In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten

Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est

Peter Hug und Marc Perrenoud

Archives fédérales suisses
Schweizerisches Bundesarchiv

Bundesarchiv *Dossier 4*

Peter Hug, Marc Perrenoud

In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten

Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est

In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten

Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est

Peter Hug und Marc Perrenoud

Bericht über historische Abklärungen,
erstellt im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Task force, vom 29. Oktober 1996
Herausgegeben vom Schweizerischen Bundesarchiv
Bern, 13. Dezember 1996 / Januar 1997

Rapport de recherches historiques,
rédigé pour le Département fédéral des Affaires étrangères,
Task force, mandat du 29 octobre 1996
Publié par les Archives fédérales Suisses
Berne 13 décembre 1996 / janvier 1997

Redaktion Andreas Kellerhals
Textgestaltung Peter Hug, Marc Perrenoud
Umschlag Gestaltung Luciano Roncoroni
Foto Joël Aeby
Bezugsquelle EDMZ, 3000 Bern, Art. Nr. 304.203 df
ISBN 3-9520503-5-0

Vorwort

Im Rahmen der laufenden öffentlichen Diskussionen um die Rolle der Schweiz, insbesondere des Schweizer Finanzplatzes im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg, und um die anschliessenden staatlichen Massnahmen und die (historische) Auseinandersetzung mit diesem Abschnitt unserer Geschichte sind im Oktober 1996 plötzlich die schweizerischen Entschädigungsabkommen mit ehemaligen Ostblockstaaten ins Zentrum der öffentlichen Diskussion gerückt. Auch in der Schweiz entstand Verwirrung und Unsicherheit über den Inhalt und die Bedeutung dieser Verträge. Am 23. Oktober 1996 hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt, in dieser Frage erste Abklärungen vorzunehmen. Das EDA hat die zwei Historiker Dr. Peter Hug und Marc Perrenoud mit diesen Abklärungen betraut. Das Ergebnis dieser Untersuchungen ist noch vor Weihnachten 1996 der Öffentlichkeit erstmals vorgestellt worden.

Hier liegt nun der Bericht in seiner zweisprachigen Originalfassung gedruckt vor. Die Untersuchungsergebnisse rechtfertigen diese Publikation. Sie rechtfertigen auch die Aufnahme in die *Dossiers* des Schweizerischen Bundesarchivs, basieren sie doch praktisch ausschliesslich auf Unterlagen von Behörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Weitere Forschungen, gestützt auf Unterlagen aus anderen Archiven, sind jetzt sicher notwendig. Wie viele historische Untersuchungen liefert auch dieser Bericht nicht nur Antworten auf offene Fragen; er wirft vielmehr auch viele neue Fragen auf - wissenschaftliche wie auch politische. Die Autoren haben einige davon explizit formuliert. Es wird jetzt in erster Linie an der ebenfalls im Dezember eingesetzten unabhängigen Expertenkommission sein, die wissenschaftlichen Fragen zu prüfen. Den politischen Behörden kommt die Aufgabe zu, allenfalls politische Konsequenzen aus diesem Bericht zu ziehen.

Indem der Bericht Peter Hug und Marc Perrenoud die Geschichte der Entschädigungsabkommen aufarbeitet, erhellt er einen Teilaspekt der heute problematisierten jüngeren Geschichte der Schweiz. Diese Darstellung steht in engem Zusammenhang mit der Frage nach den nachrichtenlosen Vermögen und nach deren Behandlung in der Nachkriegszeit. Sie deckt aber nur einen verhältnismässig kleinen Teilbereich des im *Dringlichen Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte* vom 13. Dezember 1996 definierten Untersuchungsgebietes ab; daneben stehen die Fragenkomplexe betreffend Raubgüter und Fluchtgelder, nach der wirtschaftlichen Kooperation der Schweiz mit den Achsenmächten überhaupt, sei sie politisch oder 'nur' ökonomisch motiviert gewesen. Dabei geht es nicht allein um die Abklärung der Faktenlage, nicht nur um die Jahre zwischen 1933 und 1945. Die staatlichen Massnahmen im Zusammenhang mit nachrichtenlosen Vermögen, Raubgut und Fluchtgeld während der Nachkriegszeit sind ebenso Thema der anstehenden Untersuchung. Mit dem hier veröffentlichten Bericht gehen wir einen weiteren Schritt hin zu einem revidierten Geschichtsbild, zu einem differenzierteren Selbstbild. Vieles ist schon publiziert worden. Bisher marginalisierte Geschichtsbilder gewinnen heute an Bedeutung. Noch immer gilt es aber, Neues zu erforschen. Zur Suche nach neuer Wahrheit soll dieser Bericht etwas beitragen.

Andreas Kellerhals, Vizedirektor des Schweizerischen Bundesarchivs

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis i
Verzeichnis der Tabellen und Grafiken iii
Verzeichnis der Abkürzungen / Abréviations iv

Einleitung 1

1. Auftrag und Quellenbasis 1
2. Bundesbeschluss und HistorikerInnenkommission 2
3. Zusammenfassung der Ergebnisse 3

I. Überblick und Kontext 6

1. Die Ereignisse im Überblick 6
2. Problèmes des relations financières avec l'Axe et les Alliés pendant la guerre 11
3. Remarques sur les diplomates suisses, l'antisémitisme et Israël 15
4. Remarques sur les relations des milieux bancaires et de l'Administration fédérale 18
5. Problèmes des relations économiques avec les pays de l'Est européen après la guerre 19
   a) Les Suisses en Europe de l'Est 20
   b) Investissements suisses 20
   c) Relations commerciales 22
6. Die Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu den Comecon-Staaten bis zu den siebziger Jahren 26
7. Die vier wichtigsten mit Entschädigungsabkommen und nachrichtenlosen Vermögen befassten Behörden 28

II. Vermögen ohne Kundenkontakt und die Schweiz : Fallbeispiele zur rechtlich-administrativen Situation 33

1. Mit Todesschein und Erbbescheinigung: Der Fall Reginek 33
2. Mit Erbbescheinigung, aber ohne Bankdokumente: Der Fall Berliner 35
3. Mit bekanntem Nachlass, aber unbekanntem Erblasser: Die Fälle Courten, Beetschen und Kreuzlingen 37
4. Mit Vermutungen, aber ohne Dokumente: Die Fälle Mastbaum, Diamant und Wohlin 37
5. Die Übernahme vakanter Guthaben durch den Vermögensverwalter: Der Fall Trachsel 39
6. Die Nichtanmeldung vakanter Guthaben: Der Fall Dunajewski 41
7. Der Heimfallanspruch fremder Staaten beim Fehlen natürlicher Erben 44
8. Keine Unterscheidung von Täter- und Opfervermögen bei der Liquidation deutscher Vermögenswerte: Der Fall Bertha Jacobsohn 45
9. Hinweise auf verschwundene nachrichtenlose Vermögen im Sperre-, Melde- und Ablöseverfahren und das Problem DDR: Der Fall Frieda Lindemann 46

III. Meldebeschluss und Oststaaten 53

1. Les discussions sur les mesures administratives et législatives, 1945-1951 53
2. Die Diskussionen um einen Sonderbeschluss für erblose Vermögen, 1952-1962 59
3. Der Meldebeschluss von 1962 66
   a) Die Ansprecher 68
   b) Die Anmeldung der Vermögenswerte 73
   c) Die Frage der Zuständigkeit 77
   d) Verbeiständung, Bagatellwerte und (erfolgreiche) Nachforschungen 79
   e) Verschollenheitsverfahren, Erbenruf und Administrativverfahren und der Verzicht auf Nachforschungen in Osteuropa 82
   f) Der Fonds «erblose Vermögen» und dessen Liquidation 88
4. Empfehlungen 91

IV. Der polnisch-schweizerische Briefwechsel von 1949 und seine Abwicklung bis 1975 93

1. Le contexte des années 1940 93
2. Les premières négociations 93
3. Les négociations de 1949 96
4. Des lettres «secrètes», «confidentielles» ou publiées? 99

5. Les réactions en Suisse et à l'étranger 101
6. Le développement jusqu'en 1960 105
7. Die am 26. Juni 1964 vereinbarte Zusatzvereinbarung zum Entschädigungsabkommen von 1949 107
8. «Erblose» Vermögen als polnische Gegenforderung und der Bundesratsentscheid vom 20. August 1965 109
9. Auf dem Weg zur Überweisung der polnischen «erblosen» Vermögen auf das Konto «N» 1975 112
10. Die Genehmigung durch die parlamentarischen Kommissionen 116
11. Empfehlungen 116

V. Das schweizerisch-ungarische Protokoll von 1950 und seine Abwicklung bis 1973 117

1. Die Bestimmungen über nachrichtenlose Vermögen im schweizerisch-ungarischen Protokoll vom 19. Juli 1950 117
2. Die Behandlung der nachrichtenlosen Vermögen ungarischer Staatsbürger, 1952 bis 1962 121
3. Die Wiederaufnahme der Entschädigungsverhandlungen 1963 und die «erblosen» Vermögen als ungarische Gegenforderung 123
4. Abgeltung statt Überweisung: Die Bundesratsentscheide vom 17. November 1964 und 27. August 1965 125
5. Der Durchbruch in Locarno Ende 1965 132
6. Die Bemessung der Entschädigung an die Schweiz und der Abgeltung der ungarischen Gegenforderungen 132
7. Doch keine Auskunfterteilung betreffend «erblose» Vermögen 134
8. Die Finanzierung der schweizerischen Abgeltung betreffend «erblose» Vermögen 135
9. Empfehlungen 137

VI. Les revendications dans le cadre des accords d'indemnisation avec la Bulgarie, la Yougoslavie et la Roumanie 139

1. Bulgarie 139
2. Yougoslavie 140
3. Roumanie 142

VII. L'échange de lettres entre la Tchécoslovaquie et la Suisse pour l'accord d'indemnisation du 27 juin 1967 et son origine 147

1. L'évolution des échanges économiques de 1945 à 1948 147
2. Les Suisses face aux nationalisations et aux expropriations, 1945-1949 147
3. La recherche des biens en déshérence par la Tchécoslovaquie 148
4. Les années 1960 148
5. Les négociations de 1966-1967 149

Quellen- und Literaturverzeichnis / Sources et études citées 151

1. Unveröffentlichte Quellen / Sources non-publiées 151
2. Amtsdruckschriften / Publications officielles 151
3. Publizierte Quellen / Sources publiées 152
4. Literatur / Etudes citées 152

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1. Nombre de Suisses dans les pays de l'Est 20
Tab. 2. Investissements suisses et nationalisations dans les pays de l'Est 21
Tab. 3. Indemnisations à la suite des nationalisations 21
Tab. 4. Importations en Suisse provenant des pays de l'Est, 1938-1964 23
Tab. 5. Exportations suisses vers les pays de l'Est, 1938-1964 24
Tab. 6. Solde de la balance commerciale avec les pays de l'Est, 1938-1964 25
Tab. 7. Überblick über die von der Schweiz mit mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossenen Entschädigungsabkommen 27
Tab. 8. Die Entwicklung des schweizerischen Aussenhandels mit Comecon-Staaten, 1965/1970/1975 28
Tab. 9. Freigrenz- und Spezialfälle, 1952-1958 47
Tab. 10. Angemeldete vakante Vermögen und ihr Schicksal, 1963-1980 69

Verzeichnis der Grafiken

Grafik 1. Gemeldete vakante Vermögenswerte in der Schweiz, Herkunft aus Ost und West 84
Grafik 2. Das Schicksal der angemeldeten Vermögenswerte, 1963-1980 91
Grafik 3. Polnische Nationalisierungsentschädigungen, 1949-1971/75 109

Abkürzungen

Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin des Nationalrates (NR) und Ständerates (StR)
AS	Amtliche Sammlung der eidgenössischen Gesetze
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BRB	Bundesratsbeschluss
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
OR	Schweizerisches Obligationenrecht
SBV	Schweizerischer Bankverein
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft
SKA	Schweizerische Kreditanstalt
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Abréviations

ASB	Association suisse des Banquiers
BNS	Banque nationale suisse
DC	Division du Commerce (du DEP)
DEP	Département de l'Economie publique
DFD	Département des Finances et des Douanes
DPF	Département politique fédéral
FS	Francs suisses
FSCI	Fédération suisse des Communautés israélites
OSC	Office suisse de compensation
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
SAED	Service des avoirs d'étrangers disparus
SBS	Société de Banque Suisse
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie
USP	Union suisse des paysans

Einleitung

1. Auftrag und Quellenbasis

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch den «Einsatzstab Vermögenswerte Nazi-opfer» (sogenannte «Task force») im eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, erteilte den beiden Autoren dieses Berichtes am 29. Oktober 1996 den Auftrag, innerhalb eines Monates in historischer Hinsicht Fragen aufzuarbeiten, die sich in der Schweiz aus dem allfälligen Zusammenhang von nachrichtenlos gebliebenen Vermögen von Shoah- und Kriegsopfern mit Entschädigungsverhandlungen mit Oststaaten ergaben. Zudem war der Einfluss des Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 (Meldebeschluss) auf die Beziehungen zu osteuropäischen Ländern, Entschädigungsverhandlungen und die Abwicklung entsprechender Vereinbarungen zu untersuchen.

Zu erstellen waren ein Bericht, eine Edition der wichtigsten Dokumente sowie Kurzzusammenfassungen der wichtigsten Ergebnisse.

Gemäss Auftrag waren ausschliesslich die Bestände des Schweizerischen Bundesarchives zu bearbeiten. Dies sind einerseits die der Öffentlichkeit jederzeit frei zugänglichen Dossiers, die 1960 oder zuvor entstanden sind, und andererseits jene, die noch der 35-Jahre-Sperrfrist unterstehen (jünger als 1961, soweit im Bundesarchiv überhaupt vorhanden). Für die Benutzung dieser jüngeren Bestände sowie jener Akten, die einzelne Bundesämter noch nicht dem Bundesarchiv übergeben haben, unterstanden die Autoren dieses Berichtes dem Amtsgeheimnis.

Von Anfang an war klar, dass allfällige Bestände in anderen Institutionen und Archiven im In- und Ausland nicht zu konsultieren waren, obschon diese für die gestellte Aufgabe ebenfalls von grosser Bedeutung sind. Der Auftrag war insofern ein beschränkter. Entsprechend den aufzuarbeitenden Quellenbeständen waren vorab die Entscheidungsprozesse und Massnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu rekonstruieren, nicht aber jene der Vermögensverwalter oder anderer Staaten.

Für die Konsultation weiterer Archivbestände hätte neben der notwendigen Zeit teilweise auch die Rechtsgrundlage gefehlt. Erst der während der Abfassung dieses Berichtes am 13. Dezember 1996 verabschiedete Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte[1] wird den Angehörigen und Mitarbeitenden der am 19. Dezember 1996 vom Bundesrat eingesetzten HistorikerInnenkommission das Recht einräumen, ungeachtet von Bank-, Anwalts- oder anderen Geheimhaltungspflichten in die Bestände bei der Schweizerischen Nationalbank, den Kantonen und Gerichten, Interessenverbänden und privaten Vermögensverwaltern (Banken, Versicherungen, Anwälten usw.) Einsicht zu nehmen. Erst die Kommission wird auch über die zeitlichen und finanziellen Mittel verfügen, gezielt Gegenakten in ausländischen Archiven zu konsultieren.

Der vorliegende Bericht wird deshalb notwendigerweise ergänzt werden müssen. Immerhin zeigte sich rasch, dass ohne ein minimales Kontextwissen die vorab zur Diskussion stehenden Regelungen gegenüber den Oststaaten und Jugoslawien nicht verständlich darstellbar sind. Die beiden einleitenden Kapitel sind trotz ihrer Skizzenhaftigkeit deshalb länger ausgefallen, als ursprünglich geplant war. Bei der Darstellung der Entstehungsgeschichte und Abwicklung des Meldebeschlusses wurden vorab jene Aspekte herausgearbeitet, die notwendig sind, um zu verstehen, dass er in den sechziger und siebziger Jahren Gegenstand einer neuen Serie von Entschädigungsverhandlungen mit mittel- und osteuropäischen Ländern geworden ist.

Es sollen, soweit möglich, mit diesem Bericht Hinweise auf Fährten vermittelt werden, wie noch allfällige Anspruchsberechtigte auf nachrichtenlose Vermögen von Shoah- und Kriegsopfern gefunden

---

1 Vgl. Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, Entwurf Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, 26.8.1996, BBl 1996 IV 1181.

werden könnten. Die eigentliche Abklärung der zivilrechtlichen Ansprüche im Einzelnen kann aber nicht durch diesen historischen Bericht geleistet werden. Vielmehr ist es Aufgabe des von Paul Volcker präsidierten «Komitees von Persönlichkeiten» und der von ihm beauftragten internationalen Revisionsfirmen, ein Verfahren einzuleiten, das internationale jüdische Organisationen und die Schweizerische Bankiervereinigung aufgrund des am 2. Mai 1996 vereinbarten Memorandum of Understanding (MoU) einrichteten. Auch der Schweizer Bankenombudsmann Hanspeter Hänni führt entsprechende Abklärungen durch. Der Bundesbeschluss sieht zudem in Artikel 1 Absatz 2 vor, dass die HistorikerInnenkommission den Bundesrat auf offene Ansprüche hinweisen kann, sofern sie im Verlauf der Untersuchung auf entsprechende Hinweise stösst. Es ist vor allem im Sinne dieser Aufforderung, dass der vorliegende Bericht Dokumenten, die zur Identifikation von Berechtigten beitragen können, besondere Aufmerksamkeit schenkt.

In diesem Bericht wird bewusst auf eine Anonymisierung von Personenangaben verzichtet. Gegen eine Anonymisierung spricht nicht nur die Aufgabe, allfällige Berechtigte identifizieren zu können, sondern vor allem auch wissenschaftliche Überlegungen. Die moderne Sozialgeschichte weist immer wieder auf die Bedeutung der informellen Netze hin, die hinter den formell zuständigen Institutionen stehen. Solche Netze haben gerade in der Schweizer Politik eine besonders grosse Bedeutung. Die Schweizerische Eidgenossenschaft verfügt nur über eine verhältnismässig kleine Verwaltung. Viele Vollzugsaufgaben sind nicht nur an die Kantone, sondern auch an private Verbände delegiert. Mit der Aufnahme der neuen Wirtschaftsartikel in die Bundesverfassung erhielten 1947 die Wirtschaftsverbände Verfassungsrang. Die Behörden erfüllen zahlreiche Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit privaten Verbänden (Schweizerische Bankiervereinigung, Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften, Schweizerischer Anwaltverband, Vorort des Handels- und Industrievereins, Schweizerische Zentrale für Handelsförderung OSEC, Schweizerischer Bauernverband usw.). Eine Rekonstruktion der effektiven Vorgänge ist nicht möglich, wenn nicht die Beziehungsgeflechte aufgezeigt werden, die sich hinter den Vorgängen sowohl auf behördlicher als auch auf sozialer bzw. gesellschaftlicher Ebene verbergen. Dies setzt aber die Möglichkeit eindeutiger Identifikationen voraus. Nur so ist auch ein kumulativer Forschungsprozess möglich, bei dem die eine Arbeit auf der anderen aufbauen kann.

Die Autoren dieses Berichtes möchten es nicht unterlassen, an dieser Stelle den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Schweizerischen Bundesarchives in Bern herzlich zu danken. Sie unterliessen nichts, um die Abfassung dieses Berichtes zu erleichtern. Ein spezieller Dank gilt auch den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der «Documents Diplomatiques Suisses» (DDS), von deren Forschungen Teile dieses Berichtes profitiert haben. Am Studium der umfangreichen Dossiers wirkte auch Daniela Meier Mohseni mit.

2. Bundesbeschluss und HistorikerInnenkommission

Der vorliegende Bericht will und kann der HistorikerInnenkommission in mehrfacher Hinsicht nicht vorgreifen.

1. Die HistorikerInnenkommission wird nicht darum herumkommen, auch dem Hauptthema dieses Berichtes, dem allfälligen Zusammenhang von nachrichtenlos gebliebenen Vermögen von Shoah- und Kriegsopfern mit Entschädigungsverhandlungen, nochmals ihre Aufmerksamkeit zu schenken, sowohl gestützt auf Akten des Schweizerischen Bundesarchives als auch den hier nicht konsultierten Beständen weiterer in- und ausländischer Archive.

2. Die Kommission wird gestützt auf Aktenbestände in ausländischen Archiven auch die Interessen und Entscheidungsprozesse bei den Vertragspartnern und Drittstaaten abklären müssen. So wird dort zu überprüfen sein, ob der Schweizerische Bundesrat und die Schweizer Verhandlungsdelegationen von richtigen oder falschen Annahmen betreffend den Intentionen der ausländischen Verhandlungsdelegationen, der Devisenschutzorgane und des internationalen Umfeldes ausgin-

gen, und wie die polnische und ungarische Regierung die ihnen überlassenen «erblosen» Guthaben von Naziopfern verwendeten.

3. Die Kommission wird zahlreiche weitere Fragen zu klären haben, die sich im Zusammenhang mit in der Schweiz liegenden Vermögenswerten ohne Kundenkontakt ergeben. Gelder von Shoah- und Kriegsopfern sind in vielen 'schwarzen Löchern' verschwunden, nicht allein bei Transfers im Zusammenhang mit Entschädigungsverhandlungen. Es ist nicht Gegenstand dieses Berichtes, das Schicksal der Vermögenswerte von Naziopfern in ihrer Gesamtheit zu untersuchen. Dies wird Aufgabe der zukünftigen HistorikerInnenkommission sein, in Ausführung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a. des Bundesbeschlusses. Demnach sind Umfang und Schicksal von Vermögenswerten aller Art zu untersuchen, die der Banken- und Nicht-Bankensektor in der Schweiz entgegennahm und die Personen gehörten, die Opfer der Nazi-Herrschaft wurden oder von denen infolge dieser Herrschaft zuverlässige Nachrichten fehlen ***(Problem der nachrichtenlos gebliebenen Vermögen von Shoah- und Kriegsopfern)***.

4. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b. und c. sind auch Umfang und Schicksal von jenen Vermögenswerten zu untersuchen, die der Banken- und Nicht-Bankensektor in der Schweiz entgegennahm und
   b. die infolge der Rassengesetze oder anderer diskriminierender Massnahmen im Einflussbereich der Nazi-Herrschaft ihren rechtmässigen Eigentümern entzogen wurden ***(Problem der Raubgüter)***;
   c. von Eigentümern, die der nationalsozialistischen Herrschaft nahestanden ***(Problem der Nazi-Fluchtgelder, z.B. bei Kriegsende)***.

   Auch diese beiden Fragen sind abgesehen von kleinen Hinweisen nicht Bestandteil dieses Berichtes.

5. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses ist die Untersuchung auch auf die von der Schweiz seit 1945 getroffenen staatlichen Massnahmen zu erstrecken, die Vermögenswerte gemäss Absatz 1 zum Gegenstand hatten. Auch diesem Auftrag an die HistorikerInnenkommission kann und soll hier nicht vorgegriffen werden. Hier werden vorab jene staatlichen Massnahmen nach 1945 zur Sprache kommen, die in direktem Bezug zu Vermögenswerten ohne Kundenkontakt, Entschädigungsabkommen und Oststaaten standen.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Während des Zweiten Weltkrieges erfuhr der Finanzplatz Schweiz eine starke Expansion. Nach Beendigung des militärischen Konfliktes erhöhten die Alliierten ihren wirtschaftlichen Druck. Scharfe Kritik erfuhr vorab das Bankgeheimnis. Die Alliierten, die Europa vom Faschismus befreit hatten, machten das Recht der Besatzer geltend, um auch in neutralen Staaten deutsche Vermögenswerte und Raubgüter zu beschlagnahmen. Die von der Schweiz ergriffenen Massnahmen beurteilten die Alliierten als ungenügend. Ihr politischer Druck liess nach Beginn des Kalten Krieges aber spürbar nach.

In Bezug auf in der Schweiz liegende nachrichtenlose Vermögen von Naziopfern sah das von der Schweiz angewandte internationale Privatrecht den Heimfallanspruch des letzten Wohnsitzstaates auf die erblose Hinterlassenschaft des verschollenen Erblassers vor. Die Schweiz war deshalb nicht bereit, auf die von den Westalliierten geforderte Aushändigung vakanter Naziopfer-Vermögen für Hilfszahlungen an Shoah-Überlebende einzutreten und sicherte den Westalliierten 1946 und 1952 allein zu, entsprechende Schritte wohlwollend zu prüfen.

In einem schweizerisch-polnischen Begleitbriefwechsel vom 25. Juni 1949, einem schweizerisch-ungarischen Begleitprotokoll vom 19. Juli 1950 und einem schweizerisch-rumänischen Begleitprotokoll vom 3. August 1951 sicherte die Schweiz diesen Regierungen zu, entsprechend den Normen des internationalen Privatrechtes gehörig belegte Ansprüche auf vakante Hinterlassenschaften von Angehörigen der jeweiligen Staaten zu respektieren. Soweit diese Zusicherungen öffentlich bekannt wur-

den, stiessen sie auf den heftigen Protest der westalliierten Regierungen, der privaten Schweizer Vermögensverwalter und jüdischer Organisationen. Auch die Schweizer Diplomatie rang sich zu diesen Zugeständnissen nur durch, weil sie die Interessen der Exportindustrie am Abschluss von umfassenden Wirtschaftsabkommen über den Handels- und Zahlungsverkehr und das Interesse enteigneter Schweizer Eigentümer an Entschädigungszahlungen durch die entsprechenden Staaten höher gewichtete als das Bestreben, entsprechend den 1947 vom Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund umfassend formulierten Vorschlägen eine Sonderregelung für nachrichtenlose Vermögen zu erlassen. Die polnische, ungarische und rumänische Regierung anerkannten in den erwähnten Dokumenten ihre Haftung gegenüber allfällig Besserberechtigten. Sie garantierten also, sollte es zu einem Transfer kommen, noch nachträglich geltend und glaubhaft gemachte Ansprüche zu befriedigen.

Im Verlauf der fünfziger Jahre gelang es allein der polnischen Diplomatie, die Schweizer Regierung zu entsprechenden Schritten zu bewegen. 1959 übermittelte das eidg. Politische Departement eine Liste vakanter polnischer Vermögenswerte nach Warschau (ohne Namen) und überwies 1960 den entsprechenden Gegenwert im Betrag von insgesamt Fr. 16'347.10 auf das Konto «N» (Nationalisierungsentschädigungen) der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank.

Im Verlauf der sechziger Jahre sah sich die Schweiz mit einer zweiten Welle von diplomatischen Vorstössen aus mittel- und osteuropäischen Ländern betreffend vakanten Naziopfer-Vermögen in der Schweiz konfrontiert. Dazu trug die neue Debatte über die Shoah anlässlich des Eichmannprozesses von 1961, der Erlass eines Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser (Meldebeschluss) vom 22. Dezember 1962 und eine entspannungsbedingte neue Runde von Wirtschaftsverhandlungen mit mittel- und osteuropäischen Ländern bei.

Im Zusammenhang mit entsprechenden Verhandlungen mit der Schweiz machten die Vertretungen von Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei sowie Medienberichte in Jugoslawien erneut ihren Heimfallanspruch auf vakante Vermögenswerte ihrer verschollenen Staatsangehörigen geltend. Zu effektiven Überweisungen kam es aber allein im Falle von Polen und Ungarn.

Am 26. Juni 1964 bekräftigte der polnische Delegationsleiter, Janusz Wyznikiewicz, gegenüber dem schweizerischen Delegationsleiter, Albert Weitnauer, den schweizerisch-polnischen Briefwechsel vom 25. Juni 1949 über polnische «erblose» Vermögen. Am 20. August 1965 billigte der schweizerische Bundesrat dem Briefwechsel von 1949 völkerrechtliche Verbindlichkeit zu, entschied aber gleichzeitig, Polen keine Auskünfte über allenfalls vorhandene polnische vakante Guthaben zu erteilen, diese gemäss dem im Meldebeschluss festgelegten Verfahren zu ermitteln und direkt der Schweizerischen Nationalbank zuhanden der Polnischen Nationalbank gutzuschreiben. Gestützt auf diese Rechtsgrundlage überwies die eidg. Finanzverwaltung am 15. August 1975 aus dem Fonds «erblose Vermögen» den Betrag von Fr. 463'954.55 auf das Konto «N» der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank. Die vakanten polnischen Vermögenswerte waren entgegen dem Entscheid von 1965 doch zuerst dem Fonds «erblose Vermögen» einverleibt worden.

Der Fall Ungarn war insofern komplizierter, als der Bundesrat am 17. November 1964 das Politische Departement nur ermächtigte, in den laufenden Entschädigungsverhandlungen mit Ungarn auf die Gegenforderung der von Károly Réti geleiteten ungarischen Delegation einzutreten, es seien begründete erbrechtliche Ansprüche des ungarischen Staates auf im Rahmen des Meldebeschlusses gemeldete Vermögen abzugelten. Am 27. August 1965 entschied der Bundesrat zudem, den ungarisch-schweizerischen Protokolleintrag von 1950 betreffend «erblose» Vermögen nicht als völkerrechtlich verbindlich anzuerkennen. Gleichzeitig bekräftigte er, Ungarn keine Listen über vakante Vermögen ungarischer Staatsbürger in der Schweiz auszuhändigen. Er anerkannte aber dennoch nochmals die ungarische Gegenforderung, es seien in den Fonds «erblose Vermögen» einverleibte vakante Guthaben verschwundener ungarischer Staatsangehöriger abzugelten, und beschloss, den eidg. Räten zu gegebener Zeit eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Anlässlich der Unterzeichnung des schweizerisch-ungarischen Entschädigungsvertrages vom 26. März 1973 sicherte die Schweiz in einem vertraulichen Begleit-Protokoll ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zu, Ungarn mit Fr. 325'000 dafür zu entschädigen, dass die Überweisung vakanter Gelder von verschollenen ungarischen Staatsbürgern in den Fonds «erblose Vermögen» den Heimfallanspruch des ungarischen Staates missachtete. Die ungarischen Gegenforderungen von insgesamt Fr. 400'000 wurden direkt mit der Entschädigungssumme zugunsten der enteigneten Schweizer Eigentümer von Fr. 1,8 Mio. verrechnet. Die beiden Regierungen teilten der Öffentlichkeit nur die Netto-Entschädigungssumme von Fr. 1,4 Mio. mit. Am 19. Februar 1975 überwies die eidg. Finanzverwaltung auf Anweisung der eidg. Justizabteilung aus dem Fonds «erblose Vermögen» den Betrag von Fr. 325'000 auf das beim Politischen Departement geführte Konto «EPD-Nationalisierungsentschädigung Ungarn». Die Rechtsgrundlage, der Bundesratsbeschluss vom 27. August 1965, hätte eine Vorlage an das Parlament verlangt.

Gegenüber allen anderen Ländern kam es zu keinen entsprechenden Transfers. In einem Begleit-Briefwechsel zum schweizerisch-tschechoslowakischen Entschädigungsabkommen vom 27. Juni 1967 sicherte der schweizerische Delegationsleiter, Antonio Janner, dem tschechoslowakischen Delegationsleiter, Julius Hajek, lediglich zu, den tschechoslowakischen Behörden die im Meldebeschluss von 1962 vorgesehenen Publikationen der Behörden (Verschollenerklärung, Erbenruf) «in möglichst zweckmässiger Form» zukommen zu lassen. Entsprechende Mitteilungen sind freilich nie erfolgt.

Dies hatte damit zu tun, dass die mittel- und osteuropäischen Länder im Rahmen des Meldebeschlusses von Anfang an eine spezielle Behandlung erfahren hatten. Die dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement unterstellte Meldestelle vertrat von Anfang an den Standpunkt, hinter dem «Eisernen Vorhang» seien keine Nachforschungen anzustellen. Diese könnten sonst, wie das vom Rechtsdienst des Politischen Departementes bestrittene Argument lautete, wegen allfälligen Devisenschutzbestimmungen in Oststaaten Berechtigte gefährden. Die von den Verwahrern angemeldeten Vermögen von verschwundenen oder vermissten Bürgern aus Oststaaten bzw. dort Domizilierten machten per 29. Februar 1964 zusammen Fr. 4'809'812.80 oder 49,7 Prozent der Totalsumme aller angemeldeten Vermögen aus.

EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos war bis zu seinem Rücktritt im Jahre 1971 nicht bereit, dem Bundesrat zu beantragen, diese langjährige Praxis der Meldestelle ohne Änderung der Rechtsgrundlagen und ohne weitere Verbeiständung der betroffenen Gelder zu genehmigen. Der Amtsantritt von Justizminister Kurt Furgler brachte die Änderung. Auf seinen Antrag entschied Finanzminister Nello Celio in einer bundesrätlichen Präsidialverfügung, es seien trotz fehlender Rechtsgrundlage bei allen vakanten Vermögen von Einlegern aus Oststaaten auf Verschollenerklärungsverfahren und auf Erbenrufe zu verzichten und die aus Albanien, Bulgarien, Ungarn, Polen, der Deutschen Demokratischen Republik, Rumänien, der Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien stammenden Guthaben direkt auf administrativem Weg dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben.

Die schweizerischen Vermögensverwalter hatten der Meldestelle vakante Vermögen im Werte von Fr. 9'989'897.15 gemeldet. Davon blieben Fr. 5'455'810.37 bei den Vermögensverwaltern liegen, da sich die Meldestelle als nicht zuständig erklärte. Einen unbekannten Anteil davon bezahlten die Vermögensverwalter später direkt und unabhängig vom Meldebeschluss an Berechtigte aus. Fr. 1'321'340.42 vermittelte die Meldestelle, die kantonalen Vormundschaftsbehörden und die Verwaltungsbeistände an Berechtigte. In der Schlussphase flossen weitere Fr. 111'178.- aus dem Fonds «erblose Vermögen» an Berechtigte oder an Vermögensverwalter zurück. Fr. 3'180'104.73 gingen aus dem Fonds zu einem Drittel an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und zu zwei Dritteln an den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund. Fr. 788'954.55 entnahm der Bund dem Fonds zugunsten der polnischen und ungarischen Regierung. Die Summe der Geldflüsse betrug somit Fr. 10'857'388.07 oder Fr. 867'490.92 mehr als die Vermögensverwalter zwischen 1963 und 1968 angemeldet hatten. Diese Differenz entsprach den Zinsen, die der Fonds abwarf, sowie den von der Finanzverwaltung liquidierten nichtmonetären Wertsachen wie Schmuck und Wertpapiere.

I. Überblick und Kontext

1. Die Ereignisse im Überblick

16. Februar 1945 : Der Bundesrat erlässt vor dem Hintergrund von Verhandlungen mit einer in die Schweiz gereisten Delegation der Westalliierten (USA, Grossbritannien, Frankreich) unter der Leitung von Laughlin Currie einen Sperrebeschluss, der deutsche Guthaben in der Schweiz blockiert. Am Ende der Currie-Verhandlungen, die vom 12. Februar bis 8. März 1945 in Bern stattfinden, verpflichtet sich der Bundesrat zu weiteren Massnahmen. U.a. will er Vorkehrungen treffen, damit das Territorium der Schweiz und Liechtensteins nicht für getarnte Finanzoperationen benutzt werde.

29. Mai 1945 : Der Bundesrat verpflichtet die Vermögensverwalter, gesperrte deutsche Vermögen zu melden.

21. Dezember 1945 : Mit Artikel 8 der Schlussakte der Pariser Reparationskonferenz fordern die Alliierten die Neutralen und damit auch die Schweiz auf, ihnen die nachrichtenlosen Vermögen der Opfer des nationalsozialistischen Regimes für die Wiedergutmachung gegenüber überlebenden Opfern deutscher Verfolgung zur Verfügung zu stellen.

25. Mai 1946 : Minister Walter Stucki sichert den Alliierten anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens von Washington im Namen des Bundesrates die Bereitschaft zu, Massnahmen zu prüfen, um die in der Schweiz liegenden Güter von Naziopfern, die ohne Erben verstorben waren, den drei alliierten Regierungen für Hilfsmassnahmen zur Verfügung zu stellen.

14. Juni 1946 : Das Pariser Fünfmächteabkommen lädt die fünf Mitgliedregierungen (Frankreich, Grossbritannien, USA, Jugoslawien und Tschechoslowakei) ein, mit den auf diese Weise erhaltenen Beträgen ein Wiedergutmachungsprogramm durchzuführen. 95 Prozent soll jüdischen Opfern bzw. deren Rehabilitierung und Wiederansiedlung zugutekommen.

21. August 1947 : Anlässlich einer Konferenz mit dem eidg. Politischen Departement (EPD) setzt die Schweizerische Bankiervereinigung erfolgreich den Verzicht auf einen Bundesratsbeschluss durch, den die Rechtsabteilung des EPD am 10. Februar 1947 verschiedenen Kreisen zur Stellungnahme vorgelegt hatte. Er sah die Anmeldung von in der Schweiz befindlichen Vermögen von Personen vor, die seit dem 9. Mai 1945 kein Lebenszeichen mehr gegeben haben.

7. Oktober 1947 : Die Schweizerische Bankiervereinigung teilt dem EPD mit, die Banken hätten Vermögenswerte im Umfang von insgesamt nur Fr. 482'000 gemeldet, die vermutlich Opfern Deutscher Gewaltakte gehört hatten.

8. Dezember 1947 : Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund übermittelt dem EPD ein Gutachten von Prof. Guggenheim, Prof. Sauser-Hall, Prof. Knapp und Dr. Schnitzer zugunsten einer Meldepflicht für vakante Guthaben und gestraffter Verfahren zur Verschollenerklärung, den Erbenruf und der Zuwendung von Vermögen ohne natürliche Erben an eine Organisation, die Verfolgungsopfer unterstützt.

25. Juni 1949 : In einem vertraulichen Begleit-Briefwechsel zum schweizerisch-polnischen Entschädigungsabkommen sichert die Schweizer Delegation der polnischen Delegation zu, dem polnischen Staat nach einem festgelegten Verfahren Vermögenswerte von polnischen Staatsangehörigen zu überlassen, die am 1. September 1939 Wohnsitz in Polen hatten und von denen seit dem 9. Mai 1945 keine Nachricht mehr vorlag. Die polnische Regierung übernimmt für diese Gelder eine Garantiepflicht. Die Schweizer Delegation stellt der polnischen Delegation gestützt auf nicht überprüfte Aussagen der Bankiervereinigung rund Fr. 2 Mio. an vakanten Vermögen unterschiedlichster polnischer Eigentümer in Aussicht. Auf Druck der Bankiervereinigung behandelt der Bundesrat den Briefwechsel entgegen seiner ursprünglichen Absicht vorerst vertraulich.

8. Juli 1949 : Bundesrat Eduard von Steiger gewährt Vertretern von internationalen jüdischen Organisationen eine Audienz betreffend nachrichtenlose Vermögen.

4. November 1949 : EPD-Vorsteher Bundesrat Max Petitpierre empfängt den Präsidenten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Georges Brunschvig, und Prof. Paul Guggenheim zu einem Gespräch und gibt den bisher vertraulichen schweizerisch-polnischen Briefwechsel betreffend vakante polnische Guthaben zur Veröffentlichung frei.

20. und 22. Dezember 1949 : Die diplomatischen Vertretungen Frankreichs, Grossbritanniens und der USA erkundigen sich beim EPD nach dem schweizerisch-polnischen Briefwechsel, der im Widerspruch zu den Schweizer Versprechungen von 1946 gegenüber den Westalliierten steht.

22. Dezember 1949 : Die Räte genehmigen die verschiedenen schweizerisch-polnischen Wirtschaftsabkommen. Der Kommissionsberichterstatter und zwei weitere Parlamentarier erwähnen im Nationalrat den Briefwechsel betreffend «erblose» Vermögen.

1. Februar 1950 : Das EPD gibt den Inhalt des schweizerisch-polnischen Briefwechsels zusammenfassend in einer Pressemitteilung öffentlich bekannt.

14. März 1950 : Bundesrat Max Petitpierre beantwortet im Nationalrat die Interpellation von Werner Schmid und teilt dabei den genauen Wortlaut des schweizerisch-polnischen Briefwechsels mit.

25. April 1950 : Die diplomatischen Vertretungen Frankreichs, Grossbritanniens und der USA erinnern das EPD in gleichlautenden Noten nochmals an das Schweizer Versprechen vom 25. Juni 1946 und kritisieren den schweizerisch-polnischen Briefwechsel von 1949.

19. Juli 1950 : Die Schweizer Delegation sichert der ungarischen Delegation in einem Begleit-Protokoll zum Entschädigungsabkommen vom selben Tag zu, in der Schweiz vorhandene, seit dem 20. Januar 1945 nachrichtenlose Vermögenswerte von ungarischen Staatsbürgern mit letztem Wohnsitz in Ungarn, die ohne Erben verstorben waren, dem ungarischen Staat zu überlassen.

3. August 1951 : Die Schweizer Delegation sichert der rumänischen Delegation in einem Begleit-Protokoll zum Handels- und Zahlungsabkommen vom selben Tag zu, in der Schweiz vorhandene nachrichtenlose Vermögenswerte von rumänischen Staatsbürgern mit letztem Wohnsitz in Rumänien, die ohne Erben verstorben waren, dem rumänischen Staat zu überlassen. Voraussetzung war eine ausreichende Legitimation. Die Schweizer Regierung tätigte nie einen entsprechenden Transfer.

22. Januar 1952 : Der Bundesrat beauftragt das eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), zur Frage der «Erblosen Vermögen in der Schweiz» eine Spezialgesetzgebung auszuarbeiten.

28. August 1952 : In zwei vertraulichen Begleit-Briefen zum Ablöseabkommen behauptet die Schweizer Regierung gegenüber den Regierungen der USA, Grossbritanniens und Frankreichs, in der Schweiz gebe es keine Vermögenswerte von erblosen Opfern des Nationalsozialismus. Sie verspricht aber, falls in der Zukunft doch derartige Vermögenswerte entdeckt würden, mit Wohlwollen zu prüfen, solche für die Hilfe an die Opfer des Nationalsozialismus zu verwenden.

13. Oktober 1955/13. Dezember 1956 : Die Banken melden vom polnisch-schweizerischen Briefwechsel betroffene vakante Guthaben verschollener polnischer natürlicher Personen im Wert von vorerst Fr. 22'300.

15. April 1957 : EJPD-Vorsteher Markus Feldmann beantragt dem Bundesrat, auf die Ausarbeitung von Sonderbestimmungen zur Regelung der erblosen Vermögen zu verzichten und eine entsprechende Motion von Nationalrat Harald Huber vom 20. März 1957 abzulehnen oder wenigstens deren Umwandlung in ein unverbindliches Postulat zu beantragen. Das EJPD weist auf eine Umfrage der Schweizerischen Bankiervereinigung von 1956 hin, wonach Verschollene in der Schweiz Vermögenswerte von Fr. 36'580 und evtl. Verschollene solche von Fr. 825'832 hinterlassen hätten. Der Verband konzessionierter schweizerischer Versichungesgesellschaften meldete Vermögenswerte von 4

verschollenen Naziopfern von Fr. 2'698 und 11 zweifelhafte Fälle von weiteren Fr. 24'314. Alles in allem machte dies evtl. vakante Vermögen von Fr. 889'424.- aus.

27. Mai 1957 : Minister Walter Stucki weist gestützt auf «ziemlich zuverlässige französische und schweizerische Quellen» darauf hin, «dass sich in coffres-forts westschweizerischer Banken sehr bedeutende Werte befinden, die kurz vor dem letzten Krieg von französischen Privatleuten deponiert worden sind», die seither als erblos gelten müssten[2].

14. Januar 1958 : Das EPD gibt dem schweizerischen Gesandten in Warschau zuhanden der polnischen Regierung das Ergebnis der Umfrage vakanter Vermögen gemäss schweizerisch-polnischem Briefwechsel von 1949 bekannt: Die Banken meldeten Fr. 17'549.50, die Versicherungsgesellschaften Fr. 849.-.

18. März 1959 : Der neue EJPD-Vorsteher Friedrich Traugott Wahlen stellt bei der Beantwortung der Motion Huber im Nationalrat ein Bundesgesetz in Aussicht, das eine Meldepflicht für in der Schweiz befindliche Vermögenswerte vorsieht, deren letztbekannte Eigentümer Ausländer oder Staatenlose waren, von denen seit dem Kriegsende zuverlässige Nachrichten fehlen und die möglicherweise Opfer politischer, rassischer oder religiöser Verfolgung oder anderer Gewaltakte wurden.

11. April 1959 : Die Schweiz. Bankiervereinigung spricht sich gegenüber dem EJPD und dem EPD erneut gegen den Erlass eines Meldebeschlusses aus.

22. Mai 1959 : Die Justizabteilung (EJPD) äussert in einer Aktennotiz gestützt auf eine vertrauliche Mitteilung von Minister Walter Stucki die Vermutung, dass in westschweizerischen Banken «mehrere Hundert Millionen Schweizer Franken» an nachrichtenlosen Vermögen aus Frankreich liegen sollen.

17. Juli 1959 : Nachdem der Nationalrat am 18. März 1959 die Motion von Harald Huber in Form eines Postulates angenommen hat, beantragt EJPD-Vorsteher Friedrich Traugott Wahlen dem Bundesrat, seinem Entwurf für einen Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen politisch, rassisch oder religiös verfolgter Ausländer oder Staatenloser grundsätzlich zuzustimmen.

16. November 1959 : Der Vorsteher des eidg. Finanz- und Zolldepartementes, Hans Streuli, fordert den Verzicht auf eine Sonderregelung betreffend «erblose Vermögen»; in jedem Fall sei davon abzusehen, der Schweizerischen Verrechnungsstelle eine neue Aufgabe zu übertrugen.

29. Juni 1960 : EPD-Vorsteher Max Petitpierre teilt dem Bundesrat in einem am 14. Juli durch Petitpierre wieder zurückgezogenen Mitbericht mit, er würde sich dem Antrag, auf eine Sonderregelung betreffend «erblose Vermögen» zu verzichten, nicht widersetzen.

Juli/August 1960 : Die Banken und die Versicherungsgesellschaften überweisen «erblose» Vermögen im Umfang von Fr. 15'498.10 bzw. von Fr. 849.- auf das Konto «N» der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank (zusammen Fr. 16'347.10).

5. Oktober 1960 : EPD-Vorsteher Max Petitpierre bittet den Bundesrat, der Entwurf des EJPD sei u.a. aus aussenpolitischen Gründen zu bereinigen. Der erneute Meinungswandel von Petitpierre ging auf Interventionen vom Chef des EPD-Rechtsdienstes, Rudolf Bindschedler, dem ersten Sekretär der US-Botschaft in Bern, Warren P. Blumberg, und dem Botschafter Israels, Joseph Isaac Linton, zurück.

14. Februar 1961 : Der Bundesrat beauftragt auf Antrag des neuen EJPD-Vorstehers Ludwig von Moos und unterstützt durch EPD-Vorsteher Max Petitpierre das Justiz- und Polizeidepartement, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement, dem Finanz- und Zolldepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement den Entwurf für einen Bundesbeschluss betreffend «erblose Vermögen» in der Schweiz auszuarbeiten.

---

2 Minister Walter Stucki an EPD-Rechtskonsulent Rudolf Bindschedler, 27.5.1957, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

4. Mai 1962 : Der Bundesrat verabschiedet zuhanden der Bundesversammlung die Botschaft betreffend den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser («Meldebeschluss»).

20. Dezember 1962 : Nationalrat und Ständerat stimmen dem Meldebeschluss und damit der Errichtung einer Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer zu. Er unterstellt alle Vermögensverwalter einer Meldepflicht für vakante Vermögen von vermutlich verschollenen Naziopfern. Soweit die Meldestelle oder die kantonalen Behörden für gemeldete Vermögenswerte keine Ansprecher finden, werden sie in einen Fonds «erblose Vermögen» überwiesen. Den Verwendungszweck dieses Fonds legten die Räte erst 1975 fest.

10. Juni 1963 : Der Bundesrat verabschiedet die Vollziehungsverordnung zum Meldebeschluss und setzt diesen auf den 1. September 1963 in Kraft.

13. März 1964 : Das EJPD veröffentlicht gestützt auf Angaben der Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, dass die Vermögensverwalter vakante Guthaben von 961 verschwundenen Ausländern oder Staatenlosen im Gesamtwert von Fr. 9'469'882.71 registrieren liessen. Später erhöht sich diese Zahl auf Fr. 9'989'897.15 von 1055 Einlegern.

26. Juni 1964 : In einem Begleitbrief zu mehreren schweizerisch-polnischen Zusatzvereinbarungen über den Warenaustausch, Zahlungsverkehr und Entschädigungsfragen bekräftigt der polnische Delegationsleiter, Janusz Wyznikiewicz, gegenüber dem schweizerischen Delegationsleiter, Albert Weitnauer, den schweizerisch-polnischen Briefwechsel vom 25. Juni 1949 betreffend «erblose» Vermögen polnischer Staatsangehöriger. Der Bundesrat nimmt davon am 17. Juli 1964 Kenntnis.

17. November 1964 : Der Bundesrat beauftragt das EJPD zu prüfen, ob der Meldebeschluss in völkerrechtswidriger Weise in den Heimfallanspruch fremder Staaten eingreife und den Entscheid über vakante Vermögen erbloser polnischer Staatsangehöriger entsprechend zurückzustellen. Gleichzeitig ermächtigte der Bundesrat das EPD, in den laufenden Entschädigungsverhandlungen mit Ungarn auf die Gegenforderung der ungarischen Delegation einzutreten, es seien begründete erbrechtliche Ansprüche des ungarischen Staates auf im Rahmen des Meldebeschlusses gemeldete Vermögen abzugelten.

20. August 1965 : Der Bundesrat beschliesst, den polnisch-schweizerischen Briefwechsel von 1949 betreffend «erblose» Vermögen als völkerrechtlich verbindlich anzuerkennen, nur auf Opfer rassischer, religiöser und politischer Verfolgung zu beziehen, der polnischen Regierung über vakante polnische Guthaben keine Auskünfte zu erteilen und ermittelte erblose Vermögen nicht dem Fonds gemäss Meldebeschluss zu überweisen, sondern direkt der Schweizerischen Nationalbank zuhanden der Polnischen Nationalbank gutzuschreiben.

27. August 1965 : Der Bundesrat beschliesst, den gemeinsamen ungarisch-schweizerischen Protokolleintrag von 1950 betreffend «erblose» Vermögen zwar nicht als völkerrechtlich verbindlich anzuerkennen und Ungarn keine Listen über vakante Vermögen ungarischer Staatsbürger in der Schweiz auszuhändigen. Er anerkennt aber die ungarische Gegenforderung, es seien in den Fonds «erblose Vermögen» einverleibte vakante Guthaben verschwundener ungarischer Staatsangehöriger abzugelten, und beschliesst, den eidg. Räten zu gegebener Zeit eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

27. Juni 1967 : In einem Begleit-Briefwechsel zum schweizerisch-tschechoslowakischen Entschädigungsabkommen sichert der schweizerische Delegationsleiter, Antonio Janner, dem tschechoslowakischen Delegationsleiter, Julius Hajek, zu, den tschechoslowakischen Behörden die im Meldebeschluss von 1962 vorgesehenen Publikationen der Behörden (Verschollenerklärung, Erbenruf) «in möglichst zweckmässiger Form» zukommen zu lassen.

28. Februar 1972 : In einer bundesrätlichen Präsidialverfügung entscheidet Bundespräsident Nello Celio auf Antrag von Bundesrat Kurt Furgler trotz zweifelhafter Rechtsgrundlage, in Bezug auf nachrichtenlose Vermögen aus Oststaaten auf Verschollenheitsverfahren und Erbenrufe zu verzichten und

die aus Albanien, Bulgarien, Ungarn, Polen, der Deutschen Demokratischen Republik, Rumänien, der Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien stammenden Guthaben direkt auf administrativem Weg dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben.

26. März 1973 : Anlässlich der Unterzeichnung des schweizerisch-ungarischen Entschädigungsvertrages sichert die Schweiz in einem vertraulichen Begleit-Protokoll ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zu, Ungarn mit Fr. 325'000 dafür zu entschädigen, dass die Überweisung vakanter Gelder von verschollenen ungarischen Staatsbürgern in den Fonds «erblose Vermögen» den Heimfallanspruch des ungarischen Staates missachtete. Die ungarischen Gegenforderungen von insgesamt Fr. 400'000 wurden direkt mit der Entschädigungssumme zugunsten der enteigneten Schweizer Eigentümer von Fr. 1,8 Mio. verrechnet.

19. Februar 1975 : Die eidg. Finanzverwaltung, eidg. Kassen- und Rechnungswesen, Sektion Wertschriften und Anlagen, überweist auf Anweisung der Meldestelle aus dem Fonds «erblose Vermögen» den Betrag von Fr. 325'000 auf das beim Politischen Departement geführte Konto «EPD-Nationalisierungsentschädigung Ungarn». Die Rechtsgrundlage, der Bundesratsbeschluss vom 27. August 1965, hätte eine Vorlage an das Parlament verlangt.

3. März 1975 : In einem Bundesbeschluss beschliessen die Räte, die im Fonds «erblose Vermögen» verbliebenen Gelder zu einem Drittel der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und zu zwei Dritteln dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund zukommen zu lassen. Diese beiden Hilfswerke erhalten in zwei Zahlungen vom 17. Oktober 1975 und Anfang Februar 1980 insgesamt Fr. 1'060'034.91 bzw. Fr. 2'120'069.82, zusammen also Fr. 3'180'104.73.

15. August 1975 : Die eidg. Finanzverwaltung, eidg. Kassen- und Rechnungswesen, Sektion Wertschriften und Anlagen, überweist auf Anweisung der Meldestelle aus dem Fonds «erblose Vermögen» den Betrag von Fr. 463'954.55 auf das Konto «N» der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank. Die Rechtsgrundlage, der Bundesratsbeschluss vom 20. August 1965, hatte nicht vorgesehen, diese Gelder dem Fonds zu entnehmen.

20. August 1980 : Die eidg. Finanzverwaltung hebt das Konto Fonds «erblose Vermögen» auf.

Avertissement

Pour les raisons expliquées ci-dessus, les deux auteurs se sont répartis les sujets à traiter dans ce rapport qui peut être complété. Chaque historien a sélectionné et consulté les dossiers des Archives fédérales pour les sujets qu'il avait à étudier; il a ensuite rédigé le chapitre correspondant et l'a soumis à son collègue qui a fait des propositions de modifications ou de complèments.

Peter Hug est responsable pour les chapitres I.6 à 7; II, III.2 à 4, IV.7 à 11 et V.

Marc Perrenoud est responsable pour les chapitres I.3 à 5, III.1, IV.1 à 6; VI. et VII.

2. Problèmes des relations financières avec l'Axe et les Alliés pendant la guerre

Ce rapport ne vise évidemment pas à rappeler comment la Suisse a vécu les années 1939 à 1945, à l'ombre des Etats en guerre. Il convient néanmoins de rappeler que les principaux dirigeants de la politique économique suisse ont indiqué que les pressions économiques extérieures ont redoublé à la fin du conflit militaire. Dans un ouvrage rétrospectif, Heinrich Homberger, Directeur du Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie, analyse ainsi les années 1944-1945: «Paradoxalement, la plus grande menace économique survint lorsque les Alliés furent de nouveau à la frontière suisse, et militairement, on n'avait plus rien à craindre.»[3] Il rappelle les mesures de limitation des exportations commerciales et les restrictions économiques adoptées en fonction de la modification de la situation internationale. Homberger collaborait quotidiennement avec des hauts fonctionnaires fédéraux qui constatent la même évolution. Dans un rapport officiel publié en 1951, le Directeur de la Division du Commerce du Département de l'Economie publique (DEP), Jean Hotz situe aussi à partir de 1943 la période la plus difficile pour la défense économique du pays, notamment à cause des critiques adressées par les Alliés qui accusent les banques de collaborer trop étroitement avec l'Allemagne et l'Italie.[4] En effet, au cours des derniers mois du conflit en Europe, l'ensemble des mesures décidées par les Alliés pèse sur l'avenir même de la Suisse. Au début de 1945, le Département politique fédéral (DPF) considère que «c'est un véritable plan de guerre économique»[5] auquel est confrontée la Confédération.

Pendant les premiers mois de 1945, Walter Stucki joue le rôle primordial dans la conduite de la diplomatie helvétique. Le 9 février, lors d'une séance réunissant les plus hauts responsables économiques, Stucki affirme sa volonté d'agir pour rétablir l'image extérieure de la Suisse, car elle est réputée comme «le dernier refuge de la ploutocratie» et détestée à travers le monde[6].

Afin de préparer les réponses aux Alliés et d'élaborer les décisions annoncées par W. Stucki, le service du DPF spécialisé dans les questions financières rédige un long rapport sur «la politique alliée à l'égard des biens réputés pillés (looted property)». Les mesures prises par les associations professionnelles (banquiers, assureurs, avocats, marchands d'objets d'art, etc.) y sont retracées; mais, en conclusion il est indiqué que, «si bon nombre de mesures utiles ont déjà été prises pour empêcher que la Suisse devienne le refuge de richesses que l'Axe aurait amassées dans ses années de gloire, tout ce qui serait humainement possible d'entreprendre pour l'éviter n'a pas été fait et ne peut être fait aussi longtemps au moins que la Suisse reste fidèle aux principes du libéralisme économique et financier. Jusqu'ici, c'est le souci de sauvegarder les intérêts suisses en jeu qui a guidé les auteurs des mesures que l'on sait; il ne peut en être autrement de la part d'un pays neutre.»[7] En effet, il s'agit d'adopter une série de mesures afin de préserver la neutralité de la Confédération et la prospérité de la place financière suisse.[8]

Ce rapport est rédigé à la veille de l'arrivée à Berne de trois délégations représentant les gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis (notamment un proche collaborateur du Président Roosevelt, Laughlin Currie). A l'issue de ces négociations très importantes, le 8 mars 1945, le Président de la Délégation suisse, William Rappard, au nom du Conseil fédéral, prend l'engagement suivant: «Le Gouvernement suisse, agissant tant en son nom qu'au nom de la Principauté du Liechtenstein, affirme sa décision de s'opposer à ce que le territoire de la Suisse et celui de la Principauté soient utilisés pour la disposition, la dissimulation ou le recel des biens pris pendant la guerre illéga-

---

3 Heinrich Homberger, La politique commerciale de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale, trad. fr., Neuchâtel 1972, p. 115.

4 Jean Hotz, in L'économie de guerre en Suisse, 1939-1948, Berne 1951, p. 89.

5 Rapport du DPF du 28 mars 1945, publié in Documents Diplomatiques Suisses, vol. 15 (1943-1945), Berne 1992, p. 1028.

6 Procès-verbal de la conférence du 9.2.1945, E 2001(E)2/561.

7 Rapport de la Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger du DPF, du 14.2.1945, E 7800/1/66.

8 Cf. Marc Perrenoud, «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: politique de neutralité et relations financières internationales», Etudes et Sources: revue des Archives Fédérales Suisses, 1988, No 13-14, p. 91.

lement ou sous l'empire de la contrainte. Il déclare de plus que toutes facilités seront données aux propriétaires dépossédés pour revendiquer en Suisse et dans la Principauté les biens qui y seront trouvés, dans le cadre de la législation suisse telle qu'elle existe à ce jour ou telle qu'elle sera complétée dans l'avenir.»[9]

De plus, le Conseil fédéral s'engage «à faire, pour ses besoins propres, un recensement complet des biens et avoirs des personnes visées par les divers autres arrêtés de blocage édictés par le Gouvernement suisse dans le passé ou qu'il viendrait à édicter dans l'avenir.»[10]

D'autres engagements sont affirmés dans cet accord du 8 mars 1945, qui est souvent appelé l'«accord Currie» en raison du nom du Président de la délégation américaine.

L'engagement cité ci-dessus fait allusion aux mesures de blocage d'avoirs étrangers par le Conseil fédéral. En effet, à partir de 1940, le gouvernement suisse décide de bloquer les avoirs des pays occupés: le 26 avril 1940, les avoirs danois sont bloqués, puis le 21 mai 1940 ceux de la Norvège, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas. Après des discussions importantes, les avoirs français sont bloqués dès le 6 juillet 1940.[11] Les justifications de ces décisions sont diverses: il s'agit de disposer de capitaux étrangers afin de négocier d'éventuelles compensations avec des avoirs suisses à l'étranger, mais aussi d'empêcher des transferts de propriétés qui pourraient être contestés ultérieurement. Par la suite, ces mesures de blocage vont être étendues à d'autres pays, à cause de l'évolution des opérations militaires et en fonction de considérations politiques: en 1941, la Yougoslavie, la Grèce et l'URSS voient aussi leurs avoirs bloqués par le gouvernement suisse. Le 1er octobre 1943, une décision analogue touche les avoirs italiens; puis, le 20 décembre 1944, ce sont les avoirs croates, slovaques et hongrois. Préconisé par certaines personnalités depuis les années 1930, le blocage des avoirs allemands se heurte à de vives résistances, mais il est finalement décidé le 16 février 1945 et sera complété par des mesures ultérieures.[12]

Ces décisions soulèvent des problèmes considérables qu'il n'est pas possible d'examiner ici, si ce n'est pour évoquer les difficultés d'application effective de ces arrêtés: l'administration fédérale manque de compétences légales et de fonctionnaires spécialisés pour contrôler l'application effective de ces mesures de blocage; celles-ci ne remettent pas en cause le secret bancaire (notamment les safes peuvent toujours être utilisés librement). Néanmoins, le gouvernement fédéral dispose ainsi de la possibilité de mieux appréhender des transferts financiers internationaux. Les Alliés incitent donc le Conseil fédéral à utiliser cette situation pour débusquer des biens pillés ou cédés sous la contrainte lors de la domination de l'Axe sur l'Europe.

En outre, il convient de noter que les avoirs polonais ne sont bloqués qu'à partir de juillet 1945. Après l'invasion de la Pologne en 1939, le Conseil fédéral n'a pas pris de mesures comme celles qu'il décidera pour d'autres pays occupés. Par la suite, les échanges avec la Pologne seront intégrés dans le cadre du clearing germano-suisse. Le 3 juillet 1945, c'est à la demande du nouveau gouvernement de Varsovie que les avoirs polonais sont bloqués afin d'éviter des transferts en faveur des partisans du gouvernement de Londres.[13]

Au cours de l'année 1945, la Confédération doit négocier ses relations avec les vainqueurs de la guerre militaire. Il s'agit notamment d'appliquer les accords signés le 8 mars 1945. C'est pour cette raison qu'après des discussions délicates, le Conseil fédéral adopte le 20 août 1945 un arrêté «relatif à des mesures provisionnelles en cas d'actions en revendication portant sur des biens soustraits à leur propriétaire ou possesseur dans les territoires touchés par la guerre».[14] Puis, un arrêté «relatif aux actions

---

9 K I.1316.

10 Cf. aussi Documents Diplomatiques Suisses, vol. 15 (1943-1945), Berne 1992, pp. 986-987.

11 Cf. cette décision, cf. Documents Diplomatiques Suisses, vol. 13 (1939-1940), Berne, 1991, pp. 813-820.

12 Cf. Documents Diplomatiques Suisses, vol. 15 (1943-1945), Berne, 1992, pp. 763-769 et 910-912.

13 Cf. E 2001(E)1/324 et E 7110/1976/16/45.

14 Sur l'élaboration de cet arrêté, cf. E 2001(E)1967/113/442.

en revendication de biens enlevés dans les territoires occupés pendant la guerre» est publié le 10 décembre 1945 et sera complété par des diverses mesures au début de 1946.[15]

Au cours du processus d'élaboration et d'application de cet arrêté, les milieux bancaires multiplient les lettres, les séances et les publications afin de justifier farouchement leur secret professionnel.[16] Non seulement, ils s'opposent évidemment à toute investigation menée par des fonctionnaires étrangers, mais aussi à une extension des compétences de l'Office suisse de compensation qui est chargé de la recherche des biens pillés.

Le contexte international incite le gouvernement à agir: du 9 novembre au 21 décembre 1945 se tient à Paris la Conférence sur les réparations. Les pays qui y prennent part sont l'Albanie, les Etats-Unis d'Amérique, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Egypte, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Inde, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Tchécoslovaquie, l'Union de l'Afrique du Sud et la Yougoslavie. Dans l'Acte final, il est décidé d'affecter une part des réparations à la réhabilitation et au ré-établissement des victimes des nazis qui ne peuvent demander l'assistance d'aucun gouvernement. Le point C de l'article 8 de cet Acte prévoit que «les gouvernements des pays neutres seront priés de rendre disponibles à cette fin les avoirs dans lesdits pays appartenant à des victimes d'actes des nazis qui sont mortes sans héritiers.»[17] Dans l'immense majorité des cas, il s'agit évidemment de victimes de la barbarie antisémite. La Conférence de Paris prévoit donc d'aider les personnes qui y ont survécu et qui ne veulent pas retourner dans les pays où ils ont échappé de peu à la mort.

C'est dans ce contexte que les Alliés occidentaux invitent la Suisse à venir négocier à Washington. L'analyse de ces discussions sort du cadre du présent rapport et deux études historiques sont disponibles.[18]
Particulièrement complexes et ardues, les négociations de Washington portent principalement sur les avoirs allemands en Suisse et sur les biens spoliés (notamment l'or). En examinant le mémorandum adressé par les délégués alliés le 29 mars 1946, on constate que l'essentiel porte sur ces deux questions. C'est à la page 8 de ce document que, dans un paragraphe intitulé «autres questions pertinentes», se trouve le passage suivant: «Les délégations alliées désirent signaler quelques questions qui n'ont pas encore été discutées. Parmi ces questions figurent celles qui ont trait aux brevets, aux marques de fabrique et aux droits d'auteur; celles qui sont relatives à la propriété de réfugiés allemands morts sans héritiers; points de l'ordre du jour non encore examinés, etc. Ces questions sont mentionnées simplement pour indiquer qu'un accord satisfaisant doit comprendre des questions qui n'ont pas encore été discutées.»[19]

Lors d'une séance interne de la délégation suisse réunie le 2 avril 1946, Rappard rend compte d'une visite du colonel Bernard Bernstein[20] qui, «au nom d'une organisation juive», a demandé le «déblocage des fonds juifs», des «recherches des fonds juifs cédés sous la contrainte» et le versement «aux organisations juives des fonds laissés par des juifs morts sans héritier.»[21]

Le contenu essentiel de l'accord signé le 25 mai 1946 à Washington est publié dans la Feuille fédérale

---

15 Sur l'élaboration de cet arrêté, cf. E 2001(E)1967/113/443

16 Cf. notamment E 2001(E)1967/113/441 et E 6100(A)25/2333.

17 Cf. la lettre du DPF du 3.8.1946, E 2001(E)1967/113/374.

18 Cf. Marco Durrer, Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg, Bern-Stuttgart, Haupt, 1984, pp. 281 ss., et Linus von Castelmur, Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952), Zürich, Chronos, 1992, p. 27 ss.

19 E 2800/1967/61/76 et E 6100(A)25/2327.

20 A son sujet, cf. Catherine Schiemann, Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung, Chur, Rüegger 1991, pp. 201-202.

21 Cf. Procès-verbal du 2 avril 1946, E 2801/1968/84/29.

de la Confédération[22]. Toutefois, d'autres documents font partie intégrante de cet accord[23], mais ne sont pas publiés en 1946. Il s'agit notamment de deux lettres :

a) Les trois chefs des délégations alliées prient W. Stucki «de soumettre à la bienveillante considération de votre Gouvernement, dans l'intérêt des victimes des spoliations allemandes dont les biens seraient retrouvés en Suisse, la possibilité d'instituer une procédure administrative d'une nature simple et économique, tenant compte de la pauvreté et de la faiblesse de ces victimes.» En accusant réception de cette lettre, W. Stucki ajoute la phrase suivante: «Bien que je sois de l'avis que la législation mise en vigueur en Suisse ne se soit pas révélée insuffisante, je ne manquerai pas de porter votre voeu à l'attention de mon Gouvernement.»

b) En outre, W. Stucki écrit: «Au moment de la signature de l'Accord en date de ce jour, relatif aux biens allemands en Suisse, je vous confirme que mon Gouvernement examinera avec bienveillance la question des mesures nécessaires pour mettre à la disposition des trois Gouvernements alliés, à des fins d'assistance, le montant des biens en Suisse de victimes d'actions de violence perpétrées récemment par l'ancien Gouvernement allemand, qui sont mortes sans héritiers.»

De plus, les trois délégations alliées déclarent qu'elles «agissent également pour le compte des Gouvernements des pays suivants: Albanie, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Egypte, Grèce, Inde, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Tchécoslovaquie, Union de l'Afrique du Sud et Yougoslavie.»[24] On peut noter que la Pologne, la Hongrie et la Roumanie qui vont négocier des accords d'indemnisation avec la Suisse ne figurent pas sur cette liste.

En quelques semaines, les principales décisions consignées dans l'accord de Washington sont publiées, discutées et approuvées au terme d'une session parlementaire spéciale. Les députés, les juristes, les journalistes et le public intéressé expriment des réactions et des critiques, parfois vives. Plusieurs personnalités particulièrement influentes contestent les engagements décidés qui semblent contraires aux traditions suisses de respect des lois et de la propriété privée. En acceptant de liquider les avoirs déposés en Suisse par les Allemands résidant en Allemagne, le gouvernement suisse a été contraint par les Alliés de collaborer à une action internationale visant à exproprier les habitants de l'ancien IIIe Reich. La révélation des atrocités commises par les nazis a bouleversé les esprits et a contribué à faire accepter des concessions par la Suisse. Ce contexte très particulier des premiers mois de l'après-guerre a permis la signature de l'accord à Washington. L'application de ses différentes clauses soulèvera des problèmes considérables, voire interminables. La Suisse pourra utiliser l'évolution de la situation internationale (Guerre froide) pour aménager sa situation. Elle observera aussi attentivement les changements perceptibles dans les pays avec lesquels elle négocie, notamment les Etats-Unis d'Amérique. Dans le rapport sur des négociations qui ont réuni du 9 mai au 10 juin 1949 des délégués des quatre Etats signataires de l'Accord de Washington, il est notamment écrit, dans le paragraphe d'analyse de la situation générale: «Die hinter uns liegenden Verhandlungen gingen in einer Atmosphäre vor sich, die sich in jeder Hinsicht vorteilhaft von derjenigen unterscheidet, in welcher vor drei Jahren die Verhandlungen über das Abkommen von Washington geführt werden mussten. Während wir damals unter sehr starken Druck gesetzt worden waren, mit offenkundigem Misstrauen behandelt wurden und fast als verkappte Freunde von Hitler-Deutschland betrachtet worden sind, fanden wir dieses Mal, namentlich bei den amerikanischen Vertragspartnern, einen ausgesprochenen Geist der freundschaftlichen Verständigungsbereitschaft. Von der grossen amerikanischen Delegation von 1946 trat nicht ein einziges Mitglied mehr in Erscheinung. Wir hatten durchwegs mit neuen Leuten zu tun, die viel weniger unter jüdischem Einfluss stehen und die nicht vom Geiste Morgenthau's erfüllt sind.»[25]

---

22 Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'Accord financier conclu à Washington, (du 14 juin 1946), Feuille Fédérale, 1946, II, pp. 710-733.

23 Cf. K I.646 et E 2800/1967/61/76.

24 Cf. Feuille fédérale, 1946, II, p. 729.

25 E 2801/1968/84/98.

En d'autres termes, la démission en juillet 1945 d'Henry Morgenthau, Secrétaire d'Etat au Trésor américain depuis 1934, dont le plan tendant à vouer l'Allemagne exclusivement à l'agriculture avait été refusé par le nouveau Président Harry Truman, entraîne pour la Suisse un allégement des pressions qui semblaient menacer les fondements de sa place financière.[26] La marge de manoeuvre des Suisses s'élargit dans le nouveau contexte international. Plus le conflit entre les USA et l'URSS s'envenime, plus s'estompent les souvenirs de la guerre mondiale.

Dès mars 1946, William Rappard écrit à Max Petitpierre: «Depuis le départ de la trésorerie de M. Morgenthau, tous mes amis ici croient pouvoir constater une démobilisation graduelle de l'élément juif qui a longtemps tenu le haut du pavé à Washington, sous l'emprise du président Roosevelt, et un affaiblissement correspondant des vues agressives à l'égard de l'Allemagne, et par contrecoup à notre égard, qui caractérisait cet élément.[...] Si le diagnostic de la situation dans laquelle nous nous trouvons ici devait être conforme aux faits, il en résulterait que le temps travaille pour nous. Plus la menace soviétique s'étend sur les alliés occidentaux, plus celle de l'Allemagne nazie tend à s'atténuer dans leur esprit, et d'autre part mieux l'autorité du nouveau chef de la trésorerie s'affirmera dans les services administratifs dont il est responsable, et plus nous aurons de chances de persuader nos interlocuteurs du bien-fondé de nos thèses essentielles.»[27]

La dynamique de la Guerre froide va confirmer le pronostic de Rappard et permettre à la Suisse d'atténuer les critiques antérieures. Toutefois, les textes cités attestent de la permanence de réactions qui peuvent sembler anachroniques après 1945.

3. Remarques sur les diplomates suisses, l'antisémitisme et Israël

En effet, ces deux dernières citations de 1946 et 1949 montrent que les relations entre les négociateurs suisses et les milieux juifs sont fort problématiques. Il ne s'agit pas de textes isolés, mais d'une question plus fondamentale. En effet, la population juive a été longtemps victime de discriminations en Suisse. Il faut attendre 1866 et 1874 pour que les restrictions à la liberté et à l'égalité soient entièrement supprimées. Légalement, l'égalité des citoyens est garantie; mais force est de constater que la présence des Juifs dans le corps diplomatique suisse reste marginale: on peut remarquer quelques consuls, mais on ne trouve pas de diplomate de haut rang qui soit de confession israélite. Cette problématique est très complexe et devrait être étudiée historiquement de manière approfondie.[28] Dans le cadre d'un rapport intermédiaire, rédigé au terme d'un mois de recherches, il n'est pas possible d'exposer de manière satisfaisante cette question délicate. Il est néanmoins indispensable de rappeler quelques aspects qui déterminent le cadre dans lequel se développent les débats sur la question des avoirs en déshérence. Face aux politiques totalitaires, les facteurs structurels sont décisifs dans la perception des évolutions et dans l'élaboration des décisions prises par les représentants de la Suisse officielle.

Dans une étude sur la politique fédérale face aux réfugiés juifs en 1938[29], Daniel Bourgeois discerne «dans les organes de la diplomatie suisse des traces certaines d'antisémitisme de type idéologique». Citant les recherches d'Hans Beat Kunz «révélant que des diplomates suisses en poste en Europe orientale et à la centrale à Berne avaient *[dans les années 1920]* la conviction que les Juifs dirigeaient la révolution mondiale», Bourgeois évoque «la difficulté pour un Juif de faire carrière dans la diplomatie suisse de l'époque» de l'entre-deux-guerres. Certes, le deuxième conflit mondial bouleverse les attitudes des uns et des autres[30]. Toutefois, envisagées sur une longue durée, les structures culturelles

---

26 Sébastien Guex et Marc Perrenoud, «Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945», Traverse, n° 3, 1995, p. 126-138.

27 Lettre de W. Rappard à M. Petitpierre, du 22 mars 1946, publiée dans Victor Monnier, William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale, Genève-Bâle, 1995, p. 703.

28 Cf. Jacques Picard, Die Schweiz und die Juden, 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations-und Flüchtlingspolitik, Zürich, Chronos 1994.

29 Cf. Daniel Bourgeois, «La porte se ferme: la Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938», Relations internationales, n° 54, 1988, p. 186-187.

30 A ce sujet, il faut consulter dans les trois volumes des Documents Diplomatiques Suisses consacrés aux années 1939 à

et idéologiques qui imprègnent le milieu diplomatique helvétique perdurent après 1945. Dans ces conditions, les négociateurs helvétiques poursuivent de nombreux objectifs, mais le sort des populations juives ne figure pas parmi les préoccupations prioritaires et se heurte même à une certaine indifférence.

Il est caractéristique que, lors de la composition de la «Commission consultative pour la politique commerciale» nommée par le Conseil fédéral le 22 novembre 1949, les organisations représentées soient celles qui déterminent les relations extérieures (Vorort de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie, ASB, Union Suisse des Paysans, Fédération suisse du Tourisme, Union Syndicale Suisse et Fédération des Sociétés Suisses d'Employés); toutefois, alors que le Chef du DEP veille à ce que s'y trouve un représentant des milieux catholiques, on n'y remarque aucun Suisse de confession juive.[31] Dans le climat de consensus politique qui s'exprime par l'adoption des «articles économiques» dans la Constitution en 1947, le Conseil fédéral élargit la composition des commissions et des délégations en intégrant des personnalités syndicaux et socialistes. Désormais, dans les délégations suisses pour les négociations internationales, les hauts fonctionnaires côtoient des industriels, des banquiers, des hommes politiques et des dirigeants d'organisations professionnelles. Dans les délégations désignées pour négocier avec les pays de l'Est, cette tendance se manifeste clairement: les différentes composantes de la société suisse y sont présentes, sans que l'on ait jugé nécessaire d'y intégrer un délégué de confession juive.

Tout en se rassemblant face au monde extérieur pour défendre ses intérêts économiques, la Suisse s'affirme aussi comme le pays des activités humanitaires et généreuses.

Au plus fort de la guerre, ceux qui ont cherché à sauver des Juifs menacés se sont souvent heurtés aux décisions des autorités fédérales.[32] De manière générale, on doit dire que les instructions venues de l'administration allaient dans le sens d'une très grande prudence.[33] Des Suisses occupant des positions diplomatiques ont contribué à entraver les déportations: on peut citer René de Weck, Ministre de Suisse en Roumanie[34], Carl Lutz, Chef de la Division des intérêts étrangers à la Légation de Suisse à Budapest[35] ou Fritz Born, Délégué de l'Office suisse d'expansion commerciale en Hongrie. Dans les dernières semaines de la guerre, d'autres personnages négocient avec les dignitaires nazis, mais leurs motivations sont moins généreuses. Des tentatives d'arracher des Juifs à la mort sont parfois inspirées par l'appât du gain ou par des calculs politiques.[36]

D'autres initiatives, publiques et privées, sont prises de 1944 à 1948 pour augmenter l'aide de la Suisse aux victimes. C'est en particulier l'organisation du «Don Suisse»[37] qui est créé pour aider à panser les plaies de la guerre dans différents pays. Cette relance des activités humanitaires incite certaines

---

1945 les tables méthodiques qui indiquent les documents les plus importants.

31 Cf. notice de Rubattel, novembre 1949, E 7001(B)1/263.

32 Le présent rapport ne peut évidemment traiter ces questions, cf. le numéro 22 de la revue des Archives fédérales, Etudes et Sources: La Suisse et les réfugiés. 1933-1945, publié début décembre 1996.

33 Il faut renvoyer à divers chapitres de deux études approfondies: Jean-Claude Favez, Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis, Lausanne Payot, 1988. Gaston Haas, «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte...» 1941-1943. Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste, Basel, Helbing & Lichtenhahn 1994.

34 Cf. La Liberté du 1.10.1996: Sous le titre «Un diplomate qui a sauvé l'honneur», les historiens Evelyne Maradan et Alain-Jacques Tornare publient des écrits du diplomate et écrivent que «très tôt, de Weck s'entremet pour sauver des Juifs de la persécution nazie, ce qui n'était guère monnaie courante dans la diplomatie suisse.»

35 Actuellement très valorisée et commémorée, son activité suscitait en 1944 la méfiance des hauts fonctionnaires à Berne. Cf. la lettre de Lutz du 28.11.1944 publiée dans Documents Diplomatiques Suisses, vol. 15, op. cit., p. 773.

36 Cf. Yehuda Bauer, Juifs à vendre ? Les négociations entre nazis et Juifs 1933-1945, traduit de l'anglais par Denis Authier, Paris, Liania Levi, 1996. Les chapitres 11 et 12 traitent plus particulièrement des négociations en Suisse. Le rôle du pays neutre, épargné par la guerre et doté d'une monnaie convertible apparaît dans d'innombrables passages.

37 Cf. Le Don Suisse 1944-1948. Rapport général, Berne 1949. Plus de 194 millions de FS ont été récoltés pour financer des oeuvres de secours en Suisse et à l'étranger: les pays qui reçoivent les dons les plus importants sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la France, puis la Pologne (13,4 millions) et la Hongrie (10,9 millions). Cf. les statistiques publiées aux pages 234-235.

organisations juives à ménager la Suisse. Toutefois, les problèmes liés aux structures politiques et sociales de la Confédération demeurent: en conclusion d'une étude sur des activités humanitaires en 1945, Jean-Claude Favez note les limites de l'aide secourable et livre la réflexion suivante: «Après une si longue période de repliement sur soi-même, la Suisse éprouvait évidemment quelque peine à anticiper l'avenir. L'effort d'aide, y compris l'action du Don Suisse dans les pays libérés, aurait-il seul suffit à mieux faire accepter aux Occidentaux notre politique de neutralité précédente, si la désunion des vainqueurs n'avait pas rapidement plaidé en faveur de notre place singulière en Europe ? Cette question, dont la réponse est évidente, mais difficile à développer, mérite en tout cas d'être posée. Ne serait-ce que pour éviter que les Suisses, épargnés, mal informés et tentés, comme tous les peuples, de préférer le mythe à la connaissance du passé, ne croient que leur réelle générosité a contribué à les faire aimer de par le monde.»[38]

Si la Guerre froide et la vision mythique de la Confédération contribuent à maintenir la stabilité intérieure et extérieure de la Suisse, les séquelles de la guerre mondiale influent aussi sur les relations avec le mouvement sioniste. La doctrine officielle affirme désormais que la politique étrangère de la Suisse est fondée sur la neutralité, la solidarité, la disponibilité et l'universalité. Elle détermine les relations avec les pays de l'Est, mais aussi avec les Etats du Proche-Orient. Les échanges économiques et la présence suisse relativement importante dans les pays arabes (notamment environ 1'500 Suisses résidant en Egypte) incitent le DPF à une très grande prudence dans ses relations avec Israël: l'indépendance du nouvel Etat proclamée le 14 mai 1948 est reconnue de facto par le Conseil fédéral le 25 janvier 1949, puis de jure le 18 mars 1949.[39] En 1950, l'ouverture d'une Légation à Tel Aviv est décidée le 29 septembre, tandis que le nombre des Suisses en Israël dépasse 200 personnes et va augmenter rapidement en raison de l'installation de Juifs originaires d'Europe de l'Est[40]. D'emblée, les relations bilatérales sont déterminées par des contrastes, voire des conflits, comme le remarque l'Ambassadeur de Suisse en 1957: «Nombreuses sont les personnalités marquantes du pays qui connaissent la Suisse parce qu'elles y ont séjourné soit en qualité de réfugiés, soit parce que les portes de nos universités ou de notre économie leur avait été ouvertes. La Légation s'est toujours efforcée de cultiver cette amitié, bien qu'elle ait su qu'une certaine discrétion s'imposait afin de ne pas nuire aux importants intérêts suisses dans les pays arabes.»[41]

La question des avoirs en déshérence figure parmi les problèmes qui imprègnent les relations bilatérales. Comme l'écrit le Consul général de Suisse à Tel Aviv, Paul Ritter: «In der Schweizerpresse machte im Jahre 1950 die Angelegenheit der erblosen Vermögen die Runde, die zum Grossteil Juden aus Osteuropa gehören.»[42] Non seulement, le gouvernement israélien entreprend des démarches diplomatiques à Tel Aviv et à Berne pour revendiquer ces avoirs, mais la Suisse est visée par une virulente campagne de presse en 1950. «Die Heftigkeit derselben erreichte bald und für einige Wochen sogar Windstärke 10 und die jüdische Presse in New York und London lieferten den Chor zum vorgeschriebenen Leitmotiv.»[43] C'est l'accord d'indemnisation conclu avec la Pologne qui suscite ces polémiques.

Par ailleurs, il convient de signaler que, le 28 avril 1950, un consortium bancaire, dirigé par la Société de Banque Suisse, accorde au «Fonds National Juif» à Jérusalem un crédit de 25 millions de FS afin de financer, avec la garantie fédérale des risques à l'exportation, des achats en Suisse de biens d'équipement.[44]

---

38 Jean-Claude Favez, «Le proche et le lointain. L'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945», Revue Suisse d'Histoire, 1988, vol. 38, N° 4, p. 402.

39 Cf. E 2001(E)1972/33/78.

40 Les dossiers conservés aux Archives fédérales montrent plusieurs cas de Suisses victimes des ravages de la guerre, puis des nationalisations dans les pays de l'Est.

41 Rapport d'activité de l'Ambassade de Suisse à Tel Aviv pour l'année 1957, E 2400 Tel Aviv 1.

42 Rapport d'activité du Consulat général de Suisse à Tel Aviv pour l'année 1950, E 2400 Tel Aviv 1.

43 idem. Cf. aussi E 2200 Tel Aviv 1969/134/9.

