

# **Gesetzgebung und Historiographie : schweizerische Perspektiven auf die Opfer des Holocaust (1945-2003)**

Autor(en): **Bonhage, Barbara**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **11 (2004)**

Heft 1

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-25748>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

## GESETZGEBUNG UND HISTORIOGRAFIE

### SCHWEIZERISCHE PERSPEKTIVEN AUF DIE OPFER DES HOLOCAUST (1945–2003)

BARBARA BONHAGE

Am 10. Dezember 1945 erliess der Bundesrat den *Bundesratsbeschluss betreffend die Klagen auf Rückgabe von in kriegsbesetzten Gebieten weggenommener Vermögenswerte*.<sup>1</sup> 17 Jahre später, am 20. Dezember 1962, kam der *Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser zu Stande*.<sup>2</sup> Mit beiden Sondergesetzgebungen konnten Vermögenswerte aus der Zeit des Nationalsozialismus an vormalige Eigentümer oder an deren Erben zurückgegeben werden. In den 1990er-Jahren erhoben jedoch Opfer des Holocaust oder deren Erben wieder Ansprüche auf Vermögenswerte, die in der Schweiz lagen oder hier angeblich einmal gelegen hatten. Mehr als 50 Jahre nach Kriegsende kam es daher erneut zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes in dieser Sache. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement legte im Juli 2000 – als Reaktion auf verschiedene parlamentarische Vorstösse des Jahres 1997 – den Vorentwurf zu einem *Bundesgesetz für nachrichtenlose Vermögen (BGNV)* vor.<sup>3</sup>

Der Raubgutbeschluss und der Meldebeschluss ermöglichten Restitutionsvorgänge, indem sie geltende Rechtsgrundsätze, etwa berufliche Geheimhaltungspflichten wie das Bankgeheimnis, vorübergehend aufhoben.<sup>4</sup> Auch die jüngsten Vorbereitungen für ein Bundesgesetz stehen im Zusammenhang mit einem Restitutionsprozess: Am 2. Mai 1996 hatte sich die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) mit der World Jewish Restitution Organisation und dem World Jewish Congress auf die Einsetzung eines Independent Committee of Eminent Persons (ICEP, Volcker-Komitee) geeinigt. Das ICEP suchte bis 1999 nach noch bestehenden und bereits liquidierten Vermögenswerten von Opfern des Holocaust.<sup>5</sup> Das neue Bundesgesetz will eine Grundlage schaffen, um nachrichtenlose Vermögen auch in Zukunft zu restituieren, also an Berechtigte herausgeben zu können. Der juristische Begriff der *restitutio* bezieht sich in engerem Sinn auf die Rückgabe des Objekts als Naturalrestitution. Im Folgenden meint Restitution jedoch sowohl die Rückgabe und Herausgabe von bestehenden Vermögenswerten als auch die Entschädigung für ■ 87

bereits aufgehobene Werte. Diese Vorgänge gehören in den Bereich der Wiedergutmachung, wie sie im heutigen historischen Diskurs allgemein verstanden wird, um Restitution, Entschädigung, Rückerstattung und auch Reparation zu beschreiben.<sup>6</sup>

Alle drei Restitutionsvorgänge, die sich zwischen 1946 und 1952, 1964 und 1974 respektive seit 1996 abspielten, wurden infolge von Vorwürfen aus dem Ausland eingeleitet. In allen drei Fällen waren die Schweizer Banken besonders betroffen. Auch wenn Unternehmen und Institutionen anderer Branchen ebenfalls involviert waren,<sup>7</sup> stehen im Folgenden Beispiele aus dem Umfeld von Banken im Zentrum der Analyse. Ausgangspunkt sind Vermögenswerte, die bei Kriegsende bei Schweizer Banken lagen und vormals Verfolgten oder Ermordeten gehört hatten. Quellengrundlage sind die Gesetzgebungstexte aus den Jahren 1945/46, 1962 und der Entwurf zum BGNV von 2000. Für die Analyse historiografischer Zusammenhänge wird auf diejenigen Publikationen zum Thema eingegangen, die seit den 1950er-Jahren im Kontext staatlicher historischer Aufarbeitungsbestrebungen entstanden sind. Sowohl im juristischen als auch im historischen Diskurs hat sich der Begriff der «Opfer» mehrfach verändert. Wer wurde in der Zeit zwischen 1945 und 2003 als Opfer des Nationalsozialismus und der Massenvernichtung seitens des Gesetzgebers aber auch seitens der Historiografie jeweils wahrgenommen? Welche Handlungsfolgen wurden daraus auf historiografischer und juristischer Ebene abgeleitet?

Gesetzgebungen entstehen in Abhängigkeit von spezifischen historischen Kontexten. Sie widerspiegeln den Stand der Forschung, beziehen aber auch öffentliche Debatten im In- und Ausland ein. Umgekehrt werden Gesetzgebungen von der historischen Forschung reflektiert und geben Anlass zu kritischen Analysen im Hinblick auf juristisches Urteilen gegenüber historischem. Kann von einem Wechselverhältnis zwischen Geschichtsschreibung und Gesetzgebungspraxis ausgegangen werden? Bilden die genannten Rechtspflegepraktiken drei historische Epochen hinsichtlich der Wahrnehmung der Opfer des Nationalsozialismus ab? Die Ausführungen zielen schliesslich darauf ab, Unterschiede zwischen der historischen und juristischen Urteilsfindung und Analyse der Vergangenheit aufzuzeigen.

## **RAUBGUTBESCHLUSS UND GERAUBTE WERTPAPIERE**

Im Winter 1945/46 erliess der Bundesrat mit dem Raubgutbeschluss eine klassische Restitutionsgesetzgebung. Sie ist vergleichbar mit Gesetzgebungen, die andere neutrale, besetzte oder kriegsführende Länder nach 1945 erliessen.<sup>8</sup>

88 ■ In der Schweiz war zunächst die Grundsatzfrage nach der Enteignung gutgläu-

big erworbenen Besitzes kontrovers diskutiert worden.<sup>9</sup> Erst durch den Einbezug dieser Massnahme schuf die Gesetzgebung aber die notwendigen Voraussetzungen, um bewegliche Vermögenswerte, namentlich Kunst- und Kulturgüter sowie Wertpapiere an vormalige Besitzer wieder zurück geben zu können. Restitutionsfähig waren Vermögenswerte, die von den Nationalsozialisten entwendet worden und später in die Schweiz gelangt waren. Zunächst verlangte der Beschluss, dass die Vermögensverwahrer die Werte von sich aus meldeten. Für die geraubten Wertpapiere setzten die Banken jedoch durch, dass nicht sie, sondern die Beraubten im Ausland selbst die fraglichen Vermögenswerte zu benennen hätten. Infolge des ergänzenden Bundesratsbeschlusses vom 22. Februar 1946 konnten damit nur Wertpapiere zurückgefordert werden, welche vorgängig im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert worden waren; die Publikation erfolgte auf Veranlassung und Kosten der Beraubten.<sup>10</sup> Wenn keine Erben oder Dokumente hinterlassen worden waren und keine staatlichen oder andere Restitutionsorganisationen an die Stelle der Opfer traten, war die Rückgabe von Vermögenswerten oft nicht möglich. Auch wenn Banken wussten oder vermuteten, dass sie mit geraubten Wertpapieren gehandelt hatten, blieb ihre Hehlerei oft folgenlos.

Im Mittelpunkt der Gesetzgebung standen nicht die ermordeten Opfer des Holocaust. Der Wortlaut des Bundesratsbeschlusses erklärte folgende Personen für klageberechtigt: «Wer in einem kriegsbesetzten Gebiet in völkerrechtswidriger Weise beraubt oder durch Gewalt, Beschlagnahme, Requisition oder andere ähnliche Handlungen seitens der militärischen oder zivilen Organe oder der bewaffneten Streitkräfte einer Besatzungsmacht um Besitz oder Eigentum von beweglichen Sachen oder Wertpapieren gebracht worden ist, [...] oder] der sich freiwillig des Eigentums [...] begeben hat, [...] wenn er sich hiezu unter dem Einfluss einer Täuschung oder begründeter Furcht, wofür die Besatzungsmacht oder ihre militärischen oder zivilen Organe verantwortlich zu machen sind, bestimmen liess.»<sup>11</sup> Gemeint waren also die zivilen Bewohner der besetzten Gebiete, denen durch die Besatzungsmacht Unrecht geschehen war, nicht jedoch die Vertriebenen oder Ermordeten. Völkerrechtswidrig beraubte Personen aus Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlande sollten ihre Vermögenswerte zurückfordern können, unabhängig davon ob es sich um Juden handelte oder nicht.

Die folgenden Gründe verdeutlichen weiter, dass der Raubgutbeschluss nicht primär auf die ermordeten Opfer respektive deren Erben abzielte: Eine Restitution für Menschen aus Österreich und der Tschechoslowakei war ausgeschlossen.<sup>12</sup> Das Bundesgericht erkannte die vor dem 1. September 1939 an Deutschland angeschlossenen Gebiete grundsätzlich nicht als kriegsbesetzte Territorien an; auch war jeglicher Raub in Deutschland nicht völkerrechts-

widrig erfolgt. Hinzu kommt, dass sämtliche Klagen schon bis zum Ende des Jahres 1947 beim Bundesgericht eingetroffen sein mussten. Falls Beweismstücke im Zuge der Vertreibung verloren gegangen waren, dürfte eine ausreichende Dokumentation bis dahin unmöglich gewesen sein; ausserdem wussten Erben oft noch nichts über den Verbleib ihrer Verwandten. Schliesslich ist anzunehmen, dass es vielen klageberechtigten Vertriebenen in dieser frühen Phase nicht gelang, sich mit ihren oft traumatischen Erlebnissen der jüngsten Vergangenheit auseinander zu setzen. Der Gang vor Bundesgericht hätte dies aber erfordert.<sup>13</sup>