44 Cf. la notice du DEP du 14.9.1950, E 7800/1/23. Sur les problèmes des relations économiques bilatérales, cf. E 2200

Au cours des années suivantes, les relations entre Israël et les banques suisses semblent évoluer de manière contrastée: les autorités israéliennes réitèrent des manifestations de méfiance à l'égard des établissements financiers suisses, tandis qu'une partie de la clientèle de ceux-ci vient y déposer des montants acquis grâce à l'accord de réparation conclu entre Israël et l'Allemagne.[45]

En 1965, en ouvrant la 15e assemblée générale du Groupement suisse pour le Commerce avec Israël, le banquier qui préside la séance souligne la consolidation économique d'Israël qui dispose désormais de réserves importantes en devises. «Er erinnert ferner daran, dass die Schweiz Israel kurz nach der Staaten-Gründung ein grösseres Kreditanleihen gewährt hat und seither beträchtliche Kapitalien sowohl aus der Schweiz wie auch über die Schweiz in Israel investiert worden sind.»[46]

Au cours des années 1970, le nombre des Suisses en Israël dépasse 2'000 personnes, tandis que l'essor des échanges commerciaux et financiers continue malgré les difficultés provoquées par la situation politique au Proche-Orient.[47]

Les problèmes des relations entre les autorités suisses et les milieux juifs sont aussi traités dans le chapitre III.2. En effet, il s'agit d'une question particulièrement importante. De même, il s'avère nécessaire, dans cette introduction, d'esquisser les rapports entre les banquiers suisses et les fonctionnaires fédéraux.

4. Remarques sur les relations des milieux bancaires et de l'Administration fédérale

Après 1945, la mémoire du conflit mondial se façonne par des discours officiels qui dessine une vision du rôle de la Suisse pendant la guerre. C'est notamment le cas d'un rapport publié par le Conseil fédéral en 1947: «Au milieu de l'Europe bouleversée, la Suisse devint une terre où chacun chercha asile pour sa personne ou pour ses biens. L'afflux de capitaux fut tel qu'en 1941 déjà notre établissement d'émission dut édicter des restrictions aux transferts de capitaux provenant de pays rattachés au dollar, d'abord à l'égard d'étrangers, puis des Suisses peu après.»[48]

Si ce texte évoque clairement la prospérité de la place financière, il passe sous silence les milliers d'expulsions de personnes qui n'ont pas pu trouvé asile en Suisse.[49] L'image de la Suisse à l'étranger s'affirme durablement comme celle d'un refuge pour les capitaux protégés grâce au secret bancaire. Celui-ci est contesté à l'issue du conflit mondial: d'une part, en Suisse, certains proposent de l'assouplir afin de mieux lutter contre la fraude fiscale et de financer l'augmentation considérable des dépenses fédérales à cause de la défense militaire et économique[50]; d'autre part, des pressions viennent de l'étranger afin de rechercher des capitaux en fuite et des biens pillés. Les critiques françaises contre le secret bancaire sont largement antérieures aux années 1930: les autorités fiscales considèrent que les banques de Suisse occidentale fondent une partie de leur prospérité sur la gestion des capitaux français.[51]

A ces aspects structurels, s'ajoutent au cours de la guerre, les interventions des Alliés qui cherchent à exproprier ceux qui ont profité de la domination de l'Axe sur l'Europe et à éviter la dissimulation de

---

Tel Aviv 1969/134/9.

45 Rapport d'activité de l'Ambassade de Suisse à Tel Aviv pour l'année 1959, E 2400 Tel Aviv 1.

46 L'orateur est Samuel Scheps, vice-président de la Banque de Crédit internationale à Genève, cf. E 2001(E)1978/84/804.

47 Cf. notice du 23.8.1973 sur les relations économiques bilatérales, E 2001(E)1988/16/828.

48 XXXIVe Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (du 25 février 1947), publié dans la Feuille fédérale, 1947, p. 15.

49 Sur cette opposition, cf. les analyses de Jakob Tanner, Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich, Limmat Verlag, 1986, p. 260.

50 Cf. notamment les exposés de la BNS du 28.1.1946 et de l'ASB du 27.3.1946, en réponse au postulat du conseiller national Paul Meierhans, E 6100(A)24/2181.

51 Cf. Marc Perrenoud, «La diplomatie suisse et les relations financières avec la France (1936-1945)», in Les relations commerciales et financières de la Suisse avec les Grandes Puissances (1914-1945), Actes du Colloque organisé à l'Université de Lausanne les 28 et 29 juin 1996 par Sébastien Guex, sous presse.

richesses susceptibles de financer une nouvelle guerre. Bref, pour de nombreuses raisons, le secret bancaire suisse est visé par des attaques croisées, ce qui rend les banquiers helvétiques particulièrement virulents dans la défense d'un des fondements de leur prospérité.

Dès le 2 mars 1945, lors de l'Assemblée générale de la SBS, le Président du Conseil d'Administration, Rudolph Speich expose les «tâches futures des banques suisses»: il précise que «les banquiers suisses ne peuvent comprendre que certains milieux, généralement étrangers, puissent parler d'une accumulation auprès des banques suisses, au cours de la guerre, d'énormes fonds» pour le compte d'étrangers. Après avoir démenti cette assertion qui témoigne d'une «méconnaissance des faits réels», Speich expose ses objectifs et ses recommandations pour la politique économique suisse. Il annonce que le «commerce extérieur demeurera du point de vue financier essentiellement du ressort des banques commerciales». Certes, les circonstances et les risques nés de la guerre ont entraîné l'Etat à intervenir directement dans les relations économiques extérieures. «Or, la Confédération accorde son appui à l'exportateur de manière bien plus élégante par le moyen de la garantie contre les risques à l'exportation.»[52] Il convient donc, pour des raisons budgétaires et politiques, de réduire le rôle de l'Etat qui doit assurer une certaine sécurité aux transactions économiques, sans en contrôler trop étroitement le développement.

Tandis que les banques veulent jouer à nouveau leur rôle spécifique et primordial dans les relations extérieures, le Directeur de la Division du Commerce préconise de continuer «l'étroite collaboration» entre les administrations publiques et les «cercles économiques intéressés», comme il l'explique lors de son discours devant l'assemblée annuelle de l'ASB du 27 septembre 1947.[53]

Le démantèlement des structures de l'économie de guerre s'effectue progressivement au cours des années qui suivent la fin des hostilités. Les milieux bancaires occupent évidemment une place primordiale, disposant d'informations sur les échanges financiers qu'ils sont les seuls à contrôler. L'évolution de la situation internationale atténue la méfiance des Alliés qui se préoccupent moins des banques suisses que des menaces communistes. Les précautions diplomatiques adoptées en 1945 et 1946 face aux Alliés ne sont plus nécessaires. Les représentants de l'ASB peuvent donc être nommés par le Conseil fédéral dans les délégations officielles chargés de conclure les accords économiques.[54]

5. Problèmes des relations économiques avec les pays de l'Est européen après la guerre

En 1945, les échanges économiques de la Suisse avec les pays de l'Est européen acquièrent une importance nouvelle, comme l'écrit Pascal Bulliard: «Il s'agit pour la Suisse de trouver des partenaires commerciaux pour remplacer le vide à l'exportation laissé par l'Allemagne et de diversifier ses lieux d'approvisionnement en matières premières notamment, afin de ne pas trop dépendre du bloc économique anglo-saxon.»[55]

Confrontés à la méfiance, voire à l'hostilité des Alliés, les dirigeants suisses s'efforcent de justifier leurs décisions, de montrer l'utilité pour les adversaires de l'Axe d'une Suisse indépendante pendant la guerre. Afin d'élargir leur marge de manoeuvre, les autorités suisses cherchent à développer les relations avec les pays de l'Est. Au nom de la neutralité et de l'universalité de la politique étrangère, il s'agit de ne pas se laisser englober dans l'un des camps qui se disputent le monde après 1945. Sur le plan des options idéologiques, politiques et sociales fondamentales, il est clair que la Suisse se range du côté des démocraties occidentales et de l'économie de marché. Toutefois, le Conseil fédéral refuse de participer explicitement à une alliance politique ou militaire. Les dirigeants suisses considèrent que le rôle de la Suisse doit consister à maintenir une passerelle entre l'Est et l'Ouest. Des arguments di-

---

52 Cf. Société de Banque Suisse, Bulletin N° 1, mars 1945, p. 3-4.

53 Cf. le résumé de l'exposé de Jean Hotz, E 2800/1967/61/88.

54 Cf. Marc Perrenoud, «La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)», Itinera, Fasc. 18: La Suisse dans le système international de l'après-guerre, 1996, pp. 130-145.

55 Pascal Bulliard, «Les relations économiques entre la Suisse et l'Europe orientale au sortir de la Deuxième Guerre mondiale», Etudes et Sources, n° 21, 1995, p. 130.

plomatiques et des facteurs économiques contribuent à justifier ce contact avec les deux blocs. Les expériences accumulées de 1939 à 1945 soulignent les risques de dépendre d'un seul bloc. Bref, pour des raisons internes (économiques) et externes (neutralité), les relations avec l'Europe de l'Est doivent être maintenues, si ce n'est amplifiées.

En fonction de ces considérations, les autorités suisses vont négocier et conclure entre 1945 et 1950 de nombreux accords avec les Pays de l'Est. Il faudra attendre les années 1970 pour observer une deuxième vague de négociations aboutissant à des accords.

Afin de situer les conditions dans lesquelles se déroulent ces négociations, il convient de fournir des statistiques sur les Suisses en Europe de l'Est, sur les investissements suisses dans ces pays et sur les relations commerciales.

a) Les Suisses en Europe de l'Est

Une statistique des *Suisses immatriculés* dans les postes consulaires suisses en Europe de l'Est indique l'évolution de la présence helvétique dans ces pays.[56].

TABLEAU 1: NOMBRES DE SUISSES DANS LES PAYS DE L'EST

	Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Tchécoslovaquie	URSS	Yougoslavie
1937	150	550	850	1480	920	1100	340
1948	35	250	475	435	305	65	120
1952	22	88	247	66	139	61	106
1962	14	45	151	28	78	35	81

Il s'agit évidemment d'indications, car il faudrait y ajouter les doubles-nationaux et les personnes qui ne sont pas immatriculées dans les postes consulaires. De plus, il convient de mentionner qu'en 1937, plus de 550 Suisses résidaient dans la région de Danzig, 170 en Estonie, 210 en Lettonie et 150 en Lituanie. De plus, selon les estimations sur le nombre de Suisses dans la partie de l'Allemagne occupée par les troupes soviétiques, il s'y trouvait environ 5'000 Suisses à la fin de 1949 et 4'000 en 1952.

b) Investissements suisses

On sait que l'estimation des investissements internationaux est particulièrement délicate, notamment au lendemain d'une guerre qui a entraîné des destructions considérables et des perturbations monétaires qui bousculent les taux de change. En mai 1948, la Division du Commerce, plus précisément Max Troendle, estime dans un rapport approuvé par le Conseil fédéral que les investissements suisses en Europe centrale atteignent 1,2 milliards de FS.[57]

On peut compléter cette information en précisant que le total de capitaux placés par la Suisse à travers le monde peut être estimé à 12,5 à 17,7 milliards de FS dans l'immédiat après-guerre.[58]

Diverses enquêtes organisées de 1939 à 1948 permettent de dresser le tableau suivant qui contient aussi les montants globaux dans les pays de l'Est, puis de confronter ces chiffres aux indications sur les biens nationalisés qui se trouvent dans un rapport de 1949 pour la Commission des Affaires étrangères du Conseil des Etats.[59]

---

56 Ce tableau se base sur des rapports et des statistiques plus précises dressés par les représentations consulaires suisses à l'étranger et analysés par la Police fédérale des étrangers. Cf. E 2001 (D)1/40, E 2001(E)1968/83/153, E 2004(B)1971/13/107 et E 2004 (B) 1974/53/149.

57 Cf. la proposition du DEP du 14.5.1948 au Conseil fédéral, E 71001/1967/32/Polen.890.0/1294.

58 Cf. Marc Perrenoud, «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)», In: Die Schweiz in der Weltwirtschaft - La Suisse dans l'économie mondiale, sous la dir. de Paul Bairoch et Martin Körner, Zürich: Chronos, 1990, pp. 371-389.

59 «Notice sur le traitement des Suisses dans les pays de l'Est européen», du 4.3.1949, E 2800/1967/59/4.

TABLEAU 2: INVESTISSEMENTS SUISSES ET NATIONALISATIONS DANS LES PAYS DE L'EST

	Estimations globales des investissements suisses (en milliers de FS) (selon diverses enquêtes organisées entre 1938 et 1948)	Biens suisses frappés par les mesures de nationalisation (en milliers de FS) (en 1949)
Pologne	300 à 360'000	100'000
Yougoslavie	226 à 300'000	110'000
Hongrie	285 à 300'000	60'000
Tchécoslovaquie	162'000	120'000
Bulgarie	60'000	20'000
Roumanie	100'000	75'000

Au cours des années suivantes, les négociations permettront d'obtenir des indemnisations, même si les sommes versées seront loin de compenser les montants nationalisés. De plus, les difficultés économiques des pays de l'Est ne leur permettront pas de tenir leurs engagements prévus dans les accords signés avec la Suisse. Un tableau dressé à l'intention de la Commission des douanes du Conseil national résume ainsi la situation en 1954:[60]

TABLEAU 3: INDEMNISATIONS À LA SUITE DES NATIONALISATIONS
(en milliers de FS courants)

Pays	Indemnité globale prévue		Echéance au 30.6.1954	Sommes versées au 30.6.1954
Yougoslavie	[en 1948]	75'000	41'250	19'061
Pologne	[en 1949]	53'500	17'326	9'767
Tchécoslovaquie	[en 1949]	71'000	47'350	47'350
Hongrie	[en 1950]	29'981	16'837	16'837
Roumanie	[en 1951]	47'975	36'287	36'287
Totaux		277'756	159'050	129'302

Confrontées à ces mesures de nationalisations, les entreprises suisses tentent de négocier directement les indemnisations, mais ces tentatives aboutissent à des impasses. Malgré certaines réticences, les autorités fédérales acceptent finalement de négocier avec les Etats de l'Est afin d'obtenir une indemnité globale due à la Suisse. C'est donc la Confédération qui assume ensuite la tâche d'indemniser les personnes lésées par les nationalisations. Les propriétaires pouvaient être tentés d'exiger des dédommagements basés sur des estimations exagérées de leurs biens nationalisés. A la fois pour obtenir des montants globaux des Etats étrangers et pour arbitrer d'éventuels conflits entre les créanciers suisses, une Commission des indemnités de nationalisation est créée en 1948.[61] Présidée par Max Troendle, elle est composée par des représentants de l'Administration et des milieux privés (notamment le Vorort). Elle répartit les sommes versées par les Etats étrangers en faveur des propriétaires. L'idée principale qui inspire les décisions des autorités fédérales, c'est d'éviter une répétition de l'expérience faite avec l'URSS. En traînant en longueur et en prolongeant sans cesse les entretiens, l'URSS a réussi à gagner suffisamment de temps pour éviter de devoir verser des indemnités. En 1948, le Conseil fédéral décide qu'il importe de lier la question des échanges commerciaux avec celle des nationalisations, lors des négociations commerciales avec les pays de l'Est et de conclure, si possible rapidement, les négociations. Deux tâches s'imposent à Troendle et ses collaborateurs: ne pas se laisser entraîner dans

60 Procès-verbal de la Commission des douanes du Conseil des Etats, 14.9.1954, E 1050.15/1995/516/1. Selon Raymond Probst, le total des versements à des propriétaires suisses atteint 300 millions de FS en 1971. Cf. Raymond Probst, «Aussenwirtschaftbeziehungen und Aussenwirtschaftspolitik gegenüber den Staatshandelsländern», in Alois Riklin e.a. (Hg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern und Stuttgart, Paul Haupt, 1975, p. 752.

61 Cf. le procès-verbal du Conseil fédéral du 13.7.1948, E 1004.1 1/495.

des négociations interminables et juger du montant acceptable de l'indemnité globale.[62] La Suisse réussit à obtenir des concessions, car les Etats qui ont nationalisé des secteurs économiques ont toujours besoin de crédits et de devises. Sollicitées, les banques suisses posent leurs conditions: elles demandent des concessions de la part des pays étrangers et elles exigent la garantie fédérale comme condition à l'octroi de crédits.

c) Relations commerciales

En 1945, les milieux d'affaires s'intéressent particulièrement à l'Europe de l'Est dans l'espoir d'y trouver les matières premières et les débouchés commerciaux qui pourraient suppléer l'effondrement de l'Allemagne, principal partenaire économique de la Suisse. Les échanges commerciaux avec ces pays ravagés par la guerre, puis dominés par des régimes communistes ne répondront pas aux attentes de l'immédiat-après-guerre et ne parviendront même pas à atteindre la part que ces pays occupaient avant 1939 dans le commerce extérieur de la Suisse.

62 Cf. le procès-verbal du Conseil fédéral du 10.12.1948 «Nationalisierungsmassnahmen in Osteuropa», E 9500.2/1976/18/2.

TABLEAU 4: IMPORTATIONS EN SUISSE PROVENANT DES PAYS DE L'EST
(en millions de FS courants)

	1938	1948	1949	1951	1953	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
URSS	29.0	21.3	11.7	23.4	17.4	35.9	42.8	37.5	30.9	23.8	25.1	30.0	25.4	26.8	35.0
Allemagne de l'Est		28.3	15.6	26.4	22.7	31.2	30.4	22.3	18.9	22.3	25.8	28.7	21.1	23.4	27.2
Pologne	25.8	62.7	29.3	35.2	31.1	28.7	38.9	30.0	32.9	30.0	36.1	49.1	47.8	46.5	45.3
Tchécoslovaquie	57.2	146.8	95.3	73.7	47.0	57.3	68.3	71.9	65.6	65.2	61.2	79.1	76.3	68.2	71.6
Hongrie	25.6	27.8	49.3	29.9	14.1	33.7	46.1	29.4	28.8	37.3	33.0	43.7	48.9	66.1	84.7
Bulgarie	5.1	5.3	8.3	2.8	4.4	4.9	4.8	4.2	5.1	3.9	7.6	7.2	5.3	7.2	7.1
Roumanie	25.0	6.2	2.6	1.6	11.4	7.9	9.5	11.4	17.4	7.0	20.2	28.5	27.4	26.4	39.5
Total des importations en Suisse provenant des pays de l'Est	167.7	298.4	212.0	193.1	148.1	199.6	240.8	206.7	199.6	189.6	209.0	266.3	252.2	264.6	310.4
Importations provenant des pays de l'Est par rapport au total des importations en Suisse	10.4%	6.0%	5.6%	3.3%	2.9%	3.1%	3.2%	2.4%	2.7%	2.3%	2.2%	2.3%	1.9%	1.9%	2.0%

TABLEAU 5: EXPORTATIONS SUISSES VERS LES PAYS DE L'EST
(en millions de FS courants)

	1938	1948	1949	1951	1953	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
URSS	10.1	32.9	24.3	21.6	12.4	18.6	8.0	15.1	9.9	18.8	44.8	37.9	30.0	50.8	43.0
Allemagne de l'Est		3.4	6.9	22.5	29.3	34.4	25.3	21.7	23.3	25.8	24.6	30.1	21.2	23.7	23.3
Pologne	22.5	33.9	51.6	43.2	28.4	30.5	36.2	42.2	46.5	56.5	56.5	55.9	42.1	43.5	41.0
Tchécoslovaquie	44.0	128.1	89.6	96.2	32.0	49.1	65.8	74.3	63.7	67.3	65.5	62.5	58.9	57.5	68.7
Hongrie	15.2	33.0	50.7	43.4	21.4	23.3	15.5	24.7	28.0	33.2	32.9	34.3	34.6	34.9	45.4
Bulgarie	4.1	4.3	8.6	5.3	3.1	7.1	8.6	10.3	6.5	9.7	10.0	10.9	8.2	11.4	14.7
Roumanie	14.0	16.9	17.2	29.2	20.6	11.2	10.5	7.5	10.9	32.0	30.5	48.5	56.4	54.1	41.1
Total des exportations suisses vers les pays de l'Est	109.9	252.5	248.9	261.4	147.2	174.2	169.9	195.8	188.8	243.3	264.8	280.2	251.5	276.2	277.5
Exportations vers les pays de l'Est par rapport au total des exportations suisses	8.3 %	7.4 %	7.2 %	5.6 %	2.8 %	3.1 %	2.7 %	2.9 %	2.8 %	3.3 %	3.3 %	3.1 %	2.6 %	2.6 %	2.4 %

TABLEAU 6: SOLDES DE LA BALANCE COMMERCIALE AVEC LES PAYS DE L'EST
(en millions de FS courants)

	1938	1948	1949	1951	1953	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
URSS	- 18.9	11.6	12.6	- 1.8	- 5.0	- 17.3	- 34.8	-22.4	-21.0	-5.0	+19.7	+7.9	+4.6	+24.0	+8.0
Allemagne de l'Est		- 24.9	- 8.7	- 3.9	6.6	3.2	- 5.1	-0.6	+4.4	+3.5	-1.2	+1.4	+0.1	+0.3	-3.9
Pologne	- 3.3	- 28.8	22.3	8.0	- 2.7	1.8	-2.7	+12.2	+13.6	+26.5	+20.4	+6.8	-5.7	-3.0	-4.3
Tchécoslovaquie	- 13.2	- 18.7	- 5.7	22.5	- 15.0	- 8.2	- 2.5	+2.4	-1.9	+2.1	+4.3	-16.6	-17.4	-10.7	-2.9
Hongrie	- 10.4	5.2	1.4	13.5	7.3	- 10.4	- 30.6	-4.7	-0.8	-4.1	-0.1	-9.4	-14.3	-31.2	-39.3
Bulgarie	- 1.0	- 1.0	0.3	2.5	- 1.3	2.2	3.8	+6.1	+1.4	+5.8	+2.4	+3.7	+2.9	+4.2	+7.6
Roumanie	- 11.0	10.7	14.6	27.6	9.2	3.3	1.0	-3.9	-6.5	+25.0	+10.3	+20.0	+29.0	+27.7	+1.6

6. Die Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu den Comecon-Staaten bis zu den siebziger Jahren

Spätestens 1951 zeichnete sich ab, dass die teilweise sehr hochgespannten Erwartungen der Schweizer Handelsdiplomatie und Exportwirtschaft in die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern sich nicht realisieren liessen. Nach der 1949 erfolgten Gründung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) und den tiefgreifenden Umstrukturierungen der Volkswirtschaften ging die Lieferfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Staaten stark zurück und damit deren Möglichkeit, im Rahmen des Clearingverkehrs die notwendigen Mittel zur Abnahme schweizerischer Waren aufzubringen. Während Schweizer Exportkreise vorab an der Lieferung von Konsumgütern wie Textilien, Uhren und Käse interessiert waren, fragten die Comecon-Staaten eher hochtechnologische Investitionsgüter wie Werkzeugmaschinen nach, was nicht zuletzt wegen der westlichen Embargopolitik (Cocom) zu erheblichen Schwierigkeiten führte. In der Folge stagnierte der schweizerisch-osteuropäische Handel unter den Bedingungen des Kalten Krieges auf niedrigem Niveau (vgl. Tab. 4-6).

Erst im Verlauf der sechziger Jahre eröffnete die Ost-West-Entspannung neue Handlungsspielräume. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre weitete sich der Handelsverkehr der Schweiz mit sieben Comecon-Staaten (Sowjetunion, DDR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien) vorab exportseitig wieder deutlich aus. Der seit 1959 bestehende schweizerische Handelsbilanzüberschuss vervielfachte sich zwischen 1965 und 1970 von Fr. 11,7 Mio. auf Fr. 326,3 Mio. und half damit, das stets hohe Handelsbilanzdefizit der Schweiz mit den OECD-Ländern zu mildern. Zwischen der Schweiz und den Comecon-Staaten bildete sich ein starkes Interesse heraus, die inzwischen über 20 Jahre alten Wirtschaftsverträge den neuen Gegebenheiten anzupassen. «Angesichts der veränderten Voraussetzungen erscheinen die noch von den Nachkriegsverhältnissen geprägten Vertragsinstrumente im Wirtschaftssektor in mancher Hinsicht überholt. Auch die betreffenden Staaten selbst hegen den Wunsch, diese Instrumente zu revidieren und zu modernisieren», schrieb der schweizerische Bundesrat in seinem Aussenwirtschaftsbericht vom August 1971[63], um seine im Februar 1971 beschlossene «neue Osthandelspolitik» umzusetzen. Zur Diskussion stand laut Bundesrat nicht zuletzt der gebundene Zahlungsverkehr, der inzwischen «einen beträchtlichen Teil seiner wirtschaftlichen Funktionen eingebüsst» hatte[64], da er eigentlich eine bilateral ausgeglichene Handelsbilanz vorausgesetzt hätte. Es gelang Anfang der siebziger Jahre, mit allen Comecon-Staaten – 1975 zuletzt mit der DDR – entsprechende Wirtschaftsabkommen abzuschliessen, die die Konvertibilität der Währungen einführten und somit den gebundenen Zahlungsverkehr abschafften, den Handelsaustausch auf eine moderne Grundlage stellten und zur Einsetzung gemischter Regierungskommissionen zur steten Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen führten.

Für die Schweizer Diplomatie hatte die Ablösung der «obsolet gewordenen Nachkriegsabkommen»[65] aber eine Klärung der seit Mitte der fünfziger Jahre offen gebliebenen Entschädigungsfragen zur Voraussetzung gehabt (vgl. Tab. 7). Am 27. Juni 1967 unterzeichnete der Bundesrat mit der Tschechoslowakei, am 26. März 1973 gleichzeitig mit den neuen Wirtschaftsverträgen auch mit Ungarn neue Entschädigungsabkommen zur Abgeltung von Schweizer Liegenschaftsbesitz, den diese beiden Staaten noch nach Abschluss der ersten Entschädigungsabkommen von 1949 bzw. 1950 nationalisiert hatten. Den neuen Wirtschaftsverträgen gingen Ergänzungen zu den ersten Entschädigungsabkommen mit Jugoslawien und Polen am 3. Juni 1959 bzw. 26. Juni 1964 voraus. Diese Zusätze waren notwendig geworden, da diese beiden Länder ihren 1948 bzw. 1949 eingegangenen Zahlungsverpflichtungen nur ungenügend nachgekommen waren (vgl. Tab. 3).

---

63 Bundesrat: 82. Bericht betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 28.9.1956/28.9.1962 getroffenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland sowie über andere handelspolitische Fragen, 25.1.1971, BBl 1971 I 41.

64 Bundesrat: 83. Bericht über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland und andere handelspolitische Fragen, 11.8.1971, BBl 1971 II 625.

65 Bundesrat: Sechster Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 21.1.1976, BBl 1976 I 776.

TAB. 7. ÜBERBLICK ÜBER DIE VON DER SCHWEIZ MIT MITTEL- UND OSTEUROPÄISCHEN LÄNDERN ABGESCHLOSSENEN ENTSCHÄDIGUNGSABKOMMEN

Bulgarien	26.11.1954	
Jugoslawien	27.09.1948	ergänzt am 03.06.1959
Polen	25.06.1949	ergänzt am 26.06.1964
Rumänien	03.08.1951	
Tschechoslowakei	22.12.1949	ergänzt am 27.06.1967
Ungarn	19.07.1950	Zweitvertrag 26.03.1973

Quelle: EDA, Sektion für Entschädigungsabkommen, Zusammenstellung vom 23. Oktober 1995.

Am schwierigsten gestaltete sich die Beziehung der Schweiz zur DDR. Bis am 12. Dezember 1972 unterhielten die beiden Staaten keine normalen diplomatischen Beziehungen, da der Bundesrat aus Rücksicht auf die bundesdeutsche Hallstein-Doktrin der DDR bis dahin die Anerkennung verweigert hatte. 1975 war die DDR das einzige Staatshandelsland, mit dem die Schweiz immer noch das Clearing unterhielt[66]. Neben ideologischen Motiven standen nicht zuletzt hohe Entschädigungsforderungen enteigneter Schweizer Eigentümer der von der Schweizer Exportwirtschaft gewünschten Normalisierung der Handelsbeziehungen mit der DDR entgegen. Als der Bundesrat am 12. Juli 1972 mit der DDR den Austausch von Handelsmissionen vereinbarte, deponierte Nationalrat Walter Bräm beim Bundesrat eine entrüstete Kleine Anfrage, wonach im Falle der DDR Leistung und Gegenleistung nicht ausgewogen seien, «im Gegenteil: Tatsache ist, dass die DDR unserem Land aus verstaatlichten Vermögenswerten Hunderte von Millionen Franken schuldig ist und mit der bekannten Zermürbungstaktik einseitige Vorteile erstrebt.» Der Bundesrat antwortete, bereits die Vereinbarung vom 12. Juli 1972 habe eine Klausel über die Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten enthalten, und er werde sich der Entschädigungsfrage annehmen[67].

Die Ernennung und Instruierung der Delegation zur Aufnahme von Entschädigungsverhandlungen mit der DDR erfolgte aber erst am 13. November 1974 und führte trotz grossen Anstrengungen schweizerischerseits nie zum Ziel. Es wird deshalb in diesem Bericht darauf verzichtet, die entsprechenden, äusserst umfangreichen Akten auf die Frage der nachrichtenlosen Vermögen hin zu untersuchen. Trotz eines weiteren Vorstosses vom 25. November 1974, in dem Nationalrat Walter Bräm erneut von den «schweizerischen Unterhändlern im Umgang mit der DDR gröbere Handschuhe» forderte, unterzeichnete der Bundesrat am 27. Juni 1975 mit der DDR ein Handels- und Wirtschaftsabkommen, das nun auch mit diesem Land den veralteten Clearingverkehr aufhob[68]. Der Bundesrat stellte in diesem Zusammenhang klar, es liege «im Interesse eines mit der Weltwirtschaft so eng verbundenen Landes wie der Schweiz, alle verfügbaren Möglichkeiten zur Ausweitung bestehender und zur Gewinnung neuer Märkte auszuschöpfen»[69]. Ideologische und andere Bedenken waren gegenüber dieser Absichtserklärung zweitrangig.

Der wirtschaftliche Erfolg im Gefolge der neuen Abkommen war beträchtlich. Als die Schweizer Wirtschaft 1975 in die schwerste Krise seit den dreissiger Jahren stürzte, bildeten die gegenüber dem Vorjahr erneut von Fr. 1,767 Mia. auf Fr. 1,911 Mia. um 8 Prozent angestiegenen Schweizer Exporte nach den sieben Comecon-Staaten eine willkommene Konjunkturstütze, waren die übrigen Ausfuhren doch gleichzeitig um über 6 Prozent zurückgegangen. Zwischen 1970 und 1975 verdoppelte sich der

66 Bundesrat: Fünfter Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 6.8.1975, BBl 1975 II 673.

67 Nationalrat Walter Bräm, Kleine Anfrage, Nationalisierungsentschädigungen der DDR, 19.3.1973; Antwort des Bundesrates, 4.6.1973, Amtl. Bull. NR 1973 1001.

68 Handels- und Wirtschaftsabkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, 27.6.1975, BBl 1975 II 702.

69 Nationalrat Walter Bräm, Interpellation, Haltung gegenüber der DDR, 25.11.1974; Antwort des Bundesrates, 4.6.1973, Amtl. Bull. NR 1973 1001.

Anteil der Comecon-Staaten am Schweizer Gesamtexport von 2,6 Prozent auf 5,7 Prozent, und gleichzeitig verdreifachte sich der so von der Schweiz erwirtschaftete Handelsbilanzüberschuss von Fr. 326 Mio. auf Fr. 1'025 Mio. (vgl. Tab. 8). Dies verschärfte aber die Devisenprobleme der Comecon-Staaten, die, das schweizerische Exportinteresse geschickt ausnutzend, ihren Heimfallanspruch an den in der Schweiz liegenden vakanten Vermögenswerten ihrer verschollenen Staatsbürger vor dem Hintergrund dieser neuen Serie von Wirtschaftsabkommen teilweise ein zweites Mal durchzusetzen vermochten.

TAB. 8. DIE ENTWICKLUNG DES SCHWEIZERISCHEN AUSSENHANDELS MIT COMECON-STAATEN, 1965/70/75
(in Millionen Schweizer Franken)

	1965 Einfuhr	1965 Ausfuhr	1965 Bilanz	1970 Einfuhr	1970 Ausfuhr	1970 Bilanz	1975 Einfuhr	1975 Ausfuhr	1975 Bilanz
Sowjetunion	52.6	66.0	13.4	115.1	214.7	99.6	312.1	468.2	156.1
DDR	33.0	36.1	3.1	58.5	110.8	52.3	59.8	185.4	125.6
Polen	57.3	63.0	5.7	67.8	120.7	52.9	102.6	456.3	353.7
CSFR	85.3	81.5	-3.8	142.2	186.5	44.3	170.3	270.2	99.9
Ungarn	86.8	48.5	-38.3	138.4	104.3	-34.1	133.6	263.8	130.2
Bulgarien	9.5	29.8	20.3	17.6	53.3	35.7	23.5	98.1	74.6
Rumänien	23.9	35.2	11.3	37.7	113.3	75.6	84.9	169.4	84.5
Total	348.4	360.1	11.7	577.3	903.6	326.3	886.8	1911.4	1024.6
Anteil am Gesamthandel	2.2%	2.8%		2.1%	2.6%		2.6%	5.7%	

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, div. Jahrgänge.

7. Die vier wichtigsten mit Entschädigungsabkommen und nachrichtenlosen Vermögen befassten Behörden

Die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz zu Mittel- und Osteuropa und die Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte von Naziopfern lag in der Kompetenz von vorab vier Behörden, die entsprechend der in der Schweiz nur schwach koordinierten Verwaltung mit einer gewissen Selbständigkeit je unterschiedliche Interessen vertraten und entsprechende Massnahmen ergriffen.

1. Die zentrale Zuständigkeit zur Ausgestaltung des Warenaustauschs und des Zahlungsverkehrs der Schweiz lag bei der *Handelsabteilung* (seit 1978 Bundesamt für Aussenwirtschaft) im eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Die Leitung der Schweizer Delegationen für Verhandlungen über Handels- und andere Wirtschaftsabkommen lag innerhalb der Handelsabteilung meist in der Verantwortung des Delegierten für Handelsverträge. Nach dem Krieg war dies neben Paul Keller und Hans Schaffner insbesondere Max Troendle, der vorab in Mittel- und Osteuropa aktiv war. Dort leitete er allein 1945 und 1947 12 Schweizer Delegationen zur Aushandlung neuer Handels- und Zahlungsabkommen. Als der Verkehr mit Osteuropa schwieriger wurde, liess er sich 1955 als Botschafter nach Japan versetzen. In den sechziger und siebziger Jahren waren es vorab Albert Weitnauer und Raymond Probst, die die Schweizer Delegationen zur Aushandlung der neuen Serie von Wirtschaftsabkommen mit den Oststaaten leiteten.

Die Handelsabteilung arbeitete seit jeher eng mit dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Zürich) zusammen, der Zentralorganisation aller bedeutenden Handelskammern und Branchenverbände. Wichtigstes Verbindungsglied war während fast drei Jahrzehnten der «achte Bundesrat» Heinrich Homberger, der 1939-1950 Direktor und danach bis 1965 Delegierter des Vorortes war. Homberger gehörte auch der vom Bundesrat im September 1939 eingesetzten sogenannten

«Ständigen Verhandlungsdelegation» an, die während des Krieges die meisten Wirtschaftsabkommen der Schweiz aushandelte und neben Homberger vom damaligen Direktor der Handelsabteilung (EVD), Jean Hotz, und dem Leiter der Finanzsektion in der Abteilung für Auswärtiges (EPD), Robert Kohli, geleitet wurde.

2. In der Zuständigkeit des EPD (ab 1979 eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) lagen die Finanzaussenbeziehungen der Schweiz. Vorsteher des EPD waren 1945-1961 Bundesrat Max Petitpierre, 1961-1965 Friedrich Traugott Wahlen, 1966-1970 Willy Spühler und 1970-1978 Pierre Graber.

Innerhalb des EPD war 1941 zur Betreuung von Finanzfragen in der Abteilung für Auswärtiges die erwähnte Finanzsektion von Robert Kohli entstanden. Die Leitung der Abteilung für Auswärtiges ging am 9. Januar 1945 an den bisherigen Schweizer Botschafter in Paris und Vichy, Walter Stucki, über. Dies war eine sehr starke Position, da es bis 1946 neben der Abteilung für Auswärtiges im EPD nur noch eine zweite Verwaltungseinheit, die politisch wenig bedeutsame Abteilung für fremde Interessen, gab. Stucki leitete auch die schwierigen Verhandlungen der Schweiz mit den Westalliierten vom 18. März bis 25. Mai 1946 in Washington.

Während Stucki in Washington verhandelte, beschloss der Bundesrat auf Antrag von Max Petitpierre am 25. März 1946 eine tiefgreifende Reorganisation des EPD und gliederte die bisherige Abteilung für Auswärtiges in vier neue Abteilungen auf. Gleichzeitig vertraute er die Leitung der wichtigsten Abteilung, jener für Politische Angelegenheiten, Alfred Zehnder an, der den Banken weit genehmer war als Walter Stucki. Die Finanzsektion von Robert Kohli wertete der Bundesrat zu einer selbständigen Abteilungen für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten auf (im folgenden kurz «*EPD-Rechtsabteilung*», ab 1950 «*EPD-Rechtsdienst*» genannt). Die drei übrigen EPD-Abteilungen waren jene für Verwaltungsangelegenheiten, für internationale Organisationen und für Information und Presse. Der auf diese Weise zurückgestufte Walter Stucki erhielt neu den Titel «Delegierter des Bundesrates für Spezialfragen». Als Präsident der «Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington» blieb Stucki aber weiterhin die starke Figur in allen Fragen zur Bewältigung der Altlasten, die die Finanzbeziehungen der Schweiz zu Hitlerdeutschland hinterlassen hatten. So leitete er auch die Schweizer Delegation zur Aushandlung der sogenannten Ablöseabkommen von 1952, einem doppelten Vertragswerk der Schweiz mit den Westalliierten und mit der Bundesrepublik Deutschland.

Für Fragen der nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern war im EPD die erwähnte Abteilung Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten zuständig. Die Leitung lag 1946-1948 in der Obhut von Reinhard Hohl und war dann vorübergehend vakant. 1950 wurde die EPD-Rechtsabteilung wieder zurückgestuft und erneut der Abteilung für Politische Angelegenheiten unterstellt. Im EPD-Rechtsdienst waren während Jahren in verschiedenen Funktionen vorab Prof. Rudolf Bindschedler, Botschafter Emanuel Diez und Dr. Henri Zoelly mit den nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern befasst.

Auch die Aushandlung von Entschädigungsabkommen lag im Kompetenzbereich des EPD. Die Verteilung der erhaltenen Globalabgeltungen übertrug der Bundesrat am 13. Juli 1948 der gleichzeitig neu geschaffenen «Kommission für Nationalisierungsentschädigungen». Mit Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 stellten sie die Räte auf eine einheitliche Rechtsgrundlage und ergänzten sie um eine Rekurskommission[70].

---

70 Bundesbeschluss über die Bestellung einer Kommission und einer Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen, 21.12.1950, Vollziehungsverordnungen, 17.4.1951, AS 1951 365, 367, 372; Revision AS 1966 21; zur Ablösung vgl. Bundesrat: Botschaft zu einem Bundesgesetz über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland, 17.9. 1979, BBl 1979 II 1157; Bundesgesetz über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland, 21.3.1980, Verordnung 1.12.1980, AS 1980 1819, 1823.

3. Die zweite zentrale Zuständigkeit für Fragen der nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern lag bei der *eidg. Justizabteilung* im eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD). Am 22. Januar 1952 übertrug der Bundesrat dem EJPD zudem die Federführung in dieser Angelegenheit[71]. Die Justizabteilung hatte aber weiterhin alle wichtigen Fragen im Einvernehmen mit dem EPD-Rechtsdienst zu entscheiden, ab 1961 zudem im Einvernehmen mit dem Volkswirtschafts- und dem Finanz- und Zolldepartement[72]. Vorsteher des EJPD waren 1941-1951 Eduard von Steiger, 1952-1958 Markus Feldmann, 1959 Friedrich Traugott Wahlen, 1960-1971 Ludwig von Moos und 1972-1982 Kurt Furgler.

4. Eine Sonderstellung nahm *die Schweizerische Verrechnungsstelle in Zürich* ein, die der Bundesrat am 2. Oktober 1934 als selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt mit gemischten Organen geschaffen hatte, der auch privatrechtliche Rechts-, Handlungs- und Vermögensfähigkeit zukam. Sie erfüllte zwar staatliche Aufgaben, bei deren Durchführung sie an die Weisungen der zuständigen Bundesbehörden gebunden und mit hoheitlicher Befehlsgewalt ausgestattet war; sie war aber vom Bund unabhängig, und ihre Statuten bezeichneten neben dem Bund auch die Schweizerische Nationalbank, den Vorort des Handels- und Industrievereins, die Schweizerische Bankiervereinigung und die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung als ihre Mitglieder. In der täglichen Arbeit war die Verrechnungsstelle aber sehr selbständig und entwickelte einen hohen, technokratisch zupackenden Sachverstand, der nicht zuletzt bei den Banken auf wenig Gegenliebe stiess.

Die wichtigste Aufgabe der Verrechnungsstelle bestand anfänglich in der Überwachung und Abwicklung des schweizerischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehrs aufgrund der mit dem Ausland abgeschlossenen Clearingverträge. Während des Krieges war die Verrechnungsstelle zudem mit dem Vollzug der gegenüber 16 Ländern verfügten Vermögens- und Zahlungssperren beauftragt. Die alles andere überragende Bedeutung erhielt die Verrechnungsstelle aber im Gefolge der Currie-Mission und dem Washingtoner Abkommen zur Durchführung der vom Bundesrat am 16. Februar 1945 eingeführten Sperre der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, der am 29. Mai 1945 eingeführten Meldepflicht über deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz aufgrund des Washingtoner- und der Ablöseabkommen sowie der Zertifizierung der schweizerischen Vermögenswerte in den USA[73]. Betreffend diesen bis 1960 sukzessive abgewickelten Aufgaben unterstand die Verrechnungsstelle der von Walter Stucki präsidierten «Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington». Besonders bei der Liquidation der deutschen Vermögenswerte spielten auch die nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern eine wichtige Rolle[74]. Die Verrechnungsstelle zählte kurz vor Abschluss des Liquidationsverfahrens per 31. Dezember 1958 356 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, am 31. Juli 1959 noch deren 85. 20 Jahre später wurde sie aufgelöst. In den sechziger und Anfang der siebziger Jahre führte sie u.a. noch den erst 1973/75 abgeschafften Clearingverkehr mit den Comecon-Staaten durch.

Am 17. Juli 1959 beantragte der damalige EJPD-Vorsteher Friedrich Traugott Wahlen dem Bundesrat vergeblich, die Durchführung des geplanten Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser (Meldebeschluss) der Verrechnungsstelle zu übertragen. Der Bundesrat entschied am 14. Februar 1961, diese Aufgabe der eidg. Justizabteilung im EJPD zu übertragen[75], und verzichtete damit auf die gewaltige institutionelle Erfahrung der Verrechnungsstelle im Aufspüren von Vorgängen, die Berufs- und Geschäftsgeheimnissen aller Art unterstanden. Statt dessen errichtete der Bundesrat mit der Vollziehungsverordnung zum Meldebeschluss vom 10. Juni 1963 *innerhalb der Justizabteilung* eine völlig neue Verwal-

---

71 Bundesrats-Sitzung vom 22.1.1952, Auszug aus dem Protokoll, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2), auch in E 4110 (A) -/37 Bd 75 (M.8).

72 Bundesrats-Sitzung vom 14.2.1961, Auszug aus dem Protokoll, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

73 Max Schwab: Verrechnungsstelle, in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd 2, Bern 1955, S. 504-506.

74 Vgl. dazu unten, Abschnitt II.9.

75 Vgl. dazu unten, Abschnitt III.2.

tungseinheit, die «*Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer*»[76]. Bei ihr waren in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bis acht, dann noch vier Personen beschäftigt. Die Leitung hatte bis zu seinem Tode Ende 1969 Hans Weber inne. 1970 stand die Meldestelle unter der Leitung des 1966 in den Ruhestand getretenen, ehemaligen Direktors der Justizabteilung, Edgar Mottier. Mottier wurde unterstützt vom langjährigen Mitarbeiter Karl Schwarz, der im August 1964 von der eidg. Steuerverwaltung in die Meldestelle übergetreten war. 1971 ging die Leitung der 1973 aufgelösten Meldestelle ganz an Schwarz über, der 1975 auch für die Liquidation des Fonds «erblose Vermögen» besorgt war.

76 Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 10.6.1963, AS 1963 433.

II. Vermögen ohne Kundenkontakt und die Schweiz : Fallbeispiele zur rechtlich-administrativen Situation

Unter nationalsozialistischer Herrschaft beging der deutsche Staat Verbrechen von nie dagewesenem Ausmass. Die Charta der Vereinten Nationen von 1945, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die anlässlich der Nürnberger Prozesse (1945-1949) erstmals geahndeten «Verbrechen gegen die Menschlichkeit» bildeten Versuche, dieser Erfahrung Rechnung zu tragen.

Die Schweiz war an diesen Bestrebungen zur Fortentwicklung des Völkerrechts höchstens am Rande beteiligt. Der Bundesrat prägte 1945 den Begriff des «Sonderfalles», der das internationale Abseitsstehen begründen sollte. Eine Anpassung der Rechtsbestände an die Probleme, die sich aus den Verbrechen des deutschen Staates über dessen Zusammenbruch hinaus ergaben, erfolgte nur sehr zaghaft.

Dies zeigte sich auch in Bezug auf die nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern in der Schweiz. Bis 1962 kam es zu keiner Sondergesetzgebung. Trotzdem war eine Fülle von Verlassenschaften verschollener Nazi- und Kriegsopfer zu regeln. Welche Probleme sich dabei in rechtlicher und administrativer Hinsicht ergaben, sollen die folgenden Fallbeispiele veranschaulichen.

Am ehesten zum Ziel gelangten Ansprecher auf in der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi- und anderen Kriegsopfern, wenn die Erben wie im nachfolgend geschilderten *Fall Reginek* ihre Ansprüche kannten und die Rechtmässigkeit ihrer Forderungen mit einem Todesschein und einer Erbbescheinigung nachweisen konnten. Im *Fall Berliner* verfügte der Ansprecher zwar über beglaubigte Erbschaftsdokumente, wusste aber nicht, auf welcher Schweizer Bank die vermuteten Vermögenswerte liegen mochten. In den *Fällen Courten, Beetschen und Bezirksgericht Kreuzlingen* bestand zwar ein legitimer Anspruch auf einen bekannten Nachlass, es war aber unklar, ob der Erblasser, ein Ausländer, überhaupt tot oder verschollen war. Noch schwieriger wurde es, falls Ansprecher weder den Tod des Erblassers noch ihre Erbberechtigung noch das Vorhandensein eines Nachlasses beweisen konnten (*Fälle Mastbaum, Diamant, Wohlin*). Der *Fall Trachsel* weist darauf hin, dass es Banken gab, die die Zinszahlungen auf Guthaben ohne Kundenkontakt einstellten und diese nach Ablauf der Verjährungsfrist ihren Reserven zuwiesen. Der *Fall Dunajewski* zeigt, dass Schweizer Behörden mehrfach von einem vakanten Vermögenswert Kenntnis erhalten konnten, ohne diese Information weiterzureichen. Er bildete auch einen Präzedenzfall, dass die Verrechnungsstelle vakante Vermögen nicht verbeiständete. Zum immer wieder zitierten Heimfallanspruch fremder Staaten beim Fehlen natürlicher Erben liessen sich in der zur Verfügung stehenden Zeit interessanterweise keine Fälle finden. Der *Fall Bertha Jacobsohn* verweist darauf, dass bei der Liquidation deutscher Vermögenswerte Täter- und Opfervermögen nicht unterschieden wurden und sich daraus spezifische Problemstellungen ergaben. Der *Fall Frieda Lindemann* schliesslich verweist auf die Engführung des Opferbegriffes im Meldebeschluss; zudem werden Schwierigkeiten erörtert, die sich aus der Nicht-Anerkennung der DDR ergaben, und es wird auf weitere «schwarze Löcher» verwiesen, in denen vakante Vermögen im Zusammenhang der Sperre-, Melde- und Ablöseverfahren verschwunden sind.

1. Mit Todesschein und Erbbescheinigung: Der Fall Reginek

Im Fall der Verlassenschaft von Dr. phil. Hans Reginek, den die Gestapo am 14. Juli 1941 kurz nach seiner Einlieferung ins Konzentrationslager Auschwitz ermordet hatte, verfügten die Ansprecher sowohl über Todes- als auch Erbberechtigungsscheine. Den Tod von Hans Reginek bestätigte ein Telegramm des Lagerkommandanten an die Ehefrau Lydia Reginek-Kochalski vom 15. Juli 1941. Die Erbberechtigung der Ehefrau und der minderjährigen Tochter Eliane bescheinigte das Amtsgericht Rybnik am 5. März 1942. Beide Scheine trugen verschiedene Stempel, die die Echtheit der Dokumente bestätigten. Den Todesschein autorisierte am 4. September 1948 der Leiter des Polnischen Verbandes ehemaliger politischer Gefangener der Hitlergefängnisse und der Konzentrationslager P.Z.b.W.P., Harasimowicz Roman, in Swidnica mit einem Stempel. Die Echtheit der Erbbescheini-

gung bestätigten am 27. Oktober 1947 der Leiter der Hypothekarabteilung des Burggerichtes Rybnik und am 24. Mai 1950 zusätzlich die Stadtverwaltung Strzegom, Kreis Swidnica[77].

Der KZ-Tod von Hans Reginek wurde in der Schweiz aktenkundig, da die Erbberechtigten, die inzwischen neu verheiratete Witwe Lydia Koziolkiewicz-Kochalski, und die Tochter Eliane Reginek, Erbanspruch auf ein Haus im Tessin erhoben. Der 1879 in Oberschlesien (Ostpreussen) geborene Hans Reginek hatte an der Universität Zürich studiert, unterrichtet und am 13. Mai 1932 die Casa Regina in Melide gekauft[78]. Sein Bruder, ein katholischer Priester, rettete sich bei Ausbruch des Krieges durch Flucht in die USA[79]. Witwe und Tochter des Ermordeten überlebten den Krieg in Breslau. Am 24. Juni 1950 teilte ihnen die Schweizerische Verrechnungsstelle mit, dass die Liegenschaft in Melide zuerst als vermuteter deutscher Besitz unter die Sperrebeschlüsse von 1945 und den Liquidationsauftrag gemäss Washingtoner Abkommen von 1946 gefallen war. Inzwischen habe die Verrechungsstelle aber den nicht-deutschen Charakter der Eigentumsverhältnisse anerkannt und habe die Liegenschaft von der Sperre befreit[80].

Am 18. September 1958 siedelte Lydia Koziolkiewicz-Kochalski nach Melide über, erhielt dort eine Daueraufenthaltsgenehmigung (Niederlassung C)[81] und ersuchte darum, die Liegenschaft auf ihren Namen im Grundbuch einzutragen. Der Vollzug des Erbganges erwies sich aber als schwierig. Das Justizdepartement des Kantons Tessin wollte sich zuerst mit Schreiben vom 24. September 1958 an die Justizabteilung im eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) vergewissern, dass die erwähnten Dokumente, der Todesschein und die Erbbescheinigung, tatsächlich anerkannt werden könnten[82]. Die Justizabteilung verneinte dies und forderte den beglaubigten Nachweis, «dass es sich bei dem in Rede stehenden Dokument um eine getreue Abschrift des Originalerbscheins handelt – was möglicherweise aus dem mit einem zum Teil unleserlichen Stempel versehenen polnischen Schlusstext hervorginge – und dass das darin erwähnte Amtsgericht in Rybnik die zur Feststellung der Erben des Dr. phil. Hans Reginek zuständige Behörde war». Konkret forderte die Justizabteilung eine Autorisierung durch die zuständigen polnischen Oberbehörden, die ihrerseits durch den Schweizerischen Botschafter in Warschau zu legalisieren sei[83].

Nachdem Lydia Koziolkievicz-Kochalski ein weiteres Mal ihren Erbanspruch geltend gemacht hatte[84], erklärte das Justizdepartement des Kantons Tessin, massgebend sei das polnische Recht, das mit Dekret vom 6. Juni 1945 alle Gerichtsentscheide auf polnischem Territorium unter deutscher Besatzungsmacht als null und nichtig erklärt habe; ein Erbgang sei deshalb ausgeschlossen[85]. Die eidg. Justizabteilung argumentierte differenzierter, der Bezirk Rybnik habe bis 1922 zu Preussen gehört, wo auch unter Polnischer Staatshoheit bis 1946 das deutsche Bürgergesetzbuch massgebend gewesen sei, was das polnische Burggericht von Rybnik am 27. Oktober 1947 anerkannt habe. Demnach könne

---

77 Lagerkommandant, Geheime Staatspolizei Breslau, Telegramm an Lilli Reginek, Breslau, 15.7.1941; Amtsgericht Rybnik, Erbbescheinigung an Ehefrau Lydia Reginek, geborene Kochalski, und Tochter Eliane Reginek, 5.3.1942, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7). Die Autoren danken Guido Koller, der eine umfassende Erhebung aller Schweizer Flüchtlingsakten vornahm, für den Hinweis auf den Fall Reginek.

78 Lydia Reginek an EPD, 15.9.1969, E 4264 1985/57 Bd 250 (Dossier Reginek, Hans, M 15532).

79 Roberto von Aken, Anwalt und Notar in Lugano, an EJPD, Polizeiabteilung, 12.11.1948, E 4264 1985/57 Bd 250 (Dossier Reginek, Hans, M 15532).

80 Gemäss Lydia Koziolkievicz an Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, 25.3.1959. E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7). Lydia Reginek hatte sich bereits am 19. November 1948 über einen Anwalt und Notar in Lugano danach erkundigt, ob ihr Ehemann das Schweizer Bürgerrecht erworben hatte; vgl. EJPD, Polizeiabteilung (W. Meyer) an Dr. Lydia Reginek, Melide, 22.9.1969, E 4264 1985/57 Bd 250 (Dossier Reginek, Hans, M 15532).

81 Gemäss Lydia Reginek an EPD, 15.9.1969, E 4264 1985/57 Bd 250 (Dossier Reginek, Hans, M 15532).

82 Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, il Segretario di concetto, an EJPD, Justizabteilung, 24.9.1958, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

83 EJPD, Justizabteilung, an Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, 6.10.1958, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

84 Lydia Koziolkievicz-Kochalski an Ufficio cantonale dei Registri, 25.3.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

85 Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, il Segretario, an EJPD, Justizabteilung, 26.3.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

der Erbschein grundsätzlich als ausreichende Grundlage für den Grundregistereintrag gelten, sofern das Dokument durch die zuständigen polnischen Behörden und die Schweizer Botschaft in Warschau beglaubigt werde[86]. Nachdem Lydia Koziolkievicz-Kochalski das EJPD ermächtigt hatte, entsprechende (gebührenpflichtige) Schritte einzuleiten[87], gelangte die Justizabteilung am 25. Mai 1959 an die Schweizer Botschaft in Warschau und bat diese, die verschiedenen Beglaubigungen beizubringen[88]. Das polnische Aussenministerium, das erst nach dreifacher Aufforderung antwortete[89], autorisierte den Todesschein und die Erbbescheinigung. Nachdem auch die Schweizer Botschaft diese Autorisierung beglaubigt hatte[90], empfahl die eidg. Justizabteilung den Tessiner Behörden, den Erbgang zu vollziehen. Die Gebühr betrug Fr. 26.-[91].

Fazit: Falls Ansprecher wie im Falle Reginek über beglaubigte Todesscheine und Erbbescheinigungen verfügten, stellte sich die Frage, wie kooperativ insbesondere Regierungen aus Oststaaten waren, diese erneut zu autorisieren. Der Fall Reginek zeigt immerhin, dass die polnische Regierung im Jahre 1959 zu einem solchen Schritt Hand bot und damit einer nach der Schweiz ausgewanderten polnischen Staatsbürgerin den Antritt eines Westvermögens ermöglichte.

2. Mit Erbbescheinigung, aber ohne Bankdokumente: Der Fall Berliner

Franz Berliner gelangte am 27. Juli 1951 erstmals an den Bundespräsidenten und EJPD-Vorsteher Eduard von Steiger und ersuchte diesen, ihm in der Schweiz bei der Suche nach vermuteten Vermögenswerten seines Vaters, Herman(n) Berliner, beizustehen. Dieser war zuletzt in Bielitz bzw. Bielsko (Polen) wohnhaft gewesen und wurde, wie auch seine Frau, während des Krieges in Auschwitz ermordet. Franz Berliner war nach eigenen Aussagen der einzige überlebende Erbe. Er gab an, über alle erforderlichen und in letzter Instanz vom Schweizer Konsul in Warschau bestätigten Erbschaftsdokumente zu verfügen. Das Problem bestand darin, dass Franz Berliner den Namen der Schweizer Bank nicht kannte, wo die vermuteten Vermögenswerte seines ermordeten Vaters liegen mochten[92]. Die Justizabteilung übermittelte zuständigkeitshalber die Akten an das EPD[93]. Dieses teilte Berliner am 19. Oktober 1951 mit, «dass es mit Rücksicht auf das Bankengeheimnis schwierig sein wird, die erwähnten Werte ausfindig zu machen». Es empfahl Berliner, sich an die Schweizerische Bankiervereinigung in Basel zu wenden, machte ihn aber «schon jetzt darauf aufmerksam, dass erfahrungsgemäss solche Fälle nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Interessenten einlässliche Angaben über Art und Umfang der Vermögenswerte sowie vor allem hinsichtlich der Legitimation zu machen vermögen»[94].

Offensichtlich führten die Anfragen von Berliner bei der Bankiervereinigung zu keinem Ergebnis. Sieben Jahre später, am 14. August 1958, gelangte er nochmals an den Bundespräsidenten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, damals Thomas Holenstein, Vorsteher des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes. Diesmal schilderte Berliner noch ausführlicher, dass seine eines gewaltsamen

---

86 EJPD, Justizabteilung, an Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, 5.5.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

87 Lydia Koziolkievicz-Kochalski an EJPD, Justizabteilung, 11.5.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

88 EJPD, Justizabteilung, an die Schweizer Botschaft in Warschau, 25.5.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

89 Schweizer Botschaft in Warschau an das polnische Aussenministerium, 21.8.1959, und, zur Erinnerung, 1.10.1959 und 4.11.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

90 Schweizer Botschaft in Polen (Charles-Albert Wetterwald) an EJPD, Justizabteilung, 1.12.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7).

91 EJPD, Justizabteilung (Arthur Wenger), an Ticino, Dipartimento cantonale di Giustizia, 22.12.1959, E 4110 (A) 1973/83 Bd 23 (1961/23/7). Eine Anfrage an das Archivio Cantonale des Kantons Tessin vom 7.11.1996, ob das Dipartimento di Giustizia des Kantons Tessin dem Grundbucheintrag schliesslich zugestimmt hatte, blieb bis am 11.1.1997 unbeantwortet.

92 Franz Berliner, Südafrika, an Bundespräsident Eduard von Steiger, 27.7.1951, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

93 EJPD, Justizabteilung (Wenger) an EPD, Finanzangelegenheiten, 20.9.1951, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

94 EPD, Politische Angelegenheiten (Emanuel Diez), an Franz Berliner, 19.10.1951, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

Todes erlegenen Eltern 1925 auf Grund allgemeiner Krisenstimmung ihr gesamtes Vermögen auf einer Schweizer Bank hinterlegt hätten, er durch all die Jahre des Elends, schwersten Leidens und Krankheit deren Namen aber vergessen habe. Nach seiner Rückkehr aus Russland 1946 habe aber ein polnisches Gericht mit gleichzeitiger Beglaubigung des damaligen Schweizerischen Konsulates in Warschau seine Erbberechtigung als einziger Hinterbliebener bestätigt[95]. Auf dem Umweg über die eidg. Finanzverwaltung gelangte das Schreiben erneut zum EPD, das diesmal die Anfrage selbst an die Bankiervereinigung weiterleitete[96]. Diese schrieb an Berliner in ihm wahrscheinlich nicht geläufiger französischer Sprache zurück, sie sei bereit, falls er dies wünsche, ihm die Bedingungen bekannt zu geben, unter denen sie allenfalls bereit wäre, nach den sogenannt erblosen Vermögen zu forschen[97]. Worin diese Bedingungen bestanden, teilte die Bankiervereinigung Berliner in diesem Schreiben aber nicht mit.

Aus den Akten im Schweizerischen Bundesarchiv ist nicht ersichtlich, ob Berliner der Bankiervereinigung 1951 und 1958 den in der Regel mit einem erheblichen Aufwand verbundenen, gebührenpflichtigen Auftrag erteilte, Nachforschungen über den Verbleib des Vermögens seines Vaters anzustellen.

Weitere sechs Jahre später, am 20. Mai 1964, gelangte Franz Berliner erneut an das EPD und erkundigte sich unter Bezugnahme auf seinen Briefwechsel mit Bundespräsident Eduard von Steiger von 1951 nach dem Ort der Vermögenswerte, die sein in Auschwitz ermordeter Vater in der Schweiz hinterlassen habe. Berliner hatte genaue Kenntnis vom Meldebeschluss von 1962, der auf Gesetzesstufe Instrumente bereitstellte, um auf Schweizer Banken hinterlegte und nie abgeholte Vermögen aufzufinden. Es war ihm auch bekannt, dass die Inventarisierung der nachrichtenlos gebliebenen Vermögen am 29. Februar 1964 abgeschlossen worden war und die Meldestelle sich nun anschickte, nach möglichen Ansprechern zu suchen[98]. Die Meldestelle sandte Berliner am 31. Juli 1964 die wichtigsten Bestimmungen des Meldebeschlusses sowie das Formular Nr. 3 für Ansprecher. «Nach Erhalt dieses Vordruckes werden wir Ihr Gesuch prüfen und später darauf zurückkommen.»[99] Berliner sandte das Formular umgehend zurück, aus dem u.a. hervorging, dass sein Vater am 30. Juni 1942 aufgrund rassischer Verfolgung und seines jüdischen Glaubens im Vernichtungslager Auschwitz ermordet worden war[100]. Am 5. Januar 1965 teilte die Meldestelle Berliner mit, dass eine Durchsicht ihrer Register ergeben habe, dass die Banken und Versicherungen keine nachrichtenlos gebliebenen Vermögen auf den Namen Hermann Berliner gemeldet hätten[101].

Inzwischen hatte Franz Berliner den Basler Anwalt Ignaz Herzfeld beauftragt, ihn bei seiner Suche nach den Vermögenswerten seines Vaters zu unterstützen. Die Rückfrage von Herzfeld bei der Meldestelle trug diesem die Bemerkung ein: «Angesichts der grossen Überlastung sowie der vielen Tausende von Gesuchen, die wir zu betreuen haben, sehen wir wirklich nicht ein, dass man ein gleiches Gesuch auf zwei Gleisen einreichen muss»[102]. Die bisher überprüften Akten ergeben, dass die Meldestelle keine weiteren Schritte unternahm, um abzuklären, ob bei den Schweizer Banken doch irgendwo ein Konto existieren könnte, das auf den Namen Hermann Berliner lautete.

Es fanden sich im Schweizerischen Bundesarchiv zu Berliner keine weiteren Dokumente. Erst die HistorikerInnen-Kommission verfügt mit dem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 über die rechtlichen Grundlagen, um auch bei der Bankiervereinigung und den Banken selbst die Frage zu

---

95 Franz Berliner, Südafrika, an Bundespräsident Thomas Holenstein, 14.8.1958, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

96 EPD, Politische Angelegenheiten (Jean Stroehlin), an Schweizerische Bankiervereinigung, 10.9.1958, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

97 Schweizerische Bankiervereinigung an Franz Berliner, 12.9.1958, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

98 Franz Berliner, Südafrika, an EPD, 20.5.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 52 (6031).

99 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Hans Weber) an Franz Berliner, 31.7.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 52 (6031).

100 Das Formular datiert vom 6.8.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 52 (6031).

101 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Hans Weber) an Franz Berliner, 5.1.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 52 (6031).

102 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Hans Weber) an Ignaz Herzfeld, 11.6.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 52 (6031); die Hauptakte der Meldestelle zu Ignaz Herzfeld, Anwaltsbüro Basel, findet sich in E 4111 (A) 1980/13 Bd 95 (7758).

klären, ob sie alles Notwendige unternahmen, um die Vermutungen von Franz Berliner (Jahrgang 1906) zu verifizieren.

Fazit: Der Fall Berliner zeigt, dass auch ein ausreichend legitimierter Erbberechtigter nicht mit der vollen Unterstützung bei seiner Suche nach vermuteten Vermögenswerten in der Schweiz rechnen konnte. Es bleibt zu untersuchen, ob dies die Ausnahme oder die Regel war.

3. Mit bekanntem Nachlass, aber unbekanntem Erblasser: Die Fälle Courten, Beetschen und Kreuzlingen

Der *Fall Paul de Courten* weist auf die juristischen Probleme hin, Ausländer zur Regelung eines in der Schweiz liegenden Nachlasses für verschollen zu erklären. Eine mit einem verschwundenen Ausländer verheiratete Schweizerin erkundigte sich am 29. August 1952 über ihren Anwalt, Fürsprech und Notar Paul de Courten, bei der Justizabteilung nach dem Verfahren, ihren Gatten für verschollen zu erklären.

Die Justizabteilung erklärte, das Bundesgericht habe lange daran festgehalten, dass schweizerische Gerichte grundsätzlich keine Ausländer verschollen erklären konnten[103]. Erst 1920 habe es Ausnahmen zugelassen, sofern die Verschollenerklärung «n'a pour but que de régler le sort de biens laissés en Suisse»[104]. Entsprechend erklärten sich später auch kantonale Gerichte als zuständig. Im konkreten Fall verwies die Justizabteilung die Anfragende aber an die italienischen Gerichte, um ihren Ehegatten als «vermutlich verstorben» zu erklären (dichiarazione di morte presunta, Artikel 58s Zivilgesetzbuch Italiens)[105].

1951 erklärte die Justizabteilung in Bezug auf in Polen vermutete Verwandte eines oberschlesischen Erblassers entgegen den Vermutungen des anfragenden Anwaltes, *Bruno Beetschen*, Schweizer Gerichte ohne weiteres für zuständig, eine Verschollenerklärung zu veranlassen[106].

Im März 1961 erklärte die Justizabteilung auf Anfrage des Präsidenten des *Bezirksgerichtes Kreuzlingen* in Bezug auf einen vermissten deutschen Staatsangehörigen jedoch, es sei weiterhin umstritten, ob Schweizer Gerichte Ausländer für verschollen erklären könnten. Sie wies aber gleichzeitig darauf hin, «dass Verschollenerklärungen fraglicher Art von kantonalen Gerichten öfters vorgenommen worden seien»[107].

Fazit: Die Fälle Courten, Beetschen und Bezirksgericht Kreuzlingen weisen darauf hin, dass das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) und die Rechtsprechung in Bezug auf Vermögen ohne Kundenkontakt vom Normalfall des sesshaften, verschollenen Schweizers ausgingen oder zumindest voll informierte Angehörige voraussetzten. Die Verschollenerklärung von Ausländern konnte höchstens in Bezug auf die Regelung ihres Schweizer Nachlasses erfolgen. Dabei muss indes von einer wenig gefestigten Praxis ausgegangen werden.

4. Mit Vermutungen, aber ohne Dokumente: Die Fälle Mastbaum, Diamant und Wohlin

Die Bedingungen, die die Bankiervereinigung zu stellen pflegte, bevor sie Nachforschungen unternahm, gehen teilweise aus dem *Fall Josef Mastbaum* betreffend Vermögen seines Onkels Dawid Müller, Bankier aus Krynica-Zdròj (Polen)[108], hervor. Die Politische Abteilung des EPD verwies gegenüber dem Ansprecher auf das Bankgeheimnis, das ihr verbiete, selbst direkt an die Banken zu

103 Bundesgericht, II. Zivilabteilung, Urteil vom 28.6.1916, BGE 42 II 320.

104 Bundesgericht, II. Zivilabteilung, Urteil vom 9.12.1920, BGE 46 II 496.

105 EJPD, Justizabteilung (Emil Alexander) an Paul de Courten, 6.9.1952, E 4110 (A) -/37 Bd 66 (J.163).

106 EJPD, Justizabteilung, an Fürsprecher Bruno Beetschen, 25.5.1951, E 4110 (A) 1973/84 Bd 49a (J.34.Deutschland).

107 EJPD, Justizabteilung an Bezirksgerichtspräsidium Kreuzlingen, 16.3.1961, E 4110 (A) 1973/83 Bd 22 (J.90).

108 Josef Mastbaum an EPD, 19.11.1956, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13.Pol.).

gelangen, und leitete die Anfrage an die Bankiervereinigung weiter[109]. Diese erläuterte in einem längeren Schreiben die Bedingungen, unter denen sie solche Anfragen bearbeitete: Erste Voraussetzung war, dass der Eigentümer als Folge rassistischer Verfolgung zwischen 1939 und 1945 verschwunden war. Zweitens brauchte es ausreichend genaue Indizien, dass der Verschollene tatsächlich Vermögen auf Schweizer Banken hinterlassen hatte, so dass die Nachforschungen auf eine begrenzte Anzahl Banken beschränkt werden konnten. Drittens blieben die Banken in jedem Fall an ihr Berufsgeheimnis gebunden.

Die Bankiervereinigung erklärte sich ausserstande, aufgrund der bisherigen Angaben zu entscheiden, ob sie im Falle Mastbaum bei den Mitgliedsbanken intervenieren wolle. Sie werde Josef Mastbaum auffordern, erstens zusätzliche Informationen beizubringen, warum es für die Erben von Dawid Müller nicht möglich sei, selbst ihre Ansprüche geltend zu machen; zweitens sich ausreichend zu legitimieren, z.B. mit einem Testament, einer Erbbescheinigung, einem oder mehreren Todesscheinen, oder, sofern ein Mandat bestehe, einer Bevollmächtigung; drittens sei für eine kleine Nachforschung bei zwei oder drei Banken eine Gebühr von Fr. 50, für eine grosse Nachforschung bei mehreren Banken eine solche von Fr. 100 zu entrichten[110].

Aus den Akten der Meldestelle, die aufgrund des Bundesbeschlusses von 1962 errichtet worden war, geht hervor, dass sich auch zwei Cousins nach dem Vermögen von Dawid Müller erkundigten. Die Meldestelle verfügte aber über keine Hinweise, dass der von den Nazis ermordete Dawid Müller in der Schweiz Vermögenswerte hinterlassen hatte[111]. Die konsultierten Akten legen zudem nahe, dass die Meldestelle keinerlei zusätzliche Nachforschungen unternahm.

Ähnlich gelagert sind die *Fälle Schimschon Diamant und Lydia Wohlin, geborene Rosental*, die als zwei Beispiele unter zahlreichen anderen menschlich bewegenden Anfragen stehen mögen, die ohne Ergebnis versandet zu sein scheinen.

Schimschon Diamant erkundigte sich am 6. April 1954 beim Bundespräsidenten nach dem Verbleib des Vermögens seines ermordeten Vaters Wolf Diamant[112]. Lydia Wohlin erkundigte sich aufgrund eines Hinweises von einem polnischen Freund am 4. Juni 1957 bei der eidg. Finanzverwaltung nach dem Verbleib vermuteter Vermögenswerte ihrer Eltern, Israel und Bluma Rosental. Diese waren im polnischen Bialystok wohnhaft gewesen und ebenso wie die übrigen Familienmitglieder 1941 von den Nazis ermordet worden[113].

In beiden Fällen wies Emanuel Diez vom EPD-Rechtsdienst die Ansprechenden darauf hin, dass er aufgrund der bestehenden Vorschriften (Bankgeheimnis) keine Möglichkeit besitze, nach den vermuteten Vermögen zu forschen, und verwies beide an die Schweizerische Bankiervereinigung[114]. Im Falle von Schimschon Diamant gelangte Diez parallel auch selbst an die Bankiervereinigung[115].

Was diese unternahm, ist in beiden Fällen im Schweizerischen Bundesarchiv nicht aktenkundig. Ebensowenig finden sich in den Dokumenten des Meldebeschlusses von 1962 irgendwelche Hinweise auf Lydia Wohlin, ihre ermordeten Eltern Israel und Bluma Rosental, oder auf Schimschon Diamant

---

109 EPD, Politische Angelegenheiten (Fred Bieri) an Josef Mastbaum und an Schweizerische Bankiervereinigung, 24.11.1956, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13.Pol.).

110 Schweizerische Bankiervereinigung an EPD, Politische Angelegenheiten, 27.11.1956, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13.Pol.).

111 Ansprecher Mosze Linker, 18.2.1968, und Haskel Gottehrer (auch: Linker), 12.8.1966, E 4111 (A) 1980/13 Bd 99 (7882) und Bd 118 (8670).

112 Schimschon Diamant an den Bundespräsidenten der Schweizerischen Republik, 6.4.1954, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

113 Lydia Wohlin-Rosental an eidg. Finanzdepartement, 4.6.1957, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

114 EPD, Rechtsdienst (Emanuel Diez) an Schimschon Diamant, 22.4.1954 via Schweizerische Gesandtschaft in Tel Aviv, und an Lydia Wohlin, 14.6.1957, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

115 EPD, Rechtsdienst (Emanuel Diez) an Schweizerische Bankiervereinigung, 14.6.1957, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

und seinen ermordeten Vater, Wolf Diamant[116]. Erst eine Gegenprüfung bei der Bankiervereinigung und den Vermögensverwaltern wird erweisen können, ob die Hoffnung von Lydia Wohlin und Schimschon Diamant auf in der Schweiz liegende Vermögenswerte ihrer ermordeten Angehörigen berechtigten Grundlagen entsprach oder nicht.

Fazit: Die Fälle Mastbaum, Wohlin und Diamant legen nahe, dass jene Ansprecher kaum mit Unterstützung rechnen konnten, die im Krieg nicht nur die meisten Angehörigen, sondern auch noch alle Papiere verloren hatten. Im Schweizerischen Bundesarchiv finden sich zahlreiche Hinweise auf ähnlich gelagerte Fälle, die ebenfalls erfolglos verliefen.

5. Die Übernahme vakanter Guthaben durch den Vermögensverwalter: Der Fall Trachsel

Der *Fall Trachsel* ist insofern bemerkenswert, als er für die Möglichkeit steht, dass Vermögen ohne Kundenkontakt dem Reservefonds der Bank, die das Guthaben verwaltet hat, einverleibt werden konnten. Legationsrat Felix Schnyder, der 1949 Bedenken geäussert hatte, die Ansprüche der polnischen Regierung auf erblose Vermögen zu befriedigen[117], und der inzwischen Leiter der Schweizerischen Delegation in Berlin geworden war, machte EPD-Rechtskonsulent, Prof. Rudolf Bindschedler, am 23. April 1953 auf diese Möglichkeit aufmerksam. Ausdrücklich stellte Schnyder den Fall Trachsel in den Zusammenhang mit den damals diskutierten «Vorkehrungen, die eventuell in der Schweiz in Bezug auf Bankguthaben zu treffen sind, wenn die Berechtigten nicht mehr leben oder nicht in der Lage sind, über ihr Guthaben zu verfügen.» Schnyder glaubte, der Fall Trachsel sei «für die Beurteilung des Vorgehens der schweizerischen Banken und der Wünschbarkeit, die Interessenten zu schützen, recht aufschlussreich».

Otto Trachsel, ein nach Ostdeutschland ausgewanderter Schweizer, hatte bei der Amtsersparniskasse Obersimmental in Zweisimmen ein Sparheft, das während zwanzig Jahren ohne Kundenkontakt blieb. Die Amtsersparniskasse Obersimmental machte am 30. April 1935 im Amtsblatt des Kantons Bern bekannt, dass sie das Guthaben von damals Fr. 3430.65 auf den 30. Juni 1935 kündigte, um es zurückzubezahlen, und stellte die Verzinsung auf den gleichen Zeitpunkt ein. Die Kasse teilte im Amtsblatt zudem mit, wenn das Guthaben nicht innert 10 Jahren erhoben werde, verjähre es und werde ihrem Reservefonds einverleibt. Dies war 1945 tatsächlich der Fall. Nur aufgrund eines grossen Zufalles fand der Sohn von Otto Trachsel 1953 das betreffende Sparheft wieder. Die Amtsersparniskasse Obersimmental erklärte nun, sie sei trotz Verjährung auf freiwilliger Basis bereit, das Guthaben von Fr. 3430.65 den rechtmässigen Erben unter drei Bedingungen auszubezahlen: Ausreichende Legitimation, Quittierung des Sparheftes, Gewissheit, dass das Guthaben den berechtigten Erben und nicht den ostdeutschen Behörden in die Hände falle.

Schnyder erläuterte in fünf Punkten die Problematik dieses Vorgehens, wenn es der allgemeinen Praxis der schweizerischen Banken entsprechen würde: 1. Das Interesse der Banken ziele offenbar darauf ab, Guthaben ohne Kundenkontakt nicht mehr zu verzinsen und zu ihrem Vorteil erlöschen zu lassen. 2. Die Banken unternähmen offenbar wenig, um Berechtigte zu finden. 3. Die Amtsersparniskasse ignoriere die Probleme, die aus der Einführung der Devisenzwangswirtschaft in Deutschland entstanden seien, und ziehe daraus handfeste Vorteile durch Zinsverzicht. 4. Die Behörden hätten es schon damals, in vermehrtem Masse aber in Anbetracht der Begleitumstände des Krieges, versäumt, entsprechend den Vorschriften des Schweizerischen Zivilgesetzbuches eine Beistandschaft zu berufen, die sich um solche Guthaben ohne Kundenkontakt kümmerte, damit diese Guthaben weiter verzinst, sichergestellt und Nachforschungen nach allfälligen Berechtigten unternommen würden. 5. Schnyder leitete aus diesem Fall politischen Handlungsbedarf in Bezug auf nachrichtenlos gebliebene Vermö-

116 Überprüft anhand der verschiedenen Karteien der Meldestelle, 3.04.61.

117 Legationsrat Felix Schnyder, Notiz zum Bericht vom 8.6.1949 von Max Troendle, 14.6.1949, E 7210 1967/32 (1294). Vgl. dazu Abschnitt IV.3.

gen ab, da er nicht glaubte, «dass es richtig ist, wenn die Banken in solchen Fällen aus der Not der vergangenen Jahrzehnte für sich Kapital schlagen können.»[118]

Rudolf Bindschedler leitete eine Abschrift dieses Schreibens an Max Oetterli, Sekretär der Schweizerischen Bankiervereinigung, und an die Justizabteilung im EJPD weiter: «... Ich wollte nicht verfehlen, Ihnen von diesem Fall, der in der Tat etwas Stossendes hat, Kenntnis zu geben. Es sind derartige Fälle, welche immer wieder in der Öffentlichkeit den Wunsch nach einer Gesetzgebung auf diesem Gebiete der erblosen Vermögen wach halten.»[119]

Bindschedler liess diesen kritischen Worten keine Taten folgen. Weder beschaffte er sich das entsprechende Amtsblatt, noch informierte er die eidg. Bankenkommission, deren vornehmste Aufgabe im Gläubigerschutz besteht. Im Amtsblatt des Kantons Bern – nicht des Amtes Obersimmental, wie Schnyder vermutet hatte – hätte Bindschedler nachlesen können, dass die Amtsersparniskasse Obersimmental am 30. April 1935 gleichzeitig 77 Sparhefte kündigte, die Zinszahlungen ab 30. Juni 1935 einstellte, die Verjährung in Aussicht stellte und sich, sofern sich wie im Fall Trachsel keine Ansprecher meldeten, die Guthaben am 30. Juni 1945 aneignete[120]. Es kann vermutet werden, dass die Kündigung dieser 77 Sparhefte im Zusammenhang mit der damals neu eingeführten Bankenaufsicht stand, die u.a. alle Banken, die Spargelder entgegennahmen, zur öffentlichen Rechnungsablage verpflichtete und eine Überprüfung durch eine unabhängige Revisionsstelle forderte, die mit weitreichenden Einsichtsrechten ausgestattet war. Über allem wachte eine vom Bundesrat gewählte eidg. Bankenkommission[121]. Der Bundesrat setzte das Bankengesetz auf den 1. März 1935 in Kraft[122]. Am 25. April 1935 reichte die Amtsersparniskasse Obersimmental der Bankenkommission ihre Statuten von 1919, die Jahresrechnung 1934 und ein Zirkular von 1933 ein[123]. Die eidg. Bankenkommission anerkannte die Amtsersparniskasse Obersimmental in Zweisimmen am 1. Juni 1935 anlässlich ihrer 4. Sitzung diskussionslos als Bank im Sinne des Bankengesetzes[124]. In den gut erhaltenen Aktenbeständen der eidg. Bankenkommission finden sich keinerlei Hinweise darauf, dass sich der Revisionsverband bernischer Banken und Sparkassen oder sie selbst mit der erwähnten Kündigung der 77 Sparhefte beschäftigten[125]. Es entspricht der noch heute gültigen Rechtslage, dass die Amtsersparniskasse Obersimmental gemäss Artikel 127 des schweizerischen Obligationenrechtes (OR) berechtigt war, 1945 die gekündigten und nicht geltend gemachten Sparhefte formlos ihren Reserven einzuverleiben.

Eine andere Frage ist, ob damit a priori das Vertragsverhältnis mit dem Einleger als erloschen gelten konnte. Die Justizabteilung hatte dies 1966 aufgrund einer aktuellen Anfrage aus Israel in Bezug auf vakante Naziopfer-Vermögen zu beurteilen und zitierte das Bundesgerichtsurteil BGE 91 II 450, wonach die Deponierung eines Vermögens zum Zweck der Aufbewahrung eine treuhänderische Eigentumsübertragung gemäss Art. 400 OR sei. Der Anspruch auf Rückerstattung verjährte so nach 10 Jahren (Art. 127 OR). Die Frist lief aber erst nach Beendigung des Vertragsverhältnisses. Letzteres

---

118 Alle Zitate Schweizerische Delegation in Berlin (Felix Schnyder) an EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten (Rudolf Bindschedler), 23.4.1953, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

119 EPD, Rechtsdienst (Rudolf Bindschedler) an Schweizerische Bankiervereinigung (Max Oetterli) und EJPD, Justizabteilung, 29.4.1953, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13 U'Ch.1).

120 Amtsblatt des Kantons Bern, Nr. 33, 30.4.1935, S. 519f.

121 Vgl. Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, 2.2.1934, BBl 1934 I 171; Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, 8.11.1934, BBl 1934 III 601; Hugo Bänziger: Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert, Bern und Stuttgart: Haupt 1986.

122 Bundesratsbeschluss, 26.2.1935, E 6520 (A) 1 Bd 4 (Inkraftsetzung).

123 Amtsersparniskasse von Obersimmenthal in Zweisimmen an die eidg. Bankenkommission, 25.4.1935, E 6521 (B) 1985/225 Bd 70.

124 Eidg. Bankenkommission, Protokoll der 4. Sitzung vom 1.6.1935, E 6520 (A) 1 Bd 6; eidg. Bankenkommission an die Amtsersparniskasse von Obersimmenthal in Zweisimmen, 15.6.1935, E 6521 (B) 1985/225 Bd 70.

125 Neben der vollständigen Aktenablage der eidg. Bankenkommission über ihren Verkehr mit der Amtsersparniskasse Obersimmental 1935-1976 sind auch die Protokolle der eidg. Bankenkommission in den hier interessierenden Stichjahren 1935, 1945 und 1953 gesichtet worden.

war bei nachrichtenlosen Vermögen nicht der Fall, auch nicht bei solchen, die infolge Hinterlegung unter einem Firmennamen nicht unter den Meldebeschluss von 1962 fielen. Die Justizabteilung hielt aber klar fest, dass es nach geltendem Recht nicht Sache der Banken war, den Kundenkontakt wieder herzustellen: «Um ihren Anspruch in Fällen, die sich nicht unter den Beschluss subsumieren lassen, verwirklichen zu können, müssen die Interessenten bei den Verwahrern (Banken etc.) selbst nach den behaupteten Vermögen forschen.»[126]

Fazit: Das 1935 in Kraft gesetzte Bankengesetz sah und sieht nur ungenügende Massnahmen vor, um landesabwesende Gläubiger gegen die Kündigung ihrer Guthaben und Verjährung ihrer Ansprüche zu schützen. Sowohl die Revisionsstelle als auch die eidg. Bankenkommission besassen keine Kompetenzen, einen Fall Trachsel zu verhindern. Der durch das Bankengesetz behauptete Kundenschutz, dem auch das damit eingeführte Bankgeheimnis dienen sollte, erwies sich in Bezug auf Guthaben ohne Kundenkontakt als unwirksam.

Der Fall Trachsel weist zudem auf das Problem des Vollzugsföderalismus hin. Gemäss schweizerischem Obligationenrecht und Zivilgesetz waren zentrale Verfahrensschritte wie die Kündigung entsprechender Bankguthaben, die Verschollenerklärung, die Verbeiständung und der Erbenruf durch eine kantonale Behörden zu vollziehen. Es war möglich, die wichtigsten Rechtsakte allein auf eine einzige Publikation in einem der über 20 kantonalen Amtsblätter abzustützen. Falls Berechtigte im Ausland lebten und ihr Handlungsspielraum wie im Fall Trachsel durch Devisenschutzbestimmungen eingeschränkt war, hatten sie kaum eine Chance, von diesen Verfahren Kenntnis zu erhalten – es sei denn, sie oder zumindest ihre voll informierten Angehörigen hätten über Jahre hinweg die kantonalen Amtsblätter abonniert und studiert.

Empfehlung: Es ist systematisch nach weiteren Kündigungen von Bankeinlagen zu suchen, die ohne Kundenkontakt geblieben sind.

Ferner erscheint es angebracht, die heutige Rechtslage dahingehend zu überprüfen, ob in diesem Bereich die Bankenaufsicht zu stärken und der Vollzugsföderalismus abzubauen ist.

6. Die Nichtanmeldung vakanter Guthaben: Der Fall Dunajewski

Der *Fall Dunajewski* weist darauf hin, dass Schweizer Behörden mehrfach von einem vakanten Vermögenswert Kenntnis erhalten konnten, ohne diese Information weiterzureichen. Von den Guthaben des Chaim Dunajewski aus Hamburg bei der Schweizerischen Bankgesellschaft, Zürich (ca. Fr. 390'000), der Schweizerischen Volksbank, Zürich (ca. Fr. 595'000) und der Zürcher Kantonalbank, Zürich (ca. Fr. 250'000) erhielt die Schweizerische Verrechnungsstelle erstmals aufgrund der vom Bundesrat am 29. Mai 1945 eingeführten Meldepflicht deutscher Vermögenswerte in der Schweiz Kenntnis. Diese Vermögenswerte von zusammen Fr. 1,235 Mio. waren aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 16. Februar 1945 über in der Schweiz liegende Vermögenswerte von «Deutschen in Deutschland» gesperrt worden. Während Jahren bemühten sich die betroffenen Banken gemeinsam mit der Schweizerischen Verrechnungsstelle abzuklären, ob es sich bei Dunajewski tatsächlich um einen «Deutschen in Deutschland» gehandelt hatte. Die Nachforschungen ergaben, dass Dunajewski die drei Depots 1930 eröffnet, seither aber bei den Banken nie mehr vorgesprochen hatte. Die Vermutung lautete, es habe sich um einen russischen Geschäftsmann gehandelt, der 1930 nach der Sowjetunion zurückberufen worden sei. Die Liquidationsabteilung der Verrechnungsstelle empfahl, die vakanten Vermögenswerte von Dunajewski trotz der schwachen Informationsbasis von der Sperre zu befreien[127].

---

126 Justizabteilung (Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 13.12.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4). Vgl. auch unten, Abschnitt III.3.c.

127 Schweizerische Verrechnungsstelle, Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte, Exposé Nr. 260 an die Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington, 23.6.1955, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

Die Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington entschied 1955 antragsgemäss, das Guthaben von Dunajewski in die alleinige Verantwortung der drei genannten Banken zurückzugeben. Freilich kam die Frage auf, ob dies genügen könne, «da die Möglichkeit, ja die Wahrscheinlichkeit besteht, dass nach Ablauf der Verjährung solche Vermögen von den Banken ganz einfach behändigt werden könnten», wie der Präsident der Aufsichtskommission, Minister Walter Stucki, dem EJPD mitteilte. Er ersuchte deshalb um Auskunft, ob «die Verrechnungsstelle als öffentlich-rechtliches Organ der zuständigen Kantonsregierung von solchen Fällen Kenntnis zu geben habe, damit diese gegebenenfalls im Sinne von Art. 393 ZGB einen Beistand ernenne.»[128]

EJPD-Vorsteher Markus Feldmann verneinte diese Frage, obschon er in einer Abwägung der Schweigepflicht, der die Organe der Schweizerischen Verrechnungsstelle unterlagen, und den Sicherstellungsinteressen des Bankkunden zum Schluss kam, «dass eine Benachrichtigung der Vormundschaftsbehörde über die fraglichen Vermögen grundsätzlich zulässig wäre». Es könne jedoch «wohl kaum von [einem] Fehlen der nötigen Verwaltung gesprochen werden, wenn die Bank bei ihr hinterlegte Vermögenswerte kraft einer noch als gültig zu betrachtenden Vertretungsvollmacht betreut». Ferner seien «die Voraussetzungen der zitierten Gesetzesbestimmung nicht gegeben, wenn noch irgendwelche Aussichten bestehen, den Eigentümer oder dessen Rechtsnachfolger oder einen bevollmächtigten Vertreter ausfindig zu machen»[129].

Minister Walter Stucki schloss aus der Antwort von Feldmann, es bestehe keine Pflicht, den zuständigen kantonalen Behörden vakante Guthaben zu melden, «und dass auch das Recht, es zu tun, nicht unbedingt vorhanden ist». Er wies die Verrechnungsstelle an, auf solche Meldungen und damit auf die Verbeiständung vakanter Vermögen generell zu verzichten[130].

Das Vermögen von Chaim Dunajewski wurde interessanterweise neun Jahre später wieder aktenkundig, nämlich in den Unterlagen der Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, die der Bundesrat aufgrund des Meldebeschlusses von 1962 bei der eidg. Justizabteilung im EJPD eingerichtet hatte. Daraus geht hervor, dass die Vermutung der Verrechnungsstelle richtig war, dass Chaim Dunajewski in die Sowjetunion zurückgekehrt war. Zumindest war nun erwiesen, dass er 1948 in Moskau verstorben war. Davon Kenntnis erhielt die Meldestelle 1964 von drei erbberechtigten Nachfahren von Chaim Dunajewski, nämlich den drei Kindern seines 1908 in Odessa geborenen und 1960 in Haifa verstorbenen direkten Cousins Schaja Dunajewski: Judith Plotkin-Dunajewski in Haifa, Emanuel Dunajewski in Jerusalem und Zalman Dunajewski in Haifa. Sie verfügten über eine von einem Notar beglaubigte Erbberechtigung, aber über keine präzisen Kenntnisse des Ortes und der Banken, welche die nachgelassenen Guthaben von Chaim Dunajewski verwalteten. Vertreten durch einen Anwalt, Ernst Widmer, baten sie deshalb die Meldestelle um Unterstützung bei der Nachforschung des Nachlasses von Chaim Dunajewski in der Schweiz[131].

Der Leiter der Meldestelle, Hans Weber, teilte dem Rechtsvertreter der Erben indes mit, er sei für diesen Fall nicht zuständig. Chaim Dunajewski gehöre zu jenen verschollenen «Personen, deren Verschwinden mit den im Gesetz umschriebenen Verfolgungen in keinem Zusammenhang steht, sondern auf andere Ursachen, wie beispielsweise Kriegsdienst, Bombardierung, Auswanderung, natürliches Ableben etc. zurückzuführen ist». Das Gesetz finde auf den Nachlass von Chaim Dunajewski deshalb keine Anwendung[132].

---

128 Der Präsident der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington (Walter Stucki) an EJPD, 7.7.1955, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

129 EJPD-Vorsteher (Bundesrat Markus Feldmann) an den Präsidenten der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington (Walter Stucki), 6.9.1955, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

130 Walter Stucki an Schweizerische Verrechnungsstelle, 7.9.1955, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

131 Rechtsanwalt Ernst Widmer, Zürich, an EJPD, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, 9.3.1964 und 15.6.1964; Eidesstattliche Erklärung, Zalman Dunajewski, 10.2.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 64 (A 6520).

132 EJPD, Meldestelle (Hans Weber) an Rechtsanwalt Ernst Widmer, 23.6.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 64 (A 6520). Zum Verzicht auf eine Verbeiständung vgl. auch den Fall Habibollah: Schweizerische Verrechnungsstelle, Liquidationsabteilung (Robert Kohli, Allamann) an den Präsidenten der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens

Fazit: Der Fall Dunajewski lässt vermuten, dass Anfang der dreissiger Jahre auch andere jüdische Geschäftsleute Vermögenswerte auf Schweizer Banken anlegten, um sie vor dem Zugriff ihrer Behörden, in diesem Fall der stalinistischen Sowjetunion, zu schützen. Diese Vermutung wird jedenfalls gestützt durch die Tatsache, dass Chaim Dunajewski erst 1948 in Moskau starb und, wie angenommen werden darf, aus Furcht vor den sowjetischen Devisenschutzbestimmungen es bis zu seinem Tod vorzog, nicht in Kontakt mit den drei genannten Schweizer Banken zu treten.

Der Präzedenzentscheid des EJPD im Fall Dunajewski zeigt ferner, dass die Schwelle zur Verbeiständung solcher vakanter Vermögen nach Art. 393 des schweizerischen Zivilgesetzbuches sehr hoch war. Das gesetzlich vorgesehene Verfahren zur Sicherstellung vakanter Vermögenswerte und zum Auffinden allfälliger Berechtigter ist in Bezug auf ausländische Einleger vor dem Meldebeschluss von den Bundesbehörden offenbar kaum je angestrengt worden.

Der Fall Dunajewski zeigt schliesslich, wie bereits der Fall Berliner, dass die Schweizerische Verrechnungsstelle und das EPD allfällige Kenntnisse über vakante Vermögenswerte oder Ansprecher nicht weitergaben. Entsprechende, in den fünfziger Jahren erhaltene Informationen sind, wie auch andere Fälle (Berliner, Lindemann) zeigen, von Amtes wegen nicht in das 1962 mit dem Meldebeschluss eingerichtete Verfahren eingeflossen.

Es bleibt anzumerken, dass die Ansicht von Bundesrat Markus Feldmann, wonach eine Verbeiständung eines vakanten Vermögens zu unterlassen sei, «wenn noch irgendwelche Aussichten bestehen, den Eigentümer oder dessen Rechtsnachfolger oder einen bevollmächtigten Vertreter ausfindig zu machen», umstritten war. So erklärte die Justizabteilung des EJPD in einem anderen Fall am 3. Mai 1961 gegenüber dem Schweizerischen Generalkonsulat in Stuttgart: «Nach schweizerischem internationalem Privatrecht sind die schweizerischen Behörden für die Regelung eines zuletzt im Ausland wohnhaft gewesenen Ausländers unzuständig. Befinden sich Teile eines solchen Nachlasses in der Schweiz, so hat sich demnach die Tätigkeit der schweizerischen Behörden auf deren Sicherstellung und auf die unter Umständen erforderliche Benachrichtigung der Behörden des Wohnsitzstaates des Erblassers zu beschränken.»[133]

Gleichzeitig lehnten die Schweizer Behörden aber auch *Mitwirkungsbegehren fremder Staaten* in der Regel ab. So gelangte das Generalkonsulat der BRD in Basel 1954 vergeblich an verschiedene Kantonsregierungen mit dem Ersuchen, ihm nicht nur, wie in einer schweizerisch-deutschen Vereinbarung von 1952 geregelt, Todesscheine von verstorbenen Deutschen zu übergeben, sondern gleichzeitig auch «Angaben über die Erben, den Nachlass (ungefährer Wert, wo gelegen?) und gegebenenfalls vorhandene letztwillige Verfügungen zu machen»[134]. Nach Rücksprache mit dem EPD empfahl die Justizabteilung den fraglichen Kantonen, die deutsche Anfrage negativ zu beantworten[135]. Ohne Erfolg war auch die Anfrage des deutschen Bundesfinanzministers Bracker vom 17. Februar 1961, ihm Informationen über herrenlose Vermögen zu übermitteln, damit er in Deutschland nach allfälligen Berechtigten nachforschen könne[136]. Ins Leere stiess auch eine gleiche Anfrage von Botschaftsrat Serguei T. Loguinov von der sowjetische Botschaft in Bern[137].

---

von Washington (Walter Stucki), 2.4.1955; Walter Stucki an Schweizerische Verrechnungsstelle, Liquidationsabteilung, 4.4.1955, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

133 EJPD, Justizabteilung, an Schweiz. Generalkonsulat in Stuttgart, 3.5.1961, E 4110 (A) 1973/84 Bd 49a (J.34.Deutschland).

134 Generalkonsulat der BRD in Basel an das kantonale Erbschaftsamt Basel-Stadt, 14.4.1954, E 4110 (A) -/39 Bd 18 (J.106).

135 Der Chef der Justizabteilung an das Erbschaftsamt Basel-Stadt, 21.7.1954, E 4110 (A) -/39 Bd 18 (J.106).

136 BRD, Bundesfinanzminister (Bracker) an Schweizerische Verrechnungsstelle, 17.2.1961, übermittelt an EPD, Rechtsdienst, 28.2.1961; EPD, Rechtsdienst (Diez) an Schweizerische Botschaft in Köln, 5.4.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1).

137 EPD, Politische Angelegenheiten (Beat Dumont), Besuchsnotiz über einen Besuch von Botschaftsrat Serguei T. Loguinov von der sowjetischen Botschaft in Bern, 26.11.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

7. Der Heimfallanspruch fremder Staaten beim Fehlen natürlicher Erben

Im Verkehr der Schweiz mit den Herkunftländern der Shoah-Opfer spielte die Frage eine zentrale Rolle, ob die entsprechenden Staaten einen Erbanspruch auf Hinterlassenschaften der Verschollenen geltend machen konnten. Nach dem Krieg standen zwei Rechtsbestände unversöhnlich nebeneinander: Das Besatzungsrecht der Alliierten, das die Konfiskation von deutschem Eigentum selbst in Drittländern wie der Schweiz vorsah, was diese mit Erfolg bestritten hat. Daneben das überlieferte internationale Privatrecht, demgemäss in Drittstaaten (wie der Schweiz) liegende Hinterlassenschaften ohne natürliche Personen als Erbberechtigte an die Behörden des letzten Wohnsitzstaates des Erblassers fielen. Die Rechte von Besserberechtigten, d.h. der verschollenen Einleger und dessen Erben, blieben im allgemeinen gewahrt. Falls diese unerwartet später ihre Ansprüche geltend machen sollten, so waren diese unabhängig allfälliger Transfers zu befriedigen[138].

Obschon in den Verhandlungen der Schweizer Diplomatie mit fremden Staaten immer wieder der Heimfallanspruch des letzten Wohnsitzstaates Verschollener zur Sprache kam, war es in den Hunderten von durchgesehenen Fällen nicht möglich, ausserhalb der weiter unten dargestellten summarischen Transfers an Polen und Ungarn ein entsprechendes Fallbeispiel zu finden. Nur in einem Schreiben von Lothar Dessauer von der Commercial Treuhand- und Verwaltungs-AG Zürich findet sich 1956 ein Hinweis, eine Schweizer Bank habe gegenüber einer nach England geflüchteten Polin ausgesagt, «dass der Saldo ihres Kontos an die Polnische Regierung ausbezahlt worden sei» und deshalb nicht mehr zur Verfügung stehe[139]. Lothar Dessauer taucht in den Akten auch als Sekretär einer Hilfsorganisation für Shoah-Opfer, der Axis Victims League, Swiss Branch auf[140]. In den Augen des EPD-Rechtsdienstes musste die Aussage der nach England geflüchteten Polin jedoch «auf einem Missverständnis beruhen»[141]. Er bestritt demnach aufgrund seiner bisherigen Erfahrungen, dass die Banken allein aufgrund des Heimfallanspruchs fremder Staaten entsprechende Transfers durchführten.

Die kantonal geregelten Verfahren (Verschollenerklärung, Erbenruf) wurden in der Regel durch die Justizabteilung im EJPD gutachterisch begleitet. Die dort bearbeitete Anzahl Hinterlassenschaftsfälle stieg parallel zum Kriegsgeschehen 1943-46 auf jährlich über 2000 an; 1947-48 waren es noch 1300-1800, danach wieder weniger als 1000 Hinterlassenschaftsfälle jährlich[142]. Die überwiegende Zahl betraf indessen Erbschaften von Auslandschweizern, insbesondere in den USA, die während des Krieges aufgrund der Blockade und Gegenblockade nicht hatten ausbezahlt werden können. Nach Kriegsende führte die sukzessive Aufhebung der Sperrebeschlüsse und Lockerung der Devisenschutzbestimmungen zu einem massiven Anstieg der bearbeiteten Hinterlassenschaften[143]. Sehr viel weniger zahlreich waren die bearbeiteten Hinterlassenschaften von Ausländern in der Schweiz[144].

Ein erfolgreicher Erbgang setzte im allgemeinen voraus, dass der Ansprecher amtlich beglaubigte Todes- und Erbberechtigungs-Scheine beibringen konnte, dass er über seine Anspruchsberechtigung

---

138 Vgl. das «im Einverständnis mit der Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Jahre 1933 von Herrn Dr. Paul Anliker herausgegebene Werk 'Die erbrechtlichen Verhältnisse der Schweizer im Ausland und der Ausländer in der Schweiz'», das die Verwaltung immer wieder zitierte, hier EPD, Rechtsdienst an Schweizerische Gesandtschaft in Polen, 22.3.1946; ebenso EPD, Rechtsdienst (Rudolf Bindschedler) an EJPD, Justizabteilung, 11.9. 1947, E 4110 (A) 33 Bd 44 (J.34).

139 Commercial Treuhand- und Verwaltungs-AG Zürich (Lothar Dessauer) an EPD, 6.6.1956, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13.Pol.).

140 Vgl. Axis Victims League, Swiss Branch (Lothar Dessauer) an EPD, 13.3.1956, sich nach dem vor Jahren angekündigten Gesetzesentwurf betr. erblose Vermögen in der Schweiz erkundigend, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

141 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Commercial, Treuhand- und Verwaltungs-A.G., 21.6.1956, E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13.Pol.).

142 Sämtliche von der eidg. Justizabteilung begutachteten Verlassenschafts-Akten, zwischen 1943 und 1960 waren es 18'915 Fälle, sind im Schweizerischen Bundesarchiv erhalten geblieben.

143 Vgl. EJPD, Justizabteilung, Überweisung von Erbschaftsgeldern aus den USA nach der Schweiz, erb- und güterrechtliche Verhältnisse von Schweizern im Ausland, 1948, E 4110 (A) -/33 Bd 44 (J.32-33).

144 Vgl. EJPD, Justizabteilung, Erb- und güterrechtliche Verhältnisse von Ausländern in der Schweiz, 1949-1962, E 4110 (A) 1973/84 Bd 49a (J.34), 1962-1966, E 4110 (B) 1981/44 Bd 1.

informiert war und dass er vom Erbenruf, der meist in einem kantonalen Amtsblatt publiziert wurde, Kenntnis nehmen konnte. Es setzte deshalb den Normalfall des informierten Schweizers voraus, der in Kontakt mit ebenfalls informierten Angehörigen in seiner Heimatregion stand.

8. Keine Unterscheidung von Täter- und Opfervermögen bei der Liquidation deutscher Vermögenswerte: Der Fall Bertha Jacobsohn

Besonders schwierige Fragen warf der Heimfallanspruch des deutschen Staates auf vakante Vermögenswerte auf. Im *Fall Bertha Jacobsohn* stellte 1954 der Treuhänder der amerikanischen, britischen und französischen Militärregierung für zwangsübertragene Vermögen bei der Schweizerischen Verrechnungsstelle den Antrag, schweizerische Wertpapiere, die in Deutschland abhanden gekommen waren, zu amortisieren und sie ihm zur freien Verfügung zu halten. Darunter befanden sich auch fünf Freiburger Lose, die der vermutlich im Konzentrationslager ermordeten *Bertha Jacobsohn* gehört hatten.

Der Leiter der Liquidationsabteilung, Max Ott, ging davon aus, dass das gewählte Verfahren zur Liquidation deutscher Vermögenswerte in Kombination mit dem internationalen Privatrecht, wonach vakante Vermögenswerte an den letzten Wohnsitzstaat fielen, im Fall Jacobsohn zu einer Begünstigung des deutschen Staates führen musste. Er erkundigte sich beim Präsidenten der Aufsichtskommission, Walter Stucki, ob tatsächlich gemäss dem Antrag der alliierten Treuhandstelle zu verfahren sei: «Da gerade die Frage der sog. 'erblosen Vermögen' wiederholt Gegenstand von Eingaben der Alliierten und der jüdischen Organisationen gewesen ist, möchten wir diesen Brief nicht beantworten, ohne ihre Auffassung zu kennen. Wie bekannt ist, gibt es grundsätzlich keine 'erblosen Vermögenswerte', denn letzten Endes wäre der deutsche Staat Erbe. Gegen diese Rechtslage haben sich sowohl die Alliierten als auch die jüdischen Organisationen heftig gewehrt, weil sie es als unvertretbar ansehen, dass der deutsche Staat, der diese Leute umgebracht hat, sie noch beerben soll.»[145]

Der Bundesrat hatte aber tatsächlich in all seinen Beschlüssen über deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, namentlich dem Sperrebeschluss, der Meldepflicht und dem Ablösebeschluss[146], nie zwischen deutschen Täter- und Opfervermögen unterschieden. Entsprechend hatte die Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte in der Schweizerischen Verrechnungsstelle unterschiedslos alle in der Schweiz liegenden Vermögenswerte von «Deutschen in Deutschland» zu liquidieren und die so enteigneten Eigentümer zu entschädigen. Ob diese Täter oder Opfer der nationalsozialistischen Herrschaft gewesen waren, bildete in diesem Verfahren keinen Gegenstand der Untersuchung.

Minister Walter Stucki, der Präsident der Aufsichtskommission, fand anlässlich des Falls *Bertha Jacobsohn* folgenden Ausweg aus dem von Max Ott empfundenen Dilemma. Stucki argumentierte, deutsche Staatsvermögen unterständen gar nicht den Sperre- und Liquidationsbeschlüssen: «Wenn feststeht, dass die früheren Eigentümer solcher Werte keine andern Erben als den deutschen Staat haben, dann fallen meines Erachtens die betreffenden Vermögenswerte nicht unter das Abkommen

---

145 Schweizerische Verrechnungsstelle, Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte (Max Ott) an den Präsidenten der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington (Walter Stucki), 7.5.1954, E 7160 (A) i 1968/54 Bd 29, Original in E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

146 Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland, 16.2.1945, BS 10 743 (Änderungen und Ergänzungen vom 27.4.1945, 3.7.1945, 30.11.1945, 26.2.1946, 29.4.1947, 11.2.1948, AS 1948 71; aufgehoben mit BRB 19.9.1960, AS 1960 983). - Bundesratsbeschluss betreffend die Meldepflicht für deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, 29.5.1945, BS 10 738 (Änderungen und Ergänzungen vom 3.7.1945, 30.11.1945, Verfügung des EPD, 27.6.1947; aufgehoben mit BRB 29.7.1958, AS 1958 489). - Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland zum deutschen Lastenausgleich, Bonn, 26.8.1952, und Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten betreffend deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, 28.8.1952, BBl 1952 III 30, ratifiziert mit Bundesbeschluss betreffend die Abkommen über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 24.9.1952, AS 1953 117; Vollzugsbestimmungen in Bundesratsbeschluss über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 6.3.1953, AS 1953 137; 29.7.1958, AS 1958 489; aufgehoben mit BRB 19.9.1960, AS 1960 983.

vom 26. August 1952. Eine Amortisation durch die Verrechnungsstelle kommt deshalb in diesem Falle nicht in Frage. Vielmehr wäre die Sperre einfach aufzuheben.»[147]

Mit der Aufhebung der Sperre fiel das vakante Vermögen der *Bertha Jacobsohn*, auf das nach Auffassung Stuckis keine andern Erben als der deutsche Staat Anspruch hatte, vorerst wieder in die Verantwortung der privaten Vermögensverwalter zurück. Ob diese das erblose Vermögen von *Bertha Jacobsohn* dem deutschen Staat tatsächlich aushändigten, ist unbekannt, aber eher unwahrscheinlich. In den Verzeichnissen des Meldebeschlusses von 1962 taucht es nicht auf.

Fazit: Der Fall Bertha Jacobson verweist auf die rechtlich komplizierten Folgewirkungen des Verzichtes, im Rahmen der Sperre-, Melde- und Liquidationsverfahren von in der Schweiz liegenden Vermögenswerten von «Deutschen in Deutschland» Opfer- und Tätervermögen zu unterscheiden und vakante Vermögenswerte von Shoah- oder anderen Kriegsopfern durch die kantonalen Behörden verbeiständen zu lassen. In mehreren Schritten erklärte sich die Schweizerische Verrechnungsstelle für entsprechende vakante Vermögenswerte als nicht zuständig und gab sie in die freie Verfügung der privaten Vermögensverwalter zurück. Es scheint, dass auf diesem Wege viele nachrichtenlose Vermögen verschwunden sind.

9. Hinweise auf verschwundene nachrichtenlose Vermögen im Sperre-, Melde- und Ablöseverfahren und das Problem DDR: Der Fall Frieda Lindemann

Im folgenden sollen skizzenhaft Hinweise auf einige Fährten gegeben werden, wo im Rahmen der Sperre-, Melde- und Liquidationsbeschlüsse betreffend deutschen Vermögenswerten in der Schweiz die Schweizer Behörden Kenntnis von vakanten Opfervermögen erhielten, ohne weitere Massnahmen zu ergreifen.

Einige Fährten können hier nicht weiterverfolgt werden, da sie das eigentliche Thema dieses Berichtes nur am Rande berühren. Dazu gehören etwa die Spuren, die sich im Rahmen der Debatten darüber finden, ob die im November 1941 vom Deutschen Reich ausgebürgerten deutschen Juden, die später in Deutschland verschwanden, als Staatenlose, als «Deutsche» oder gar als «Deutsche in Deutschland» galten. Diese Frage, die auch die schweizerische Flüchtlingspolitik betraf, wurde seit dem Kriegsende im Rahmen des Liquidationsverfahrens intensiv diskutiert, muss hier aber offenbleiben.

Eine weitere Fährte dürfte in den Debatten darüber zu finden sein, ob dem Liquidationsverfahren Deutschland in den Grenzen von 1937, vom 1. September 1939, vom 8. Mai 1945 oder vom 25. Mai 1946 (Unterzeichnung des Abkommens von Washington) zugrundegelegt wurde.

Als Ergebnis dieser hier nicht zu rekonstruierenden Verfahren gab die Schweizerische Verrechnungsstelle bis Ende 1957[148] bisher gesperrte Vermögen frei
- als «nichtdeutsch»[149] Vermögen von Österreichern, Bewohnern der freien Stadt Danzig, der angegliederten Ostgebiete von Fr. 107,9 Mio. und der Tschechoslowakei (Sudeten) von Fr. 16,7 Mio.,
- als «Nichtdeutsche in Deutschland»[150] Vermögen von Fr. 11,4 Mio.,
- von «Deutschen in der Schweiz und in Drittstaaten»[151] Vermögen von Fr. 338,3 Mio.
- sowie weitere[152] von Fr. 47,5 Mio.,

zusammen Fr. 521,8 Mio.

---

147 Der Präsident der Aufsichtskommission für die Durchführung des Abkommens von Washington (Walter Stucki) an den Direktionspräsidenten der Schweizerischen Verrechnungsstelle (Robert Kohli), 15.5.1954, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

148 Gemäss Bundesrat: Bericht über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz 1945-1958, 22.8.1958, BBl 1958 II 629.

149 Mit Bundesratsbeschluss vom 1.4.1947, AS 1947 243.

150 Mit Bundesratsbeschluss vom 29.4.1947, AS 1947 399.

151 Mit Bundesratsbeschluss vom 11.2.1948, AS 1948 71.

152 Gemäss Ablöseabkommen vom 26.8.1952, AS 1953 119.

Wie der *Fall Reginek* zeigt, befanden sich in dieser Kategorie auch Vermögenswerte von Naziopfern. Sie dürften teilweise Gegenstand der Gegenforderungen geworden sein, die Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei im Rahmen der Entschädigungsverhandlungen als letzte Wohnsitzstaaten der Naziopfer stellten (vgl. unten, Kapitel IV., V. und VII.).

Es wird empfohlen, die im Schweizerischen Bundesarchiv erhaltenen Listen der freigegebenen Vermögenswerte auf entsprechende Hinweise durchzuarbeiten.

Weitere Spuren finden sich auch in jener Kategorie von Vermögenswerten von «Deutschen in Deutschland», die in diesem ersten Schritt nicht von der Sperre befreit wurden. Sie machten im Rahmen des Ablöseabkommens von 1952, das die Verpflichtungen aller Parteien des Washingtoner Abkommens hinsichtlich deutscher Vermögenswerte in der Schweiz aufhob, Fr. 697,1 Mio. aus. Die Schweizerische Verrechnungsstelle besass zwei Möglichkeiten, diese Vermögenswerte abzurechnen: Einerseits «Umwandlungen», indem sie die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz liquidierte und den Gegenwert in deutscher Währung zur Entschädigung an die deutschen Interessenten nach Deutschland überwies; andererseits «Beitragsfälle», die dem deutschen Interessenten den Vorteil boten, den deutschen Fiskus zu umgehen, indem er einen Drittel seines Vermögenswertes auf ein Sammelkonto einbezahlen und damit die übrigen zwei Drittel ohne jede Meldung an deutsche Stellen von der Sperre befreien konnte. 98% aller Fälle zogen diese «Beitragsleistungen» vor. Sowohl die Umwandlungsentschädigung als auch der Beitragsdrittel flossen auf das Ablösekonto der Bundesrepublik Deutschland bei der Schweizerischen Nationalbank.

Auch in dieser Kategorie von Gläubigern betreffend «Deutsche in Deutschland» fanden sich Fälle, die Naziopfer-Vermögen betrafen, und zwar vorab in den «Freigrenzfällen» (Bagatellvermögen unter Fr. 10'000) und den ohne Beitrag befreiten «Spezialfällen», die zusammen Fr. 83,5 Mio. ausmachten (vgl. Tab. 9).

TAB. 9. FREIGRENZ- UND SPEZIALFÄLLE, 1952-1958

Natürliche Personen in Deutschland, Freigrenzfälle	Fr. 29'848'405
Natürliche Personen, Spezialfälle (befreit ohne Beitrag), davon	
- Staatenlose	1'031'696
- Doppelbürger	8'153'448
- Ehemalige Schweizerinnen	10'707'392
- Volksdeutsche, Saarländer, Büsinger und Jestetter	17'209'183
- Rassisch, politisch und religiös Verfolgte	16'538'612
Total beitragsfrei befreite Vermögen von natürlichen Personen	Fr. 83'488'736

Quelle: Bundesrat, Bericht über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz 1945-1958, 22.8.1958, BBl 1958 II 639.

Einer Spurensicherung bedarf dabei nicht «nur» die Kategorie, die der Bundesrat 1958 selbst als Vermögenswerte von «rassisch, politisch und religiös Verfolgten» bezeichnete und die den stolzen Betrag von Fr. 16,5 Mio. ausmachten, eine Summe, an die in den späteren Debatten zu diesem Thema nie mehr erinnert wurde.

Auch unter den «Freigrenzfällen» von natürlichen Personen in Deutschland im Umfang von Fr. 29,8 Mio. waren laut einem Schreiben von Walter Stucki vom 17. Mai 1957 nachrichtenlose Vermögen enthalten. Das Ablöseabkommen von 1952 hatte die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte von «Deutschen in Deutschland» unter Fr. 10'000 von der Sperre und der Liquidationspflicht befreit. Stucki erläuterte: «Bis zum Ablösungsabkommen ging die Zahl der bei der Verrechnungsstelle angemeldeten Vermögenswerte, deren Eigentümer sich nicht gemeldet hatten und unbekannten Aufenthalts waren, in die Tausende. Als sich nach Inkrafttreten des Ablösungsabkommens zeigte, dass Vermögen bis zu Fr. 10'000 ohne weiteres freigegeben wurden und für grössere Vermögen die Aufhebung der Sperre gegen Entrichtung eines Drittels möglich war, gingen zahllose Meldungen mit ent-

sprechenden Anträgen ein, und es reduzierte sich die Zahl der Fälle mit unbekannten Eigentümern auf einige Hundert.»

Walter Stucki wies gleichzeitig auf drei weitere 'schwarze Löcher' hin, in denen nachrichtenlose Vermögenswerte mit unbekannter Wirkung verschwanden:

Erstens erwähnte Stucki jene vakanten Guthaben, die die Banken und andere Vermögensverwalter nur provisorisch gesperrt, die Verrechnungsstelle aber nach Prüfung der Umstände wieder befreit hatte, z.B. weil es sich nicht um Vermögen von «Deutschen in Deutschland» handelte. In diese Kategorie fiel auch der *Fall Bertha Jacobson*, aufgrund dessen die Aufsichtskommission am 5. Juli 1955 entschied, entsprechende vakante Vermögenswerte den kantonalen Behörden generell *nicht* zu melden und keine zivilgesetzliche Verbeiständung anzustrengen, was EJPD-Vorsteher Markus Feldmann mit seinem erwähnten Schreiben vom 6. September 1955 unterstützte. «Daraufhin sind in allen diesen Fällen die Vermögenswerte ohne weiteres von der Sperre befreit worden, und es ist uns über ihr weiteres Schicksal nichts bekannt. Ohne äusserst zeitraubende Erhebungen kann über die Zahl dieser Fälle und die Höhe der in Betracht kommenden Summe kein näherer Aufschluss erteilt werden», führte dazu Stucki weiter aus.

Zweitens ging es um deutsche Vermögenswerte, die die Verrechnungsstelle gestützt auf das Ablöseabkommen «umwandeln» konnte, «d.h. es wird in der Schweiz liquidiert und die deutsche Bundesregierung aufgefordert, dem Eigentümer den Gegenwert in deutscher Währung zukommen zu lassen. Es ist mit der deutschen Seite vereinbart worden, dass es ihre Sache ist, bei fraglichen oder unbekannten Adressen der ursprünglich gemeldeten Eigentümer das Nötige vorzukehren.» Die Verrechnungsstelle oder eine andere Schweizer Behörde habe sich deshalb «damit nicht zu befassen. Es handelte sich um 114 Fälle mit einem Gesamtbetrag von Fr. 1,8 Mio.»

Das dritte 'schwarze Loch' öffnete sich bei jenen deutschen Vermögenswerten, bei denen die Zuständigkeit der Verrechnungsstelle über den Ablösebeschluss hinaus bestehen blieb, deren Liquidation aber aus verschiedenen Gründen Schwierigkeiten bereitete. Dabei spielte die fehlende Anerkennung der DDR durch die Schweiz eine wichtige Rolle: «Da Korrespondenzen mit Ostdeutschland nicht opportun sind, so kennen wir die Anzahl der Fälle nicht, wo der Gläubiger nicht mehr vorhanden oder unbekannten Aufenthalts ist.»[153] Es war diese dritte Kategorie vakanter Vermögenswerte, die dem Bundesrat beim Abschluss der Liquidation deutscher Guthaben erneut Probleme schuf.

Mit Beschluss vom 19. September 1960 erklärte der Bundesrat das Ablöseabkommen als abgewickelt und hob die damit verbundenen Sperre- und Liquidationsbeschlüsse ersatzlos auf[154]. Die Meldepflicht hatte der Bundesrat bereits am 29. Juli 1958 aufgehoben[155]. Die Bilanz sah wie folgt aus[156]:

1. Auf das «Ablösungskonto» der Regierung der Bundesrepublik Deutschland bei der Schweizerischen Nationalbank waren insgesamt rund Fr. 192 Mio. eingegangen. Darunter befanden sich Fr. 30 Mio. zur Abgeltung deutscher Guthaben einbezahlter, aber «nicht beanspruchter Einzahlungen»[157]. Die Verrechnungsstelle hatte vergeblich angeregt, für diese vakanten Vermögenswerte im Meldebeschluss eine Sonderklausel einzubauen[158]. Obschon ihre Zuständigkeit nach dem Aufhebungsbeschluss des Bundesrates von 1960 eigentlich hinfällig geworden war, entschloss sie sich dennoch, 133 Zweifelsfälle im Betrage von Fr. 17'381.63 und «pro memoria» nie abgegoltene Einzahlungen zugun-

153 Walter Stucki an Rudolf Bindschedler, 17.5.1957, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

154 Bundesratsbeschluss über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 19.9.1960, AS 1960 983.

155 Bundesratsbeschluss über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 29.7.1958, AS 1958 489.

156 Vgl. Bundesrats-Sitzung vom 19.9.1960, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13./3).

157 EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly), Notiz an EPD-Vorsteher Max Petitpierre, 16.11.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

158 Schweizerische Verrechnungsstelle, Direktion, an eidg. Finanzverwaltung, 10.9.1959, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

sten von Personen in der DDR im Betrage von Fr. 2'006'959.56 der Meldestelle anzuzeigen[159]. Die Meldestelle erklärte sich für diese vakanten Vermögen aber von vornherein als nicht zuständig und bezog diese auch nicht in ihre Statistik ein[160].

2. Auf dem Konto «Zahlungssperre Deutschland» der Schweizerischen Verrechnungsstelle bei der Schweizerischen Nationalbank verblieb einerseits der Betrag von Fr. 16'082 zugunsten von sechs Personen in Deutschland, die die Verrechnungsstelle nicht hatte ausfindig machen können. Der Bundesrat hinterlegte diese Vermögenswerte bei der Finanzverwaltung, die diese gestützt auf den Meldebeschluss von 1962 ebenfalls als «erblos» überprüfen liess. Es handelte sich um Gold unbekannter Herkunft und Guthaben von Wilhelm Felsche (Leipzig-Gohlis), Max Fröhlich (Breslau), Schubert & Berthold (Annaberg), Wilhelm Kober & Co. (Suhl) und Erich Friedrichson (Oranienburg)[161]. Die Meldestelle kam aber ebenfalls zum Schluss, dass diese sechs Guthaben nicht dem Meldebeschluss unterstanden[162]. Gemäss Bundesratsbeschluss von 1960 sollten diese sechs Guthaben dem Bund verfallen, sofern sie nicht innert 10 Jahren abgerufen werden. Die Vermutung, dass tatsächlich so verfahren wurde, konnte noch nicht erhärtet werden.

Andererseits verblieben auf dem Konto «Zahlungssperre Deutschland» Fr. 166'356 an Zinsgutschriften, da die Verrechnungsstelle den deutschen Gläubigern nur Zinsen von 1% gutschrieb, von der Nationalbank aber einen höheren Zins erhielt. Diese Zinsdifferenz floss der Bundeskasse zu, obschon es sich «streng genommen um 'Fremdgelder' handle», wie das EPD dazu bemerkte.

3. Die von der Verrechnungsstelle erhobenen Gebühren flossen ebenfalls in die Bundeskasse.

4. Die Aufhebung des Sperrebeschlusses bewirkte schliesslich die Freistellung von 87 Fällen nachrichtenloser Vermögenswerte im Betrag von rund Fr. 4 Mio., die seit dem Sperrebeschluss vom 16. Februar 1945 auf Konten von Schweizer Vermögensverwaltern (überwiegend Banken) blockiert gewesen waren, und nicht aufgrund des Ablösungsbeschlusses vom 26. August 1952 liquidiert oder sonst befreit werden konnten. Der Bundesrat entschied, sie freizustellen und damit den Rechtszustand wiederherzustellen, der vor Eintritt der Sperre bestand. «Ob und wie der Staat zum Problem der bei den Banken liegenden Vermögenswerte, deren Eigentümer nicht mehr hatte ermittelt werden können, Stellung zu nehmen hat, ist hier nicht weiter zu behandeln», hielt der Bundesrat dazu fest[163]. Nach verschiedenen Interventionen von Henri Zoelly vom EPD-Rechtsdienst[164] und Hans Marti von der Handelsabteilung[165] meldete 1963 die Verrechnungsstelle diese 87 vakanten, 1960 aber von der Sperre befreiten Guthaben trotz zweifelhafter Zuständigkeit ebenfalls bei der Meldestelle an. «Damit können wir u.E. die Sache, die Herrn Marti plagte, ad acta legen», kommentierte eine handschriftliche Notiz im EPD[166].

Ob sich nun aber die Meldestelle zuständig fühlte, war eine andere Frage. Selbst die Verrechnungsstelle hegte ihre Zweifel: «Es handelte sich dabei einerseits um die Vermögenswerte von in Ostdeutschland domizilierten Personen, die nicht in das mit der Bundesrepublik abgeschlossene Ablösungs- und Freigabeverfahren hatten einbezogen werden können, und andererseits um diejenigen Fälle, in denen die Berechtigten aus irgendeinem Grunde nicht hatten ausfindig gemacht werden kön-

---

159 Schweizerische Verrechnungsstelle an EJPD, Justizabteilung, Meldestelle, 12.3.1964; Meldestelle (Hans Weber), Monatsbericht pro März 1964, S. 2, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1300).

160 Meldestelle (Hans Weber), div. Monatsberichte, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (SVSt).

161 Eidg. Finanzverwaltung (Bernhard Müller) an eidg. Justizabteilung, 2.3.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1600).

162 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Hans Weber) an eidg. Finanzverwaltung, 5.7.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1600).

163 Bundesratsbeschluss über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 19.9.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

164 EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly), Notiz an EPD-Vorsteher Max Petitpierre, 16.11.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

165 Handelsabteilung (Hans Marti) an Schweizerische Verrechnungsstelle (Fürsprech Schulthess), 5.11.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

166 EPD, Rechtsdienst (km), handschriftliche Notiz, 12.11.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

nen. (...) Da auch der Bundesbeschluss vom 20.12.1962 für diese Vermögenswerte keine Sonderbestimmungen enthält – die eingangs erwähnte Anregung war nicht befolgt worden – gelten für die Anmeldung die allgemeinen Bestimmungen. In einem nicht unerheblichen Teil der Fälle sind die letzten Kontakte mit den Eigentümern laut unseren Aufzeichnungen nach dem 9.5.1945 erfolgt, weshalb hier die Anwendung des Bundesbeschlusses von vorneherein ausser Betracht fällt. In den andern dagegen besteht die Möglichkeit, dass die Voraussetzungen des Bundesbeschlusses erfüllt sind. Wir übergeben Ihnen daher [...] eine Liste der [...] 1960 wieder in die freie Verfügung der privaten Vermögensverwalter (Banken usw.) getretenen ehemals gesperrten deutschen Vermögenswerte, mit deren Eigentümern nach unseren Aufzeichnungen seit dem Stichtag keine Kontakte mehr stattgefunden haben.»[167]

Die effektiv eingereichte «Liste der auf Grund des BRB vom 19.9.1960 von der Sperre befreiten deutschen Vermögenswerte, mit deren Eigentümern seit dem 9.5.1945 kein Kontakt feststellbar ist», umfasste nicht 87, sondern noch 64 Fälle im Betrag von immerhin Fr. 2'471'900[168]. Die Meldestelle stellte fest, dass nur vier Fälle «vermutlich» den Kriterien des Meldebeschlusses entsprachen und überhaupt weiterzuverfolgen seien, nämlich von *K. Donath* (Gera), *Hermann Friedländer* (Danzig), *Elisabeth Homann* (Stettin) und *Heinz von Studnitz* (Breslau)[169]. Bei zwei Fällen, nämlich *Hugo Moebus* (Lückenwald) und *Frieda Lindemann, geb. Maschke* (Zoppot bei Danzig), befand die Meldestelle aufgrund von Informationen, die sie von Ansprechern erhalten hatte, die Einleger seien keine Opfer im Sinne des Meldebeschlusses, da sich Berechtigte um diese Guthaben bemüht hätten[170].

Der *Fall Frieda bzw. Friede Lindemann bzw. Lindenmann* soll hier weiterverfolgt werden. Die restriktive Interpretation des Opferbegriffes durch die Meldestelle führte zu einer Beschwerde des Rechtsvertreters der Erben *Lindemann*, Rechtsanwalt G. Steinmarder in Zürich. Der EJPD-Beschwerdedienst deckte aber in seinem ersten Rekursentscheid vom 29. Juni 1964 die ablehnende Verfügung der Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer. Aus den Beschwerdeunterlagen geht hervor, dass die Erben der am 4. Januar 1941 in Zoppot bei Danzig verstorbenen *Friede Lindemann* den Entscheid der Meldestelle anfochten, Friede Lindemann sei eines natürlichen Todes gestorben und könne deshalb nicht als Verfolgungsopfer gelten. Rechtsanwalt Steinmarder machte erfolglos geltend, der Meldebeschluss spreche nicht von einem «gewaltsamen Tod», sondern von «Opfer». Dies sei Frieda Lindemann als Volljüdin ohne Zweifel gewesen; ihr Tod sei «indirekt auf die grausamen nationalsozialistischen Massnahmen, wie Verfolgung, Ächtung, ungenügende Ernährung und Wohnung, schlechte medizinische Behandlung und Mangel an Medikamenten etc., zurückzuführen»[171]. Der Beschwerdedienst des EJPD argumentierte aber: «Sowohl das Todesdatum als auch der Todesort sind somit bekannt, weshalb nicht behauptet werden kann, dass seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten über Frau Lindemann fehlten.» Schon deshalb komme eine Berücksichtigung im Rahmen des Meldebeschlusses nicht in Frage. Das zentrale Argument lautete aber: «Als Opfer im Sinne des BB kommen nur Personen in Betracht, die wegen der genannten Verfolgungen einen gewaltsamen Tod gefunden haben.» Jüdische Personen, die in einem Ghetto an Hunger oder Krankheit starben, galten dem Beschwerdedienst nicht als Verfolgungsopfer. Er lehnte den Rekurs unter Kostenfolge für den Rekurrenten ab. Die Gebühren von Fr. 150 waren bereits durch den zu leistenden Vor-

167 Schweizerische Verrechnungsstelle an EPD, 10.12.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

168 Schweizerische Verrechnungsstelle, Liste der auf Grund des BRB vom 19.9.1960 von der Sperre befreiten deutschen Vermögenswerte mit deren Eigentümern seit dem 9.5.1945 kein Kontakt feststellbar ist, 10.12.1963, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1300); Schweizerische Verrechnungsstelle an EPD, 10.12.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

169 Meldestelle, Aktennotiz, 12.12.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1300).

170 Meldestelle, Aktennotiz, 16.1.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1300).

171 Rechtsanwalt G. Steinmarder, Beschwerde an den Bundesrat, 27.1.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 28 (A 5028).

schuss gedeckt[172]. Diese Engführung des Opferbegriffes fand auch die Unterstützung des EPD-Rechtsdienstes[173].

Die Erben der Frieda Lindemann gingen somit leer aus. Es war ihnen nicht bekannt, dass die Schweizerische Verrechnungsstelle auf den Namen von Frieda Lindemann lautende Wertpapiere von Fr. 14'000 gesperrt, 1960 aber befreit und damit in die alleinige Verantwortung des Schweizerischen Bankvereins in Schaffhausen entlassen hatte[174]. Es war ihnen auch nicht bekannt, dass sich Henri Zoelly und Hans Marti dafür eingesetzt hatten, dass die Verrechnungsstelle auch ihr vakantes Vermögen der Meldestelle angezeigt hatte – freilich ohne sichtbaren Erfolg.

Fazit: Das Liquidationsverfahren der Schweizerischen Verrechnungsstelle gegenüber Interessierten in der DDR wurde sehr unvollständig abgewickelt. Die Defizite gehen weit über die Frage der nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern hinaus, schliessen diese aber mit ein. Viele Vermögen ohne Kundenkontakt wurden den Behörden bekannt, ohne dass sie etwas zur Auffindung noch vorhandener Berechtigter unternommen hätten.

Der Fall Lindemann verweist auf die Engführung des Opferbegriffes durch die Meldestelle.

Empfehlung: Gestützt auf die sehr umfangreichen Akten der Schweizerischen Verrechnungsstelle im Schweizerischen Bundesarchiv ist zu überprüfen, ob im Rahmen des Melde-, Sperre- und Liquidationsverfahrens von in der Schweiz liegenden Vermögenswerten von «Deutschen in Deutschland» Hinweise auf offen gebliebene Vermögensansprüche zu finden sind.

Ebenso ist zu prüfen, wie diese Fragen auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der Schweiz und der DDR am 12. Dezember 1972 und auf das Handels- und Wirtschaftsabkommen zwischen den beiden Staaten vom 27. Juni 1975 eingewirkt haben.

---

172 EJDP, Beschwerdedienst (Hofmann), Erben der am 4.1.1941 verstorbenen Frieda Lindemann gegen eine Verfügung der Justizabteilung, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, Rekursentscheid vom 29.6.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 28 (A 5028).

173 EJDP Beschwerdedienst (Hofmann) an EPD, Rechtsdienst (Diez), 7.10.1964; EPD, Rechtsdienst (Diez) an EJDP Beschwerdedienst (Charles Heubi), 13.10.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

174 Vgl. den entsprechenden Eintrag in der Liste der auf Grund des BRB vom 19.9.1960 von der Sperre befreiten deutschen Vermögenswerte mit deren Eigentümern seit dem 9.5.1945 kein Kontakt feststellbar ist, 10.12.1963, E 4111 (A) 1980/13 Bd 27 (1300).

III. Der Meldebeschluss von 1962 und die Oststaaten

1. Les discussions sur les mesures administratives et législatives, 1945-1951

En s'engageant, par la signature de l'accord de Washington le 25 mai 1946, à examiner «avec bienveillance la question des mesures nécessaires pour mettre à la disposition des trois Gouvernements alliés, à des fins d'assistance, le montant des biens» en déshérence déposés en Suisse par des victimes des nazis, les diplomates suisses acceptent d'ajouter un motif supplémentaire aux relations compliquées entre les banques suisses, l'Etat fédéral et les Alliés.

Dès 1943, les critiques venant du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique et de l'URSS se multiplient contre les banques suisses dont les activités sont particulièrement surveillées par les services anglo-américains spécialisés dans les transferts financiers. A l'issue des négociations de mars 1945, la recherche des biens pillés et le recensement des avoirs allemands en Suisse constituent deux obligations que le Conseil fédéral a accepté de respecter, ce qui suscite une vive résistance des milieux d'affaires. En juillet 1945, deux séances importantes réunissent des représentants de l'ASB et des hauts fonctionnaires fédéraux. Les banquiers expliquent longuement leurs réticences face aux engagements signés au nom du gouvernement. Ils estiment que cette recherche et ce recensement entraînent une intrusion d'administrations publiques dans leur sphère privée d'activités. Les menaces qui pèsent sur la discrétion des banquiers et le secret des affaires risquent d'entraver fondamentalement la prospérité de l'ensemble de l'économie suisse. L'ASB multiplie les démarches pour justifier sa position et s'appuie sur les travaux de sa Commission juridique.[175] Lors de sa séance du 3 juillet 1945, le Conseil fédéral examine les difficultés que soulève l'application des mesures à prendre pour déceler les avoirs allemands en Suisse: les banquiers ne veulent pas être tenus de communiquer des noms de leurs clients à l'OSC, tandis que celui-ci déclare qu'il ne peut s'acquitter de sa tâche sans avoir connaissance de ces noms. Le gouvernement demande donc que ces noms soient transmis à l'OSC à condition que toutes les précautions soient prises pour sauvegarder le secret des banques. Cette décision est longuement discutée le 7 juillet lors d'une réunion des dirigeants de l'ASB et des plus hauts responsables de l'OSC, du DPF et du DFD, sous la direction des Conseillers fédéraux Petitpierre et Nobs. Les magistrats et fonctionnaires exposent la situation internationale difficile et justifient la levée partielle du secret bancaire en précisant que cette mesure reste néanmoins limitée (seul l'OSC aura communication des noms de personnes). Pour les banquiers, il est essentiel et vital de réagir aux attaques américaines, car la presse est utilisée pour répandre de fausses rumeurs. Cette propagande intérieure et extérieure est motivée par la concurrence des banques suisses qui redoutent que la récente décision du Conseil fédéral ne «fasse tache d'huile». En effet, «la brèche faite maintenant au secret bancaire peut être lourde de conséquences pour le crédit financier de la Suisse, car [...], de fil en aiguille, l'on arrivera avec le temps à communiquer les noms de la clientèle bancaire aux gouvernements étrangers .»[176] Les banquiers organisent donc la défense de leur sphère d'activité en cherchant à colmater la brèche entrouverte et à en éviter de nouvelles. Au sein de l'administration fédérale, l'ampleur des engagements signés le 8 mars 1945 pose toutes sortes de problèmes, notamment celui de la récolte et de la transmission des informations sur les transactions financières. Il est envisagé la «création d'une centrale de renseignements»[177] chargée d'intensifier la collaboration entre les divers services fédéraux qui ne disposent que de données partielles sans une réelle vue d'ensemble. Ce projet permettrait de répondre plus efficacement aux attaques des Alliés, mais suscite l'inquiétude des milieux d'affaires. Les représentants des banquiers se déclarent disposés à une collaboration volontaire afin de rechercher les biens spoliés et de recenser les avoirs allemands; par contre, la Fédéra-

175 Sur les séances de cette Commission dont une partie des travaux se déroulent en présence d'un représentant du DPF, cf. E 2001(E)1967/113/ 437 et 444.

176 Cf. la notice sur l'audience «accordée par le Conseil fédéral aux représentants de l'ASB, le vendredi 6 juillet 1945». E 2001(E)2/564 et 642. Une autre audience avait été accordée le 13 juin 1945, cf. le procès-verbal de cette séance dans Documents Diplomatiques Suisses, vol. 16 (1945-1947), sous presse.

177 Cf. la notice interne du DPF (Etienne Junod pour Robert Kohli), du 9.8.1945, E 2001(E)2/554.

tion suisse des avocats recommande à ses membres de ne pas se considérer comme libérés du secret professionnel à l'égard de l'OSC. La Commission juridique de l'ASB «regrette cette attitude qui aura probablement pour conséquence de provoquer un nouvel arrêté levant le secret professionnel en général et bancaire en particulier.»[178]

En effet, le 7 septembre 1945, le Conseil fédéral est amené à édicter un arrêté rappelant le blocage des avoirs allemands en Suisse et celui du 29 mai 1945 décrétant que toute personne qui détient ou qui administre de tels avoirs est tenue de les déclarer à l'OSC. Pour les personnes astreintes au secret professionnel (tel qu'il est défini dans l'article 321 du Code pénal suisse, daté du 21.12.1937), notamment les avocats et notaires, il s'est révélé nécessaire de préciser expressément qu'elles ne sont pas dispensées de cette déclaration et de l'obligation de fournir des renseignements à l'OSC.[179]

Au sein de l'administration fédérale, les avis sont partagés face aux réactions des milieux d'affaires confrontés aux pressions des Alliés: le DPF écrit que les reproches adressés aux banques suisses sont amplifiés à cause «du caractère même de la presse étrangère souvent plus avide d'événements sensationnels que soucieuse d'exactitude.»[180]

Le DFD considère que les exigences des Anglo-Américains sont certainement exagérées et leurs critiques souvent plus propagandistes qu'attestées. «Cependant, il serait vain de nier que, du côté suisse, l'application des accords n'ait été caractérisée quelquefois par certaines lenteurs, ou que les atermoiements qui ont présidé à la certification des avoirs suisses, par exemple, n'aient troublé quelque peu et pendant un certain temps les rapports entre la Suisse et les Etats-Unis. Il serait préférable dans certains cas de reconnaître les faits et de préciser les mesures qui seront prises pour éviter la répétition des mêmes manquements.»[181]

Le DPF restant sceptique, le DFD réitère son analyse afin de préciser que le DPF se montre assez complaisant à l'égard des banques suisses et «exagère un peu la bonne grâce de ces établissements financiers à accepter les mesures officielles. Nous estimons en effet que l'opposition faite par les banques à l'indication des noms à l'OSC [...] a eu pour effet de retarder fort inopportunément l'application de la procédure, ce qui n'a pas manqué de créer une certaine impatience et une certaine méfiance dans les milieux officiels américains. Nous reconnaissons que maintes critiques qui sont adressées aux banques sont mal fondées ou exagérées, mais sur ce point les conséquences regrettables de leur attitude nous paraissent incontestables.»[182]

En effet, les Alliés ne relâchent pas leur pression et adressent des notes diplomatiques au sujet des avoirs étrangers en Suisse. Le DPF doit donc répondre le 25 septembre: l'application de l'accord signé le 8 mars 1945 continue, malgré certaines difficultés. Le recensement des avoirs allemands en Suisse, que la Confédération fait dans son propre intérêt et pour ses propres besoins, touche à sa fin et sera examiné par le gouvernement.[183]

En octobre 1945, afin de pouvoir achever le recensement des avoirs allemands, le Conseil fédéral doit se résoudre à ordonner l'ouverture de safes bancaires. En réponse à une demande de la Légation de Grande-Bretagne à Berne, le DPF affirme que «les compartiments de coffres-forts loués par des ressortissants allemands auprès de banques suisses seront ouverts et inspectés.»[184] Au cours de l'hiver

178 Cf. la notice interne du DPF (Guy de Rham pour Robert Kohli), du 28.8.1945, E 2001(E)1967/113/437.

179 Sur l'élaboration de cet arrêté publié dans le Recueil officiel, 1945, no 40, tome 61, pp. 703-704. cf. E 2001 (E)2/562-563 et E 6100 (A) 25/2326.

180 Cf. la réponse du Conseil fédéral à la Délégation parlementaire des Finances du 17 octobre 1945, approuvée lors de la séance du 17 octobre 1945, PVCF N° 2595, E 1004.1 1/462.

181 Lettre du DFD, Administration des Finances (Eduard Kellenberger) au DPF, Division des Affaires étrangères (W. Stukki), E 2001(E)2/554.

182 Rapport du DFD (Ernst Nobs), joint à celui du DPF au Conseil fédéral, du 19.9.1945, E 2001(E)2/554 et E 6100(A) 2764.

183 Cf. E 2001(E)2/657 et E 2801/1967/77/9.

184 Sur cet «Aide-Mémoire» remis le 1.10.1945, cf E 2001(E)2/568, E 2800/1967/61/76 et E 7800/1/17.

1945-1946, l'ouverture par l'OSC de plus de 2000 safes dans les établissements bancaires suisses y provoquent évidemment des problèmes dans la mesure où ces intrusions sont considérées comme une rupture de la discrétion traditionnelle et vitale pour la place financière suisse. L'OSC rencontre des difficultés supplémentaires lorsqu'il s'agit d'identifier les personnes visées par le recensement et que les renseignements manquent de précision (date de naissance, adresse exacte, etc.). La Banque Populaire Suisse écrit le 19 janvier 1946 à l'OSC que, «pour une question de principe», elle se refuse de donner à l'OSC des renseignements détaillés sur tous les clients du même nom: «En effet, si la législation invoquée vous donne l'autorisation d'exiger de quiconque tous renseignements de nature à élucider un fait pouvant présenter de l'importance pour l'exécution de certains arrêtés du Conseil fédéral, cela conduirait à une extension démesurée, arbitraire, à la fois contraire à la protection des droits individuels et à la loi fédérale sur les banques de prétendre englober dans une enquête relative à des avoirs bloqués les relations bancaires de tous les homonymes de la personne visée.»[185]

C'est donc dans un contexte de fortes pressions étrangères et de certaines dissensions en Suisse que le Conseil fédéral discute de l'invitation des Alliés à se rendre à Washington au début de 1946. La méfiance des Anglais, des Américains et des Français, pour ne pas parler des Soviétiques, à l'égard des banquiers suisses est si profonde que le gouvernement préfère ne pas nommer un représentant direct de l'ASB au sein de la délégation suisse. Toutefois, on note la présence de Joseph Straessle, un ancien Directeur général du Crédit Suisse, devenu en 1943 le Conseiller financier de la Légation de Suisse aux Etats-Unis. Les autres représentants suisses sont des fonctionnaires du DPF (Walter Stucki et Reinhard Hohl), du DFD (Ernst Reinhardt), de la BNS (Alfred Hirs), de l'OSC (Max Schwab et Max Ott), de l'Université de Zurich (Dietrich Schindler) et de celle de Genève (William Rappard) «mis à la disposition de la délégation comme conseiller».[186]

C'est donc seulement au retour de la délégation suisse à Berne que l'ASB est informée du contenu de la lettre sur les avoirs en déshérence qui n'est pas publiée dans la *Feuille fédérale*. Désormais, elle va déployer de multiples arguments pour ne pas appliquer effectivement cet engagement officiel. Disposant pour cela des justifications élaborées au cours de l'année 1945, sa ligne de défense est prête. Visiblement, elle estime que ceux qui veulent rechercher des biens en déshérence visent aussi à percer une nouvelle brèche dans la muraille protégeant le domaine privé des banques. Les avoirs des victimes des nazis sont considérés comme un Cheval de Troie dressé devant la forteresse suisse. C'est avec plus de méfiance que de bienveillance que cet engagement du gouvernement suisse est accueilli par les banquiers helvétiques. D'ailleurs, ceux-ci ne sont pas immédiatement confrontés à cette question.

En effet, à son retour en Suisse, la délégation chargée des négociations doit d'abord justifier et faire ratifier l'accord signé à Washington. Le débat parlementaire (en commissions, puis en assemblées plénières) mobilise beaucoup d'énergie afin de faire accepter une décision aussi importante que la liquidation des avoirs détenus en Suisse par les Allemands résidant en Allemagne.

Les fonctionnaires chargés d'appliquer les documents signés à Washington sont confrontés à d'innombrables problèmes qui deviennent souvent des casse-tête. La question des avoirs en déshérence n'est donc pas traitée en priorité. Même Walter Stucki ne semble pas avoir une opinion précise: le 3 juillet 1946, à la fin d'une séance avec ses principaux collaborateurs et ceux de l'OSC, il estime «que l'on pourrait céder ces successions à une organisation juive.»[187]

N'ayant pas pris de décision à ce sujet, le DPF continue une correspondance intermittente avec les personnes et organisations concernées.

---

185 Lettre de la Banque Populaire Suisse (Genève) à l'OSC, du 19.1.1946, E 2001(E)1967/113/429.

186 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'accord financier conclu à Washington (du 14 juin 1946), Feuille fédérale, 1946, II, p. 712.

187 Notice interne du DEP du 3.7.1996, E 2001(E)1/316.

C'est au cours de l'été 1946 que les diplomates suisses commencent à prendre des contacts pour appliquer l'engagement au sujet des avoirs en déshérence. La Division de Justice est consultée, car cette question pose toutes sortes de problèmes juridiques délicats, non seulement de droit suisse, mais aussi de droit international privé.[188] A cela s'ajoutent les grandes difficultés que soulèvent la localisation et le recensement de telles successions. Ensuite, il s'agit d'établir le décès des propriétaires et de découvrir d'éventuels héritiers, ce qui implique des sommations publiques. Il s'agit d'une procédure compliquée qui nécessitera des mesures légales. Dans une première phase, les diplomates suisses cherchent à se renseigner sur les possibilités de retrouver les héritiers (en demandant des listes des victimes de l'extermination nazie au CICR et à d'autres organisations). Ils adressent des lettres aux organisations professionnelles susceptibles de fournir une estimation des montants en question. Dans une lettre destinée à l'ASB, à la Fédération suisse des Avocats, à la Fédération des Notaires suisses et à l'Association suisse des Experts-Comptables, le DPF évoque l'importance politique que les Alliés attachent à cette question qui a fait l'objet d'un engagement du gouvernement suisse qui pourrait donc prendre des mesures légales, mais qui souhaite tenir sa promesse «si possible sur la base d'une collaboration librement consentie.»[189] Dans une première réaction, l'ASB exprime sa surprise d'apprendre ainsi que l'accord de Washington contient des clauses dont les Chambres fédérales et le public suisse n'ont pas eu connaissance. L'engagement signé est «tenu dans des termes tellement généraux que nous comprenons fort bien votre embarras au sujet de son application dans notre pays.»[190]

Le DPF cherche à montrer aux Alliés la bienveillance de la Suisse dans la recherche de ces biens. Dès l'automne 1946, un problème apparaît, notamment à la suite de la Conférence des réparations organisée à Paris en juin 1946: le DPF remarque que la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, qui participaient à la Conférence de Paris, ont expressément réservé leurs droits sur les successions en déshérence «et que la Pologne, par exemple, ne prenait pas part à cette conférence et prétend également avoir droit aux biens ayant appartenu à des Polonais morts sans héritiers.»[191]

De plus, des entretiens réunissent des diplomates et des représentants d'organisations s'occupant du sort des victimes du nazisme (Congrès juif mondial, Office suisse d'aide aux réfugiés, etc.).

A la fin de l'année 1946, il faut constater les énormes divergences entre les estimations sur les avoirs en déshérence: l'ASB les estime relativement minimes, tandis que Robert Meyer, avocat de l'Office suisse d'aide aux réfugiés, considère qu'il s'agirait d'une somme de 40 à 50 millions de FS.[192] De plus, les réticences des milieux d'affaires restent vives. En janvier 1947, le DPF parvient à la conclusion suivante: «Indépendamment des engagements pris à Washington à ce sujet, il semble qu'il y aurait un intérêt d'ordre plus général à éviter que les dépôts de personnes disparues demeurent indéfiniment auprès des dépositaires. Dans ce cas, ceux-ci devraient être contraints, par une disposition légale, de les annoncer. Examinée sous cet angle, l'affaire relèverait alors plutôt du Département de Justice et Police.»[193]

W. Stucki ayant demandé d'agir avec «détermination»[194], le DPF rédige au début de 1947 un projet d'arrêté fédéral, afin de faire pression sur les banquiers. Sous la menace de la publication de ce décret, le DPF organise une rencontre avec l'ASB le 21 août 1947. Après le rappel des engagements pris à

---

188 Cf. la lettre du DJP, Division de Justice (Kuhn) au DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications, du 27.6.1946. E 2001(E)1/316 - C.41.A.621.0.

189 Lettre du DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications (Fontanel) du 3.8.1946, E 2001(E)1967/113/374.

190 Lettre du Secrétaire général de l'ASB (Albert Caflisch) au DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications, du 26.8.1946, E 2001(E)1967/113/374.

191 Cf. lettre du 13.9.1946 du DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications (Hohl) à la Légation de Suisse à Washington, E 2801/1968/84/34. Cf. aussi E 2801/1968/84/33.

192 Cf. la notice du DPF, du 2.11.1946, E 2001(E)1967/113/374. La proposition formulée par cet avocat d'utiliser une partie de ces fonds pour financer l'aide aux réfugiés en Suisse rejoint une idée analogue défendue par la Division de Justice du DJP, cf. la lettre de Robert Jezler au DPF du 25.11.1946, E 4001(C)1/309.

193 Notice interne du DPF (Emile Fontanel à Stucki) du 28.1.1947, E 2001(E)1967/113/374.

194 Cf. la lettre du DPF (Hohl) à la Division de Justice du 10.2.1947, E 2001(E)1967/113/374.

Washington, la réponse d'Albert Caflisch, entouré de quatre représentants de l'ASB, consiste à poser des problèmes de procédure et à dresser la liste des preuves à fournir (preuves de la mort du propriétaire, de l'inexistence d'héritiers légaux et de testament précisant une attribution éventuelle):

«D'autre part, les Alliés et les Polonais réclament simultanément les mêmes biens. A qui faudrait-il les donner ?

Par ailleurs, on prétend recenser les biens en déclarant que toute personne qui n'a pas donné signe de vie depuis une date déterminée (Stichtag) doit être considérée comme étant décédée. Cette interprétation est dans la grande majorité des cas complètement fausse, car le nombre de personnes qui ne veulent pas, pour de nombreuses raisons politiques ou économiques, reprendre contact avec les banques suisses, bien qu'elles soient en vie, est très élevé. A vues personnelles, sur le nombre de gens qui n'ont pas donné signe de vie depuis 1939, il n'y a vraisemblablement que 3 à 5% qui seraient morts sans héritiers. Si donc nous adoptons la solution préconisée, notre chiffre sera trop grand. Nous serons, malgré tout, obligés de le faire connaître aux Alliés. Ceux-ci seront naturellement déçus si, par la suite, l'importance de la somme diminue sensiblement au moment où l'on constatera que certaines des personnes n'ont pas donné signe de vie, mais ne sont pas mortes pour autant. Dans ces conditions, demandons au contraire aux Alliés de nous fournir une liste des personnes qui, à leur connaissance, sont mortes sans héritier légal ou institué.»[195]

Présidée par Franz Kappeler, la délégation du DPF essaye d'exposer les objectifs des Alliés et la nécessité de leur montrer que la Suisse ne reste pas inactive dans la recherche de ces biens: «M. Kappeler remarque que l'on se trouve devant le dilemme suivant: ou bien l'ASB fait une enquête privée, ou bien un arrêté fédéral prévoit l'obligation d'annoncer tous les biens au sujet desquels les banques n'ont reçu aucune communication depuis une date critère. M. Caflisch s'oppose violemment à cette dernière éventualité. Il déclare que les banques ne pourraient pas se plier à cette condition, qu'elles iront devant le Conseil fédéral, devant les Chambres, devant la presse, mais qu'elles ne peuvent accepter de prendre des mesures aussi stupides. D'autre part, pour prendre l'exemple des biens polonais, un certain nombre de leurs maîtres ont été déportés en Sibérie ou se trouvent dissimulés dans la nouvelle résistance. En cédant leurs biens à l'Etat polonais, on les donne à leurs oppresseurs.»

Il est clair que le dirigeant de l'ASB envisage la montée des tensions entre l'Est et l'Ouest comme un motif supplémentaire de rester très prudents dans la recherche d'informations et dans les projets de transferts financiers. De plus, le fait que la France ait été chargée par les Alliés de régler cette question avec les Alliés le rend encore plus circonspect, car il considère que l'administration française cherche ainsi à récupérer des ressources fiscales. Afin de ne pas adopter une attitude totalement négative, l'ASB accepte d'envisager une possibilité. «M. Caflisch se déclare prêt à faire la proposition suivante: l'ASB mènera une enquête auprès des grandes banques, à titre personnel et sans aucune garantie. En effet, il est convaincu que le résultat ne pourra servir de base sérieuse à une argumentation quelconque. M. Jann appuie le point de vue de M. Caflisch. Si le chiffre sera gros, les Alliés manifesteront un grand appétit et s'il est petit, ils ne croiront pas à la sincérité de l'enquête. M. Caflisch estime que la situation actuelle est tout à fait différente de celle qui régnait à l'époque des accords de Washington et surtout de Berne (accord Currie). Les Etats-Unis ne sont pas dans une position aussi forte qu'alors et il ne voit pas de raison de se mettre à genoux devant eux pour des raisons stupides. Au contraire, ne conviendrait-il pas de profiter des circonstances pour leur répondre clairement que cette question doit être revue ?»

En d'autres termes, les débuts de la Guerre froide impliquent une révision des engagements antérieurs et une nouvelle définition des relations internationales dans laquelle la Suisse se place dans une situation moins difficile qu'en 1945. Moins critiquée et isolée qu'à l'issue du conflit militaire, elle peut s'intégrer dans les nouvelles organisations internationales. C'est notamment en juin 1947 que le Conseil fédéral accepte l'invitation du Secrétaire d'Etat Marshall à participer à la reconstruction de l'éco-

195 Procès-verbal interne du DPF (rédigé par Jean-Pierre Grenier) sur la conférence du 21.8.1947, E 2001(E)1967/113/374.

nomie européenne. Tandis que se déroule la Conférence de Paris, qui réunit les Etats occidentaux, la Confédération voit sa marge de manoeuvre s'élargir, car les banques suisses sont moins soumises à la vindicte publique par les Américains et leurs Alliés.

Tandis que l'ASB préconise une utilisation maximale de cette évolution, les responsables du DPF ont l'impression que les Alliés se désintéressent peu à peu du problème des avoirs en déshérence. Dans une note du 27 mai 1947, l'Ambassade de France à Berne écrit qu'à «la suite de l'enquête menée par l'Administration française, il résulte qu'il n'existe en France aucune succession en déshérence provenant des victimes d'actions de violences commises par l'ancien gouvernement allemand.»[196]

Les spécialistes du DPF estiment que «la France a traité cette question avec une grande désinvolture puisqu'elle s'est bornée à déclarer qu'il n'existerait pas de tels avoirs sur son territoire et [...] aux Etats-Unis, il ne semble pas non plus que l'on attache une grande importance à la recherche de ces successions en déshérence.»[197] Cette analyse formulée en août 1947 se retrouve en mai 1950 sous la plume de W. Stucki.[198] Ce sont donc les arguments de l'ASB et les réactions du DPF qui expliquent le fait que le projet d'arrêté rédigé en 1947 restera dans les tiroirs de l'administration fédérale. Il faudra attendre les années 1960 pour trouver dans le *Recueil officiel des lois et ordonnances* la publication de décisions annoncées en 1946.

Toutefois, dès 1947, certains remarquent ce silence et demandent que la Suisse agisse: ainsi, en novembre 1947, la «Commission préparatoire pour l'organisation internationale pour les réfugiés» s'adresse directement à l'OSC afin de lui demander de se charger de ces recherches. Cette démarche se heurte aux réticences de l'OSC déjà surchargé de besogne et à l'opposition du DPF qui estime qu'une coopération directe de l'OSC à «la recherche des avoirs appartenant aux héritiers de personnes disparues ou décédées est exclue.»[199]

En décembre 1947, la Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) adresse au DPF un mémorandum rédigé par des juristes réputés, les Professeurs d'Université Paul Guggenheim, Charles Knapp et Georges Sauser-Hall.[200] Tout en reconnaissant les problèmes juridiques (nécessité de modifier le droit civil suisse) et pratiques (difficultés de mener des enquêtes dans les banques, les bureaux d'avocats et d'autres hommes d'affaires), les représentants de la FSCI préconisent un arrêté fédéral afin qu'avec la collaboration du DPF et du DJP une solution moralement satisfaisante soit trouvée. «En outre, au cas où les démarches de la Fédération auprès des autorités suisses n'aboutiraient pas, elle ne pourrait plus, comme elle l'a fait jusqu'à maintenant, empêcher d'autres groupements d'intervenir et il faudrait s'attendre à des pressions exercées par des associations israélites étrangères.»[201] Certes, selon l'enquête interne de l'ASB, il s'agirait d'environ 500'000 francs. «La Fédération estime que le montant de ces successions en déshérence ne joue pas de rôle, mais qu'il serait contraire à l'équité qu'elles reviennent en définitive aux dépositaires en Suisse».

Toutefois, les organisations juives maintiennent la pression. En novembre 1948, la branche suisse de

---

196 Note de l'Ambassade de France à Berne au DPF, du 27.5.1947, E 2001(E)1967/113/474. Actuellement, il se confirme que cette déclaration française de 1947 masque la réalité. Cf. l'entretien de Serge Klarsfeld avec Pierre Hazan, Le Nouveau Quotidien du 24 septembre 1996 et les articles publiés dans Le Monde des 27-28.10.1996 (entretien avec l'historien Marc Olivier Baruch et déclaration du Maire de Paris, Jean Tiberi, sur le «domaine privé» de la Ville de Paris qui, selon un livre de Brigitte Vital-Durand, est partiellement constitué par des biens confisqués aux Juifs pendant l'Occupation). Cf. aussi Le Monde du 30.10.1996.

197 Notice interne du DPF (Guy de Rham à Walter Stucki) du 21.8.1947, E 2001(E)1967/113/374.

198 Lettre de W. Stucki au DPF, Affaires politiques (A. Zehnder), du 20.3.1950, E 2801/1968/84/98/W.45. On peut remarquer que dans le rapport du Secrétaire général pour l'année 1947 de l'Agence interalliée des réparations, publiée à Bruxelles en 1948, l'accord signé par Stucki à Washington est publié (comme dans la Feuille fédérale de la Confédération suisse) et il est précisé que «les annexes de pure forme mentionnées à la section III ne sont pas reproduites.» (cf. E 2001(E)1/316). Or, parmi ces annexes, figure la lettre sur les avoirs en déshérence...

199 Lettre du DPF (Armin Daeniker) à l'OSC (Max Schwab) du 4.12.1947, E 2801/1968/84/119.

200 Lettre du Président de la Commission de surveillance de l'application de l'accord de Washington (W. Stucki) au DJP (Ed. von Steiger), E 4110(A)37/75.

201 Notice interne du DPF (Armin Daeniker pour Max Petitpierre) du 22.1.1948, E 2001(E)1/316.

l'«Axis Victims League» adresse une longue lettre[202] au DPF. Après avoir évoqué l'afflux de capitaux dans les banques suisses dès les années 1920, cette association affirme qu'il serait moralement inadmissible que ce soient finalement les établissements financiers qui s'enrichissent après la mort tragique de leurs clients. Par une lettre signée par Franz Kappeler, le DPF transmet cette requête au DJP qui envisage les possibilités législatives.[203]

Le 16 juin 1949, ce sont des organisations juives américaines qui sollicitent un entretien avec le Chef du DJP, Ed. von Steiger[204] qui reçoit leurs cinq représentants le 15 juillet 1949. Alors que les Américains insistent sur les arguments moraux et font allusion à l'antisémitisme traditionnel en Europe centrale, von Steiger et ses collaborateurs expliquent pour quelles raisons il n'est pas possible de mettre en pratique la législation proposée par les milieux juifs.

Par la suite, les démarches continuent, mais se heurtent à des réponses évasives. Renouvelant sa requête de 1948, la branche suisse de l'«Axis Victims League» écrit en 1951 directement au DJP qui décide de renvoyer cette demande au DPF[205]. En d'autres termes, le courrier faisant le parcours inverse de celui parcouru en 1948, la démarche reste vaine.

2. Die Diskussionen um einen Sonderbeschluss über «erblose Vermögen», 1952-1962

Die von den Westalliierten, Israel, den jüdischen Kreisen und einzelnen Schweizer Parlamentariern immer wieder geforderte Sondergesetzgebung zur Erfassung der nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern nahm ganze 16 Jahre in Anspruch. Ein wichtiger Schritt auf diesem langen Weg vollzog der Bundesrat am 22. Januar 1952. Er beauftragte auf Antrag des EPD das EJPD, betreffend «erblose» Vermögen eine Sonderregelung zu treffen und im Einvernehmen mit dem EPD einen Entwurf zu einem Bundesgesetz oder referendumsfähigen Bundesbeschluss auszuarbeiten. Den Anstoss zu diesem Entscheid hatte eine Kleine Anfrage von Nationalrat Philipp Schmid vom 26. September 1951 gegeben, der auf die Schwierigkeiten der Angehörigen von Naziopfern hingewiesen hatte, an ihre in der Schweiz liegenden nachrichtenlosen Vermögen heranzukommen. «Es lässt sich in keiner Weise rechtfertigen, dass diese Werte infolge Verjährung der Ansprüche oder Ersitzung endgültig in die Hände der Verwahrer übergehen», meinte auch der Bundesrat. Dabei war ihm klar: «Die Bankiervereinigung scheint sich [...] mit aller Entschiedenheit gegen ein solches Vorgehen wenden zu wollen.»[206]

Es dauerte mehr als fünf Jahre, bis Markus Feldmann, der 1952 Bundesrat Eduard von Steiger an der Spitze des EJPD abgelöst hatte, in dieser Angelegenheit an den Bundesrat gelangte. Feldmann stellte den Antrag, auf die Ausarbeitung von Sonderbestimmungen zur Regelung der erblosen Vermögen zu verzichten und statt dessen «ohne Anerkennung einer Rechtspflicht» dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund «eine gewisse Summe» zugunsten jüdischer Naziopfer auszurichten[207]. Für Walter Eggenschwiler von der eidg. Finanzverwaltung hätte eine solche Aktion freilich «leicht den Anschein erwecken [können], als ob der Bund ein Schweigegeld dafür entrichte, dass die Banken ihnen nicht gehörende Vermögenswerte dauernd behalten können»[208]. Auch der Vorsteher des Finanz- und Zolldepartementes, Bundesrat Hans Streuli, fand es «paradox, wenn der Bund noch dafür

---

202 Cf. la requête du 27.11.1948, transmise par lettre du 6.12.1948 par le DPF, E 4110(A)37/75.

203 Cf. la notice de la Division de Justice du DJP du 1.7.1949, E 4110(A)37/75(M.8) et E 4001(C)1/309.

204 Lettre du 16.6.1949, E 4001(C)1/309. Sur cet entretien, cf. aussi E 4110(A)37/75(M.8) et E 2001(E)1967/113/374. On peut remarquer que l'accord avec la Pologne n'est pas discuté à cette occasion.

205 Cf. la lettre du DJP (Ed. von Steiger) du 20.9.1951, E 4001(C)1/309.

206 Bundesrats-Sitzung vom 22.1.1952, Auszug aus dem Protokoll, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2), auch in E 4110 (A) -/37 Bd 75 (M.8).

207 EJPD (Markus Feldmann), Antrag an den Bundesrat, Erblose Vermögen, 15.4.1957, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

208 EFZD, Finanzverwaltung (Walter Eggenschwiler), interne Notiz an Bernhard Müller, ohne Datum, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

bezahlen müsste, dass Private sich an anvertrautem Gut bereichern können»[209]. Dieser Vorschlag war damit rasch vom Tisch.

Der Anlass, sich mit der Angelegenheit überhaupt wieder zu befassen, kam erneut aus dem Parlament, von Nationalrat Harald Huber. Er hatte am 20. März 1957 in einer Motion erneut die Einführung einer Meldepflicht und ein vereinfachtes Aufruf- und Verschollenerklärungsverfahren für nachrichtenlose Vermögen aller Art gefordert[210]. EJPD-Vorsteher Markus Feldmann gewährte in seinem Antrag an den Bundesrat jedoch vorab den Argumenten der Schweizerischen Bankiervereinigung Raum. Er zitierte ihre Umfrage von 1956, wonach Verschollene in der Schweiz bloss Vermögenswerte von Fr. 36'580 und eventuell Verschollene solche von Fr. 825'832.25 hinterlassen hätten[211]. Von noch viel geringeren Werten sprach der Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften: 4 Policen verschollener Naziopfer von Fr. 2'698 und 11 zweifelhafte Fälle von weiteren Fr. 24'314[212]. Alles in allem machte dies nur eventuell vakante Vermögen von Fr. 889'424.- aus. Feldmann trug auch jene Argumente vor – eine Meldepflicht würde «unsere Gesetzgebung in Misskredit bringen und wahrscheinlich auch unerwünschte wirtschaftliche Folgen haben»[213] –, die er anlässlich von Audienzen von Vertretern der Bankiervereinigung gehört hatte, so am 17. November 1952[214], am 8. März 1954[215] und der Eingabe vom 11. Juni 1955[216]. Feldmann schien auch durch das Gutachten beeindruckt zu sein, das die Bankiervereinigung 1953 zur Bekämpfung einer Sonderregelung über «erblose» Vermögen bei alt-Bundesrichter Plinio Bolla (Morcote) und Prof. Werner Niederer (Zürich) eingeholt hatte[217]. «Dieses Departement hat einfach vor den Banken kapituliert», kommentierte Rudolf Bindschedler vom EPD den Verzichtsantrag des EJPD[218].

Rudolf Bindschedler, Henri Zoelly und Emanuel Diez vom EPD-Rechtsdienst wollten die gegenüber den Alliierten 1946 abgegebenen Versprechen stärker gewichten und entwarfen für das EPD einen Mitbericht, der sich dafür aussprach, am Erlass einer Sonderregelung über «erblose» Vermögen festzuhalten[219]. Dieser verwaltungsinterne Entwurf gelangte offenbar Max Oetterli von der Bankiervereinigung zur Kenntnis, der nun auch bei EPD-Vorsteher Max Petitpierre eine Audienz forderte: «Die Bankiervereinigung hat in jahrelangen Bemühungen das Justiz- und Polizeidepartement endlich überzeugen können, dass eine gesetzliche Regelung nicht am Platz wäre. Herr Dr. Oetterli will nur hoffen, dass der Mitbericht [des EPD] das Ergebnis dieser Bemühungen nicht wieder in Frage stellt»[220].

---

209 EFZD (Hans Streuli), Mitbericht, Erblose Vermögen, 13.5.1957, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

210 Nationalrat Harald Huber, Motion, 20.3.1975, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

211 Schweizerische Bankiervereinigung (J. Diggelmann, M. Oetterli) an EJPD, 24.9.1956 und 23.10.1956, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1.

212 Union de Compagnies Suisses d'Assurances sur la Vie (La Neuchâteloise) an EJPD, 1.11.1956, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1.

213 EJPD (Markus Feldmann), Antrag an den Bundesrat, Erblose Vermögen, 15.4.1957, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

214 Protokoll (Robert Rupp, Arthur Wenger) der Verhandlungen des EJPD (M. Feldmann, E. Alexander) mit Vertretern der Schweizer. Bankiervereinigung (A. Wegelin, A. Matter, M. Oetterli) und dem Schweizer. Israelitischen Gemeindebund (P. Guggenheim, G. Brunschvig), 17.11.1952, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1. Vgl. ebd. das 24seitige Rechtsgutachten Schweizer. Israelitischer Gemeindebund: Bericht über die in der Schweiz befindlichen erblosen Vermögen der Opfer politischer, religiöser oder rassischer Verfolgung, übermittelt am 8.12.1947.

215 Protokoll (Robert Rupp, Arthur Wenger) der Verhandlungen des EJPD (M. Feldmann, E. Alexander) mit Vertretern der Schweizer. Bankiervereinigung (J. Diggelmann, A. Matter, M. Oetterli, alt-Bundesrichter P. Bolla, E. Bossard) und dem Schweizer. Israelitischen Gemeindebund (P. Guggenheim, G. Brunschvig), 8.3.1954, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1.