Von einer behördlichen oder privaten, systematischen und koordinierten Untersuchung, ob Schweizer Banken und andere Vermögensverwalter in die Raubvorgänge direkt oder indirekt verwickelt waren, kann nicht die Rede sein, ging es im Umfeld des Raubgutbeschlusses doch zunehmend um die politische Rolle der Schweiz in der Nachkriegsordnung. Dazu gehörte zwar die Entschädigung oder Restitution für Personen, die völkerrechtlich beraubt worden waren, aber keine Leistungen zu Gunsten der Vertriebenen und Erben von Ermordeten. Der Bundesrat hatte mit dem Raubgutbeschluss auf das Drängen der Alliierten reagiert und verfolgte ein vornehmlich aussenpolitisches Ziel: Die Schweiz sollte aus der neutralitätspolitisch bedingten Isolation herausgeführt werden. Im Verlaufe des Jahres 1947, infolge der Verhandlungsergebnisse in Washington von 1946 und insbesondere wegen des aufkommenden Kalten Krieges wurde das Land schliesslich ins westliche Mächtebündnis integriert. Als im Herbst 1947 eine Verlängerung der Klagefrist für den Raubgutbeschluss diskutiert wurde, entschied sich das Eidgenössische Politische Departement dagegen: Das Interesse der Alliierten an dieser Frage habe seit Anfang des Jahres merklich abgenommen.<sup>14</sup>

Die Abwicklung des Raubgutbeschlusses war nicht mehr von öffentlicher Aufmerksamkeit. Auch waren diese Vorgänge nie Gegenstand historischer Analysen. Es gibt keine historischen Arbeiten, welche die manifesten Defizite des Raubgutbeschlusses sichtbar gemacht hätten. Die Unabhängige Expertenkommission – Schweiz Zweiter Weltkrieg (UEK) beschäftigte sich in ihren Studien erstmals mit diesem Aspekt schweizerischer Restitutionsgeschichte.<sup>15</sup> Auch international wurden die Vertriebenen und Ermordeten in juristischen, historischen und öffentlichen Debatten erst seit den 1950er-Jahren vermehrt sichtbar. Der schweizerische Gesetzgeber reagierte Anfang der 1960er-Jahre mit dem Erlass einer weiteren Sondergesetzgebung, dem Meldebeschluss. Jetzt sollten Vermögenswerte Ermordeter ausfindig und an Erben zurückgeben oder für wohltätige Zwecke bereit gestellt werden. Die Historiografie liess allerdings mit einer Auseinandersetzung zum Thema der nachrichtenlosen Vermögen noch länger auf sich warten.

## MELDEBESCHLUSS UND NACHRICHTENLOSE VERMÖGEN

Die Raubvorgänge um Wertpapiere hatten als verdeckte Transaktionen innerhalb der Banken nur wenig Schriftliches hinterlassen. Da auch die Dokumentation auf der Seite der Ermordeten fehlt, sind die genauen Vorgänge heute tatsächlich nicht mehr vollständig rekonstruierbar. Im Gegensatz dazu hätte aber seit Kriegsende eine weitere Kategorie von Vermögenswerten sichtbar werden können: Die heute als nachrichtenlose Vermögenswerte bezeichneten Konten, Depots und Safes, welche Verfolgte vor ihrer Deportation in der Schweiz angelegt hatten.

Anlässlich des Washingtoner Abkommens hatte Minister Walter Stucki den drei Westalliierten am 25. Mai 1946 im Namen des Bundesrates zwar zugesichert, dass die Schweiz Massnahmen prüfe, um die Güter von Opfern des Nationalsozialismus, die ohne Erben verstorben waren, für Hilfsmassnahmen zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat traf jedoch keine konkreten Massnahmen zur Umsetzung dieses Versprechens, das im Gegensatz zu den übrigen Vereinbarungen auch nicht im Schweizerischen Bundesblatt publiziert wurde.<sup>16</sup>

Auch seitens der Banken waren keine autonomen, koordinierten und verbindlichen Massnahmen für den Umgang mit diesen Vermögenswerten umgesetzt worden. Viele Banken gaben an, es sei noch zu früh und daher unmöglich festzustellen, warum sich Gläubiger nicht mehr meldeten. Aber auch als nachrichtenlose Opferwerte auf Grund bilateraler Vereinbarungen in Entschädigungsabkommen mit Polen und Ungarn einbezogen wurden,<sup>17</sup> erkannte die SBVg keine Notwendigkeit, besondere Massnahmen für den Umgang mit Vermögenswerten von mutmasslich Ermordeten zu treffen.<sup>18</sup>

Erst als die Opfer des Holocaust seit den 1950er-Jahren in der internationalen Öffentlichkeit allmählich sichtbar wurden, traf auch die Schweiz erste Massnahmen für eine gesetzliche Regelung. Auf rechtswissenschaftlicher Seite war bereits über Möglichkeiten zur Herausgabe von nachrichtenlosen Vermögenswerten diskutiert worden. Der Jurist Paul Guggenheim hatte 1952 die Schaffung einer Treuhandstelle für die zentrale Erfassung und Herausgabe der Werte vorgeschlagen. Sie wurde allerdings wegen des Beharrens der Banken auf dem Bankgeheimnis nie realisiert.<sup>19</sup> Eine historisch-wissenschaftliche Auseinandersetzung mit derselben Fragestellung ist für diese Zeit noch nicht auszumachen. Zwar warf der 1957 erscheinende Bericht Carl Ludwigs über die Schweizer Flüchtlingspolitik erstmals ein Licht auf an der Grenze abgewiesene Personen. Dem Auftrag des Bundes folgend, ging er indessen nicht ein auf die Rolle der Banken als Verwahrer von deren Vermögenswerten. Die Problematik wurde auch nicht in einem allgemeineren Zusammenhang der ■ 91

Restitution oder Wiedergutmachung begriffen. Erst in den 1990er-Jahren begannen sich Historiker weltweit für die lange Geschichte der Restitution zu interessieren und fingen an, die Vorgänge seit 1945 in einen umfassenderen Kontext der Wiedergutmachung einzuordnen.<sup>20</sup>

Auf der politischen Bühne verlangte SP-Nationalrat Harald Huber am 20. März 1957, dass eine Sonderbestimmung für nachrichtenlose Vermögen zu erlassen sei. Gleichzeitig stiess das Thema hierzulande erstmals in der Presse auf breites Interesse.<sup>21</sup> Schliesslich kündigte Bundesrates Friedrich Traugott Wahlen 1959 an, eine Meldegesetzgebung ausarbeiten zu lassen. Die 1960er-Jahre waren weltweit von einer ersten Welle der Auseinandersetzung mit den Verbrechen des Nationalsozialismus geprägt.<sup>22</sup> Mit dem Eichmann-Prozess von 1961 entstand eine neue Sensibilisierung gegenüber den Opfern. Was die Schweiz betrifft, wurden im In- und Ausland bald Vorwürfe laut, die Banken hätten sich an deren Vermögenswerten bereichert.<sup>23</sup>

Anders als der Raubgutbeschluss, sah der Meldebeschluss ein aktives Handeln durch die Vermögensverwahrer selbst vor. Sie waren aufgefordert, Vermögenswerte zu benennen, die ermordeten Opfern gehört haben könnten. Nicht unrechtmässig entwendete, in die Schweiz gelangte Werte standen im Zentrum, vielmehr waren Konten, Depots oder Safes bestehen geblieben, die an Erben zurückgegeben oder einem wohltätigen Zweck zur Verfügung gebracht werden sollten. Schweizer Banken mussten diejenigen Vermögenswerte einer Meldestelle bekannt geben, von denen sie wussten oder vermuteten, dass sie Opfern des Holocaust gehört hatten. Die zu leistenden Beträge waren keine Restitutions- oder Entschädigungszahlungen im engeren juristischen Sinne. Die Banken gaben keine Vermögenswerte zurück, sondern mussten Werte herausgeben, welche ihnen mindestens 20 Jahre zuvor anvertraut worden waren und für die sich seit Kriegsende keine Kunden oder Erben mehr gemeldet hatten. Der Meldebeschluss schloss noch keine Zahlungen für Werte ein, die während des Kriegs durch erpresserische Mittel der nationalsozialistischen Behörden oder nach dem Krieg durch Gebührenerhebungen liquidiert worden waren. Solche Leistungen wurden erst in den 1990er-Jahren in den Restitutionsprozess integriert. Gemäss dem Meldebeschluss waren Vermögenswerte betroffen und mussten angemeldet werden, «deren Eigentümer ausländische Staatsangehörige oder Staatenlose sind, von denen seit dem 9. Mai 1945 zuverlässige Nachrichten fehlen und von denen man weiss oder vermutet, dass sie Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung wurden».<sup>24</sup> Im Zentrum standen also die ermordeten Opfer der nationalsozialistischen Massenvernichtung. Der Meldebeschluss erleichterte die Herausgabe dieser Vermögenswerte, und nur dieser.

## AUF DEM WEG ZU EINEM BUNDESGESETZ

Diese neue Wahrnehmung der Opfer fand in der Historiografie noch kaum Niederschlag. Als Edgar Bonjour ein Jahr nach der Vorlage des Entwurfs für den Meldebeschluss und ein halbes Jahr vor dessen definitivem Erlass den Auftrag erhielt, einen umfassenden Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz während des Krieges auszuarbeiten, ging es nicht um die Opfer des Holocaust. Er beschäftigte sich weder mit den Banken und anderen Vermögensverwahrern, weder mit nachrichtenlosen Vermögen oder anderen Restitutionsvorgängen, noch mit der Schweiz in ihrer Funktion als Drehscheibe für Finanztransaktionen.<sup>25</sup> In der so verstandenen Aussenpolitik hatte eine Analyse der nachrichtenlosen Vermögen und die Frage nach schweizerischer Wiedergutmachung noch keinen Platz. Die Neutralität prägte bei Bonjour sämtliche Handlungsspielräume der Schweiz während des Nationalsozialismus. Diese Sichtweise verstellte jedoch den Blick auf die Frage einer allfälligen schweizerischen Beteiligung an Unrecht und daraus abzuleitenden Verpflichtungen zu Restitution und Wiedergutmachung: Mitschuld und Neutralität schienen für Bonjour in unvereinbarem Gegensatz zu stehen.