216 Schweizer. Bankiervereinigung (J. Diggelmann, M. Oetterli) an EJPD, 11.6.1955, Ablehnung der Vorschläge des Schweizer. Israelitischen Gemeindebundes vom 23.7.1954, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1.

217 Plinio Bolla, Werner Niederer: Zur Frage der sogenannten «erblosen Vermögen» in der Schweiz, Rechtsgutachten, Morcote und Zürich, Anfang Mai 1953, E 4110 (A) 1973/85 Bd 1.

218 Rudolf Bindschedler, Notiz für Minister Walter Stucki, 23.5.1957, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

219 Entwurf Mitbericht EPD zum Antrag EJPD, verfasst von Henri Zoelly, durchgesehen von Bindschedler und Diez, 3.6.57, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

220 EPD (KI), Notiz über eine Besprechung mit Max Oetterli, Sekretär der Schweizer. Bankiervereinigung, 9.8.1957, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/1).

Oetterli doppelte kurz darauf nach, indem er nun auch dem EPD das Gutachten Bolla/Niederer von 1953 übermittelte[221].

Minister Walter Stucki gelangte mit der Behauptung ans EPD, der schweizerisch-alliierte Notenwechsel betreffend die nachrichtenlosen Vermögen von Naziopfern von 1946 sei mit dem «Ablöseabkommen mit den Alliierten vom 28.8.1952 in Wegfall gekommen [...]. Ganz abgesehen davon, dass dieser Punkt damals von keiner der beiden Seiten eigentlich ernst genommen worden ist – die Amerikaner erklärten zynisch, sie seien der amerikanischen Juden wegen gezwungen, so etwas vorlegen zu können – haben wir m.E. keinen Grund, den Alliierten nun nach Jahr und Tag noch mühevoll etwas in den Rachen zu jagen»[222]. Stucki verschwieg dabei freilich, was das EPD auch vergessen hatte: Am 28. August 1952 hatte die Schweiz in zwei vertraulichen Begleitbriefen zum Ablöseabkommen den drei Westalliierten erneut Versprechungen über nachrichtenlose Vermögen gemacht. Zwar schmuggelte Stucki schon damals wider besseres Wissen den Satz in einen der Begleitbriefe, «dass die schweizerische Regierung im Verlauf der Besprechungen mit den Drei Regierungen über die Behandlung der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz erklärt hat, dass keine derartigen Vermögenswerte vorliegen». Er musste aber zusichern, «wenn derartige Vermögenswerte in der Zukunft [doch] entdeckt werden, die schweizerische Regierung mit Wohlwollen die Möglichkeit prüft, sie für die Hilfe an die Opfer des Nationalsozialismus und für deren Rehabilitierung zu verwenden.»[223]. Die beiden Begleitbriefe, die sich auf nachrichtenlose Vermögen von deutschen und nicht-deutschen Naziopfern bezogen, hatte EPD-Vorsteher Max Petitpierre sowohl dem Bundesrat[224] als auch den parlamentarischen Kommissionen zur Kenntnis gegeben, wo Nationalrat Gottlieb Duttweiler[225] und Ständerat (und späterer Bundesrat) Ludwig von Moos auch kurz darauf eingegangen waren[226]. Dort gab Stucki zu: «Es dürfte in der Tat Fälle geben, wo keine Erben vorhanden sind.»[227]

EPD-Vorsteher Max Petitpierre liess sich von diesen Interventionen vorerst nicht beeindrucken und schrieb in seinem ersten Mitbericht vom 20. Juni 1957, aus grundsätzlichen Überlegungen lehne er den Verzichtsantrag des EJPD ab. Petitpierre verwies unter anderem auf das schweizerische internationale Privatrecht, das für die Erbfolge auf das Recht des letzten Wohnsitzes des Erblassers verweise. Damit wäre laut Petitpierre aber damit zu rechnen, «dass ein Teil der erblosen Vermögen, sofern keine gesetzlichen Erben mehr vorhanden sind, an fremde Staaten – namentlich Osteuropas – fallen könnten». Dies gelte es mithilfe einer Sonderregelung zugunsten einer direkten Unterstützung von Naziopfern zu vermeiden[228].

EJPD-Vorsteher Markus Feldmann liess sich jedoch nicht mehr umstimmen. In der Zwischenzeit wandelte sich auch das Umfeld. Das Selbstbild der Schweiz geriet Anfang 1957 mit der Veröffentlichung des kritischen Berichtes über die Schweizer Flüchtlingspolitik zwischen 1933 und 1945, den der Basler Rechtsprofessor Carl Ludwig im Auftrag des Bundesrates verfasst hatte, ins Wanken. Es kam im Ständerat am 8. März 1958 zu einer Debatte über die Flüchtlingspolitik der Schweiz im

---

221 Schweiz. Bankiervereinigung an EPD, Politische Angelegenheiten (Minister Robert Kohli), 14.8.1957, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/1).

222 Stucki an Bindschedler, 27.5.1957, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/1), auch in E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

223 Die Regierungen von Frankreich, Grossbritannien und der USA an den bevollmächtigten Minister der Schweiz (Walter Stucki), Bern, 28.8.1952, Originale in französischer und englischer Sprache (mit den Originalunterschriften) und deutsche Übersetzung, E 2801 1968/84 Bd 94, auch im Dokumentenanhang zu diesem Bericht, S. 52. In den Verhandlungsprotokollen kam die Frage der Naziopfervermögen nur am Rande vor; vgl. Protokoll, Séance du 5.5.1952, S. 5, E 2801 1968/84 Bd 92 (W.40.1/Prot.Verh.1952).

224 EPD (Max Petitpierre), Briefwechsel anlässlich des Vertrages mit den Alliierten über die Ablösung des Abkommens von Washington, an den Bundesrat, 1.9.1952, E 2801 1968/84 Bd 92 (W.40.1). Zustimmend zur Kenntnis genommen, Schweizerischer Bundesrat, Beschlussprotokolle, 2.9.1952, S. 1507, E 1004.1 Bd 545.

225 Nationalrätliche Kommission für die Ablösung des Abkommens von Washington, Protokoll der Sitzung vom 10./11.9.1952, S. 27, E 2801 1968/84 Bd 93 (W.40.1/2.9.-31.12.1952).

226 Ständerätliche Kommission für die Ablösung des Abkommens von Washington, Protokoll der Sitzung vom 9./10.9.1952, S. 8, E 2801 1968/84 Bd 93 (W.40.1/2.9.-31.12.1952).

227 Nationalrätliche Kommission (wie oben), Protokoll S. 27.

228 EPD (Max Petitpierre), Mitbericht an den Bundesrat, Erbl. Vermögen, 20.6.1957, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

Zweiten Weltkrieg, in der EJPD-Vorsteher Markus Feldmann erstmals den bisher verfehmten[229] Carl Lutz, der 1944 in Budapest als Vizekonsul zahlreichen Juden das Leben gerettet hatte, als Beispiel präsentierte, das geeignet sei, «das masochistische Wühlen im eigenen Schuldgefühl» zu beenden[230].

Damals war zudem «von Bedeutung, dass in letzter Zeit das schweizerische Bankgeheimnis wiederholt Gegenstand scharfer Angriffe ausländischer Kreise war, und zwar namentlich von Seiten der Vereinigten Staaten, kürzlich aber auch im Zusammenhang mit Devisengeschäften zu Spanien und der Türkei», wie Bundesrat Max Petitpierre in einem weiteren Bericht zu den erblosen Vermögen Anfang 1959 festhielt. Auch für Petitpierre war dies nun ein Argument, betreffend «erblose» Vermögen tunlichst zu vermeiden, «in der Öffentlichkeit zu Missverständnissen und im Gefolge zu unliebsamen Diskussionen Anlass» zu geben[231].

EJPD-Vorsteher Markus Feldmann verstarb am 3. November 1958 im Amt. Sein Nachfolger, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, hatte schon als Ständerat zu erkennen gegeben, dass er trotz aller Bedenken die Frage der Naziopfer-Vermögen mit einer Sonderregelung lösen wollte. Er beantwortete am 18. März 1959 im Nationalrat endlich die Motion von Harald Huber und stellte dabei ein Bundesgesetz in Aussicht, das eine Meldepflicht für in der Schweiz befindliche Vermögenswerte vorsah, deren letztbekannter Eigentümer Ausländer oder Staatenlose war, von dem seit dem Kriegsende zuverlässige Nachrichten fehlten und der möglicherweise Opfer politischer, rassischer oder religiöser Verfolgung oder anderer Gewaltakte geworden war. Huber und der Rat unterstützten den Antrag des Bundesrates, die Motion in ein Postulat umzuwandeln[232].

Die Schweizerische Bankiervereinigung hatte vergeblich versucht, bei ihrem Antrittsbesuch beim neuen EJPD-Vorsteher Wahlen am 5. März 1959 vor dem Entscheid des Nationalrates über die Motion Huber und mit einer schriftlichen Eingabe an das EJPD mit Kopie an das EPD und EFZD nach deren Überweisung in Form eines Postulates das Ruder noch herumzuwerfen[233]. Ins Leere stiess auch die Vereinigung Schweizerischer Lebensversicherungs-Gesellschaften[234].

Unter Wahlen kamen im EJPD neue Überlegungen hoch. So äusserte die Justizabteilung in einer als «streng geheim» bezeichneten Aktennotiz gestützt auf eine vertrauliche Mitteilung von Minister Walter Stucki am 22. Mai 1959 plötzlich völlig neue Vermutungen über den Umfang der nachrichtenlosen Vermögen: «Zwei Westschweizer Bankiers hätten ihm unabhängig voneinander gesagt, dass sie die Depots in westschweizerischen Banken von Seiten von Franzosen, über deren Verbleib heute nichts mehr bekannt ist, auf mehrere Hundert Millionen Schweizer Franken schätzen. Es wirft dies ein eigentümliches Streiflicht auf die Behauptungen der Schweizerischen Bankiervereinigung, dass die Gesamthöhe der sogenannten erblosen Vermögen kaum eine Million Franken erreicht.»[235] EJPD-Vorsteher Wahlen legte deshalb am 17. Juli 1959 dem Bundesrat einen ausgearbeiteten Entwurf für einen Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen politisch, rassisch oder religiös verfolgter Ausländer oder Staatenloser vor und beantragte Zustimmung[236].

---

229 Vgl. etwa die vom EFZD angerufene Begründung der Finanzverwaltung beim ablehnenden Entscheid für die von Lutz geforderte Abgeltung seiner in Budapest erlittenen Kriegsschäden, es könne das von Lutz «in spekulativer Absicht zusammengeraffte Gut» nicht entschädigt werden; eidg. Finanzverwaltung, Bericht, 26.7.1947; EFZD an EPD, 5.9.1947, E 2001 (E) 1976/17 Bd 471 (B.51.353.Ho./Lutz).

230 Alexander Grossmann: Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion, Geschichte und Porträt, Wald 1986, S. 7f.; ebenso Theo Tschuy: Carl Lutz und die Juden von Budapest, Zürich 1995, S. 386f. Vgl. Abschnitt I.3.

231 EPD (Max Petitpierre), Mitbericht an Bundesrat, Motion Huber, 2.3.1959, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13), auch in E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

232 Nationalrat, Protokoll (ungedruckt), 18.3.1959, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/2).

233 Schweizer. Bankiervereinigung (C. de Loës, A. Matter, M. Oetterli) an EJPD, 11.4.1959, Kopie an EPD und EFZD, 13.4.1959, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2), E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13), E 4110 (A) 1973/85 Bd 2 (XIII).

234 Vereinigung Schweizerischer Lebensversicherungs-Gesellschaften an EJPD, 16.4.1959, E 4110 (A) 1973/85 Bd 2 (XIII).

235 EJPD, Aktennotiz, 22.5.1959, E 4110 (A) 1973/85 Bd 2 (XV).

236 EJPD (Friedrich Traugott Wahlen), Antrag an den Bundesrat, 17.7.1959, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

Nun kam der Widerstand plötzlich von ganz anderer Seite. Es war die Handelsabteilung, die sich in einem Entwurf zu einen Mitbericht des Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) skeptisch äusserte. Einerseits wehrte sie sich gestützt auf einen einstimmigen Entscheid des Verwaltungsausschusses der Schweizerischen Verrechnungsstelle entschieden gegen den Vorschlag von Wahlen, die Durchführung des geplanten Meldebeschlusses der Verrechnungsstelle zu übertragen. Andererseits betonte die Handelsabteilung die Notwendigkeit, die Nachforschungen über Vermögenswerte in der Schweiz «unbedingt» auf natürliche Personen zu beschränken, die Opfer politischer, rassischer oder religiöser Verfolgung geworden waren, «unter Ausschluss anderer Gewaltakte, wie z.B. kriegerische Ereignisse (Bombardierung von Städten etc.)». Andernfalls könne der Bund wegen des Liquidationsabkommens mit Deutschland vom 16. Juli 1956 mit erheblichen Abgeltungsforderungen konfrontiert werden[237]. In einem am 5. Oktober 1959 an den Bundesrat verteilten Mitbericht wurde EFZD-Vorsteher Hans Streuli noch deutlicher. Er sprach sich für den Verzicht auf eine Sonderregelung aus, da eine zivilrechtliche Lösung genüge. Sofern trotzdem eine Sonderregelung komme, müsse der Anwendungsbereich enger gefasst und auf einen Beizug der Verrechnungsstelle verzichtet werden[238].

Auch EPD-Vorsteher Max Petitpierre gab nach fast einjähriger Bedenkzeit dem Druck der Bankiervereinigung, die im Herbst 1959 den Weg in die Presse gesucht hatte[239], nach und teilte dem Bundesrat am 29. Juni 1960 mit, dass er sich «angesichts der zahlreichen Schwierigkeiten» einem Antrag, auf eine Sonderregelung über «erblose Vermögen» zu verzichten, nicht mehr widersetzen würde[240].

Diesmal war es nun die andere Seite gewesen, die ihr Lobbying intensiviert hatte. Die Botschaft Israels, die bereits zwischen 1954 und 1959 neun Mal in dieser Sache beim EJPD und EPD vorstellig geworden war[241], sprach am 14. Juli 1960 erneut bei Bundespräsident Max Petitpierre vor[242], ebenso der erste Sekretär der US-Botschaft in Bern, Warren P. Blumberg, der sich ebenfalls vehement für eine Regelung der «erblosen» Vermögen aussprach[243]. Auch der Leiter des EPD-Rechtsdienstes, Rudolf Bindschedler, hatte sich gegen die von Zoelly und Diez erarbeitete Verzichtserklärung ausgesprochen: «Ich bin gegen diesen Text. Wir können uns heute nicht selbst desavouieren»[244], konnte sich aber bei Petitpierre zuerst nicht durchsetzen.

Nach einer Besprechung mit Linton beschloss Max Petitpierre, den Mitbericht zurückzuziehen. Er teilte dem Bundesrat am 5. Oktober 1960 mit, dass «nicht nur aus aussenpolitischen Erwägungen, sondern namentlich im Interesse der durch rassendiskriminierende Massnahmen Betroffenen» eine

---

237 Handelsabteilung (Hans Marti), Entwurf EVD-Mitbericht an den Bundesrat, 29.8.1959, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/2).

238 EFZD (Hans Streuli), Mitbericht an den Bundesrat, Erblose Vermögen, 16.11.1959, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

239 Vgl. Finanzrevue, 23.9.1959, die aus dem Jahresbericht der Bankiervereinigung gegen eine Sonderregelung betreffend «erblose» Vermögen zitiert, sowie Neue Zürcher Nachrichten, 29.9.1959, die unter Berufung auf die Bankiervereinigung den vorgesehenen Gesetzesentwurf für überflüssig hielt; E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/2).

240 EPD (Max Petitpierre), Mitbericht an den Bundesrat, Erblose Vermögen, 29.6.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

241 Note, 4.3.1954, Gesprächsgesuch, 14.7.1954, Audienz bei Markus Feldmann, 17.3.1955, vgl. dazu Aktennotiz (Zoelly), 29.7.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13); Axis Victims League, Swiss Branch (Lothar Dessauer) an EPD, 13.3.1956; Audienz M. Tolkowsky bei Markus Feldmann, 14.7.1956; Besuch des israelischen Botschafters beim EPD, 29.8.1958, Israelische Botschaft an EJPD, 8.10.1958, an EPD 5.12.1958, an EJPD, 29.5.1959, an EPD, 20.10.1959, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13).

242 Aktennotiz (Max Petitpierre), Entretien avec Joseph Isaac Linton, Ambassadeur d'Israël, 14.7.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

243 EPD, Rechtsdienst, Aktennotiz über Besuch des ersten Sekretärs der US-Botschaft in Bern (Warren P. Blumberg), 28.1.1960, bekräftigt mit Note US-Botschaft in Bern (Warren P. Blumberg) an EPD, 1.6.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3). Erneut bekräftigt von Warren P. Blumberg bei Diez am 1.5.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

244 Entwurf EPD an Bundesrat (Zoelly, Diez), 29.10.1959; Handschriftliche Notiz (Rudolf Bindschedler) an Minister Robert Kohli, 13.11.1959, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/2).

Sonderregelung trotz der aufgetauchten Probleme «doch möglich sein sollte»[245]. Umgehend gelangte auch Wahlen, der 1960 an die Spitze des Volkswirtschaftsdepartementes gewechselt hatte, an den Bundesrat, und erklärte seine Zustimmung zum Meinungsumschwung des EPD[246]. Nachdem am 12. Januar 1961 der israelische Botschafter in der Schweiz, Joseph Isaac Linton, ein weiteres Mal bei Petitpierre vorgesprochen hatte, entschied sich dieser, den neuen EJPD-Vorsteher, Ludwig von Moos, zu einem Gespräch einzuladen[247]. Gestützt auf eine Vorlage vom Direktor der Justizabteilung, Edgar Mottier[248], und auf dieses Gespräch[249] stellte Ludwig von Moos nur wenige Tage später dem Bundesrat den Antrag, den Bundesratsbeschluss von 1952 zum Erlass einer Sonderregelung über «erblose» Vermögen zu bestätigen und durch das EJPD im Einvernehmen mit dem EPD, EVD und EFZD ausarbeiten zu lassen[250]. Der Bundesrat stimmte am 14. Februar 1961 umgehend zu[251].

Erneute Interventionen der Bankiervereinigung fruchteten nun nichts mehr[252]. Wahlen, der am 1. Juli 1961 Petitpierre an der Spitze des EPD abgelöst hatte, gab den Bankenvertretern «zu bedenken, dass das Bankgeheimnis gleich wie die Neutralität im Ausland auf wenig Verständnis stösst.»[253] Nicht zuletzt stiess das Thema ab Winter 1960/61 in der internationalen Presse auf wachsendes Interesse, die meist heftige Anklagen gegen die Schweizer Banken erhob. Als eine der ersten nahm die Zeitschrift «Yediyoth Aharonoth» am 22. November 1960 das Thema auf: «La Banque de Zurich qui reçut une forte commission pour le trafic du sang juif»[254]. Einen wahren Pressesturm entfachte am 6. Juni 1961 der europäische Chefkorrespondent der «Sunday Telegraph», Anthony Mann, mit einem sehr kritischen Artikel über Naziopfer-Vermögen in der Schweiz, den anschliessend mehrere Presseagenturen weltweit verbreiteten[255]. Eine belgische Zeitung stellte am 7. Juni 1961 zudem einen Zusammenhang zwischen den nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz und dem damals die Weltöffentlichkeit bewegenden Eichmann-Prozess in Israel her[256].

Der neue Botschafter Israels in Bern, Eliah Sasson, bedauerte gegenüber dem EPD die Angriffe der «Jerusalem Post» über die «erblosen» Vermögen in der Schweiz, glaubte aber, «dass andere israelische Zeitungen dem Beispiel der 'Jerusalem Post' folgen könnten und eine allgemeine Campagne in dieser Angelegenheit einsetzen könnte, vor allem in der jetzigen Zeit, da in Israel der Prozess des Naziverbrechers Adolf Eichmann stattfindet, der in Israel und beim jüdischen Volk in der ganzen Welt die allertraurigsten Erinnerungen wachruft.»[257] Auch die «New York Times» titelte am 7. Juli

---

245 EPD (Max Petitpierre), Mitbericht an den Bundesrat, Erblose Vermögen, 5.10.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd 280 (B.42.13/3).

246 EVD (Friedrich Traugott Wahlen), Mitbericht an den Bundesrat, 27.10.1960, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

247 Max Petitpierre, Aktennotiz an Politische Abteilung, 12.1.1961, E 2800 1967/59 Bd 40, auch in E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1).

248 Justizabteilung (Edgar Mottier), Notiz an Bundesrat Ludwig von Moos, 28.1.1961, E 2800 1967/59 Bd 40.

249 Max Petitpierre, Aktennotiz über das Gespräch mit Ludwig von Moos mit Robert Kohli und Henri Zoelly vom 16.1.1961, E 2800 1967/59 Bd 40, auch in E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1).

250 EJPD (Ludwig von Moos), Antrag an Bundesrat, erblose Vermögen, 9.2.1961, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

251 Bundesrats-Sitzung vom 14.2.1961, Auszug aus dem Protokoll, E 6100 (B) 1973/141 Bd 182 (987.2).

252 Schweizerische Bankiervereinigung (C. de Loës, M. Oetterli) an EPD, 7.6.1961 und 10.10.1961, Präsident der Generaldirektion der Schweizerischen Bankgesellschaft (A. Schaefer) an Minister Robert Kohli, EPD, 31.7.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

253 So anlässlich einer Audienz der Schweizerischen Bankiervereinigung beim EJPD und EPD vom 11.12.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

254 EPD-Generalsekretär (Robert Kohli) an Nationalrat Alois Grendelmeier, 14.4.1961, E 2800 1967/59 Bd 40.

255 So eine Agenturmeldung aus London, 6.6.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13). Vgl. St. Galler Tagblatt: Englische Pressestimme zum Problem der jüdischen Bankdepots in der Schweiz, Abendblatt Nr. 262, S. 3, 7.6.1961.

256 Botschaft der Schweiz in Belgien (Ludwig Meier) an EPD, Politische Angelegenheiten, 7.6.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1).

257 Botschaft Israels in Bern (Eliahu Sasson) an EPD, 9.5.1961; vgl. EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly), Notiz über den Besuch von Zev Argaman, Deputy Legal Adviser des Israelischen Aussenministeriums, 20.7.1961; Besuch des Gouverneur der Bank von Israel, Horowitz, bei Bankvertretern in Zürich, was der EPD, Rechtsdienst (Zoelly) gegenüber der Schweizer Botschaft in Tel Aviv am 25.7.1961 kritisierte: «Die direkte Einmischung der Bank von Israel durch Besprechungen mit schweizerischen Bankenkreisen ist unerwünscht.» Weiterer Besuch von Eliahu Sasson beim EPD (Robert Kohli), 27.7.1961; Ambassade d'Israél an EPD, 26.9.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1+2).

1961: «Israelis to press for Swiss Funds»[258]. Die Schweizer Presse versuchte, dieser Stimmung erneut mit Artikeln über «Die Rettung der 50'000 Juden in Budapest» durch Carl Lutz zu begegnen[259], und es erfolgten 1961 öffentliche Ehrungen von Lutz[260]. Diplomatisch heikle Situationen entstanden aus dem von der arabischen Presse gezielt verbreiteten Missverständnis, die Schweiz plane die Überweisung der nachrichtenlosen Vermögen an den Staat Israel[261]. Die Öffentlichkeit reagierte in der angesprochenen Zeit deutlich sensibler auf Antisemitismus als etwa noch Anfang der fünfziger Jahre. So stieg zumindest in Deutschland vor dem Hintergrund von Schändungen jüdischer Friedhöfe ab Winter 1959/60 die Zustimmung zur Verfolgung solcher Vorfälle vorübergehend erstmals stark an (1958 hatten 50% eine Bestrafung bejaht, 1960 waren es 82%)[262].

Unter Friedrich Traugott Wahlen entwickelte das EJPD nun Schlag auf Schlag seine Vorstellungen über einen Bundesbeschluss betreffend nachrichtenlose Vermögen in der Schweiz. Es schickte im April 1961 erste Entwürfe in die Ämterkonsultation, im Juni 1961 an die Departemente und nach Genehmigung durch den Bundesrat am 30. Juni 1961 zur Stellungnahme an die Kantone, Parteien und Verbände[263]. Während Wahlen diesen nur zwei Monate Zeit zum Antworten einräumen wollte, plädierte Petitpierre einen Tag vor seinem Rücktritt aus dem Bundesrat für eine viermonatige Vernehmlassungsfrist[264]. Der Bundesrat entschied sich für drei Monate, d.h. bis zum 31. August 1961[265]. Die Vernehmlassung bewirkte durchaus Änderungen. Die vom Bundesrat am 4. Mai 1962 zuhanden des Parlamentes verabschiedete Botschaft mit dem Entwurf für einen Meldebeschluss sah im Unterschied zur Fassung vom 30. Juni 1961 vor, dass neben Vermögenswerten von Verfolgungsopfern aus rassischen und religiösen Gründen auch solche von politisch Verfolgten erfasst werden sollten[266]. Vergeblich bekämpft hatten diese Änderung das Finanz-[267] und das Volkswirtschaftsdepartement[268]. Durchgesetzt hatte sich nicht zuletzt Minister Felix Schnyder, der inzwischen UNO-Hochkommissar für Flüchtlinge geworden war[269] und in EPD-Vorsteher Wahlen einen guten Mentor gefunden hatte[270]. Der Bankiervereinigung kam der Bundesrat damit entgegen, dass der Beschlussentwurf an die Räte neu eine Bundeshaftung gegenüber den Meldepflichtigen vorsah[271].

---

258 Schweizer Botschaft in Washington an EPD, 7.7.1961, übermittelt Artikel Israelis to press for Swiss Funds, in New York Times, 25.6.1961. E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/2).

259 rz.: Die Rettung der 50'000 Juden in Budapest, in: Der Bund, 27.4.1961, E 7110 1976/16 Bd 63 (Presseartikel).

260 Theo Tschuy: Carl Lutz und die Juden von Budapest, Zürich 1995, S. 388.

261 Vgl. Pressespiegel, 28.6.1961. Laut einer vom Schweizer Botschafter in Ägypten am 6.7.1961 übermittelten Zeitungsmeldung in der illustrierten Wochenzeitung «Akher-Saa» gelangte das Generalsekretariat der Arabischen Liga an die Mitgliedstaaten und forderte sie auf, ihre diplomatischen Missionen in Genf dahingehend zu instruieren, dass sie sich gegen die Weitergabe erbloser Vermögen an Israel durch die Schweiz aussprechen sollten, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1+2).

262 Werner Bergmann, Rainer Erb: Wie antisemitisch sind die Deutschen? Meinungsumfragen 1945-1994, in: Wolfgang Benz (Hg.): Antisemitismus in Deutschland, München 1995 (dtv 4648), S. 47-63, hier S. 53.

263 Vgl. dazu die umfangreichen Akten in E 4110 (A) 1973/85 Bd 2 (XVI-XX).

264 EJPD (Wahlen), Antrag an den Bunderat, 27.6.1961; EPD (Petitpierre), Mitbericht an den Bundesrat, 29.6.1961, E 4110 (A) 1973/85 Bd 2 (XVII).

265 Bundesrats-Sitzung vom 30.6.1961, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

266 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 4.5.1962, BBl 1962 I 933.

267 EFZD (Jean Bourgknecht) an EJPD, 22.1.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

268 EVD (Hans Schaffner) an EJPD, 31.1.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

269 EPD, Rechtsdienst (Diez), Aktennotiz über den Besuch von Minister Felix Schnyder, Hochkommissar für Flüchtlinge, 21.2.1961; EPD, Rechtsdienst (Bindschedler) an Hochkommissar für Flüchtlinge (Felix Schnyder), 4.10.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/1); Notiz (Henri Zoelly) betr. Anregungen von Minister Felix Schnyder, Hochkommissar für Flüchtlinge, 14.9.1961; EPD, Rechtsdienst (Bindschedler) an Hochkommissar für Flüchtlinge, 4.10.1961; Aktennotiz (Zoelly), Besuch von Jean Pierre Dobbert, UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, Rechtsabteilung, 10.10.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/2). Vgl. zu Schnyder u.a. oben, Fall Trachsel, Abschnitt II.5.

270 EPD (Wahlen) an EJPD, 30.1.1962, unterstützt und begründet nochmals den Wiedereinbezug der Opfer politischer Verfolgungen, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

271 Entwurf Bundesbeschluss Art. 10, Abs. 2, bzw. Bundesbeschluss Art. 11, Abs. 2.

Obwohl die Vorlage von eminent aussenpolitischer Bedeutung war, schwieg sich die Botschaft des Bundesrates vom 4. Mai 1962 über die Versprechungen gegenüber den Westalliierten von 1946 und 1952 sowie über den schweizerisch-polnischen Briefwechsel von 1949 und das schweizerisch-ungarische Protokoll von 1950 aus. Vielmehr führte der Bundesrat den Antrag für einen Meldebeschluss auf parlamentarische Vorstösse und weitere innenpolitische Vorgänge zurück. Dem Argument der Bankiervereinigung, eine Sonderregelung für nachrichtenlose Vermögen sei überflüssig, da diese Werte von weniger als einer Million Franken erfassen werde, hielt der Bundesrat entgegen, «dass die Schweiz nicht den Verdacht aufkommen lassen darf, sich an den Vermögen der Opfer verabscheuungswürdiger Ereignisse bereichern zu wollen»[272].

Nationalrat und Ständerat folgten weitgehend den Anträgen des Bundesrates. Der Ständerat schwächte aber gegenüber dem Nationalrat die Kompetenzen des geplanten Generalbeistandes ab und beharrte auf einer Befristung des Meldebeschlusses auf zehn Jahre. Die Räte stimmten dem bereinigten Bundesbeschluss am 20. Dezember 1962 zu[273]. Am 10. Juni 1963 verabschiedete der Bundesrat die Vollziehungsverordnung und setzte den Meldebeschluss auf den 1. September 1963 in Kraft[274].

3. Der Meldebeschluss von 1962

Der am 20. Dezember 1962 von den Räten praktisch diskussionslos und einstimmig genehmigte Bundesbeschluss sah eine Meldepflicht für Vermögenswerte vor, von denen seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten fehlten und von denen man vermutete, dass ihre letztbekannten Eigentümer Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgung geworden waren. Nachrichtenlose Guthaben von Kriegsopfern, juristischen Personen oder Personengemeinschaften waren von der Meldepflicht ausgenommen. Der Bundesbeschluss sah ein vereinfachtes Verfahren für die Verschollenerklärung und den Erbenruf vor. Indem Art. 12 Abs. 1 bestimmte, dass vakante Vermögen ohne Privaterben einem Fonds mit humanitärem Verwendungszweck zufielen, überging der Bundesbeschluss den im internationalen Privatrecht vorgesehenen Heimfallanspruch anderer Staaten auf den erblosen Nachlass ihrer verschollenen Bürger. Den effektiven Verwendungszweck sollten die Räte indes erst später festlegen[275]. Mit der Vollziehungsverordnung vom 10. Juni 1963 richtete der Bundesrat bei der Justizabteilung im EJPD eine «Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer» ein und ermächtigte diese, Bücherrevisionen und Kontrollen durchzuführen und mit Zustimmung des EJPD gewaltsam Bankenfächer zu öffnen oder diese zur Sicherstellung vorhandener Guthaben zu versiegeln[276].

Der auf 10 Jahre befristete Bundesbeschluss trat am 1. September 1963 in Kraft. Innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten meldeten die Vermögensverwalter vakante Guthaben von Fr. 9'469'882.71, die 961 verschwundene Ausländer oder Staatenlose innegehabt hatten. Banken meldeten rund Fr. 6,07 Mio., die Verrechungsstelle 2,47 Mio., Behörden, Treuhandgesellschaften und Privatpersonen 0,67 Mio. und Versicherungsgesellschaften 0,26 Mio.. Parallel dazu erhoben rund 7'000 Personen Anspruch auf Vermögen verschwundener Personen, die meisten indes ohne Erfolg[277]. Die

---

272 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 4.5.1962, BBl 1962 I 936.

273 Sten. Bull. NR 1962 S. 821/2, Sten. Bull StR 1962 S. 331-333; Referendumsvorlage in BBl 1963 I 23-28. Vgl. die Protokolle der vorberatenden Sitzungen und weitere Detailunterlagen zur parlamentarischen Beratung vgl. E 4110 (A) 1973/85 Bd 3 (D-E).

274 Bundesrats-Sitzung vom 10.6.1963, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

275 Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 20.12.1962, AS 1963 427.

276 Vollziehungsverordnung zum Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 10.6.1963, AS 1963 433. Eine gute Zusammenfassung erstellte die NZZ, 13.2.1964, eine Beurteilung aus juristischer Sicht Maurice Aubert et.al.: Das schweizerische Bankgeheimnis, Bern 1978, S. 180-183 (Originalausgabe: Le secret bancaire suisse, Bern 1976).

277 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 16.9.1974, BBl 1974 II 801. Der Bundesrat verwandte hier dieselben Zahlen, die er in seiner Pressemitteilung vom 13.3.1964 angegeben hatte (vgl. auch NZZ, Nr.

Meldestelle begnügte sich in der Regel damit, die Liste der Ansprecher mit dem Inventar der gemeldeten Vermögen zu vergleichen[278]. Die Meldestelle wandte keinerlei Inspektionen, Buchprüfungen, Strafanzeigen oder sonstige Überprüfungsmittel an, um sicherzustellen, dass alle Vermögensverwalter ihrer Meldepflicht tatsächlich nachgekommen waren. «Mit Genugtuung» stellte der Bundesrat 1974 nach Abwicklung des Verfahrens fest, «dass die Anwendung der Strafbestimmungen des Bundesbeschlusses nie in Erwägung gezogen werden musste.»[279] Auch machte die Meldestelle von ihrer Kompetenz, bei den Vermögensverwaltern gewaltsam Schrank- und Tresorfächer öffnen zu lassen, nur in Bezug auf angemeldete Fächer Gebrauch[280]. In den 22 geöffneten Fächern kamen keine neuen Vermögenswerte zum Vorschein[281]. Max Oetterli von der Schweizerischen Bankiervereinigung insistierte anlässlich einer Unterredung bei der Justizabteilung vom 6. März 1964 erfolgreich darauf, dass nun «in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck erweckt werde[n], wie dies auf ungeschickte Weise in einer Sendung der Télévision française geschah, dass die Schrankfächer der schweizerischen Bankinstitute nun ohne weiteres dem behördlichen Zugriff ausgesetzt seien»[282].

Die Arbeit der Meldestelle gliederte sich in fünf Phasen[283]. In den ersten sechs Monaten nach Inkrafttreten des Meldebeschlusses, d.h. zwischen dem 1. September 1963 und dem 29. Februar 1964, waren die Vermögensverwahrer verpflichtet, vakante Vermögen gemäss den gesetzlichen Definitionen zu melden. In den beiden sich anschliessenden Phasen, die bis etwa 1970 dauerten, beschäftigte sich die Meldestelle vorab mit der Frage, ob gemeldete Vermögenswerte in ihre Zuständigkeit fielen. Identifizierte die Meldestelle Berechtigte, so gab sie die Dokumente an die Vermögensverwalter zurück und forderte diese auf, mit den Eigentümern Kontakt aufzunehmen. Musste die Meldestelle erkennen, dass es sich bei den Einlegern nicht um Verfolgte im Sinne des Gesetzes handelte, gab sie die Dokumente ebenfalls an die Vermögensverwalter zurück. In jenen 824 Fällen, in denen sich die Meldestelle zuständig fühlte, ersuchte sie 1966 die Vormundschaftsbehörden um die Ernennung eines Verwaltungsbeistandes und suchte nun gemeinsam mit diesen bis Anfang 1970 nach möglichen Berechtigten, sofern es sich nicht um «Bagatellwerte» handelte[284]. Am 15. Oktober 1966 hatte EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos für Guthaben unter Fr. 500 jegliche Nachforschung ausgeschlossen und die Meldestelle angewiesen, diese ohne Suche nach möglichen Berechtigten auf administrativem Wege direkt dem Fonds «erblose Vermögen» zuzuweisen. 1970 war die Zuständigkeitsfrage weitgehend beantwortet. Es ging nun in einer dritten Phase (1970-1972) darum zu bestimmen, was mit den verbliebenen Guthaben zu unternehmen sei. Als erste Massnahme erhöhte EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos am 15. Januar 1970 den Grenzwert für Bagatellguthaben auf Fr. 1000 und ermöglichte die gleichzeitige Durchführung der Verfahren zur Verschollenerklärung und den Erbenruf[285]. Als zweite

---

1083, 13.3.1964), E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.). Sie bezogen sich auf den Stand per 1.9.1963. Der Wert der Gesamtsumme veränderte sich durch Zu- und Abgänge, Neubewertungen von Wertpapieren an der Börse oder von Leibrenten bei den Versicherungsgesellschaften weiterhin ständig. Vgl. Meldestelle, Aktennotiz, ohne Datum, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161.

278 Vgl. Formular der Meldestelle «Betrifft: Vermögen verschwundener Ausländer oder Staatenloser», 13.7.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 160 (Neg. Verf.).

279 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 16.9.1974, BBl 1974 II 812.

280 Vgl. EJPD, Meldestelle (Weber), Aufforderungen zur gewaltsamen Öffnung von Schrankfächern in E 4111 (A) 1980/13 Bd 161 (Safes) und Abschnitt «Öffnung von Tresorfächern» in Monatsbericht pro Oktober, November und Dezember 1965, Januar und September 1966, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

281 Bundesrat: Berichte über seine Geschäftsführung im Jahre 1965 und 1966, EJPD, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, S. 15 bzw. S. 15f.

282 Zitiert nach EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro März 1964, S. 4, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159. Das Öffnen von rund 2000 Schrankfächern zum Inventarisieren deutscher Vermögenswerte war schon 1945/46 auf den erbitterten Widerstand der Banken gestossen; vgl. Abschnitt III.1.

283 Vgl. Bundesrat: Berichte über seine Geschäftsführung, wo sich ab dem Bericht über das Jahr 1963 im Kapitel zum EJPD jeweils ein kurzer Abschnitt über die Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer befindet: per 1963 S. 17, per 1964 S. 15, per 1965 S. 15, per 1966 S. 15f., per 1967 S. 16, per 1968 S. 145, per 1969 S. 91, per 1970 S. 93, per 1971 S. 98, per 1972 S. 110, 1973 S. 118, 1974 S. 129.

284 Bundesrats-Sitzung vom 15.7.1966, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

285 EJPD, Kreisschreiben an die Vormundschaftsbehörden und kantonalen Zivilgerichte, 12.3.1970, BBl 1970 I 621.

Massnahme verfügte der Bundesrat am 8. März 1972, bestimmte Guthaben auch ohne Verschollenheitsverfahren und ohne Erbenruf dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben[286]. Damit war der Weg frei für die vierte Phase (1972-1975), in der die Vermögensverwalter angehalten waren, die restlichen vakanten Guthaben in den Fonds «erblose Vermögen» einzubezahlen. Parallel legte der Bund das Verfahren zur Liquidation dieses Fonds fest.

a) Die Ansprecher

Seit Sommer 1961 hatte die Weltpresse den Erlass des Meldebeschlusses intensiv mitverfolgt und bei den über die ganze Welt verstreuten potentiellen Ansprechern neue Hoffnungen geweckt. So lautete am 13. Juni 1961 in Israel eine Schlagzeile: «Umwälzender Gesetzesvorschlag: Retournierung in der Schweiz deponierter Naziopfer-Gelder an die heute lebenden Nachkommen vorgesehen»[287]. Die Erwartungshaltung wurde gesteigert durch Titel wie «Riesenvermögen ohne Besitzer. Auf Schweizer Bankkonten» («Rheinische Post»)[288], Falschmeldungen wie «End Of Swiss Bank Secret Accounts» («Bangkok Post»)[289] oder jener, das Bankgeheimnis werde «zugunsten Israels gelockert» («Presse de Damas»)[290]. In Israel boten Firmen durch Inserate in der Tageszeitung «Yedioth Chadashoth» Menschen Unterstützung an, ihre Ansprüche gegenüber der Schweizer Meldestelle geltend zu machen, was die Schweizer Botschaft in Tel Aviv zur Anfrage veranlasste, ob solche Suchaktionen nicht «zu kanalisieren» seien[291].

Besonderes Aufsehen erregte der Meldebeschluss in New York. Bereits im Juli 1961 meldete das dortige Schweizer Generalkonsulat nach Bern, eine rasch wachsende Anzahl von vorab jüdischen Personen erkundigten sich nach allfälligen Vermögenswerten von ermordeten Angehörigen in der Schweiz[292]. Generalkonsul Hans Wilhelm Gasser ging davon aus, dass abgesehen von Personen aus Israel und einigen Zentren in Südamerika vorab solche aus New York Ansprüche geltend machen würden. Er rechnete aus New York «mit Zehntausenden von Anmeldungen. Wenn auch die grosse Mehrzahl der Ansprecher kaum in der Lage sein dürfte, für die in der Schweiz befindlichen Vermögenswerte einen Rechtstitel nachzuweisen oder glaubhaft zu machen, so werden wir uns doch mit deren Anmeldung zu befassen haben.» Probleme erwartete Gasser vorab deswegen, weil in den USA keine Zivilstandsregister nach schweizerischem Muster geführt werden, was die Feststellung der Nachlassberechtigung stark erschweren werde. Er regte deshalb an, durch eine in den USA verbreitete Pressemitteilung zumindest den Inhalt des Meldebeschlusses möglichst klar bekanntzugeben[293]. Gasser war überzeugt, die vom EPD angeregte formlose Weiterleitung von Anfragen ohne materielle Prüfung werde das New Yorker Generalkonsulat der Schweiz mit schwierigen Fragen konfrontieren[294].

Maurice Jaccard von der Schweizer Botschaft in Washington hegte zudem Bedenken wegen der vorgesehenen dezentralen Struktur der Abwicklung, da diese kaum eine rechtsgleiche Behandlung gewährleiste. «Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass eine kantonale oder sogar kommunale Behörde mit den schwierigen Verhältnissen fertig wird.» Jaccard wünschte rechtskräftige Entscheide mit Rechtsmittelbelehrung, empfahl aber, keine Listen der von den Verwahrern gemeldeten Vermögenswerte zu veröffentlichen, obschon genau dies die meisten Ansprecher wünschten.

---

286 Schweizerischer Bundesrat, Präsidialverfügung (Nello Celio), 8.3.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

287 Umwälzender Gesetzesvorschlag. Retournierung in der Schweiz deponierter Naziopfer-Gelder an die heute lebenden Nachkommen vorgesehen, Yedioth Haymon, übermittelt von Schweizer Botschaft in Israel an EPD, 13.6.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

288 Rheinische Post, 3.7.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

289 Bangkok Post, 20.9.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4).

290 Presse de Damas, 24.5.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

291 Schweizer Botschaft in Israel an EPD, 18.12.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4).

292 Schweizerisches Generalkonsulat in New York an EPD, 11.7.1961, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

293 Schweizerisches Generalkonsulat in New York (Hans Wilhelm Gasser) an EPD, 16.4.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

294 Notiz von Maurice Jaccard an EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly), 30.4.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4).

TAB. 10. ANGEMELDETE VAKANTE VERMÖGEN UND IHR SCHICKSAL, 1963-1980

Jahr	Angemeldete vakante Guthaben	Nichtunterstellung unter BB*)	Identifikation von Berechtigten *)	In Fonds «erblose Vermögen»**)	Auszahlungen aus dem Fonds
1963	2746552,25				
1964, Feb.	6723330,46				
1964, März	216801,97		2676,40		
1964, April	32844,82		13362,00		
1964, Mai	11254,43				
1964, Juni	30278,75		66470,65		
1964, Juli	5390,00		17090,50		
1964, Sept.			10600,00		
1964, Okt.			32258,10		
1964, Dez.			6229,00		
1965, Feb.			25782,00		
1965, März			35599,40		
1965, Juni	6468,00		254,30		
1965, Juli			65532,00		
1965, Aug.	2287,20				
1965, Sept.		1380,10	5774,00		
1965, Okt.	321,95	569657,35			
1965, Nov.		94508,50			
1965, Dez.		15960,00			
1966, Jan.	190305,00	71769,55			
1966, Feb.		479661,90			
1966, März	501,00	80691,20			
1966, Mai		30040,69			
1966, Juni	1558,05				
1966, Juli			11618,70		
1966, Sept.	620,00	1738,00			
1966, Nov.			7100,70		
1967, Jan.			130387,85		
1967, Feb.		105,00			
1967, März			15400,00		
1967, April	21060,00	88081,55			
1967, M/J	323,27	26490,00			
1967, 3.Q.		54215,55			
1967, 4.Q.		24401,00			
1968, 1.Q.		4335,20			
1968, 2.Q.		501940,95			
1968, 3.Q.	543,80	302973,90			
1968, 4.Q.		423155,85			
1969, 1.Q.		112675,70			
1969, 2.Q.		26316,50			
1969, 3.Q.		40022,60			
1969, 4.Q.		16407,65		108560,53	
1970		2489281,63	505043,57	78605,70	
1971			303768,15	79178,65	
1972			66393,10	194705,04	
1973				2911829,94	
1974				370799,60	
1975				46683,50	3325432,16
1976				128959,05	960,00
1977-79				91794,37	20760,00
1980				69120,90	733085,12
Total	9989897,15	5455810,37	1321340,42	4080237,28	4080237,28

*) Bereits angemeldete vakante Vermögenswerte konnten aus zwei Gründen wieder von der Liste «erbloser» Vermögen gestrichen werden: Einmal konnten nachträglich Anspruchsberechtigte gefunden werden, wobei dem Vermögensverwahrer freigestellt war, mit diesen Kontakt aufzunehmen. Andererseits konnten die Nachforschungen ergeben, dass der Einleger nicht den Kriterien des Meldebeschlusses entsprach. Die Zuordnung zu diesen beiden Kriterien erwies sich nicht immer als einfach; Abweichungen können nicht ausgeschlossen werden.

**) Es handelt sich hier um Nettozahlen, d.h. inkl. Zinserträgen und exkl. Entnahmen aus dem Fonds zugunsten Besserberechtigten. Der Fonds wurde zudem durch die Liquidation nicht-monetärer Vermögenswerte wie Schmuck und Wertpapiere gespiesen, soweit die eidg. Finanzverwaltung deren Verkauf vornahm; entsprechende Vermögensteile sind teilweise zum Nominalwert und teilweise überhaupt nicht in die Summe der angemeldeten vakanten Vermögen (Kolonne 1) eingegangen.

Quellen: Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, Monatsberichte 1963-1967, Quartalsberichte 1967-1969; Berichte des Bundesrates über seine Geschäftsführung in den Jahren 1969-1972, Kapitel Justiz- und Polizeidepartement, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer; eidg. Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeigen 1972-1980.

Er glaubte nicht, binnen zwei Jahren die ursprünglichen Eigentümer oder die Rechtsnachfolger auffinden zu können. Jaccard ging davon aus, dass nur wenige Prozente der über 10'000 Anspruchsbegehren in New York materiell begründet seien. «Das ändert aber nichts an der Tatsache, dass auch die unbegründeten Ansprüche materiell geprüft werden müssen.»[295] Emanuel Diez vom EPD-Rechtsdienst bemerkte dazu in einer handschriftlichen Begleitnotiz lediglich, Jaccard gehe «von falschen Voraussetzungen aus. Wir wollen gar kein Anmeldeverfahren der Berechtigten. Das umgekehrte Problem ist aber wesentlich einfacher!»[296] Das EPD leitete aber die Information an den Bundesrat weiter, «der Weltöffentlichkeit, die die Durchführung des BB sehr aufmerksam verfolgt», werde «die Struktur der Meldestelle nicht genügend verdeutlicht» und den zahlreichen Ansprechern wie jenen zehntausend in New York werde zuwenig «klar zum Bewusstsein kommen, dass Meldepflicht und Meldefrist gemäss Art. 1 BB nur für die Verwahrer von Vermögenswerten, nicht aber für sie, die Ansprecher gelten, und dass sie selbst ihre Ansprüche im Rahmen der vom Verwaltungsbeistand gemäss Art. 5 BB zu treffenden Vorkehren geltend zu machen haben werden.» Als Hauptmassnahme, um mit diesem Problem fertigzuwerden, empfahl das EPD, neben der Schweizer Presse in Zukunft auch die ausländische Öffentlichkeit an Ort und Stelle eingehend zu informieren[297].

Über die Inkraftsetzung des Meldebeschlusses und Einrichtung der Meldestelle informierte der Bundesrat am 10. Juni zwar die Schweizer Presse, legte sich aber zuwenig Rechenschaft darüber ab, dass damit auch die internationale Presse am 11. und 12. Juni ausgiebig über den Meldebeschluss informierte und die Auslandvertretungen der Schweiz erneut mit entsprechenden Anfragen überschüttet wurden. Jene aus Washington, New York, Ottawa und das australische Generalkonsulat in Genf baten umgehend, den ihnen unbekannten Wortlaut der Vollzugsverordnung zu erfahren. Erst am 19. Juni gelangte aber das EPD mit einer entsprechenden Mitteilung an die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland. Es enthielt eine Pressemitteilung und eine Erläuterung der Justizabteilung. Personen, die glaubten, auf nachrichtenlose Vermögen Anspruch zu haben, empfahl das EJPD, «bis Ende Februar 1964 zuzuwarten, bevor sie irgendwelche Schritte unternehmen, da ihren Eingaben vor diesem Termin keine Folge gegeben werden könnte.»[298]

Umgehend forderten erneut verschiedene Auslandvertretungen der Schweiz ein Formular für Anfragesteller und übermittelten zahlreiche Zeitungsmeldungen aus der internationalen Presse[299]. Die Meldestelle beharrte aber darauf, das Formular für Ansprecher erst nach Ablauf der Meldefrist für die Anmeldung vakanter Vermögenswerte durch die Vermögensverwalter in der Schweiz (Banken, Versicherungen, Anwälte usw.) zu erstellen. Die Missverständnisse über diese Unterscheidung potenzierten sich, als die Meldestelle am 13. Januar 1964 den Vermögensverwaltern die Anmeldefrist vom 29. Februar 1964 in Erinnerung rief, aber missverständlich formulierte, die Meldestelle habe in Erfahrung gebracht, «dass verschiedene Personen, die möglicherweise für eine Anmeldung in Frage kommen könnten, von der Meldepflicht bis dahin noch keine Kenntnis erhalten haben»[300]. Immer drängender bat nun insbesondere das Schweizer Generalkonsulat in New York darum, möglichst bald entsprechende Formulare, Instruktionen und Pressemitteilungen zu erhalten, «damit wir den üblichen Falschmeldungen in der hiesigen Presse zuvor kommen können»[301]. Auch die Bankiervereinigung

295 Schweizerisches Generalkonsulat in New York (Maurice Jaccard), an EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly), 7.5.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

296 14.5.1963

297 EPD (i.V. Chaudet) an Bundesrat, Mitbericht, Vollziehungsverordnung, 7.5.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

298 Schweizer Generalkonsulat in New York, Telegramm an EPD, 12.6.1963; Schweizer Botschaft in Washington, Telegramm an EPD, 13.6.1963; Australian Consulate General an EPD, 13.6.1963; Schweizer Botschaft in Kanada (i.V. Hans Wilhelm Gasser) an EPD, Politische Angelegenheiten, 13.6.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4). Vgl. auch Marshall Peck: Swiss to Search Banks For Nazi Victims' Assets, in: The York Herald Tribune, 22.6.1963, ebd.

299 Vgl. E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4).

300 EJPD, Mitgeteilt, 13.1.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

301 Schweizer Generalkonsulat in New York (Walter Dick) an EPD, 20.2.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

ersuchte das EJPD und EPD, in Zukunft krassen Falschmeldungen in der ausländischen Presse entgegenzuwirken und darauf zu reagieren[302].

Die Meldestelle druckte ihr Formular für Ansprecher aber erst nach Ablauf der Anmeldefrist für die Vermögensverwalter am 13. März 1964. Da es nur in den drei Landessprachen deutsch, französisch und italienisch erhältlich war, entschlossen sich verschiedene Auslandvertretungen der Schweiz, eigene Übersetzungen ins Englische zu erstellen, die aber, da untereinander nicht koordiniert, zu weiteren Missverständnissen führten[303]. Dem Schweizerischen Generalkonsulat in New York liess die Meldestelle am 19. März 1964 mit gewöhnlicher Post zehn Anmeldeformulare zukommen und bat darum, diese sparsam zu verwenden[304]. Die Sendung war noch auf dem Schiff, als der Generalkonsul am 8. April 1964 einigermassen entnervt nach Bern schrieb, er habe von dritter Seite von der Existenz dieser Formulare erfahren. Interessierte Angehörige von Shoah-Opfern legten entsprechende Dokumente vor, die diese von einem gewissen «Leslie G. Grand, Vermögen Anmeldung» in Wien gegen zwei Dollar das Stück erworben hatten. Grand bat die Käufer der Formulare, sie an ihn zurückzuschicken und dabei die Fragen «Vertreten durch» und «Vollmacht vom» offenzulassen. Laut Generalkonsulat bestand damit «durchaus die Möglichkeit, dass er sich auf diese Weise die Vertretungsrechte anzumassen versucht». Um so dringender bat es, endlich über das Verfahren aufgeklärt zu werden, was immer noch nicht erfolgt war[305].

Erst als die EPD-Information mitsamt den ersten zehn Formularen am 17. April in New York eintraf, telegrafierte das Generalkonsulat zurück, es benötige sofort 1000 Exemplare des Formulars und wies «nachdrücklich und mit aller angebrachten Deutlichkeit» darauf hin, diese Sendung sei per Luftpost aufzugeben[306]. Das EPD liess sich aber nicht beeindrucken. Statt der geforderten 1000 Exemplare erhielt das geplagte Konsulat nur 200, verbunden mit der Bemerkung, dass diese «mit Zurückhaltung und nur an solche Gesuchsteller abgegeben werden sollten, deren Angaben die gesetzlichen Voraussetzungen des BB über mutmassliches Todesdatum des Vermögenseigentümers und über Umstand, dass dieser ein Opfer von Verfolgungen wurde, als erfüllt erscheinen lassen»[307]. Immerhin fragte Henri Zoelly vom EPD die Justizabteilung, «ob zumindest in den USA die grosse Zurückhaltung in der Abgabe dieser Formulare das von Ihnen damit verfolgte Ziel, den Gesuchstellern alle unnötigen Kosten zu ersparen, noch erreicht.» Auch fand Zoelly es inzwischen «bedauerlich, dass nicht wenigstens unseren wichtigsten Auslandvertretungen die nach Ablauf der Meldefrist ergangene Pressemitteilung und der Text des bestehenden Anmeldeformulars unverzüglich bekanntgegeben wurden.»[308]

Das Generalkonsulat erklärte sich nicht befriedigt. «Wie ich wiederholt darlegen konnte, wird dieser Posten seit Jahren durch die an den Vermögen verschwundener Ausländer interessierten Kreise unter sehr starkem Druck gehalten. Ich befürchte freilich, dass es mir bisher nicht gelungen ist, die zuständige schweizerische Stelle von der zahlenmässigen Stärke dieser Gruppen zu überzeugen und ihr einen Eindruck von der zähen und aggressiven Art zu geben, womit diese Ansprüche und Wünsche gewöhnlich vorgebracht werden. Was die Zahl der Interessenten betrifft, gehen die in unsern Akten aufbewahrten schriftlichen Anfragen bereits in die Hunderte. Ausserdem haben sich viele hundert weitere Interessenten telefonisch an uns gewandt. Die schriftlichen Anfragen sind bisher alle vorläufig beantwortet worden, über die telefonischen wurde absichtlich keine Kontrolle geführt, sondern wir versuchen lediglich, die Interessenten jeweils auf einen späteren Zeitpunkt zu vertrösten.» Das Generalkonsulat erklärte sich ausserstande, «eine eigentliche verbindliche, wenn auch mehr oder weniger

302 SBV an EJPD und EPD, 9.3.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

303 Schweizer Botschaft in Australien an EPD, Politische Angelegenheiten, 16.7.1963; Schweizer Botschaft in Washington, Telegramm an EPD, 2.8.1963; Schweizer Generalkonsulat in New York an EPD, 6.8.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/4+5)

304 Meldestelle an Schweizer Generalkonsulat in New York, 19.3.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

305 Schweizer Generalkonsulat in New York (Hans Lacher) an EPD, 8.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

306 Telegramm Generalkonsulat New York an EPD, 17.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

307 EPD Telegramm an Swissconsul New York, 21.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

308 EPD, Rechtsdienst (Zoelly) an Justizabteilung, 21.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

summarische Vorprüfung der einzelnen Anmeldungen» durchzuführen. Die gemachten Erfahrungen zeigten, «dass bei der Anmeldeprozedur auch schon der geringste Anschein einer restriktiven Haltung vermieden werden muss.» Es käme zu öffentlicher Kritik. Damit werde «die Beruhigung der bewussten Kreise, die wir uns aus dem Verfahren als Nebenresultat erhoffen, sehr in Frage gestellt». Zudem könne er die Verantwortung nicht übernehmen, Personen abzuweisen, ohne ihnen ein ordentliches Verfahren anzubieten. Falls Bern aber beharre, fordere das Generalkonsulat zwei zusätzliche Sachbearbeiter plus Hilfspersonal, weitere Büroräume, und behalte sich vor, die Anfragenden dazu aufzufordern, sich direkt oder über ihre Behörden an die Schweizer Regierung zu wenden. Der Generalkonsul betonte abschliessend jedoch, dass er eine liberale Haltung vorziehen würde. Zudem wünschte er die Anbringung eines Vermerkes, dass das Formular kostenfrei sei, damit nicht Rechtsanwälte oder andere Büros wie jenes von Leslie G. Grand damit noch ihr Geschäft betreiben könnten[309]. Diese Position unterstützte auch die Schweizer Botschaft in Washington[310].

Erst jetzt kam der Rechtsdienst des EPD «zum Schluss, dass aus politischen und psychologischen Erwägungen wie aus Gründen der Arbeitsökonomie eine freie Verteilung der Formulare für die Vereinigten Staaten die zweckmässigste Lösung darstellt. Darin liegt wohl die unabänderliche Konsequenz einer Entwicklung, die sich mit Notwendigkeit aus der Sondergesetzgebung in ihrer vorliegenden Form ergeben hat»[311], fügte das EPD offensichtlich bedauernd an. Die Meldestelle entschloss sich nun, 500 Formulare nach New York und 50 nach Washington zu spedieren[312]. Weiterhin sprach sie sich aber entschieden gegen eine Information der US-Öffentlichkeit aus. So brachte sie am 19. Juni 1964 in Form eines Aide-mémoire das US-Staatsdepartement davon ab, die amerikanische Öffentlichkeit mit einer Pressemitteilung über das Verfahren und die Adressen der Kontaktstellen zu orientieren[313].

Die Mitwirkungsgesuche anderer Staaten häuften sich nun. Auch drohte, wie der Schweizer Botschafter in Israel am 30. Juli 1964 nach Bern meldete, eine Pressekampagne gegen die Schweiz, welche die Schwerfälligkeit des Verfahrens und die Ausflüchte anprangerte, um Anfragen nicht zu beantworten. «Darauf haben wir gerade noch gewartet!», kommentierte ein EPD-Beamter in Form einer Randnotiz[314]. Weiterhin beharrte die Justizabteilung, es könne «nicht die Aufgabe der rechtsanwendenden Behörden sein, die vom Parlament erlassenen Gesetzesvorschriften ausserhalb des schweizerischen Hoheitsgebietes bekanntzumachen. Dagegen ist es Sache der interessierten Kreise, sich um die Anwendung der sie betreffenden Bestimmungen zu kümmern und sich bei der zuständigen Stelle zu informieren.» Immerhin habe die Meldestelle mit Vertretern Israels offene Fragen konferenziell diskutiert und dem Direktor der Abteilung für persönliche Entschädigung im Finanzministerium in Jerusalem, J. Othar, 100 Anmeldeformulare zur Verfügung gestellt. Dieser liess später weitere Anmeldeformulare nachdrucken. Eine Pressekampagne gegen die Meldestelle käme laut Justizabteilung deshalb «einer Verkennung der realen Verhältnisse gleich und wäre unserer nicht leichten Aufgabe bestimmt nicht förderlich.»[315]

In Israel war es das Finanzministerium, das die Formulare von Ansprechenden entgegennahm und die Interessierten via Presse über das Verfahren informierte[316]. Auch die Tschechoslowakei bezeichnete einen «Zentralliquidator der Finanzinstitute und -unternehmen» als Anmeldestelle für Personen, die

309 Schweizer Generalkonsulat in New York (Hans Lacher) an EPD, 22.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

310 Schweizer Botschaft in Washington an EPD, 29.4.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

311 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 2. Mai 1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

312 Justizabteilung an EPD, Rechtsdienst, 5.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

313 Schweizer Botschaft in Washington, 22.6.1964; EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 28.8.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

314 Schweizer Botschafter in Israel an EPD, 30.7.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

315 Justizabteilung (Weber) an EPD, Rechtsdienst, 26.10.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

316 Schweizer Botschaft in Israel (Baumeister) an EPD, 23.1964; Jedioth Chadashoth, 23.1.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

Ansprüche auf Vermögen Verschollener erhoben[317]. Viele Interessierte wandten sich aber lieber direkt an die diplomatischen Vertretungen der Schweiz, da sie fürchteten, eine Benachrichtigung des Zentralliquidators könnte nachteilige Folgen zeitigen[318]. Auch die französische Regierung bot in einem Aide-mémoire vom 21. August 1964 ihre Dienste bei den Nachforschungen an, machte aber gleichzeitig auf ihre Devisen- und Fiskalvorschriften aufmerksam[319]. Die Gesuchsteller versuchten meist, diese behördlichen Zwischenglieder zu umgehen und sich möglichst direkt an die Schweiz zu wenden. Dieses Vorgehen fand die Unterstützung der Schweizer Auslandvertretungen. Sie vermieden dabei, mit Gesuchstellern direkt in Kontakt zu treten, um diese nicht irgendwie zu gefährden[320]. Auch lehnte es das EPD regelmässig ab, bei der Abwicklung des Meldebeschlusses auf Vorschläge oder Vorbehalte ausländischer Staaten einzutreten, «da es sich um interne schweizerische Massnahmen handelt»[321].

Die Schweizerische Bankiervereinigung hatte mit alledem nun nichts mehr zu tun. Bereits unmittelbar nach Errichtung der Meldestelle teilte sie ihren Mitgliedbanken im August 1963 mit, sie führe in Zukunft keine Erhebungen nach vermutlich in der Schweiz deponierten Vermögenswerten mehr durch[322]. Hatte bisher die Bundesverwaltung Ansprecher immer an die Bankiervereinigung weitergewiesen, so war es in Zukunft genau umgekehrt. Bereits im April 1963 hatte sie der EPD-Rechtsdienst gebeten, den Schweizer Auslandvertretungen mitzuteilen, die Bankiervereinigung werde solche Anfragen nun nicht mehr behandeln und diese unbearbeitet an die Justizabteilung im EJPD weiterleiten[323].

b) Die Anmeldung der Vermögenswerte

Die Vermögensverwalter hatten innerhalb der gesetzlichen Frist, d.h. bis zum 29. Februar 1964, vakante Guthaben im Wert von nominal Fr. 9'469'882.71 von 961 ausländischen oder staatenlosen Eigentümern gemeldet[324]. In den folgenden fünf Monaten trafen Meldungen für zusätzliche Vermögen im Wert von Fr. 296'569.97 von 209 weiteren Eigentümern ein[325]. Zwar hielt die Meldestelle unzweideutig fest: «Nach Art. 13 des Bundesbeschlusses vom 20. Dezember 1962 und Art. 10 der Vollziehungsverordnung vom 10. Juni 1963 sind Zuwiderhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften strafbar. Da die sechsmonatige Anmeldefrist am 29. Februar bzw. 2. März 1964 abgelaufen ist, stellt die Nichteinhaltung dieses Termins eine Verletzung der Gesetzesvorschriften dar. Alle Vermögensverwahrer, die ihre Anmeldungen der Meldestelle nach Fristablauf eingereicht haben, sind, strenggenommen, nach den gesetzlichen Bestimmungen straffällig geworden.»[326] Der Direktor der Justizabteilung verzichtete selbst dann noch auf eine Strafanzeige, als Jahre nach Ablauf der Frist im Herbst 1968 die Basler Kantonalbank eine Nachmeldung eines vakanten Guthabens von Fr. 543.80 erstattete[327].

Der Verzicht auf eine Überprüfung der Meldungen blieb nicht unbemerkt. So tauchten im Frühjahr 1965 verschiedentlich Zweifel über das Verfahren auf. Der israelische Botschafter in Bern, Shmuel

---

317 Schweizerische Botschaft in der tschechoslowakischen Republik (A. Parodi) an EPD, 12.2.1964; Überesetzung eines Artikels aus Svobodné alovo, 12.2.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

318 Schweizerische Botschaft in der tschechoslowakischen Republik (A. Parodi) an EPD, 27.2.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

319 Französische Botschaft, Aide-Mémoire, 21.8.1964; EPD, Rechtsdienst an Justizabteilung und an Steuerverwaltung, 2.9.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

320 So der Schweizer Botschafter in der Tschechoslowakei (A. Parodi) an EPD, 16.7.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

321 So im Falle des Angebotes von Frankreich EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 2.9.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

322 Schweizerische Bankiervereinigung, an die Mitgliedbanken, Nr. 3117, 27.8.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

323 EPD, Rechtsdienst (Zoelly), Aktennotiz, 24.4.1963, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13).

324 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro Feb. 1964, S. 1, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

325 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsberichte pro April bis Juli 1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

326 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro März 1964, S. 2f., E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

327 EJPD, Meldestelle (Weber), 3. Quartalsbericht 1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

Bentsur, wies im *Fall Ernestine Steinhardt* das EPD darauf hin, dass die Meldestelle Vermögen von der Meldepflicht befreit hatte, nur weil sich vor dem Bundesbeschluss von 1962 ein Rechtsanwalt erfolglos nach einem Konto erkundigt hatte. Da dieser seine Anspruchsberechtigung nicht dargelegt hatte, verweigerte ihm die Bank jede Auskunft. Trotzdem werteten die Bank und explizit auch die Meldestelle diese Anfrage als Kundenkontakt im Sinne des Meldebeschlusses. Konkret ging es um die Anfrage des israelischen Rechtsanwaltes H. Z. Weigl beim Schweizerischen Bankverein in Zürich betreffend der Erbschaft von Ernestine Steinhardt[328]. Weigl empfand diese Stellungnahme als «gelinde gesagt recht merkwürdig, denn einerseits erkennt die Bank meine Mandanten als Erben nicht an (und dies mit Recht), weil keine Erbenausweise vorliegen, andererseits aber sind meine Klienten Erben zur Genüge, um der Bank die Möglichkeit zu geben, sich ihrer gesetzlichen Meldepflicht zu entziehen.»[329] Obschon weiterhin weder Weigl noch die von ihm vertretenen Erben irgendwelche Auskunft oder Kenntnis über die ihnen eventuell zustehenden Vermögenswerte beim Bankverein erhalten hatten, beharrte die Meldestelle auch im Juni 1965 noch immer auf ihrem Standpunkt und warf Weigl und dem Botschafter Israels «abwegige emotionelle und rechthaberische Argumente» vor; «auch unsachliche Einwände und unangebrachte Drohungen von Ansprechern bzw. ihren Rechtsvertretern» werde die Meldestelle nicht davon abhalten, sich «streng an die vom Gesetz vorgezeichnete Richtung» zu halten[330]. Erst der EPD-Rechtsdienst machte die Meldestelle unmissverständlich darauf aufmerksam, dass «im Falle der Erbschaft von Frau Ernestine Steinhardt aber überhaupt noch keine Rechtsnachfolger bekannt» waren. «Es haben sich lediglich bei der Bank Ansprecher gemeldet, die aber gerade bisher den Nachweis ihrer Erbberechtigung nicht erbringen konnten. Gelingt jenen Ansprechern dieser Nachweis nicht, oder erweist sich im Gegenteil sogar, dass sie nicht erbberechtigt sind, so bleiben bezüglich der fraglichen Vermögenswerte nach wie vor die Voraussetzungen für die Unterstellung unter den BB erfüllt. Es würde dem Sinn und Geist des BB völlig widersprechen, wenn die 'erblosen' Vermögen unterschiedlich behandelt würden, je nach dem, ob ein Ansprecher vor oder nach dem Inkrafttreten des BB aufgetreten ist. [...] Sinn und Zweck des BB ist nicht nur, die 'erblosen' Vermögen ausfindig zu machen, sondern auch, die Auffindung der Eigentümer oder ihrer Rechtsnachfolger zu erleichtern. Dies hat aber ebenso zu gelten für diejenigen Fälle, in denen Bemühungen von Ansprechern zwar schon vor dem Inkrafttreten des BB erfolgt waren, jedoch nicht dazu geführt hatten, die Rechtsnachfolger aufzufinden. Die im BB vorgesehenen Erleichterungen [...] haben auch in diesen Fällen Platz zu greifen. [...] Auf Grund der vorstehenden Überlegungen gelangen wir zum Ergebnis, dass die vom israelischen Botschafter geäusserten Bedenken hinsichtlich der Handhabung des BB grundsätzlich gerechtfertigt erscheinen.»[331]

Es erforderte mehrere weitere Interventionen des israelischen Botschafters, eine diplomatische Note der israelischen Aussenministerin Golda Meir über den Fall Steinhardt und einen Besuch von Bentsur bei Bundesrat Willy Spühler[332], bis der Leiter des EPD-Rechtsdienstes, Botschafter Emanuel Diez, Schritte einleitete, um mit dem Bankverein die Angelegenheit zu klären[333]. Der Bankverein schrieb umgehend zurück, solange Weigl keinen Beweisnotstand geltend machen könne, sei davon auszugehen, dass er den Erbenausweis noch beibringen werde, «sofern sich der Erbenvertreter die Mühe nimmt, diese zu beschaffen, statt sich darauf zu verlassen, dass ihn eine Anmeldung bei der Melde-

328 Aktennotiz (Zoelly), 14.4.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

329 Rechtsanwalt H. R. Weigl an Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, 28.5.1964, Kopie in E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

330 Justizabteilung, Chef der Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer (Weber) an EPD, Rechtsdienst, 10.6.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

331 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 2.7.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

332 Aktennotiz (Diez), 20.1.1966; Schweizerische Botschaft in Israel (Jean de Stoutz) an EPD, 9.2.1966; Memorandum der Rechtsabteilung des israelischen Aussenministeriums, 1.2.1966, mit Beilagen; EPD, Rechtsdienst (Diez) an Pierre Micheli, 14.2.1966; Ambassade d'Israël (Bentsur) an EPD, 2.3.1966; EPD Generalsekretär (Micheli) an Justizabteilung, 9.3.1966; Notiz EPD, Rechtsdienst Stellvertreter (Beat Dumont) an Probst und Diez, 28.3.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

333 EPD, Rechtsdienst (Diez) an die Direktion des Schweizerischen Bankvereins, 18.3.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

stelle davon entheben könnte. [...] Nach den verschiedenen Anfragen, die wir [der Bankverein] von seiten von Erbenprätendenten und deren Vertretern in der Nachkriegszeit hatten, kann nicht mehr gesagt werden, es fehlten Nachrichten über Frau Steinhardt.»[334]

In einem ersten Briefentwurf bereitete Henri Zoelly eine scharfe Entgegnung an den Bankverein vor und bat diesen, «von sich aus mit dem genannten Erbenvertreter wieder direkten Kontakt» aufzunehmen und darüber parallel die israelische Botschaft in Bern zu informieren. Ferner wies er darauf hin, das EPD habe «in keiner Weise etwas darüber vernommen, dass zuverlässige Nachrichten vorliegen würden, wonach Frau Steinhardt nach dem 9. Mai 1945 noch am Leben gewesen wäre, oder Nachrichten, durch welche die Gewissheit oder die Vermutung umgestossen würde, die Genannte sei einer Verfolgung zum Opfer gefallen.» Die Behauptung des Bankvereins, es gebe Nachrichten über Frau Steinhardt, entbehrten deshalb jeglicher Grundlage. «Die Tatsache allein, dass Vermögensansprecher sich als Erben der Genannten ausgeben, bedeutet hingegen noch nicht den Wegfall dieser Voraussetzungen. Dass andererseits diese angeblichen Erben, solange sie ihre Berechtigung nicht nachgewiesen haben, nicht als 'letztbekannte Eigentümer' im Sinne des BB gelten können, darüber besteht bereits Klarheit auf Grund unseres ersten Schreibens vom 18. März und ihres Antwortschreibens vom 25. v. M.» Zoelly wies darauf hin, dass das EPD «in äusserste Verlegenheit versetzt» würde, müsste es der israelischen Botschaft die vorliegenden Äusserungen des Bankvereins mitteilen, «da sie ohne Zweifel äusserst scharfe Reaktionen hervorrufen würde»[335]. Diez kürzte den Brief allerdings stark zusammen und schlug einen moderateren Tonfall an, ohne aber am Inhalt etwas zu ändern[336]. Der Bankverein gab in seiner Antwort zu, dass blosse Anfragen von Erbenprätendenten «nicht ohne weiteres als Nachrichten» der ursprünglichen Eigentümer gewertet werden könnten, ging aber trotzdem überhaupt nicht auf die Aufforderung des EPD ein, von sich aus Weigl zu informieren. Vielmehr beharrte der Bankverein auf seinem alten Standpunkt, nichts zu unternehmen, bevor Weigl nicht den Nachweis der Erbberechtigung erbracht habe[337]. Obschon der Bankverein damit zugab, sich unrechtmässig seiner Meldepflicht gemäss BB von 1962 entzogen und sich so strafbar gemacht zu haben, gab sich das EPD nun plötzlich mit der Antwort zufrieden.

Nachdem der israelische Botschafter in Bern am 13. Juni 1966 das EPD ein weiteres Mal ermahnt hatte, jetzt endlich auf seine Note vom 2. März zu antworten[338], übermittelte das Departement Bentsur im Fall Steinhardt weitgehend die Position des Bankvereins und wies auf den ausstehenden Beweis der Erbberechtigung hin. Immerhin bat das EPD den Botschafter, seinerseits Weigl über diese Problematik zu informieren[339]. Der israelische Botschafter erklärte in einer Note vom 16. August 1966 nicht überraschend, der Bankverein habe kein Recht gehabt, der Meldestelle das nachrichtenlose Vermögen Steinhardt zu verschweigen. Ausschlaggebend sei, dass der ursprüngliche Eigentümer aufgrund der Naziverfolgungen verschollen sei. Das Verschulden des Bankvereins wiege um so schwerer, als er seiner Meldepflicht auch nach wiederholter Aufforderung durch Rechtsanwalt Weigl nicht nachgekommen sei. Dabei sei es vollkommen unerheblich, ob Weigl den Nachweis der Erbberechtigung oder des Beweisnotstandes erbringe oder nicht, da er diesen Nachweis erst der Meldestelle vorzulegen habe. Der Botschafter zeigte sich sehr beunruhigt, dass zahlreiche weitere Fälle existieren könnten, in denen die Banken ihrer Meldepflicht ebenfalls nicht nachgekommen seien[340]. Dennoch erklärte Diez laut einem Aktenverzeichnis vom 8. August 1966 den Fall Steinhardt als abgeschlos-

---

334 Schweizerischer Bankverein (Homberger) an EPD, 25.3.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

335 Entwurf Brief EPD, Rechtsdienst (Zoelly) an die Direktion des Schweizerischen Bankvereins, 12.4.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

336 Brief EPD, Rechtsdienst (Diez) an die Direktion des Schweizerischen Bankvereins, 13.5.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

337 Schweizerischer Bankverein (Homberger) an EPD, 17.5.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

338 E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

339 EPD, Rechtsdienst (Zoelly) an den Botschafter Israels in Bern, 28.6.1966; Kopie am 1.7.1966 an die Justizabteilung und am 4.7.1966 an die Schweizerische Botschaft in Israel, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

340 Schweizerische Botschaft in Israel (Jean de Stoutz) an EPD, 16.8.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

sen[341]. Sein Mitarbeiter, Henri Zoelly, teilte am 1. September 1966 dem Schweizer Botschafter in Israel, Jean de Stoutz, hingegen mit, im Fall Steinhardt seien weitere Abklärungen vorzunehmen[342], die aber offensichtlich nie erfolgten[343].

Auch der Präsident des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Georg Brunschvig, äusserte anlässlich einer Aussprache vom 7. März 1966 mit Edgar Mottier, Direktor der Justizabteilung, und Hans Weber, Leiter der Meldestelle, den Verdacht, «dass viele Private und Kleinbanken ihrer Anmeldepflicht nicht nachgekommen seien». Mottier hatte laut Protokoll aber «Mühe zu glauben, dass es wirklich Leute geben könne, die angesichts der tragischen Umstände ihr Gewissen durch die Nichtanmeldung der von ihnen verwahrten Vermögen belasten könnten». Entsprechend hatte er systematisch von jeglicher Überprüfung der Anmeldungen Abstand genommen. Weber war «aufgrund der während seiner Tätigkeit gemachten Erfahrungen» eher geneigt, die Befürchtungen von Brunschvig zu teilen, da vorab Privatpersonen kaum Meldung erstattet hatten. In einer auf antisemitische Vorurteile anspielenden Wendung hatte Weber, der sich selbst protokollierte, die Erklärung rasch zur Hand: «In zahlreichen Korrespondenzen und Gesprächen mit Gesuchstellern haben wir festgestellt, dass es gewissenlose Leute, nicht selten Juden, gibt, die ihren Glaubensgenossen die Vermögen vorenthalten.»[344] Entsprechend erwog auch Weber keinerlei Überprüfungen des Anmeldeverhaltens.

Dabei berichtete Weber selbst der Justizabteilung, dass seiner Einschätzung nach die Banken zahlreiche vakante Vermögen nicht gemeldet hatten, obschon sie vermuten mussten, dass sie Naziopfern gehört haben könnten. Misstrauisch machte Weber beispielsweise, dass allein die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) am 18. Oktober 1963 weitere 4'650 Anmeldeformulare für vakante Vermögen bestellte, nachdem sie die erste Sendung von 200 Formularen rasch verbraucht hatte. Auf telefonische Rückfrage erklärte der Chef des Rechtsbüros der SBG, Dr. Kleiner, «dass angestellte Erhebungen beim Hauptsitz und bei den Zweigstellen eine sehr hohe Anzahl von Vermögenswerten ergeben haben, die vermutlich in Frage kommen werden. Diese Vermögen entsprächen ungefähr der Zahl der verlangten Formulare.»[345] Auch der Schweizerische Bankverein bestellte 3'240 Formulare nach. Bis im November 1963 versandte die Meldestelle 5'173 Anmeldeformulare für vakante Vermögenswerte und 5'241 Formulare für entsprechende Detailaufstellungen, bis Mai 1964 waren es 7'112 bzw. 7'014. «Aus der Perspektive dieser Statistik» beleuchtete Weber die bisherige Haltung der betroffenen Vermögensverwahrer: «Nachdem bereits in früheren Jahren das Bankgeheimnis zweimal partiell gelüftet wurde (durch die Clearing Gesetzgebung als Folge der Schachtschen Devisenbewirtschaftung und bei der Erfassung der deutschen Vermögenswerte nach dem zweiten Weltkrieg als Folge des Washingtoner Abkommens), war in der Bankenwelt zuerst nicht grosses Verständnis für die neuen geplanten Gesetzesmassnahmen zur Ermittlung der erblosen Vermögen festzustellen. Aber auch die schweizerischen Versicherungsgesellschaften und der Schweizerische Anwaltsverband zeigten Besorgtheit wegen des Einbruchs in das Berufsgeheimnis und waren dem beabsichtigten Vorhaben nicht günstig gesinnt. Die Schweizerische Bankiervereinigung und die Vereinigung Schweizerischer Lebensversicherungsgesellschaften kamen auf Grund einer auf Wunsch der Bundesbehörden unter ihren Mitgliedern durchgeführten Umfrage zum Schluss, dass die Gesamtsumme der verwalteten erblosen Vermögen nicht einmal eine Million Franken ausmache. Inwieweit dieses Resultat von der Spekulation beeinflusst war, dass im Hinblick auf das Ergebnis nichts vorgekehrt würde, d.h. dass keine Sondernormen erlassen würden, da sich die ganze Sache überhaupt nicht lohne, lässt sich bei der heute sich abzeichnenden Situation wohl besser beurteilen. Man kann nicht umhin anzunehmen, dass die Verwahrer erbloser Vermögenswerte damals zur Mitarbeit ganz einfach nicht bereit waren. Wie wären sonst die enormen Formularbestellungen namentlich der wichtigsten Bankinstitute zu erklären, wenn

341 Aktennotiz (Diez), 8.8.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

342 Aktennotiz (Zoelly), 13.9.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

343 Vgl. dazu auch die Ausführungen EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsberichte pro Mai und September 1965, Januar, April 1966, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

344 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro März 1966, S. 4f., E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

345 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro Oktober 1963, S. 6, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

nicht durch die Tatsache, dass eben bedeutend mehr erblose Vermögen vorhanden sind, als zuerst angegeben wurden.»[346]

Wie erwähnt stellte der Bundesrat 1974 nach Abwicklung des Verfahrens «mit Genugtuung» fest, «dass die Anwendung der Strafbestimmungen des Bundesbeschlusses nie in Erwägung gezogen werden musste.»[347]

c) Die Frage der Zuständigkeit

In einer zweiten Phase, die bis etwa 1970 dauerte, klärte die Meldestelle ihre Zuständigkeit ab und nahm Nachmeldungen entgegen. Fielen die gemeldeten Guthaben nicht unter die Definitionen des Bundesbeschlusses, sandte die Meldestelle die Akten an die Vermögensverwahrer zurück. Aufgrund dieser Mutationen beliefen sich die angemeldeten Vermögen per 30.4.1967 auf Fr. 8'109'844.44, die 1055 Eigentümer betrafen[348]. Im Schweizerischen Bundesarchiv sind Akten von 1048 Eigentümern in sehr gut erschlossenen Dossiers abgelegt, 251 gemeldet von der Schweizerischen Bankgesellschaft, 77 vom Schweizerischen Bankverein, 138 von der Schweizerischen Kreditanstalt, 269 von Kantonalbanken und Privatbanken, 35 von der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich und dem Waisenamt der Stadt St. Gallen, 62 von Firmen und Privatpersonen, 60 von Versicherungsgesellschaften, 25 von der Postcheckabteilung Generaldirektion PTT, 65 von der Schweizerischen Verrechnungsstelle, 48 vom EJPD, 6 von der eidg. Finanzverwaltung und 12 von einem Fürsprecher in La Neuveville[349]. Mit aufwendigen Suchstrategien können im Bundesarchiv aber weitere, zuerst angemeldete und dann wieder befreite nachrichtenlose Guthaben identifiziert werden[350].

Die Meldestelle betonte in ihren «Erläuternden Bemerkungen» vom 18. März 1965, dass nach dem Willen des Gesetzgebers «nur eine ganz bestimmte Kategorie von ausländischen und staatenlosen Vermögenseigentümern in Frage» kam und «eine extensive Interpretation» des Meldebeschlusses «ausgeschlossen» sei. Handelte es sich «um Personen, deren Verschwinden mit den im Gesetz bezeichneten Verfolgungen in keinem Zusammenhang steht, sondern auf andere Ursachen, wie beispielsweise Kriegsdienst, Bombardierungen, Auswanderung, natürliches Ableben etc. zurückzuführen ist, so findet das Gesetz auf solche Fälle keine Anwendung.» Unzuständig erklärte sich die Meldestelle auch bei vakanten Vermögen juristischer Personen oder falls nach dem 9. Mai 1945 noch ein Kundenkontakt stattgefunden hatte[351].

«Zwischen Hammer und Amboss» fielen laut Meldestelle angemeldete Vermögenswerte, bei denen sie schliesslich ihre Nichtzuständigkeit erkennen musste, aber bereits erfolgreich Erben identifiziert hatte wie im *Fall Szymon Szpilfogel*. «Die Banken weigern sich, den ihnen bekanntgegebenen Rechtsnachfolgern eines Klienten zu schreiben. Sie berufen sich auf das Bankgeheimnis, das es ihnen verbiete, von sich aus an Personen zu gelangen, die noch keineswegs als Erben ausgewiesen sind. Das führt dazu, dass letztere bzw. ihre Anwälte uns um Bekanntgabe des Namens der Bank ersuchen, was wir selbstredend unter gar keinen Umständen tun dürfen.» Die Meldestelle fand den Ausweg aus diesem Dilemma, indem sie ihre Praxis änderte und den Banken «beim Bekanntwerden von Ansprechern

---

346 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro November 1963, S. 5f., Monatsbericht pro Mai 1964, S. 2, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159. Weber entging, dass einzelne Massnahmen bereits auf das Currie-Abkommen (und nicht auf das Washingtoner Abkommen) zurückgegangen waren.

347 Botschaft des Bundesrates, 16.9.1974, BBl 1974 II 812.

348 EJPD, Meldestelle (Weber) an Bundesrat Ludwig von Moos, 28.6.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161 (Fonds). Der Höchststand der angemeldeten Eigentümer war im Juni 1964 mit 1'166 Eigentümern erreicht; vgl. EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro Juni 1964, S. 1, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

349 Dabei gingen die Hauptakten der von der Verrechungsstelle, dem EJPD, der Finanzverwaltung und dem Fürsprech gemeldeten Eigentümer an diese zurück. Vgl. die entsprechenden Dossiers der Meldestelle, E 4111 (A) 1980/13 Bd 1-27.

350 Vorab natürlich von behördlicher Seite, etwa der Schweizerischen Verrechnungsstelle.

351 EJPD, Meldestelle, Erläuternde Bemerkungen, 18.3.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer); Aktennotiz betreffend Rechtsstellung von Firmen gemäss BB vom 20.12.1962, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161 (Auskünfte Begriff Opfer).

auf ein bestehendes Vermögen die Akten nicht eher zurück[schickte], als bis die erbrechtliche Lage geordnet» war[352]. Hintergrund dieses Entscheides bildete die erfolgreiche Identifizierung von zwei Erbinnen des polnischen Naziopfers Szymon Szpilfogel durch die Meldestelle, die aber genau diese Identifizierung zum Anlass genommen hatte, sich für die Hinterlassenschaft als nicht zuständig zu erklären. Ihre Begründung lautete, unter dem im Meldebeschluss umschriebenen Begriff «letztbekannte Eigentümer» seien «nicht bloss die ursprünglichen Vermögenseigentümer zu verstehen, sondern auch die ihnen nach dem Tode folgenden Erben. Sind aber Rechtsnachfolger eines Kontoinhabers vorhanden, so bestehen die Voraussetzungen zur Erfüllung der Meldepflicht durch die Bank nicht mehr»[353]. Die Schweizerische Bankgesellschaft zeigte sich ihrerseits über die Empfehlung der Meldestelle «sehr erstaunt», sie solle «mit der Anspruchsberechtigten zwecks Liquidation der Erbschaft in Verbindung treten»[354]. Kurz darauf hob auch die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich die Beistandschaft für das Guthaben *Szpilfogel* auf[355], was die Weiterverfolgung der Angelegenheit erschwerte. Erst nach mehreren konferenziellen Besprechungen mit der Bankgesellschaft[356], der Beibringung von Dokumenten durch Jean S. Brunschvig, dem Rechtsvertreter der in Sao Paulo lebenden Erbinnen, und die erneute Verbeiständung des Guthabens durch die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich[357], erklärte sich die SBG bereit, die Vermögenswerte von Szymon Szpilfogel den Erben «zur Verfügung zu stellen unter der Voraussetzung, dass uns die Originaldokumente, welche letztinstanzlich von der zuständigen, offiziellen, schweizerischen Auslandvertretung in Polen beglaubigt sein müssen, zur Einsichtnahme vorgelegt werden. Es versteht sich dabei von selbst, dass die errichtete Beistandschaft vorgängig ebenfalls aufgehoben sein muss.»[358] Diese Bedingungen erwiesen sich aber als unerfüllbar. Dank der Hartnäckigkeit des Generalbeistandes erklärte sich die Bankgesellschaft am 19. Februar 1969, vier Jahre nachdem sich die Erbinnen von *Szpilfogel* bei der Meldestelle gemeldet hatten, gegenüber diesem aber doch bereit, «den beiden Erbinnen das Betreffnis auszubezahlen, trotz Fehlen der Originaldokumente und einer Beglaubigung, allerdings unter gewissen Bedingungen». Diese hielt der Generalbeistand nun für «leicht erfüllbar», so dass er um die Aufhebung seiner Beistandschaft bitten konnte[359]. Der Fall Szpilfogel zeigt, dass bei ausreichender Hartnäckigkeit der Behörden auch bei starkem Widerstand der Banken Lösungen gefunden werden konnten.

Die Meldestelle verneinte schliesslich in 224 Fällen (darunter sämtliche Meldungen des EJPD, der Finanzverwaltung und der Verrechnungsstelle) ihre Zuständigkeit. Der wichtigste Grund bestand darin, dass viele Einleger der vakanten Vermögen nicht als Verfolgungsopfer im Sinne des Bundesbeschlusses gelten konnten. Dabei wandte die Meldestelle eine sehr restriktive Interpretation des Opferbegriffes an. Wer eines «natürlichen» Todes durch Hunger und ungenügende medizinische Versorgung verstorben war, galt nicht als Opfer, sondern nur Personen, «die wegen der genannten Verfolgungen einen gewaltsamen Tod gefunden haben», wie der EJPD-Beschwerdedienst im ersten Rekursentscheid vom 29. Juni 1964 gegen eine Verfügung der Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer formulierte (*Fall Lindemann*, vgl. oben, Abschnitt II.9.).

Erklärte sich die Meldestelle für vakante Guthaben für zuständig, so hatte dies für den bisherigen Vermögensverwalter befreiende Wirkung, mit anderen Worten, es erlosch nach fünf Jahren die Aktenführungspflicht, und die Haftung ging von der Bank an den Bund über. Dies war entgegen dem

---

352 EJPD, Meldestelle (Weber), Änderung unserer Praxis «urspr. Eigentümer», Besprechung mit Schweizerische Bankgesellschaft, Rechtsbüro (Weber), 6.9.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161 (Erben).

353 EJPD, Meldestelle (Weber) an Ewa Maria Parszewska, Sao Paulo, Brasilien, 8.6.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

354 EJPD, Meldestelle (Weber) an SBG, 8.6.1967; SBG an EJPD, Meldestelle, 12.6.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

355 EJPD, Meldestelle, Aktennotiz, 4.9.1967 betreffend Entscheid der Kammer I vom 15.6.1967 der Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

356 Aktennotiz betreffend die Unterredung der Meldestelle mit SBG, 15.6.1967, 6.9.1968 und 22.11.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

357 EJPD, Meldestelle (Weber) an Vermundschaftsbehörde der Stadt Zürich, 31.12.1968 und an den Generalbeistand (Häberlin), 13.12.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

358 SBG an EJPD, Meldestelle, 29.11.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

359 Der Generalbeistand (Häberlin) an Meldestelle, 20.2.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 5 (204).

Wunsch der Banken aber bei sogenannten Zweifelsfällen nicht der Fall. Keine befreiende Wirkung war beispielsweise aus der blossen Ernennung eines Verwaltungsbeistandes ableitbar. Fand ein Beistand einen Berechtigten für ein Guthaben, für das die Meldestelle nicht zuständig war, und konnte der Begünstigte seine Berechtigung nicht mit allerletzter Gewissheit beweisen, so blieben die Banken gegenüber allfällig Besserberechtigten weiterhin haftbar[360].

Der Begriff der «Zweifelsfälle» stammte von den Banken selbst. So ordnete die Schweizerische Bankgesellschaft ihre Anmeldungen in 1. Ordentliche, 2. Zweifelsfälle wegen Wohnsitzes hinter dem Eisernen Vorhang, 3. Zweifelsfälle zufolge fehlender Domizil- und Nationalitätsvermerke, 4. Zweifelsfälle wegen Unsicherheit über die jüdische Herkunft des Namens, 5. Diverse Zweifelsfälle[361]. Die Meldestelle definierte die «Zweifelsfälle wegen Wohnsitzes hinter dem Eisernen Vorhang» wie folgt: «Diese Gruppe umfasst ausländische Staatsangehörige oder Staatenlose mit jüdischen Namen, die in Deutschland oder jenen achsenbesetzten Gebieten Domizil hatten, die sich heute jenseits des Eisernen Vorhanges befinden.» Die Bankgesellschaft beantragte, von vorneherein die Kategorien 2 bis 4 nicht unter den Bundesbeschluss zu stellen. Die Meldestelle lehnte dieses Begehren indessen ab[362].

Das Bestreben der Meldestelle ging von Anfang an dahin, ihren Aufwand zu minimieren; «von Guthaben oder Safes, die der Meldestelle mangels gesetzlicher Meldepflicht nicht bekanntgegeben worden sind, hat sie auch keine Kenntnis und ist dafür grundsätzlich nicht zuständig. Solche Werte oder Tresors stehen in der ausschliesslichen Verfügungsmacht des Verwahrers (meistens eine Bank). Nach dem Willen des Gesetzgebers kann es nicht Sache der Meldestelle sein, ausserhalb des ihr genau bezeichneten Aufgabenkreises nach Berechtigten von Vermögen zu forschen, die der Meldepflicht nicht unterstehen.» Anders würde es sich nur «verhalten, wenn Anspruchsberechtigte der Meldestelle anhand von Dokumenten stichhaltige Angaben über das Vorhandensein von Vermögenswerten oder Banktresors machten, die aus besonderen Gründen nicht unter dem eigenen Namen des Erblassers angelegt wurden»[363]. Diez insistierte gegenüber der Justizabteilung vergeblich, Auskunft über das Schicksal von nachrichtenlosen Vermögen zu erhalten, die dem BB von 1962 eben gerade nicht unterstanden[364]. Die Justizabteilung beharrte: «Um ihren Anspruch in Fällen, die sich nicht unter den Beschluss subsumieren lassen, verwirklichen zu können, müssen die Interessenten bei den Verwahrern (Banken etc.) selbst nach den behaupteten Vermögen forschen.»[365]

d) Verbeiständung, Bagatellwerte und (erfolgreiche) Nachforschungen

Am Schluss reichte die Meldestelle für 824 vakante Vermögenswerte von Verfolgungsopfern bei den Vormundschaftsbehörden der zuständigen Kantone Anträge zur Ernennung eines nichtständigen Verwaltungsbeistandes ein. Die Stadt Zürich mit 467 Fällen, Basel mit 101, Winterthur mit 17 sowie diverse mit 9 Fällen wünschten, dass der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch mache, einen Generalbeistand einzusetzen, und stellten das Geschäft bis zu dessen Ernennung zurück. Drei Jahre nach Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses ernannte der Bundesrat am 15. Juli 1966 auf Antrag von EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos den seit eineinhalb Jahren pensionierten alt-Direktor der Thurgauischen Kantonalbank in Weinfelden, Dr. iur. Heinz Häberlin, zum Generalbeistand und übertrug ihm die genannten Dossiers[366]. Später traten weitere hinzu, darunter jene von den Vormundschaftsbehörden von Zürich, Bern, Luzern, Zug, Solothurn, Basel, Appenzell, Gossau, Rorschach, Davos, Locarno und Lugano mit insgesamt 698 Fällen vakanter Guthaben von total Fr. 4'375'708.09. Die Behörden von Thun, St. Gallen, Kreuzlingen, Chur, Locarno, Lausanne, La Chaux-de-Fonds, Genf

360 EJPD, Meldestelle (Weber) an Schweizerischer Bankverein, 18.2.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161.

361 SBG an EJPD, Meldestelle, 28.2.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 1 (SBG.0).

362 EJPD, Meldestelle (Weber) an SBG, 21.8.1967, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161.

363 EJPD, Justizabteilung, der Direktor (i.V. Walter Kern) an EPD, Rechtsdienst, 29.7.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

364 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.8.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

365 Justizabteilung (Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 13.12.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4). Vgl. dazu oben, Fall Trachsel, Abschnitt II.5.

366 Bundesrats-Sitzung vom 15.7.1966, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

und zu Beginn auch Bern machten von diesem Angebot keinen Gebrauch und ernannten eigene Beistände. Die wichtigste Aufgabe der Beistände bestand darin, Berechtigte zu finden. Häberlin arbeitete vorab mit dem Internationalen Suchdienst in Arolsen und jenem des Roten Kreuzes in Genf zusammen; später wirkten auch der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und der Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen mit.

Rund die Hälfte aller vakanten Guthaben (325) erklärte Häberlin zu sogenannten Bagatellwertfällen, da sie weniger als Fr. 500 (ab 1970: weniger als Fr. 1000) betrugen. Bei diesen Vermögenswerten verzichtete Häberlin auf jegliche Verschollenerklärung, den Erbenruf oder sonstige Nachforschungen und wies die Verwahrer direkt an, die Guthaben unter Namensangabe an das eidg. Kassen- und Rechnungswesen in Bern, Fonds «erblose Vermögen», zu überweisen. Dieses meldete Häberlin entsprechende Eingänge von Fr. 111'420.40.

Bei 132 vakanten Guthaben, d.h. in 19 Prozent der von ihm betreuten Fälle, gelang es Häberlin, die einstigen Hinterleger bzw. ihre Erben zu identifizieren und ihnen ihr Guthaben auszuhändigen. Dabei betonte er in seinem Schlussbericht, dass Rückerstattungen abgesehen von «ganz vereinzelten» Ausnahmen nur nach westlichen Ländern erfolgten. Sie umfassten Fr. 1'671'277.05[367].

Die meisten Berechtigten fand Häberlin in Israel und in den USA. Nur wenige lebten noch in Westeuropa. Häberlin: «Sie hatten in der Regel grosse Mühe bis unüberwindliche Schwierigkeiten, die verlangten Ausweise über ihre Identität, amtliche Belege über die Erbgänge und alle jetzt noch lebenden Erben wegen der Zerstörung der Zivilstandsämter und der politischen Lage in den Oststaaten beizubringen. Wo ihnen dies einfach nicht gelingen wollte, sie aber den Beweis erbrachten, dass sie alle zumutbaren Möglichkeiten erschöpft hatten und einen guten und glaubhaften Eindruck hinterliessen, wandte ich das Mittel von Eidesstattlichen Erklärungen an. Aufgrund derselben und meiner Anträge konnten dann gemäss Art. 10 BB die Vormundschaftsbehörden wohlwollenderweise Beschlüsse über die Auslieferung der gesperrten Vermögen fassen, welche die Banken von ihrer Verantwortung befreiten und zum Ziele führten.»[368]

Dass Häberlin, die anderen Beistände und die Meldestelle in Mittel- und Osteuropa kaum Ansprecher fanden, war ein Ergebnis der von Anfang an geübten grossen Zurückhaltung, dort überhaupt Nachforschungen durchzuführen. Einzelne Banken wie etwa die Bankgesellschaft kennzeichneten solche Fälle bereits bei der Vermögensanmeldung mit einem eigens angefertigten Stempel: «Besondere Vorsicht bei Nachforschungen, da Wohnsitz hinter dem Eisernen Vorhang». Zudem erreichten die Meldestelle Warnbriefe von Anwälten, die in konkreten Fällen dringend darum ersuchten, Nachforschungen zu unterlassen[369].

Trotzdem unternahm Häberlin in einigen solchen Fällen Erkundigungen. Im *Fall Robert und Elisabeth Telbisz-Hettlinger* in Budapest stellte er in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Suchdienst in Arolsen, der sich an das Ungarische Rote Kreuz wandte, fest, dass die Berechtigten nach wie vor an derselben Adresse wie Jahrzehnte zuvor lebten. Sie hatten auf jeglichen Verkehr mit der verwahrenden Bank verzichtet, um sich und ihr Hartwährungsguthaben im «kapitalistischen Westen» nicht zu gefährden. Für die Schweizerische Kreditanstalt bildete dieser Fall ein starkes Argument für ihre ständige Praxis, generell «mit Bezug auf Kunden, die in einem Land hinter dem Eisernen Vorhang leben, die grösste Vorsicht auszuüben und ihnen in keinem Fall von uns aus zu schreiben; unsere anhand einer Reihe von konkreten Fällen gesammelte langjährige Erfahrung hat uns nämlich gezeigt,

---

367 Heinz Häberlin, Schlussbericht des Generalbeistandes für Vermögen verschwundener Ausländer über seine Mission 1966-1974, 28.10.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Generalbeistand). Häberlin kam damit auf leicht höhere Werte als Tab. 10, was mit den dort erläuterten statistischen Zuordnungsproblemen begründet sein mag.

368 Heinz Häberlin, Schlussbericht des Generalbeistandes für Vermögen verschwundener Ausländer über seine Mission 1966-1974, 28.10.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Generalbeistand).

369 Vgl. A. Olstein an EJPD, Justizabteilung, 6.9.1963; Marius Décombaz an EJPD, Justizabteilung, 26.2.1964; Pierre Nordmann an EJPD, Justizabteilung, 10.3.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer/Gefahr beim Verkehr mit Klienten hinter dem Eisernen Vorhang).

dass ansonst für diese Kunden selbst aus geringfügigen Gründen grosse Gefahren entstehen können». Die Kreditanstalt hatte deshalb von Anfang an «mit Nachdruck betont, dass – zur Wahrung lebenswichtiger Interessen unserer Kunden – die Einhaltung der höchsten Vorsicht in dieser Beziehung erforderlich ist.» Nachdem bekannt war, dass *Robert und Elisabeth Telbisz-Hettlinger* lebten und immer noch in Budapest wohnhaft waren, erklärte die Meldestelle ihre Nichtzuständigkeit[370]. Auch die Vormundschaftsbehörde Zürich hob die Beistandschaft für das Guthaben der beiden auf[371]. Ob und wann *Robert und Elisabeth Telbisz-Hettlinger* effektiv auf ihr Guthaben bei der SKA zugriffen, geht aus den Dokumenten im Schweizerischen Bundesarchiv nicht mehr hervor.

Im Normalfall fanden Erkundigungen vorab bei den bisherigen Vermögensverwaltern, in Betracht kommenden Amtsstellen des In- und des Auslandes sowie bei Verwandten und Bekannten der betreffenden Personen statt. Waren diese erfolglos, so konnten die Beistände weitere Nachforschungen einschliesslich Bekanntmachungen veranlassen. Für die Meldestelle war aber klar: «Letztere dürfen jedoch keinerlei Angaben über Vermögensverhältnisse enthalten und nur erfolgen, sofern nicht zu befürchten ist, dass den gesuchten Personen dadurch Unannehmlichkeiten entstehen können. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn damit gerechnet werden muss, dass sich die Betreffenden in Ländern aufhalten, in denen die Verheimlichung im Ausland befindlichen Vermögens bestraft wird. Wir halten fest, dass wir bereits zahlreiche Anfragen von Gesuchstellern hinter dem Eisernen Vorhang erhalten haben.» Die Justizabteilung befürchtete von Anfang an, dass staatliche Organe Briefe öffnen und Berechtigte wegen unerlaubtem Besitz von Vermögenswerten im Ausland bestrafen oder Rechtsnachfolger zwingen könnten, Dokumente zu unterschreiben, wonach der Staat das Vermögen entweder zwecks Devisenbewirtschaftung einkassieren oder überhaupt beschlagnahmen würde. Die Justizabteilung bat deshalb das EPD bereits im Dezember 1963, Wege aufzuzeigen, wie «hinter dem Eisernen Vorhang oder in arabischen Ländern» zu verfahren sei[372].

Das EPD war damals noch der Ansicht, es könne «nicht Aufgabe der schweizerischen Gesetzgebung und der schweizerischen Behörden sein, ganz allgemein Ausländer vor den nachteiligen Folgen ihres Heimatrechtes zu bewahren.» Anfragen von Privaten aus Oststaaten, Vermögen aus dem Ausland in ihr Heimatland zu transferieren, könne «auch dann nicht ohne weiteres jede Glaubwürdigkeit abgesprochen werden, wenn sie durch Behörden jener Staaten irgendwie vermittelt oder beglaubigt werden.» Ausländischen Behörden sei aber generell nur dann Auskunft zu erteilen, wenn sie die berechtigten Personen dazu ausdrücklich ermächtigt hätten. Im Einzelnen empfahl Diez, postalisch übermittelte Direktanfragen aus Oststaaten auf dem gleichen Wege zu beantworten, sofern keine begründeten Zweifel an der Echtheit oder Freiwilligkeit der Anfrage bestünden. Die Antworten dürften aber nicht über die diplomatischen oder konsularischen Vertretungen laufen. Anfragen, die durch Behörden des Wohnsitzstaates einträfen, seien auf dem gleichen Wege, d.h. wieder über die betreffenden Behörden, zu beantworten, sofern diese Behörden von den privaten Ansprechern für ihre Anfrage bevollmächtigt worden seien. Einzige Ausnahme bilde der Fall, dass der ausländische Staat selbst über nachgewiesene oder glaubhaft gemachte Erbansprüche verfüge[373].

Der EPD-Rechtsdienst konnte sich mit diesen Vorschlägen aber nicht durchsetzen. Der Direktor der Justizabteilung, Edgar Mottier, beharrte auf der restriktiven Praxis der Meldestelle, die jegliche Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden ablehnte, niemals Listen über Vermögenswerte von Privatberechtigten herausgab und Anfragen privater Ansprecher in der Regel ebenfalls nicht beantwortete. Er nahm aber von der abweichenden Auffassung des EPD Kenntnis. Diez äusserte vergeblich seine Einschätzung, dass besonders in Ungarn die Verhältnisse liberaler geworden waren, jährlich Tausende von Ungarn Auslandreisen unternahmen und der Besitz von Auslandvermögen offiziell

370 Schweizerische Kreditanstalt an Generalbeistand (Häberlin), 8.8.1968; EJPD, Meldestelle (Weber) an Schweizerische Kreditanstalt, 30.8.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161.

371 Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich, Protokoll der Kammer I, 11.10.1968, E 4111 (A) 1980/13 Bd 12 (A 524).

372 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Hans Weber) an EPD, 20.12.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

373 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 20.11.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2), ebenso in E 4111 (A) 1980/13 Bd 161. Vgl. dazu auch Kapitel VII.

gestattet sei[374]. Ähnliche Hinweise erhielt das EPD auch über Rumänien, das frühere Gesetze, die den Besitz von Vermögen im Ausland unter Strafe gestellt hatten, in den sechziger Jahren ebenfalls aufgehoben habe[375].

Das EPD reagierte entsprechend verärgert, als es feststellte, dass die Meldestelle der Schweizerischen Botschaft in Prag am 17. August 1965 auf dem gewöhnlichen Postweg auf 4 Seiten ausführlich mitteilte, wann sie und das EPD auf welchem Weg auf Ansprecher aus den Oststaaten antworten würden. Diese dilettantische Form der Übermittlung vertraulicher Informationen über die bestehende Nichtinformationspolitik veranlasste den Schweizer Botschafter zur sarkastischen Bemerkung, er gehe nicht davon aus, dass es sich «um einen gezielten Schritt der Meldestelle handelt, um auf diese Weise der csl. Zensur Einblick in departementale Instruktionen zu erteilen.»[376] Auch für das EPD war «infolge des uns unbegreiflichen Übermittlungsfehlers mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die tschechoslowakische Briefzensur Einblick in unsere internen Instruktionen erhalten» hatte und wies die Justizabteilung «strikte» an, «sämtliche schriftlichen Mitteilungen an alle schweizerischen Auslandvertretungen, gleichgültig in welchem Staat, dem Rechtsdienst des EPD zur Weiterleitung zu übergeben.»[377] Die Justizabteilung wies indes die vom EPD geäusserten «Mutmassungen» zurück[378]. Dennoch sandte die Meldestelle im Falle der *Borbala Fekete-Krausz* aus Budapest, bei der es um Vermögensansprüche von immerhin Fr. 200'000 ging, die Korrespondenz erneut mit gewöhnlicher Post[379]. Da die Ansprecherin ihrerseits ihr Formular aber bereits mit gewöhnlicher Post übermittelt hatte, sah das EPD in diesem Fall keinen Anlass, bei der Meldestelle nochmals vorstellig zu werden[380].

e) Verschollenheitsverfahren, Erbenruf und Administrativverfahren und der Verzicht auf Nachforschungen in Osteuropa

Nachdem Meldestelle und Beistände ihre ersten Nachforschungen nach Berechtigten für die vakanten Vermögenswerte vorläufig abgeschlossen hatten, ging es im Hinblick auf die verbliebenen vakanten Guthaben darum, die Verschollenheitsverfahren durchzuführen und den Erbgang zu eröffnen. In einem Kreisschreiben an die Vormundschaftsbehörden und kantonalen Zivilgerichte wies das EJPD am 12. März 1970 darauf hin, dass es den Grenzwert für «Bagatellguthaben» auf Fr. 1000 erhöht habe und dass diese ohne weiteres sofort dem Fonds «erblose Vermögen» zu überweisen seien. Für die übrigen verbliebenen vakanten Vermögen nahm das EJPD «mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit» an, dass nach erfolglosem Verschollenheitsverfahren auch der Erbenruf ohne Erfolg bleibe. Damit der Erbenruf nicht «unnützerweise» das Verfahren in die Länge ziehe und so «zusätzliche Kosten» verursache, empfahl das EJPD, entgegen «dem strengen Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen die beiden Prozedere (Verschollenheitsverfahren und Eröffnung des Erbganges Art. 8 und 9 BB)» *nicht* sukzessive, sondern parallel, d.h. gleichzeitig durchzuführen[381]. Die Zusammenlegung des Verfahrens zur Verschollenerklärung und dem Erbenruf erfolgte «in Abweichung von den Vorschriften im ZGB». Für die Meldestelle war deshalb klar, dass sie «bestimmt da und dort auf Wi-

374 Aktennotiz, 7.12.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

375 Justizabteilung, Meldestelle (Edgar Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 14.1.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13). Diese Information stammte von einem Genfer Rechtsanwalt, der argumentierte, es könnten in Bezug auf nachrichtenlose Vermögen aus Rumänien ohne weiteres öffentliche Verfahren durchgeführt werden. Das EPD versuchte diese Information beim Schweizer Geschäftsträger in Rumänien zu verifizieren. Dieser verwies zwar auf eine Reihe von rumänischen Gesetzen und Dekreten, beantwortete die Frage aber inhaltlich nicht; vgl. Schweizer Botschaft in Rumänien an EPD, Rechtsdienst, 26.1.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

376 Schweizerische Botschaft in der Tschechoslowakei (A. Parodi) an EPD, 17.8.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

377 EPD Generalsekretär (Micheli) an Justizabteilung, 26.10.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

378 Justizabteilung (Mottier) an EPD Generalsekretariat, 11.11.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

379 Schweizer Botschaft in Ungarn an EPD, 31.3.1967, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

380 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Schweizer Botschaft in Ungarn, 3.5.1967, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

381 EJPD, Kreisschreiben an die Vormundschaftsbehörden und kantonalen Zivilgerichte, 12.3.1970, BBl 1970 I 621, vgl. auch E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (gesetzliche Erlasse).

derstand stossen» werde[382]. Tatsächlich weigerten sich das Bezirksgericht Zürich und die Vormundschaftsbehörden Basel zuerst, die rechtlich und logisch nacheinander abzuwickelnden Verfahren zu verschmelzen[383].

Ein weiterer Konflikt bestand in der Frage, wo der Verschollen- und der Erbenruf zu publizieren seien. Auch in dieser Frage beharrte das Bezirksgericht Zürich als eine der ganz wenigen Behörden in der Schweiz auf einer Publikation auch im Ausland. Es trug damit dem Umstand Rechnung, dass das Wissen um den Verbleib der verschollenen Ausländer und möglicher Erben mit Sicherheit nicht im Leserkreis der kantonalen Amtsblätter (teilweise ergänzt um Publikationen im Handelsamtsblatt und im Bundesblatt) zu vermuten war. Im Gegenzug forderte das Bezirksgericht Zürich aber, das Verfahren nur ab Fr. 4000 durchführen zu müssen, d.h. den Grenzwert für sog. Bagatellguthaben nochmals heraufzusetzen[384]. Obschon sich auch der Generalbeistand, Heinz Häberlin, dieser Haltung anschloss[385], widersetzte sich EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos aus grundsätzlichen Erwägungen einer nochmaligen Erhöhung des Grenzwertes für «geringfügige Beträge»[386].

Die drei Fragen – Verschmelzung von Verschollenheitsverfahren und Erbenruf, Publikation im Ausland, Grenzwerterhöhung – machte die Justizabteilung zum Thema einer konferenziellen Besprechung mit den Basler und Zürcher Behörden. Um zu vermeiden, den Räten eine Verlängerung des auf zehn Jahre befristeten Meldebeschlusses beantragen zu müssen, lenkten auch diese schliesslich ein, die Verschollenheitsverfahren gleichzeitig mit dem Erbenruf durchzuführen. Sie beharrten aber darauf, diese «am letztbekannten Wohnsitz der Vermögenseigentümer im westlichen Ausland (z.B. in München, Berlin, Wien, Paris etc.) nach konstanter Praxis der Gerichtsbehörden von Zürich und Basel zu veröffentlichen». In der übrigen Schweiz hatten die Vormundschafts- und Gerichtsbehörden aus Kostengründen jeweils auf Auslandpublikationen verzichtet[387]. Dies entsprach der Empfehlung der Meldestelle, die den kantonalen Charakter des Verfahrens betonte und es den betroffenen Behörden freistellte, neben einer Publikation in den kantonalen Amtsblättern auch eine solche im schweizerischen Handelsamtsblatt vorzusehen[388]. Damit hielt es die Meldestelle grundsätzlich für zumutbar, dass sich die interessierten ausländischen Kreise über Jahre hinweg die verschiedenen kantonalen Amtsblätter abonnierten.

Von noch weiterreichender Bedeutung war der Entscheid, in Bezug auf Vermögen aus Oststaaten grundsätzlich auf jegliches Verschollenheitsverfahren und jeden Erbenruf zu verzichten und die aus Albanien, Bulgarien, Ungarn, Polen, der Deutschen Demokratischen Republik, Rumänien, der Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien stammenden Guthaben direkt auf administrativem Weg dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben. Ebenso war mit Westvermögen zu verfahren, falls die Nationalität oder der letzte Wohnort des Einlegers nicht mehr bekannt waren. Dieser seit Jahren bestehenden Forderung der Justizabteilung hatte sich EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos bis

---

382 EJPD, Meldestelle (Weber), 2. Quartalsbericht 1968, S. 8, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159. Die Verschmelzung der beiden Verfahren war erstmals anlässlich einer Konferenz vom 28.6.1968 in Erwägung gezogen worden.

383 Bezirksgericht Zürich, Einzelrichter in nichtstrittigen Rechtssachen (K. Bossong) und Bezirksgericht Zürich, 7. Abteilung (K. Seiler) an den Generalbeistand (Heinz Häberlin), 24.9.1970, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

384 Bezirksgericht Zürich, Einzelrichter in nichtstrittigen Rechtssachen (K. Bossong) und Bezirksgericht Zürich, 7. Abteilung (K. Seiler) an den Generalbeistand (Heinz Häberlin), 24.9.1970, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

385 Der Generalbeistand (Heinz Häberlin) an Justizabteilung, 28.9.1970, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

386 EJPD (Ludwig von Moos) an Justizabteilung, 17.11.1970, E 4001 (D) 1976/136 Bd 115 (64).

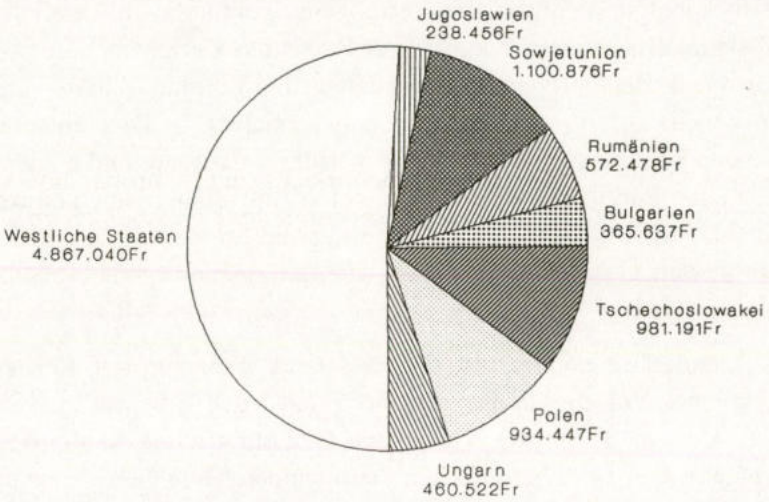
387 Beschlussprotokoll über die Konferenz vom 27.10.1970 betreffend die Anwendung des Meldebeschlusses vom 20.12.1962; anwesend waren K. Bossong und K. Seiler (Bezirksgericht Zürich), G. Spitzer (Vormundschaftsbehörde Stadt Zürich), W. Flügel (Erbschaftsamt Basel-Stadt), F. Link und H. Brin (Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt), J.-M. Grossen (Direktor eidg. Justizabteilung), Edgar Mottier und Karl Schwarz (Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer).

388 Aktennotiz (MH/ly), 22.11.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

zu seinem Rücktritt Ende 1971 widersetzt. Eine Wende sollte erst unter dem neuen Amtsinhaber eintreten.

Diesem seit jeher bestehenden Wunsch der Meldestelle und Justizabteilung, der in seiner Pauschalität ebenfalls keine Rechtsgrundlage besass, war eine langwierige Kontroverse vorausgegangen. Bereits am 20. Dezember 1963 hatte der Leiter der Meldestelle, Weber, dem EPD-Rechtsdienst einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet[389] und unterstützt von der Schweizerischen Bankiervereinigung[390] unermüdlich alle Hinweis gesammelt, «um zu beweisen, wie fragwürdig die oft behauptete Liberalisierung und eingetretenen Erleichterungen in einigen Ländern hinter dem Eisernen Vorhang sind»[391]. Gegenüber dem Direktor der Justizabteilung hielt Weber stolz fest, «dass die Meldestelle seit meinem Amtsantritt in strikter Befolgung Ihrer Weisungen in keinem Fall mit den Anspruchsberechtigten hinter dem Eisernen Vorhang oder mit Rechtsvertretern aus den Ostblockstaaten korrespondiert hat». Dies war in höchstem Masse relevant, machten doch die von den Verwahrern angemeldeten Vermögen von verschwundenen oder vermissten Bürgern der Oststaaten bzw. dort Domizilierten insgesamt Fr. 4'809'812.80 oder 49,7 Prozent der Totalsumme aller bis Ende Februar 1964 angemeldeten Vermögen aus[392] (vgl. Grafik 1).

GRAFIK 1. GEMELDETE VAKANTE VERMÖGENSWERTE IN DER SCHWEIZ
HERKUNFT AUS OST UND WEST



Quelle: Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer, 9.9.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161.

Das Politische Departement setzte sich aber unterstützt durch das Volkswirtschaftsdepartement während Jahren für eine differenziertere Lösung ein[393]. Nach der Niederwalzung des Prager Frühlings durch sowjetische Panzer sah sich das EPD indes zu einer Neubeurteilung der Lage veranlasst[394] und

389 EJPD, Meldestelle (Weber) an EPD, Rechtsdienst, 20.12.1963, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Ostblock EPD).

390 Vgl. Protokoll der Konferenz zwischen Justizabteilung (Mottier), Meldestelle (Weber), Schweizerische Bankiervereinigung (Lusser und Oetterli), 11.2.1965, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Protokolle).

391 EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro April 1967, S. 9, E 4111 (A) 1980/13 Bd 159.

392 EJPD, Meldestelle (Weber) an EJPD, Justizabteilung (Mottier), 9.9.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Eigentümer aus Ostblockstaaten/Mottier).

393 Vgl. EPD, Rechtsdienst (Diez) an EJPD, Justizabteilung, 2.5.1964 und 9.7.1964; EPD, Rechtsdienst, Exposé 9.7.1964; Konferenzen EPD, Rechtsdienst/Justizabteilung/Handelsabteilung vom 14.9.1964 und EPD, Rechtsdienst/Justizabteilung vom 21.9.1964; EPD, Rechtsdienst (Diez), Richtlinien an EJPD, Justizabteilung, 20.11.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Ostblock EPD). Konferenzen EPD, Rechtsdienst/Justizabteilung vom 7.1.1966, 18.11.1966, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Protokolle). Siehe auch E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1) und unten, Abschnitte zu Polen, Ungarn, Tschechoslowakei.

394 Anfrage EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Weber) an EPD, 6.6.1968; Entwurf Notiz (Moser / MH) an Diez, 20.6.1968; EPD, Rechtsdienst (Beat Dumont) an Justizabteilung, 24.6.1968; EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.9.1968, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

lenkte anlässlich einer konferenziellen Beratung vom 6. Juni 1969 ein. Die anwesenden Vertreter des EPD und EJPD kamen überein, «unter den heutigen Verhältnissen» generell keine Verfahren auf Verschollenerklärung durchzuführen, sofern irgendwelche Personen in Osteuropa involviert seien. Die Begründung lautete, es genüge ein Brief mit einer Andeutung eines Bankverkehrs mit der Schweiz, um Betroffene in Gefahr für das Leben zu bringen. Damit diese Fälle nicht auf unbestimmte Zeit pendent blieben, ersuchte die Meldestelle das EJPD, mit einer neuen Regelung zu ermöglichen, dass entsprechende Vermögenswerte ohne Verschollenerklärungs- und ohne Erbgangverfahren direkt dem Fonds einverleibt würden[395].

Ein solches Vorgehen besass einmal mehr keine gesetzliche Grundlage. Art. 8 Abs. 3 des Meldebeschlusses sah lediglich vor, es könne auf ein Verschollenheitsverfahren verzichtet werden, «wenn Gründe zur Annahme bestehen, dass den gesuchten Personen dadurch Unannehmlichkeiten entstehen»[396]. Der Beschluss schwieg sich aber darüber aus, wie mit vakanten Guthaben zu verfahren war, falls kein Verschollenheitsverfahren durchgeführt wurde. Der Justizabteilung war klar, dass der Verzicht auf eine Verschollenerklärung bewirkte, «dass man ein Vermögen nicht als erblos erklären könnte, da die Erblosigkeit nur nach durchgeführtem Verschollenheitsverfahren rechtswirksam wird.»[397] Diese «Lücke» und «(auch politisch) heikle Frage» hatte die Justizabteilung frühzeitig EJPD-Vorsteher und Bundespräsident Ludwig von Moos vorgelegt[398]. Da von Moos den Räten keine Revision des Meldebeschlusses vorlegen wollte, riet er, gemäss den allgemeinen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zu verfahren und die betroffenen Guthaben in jedem Fall durch die Ernennung eines Beistandes weiterhin sicherzustellen[399]. Der Leiter der Meldestelle, Weber, war mit diesem Vorgehen jedoch überhaupt nicht einverstanden[400], nicht zuletzt «pour prévenir de vives réactions de la part de divers milieux (bancaires en particulier)»[401]. In der Folge gelang es Weber, den neuen Direktor der Justizabteilung, Jacques Michel Grossen, davon zu überzeugen, es seien ohne Änderung der Rechtsgrundlagen sämtliche Vermögen mit einem Bezug zu Osteuropa ohne Verschollenheitsverfahren und ohne Erbenruf direkt dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben[402].

Die Beschlusslage veränderte sich wieder, als Weber Ende 1969 überraschend verstarb und Mottier, pensionierter alt-Direktor der Justizabteilung, die Leitung der Meldestelle übernahm. Mottier vertrat seine alte Meinung, es brauche eine spezielle Verordnung, da der Meldebeschluss keine Regelung für Vermögen enthalte, bei denen kein Verschollenheitsverfahren durchgeführt wurde. «C'est pour combler cette lacune de la loi et couper court des controverses possibles que nous vous proposons d'adopter le projet d'ordonnance II ci-joint, qui prescrit aussi le versement au 'Fonds', avant le 1er september 1973 (la validité de l'arrêté fédéral expire le 31 août 1973), des avoirs vacants au sujet

---

395 Aktennotiz (Moser) über die Besprechung mit Diez, Miesch, Zoelly und Moser, 12.6.1969, bekräftigt mit der Aktennotiz (Moser) 17.7.1969, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13). Die Meldestelle (Weber) interpretierte gegenüber dem EPD, Rechtsdienst, 13.10.1969, E 2001 (E) 1980/83 Bd 112 (B.42.13.1), dieses Übereinkommen wie folgt: «Gestützt auf diese Ordnung und im Einvernehmen mit der Direktion der eidg. Justizabteilung führen wir, soweit es sich nicht um allgemeine Orientierungen über den Beschluss handelt, in Fällen, die sich auf Länder hinter dem Eisernen Vorhang beziehen, keine Korrespondenz. Ausgenommen sind selbstverständlich Anfragen von Vertretern aus dem freien Westen»

396 Art. 8, Abs. 3 Meldebeschluss.

397 Protokoll der Besprechung vom 18.11.1966, E. Mottier, H. Zoelly, F. Moser, H. Weber, betr. laufende Verhandlungen mit Tschechoslowakei, E 4111 (A) 1980/13 Bd 161 (Verschollenheitsverfahren).

398 EJPD, eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen) an Bundespräsident Ludwig von Moos, 7.10.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer); EJPD, Meldestelle (Weber) an Bundespräsident Ludwig von Moos, 15.11.1969, E 4001 (D) 1976/136 Bd 115 (64).

399 EJPD, eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen) an Meldestelle (Weber), 14.10.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

400 EJPD, Meldestelle (Weber) an eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen), 25.10.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

401 EJPD, eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen) an Bundespräsident Ludwig von Moos, 19.11.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer), auch in E 4001 (D) 1976/136 Bd 115 (64).

402 EJPD, Meldestelle (Weber) an eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen), 8.+15.11.1969; EJPD, eidg. Justizabteilung (Jacques Michel Grossen) an Bundespräsident Ludwig von Moos, 19.11.1969, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

desquels aucune publication ni procédure en déclaration d'absence avec appel aux héritiers n'ont pu avoir lieu (art. 1er).»[403] EJPD-Vorsteher, Ludwig von Moos, äusserte jedoch «Bedenken» über dieses Vorgehen, für das er aufgrund eigener Nachforschungen im Meldebeschluss und den diesbezüglichen Materialien keine Rechtsgrundlage fand. Er hielt deshalb daran fest, dass nach Zivilgesetzbuch die betreffenden Guthaben «von den Vormundschaftsbehörden weiterhin verwaltet und *nicht* dem Fonds überwiesen werden»[404]. Mottier hielt an seinem Vorschlag in der Folge ebenso fest[405] wie Ludwig von Moos[406]. Zumindest erachtete von Moos eine formelle Änderung der bestehende Vollzugsverordnung von 1963 als notwendig und stellte dem Bundesrat am 9. November 1971 den Antrag, Artikel 8 der Verordnung um einen entsprechenden neuen Absatz 2 zu ergänzen[407]. Da das EJPD nicht vorgängig die anderen interessierten Bundesstellen konsultiert hatte, wies der Bundesrat den Antrag aber vorerst wieder an das Departement zurück[408]. Anlässlich einer konferenziellen Besprechung vom 17. Januar 1972 stimmte nun aber auch der EPD-Rechtsdienst dem von der Justizabteilung seit langem angestrengten Verfahren zu[409]. Inzwischen hatte das EJPD zudem einen neuen Chef erhalten, Bundesrat Kurt Furgler, der mit der vorgeschlagenen Rechtsbeugung weniger Mühe bekundete als sein Vorgänger Ludwig von Moos. Kurt Furgler unterschrieb, kaum im neuen Amt, den Antrag an den Bundesrat, der Meldebeschluss sei dahingehend zu interpretieren, dass die vorab Eigentümern in Osteuropa zustehenden gemeldeten Guthaben ohne Verschollenheitsverfahren und ohne Erbenruf direkt enteignet und dem Fonds «erblose Vermögen» einverleibt werden[410]. Bundespräsident Nello Celio stimmte diesem Vorgehen am 8. März 1972 in Form einer Präsidialverfügung des Bundesrates zu[411]. Auch die Räte nahmen zwei Jahre später vom Verzicht auf Erbenrufe Kenntnis (vgl. zudem Abschnitt IV.10).

Es war nicht zuletzt Generalbeistand Häberlin, der darin eine willkommene Gelegenheit erblickte, seinen Pendenzenberg zu liquidieren, der ihm nach siebenjährigem Engagement zur Last geworden war[412]. In über 200 unerledigten Fällen schrieb er an die zuständigen Vormundschaftsbehörden: «Gestützt auf die Präsidialverfügung des Bundesrates an die eidg. Justizabteilung vom 8. März 1972 stellt der unterzeichnete Generalbeistand hiermit den Antrag auf Aufhebung der Beistandschaft und Überweisung des Guthabens gemäss nebenstehender Schlussabrechnung an den eidg. Fonds 'Erblose Vermögen'.»[413]

Häberlin und der Bundesrat hatten aber nicht mit dem Gewissen jener Vormundschaftsbehörden gerechnet, die sich seit jeher um ein sorgfältiges Verfahren bemüht hatten. Insbesondere die Vormundschaftsbehörde Basel widersetzte sich dem angeordneten, gesetzlich nicht abgestützten Vorgehen und beharrte darauf, «dass wir unsere Aufgabe gemäss ZGB auch in den Fällen der Vermögen verschwundener Ausländer ernst nehmen». Konkret machte die Basler Vormundschaftsbehörde gegen

---

403 EJPD, Meldestelle (Mottier) an den Direktor der Justizabteilung (Jacques-M. Grossen), 4.1.1971, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (services).

404 EJPD (Ludwig von Moos) an eidg. Justizabteilung, Direktor (J.M. Grossen), 18.1.1971, E 4001 (D) 1976/136 Bd 115 (64). Hervorhebung im Original.

405 EJPD, Meldestelle (Weber) an Justizabteilung, Direktor (J.M. Grossen), 21.1.1971, E 4001 (D) 1976/136 Bd 115 (64).

406 EJPD, eidg. Justizabteilung, der Direktor, Aktennotiz über eine Besprechung mit EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos vom selben Tag, 17.9.1971, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (services).

407 EJPD (von Moos) an den Bundesrat, 9.11.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

408 Bundeskanzlei an EPD und EFZD, 18.11.1971; EPD Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 18.11.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

409 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.2.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13); siehe auch die Aktennotiz (Zoelly) an Chef EPD Rechtsdienst (Diez), 15.11.1971, ebd.

410 EJPD (Kurt Furgler) an den Bundesrat, 28.2.1972, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

411 Schweizerischer Bundesrat, Präsidialverfügung (Nello Celio), 8.3.1972, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64), auch in E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

412 Generalbeistand (Häberlin), 7. Tätigkeitsrapport über das Jahr 1972, an EJPD (Kurt Furgler), 22.1.1973, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

413 Vgl. als Beispiele die Fälle *Erna Zimet-Achselrad* aus Wspolna, Warszawa, Polen und *Paula Borgerova* aus Legionaraska 10, Olomone, Tschechoslowakei, aus dem Zwischenarchiv der eidg. Finanzverwaltung, Sektion Kassen- und Rechnungswesen.

den Bundesratsentscheid vom 8. März 1972 geltend: «Unseres Erachtens kann diese Verfügung im Rahmen der darin zitierten Artikel des Bundesbeschlusses nur jene Fälle betreffen, welche als endgültig abgeschlossen betrachtet werden müssen und in denen nach vernünftiger Überlegung jede weitere Nachforschung unangebracht ist. Wenn aber, wie wir Ihnen weiter unten dartun werden, noch mehrere Fälle vorhanden sind, in welchen die Nachforschungen aufgrund gewisser neuer und alter Spuren noch laufen oder sogar im Osten lebende Personen bekannt sind, die als Erben in Frage kommen, sofern sie noch gewisse zusätzliche Unterlagen beschaffen können und wenn allenfalls auch nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Erbanwärter später bei allenfalls veränderter politischer Situation die Möglichkeit haben, selbst in die Schweiz zu kommen, dann kann für diese Fälle wohl kaum ein abrupter Abschluss in Frage kommen. Es bestände hier höchstens die Möglichkeit, alle solchen Fälle generell von der Meldepflicht zu befreien und sie wieder dem ordentlichen Zivilrecht zu unterstellen», (wie dies seinerzeit auch Ludwig von Moos vorgeschlagen hatte).

Die Vormundschaftsbehörde Basel machte EJPD-Vorsteher Kurt Furgler darauf aufmerksam, dass sie den inzwischen etwas müde gewordenen Generalbeistand in verschiedenen Fällen von seinen Aufgaben entbunden und die Dossiers zurückgenommen habe, um nun selbst Nachforschungen nach Berechtigten durchzuführen. Innert kurzer Zeit habe sie in vier von Häberlin schon aufgegebenen Fällen Berechtigte ausfindig machen können. Darunter befanden sich auch Ost-Fälle, von denen «niemand bisher gewusst hatte, dass die Erben längst im Westen waren» (*Fall Julius Milker und Eleonore Ruben*). Die Basler Behörde argumentierte ferner, in Einzelfällen sei es ohne weiteres möglich und sinnvoll, vorhandene Guthaben an im Ostblock lebende Berechtigte auszubezahlen. So habe sie schon 1970 den *Fall Isidor Schein* aus Estland (Sowjetunion) geklärt und dessen in Russland lebenden Geschwistern das in der Schweiz nachrichtenlos gebliebene Vermögen aushändigen können. In diesem Fall konnte die Vormundschaftsbehörde Basel Kurt Furgler sogar eine Kopie der Empfangsbestätigung übermitteln. Der Basler Behörde war durchaus bekannt, dass die Auszahlung an Erben im Osten mit Problemen behaftet sein konnte: «Diese Erben können ihre Erbanteile nur nach Umtausch in die Währung ihres Wohnsitzlandes entgegennehmen. Der Wechselkurs ist für sie derart schlecht, dass sie – wirtschaftlich gesehen – nur einen kleineren Teil des Werts ihres Anteils in der Schweiz erhalten. Da es indessen nach dem ordentlichen Vormundschaftsrecht, das vom Bundesbeschluss nicht abgeändert ist, Aufgabe der Vormundschaftsbehörde ist, nur die Interessen der Verbeiständeten (hier wahrscheinlich verschollene Eigentümer, also der Erben) zu wahren, müssen wir auf Verlangen der Erben dessen Erbteil aushändigen, ohne Rücksicht auf Nachteile, die aus Devisen-, Steuerrecht oder infolge anderer Normen entstehen. Voraussetzung ist, dass der Erbe mit grösster Wahrscheinlichkeit das Auszahlungsbegehren aus eigenem Antrieb stellt und den Wechselbetrag ausbezahlt erhält; beide Voraussetzungen sind praktisch schon vorgelegen (z.B. *Fall Schein*). Ferner ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass ein Erbe im Osten, der vom Vermögen seines Rechtsvorgängers in der Schweiz Kenntnis hat, eine Auswanderungserlaubnis erhält und sich von seinem neuen Wohnsitz aus bei uns melden kann.»[414]

Die Basler trugen damit dasselbe Argument vor, das Botschafter Emanuel Diez, Chef des EPD-Rechtsdienstes, schon 1964 verwendet hatte: Es könne «nicht Aufgabe der schweizerischen Gesetzgebung und der schweizerischen Behörden sein, ganz allgemein Ausländer vor den nachteiligen Folgen ihres Heimatrechtes zu bewahren». Anfragen von Privaten aus Oststaaten, Vermögen aus dem Ausland in ihr Heimatland zu transferieren, könne «auch dann nicht ohne weiteres jede Glaubwürdigkeit abgesprochen werden, wenn sie durch Behörden jener Staaten irgendwie vermittelt oder beglaubigt werden.»[415] Solange Ludwig von Moos EJPD-Chef war, prallte die in dieser Frage ausgesprochen hartnäckige Meldestelle, die durch einen undifferenzierten Generalentscheid ihren Nachforschungsaufwand zu minimieren suchte, ab. Dies ändert sich mit dem Amtsantritt von Kurt Furgler. In seinem Antwortschreiben an die Vormundschaftsbehörde Basel ging er nicht weiter auf deren Argu-

414 Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt (F. Link) an EJPD (Kurt Furgler), 11.8.1972, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).
415 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 20.11.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

ment ein, es sei möglich, hinter dem nicht gar so «Eisernen Vorhang» erfolgreich Berechtigte zu identifizieren und ihnen Guthaben zu überweisen, ohne die betroffenen Berechtigten damit zu gefährden[416].

Generalbeistand Häberlin nahm die neu gewonnene Gelegenheit wie gesagt mit «grösster Erleichterung und Dankbarkeit» wahr und erledigte 1972 wegen des erwähnten Widerstandes zuerst nur 14[417], in den Jahren 1973 und 1974 aber insgesamt 228 vakante Guthaben von mehr als Fr. 1000 auf dem erwähnten «administrativen Weg». Bei den direkt in den Fonds «erblose Vermögen» überwiesenen Guthaben handelte es sich vorab um solche von Vermögenseignern in Oststaaten. Dazu kamen einige wenige West-Guthaben hinzu, bei denen infolge ungenügender Angaben der Vermögensverwahrer auf ein Verschollenheitsverfahren hatte verzichtet werden müssen und bei denen gestützt auf den Bundesratsentscheid von 1972 nun auch auf ein Erbgangsverfahren verzichtet werden konnte. In diese Kategorie fielen, was die vom Generalbeistand betreuten Fälle anbelangt, Eingänge von Fr. 2'593'010.64.

Bei 15 Spezialfällen stellte sich heraus, dass entgegen den Vermutungen der Meldestelle die Hinterleger erst nach dem 9. Mai 1945 verstorben waren, noch lebten oder sonst nicht als Verfolgte gelten konnten. Diese Guthaben fielen nicht in den Geltungsbereich des Meldebeschlusses. Hier wies Häberlin die Banken unter Aufhebung der Sperre und der Beistandschaft an, selbst direkt mit den Berechtigten in Kontakt zu treten[418]. Wie der oben zitierte *Fall Szymon Szpilfogel* zeigte, weigerten sich die Banken aber meist, von sich aus den Kontakt zu Berechtigten herzustellen.

f) Der Fonds «erblose Vermögen» und dessen Liquidation

Als sich das Ende des Verfahrens abzeichnete, beantragte der Bundesrat am 16. September 1974 den Räten, Kapital und Zinsen des Fonds «erblose Vermögen» nach Abzug eines Zehntels zur Befriedigung nachträglicher Rückerstattungsansprüche zu zwei Dritteln dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) in Zürich und zu einem Drittel dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) in Genf zu überweisen[419]. Das EPD wollte dem IKRK entsprechend der Herkunft der Gelder die Auflage erteilen, vorwiegend jüdische Flüchtlinge zu berücksichtigen[420], während der SIG angehalten war, die Gelder möglichst für Hilfsprojekte im Ausland, aber nicht in Verbindung mit dem Staate Israel, zu verwenden[421].

Die Räte entschieden jedoch, anstelle des IKRK die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zu begünstigen[422]. Dieser Entscheid ging auf einen Antrag von Nationalrat Karl Ketterer in der vorberatenden Kommission zurück, der argumentiert hatte, das IKRK habe sich im Gegensatz zur Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vor und während des Krieges nicht um die jüdischen Flüchtlinge in der Schweiz gekümmert. Vergeblich hatte der Vizedirektor der Justizabteilung, Prof. Heinz Hausheer, argumentiert, es gehe nicht darum, vergangene humanitäre Tätigkeiten zu belohnen. Es gelte vielmehr, «den Eindruck zu vermeiden, die Schweiz könnte sich aus den Vermögen des Fonds bereichern», weshalb

---

416 EJPD (Kurt Furgler) an Vormundschaftsbehörde Basel-Stadt (F. Link), 1.9.1972, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

417 Generalbeistand (Häberlin), 7. Tätigkeitsrapport über da Jahr 1972, an EJPD (Kurt Furgler), 22.1.1973, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

418 Heinz Häberlin, Schlussbericht des Generalbeistandes für Vermögen verschwundener Ausländer über seine Mission 1966-1974, 28.10.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Generalbeistand).

419 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 16.9.1974, BBl 1974 II 807.

420 So Prof. Heinz Hausheer, Vizedirektor eidg. Justizabteilung, Protokoll des Nationalrates zur Vorberatung des Bundesbeschlusses über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 1.11.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

421 EJPD, Justizabteilung, Compte-rendu de l'entretien qui a eu lieu entre MM. J. Voyame, Directeur, et H. Hausheer, Vicedirecteur de la Division fédérale de la justice, d'une part, et MM. J. Nordmann et G. Rosenstein, Fédération Suisse des Communautés Israélites, d'autre part, le 17 juin 1975 à Berne, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

422 Beschluss des Nationalrates, 10.12.1974, Amtl. Bull. NR 1974 1817-1820, Beschluss des Ständerates, 3.3.1975, Amtl. Bull. StR 1975 101-104.

geraten sei, «nicht nur eine schweizerische Organisation, sondern auch das IKRK zu berücksichtigen»[423]. Laut einer Notiz an Kurt Furgler erblickte Hausheer im Vorschlag von Ketterer indes «den Vorteil, eine schriftliche Orientierung des Nationalrates durch den Kommissionspräsidenten und den Berichterstatter in französischer Sprache zu veranlassen. Damit könnten allenfalls politisch delikate Rückfragen im Rat und ebensolche in der Presse vermieden werden.»[424] Der Hinweis des EPD, dass laut einer Meldung im Svenska Dagbladet vom 13. Juli 1972 die schwedische Regierung neulich «erblose» Vermögen von Naziopfern in schwedischen Banken im Umfang von rund 1,3 Mio. Kronen dem schwedischen Roten Kreuz übergeben hatte, griff damit nicht mehr[425]. Am 10. April 1975 kündigte die Justizabteilung dem SIG einen Fondsanteil von «vorerst [...] ungefähr 1,5 Millionen Franken» und der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe «ungefähr 750'000 Franken» an[426].

Die effektive Liquidation des Fonds «erblose Vermögen» verlief wie folgt: Als erstes ersuchte die Direktion für Völkerrecht gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 27. August 1965 die Justizabteilung am 31. Januar 1975, das Nötige zu veranlassen, «dass die Ihnen unterstellte Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer aus dem Fonds für erblose Vermögen den Betrag von Fr. 325'000 auf das beim EPD geführte Konto 'EPD-Nationalisierungsentschädigung Ungarn' mit der Nummer 3.009.201.024/2 überweist»[427]. Am 11. Februar 1975 wies die Meldestelle die eidg. Finanzverwaltung, eidg. Kassen- und Rechnungswesen, Sektion Wertschriften und Anlagen, an, den Transfer effektiv durchzuführen[428]. Die Überweisung erfolgte am 19. Februar 1975. Der Fonds «erblose Vermögen» erreichte damals seinen Höchststand von Fr. 3'761'604.46[429], wobei weiterhin Einzahlungen durch die Liquidation nicht-monetärer Vermögenswerte (Schmuck, Wertpapiere usw.) sowie Auszahlungen an nachträglich identifizierte Berechtigte stattfanden. Am 31. Juli 1975 wies die Direktion für Völkerrecht gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 20. August 1965 die eidg. Finanzverwaltung an, den Betrag von Fr. 463'954.55 aus dem Fonds «erblose Vermögen» auf das Konto «N» der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank gutzuschreiben[430]. Die Überweisung erfolgte am 15. August 1975. Auf der Überweisungsanzeige sind die Dossiernummern der 53 betroffenen polnischen Einleger aufgelistet[431]. Deren Identifikation ist gestützt auf die im Schweizerischen Bundesarchiv vorhandenen Unterlagen ohne weiteres möglich.

Am 29. August 1975 betrug der Saldo des Fonds Fr. 2'815'338.61. Von dieser Summe waren noch Fr. 6'974 für einen hängigen positiven Fall aus Rumänien bestimmt. Nach Abzug des zurückzubehaltenden Zehntels von Fr. 280'836.- standen im Fonds Fr. 2'527'528.61 zur Verteilung an die Hilfswerke bereit. Die Justizabteilung wies das eidg. Kassen- und Rechnungswesen am 8. Oktober 1975 an, einen

---

423 Protokoll der Kommission des Nationalrates zur Vorberatung des Bundesbeschlusses über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 1.11.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

424 EJPD, Justizabteilung (Hausheer), Notiz an EJPD-Vorsteher (Kurt Furgler), 6.11.1974, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

425 Schweizerische Botschaft in Schweden (Fässler) an EPD, Abteilung für internationale Organisationen, 18.7.1972; Abteilung für internationale Organisationen (Werner) an Henri Zoelly, 30.1.1973, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I), offenbar übermittelt an EJPD, da auch in Dossier E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64). Vgl. Svenska Röda Korset an Hans Schindler, Generalsekretär des Schweizerischen Roten Kreuzes, 21.6.1972, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

426 EJPD, Justizabteilung (Joseph Voyame) an Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund und an Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, 10.4.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

427 EPD, Direktion für Völkerrecht (Emanuel Diez) an EJPD, Justizabteilung, 31.1.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Schweiz-Ungarn); auch in E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

428 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Karl Schwarz) an eidg. Kassen- und Rechnungswesen, Sektion Wertschriften und Anlagen, 11.2.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Schweiz-Ungarn).

429 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 19.2.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

430 Direktion für Völkerrecht (Dumont) an die eidg. Finanzverwaltung, 31.7.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166. Vgl. Direktion für Völkerrecht (Diez) an Schweizerische Botschaft in Warschau, mit Entwurf einer Note an das polnische Aussenministerium, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./II) und (B.42.13.Pol.).

431 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 15.8.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166. Vgl. Dokumentation im Anhang, Rechtsdokumente und Transferanweisungen, S. 121.

Drittel (Fr. 842'509.54) an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und zwei Drittel (Fr. 1'685'019.07) an den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund zu überweisen[432]. Der Transfer erfolgte am 17. Oktober 1975[433]. Aufgrund neuer Zugänge und offenbar unerwartet hoher Zinszahlungen erreichte der Fonds per 31. Dezember 1975 schon wieder Fr. 464'930.80[434]. 1976 gingen aus dem Fonds Fr. 60 an Depotgebühren für wertlose Titel ab, die die Schweizerische Kreditanstalt seinerzeit angemeldet, aber nie liquidiert hatte[435]. Es erfolgten zudem noch zwei Auszahlungen an Berechtigte, 1976 Fr. 900[436] und 1979 Fr. 20'760[437]. Die Zugänge, Zinseinnahmen und Liquidationserlöse, übertrafen diese Abgänge aber bei weitem. Am 27. Dezember 1979 wies das Bundesamt für Justiz das eidg. Kassen- und Rechnungswesen an, den «Zehntelfonds», der per 31. Dezember Fr. 663'994.22 aufwies, endgültig zu liquidieren, und zwar wiederum zu einem Drittel an die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und zu zwei Drittel an den Israelitischen Gemeindebund[438]. Der Schlussbetrag stieg durch die Veräusserung der letzten Wertschriften per 31. Januar 1980 nochmals leicht auf Fr. 733'085.12 an. Die eidg. Finanzverwaltung überwies diesen Betrag anteilsmässig an die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Fr. 217'525.37) und den Schweiz. Israelitischen Gemeindebund (Fr. 435'050.75)[439]. Laut Kapitalrechnung war per 14. Februar 1980 nochmals ein Sollsaldo von Fr. 52'236 auszugleichen. Die Aufhebung des Kontos Fonds «erblose Vermögen» erfolgte per 20. August 1980[440].

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Fr. 5'455'810.37 der angemeldeten vakanten Vermögenswerte bei den Vermögensverwaltern blieben, da sich die Meldestelle als nicht zuständig erklärte. Einen unbekannten Anteil davon bezahlten die Vermögensverwalter später direkt und unabhängig vom Meldebeschluss an Berechtigte aus. Mindestens Fr. 1'321'340.42 vermittelten die Meldestelle, die kantonalen Vormundschaftsbehörden und die Verwaltungsbeistände an Berechtigte. In der Schlussphase flossen weitere Fr. 111'178.- aus dem Fonds «erblose Vermögen» an Berechtigte oder an Vermögensverwalter zurück. Fr. 3'180'104.73 gingen aus dem Fonds zu einem Drittel an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und zu zwei Dritteln an den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund. Fr. 788'954.55 entnahm der Bund dem Fonds zugunsten der polnischen und ungarischen Regierung. Die Summe der Geldflüsse betrug somit Fr. 10'857'388.07 oder Fr. 867'490.92 mehr als die Vermögensverwalter zwischen 1963 und 1968 angemeldet hatten. Diese Differenz entsprach den Zinsen, die der Fonds abwarf, sowie den von der Finanzverwaltung liquidierten nichtmonetären Wertsachen wie Schmuck und Wertpapiere (vgl. Grafik 2).

---

432 EJPD, Justizabteilung (Hausheer) an eidg. Kassen- und Rechnungswesen, 8.10.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

433 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 17.10.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

434 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 31.12.1975, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

435 SKA an EJPD, Meldestelle 25.6.1975 und 17.2.1976; eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 1.3.1976, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

436 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle (Dossier 752), 18.11.1976, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

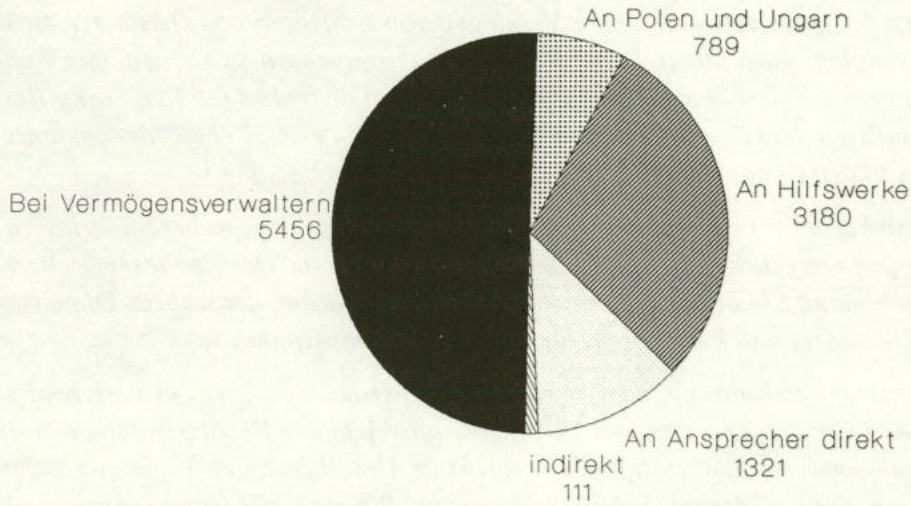
437 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle (Dossier 119), 5.10.1979, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

438 EJPD, Justizabteilung (Hausheer) an eidg. Kassen- und Rechnungswesen, 27.12.1979; eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Buchungsanzeige an EJPD, Meldestelle, 31.12.1979, E 4111 (A) 1980/13 Bd 166.

439 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Konto-Korrent-Auszug, Fonds «erblose Vermögen» Nr. 5.529.042.004/9, Liquidationskonto 3.100.042.003/2, 31.1.1980, zur Zeit noch im Zwischenarchiv der eidg. Finanzverwaltung, Sektion Kassen- und Rechnungswesen.

440 Eidg. Finanzverwaltung, Kassen- und Rechnungswesen, Staatsrechnung 1980, Bericht zur Kapitalrechnung, 24.4.1981 (vertraulich), Bemerkungen zu Konto Nr. 5.529.042.004/9, eingesehen am 18.11.1996 in der eidg. Finanzverwaltung, Sektion Kassen- und Rechnungswesen.

GRAFIK 2. DAS SCHICKSAL DER ANGEMELDETEN VERMÖGENSWERTE, 1963-1980 IN FR. 1000



Quelle: Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer; eigene Berechnungen.

4. Empfehlungen

Die in diesem Kapitel über den Meldebeschluss von 1962 und die Oststaaten geschilderten Versäumnisse und Unterlassungen, Anspruchsberechtigte auf gemeldete vakante Vermögenswerte zu identifizieren und ihnen ihre Guthaben auszubezahlen, lassen sich heute zumindest teilweise korrigieren. Im Schweizerischen Bundesarchiv finden sich die sehr gut erschlossenen Akten von 1048 Eigentümern von Bankkonten und weiteren Vermögenswerten in der Schweiz, mit denen seit dem Kriegsende kein Kundenkontakt mehr stattgefunden hatte[441]. Darunter finden sich auch jene überwiegend osteuropäischen Einlegern gehörenden Vermögenswerte, die auf sogenannt «administrativem» Weg ohne ernsthafte Nachforschungen direkt dem Fonds «erblose Vermögen» einverleibt worden sind. Zusätzlich sind gar noch die einzelnen Zahlungsanweisungen und Buchungen für alle Überweisungen der Vermögensverwalter in den Fonds erhalten[442]. Diese Eingänge verweisen ihrerseits wieder einzeln auf die Dossiers von den Einlegern[443]. Davon sind jene aus Oststaaten speziell ausgewiesen[444]. Sowohl für Ansprecher wie auch für Einleger aus Oststaaten bestehen zudem zusammenfassende Listen[445].

Sämtliche Vorgänge sind je über Karteikarten erschlossen: Die Korrespondenz mit Banken und Behörden, die Meldungen der Vermögensverwahrer, die Buchhaltung über die Fondsverwaltung, die Eigentümer, die Ansprecher und deren Stellvertreter (Anwälte)[446]. Ferner finden sich – zur Zeit noch im Archiv der Sektion Kassen- und Rechnungswesen in der eidg. Finanzverwaltung – Akten über die Rechenschaftsablagen von Vormundschaftsbehörden und Verwaltungsbeiständen in Bezug auf vakante Vermögenswerte, die Überweisung vakanter Vermögenswerte durch die Vermögensverwalter an den Fonds «erblose Vermögen», die Liquidation so eingegangener Wertschriften (meist durch die Schweizerische Nationalbank) und Schmuckstücke (meist durch die eidg. Finanzverwaltung selbst).

441 Vgl. die entsprechenden Dossiers der Meldestelle, E 4111 (A) 1980/13 Bd 1-27.

442 E 4111 (A) 1980/13 Bd 163-166.

443 E 4111 (A) 1980/13 Bd 28-147.

444 E 4111 (A) 1980/13 Bd 141-147.

445 E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Ansprecher aus den Ostblockstaaten), (Eigentümer aus den Ostblockstaaten); vgl. auch EJPD, Meldestelle (Weber), Monatsbericht pro März 1964, S. 4, E 4111 (A) 1980/13 Bd 141.

446 Die Karteien finden sich in 3.04.61.

Es können folgende vier Empfehlungen formuliert werden:

1. ***Es wird empfohlen, die im Schweizerischen Bundesarchiv integral erhaltenen und wohlgeordneten Dossiers der gemeldeten vakanten Vermögen von Einlegern aus Oststaaten zu überprüfen und unverzüglich nach allenfalls noch lebenden Ansprechern zu suchen. (Im Falle der in zwei Transfers nach Polen überwiesenen Vermögen wird die polnische Regierung Berechtigte ausbezahlen müssen. In allen anderen Fällen haftet die schweizerische Eidgenossenschaft für Gelder, die sie in den Fonds «erblose Vermögen» überweisen liess.)***

2. ***Es wird angesichts der jahrzehntelangen Versäumnisse empfohlen, weitere Schritte zu prüfen, die dem heutigen Gerechtigkeits-Empfinden Rechnung tragen. Dazu gehören weitere umfassende und unabhängige historische Forschungen zur Aufklärung der wahren Dimensionen des begangenen Unrechtes und konkrete Wiedergutmachungsmassnahmen.***

3. ***Es besteht die starke Vermutung, dass sowohl für den Osteuropa-Verzichtsentscheid von 1972 als auch für den Ungarn-Transfer von 1975 keine ausreichende Rechtsgrundlage bestand und dass die Vermögensverwalter strafrechtlich relevante Unterlassungen begangen haben könnten. Es wird empfohlen, daraus Schlussfolgerungen für eine effizientere Ausgestaltung der Verwaltungskontrolle und der Bankenaufsicht zu ziehen.***

4. ***In historischer Hinsicht ist, neben einer Fülle anderer Fragen, abzuklären, ob die Annahme der Meldestelle, in Osteuropa lebende Personen könnten durch die Nachforschungen gefährdet werden, für die gesamte Abwicklungsdauer des Meldebeschlusses von 1963 bis 1973 für sämtliche Oststaaten sowie Jugoslawien und Albanien zutreffend war.***

   Zudem ist zu prüfen, ob angesichts der 1973 mit Ungarn und Polen vereinbarten freien Konvertibilität der Währungen es 1975 zu rechtfertigen war, den beiden Regierungen zwar Gelder aus dem Fonds «erblose Vermögen» zur Verfügung zu stellen, nicht aber die Listen mit den Namen der ursprünglichen ungarischen und polnischen Einleger.

IV. Der polnisch-schweizerische Briefwechsel von 1949 und seine Abwicklung bis 1975

1. Le contexte des années 1940

Les rapports avec la Pologne s'inscrivent dans le cadre des relations avec les pays de l'Est qui acquièrent dès 1945 une importance économique et politique: comme l'écrit l'historien suisse Jean-Claude Favez, il s'agit de «garder à tout prix le contact avec l'Europe de l'Est pour exploiter les relations économiques qui demeurent possibles, compte tenu des évolutions en cours et de tout ce que l'on peut tirer de la neutralité.»[447]

La Pologne offre du charbon qui semble indispensable à la Suisse privée en 1945 de ses fournisseurs traditionnels en Allemagne. Il est donc envisagé qu'un quart des besoins suisses pourrait être couvert par les mines polonaises.[448]

L'industrie et l'agriculture suisses cherchent à exporter leurs productions à travers le monde. Les Polonais veulent acquérir des machines, de l'aluminium, des produits chimiques et d'autres spécialités suisses. Les négociateurs helvétiques expriment des exigences supplémentaires. La guerre et l'occupation allemande, puis la prise du pouvoir par les communistes ont porté de graves atteintes aux Suisses établis en Pologne: parfois depuis des décennies, une émigration suisse assez importante s'était établie en Pologne où des laiteries et des fermes avaient été développées. Souvent germanophones, ces Suisses de Pologne étaient considérés par de larges couches de la population polonaise comme des Allemands, ce qui suscite des tensions particulières à la fin de la guerre. Les destructions et les expropriations incitent de nombreux Suisses à quitter la Pologne.[449] Les investissements suisses en Pologne dépassent les 300 millions, car des quantités importantes de titres polonais ont été placés en Suisse. De plus, de grandes entreprises (notamment de l'industrie électrique, de l'alimentation et de la chimie) ont opéré des investissements industriels assez considérables. On peut aussi signaler que la compagnie aérienne Swissair inaugure en mai 1946 une liaison aérienne entre Zurich et Varsovie. Cette décision témoigne de l'intérêt de la Pologne pour les milieux d'affaires suisses, mais cette liaison suscite rapidement des difficultés (factures arriérées, autorisations, etc.). Rudolph Speich qui préside à la fois la SBS et le Conseil d'Administration de Swissair est donc nommé au sein de la délégation suisse chargée de négocier avec les Polonais.[450]

2. Les premières négociations

Dès 1945, les représentants du gouvernement de Lublin, puis de Varsovie formulent deux types de demandes:

a) Ils obtiennent le blocage des avoirs polonais en Suisse, ce qui est décidé en juillet 1945.[451] Cette mesure est d'abord justifiée au nom de la nécessité d'empêcher des partisans du gouvernement polonais établi à Londres de disposer de ces capitaux; puis les représentants polonais affirment que des biens pillés pendant l'occupation allemande se trouvent en Suisse et ils demandent de pouvoir en disposer, ce que refuse immédiatement le DPF estimant que «les exigences polonaises dépassent la mesure».[452]

---

447 Jean-Claude Favez, «La recherche d'une politique extérieure», Itinera, 1996, Fasc. 18, p. 177.

448 Pour un survol des relations avec la Pologne de 1945 à 1949, cf. Christoph Graf et Peter Maurer, «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950», Etudes et Sources, n° 11, 1985, pp. 58-62.

449 Parmi ces rapatriés, on peut remarquer des Suisses de confession juive, comme par exemple des familles dont les maisons situées dans le ghetto de Varsovie ont été détruites. Cf. E 2200 Warschau 1970/179/20.

450 Cf. lettre de la DC (F. Bauer) à la Légation de Suisse à Varsovie, du 8.8.1949, E 2200 Warschau 1970/179/39 (861.0.1).

451 Cf. E 2001(E)1/571 (C.41.Pol.620.0).

452 Cf. lettre du DPF, Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger (Franz Kappeler) au Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, Max Troendle, du 17.12.1945, E 7110/1976/16/45.

b) Au cours de l'automne 1945, des entretiens avec des délégués polonais démontrent le vif intérêt des industriels suisses qui souhaitent exporter vers ce pays qui contrôle désormais des régions comme la Silésie, mais qui doit bénéficier d'un crédit suisse pour pouvoir acheter des produits helvétiques.[453]

En janvier 1946, pour préparer les négociations économiques bilatérales, les hauts fonctionnaires et les représentants des sociétés intéressées se rencontrent pour examiner la situation. Dans ses interventions, Troendle expose l'importance commerciale et financière de la Pologne, mais il envisage aussi les aspects politiques: dans l'Est européen, tous les pays se trouvent actuellement sous l'influence russe. La Yougoslavie «représente, si je puis m'exprimer ainsi, l'extrême-gauche, alors que l'on pourrait placer la Pologne dans la droite. En effet, la Pologne a le désir certain de s'orienter plutôt vers l'Occident que vers l'Est.»[454] Dans d'autres documents, on trouve cette analyse et cet espoir que le nationalisme polonais permettra à ce pays de ne pas se laisser englober et soumettre dans la sphère de l'URSS. Les industriels suisses cherchent à maintenir leur présence en Pologne, mais ils doivent justifier leur attitude pendant l'occupation allemande: «Les entreprises suisses en Pologne n'ont, en général, pas beaucoup souffert pendant la guerre. Cette situation est en grande partie due à leur caractère neutre. Les maisons-mères ont du reste beaucoup contribué à éviter des séquestres de l'occupant. Nous espérons que ces entreprises ne seront pas considérées comme collaborationnistes par suite du fait qu'en général elles ont mieux supporté les hostilités.»[455] Troendle fait preuve d'un certain optimisme en prononçant cette déclaration devant les délégués d'un pays ravagé par l'occupation allemande et dont les représentants soupçonnent la Suisse d'avoir profité des importations organisées par le IIIe Reich.

Dès la séance suivante, le Président de la Délégation polonaise, Ludwik Grosfeld, affirme qu'il y a «d'importants capitaux polonais en Suisse:
1. les comptes auprès de banques, dont des milliers de titulaires ont disparu sans laisser d'héritiers. Personne ne connaît l'existence de ces comptes dans le détail, sauf les banques dépositaires. Il faudrait trouver un moyen pour qu'ils soient dévoilés, afin que ces avoirs puissent être remis aux héritiers, ou à l'Etat, s'ils ne peuvent être retrouvés. Ils pourraient être mobilisés pour couvrir les dettes polonaises ou faciliter les paiements de la Pologne en Suisse.
2. les montants dus dans le domaine de la réassurance.
3. les assurances-vie contractées par des Polonais qui en grande partie ont disparu. Les cas seraient nombreux.»[456]

Dans sa réponse, Troendle explique que ce sont les banques et les compagnies d'assurances qui doivent se charger de retrouver leurs clients.

La séance plénière du 15 février 1946 est consacrée à ces trois questions: les avoirs en Suisse de Polonais disparus, les importations venant de Pologne pendant l'occupation allemande et les «biens provenant de spoliations.» D'emblée, le Président de la SBS, Speich «fait part du désir des banques suisses de retrouver tous les titulaires des comptes et souligne que les banques n'ont aucun intérêt à conserver des dépôts, sans avoir de contact avec le propriétaire des valeurs. Cependant, la loi sur les banques n'autorise pas à la divulgation de renseignements quelconques à des tiers qui ne peuvent prouver un droit sur les avoirs. C'est donc à l'Etat polonais qu'il appartient d'engager la procédure légale pour obtenir une déclaration d'absence, ensuite de s'assurer qu'il n'existe aucun héritier et enfin de s'adresser à la banque dépositaire qui, en possession des pièces nécessaires, ne fera aucune difficulté pour remettre les avoirs en question. Bien entendu, les instituts bancaires suisses tâcheront de se mettre en

---

453 Cf. la lettre du DEP, Division du Commerce (Jean Hotz) au DPF, Division des Affaires étrangères (W. Stucki) du 8.11.1945, E 2802/1967/78/10.

454 «Négociations économiques polono-suisses, Séance interne du 21.1.1946», présidée par Troendle (Procès-verbal par Edmond Robert Deslex du DPF), E 7110/1976/16/45.

455 «Négociations économiques polono-suisses, Séance plénière du 4.2.1946» (Procès-verbal par Deslex du DPF), E 7110/1976/16/45. Cf. aussi E 2001(E)1/368 (C.45.Pol.151).

456 «Négociations économiques polono-suisses, Séance plénière du 4.2.1946» (Procès-verbal par Deslex du DPF), E 7110/1976/16/45.

rapport avec leurs clients polonais dès que les communications seront rétablies et pour autant qu'ils n'aient pas des instructions de leurs clients de conserver tout le courrier par devers eux.»[457]

Le Président de la délégation polonaise n'accepte pas la procédure indiquée par le banquier. En effet, l'Etat polonais ne connaît pas les titulaires des comptes. En outre, la plupart des héritiers ne savaient pas que le parent défunt avait des fonds en Suisse. «Il propose qu'une liste des titulaires soit remise confidentiellement aux autorités polonaises qui leur permettrait de faire les recherches nécessaires et d'engager la procédure légale. Cette proposition est immédiatement rejetée par Speich, car elle contreviendrait aux lois suisses.

«Troendle ajoute que nous avons en Suisse deux principes fondamentaux:

1. le secret des banques,
2. l'ordre public basé sur la reconnaissance de la propriété privée.

Dans ces conditions, nous aurions les plus grandes hésitations à donner des facilités à un autre pays pour retrouver les avoirs de ses citoyens, même si ces biens devaient être utilisés à la compensation de créances suisses en Pologne.»

A plusieurs reprises, le secrétaire de l'ASB, Robert Dunant intervient pour justifier le refus des suggestions polonaises qu'il est légalement impossible d'accepter. En outre, cela créerait un précédent que d'autres pays utiliseraient pour revendiquer les capitaux déposés en Suisse par leurs compatriotes. Le Délégué pour la Pologne de l'Association suisse des compagnies d'assurances concessionnées, Marcel Grossmann, expose à son tour les relations avec la clientèle polonaise[458] et relève que les cas de personnes disparues ne doivent guère être nombreux.

Les négociations continuent, concernent d'autres problèmes et aboutissent le 4 mars 1946 à un premier accord, signé à Berne et prévoyant des mesures afin de «faire participer l'économie suisse à la reconstruction de la Pologne en facilitant le placement en Suisse de commandes ayant comme contreparties des livraisons de charbon polonais»[459] qui doivent couvrir un quart des besoins suisses.

Ces entretiens bilatéraux incitent le DPF à consulter la Division de Justice du DJP afin d'éclaircir cette question des valeurs appartenant à des Polonais disparus.[460] Selon une loi polonaise de 1926 qui est toujours en vigueur au début de 1946, les juristes suisses arrivent à la conclusion que les avoirs des Polonais disparus doivent rester en Suisse, ce qui rassure l'ASB.[461]

Au cours des négociations ultérieures, les délégués polonais réitèrent leurs demandes. en octobre 1946, des entretiens se déroulent à Varsovie au sujet des intérêts suisses touchés par la loi (du 3 janvier 1946) sur la nationalisation de branches économiques. Dans le protocole adopté, on peut lire que le «Gouvernement polonais ne se voit pas encore en mesure d'assurer le transfert en Suisse des indemnités qui seront accordées aux intéressés suisses touchés par les mesures de nationalisation. Par contre, il consent à ce que les montants résultant de la liquidation des biens en Suisse de Polonais disparus pendant ou à la suite de la guerre sans laisser d'héritiers soient utilisés pour faciliter le transfert de ces indemnités et des paiements» envisagés.[462]

La presse de Varsovie reproduit aussi des déclarations du président de la délégation polonaise qui annonce un essor réjouissant des échanges commerciaux et prétend que «les banques suisses possèdent de nombreux dépôts de citoyens polonais, assassinés ou morts sans héritiers.»[463]

On apprendra plus tard en Suisse qu'une loi sur les successions, remplaçant celle de 1926, est entrée

---

457 «Négociations économiques polono-suisses, Séance plénière du 15.2.1946» (Procès-verbal par Deslex du DPF), E 7110/1976/16/45.

458 A ce sujet, cf. la lettre de M. Grossmann à l'OSC du 6.1.1949, E 2001(E)1967/113/776.

459 K. I.1196.

460 Cf. la notice du DPF du 20.2.1946, E 4110(A)33/44.

461 Cf. la correspondance entre le DPF et l'ASB en avril 1946, E 2001(E)1967/113/244 (B.34.40.Pol.0).

462 E 2200 Warschau 1970/179/13.

463 Cf. lettre de la Légation de Suisse à Varsovie (Robert Boetschi) au DEP, DC (Hotz) du 5.12.1946, E 9500.2/1976/18/1.

en vigueur le 8 octobre 1946 et qu'elle donne à la commune (du dernier domicile) ou au Trésor polonais un droit d'héritage, ce qui donne désormais à celui-ci un «véritable droit de succession (de droit civil) sur les successions polonaises en déshérence situés en Suisse.»[464]

Les Polonais continuent d'entreprendre des démarches pour récupérer ces biens en déshérence. Pawel Minkowski et Philipp Rossiez-Treichler s'en occupent au nom de la Légation de Pologne à Berne.[465]

Au cours des années 1947 et 1948, plusieurs séries de négociations sont organisées afin de discuter des problèmes bilatéraux: les litiges datant de la guerre, les revendications suisses pour indemniser les propriétaires de biens nationalisés, les problèmes des Suisses rapatriés et leurs «biens délaissés» en Pologne, les importations nettement moins importantes que prévu de charbon polonais et les demandes de crédits, ces questions et bien d'autres sont abondamment discutées, sans qu'une solution d'ensemble ne se dégage.