Erst in jüngster Zeit setzten sich Historiker mit Fragen der Restitution, insbesondere der Angelegenheit der nachrichtenlosen Vermögen, auseinander. Jacques Picard verfasste 1993 im Auftrag der Jewish Agency ein Gutachten, das die Notwendigkeit zukünftiger Untersuchungen unterstrich und deren Stossrichtung benannte.<sup>26</sup> Das Gutachten wurde jedoch erst drei Jahre später publiziert. Erst als die öffentliche Debatte in der Schweiz bereits entbrannt war, kam es zu einer Bearbeitung erster Teilaspekte; wieder handelte es sich um einen behördlichen Auftrag. Peter Hug und Marc Perrenoud erhielten keineswegs nur aus innenpolitischen Gründen, sondern bezeichnenderweise vom Departement für auswärtige Angelegenheiten den Auftrag, die in der Nachkriegszeit abgeschlossenen Entschädigungsabkommen mit Polen und Ungarn genauer zu untersuchen. Wegen der kurzen Frist, in der die Arbeit verfasst werden musste, entsprangen diesem Bericht mehr Fragen als Antworten zum Verbleib und Umgang mit nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz.<sup>27</sup> Die am Ende desselben Jahres eingesetzte UEK erhielt denn auch den Auftrag, diesen Fragenkomplex weiterzuarbeiten.<sup>28</sup> 1997 entschloss sich das Parlament, ein Bundesgesetz auszuarbeiten zu lassen.<sup>29</sup> Jahre später, nach einer «Vernehmlassung mit kontroverserem Ergebnis» und nachdem sowohl ICEP als auch UEK ihre Ergebnisse veröffentlicht hatten, setzte das Eidgenössische Finanzdepartement im Mai 2002 eine «kleine Expertenkommission ein [...], die bis Ende 2003 einen Bericht vorlegen soll».<sup>30</sup>

Anders als in der unmittelbaren Nachkriegszeit und anders als in den 1960er- ■ 93

Jahren, leitete jetzt keine Sondergesetzgebung den Restitutionsvorgang ein. Er ging vielmehr einer Gesetzgebung voraus, zielte aber erneut auf die Herausgabe von Vermögenswerten von Opfern des Holocaust ab. Jetzt sollten auch Zahlungen für bereits geschlossene Konten geleistet werden. Und, im Gegensatz zum Meldebeschluss, waren nicht nur Opfer gemeint, die verfolgt und umgebracht worden waren, sondern auch diejenigen, die lediglich Ziel der Verfolgung gewesen waren.<sup>31</sup> «Als Opfer oder Zielgruppe nationalsozialistischer Verfolgung im Sinne der Richtlinien gelten Personen oder Vereinigungen, die durch das Nazi Regime verfolgt wurden, weil sie jüdisch, Sinti und Roma, Zeugen Jehovas, homosexuell, geistig oder körperlich behindert waren, oder als solche betrachtet wurden.»<sup>32</sup>

Im Zuge dieser Aufarbeitung wurde klar, dass die Frage nach Entstehung und Verbleib nachrichtenloser Vermögenswerte in der Schweiz nicht allein im Kontext des Nationalsozialismus und der Massenvernichtungen gesehen werden sollte. Die grosse Mehrheit von nachrichtenlosen Vermögen stammt aus ganz anderen Zusammenhängen.<sup>33</sup> Der Entwurf für das Bundesgesetz schlug daher einen sehr allgemeinen Geltungsbereich vor. Das Gesetz «erfasst sämtliche Vermögenswerte, welche in der Schweiz aufbewahrt oder von hier aus verwaltet werden».<sup>34</sup> Das Problem der nachrichtenlosen Vermögen hat sich mit den jüngsten Restitutionsbemühungen, die zunächst auf die spezifische Problematik der Holocaustgelder abzielten, grundlegend gewandelt. Heute geht es darum, eine dauerhafte Regelung für die Entstehung nachrichtenloser Vermögen unabhängig von ihrem historischen Entstehungskontext zu finden. Weil der Erlass einer Bundesgesetzgebung immer noch aussteht, besteht jetzt die Möglichkeit, die vorliegenden Ergebnisse der historischen Forschung für den Gesetzeserlass nutzbar zu machen.

## FAZIT: GESETZGEBUNG UND HISTORIOGRAFIE

In den ersten beiden Dekaden nach Kriegsende erliessen Bundesrat und Parlament zwei Sondergesetzgebungen, mit denen in der Schweiz liegende Vermögenswerte von Opfern des Nationalsozialismus erleichtert zurück- oder herausgegeben werden konnten. Zunächst ging es darum, geraubte Vermögenswerte physisch an Personen zurückzugeben, die in Frankreich, Belgien, Luxemburg oder den Niederlanden völkerrechtswidrig beraubt worden waren. Die Raubgutgesetzgebung vom Winter 1945/46 berücksichtigte aber unter dem damaligen Begriff der Opfer die Vermögenswerte der Ermordeten nicht. Erst mit dem Meldebeschluss wurden Vermögenswerte von Personen erfasst, welche