3. Les négociations de 1949

Le 6 décembre 1948, le Conseil fédéral charge une délégation suisse d'entreprendre des négociations destinées à régler l'ensemble des questions bilatérales, tant sur le plan commercial et financier qu'en ce qui concerne le problème de l'indemnisation des ressortissants suisses dont les biens et intérêts ont été touchés par les nationalisations. Dirigée par Troendle, la délégation comprend des représentants de la DC du DEP (Fritz Bauer), du DPF (Heinz Vischer), de l'OSC (Emanuel Mürner), du Vorort de l'USCI (Peter Aebi), de l'USP (Louis Jeanrenaud) et de l'ASB (Rudolph Speich, Président du Comité Pologne).[466]

C'est dans les derniers jours de cette première phase des négociations que le Président de la délégation polonaise, M. Lucjan Horowitz «après avoir récapitulé les différences qui existent entre les estimations suisses et polonaises, expose que la partie polonaise a également des prétentions à faire valoir à l'égard de la Suisse:

1). Polices d'assurance, dépôts et comptes-courants bancaires existant en Suisse au nom de ressortissants polonais décédés ou disparus pendant la guerre sans laisser d'héritiers;
2). 66 wagons de marchandises polonais qui se trouvaient en Suisse au mois de septembre 1939 et qui auraient été remis à l'Allemagne en 1940.»[467]

Sur cette question des wagons, il s'avère qu'effectivement en 1940 la Suisse a cédé à une pression allemande. Dans ce cas comme dans celui des spoliations nazies en Pologne, les réponses des négociateurs suisses ne sont pas très convaincantes dans le contexte de l'après-guerre. Le fait que les avoirs polonais déposés en Suisse n'aient pas été bloqués pendant la période de l'occupation allemande ne permet pas aux diplomates de répondre avec les arguments qu'ils utilisent pour répliquer aux accusations de ressortissants d'autres Etats occupés qui accusent la Suisse d'avoir toléré des transferts illicites et contraints de propriétés.

Sur la question des avoirs en déshérence, Troendle répond immédiatement à la demande exposée par Horowitz et y revient lors de la séance du lendemain: Troendle déclare que les Polonais se font des illusions sur l'importance des avoirs en déshérence: une enquête entreprise en novembre 1948 auprès des compagnies d'assurances a donné des résultats minimes (environ 110'000 FS). «En ce qui concerne les avoirs en banque, une première enquête sommaire a fait ressortir une somme d'environ

---

464 Notice du DPF du 16.12.1949, E 2001(E)1967/113/244.

465 Cf. «Notice concernant la visite de M. Minkowski de la Légation de Pologne à Berne, le 24 janvier 1947», E 2001(E)1/324 (C.41..Pol.620.0 et C.41.A.845) et E 2001(E)1967/113/374.

466 Sur ces négociations, cf. aussi E 2200 Warschau 1970/179/13 (373 et 374) et E 9500.2/1976/18/2 (B.34.66.Pol..0).

467 «Négociations économiques polono-suisses, Séance plénière du 12.4.1949» (procès-verbal par Jean-Louis Pahud), E 7110/1976/16/46. La décision de remettre ces wagons à l'Allemagne en 1940 étant effectivement contestable, le Conseil fédéral acceptera de payer des dédommagements. Cf. procès-verbal du Conseil fédéral du 20 mai 1949, E 2001(E)1967/113/775.

200'000 FS pour les titres, comptes-courants et carnets d'épargne.»[468]

Une première phase de négociations se termine le 14 avril 1949 à Varsovie. Il reste alors de nombreuses questions à régler: les participations industrielles nationalisées, les propriétés suisses touchées par la réforme agraire, celles soumises à la loi sur l'administration des «biens délaissés et ex-allemands», les propriétés foncières à Varsovie, la dette publique, les créances commerciales arriérés, etc.[469]

Afin de préparer la deuxième phase des négociations, le DPF propose à l'ASB d'organiser une enquête parmi ses membres. Le «Comité Pologne de l'ASB» adresse donc le 25 avril 1949 une circulaire aux banques membres de l'association professionnelle en expliquant que, lors des dernières négociations à Varsovie, il a «de nouveau été prétendu du côté polonais que des avoirs considérables de ressortissants polonais reposent auprès des banques suisses. La délégation suisse a repoussé cette affirmation en déclarant notamment qu'à sa connaissance il s'agissait de montants relativement peu élevés qui, au surplus, dans la majorité des cas, appartiennent à des ressortissants polonais qui ne sont plus domiciliés en Pologne.»[470]

Prévoyant que cette question sera à nouveau discutée, l'ASB cherche à connaître la valeur totale des avoirs en banque et dépôts de titres détenus par des Polonais, ainsi que le nombre de safes qu'ils ont loué dans les banques. L'enquête doit s'intéresser aux personnes physiques et morales «ayant leur domicile en Pologne (territoire actuel de l'Etat polonais)», ainsi qu'aux «détenteurs polonais de comptes ou de dépôts ainsi que des locataires de safes qui ont disparu et dont le lieu de résidence actuel n'est pas connu par la banque entrant en ligne de compte.»[471]

Lors de sa séance du 20 mai 1949, le Conseil fédéral approuve un rapport du DEP (auquel pour la première fois le DPF est associé) sur les négociations à Varsovie. Parmi les nombreux sujets examinés, la prétention polonaise sur les avoirs de leurs compatriotes disparus pendant la guerre est mentionnée avec la recommandation suivante: «Il conviendra d'examiner, le moment venu, si les créances dont les titulaires polonais auraient disparu sans laisser d'héritiers pourraient être compensées dans le cadre de l'indemnité de nationalisation à verser par la Pologne.»[472] En effet, il semble enfin possible d'obtenir que la Pologne verse des indemnités de nationalisations. Dès le début de cette phase de négociations, les Suisses avaient demandé que les problèmes commerciaux et financiers ne soient pas séparés comme le proposaient les Polonais. La tactique suisse consiste à accorder certaines concessions commerciales afin d'obtenir des compensations dans le domaine financier. Autorisé à signer un traité de commerce et un accord concernant les indemnisations, Troendle repart à Varsovie, mais décide d'interrompre les négociations à la fin de mai 1949 pour venir consulter le gouvernement suisse. Après avoir discuté avec le Chef du DEP (Rubattel) et du DPF (Petitpierre), il rédige un rapport en 12 points, dont le 7e concerne la revendication polonaise sur les avoirs en déshérence.[473] A la lecture de ce rapport, le Directeur de la DC du DEP se contente de demander que la Suisse exige une amélioration des exportations textiles et horlogères.[474]

Toutefois, Max Petitpierre s'interroge sur la légalité d'une compensation utilisant des avoirs en déshérence et demande aux juristes du DPF un rapport dont est chargé Felix Schnyder. Avant que celui-ci n'ait terminé son rapport, un télégramme est expédié vers Varsovie le 13 juin 1949. Or, comme le note Zehnder, ce télégramme contient les instructions données par les Conseillers fédéraux sur les autres points litigieux, mais les réticences du DPF sur la compensation englobant les avoirs en déshé-

---

468 «Négociations économiques polono-suisses, Séance plénière du 13.4.1949» (procés-verbal par Jean-Louis Pahud), E 7110/1976/16/46.

469 Cf. E 2001(E)1967/113/775 et E 7110/1976/16/46.

470 Lettre du DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications (Heinz Vischer) à l'ASB, du 21.4.1949, E 2001(E)1967/113/775.

471 Circulaire de l'ASB du 25.4.1949, E 2001(E)1967/113/776.

472 Sur la rédaction de cette proposition par le DEP, cf. E 7110/1967/32/Polen.890.0/1294.

473 Rapport de Troendle à Petitpierre et Rubattel, du 8.6.1949, E 7001(B)1/262.

474 Cf. son annotation manuscrite du 8.6.1949, E 7110/1976/16/46.

rence sont passées sous silence.[475]

Après avoir consulté la Division de Justice du DJP, Schnyder rédige une notice substantielle pour exprimer les réticences suscitées par ce projet de compensation qui soulève des problèmes juridiques et politiques. Il estime qu'entre le transfert en Pologne et la libre disposition dans les banques, une troisième possibilité peut être négociée. Cette notice est adressée par le DPF à Troendle à Varsovie, avec une lettre du 15 juin dans laquelle Zehnder estime que cette question n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire à une première lecture du rapport de Troendle. Zehnder demande donc de reporter à une négociation ultérieure le règlement de cette question délicate.

Dans sa notice du 14 juin, Schnyder développe les réflexions suivantes:
- Il est compréhensible et peut-être justifié que la Pologne reçoive ces fonds déposés par des victimes du nazisme qui a dévasté ce pays. S'ils restent en Suisse, ces fonds contribueront à l'enrichissement des établissements financiers qui le gèrent et qui bénéficieraient ainsi des conséquences de la barbarie nazie.
- Il faut aussi songer aux revendications des associations d'aide aux réfugiés et aux organisations juives qui réclament ces fonds pour leurs activités. Celles-ci restent considérables et vont peut-être augmenter, en cas de nouvelles persécutions antisémites.
- Il faudrait préciser la signification exacte de l'engagement pris à Washington.
- Le problème des avoirs en déshérence s'avère très complexe. En signant un engagement, on risque d'être confronté à de grandes difficultés d'application, comme pour l'Accord de Washington.
- L'identification des avoirs en déshérence pose d'énormes problèmes: il ne saurait être question de permettre à une administration polonaise d'opérer en Suisse pour les retrouver. En outre, parmi les clients dont les banques n'ont plus de nouvelles depuis 1945, se trouvent certainement des personnes vivantes mais qui ne souhaitent ou ne peuvent correspondre avec des banques suisses par crainte des réactions des autorités douanières ou policières dans les pays communistes.
- L'héritage est un problème délicat de droit international privé et il est hasardeux de le régler dans le cadre de négociations économiques qui traitent de nombreux problèmes.
- Bref, pour gérer ce problème, il serait nécessaire de créer un office spécialisé qui serait chargé de gérer ces avoirs en déshérence, mais cela impliquerait des mesures législatives. En conclusion, il convient de clarifier plusieurs problèmes et il serait préférable de s'abstenir de signer des engagements internationaux.[476]

Ces réflexions et ces scrupules de Schnyder n'ont guère d'effets. Le rôle décisif étant joué par la Division du Commerce du DEP, Troendle négocie à Varsovie et signe le 25 juin 1949 l'ensemble de l'accord[477], y compris une lettre concernant les avoirs en Suisses des ressortissants polonais «disparus pendant la guerre sans laisser d'héritiers». En d'autres termes, il s'agit des Polonais ayant eu leur domicile en Pologne le 1er septembre 1939 et n'ayant pas donné signe de vie depuis le 9 mai 1945. Après un délai de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord concernant l'indemnisation des intérêts suisses en Pologne (prévoyant le versement de 53,5 millions de FS par Varsovie), les banques et les compagnies d'assurances domiciliées en Suisse clôtureront les comptes et liquideront les dépôts de ces Polonais. Les sommes ainsi obtenues seront versées à la BNS en faveur de la Banque nationale de Pologne. Le gouvernement polonais s'engage à indemniser des propriétaires légitimes qui se manifesteraient ultérieurement.

Dans le «protocole des négociations économiques polono-suisses closes à Varsovie le 25 juin 1949», la procédure prévue pour les avoirs des Polonais disparus pendant la guerre sans laisser d'héritiers est mentionnée. «Selon une estimation provisoire de l'ASB pour les comptes-courants et dépôts de titres et des Sociétés suisses d'assurances pour les polices d'assurance-vie, le montant total en cause paraît

475 Télégramme de la DC du DEP à la Légation de Suisse à Varsovie, du 13.6.1949, E 2001(E)1967/113/11.

476 E 7110/1967/32/Polen.890.0/1294 et E 4110(A)34/51(M.133).

477 Pour un recueil de tous les documents originaux, cf. K I/1506/1. Du côté polonais, les signataires sont Léon Kurowski et Lucjan Horowitz.

s'élever à environ deux millions de FS.»

Il faut noter que cette procédure préserve le secret bancaire. Les banquiers ont évité qu'une administration publique (suisse ou étrangère) ne contrôle ses déclarations et ses transferts. Ils restent libres de gérer et d'annoncer les biens en déshérence, sans le moindre contrôle extérieur. Au cas où les banques refuseraient d'exécuter l'accord, ni l'Etat polonais ni l'Administration fédérale n'auraient le moindre moyen de les forcer à transférer effectivement des montants. En acceptant ainsi cette concession à la Pologne, ils peuvent obtenir le versement par Varsovie des indemnités, ce qui apporte des millions de FS dont ils bénéficient pour eux-mêmes ou pour leurs clients.

A Varsovie comme à Berne, la signature tant attendue de cet accord commercial et de celui pour les indemnisations est saluée avec une satisfaction mesurée.[478] Lors de sa séance du 8 juillet 1949, le Conseil fédéral approuve le rapport sur la conclusion des négociations avec la Pologne.[479]

4. Des lettres «secrètes», «confidentielles» ou publiées ?

Dès le 1er juillet, à la demande de la Division du Commerce du DEP, la Légation de Suisse à Varsovie demande aux autorités polonaises de ne pas s'opposer à la publication de cet échange de lettres. En effet, pour pouvoir réaliser le transfert des avoirs polonais, il faudrait l'annoncer aux innombrables personnes susceptibles de gérer des avoirs en déshérence[480]. Après plusieurs entretiens afin d'obtenir une réponse très rapide des diplomates polonais, ceux-ci consentent à ce que cet échange de lettres soit publié en même temps que d'autres éléments de l'accord signé le 25 juin. Cette réponse est immédiatement télégraphiée par le diplomate suisse à ses supérieurs; mais quand la note du Ministère polonais est adressée à Berne le 28 juillet[481], d'autres démarches ont eu lieu en Suisse afin que la lettre concernant les avoirs en déshérence reste confidentielle. En effet, l'ASB a téléphoné à Troendle, qui se trouvait à Vienne pour une autre négociation, afin que celui-ci intervienne pour que ce document ne soit pas imprimé par la Chancellerie fédérale.

Dans la circulaire adressée à ses sections le 1er août, le Vorort de l'USC écrit que les «textes non confidentiels des arrangements conclus avec la Pologne» ont été publiés le 21 juillet. En ce qui concerne le problème «extrêmement compliqué et difficile» des indemnisations des intérêts suisses, l'arrangement convenu constitue «un compromis peu réjouissant»; de plus «les résultats obtenus sont plutôt décevants pour presque tous les milieux intéressés à l'exportation en Pologne.»[482] En conclusion, l'organisation faîtière du patronat suisse insiste sur l'importance toute particulière qui doit continuer d'être accordée aux importations de charbon polonais.

Pour ce type d'accord, l'approbation parlementaire est nécessaire. Il s'agit donc de rédiger un message présentant les éléments de l'accord. Un projet est adressé le 17 août 1949 par la DC au DPF. On y trouve un paragraphe expliquant la lettre sur les avoirs en déshérence: lors de chaque négociation depuis la fin de la guerre, le gouvernement polonais a indiqué que de nombreux Polonais qui sont morts ou ont disparu pendant la guerre avaient déposé des fonds dans les banques et les sociétés d'assurances suisses. Le gouvernement polonais accordant un grand prix au règlement de ce problème, on a prévu une procédure de transfert qui ne lèse pas le droit privé. Comme le remarque F. Schnyder, «même si ce paragraphe nous causera de toute façon encore quelques maux de têtes»[483], il est préférable de le publier dans le message du Conseil fédéral. Toutefois, à la suite de nouvelles démarches insistantes de l'ASB, «sur instructions de M.Troendle, les remarques relatives aux biens en déshé-

---

478 Cf. le rapport de la Légation de Suisse à Varsovie (Gaston Jaccard) au DPF (Max Petitpierre), du 27.6.1949, E 2001(E)1967/113/11 (A.14.62.3.Pol.O).

479 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 8.7.1949, E 1004.1 1/507.

480 Cf. notices de la Légation de Suisse à Varsovie, du 5 et du 9.7. 1949, E 2200 Warschau 1970/179/13.

481 Cf. lettre de la Légation de Suisse à Varsovie du 28.7.1949, E 7110/1967/32/Polen.890.0/1294.

482 Circulaire du 1.8.1949, E 2001(E)1967/113/775.

483 Notice interne du DPF (de Schnyder pour Zehnder) du 25.8.1949, E 2001(E)1967/113/11.

rence ont été supprimées»[484] dans le message adressé aux Chambres et publié le 7 octobre 1949.

Avant la session parlementaire, un représentant d'organisations juives américaines, Max Isenbergh, a un entretien avec Schnyder au sujet de l'accord avec la Pologne qu'il juge «immoral». Il s'agit d'un «dangereux précédent» contre lequel il menace de «mobiliser l'opinion publique pour empêcher que l'accord ne soit approuvé par le Parlement».[485] Schnyder lui répond en disant qu'une telle campagne serait inefficace et «ne ferait que rendre la situation plus difficile, en ce qu'elle obligerait les autorités fédérales à faire publiquement état d'arguments justifiant l'accord en question. La conclusion d'autres accords de ce genre deviendrait ainsi presque inévitable, tandis que dans l'état actuel des choses, l'accord polono-suisse ne signifie nullement que la Suisse est prête à conclure des accords analogues sur les successions en déshérence avec d'autres pays encore. Au contraire, les autorités fédérales envisageraient de régler le problème par la voie législative interne et d'une façon plus satisfaisante; mais il ne saurait être question pour les autorités fédérales d'agir sous pression.»

A la suite de cet entretien, le Chef du DPF, Max Petitpierre, reçoit le 4 novembre 1949 le Président de la FSCI, Georges Brunschvig et le Professeur Paul Guggenheim qui ont sollicité une audience après avoir eu connaissance de l'arrangement avec la Pologne. Selon le compte rendu rédigé par Petitpierre, ses «interlocuteurs demandent qu'au cas où la Suisse légiférerait, – ce dont elle aurait l'intention d'après M. Schnyder, – des dispositions soient prévues qui assurent l'affectation des biens en déshérence à des buts sociaux et humanitaires. J'ai indiqué le point de vue du DPF, en priant ces messieurs de me confirmer leurs déclarations par lettre. Je les ai autorisés à faire paraître une information dans la presse israélite sur notre entretien.»[486]

A la suite de cette audience, par une lettre du 7 novembre, le Président de la FSCI réitère l'expression de sa «déception», car cet «accord a crée un précédent dangereux pouvant entraîner l'abandon d'autres biens en déshérence, situés en Suisse, aux gouvernements étrangers respectifs. En vue de prévenir à une telle solution du problème des biens en déshérence, certainement contraire à leur affectation naturelle, nous vous avons prié de bien vouloir examiner la question de leur destination. A notre avis, ces biens devraient être affectés à des buts d'ordre social et particulièrement d'aide aux réfugiés. Il nous paraît indiqué que la législation en préparation tienne compte de cette demande.»[487]

De plus, dans le numéro du 2 décembre 1949, l'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz* publie une prise de position de la FSCI sur les avoirs en déshérence, un résumé de l'accord avec la Pologne et un compte rendu de l'entretien avec Max Petitpierre. Diffusé par le Bureau de presse de la FSCI, cet article rappelle les décisions des Alliés, estime que la Suisse n'a aucune obligation juridique de transférer ces avoirs à un autre Etat, que cette concession est moralement inacceptable et créé un précédent fâcheux, car d'autres Etats vont désormais demander de recevoir ces fonds. Pays de la Croix-Rouge, la Suisse a voulu, par le Don Suisse, témoigner de sa solidarité active avec les victimes de la guerre. Elle risque ainsi de perdre sa haute position morale, en donnant l'impression qu'elle entend tirer profit, plus ou moins directement, des persécutions nazis. La FSCI affirme la nécessité d'une législation qui attribue ces avoirs en déshérence aux victimes survivantes des crimes nazis. Cette prise de position ne convainc pas le Chef du DPF qui persiste dans sa justification juridique de l'accord avec la Pologne.[488]

Seuls les membres des Commissions parlementaires (celle des Douanes au Conseil national et celle des Affaires étrangères au Conseil des Etats) prennent connaissance de l'accord dans son intégralité lors de leurs séances des 23 et 24 novembre.[489] En séance plénière, seuls les textes publiés dans la *Feuille fédérale* sont discutées. Au Conseil des Etats, le rapporteur est le Directeur de Brown Boveri

---

484 Notice interne du DPF (de Kappeler pour Petitpierre) du 22.8.1949, E 2001(E)1967/113/775.

485 Cf. la notice du 17.10.1949, E 2001(E)1967/113/374.

486 Notice de Petitpierre du 4.11.1949, E 2800/1990/106/18.

487 Lettre de la FSCI (Georges Brunschvig) au Chef du DPF (Petitpierre) du 7.11.1949, E 2001(E)1976/113/474.

488 Lettre du DPF (Petitpierre) au DJP (von Steiger) du 6.12.1949, E 4110(A)37/75.

489 Pour des procès-verbaux, cf. E 1050/15/1992/512/1, E 1050/15/1995/516/1 et E 2802/1967/78/5.

& Co, Ernst Speiser, qui n'aborde pas la question des avoirs en déshérence.[490] Toutefois, lors de la séance du Conseil national, le 21 décembre 1949, le rapporteur francophone, le radical André Guinand évoque la lettre échangée, après avoir montré les succès diplomatiques obtenus. «Il faut cependant mentionner que la Suisse elle-même fait une concession importante à la Pologne en acceptant que les biens possédés par les Polonais domiciliés en Suisse en 1939 [sic !] et qui ont disparu pendant la guerre sans laisser d'héritiers, seront restitués à l'Etat polonais. Il s'agit là d'une entorse à la législation suisse qui prévoit qu'une Commune ou un Canton soit bénéficiaire de ces biens sans maître. On comprend cependant que nos négociateurs aient été dans l'obligation de faire une telle concession puisque nous réclamons de notre côté pour nos ressortissants une indemnisation de nos nationaux par l'Etat polonais lui-même. On ne saurait faire grief à nos négociateurs d'avoir fait cette concession pour une somme qui n'est d'ailleurs pas très importante. Il est cependant utile de dire que de telles entorses à notre législation interne ne doivent se produire que dans des cas exceptionnels.»[491]

Au cours de la discussion, Philipp Schmid-Ruedin aborde aussi la question pour s'étonner que cette lettre n'ait pas été publiée officiellement et pour souligner que la situation juridique reste confuse et incertaine. Il est suivi à la tribune par un spécialiste du Parti socialiste suisse pour les affaires bancaire: Paul Meierhans critique aussi la confidentialité de ce document, déclare que les Polonais se font visiblement des illusions en croyant que des montants considérables sont déposés en Suisse, estime que ces fonds ne doivent ni rester en Suisse ni aller en Pologne, mais être utilisés pour secourir les victimes, en grande majorité juives, qui ont survécu aux violences nazies.

De manière générale, les parlementaires, comme les diplomates, se montrent relativement prêts à faire des concessions et à accepter quelques sollicitations de la Pologne, pays ravagé par la guerre: la Suisse, préservée des massacres et des destructions, doit savoir se montrer compréhensive et cède à certaines demandes. Pendant que la majorité des parlementaires approuvent cet accord avec la Pologne, certains préconisent un refus, car il ne serait pas assez favorable aux Suisses spoliés et rapatriés. D'autres estiment que les avantages commerciaux que la Suisse retire de cet accord sont insuffisants et médiocres. Ce sont donc sur les concessions obtenues et celles qu'il faudrait encore négocier que porte l'essentiel de la discussion. La plupart des orateurs le jugent certes insuffisant, mais estiment qu'il apporte quelques possibilités intéressantes qu'il serait aléatoire de vouloir encore négocier comme le proposent ceux qui refuse ce compromis. Au vote final, une large majorité approuve sans enthousiasme un accord dont les inconvénients sont compensés par des perspectives de relance des échanges bilatéraux.

5. Les réactions en Suisse et à l'étranger

Dès le 20 décembre 1949, l'Ambassade de France et les Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis à Berne, puis, le 30 décembre le Ministère des Affaires étrangères à Tel Aviv demandent des explications au Conseil fédéral, tandis qu'en Suisse et à l'étranger, de nombreux articles sont publiés pour protester contre les clauses de cet accord.

Toutefois, en Israël, la presse multiplie les articles fustigeant la concession faite à la Pologne. Un journal israélien écrit que deux hauts fonctionnaires juifs ont signé, au nom de leur gouvernement, un accord avec la Confédération qui s'engage à transférer les avoirs bancaires des Juifs polonais qui sont morts dans les camps d'extermination. Le Consul général de Suisse à Tel Aviv est alors convoqué au Ministère des Affaires étrangères pour discuter de cet accord qui provoque des articles indignés.[492] Afin de fournir des arguments au diplomate en poste en Israel, le DPF lui adresse une lettre rappelant les précautions prises (délai de 5 ans, indemnités garanties au cas de réapparition des personnes disparues dont les droits restent entiers). «Cela signifie que le droit civil n'est pas touché par cet accord qui a uniquement pour but une mesure technique devant permettre à l'Etat polonais d'entrer plus facile-

490 Cf. le texte de son exposé du 7.12.1949, E 7110/1967/32//Polen.890.0/1294.

491 E 1301 I/ 394, pp. 703-704.

492 Cf. le rapport du Consul général de Suisse en Israël, du 30.12.1949, E 2200 Tel Aviv 1969/134/9.

ment en possession de biens dont il y a lieu de supposer qu'il est l'héritier. Cela ne lui confère aucun droit qu'il ne posséderait pas déjà sur la base du droit privé. C'est pourquoi aussi l'accord ne prévoit-il rien d'autre qu'une mesure de clearing, soit le versement de ces sommes au compte de la Banque nationale».[493]

La tournure prise par les débats incite le DPF à publier le 1er février 1950 un communiqué de presse pour expliquer et justifier cet accord qui serait conforme aux règles juridiques. La Loi fédérale de 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour règle en effet le droit de succession des Suisses domiciliés à l'étranger et cette réglementation est également appliquée par analogie aux successions de ressortissants étrangers. Le gouvernement polonais a promis d'indemniser des héritiers légitimes qui se présenteraient ultérieurement. L'accord signé le 25 mai 1946 à Washington n'est pas applicable dans le cas des relations entre la Suisse et la Pologne qui n'est pas partie de cet accord ni celui conclu à Paris le 14 juin 1946 au sujet des successions dans les pays neutres. Faisant allusion aux organisations qui revendiquent les biens en déshérence, le DPF affirme que «les arguments juridiques qu'elles avancent ne sont pourtant pas probants. Quant aux arguments sentimentaux qu'elles invoquent en faveur de leur thèse, il faut relever que la Pologne n'en est pas à court elle non plus [car, elle] peut faire valoir l'invasion, l'occupation allemande et les besoins de la reconstruction ou même des victimes du régime nazi restées dans le pays.»[494]

Quand des personnes résidant en Israël réclament des fonds déposés dans les banques ou s'inquiètent d'un éventuel transfert, le DPF doit aussi leur fournir des réponses: «L'accord avec la Pologne laisse intacts tous les droits privés existants», c'est donc aux intéressés à entreprendre des démarches. Le DPF précise même qu'«étant en principe étrangères à ces questions de droit privé et le secret bancaire subsistant dans son intégrité, les autorités fédérales ne peuvent être utiles à Mme Silberfeld dans ses recherches et que, pour elle, la meilleure des solutions serait de charger un avocat de la défense de ses intérêts.»[495] Ce dernière phrase illustre bien les relations entre les autorités fédérales et les milieux bancaires qui, malgré les fortes pressions extérieures, contrôlent strictement les transferts financiers et, dès 1949, cherchent discrètement des arguments pour limiter au maximum les sommes à transférer vers la Pologne.

L'accord avec la Pologne est abordé rapidement lors de la séance du 22 février 1950 de la Commission des Affaires étrangères du Conseil des Etats. Répondant à une question, Petitpierre nie que ce soit la volonté de mener une diplomatie secrète soit responsable de la non-publication des lettres annexées. Il répète que c'est «une erreur, une maladresse d'un subordonné» qui a suscité ce malentendu.[496] Puis, Ernst Speiser, personnalité dirigeante des milieux industriels, met un point final à la discussion, en rappelant que ces lettres avaient été communiquées aux membres des commissions parlementaires: «Die Angelegenheit ist vollständig in Ordnung und wurde in der Presse unnötigerweise aufgeblasen.»[497]

Si pour les milieux intéressés aux relations économiques avec la Pologne, l'affaire est close, d'autres personnalités continuent d'examiner les problèmes soulevés par cet accord.

Lors de la séance du 8 mars 1950 de la Commission des douanes du Conseil national, Paul Meierhans réitère ses critiques sur la manière dont l'administration fédérale a géré le dossier de l'accord avec la Pologne. Des erreurs ont été commises dans la transmission et la publication des informations. Evoquer la différence entre une clause secrète et un protocole confidentiel ne suffit pas à dissiper le malentendu et les critiques qui ont surgi dans le public comme en témoignent les nombreux articles pu-

493 Cf. lettre du 24.1.1950 du DPF, Affaires politiques (A. Zehnder) au Consul général de Suisse à Tel Aviv (Paul Ritter), E 2200 Tel Aviv 1969/134/9.

494 E 2001(E)1967/113/374.

495 Cf. lettre du 3.2.1950 du DPF, Affaires politiques (A. Zehnder) au Consul général de Suisse à Tel Aviv (Paul Ritter), E 2200 Tel Aviv 1969/134/9.

496 E 1050.12/1995/512/1.

497 E 2800/1967/59/4.

bliés par les journaux suisses et étrangers. Meierhans déclare que, s'il avait pu examiner intégralement l'accord en 1949, il n'aurait pas voté l'approbation.

Le 22 mars 1950, le sujet est discuté en séance publique par le Conseil national. Membre de l'Alliance des Indépendants, Werner Schmid a déposé une interpellation et expose son point de vue: selon les recommandations des Alliés, les fonds en déshérence devraient être consacrés à secourir les victimes du nazisme. En Suisse, il faudrait lever à cet effet le secret bancaire et prévoir des procédures pour publier les noms des propriétaires, pour donner la compétence aux tribunaux de déclarer des personnes disparues et créer un fonds de réserve. Ce serait une attitude qui éviterait de nouvelles demandes comme celle présentée en 1950 par la Hongrie. On serait ainsi fidèle aux traditions morales et humanitaires de la Suisse.

Dans sa réponse, Max Petitpierre expose et justifie l'attitude des autorités. Après avoir rappelé que la décision de ne pas publier ces lettres n'a été prise ni par le Conseil fédéral, ni par lui-même en tant que Chef du DPF, il donne lecture intégrale du contenu de ces documents afin de ne pas donner l'impression de vouloir mener une diplomatie secrète. L'ancien professeur de droit se livre alors à un cours magistral pour justifier ces mesures qui «ont un caractère purement technique et n'impliquent aucune dérogation au droit actuellement en vigueur dans notre pays.»[498] Le droit international privé suisse, notamment la Loi fédérale de 1891 précise que la succession s'ouvre pour la totalité des biens selon la législation du dernier domicile. C'est donc la loi polonaise qui indique à qui doivent être dévolus les biens des personnes domiciliées en Pologne et décédées sans héritiers. La loi polonaise du 8 octobre 1946 doit donc être appliquée. Le Gouvernement polonais est certes intéressé à une réalisation de cet accord qui lui facilite la possibilité de récupérer certains fonds, mais ne lui attribue aucun droit qui ne serait fondé sur la législation suisse. Les autorités de Varsovie ignorent dans la plupart des cas l'existence et la localisation des biens ayant appartenu à leurs compatriotes et se trouvant en Suisse. L'accord ne lui donnera pas de listes ou d'indications précises sur ces capitaux. «Les seules personnes qui pourraient subir un préjudice du fait de cet accord, ce sont les banques, qui, à un moment donné, pourraient s'approprier ces biens en vertu d'un droit d'occupation ou de la prescription acquisitive, ou encore les compagnies d'assurances, qui seraient dispensées de payer le montant de certaines polices. Les banques suisses étaient représentées par un expert aux négociations qui ont eu lieu à Varsovie avec la Pologne. Cet expert a donné son accord à l'arrangement intervenu. On conviendra du reste qu'il serait immoral que les détenteurs suisses de ces biens puissent se les approprier, alors que le droit exige qu'ils soient dévolus aux héritiers du défunt, l'héritier dût-il être l'Etat polonais.

Du point de vue de l'équité aussi, l'accord me paraît inattaquable. Il n'y a aucune raison pour que ce soit la Confédération ou d'autres corporations de droit public suisses qui puissent d'approprier ces biens, fût-ce pour les donner à des institutions ou des organisations charitables, internationales ou étrangères.»[499] La Pologne n'étant pas signataire des accords de Washington, les biens en déshérence de ces compatriotes doivent lui revenir.

Le texte signé à Varsovie sauvegarde intégralement les droits des propriétaires qui vivraient encore ou de leurs héritiers. Non seulement, un délai de 5 ans est prévu, mais ces droits subsistent même après 1954, car le gouvernement polonais s'est engagé à indemniser les banques et les compagnies d'assurances pour tous frais et dommages pouvant résulter d'éventuelles demandes légitimes qui seraient présentées après les versements en faveur de la Banque nationale de Pologne.

Bref, cet échange de lettres respecte aussi bien la législation suisse, les droits des propriétaires légitimes, le secret des banques et les engagements acceptés par la Suisse à Washington en 1946. Petitpierre affirme que cet arrangement avec la Pologne est clair et légitime. Quant à la question des

---

498 E 1301 I /396, pp. 244-253. La réponse du Chef du DPF n'est pas publiée dans le Bulletin sténographique des délibérations du Conseil national.

499 Une version polycopiée de cette déclaration est distribuée, E 2801/1968/84/98 et E 2200 Warschau 1970/179/13.

avoirs en déshérence déposés en Suisse par des ressortissants d'autres pays, l'engagement signé à Washington «n'est qu'une promesse d'examen d'une question déterminée et qui ne contient pas la solution de cette question». Le DPF et le DJP se préoccupent de cette question délicate et informeront les Chambres en cas de décision importante.

Werner Schmid s'étant déclaré satisfait de la réponse du Chef du DPF, les journaux suisses publient encore quelques articles à ce sujet qui tombe ensuite dans un certain oubli.

Les représentations diplomatiques de Grande-Bretagne, de France et des Etats-Unis à Berne, n'ayant pas reçu de réponse à leurs demandes d'explications adressées au DPF en décembre 1949, renouvellent leurs démarches le 21 mars et doivent attendre jusqu'au 26 avril 1950 pour recevoir une réponse du DPF: ni l'accord de Washington, ni celui conclu à Paris sur les successions en déshérence dans les pays neutres n'interdisent à la Suisse de ratifier l'accord avec la Pologne. L'arrangement conclu à Varsovie garantit les droits des héritiers qui pourraient se manifester ultérieurement. Quant à la question des biens qui ont été déposés en Suisse par des victimes du nazisme, leur recensement et leur affectation future soulèvent des difficultés considérables. «Avant de prendre une décision quelconque à ce sujet, les autorités fédérales estiment indispensable de connaître l'importance de ces successions en déshérence.»[500]

A la demande du DPF, l'ASB organise en juin 1950 une enquête parmi ses membres sur les avoirs polonais en déshérence. Le résultat atteint alors un total d'environ 598'000 FS, qui est formée par des valeurs en FS (541'000 FS), des titres et avoirs en monnaies étrangères (environ 46'000 FS) et des valeurs bloqués à l'étranger (environ 11'000 FS).[501]

Quelques rares personnalités continuent d'évoquer cet arrangement avec la Pologne. Président de la Commission juridique de la FSCI, Paul Guggenheim réitère ses critiques. Dans un article de 1950, il expose la question de la publication des traités, accords et autres documents échangés avec l'étranger.[502] Par la suite, il saisit l'occasion de l'édition d'un ouvrage commémorant en 1954 le 50e anniversaire de la FSCI pour y publier un article sur les avoirs en déshérence en Suisse et le droit international. Après avoir rappelé les discussions antérieures, Guggenheim réitère sa double proposition: il faut entreprendre des efforts pour retrouver d'éventuels propriétaires ou leurs héritiers et leur transmettre leurs biens. Dans les cas où cela s'avère impossible, l'argent doit être versé à un fonds social fondé spécialement.

«Es sind nun insbesondere in Kreisen der schweizerischen Banken Bedenken gegen eine derartige Regelung – die in zahlreichen anderen Staaten bereits durchgeführt ist – geltend gemacht worden.»[503] Le professeur genevois développe une argumentation juridique à l'appui de sa proposition et renouvelle ses critiques à l'accord de 1949. Il arrive à la conclusion qu'il ne s'agit pas d'une simple querelle juridique: «Es ist für die Führung der Aussenpolitik der Schweiz nicht gleichgültig, ob eine Lösung der Frage der erb- und herrenlosen Vermögen getroffen wird, die dem entspricht, was die anderen zivilisierten Nationen, die sich mit der gleichen Frage zu befassen hatten, als übereinstimmenden allgemeinen Rechtsgrundsatz anerkennen, oder ob wir entgegen den Anforderungen der ausserordentlichen Situation bei einem Rechtszustand verharren, der uns den Vorwurf des Isolationismus und des mangelnden Verständnisses für die tragischen Folgen der Hitlerherrschaft in Europa einträgt.»

Il attire l'attention sur l'échéance prochaine du délai de cinq ans prévu dans l'accord avec la Pologne

---

500 Note du DPF adressée le 26.4.1950, E 2001(E)1967/113/374.

501 Lettre du 4.7.1950 de l'ASB (Max Oetterli) au DPF, Affaires politiques, E 2001(E)1967/113/374. L'ASB tient à réserver la possibilité que ce total baisse si des propriétaires ou héritiers légitimes se manifestent.

502 Cf. Paul Guggenheim, «Die nicht-veröffentlichungspflichten Verträge nach Völkerrecht und schweizerischen Bundesstaatsrecht», in Staat und Wirtschaft. Beiträge zum Problem der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft. Festgabe zum. 70. Geburtstag von Hans Nawiasky. Einsiedeln-Zürich-Köln, 1950, pp. 91-107. Le cas de l'accord entre la Pologne et la Suisse de 1949 est traité aux pages 98 à 100.

503 Paul Guggenheim, «Die erblosen Vermögen in der Schweiz und das Völkerrecht», in Schweizerischer Israelistischer Gemeindebund. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen, Zürich 1954, p. 107-120.

qui ne devrait pas recevoir cet argent sans qu'auparavant une réglementation spécifique n'ait été édictée. Dans sa conclusion, il affirme que les victimes de la Shoah mortes dans des conditions si tragiques n'avaient certainement pas l'intention de laisser éternellement leurs avoirs dans les coffres des banques suisses et que celles-ci ne doivent pas évoquer toutes sortes d'arguties juridiques, car elles ne font que retarder la solution du problème.

En 1954, d'autres demandes sont entreprises afin que soient introduites des mesures officielles. Une rencontre entre la FSCI et l'ASB, sous les auspices du DJP, n'aboutit qu'à un dialogue de sourds. Comme l'écrit le DPF, il reste impossible d'aplanir les divergences de vues entre les deux organisations, «l'opposition de l'ASB à toute mesure d'ordre législatif paraissant irréductible».[504]

6. Le développement jusqu'en 1960

Dès 1950, les échanges avec la Pologne subissent l'influence de la Guerre froide. La Suisse importe de moins en moins de marchandises polonaises. La diminution constante des achats de charbon s'explique par son prix élevé, par sa qualité inadéquate pour la Suisse et par des difficultés de transports et de distribution.[505] De plus, les fournisseurs traditionnels de la Suisse se trouvent dans la Sarre et dans la Ruhr qui peuvent à nouveau livrer le combustible indispensable.[506] En outre, les besoins énergétiques de la Suisse sont de plus en plus couverts par l'électricité et les carburants liquides. La conséquence de cette évolution entrave gravement la procédure d'indemnisation prévue dans l'accord de 1949.[507]

En Pologne, le Ministre de Suisse observe une «renaissance de l'antisémitisme». Rapportant un entretien avec le Ministre d'Israël, Gaston Jaccard écrit: «Nulle part ailleurs qu'en Pologne, les nazis ne purent établir aussi librement leurs horribles chambres à gaz, nulle part, ils ne purent les faire fonctionner aussi secrètement et sur une plus échelle. Pourquoi ? Grâce à la complicité tacite du peuple polonais. L'antisémitisme polonais se fit complice de la brutalité germanique. Ce danger n'a pas disparu, la Pologne est considérée par les Israéliens comme le pays le plus antisémitique d'Europe. La présence dans l'administration et dans la police polonaises d'une forte proportion de Juifs exaspère journellement ce sentiment. [...] Le Ministre d'Israël d'ailleurs se plaint amèrement de ce que ses coreligionnaires devenus communistes, qui occupent de hautes situations dans le gouvernement et dans l'administration, suivent davantage l'ordre de Moscou que l'appel de Jérusalem. [...] L'argumentation du ministre d'Israël semble impeccable et j'estime qu'il faut en conclure que la Pologne a toujours été foncièrement antisémite, qu'elle le demeure et qu'elle n'attend que la première occasion pour se laisser aller à de nouveaux sévices.»[508]

Dans ces conditions externes et internes peu favorables à l'indemnisation prévue en 1949, le délai de 5 années s'écoule: lors de sa séance du 29 mars 1955, la Commission des indemnités de nationalisation aborde cette question. Bindschedler affirme nettement que ce sont les banques qui ont estimé le montant en question en 1949 et qu'elles doivent assumer leurs responsabilités.[509] Invitées à une rencontre, les banques insistent pour que le Secrétaire général du DPF participe à la séance qui réunit le 3

---

504 Lettre du 28.9.1954 du DPF, Affaires politiques à la Légation de Suisse en Israël, E 2200 Tel Aviv 1969/134/9.

505 Cf. procès-verbal du 21.8.1950 de la Commission des douanes du Conseil national, E 1050/15/1995/516/1.

506 Cf. la note de la Légation de la Légation de Suisse à Varsovie au Ministère des Affaires étrangères de Pologne, E 7110/1967/32/Polen.890.0/1295.

507 Cf. communiqué du Conseil fédéral du 30.9.1954, E 7110/1976/16/46, et procès-verbal du 5.9.1955 de la Commission des douanes du Conseil national, E 1050/15/1995/516/1.

508 Lettre du 14.12.1951 de la Légation de Suisse à Varsovie (Gaston Jaccard) au DPF, Affaires politiques, E 2200 Warschau 1970/79/16. Cf. aussi E 22200 Warschau 1976/88/5: dans un autre rapport, du 1.12.1952, Jaccard décrit la propagande officielle contre le sionisme qui tend à l'identifier au judaïsme: «[...] Cette campagne est d'autant plus surprenante que les cadres du gouvernement et de l'administration polonaise comptent une proportion très notable de Juifs. Ceux-ci sont, par grâce d'état, antisionistes. Que leur arrivera-t-il lorsque, dans l'esprit du grand public, les deux notions se confondent et serviront d'aliment à l'antisémitisme vivace au coeur de chaque Polonais.» Cf. aussi dans ce même dossier, les rapports de janvier 1953.

509 Cf. extrait du procès-verbal de la séance du 28.3.1955. E 2001(E)1970/217/209.

mai 1955 des représentants du DPF, de l'ASB et de l'Association suisse des compagnies d'assurances concessionnées. D'emblée, il est affirmé que la Suisse n'a guère de motifs de torpiller l'arrangement avec la Pologne. Toutefois, le cas de la Pologne doit rester unique et ne doit pas faire école pour le problème plus important de l'ensemble des avoirs en déshérence en Suisse qui sont réclamés par les organisations juives et Israël. Le Président de la Commission juridique de l'ASB, J. Diggelmann tient à préciser que le cas polonais doit rester une exception et ne pas être imité par d'autres pays comme la Roumanie et que la Confédération devrait assurer sa garantie. Il est donc décidé d'appliquer avec discrétion et restriction l'arrangement de 1949.

Dès le 27 mai 1955, le Président de la Commission des indemnités de nationalisation, Rudolf Bindschedler, écrit au Ministre de Suisse à Varsovie pour lui rappeler l'engagement pris en 1949 et le dissuader d'obtenir une convocation rapide de la commission mixte polono-suisses.[510] En juillet, l'ASB et l'Union de Compagnies suisses d'assurances sur la vie adressent des circulaires à leurs membres pour leur rappeler le contenu de l'accord de 1949. Des diverses dispositions sont indiquées afin de limiter le résultat final. Il convient de ne prendre en considération que les personnes physiques de nationalité polonaise selon les frontières de 1939. Les personnes qui ont une autre nationalité et celles dont la disparition n'est pas certaine ne doivent pas être inclues dans cette enquête.

Par une notice du 15 septembre 1955, Frey communique le résultat à Zehnder: les banques annoncent 22'300 FS, soit une somme fort minime par rapport aux chiffres articulés de 1945 à 1949. «Der Briefwechsel, der soviel Staub aufgewirbelt hat, entbehrt somit eines realen Hintergrundes und erinnert an die amerikanische Vermutung über die bei uns liegenden Nazireichtümer.»[511]

Lors des séances de la Commission mixte polono-suisse qui se réunit à Varsovie le 2 novembre 1955 et le 2 janvier 1956, H. K. Frey, Chef de la délégation, résiste à une demande insistante d'utiliser les avoirs en déshérence pour favoriser les relations commerciales.[512] Les négociateurs suisses parviennent à éviter de devoir transférer rapidement ces avoirs comme le demandent à deux reprises les Polonais.[513]

Lors de la séance du 19 février 1957 de la Commission du Conseil national pour les affaires étrangères, Gottlieb Duttweiler pose, comme à son habitude de bouillant parlementaire, des questions, dont celle des biens en déshérence: il proteste contre un éventuel transfert à un Etat communiste et s'interroge sur le comportement des banques[514]. Dans sa réponse, Max Petitpierre rappelle la procédure prévue en 1949, réitère son argumentation juridique et ne fait qu'allusion aux démarches infructueuses qui ont été entreprises en Suisse «pour créer des règles spéciales afin que ces biens soient dévolus à des organisations juives.»[515] En 1956, une enquête auprès des banques et des assurances a abouti à environ 23'600 francs. Un rapport devra être rédigé par la Division de Justice. Le Chef du DPF estime peu probable qu'une loi spéciale soit promulguée. «Ces biens seront bientôt transférés en Pologne. Cet Etat s'oblige à rembourser le propriétaire, s'il apparaît.[...] Nous ne pouvons pas traiter un pays communiste autrement qu'un autre pays. On a prévu de longs délais pour permettre aux personnes intéressées de faire valoir leurs droits.»[516] Ensuite, le Secrétaire général du DPF, Robert Kohli, demande aux parlementaires de ne pas divulguer le montant cité qui n'a pas encore été communiqué aux Polonais.

Les conditions de la Guerre froide influencent aussi la mémoire de la Shoah: il est caractéristique de constater que l'octroi d'allocations aux victimes suisses des persécutions national-socialiste soit dis-

---

510 Lettre du 27.5.1955 de la Commission des indemnités de nationalisation, Bindschedler, au Ministre de Suisse à Varsovie, Werner Fuchss, E 2200 Warschau 1976/88/6.

511 Cf. notice du 15.9.1955, E 2001(E)1970/217/209.

512 Cf. les procès-verbaux des 2.11.1955 et du 2.1.1956, E 2200 Warschau 1976/88/6.

513 Cf. procès-verbal du Conseil fédéral du 15.6.1956, E 7110/1967/32/Polen.890.0/1295.

514 Cf. «Questions Duttweiler», du 8.2.1957, E 2800/1967/59/7.

515 E 1050.12/1995/511/2 (a.123.21) et E 2800/1967/59/7.

516 E 1050.12/1995/511/2.

cutée dans le sens d'une extension à toutes les victimes suisses des persécutions politiques. G. Duttweiler et d'autres parlementaires préconisent de mettre sur le même plan les victimes du nazisme et celles du stalinisme, voire des Japonais ou des mouvements indépendantistes dans le Tiers-Monde. Les enquêtes et les rapports du DPF aboutiront à un refus de cette proposition caractéristique du climat politique au cours des années 1950.[517]

C'est le 25 février 1958 que la Légation de Suisse à Varsovie adresse une note au Ministère polonais des Affaires étrangères: «Les investigations se sont révélées plus longues et complexes qu'il n'avait été prévu. L'enquête n'a pu être menée à bien que tout récemment, et [...] les biens polonais dont il s'agit en Suisse se montent à FS 17'549,50. Quand aux polices d'assurance-vie, la somme est de FS 849.-- .»[518] Les informations sont transmises fort prudemment aux Polonais et en mentionnant que les promesses de livraisons de charbon sont loin d'avoir été tenues par la Pologne, ce qui a limité et retardé la procédure d'indemnisation.[519] Bref, les réticences politiques, les résistances et les tactiques diplomatiques contribuent à retarder le transfert qui est effectué en 1960: les banques virent 15'498,10 FS et les compagnies d'assurances: 849 FS.[520]

7. Die am 26. Juni 1964 vereinbarte Zusatzvereinbarung zum Entschädigungsabkommen von 1949

«Ein miserabler Zahler», titelte die in Basel erscheinende «Nationalzeitung» im August 1960 einen Bericht über Polen und die dort 1946 enteignete «Elektra in Liquidation» (Sarnen), und fuhr fort: «Triste Bilanz der polnischen Nationalisierungsentschädigungen – Abkommen revisionsbedürftig»[521].

Tatsächlich waren bis dahin nur knapp die Hälfte der Fr. 53,5 Mio. eingetroffen, die Polen gemäss dem Abkommen von 1949 bis spätestens Ende 1963 hätte bezahlen sollen. Als Fiasko hatte sich vorab der Mechanismus erwiesen, die Entschädigungsgelder durch Abspaltungen auf Clearingeinzahlungen und polnischen Kohlenlieferungen aufbringen zu wollen. Polen hätte jährlich 325'000 Tonnen Kohle liefern müssen, um den Vertrag einzuhalten. Es kamen 1949 aber nur 152'000 Tonnen, 1950 und 1951 je 179'000 Tonnen und bis 1959 jeweils deutlich unter 80'000 Tonnen jährlich nach der Schweiz. Die von der «Schweizerischen Gesellschaft für elektrische Industrie» in Basel angeführte «Interessengemeinschaft der Nationalisierungsgeschädigten Polens» erhöhte Anfang der sechziger Jahre deshalb ihren Druck auf den Bundesrat, die 1949 vereinbarten Entschädigungszahlungen nun wirklich hereinzuholen[522]. Gleichzeitig gelang es ihr, die ihr nahestehende Kohlenimportstelle «Impolco» (Basel) zu neuen Anstrengungen zum Import polnischer Kohle zu bewegen, so dass die Einfuhren 1960/61 mit 102'000 bzw. 125'000 Tonnen erstmals wieder knapp über die 100'000 Tonnen-Grenze anstiegen.

---

517 A ce sujet, cf. E 2800/1967/59/70. Dans son rapport du 17.11.1958, le DPF arrive à la conclusion que les victimes des nazis ont le droit de bénéficier d'«une situation particulière justifiant un traitement distinct.» Cette réponse est contestée par Duttweiler lors de la séance du 25.2.1959 de la Commission des Affaires étrangères du Conseil national. Il affirme notamment: «Die Naziopfer sind zum grössten Teil Juden. Diese haben offenbar eine Vorzugsstellung. Herr Duttweiler ist keineswegs Antisemit und hat dies auch bewiesen; er möchte aber nicht, dass die Anderen weniger Rechte haben.» Dans sa réplique, Max Petitpierre déclare que «le Conseil fédéral ne cherche pas à faire des économies, ni à favoriser les juifs. Cette dernière accusation est une calomnie à l'égard du Conseil fédéral.»

518 Note de la Légation de Suisse en Pologne au Ministère polonais des Affaires étrangères, du 25.2.1958, E 2001(E)1987/78/156 (B.42.13.Pol.).

519 Cf. lettre de la Légation de Suisse en Pologne (Fritz Gygax) au DPF du 25.2.1958, E 2001(E)1987/78/156 (B.42.13.Pol.).

520 Cf. notice du 24.2.1964, E 2001(E)1978/84/144 (B.42.13).

521 W.M.: Ein miserabler Zahler. Triste Bilanz der polnischen Nationalisierungsentschädigungen - Abkommen revisionsbedürftig, in: Nationalzeitung, Nr. 397, 27./28.8.1960, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0). Die «Elektra» hatte in Polen elektrochemische Anlagen und Dampfkraftwerke betrieben.

522 Interessengemeinschaft der Nationalisierungsgeschädigten Polens (Schweizerischen Gesellschaft für elektrische Industrie) an EPD (Bindschedler), 15.2.1960, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

Dies war weit weniger, als die Schweizer Diplomatie 1949 vorausgesehen oder sich zumindest erhofft hatte. Bereits Anfang der fünfziger Jahre konnte die polnische Kohle jedoch mit jener aus dem Ruhr- und Saargebiet und auch der USA qualitativ und preislich nicht mehr konkurrieren. Zudem verdrängte das Öl die Kohle unerwartet rasch. Gleichzeitig stagnierten die übrigen polnischen Warenlieferungen (vgl. Tab. 4), und die Handelsbilanz sah ab 1957 für Polen gegenüber der Schweiz, aber auch anderen westlichen Gläubigerstaaten, schlecht aus (vgl. Tab. 6). «Diese für den Transfer der polnischen Nationalisierungsschulden sehr unerfreuliche Entwicklung hatte zur Folge, dass von der per Ende 1961 pro rata temporis geschuldeten Summe von Fr. 45,8 Mio. bloss Fr. 20,2 Mio. bezahlt worden sind», beklagte 1962 auch der Bundesrat. Obschon damals in der Schweiz eine antikommunistisch motivierte öffentliche Kampagne gegen den Osthandel im Gange war, entschied er sich, die 1954 ergebnislos abgebrochenen schweizerisch-polnischen Verhandlungen wieder aufzunehmen und ernannte am 30. März 1962 eine Delegation unter der Leitung von Friedrich Bauer (Vizedirektor der Handelsabteilung), Rudolf Bindschedler (Rechtskonsulent EPD), A. Grübel (Sekretär Vorort) und Louis Jeanrenaud (Delegierter Bauernverband). Zudem ermächtigte er die Delegation, Experten beizuziehen[523]. So wirkte in der Delegation auch der Delegierte für Handelsverträge, Albert Weitnauer, mit.

Anlässlich einer Zusammenkunft mit den hauptsächlichsten durch polnische Nationalisierungsmassnahmen geschädigten Firmen vom 15. Mai 1962 sicherten die Bundesvertreter diesen zu, mit Polen keine neuen Vereinbarungen «ohne gebührende Kontaktnahme mit den Polengläubigern» auszuhandeln. Diese wählten ihrerseits ein Komitee, dem Vertreter der «Indelec, Schweizerische Gesellschaft für elektrische Industrie» (Basel), «Elektro-Watt, Elektrische und Industrielle Unternehmungen AG» (Zürich) und «Elektra AG für angewandte Elektrizität in Liq.» (Sarnen) angehörten, sowie ad personam «auf Grund seiner Erfahrungen bei ähnlichen Verhandlungen» Karl Türler, alt Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins[524]. Anlässlich der am 25. Juli 1962 in Bern aufgenommenen Verhandlungen erklärte der polnische Delegationsleiter, Aleksander Wolynski, Berater des polnischen Handelsministeriums, die polnische Regierung sei «im Hinblick auf die Bedeutung, die dieser Liquidationsfrage innerhalb der schweizerisch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen» zukomme, grundsätzlich bereit, die Zahlungen zu beschleunigen[525]. Anlässlich der zweiten Verhandlungsrunde bekräftigte Polen seine Bereitschaft zum Entgegenkommen, da es «mit Rücksicht auf die sich in der EWG bemerkbar machenden erhöhten Schwierigkeiten» an vermehrten Agrarexporten nach der Schweiz durchaus interessiert sei. Entsprechend offerierte Wolynski auf Produkten wie Eiern, Butter und Fleisch einen erhöhten Abspaltungssatz zur Abgeltung der Entschädigungsschulden[526]. Der Schweizer Botschafter in Warschau, Pierre Dupont, riet, auf diese Offerte einzutreten, da Polen in grossen Devisenproblemen stecke, auch gegenüber anderen westlichen Staaten seine Entschädigungspflichten nicht einhalte und auf anderem Wege kaum mehr herauszuholen sei[527]. Dem Delegierten für Handelsverträge, Albert Weitnauer, schien es geraten, vorerst «Zeit zu gewinnen, bis sich die allgemeine Lage gegebenenfalls wieder zu unsern Gunsten» ändere, deutete gegenüber der polnischen Delegation aber an, es könne analog dem Fall Jugoslawien die Transferfrist angemessen verlängert werden[528].

Nach weiteren diplomatischen Vorstössen der Schweiz während der zweiten Hälfte des Jahres 1963 brachten im April und Juni 1964 zwei weitere Verhandlungsrunden in Warschau den Durchbruch. Die

---

523 Vgl. Bundesrats-Sitzung vom 30.3.1962, Auszug aus dem Protokoll, E 9500.2 1976/18 Bd 23 (KNE.Pol.0.04). Vgl. Notiz, Sitzung mit Bauer, Roches und Bürki (alle Handelsabteilung), Grübel (Vorort), Jeanrenaud (Bauernverband), Hess (EPD-Finanzsektion), Dumont (EPD-Sektion Ost), 16.2.1962, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

524 Résumé (A. Salathé, Elektro-Watt), Zusammenkunft der hauptsächlichsten, durch polnische Nationalisierungsmassnahmen geschädigten Firmen, 15.5.1962, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

525 Aktennotiz (Bauer) über die erste Phase der schweizerisch-polnischen Verhandlungen, Bern, 25.6.-12.7.1962, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

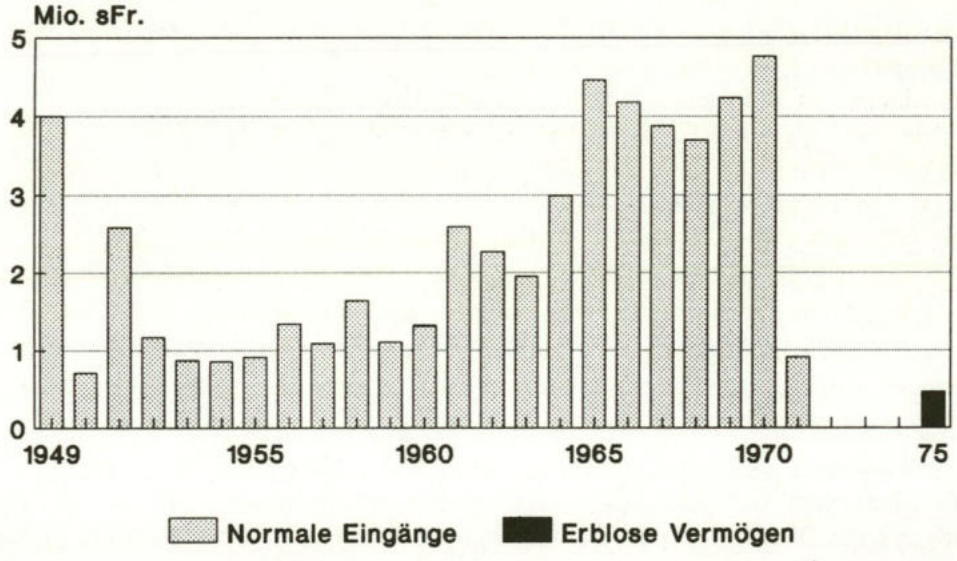
526 Aktennotiz (Bauer) über die zweite Phase der schweizerisch-polnischen Verhandlungen, Bern, 21.11.-5.12.1962, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

527 Schweizer Botschafter in Warschau (Pierre Dupont) an den Delegierten für Handelsverträge (Albert Weitnauer), 9.4.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

528 Notiz (Albert Weitnauer) an die ständige Wirtschaftsdelegation, 26.6.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 918 (B.34.66.Pol.0).

beiden neuen Delegationsleiter, Albert Weitnauer, Delegierter des schweizerischen Bundesrates für Handelsverträge, und Janusz Wyznikiewicz, Direktor im polnischen Finanzministerium, unterzeichneten am 26. Juni 1964 ein Protokoll zum Abkommen betreffend den Warenaustausch und Zahlungsverkehr von 1949 samt Beilagen und Briefwechseln, eine Zusatzvereinbarung zum vertraulichen Protokoll von 1949 betreffend den Zahlungsverkehr und eine Zusatzvereinbarung zum Entschädigungsabkommen von 1949 mit einem Briefwechsel. Die Schweiz erreichte vor allem die polnische Zusicherung, die verbliebene Entschädigungsschuld von rund Fr. 29 Mio. beschleunigt zu bezahlen, indem alle polnischen Lieferungen neu mit 7 Prozent statt wie bisher mit 3 Prozent belastet wurden. Die Schweiz machte ihrerseits verschiedene handelspolitische Zugeständnisse. Das wichtigste bestand in der Einräumung einer Quote an freien Devisen in der Höhe von 25 Prozent auf den allgemeinen Clearingeinzahlungen und einer weiteren Devisenquote von 25 Prozent für Kohlenmengen, die 100'000 Tonnen überstiegen[529]. Der Bundesrat stimmte diesen vertraglichen Vereinbarungen mit Polen am 17. Juli 1964 zu[530]. Wie die Grafik 3 zeigt, erwies sich das Abkommen als Erfolg. Die polnischen Lieferungen nach der Schweiz entwickelten sich erfreulich (vgl. Tab. 8), so dass der erhöhte Abspaltungssatz das Konto «N» (Nationalisierungsentschädigungen) der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank bis 1971 auf die gewünschte Höhe auffüllte und die Entschädigungszahlungen an die enteigneten Schweizer Eigentümer im vereinbarten Umfang von Fr. 53,5 Mio. gedeckt und sukzessive ausbezahlt worden waren[531]. Das Entschädigungsproblem war damit gelöst.

GRAFIK 3. POLNISCHE NATIONALISIERUNGSENTSCHÄDIGUNGEN, 1949-1971/75



Quelle: Kommission für Nationalisierungsentschädigungen, Zahlungseingänge auf Konto «N», E 9500.2 1976/18 Bd 24.

529 Protokoll zum Abkommen betreffend den Warenaustausch und Zahlungsverkehr von 1949 samt Beilagen 1-4 und Briefwechsel 1-3; Zusatzvereinbarung zum vertraulichen Protokoll Nr. 2 von 1949 betreffend den Zahlungsverkehr; Zusatzvereinbarung zum Entschädigungsabkommen von 1949 mit einem Briefwechsel (Albert Weitnauer, Janusz Wyznikiewicz), 26.6.1964, E 7110 1975/31 Bd 132 (Pol.890.0.).

530 Bundesrats-Sitzung vom 17.7.1964, Auszug aus dem Protokoll, E 7110 1975/31 Bd 132 (Pol.890.0.).

531 Kommission für Nationalisierungsentschädigungen, Polen, Konto bei der eidg. Finanzverwaltung, Saldo per 31.12.1970, Anzeigen der Schweizerischen Verrechnungsstelle von 1971, E 9500.2 1976/18 Bd 24.

8. «Erblose» Vermögen als polnische Gegenforderung und der Bundesratsentscheid vom 20. August 1965

Bereits 1962, in der ersten Phase der neuen schweizerisch-polnischen Verhandlungen über eine Zusatzvereinbarung zum Entschädigungsabkommen von 1949, erhob Polen neue Forderungen im Bereich der «erblosen» Vermögen. Es war zuerst der polnische Botschafter in Bern, Jozef Koszutski, und dann auch sein Attaché, Jan Torbus, die sich im EPD einmal mehr über die mangelnde Kooperationsbereitschaft und die hohen Gebühren der Banken beschwerten, wenn sich polnische Ansprecher in der Schweiz nach Vermögenswerten ihrer verschollenen Angehörigen erkundigten. Diez vom EPD-Rechtsdienst trat auf diese Anfrage zuerst jedoch nicht ein und wies Torbus an die Bankiervereinigung weiter[532].

Als sich Anfang 1964 abzeichnete, dass die Wirtschaftsverhandlungen eine neue Qualität gewinnen könnten, gelangte das polnische Aussenministerium in einer Note vom 26. Februar 1964 erneut an die Schweiz und ersuchte um ein Verzeichnis aller bei der Meldestelle gemeldeten vakanten Vermögen polnischer Herkunft[533]. Der Schweizer Geschäftsträger in Warschau befürchtete jedoch, die polnischen Behörden könnten auf polnische Anspruchsberechtigte Druck ausüben, auf die Auszahlung in Devisen zu verzichten und sich mit einer Abfindung in Zloty zufrieden zu geben[534]. Im Hinblick auf die neue Runde in den schweizerisch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen in Warschau rekapitulierte Henri Zoelly vom EPD-Rechtsdienst in einer Aktennotiz die bisherige Abwicklung der «Regelung mit Polen betreffend Erblose Vermögen» von 1949. Darin wies er u.a. auf die Meldung der Schweizerischen Verrechnungsstelle vom 20. Oktober 1960 hin, die von den Banken gemeldeten polnischen «erblosen» Vermögen von Fr. 15'498.10 und jene der Versicherungsgesellschaften von Fr. 849.- seien zugunsten des Konto «N» (Nationalisierungsentschädigungen) der Polnischen Nationalbank an die Schweizerische Nationalbank überwiesen worden[535].

Die polnische Seite hatte aber offensichtlich Schwierigkeiten, diesen Transfer zu identifizieren. Noch während den Verhandlungen zur Beschleunigung der polnischen Entschädigungszahlungen und neuen Regelungen für den Handels- und Zahlungsverkehr telefonierte Rudolf Bindschedler am 23. Juni 1964 aus Warschau nach Bern und erkundigte sich über Zeitpunkt und Modalitäten dieser ersten Gutschrift auf das Konto der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank. Zoelly vom EPD-Rechtsdienst erhielt von der Schweizerischen Verrechnungsstelle die Auskunft, die Überweisung sei in zwei Raten von zusammen Fr. 3'736.15 im Juli 1960 und Fr. 12'610.95 im August 1960 erfolgt[536]. Erneut wurden die polnischen «erblosen» Vermögen in Warschau Gegenstand einer diplomatischen Vereinbarung zwischen der schweizerischen und der polnischen Regierung. In einem Begleitbriefwechsel zu den Entschädigungs- und Handelsvereinbarungen vom 26. Juni 1964 sicherte der Delegationsleiter der Schweiz, Albert Weitnauer, dem polnischen Delegationsleiter, Janusz Wyznikiewicz, zu, die Differenz der 1949 angekündigten und der 1959 notifizierten Beträge zu prüfen und Polen darüber eine Erklärung abzugeben[537]. Bekanntlich hatte die Schweizer Delegation 1949 von Fr. 2 Mio. polnischen «erblosen» Vermögen gesprochen, 1960 aber nur Fr. 16'347.10 überwiesen.

Diese Auskunft vermochte jedoch nicht zu befriedigen. Im Oktober 1964 gelangte der neue polnische Botschafter in Bern, Tadeusz Kropczynski, erneut an das EPD und wünschte, endlich Auskunft über die Enquête betreffend den «herrenlosen» polnischen Guthaben zu erhalten. Bindschedler gewann

---

532 Aktennotiz (Diez), Unterredung mit dem polnischen Botschafter, 20.12.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13./4).

533 Polnisches Aussenministerium, Note an Schweizer Botschaft in Polen, 26.2.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

534 Schweizerischer Geschäftsträger in Polen (Rossi) an EPD, 4.3.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

535 EPD, Rechtsdienst, Aktennotiz (Zoelly), Regelung mit Polen betr. Erblose Vermögen, 24.2.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

536 EPD, Rechtsdienst, Aktennotiz (Zoelly), 25.6.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

537 Delegationsleiter der Schweiz (Albert Weitnauer) an die polnische Delegation (J. Wyznikiewicz), 26.6.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

einmal mehr «den Eindruck, dass man im polnischen Finanzministerium auf die Sache grosses Gewicht legt» und ersuchte nun seinerseits darum, mit der Justizabteilung eine Antwort zu erarbeiten[538].

Da damals auch die 1963 wiederaufgenommenen schweizerisch-ungarischen Entschädigungsverhandlungen in eine entscheidende Phase getreten waren und dort die «erblosen» Vermögen als ungarische Gegenforderung ebenfalls eine wichtige Rolle spielten (vgl. unten, V.3.), erschien nun ein grundsätzlicher Entscheid des Bundesrates angebracht. EPD-Vorsteher Friedrich Traugott Wahlen gelangte gestützt auf umfangreiche Vorarbeiten von Henri Zoelly vom EPD-Rechtsdienst[539] am 30. Oktober 1964 in einem 18seitigen Antrag an den Bundesrat und ersuchte um die Ermächtigung, gegenüber Polen die Erklärung abzugeben, dass der schweizerisch-polnische Briefwechsel betreffend ohne Erben verstorbene polnische Staatsangehörige vom 25. Juni 1949 durch den Meldebeschluss von 1962 nicht berührt und das im Meldebeschluss vorgesehene Verfahren wie vorgesehen weiter durchgeführt werde. Das EPD begründete diesen Antrag damit, der Briefwechsel von 1949 sei als völkerrechtliche Vereinbarung anzusehen, die schweizerischem Recht übergeordnet sei, insbesondere auch dem in Art. 12 Abs. 1 des Meldebeschlusses vorgesehenen Ausschluss von Staaten als Erben. Da der Briefwechsel aber keine Bestimmungen über Nachforschungen nach vakanten polnischen Vermögen enthalte, sei er mit den übrigen Bestimmungen des Meldebeschlusses ohne weiteres vereinbar. Der Briefwechsel gehe jedoch «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 Verfolgung erfasst». Dagegen beziehe sich «der Briefwechsel nur auf Guthaben bei Banken und Lebensversicherungs-Gesellschaften, nicht aber auch auf Guthaben bei anderen Verwahrern». Deshalb habe die Sicherstellung der Rechte polnischer Staatsangehöriger gemäss Meldebeschluss zu erfolgen, «soweit es sich um Opfer rassischer, religiöser oder politischer Verfolgung handelt; auf Vermögen anderer polnischer Staatsangehöriger und polnischer juristischer Personen finde hingegen das ordentliche schweizerische Recht Anwendung»[540]. Während das EFZD sich der EPD-Auffassung anschloss, dass der schweizerisch-polnische Briefwechsel von 1949 dem Meldebeschluss von 1962 vorgehe[541], beantragte das EJPD, es sei bei sämtlichen Ermittlungen nur das im Meldebeschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen, Polen und Ungarn über diese Nachforschungen keine Auskunft zu geben, alle so ermittelten Vermögenswerte polnischer und ungarischer Staatsangehöriger dem Fonds «erblose Vermögen» zu überweisen und der Bundesversammlung zum gegebenen Zeitpunkt Antrag über «die Ablieferung der genannten erblosen Vermögen an Polen und Ungarn» zu stellen[542].

Das EPD reagierte drei Monate später mit einem neuen 13seitigen Bericht und beharrte darauf, dass «erblose» Vermögen polnischer Staatsangehöriger direkt auf das Konto der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank auszubezahlen seien. Auch wollte das EPD an der Bereitschaft festhalten, «die Möglichkeiten gegenseitiger Auskunfterteilung in Einzelfällen innerhalb des Rahmens der schweizerischen Gesetzgebung zu prüfen»[543]. Das EFZD schloss sich diesem Antrag des EPD erneut an[544].

Das EJPD beharrte in seinem Mitbericht vom 19. Juli 1965 aber auf seiner restriktiven, vom Wortlaut des schweizerisch-polnischen Briefwechsels schwerlich ableitbaren Position, dass sich der polnisch-schweizerische Briefwechsel nur auf erwiesenermassen erblose Vermögen von rassisch, religiös oder

---

538 Notiz (Bindschedler) an Botschafter Micheli, 16.10.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

539 EPD, Rechtsdienst (Zoelly), Stellungnahme zu Ansprüchen und Begehren Polens und Ungarns betreffend Vermögen verschwundener Ausländer, an den Bundesrat (Entwurf), 26.10.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

540 EPD (Friedrich Traugott Wahlen) an den Bundesrat, 30.10.1964, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.), auch in E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

541 Eidg. Finanz- und Zolldepartement (Roger Bonvin), Mitbericht, 12.11.1964; Mitbericht des EJPD (Ludwig von Moos), 17.12.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

542 EJPD, Mitbericht an den Bundesrat, 17.12.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

543 EPD, Mitbericht an den Bundesrat, 24.3.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

544 Mitbericht EFZD, 27.4.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

politisch Verfolgten beziehe, zu deren Ermittlung das im Meldebeschluss von 1962 vorgesehene Verfahren durchzuführen sei und Polen bis zum Abschluss dieses Verfahrens keinerlei Informationen zur Verfügung gestellt werden dürften. «Insbesondere werden keine Listen über polnische Staatsbürger und deren Vermögen in der Schweiz bekanntgegeben.» Allein bei der Einzahlung auf das Konto der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank lenkte das EJPD ein und verzichtete damit auf eine Fondseinlage[545]. Obschon das EPD bezüglich der Auskunfterteilung nicht einverstanden war, lenkte es «im Interesse eines raschen Entscheides des Bundesrates» auf die EJPD-Position ein. Dies solle «aber nicht ausschliessen, dass bei konkreten Auskunftbegehren Polens im gegenseitigen Benehmen zwischen den beiden Departementen zu prüfen sein wird, wie im Einzelfall vorzugehen ist»[546]. Die Handelsabteilung bekräftigte ihrerseits gegenüber dem Vorsteher des EVD die Dringlichkeit, angesichts der laufenden Verhandlungen endlich die vor einem Jahr aufgeworfenen Fragen beantworten zu können, «was unsere polnischen Gesprächspartner mit einer gewissen Ungeduld erwarten»[547].

Der Bundesrat folgte diesen Anträgen, was Polen betraf, an seiner Sitzung vom 20. August 1965. Er bestätigte demnach die Interpretation des EJPD, wonach sich der schweizerisch-polnische Briefwechsel von 1949 nur auf verschwundene polnische Staatsbürger beziehe, die Opfer rassischer, religiöser und politischer Verfolgung geworden waren; dass allein das im Meldebeschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen sei; Polen «keine Listen über polnische Staatsbürger und deren Vermögen in der Schweiz bekanntgegeben» werden; und nach durchgeführtem Verfahren «diese erblosen Vermögen nicht dem Fonds nach Art. 12, Abs. 1 BB überwiesen, sondern direkt der Schweizerischen Nationalbank zuhanden der Polnischen Nationalbank gutgeschrieben» werden[548]. Das EPD informierte Polen mit einem Aide-mémoire an das polnische Aussenministerium vom 13. Oktober 1965 in allgemeiner Form über diesen Entscheid[549].

9. Auf dem Weg zur Überweisung der polnischen «erblosen» Vermögen auf das Konto «N», 1975

Der bundesrätliche Entscheid, angemeldete polnische vakante Vermögen nicht dem Fonds «erblose Vermögen» zu überweisen, hinderte die Justizabteilung bzw. die ihr unterstellte Meldestelle nicht daran, weiterhin nach Wegen zu suchen, um diesen Beschluss zu umgehen. So bezahlte sie von vorneherein alle bei ihr gemeldeten Vermögen unter Fr. 500 (ab 15. Januar 1970 unter Fr. 1000), bei denen sie gar keine Anstrengungen unternahm, Erbberechtigte aufzufinden, «provisorisch» in den Fonds ein. Sie konnte so vermeiden, dass die polnischen Behörden etwas vom Verzicht der Meldestelle auf die ordentlichen Verfahren feststellen konnten. Bei den Vermögen über Fr. 1000 war dieses Versteckspiel noch viel wichtiger, da hier die Meldestelle ja, wie grundsätzlich bei Vermögen aus Oststaaten, kein Verschollen- und Erbgangverfahren durchführte. Obschon auch die Schweizerische Nationalbank 1970 anregte, die Meldestelle müsse diese Vermögen zumindest global bei ihr auf das Konto der Polnischen Nationalbank einbezahlen, fand die Meldestelle eine Reihe neuer Argumente, dies doch nicht zu tun. So wies sie darauf hin, dass Einzahlungen in den Fonds 5 Prozent Zinsen abwarfen, Einzahlungen auf das genannte Konto der Polnischen Nationalbank aber keinen Zins. Ferner gehe es darum zu vermeiden, dass andere Ostländer Kenntnis vom Sonderregime mit Polen erhielten. Die Meldestelle regte deshalb gegenüber dem EPD-Rechtsdienst an, die Vermögensverwalter aufzufordern, auch die polnischen Vermögen über Fr. 1000 in den Fonds einzubezahlen. Sie ging aber davon aus, dass Polen auch später die Vermögen ohne die Fonds-Zinserträge und ohne den üblichen Fonds-Zehntel überwiesen würden, um daraus allfällige nachträgliche Ansprecher ausbezahlen zu

545 EJPD, Mitbericht an den Bundesrat, 19.7.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

546 EPD, Mitbericht an den Bundesrat, 6.8.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

547 Handelsabteilung (Stopper) an Bundesrat Schaffner, 16.8.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

548 Bundesrats-Sitzung vom 20.8.1965, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

549 EPD an Schweizerische Botschaft in Warschau, 28.9.1965; Aide-mémoire an das polnische Aussenministerium, 13.10. 1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

können. Dies sei um so wahrscheinlicher, als die Meldestelle ja bei allen Ost-Vermögen keine öffentlichen Verschollen- und Erbgangverfahren durchführe. Erst nach Abschluss der Aktion solle der Fonds dann die entsprechend gekürzten polnischen Vermögen in globo auf das Konto der Polnischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank einbezahlen, ohne den polnischen Behörden irgendwelche Angaben über die ursprünglichen Eigentümer und Vermögensverwalter zu übermitteln[550].

Der EPD-Rechtsdienst stellte in seiner Stellungnahme klar, dass der Briefwechsel von 1949 eine staatsvertragliche Regelung darstelle und die polnischen Vermögen folglich nicht der Fondsregelung gemäss BB von 1962 unterstünden, was der Bundesrat am 20. August 1965 bestätigt habe. Gleichzeitig habe der Bundesrat aber festgestellt, dass das Verfahren zur Ermittlung der betreffenden Vermögen sich nach dem Meldebeschluss zu richten habe. Botschafter Diez lenkte aber insoweit ein, als er einer Überweisung der polnischen Vermögen in den Fonds im Sinne einer vorübergehenden administrativen Anordnung nun doch zustimmte. Polen müsse deshalb trotzdem keine Zinsvergütung bezahlt werden. Obschon der Briefwechsel von 1949 eine Überweisung nach fünf Jahren vorgeschrieben hatte, seien die neu angemeldeten Vermögen nicht sofort, sondern erst nach Abschluss aller Verfahren gesamthaft zu überweisen. Diez stimmte nun auch dem Vorschlag der Meldestelle zu, der polnischen Regierung generell keine früheren Eigentümer zu nennen. Dieses Vorgehen habe den Vorteil, dass weder die Öffentlichkeit noch andere Staaten wie etwa Israel auf die Sonderregelung mit Polen aufmerksam gemacht würden. Der Bundesrat habe den Briefwechsel von 1949 aber nicht von Anfang an vertraulich behandelt, sondern erst «mit Rücksicht auf die von den Banken geäusserten Befürchtungen nicht publiziert», dann aber doch den Räten bekanntgegeben. «Später hingegen ist die staatsvertragliche Regelung mit Polen in der Öffentlichkeit anscheinend weitgehend in Vergessenheit geraten und auch von anderen interessierten Staaten nicht als Präjudiz angerufen worden. Es besteht deshalb nach wie vor ein praktisches Interesse daran, durch Vermeidung jeder Publizität die Sache weiterhin ruhen zu lassen.» Diez wandte sich aber gegen den Vorschlag der Justizabteilung, einen Zehntel der vorübergehenden Fondseinlage zurückzubezahlen, da es dafür keine rechtliche Grundlage gebe[551]. Laut einer Aktennotiz vom 31. August 1971 und telefonischer Rücksprache beim neuen Leiter der Meldestelle, Karl Schwarz, hatten die Vermögensverwalter nachrichtenlose polnische Vermögen von rund Fr. 500'000 gemeldet. Davon konnte die Meldestelle bei Vermögen von insgesamt Fr. 50'000 Eigentümer finden. Anstelle der sonst vorgesehenen Bekanntmachungen hatte die Meldestelle in Bezug auf diese polnischen Einlagen offenbar doch gewisse vertrauliche Nachforschungen in Zusammenarbeit mit interessierten privaten (vorab jüdischen) Institutionen und dem Internationalen Suchdienst in Arolsen durchgeführt[552].

Die Angelegenheit war wieder ins Rollen gekommen, als die Handelsabteilung angesichts der rasch expandierenden Schweizer Exporte nach Mittel- und Osteuropa neue Wirtschaftsverhandlungen vorbereitete. Sie teilte den interessierten Bundesstellen im Sommer 1971 mit, «im Zuge der Revision und Modernisierung unserer handelsvertraglichen Instrumente zu den osteuropäischen Staatshandelsländern» sei «vorgesehen, in naher Zukunft mit Ungarn und Polen in Verhandlungen zu treten»[553]. Diese beiden Staaten gehörten zu jener «Gruppe der 'sozialistischen' Staatshandelsländer Europas, auf welche die im Februar 1971 formulierte *neue bundesrätliche Osthandelspolitik*, also im wesentlichen die Bereitschaft zur Abschaffung des gebundenen Zahlungsverkehrs und zur Förderung gewisser Formen der wirtschaftlichen Kooperation, verbunden mit Sicherungen zugunsten eines angemessenen Konsumgüter-Exportanteils und Zusagen zwecks Einhaltung der Preisdisziplin, Anwendung finden» soll-

550 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer (Edgar Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 5.6.1970, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

551 EPD Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung 28.8.1970 in E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

552 EPD, Rechtsdienst, Aktennotiz (Zoelly), 31.8.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

553 EVD, Handelsabteilung (Raymond Probst) an EPD-Rechtsabteilung, EJDP-Departementssekretariat, eidg. Polizeiabteilung, eidg. Fremdenpolizei, eidg. Amt für Geistiges Eigentum, eidg. Oberzolldirektion, eidg. Alkoholverwaltung, eidg. Amt für Verkehr, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Abteilung für Landwirtschaft, 28.6.1971, E 4110 (B) 1986/81 Bd 106 (M.971).

te[554]. Inzwischen hatte Polen seine Zahlungsverpflichtungen zur Entschädigung enteigneter Schweizer voll erfüllt (vgl. Grafik 3). Der Bundesrat ermächtigte deshalb die Handelsabteilung am 15. September 1971, mit Polen in Verhandlungen zu treten und ernannte den Delegierten für Handelsverträge, Raymond Probst, zum Delegationschef[555].

Der EPD-Rechtsdienst fasste für Probst im Hinblick auf diese Verhandlungen die bisherigen Vorgänge zu den polnischen «erblosen» Vermögen vorsorglich nochmals zusammen[556]. Tatsächlich erkundigte sich das polnische Aussenministerium bei der Schweizer Botschaft in Warschau Anfang 1972 über den diesbezüglichen Stand des Verfahrens[557], worauf Probst versprach, Red und Antwort zu stehen[558]. Bei der ersten Verhandlungsrunde vom April 1972 in Warschau wiederholte der polnische Delegationsleiter, Vize-Finanzminister Marian Krzak, dieses Anliegen[559]. Ein erster Entwurf einer Antwort vom EPD-Finanz- und Wirtschaftsdienst[560] wies Zoelly von der EPD-Rechtsabteilung zurück und erstellte selbst eine diplomatische Note zuhanden der polnischen Verhandlungsdelegation, die am 31. Mai 1972 an die Schweizer Botschaft in Warschau ging[561] und von dort am 16. Juni 1972 an Marian Krzak[562].

Mit Note vom 8. Dezember 1972 erkundigte sich das polnische Aussenministerium «erstaunlicherweise (...) erneut» nach den erblosen Vermögen, «ohne den Brief dieser Botschaft vom 16.6.1972 an den Vize-Finanzminister zur Kenntnis zu nehmen»[563]. Der Schweizer Botschafter begnügte sich diesmal damit, das polnische Aussenministerium auf die früheren Ausführungen zu verweisen[564], und telegrafierte gleichzeitig nach Bern, das polnische Finanzministerium beabsichtige, die Frage der herrenlosen Vermögen in die angestrebten Verhandlungen über ein Zahlungs- und ein Wirtschaftsabkommen einzubeziehen; «eine Mischung aus Bettelei und einer gewissen politischen Arroganz scheint sich als Verhandlungstaktik gegenüber der Bundesrepublik bewährt zu haben und wird mögli-

---

554 EVD an den Bundesrat, 14.4.1972; vom Bundesrat «in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen» an seiner Sitzung vom 3.5.1972, Auszug aus dem Protokoll, E 4110 (B) 1986/81 Bd 106 (M.971) (Hervorhebung im Original).

555 Bundesrats-Sitzung vom 15.9.1971, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./2).

556 EPD, Rechtsdienst (Zoelly) an den Delegierten für Handelsverträge (Raymond Probst), 1.10.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

557 Schweizer Botschaft in Warschau an Handelsabteilung, 10.1.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1), auch in E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

558 EVD, Handelsabteilung (Raymond Probst) an Schweizer Botschaft in Warschau, 25.1.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1), auch in E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

559 Protocole de négociation (Pierre André Nussbaumer, Marian Krzak), Warschau, 28.4.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1). Daneben erkundigte sich Krzak u.a. auch nach dem Verbleib der Pensionskasse der Pabianicka Spolka Akcyjna Przemyslu Chemicznego, die unter deutscher Besatzungsmacht enteignet und nach der Schweiz verbracht worden sei. «Die Frage der erblosen polnischen Vermögen in der Schweiz bildete den Gegenstand eines mündlichen Exposés, das noch schriftlich bestätigt werden wird», merkte Nussbaumer dazu im internen Protokoll über die schweizerisch-polnischen Finanzverhandlungen vom 26.-28.4.1972 in Warschau an, ebd. Diese Anfragen wiederholte «wie erwartet» die polnische Delegation ein Jahr später wieder, vgl. Bericht (Raymond Probst) über die Wirtschaftsverhandlungen mit Polen, Warschau, 29.1.-2.2.1973, S. 4, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I). Roches erstellte dazu eine Notiz. Polen berief sich erneut auf die 1949 in Aussicht gestellten 2 Mio. Franken an polnischen erblosen Vermögen und gab sich mit den in Aussicht gestellten Fr. 300'000 nicht zufrieden. Zur Frage der Pensionskassegelder wusste Roches auch nichts; vgl. Notiz (Roches) über die Besprechung von zwei Sonderproblemen anlässlich der schweizerisch-polnischen Finanzverhandlungen, Januar 1973, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

560 EPD, Finanz- und Wirtschaftsdienst (Pierre André Nussbaumer) an EPD, Rechtsabteilung (Zoelly), 5.5.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1).

561 EPD, Finanz- und Wirtschaftsdienst (Pierre André Nussbaumer) an schweizerische Botschaft, Warschau, 31.5.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1).

562 Schweizer Botschaft in Warschau (Pascal Frochaux) an Vize-Finanzminister (Marian Krzak), 16.6.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1).

563 Schweizer Botschaft in Warschau an EPD, Finanz- und Wirtschaftsdienst, 15.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

564 Schweizer Botschaft in Warschau (Pascal Frochaux) an polnisches Aussenministerium, 15.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

cherweise auch gegenüber der Schweiz erprobt werden», kommentierte der Schweizer Botschafter, Pascal Frochaux[565].

Mit dem in Abschnitt III.3.e. diskutierten Antrag von EJPD-Vorsteher Kurt Furgler vom 26. Januar 1972 an den Bundesrat war auch die Bestätigung des Vorgehens enthalten, die polnischen «erblosen» Vermögen provisorisch doch in den Fonds zu legen und dann gestützt auf den Bundesratsentscheid vom 20. August 1965 in globo der Polnischen Nationalbank zu überweisen[566]. Zoelly und Diez vom EPD-Rechtsdienst waren mit diesem Vorgehen nun grundsätzlich einverstanden, forderten aber eine explizite Nennung der bestehenden Verpflichtungen der Schweiz gegenüber Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei[567]. Der Bundesrat stimmte dem so ergänzten Antrag des EJPD vom 28. Februar 1972 in Form einer Präsidialverfügung von Bundesrat Nello Celio am 8. März 1972 zu[568].

Damit war der Weg frei, dass nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens 1973 und der Verabschiedung des Bundesbeschlusses über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen erblosen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer am 3. März 1975 die Direktion für Völkerrecht im EPD die Justizabteilung und diese die eidg. Finanzverwaltung anweisen konnte, den Saldo der erblosen polnischen Vermögen, der Fr. 463'954.55 betrug, der Schweizerischen Nationalbank zuhanden der Polnischen Nationalbank gutzuschreiben. Die eidg. Finanzverwaltung überwies den Betrag am 6. August 1975[569], und am 13. August 1975 überreichte die Schweiz Polen eine entsprechende Note[570]. Das polnische Aussenministerium bestätigte mit einer Note vom 30. Dezember 1975 den Empfang der Fr. 463'954.55, wies aber erneut darauf hin, dass die Schweizerische Bankiervereinigung 1949 rund Fr. 2 Mio. in Aussicht gestellt hatte[571]. Die Direktion für Völkerrecht des EPD empfahl, bloss mit einem Hinweis auf frühere Antwortnoten der Schweiz zu reagieren[572], was diese am 11. Februar 1976 tat[573].

Trotz der genannten polnischen Anfragen weigerte sich das EPD somit weiterhin, den polnischen Behörden die an den transferierten vakanten Guthaben ursprünglich Berechtigten zu nennen. Noch wenn die polnische Regierung es gewollt hätte, was anhand der Akten im Schweizerischen Bundesarchiv nicht überprüfbar ist, wäre sie somit nicht in der Lage gewesen, nach allfällig überlebenden Berechtigten zu forschen und ihnen ihre Vermögen auszubezahlen. Es ist aus den Akten im Schweizerischen Bundesarchiv ebenfalls nicht erschliessbar, ob die polnische Regierung den Gegenwert der transferierten «erblosen» Guthaben in Zloty beispielsweise einer jüdischen Hilfsorganisation übergab.

Die Überweisung auf das Konto «N» hatte insofern nichts mehr mit der Entschädigung von enteigneten schweizerischen Interessen in Polen zu tun, als diese seit 1971 vollkommen befriedigt waren. Der Transfer der polnischen «erblosen» Vermögen vergrösserte deshalb vorab den allgemeinen Devisenspielraum der polnischen Regierung.

Die schweizerisch-polnischen Wirtschaftsverhandlungen waren inzwischen seit zwei Jahren abgeschlossen. Am 25. Juni 1973 unterzeichneten die beiden Regierungen ein Abkommen über den Wirt-

---

565 Schweizer Botschaft in Warschau an EPD, 20.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 2001 (E) 1982/58 Bd 463 (C.41.Pol.111.0./1).

566 EJPD, Antrags-Entwurf an Bundesrat, 26.1.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

567 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.2.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

568 Schweizerischer Bundesrat, Präsidialverfügung (Nello Celio), 8.3.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

569 Eidg. Finanzverwaltung (Bernhrad Müller) an EPD, Direktion für Völkerrecht, 6.8.1975, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13/2). Vgl. auch oben, Abschnitt III.3.f.

570 Schweizer Botschaft in Warschau an polnisches Aussenministerium, 13.8.1975, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13. Pol.).

571 Schweizer Botschaft in Warschau an EPD, 6.1.1976, E 2001 (E) 1988/16 Bd 186 (B.42.13.Pol.).

572 Direktion für Völkerrecht (Dumont) an Schweizer Botschaft in Warschau, 23.1.1976, E 2001 (E) 1988/16 Bd 186 (B.42.13.Pol.).

573 Schweizer Botschaft in Warschau an Polnisches Aussenministerium, 11.2.1976, E 2001 (E) 1988/16 Bd 186 (B.42.13.Pol.).

schaftsverkehr und ein gesondertes Abkommen über den Zahlungsverkehr[574]. «Der Inhalt dieser beiden Abkommen entspricht indessen gesamthaft in seinen wesentlichen Zügen durchaus dem Modell, das schon für die bisherigen Verträge massgebend war», schrieb dazu der Bundesrat. Dabei bilde «die Abschaffung des gebundenen Zahlungsverkehrs ihr Kernstück. (...) Die Zahlungen zwischen der Schweiz einerseits, Polen und Ungarn andererseits werden sich inkünftig in freien Schweizerfranken oder in anderen frei konvertierbaren Währungen abwickeln»[575].

10. Die Genehmigung durch die parlamentarischen Kommissionen

Es war der Vize-Direktor der Justizabteilung, Prof. Heinz Hausheer, der in Vertretung von Bundesrat Kurt Furgler vor der nationalrätlichen Kommission die Liquidation des Fonds «erblose Vermögen» vorstellte. Auf die Polenregelung ging er mit keinem Wort ein. Nationalrätin Elisabeth Blunschy stellte aber eine Frage, die Gelegenheit geboten hätte, etwas über die mit Polen und Ungarn getroffenen Sonderregelungen zu sagen. Blunschy stellte fest, «dass es nach den Regeln des internationalen Privatrechtes keine erblosen Vermögen gibt» und warf deshalb die Frage auf, ob «nicht – sobald das vorliegende Geschäft in der Bundesversammlung beraten wird – verschiedene Staaten ihre Ansprüche noch geltend machen wollen?» Hausheer erklärte, «dass der Bundesbeschluss von 1962 dazu diente, die Schwierigkeiten zu vermeiden, die sich durch eine Verweisung des schweizerischen internationalen Privatrechts auf andere Staaten ergeben hätte. Das Erbrecht fremder Staaten wurde ausgeschaltet, so dass man nicht differenzieren musste, welche Staaten die Verantwortung für Verfolgungen zu tragen hatten und welche nicht». Damit schob Hausheer eher das besondere Verhältnis der Schweiz zu Deutschland als jenes zu den von Deutschland überfallenen und besetzten Staaten in den Vordergrund[576]. Dass den Regelungen mit Polen und Ungarn vertraulicher Charakter zukomme, hatte vorgängig bereits Friedrich Moser, der damalige Leiter der EPD-Sektion für Entschädigungsabkommen, in einer Aktennotiz an Hausheer festgehalten[577].

In der ständerätlichen Kommission gab Bundesrat Kurt Furgler hingegen Wernly von der Direktion für Völkerrecht «Gelegenheit, in vertraulicher Weise über die beiden mit Polen und Ungarn getroffenen Vereinbarungen zu orientieren, die eine abweichende Regelung vorsehen». In der Eintretensdebatte kritisierte der Glarner Ständerat Fridolin Stucki, dass man zwei sozialistischen Staaten so weit entgegengekommen sei, erklärte sich aber von den Erläuterungen von Kurt Furgler und Heinz Hausheer befriedigt[578]. Auch im Plenum informierte Furgler in allgemeiner Form über das gewählte Vorgehen, Rückfragen gab es keine. Ständerat Kurt Bächtold (Schaffhausen) dankte der Verwaltung und den beteiligten Banken. Damit war ohne weitere Wortmeldung die parlamentarische Beratung des Bundesbeschlusses über die Verwendung der Fondsgelder beendet[579].

11. Empfehlungen

Es wird auf die Empfehlungen in Abschnitt III.4. verwiesen, die alle im schweizerisch-polnischen Verhältnis wichtigen Fragen aufnehmen.

---

574 Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Volksrepublik Polen (Raymond Probst, Stanislaw Strus), 25.6.1973, BBl 1973 II 212, AS 1973 2264; Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Volksrepublik Polen betreffend den Zahlungsverkehr (Raymond Probst, Marian Krzak), 25.6.1973, BBl 1973 II 217.

575 Bundesrat, Erster Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 10.8.1973, BBl 1973 II 161, hier S. 193f.

576 Protokoll des Nationalrates zur Vorberatung des Bundesbeschlusses über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser, 1.11.1974, E 4111 (A) 1980/13 Bd 162 (Handakten Hausheer).

577 EPD, Sektion Entschädigungsabkommen (Friedrich Moser) an Justizabteilung (Heinz Hausheer), 22.10.1974, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./1).

578 EPD, Direktion für Völkerrecht (Wernly), Aktennotiz für Botschafter Diez, 10.2.1975, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./1).

579 Amtl. Bull. NR 1974 1817-1820; Amtl. Bull. StR 1975 101-104. Vgl. Aktennotiz (Wernly), 4.3.1975, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./II).

V. Das schweizerisch-ungarische Protokoll von 1950 und seine Abwicklung bis 1975

1. Die Bestimmungen über nachrichtenlose Vermögen im schweizerisch-ungarischen Protokoll vom 19. Juli 1950

Wie einleitend erwähnt, setzte die Schweiz nach 1945 vorerst grosse Erwartungen in die Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen zu mittel- und osteuropäischen Ländern[580]. Nach dem Wegfall der für die Schweiz grundlegenden Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland erhoffte sich die Schweizer Handelsdiplomatie eine zumindest teilweise Kompensation nicht zuletzt in Ungarn. Der schweizerisch-ungarische Handel hatte sich zwischen 1939 und 1943 verdreifacht und Ungarn war sowohl import- als auch exportseitig 1943 zum fünftwichtigsten Handelspartner der Schweiz aufgerückt. Nach dem Krieg übte die ungarische Währungsreform vom 1. August 1946 erneut einen günstigen Einfluss auf das Handelsvolumen aus. Im Gefolge der kommunistischen Machtergreifung und Wirtschaftsreformen tauchten zwar in der zweiten Hälfte 1947 erste Rückschläge auf. Dennoch vervierfachten sich die Schweizer Exporte nach Ungarn zwischen 1946 und 1949. Die Schweizer Handelsdiplomatie sah deshalb keinen Grund, aufzugeben. Das Interesse an Abkommen über den Warenaustausch, Zahlungsverkehr und die Entschädigung von verstaatlichten Schweizer Beteiligungen an ungarischen Industriebetrieben und Grundbesitz war um 1950 entsprechend gross[581].

Am 27. und 29. Juni sowie am 19. Juli 1950 unterzeichneten die Verhandlungsdelegationen der schweizerischen und der ungarischen Regierung in Budapest ein elfteiliges Paket von Wirtschaftsvereinbarungen. Teil 10 bildete ein sogenanntes «Verhandlungsprotokoll, samt Briefwechsel, vom 19. Juli 1950», das einleitend festhielt: «Die Verhandlungen, die am 12. Dezember 1949 in Budapest zwischen einer Delegation der schweizerischen Regierung und einer Delegation der ungarischen Regierung aufgenommen worden sind, bezweckten, eine Gesamtregelung aller wirtschaftlichen Probleme, die sich zwischen den beiden Ländern stellen, herbeizuführen. Sie betrafen deshalb neben der Ausgestaltung von Warenaustausch und Zahlungsverkehr die Regelung der aus der Vergangenheit stammenden finanziellen Probleme und die Entschädigung der schweizerischen Vermögenswerte, Rechte, Interessen und Forderungen, welche durch ungarische Verstaatlichungs- oder durch andere Massnahmen, die mit den strukturellen Wandlungen der ungarischen Volkswirtschaft in Verbindung stehen, betroffen worden sind.»[582] Dazu gehörten neben Regelungen wie etwa jener über das aus dem Krieg stammende Golddepot der Ungarischen Nationalbank bei der Schweizerischen Nationalbank von rund 5000 kg[583] auch Bestimmungen über vakante Vermögen ungarischer Nachlasser in der

---

580 Vgl. Abschnitt I.6.

581 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung zu den zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik abgeschlossenen Abkommen betreffend den Warenaustausch, den Zahlungsverkehr sowie die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Ungarn, 31.10.1950, BBl 1950 III 263-291, hier S. 268f.

582 Der Präsident der schweizerischen Delegation (Max Troendle), der Präsident der ungarischen Delegation (Staatssekretär Béla Sulyok), Protokoll der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsverhandlungen, abgeschlossen in Budapest, 19.7.1950, Einleitung, S. 1, E 7110 1976/16 Bd 62 (Abkommenstext). - Der Bundesrat hatte am 20. Januar 1950 folgende schweizerische Verhandlungsdelegation gewählt: Max Troendle, Delegierter für Handelsverträge, Präsident; H. Schneebeli, Handelsabteilung, EVD; Heinz Vischer, EPD; E. Mürner, Direktor der Schweizerischen Verrechnungsstelle; K. Türler, Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins; Peter Aebi, 1. Sekretär Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins; Louis Jeanrenaud, Schweizerischer Bauernverband; vgl. Bundesrats-Sitzung vom 20.1.1950, Auszug aus dem Protokoll, E 7110 1976/16 Bd 62 (Anträge, Instruktionen, Presse). Auf Wunsch von Troendle reisten zudem der Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins, Karl Türler, als Präsidiumsmitglied des Schweizerischen Bankenausschusses sowie der Direktor der Schweizerischen Kreditanstalt, R. Brupbacher, nach Budapest, «um im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftsverhandlungen über ein neues Abkommen zwischen Ihrem Ausschuss in Vertretung der schweizerischen Stillhaltegläubiger einerseits und der ungarischen Nationalbank sowie dem Landesausschuss für Ausländische Kredite in Vertretung der ungarischen Stillhalteschuldner andererseits zu verhandeln.» Vgl. Troendle an Türler und an Brupbacher, 27.12.1949, E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 1).

583 Der Präsident der ungarischen Delegation (Staatssekretär Béla Sulyok) an den Präsidenten der schweizerischen Delegation (Max Troendle), Briefwechsel betreffend Golddepot der Ungarischen Nationalbank, 19.7.1950, Teil 11 der Wirt-

Schweiz. Wörtlich vereinbarten die beiden Delegationen, die schweizerischerseits unter der Leitung von Max Troendle, ungarischerseits unter jener von Staatssekretär Béla Sulyok standen:

«Die ungarische Delegation hat angeregt, es möchten die in der Schweiz vorhandenen Vermögenswerte, welche ungarischen Staatsbürgern zustehen, die ihren letzten Wohnsitz in Ungarn hatten und die ohne Erben zu hinterlassen verstorben sind, auf welche seit dem 20. Januar 1945, Datum des Waffenstillstandes in Ungarn, niemand Anspruch erhoben hat, als in das Eigentum des ungarischen Staates übergegangen betrachtet werden. Diese als Guthaben des ungarischen Staates beanspruchten Aktiven wären auf die ungarische Regierung zu übertragen.

Die ungarische Regierung wäre ihrerseits bereit, diejenigen Personen schadlos zu halten, welche vor Ablauf der Verjährungsfrist nachweisen, dass sie berechtigte Ansprüche auf solche Vermögenswerte erheben können. Im Rechtsstreit zwischen Drittansprechern und schweizerischen Beklagten würde sie die Zuständigkeit der schweizerischen Gerichte anerkennen.

Die schweizerische Delegation hat die ungarische Delegation darauf aufmerksam gemacht, dass nach schweizerischem internationalem Privatrecht Verlassenschaften von Ausländern, mit Ausnahme von in der Schweiz gelegenen Liegenschaften, dem Recht des letzten zivilrechtlichen Wohnsitzes des Erblassers unterstellt sind, sofern das internationale Privatrecht des betreffenden Wohnsitzstaates nicht auf das schweizerische Recht zurückverweist. Da nach Ausführungen der ungarischen Delegation das ungarische Recht nicht auf das schweizerische Recht zurückverweist, unterstehen allfällige in der Schweiz vorhandene Erbschaften ungarischer Staatsbürger, die ihren letzten Wohnsitz in Ungarn hatten, dem ungarischen Recht. Es ist somit den ungarischen Erben anheimgegeben, die in der Schweiz liegenden Vermögenswerte kraft ungarischen Erbrechts herauszuverlangen. Dies gilt auch dann, wenn nach ungarischem Recht, mangels anderen Erben, der ungarische Staat oder eine seiner Institutionen, beispielsweise der sogenannte 'Judenfonds' Erbe ist.

Die sich aus den Umständen, wie die betreffenden ungarischen Staatsbürger verstorben sind, ergebenden praktischen Schwierigkeiten, wie das Vorhandensein solcher Erbschaften ermittelt werden kann, sind der schweizerischen Delegation bekannt. Sie hat deshalb erklärt, dass die zuständigen schweizerischen Staatsstellen in allen Fällen, in welchen ungarischerseits nachgewiesen wird, dass ein ungarischer Staatsbürger, der in Ungarn seinen letzten zivilrechtlichen Wohnsitz hatte, ohne Erben verstorben ist, den ungarischen Behörden im Rahmen des Möglichen behilflich sein werden, nachzuforschen, ob er bei schweizerischen Banken oder Versicherungsgesellschaften Guthaben hinterlassen hat.

Die beiden Delegationen sind übereingekommen, vom Ergebnis solcher Nachforschungen Kenntnis zu nehmen und zu prüfen, was sich gegebenenfalls zur Lösung dieses Problems weiter vorkehren lässt.»[584]

Aus dem Zusammenhang geht zweierlei hervor: Der zitierte Abschnitt III.1. aus dem schweizerisch-ungarischen Protokoll bildete einen integralen, völkerrechtlich verbindlichen Teil der Wirtschaftsverträge vom 27. und 29. Juni sowie vom 19. Juli 1950. Ebenso eindeutig ist, dass die schweizerischen Zusagen betreffend vakanten Vermögen ungarischer Nachlasser nicht speziell mit einem der Verträge, etwa dem Entschädigungsabkommen, verknüpft war. Es erscheint deshalb als wenig sinnvoll, auf die zahlreichen Einzelbestimmungen des ganzen Vertragskomplexes, der elf Teile und zahlreiche Anhänge umfasste, im einzelnen einzugehen[585].

---

schaftsvereinbarungen, E 7110 1976/16 Bd 62 (Abkommenstext). Vgl. EPD, Notiz für Max Troendle betreffend ungarisches Golddepot von Fr. 7,496 Mio., 17.3.1951, E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 2).

584 Der Präsident der schweizerischen Delegation (Max Troendle), der Präsident der ungarischen Delegation (Staatssekretär Béla Sulyok), Protokoll der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsverhandlungen, abgeschlossen in Budapest, 19.7.1950, Kapitel III.1., S. 10f., E 7110 1976/16 Bd 62 (Abkommenstext). Auch in E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 1).

585 Die vorzeitige Unterzeichnung des Abkommens betreffend den Warenaustausch und Zahlungsverkehr am 27.6.1950 ergab sich daraus, dass Ungarn darauf bestand, jegliche Möglichkeit der Zwangsvollstreckung auszuschliessen. Schwei-

Im Vergleich zum schweizerisch-polnischen Briefwechsel von 1949 zur Regelung nachrichtenloser Vermögen fällt auf, dass das entsprechende schweizerisch-ungarische Protokoll eine sehr viel höhere normative Dichte aufwies. So sicherte die ungarische Regierung nicht nur, wie dies die polnische auch tat, ihre grundsätzliche Haftbarkeit gegenüber Besserberechtigten zu, sondern anerkannte gleichzeitig auch die diesbezügliche Zuständigkeit der schweizerischen Gerichte. Zudem auferlegte das schweizerisch-ungarische Protokoll den Schweizer Behörden gegenüber der ungarischen Regierung Informationspflichten, die gegenüber der polnischen nicht bestanden.

Der Bundesrat nahm auf Antrag des Politischen Departementes und des Volkswirtschaftsdepartementes am 28. Juli 1950 vom ganzen schweizerisch-ungarischen Verhandlungspaket in zustimmendem Sinne Kenntnis. Er beauftragte die beiden Departemente mit der Ausarbeitung einer Botschaft, entschied aber, die getroffenen Vereinbarungen nur teilweise zu veröffentlichen. Insbesondere sah er von einer Veröffentlichung des Protokolleintrages über die nachrichtenlosen Vermögen ab. Der Bundesrat hielt fest: «Die ungarische Regierung liess ihr Begehren auf Auslieferung herrenloser in der Schweiz liegender Vermögenswerte, die ursprünglich ungarischen Staatsangehörigen zustanden, fallen. Die ungarischen Behörden werden auf Grund des in der Schweiz liegenden Rechts versuchen, in allen Fällen, in welchen ein Erbrecht des ungarischen Staates gegeben erscheint, auf zivilrechtlichem Wege in den Besitz solcher Erbschaften zu gelangen. Die praktische Schwierigkeit, dass über das Vorhandensein solcher Erbschaften meistens nicht genügend Anhaltspunkte vorhanden sind, besteht aber weiter. Für den Fall, dass die Anstrengungen der ungarischen Regierung ergebnislos bleiben sollten, hat man sich daher schweizerischerseits bereit erklärt, dieses Problem erneut zu erörtern und jedenfalls die Ansprüche der ungarischen Regierung im Endergebnis nicht ungünstiger zu behandeln als unter denselben Voraussetzungen gleiche Ansprüche anderer Regierungen.»[586] In der dürren Pressemitteilung des Bundesrates stand dazu kein Wort[587].

Max Troendle präzisierte gegenüber dem EVD-Vorsteher, Bundesrat Rodolphe Rubattel: «Le qualitatif de 'confidentiel' donné aux protocoles accompagnant les nouveaux accords avec la Hongrie indique simplement qu'ils ne sont pas destinés à être publiés; il ne signifie en aucune manière que ces documents aient un caractère secret.»[588] Der Bundesrat leitete deshalb den zuständigen vorberatenden parlamentarischen Zolltarifkommissionen sämtliche mit Ungarn getroffenen Vereinbarungen einschliesslich vertraulichen Protokollen und Briefwechseln zu[589]. Die nationalrätliche Kommission diskutierte zwar viel über möglichst hohe Schweizer Uhren- und Textilexporte, westliche Restriktionen zur Lieferung von Werkzeugmaschinen nach Oststaaten, die zu erwartende Zahlungsmoral Ungarns in Bezug auf Altschulden und die Entschädigung verstaatlichten Schweizer Besitzes, ging aber auf die Regelungen betreffend den nachrichtenlosen Vermögen mit keinem Wort ein[590]. Nur in der ständerätlichen Kommission kritisierte Melchior Hefti von der demokratischen Partei, die Schweiz sei in Bezug auf nachrichtenlose Guthaben «den Wünschen der Ungarischen Delegation sehr weitgehend entgegengekommen.» Max Troendle spielte in seiner Entgegnung die Zusagen jedoch herunter und

---

zerische Privatpersonen hatten, teils wegen eigener offener Forderungen, teils auf Druck der USA, in der Schweiz liegende Vermögenswerte des ungarischen Staates, der ungarischen Nationalbank sowie ungarischer Nationalunternehmen mit Arrest belegen lassen, vgl. Bundesrats-Sitzung vom 30.6.1950, Auszug aus dem Protokoll. Die bereinigten Warenlisten für das Wirtschaftsjahr 1951 sahen eine Ein- und Ausfuhr von sehr optimistischen 50-55 Mio. Franken vor, vgl. Bundesrats-Sitzung vom 19.6.1950, Auszug aus dem Protokoll, beide in E 7110 1976/16 Bd 62 (Anträge, Instruktionen, Presse), auch in E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 1).

586 Bundesrats-Sitzung vom 28.7.1950, Auszug aus dem Protokoll, E 7110 1976/16 Bd 62 (Anträge, Instruktionen, Presse), auch in E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 1).

587 Bundesrat, Mitgeteilt, schweizerisch-ungarische Wirtschaftsverhandlungen, 30.7.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Anträge, Instruktionen, Presse).

588 Der Delegierte für Handelsverträge (Max Troendle) an den Vorsteher des EVD (Rodolphe Rubattel), 20.10.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Botschaft).

589 Sekretariat der Bundesversammlung, Einladung, Nationalrat, Zolltarifkommission, 31.10.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Botschaft).

590 Compte-rendu de la séance de la Commission des douanes du Conseil national, 14./15.11.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Botschaft), auch in E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 2).

trug eine interpretative Konstruktion vor, die zwar mit dem zitierten Wortlaut der Vereinbarungen wenig, mit zukünftigen Auslegungen des Bundesrates aber sehr viel zu tun hatte: «Anlässlich des Abschlusses des Abkommens über die Nationalisierung mit Polen gaben die Bestimmungen betreffend die Guthaben von in der Schweiz [sic] verstorbenen Polen ohne Erben zu heftiger Kritik Anlass; in Wirklichkeit handelt es sich nur um die Regelung der Transferfrage. Es ist der schweizerischen Delegation gelungen, zu verhüten, dass ähnliche Bestimmungen in die neuen Abkommen mit Ungarn aufgenommen wurden. Man hat sich in dieser Hinsicht darauf beschränkt, einige dem schweizerischen Recht entsprechende Erklärungen abzugeben. Übrigens bildet das Verhandlungsprotokoll keinen Bestandteil des Abkommens»[591]. In der Folge entwickelte sich auch in der Öffentlichkeit eine Kontroverse um den schweizerisch-ungarischen Protokolleintrag[592].

Ungarn hatte der Frage der nachrichtenlosen Vermögen von Anfang an grosse Bedeutung zugemessen. Schon bald nach der Aufnahme der Wirtschaftsverhandlungen mit der Schweiz erschien im März 1950 in der Ungarischen Presse unter dem Titel «Herrenlose Vermögen in der Schweiz» ein langer Artikel, der davon ausging, dass Fluchtkapital von ungarischen «Kapitalisten» im Umfang von «Hunderten von Millionen Schweizer Franken» in Zürich auf Nummernkonten lägen, «Vermögen, welches die Erben umsonst suchen oder für das sich nie ein Erbe melden wird»[593]. Der Druck auf die Verhandlungen erhöhte sich, nachdem der Zürcher Nationalrat Werner Schmid vom Landesring der Unabhängigen Bundesrat Max Petitpierre darauf aufmerksam gemacht hatte, dass auch das in New York erscheinende «Morgen-Journal» und das «Israelische Wochenblatt» berichteten, eine ungarische Handelsdelegation habe die Auslieferung der in der Schweiz liegenden Vermögen der ermordeten ungarischen Juden gefordert[594]. Tatsächlich überreichte zwei Wochen später die ungarische Delegation der schweizerischen eine entsprechende diplomatische Note[595], nachdem die ungarische Delegation bereits mündlich verschiedene Male das Begehren vorgetragen hatte, einen «Polenbrief» zu erhalten, wie Max Troendle nach Bern berichtete[596]. Auf der anderen Seite teilte Charles H. Owsley von der US-Gesandtschaft in Bern Zoelly vom EPD-Rechtsdienst die Befürchtung der Alliierten mit, die Schweiz könnte Ungarn ähnliche Zugeständnisse machen wie Polen. Nach den Schätzungen der

---

591 Compte-rendu de la séance de la Commission des douanes du Conseil des Etats, 11.11.1950, S. 6 und 9, E 7110 1976/16 Bd 62 (Botschaft), auch in E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.111.0. Bd 2).

592 Werner Kägi: So kann es nicht mehr weitergehen, in: Basler Nachrichten, Nr. 368, 30.8.1950; entgegnet von Rudolf Bindschedler: Das schweizerisch-ungarische Entschädigungsabkommen und die Rechtsstellung der Ausländer, in: Schweizerische Juristen-Zeitung, H. 19, 1950.

593 Budapester Zeitung «Haladas» (Fortschritt), 2.3.1950, übersetzt und übermittelt von Schweizerische Gesandtschaft (Bieri) an EPD, Presse- und Informationsdienst, 9.3.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen).

594 Nationalrat Werner Schmid an Bundespräsident Max Petitpierre, 12.5.1950; EPD, Politische Angelegenheiten (Zehnder) an Werner Schmid, 17.5.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen) und auch E 2001 (E) 1970/217 Bd 209 (B.42.13/U'Ch.1. Anfragen Privater).

595 Ungarische Delegation, Aide-Mémoire betreffend ungarische Guthaben in der Schweiz, die in ungarisches Staatseigentum übergegangen sind, an schweizerische Delegation, Budapest, 26.5.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen).

596 Der Leiter der schweizerischen Verhandlungsdelegation (Max Troendle), Budapest, an EPD, Politische Angelegenheiten, 29.5.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen). Troendle dürfte sich darauf bezogen haben, dass Trojanovits in der Unterkommission Finanzen am 17.4.1950 gefordert hatte d'«examiner la question des biens privés hongrois en Suisse»; vgl. Compte-rendu (Dominicé), Négociations économiques hungaro-suisses, troisième phase, sous-commission financière, 17.4.1950, S. 1, E 7110 1976/16 Bd 62 (Interne Sitzungsprotokolle, sous-commission financière). Der äusserst rudimentäre Protokolleintrag belegt einmal mehr den geringen Stellenwert, den diese Frage in den Augen der Schweizer Delegation einnahm. Die ganze Argumentation ist erst später aufgebaut worden. So geht aus verschiedenen erbrechtlichen Anfragen aus dem Jahre 1947 hervor, dass zumindest die Justizabteilung damals keine Kenntnis über das geltende ungarische Recht besass; vgl. Anwaltsbüro Georges Bollag, Ignaz Herzfeld (P. Fischer) an EJPD, 25.1.1947; Justizabteilung an Anwaltsbüro Georges Bollag, Ignaz Herzfeld, 31.1.1947; Anwaltsbüro Albert Züblin, Albert Ammann (A. Züblin) an EJPD, 24.7.1947; Justizabteilung an Anwaltsbüro Albert Züblin, Albert Ammann, 1.8.1947; Anwaltsbüro Graziano Papa an EJPD, 16.8.1947; Justizabteilung an Anwaltsbüro Graziano Papa, 16.8.1947, E 4110 (A) -/33 Bd 44 (J.34.Ungarn).

Alliierten beliefen sich «die auf ungarische Opfer zurückgehenden herrenlosen Erbschaften auf 15 Millionen Franken»[597].

Emanuel Diez hatte noch versucht, den vom internationalen Privatrecht gegebenen Erbanspruch des ungarischen Staates in Frage zu stellen, indem er auf die Verpflichtung Ungarns hinwies, nachrichtenlose Vermögen von Naziopfern Verfolgtenorganisationen zur Wiedergutmachung auszuhändigen. Sowohl die ungarische als auch die rumänische Regierung hatten sich in ihren in Paris am 10. Februar 1950 unterzeichneten Friedensverträgen in Artikel 27 bzw. Artikel 25 zu entsprechenden Massnahmen verpflichtet. Emanuel Diez erachtete es grundsätzlich als «wünschenswert, dass sich die Bankiervereinigung entschliessen könnte, den ungarischen Behörden gegenüber zu erklären, dass sie bei der Auffindung von ungarischem erblosem Vermögen in der Schweiz behilflich sein wolle und dass sie insbesondere für genaue Prüfung konkreter Anfragen im Einzelfall sorgen werde.» Zwar sollte gemäss Diez «wenn immer möglich, eine besondere Abmachung über die erblosen ungarischen Vermögen unterbleiben.» Erscheine aber «eine derartige Regelung als unumgänglich, so müsste sie auf alle Fälle dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden»[598]. Max Troendle erwirkte in Budapest vorerst einen Aufschub in dieser Frage[599] und entwarf dann entlang der von Diez skizzierten Vorschläge aber selbst jenen Protokolleintrag, der die Zustimmung der ungarischen Delegation fand[600]. Nur in Klammer sei die Vermutung ausgesprochen, dass diese Vorgänge dazu beigetragen haben dürften, dass Carl Lutz, der 1944 in Budapest zahlreichen Juden das Leben gerettet hatte, bis 1958 auf seine Rehabilitierung warten musste[601].

2. Die Behandlung der nachrichtenlosen Vermögen ungarischer Staatsbürger, 1952 bis 1962

Die Frage der vakanten Vermögen entzündete sich 1952 erneut an einem Aide mémoire, das die Ungarische Gesandtschaft in Bern direkt an den Schweizerischen Bankverein (SBV) gerichtet hatte. Sie bezog sich auf eine Unterredung des Ungarischen Finanzministeriums mit SBV-Generaldirektor Karl Türler, rief die Schweizer Versprechungen von 1950 an und erbat von der Schweizerischen Bankiervereinigung Unterstützung, um die Konten der im Krieg umgekommenen *Miksa M. Fehér* beim Bankhaus J. Baer, *Gyula Neumann* beim SBV sowie *Mor Apfel und Pal Gluck* bei der Schweiz. Bankgesellschaft (SBG) freizubekommen. Legationsrat Heinz Vischer von der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen im EPD brachte trotz Bankgeheimnis bei den betroffenen Banken folgendes in Erfahrung: Fehér unterhalte bei der Bank J. Baer tatsächlich ein Konto, sei aber nach Westdeutschland emigriert und keineswegs umgekommen. Gyula Neumann besitze bei der Spar- und Leihkasse in Bern ein Sparheft, wobei aber die im ungarischen Aide-mémoire angegebene Sparheftnummer und der Vorname nur «fast» stimmten. Der SBG war ein Mor Apfel unbekannt, ebenso ein Pal Gluck; es bestünden aber Einlagen auf den Namen Glück. Für Vischer stellte sich die Frage, «was eigentlich schweizerischerseits zu tun ist. In allen diesen Fällen haben die ungarischen zuständigen Behörden die Verlassenschaften von Amtes wegen eröffnet und Notare mit ihrer Abwicklung beauftragt. Diese wandten sich an die Bankiervereinigung, welche ihnen angeraten haben soll, nicht zu antworten (dies ist die Auskunft, welche mir Herr. Dir. Dr. Albisetti von der Spar- und Leihkasse gegeben hat).» Vischer befürchtete, dass die Ungarn «binnen kurzem» sich auch an das EPD wenden könnten[602].

---

597 Gesandtschaftsattaché Paul Rudolf Jolles, Notiz für Minister Walter Stucki, 2.5.1950, E 2801 1968/84 Bd 98 (W.45).

598 EPD, Rechtsdienst (Emanuel Diez), an Minister Max Troendle, 13.6.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen).

599 Compte-rendu (Dominicé), Négociation économiques hungaro-suisses, quatrième phase, première séance plénière, 22.6. 1950, S. 5f., E 7110 1976/16 Bd 62 (Interne Sitzungsprotokolle, Plenarsitzungen).

600 Verhandlungsprotokoll [erblose Vermögen], Schweizerischer Entwurf, 28.6.1950, E 7110 1976/16 Bd 62 (Erblose Vermögen).

601 Vgl. oben, Abschnitt III.2.

602 Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (Heinz Vischer) an KNE-Präsident Minister Max Troendle, 3.6. 1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

Das EPD erstellte einen als «streng vertraulich» bezeichneten Briefentwurf an die Schweizerische Bankiervereinigung, worin es den Wortlaut des schweizerisch-ungarischen Protokolleintrages mitteilte, auf die Information hinwies, die Bankiervereinigung «habe ausdrücklich davon abgeraten, die ungarischen Anfragen zu beantworten» und festhielt: «Für den Fall, dass Ihre Vereinigung in der Tat eine derartige Empfehlung an Ihre Mitglieder gerichtet hat, ist festzuhalten, dass dieses Vorgehen dem Sinn des eingangs erwähnten Protokolltextes widerspricht.» Bevor dieser Brief an die Bankiervereinigung ging, holte Troendle noch die Stellungnahme von SBV-Generaldirektor Karl Türler ein[603]. Türler erklärte sich einverstanden und erteilte darüber hinaus bereitwillig Auskunft über das SBV-Konto Nr. 50352, das aber nicht auf Gyula Neumann, sondern *Laszlo Neumann* laute. Dieser habe das Konto 1932 von Ungarn aus eröffnet und sich 1935 von London aus fast das ganze Guthaben wieder ausbezahlen lassen. Türler überliess es Troendle, die ungarische Regierung über das Restguthaben von Fr. 66.90 zu unterrichten[604]. Auf Wunsch von Troendle[605] ging das Schreiben am 23. Juli 1952 an die Schweizerische Bankiervereinigung[606]. Diese sprach von einem «Missverständnis», verneinte, Empfehlungen abgegeben zu haben, betonte aber, «dass die Schweizerbanken Anfragen aus Ländern hinter dem Eisernen Vorhang ganz allgemein mit grösster Vorsicht behandeln». Im Falle weiterer ungarischer Begehren wünschte die Bankiervereinigung, das EPD solle selbst an betroffene Banken gelangen[607]. Troendle ersuchte das EPD, die entsprechenden Abklärungen sofort einzuleiten, damit an den bevorstehenden Commission-mixte-Verhandlungen mit Ungarn Auskunft gegeben werden könne[608], und informierte entsprechend auch den Schweizer Gesandten in Budapest[609]. Die von Rossetti durchgeführten weiteren Erkundigungen ergaben aber keine neuen Erkenntnisse[610]. Soweit ersichtlich, scheint die ungarische Delegation anlässlich der sich anschliessenden Zusammenkunft der schweizerisch-ungarischen Regierungskommission das Thema der nachrichtenlosen Vermögen nicht mehr aufgebracht zu haben[611].

Erst die Diskussionen um den Meldebeschluss von 1962 führten dazu, dass die ungarische Diplomatie die Schweiz wieder an ihre Versprechungen von 1950 erinnerte. Am 10. Januar 1962 überbrachte Gesandtschaftsrat Lajos Rác von der Gesandtschaft der Volksrepublik Ungarn in Bern dem EPD eine Verbalnote. Sie forderte unter Verweis auf das Protokoll von 1950 Unterstützung bei der Suche nach nachrichtenlosen Vermögen von verschollenen ungarischen Staatsbürgern[612]. Der EPD-Rechtsdienst versprach Rác anlässlich einer mündlichen Unterredung, die Angelegenheit zu prüfen. Nochmals betonte Rác zudem sein generelles Interesse an vertieften kulturellen und Handelsbeziehungen mit der Schweiz und dem raschen Abschluss eines Luftfahrtabkommens[613]. Die Frage der nachrichtenlo-

---

603 Max Troendle an den Schweizerischen Bankverein (Generaldirektor Karl Türler), 2.7.1952; Beilage Entwurf EPD an Schweizerische Bankiervereinigung, 2.7.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

604 Schweizerischer Bankverein (Generaldirektor Karl Türler) an den Delegierten für Handelsverträge (Max Troendle), 8.7. 1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

605 Der Delegierte für Handelsverträge (Troendle) an EPD, Dienst für Finanz- und Wirtschaftsfragen (Rossetti), 16.7.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

606 EPD, Politische Angelegenheiten (Jean Decroux) an Schweizerische Bankiervereinigung, 23.7.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

607 Schweizerische Bankiervereinigung, der Präsident (Türler) an EPD, Politische Angelegenheiten, 13.8.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

608 Der Delegierte für Handelsverträge (Troendle) an EPD, Politische Angelegenheiten, 20.8.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

609 Der Delegierte für Handelsverträge (Troendle) an die schweizerische Gesandtschaft in Budapest, 4.9.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Protokoll vom 28.3.1953).

610 EPD (Rossetti), Notiz an Minister Troendle, 6.9.1952, E 7110 1976/16 Bd 63 (Angeblich bei schweiz. Banken vorhandene Guthaben).

611 Vgl. die gut durchdokumentierten Unterlagen zu der 2. Zusammenkunft der schweizerisch-ungarischen Regierungskommission vom 17.9.-8.10.1952 in Budapest, E 7110 1976/16 Bd 63 (Protokoll vom 28.3.1953). Präsident der schweizerischen Delegation war Gesandtschaftssekretär Fred Bieri, Präsident der ungarischen Delegation Szilagyi.

612 Botschaft der Volksrepublik Ungarn in Bern an EPD, 10.1.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

613 EPD (JR), Besuchsnotiz, 13.1.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

sen Vermögen erhielt nun auch in Ungarn selbst neue Aktualität. Ungarische Ansprecher wandten sich direkt an die Schweizer Gesandtschaft in Budapest, die solche Anfragen an die schweizerische Bankiervereinigung weiterleitete. Diese teilte der Schweizerischen Gesandtschaft in Ungarn über diplomatischen Kurier am 5. April 1962 einmal mehr mit, unter welchen Voraussetzungen sie solche Anfragen überhaupt zu behandeln bereit sei[614].

Im August 1962 erkundigte sich der 1. Sekretär der Botschaft Israels in Bern, Shatil, warum die Schweiz im Meldebeschluss Art. 14, Abs. 2 staatsvertragliche Regelungen vorbehalte. Henri Zoelly informierte Shatil in allgemeiner Form über die Zusicherungen an Polen und Ungarn. Die Schweiz werde sich an die Abmachungen halten und habe im übrigen Polen bereits ausbezahlt. Im Falle Ungarns sei die Frage überhaupt nicht praktisch geworden. Shatil erklärte, er wolle sich nicht in innere Angelegenheiten der Schweiz einmischen. Es gelte aber zu verhindern, dass die in Israel lebenden Verwandten von Naziopfern aus Osteuropa durch die Gesetze der betreffenden Oststaaten geschädigt würden. Shatil argumentierte, die Zusagen an Polen und Ungarn seien vom Vorbehalt in Art. 14.2 nicht betroffen, und bat, diese Rechtsfrage abzuklären[615].

Die ganze Angelegenheit kam aber nicht recht voran. Spätestens mit dem Einmarsch der Sowjetunion in Ungarn 1956 hatten sich die schweizerisch-ungarischen Beziehungen stark verschlechtert. Erst 1963 trat wieder eine deutliche Verbesserung ein. Worin diese bestand, soll im folgenden Abschnitt verdeutlicht werden.

3. Die Wiederaufnahme der Entschädigungsverhandlungen 1963 und die «erblosen» Vermögen als ungarische Gegenforderung

Die Abwicklung der am 12. Dezember 1950 ratifizierten[616] und am 30. Januar 1951 definitiv in Kraft getretenen schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsabkommen geriet rasch ins Stocken. Die Umschuldung der ungarischen Verpflichtungen in der Schweiz kam nicht voran, und die seit Mai 1951 stark rückläufigen ungarischen Lieferungen nach der Schweiz warfen unter den Bedingungen des gebundenen Zahlungsverkehrs die Frage auf, ob die spärlichen Clearingmittel eher für schweizerische Exporte oder für den Rückkauf alter Obligationenschulden zu verwenden seien[617]. Die Exporteure waren insofern im Vorteil, als sie damals noch erhebliche Geschäfte ausserhalb des Clearingverkehrs abwikkeln konnten, da eine gewisse Schicht in Ungarn weiterhin über reichlich freie Devisen verfügte[618]. Die anhaltenden Verzerrungen in der Handelsstruktur – die Schweiz war vorab an möglichst hohen Uhren- und Textilexporten interessiert, während Ungarn eher Werkzeugmaschinen und andere hochtechnologische Investitionsgüter nachfragte – führten 1953 und 1955 zu Anpassungen der Warenlisten[619]. Zwar blieben die tatsächlichen Handelsvolumen lange weit unter den Erwartungen. Trotzdem

---

614 SBV (Oetterli, Lusser) an Schweizerische Gesandtschaft in Ungarn (Hans Müller), 5.4.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

615 Aktennotiz Zoelly, Besuch des 1. Sekretären der Botschaft Israels in Bern (Z. Shatil), 13.8.1962, E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13/3).

616 Bundesbeschluss über die Genehmigung der zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik abgeschlossenen Abkommen betreffend den Warenaustausch, den Zahlungsverkehr sowie die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Ungarn, 12.12.1950, AS 1950 1499. Die Abkommenstexte sind publiziert in AS 1950 587 und 711 (SR 0.981.941.8).

617 Vgl. die Protokolle und Aktennotizen zu den schweizerisch-ungarischen Besprechungen, 27.1.-5.2.1951, 18.6.1951, 19.11.1951, E 7110 1976/16 Bd 63 (Finanzbesprechungen mit Ungarn 1951), und zur Anpassung der Warenlisten jene der gemischten Regierungskommission, 18.9.-25.10.1951, sowie Schweizerischer Bundesrat, Auszug aus dem Protokoll, 2.11.1951, E 7110 1976/16 Bd 63 (Gemischte Regierungskommission).

618 Schweizer Branchenverbände und Firmen wie Chambre Suisse de l'Horlogerie, La Chaux-de-Fonds (Geiser), Eterna S.A., Grenchen (Gerber) und Pignon S.A., Ballaigues (Bourgois) bestätigten am 10.1.1951 erfolgreiche «Hors-Clearing-Geschäfte» anlässlich eines Gesprächs des Schweizer Gesandtschaftssekretärs in Ungarn (F. Bieri) bei der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung in Lausanne, 3.2.1951, E 2001 (E) 1967/113 Bd 737 (C.41.Ho.100.0.).

619 Vgl. die Genehmigung des am 28.3.1953 unterzeichneten Protokolls der 2. Zusammenkunft der schweizerisch-ungarischen Regierungskommission an der Bundesrats-Sitzung vom 17.4.1953, Auszug aus dem Protokoll, E 7110 1976/16 Bd 63 (Protokoll vom 28.3.1953).

blieben die in den fünfziger Jahren vereinbarten Kontingente, von einer gemischt schweizerisch-ungarischen Regierungskommission regelmässig überprüft und den Bedürfnissen angepasst, bis zum Abschluss eines neuen Wirtschaftsvertrages am 30. Oktober 1973[620] in Kraft. Der gemischten Regierungskommission gelang es an ihren jährlichen Treffen, alle jeweils aktuellen schweizerisch-ungarischen Handels- und Finanzfragen erfolgreich zu klären, mit Ausnahme offener Entschädigungsforderungen[621]. Seit 1953 stellte die Schweiz vergeblich das Begehren, es seien auch die nach Abschluss des Entschädigungsabkommens in Ungarn neu verstaatlichten Liegenschaften von Schweizer Eigentümern abzugelten[622].

Erst Anfang der siebziger Jahre zeigte Ungarn Bereitschaft, über diese Frage zu verhandeln. Hintergrund bildete das im einleitenden Kapitel erwähnte starke Interesse verschiedener Staatshandelsländer, die inzwischen über 20 Jahre alten Wirtschaftsverträge mit der Schweiz zu modernisieren und das veraltete Clearing durch die freie Konvertibilität der Währung zu ersetzen[623]. 1967 wickelten neben der Schweiz nur noch Österreich und Finnland den Zahlungsverkehr mit Ungarn in Form des Clearing ab. In Ungarn war man sich aber bewusst, dass ohne Klärung der immer noch offenen Entschädigungsfrage mit der Schweiz wohl kein neues Wirtschaftsabkommen auszuhandeln war[624].

Der ungarische Präsidialrat hatte am 17. Februar 1952 in der Verordnung Nr. IV das Eigentum bestimmter Hausliegenschaften und weitere Grundbesitzrechte auf den ungarischen Staat übertragen. Die Verhandlungen über die Entschädigung der von diesen Massnahmen betroffenen schweizerischen Vermögensinteressen begannen im Jahre 1955[625], waren aber infolge der Ereignisse von 1956 unterbrochen worden und konnten erst am 11. Juni 1963 im Zuge der Entspannung der schweizerischen Beziehungen zu Ungarn wieder aufgenommen werden[626]. Seit Frühjahr 1963 flog die ungarische Fluggesellschaft Malev wieder regelmässig Zürich an, und der Präsident der ungarischen Handelskammer, Oedoen Kallos, äusserte anlässlich seines Besuches in der Schweiz seinen Wunsch, die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen und zu diesem Zweck auch die Entschädigungsfrage zu lösen[627]. Beim Gegenbesuch in Budapest überzeugte sich eine grössere Delegation von Vertretern Schweizerischer Behörden, von Wirtschaftsverbänden und Fremdenverkehrkreisen unter der Leitung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung von den neuen Möglichkeiten[628]. Auch der Bundesrat nahm die «in der Volksrepublik herrschende 'Tauwetter-Lage'» zur Kenntnis. Er setzte am 16.

---

620 Abkommen vom 30.10.1973 über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik, AS 1973 2261; Protokoll betreffend den Zahlungsverkehr zum Abkommen über den Wirtschaftsverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik, 30.10.1973, AS 1973 2264, beide in Kraft getreten durch Notenaustausch am 1.1.1974.

621 Vgl. die Protokolle der 2. Zusammenkunft, 28.3.1953, 3. Zusammenkunft, 7.10.1955, 4. Zusammenkunft, 23.10.1956, 5. Zusammenkunft, 29.10.1957, 6. Zusammenkunft, 24.10.1958, 7. Zusammenkunft, 19.10.1959, 8. Zusammenkunft, 3.11.1960, 9. Zusammenkunft, 10.10.1961, E 7110 1976/16 Bd 63. 15. Zusammenkunft, 29.9.1967, E 2001 (E) 1978/84 Bd 769 (C.41.Ho.111.0.). 18. Zusammenkunft, 9.11.1970, 19. Zusammenkunft, 7.11.1971,

622 Vgl. die Genehmigung des am 28.3.1953 unterzeichneten Protokolls der 2. Zusammenkunft der schweizerisch-ungarischen Regierungskommission an der Bundesrats-Sitzung vom 17.4.1953, Auszug aus dem Protokoll, E 7110 1976/16 Bd 63 (Protokoll vom 28.3.1953).

623 Vgl. oben, Abschnitt I.6.

624 Botschaft der Schweiz in Ungarn (Fuchss), Aktennotiz zu einem Höflichkeitsbesuch beim ungarischen Finanzminister, 6.12.1967, E 2001 (E) 1978/84 Bd 769 (C.41.Ho.111.0.).

625 Ein Auszug aus dem Sitzungsprotokoll der Verhandlungen in Budapest im Januar und Juni 1955 zwischen der Schweiz (Frey) und Ungarn (Rooz) findet sich in E 2001 (E) 1978/84 Bd 762 (B.51.358.Ho.0.3.).

626 Die am 11.6.1963 in Budapest wiederaufgenommenen Nationalisierungsverhandlungen standen schweizerischerseits unter der Leitung von Antonio Janner, Chef Politischer Dienst Ost; der Delegation gehörten ferner Emanuel Diez und Roger Bär, beide EPD, Rechtsdienst, sowie Hans Müller, Erster Gesandtschaftssekretär der Schweiz in Ungarn, an. Vgl. EPD, Chef Politischer Dienst Ost (Antonio Janner), Notiz, 4.5.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 769 (C.41.Ho.111.0.). Siehe auch Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über das Abkommen mit der Ungarischen Volksrepublik betreffend die Abgeltung schweizerischer Interessen, 16.5.1973, BBl 1973 I 1418.

627 A.T.S.: Les relations commerciales entre la Suisse et la Hongrie, in: Journal de Genève, 14.3.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 769 (C.41.Ho.111.0.).

628 Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (Richard Schertfeger), Vertraulicher Bericht über die Reise nach Ungarn, 27.4.-1.5.1963, E 2001 (E) 1978/84 Bd 769 (C.41.Ho.111.0.).

Juli 1963 zur endgültigen Erledigung der Entschädigungsfrage den interessierten schweizerischen Eigentümern zur Anmeldung ihrer Ansprüche eine Frist an, der Verwirkungscharakter zukam[629], und das EPD entschloss sich, den bisher vakant gehaltenen Botschafterposten in Budapest wieder zu besetzen[630].

Anlässlich der zweiten Verhandlungsrunde vom 4.-14. Februar 1964 bereinigten die beiden Verhandlungsdelegationen ihre gegenseitigen Forderungen. Die Schweiz forderte Entschädigung für 362 Fälle von verstaatlichen Schweizer Liegenschaften in Ungarn (Liste A), während Ungarn seinerseits schliesslich 16 Gegenforderungen stellte (Liste B), darunter im Bereich der nachrichtenlosen Vermögen[631]. Die Idee, die Entschädigungsforderungen der Schweiz mit den Erbansprüchen des ungarischen Staates in Beziehung zu setzen, stammte von ungarischer Seite. Dieses Vorgehen entsprach aber durchaus dem auch von schweizerischer Seite als üblich empfundenen Verhandlungsstil: Forderungen der einen Seite werden eine Vielzahl von mehr oder weniger berechtigten Gegenforderungen entgegengestellt.

4. Abgeltung statt Überweisung: Die Bundesratsentscheide vom 17. November 1964 und 27. August 1965

Erst das gegenseitige starke Interesse an einer Modernisierung und Vertiefung der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsbeziehungen, was eine Bereinigung der Schweizer Entschädigungsforderungen voraussetzte, machte den Weg für neue Gespräche über vakante Guthaben ungarischer Staatsbürger in der Schweiz frei. Bis dahin hatte die Schweizer Regierung vor dem Hintergrund des Kalten Krieges das 1950 eingegangene Versprechen ignoriert und war auf die verschiedenen Interventionen Ungarns – die letzte bestand in der erwähnten Verbalnote vom 10. Januar 1962 – nicht eingegangen (vgl. oben, Abschnitt V.2.).

Mit der Aufnahme der Entschädigungsverhandlungen, die ihrerseits am Anfang einer Gesamterneuerung der schweizerisch-ungarischen Wirtschaftsverträge standen, wurde die Frage der vakanten Vermögenswerte wieder aktuell. Bereits am allerersten Verhandlungstag der ersten Verhandlungsrunde, die vom 11. bis 18. Juni 1963 in Budapest stattfand, teilte der Leiter der ungarischen Verhandlungsdelegation, Károly Réti, die Befürchtung seiner Regierung mit, der Meldebeschluss von 1962 könnte die ungarischen Ansprüche, die die Schweiz 1950 anerkannt hatte, gefährden[632]. Der Leiter der schweizerischen Delegation, Antonio Janner, erklärte sich sofort bereit, entsprechende Gegenforderungen sachlich zu prüfen[633]. Bis zur kommenden Verhandlungsrunde, die am 4. Februar 1964 in Bern beginnen sollte, wollten die beiden Delegationen die gegenseitigen Forderungslisten prüfen und auf diplomatischem Wege bereinigen. Während die Schweiz die Listen des in Ungarn verstaatlichten schweizerischen Liegenschaftsbesitzes ergänzte und eine erste monetäre Bewertung vornahm, präzisierte die ungarische Delegation die Liste mit ihren Gegenforderungen.

In diesem hier nicht weiter zu untersuchenden Kontext fasste die ungarische Delegation in einer diplomatischen Note vom 18. Dezember 1963 ihre an die Schweiz gerichtete Gegenforderung betreffend vakanten Vermögenswerten in vier Punkten zusammen:

---

629 Bundesrats-Sitzung vom 16.7.1963, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 762 (B.51.358.Ho.0.1.). EPD: Aufruf zur Anmeldung schweizerischer Interessen an Liegenschaften in Ungarn, Juli 1963, BBl 1963 II 199, auch in neun Tageszeitungen erschienen (vgl. etwa Der Bund, 21.7.1963, Nr. 305) und am 16.7.1963 den schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland zu Handen der Auslandschweizer mitgeteilt.

630 Ab 1964 wirkte Adalbert Koch als ausserordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Schweiz in Budapest.

631 Protokoll der vom 4.-14.2.1964 in Bern abgehaltenen schweizerisch-ungarischen Verhandlungen zur Regelung der noch offenen vermögensrechtlichen Fragen (Antonio Janner, Károly Réti), E 2001 (E) 1978/84 Bd 762 (B.51.358.Ho.0.1.). Vgl. auch den von schweizerischer Seite zusammengestellten Aktennachweis, Nationalisierungsverhandlungen mit Ungarn, ungarische Gegenforderungen, 25.6.1969.

632 Protokoll über die 1. Sitzung der schweizerisch-ungarischen Entschädigungsverhandlungen, Budapest, 11.6.1963, S. 5, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

633 Protokoll über die 2. Sitzung der schweizerisch-ungarischen Entschädigungsverhandlungen, Budapest, 13.6.1963, S. 1, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

1. «Im Interesse der ungarischen Erben wäre in den Ausführungsbestimmungen die Meldestelle verpflichtet, die Angaben über bei ihr angemeldete Vermögen von Personen, die ihren letzten Wohnsitz in Ungarn gehabt haben, oder dies vermutet werden kann, einer Abwicklungsstelle in Ungarn mitzuteilen. Die Abwicklungsstelle in Ungarn hätte die Aufgabe, ungarischen überlebenden Rechtsnachfolgern in der Geltendmachung ihrer Erbansprüche auf Grund des Erlasses in sprachlichen und fachlichen Schwierigkeiten und in der Besorgung der erforderlichen Beweise behilflich zu sein.»
2. Art. 12 Abs. 1 des Meldebeschlusses, der vakante Vermögen ohne natürliche Erben einem schweizerischen Fonds zuweist, stehe «in Widerspruch zu der geltenden Gesetzgebung in der Schweiz, wonach der Anspruch des ungarischen Staates auf die in der Schweiz liegenden 'erblosen' Vermögenswerte von Personen, die ihren letzten Wohnsitz in Ungarn hatten, besonders wenn Ungarn zugleich ihr Heimatstaat war, anerkannt werde.» Den Erbanspruch des ungarischen Staates habe die schweizerische Regierung im übrigen 1950 ausdrücklich anerkannt. «Der ungarische Staat ist demzufolge zu entschädigen, da in der Schweiz das Verbot der entschädigungslosen Enteignung ausländischer Vermögenswerte als ein Satz des geltenden Völkerrechts allgemein anerkannt wird.»
3. Die ungarische Regierung erhob Anspruch auf einen Teil des Fonds entsprechend dem vermutlichen Anteil vakanter Guthaben aus Ungarn. Dabei sei es «dem ungarischen Staat zu überlassen zu entscheiden, ob und in welcher Weise [er] die erblosen Vermögen zur Unterstützung der Verfolgten des Nationalsozialistischen Regimes heranziehen wird.»
4. «Der Bundesbeschluss vom 20.12.1962 bezieht sich nur auf die erblosen Vermögen eines Personenkreises. In Ermangelung einer gesetzlichen Regelung der weiteren erblosen Vermögen wird ungarischerseits eine zwischenstaatliche Regelung dieser Frage vorgeschlagen.»[634]

Der Leiter des EPD-Rechtsdienstes, Emanuel Diez, stellte anlässlich der zweiten Verhandlungsrunde im Februar 1964 klar, dass der Bundesbeschluss nicht Interessenten aufforderte, allfällige Ansprüche geltend zu machen, sondern die Vermögensverwalter, nachrichtenlose Vermögen anzumelden. Die Verwendung der Fondsgelder sei noch offen. Als «berechtigt» bezeichnete Diez aber die ungarische Bemerkung zu Art. 12 des Meldebeschlusses, der tatsächlich allfällige Erbansprüche ausländischer Staaten übergehe. In seiner Entgegnung forderte Károly Réti eine «authentische» Interpretation, wonach Art. 15 des Meldebeschlusses (Vorbehalt staatsvertraglicher Regelungen) so zu verstehen sei, dass er Art. 12 im Verhältnis zu Ungarn aufhebe; andernfalls entstehe ein Widerspruch zu Ziffer III des Protokolls der ungarisch-schweizerischen Wirtschaftsverhandlungen vom 19. Juli 1950. Réti erwähnte die Absicht Ungarns, ein staatliches Organ einzusetzen und zu beauftragen, Erbberechtigte aufzufinden. Er lud entsprechend die schweizerische Meldestelle ein, diesem Organ alle mit Ungarn zusammenhängenden Vermögenswerte zu melden. Er sehe nicht, wie die Schweiz die Anspruchsberechtigten finden wolle, ohne irgendwie mit ausländischen Stellen und Organisationen zusammenzuarbeiten. Auch mit Deutschland habe Ungarn in einer bilateralen Vereinbarung festgelegt, wie das Erhebungsverfahren betreffend Entschädigung von Opfern medizinischer Versuche durchzuführen sei. Réti wiederholte zudem den Anspruch der ungarischen Volksrepublik auf einen Teil des Fonds. Ferner erkundigte er sich nach dem geplanten Verfahren für jene nachrichtenlosen Vermögenswerte, die nicht unter die Definitionen des Meldebeschlusses fielen, darunter Vermögen von juristischen Personen, von Kriegsopfern, aber auch der letzten ungarischen Regierung, die vor dem Umsturz noch Staatsgelder ins Ausland verbracht hatte. Diez erklärte, er sei nicht ermächtigt, eine authentische Interpretation des Meldebeschlusses abzugeben. Auch die übrigen aufgeworfenen Fragen seien noch nicht spruchreif. Die Schweiz führe mit dem Meldebeschluss eine autonome Massnahme durch und werde selber bestimmen, ob und in welchem Umfang sie beim Vollzug Mithilfe Dritter beanspruchen

634 Ungarische Delegation, Notiz über die ungarischen erblosen Vermögen in der Schweiz, Budapest, 11.12.1963, übermittelt mit Budapester Note vom 18.12.1963, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.), auch in E 2001 (E) 1976/17 Bd 97 (B.42.13./5).

werde; «wir können uns hier von niemandem dreinreden lassen». Immerhin versprach Diez, die aufgeworfenen Fragen zu prüfen[635].

Im Anschluss an diese Verhandlung meinte Diez gegenüber der Justizabteilung, die schweizerische Delegation werde wohl «nicht darum herumkommen, diese Fragen des Anspruchs des ungarischen Staates auf erblose Vermögen und seines Begehrens auf Zusammenarbeit mit den schweizerischen Behörden bei der Auffindung der Vermögenseigentümer und ihrer Rechtsnachfolger anlässlich der kommenden dritten Verhandlungsrunde in Ungarn zu beantworten». Diez forderte deshalb die Justizabteilung auf, diese Grundsatzfragen konferenziell zu besprechen und bis Mitte Mai eine Aufstellung aller gemeldeter Vermögenswerte ungarischer Staatsangehöriger und aller Gesuche von Ansprechern ungarischer Staatsangehörigkeit vorzulegen. Auch für Polen und die Tschechoslowakei seien solche Listen nötig[636].

Die Meldestelle erstellte am 14. Mai 1964 eine vorläufige Liste von 70 überwiegend in den Oststaaten domizilierten Gesuchstellern, die Ansprüche auf Vermögen ihrer verschollenen Angehörigen stellten, sowie eine Liste von 30 ausschliesslich aus Ungarn stammenden Gesuchstellern, die darum ersuchten, aus den Fondsgeldern unterstützt zu werden. Die Meldestelle erklärte sich aber ausserstande, eine Liste der gemeldeten Vermögenswerte zu erstellen[637]. Diese entstand am 9. September 1964 und zeigte, dass 49,7 Prozent aller angemeldeter Vermögenswerte von Eigentümern stammten, deren Wohnsitz nun in Oststaaten lag. Diese Information behielt die Justizabteilung dem EPD aber vor[638].

Die ungarische Regierung erhöhte ihrerseits den Druck auf die Schweiz, indem sie in mehreren Zeitungen die Falschmeldung platzierte, es sollten sich innerhalb einer nicht näher bezeichneten Sperrfrist die Ansprecher auf die nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz melden, ansonsten ihr Anspruch erlösche. Dabei bot eine staatliche «Geldinstitutszentrale» den ungarischen Anspruchstellern «jede Information und Hilfe zur Geltendmachung ihrer Rechte» an[639]. Leiter der von der ungarischen Regierung eingerichteten Geldinstitutszentrale wurde Ministerialrat Dezséri, den die ungarische Delegation für die Entschädigungsverhandlungen mit der Schweiz teilweise beizog. Offen erklärte Botschaftsrat Lajos Rác von der ungarischen Botschaft in Bern, Ungarn werde die schweizerischen Entschädigungsforderungen «aufrechnen gegen unsere Forderungen. Unsere Forderungen sind ein Mittel, unsere Schulden zu bezahlen». In Ungarn bestanden grosse Erwartungen in Bezug auf den Umfang der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz[640].

In dieser Phase intensivierte sich in der Schweizer Verwaltung die Debatte, in welchem Ausmass die Meldestelle überhaupt in Oststaaten Nachforschungen durchführen solle[641]. Die Sektion Ost in der Politischen Abteilung des EPD zeigte zwar Verständnis für die restriktiven Auffassungen der Justizabteilung, indem sie darauf hinwies, dass etwa die Mitwirkung ausländischer Behörden «bestimmt auf die Opposition aus den Reihen unserer Parlamentarier stossen» würde. Vorab betonte die Sektion aber die völkerrechtliche Verpflichtung, die die Schweiz 1950 gegenüber Ungarn eingegangen sei: «Wo – wie im Falle Ungarn – zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen und unsere zuständigen

---

635 Protokoll über die 2. Sitzung der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen in Bern, Traktandum 1.d. Während des Zweiten Weltkrieges erblos gewordene ungarische Vermögen in der Schweiz, 5.2.1964, S. 2-9, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.), auch in E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

636 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 2.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

637 EJPD, Justizabteilung, Meldestelle (Weber) an EPD, Rechtsdienst, 14.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

638 EJPD, Meldestelle (Weber) an EJPD, Justizabteilung (Mottier), 9.9.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Eigentümer aus Ostblockstaaten/Mottier); vgl. oben, Abschnitt III.3.e.

639 Pénzintézeti Központ (Geldinstitutszentrale), Aufruf, in Népszabadság und anderen ungarischen Zeitungen, 5.5.1964, Übersetzung übermittelt von Schweizer Botschaft in Ungarn an EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten, 7.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

640 Aktennotiz (Alfred Glesti) über eine Unterredung mit Botschaftsrat Lajos Rác von der ungarischen Botschaft in Bern vom 30.9.1964, Verhandlungen mit Ungarn, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

641 EPD, Rechtsdienst (Diez), Notiz an EPD, Sektion Ost (Antonio Janner), 4.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1). Vgl. auch oben, Abschnitt III.3.e.

Stellen zur Ansicht gelangen, dass wir die fraglichen Bestimmungen zu honorieren hätten, werden wir in der Frage der erblosen Vermögen wohl oder übel mit den ausländischen Behörden Fühlung nehmen müssen»[642]. Diez meinte zurückhaltender, «dass die Abmachungen von 1954 [eigentlich 1950] keine eigentlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen» darstellten und «die Frage der Mitwirkung ausländischer Behörden bei der Abwicklung von Fällen erbloser Vermögen» offenbleiben müsse[643].

Eine deutlich befürwortende Haltung nahm demgegenüber die Handelsabteilung ein. Sie vertrat das klare Interesse der Schweizer Exportwirtschaft, die den Handel mit Osteuropa intensivieren wollte und zu diesem Zweck keine Bedenken hegte, die Erbansprüche der Oststaaten auf vakante Vermögen ihrer Bürger in der Schweiz anzuerkennen. So machte Minister Albert Weitnauer von der Handelsabteilung «in erster Linie geltend, dass die Schweiz ihrerseits als Rechtsstaat es sich nicht leisten könne, selber bestehende Verpflichtungen zu verletzen». Die Versprechungen gegenüber Polen und Ungarn seien deshalb einzuhalten. Auf der anderen Seite standen die eher ideologischen, stark innenpolitisch motivierten Bedenken der Justizabteilung: «Eine Herausgabe erbloser Vermögen an Oststaaten würde in der Öffentlichkeit nicht verstanden und sowohl im Parlament wie in den Kantonen heftige Reaktionen verursachen, aber auch auf diplomatischer Ebene», gab etwa der Leiter der Meldestelle, Hans Weber, zu bedenken[644]. Dazwischen stand die Position von Emanuel Diez, dem Leiter des EPD-Rechtsdienstes. Er war überzeugt: «Die im Gange befindlichen Nationalisierungsentschädigungs-Verhandlungen mit Ungarn versprechen keinen Erfolg, wenn nicht eine vernünftige Lösung in der Frage der erblosen Vermögen gefunden werde.» Die Verhandlungsposition der Schweiz sei bezüglich der erblosen Vermögen «in der Frage der Völkerrechtsmässigkeit prekär, denn gerade wir stützen uns in allen Nationalisierungsentschädigungs-Verhandlungen auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit der privaten Rechte und auf den vom Völkerrecht gewährten Schutz der wohlerworbenen Rechte.» Diez schlug vor, sowohl die Ansprüche der ungarischen Privaterben als auch die Heimfallansprüche des ungarischen Staates anzuerkennen und die entsprechenden Zahlungen direkt, ohne vorherige Zuweisung an den Fonds, zu tätigen. Laut Diez war damals «bekannt, dass in Ungarn der Besitz von Vermögen im Ausland wieder gestattet ist». Ähnlich schätzte auch Antonio Janner, der Chef der Sektion Ost in der EPD-Abteilung für Politische Angelegenheiten, die Situation in Ungarn ein: «Bei der heutigen Situation dürfe davon ausgegangen werden, dass der ungarische Staat diese Vermögenswerte nicht in die eigene Tasche stecken werde, sondern dass diese Werte den wirklich Berechtigten zukommen werden.»[645]

Die Positionen der Handels-, Justiz- und Rechtsabteilung, die drei verschiedenen Departementen angehörten, waren so unterschiedlich, dass ein Bundesratsentscheid unumgänglich war. Federführend war das Politische Departement, und Henri Zoelly vom EPD-Rechtsdienst bereitete den Antrag an den Bundesrat vor. Er argumentierte, im Unterschied zum schweizerisch-polnischen Briefwechsel stelle der schweizerisch-ungarische Protokolleintrag von 1950 keine völkerrechtliche Vereinbarung dar. Die Schweiz besitze deshalb das Recht, gemäss Art. 12 des Meldebeschlusses alle nachrichtenlosen ungarischen Vermögen zu konfiszieren und dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben. Dadurch entstehe gegenüber dem ungarischen Staat aber eine völkerrechtliche Entschädigungspflicht der Schweiz. Es gehe somit vorab um die «Frage, in welcher Weise die erforderlichen Geldmittel bereitzustellen wären.» Zoelly sah die beiden Möglichkeiten, diese dem Fonds oder aber den allgemeinen

642 EPD, Sektion Ost (Antonio Janner) an EPD, Rechtsdienst (Diez), 14.5.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

643 EPD, Rechtsdienst (Diez), Notiz an den stellvertretenden Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD (Antonio Janner), 30.6.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./1).

644 Besprechung zwischen EJPD, Justizabteilung (Edgar Mottier, Hans Weber), EVD, Handelsabteilung (Albert Weitnauer, Louis Roches), EPD, Rechtsdienst (Henri Zoelly) vom 14.9.1964, Aktennotiz (Zoelly), 19.9.1964, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

645 Besprechung zwischen EJPD, Justizabteilung (Edgar Mottier, Hans Weber), EPD, Rechtsdienst (Emanuel Diez, Henri Zoelly), EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten, Sektion Ost (Antonio Janner) vom 21.9.1964, Aktennotiz (Zoelly), 7.12.1964, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

Bundesmitteln zu entnehmen. Beides erfordere aber einen Beschluss durch die Räte[646]. Am 30. Oktober 1964 stellte das EPD dem Bundesrat entsprechend den Antrag, auf die ungarischen Gegenforderungen einzutreten, von Ungarn nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche zu befriedigen und Ungarn für Enteignungen im Rahmen des Meldebeschlusses zu gegebener Zeit zu entschädigen[647]. Noch weiter wollte das Finanzdepartement gehen, das forderte, die Ungarn im Protokoll von 1950 zuerkannten Rechte unbesehen von derem formellen Status rasch materiell anzuerkennen. Gleichzeitig wehrte es sich, Art. 12 des Meldebeschlusses als entschädigungspflichtige Enteignung und Missachtung wohlerworbener Rechte fremder Gemeinwesen zu bezeichnen, wie dies das EPD getan hatte[648].

In der Zwischenzeit hatte die ungarische Volksrepublik in einer Verbalnote vom 27. Oktober 1964 erneut ihr Bedauern darüber ausgedrückt, immer noch keine Antwort auf ihre Note vom 14. Dezember 1963 erhalten zu haben[649]. Der Schweizer Botschafter stellte am 13. November eine Antwort bis zum Beginn der dritten Verhandlungsrunde mit Ungarn am 27. November 1964 in Aussicht[650]. Dem EPD eilte es nun sehr, zu einem Bundesratsentscheid zu kommen. Der Bundesrat folgte dem dringlich bezeichneten erneuten Antrag vom 16. November 1964 und entschied am folgenden Tag, das Justizdepartement solle prüfen, ob der Meldebeschluss tatsächlich in wohlerworbene Rechte fremder Staaten eingreife. Schon jetzt könne das Politische Departement Ungarn aber in den laufenden Entschädigungsverhandlungen entgegen kommen und mitteilen, «dass die Schweiz die Gegenforderungen Ungarns aus der Einverleibung von Vermögen verschwundener ungarischer Staatsangehöriger in den gemäss Art. 12 des Bundesbeschlusses [...] zu schaffenden Fonds anerkennt». Bedingung war einerseits, dass der ungarische Staat «gehörig nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche auf diese Vermögen besitzt» und andererseits, dass «die Gegenforderung völkerrechtlich begründet ist», d.h. das Verbot entschädigungsfreier Enteignung anruft. Der Bundesrat werde entsprechend «den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit eine Vorlage betreffend die Abgeltung dieser Gegenforderungen unterbreiten». Indem der Bundesrat den schweizerisch-ungarischen Briefwechsel von 1950 als völkerrechtlich «nicht verbindlich» bezeichnete, schloss er die Anrufung des Vorbehaltes in Art. 15 des Meldebeschlusses aus. Im übrigen eröffnete er einen Verhandlungsspielraum, «sich über die Möglichkeiten gegenseitiger Auskunfterteilung» zu verständigen[651].

Wenige Tage später reiste die schweizerische Delegation zur dritten Runde der Entschädigungsverhandlungen nach Budapest. Sie brachte ein Aide-mémoire vom 23. November 1964 mit, worin sie erklärte, nachgewiesene erbrechtliche Ansprüche Ungarns anzuerkennen, eine anteilsmässige Ausschüttung von Fondsgeldern abzulehnen, nur im Einzelfall und bei nachgewiesenen erbrechtlichen Ansprüchen Ungarns Auskünfte über nachrichtenlose Vermögen zu erteilen und für Vermögen, die nicht vom Meldebeschluss erfasst würden, keine Regelungen einzugehen[652]. Diez machte in den mündlichen Ausführungen klar, dass Ungarn Anspruch auf eine Entschädigung habe, falls international-privatrechtliche Ansprüche durch den Meldebeschluss behindert würden, aber nur im Rahmen der laufenden schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, nur bei ordentlichem Beweis erbrechtlicher Ansprüche und nur falls der Anspruch völkerrechtlich nachgewiesen werde. Diez erklärte ganz offen, «dass es uns auch darum geht, einen Präzedenzfall zu vermeiden.

---

646 EPD, Rechtsdienst (Zoelly): Stellungnahme zu Ansprüchen und Begehren Polens und Ungarns betreffend Vermögen verschwundener Ausländer. An den Bundesrat, Entwurf, 26.10.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

647 EPD (Friedrich Traugott Wahlen) an den Bundesrat, 30.10.1964, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.), auch in E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

648 Eidg. Finanz- und Zolldepartement (Bonvin), Mitbericht, 12.11.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

649 Aussenministerium der Ungarischen Volksrepublik, Verbalnote an die Botschaft der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Ungarn, 27.10.1964, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

650 Schweizerische Botschaft in Budapest an das Aussenministerium der Ungarischen Volksrepublik, 13.11.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

651 EPD an den Bundesrat, 16.11.1964; Bundesrats-Sitzung vom 17.11.1964, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13.Ho.).

652 Schweizerische Delegation, Aide-mémoire an ungarische Delegation, 23.11.1964; Protokoll der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 23.11.1964, S. 11, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

Es geht um die Ansprüche weiterer Staaten, von Israel und andern. Wenn wir Ihnen [d.h. Ungarn] gegenüber eine völkerrechtliche Verpflichtung anerkennen, dann spielt das auch für weitere Staaten. Wir möchten uns aber die Hände frei halten. Wenn wir die Frage unter uns im Rahmen eines allgemeinen Abkommens regeln können, geht das in Ordnung. Wenn Sie aber hier von einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz reden wollen, dann werden wir bockbeinig und müssten uns wehren.» Die ungarische Delegation anerkannte diese Argumentation. Entschieden protestierte sie aber gegen die Weigerung von Diez, eine umfassende Mitwirkung Ungarns zur Eruierung der rechtmässigen Eigentümer zuzulassen. «Wenn sie dies nicht anerkennen wollen, ist dies ein grosses Unrecht, und das wird die Beziehungen zwischen unsern Staaten weiter erschweren», erklärte Réti. Die Schweizer Behörden dürften nicht zulassen, «dass sich Unberechtigte bereichern. Wenn Sie uns bei den Abklärungen nicht helfen, werden dadurch Fälle von Bereicherungen möglich. (...) Wenn Sie von uns fordern, dass wir Ihnen erst einmal Angaben über das Wer, Wann, Wo und Wie machen, dann haben wir diese zwischenstaatlichen Bestimmungen doch gar nicht nötig. Diese Bestimmung war doch eben gerade notwendig geworden, weil der Krieg Verhältnisse geschaffen hatte, in denen das Wann und Wo nicht mehr nachgewiesen werden konnte.»[653] «Wird nicht alles getan, um diese Erblosen-Fälle aufzuklären, dann ist es unvermeidlich, dass Vermögenswerte an Leute gehen, denen sie nicht zustehen. Die Schweiz hat diese Situation richtig gewertet, indem sie die Zentralisierung der erblosen Vermögen veranlasste, da sonst die Banken ungerechtfertigt bereichert gewesen wären.» Ferner erklärte sich Réti mit der Einschränkung auf Vermögen Verfolgter nicht einverstanden. «Der Tatbestand ist denkbar, dass von Verfolgten erpresste Vermögenswerte nach der Schweiz gelangten oder dort hinterlegt wurden.» Diez antwortete, die Schweiz habe sich «schon mächtigeren Gegnern gegenüber gewehrt», und werde sich von Ungarn nicht vorschreiben lassen, was zu tun und lassen sei. «Die von Ihnen geltend gemachten Ansprüche und Begehren sind dermassen übertrieben und weitgehend, dass es sich überhaupt nicht lohnt, darauf einzutreten»[654].

Der Konflikt spitzte sich mit dem Mitbericht des EJPD vom 17. Dezember 1964 zu, in dem dieses bestritt, dass Art. 12 des Meldebeschlusses durch nachträglichen Entzug der Erbberechtigung von Staaten in wohlerworbene Rechte Polens und Ungarns eingreife. Alle erblosen Vermögen seien dem Fonds zuzuführen. Auch das EJPD war aber der Meinung, dann werde die Bundesversammlung über «die Ablieferung der genannten erblosen Vermögen an Polen und Ungarn zu beschliessen» haben[655]. Diese Position setzte sich schliesslich durch, obschon das Finanzdepartement zur Erleichterung der laufenden Entschädigungsverhandlungen weiter daran festhielt, die erbrechtlichen Ansprüche des ungarischen Staates seien direkt anzuerkennen[656] und sich EPD-Vorsteher Wahlen zunächst auch nicht festlegen wollte[657]. Diez und Zoelly vom EPD-Rechtsdienst beharrten aber darauf, Ungarn sei für die Enteignung zu entschädigen, die durch die Aberkennung des Erbanspruchs von Staaten durch den Meldebeschluss und die Aberkennung des völkerrechtlichen Charakters des schweizerisch-ungarischen Protokolls von 1950 entstanden war[658]. Die Handelsabteilung drängte ihrerseits darauf, wegen den laufenden Verhandlungen die Ansprüche Polens und Ungarns möglichst zu respektieren, wobei sie, was die Rechtsform anbelangte, das EPD unterstützte[659].

Das EJPD hielt in seiner Antwort daran fest, es sei zuerst das im Meldebeschluss vorgesehene Verfahren durchzuführen, es seien die Erbansprüche Ungarns in Bezug auf vakante Vermögenswerte ungarischer Staatsbürger, die nicht rassisch, religiös oder politisch verfolgt waren, zu missachten, und es seien vor Abschluss des Verfahrens Ungarn keinerlei Auskünfte zu erteilen. Auch das EJPD

---

653 Protokoll der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 1.12.1964, S. 12-18, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

654 Protokoll der schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 3.12.1964, S. 11-13, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

655 Mitbericht des EJPD (Ludwig von Moos), 17.12.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

656 EFZD (Roger Bonvin), Stellungnahme an den Bundesrat, 27.4.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

657 Mitbericht EPD (Friedrich Traugott Wahlen), 24.3.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

658 Notiz (Emanuel Diez) an Bundesrat Wahlen, 30.3.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

659 Handelsabteilung (Hans Marti) an Bundesrat Schaffner, 29.3.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

stimmte aber zu, Ungarn für den dadurch entstandenen Schaden zu entschädigen: «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 Gegenforderungen unterbreiten.»[660] Das EPD stimmte zu, obschon «mit Bestimmtheit damit zu rechnen [sei], dass sich die ungarischen Behörden damit nicht zufrieden geben werden». Ungarn habe 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, abhänge». EPD-Vorsteher Wahlen rechnete deshalb damit, dass Ungarn aufgrund der unbefriedigenden Antwort der Schweiz die für Anfang Oktober vorgesehenen Verhandlungen vertagen werde[661]. Dennoch folgte der Bundesrat den Anträgen des EJPD am 27. August 1965 auf der ganzen Linie[662]. Das EPD informierte Ungarn umgehend[663].

Zehn Jahre später bildete dieser Bundesratsentscheid die Rechtsgrundlage, um aus dem Fonds «erblose Vermögen» Fr. 325'000 auf das Konto «EPD-Nationalisierungsentschädigung Ungarn» zu überweisen[664]. Dass der Bundesrat am 27. August 1965 lediglich entschieden hatte, «den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit eine Vorlage betreffend die Abgeltung dieser Gegenforderungen [zu] unterbreiten», war 1975 ebenso wenig ein Gesprächsthema wie in der Entschädigungsbotschaft von 1973[665].