94 ■ die Vertreibung und die Vernichtungslager nicht überlebt hatten. Diese Werte

sollten jetzt an Erben heraus gegeben werden oder zu Gunsten von wohltätigen Zwecken Verwendung finden. Während es sich bei der Raubgutgesetzgebung um eine klassische Restitution im engen juristischen Wortsinn handelte, ging es mit dem Beschluss von 1962 um die erleichterte Herausgabe von Vermögenswerten an Erben. Wenn beide Vorgänge heute auch als Teil einer schweizerischen Restitutions- und Wiedergutmachungsgeschichte angesehen werden sollten, wehrte man sich in den 1960er-Jahren ausdrücklich gegen eine solche Etikettierung. Der Bundesrat betonte, dass die Schweiz weder gegenüber den Opfern, noch jüdischen oder anderen Organisationen, und auch nicht gegenüber dem Staate Israel etwas wieder gut zu machen habe.<sup>35</sup>

Mit dem Ende des Kalten Krieges begann die historische Forschung, die Frage nach Wiedergutmachung von geschehenem Unrecht innerhalb totalitärer Staaten auf internationaler Ebene viel allgemeiner zu stellen. Es gelang ihr, die unterschiedlichen erfolgten, aber auch die ausgebliebenen juristischen Bemühungen der Vergangenheit in einen umfassenden Prozess der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts einzuordnen. Überall wurden jetzt Forderungen auf Restitution und Wiedergutmachung aus dem historischen Wissen abgeleitet: die Entschädigung von Zwangsarbeitern, das Wiederauffinden und die Rückgabe geraubter Vermögenswerte oder, in der Schweiz, die Aktivitäten zum Auffinden nachrichtenloser Vermögen. Hierzulande begann sich die Geschichtsschreibung nun erstmals mit den diesbezüglichen juristischen Vorgängen der vergangenen gut 50 Jahre zu beschäftigen. Ausserdem kam es zur Einsetzung des ICEP, welches bei Banken nach nachrichtenlosen Vermögenswerten suchte. Bundesrat und Parlament setzten ausserdem eine Kommission ein, die UEK, die sich aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive sowohl mit den historischen als auch den bestehenden juristischen Problemen dieser Zeit beschäftigte. Beide Massnahmen gehören zu einem Prozess der Wiedergutmachung in weiterem Sinn, der auch Restitutions- und Entschädigungszahlungen umfasst. Diese erstmals parallel ablaufende historische und rechtliche Bearbeitung der Fragen, führte dazu, dass sich Bundesrat und Parlament 1997 erneut zur Ausarbeitung eines Gesetzes entschieden.

Bis dahin war die Ausarbeitung und der Erlass der Sondergesetzgebungen nicht mit dem historischen Interesse an Fragen um die Wiederherstellung von Recht einher gegangen. Die Geschichtswissenschaft hat zwar spätestens seit den 1960er-Jahren dazu beigetragen, dass die Verfolgten und Ermordeten zunehmend ein Gesicht erhielten. In der Schweiz verdeckte aber lange Zeit die im historischen Bewusstsein gepflegte Vorstellung von Neutralität, dass auch der Kleinstaat in Restitutionsprozesse involviert war. Auch hierzulande hätte die historische Forschung vor den Gesetzeseerlassen oder als Reaktion darauf ■ 95

bereits über Mitschuld nachdenken können. Das im aufkommenden Kalten Krieg entstandene Neutralitätsdogma wurde zur «Leitlinie [...] der Schweizergeschichte überhaupt» und führte dazu, dass die wirtschaftliche Rolle der Schweiz während des Krieges für längere Zeit aus dem Blickfeld der Geschichtswissenschaft verschwand.<sup>36</sup> Erst historische Arbeiten der 1990er-Jahre integrierten die Vermögenswerte von Vertriebenen, Verfolgten und Ermordeten sowie die Schicksale dieser Personen selbst in ein umfassenderes Bild der Rolle der Schweiz während und nach der Zeit des Nationalsozialismus.<sup>37</sup> Erst jetzt wurden die rechtlichen Schritte als ein Beitrag der Schweiz zum internationalen Wiedergutmachungsprozess erkannt.

Der 2000 erstmals vorgelegte Entwurf für ein Bundesgesetz über nachrichtenslose Vermögen ist heute in Überarbeitung. Der Lösungsvorschlag, der keine Sondergesetzgebung sein soll, sondern als Bundesgesetz konzipiert ist, wird sich in Form und Zielen von den beiden vorangehenden grundlegend unterscheiden. Die Ergebnisse des ICEP haben nämlich aufgezeigt, dass die grosse Mehrheit der in der Schweiz liegenden nachrichtenslosen Vermögen nicht von Opfern des Holocaust stammt, sondern in ganz anderen Kontexten entstanden ist. Der neueste Klärungsversuch hat aber auch Ähnlichkeiten mit den vorangegangenen. Wieder soll auch jetzt die Problematik dauerhaft gelöst werden. Gerade hier liegt einer der grundlegenden Unterschiede historischen und juristischen Arbeitens. Während es zum geschichtswissenschaftlichen Selbstverständnis gehört, historische Urteile immer wieder zu revidieren, zielen juristische Urteile auf Endgültigkeit ab. Das ICEP löste diesen Anspruch im letzten Satz seines Schlussberichtes explizit ein, indem es fest hielt, dass nun unter dieses Kapitel «ein Schlussstrich gezogen werden kann».<sup>38</sup> Es sind aber gerade die von Juristen erarbeiteten Ergebnisse des ICEP, welche es, ergänzt durch eine historische Lesart, ermöglichen, den Fokus zu erweitern und von spezifischen Fragen des Unrechts im Kontext des Holocaust auf weitere Fragen von Unrecht und der schweizerischen Beteiligung daran zu lenken. Aus der Perspektive des Gesetzgebers schienen die Fragen der Restitution und Herausgabe von Vermögenswerten bereits zwei Mal abschliessend geklärt gewesen zu sein: Ein erstes Mal mit dem Raubgutbeschluss und ein zweites Mal mit dem Meldebeschluss. Infolge einer historischen und juristischen Neubewertung müssen nun die normativen Grundlagen für richterliche Urteile neu ausgehandelt werden. Das Bundesgesetz für nachrichtenslose Vermögen muss sich dieser schwierigen Aufgabe stellen.

Es zeigt sich am Beispiel dieser über mehr als 50 Jahre andauernden Geschichte der Wiedergutmachung, dass eine Parallelisierung von rechts- und geschichtswissenschaftlichen Vorgängen dazu dienlich ist, vergangene Vorgänge des

96 ■ Unrechts gemeinsam auszuleuchten und handlungsrelevant zu interpretieren. Es

wäre zu wünschen, dass der interdependente Prozess zwischen historischem und rechtlichem Arbeiten, der in den 1990er-Jahren erstmals stattfand, neue produktive Ansätze in beiden Disziplinen hervorzubringen vermag.

#### Anmerkungen

- 1 AS 1945, 1052–1056; ergänzend dazu: BRB über Nachforschungen nach in kriegsbesetzten Gebieten weggenommenen Vermögenswerten vom 22. Februar 1946, AS 1946, 293–296; beide Beschlüsse zusammen bilden den so genannten Raubgutbeschluss.
- 2 AS 1963, 423–432.
- 3 Bundesgesetz über nachrichtenslose Vermögenswerte (BGNV), <http://www.ofj.admin.ch/themen/divers/nloseverm/vn-ve-d.pdf> (15. 10. 2003).
- 4 AS 1946 (wie Anm. 1), Art 4; AS 1963 (wie Anm. 2), Art 7.
- 5 Independent Committee of Eminent Persons (ICEP), *Report on Dormant Accounts of Victims of Nazi Persecution in Swiss Banks*, Bern 1999.
- 6 UEK (Hg.), *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht*, Zürich 2002, 441–448.
- 7 Siehe dazu: Esther Tisa Francini, Anja Heuss, Georg Kreis, *Fluchtgut – Raubgut. Der Transfer von Kulturgütern in und über die Schweiz 1933–1945 und die Frage der Restitution*, Zürich 2001, Kap. 6; Stefan Karlen, Lucas Chocomeli, Kristin D'haemer, Stefan Laube, Daniel C. Schmid, *Schweizerische Versicherungsgesellschaften im Machtbereich des «Dritten Reichs»*, Zürich 2002, Kap. 10.
- 8 Walter Schwarz, *Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts durch die Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, München 1974, 327–342.
- 9 Dazu ausführlicher Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn, *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem «Dritten Reich». Handel, Raub und Restitution*, Zürich 2001, 299.
- 10 AS 1946 (wie Anm. 1), Art 2; Lussy et al. (wie Anm. 9), 297–303.
- 11 AS 1945 (wie Anm. 1), Art 1.
- 12 Lussy et al. (wie Anm. 9), 332 f., 337.
- 13 Ebd., 315 f.
- 14 Ebd., 309 f.
- 15 Francini et al. (wie Anm. 7); Lussy et al. (wie Anm. 9); Für eine rechtliche Beurteilung des Raubgutbeschlusses: Frank Vischer, «Der Handel mit ausländischen Wertpapieren während des Krieges und die Probleme der deutschen Guthaben in der Schweiz sowie der nachrichtenslosen Vermögen aus rechtlicher Sicht», in UEK (Hg.), *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und das Recht. II Privatrecht*, Zürich 2001, 15–65.
- 16 Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenslose Vermögen bei Schweizer Banken. Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich 2001, 249 f.
- 17 Peter Hug, Marc Perrenoud, *In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit den Oststaaten*, hg. v. Schweizerischen Bundesarchiv, Dossier 4, Bern 1997.
- 18 Bonhage et al. (wie Anm. 16), 259–267.
- 19 Lussy et al. (wie Anm. 9), 247–255.
- 20 Ludolf Herbst, Constantin Goschler (Hg.), *Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1989; Constantin Goschler, *Wiedergutmachung: Westdeutschland und die Verfolgten des Nationalsozialismus 1945–1954*, München 1992; Jörg Fisch, *Reparationen nach dem Zweiten Weltkrieg*, München 1992; Michael Stolleis, *Recht im Unrecht*. ■ 97

- Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus*, Frankfurt a. M. 1994; Gerald D. Feldman, «Unternehmensgeschichte des Dritten Reichs und Verantwortung der Historiker. Raubgold und Versicherungen, Arisierung und Zwangsarbeit», *Gesprächskreis Geschichte* 23 (1999), 5–32; Brigitte Studer, «Geschichte als Gericht – Geschichte vor Gericht. Oder: Wie justizabel ist die Historie?», *Traverse* 8/1 (2001), 97–102; Jakob Tanner, Sigrid Weigel (Hg.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz: Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich 2002.
- 21 Peter Hug, «Die nachrichtenlosen Guthaben von Nazi-Opfern in der Schweiz. Was man wusste und was man noch wissen sollte», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47/4 (1997), 541.
  - 22 Saul Friedländer, «Auseinandersetzung mit der Shoah: Einige Überlegungen zum Thema Erinnerung und Geschichte», in Wolfgang Küttler, Jörn Rüsen, Ernst Schulin (Hg.), *Globale Konflikte, Erinnerungsarbeit und Neuorientierungen seit 1945*, Frankfurt a. M. 1999 (Geschichtsdiskurs), 5, 16.
  - 23 Bonhage et al. (wie Anm. 16), 263.
  - 24 AS 1963 (wie Anm. 2), Art. 1.
  - 25 Sacha Zala, «Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47/4 (1997), 777; Bonhage et al. (wie Anm. 16), 257.
  - 26 Jacques Picard, «Die Schweiz und die Vermögen verschwundener Nazi-Opfer», *Studien und Quellen, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs* 22 (1996), 271–324.
  - 27 Hug/Perrenoud (wie Anm. 17).
  - 28 BB betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, Art 1, AS 1996, 3487.
  - 29 *Begleitbericht zum Entwurf über ein Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte (BGNV)*, <http://www.ofj.admin.ch/themen/divers/nloseverm/vn-ber-d.pdf> (15. 10. 2003), 10.
  - 30 *Pressemitteilung, Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte*, <http://www.admin.ch/cp/d/3CE2305C.FCCD93B6@gs-efd.admin.ch.html> (15. 10. 2003).
  - 31 Claims Resolution Tribunal for Dormant Accounts in Switzerland (Paul A. Volcker, Israel Singer), *Final Report on the Work of the Claims Resolution Tribunal for Dormant Accounts in Switzerland (CRT-I)*, Zürich 5. 10. 2001, 45.
  - 32 Bonhage et al. (wie Anm. 16), 337; Claims Resolution Tribunal (wie Anm. 31), 44 f.
  - 33 Claims Resolution Tribunal (wie Anm. 31), 3 f.
  - 34 *Begleitbericht zum BGNV* (wie Anm. 29), 10.
  - 35 UEK (wie Anm. 6), 447.
  - 36 Hans Ulrich Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948*, Zürich 1998, 218 f.
  - 37 UEK (wie Anm. 6), 25.
  - 38 ICEP (wie Anm. 5), 32.

**RESUME****LEGISLATION ET HISTORIOGRAPHIE. PERSPECTIVES SUISSES SUR LES VICTIMES DE L'HOLOCAUSTE (1945–2003)**

En hiver 1945/46, le Conseil fédéral a rendu sa décision sur la question des biens volés. 16 ans plus tard, le 20 décembre 1962, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté sur les avoirs des victimes du nazisme. Ces deux textes législatifs spéciaux visaient à restituer les valeurs patrimoniales déposées en Suisse à l'époque du national-socialisme à leurs propriétaires d'alors ou à leurs héritiers. Malgré ces mesures, un problème a persisté jusque dans les années 1990: des survivants de l'Holocauste ou des héritiers de personnes tuées durant cette période ont continué à faire valoir des prétentions sur des biens sis en Suisse. Plus de 50 ans après la fin de la guerre, l'élaboration d'une loi sur ces questions est redevenue un sujet de discussion au parlement et dans le public. L'avant-projet de loi fédérale sur les fonds en déshérence a été débattu pour la première fois en juillet 2000. Tous ces événements se rattachent au processus d'indemnisation qui s'est développé en Suisse à la suite du «non droit» (*«Unrecht»*) national-socialiste.

L'article montre que les circonstances qui ont rendu les juristes attentifs à la thématique de la restitution ne coïncident en aucune manière avec celles qui ont amené les historiens à se pencher sur cette question. Certes, c'est au plus tard à compter des années 1960 que la recherche historique a contribué à rendre le législateur de plus en plus attentif aux victimes du nazisme. En Suisse, le dogme de la neutralité a néanmoins longtemps occulté le fait qu'un petit Etat devait également réfléchir à sa complicité, ainsi qu'aux problèmes de restitution et de réparation. C'est seulement récemment que les historiens ont pris en considération les travaux menés par les juristes ces 50 dernières années, comme une contribution suisse à la réparation des conséquences du «non droit» national-socialiste. Il demeure par conséquent souhaitable que la réflexion interdépendante qui a eu lieu pour la première fois dans les années 1990 entre des juristes et des historiens conduise à de nouveaux développements productifs dans les deux disciplines.

*(Traduction: Ariane Morin)*