Der Leiter der ungarischen Delegation, Károly Réti, bezeichnete die Antwort betreffend nachrichtenlose Guthaben, die Botschafter Diez aufgrund der beiden Bundesratsentscheide unterbreitet hatte, als «schmerzhaft» und «komplett negativ»[666]. Schon am 16. April 1965 hatte Réti in einer 8seitigen «2. Notiz» geltend gemacht, es folge aus dem Prinzip von Treu und Glauben, «dass jene Seite, die sich im Besitze sämtlicher Daten und Unterlagen befindet, diese zur Verfügung der anderen Seite zu stellen habe. Denn im entgegengesetzten Falle könnte man durch Übertragung der Beweislast ebenso gut zu ungerechtfertigten vermögensrechtlichen Vorteilen gelangen, wie wenn der Bundesbeschluss überhaupt nicht zustandegekommen wäre», und es «würde unumgänglich zur unbegründeten Bereicherung der schweizerischen Seite führen, was auch in zwischenstaatlichen Beziehungen nicht gebilligt werden kann». Angesichts der tragischen Ereignisse im Krieg sei «die Geltendmachung des Erbrechtes auf das in der Schweiz untergebrachte Vermögen der verstorbenen oder verschollenen ungarischen Personen praktisch unmöglich, sowohl für Privaterben, als auch für den Staat, wenn es ihnen verwehrt ist, vom Nachlass Kenntnis zu erhalten.» Der ungarische Staat trete nicht nur als gesetzlicher Erbe von ohne Privaterben verstorbenen Personen auf, sondern auch als berufener und gesetzlicher Interessenvertreter der ungarischen Privaterben. In dieser Aufgabe sei er verpflichtet, die Bekanntmachung sämtlicher Daten zu verlangen, die zur Geltendmachung der Rechte der ungarischen Interessenten notwendig sind. Die ungarischen Behörden hätten die Allgemeine Wertverkehrsbank A.G. mit der Aufgabe betraut, die notwendigen Nachforschungen durchzuführen. Ferner beabsichtige der ungarische Staat, wo er selbst nachrichtenlose Vermögen erben sollte, diese in Ungarn dem Landes-Rehabilitierungs-Fonds zur Verfügung zu stellen. Der Fonds habe bereits den Nachlass von ohne Erben verstorbenen Opfern des Faschismus erhalten. Zweck dieses Fonds sei die Unterstützung der ehemaligen Verfolgten sowie jener Institutionen, die zum Wohle solcher Personen geschaffen worden waren. Ferner beharrte die ungarische Delegation darauf, dass ein verhältnismässig grosser Teil der in

---

660 EJPD, Antwort, an den Bundesrat, 19.8.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

661 EPD, Stellungnahme an den Bundesrat, 25.8.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

662 Bundesrats-Sitzung vom 27.8.1965, Auszug aus dem Protokoll, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

663 Aide-mémoire, 2.9.1965; EPD an Schweizerische Botschaft in Budapest, 2.9.1965; Aktennotiz über eine Besprechung zwischen Janner und dem ungarischen Botschafter in Bern (Andras Gyemant) vom 3.9.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

664 Vgl. oben, Abschnitt III.3.f.

665 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über das Abkommen mit der Ungarischen Volksrepublik betreffend die Abgeltung schweizerischer Interessen, 16.5.1973, BBl 1973 I 1417.

666 Schweizerische Botschaft in Ungarn an EPD, 12.11.1965; Notiz über ein Gespräch mit Herrn Réti im Finanzministerium, 10.11.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

den vom Bundesbeschluss vorgesehenen Fonds eingelegten Guthaben ungarischen Ursprungs sei und deshalb Ungarn zustehe. Auch solche Gelder würden in den genannten Rehabilitierungsfonds einbezahlt werden[667].

Ob die ungarische Regierung dieses Versprechen eingehalten hat, kann nur aufgrund ungarischer Archive beantwortet werden. Es ist den Aktenbeständen des Schweizerischen Bundesarchives nicht zu entnehmen, ob die ungarische Seite später tatsächlich den Gegenwert der Fr. 325'000, die sie im Rahmen des Entschädigungsabkommens von 1973 in Verrechnung mit Naziopfer-Geldern aus dem Fonds «erblose Vermögen» eingespart hat, in ungarischer Währung in den genannten ungarischen Wiedergutmachungsfonds einbezahlt hat.

5. Der Durchbruch in Locarno Ende 1965

Bis das Abkommen abgeschlossen konnte, zogen sich die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen noch während fast acht Jahren dahin. Neue Argumente tauchten keine mehr auf. Die lange Dauer der weiteren Verhandlungen war weniger durch die Frage der «erblosen Vermögen» als durch andere ungelöste Probleme wie die Bewertung der verstaatlichten Schweizer Liegenschaften und die Erledigung der 15 anderen ungarischen Gegenforderungen verursacht.

Entgegen anderslautender Befürchtungen rückte an der vierten ungarisch-schweizerischen Verhandlungsrunde vom 17. bis 25. November 1965 in Locarno eine Regelung der noch offenen Fragen in den Bereich des Möglichen. Von den ursprünglich 172 angemeldeten Fällen von Schweizer Eigentum in Ungarn, das angeblich mit der ungarischen Gesetzesverordnung IV vom 17.2.1952 verstaatlicht worden war, konnte in 52 Fällen im gegenseitigen Einvernehmen die Legitimation eines Entschädigungsanspruches geklärt und in weiteren 37 Fällen weitgehend geklärt werden. Ungarn machte unter anderem geltend, dass kein Anspruch auf Entschädigung bestehe, falls die Ansprecher ursprünglich die ungarische Staatsbürgerschaft besessen hatten und erst später nach der Schweiz ausgewandert waren und sich dort eingebürgert hatten. Der Bundesrat entschied am 17. Dezember 1965, dass er mit einer Entschädigung von 3 Mio. Franken, also rund 50% des geschätzten Realwertes, einverstanden wäre. Der Bundesrat billigte ferner zwei andere ungarische Gegenforderungen («Haggenmacher/Hatebur») in der Höhe von Fr. 75'000 und ermächtigte die Verhandlungsdelegation, anlässlich der nächsten Verhandlungsrunde ein entsprechendes Entschädigungsabkommen zu unterzeichnen[668].

Die folgenden schweizerisch-ungarischen Verhandlungen hatten noch folgende drei Fragen zu klären: 1. die genaue Höhe der Entschädigungssumme für die enteigneten Schweizer Eigentümer festzulegen, 2. den Umfang der Entschädigung zur Befriedigung jener ungarischen Ansprüche zu bestimmen, die von der Überweisung vakanter Gelder in den Fonds «erblose Vermögen» betroffen waren, und 3. auszuhandeln, in welchem Masse die vom Bundesrat offengelassenen «Möglichkeiten gegenseitiger Auskunfterteilung» in Bezug auf die «erblosen Vermögen» wahrzunehmen war.

6. Die Bemessung der Entschädigung an die Schweiz und der Abgeltung der ungarischen Gegenforderungen

Was die erste Frage anbelangte, so klafften die Vorstellungen anlässlich der fünften Verhandlungsrunde in Budapest im August 1966 noch weit auseinander. Während die schweizerische Delegation Fr. 5 Mio. forderte, bot die ungarische Delegation aufgrund anderer Bewertungsmethoden und einem schlechteren Wechselkurs bloss Fr. 800'000 an[669]. Erst drei Jahre später, im April 1969, erklärte sich die ungarische Seite «bereit, heute weiter entgegenzukommen und eine substantiellere Entschädi-

667 Ungarische Delegation, 2. Notiz, 16.4.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

668 Bundesrats-Sitzung vom 28.12.1965, Auszug aus dem Protokoll; EPD, Antrag an den Bundesrat, 17.12.1965; EFZD und EVD, Mitbericht, 21. und 23.12.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

669 Protokoll der vom 9.-19.8.1966 in Budapest abgehaltenen schweizerisch-ungarischen Verhandlungen zur Regelung der noch offenen vermögensrechtlichen Fragen (Antonio Janner, Károly Réti), E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358. Ho.0.4/2).

gungszahlung vorzuschlagen, doch müsse eine Formel gefunden werden, die es vor allem auch Drittstaaten verunmöglicht, Rückschlüsse auf den entscheidenden Koeffizient und den Kurs zu ziehen.»[670]. Aufgrund erneuter Verhandlungen im November 1970 schlug Diez vor, die schweizerischen Forderungen auf Fr. 1,8 Mio. zu reduzieren, falls Ungarn bereit wäre, auf einige weitere immer noch hängige Gegenforderungen zu verzichten[671]. Diez gelang es in zwei weiteren Verhandlungsrunden im Juni und August 1971, diese Ansicht durchzusetzen, so dass die beiden Delegationen am 24. August 1971 ein entsprechendes Entschädigungsabkommen mitsamt seinen vertraulichen Anhängen unterzeichnen konnten[672].

Was die zweite Frage nach der Bemessung der ungarischen Gegenforderungen anbelangte, so bot die Schweizer Delegation gestützt auf den Bundesratsentscheid vom 17. Dezember 1965 in Budapest im August 1966 an, «ohne Anerkennung einer Rechtspflicht und unter der Voraussetzung des Zustandekommens eines neuen Entschädigungsabkommens, unter dem Titel der sogenannten erblosen Vermögen und der Fälle Haggenmacher/Hatebur eine Pauschalabgeltung von höchstens 400'000 sFr. in Aussicht zu nehmen.» Die ungarische Delegation hielt diesen Vorschlag zwar «für völlig ungenügend», musste ihn aber schliesslich anerkennen[673]. Davon machte die Schweizer Abgeltung des ungarischen Heimfallanspruchs in Bezug auf erblose Vermögen Fr. 325'000 aus.

In der Schweiz bildete dieser Betrag das Ergebnis eines langwierigen Schätzverfahrens. Am 7. Dezember 1964 hatte die Meldestelle dem Politischen Departement mitgeteilt, die Vermögensverwalter hätten bei ihr Vermögenswerte von in Ungarn domizilierten Einlegern im Betrag von Fr. 460'500 registrieren lassen. Dieser Betrag könne aber auf 10 Prozent zusammenschmelzen oder auch zunehmen, falls der EJPD-Vorsteher anordne, zwangsweise neun Tresorfächer zu öffnen[674]. Aus der detaillierten Liste der Meldestelle geht hervor, dass es sich um Vermögenswerte von 53 ungarischen Einlegern handelte, darunter zwei Vermögen im Werte von 100'000 und 119'000 und sechs weitere im Wert von über Fr. 20'000[675]. Ein Jahr später, am 12. November 1965, gab Weber die gemeldeten Vermögenswerte ungarischer Staatsangehöriger unverändert mit Fr. 460'500 an[676]. Diez sprach deshalb bei der fünften Verhandlungsrunde in Budapest im August 1966 von einer runden halben Million, so dass die vereinbarten Fr. 325'000 einem Entschädigungssatz von 65 Prozent entsprochen hätten[677]. Ein Bericht von 1971 erklärte demgegenüber, zwischenzeitlich seien die vakanten Guthaben aus Ungarn stark zusammengeschmolzen, da «bei mehr als der Hälfte der Summe die Erben eruiert werden konnten»[678].

Ob dies so stimmte, kann angesichts der schwachen Nachforschungen in Osteuropa bezweifelt werden. Die Einzelfallüberprüfung könnte ergeben, dass sich die Meldestelle bei einem Teil der ursprünglich gemeldeten Vermögen als nicht zuständig erklärt hatte und diese in die alleinige Verantwortung der Verwalter zurückgefallen waren, da die Eigentümer nicht unter die Definitionen des Meldebeschlusses fielen. Immerhin bemängelte die Justizabteilung 1971, bei der Meldestelle seien

---

670 Interne Notiz (Diez), schweizerisch-ungarische Besprechung über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 10./11.4.1969, S. 4, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

671 Interne Notiz und vertrauliche Aufzeichnung (Diez), schweizerisch-ungarische Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Bern, 5.-9.11.1970, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

672 Interner Bericht über die schweizerisch-ungarischen Besprechungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 24.-30.6.1971 und 17.-24.8.1971; Paraphierungsprotokoll (Emanuel Diez, Károly Réti), 24.8.1971, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

673 Protokoll über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 9./11./15.8. 1966, Erblose Vermögen und Raubgut, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

674 Aktennotiz, 7.12.1964, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./2).

675 EJPD, Meldestelle, Angemeldete Vermögen von verschwundenen Eigentümern der Ostblockstaaten, Ungarn, 9.9.1964, E 4111 (A) 1980/13 Bd 157 (Eigentümer aus Ostblockstaaten).

676 Notiz (Zoelly) an Janner, 12. und 15.11.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./3).

677 Protokoll über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 9./11./15.8.1966, Erblose Vermögen und Raubgut, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

678 Bericht über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen in Budapest, 17.-24.8.1971, S. 7, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

nur noch erblose ungarische Vermögen von Fr. 217'610.02 registriert, so dass die schweizerische Entschädigungssumme von Fr. 325'000 überhöht sei. Das EPD rechtfertigte sich mit dem Argument, es sei ihm um die «abschliessende Lösung des Gesamtkomplexes der erblosen Vermögen und darüber hinaus sämtlicher ungarischer Gegenforderungen» gegangen. Insbesondere habe Ungarn auf die Mitwirkung bei den Nachforschungen und eine Nennung des heiklen Themas im Abkommen selbst verzichtet[679].

Diese Diskussion erwies sich ein Jahr später als überflüssig. Wegen der 1972 beschlossenen Möglichkeit, vakante Vermögen ohne Verschollenerklärung und ohne Erbenruf direkt dem Fonds «erblose Vermögen» einzuverleiben, erhöhten sich die entsprechend gemeldeten ungarischen Guthaben wieder auf Fr. 348'700. Nach Abzug der Bankspesen und Gebühren der Vormundschaftsbehörden rechnete die Meldestelle mit ungarischen Fondseinlagen von netto rund Fr. 320'000[680].

7. Doch keine Auskunfterteilung betreffend «erblose» Vermögen

Tatsächlich hatte Ungarn, was die dritte oben genannte Frage anbelangte, schliesslich klein beigegeben. Anlässlich der Verhandlung in Locarno hatte die ungarische Delegation der schweizerischen Delegation noch eine lange Liste von ungarischen Ansprechern überreicht und um Abklärung gebeten[681]. Die Justizabteilung beschränkte ihre Nachforschungen aber auf jene Namen, die die ungarische Delegation explizit und im einzelnen als «Verfolgte» bezeichnet hatte, während sie die anderen Ansprecher nicht einmal begutachtete. Sie stellte fest, dass in den *Fällen Eugen Halasz* (Nr. 46 auf der Liste) *und Rudolf Winterberg* (Nr. 149 auf der Liste) tatsächlich Anmeldungen vorhanden waren, von *Halasz* ein Kontokorrent bei der Kreditanstalt mit Fr. 842.- und von *Winterberg* Goldmünzen, ein Kontokorrent und Aktien bei der Bankgesellschaft im Wert von Fr. 77'973.75. Gleichzeitig beharrte die Justizabteilung aber auf dem Bundesratsbeschluss vom 27. August 1965, wonach Ungarn während des laufenden Verfahrens keinerlei Informationen erteilt werden dürften, was Diez zur Randnotiz veranlasste: «Es hat alles seine Grenzen!»[682]. Anlässlich der neuen Verhandlungsrunde in Budapest vom August 1966 teilte Diez allgemein mit, die Meldestelle besitze Hinweise, dass in zwei Fällen von Ansprechern möglicherweise angemeldete Vermögen vorhanden waren. Diez nannte aber weder die Namen noch den Betrag: «Ich gebe zu, dass das ein mageres Ergebnis ist.» In den Augen von Réti hatte sich die Haltung des Bundesrates zu Ungunsten Ungarns verändert. Diez wies aber darauf hin, die Position des Bundesrates sei «immer zurückhaltend» gewesen und der Bundesbeschluss von 1962 ein Kompromiss; er «verletzt gewisse Rechte und führt doch nicht zu vollem Erfolg»[683].

Die Verhandlungen brachen nun während fast drei Jahren ab. In der Zwischenzeit erschienen in Ungarn mehrere kritische Zeitungsartikel. So prangerte die Tageszeitung «Magyar Nemzet» im Frühjahr 1967 in höhnischen Worten die humanitäre Rhetorik der Schweizer Banken an, die sich nicht mit der mangelnden Unterstützung zum Auffinden nachrichtenloser Vermögen und mit dem Schutz für gestohlene Nazivermögen vereinbaren lasse. Die Regierung sei zudem nicht bereit, das Washingtoner Abkommen als Präzedenzfall anzuerkennen. «Man sagt, bei Kriegsende sei es unmöglich gewesen, dem amerikanischen Druck zu widerstehen. Dem gegenüber wird auch heute den aus den osteuropäischen Ländern stammenden berechtigten Forderungen heldenhaft widerstanden.»[684] Wenig später

---

679 EPD Dienst Ost an Justizabteilung des EJPD, 22.9.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

680 Memorandum für die Besprechung der Justizabteilung mit dem EPD, Rechtsdienst vom 3.11.1972, überreicht von alt-Direktor Mottier und Schwarz, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

681 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 9.2.1966, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4). Die Liste befindet sich im Verhandlungsdossier mit Ungarn, B.51.358.Ho.O.

682 Justizabteilung (Edgar Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 14.2.1965, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4). Moderater die schriftliche Antwort, EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 18.2.1966, ebd.

683 Protokoll über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, 11.8.1966, Erblose Vermögen und Raubgut, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

684 György Kertész: Wen begünstigt das schweizerische Bankgeheimnis? in: Magyar Nemzet, 24.3.1967, Übersetzung in E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

doppelte die «Budapester Rundschau» nach, die Schweiz prelle den ungarischen Staat um seinen Heimfall-Anspruch, wenn keine ungarischen Privaterben mehr vorhanden seien[685]. Und im Januar 1969 wiesen die in Budapest erscheinenden «Neuesten Nachrichten» erneut auf die Lücken im internationalen Privatrecht hin, die es der Schweiz ermöglichten, sich an den «erblosen» Vermögen zu bereichern[686]. Um so bemerkenswerter war es, dass Réti anlässlich der Zwischenverhandlungen vom April 1969 vollkommen darauf verzichtete, auf die bisher geäusserten Informationsbegehren zurückzukommen[687], und im November 1970 zusätzlich Hand bot, «die Schweiz vom Odium zu lösen, durch den Bundesbeschluss von 1962 Völkerrecht verletzt zu haben», indem Réti «die (nicht zuletzt im Verhältnis zu Drittstaaten für die Schweiz wichtige) Konzession [machte], dass im Abkommenstext nichts über die erblosen Vermögen stehen müsse»[688]. Entsprechend konnte die Schweizer Delegation 1971 erfolgreich vorschlagen, «die Abgeltung der ungarischen Gegenforderungen» in die Form eines vertraulichen Protokolles zu kleiden[689].

Das am 24. August 1971 unterzeichnete, am 26. März 1973 vom Bundesrat genehmigte und mit Botschaft vom 16. Mai 1973 den Räten zugeleitete Entschädigungsabkommen sprach lediglich von einer Pauschalentschädigung von Fr. 1,4 Mio.[690]. Für Diez war es absolut entscheidend, «dass in der seinerzeit umstrittenen Frage der erblosen Vermögen eine denkbar einfache Lösung im Sinne einer blossen Anrechnung und unter Ausschluss jeglicher Informationsverpflichtung getroffen werden konnte»[691]. Dass die tatsächliche Entschädigung, die das EPD den enteigneten Schweizer Liegenschaftsbesitzern ausbezahlte, Fr. 1,8 Mio. betrug, gab der Bundesrat Parlament und Öffentlichkeit nicht bekannt. Nur im beigegebenen vertraulichen Protokoll war nachzulesen, wie sich die ungarischen Gegenforderungen von Fr. 400'000 zusammensetzten und wie diese Summe mit den schweizerischen Entschädigungsforderungen zu verrechnen waren. Beide Regierungen konnten so vermeiden, allfällige, je anders geartete Begehrlichkeiten von Drittstaaten zu wecken. Für Ungarn verminderte die optisch herabgesetzte Entschädigungsleistung an die Schweiz die Präzedenzwirkung gegenüber anderen Verhandlungspartnern. Der schweizerische Bundesrat konnte seinerseits vermeiden, Drittstaaten bekannt zu machen, dass er gegenüber Ungarn zwar nicht rechtlich, aber faktisch anerkannt hatte, dass Art. 12 des Meldebeschlusses den Heimfallanspruch des letzten Wohnsitzstaates verschollener Nachlasser missachtete und eine entsprechende Entschädigungsforderung begründen konnte.

8. Die Finanzierung der schweizerischen Abgeltung betreffend «erblose» Vermögen

Am 24. August 1971 paraphierten die Delegationsleiter ein Entschädigungsabkommen, ein vertrauliches Protokoll über die ungarischen Gegenforderungen und einen Briefwechsel mit einer Liste der Verkaufs- und Transferfälle. Diese Texte setzten einen Schlussstrich unter Verhandlungen, die 1955 begonnen hatten[692]. Die Schweiz gehörte zu den letzten Staaten, die damals mit Ungarn immer noch keinen Zusatz zum Entschädigungsabkommen von 1950 abgeschlossen hatten. Seit der zweiten Verstaatlichungswelle (1952) hatte Ungarn mit zwölf anderen Staaten entsprechende Ergänzungen vereinbart[693]. Dennoch dauerte es nochmals mehr als drei Jahre, bis das Entschädigungsabkommen am

---

685 Das Bankgeheimnis in der Schweiz, in: Budapester Rundschau, 7.4.1967, E 2001 (E) 1978/84 Bd 144 (B.42.13./4).

686 Reuter: Schweiz profitiert von Bankgeheimnis, in: Neueste Nachrichten, 4.1.1969, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

687 Interne Notiz (Diez), schweizerisch-ungarische Besprechung über vermögensrechtliche Fragen, Budapest, 10./11.4.1969, S. 5, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

688 Interne Notiz, schweizerisch-ungarische Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Bern, 5.-9.11.1970, S. 8, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

689 Bericht über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen in Budapest, 17.-24.8.1971, S. 7, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

690 Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über das Abkommen mit der Ungarischen Volksrepublik betreffend die Abgeltung schweizerischer Interessen, 16.5.1973, BBl 1973 I 1417-1421/25.

691 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

692 Bericht über die schweizerisch-ungarischen Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen in Budapest, 17.-24.8.1971, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

693 Interne Notiz, schweizerisch-ungarische Verhandlungen über vermögensrechtliche Fragen, Bern, 5.-9.11.1970, S. 4, E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/2).

6. September 1974 in Kraft trat[694]. Der wichtigste Grund für die Verzögerung bestand darin, dass zwischenzeitlich Ungarn und die Schweiz parallel zu den Vermögensverhandlungen Wirtschaftsverhandlungen eingeleitet hatten, die Ende 1972 so weit gediehen waren, dass eine Unterzeichnung ins Auge gefasst werden konnte[695]. Erst nachdem anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen vom 15.-19. 1.1973 ein Abkommen paraphiert werden konnte, stellte das EPD am 25. Januar 1973 dem Bundesrat den Antrag, das schweizerisch-ungarische Entschädigungsabkommen zu unterzeichnen[696].

Dieser langwierige Entscheidungsprozess führte auch zu einer Verzögerung der bundesrätlichen Botschaft über die Verwendung der Fondsgelder. Am 21. Dezember 1972 bat EPD-Vorsteher Pierre Graber EJPD-Vorsteher Kurt Furgler ausdrücklich, mit dieser zuzuwarten, bis das Entschädigungs- und das Wirtschaftsabkommen mit Ungarn unterzeichnet sei. Graber wollte damit vermeiden, dass Ungarn einen Anlass erhalte, nochmals auf die Verwendung der Fondsgelder zurückzukommen[697]. Kurt Furgler war damit sofort einverstanden[698]. Anlässlich einer Konferenz zwischen der Justizabteilung und der Direktion für Völkerrecht bekräftigten die anwesenden Spitzenbeamten am 14. Mai 1974 nochmals, die Frage der ungarischen und polnischen Gelder vertraulich zu behandeln und mit der Veröffentlichung der Botschaft über die Verwendung der Fondsmittel zuzuwarten, bis das ungarisch-schweizerische Entschädigungsabkommen ratifiziert war[699].

Es blieb lange ungeklärt, wie der Bund die ungarischen Ansprüche zur Abgeltung des Heimfallverlustes finanzieren sollte. Als sich 1970 abzeichnete, dass der Bund diesbezüglich zahlungspflichtig werden würde, erinnerte Edgar Mottier als neuer Leiter der Meldestelle den EPD-Rechtsdienst an den Bundesratsentscheid vom 27. August 1965, wonach die Räte über die Art der Finanzierung zu entscheiden hätten. Mottier ging es vorab um die Frage, ob der Antrag zur Abgeltung der ungarischen Ansprüche in die Botschaft über die Verwendung der Fondsgelder aufzunehmen sei. Für ihn war damals vollkommen offen, ob die benötigten Mittel dem Fonds «erblose Vermögen» (mit oder ohne Zins) oder der allgemeinen Bundeskasse zu entnehmen waren[700]. Der EPD-Rechtsdienst entgegnete, diese Frage werde sich im weiteren Verlauf der Entschädigungsverhandlungen mit Ungarn klären, indem das Abkommen wahrscheinlich eine fest bezifferte Gegenforderung enthalten werde[701]. Als nach der Paraphierung des vertraulichen schweizerisch-ungarischen Protokolles klar war, dass die Schweiz zur Abgeltung der ungarischen Ansprüche Fr. 325'000 aufbringen musste, wies Mottier in einem Memorandum nochmals darauf hin, dass der Bundesrat zur Abgeltung der Gegenforderungen Ungarns eine besondere Vorlage auszuarbeiten habe, und wiederholte seine Frage, ob dazu eine besondere Botschaft notwendig sei[702].

Die gesichteten Akten legen den Schluss nahe, dass diese Frage nie ernsthaft diskutiert worden ist. EPD-Vorsteher Pierre Graber ging dem Problem, wie die vereinbarten Fr. 325'000 aufzubringen seien, in seinem Antrag vom 25. Januar 1973 zur Unterzeichnung des schweizerisch-ungarischen Entschädigungsabkommens mitsamt dem vertraulichen Protokoll über die erblosen Vermögen[703] ebenso

---

694 Die Ratifikation erfolgte am 26.11.1973, AS 1974 1505.

695 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung, 4.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13). Diese Verhandlungen leitete schweizerischerseits Raymond Probst.

696 EPD (Pierre Graber), Antrag an den Bundesrat, 25.1.1973, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

697 EPD (Graber) an EJDP (Furgler), 21.12.1972, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13), auch in E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

698 EJPD (Kurt Furgler) an EPD (Pierre Graber), 17.1.1973, E 4001 (E) 1988/20 Bd 373 (64).

699 EJPD, Justizabteilung (Hausheer), Direktion für Völkerrecht (Moser, Weber, Wernly), Besprechung über die Verwendung der dem Fonds «erblose Vermögen» überwiesenen und verbliebenen Beträge, 14.5.1974, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

700 Justizabteilung, Meldestelle für Vermögen verschwundener Ausländer (Mottier) an EPD, Rechtsdienst, 5.6.1970, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

701 EPD, Rechtsdienst (Diez) an Justizabteilung 28.8.1970 in E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

702 Memorandum für die Besprechung der Justizabteilung mit dem EPD, Rechtsdienst vom 3.11.1972, überreicht von alt-Direktor Mottier, begleitet von Schwarz, E 2001 (E) 1982/58 Bd 84 (B.42.13).

703 EPD (Pierre Graber), Antrag an den Bundesrat, 25.1.1973, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

aus dem Weg wie EJPD-Vorsteher Kurt Furgler bei seinem Antrag vom 12. August 1974 über die Verwendung der Gelder im Fonds «erblose Vermögen»[704].

In den parlamentarischen Kommissionen gab diese Lösung, wie im Kapitel über Polen bereits dargestellt, weiter zu keinen Fragen Anlass[705]. Am 19. Februar 1975 überwies die eidg. Finanzverwaltung auf Anweisung der eidg. Justizabteilung aus dem Fonds «erblose Vermögen» den Betrag von Fr. 325'000 auf das beim Politischen Departement geführte Konto «EPD-Nationalisierungsentschädigung Ungarn». Die Rechtsgrundlage, der Bundesratsbeschluss vom 27. August 1965, hätte eine Vorlage an das Parlament verlangt[706]. Gemäss Verteilungsplan vom 1. Dezember 1976 gingen die vereinbarten Entschädigungsgelder von Fr. 1,8 Mio. an Schweizer Eigentümer für verstaatlichte Liegenschaften (44), Hypotheken (2), Agrarbesitz (8) und Bauparzellen (1)[707].

9. Empfehlungen

Es wird auf die Empfehlungen in Abschnitt III.4. verwiesen, die alle im schweizerisch-ungarischen Verhältnis wichtigen Fragen aufnehmen.

704 EJPD (Kurt Furgler), Antrag an den Bundesrat, 12.8.1974, E 2001 (E) 1987/78 Bd 156 (B.42.13./I).

705 Vgl. oben, Abschnitt IV.10.

706 Vgl. oben, Abschnitt III.3.f.

707 E 2001 (E) 1987/78 Bd 597 (B.51.358.Ho.0.4/1).

VI. Les revendications dans le cadre des accords d'indemnisation avec la Bulgarie, la Yougoslavie et la Roumanie

1. Bulgarie

Traditionnellement, les relations économiques de la Suisse avec la Bulgarie sont fort modestes (moins de 1% du commerce extérieur helvétique).[708] Après 1945, un premier accord concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements est conclu le 4 décembre 1946[709]. Basé sur le système du clearing prévoyant d'augmenter le volume des échanges commerciaux, de façon à pouvoir régler en plus des importations en provenance de la Suisse l'amortissement d'anciens arriérés. Cependant, les exportations bulgares effectuées en Suisse en 1947 et 1948 ne répondent pas aux prévisions optimistes. Dans ces conditions, les transferts financiers destinés aux paiements des arriérés sont bloqués.

A la demande du gouvernement de Sofia, un arrangement est signé le 9 novembre 1948, prévoyant une part plus grande des revenus du clearing réservée au paiement des arriérés. Dans cette nouvelle négociation, les délégations abordent la question de l'indemnisation des intérêts suisses touchés par les mesures de nationalisation prises par le gouvernement bulgare à la suite de plusieurs lois dites de nationalisation, de monopole et d'expropriation depuis juin 1946 jusqu'en avril 1948.[710] Il est prévu de reprendre la négociation sur le problème de l'indemnisation au printemps 1949[711].

Contrairement aux négociations sur la même question avec les autres Etats européens, celles avec la Bulgarie ont de la peine à aboutir.

Des pourparlers ont effectivement lieu en plusieurs phases pour établir la liste des biens suisses touchés par les mesures étatiques et pour déterminer les personnes qualifiées pour recevoir une indemnité. Chargée d'évaluer l'ampleur des intérêts en cause, la Commission des indemnités de nationalisation publie, le 1er juin 1953, dans la «Feuille officielle suisse de commerce» et dans la presse suisse un appel invitant les intéressés à faire connaître leur prétention.[712] Portée à la connaissance du gouvernement bulgare, en septembre 1953, cette liste s'élève à un total de 53 millions de FS. Mais dès la reprise des pourparlers en mars 1954, les prétentions suisses ont dû être progressivement réduites[713], avant d'aboutir à la signature de l'«Accord entre la Confédération suisse et la République populaire de Bulgarie concernant l'indemnisation des intérêts suisses», à Sofia, le 26 novembre 1954[714].

La part la plus importante des prétentions suisses concerne les titres de la Dette publique bulgare détenus par des Suisses; elle atteint la somme de 26'357'000.- FS. Or, le gouvernement fédéral accepte l'offre bulgare âprement négociée d'une indemnité forfaitaire de 7,5 millions.

De ce montant, 2,6 millions sont réservés au rachat des titres; mais, comme 750'000 FS doivent servir au paiement des arriérés d'intérêts, il ne reste que 1'850'000 pour le rachat, ce qui ramène l'indemni-

---

708 Cf. la notice sur la «Besprechung über die schweizerische Wirtschaftsbeziehungen zu den Balkanstaaten» du 8.11.1945, réunissant des responsables du DPF, de la DC du DEP, de l'OSC et du Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie.

709 Pour un exposé général, cf. «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'accord commercial et de paiements entre la Confédération suisse et la République populaire de Bulgarie, ainsi que l'accord conclu entre ces deux pays au sujet de l'indemnisation des intérêts suisses en Bulgarie» (FF, 1955, I, pp. 253-277)

710 Cf. la notice interne du DPF (Reinhardt Hohl pour Max Petitpierre) sur les mesures de nationalisations en Bulgarie, du 11.2.1948, E 2800/1967/59/4 et le procès-verbal du Conseil fédéral du 19.11.1948, E 7001(B)1/261.

711 Cf. Circulaire du Comité de l'Association suisse des banquiers pour les Etats du Sud Est de l'Europe adressée aux banques membres, du 13.12.1948, E 2001(E)1/326.

712 Sur les problèmes politiques posés par l'enquête, cf. la lettre du Vorort de l'Union suisse du Commerce et de l'Industrie (Peter Aebi et Bernard Wehrli) au DPF, Contentieux, Affaires financières, Communications, du 17.7.1946, E 2001(E)1967/113/451.

713 Pour ces négociations, cf E 7110/1976/16/2 (notamment les rapports au Conseil fédéral du DPF, du DFEP et du corapport du DFFD du 21 septembre 1954).

714 Pour le texte publié de l'accord, cf. FF, 1955, I, pp. 273-277. Pour le «Protocole confidentiel» et autres arrangements conclus simultanément, cf. K I. 1355.

sation effective à 7% de la valeur nominale des titres[715]. C'est-à-dire le mécontentement des détenteurs de titres bulgares[716].

En ce qui concerne les biens-fonds suisses nationalisés, la valeur des prétentions s'élève à 23 millions, il est prévu de réserver 4,9 millions: une liste détaillée des prétentions d'indemnisation (propriétés, parts dans des sociétés bancaires, industrielles, etc.) est annexée à l'Accord dans un protocole confidentiel.[717] Enfin, pour l'indemnité due aux pertes des marchandises suisses pendant la guerre, on a dû se contenter d'une somme modique de 290'000 FS.

Ce qui distingue l'Accord signé avec la Bulgarie des autres accords de même type portant sur une indemnisation forfaitaire, c'est que la liste des prétentions a un caractère limitatif, c'est-à-dire que toutes les prétentions ultérieures non enregistrées au moment de la signature de l'Accord du 26 novembre 1955 ne pourront pas être prises en considération. L'avantage, c'est que le montant des indemnités fixé pour les prétentions retenues ne pourra pas être diminué pour satisfaire de nouvelles revendications. Cette méthode a été justifiée du fait du niveau peu élevé de la somme totale des prétentions comparées aux autres Etats. Les clauses qui figurent dans l'Accord commercial et de paiement correspondent aux formules déjà contenues dans les autres accords de clearing avec les Etats de l'Est européen.

La logique de l'Accord reposait sur le postulat que les exportations bulgares en Suisse devisées à 21 millions pour 1955 permettrait par un prélèvement de 7% à alimenter le compte destiné aux indemnités convenues. Or, la moyenne des importations de marchandises bulgares en Suisse au début des années 1950 tourne entre 4,1 à 4,4 millions, ne pourra pas amortir sur les dix ans convenus le montant des indemnités. En cas de défaut, selon l'Accord la Banque nationale de Bulgarie devra prélever sur d'autres revenus disponibles sur l'un de ses comptes auprès de la BNS pour satisfaire aux exigences de l'Accord d'indemnisations.

Après avoir examiné les dossiers des négociations de 1946 à 1955, on constate qu'aucune allusion n'est faite sur l'existence des fonds en Suisse de fonds en déshérence que les négociateurs bulgares auraient obtenus d'utiliser.

2. Yougoslavie

Il faut rappeler que la Yougoslavie a participé à la Conférence de Paris sur les réparations en 1945 et que, lors de la signature de l'Accord de Washington, les trois délégations alliées ont précisé qu'ils agissaient pour le compte de plusieurs gouvernements, dont celui de la Yougoslavie. C'est dans ce contexte que des relations bilatérales se développent.[718]

En avril 1946, le Conseil fédéral accepte la création d'une Commission mixte suisse-yougoslave pour tenter de trouver une solution à la question des biens suisses confisqués en Yougoslavie.

Les négociations économiques entre ces deux pays commencent en avril 1946 et aboutissent le 21 septembre 1946 à la signature d'un accord sur les échanges commerciaux et le règlement des paiements. L'accord prévoit également la reprise des négociations au plus tard le 1er avril 1948 pour le règlement du problème des créances financières suisses envers la Yougoslavie.[719]

Une loi yougoslave du 5 décembre 1946 décide la nationalisation de toutes les entreprises. Dès lors le

---

715 Pour le détail de ces évaluations, voir notamment l'exposé transmis au Conseiller aux Etats Johann Schmuki le 11.3.1955 «Die Wirtschaftsabkommen mit Bulgarien». E 7110/1976/16/2. Sur les relations entre diplomates et parlementaires au sujet de cet accord, cf. la notice interne du DPF (Alfred Zehnder pour Hans Karl Frey) du 23.2.1955, E 2802/1967/78/6.

716 Pour un commentaire désabusé de l'accord bulgaro-suisse, voir le commentaire dans le «Journal de Genève» du 2.3.1951 sous le titre «Un accord insatisfaisant et inapplicable», on peut lire qu'il «a été conclu en désespoir de cause»...

717 K I. 1355.

718 Cf. la lettre de la DC du DEP (Jean Hotz) au DPF, du 5.7.1946, E 2802/1967/78/9.

719 Cf. la circulaire confidentielle de l'ASB à ses membres, du 9.10.1946, E 7110/1976/16/27.

gouvernement yougoslave va chercher à résoudre la question des biens suisses nationalisés en proposant le versement d'une indemnité globale par l'Etat yougoslave.

Les citoyens suisses intéressés, réunis à Bâle le 26 novembre 1947, donnent leur accord au principe du dédommagement par le versement d'une indemnité globale dans le cadre d'un accord de commerce.[720]

Les négociations reprennent à Belgrade le 2 mars 1948, les Suisses faisant valoir des revendications pour un total de 220 millions de FS. Les intérêts individuels des ressortissants suisses sont énumérés dans un Protocole de légitimation.[721]

Le 14 mai 1948, le Conseil fédéral charge le Délégué aux Accords commerciaux, Max Troendle, de poursuivre les négociations. Soucieux de «faire abstraction des considérations idéologiques»[722], il analyse la situation générale en insistant sur la nécessité de conclure rapidement un accord pour deux raisons: d'une part, il ne faut pas répéter l'erreur commise avec l'URSS (en se montrant trop exigeants et en refusant des compromis, les propriétaires lésés ont rendu les négociations interminables et finalement l'URSS n'a rien versé); d'autre part, la prospérité économique ne va peut-être pas durer pendant des années[723].

La Yougoslavie est le premier pays de l'Est avec lequel la Suisse parvient à conclure un accord d'indemnisation à la suite des nationalisations.[724]

Le 27 septembre 1948, une série d'accords est signée par Max Troendle et les autorités yougoslaves: un traité de commerce, un accord concernant l'échange de marchandises et le règlement des paiements, et un accord concernant l'indemnisation d'intérêts suisses en Yougoslavie frappés par des mesures de nationalisation, d'expropriation et de restriction.[725]

Selon cet accord, le gouvernement yougoslave s'engage à verser une indemnité globale de 78 millions de FS, payable par tranches semestrielles, dont 75 millions seront payés directement en Suisse et 3 millions sous forme de bois à l'Union Nasic à Genève[726].

La somme doit être versée dans l'espace de 10 ans. Pour sa part, la Suisse s'engage à octroyer au gouvernement yougoslave un crédit fourni par des banques et garanti à 50% par la Confédération et à 50% par un dépôt en or.

Approuvé par la Commission des douanes du Conseil national[727] et par celle du Conseil des Etats[728], l'accord est ratifié le 10 février 1949 par les Chambres fédérales et entre en vigueur le 15 mars.

La répartition des sommes reçues grâce à cet accord fait l'objet de discussions en Suisse même: la Société de Banque Suisse regroupe sous sa houlette différentes catégories de créanciers: des investissements en titres yougoslaves, dans les industries électriques, dans le «Crédit foncier de Yougoslavie», dans les administrations publiques sont ainsi regroupés dans le «sog. Bankvereinkomplex»: celui-ci reçoit 17'052'000 FS sur les 40'600'000 FS qui sont versés par la Yougoslavie pendant la

---

720 Cf. notice du DPF, «Mesures de nationalisation et réforme agraire en Yougoslavie», de février 1948, E 2800/1967/59/4.

721 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 14.5.1948, E 7110/1976/16/28.

722 Cf. la «notice concernant les prochaines négociations économiques avec la Yougoslavie», du 17.4.1948, E 2802/1967/78/9.

723 Cf. sa lettre du 5.6.1948 au DPF (Max Petitpierre), du 5.6.1948, E 9500.2.1970/229/9.

724 Sur ces négociations, cf. E 7110/1976/16/28, E 9500.2.1970/229/8 et E 9500.2.1970/229/9.

725 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 4.10.1948, E 7001(B)1/261.

726 Sur cette société, cf. E 2001(E)1967/113/487, E 2001(E)1968/78/298 et E 2801/1968/84/29. Cf. Documents Diplomatiques Suisses, vol. 14 (1941-1943), sous presse, documents N° 168 et 400. Il s'agit d'un cas particulièrement intéressant, car cette société est largement contrôlée par des banquiers français. Sur son origine, cf. Eric Bussière, Horace Finaly, banquier (1871-1945), Paris Fayard, 1996, p. 134.

727 Cf. le procès-verbal de la séance du 11.11.1948, E 1050/15/1995/516/1.

728 Cf. le procès-verbal de la séance du 8.12.1948, E 7001(B)1/261.

première décennie d'application de l'accord.[729]

L'accord du 27 septembre 1948 n'avait pas permis de régler la question des arriérés de la «Dette publique». Le gouvernement yougoslave avait déclaré reconnaître les dettes contractées par l'Etat serbe et yougoslave tout en ajoutant qu'il n'était pas en mesure d'en reprendre le service. Il s'était engagé à le faire dès que la situation le permettrait et avait promis d'accorder à la Suisse la clause de la nation la plus favorisée.

Les négociations reprennent en octobre 1958[730] pour tenter de régler la question de la Dette publique yougoslave. Le gouvernement suisse espérait également obtenir le versement de la totalité de l'indemnité globale prévue dans l'accord du 27 septembre 1948 (l'Etat yougoslave devait encore un solde d'environ 25 millions sur les 78 millions de FS promis).

Dans le protocole additionnel conclu le 3 juin 1959, le gouvernement yougoslave s'engage à verser la somme de 25 millions de FS jusqu'au 1er mars 1964 (par des versements semestriels de 2,5 millions de FS).[731]

La question de la «Dette publique» fait l'objet d'un accord conclu le 23 octobre 1959, dans lequel le gouvernement yougoslave s'engage à verser une somme globale de 6'540'300.- FS pour le rachat des titres yougoslaves en mains suisses.

En conclusion de ce chapitre sur la Yougoslavie, on peut soutenir qu'aucun document sur un engagement de la Suisse à transférer, en faveur de Belgrade, des biens juifs ou à des fortunes appartenant à des victimes de persécutions nazies n'a été trouvé, que ce soit dans les procès-verbaux des négociations bilatérales de 1945 à 1959 ou dans les discussions internes à l'administration suisse.

3. Roumanie

Dès 1945, le rôle des établissements financiers suisses influence l'évolution des relations bilatérales. Une Commission roumaine est envoyée en Suisse afin d'y rechercher des millions de FS que des diplomates du régime Antonesco auraient déposé dans des banques suisses.[732] Il s'agit d'accusations propagées par le régime mis en place après l'arrivée des troupes soviétiques à Bucarest. La situation est jugée ainsi par un des plus hauts responsables du DPF, Alfred Zehnder: le parti communiste n'a plus d'argent, car même la Banque nationale roumaine est en lutte ouverte contre le gouvernement; il cherche donc principalement à se procurer des devises à l'étranger, car le taux de change permet d'obtenir des montants considérables en monnaie roumaine.[733] Une méfiance perceptible influence donc les réactions des autorités fédérales aux demandes roumaines. Néanmoins, dès mai 1946, des négociations débutent.[734] Un accord est conclu le 29 juin 1946 au sujet des échanges commerciaux et du transfert des paiements, mais il s'avère rapidement impossible de l'appliquer et de nouvelles négociations sont nécessaires pour convenir d'arrangements qui sont signés le 4 mars 1947.[735]

Toutefois, les relations bilatérales ne s'améliorent guère. D'une part, les spécialistes des affaires

---

729 Cf. la notice du DPF du 13.8.1958 et les rapports qui y sont annexés, E 7110/1976/16/29. On peut noter que le Directeur général de la SBS, Carl Türler, Président du Comité pour les Etats du Sud-Est de l'Europe de l'ASB, est nommé membre de la délégation pour les négociations avec laYougoslavie lors de sa séance du 14 octobre 1958. La place qu'il occupe depuis le début des négociations avec la Yougoslavie est ainsi confirmée.

730 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 14.10.1958, E 7110/1976/16/29.

731 Cf. la proposition du DEP du 19.6.1959, approuvée par le Conseil fédéral le 26.6.1959, E 9500.2/1970/229/8.
Malgré ces arrangements économiques, les relations politiques restent délicates. Pour un exposé synthétisant les attaques yougoslaves contre les banques suisses accusés de s'être enrichies grâce au nazisme, cf. l'article adressé le 25.3.1964 par l'Ambassade de Suisse en Yougoslavie (Max Casanova) à la Division des Affaires politiques du DPF, E 2001(E)1978/84/144 (B.42.13/1).

732 Cf. le rapport de la Légation de Suisse à Bucarest au DPF, Division des Affaires étrangères, du 14.11.1945, E 2001(E)1/132 et E 2001(E)2/617.

733 Cf. notice interne du DPF (Alfred Zehnder à Walter Stucki) du 18.12.1945, E 2001(E)2/618.

734 Cf. Procès-verbaux du Conseil fédéral des 21.5, 28.6, 9.7 et 12.7.1946, E 1004.1 1/469-471.

735 Sur ces négociations, cf. E 7110/1967/146/900 Rumänien/59 et E 7110/1976/16/48.

financières décrivent ainsi la situation au début de 1948: «Si le gouvernement roumain n'a pas nationalisé, à proprement parler, les entreprises privées, les signes avant-coureurs de ce qu'il est convenu d'appeler une 'nationalisation larvée' n'en sont pas moins visibles.[...] Certaines mesures prises dans le domaine économique, monétaire et fiscal ont eu des effets confiscatoires à l'égard de certains biens suisses. Elles ont donné lieu à des interventions diplomatiques en vue d'obtenir un dédommagement équitable pour nos compatriotes lésés.»[736] D'autres fonctionnaires du DPF se demandent «s'il ne serait pas possible de paralyser en Suisse l'activité des agents roumains chargés de récolter des devises fortes, notamment des dollars, devises que les autorités roumaines se sont souvent appropriées par des mesures de chantage ou d'extorsion. Croyez-vous possible que la collaboration des banques puisse arrêter efficacement ces véritables rafles financières, moyennant lesquelles des fonds normalement destinés à être dépensés en Suisse sont acheminés sur la Roumanie ?»[737]

Le 11 juin 1948, le gouvernement roumain décide de nationaliser les entreprises industrielles, minières, bancaires, d'assurances et de transport. La mise en vigueur de cette loi augmente les tensions entre les deux pays. Il est envisagé de bloquer les avoirs roumains en Suisse à titre de représailles à cause du «traitement illégal et arbitraire dont use le Gouvernement de Bucarest à l'égard de la propriété suisse en Roumanie.»[738] L'extension des mesures d'étatisation en Roumanie et l'arrestation en Suisse d'un agent impliqué dans des activités économiques illégales donnent des arguments supplémentaires à ceux qui préconisent le blocage des avoirs roumains. Cette proposition suscite des réponses des représentants de l'ASB qui écrivent au DPF afin de «signaler les graves répercussions qu'une telle mesure ne laissera pas d'avoir sur le crédit dont la Suisse jouit à l'étranger. Notre pays, en effet, doit une bonne part de sa prospérité aux capitaux étrangers considérables qui ont fait confiance à la politique libérale suivie par nos Autorités dans le domaine économique. Cette confiance est due au sentiment de sécurité qu'inspire la Suisse dont on sait qu'elle a toujours protégé, dans la mesure de ses forces, les biens dont elle a la garde. Même pendant la guerre, quand des mesure de blocage ont dû être prises par nos Autorités, cette confiance ne nous a point été retirée, parce qu'on savait que ces mesures tendaient à assurer la conservation des biens auxquelles elles s'appliquaient.[...] En bloquant aujourd'hui les avoirs roumains, on risque d'inquiéter tous les pays de l'Est européen pour qui notre pays joue le rôle de centre financier international. Il en résultera, sans doute, un retrait massif de capitaux qui, quelque précaution qu'on prenne pour rassurer l'opinion, s'estimeront menacés d'une mesure analogue. En matière financière, en effet, l'ébranlement de la confiance peut avoir des répercussions incalculables. [...] Nous ne pouvons dès lors nous défendre des craintes les plus sérieuses à l'égard d'un blocage si contraire à nos traditions dont nous redoutons tout particulièrement qu'il constitue un précédent à des mesures du même ordre qu'on pourrait être tenté de prendre si une situation analogue se présente de nouveau. Or, à l'heure actuelle, où presque tous les pays étrangers nous offrent des prétextes à user de représailles en matière économique, nous estimons qu'il est très dangereux de céder à la tentation de la force qui, s'agissant d'un petit pays comme la Suisse, se retournera tôt ou tard, contre elle.»[739] Malgré ces objections de l'ASB, au risque de «rebuter les créanciers étrangers, en particulier ceux des pays de la zone d'influence soviétique, dont les préférences vont, depuis un certain temps, la Suisse comme place bancaire»[740], le Conseil fédéral décide de bloquer les avoirs roumains en Suisse dès le 20 août 1948.[741] En effet, les agissements du gouvernement roumain (nationalisations sans indemnisations, refus de toute négociation, espionnage économique en Suisse, etc.) implique la nécessité de disposer de moyens de pressions efficaces sur les autorités de Bucarest. Cette mesure de blocage renforce le contrôle de l'OSC sur les transactions financières et fait apparaître certaines relations financières.

---

736 Notice interne du DPF (Reinhard Hohl pour Max Petitpierre), E 2800/1967/59/4.

737 Cf. la «notice du Protocole à l'intention de la section des Affaires financières» du DPF, du 4.3.1948, E 2802/1967/78/10.

738 Cf. la notice interne du DPF (Reinhard Hohl pour Alfred Zehnder), du 12.7.1948, E 9500.2/1970/230/9.

739 Lettre de l'ASB (Edmond Barbey et Etienne Junod) au Chef du DPF (Max Petitpierre), du 4.8.1948, E 2001(E)1/324.

740 Proposition du DPF au Conseil fédéral du 17.8.1948, E 2802/1967/78/10.

741 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 20.8.1948, E 7110/1976/16/48.

Dirigeant de plusieurs organisations juives, un avocat roumain émigré après la guerre adresse une demande au Ministre René de Weck, car il sait «avec quelle chaleur [le diplomate suisse avait] défendu les opprimés en Roumanie»[742]. En effet, le blocage des avoirs roumains provoque de très graves difficultés pour ses compatriotes, car ces mesures «les empêchent de quitter le pays et les condamnent à mourir de faim s'ils se trouvent encore en Roumanie, et les empêchent de se refaire la vie s'ils ont réussi à quitter l'enfer roumain. Je comprends et j'applaudis la mesure comme sanction contre le gouvernement communiste, ainsi que contre tous ceux qui soutiennent ce régime; mais je ne puis comprendre que les non-communistes qui se trouvent en Roumanie - juifs ou chrétiens - qui ont été pillés de toute leur fortune puissent être empêchés de quitter leur pays ou être condamnés à mort faute de pouvoir disposer de leur argent et que les non-communistes - juifs ou chrétiens - qui ont réussi à quitter leur pays puissent être empêcher de refaire leur vie faute de pouvoir toucher leur argent s'ils se trouvent en Suisse ou dans un autre pays étranger.»[743]

D'autres documents montrent que des Juifs roumains confiaient leurs capitaux à des banques suisses, notamment lors de départs à l'étranger ou pour transférer des fonds en Israël.[744] Il s'agit là d'informations partielles, mais qui indiquent des pistes pour des recherches plus approfondies.

Au cours de l'été 1950, une détente est perceptible dans les relations bilatérales. Des entretiens entre la Banque nationale de Roumanie et l'Union de Banques Suisses permettent d'envisager la reprise de négociations sur l'ensemble des questions économiques en suspens, c'est-à-dire l'indemnisation des intérêts suisses en Roumanie et la réglementation des échanges et des paiements. Cette évolution incite le Conseil fédéral à abroger le blocage des avoirs roumains[745] et a nommé une délégation afin de participer à des entretiens qui débutent à Bucarest le 30 octobre 1950. Les diplomates suisses se préparent à répondre à des demandes de transferts des capitaux roumains déposés en Suisse. Devant les diplomates suisses chargés des rapports avec la Roumanie, Rudolf Bindschedler expose «les problèmes qui ont été soulevés par suite de l'enquête au sujet des biens polonais en déshérence ainsi que les difficultés que nous avons eues à la suite de l'enquête particulière qui a été faite. Le gouvernement d'Israël fait à présent une enquête en Palestine pour rechercher les héritiers éventuels des juifs disparus. Une nouvelle enquête pour la Roumanie de la part de l'ASB et des sociétés d'assurance suisses ne serait dès lors pas à conseiller. Après les répercussions que notre accord avec la Pologne a eues et notre refus à la Hongrie, le point de vue suisse ne peut être que négatif. Nous pouvons expliquer aux Roumains le point de vue suisse et leur indiquer la procédure que le gouvernement roumain n'aurait qu'à suivre conformément à notre droit interne. En définitive, la requête roumaine devrait être rejetée et nous pourrions nous référer au refus déjà donné à la Hongrie.»[746]

Ayant un grand besoin de produits industriels et de devises, le gouvernement roumain accepte donc des négociations commerciales et une indemnisation des Suisses lésés par les nationalisations. C'est au cours de ses entretiens qui se déroulent pendant le premier semestre de 1951 que les représentants roumains demandent à pouvoir disposer des fonds en déshérence de leurs compatriotes.

Pour les délégués suisses, après les diverses expériences faites avec la Pologne et la Hongrie, il s'agit d'être très prudents. C'est ainsi que Bindschedler écrit à son ami Heinz Vischer, membre de la délégation à Bucarest pour préciser que les réactions suscitées dans l'opinion publique après l'accord avec la Pologne doivent être évitées en tenant compte des déclarations du Chef du DPF, Max Petitpierre, devant le Conseil national. Bindschedler adresse donc un projet de lettre qui se base sur les entretiens

742 Lettre de Wilhelm Fildermann à René de Weck du 14.11.1948, E 2001(E)1967/113/781. Sur son rôle pendant la guerre, cf. Alexandre Safran, «Un tison arraché aux flammes». Mémoires, Paris, Stock, 1989.

743 Cf. aussi la lettre de Wilhelm Fildermann à Pierre de Salis du 11.4.1950 et la lettre de la Légation de Suisse à Paris (de Salis) au DPF, Affaires politiques.

744 Cf. par exemple, la décision du Chef du DPF (Max Petitpierre) du 9.3.1950 de libérer du blocage des avoirs roumains une somme appartenant à un Roumain établi en Israël, confiée à la Banque Pictet & Cie à Genève, E 2001(E)1967/113/781.

745 Cf. le procès-verbal de la séance du Conseil fédéral du 21.10.1950, E 7110/1976/16/49.

746 Notice interne du DPF sur la séance du 14.11.1950, E 2001(E)1967/113/778.

avec les Hongrois. «Gegenüber der ungarischen Fassung wurde insbesondere auch die Frage der Mithilfe bei Nachforschungen der ungarischen Behörden etwas vorsichtiger formuliert, da die Bundesanwaltschaft seinerzeit in dem Dir ebenfalls bekannten Fall Dr. Endre Kalmann/Jean Fekete (Ausspionierung von ungarischen Bankguthaben bei Schweizerbanken) nicht zu Unrecht darauf hingewiesen hat, dass es sich frage, ob die selbständige Tätigkeit ungarischer Funktionäre bei Nachforschungen nach Vermögenswerten verstorbener Ungarn in der Schweiz nicht mit den Bestimmungen von Art. 271 des Strafgesetzbuches in Widerspruch stehe.»[747]

Lors des négociations, les Roumains demandent à pouvoir disposer des biens en déshérence.[748]

Dans le protocole des négociations économiques suisses-roumaines closes à Bucarest le 3 août 1951, sous le titre «Questions diverses», se trouve un passage qui est très proche du projet adressé par Bindschedler. «La Délégation suisse a connaissance des difficultés pratiques rencontrées pour identifier les biens de ressortissants roumains morts dans des circonstances spéciales. C'est pourquoi elle déclare que, dans tous les cas où les autorités roumaines prouveront qu'un ressortissant de leur pays domicilié en dernier lieu sur territoire roumain est décédé sans laisser d'héritiers, les autorités suisses compétentes viendront dans toute la mesure du possible en aide aux autorités roumaines afin de déterminer si le défunt a laissé des avoirs auprès de banques suisses ou de compagnies d'assurances.

En ce qui concerne les biens successoraux de citoyens roumains décédés sans laisser d'héritiers, biens que les autorités roumaines supposent se trouver en Suisse, la Délégation suisse a déclaré, à la demande de la Délégation roumaine, que, dans les mêmes conditions et circonstances, le Gouvernement suisse ne traitera pas moins favorablement les prétentions roumaines visant de tels biens que les prétentions analogues d'autres gouvernements.»[749]

Afin de respecter l'engagement pris par Max Petitpierre en 1950 devant le Conseil national, cette lettre est publiée, plus précisément résumée dans le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale[750].

En Suisse, lors des discussions sur cet accord avec la Roumanie, la question des avoirs en déshérence n'est pratiquement pas abordée. C'est plutôt les problèmes des relations commerciales et du montant de l'indemnisation qui suscitent des débats. Lors de la séance du 26 septembre 1951 du Comité pour les Etats du Sud-Est de l'Europe de l'ASB, le montant obtenu est comparé à une estimation de 1950 selon laquelle les investissements suisses atteignent la somme approximative de 150 millions de FS.[751] A la Commission des douanes du Conseil national, les montants cités sont moins importants, mais on regrette que près de la moitié de créances financières ne soient pas dédommagées.[752]

Bref, la formule utilisée dans cette lettre signée le 3 août 1951 ne prévoit aucune procédure particulière qui permette d'intégrer les avoirs en déshérence dans le processus d'indemnisation des Suisses lésés par les nationalisations en Roumanie.

---

747 Lettre de Rudolf Bindschedler à Heinz Vischer, du 15.6.1951, E 9500.2/1970/230/1.

748 Cf. notamment les procès-verbal des séances du 1.11.1950 et du 27.7.1951 (Les Roumains demandent une clause sur le modèle polonais, ce que les Suisses refusent), E 9500.2/1970/230/6/2.

749 Cf. K I.1516. Copies de ces accords du 3.8.1951, E 2001(E)1967/113/778.

750 Cf. Feuille fédérale, 1951, III, pp. 517-540, en particulier p. 536.

751 SBV, «Protokoll der 15. Sitzung des Komitees für die Staaten Südost-Europas», 26.9.1951, E 2001(E)1967/113/778.

752 Cf. Procès-verbal du 12.11.1950 de la Commission des douanes du Conseil national, E 1050.15/1995/516/1.

VII. L'échange de lettres entre la Tchécoslovaquie et la Suisse pour l'accord d'indemnisation du 27 juin 1967

1. L'évolution des échanges économiques de 1945 à 1948

Dès la fin des hostilités, des entretiens sont organisés afin de favoriser les échanges commerciaux[753]: un protocole confidentiel concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements est signé le 31 août 1945. En mars 1946, des conventions sont rédigées et entrent en vigueur dès le début du mois de mai 1946. Des négociations ultérieures aboutissent le 8 mars 1947 à un nouvel accord concernant des marchandises et le règlement des paiements. On assiste à une augmentation quasi-exponentielle des échanges commerciaux: de 1945 à 1947, les montants des exportations et des importations ont presque décuplé. Au début de 1948, le «Coup de Prague» marque la prise du pouvoir par les communistes et provoque une césure dans les relations bilatérales. Les négociations deviennent alors nettement plus laborieuses; elles aboutissent à un arrangement signé le 25 septembre 1948. Désormais, l'élan donné aux relations commerciales s'essouffle. Toutefois, en 1950, la Tchécoslovaquie reste le partenaire commercial le plus important pour la Suisse en Europe de l'Est.[754]

Les avoirs des banques publiques de la Tchécoslovaquie ne sont pas négligeables (plus de 40 millions de FS sous forme de dépôts d'or en mars 1946)[755]. En 1948, elle dispose en Suisse d'une forte somme de devises grâce à l'excédent de ses exportations. Elle dispose ainsi de sommes qui lui permettraient d'assurer le transfert des indemnités de nationalisations et le service de la dette. Cependant, les Tchécoslovaques ont surtout intérêt à pouvoir utiliser librement les FS pour l'achat d'autres devises ou de marchandises étrangères.

2. Les Suisses face aux nationalisations et aux expropriations, 1945-1949

Dès l'été 1945, l'ASB s'inquiète des projets de nationalisations du gouvernement de Prague: «Es erscheint uns ausserordentlich wichtig, dass auch die schweizerischen Interessen an der tschechoslowakischen Elektrizitätsindustrie gewahrt werden können, da Vorschüsse an fremde Staaten wohl kaum in Frage kommen dürften, wenn diese Enteignungen schweizerischer Vermögenswerte auf ihren Territorien vornehmen.»[756]

Les mesures de nationalisations affectent de grandes entreprises suisses, comme Hoffmann-La Roche & Co, Dr. Wander A.-G et d'autres sociétés industrielles et financières.[757] Directement ou par le biais d'autres sociétés, la SBS est particulièrement active en Tchécoslovaquie. Son Directeur général Rudolf Speich est nommé par le Conseil fédéral à plusieurs reprises dans les délégations officielles.[758]

A l'issue de nombreuses séances,[759] un accord d'indemnisation peut être signé en décembre 1949: l'indemnité globale est fixée à 71 millions de FS dont 28 millions payables dès le 1er janvier 1950.[760] Le Gouvernement de la Tchécoslovaquie obtient une marge de clearing de 10 millions et un crédit de 30 millions de FS octroyé par un consortium de banques suisses. La Confédération assume vis-à-vis des banques suisses une garantie de bonne fin pour 30 millions, tandis que la Banque nationale de Tchécoslovaquie s'engage à entretenir auprès de la Banque nationale suisse un dépôt d'or d'une va-

753 Cf. Documents Diplomatiques Suisses, vol 15 (1943-1945), Berne 1992, pp. 1072-1074 (lettre du Directeur de la DC du DEP, Jean Hotz, du 25.4.1945).

754 Cf. procès-verbal de la séance du Commission des douanes du Conseil national du 21.8.1950, E 1050/15/1995/516/1.

755 Cf. le procès-verbal du Conseil fédéral du 1.3.1946, E 2001(E)1/324.

756 Lettre de l'ASB (Max Oetterli) au DPF, Section du Contentieux et des intérêts privés à l'étranger (Robert Kohli), E 2001(E)2/634.

757 Cf.le procès-verbal du Conseil fédéral du 9.12.1946, E 2001(E)1968/78/11.

758 Cf. la proposition du DPF et du DEP au Conseil fédéral du 22.11.1949, E 2001(E1967/113/787.

759 Cf. la notice interne du DPF (Reinhard Hohl pour Max Petitpierre) du 16.2.1948, E 2800/1967/59/4.

760 Cf. la notice de Max Troendle pour le DEP (Rubattel et Hotz) et le DPF (Petitpierre et Zehnder) du 3.12.1949, E 7001(B)1/263.

leur de 15 millions de FS. Cet accord sera signé le 22 décembre 1949 et ratifié par les Chambres.[761] Son application se déroulera sans problème majeur: en mars 1954, la Tchécoslovaquie respecte les échéances et a déjà versé les 45 millions prévus.[762]

3. La recherche des biens en déshérence par la Tchécoslovaquie

En 1945 et 1946, la position diplomatique de la Tchécoslovaquie est particulière: elle participe officiellement à la Conférence de Paris sur les Réparations. Elle s'inscrit dans la liste des gouvernements pour lesquels agissent les trois délégations alliées lors des négociations à Washington au début de 1946. La Tchécoslovaquie mène, avec la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Yougoslavie, la Conférence de Paris qui aboutit le 14 juin 1946 à l'accord sur les successions en déshérence dans les pays neutres. Toutefois, au même moment, elle déclare alors qu'elle réserve à l'égard des Alliés ses droits éventuels sur des biens successoraux en pays neutre.

Dès le 28 mai 1946, la Légation de la République tchécoslovaque adresse une note au DPF au sujet de la recherche des biens en Suisse appartenant ou ayant appartenu à des victimes de la guerre et des persécutions en Tchécoslovaquie. Le DPF attend jusqu'au 26 octobre pour transmettre ce document à la Division de Justice du DJP.[763]

Selon les représentants du gouvernement de Prague, il s'agit notamment d'établir des listes de tous les biens pouvant entrer en ligne de compte. La quasi-totalité des documents ont été détruits pendant la guerre, en particulier lors de la retraite des troupes allemandes. Les Tchécoslovaques demandent donc que les Etats étrangers l'assistent dans cette recherche. Dans sa réponse du 7 novembre, la Division de la Justice souligne les problèmes juridiques et administratifs que poseraient une telle recherche. «De toute manière, il ne saurait être question de transférer les successions qui pourraient être en déshérence en Suisse à l'administration nationale créée en Tchécoslovaquie, puisqu'en vertu de l'accord de Washington elles devront être mises si possible à la disposition des trois gouvernements alliés, à des fins d'assistance. Il sera loisible au gouvernement tchécoslovaque de s'adresser à cette effet aux représentants alliés de la Commission mixte prévue par l'accord.»[764]

Par la suite, les représentants du gouvernement de Prague semblent se désintéresser de ce problème.

Dans le contexte de l'agitation suscitée par l'accord de juin 1949 avec la Pologne[765], certains journaux avaient cru déceler l'existence d'un échange de lettres analogues que la Suisse aurait signé avec la Tchécoslovaquie[766]. Les trois représentations diplomatiques des Alliés à Berne ayant adressé une note analogue au DPF, celui répond que «la Suisse n'a pas conclu d'accord avec la Tchécoslovaquie au sujet de biens situés en Suisse et ayant appartenu à des ressortissants tchécoslovaques.»[767]

4. Les années 1960

Au début des années 1960, une amélioration des relations bilatérales est perceptible par rapport à la période de la Guerre froide. De manière générale, la détente internationale exerce son influence. Les

---

761 Cf. «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif aux accords conclus entre la Confédération suisse et la République tchécoslovaque concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements ainsi que l'indemnisation des intérêts suisses en Tchécoslovaquie (du 17 février 1950)», Feuille fédérale, 1950, vol. I, pp. 452-481.

762 Cf. le procès-verbal de la séance du 4.3.1954 de la Commission des Douanes du Conseil national, E 1050.15/1995/516/1.

763 Lettre du DPF, Contentieux, Affaires financières et Communications (Emile Fontanel) au DJP, Division de Justice, du 26.10.1946, E 4110(A)31/55 (M.172).

764 Lettre du DJP, Division de la Justice (Kuhn) au DPF, Contentieux, Affaires financières et communications, du 7.11.1946, E 2001(E)1/324 (C.41.Tch.620.0.).

765 Cf. chapitre IV ci-dessus.

766 Cf. la lettre du Consul général de Suisse à Tel Aviv (Paul Ritter) au Chef du DPF (Max Petitpierre) du 24.2.1950, E 2200 Tel Aviv 1969/134/9 (P.11.2.).

767 Note adressée à l'Ambassade de France, aux Légations de Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique, du 25.4.1950, E 2001(E)1967/113/374 (B.42.13).

avancées commerciales d'autres pays incitent les autorités fédérales à relancer les relations économiques avec l'Europe de l'Est.[768]

Pour sa part, la Tchécoslovaquie accepte de signer un accord avec la «Caisse commune des porteurs des dettes publiques autrichienne et hongroise», à la satisfaction de l'ASB.[769]

L'accord d'indemnisation de 1949 est intégralement appliqué en 1965.[770] Toutefois, certains intérêts suisses n'ont pas été dédommagés sur la base de ce premier accord. En effet, au cours des années 1950, des intérêts suisses sont lésés par des mesures des autorités tchécoslovaques. Des pourparlers échouent en 1958, les relations bilatérales étant mauvaises.[771] Les diplomates tentent d'obtenir une reprise des négociations, notamment pour des propriétés foncières; mais les Tchécoslovaques souhaitent lier deux affaires, celle des biens suisses en Tchécoslovaquie et celle des biens tchécoslovaques en Suisse.[772]

En 1963, les relations avec les Etats de l'Est européen sont influencées par le climat de détente, tandis que les débats en Suisse sur les avoirs en déshérence incitent les diplomates de ces pays à poser ce problème dans les échanges diplomatiques. Des pourparlers au sujet des indemnisations s'ouvrent à Prague le 27 novembre 1963. Dès la première séance, les représentants tchèques posent plusieurs problèmes, dont celui des biens en déshérence des Juifs dans les banques suisses: «Der Rat der jüdischen Gemeinde in Prag ist diesbezüglich an uns gelangt. Diese Leute haben seinerzeit in der Schweiz mit jüdischen Organisationen Fühlung genommen, doch sind die gegenseitigen Beziehungen schlecht.»[773]

Diez répond immédiatement qu'il est prêt à expliquer les mesures prises en Suisse et l'activité du Service chargé des avoirs d'étrangers disparus. Il ajoute d'emblée une remarque: «Wir haben gehört, dass Organisationen deutscher Juden in den Dreissigerjahren Vermögen nach der Tschechoslowakei verbrachten. Nach der deutschen Invasion wurden offenbar gewisse Werte nach Genf überführt und später nach den Vereinigten Staaten, da sie auch in der Schweiz vor dem Zugriff der Nazis nicht mehr sicher schienen. Mit der Schweiz hat dieser Fall aber nichts zu tun.»[774]

La question des biens en déshérence reste à l'ordre du jour des pourparlers diplomatiques bilatéraux et motive aussi des entretiens à l'Ambassade de Suisse à Prague.[775] En février 1964, une publication officielle demande aux personnes concernées par cette question d'annoncer leurs requêtes aux autorités à Prague qui ont créé une structure administrative.[776]

5. Les négociations de 1966-1967

Dans une note du 30.1.1965, le Ministère des Affaires étrangères relance la question des avoirs en déshérence: en saisissant l'occasion d'une affaire individuelle et dans le contexte de l'application en Suisse de l'Arrêté fédéral de 1962, la question des avoirs déposés en Suisse par des victimes des persécutions est posée, de même qu'est proposée une collaboration avec les autorités suisses pour identifier les éventuels héritiers. Selon l'Ambassadeur de Suisse à Prague, André Parodi, il ne s'agit que

768 Cf. les exposés sur la politique économique extérieure, E 2200 Prag 1981/205/25-26.

769 Cf. la circulaire de l'ASB du 24.2.1964, E 2200 Prag 1981/205/30 (N.50).

770 Cf. le Procès-verbal du Conseil fédéral du 16.11.1965, E 2001(E)1978/84/998(B.34.66.Tch..1.0) et la lettre (et ses annexes) de la Commission des indemnités de nationalisation à l'Ambassade de Suisse à Prague, du 22.2.1966, E 2200 Prag 1990/38/8(222.3).

771 Cf. la notice du Chef de la Section-Est (Antonino Janner) au Chef du DPF (Wahlen) du 17.3.1963, E 2001(E)1978/84/999 (B.34.66.Tch.1.0.).

772 Cf. la lettre de l'Ambassade de Suisse à Prague au DPF, du 5.4.1960, E 2200 Prag 1981/205/26 (M.32).

773 Cf. protocole de la première séance, du 27.11.1963, E 2001(E)1978/84/999 (B.34.66.Tch.1.0).

774 Sur la suite des négociations, cf. le rapport du Chef de la Délégation (Janner) du 17.12.1963, E 2001(E)1978/84/999 (B.34.66.Tch.1.0).

775 Cf. la lettre du 27.2.1964 de l'Ambassadeur (André Parodi) au DPF, E 2001(E)1978/84/144 (B.42.13).

776 Cf. la lettre du 9.7.1964 du Secrétaire général du DPF (Pierre Micheli) à la Division de Justice du DJP, E 2001(E)1978/84/144 (B.42.13).

d'une manoeuvre «pour ensuite séquestrer ces devises aux héritiers.»[777] Sur ses instructions et celles des plus hauts responsables du DPF, les diplomates en poste à Prague restent très réservés et méfiants dans la recherche et la transmission des informations.

Une nouvelle série de négociations est organisée, notamment pour des propriétés foncières[778]. Dans le cadre de ces entretiens, la question des avoirs en déshérence est abordée en septembre 1966 à Prague. Les représentants suisses expliquent l'organisation et les difficultés de la recherche de ces avoirs en Suisse.[779] Pour des raisons de principe, la délégation de la Tchécoslovaquie demande à recevoir des informations sur des biens qui auraient appartenu à des compatriotes. En réponse à cette demande, les représentants suisses déclarent qu'ils vont étudier cette possibilité.[780] La question est discutée lors d'entretiens bilatéraux à Prague du 5 au 13 décembre 1966.[781]

A l'issue de ces négociations, des lettres (dont l'une sur les avoirs en déshérence) sont signées à Prague. Cet échange de lettres est approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 9 juin 1967, en même temps que l'arrangement qui prévoit une indemnisation (135'000 FS et 100'000 couronnes tchèques) pour des propriétés foncières.[782]

Cette concession aux autorités tchécoslavaques est formulée en termes très généraux et laisse une grande marge d'appréciation aux responsables suisses qui restent d'autant plus prudents que l'écrasement du «Printemps de Prague» motive un raidissement des attitudes. Le Service des avoirs d'étrangers disparus traite les avoirs tchécoslovaques comme les avoirs polonais ou hongrois: ces avoirs ne peuvent donner lieu ni à des publications ni à des procédures en déclaration d'absence avec appel aux héritiers. «Or, par échanges de notes du 27 juin 1967, les autorités suisses se sont engagées à procéder de la façon la plus appropriée aux publications prévues et admises par l'arrêté fédéral [de 1962] et à les signaler de manière opportune aux autorités tchécoslovaques conformément à la loi suisse, en tant qu'elles y sont intéressées. Sauf avis contraire de votre part, nous partons de l'idée que l'engagement résultant de l'échange de notes est inopérant, puisqu'en vertu de l'arrêté fédéral aucune publication n'est possible quant aux avoirs tchécoslovaques.»[783]

Le DPF approuve cette attitude et, au cours des années suivantes, les responsables suisses s'abstiendront de fournir des informations à la Tchécoslovaquie, malgré quelques démarches diplomatiques.[784]

---

777 Cf. la note du Ministère des Affaires étrangères du 30.1.1965, E 2200 Prag 1981/205/27(M.46.2.) et E 2001(E)1978/84/144(B.42.13).

778 A ce sujet, cf. la réponse du Conseil fédéral à la question écrite du Conseiller national Peter Dürrenmatt, E 2001(E)1978/84/998 (B.34.66.Tch.1.0.), E 2001(E)1978/84/1010 (C.41.Tch.111.0) et E 2200 Prag 1981/205/25(M.30).

779 Cf. les procès-verbaux, notamment des séances du 23.9 et du 27.9.1966 et la notice récapitulative du 14.11.1966, E 2001(E)1978/84/998(B.34.66.Tch.1).

780 Cf. le protocole de conclusion des négociations, 28.9.1966, E 2200 Prag 1990/38/8(222.3.).

781 Cf. les procès-verbaux des négociations, E 2001(E)1978/84/998(B.34.66.Tch.1).

782 Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral du 9.6.1967, E 1004.1 1/722.1.

783 Lettre du 2.10.1970 du SAED (Mottier) au Service juridique du DPF, E 2001(E)1982/58/84(B.42.13).

784 Cf. E 2001(E)1988/16/186 (B.42.13Tch.).

Quellen- und Literaturverzeichnis / Sources et études citées

1. Unveröffentlichte Quellen / Sources non-publiées

Der Bericht stützt sich auf Bestände des Schweizerischen Bundesarchives.

2. Amtsdruckschriften / Publications officielles

Conseil fédéral: Message à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de l'Accord financier conclu à Washington, (du 14 juin 1946), Feuille Fédérale, 1946, II, pp. 710.

Conseil fédéral: XXXIVe Rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger (du 25 février 1947), publié dans la Feuille fédérale, 1947, vol. I.

Conseil fédéral: Message à l'Assemblée fédérale relatif aux accords conclus entre la Confédération suisse et la République tchécoslovaque concernant l'échange des marchandises et le règlement des paiements ainsi que l'indemnisation des intérêts suisses en Tchécoslovaquie (du 17 février 1950)», Feuille fédérale, 1950, vol. I, p. 452.

Bundesrat: Bericht über seine Geschäftsführung, div. Jahrgänge.

Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung betreffend den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, 2.2.1934, BBl 1934 I 171.

Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung zu den zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Ungarischen Volksrepublik abgeschlossenen Abkommen betreffend den Warenaustausch, den Zahlungsverkehr sowie die Entschädigung der schweizerischen Interessen in Ungarn, 31. Oktober 1950, BBl 1950 III 263.

Bundesrat: Bericht über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz 1945-1958, 22.8.1958, BBl 1958 II 629.

Bundesrat: 82. Bericht betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 28.9.1956/28.9.1962 getroffenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland sowie über andere handelspolitische Fragen, 25.1.1971, BBl 1971 I 37.

Bundesrat: 83. Bericht über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland und andere handelspolitische Fragen, 11.8.1971, BBl 1971 II 621.

Bundesrat: Erster Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 10.8.1973, BBl 1973 II 161.

Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über das Abkommen mit der Ungarischen Volksrepublik betreffend die Abgeltung schweizerischer Interessen, 16.5.1973, BBl 1973 I 1417.

Bundesrat: Botschaft an die Bundesversammlung über die Verwendung der in der Schweiz befindlichen Vermögen rassisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 16.9.1974, BBl 1974 II 801.

Bundesrat: Fünfter Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 6.8.1975, BBl 1975 II 620.

Bundesrat: Sechster Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik, 21.1.1976, BBl 1976 I 727.

Bundesrat: Botschaft zu einem Bundesgesetz über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland, 17.9. 1979, BBl 1979 II 1157.

L'économie de guerre en Suisse, 1939-1948, Berne 1951.

Nationalrat, Kommission für Rechtsfragen: Entwurf Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, 26.8.1996, BBl 1996 IV 1181.

3. Publizierte Quellen / Sources publiées

Bindschedler Rudolf: «Das schweizerisch-ungarische Entschädigungsabkommen und die Rechtsstellung der Ausländer», in: Schweizerische Juristen-Zeitung, H. 19, 1950.

Documents Diplomatiques Suisses, vol. 13 (1939-1940), Berne 1991.

Documents Diplomatiques Suisses, vol. 14 (1941-1943), sous presse.

Documents Diplomatiques Suisses, vol. 15 (1943-1945), Berne 1992.

Documents Diplomatiques Suisses, vol. 16 (1945-1947), sous presse.

Guggenheim Paul: «Die erblosen Vermögen in der Schweiz und das Völkerrecht», in: Schweizerischer Israelistischer Gemeindebund. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen, Zürich 1954, p. 107-120.

Guggenheim Paul: «Die nicht-veröffentlichungspflichten Verträge nach Völkerrecht und schweizerischen Bundesstaatsrecht», in: Staat und Wirtschaft. Beiträge zum Problem der Einwirkung des Staates auf die Wirtschaft. Festgabe zum. 70. Geburtstag von Hans Nawiasky. Einsiedeln-Zürich-Köln 1950, S. 91-107.

Le Don Suisse 1944-1948. Rapport général, Berne 1949.

4. Literatur / Etudes citées

Anliker Paul: Die erbrechtlichen Verhältnisse der Schweizer im Ausland und der Ausländer in der Schweiz, Aarau 1933.

Bänziger Hugo: Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert, Bern und Stuttgart: Haupt 1986.

Bauer Yehuda: Juifs à vendre ? Les négociations entre nazis et Juifs 1933-1945, traduit de l'anglais par Denis Authier, Paris: Liania Levi 1996.

Bergmann Werner und Rainer Erb: Wie antisemitisch sind die Deutschen? Meinungsumfragen 1945-1994, in: Wolfgang Benz (Hg.): Antisemitismus in Deutschland, München 1995 (dtv 4648), S. 47-63.

Bindschedler Rudolf: Verstaatlichungsmassnahme und Entschädigungspflicht nach Völkerrecht, unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Praxis über den Schutz schweizerischer Vermögenswerte im Ausland, Habilitationsschrift Bern, Zürich 1950 (Zürcher Studien zum Internationalen Recht, Nr. 18).

Bourgeois Daniel: «La porte se ferme: la Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938», in: Relations internationales, n° 54, 1988, p. 186.

Bulliard Pascal: «Les relations économiques entre la Suisse et l'Europe orientale au sortir de la Deuxième Guerre mondiale», in: Etudes et Sources, n° 21, 1995, pp. 93-143.

Castelmur Linus von: Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952), Zürich: Chronos 1992.

Christoph Graf und Peter Maurer: «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950», in: Etudes et Sources, n° 11, 1985.

Grossmann Alexander: Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion, Geschichte und Porträt, Wald 1986.

Durrer Marco: Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg, Bern, Stuttgart: Haupt 1984.

Favez Jean-Claude: «La recherche d'une politique extérieure», in: Itinera, 1996, Fasc. 18.

Favez Jean-Claude: «Le proche et le lointain. L'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945», in: Revue Suisse d'Histoire, 1988, vol. 38, N° 4.

Favez Jean-Claude: Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis, Lausanne: Payot 1988.

Guex Sébastien et Marc Perrenoud: «Banquiers suisses et autorités fédérales face aux menaces américaines en 1945», in: Traverse, n° 3, 1995, p. 126-138.

Haas Gaston: «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte...» 1941-1943. Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste, Basel: Helbing & Lichtenhahn 1994.

Homberger Heinrich: La politique commerciale de la Suisse pendant la Deuxième Guerre mondiale, trad. fr., Neuchâtel 1972.

Die Schweiz und die Flüchtlinge/La Suisse et les réfugiés, 1933-1945, Etudes et Sources, N° 22, Berne 1996.

Maurice Aubert et.al.: Das schweizerische Bankgeheimnis, Bern 1978.

Perrenoud Marc: «Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: politique de neutralité et relations financières internationales», in: Etudes et Sources, 1988, No 13-14.

Perrenoud Marc: «L'intervention de la Confédération dans les relations financières internationales de la Suisse (1936-1946)», in: Die Schweiz in der Weltwirtschaft - La Suisse dans l'économie mondiale, sous la dir. de Paul Bairoch et Martin Körner, Zürich: Chronos, 1990, pp. 371-389.

Perrenoud Marc: «La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)», in: Itinera, Fasc. 18: La Suisse dans le système international de l'après-guerre, 1996, pp. 130-145.

Perrenoud Marc: «La diplomatie suisse et les relations financières avec la France (1936-1945)», in Les relations commerciales et financières de la Suisse avec les Grandes Puissances (1914-1945), Actes du Colloque organisé à l'Université de Lausanne les 28 et 29 juin 1996 par Sébastien Guex, sous presse.

Picard Jacques: Die Schweiz und die Juden, 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations-und Flüchtlingspolitik, Zürich: Chronos 1994.

Probst Raymond: «Aussenwirtschaftbeziehungen und Aussenwirtschaftspolitik gegenüber den Staatshandelsländern», in: Alois Riklin et.al. (Hg.): Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern und Stuttgart: Paul Haupt 1975.

Schiemann Catherine: Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung, Chur: Rüegger 1991.

Tanner Jakob: Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953, Zürich: Limmat Verlag 1986.

Tschuy Theo: Carl Lutz und die Juden von Budapest, Zürich 1995.

Bisher sind erschienen:

Bundesarchiv *Dossier 1*

Aufbruch in den Frieden?
Un nouvel élan vers la paix?

1997, 108 Seiten, Preis Fr. 20.-
Art. Nr. 304.201 df
ISBN 3-9520503-2-6

Bundesarchiv *Dossier 2*

Max Daetwyler. Friedensapostel. Apôtre de la paix. 1886-1976

1996, 100 Seiten, Preis Fr. 25.-
Art. Nr. 304.200 df
ISBN 3-9520503-1-8

Bundesarchiv *Dossier 3*

Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg.
Intégration ou isolement? Les relations bilatérales entre la Suisse et les Etats d'Europe centrale et orientale depuis la Deuxième Guerre mondiale.

1997, 76 Seiten, Preis Fr. 13.50
Art. Nr. 304.202 df
ISBN 3-9520503-3-4

Zu beziehen bei: EDMZ, 3000 Bern

2.97 1000 U35652

celui-ci restera en vigueur jusqu'à ce qu'il ait été dénoncé par l'une ou l'autre des parties sous préavis de six mois.

En cas de résiliation, le présent accord restera applicable à la liquidation des créances régies par ses dispositions. Les Gouvernements des deux Pays prendront d'un commun accord les mesures propres à assurer cette liquidation.

Fait à Varsovie, en deux exemplaires, le 25 juin 1949.

Au nom du Gouvernement suisse:

Au nom du Gouvernement de la République de Pologne:

