

# **Begleitbericht**

**zum Entwurf über ein Bundesgesetz  
über nachrichtenlose Vermögenswerte  
(BGNV)**

**(Vernehmlassungsvorlage)**

**2000**

## Inhaltsverzeichnis

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Allgemeiner Teil .....                                     | 6  |
| 11    | Ausgangslage .....   | 6  |
| 111   | Die Zeit zwischen 1945 und 1995 .....                      | 6  |
| 112   | Die Zeit zwischen 1995 und heute .....                     | 7  |
| 112.1 | Banken .....   | 7  |
| 112.2 | Versicherungen .....                                       | 9  |
| 112.3 | Berufliche Vorsorge .....                                  | 9  |
| 112.4 | Meldebeschluss von 1962: Nachträgliche Entschädigung ..... | 9  |
| 112.5 | Vermögenswerte von Zivilflüchtlingen .....                 | 9  |
| 113   | Parlamentarische Vorstösse .....                           | 10 |
| 12    | Geltendes Recht .....                                      | 11 |
| 121   | Vertragsrecht .....  | 11 |
| 121.1 | Die Hinterlegung von Geld .....                            | 11 |
| 121.2 | Die Hinterlegung anderer beweglicher Sachen .....          | 12 |
| 121.3 | Versicherungsvertrag .....                                 | 13 |
| 122   | Vormundschafts- und Erbrecht .....                         | 13 |
| 123   | Internationales Privatrecht .....                          | 14 |
| 123.1 | Im Allgemeinen .....                                       | 14 |
| 123.2 | Vertrags- und Sachenrecht .....                            | 14 |
| 123.3 | Erbrecht .....   | 15 |
| 123.4 | Vormundschaftsrecht .....                                  | 16 |
| 124   | Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung .....   | 17 |
| 13    | Mängel des geltenden Rechts .....                          | 17 |
| 131   | Fehlende Sanktion bei unterlassener Meldung .....          | 17 |
| 132   | Zu lange Dauer der Nachrichtenlosigkeit .....              | 18 |
| 133   | Unberücksichtigte Mobilität .....                          | 18 |
| 14    | Vorarbeiten .....  | 19 |
| 15    | Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage .....                 | 19 |
| 151   | Geltungsbereich .....                                      | 19 |
| 152   | Pflichten des Finanzakteurs .....                          | 20 |
| 153   | Übergang auf die Eidgenossenschaft .....                   | 20 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 154 | Nachrichtenstelle .....   | 21 |
| 155 | Nicht berücksichtigte Anliegen .....                                | 21 |
| 16  | Rechtsvergleich .....   | 22 |
| 2   | Besonderer Teil .....   | 24 |
| 21  | 1. Abschnitt, Artikel 1 .....                                       | 24 |
| 22  | 2. Abschnitt .....  | 25 |
| 221 | Artikel 2 .....   | 25 |
| 222 | Artikel 3 .....   | 27 |
| 223 | Artikel 4 .....   | 27 |
| 23  | 3. Abschnitt, Artikel 5 .....                                       | 28 |
| 24  | 4. Abschnitt .....  | 30 |
| 241 | Artikel 6 .....   | 30 |
| 242 | Artikel 7 .....   | 30 |
| 243 | Artikel 8 .....   | 31 |
| 244 | Artikel 9 .....   | 32 |
| 25  | 5. Abschnitt, Artikel 10 .....                                      | 32 |
| 26  | 6. Abschnitt .....  | 32 |
| 261 | Artikel 11 .....  | 32 |
| 262 | Artikel 12 .....  | 33 |
| 27  | 7. Abschnitt .....  | 34 |
| 271 | Artikel 13 .....  | 34 |
| 272 | Artikel 14 .....  | 34 |
| 3   | Finanzielle, personelle und volkswirtschaftliche Auswirkungen ..... | 35 |
| 4   | Legislaturplanung .....   | 35 |
| 5   | Verhältnis zum europäischen Recht .....                             | 35 |
| 6   | Rechtliche Grundlagen .....   | 36 |
| 61  | Verfassungsmässigkeit .....   | 36 |
| 62  | Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen .....                       | 36 |

---

## Übersicht

*Die Auseinandersetzung der Schweiz mit ihrer Geschichte in der Zeit des Zweiten Weltkriegs hat gezeigt, wie schwierig und aufwändig es ist, Vermögenswerte, die vergessen gegangen sind, nach Jahren und Jahrzehnten ihren wahren Berechtigten auszuhändigen. In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurden deshalb vom Bundesrat eine Analyse jener Bestimmungen der schweizerischen Rechtsordnung verlangt, die den Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten regeln; soweit nötig, sollte der Bundesrat im Anschluss daran dem Parlament Verbesserungsvorschläge unterbreiten (P Nabholz, 96.3574; M Rechsteiner, 96.3606 und 97.3306; M Plattner, 96.3610; M Baumann; 97.3369; M Grobet, 97.3401).*

*Kaum Vorwürfe sind ans schweizerische Privatrecht zu richten. Die Rechte des Eigentümers verjähren nicht, und das Bundesgericht hat den Sparkassenvertrag als (unechten) Hinterlegungsvertrag (Art. 481 OR) qualifiziert (BGE 91 II 442 ff.). Eine Verjährung des Rückforderungsanspruchs des Kunden gegen seine Bank scheidet damit praktisch aus. Der Gläubiger einer Forderung oder der Eigentümer einer Sache hat die Möglichkeit, seine Rechte auch nach vielen Jahren der Nachrichtenlosigkeit noch geltend zu machen.*

*Als mangelhaft erweist sich das schweizerische Recht hingegen dort, wo es an Regeln fehlt, die insbesondere Banken und Versicherungen (Finanzakteure) dazu anhalten, nach ihren Kunden zu suchen, wenn sich diese während längerer Zeit selber nicht mehr melden. Dieses Verhalten führt dazu, dass die Vermögenswerte beim Finanzakteur verbleiben. Die Erfahrung lehrt, dass diesen deswegen früher oder später vorgeworfen wird, sich an nachrichtenlosen Vermögenswerten bereichern zu wollen. Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Verdacht - auch wenn er sich in den meisten Fällen als falsch entpuppt - dem schweizerischen Finanzplatz schadet. Zu suchen sind daher Lösungen, die klar definieren, wie Finanzakteure zu verfahren haben, wenn der Kontakt zum Kunden abbricht, und was mit den betroffenen Vermögenswerten geschieht, wenn dieser Kontakt auch später nicht wiederhergestellt werden kann.*

*Das vorgeschlagene Bundesgesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte (BGNV) verpflichtet die Finanzakteure dazu, den Kontakt zu ihren Kunden wiederherzustellen, wenn ein solcher während acht Jahren nicht mehr bestanden hat (Art. 2 Abs. 1). Vermögenswerte, die während zehn Jahren nachrichtenlos geblieben sind (nachrichtenlose Vermögenswerte), sind zusätzlich einer vom Bundesrat einzurichtenden Stelle (Nachrichtenstelle) zu melden (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 6). Diese erteilt Personen, die ihre Berechtigung glaubhaft machen, Auskunft über den Verbleib dieser Vermögenswerte (Art. 8 Abs. 2 Bst. a). Fehlt es während 50 Jahren an einem Kundenkontakt, so fallen die davon betroffenen Vermögenswerte - nach ihrer vorgängigen Publikation durch die Nachrichtenstelle (Art. 9) - an die Eidgenossenschaft (Art. 5 Abs. 1). Die Verletzung der Meldepflicht wird straf-*

*rechtlich sanktioniert (Art. 11), während über die Suchanstrengungen der Finanzakteure die bestehenden Aufsichtsbehörden wachen (Art.10).*

*Das BGNV findet auch auf solche Vermögenswerte Anwendung, die vor seinem Inkrafttreten dem Finanzakteur anvertraut worden sind. Besondere übergangsrechtliche Regeln sorgen dafür, dass das Gesetz trotz dieses sehr weiten zeitlichen Anwendungsbereichs praktikabel bleibt (Art. 14).*

---

## 1 Allgemeiner Teil

### 11 Ausgangslage

#### 111 Die Zeit zwischen 1945 und 1995

Jede Rechtsordnung sieht sich mit der Frage konfrontiert, wie zu verfahren ist, wenn sich der Eigentümer einer Sache oder der Gläubiger einer Forderung nicht mehr meldet. Erst die Millionen von Toten und Vertriebenen des Zweiten Weltkriegs aber liessen nachrichtenlose Vermögenswerte zum europäischen Problem werden. Ihm konnte sich die Schweiz allein schon deshalb nicht entziehen, weil sie als neutrales Land vielen als sicherer Ort ("safe haven") für die Anlage von Geld und die Hinterlegung von Vermögenswerten galt.

In einem dem *Washingtoner-Abkommen* von 1946 beigefügten vertraulichen Briefwechsel richteten die *Vereinigten Staaten von Amerika*, *Grossbritannien* und *Frankreich* die Forderung an die Schweiz, die Guthaben verstorbener Nazi-Opfer an die alliierten Siegermächte zugunsten der Flüchtlingsorganisationen zu überweisen (vgl. Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg*, 2. Aufl., Bern 1997, S. 94). Sie bekräftigten diese Forderung im *Ablöseabkommen* von 1952, mit dem jene Teile des *Washingtoner-Abkommens* ausser Kraft gesetzt wurden, die sich als nicht durchführbar erwiesen (vgl. von Castelmur, a.a.O., S. 375). Wie bereits 1946 sicherte die Schweiz auch in diesem Fall ihren Vertragspartnern zu, die Überweisung entdeckter erbloser Werte von Nazi-Opfern an entsprechende Hilfsorganisationen wohlwollend zu prüfen.

Nachrichtenlose Vermögenswerte bildeten auch Gegenstand von Vertragsverhandlungen zwischen der Schweiz und *Polen* im Jahre 1949 und zwischen der Schweiz und *Ungarn* im Jahre 1950. In beiden Fällen verpflichtete sich die Schweiz, nachrichtenlose Vermögenswerte polnischer und ungarischer Staatsangehöriger an die jeweiligen Herkunftsstaaten auszuhändigen (vgl. Peter Hug/Marc Perrenoud, *In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten*, Bundesarchiv, Dossier 4, Bern 1997, S. 93 ff. und 117 ff.).

Am 20. Dezember 1962 schliesslich verabschiedete das Parlament einen auf zehn Jahre befristeten Bundesbeschluss über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser (AS 1963 427). Artikel 1 dieses Bundesbeschlusses verpflichtete dazu, innert sechs Monaten sämtliche Vermögenswerte anzuzeigen, deren letztbekannte Eigentümer sich seit dem 9. Mai 1945 nicht mehr gemeldet hatten und von denen man wusste oder befürchten musste, dass sie das Opfer rassistischer, religiöser oder politischer Verfolgung geworden waren. Artikel 5 Absatz 1 sah ferner die Ernennung eines Generalbeistands vor. Dieser hatte die Aufgabe, die Berechtigten der nachrichtenlosen Vermögenswerte bzw. deren Rechtsnachfolger zu suchen (Art. 5 Abs. 2) und bei fehlgeschlagener Suche ein Verschollenheitsver-

fahren anzustrengen (Art. 8). Nachrichtenlose Vermögenswerte, die auf diese Weise nicht zugewiesen werden konnten, fielen nach Artikel 12 Absatz 1 an einen vom Bundesrat einzurichtenden Fonds. Zusammen mit Zinsen standen diesem Fonds schliesslich 3,18 Millionen Franken zur Verfügung. Ein Teil dieses Betrags wurde für die staatsvertraglich vereinbarten Zahlungen an Polen und Ungarn verwendet (vgl. Hug/Perrenoud, a.a.O., S. 88 ff., insbes. S. 90). Der Rest ging zu zwei Dritteln an *den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund* (SIG) und zu einem Drittel an *die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe* (AS 1975 533).

## **112 Die Zeit zwischen 1995 und heute**

### **112.1 Banken**

Anfangs der 90er-Jahre, nach dem Ende des Kalten Krieges, erwachte das Interesse an nachrichtenlosen, in der Schweiz gelegenen Vermögenswerten erneut. 1992 beauftragte der ehemalige Kassier der *Jewish Agency*, Akiwa Lewinsky, zusammen mit der britischen Zeitung *Mail on Sunday* und der *BBC*, den Schweizer Historiker Jacques Picard mit der wissenschaftlichen Überprüfung eines Berichts, den der Vertrauensanwalt der Auftraggeber vorgängig verfasst hatte und der von der Handhabung und Verwendung von in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser handelte (vgl. Jacques Picard, *Switzerland and the Assets of the Missing Victims of the Nazis*, Privatgutachten 1993 [Reprint Zürich 1996]; dt. *Die Schweiz und die Vermögen verschwundener Nazi-Opfer*, Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs, Studien und Quellen, Bd. 22, Bern/Stuttgart/Wien 1996).

Am 8. September 1995 erliess die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) auf Anregung der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) die "Richtlinien über die Behandlung nachrichtenloser Konti, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken" (Zirkular 1193D). Gleichzeitig wurde der Bankenombudsmann als zentrale Anlaufstelle für nachrichtenlose Vermögenswerte bezeichnet.

Am 12. Mai 1996 kam es zwischen dem *World Jewish Congress* (WJC) und der Schweizerischen Bankiervereinigung zur Vereinbarung eines *Memorandum of Understanding*. Ein Komitee unter der Leitung von Paul Volcker (Independent Committee of Eminent Persons [ICEP]) erhielt den Auftrag, den Umgang der schweizerischen Banken mit nachrichtenlosen Vermögenswerten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs zu überprüfen.

Am 25. Juni 1997 gelangte schliesslich auch die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) an alle Banken mit der Aufforderung, ihr jene Vermögenswerte zu melden, bei denen die Bank seit dem 8. Mai 1945 keine Äusserung des Kunden oder eines von diesem bezeichneten Bevollmächtigten erhalten hat.

Am 23. Juli 1997 veröffentlichte die Schweizerische Bankiervereinigung eine erste Liste mit nachrichtenlosen Vermögenswerten. Diese enthielt alle Konti, die vor

dem 9. Mai 1945 von Nichtschweizern und von Personen, die ihren Wohnsitz ausserhalb der Schweiz hatten, eröffnet worden und die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nachrichtenlos geblieben waren. Am 29. Oktober 1997 folgten zwei weitere Listen. Die eine brachte eine Aktualisierung jener nachrichtenlosen Sparhefte und Sparkonti, die seit dem 9. Mai 1945 von Nichtschweizern und von Personen, die ihren Wohnsitz ausserhalb der Schweiz hatten, eröffnet worden und die seither ohne Nachricht geblieben waren. Die andere Liste führte die nachrichtenlosen Konti auf, die vor dem 9. Mai 1945 von Schweizern und von Auslandsschweizern eröffnet worden und seit diesem Datum nachrichtenlos geblieben waren. Voraussetzung für eine Publikation war in diesem Fall, dass das Guthaben über 100 Franken lag.

Die Bankiervereinigung bzw. die von ihr beauftragte *Treuhandfirma ATAG Ernst & Young* forderte die auf den publizierten Listen erwähnten Personen und ihre Rechtsnachfolger auf, ihre Ansprüche bis zum 31. März 1998 geltend zu machen. Den *ausländischen* Ansprechern wurde dabei freigestellt, ihre Forderung gegen die Banken den ordentlichen Gerichten oder einem vom *Volcker-Komitee* eingesetzten Schiedsgericht zu unterbreiten<sup>1</sup>.

An den Bemühungen des *Volcker-Komitees* und des Schiedsgerichts änderte auch der Vergleich nichts, den die *UBS AG* und die *Credit Suisse Group (CSG)* im Herbst 1998 mit US-amerikanischen Sammelklägern schlossen (vgl. Detlev Vagts, Jens Drolshammer und Peter Murray, Mit Prozessieren den Holocaust bewältigen? Die Rolle des Zivilrechts und Zivilprozesses beim Versuch der Wiedergutmachung internationaler Katastrophen, ZSR 1999 I, 511 ff.).

Im Dezember 1999 präsentierte das *Volcker-Komitee* seinen Bericht. Diesem beigefügt wurde eine Studie zum Thema "Treatment of Dormant Accounts of Victims of Nazi Persecution" (Annex 5) und ein Vergleich der schweizerischen mit verschiedenen ausländischen Rechtsordnungen bezüglich der Behandlung nachrichtenloser Vermögenswerte (Annex 9). Als Teil des Problems bzw. als mildern- den Umstand für das Verhalten der Banken ortete das *Volcker-Komitee* das Fehlen eines Schweizer *escheat law*, d.h. eines Gesetzes über den Heimfall von Eigentum oder Ansprüchen an den Staat, wenn der Eigentümer oder Anspruchsinhaber nicht mehr eruiert werden kann (vgl. Bericht, S. 20). Entsprechend begrüsst das *Volcker-Komitee* in seinen Empfehlungen den Einsatz der Schweizer Regierung für ein solches Gesetz (vgl. Bericht, S. 32).

---

<sup>1</sup> Die Schiedsordnung betrifft nach Artikel 1 (i) Konten, (i) "die von nichtschweizerischen Bankkunden eröffnet wurden, seit dem 9. Mai 1945 nachrichtenlos sind und am 23. Juni 1997 oder später durch die Schweizerische Bankiervereinigung publiziert wurden", und (ii) Konten, "die von Schweizer Bürgern eröffnet wurden, seit dem 9. Mai 1945 nachrichtenlos geblieben sind und durch die Schweizerische Bankiervereinigung im Oktober 1997 oder später publiziert wurden, FALLS UND INSOWEIT ein Einzelschiedsrichter - nach Rücksprache mit dem ICEP - entscheidet, dass das betreffende Konto möglicherweise von einem Schweizer treuhänderisch für ein Opfer des Nazi-Regimes gehalten wurde".

## 112.2 Versicherungen

Ähnlich den Banken bemühte sich in den letzten Jahren auch die Versicherungswirtschaft darum, die Berechtigten an nachrichtenlos gebliebenen Policen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs ausfindig zu machen. Das *Eagleburger-Komitee* - Ergebnis eines *Gentlemen Agreement* verschiedener europäischer Versicherungsunternehmen mit jüdischen Kreisen und der amerikanischen Versicherungsaufsicht - hat im Februar 2000 eine Kampagne lanciert, die es den ursprünglich Berechtigten und ihren Rechtsnachfolgern erlaubt, bisher nicht zur Auszahlung gelangte Lebensversicherungspolicen anzumelden. Die Eingabefrist läuft bis zum 31. März 2002. Auf Seiten der Schweiz sind die *Winterthur Leben* und die *Zurich Financial Services* am Übereinkommen beteiligt.

## 112.3 Berufliche Vorsorge

Am 21. September 1998 legte der Bundesrat Entwurf und Botschaft einer Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG; SR. 831.42) vor (BBI 1998 5569 ff.). Das Ziel der Revision besteht in Verfahren, die es (namentlich ausländischen) Vorsorgenehmern erleichtern, von ihren in der beruflichen Vorsorge zurückgelassenen Mitteln zu erfahren und diese in Anspruch zu nehmen. Das Parlament hat die Vorlage am 18. Dezember 1998 praktisch unverändert gutgeheissen. Die Revision ist am 1. Mai 1999 in Kraft getreten (AS 1999 1384)<sup>2</sup>.

## 112.4 Meldebeschluss von 1962: Nachträgliche Entschädigung

Anfangs 1999 publizierte der Bundesrat im Bundesblatt eine Liste jener nachrichtenlosen Vermögenswerte, die gestützt auf den Meldebeschluss von 1962 dem Fonds "Nachrichtenlose Vermögen" zugewiesen worden sind, ohne dass die Berechtigten gesucht oder gefunden werden konnten (vgl. Ziff. 111). Der Bundesrat erklärte sich - im Sinne einer solidarischen Geste - bereit, die Berechtigten nachträglich zu entschädigen (BBI 1999 470 ff.).

## 112.5 Vermögenswerte von Zivilflüchtlingen

Am 14. April 1999 verabschiedete der Bundesrat einen Beschluss, der es ehemals internierten Zivilflüchtlingen aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs erlaubt,

---

<sup>2</sup> Neu eingeführt hat das Parlament die Pflicht des Sicherheitsfonds, für "vergessene Guthaben" inzwischen liquidierter Vorsorgeeinrichtungen aufzukommen (Art. 56 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40]. Dabei ist zu beachten, dass sich die Verjährung der Ansprüche des Vorsorgenehmers auch nach dieser Revision nach den einschlägigen Bestimmungen des BVG (Art. 41) und des Obligationenrechts (OR; Art. 129-142) richtet. Erstere erfahren mit der vom Bundesrat kürzlich verabschiedeten 1. BVG-Revision eine Änderung.

Guthaben zurückerstattet zu erhalten, die auf Anordnung des Bundes zwangsverwaltet worden waren und die die Flüchtlinge bei ihrer späteren Abreise aus der Schweiz hier zurückgelassen hatten.

### 113 Parlamentarische Vorstösse

Das neu erwachte Interesse an nachrichtenlosen Vermögenswerten hat sich auch in einer Reihe parlamentarischer Vorstösse niedergeschlagen:

| Titel   | Bundesrat                   | Nationalrat                  | Ständerat                    | Inhalt   |
|---|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|--|
| Postulat Nabholz (96.3574)<br>"Nachrichtenlose Vermögen"  | Gutgeheissen,<br>3.3.97     | Überwiesen,<br>18.3.97       | -                            | Suche nach Berechtigten/<br>Verfall der Vermögens-<br>werte mit befreiender Wir-<br>kung für die Banken, falls<br>keine Ansprüche geltend<br>gemacht werden/ Berück-<br>sichtigung ausländischer<br>Vorbilder  |
| Motion Plattner (96.3610)<br>"Nachrichtenlose Vermögen"   | Umwandlung in<br>P, 3.3.97  | Überwiesen<br>als M, 29.9.97 | Überwiesen<br>als M, 19.3.97 | Pflicht zur Meldung nach-<br>richtenloser Vermögens-<br>werte an zentrale Stelle/<br>Feststellung der Eigen-<br>tumsverhältnisse unter<br>Wahrung des Bankge-<br>heimnisses/Verwendung<br>nicht abgerufener Vermö-<br>genswerte für gemein-<br>nützige Zwecke                        |
| Motion Rechsteiner Paul<br>(96.3606) "Nachrichtenlose<br>Vermögen. Meldepflicht"  | Gutgeheissen,<br>3.3.97     | Überwiesen,<br>18.3.97       | Überwiesen,<br>7.10.97       | Pflicht schweizerischer<br>Finanzinstitute, nachrich-<br>tenlose Vermögen zu<br>melden   |
| Motion freisinnig-demokra-<br>tische Fraktion (96.3611)<br>"Nachrichtenlose Vermögen.<br>Bildung eines Fonds"   | Umwandlung in<br>P, 3.3.97  | Überwiesen<br>als P, 18.3.97 | -                            | Nicht beanspruchte Gelder<br>aus der Zeit des Zweiten<br>Weltkriegs sind einem<br>öffentlichen Fonds zur Ver-<br>fügung zu stellen/Einsatz<br>der entsprechenden Gel-<br>der für gemeinnützige und<br>humanitäre Institutionen/<br>Wahrung individueller<br>Ansprüche/Rückstellungen |
| Motion Rechsteiner Paul<br>(97.3306) "Erfahrungen mit<br>Vermögenswerten aus der<br>Zeit des 2. Weltkrieges.<br>Rechtliche Konsequenzen"                                | Gutgeheissen,<br>27.8.97    | Überwiesen,<br>10.10.97      | Überwiesen,<br>20.6.2000     | Erarbeitung von Rechts-<br>grundlagen für die Behand-<br>lung nachrichtenloser<br>Vermögenswerte/Lösun-<br>gen sollen internationalen<br>Standards entsprechen   |
| Motion Baumann J. Alexan-<br>der (97.3369) "Nachrichten-<br>lose Vermögenswerte auf<br>Schweizer Banken. Schaf-<br>fung einer bundesrechtlichen<br>Zivilprozessordnung" | Umwandlung in<br>P, 19.9.97 | Überwiesen<br>als P, 3.3.99  | -                            | Schaffung besonderer<br>zivilprozessualer Normen<br>zur Klärung der Rechtslage<br>bei nachrichtenlosen<br>Vermögenswerten  |

|  |                           |                       |                          |   |
|--|---------------------------|-----------------------|--------------------------|---|
| Motion Grobet (97.3401)<br>"Nachrichtenlose Vermögen.<br>Bundesrat muss handeln" | Gutgeheissen,<br>19.11.97 | Überwiesen,<br>3.3.99 | Überwiesen,<br>20.6.2000 | Gesetzgebung über nach-<br>richtenlose Vermögens-<br>werte/Regeln über die<br>Offenlegung dieser Konten<br>und Benachrichtigung der<br>Berechtigten |
|--|---------------------------|-----------------------|--------------------------|---|

## 12 Geltendes Recht

### 121 Vertragsrecht

#### 121.1 Die Hinterlegung von Geld

Das rechtliche Schicksal nachrichtenloser Vermögenswerte hängt entscheidend davon ab, wie die vertraglichen Beziehungen zwischen jener Person, die einen nachrichtenlosen Vermögenswert besitzt (Schuldner), und ihrem Vertragspartner (Gläubiger) zu qualifizieren sind. Im Vordergrund des Interesses steht dabei der so genannte *Sparkassenvertrag*, d.h. jener Vertrag, welchen die Bank mit einem Kunden abschliesst, der ein *Sparkonto* oder ein *Sparheft* eröffnet.

Das Bundesgericht geht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass es sich beim Sparkassenvertrag um einen *unechten Hinterlegungsvertrag* (Art. 481 OR) handelt (BGE 100 II 153 ff., 155 ff.; kritisch Benedikt Maurenbrecher, Das verzinsliche Darlehen im schweizerischen Recht, ASR 565, Bern 1995, S. 147, m.w.H.). Unecht ist der Hinterlegungsvertrag deshalb, weil die Bank, anders als beim echten Hinterlegungsvertrag, das Eigentum an der hinterlegten Sache (Geld) erwirbt und einzig dazu verpflichtet ist, später die nämliche Geldsumme, samt dem vereinbarten Zins, zurückzugeben.

Die bundesgerichtliche Qualifikation des Sparkassenvertrags hat zur Folge, dass die Klage des Kunden (Hinterlegers) gegen die Bank (Aufbewahrer) auf Rückerstattung des hinterlegten Geldbetrags nicht schon mit der Hingabe des Gelds, sondern erst mit der Beendigung des Hinterlegungsvertrags zu verjähren beginnt (vgl. BGE 91 II 442 ff., E. 5a-c; kritisch Alfred Koller, Verjährt oder nicht verjährt? AJP 2000, 243 ff., insbes. 245 f.). In der Regel führt die - jederzeit mögliche - Kündigung des Hinterlegungsvertrags durch den Hinterleger zur Beendigung des Hinterlegungsvertrags (Art. 475 Abs. 1 OR). Zwar ist auch eine Kündigung des Hinterlegungsvertrags durch die Bank denkbar. Eine solche setzt aber voraus, dass die Bank den Kunden bzw. dessen momentane Adresse kennt. Bei einem nachrichtenlosen Vermögenswert trifft dies definitionsgemäss nicht zu. Eine Kündigung des Hinterlegungsvertrags durch die Bank scheidet damit aus<sup>3</sup>. Zum glei-

<sup>3</sup> A.M. Martin Widmer, Die rechtliche Natur des Sparkassavertrages unter besonderer Berücksichtigung der Verjährungsbestimmungen, Diss. iur. Bern 1951, S. 67. Nicht näher eingegangen wird im Folgenden auf (verbreitete) Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB), die der Bank eine Kündigung eines Sparkassenvertrags auch dann ermöglichen wollen, wenn sie den Kunden nicht erreicht. Die Zulässigkeit solcher Bestimmungen ist zweifelhaft (Art. 8 Bst. a des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG; SR 241]), weil der Hinterleger von Geld primär Sicherheit sucht, ihm wegen der Kündigung des Sparkassenvertrags und der sich daran

chen Ergebnis führen die Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung (vgl. Ziff. 124), wonach die Bank grundsätzlich darauf verzichtet, Vertragsverhältnisse mit ihren Kunden bloss wegen Nachrichtenlosigkeit zu kündigen und die Verjährungsfrist in Gang zu setzen (Ziff. 15 in der Fassung vom Februar 2000; Ziff. 2.1 in der Fassung von 1995). Auch die Saldierung eines nachrichtenlosen Sparkontos oder Sparhefts durch die Bank kann eine Kündigung nicht ersetzen. Nach wie vor schuldet die Bank die bei ihr hinterlegte Geldsumme.

Zur Rückgabe bzw. Hinterlegung der Sache vor Ende des Vertrags ist der Aufbewahrer einzig dann berechtigt, wenn unvorhergesehene Umstände ihn ausser Stand setzen, die Sache länger mit Sicherheit oder ohne eigenen Nachteil aufzubewahren (Art. 476 i.V.m. Art. 92 ff. OR). Bei Geld darf angenommen werden, dass diese Voraussetzung nie erfüllt ist.

Nach dem Gesagten bleiben dem Bankkunden die Rechte an nachrichtenlosen Vermögenswerten so auch nach Jahren und Jahrzehnten ungeschmälert erhalten. Anders ist einzig für den - wohl sehr seltenen - Fall zu entscheiden, dass ein zeitlich befristeter Hinterlegungsvertrag geschlossen worden ist. In diesem Fall verjährt die Rückforderungsklage zehn Jahre nach Fälligkeit, d.h. Ablauf der vereinbarten Vertragsdauer (Art. 127 OR). Vorbehalten bleiben Stillstand und Unterbrechung der Verjährung (insbes. Art. 134 Abs. 1 Ziff. 6 OR; zuletzt BGE 124 III 449 ff., E. 4, m.w.H.).

Zum Schutz des Schuldners vor ungerechtfertigten Rückforderungsklagen hat sich das Bundesgericht für eine Umkehr der Beweislast entschieden, wenn der in Anspruch Genommene behauptet, die Vermögenswerte bereits vor mehr als zehn Jahren zurückgegeben zu haben (vgl. BGE 91 II 442 ff., E. 5d: "Wenn der auf Rückerstattung Belangte behauptet, er oder sein Rechtsvorgänger habe die fraglichen Vermögenswerte vor mehr als zehn Jahren zurückgegeben, und die klagende Partei das nicht zu widerlegen vermag, muss die Verjährungseinrede des Beklagten folglich geschützt werden. Der erwähnte Zweck der Verjährung würde sonst vereitelt.").

## 121.2 Die Hinterlegung anderer beweglicher Sachen

Im Ergebnis nicht anders als beim Sparkassenvertrag präsentiert sich die Rechtslage, falls der Kunde nicht Geld, sondern eine bewegliche und nicht vertretbare Sache hinterlegt hat. In diesem Fall liegt ein *echter Hinterlegungsvertrag* vor. Der Hinterleger bleibt Eigentümer der Sache. Als solcher kann er - zeitlich unbefristet - eine Vindikationsklage anstrengen und vom Aufbewahrer die Herausgabe der hinterlegten Sache verlangen (Art. 641 Abs. 2 ZGB). Vorbehalten bleiben muss der - wahrscheinlich wiederum seltene - Fall, dass die Sache in der Zwischenzeit von einem gutgläubigen Dritten erworben worden ist (Art. 933 ZGB).

---

anschliessenden Verjährungsmöglichkeit (Art. 127 ff. OR) aber gerade der Verlust der Forderung droht.

Ebenfalls über einen Vindikationsanspruch verfügt jener Gläubiger, der Wertpapiere hinterlegt hat. Werden diese sammelverwahrt, verfügt der Gläubiger über so genannt labiles Miteigentum an der Gesamtheit der sammelverwahrten Wertpapiere (vgl. Tuor/Schnyder/Schmid, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 11. Auflage, Zürich 1995, S. 678, m.w.H.). Auch in diesem Fall verliert damit der Kunde den nachrichtenlosen Vermögenswert nicht.

### **121.3 Versicherungsvertrag**

Besonderheiten ergeben sich im Versicherungsbereich. Nach Artikel 46 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG; SR 221.229.1) verjähren Forderungen gegen einen Versicherer "in zwei Jahren nach Eintritt der Tatsache, welche die Leistungsfähigkeit begründet". Daraus ergibt sich, dass Forderungen gegen den Versicherer bei längerer Nachrichtenlosigkeit häufig bereits verjährt sind. Vorbehalten bleiben Fälle der Hinderung und des Stillstands der Verjährung (Art. 134 OR).

### **122 Vormundschafts- und Erbrecht**

Das Vormundschaftsrecht zeigt sich - zumindest im Ausgangspunkt - indifferent gegenüber der Möglichkeit, dass der Kontakt zwischen Vertragsparteien über kürzere oder längere Zeit abbricht und ein Vermögenswert auf diese Weise zum nachrichtenlosen wird. Zwar sieht Artikel 393 Ziffer 1 ZGB vor, dass bei längerer Abwesenheit einer Person mit unbekanntem Aufenthalt kraft Gesetzes eine Beistandschaft zwecks Verwaltung ihres Vermögens anzuordnen ist. Diese Bestimmung greift aber nur dann ein, wenn es einem Vermögen an der nötigen Verwaltung fehlt. Davon kann nicht gesprochen werden, wenn ein Dritter, namentlich eine Bank, gestützt auf einen nach wie vor gültigen (Hinterlegungs-)Vertrag mit der Verwaltung des Vermögens betraut ist (vgl. Bernhard Schnyder/Erwin Murer, Berner Kommentar, N. 22 zu Art. 393 ZGB)<sup>4</sup>.

Raum für eine Verwaltungsbeistandschaft wegen Abwesenheit des Gläubigers bleibt so einzig im Fall, dass die Vertragsdauer zum vornherein bestimmt war und sich deshalb bei Eintritt der Fälligkeit des Rückerstattungsanspruchs die Frage nach einer Vertragsverlängerung bzw. einer Reinvestition stellt. Ebenso können unsinnige, weil die Ansprüche des Hinterlegers gefährdende Entscheide des Aufbewahrers die Vormundschaftsbehörde zum Einschreiten veranlassen. Allein die Tatsache, dass der bei einer Bank hinterlegte Geldbetrag keine oder nur geringe Zinsen abwirft und eine bessere Anlage möglich wäre, kann eine Intervention der

---

<sup>4</sup> In BGE 51 II 259 ff. bejahte das Bundesgericht die Möglichkeit der Anordnung einer Verwaltungsbeistandschaft (Art. 393 ZGB) im Falle eines Guthabens der Banque de Commerce de Sibérie bei der Eidgenössischen Bank A.-G, nachdem die Gläubigerin die Rechtsfähigkeit verloren hatte und die Schweiz nicht gewillt war, die Rechtsnachfolge durch den russischen Staat anzuerkennen.

Vormundschaftsbehörde aber noch nicht rechtfertigen. Im Wesen des Hinterlegungsvertrags liegt es gerade, dass der Hinterleger primär Sicherheit und nicht Rendite sucht.

Eine gewisse Aufwertung erfährt die Stellung der Vormundschaftsbehörde mit dem Tod des Berechtigten. In diesem Fall ist eine *Erbschaftsverwaltung* anzuordnen, wenn die Interessen eines nicht vertretenen und dauernd abwesenden Erben eine solche erfordern (Art. 554 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB) oder wenn nicht alle Erben des Erblassers bekannt sind (Art. 554 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB). Trifft letzteres zu, so hat die zuständige Behörde die Berechtigten im Rahmen eines *Erbenrufs* in angemessener Weise öffentlich aufzufordern, sich binnen Jahresfrist zu melden (Art. 555 Abs. 1 ZGB).

Keine Rechnung tragen die Artikel 554 und 555 ZGB der Tatsache, dass bei nachrichtenlosen Vermögenswerten der Schuldner nicht vom Tod des Berechtigten weiss. Er hat so grundsätzlich keine Veranlassung, die für die Erbschaft zuständige Behörde auf den nachrichtenlosen Vermögenswert aufmerksam zu machen. Folgt man dem Zivilgesetzbuch, so ändert dies erst, wenn der Berechtigte das Alter von 100 Jahren erreicht hätte. In diesem Fall ist nämlich von Amtes wegen ein *Verschollenheitsverfahren* durchzuführen, wenn der am nachrichtenlosen Vermögenswert Berechtigte verschwunden ist (Art. 550 Abs. 1 ZGB). Einmal abgeschlossen, führt dieses Verfahren dazu, dass bei erfolglosem Erbenruf der nachrichtenlose Vermögenswert an den Kanton des letzten Wohnsitzes oder - bei Personen, die niemals in der Schweiz gewohnt haben - an den Heimatkanton fällt (Art. 550 Abs. 2 ZGB).

## **123 Internationales Privatrecht**

### **123.1 Im Allgemeinen**

Die Dienste schweizerischer Finanzakteure werden gerade auch von Kunden aus fremden Staaten oder mit Wohnsitz im Ausland in Anspruch genommen. Soweit kein Staatsvertrag Anwendung findet, bestimmt sich das anwendbare Recht in diesen Fällen nach dem Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG; SR 291)<sup>5</sup>.

### **123.2 Vertrags- und Sachenrecht**

Wenn die Parteien keine Rechtswahl (Art. 116 IPRG) getroffen haben, unterstehen die vertraglichen Beziehungen zwischen dem Kunden und dem Finanzakteur dem Recht des Staates, in dem der Beauftragte oder Aufbewahrer seinen Sitz hat (Vertragsstatut; Art. 117 IPRG). Auf Konto- und Depotbeziehungen mit

---

<sup>5</sup> Zum intertemporalen Kollisionsrecht s. Daniel Girsberger, Das internationale Privatrecht der nachrichtenlosen Vermögen in der Schweiz, Basel/London 1997, S. 11 ff.

Banken oder anderen Finanzakteuren in der Schweiz ist somit grundsätzlich schweizerisches Recht anwendbar; die Wahl ausländischen Rechts bleibt praktisch wohl die Ausnahme. Die Verjährung einer Forderung untersteht ebenfalls dem Vertragsstatut (Art. 148 Abs. 1 IPRG), in der Regel also schweizerischem Recht.

Sind bei einem Finanzakteur bewegliche Sachen hinterlegt worden, richten sich die dinglichen Rechte daran nach dem Recht des Staates, in dem die Sache liegt (Art. 100 IPRG). Bei Finanzakteuren in der Schweiz ist also ebenfalls schweizerisches Recht massgebend. Das betrifft namentlich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die hinterlegten Gegenstände herausverlangt werden können (Vindikation und Besitzrechtsklage).

### 123.3 Erbrecht

Ob und wie sich ein Kontoinhaber oder sein Rechtsnachfolger gegenüber dem Finanzakteur auszuweisen hat, um Verfügungen über den Vermögenswert vornehmen zu können, bestimmt sich nach dem Vertragsstatut (Ziff. 123.2). Erbrechtliche Fragen im Zusammenhang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten stellen sich dann, wenn der Ansprecher behauptet, Erbe des Kontoinhabers zu sein oder wenn der Finanzakteur bei der Suche nach dem am Vermögenswert Berechtigten die Rechtsnachfolger des Kontoinhabers festzustellen hat.

Wenn Erben Anspruch auf einen Vermögenswert erheben, müssen sie ihre Erbenstellung nachweisen. Dieser Nachweis kann mit Hilfe einer Entscheidung oder anderer Urkunden (Erbschein, acte de notoriété, probate decree) erbracht werden; das ausländische Dokument wird in der Schweiz anerkannt, wenn es im Staat ergangen bzw. ausgefertigt wurde, in dem der Erblasser den letzten Wohnsitz hatte oder dessen Recht er gewählt hat oder wenn es in einem dieser Staaten anerkannt wurde (Art. 96 Abs. 1 Bst. a IPRG)<sup>6</sup>.

In manchen Fällen können die Erben den Urkundenbeweis über ihre Erbenstellung indes nicht führen. Sie haben dann einerseits nachzuweisen, dass der Erblasser gestorben oder verschollen ist, und andererseits zu zeigen, dass sie erbberechtigt sind. Wurde der Erblasser im Ausland bereits als für verstorben oder verschollen erklärt, kann diese Erklärung in der Schweiz anerkannt werden, wenn sie am letzten bekannten Wohnsitz oder im Heimatstaat des Erblassers ergangen ist (Art. 42 IPRG). Besteht keine ausländische Todes- oder Verschollenerklärung, kann sie erforderlichenfalls auch von schweizerischen Behörden ausgesprochen werden, wenn ein schützenswertes Interesse daran besteht (Art. 41 Abs. 2 IPRG); das schützenswerte Interesse liegt vor, wenn Erben Ansprüche auf nachrichtenlose Vermögenswerte erheben<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Praktisch sind die legitimationsrechtlichen Wirkung der meisten ausländischen Erbrechtsausweise allerdings beschränkt; s. dazu Dallafior, Die Legitimation des Erben, Zürich 1990.

<sup>7</sup> BBI 1983 I 337 (Botschaft zum IPRG).

Ist der Tod oder die Verschollenheit des Erblassers festgestellt, sind die Erbberechtigten nach dem zuständigen Erbstatut zu bestimmen. Erblasser mit letztem Wohnsitz in der Schweiz werden grundsätzlich nach schweizerischem Recht beerbt (Art. 90 Abs. 1 IPRG). Ausländer mit letztem Wohnsitz in der Schweiz können ihren Nachlass auch dem Recht des Staates unterstellen, dem sie angehören (Art. 90 Abs. 2 IPRG). Hatte der Erblasser seinen letzten Wohnsitz im Ausland, bestimmt sich die Erbfolge nach jenem Recht, auf welches das Kollisionsrecht des letzten Wohnsitzstaates verweist (Art. 91 Abs. 1 IPRG)<sup>8</sup>.

Ist der Nachlass erbenlos, kann das Erbstatut ein zivilrechtliches Erbrecht des Staates vorsehen (wie z.B. Art. 466 ZGB, §1936 deutsches BGB, Art. 586 italienischer CC). Andere Staaten, namentlich jene des angelsächsischen Rechtskreises, aber auch Frankreich kennen ein öffentlich-rechtliches Anfallsrecht. Dadurch ergeben sich Schwierigkeiten, wenn in bestimmten Fällen mehrere oder aber keiner der Staaten Anspruch auf einen Vermögenswert erheben. So erhebt etwa die Schweiz keinerlei Ansprüche auf hier gelegenes Nachlassvermögen von Ausländern mit letztem Wohnsitz im Ausland: Weder Artikel 466 noch 550 Absatz 2 ZGB sind anwendbar<sup>9</sup>.

#### **123.4 Vormundschaftsrecht**

Aus den gleichen Gründen wie im Binnenverhältnis ist das internationale Vormundschaftsrecht für die Verwaltung von nachrichtenlosen Vermögen von geringer Bedeutung (vgl. Ziff. 122). Für vormundschaftliche Massnahmen wie die Vermögensbeistandschaft beurteilen sich Zuständigkeit und anwendbares Recht sinngemäss nach dem Haager Übereinkommen vom 5. Oktober 1961 über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen (MSA, SR 0.211.231.01; Art. 85 Abs. 2 IPRG). Die schweizerischen Vormundschaftsbehörden am Ort, an dem ein nachrichtenloser Vermögenswert liegt, sind in dringlichen Fällen zuständig, die erforderlichen Schutzmassnahmen zu ergreifen (Art. 9 MSA). Sind die schweizerischen Behörden zuständig, wenden sie schweizerisches Recht an (Art. 2 MSA). Beim Tod des ausländischen Berechtigten kann als Sicherungsmassnahme eine Erbschaftsverwaltung durch die Vormundschaftsbehörde gemäss Artikel 554 f. ZGB angeordnet

---

<sup>8</sup> Diese Verweisung auf eine ausländische Kollisionsnorm kann zu einer Rück- oder einer Weiterverweisung führen. Verweist die ausländische Kollisionsnorm nicht auf das schweizerische Sachrecht, sondern auf wiederum auf das schweizerische IPR, so entsteht ein "Verweisungszirkel", den es abubrechen gilt. Ähnliche Probleme können sich bei der Weiterverweisung ergeben ("Verweisungskreisel"). Zunehmend scheint sich die Lehrmeinung durchzusetzen, dass solche Fälle so zu entscheiden sind, wie die Behörden des ausländischen Wohnsitzstaates entscheiden würden; eine Ausnahme gilt nur für jene seltenen Fälle, in denen eine wesentlich engere Beziehungen zu einer anderen Rechtsordnung besteht. Weiterführend Kuhn, Der Renvoi im internationalen Erbrecht der Schweiz, Zürich 1998.

<sup>9</sup> Weiterführend Girsberger, a.a.O. (Anm. 5), S. 28 ff.

werden (Art. 89 IPRG); allerdings setzt das voraus, dass der Finanzakteur vom Tod des Berechtigten weiss, was kaum je der Fall ist.

## **124 Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung**

Im September 1995 erliess die Schweizerische Bankiervereinigung erstmals Richtlinien über die Behandlung nachrichtenloser Konten, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken (vgl. Ziff. 112.1). Eine revidierte Fassung dieser Richtlinien wurde im Februar 2000 verabschiedet und tritt am 1. Juli 2000 in Kraft. Die Richtlinien enthalten Präventivmassnahmen gegen den Abbruch der Kontakte mit den Kunden, Bestimmungen zur Überwachung und Verwaltung von nachrichtenlosen Vermögenswerten, Vorschriften über die Aktenaufbewahrung sowie Massnahmen zur Wiederherstellung des Kundenkontakts.

Die Richtlinien sehen keine Sanktionen für den Fall ihrer Missachtung vor. Immerhin bleibt es möglich, Mitglieder, die sich nicht an die Richtlinien halten, vereinsrechtlich zu sanktionieren. Darüber hinaus können Richtlinien die aufsichtsrechtliche Praxis und die Auslegung von Privatrecht auch dann wesentlich prägen, wenn sie nicht den Charakter eines verpflichtenden Gesetzes aufweisen (vgl. Wolfgang Wiegand/Jürg Wichtermann, BGE 125 IV 139 ff.: Die Standesregeln der Banken als "blosse" Auslegungshilfe - zur [Un-]Verbindlichkeit von Selbstregulierungen, recht 2000, 28 ff.).

## **13 Mängel des geltenden Rechts**

### **131 Fehlende Sanktion bei unterlassener Meldung**

Bei der Darstellung des geltenden Rechts konnte gezeigt werden, dass das schweizerische Privatrecht den Berechtigten ausreichend davor schützt, Vermögenswerte infolge Nachrichtenlosigkeit zu verlieren. Der Aufbewahrer hat aus rechtlicher Sicht praktisch keine Möglichkeit, sich an nachrichtenlosen Vermögenswerten zu bereichern (vgl. Ziff. 121). Ebenso ist vorgesehen, dass sich im Falle nachrichtenloser Vermögenswerte schliesslich eine Behörde auf die Suche nach dem Berechtigten oder seiner Erben macht (vgl. Ziff. 122). Der grosse Mangel, der dieser Lösung anhaftet, springt aber in die Augen. Zwar sieht Artikel 550 Absatz 1 ZGB die Durchführung eines Verschollenheitsverfahrens - und im Anschluss daran eines Erbenrufs - von Amtes wegen vor, wenn der Verschwundene das Alter von 100 Jahren erreicht hätte. Keine Bestimmung des schweizerischen Rechts zwingt den Schuldner aber, der zuständigen Behörde diesen Befund auch tatsächlich anzuzeigen. Bei Artikel 550 Absatz 1 ZGB handelt es sich um eine *lex imperfecta*.

An der Sanktionslosigkeit der unterlassenen Anzeige ändert auch das Strafrecht nichts. Weder erfüllt das Unterlassen einer Anzeige an die nach Artikel 550 Absatz 1 ZGB zuständige Behörde den Tatbestand der *Veruntreuung* (Art. 138

StGB) noch jenen der *ungetreuen Geschäftsbesorgung* (Art. 158 StGB). Das Bankgeheimnis (Art. 47c des Bundesgesetzes vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen [BankG; SR 952.0]) hat die Verantwortlichen in der Vergangenheit im Gegenteil in der Meinung bestärkt, dass ohne klare(re) gesetzliche Grundlage nachrichtenlose Vermögenswerte keiner Behörde anzuzeigen sind.

### **132 Zu lange Dauer der Nachrichtenlosigkeit**

Selbst wenn ein Vermögenswert schliesslich der nach Artikel 550 Absatz 1 ZGB zuständigen Behörde gemeldet wird, kann nicht übersehen werden, dass dies möglicherweise erst nach Jahren und Jahrzehnten der Nachrichtenlosigkeit geschieht. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen. Hat jemand mit 25 Jahren ein Sparheft eröffnet und bleibt dieses anschliessend bis zu seinem 100. Geburtstag nachrichtenlos, so kann es leicht geschehen, dass in diesem Moment der ursprünglich Berechtigte und seine Kinder nicht mehr am Leben sind. Es versteht sich von selbst, dass damit die Auseinandersetzung um die Berechtigung am nachrichtenlosen Vermögenswert massiv erschwert wird. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil neben gesetzlichen immer auch eingesetzte Erben Rechte am besagten Sparheft geltend machen können.

Die jüngsten Erfahrungen haben deutlich werden lassen, dass ein vernünftiger Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten voraussetzt, dass wesentlich rascher als bisher auf die Suche nach den Berechtigten gegangen wird, soll diese Suche auch erfolgreich und nicht unverhältnismässig aufwändig sein.

### **133 Unberücksichtigte Mobilität**

Ein auch nur flüchtiger Blick in das Zivilgesetzbuch zeigt, wie stark dieses von der Vorstellung geprägt ist, dass in der Schweiz gelegene nachrichtenlose Vermögenswerte grundsätzlich Personen gehören, die auch in der Schweiz gelebt oder - als Auslandschweizer - eine enge Beziehung zur Schweiz unterhalten haben. So erklärt Artikel 466 ZGB im Falle fehlender gesetzlicher oder eingesetzter Erben jenen Kanton (oder die von diesem bezeichnete Gemeinde) für erbberechtigt, in dem der Erblasser seinen letzten Wohnsitz gehabt hat. Artikel 550 Absatz 2 ZGB bestätigt diese Regelung, um zu ergänzen, dass das Vermögen an den Heimatkanton des Verschollenen ohne Erben fällt, wenn dieser niemals in der Schweiz gewohnt hat.

Die Lücken, die Artikel 466 und 550 Absatz 2 ZGB aufweisen, werden auch durch die Regeln des internationalen Privatrechts nicht gänzlich geschlossen (vgl. Ziff. 123). Die Feststellung von Rechtsnachfolgern des an nachrichtenlosen Vermögenswerten Berechtigten und der Nachweis ihrer Legitimation ist im internationalen Verhältnis vielmehr besonders schwierig.

Eine gesetzliche Regelung, die dem Einzelnen wie dem schweizerischen Finanzplatz Vorteile bringen soll, muss daher der Tatsache Rechnung tragen, dass die

zunehmende Mobilität - gerade von Kapital - dazu geführt hat und weiter dazu führt, dass in vielen Fällen der einzige Bezug der Berechtigten an nachrichtenlosen Vermögenswerten zur Schweiz darin besteht, dass der nachrichtlose Vermögenswert hier liegt bzw. von einem schweizerischen Finanzakteur verwaltet wird.

## **14 Vorarbeiten**

Mit Blick auf die in Ziffer 113 erwähnten parlamentarischen Vorstösse hat der Bundesrat im April 1997 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, die Rechtslage im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten abzuklären und ihm - sofern nötig - Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Das mit dieser Aufgabe betraute Bundesamt für Justiz (BJ) hat in der Folge - in Zusammenarbeit mit den interessierten Ämtern anderer Departemente und unter Beizug von Vertretern der Task Force und der Bankenkommission - den vorliegenden Entwurf samt Begleitbericht ausgearbeitet. Als wichtige Entscheidungsgrundlage dienten ihm dabei nicht nur ausländische Vorbilder (vgl. Ziff. 16), sondern auch ein ausführlich kommentiertes Thesenpapier der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 26. Mai 1997. Zudem liess sich die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe am 23. April 1998 ausführlich über die Anstrengungen der Banken informieren, nachrichtlose Konti bzw. die daran Berechtigten ausfindig zu machen (vgl. Ziff. 112.1).

## **15 Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage**

### **151 Geltungsbereich**

Der (persönliche) Geltungsbereich des vorgeschlagenen Gesetzes orientiert sich am Begriff des Finanzakteurs (Art. 1). Gemeint sind damit Personen und Institutionen, die bereits heute bundesrechtlich beaufsichtigt werden (Banken, Fondslösungen, Effekthändler und Versicherungseinrichtungen). Die vorgeschlagene Umschreibung des Geltungsbereichs unterscheidet sich damit - bewusst - vom Begriff des Finanzintermediärs, wie er im Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz [GwG]; SR 955.0) umschrieben wird. Hinter der vorgeschlagenen Lösung stehen Praktikabilitätsüberlegungen in Bezug auf die Aufsicht und der Wunsch, nachrichtlose Vermögenswerte nicht voreilig und ohne Grund mit dem Stigma krimineller Machenschaften in Verbindung zu bringen. Dazu kommt, dass in der Vergangenheit nachrichtlose Vermögenswerte nur bei Banken und Versicherungen praktische Relevanz erlangten.

Das BGNV findet auch auf Vermögenswerte Anwendung, die dem Finanzakteur vor dem Inkrafttreten des Gesetzes anvertraut worden sind und die deshalb möglicherweise bereits seit längerer Zeit nachrichtlos sind. Damit will das BGNV die Grundlage dafür schaffen, dass auch solche nachrichtlosen Vermögenswerte

liquidiert werden können, die aus der Zeit während und vor dem Zweiten Weltkrieg stammen. Nicht beabsichtigt wird damit, erfolglose Suchanstrengungen zu wiederholen. Den besonderen mit diesem weiten zeitlichen Geltungsbereich verbundenen Problemen trägt das Übergangsrecht Rechnung (Art. 14).

Bei internationalen Sachverhalten ist das BGNV auch dann zwingend anzuwenden, wenn gestützt auf das IPRG ein ausländisches Recht als Vertragsstatut zur Anwendung kommt; es handelt sich also um eine *loi d'application immédiate* im Sinne von Artikel 18 IPRG.

## **152 Pflichten des Finanzakteurs**

Das BGNV will verhindern, dass der Kontakt zwischen dem Finanzakteur und seinem Kunden während längerer Zeit oder gar definitiv abbricht. Deshalb wird den Finanzakteuren aufgetragen, den Kontakt mit ihren Kunden wiederherzustellen, wenn ein solcher während acht Jahren nicht mehr stattgefunden hat (Art. 2 Abs. 1). Gelingt dies nicht, so ist der Finanzakteur gehalten, den Vermögenswert nach zehnjähriger Nachrichtenlosigkeit einer vom Bundesrat einzurichtenden Stelle (Nachrichtenstelle) anzuzeigen (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 6). Vertragliche Abreden, die letzteres ausschliessen, sind nichtig (Art. 4 Abs. 4).

Verletzt ein Finanzakteur die Pflichten, die ihm das BGNV auferlegt, so drohen ihm aufsichtsrechtliche Sanktionen (Art. 10 Abs. 2). Die vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung der Meldepflicht durch einen Finanzakteur wird zusätzlich strafrechtlich geahndet (Art. 11).

## **153 Übergang auf die Eidgenossenschaft**

Das BGNV sieht vor, dass Vermögenswerte 50 Jahre nach dem letzten Kundenkontakt - zwingend - an die Eidgenossenschaft fallen (Art. 5 Abs. 1). Mit dem Übergang der Vermögenswerte auf die Eidgenossenschaft gehen alle Ansprüche des früher Berechtigten gegen den Finanzakteur unter (Art. 5 Abs. 3).

Wenn die Eidgenossenschaft schliesslich selber nachrichtenlose Vermögenswerte in Besitz nimmt, so geschieht dies nicht aus fiskalischen Erwägungen. Vielmehr liegt es im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, alles vorzukehren, um den hiesigen Finanzakteuren den Vorwurf zu ersparen, sich an nachrichtenlosen Vermögenswerten zu bereichern.

Nicht leugnen lässt sich, dass das vorgeschlagene Gesetz in einmal etablierte Vermögenspositionen eingreift, die - zumindest teilweise - sogar unter der Garantie des Eigentums stehen (Art. 26 BV). Trotzdem weckt die gewählte Lösung keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Bereits das geltende Privatrecht macht mit seinen Bestimmungen über die Verjährung (Art. 127 ff. OR; Art. 600 ZGB), die Ersitzung (Art. 728 und 661 f. ZGB) und den gutgläubigen Erwerb (Art. 933 und 973 ZGB) deutlich, dass der Schutz des Eigentümers und Gläubigers auch in

einem Rechtsstaat nie ein absoluter sein kann. Im konkreten Fall geht dem Rechtsverlust eine sehr lange Zeit der Nachrichtenlosigkeit, der von einer Behörde überwachte Versuch, den Kundenkontakt wiederherzustellen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 10), eine strafrechtlich gesicherte Meldung an die Nachrichtenstelle (Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 11) mit entsprechenden Möglichkeiten zur Nachfrage (Art. 8 Abs. 2 Bst. a) und eine rechtzeitige Publikation nachrichtenlos gewordener Vermögenswerte voraus (Art. 9). Im Ergebnis führt das BGNV so nicht zur Schwächung, sondern zur Stärkung der Stellung des Eigentümers und des Gläubigers.

Auch der völkerrechtliche Schutz des Eigentums - man denke insbesondere an Artikel 1 des von der Schweiz allerdings nicht ratifizierten 1. Zusatzprotokolls zur EMRK - verbietet es nicht, dass nachrichtenlose Vermögenswerte an das Gemeinwesen fallen (vgl. Paul Guggenheim, Die erblosen Vermögen in der Schweiz und das Völkerrecht, in: Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund 1904-1954, Festschrift zum 50jährigen Bestehen, S. 107 ff.). Dies muss zumindest für den Fall gelten, dass der ausländische Berechtigte bzw. seine Erben tatsächlich die Möglichkeit haben, sich um ihre (in der Schweiz gelegenen) Vermögenswerte zu kümmern.

#### **154 Nachrichtenstelle**

Das Gesetz verpflichtet den Bundesrat, beim Eidgenössischen Finanzdepartement eine Stelle für nachrichtenlose Vermögenswerte (Nachrichtenstelle) einzurichten (Art. 6). Sie hat die Aufgabe, die eingehenden Meldungen der Finanzakteure betreffend nachrichtenloser Vermögenswerte zu verarbeiten (Art. 8 Abs. 1). Gleichzeitig erteilt die Nachrichtenstelle jenen Personen Auskunft, die ihre Berechtigung an einem nachrichtenlosen Vermögenswert glaubhaft dartun können (Art. 8 Abs. 2 Bst. a). Die Nachrichtenstelle selber unternimmt keinerlei Suchanstrengungen. Diese Aufgabe obliegt ausschliesslich den Finanzakteuren und - im Rahmen einer Ersatzvornahme - der Aufsichtsbehörde.

#### **155 Nicht berücksichtigte Anliegen**

Es ist unbestritten, dass die Forderung nach einem sachgerechten Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten in den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs gründet (vgl. Ziff. 11 und 113). Das BGNV zielt nun aber nicht auf Wiedergutmachung, sondern darauf, begangene Fehler im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten künftig zu vermeiden. Dieses (bescheidenere) Ziel hat zur Folge, dass gewisse Anliegen unberücksichtigt bleiben, die im Kontext der Wiedergutmachung Sinn machen.

Das BGNV verzichtet, wo immer möglich, auf Eingriffe in die Vertragsfreiheit. Es enthält keine Vorschläge, die auf die Aufhebung der Verjährung oder auch nur auf deren Verlängerung, Unterbrechung oder Stillstand zielen. Ebenso wenig äussert sich das Gesetz zur Frage der Anlage nachrichtenlos gewordener Vermögens-

werte. Das vorgeschlagene Gesetz belässt es schliesslich auch in Bezug auf das Verfahrensrecht beim *Status quo*. Es bringt so namentlich keine Erleichterung, die Berechtigung an nachrichtenlosen Vermögenswerten in einem Zivilprozess darzutun (vgl. Hans Ulrich Walder, Rechtliches zur Frage der nachrichtenlosen Vermögenswerte auf Schweizer Banken, SJZ 93 [1997], S. 130 ff.).

## 16 Rechtsvergleich

Am 30. Juli 1997 legte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne auf Einladung des Bundesamtes für Justiz eine Studie über die Art und Weise vor, wie nachrichtenlose Vermögenswerte im Ausland, namentlich in der Bundesrepublik Deutschland, in Belgien, in Spanien, in Frankreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) behandelt werden. Zusammengefasst gelangte das Institut für Rechtsvergleichung dabei zu folgenden Ergebnissen [Übersetzung]:

- "1. Deutschland, Österreich, Italien, Belgien, Luxemburg, Grossbritannien, Dänemark und Schweden kennen keine besonderen gesetzlichen oder reglementarischen Bestimmungen betreffend nachrichtenlose Vermögenswerte. Zur Anwendung gelangen hier die Regeln über die Forderungsverjährung (wie sie sich im Allgemeinen Teil des Schuldrechts oder in Spezialgesetzen über das Darlehen und die Hinterlegung finden); die Verjährungsfristen variieren dabei zwischen 10 Jahren (in Schweden) und 30 Jahren (in Deutschland, Österreich und Belgien). Während der genaue Zeitpunkt des Beginns der Verjährung häufig umstritten ist, ist umgekehrt klar, dass bei unbenutztem Ablauf der Verjährungsfrist das Finanzinstitut Eigentümer des nachrichtenlosen Vermögenswerts wird. Allerdings wird diese strenge Regel durch die Praxis manchmal etwas abgeschwächt. [...]
2. Norwegen und die Niederlande kennen spezielle Bestimmungen über nachrichtenlose Bankkonti. Diese sehen allerdings nur besondere Verjährungsfristen vor: 20 Jahre in Norwegen [...], 5 Jahre in den Niederlanden [...]. Im ersten Fall beginnt die Verjährungsfrist mit der letzten Kontobewegung (Kreditvergabe, Belastung mit oder Zahlung von Zinsen); im zweiten Fall beginnt die Verjährung mit dem Schliessen des Kontos. Offen bleibt, wann das Konto geschlossen werden kann. Die holländische Bankpraxis scheint es zuzulassen, dass ein Konto geschlossen werden kann, nachdem mehrmals vergeblich versucht worden ist, mit dem Hinterleger in Kontakt zu treten.  
  
Mit dem Ablauf der Verjährungsfrist werden die nicht abgerufenen nachrichtenlosen Vermögenswerte sowohl in Norwegen wie auch in den Niederlanden Eigentum des Finanzinstituts, bei dem sie hinterlegt worden sind.
3. Tatsächlich kennen einzig Spanien, Frankreich und die Mehrzahl der Bundesstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika Vorschriften, die sich spezifisch mit nachrichtenlosen Vermögenswerten befassen. Diese charakterisieren sich

im Allgemeinen dadurch, dass nachrichtenlose Vermögenswerte einer staatlichen Stelle anzuzeigen sind und dass das Eigentum an nachrichtenlosen Vermögenswerten eventuell auch auf den Staat zu übertragen ist."

## 2 Besonderer Teil

### 21 1. Abschnitt, Artikel 1

Artikel 1 äussert sich zum persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes. Nach Absatz 1 unterstehen ihm Finanzakteure, d.h. solche Personen und Institutionen, die Vermögenswerte entgegennehmen und bereits heute bundesrechtlich beaufsichtigt werden wie Banken, Fondsleitungen, Effekthändler und Versicherungseinrichtungen (vgl. Ziff. 151). Die Tatsache, dass das BGNV auf die steuerbefreiten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge keine Anwendung findet, ist insofern zu relativieren, als das Parlament am 18. Dezember 1998 einer Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge zugestimmt hat. Diese will es den Vorsorgenehmern erleichtern, zu vergessen gegangenen Geldern der 2. Säule zu gelangen (vgl. Ziff. 112.3).

Der Entwurf verzichtet darauf, die Vermögenswerte einzeln zu benennen, die nachrichtenlos werden können. Grundsätzlich kommen dafür alle Vermögenswerte in Frage, die von einem unter das Gesetz fallenden Finanzakteur entgegengenommen werden (Abs. 2). Im Vordergrund des Interesses stehen Geldforderungen und Wertpapiere. Denkbar sind aber beispielsweise auch Edelmetalle, Schmuck oder Bilder.

Verlangt ist in jedem Fall ein *Zweiparteiengeschäft*. Weil es an einem solchen mangelt, findet das Gesetz beispielsweise keine Anwendung, wenn den Behörden der Aufenthaltsort des im Grundbuch eingetragenen Eigentümers eines Grundstücks unbekannt ist. Ebenso wenig äussert sich das Gesetz zur Frage, unter welchen Voraussetzungen der Eigentümer sein Eigentum an einer beweglichen oder unbeweglichen Sache aufgibt (derelinquiert), so dass diese von einem Dritten originär erworben werden kann (Art. 100 IPRG, Art. 718 ZGB).

Nicht unter das BGNV fallen Schadenersatzansprüche (Art. 41 und 97 ff. OR). Das Gleiche gilt für Konten, die rechtmässig geschlossen worden sind. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an den Fall, dass eine Bank ein Sparheft auflöst, weil die diesem Konto belasteten Spesen die Forderung des Kunden übersteigen oder weil das Geld einem entsprechend legitimierten Dritten ausbezahlt wird. Keine rechtmässige Schliessung eines Kontos liegt vor, wenn eine Bank das individuelle Konto eines Kunden auflöst und den Saldo einem Sammelkonto gutschreibt. Daran ändert sich auch nichts, wenn die Bank den Vermögenswert später ausbucht, indem sie diesen selber beansprucht oder für einen karitativen Zweck verwendet.

Ein besonderes Problem stellen verjährte Forderungen dar. Grundsätzlich handelt es sich bei ihnen nicht um Vermögenswerte im Sinne des BGNV. Zu beachten bleibt aber, dass es in gewissen Fällen zweifelhaft sein kann, ob eine Forderung verjährt ist (Art. 134 OR; vgl. Ziff. 121). Angesichts der straf- und aufsichtsrechtlichen sowie der vertraglichen Konsequenzen, die bei einer Meldepflichtverletzung drohen, wird der Finanzakteur im Zweifelsfall gut daran tun, den Vermögenswert

zu melden. Sein Recht, gegenüber dem Berechtigten die Einrede der Verjährung zu erheben, vergibt er sich damit nicht.

Ohne Belang für die Anwendung des BGNV ist, ob der Finanzakteur die ihm anvertrauten Vermögenswerte separat in einem auf den Kunden lautenden Safe oder zusammen mit andern Vermögenswerten - in einem offenen oder geschlossenen Depot - verwahrt.

Nicht verschwiegen sei, dass der Zugriff schweizerischer Gerichte und Behörden auf Vermögenswerte im Ausland unter dem Vorbehalt der *lex rei sitae* steht, d.h. ein in der Schweiz ansässiger und damit grundsätzlich unter das BGNV fallender Finanzakteur (und im Anschluss daran auch die schweizerischen Behörden) haben nur insoweit Zugriff auf einen solchen Vermögenswert, als der ausländische Staat diesen Zugriff toleriert (vgl. Ziff. 123.2). Man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an im Ausland sammelverwahrte Wertpapiere. Der beschränkten Reichweite der schweizerischen Rechtsordnung versucht der Entwurf dadurch Rechnung zu tragen, dass das BGNV nur solche Vermögenswerte erfasst, die in der Schweiz aufbewahrt oder zumindest von hier aus verwaltet werden. Zum Vorneherein nicht unter das BGNV fallen damit Vermögenswerte, die von einer (ausländischen) Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung eines schweizerischen Finanzakteurs verwaltet werden.

Absatz 3 handelt vom zeitlichen Geltungsbereich des Gesetzes. Die Bestimmung erinnert daran, dass das BGNV auch solche Vermögenswerte erfasst, die dem Finanzakteur vor seinem Inkrafttreten anvertraut worden sind. Artikel 14 beantwortet die wichtigsten intertemporalrechtlichen Fragen.

## **22 2. Abschnitt**

### **221 Artikel 2**

Absatz 1 verpflichtet den Finanzakteur, den Kontakt zu seinem Kunden zu suchen, wenn er seit acht Jahren keine Nachricht vom Kunden hat. Als Kunde definiert Absatz 2 den Vertragspartner oder einen von diesem Begünstigten (Bst. a), dessen Rechtsnachfolger (Bst. b) und den vom Vertragspartner oder seinen Rechtsnachfolgern bezeichneten Bevollmächtigten (Bst. c); wer Vertragspartner, Begünstigter, Rechtsnachfolger oder Bevollmächtigter ist, bestimmt sich nach den einschlägigen Regeln des Privatrechts unter Einschluss des Kollisionsrechts. Ferner eröffnet Absatz 3 die Möglichkeit, sich an den wirtschaftlich Berechtigten zu wenden, wenn dieser dem Finanzakteur bekannt ist und sich der Kontakt zum Vertragspartner nicht herstellen lässt.

Als Nachricht gilt jede Äusserung einer Person, die eine Bewegung auf dem Konto oder Depot auslöst oder die sich in den Akten niederschlägt. Keiner besonderen Erwähnung bedarf, dass das Gutschreiben von Zinsen und Dividenden sowie die Belastung mit Gebühren nicht als relevante Kundenkontakte gelten. Auch reicht

dafür ein Kontakt über eine Bankadresse nicht. Vorbehalten bleibt eine anders lautende vertragliche Vereinbarung (Abs. 4 Bst. c; vgl. BGE 104 II 190 ff., E. 2a).

Der Bundesrat umschreibt in einer Verordnung, die Massnahmen, die vom Finanzakteur zur Wiederherstellung des Kundenkontakts erwartet werden (Art. 13 Bst. a).

Über die Einhaltung der Pflicht zur Wiederaufnahme des Kundenkontakts wacht die zuständige Aufsichtsbehörde (Art. 10).

Die Verpflichtung des Finanzakteurs, mit dem Kunden wieder in Kontakt zu treten, erscheint nicht in jedem Fall als opportun. Absatz 4 erwähnt die möglichen Ausnahmen. Die Suche nach dem Kunden hat das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten, d.h. der dafür getätigte Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Vermögenswerts stehen (Bst. a). Ferner ist zu verhindern, dass der Kunde wegen der Suche schwer wiegende Nachteile erleidet. Buchstabe b erwähnt die mögliche Konfiskation oder die unmenschliche Behandlung desjenigen, der einem unter das BGNV fallenden Finanzakteur Vermögenswerte anvertraut hat. In diesem Falle ist die Suche aber nachzuholen, wenn später die Gefahr von Konfiskation oder unmenschlicher Behandlung wegfällt. Kein Argument, um auf den Kontakt mit dem Kunden zu verzichten, liegt in der Möglichkeit, dass dieser wegen Steuerhinterziehung belangt wird.

Schliesslich hat der Finanzakteur auch den bei Vertragsabschluss oder später schriftlich erklärten Verzicht des Kunden auf eine Kontaktnahme zu respektieren (Bst. c). Jede andere Lösung trüge der Tatsache keine Rechnung, dass die Suche im Interesse des Kunden erfolgt. Folgerichtig können sich die Vertragsparteien auch darüber verständigen, wer für die Kosten der Suche aufkommt.

Auch im Zusammenhang mit Absatz 4 erhält der Bundesrat das Recht, das Nähere zu den Voraussetzungen zu regeln, unter denen ein Finanzakteur nicht dazu verpflichtet ist, den Kontakt zum Kunden wiederherzustellen (Art. 13 Bst. b). So könnte der Bundesrat beispielsweise vorsehen, dass bei Vermögenswerten unter 500 Franken nicht nach dem Kunden gesucht werden muss.

Absatz 5 verpflichtet den Finanzakteur dazu, den Kunden in geeigneter Form über das sich aus dem BGNV ergebende gesetzliche Regime aufzuklären, d.h. er muss ihn auf die Pflicht zur Suche bei andauernder Nachrichtenlosigkeit aufmerksam machen (Art. 2 Abs. 1), ihn auf die Verzichtsmöglichkeit hinweisen (Art. 2 Abs. 4 Bst. c) und ihm mitteilen, was geschieht, wenn keine Suche erfolgt bzw. diese ergebnislos verläuft (Art. 4, 5 und 9). Der Finanzakteur wird den Kunden in der Regel bei Abschluss des Vertrags informieren müssen. Liegt der Vertragsabschluss vor Inkrafttreten des Gesetzes, so ist es denkbar, dass der Kunde erst nachträglich über die sich aus dem BGNV ergebende Rechtslage informiert wird.

## 222 Artikel 3

Artikel 3 versucht, aus den Erfahrungen mit nachrichtenlosen Vermögenswerten aus der Zeit des Zweiten Weltkriegs Lehren zu ziehen. Eine erste geht dahin, dass Finanzakteure organisatorische Vorkehren treffen, die verhindern sollen, dass ein Vermögenswert nachrichtenlos wird (Abs. 1). Angesprochen ist dabei auch die Ausgestaltung von Produkten. So mag es ein schöner Brauch gewisser Banken sein, einem Neugeborenen ein Sparkonto zu eröffnen. Dies trifft aber nur so lange zu, als die Eltern darum wissen und damit einverstanden sind. Andernfalls droht aus dem Sparkonto später einmal ein nachrichtenloser Vermögenswert zu werden. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang auch an Gebühren, welche die Saldierung eines Kontos möglicherweise sehr unattraktiv machen. Zweitens muss der Finanzakteur einen Überblick über seine nachrichtenlosen Vermögenswerte haben: Zu diesem Zweck muss er nachrichtlose Vermögenswerte als solche kennzeichnen und zentral erfassen (Abs. 2 Bst. a) sowie gegen unberechtigte Zugriffe schützen (Abs. 2 Bst. b). Beide Massnahmen sind, zumindest was den Bankenbereich angeht, nicht neu, entsprechen sie doch im Wesentlichen den Richtlinien der Schweizerischen Bankiervereinigung über die Behandlung nachrichtenloser Konten, Depots und Schrankfächer bei Schweizer Banken (vgl. Ziff. 124).

Keine Aussage macht das BGNV dazu, wie nachrichtlose Vermögenswerte anzulegen sind. Diesbezüglich ist auf den Vertrag zwischen dem Finanzakteur und dem Kunden abzustellen. Erweist sich der entsprechende Vertrag als lückenhaft, so ist dieser nach Treu und Glauben zu ergänzen (Art. 2 Abs. 1 ZGB). Diese Ergänzung führt möglicherweise dazu, dass sich ein Finanzakteur über einen Anlageentscheid des Kunden hinwegsetzen muss, wenn sich dieser bei Eintritt der Nachrichtenlosigkeit als überholt und unverantwortlich erweist.

Absatz 3 verpflichtet den Finanzakteur - in Ergänzung zu Artikel 962 ff. OR - dazu, die Unterlagen, die Aufschluss über den Vermögenswert geben, aufzubewahren, bis dieser auf die Eidgenossenschaft übergeht (Art. 5 Abs. 1). Ziel dieser Bestimmung ist es, den Umgang mit Vermögenswerten, zumindest vom Zeitpunkt ihrer Nachrichtenlosigkeit an, lückenlos dokumentieren zu können.

## 223 Artikel 4

Absatz 1 verpflichtet den Finanzakteur dazu, einen nachrichtenlosen Vermögenswert der vom Bundesrat einzurichtenden Stelle für nachrichtlose Vermögenswerte (Nachrichtenstelle; Art. 6) zu melden. Als nachrichtenlos gilt ein Vermögenswert, wenn der Finanzakteur seit zehn Jahren keine Nachricht des Kunden mehr hat. In Bezug auf den Beginn dieser Frist bzw. deren mögliche Unterbrechung kann auf den Kommentar zu Artikel 2 verwiesen werden.

Gestützt auf Artikel 13 Buchstabe c erlässt der Bundesrat eine Verordnung über die Einzelheiten zu Form und Inhalt der Meldung.

Absatz 2 bestätigt bzw. stellt klar, dass verjährte Forderungen nicht zu melden sind. Vorbehalten bleiben Ansprüche aus Lebensversicherungen. Diesbezüglich lässt sich bei Nachrichtenlosigkeit *ex ante* häufig gar nicht feststellen, ob das versicherte Ereignis eingetreten ist und ob die Verjährungseinrede statthaft ist (Art. 134 OR). Einem Lebensversicherer ist es daher zumutbar, der Nachrichtenstelle mitzuteilen, dass er nunmehr seit zehn Jahren keinen Kontakt mehr zum Versicherten hat. Den gleichen Standpunkt nahm der Gesetzgeber im Grundsatz bereits bei der Revision des Freizügigkeitsgesetzes (vgl. Ziff. 112.3) ein, indem er Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen dazu verpflichtet hat, Meldung an die Zentralstelle 2. Säule zu erstatten, wenn der Kontakt mit dem Versicherten abbricht (Art. 24b FZG).

Nach Absatz 3 muss die Meldung nachrichtenloser Vermögenswerte innert Monatsfrist seit Eintritt der Nachrichtenlosigkeit erfolgen. Diese Präzisierung drängt sich auf, weil die Missachtung der Benachrichtigungspflicht strafrechtliche Sanktionen nach sich zieht (Art. 11).

Absatz 4 hält fest, dass eine vertragliche Abrede, welche die Meldung nachrichtenloser Vermögenswerte ausschliesst oder aufschiebt, nichtig ist (Art. 20 Abs. 1 OR). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Meldung an die Nachrichtenstelle, anders als die Suche (Art. 2, insbes. Abs. 4 Bst. c), auch im öffentlichen Interesse liegt.

### **23 3. Abschnitt, Artikel 5**

Absatz 1 hält fest, dass ein Vermögenswert an die Eidgenossenschaft fällt, wenn während 50 Jahren kein Kundenkontakt mehr bestanden hat. Eine anders lautende vertragliche Abrede ist auch in diesem Fall nichtig (Art. 20 Abs. 1 OR). Entsprechend ist es den Vertragsparteien beispielsweise verwehrt zu vereinbaren, dass der Finanzakteur einen Vermögenswert bei andauernder Nachrichtenlosigkeit in eine Stiftung einbringt.

Was den Beginn der Frist von 50 Jahren angeht, kann auf den Kommentar zu Artikel 2 verwiesen werden.

Absatz 1 schliesst es nicht aus, dass sich die Kantone bzw. Gemeinden gestützt auf die Regeln des Zivilgesetzbuches (Art. 466 und Art. 550 Abs. 1 ZGB) als Erben konstituieren und im Anschluss daran als Rechtsnachfolger des ursprünglich Berechtigten vom Finanzakteur die Aushändigung nachrichtenloser Vermögenswerte verlangen.

Ist Erbstatut ein ausländisches Recht, füllt Absatz 1 die Lücke, wenn das anwendbare ausländische Recht keine Regelung für erbenlose Nachlässe kennt (vgl. Ziff. 123.3).

Die Eidgenossenschaft erwirbt die nachrichtenlosen Vermögenswerte *ex lege*. Weder bedarf es dafür einer (schriftlichen) Abtretungserklärung (Art. 165 Abs. 1 OR) - eine solche könnte sowieso nur vom Gläubiger ausgehen, dessen Verblei-

ben bei nachrichtenlosen Vermögenswerten ja gerade unbekannt ist - noch einer Tradition (Art. 714 ff. ZGB). Trotzdem verpflichtet Absatz 1 die Finanzakteure, die betroffenen Vermögenswerte der Eidgenossenschaft auszuhändigen; diese braucht damit nicht selber aktiv zu werden.

Die Eidgenossenschaft tritt in die Rechtsstellung des früher Berechtigten ein. Entsprechend kann sie beispielsweise keinen Anspruch auf eine verjährte Forderung erheben. Sie kann sich aber auf alle Gründe - auch jene, die in der Person des Gläubigers liegen - berufen, die zu Hinderung oder Stillstand der Verjährung geführt haben (Art. 134 OR).

Das BGNV verzichtet darauf, dem Bundesrat Auflagen bezüglich der Verwendung der Mittel zu machen, die der Eidgenossenschaft gestützt auf Absatz 1 zufließen. Es ist denkbar, dass bei Ablauf der 50-jährigen Frist unklar ist, ob ein Vermögenswert nachrichtenlos ist. Es liegt nahe, in diesem (Ausnahme-)Fall auf eine Ablieferung des nachrichtenlosen Vermögenswerts vorerst zu verzichten, um den behaupteten Anspruch eines Kunden am vermeintlich nachrichtenlosen Vermögenswert zu klären. Nach Absatz 2 hat der Finanzakteur der Eidgenossenschaft vom entsprechenden Umstand Mitteilung zu machen.

Finanzakteure sind - verständlicherweise - nur dann bereit, sich von einem Vermögenswert zu trennen, wenn sie die Gewissheit haben, vom Vertragspartner deswegen nicht mehr ins Recht gefasst zu werden. Aus diesem Grund hält Absatz 3 fest, dass mit dem Übergang des Vermögenswerts auf die Eidgenossenschaft der Finanzakteur nicht mehr belangt werden kann und dass die Ansprüche des früher Berechtigten untergehen. Davon profitieren kann selbstverständlich nur jener Finanzakteur, der sich an die Pflichten des BGNV gehalten hat. Dies macht sich namentlich dann bemerkbar, wenn ein Finanzakteur keinerlei Anstalten trifft, den Kontakt mit dem Kunden wiederherzustellen (Art. 2 Abs. 1). In diesem Fall riskiert er nicht nur verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 10 Abs. 2), sondern - trotz Übergangs des Vermögenswerts auf die Eidgenossenschaft - vom früher Berechtigten auf Schadenersatz belangt zu werden (Art. 97 OR).

Das BGNV enthält bewusst keine Bestimmung, wonach die Eidgenossenschaft für den Fall haftet, dass sich nach Ablauf der Frist von Absatz 1 ein vormals Berechtigter melden sollte. In diesem Punkt präsentiert sich die Rechtslage damit anders als in den USA, die - bei wesentlich kürzeren Fristen und dem Verzicht auf eine Suche des Kunden - den Staat als blossen Treuhänder nachrichtenloser Vermögenswerte sieht (vgl. *Uniform Unclaimed Property Act* [1995], Prefatory note: "This Act retains the custodial feature of the 1954 Act and the 1981 Act. Thus, the State does not take title to unclaimed property, but takes custody only, and holds the property in perpetuity for the owner.").

Mit Blick darauf, dass die Ansprüche der Berechtigten mit dem Übergang nachrichtenloser Vermögenswerte auf die Eidgenossenschaft untergehen, erübrigt es sich schliesslich, dass der Finanzakteur der Eidgenossenschaft die bis zu diesem

Zeitpunkt aufzubewahrenden Unterlagen der früheren Kundenbeziehung (Art. 3 Abs. 3) aushändigt.

## **24 4. Abschnitt**

### **241 Artikel 6**

Artikel 6 beauftragt den Bundesrat mit der Einrichtung einer Stelle für nachrichtenlose Vermögenswerte (Nachrichtenstelle). Der Entwurf hält fest, dass diese Stelle beim Eidgenössischen Finanzdepartement anzusiedeln ist. Damit nimmt das BGNV klar gegen eine externe Lösung Stellung, d.h. eine Nachrichtenstelle, die ausserhalb der Bundesverwaltung anzusiedeln wäre. Es ist davon auszugehen, dass eine bundesinterne Nachrichtenstelle auf die Dauer die kostengünstigere und effizientere Lösung darstellt als eine nur zu diesem Zweck zu gründende und mit öffentlich-rechtlichen Kompetenzen auszustattende juristische Person ausserhalb der Bundesverwaltung.

Bei der Nachrichtenstelle handelt es sich um ein Bundesorgan im Sinne von Artikel 3 Buchstabe h des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Entsprechend finden auf die Tätigkeit der Nachrichtenstelle insbesondere die Artikel 16 ff. DSG über das Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane Anwendung. Vorbehalten bleiben die spezielleren Regeln des BGNV.

### **242 Artikel 7**

Artikel 7 äussert sich zur Finanzierung der Nachrichtenstelle. Dafür vorgesehen werden eine (Verwaltungs-)Gebühr für das Erteilen und Verweigern von Auskünften (Art. 8 Abs. 2 Bst. a) und eine Abgabe auf den gemeldeten nachrichtenlosen Vermögenswerten. Die Höhe der Abgabe hängt von der Höhe des gemeldeten Vermögenswerts ab und beträgt höchstens 10'000 Franken. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Art. 13 Bst. d). Neben der Umschreibung der anrechenbaren Kosten wird er insbesondere den Erhebungsmodus festlegen, namentlich in der Startphase, in der die Nachrichtenstelle ihre Aktivitäten aufnimmt und in der verhältnismässig hohe Kosten anfallen dürften. Dabei sollen, soweit möglich, ein vernünftiges Verhältnis zwischen Abgabe und Vermögenswert gewahrt sowie eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Kunden angestrebt werden. Da sich das Gesetz auf die Festlegung einer Obergrenze der Abgabe beschränkt, wird es auch dem Bundesrat überlassen, darüber zu entscheiden, ob bzw. bis zu welcher Höhe gemeldete Bagatellbeträge von der Abgabe befreit werden sollen. Für den Fall von Vermögenswerten, die nicht auf Geld lauten, wird eine Sonderregelung vorgesehen werden wie beispielsweise die Stundung bis zum Zeitpunkt, in dem der Kunde den betreffenden Vermögenswert zurückfordert. Kein Finanzakteur wird damit gezwungen, die Abgabe vorzuschliessen. Die vorgeschlagene Lösung ist flexibel. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass heute niemand weiss, wie viele und wie hohe Vermögenswerte der Nachrichtenstelle gemeldet werden und wel-

che dieser Vermögenswerte gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 schliesslich der Eidgenossenschaft verfallen.

## 243 Artikel 8

Die Nachrichtenstelle hat die Aufgabe, Meldungen nach Artikel 4 betreffend nachrichtenloser Vermögenswerte entgegenzunehmen und zu verarbeiten (Abs. 1). So muss es ihr möglich sein, jederzeit über nachrichtlose Vermögenswerte, die daran Berechtigten und die involvierten Finanzakteure Auskunft zu geben. Keine Aufgabe hat die Nachrichtenstelle, was die Suche der Berechtigten anbelangt. Diese Aufgabe trifft gestützt auf Artikel 2 ausschliesslich den Finanzakteur.

Absatz 2 regelt, an wen die Nachrichtenstelle ihre Informationen weitergeben darf. Dabei versteht sich von selbst, dass der Zugang zu den Daten der Nachrichtenstelle nur berechtigten betroffenen Personen und nicht voraussetzungslos allen Interessierten gewährt werden kann. Umgekehrt geht es aber auch nicht an, in diesem Stadium des Verfahrens vom Nachfragenden einen strikten Nachweis seiner materiellen Berechtigung zu verlangen. Buchstabe a begnügt sich damit, dass der tatsächlich - oder vermeintlich - Berechtigte seinen Anspruch *glaubhaft* macht. In der Regel wird er zu diesem Zweck Zivilstandsurkunden vorlegen, die den Tod des Berechtigten und die Verwandtschaft mit dem Toten belegen.

Beim Entscheid der Nachrichtenstelle, eine Auskunft zu erteilen bzw. diese zu verweigern, handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Artikel 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021). Daraus resultiert namentlich die Pflicht der Nachrichtenstelle, ihren Entscheid schriftlich zu eröffnen (Art. 34 Abs. 1 VwVG). Ferner muss sie im Vorfeld des Erlasses der Verfügung den Parteien rechtliches Gehör gewähren (Art. 29 VwVG). Dies gilt namentlich für den betroffenen Finanzakteur, der möglicherweise über Informationen verfügt, die die Berechtigung des Ansprechers ernsthaft in Frage stellen.

Die Tatsache, dass die Berechtigung nicht nachgewiesen, sondern bloss glaubhaft gemacht werden muss, bedeutet, dass der Entscheid der Nachrichtenstelle den Finanzakteur (Schuldner) nicht binden kann. Eine Bank kann so beispielsweise die Saldierung und Auszahlung eines Sparhefts auch dann noch verweigern, wenn sie anfangs - zusammen mit der Nachrichtenstelle - davon ausgegangen ist, dass der Ansprecher seine Berechtigung am nachrichtenlosen Vermögenswert tatsächlich glaubhaft machen konnte. Dem Berechtigten bleibt in diesem Fall nichts anderes übrig, als gegen die Bank zu klagen und seine Berechtigung nachzuweisen. Das BGNV sieht dafür weder besondere Regeln bezüglich des Gerichtsstandes noch des Beweises vor.

Zugang zu den Daten der Nachrichtenstelle sollen auch die Aufsichtsbehörde und die Strafverfolgungsbehörden erhalten, soweit diese die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen (Abs. 2 Bst. b). Damit ist klargestellt, dass in-

und ausländische Behörden keinen voraussetzungslosen Zugriff auf die Daten der Nachrichtenstelle erhalten. Diese soll nicht zu einem Instrument werden, um Steuer- und Vollstreckungssubstrat aufzuspüren. Buchstabe b entspricht im Wesentlichen der Regelung des Geldwäschereigesetzes (Art. 34 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2 GwG). Dies gilt auch für Absatz 3, der ein elektronisches Abrufverfahren ermöglicht.

Buchstabe c erinnert an die sich aus dem Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz [BGA]; SR 152.1) ergebenden Verpflichtungen. Danach müssen die Unterlagen der Nachrichtenstelle dem Bundesarchiv angeboten werden und entsprechend aufgearbeitet sein (Art. 6 BGA und Art. 3 der Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung [VBGA]; SR 152.11). Nicht erfasst von dieser Regelung werden die Akten der Finanzakteure, die nur bis zum Übergang nachrichtenloser Vermögenswerte an die Eidgenossenschaft aufbewahrt werden müssen (Art. 3 Abs. 3) und weder der Nachrichtenstelle noch dem Bundesarchiv abzuliefern sind.

## **244 Artikel 9**

Artikel 9 sieht vor, dass die Nachrichtenstelle Vermögenswerte von über 100 Franken vor den Heimfall an die Eidgenossenschaft publiziert. Dies soll fünf Jahre vor Ablauf der 50-jährigen Frist von Artikel 5 Absatz 1 geschehen. Damit wird potentiell Berechtigten eine letzte Chance (und genügend Zeit) eingeräumt, sich beim betroffenen Finanzakteur um die Aushändigung des ihnen gehörenden Vermögenswerts zu bemühen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Publikation (Art. 13 Bst. e). Denkbar ist es beispielsweise, nachrichtenlose Vermögenswerte periodisch im Bundesblatt, das bereits heute nicht nur in Papierform vorliegt, zu publizieren.

## **25 5. Abschnitt, Artikel 10**

Die Einhaltung der in den Artikeln 2, 3 und 4 vorgesehenen Pflichten verlangt nach einer Beaufsichtigung der Finanzakteure. Diese Aufgabe wird von den bereits existierenden spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden wahrgenommen. Entsprechend überwacht die *Bankenkommission* die Einhaltung des BGNV durch jene Finanzakteure, die bereits heute ihrer Aufsicht unterstehen, und das *Bundesamt für Privatversicherungswesen* ist für die Einhaltung dieses Gesetzes seitens der Privatversicherer zuständig.

## **26 6. Abschnitt**

### **261 Artikel 11**

Ein Gesetz, das einen politisch verantwortungsvollen Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten bezweckt, kommt - ungeachtet der vorgesehenen Beauf-

sichtigung der Finanzakteure (Art. 10) - nicht ohne ein Minimum an strafrechtlichen Sanktionen aus.

Absatz 1 bedroht jene Finanzakteure mit Busse bis zu 200'000 Franken, die es unterlassen, nachrichtenlose Vermögenswerte der Nachrichtenstelle fristgerecht zu melden (Art. 4). Im Wiederholungsfall beträgt die Busse mindestens 50'000 Franken. Die gewählten Bussenansätze entsprechen Artikel 36 und 37 GwG.

Strafbar ist neben der vorsätzlichen auch die fahrlässige Verletzung der Meldepflicht. Absatz 1 bestätigt damit Artikel 333 Absatz 2 StGB, wonach die in andern Bundesgesetzen unter Strafe gestellten Übertretungen auch bei blosser Fahrlässigkeit strafbar sind, es sei denn, aus dem Sinn der Vorschrift ergibt sich, dass nur die vorsätzliche Begehung der Übertretung strafbar sein soll. Fahrlässig handelt auch, wer wegen schlechter Organisation seines Betriebs den Überblick über seine Kundenkontakte verloren hat und deshalb eine Meldung an die Nachrichtenstelle unterlässt.

Absatz 2 übernimmt, was die Strafverfolgung und die Verjährung angeht, die Lösung von Artikel 39 GwG. Danach ist auf Verstösse gemäss den Absätzen 1 und 2 das Verwaltungsstrafgesetz (SR 313.0) anwendbar. Verfolgende und urteilende Behörde ist jeweils das Eidgenössische Finanzdepartement. Die Verfolgung von Verstössen verjährt nach fünf Jahren. Die Verjährung kann durch Unterbrechung um höchstens die Hälfte der Frist hinausgeschoben werden.

Zwischen der Strafandrohung nach Absatz 1 und Artikel 37 GwG besteht Ideal Konkurrenz. Gleich präsentiert sich die Rechtslage mit Blick auf die Straftatbestände des Strafgesetzbuches. So macht sich beispielsweise sowohl nach Absatz 1 als auch wegen Veruntreuung (Art. 138 StGB) strafbar, wer ein ihm anvertrautes, seit zehn Jahren nachrichtenlos gebliebenes Bild weiterverkauft, statt dieses gestützt auf Artikel 4 der Nachrichtenstelle zu melden.

## **262 Artikel 12**

Artikel 12 äussert sich zu Fragen der Rechtspflege. Absatz 1 bestimmt, dass sich das Beschwerdeverfahren bei Verfügungen der Aufsichtsbehörde nach den Bestimmungen des jeweiligen Spezialgesetzes richtet, während bei Verfügungen der Nachrichtenstelle die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gelten.

Von Absatz 1 nicht berührt wird der Fall, dass sich ein an die Nachrichtenstelle gerichtetes Auskunftsbegehren auf Artikel 8 DSG stützt. In diesem Fall findet Artikel 25 Absatz 5 DSG Anwendung, und die Verfügung der Nachrichtenstelle ist bei der Eidg. Datenschutzkommission anzufechten.

Suchen die Finanzakteure gestützt auf das BGNV bzw. auf die entsprechende Verordnung den Kontakt zu ihren Kunden, so nehmen sie eine gesetzliche Pflicht wahr. In diesem Rahmen kann ihnen nicht zum Vorwurf gemacht werden, ein Berufsgeheimnis (vgl. Art. 47 BaG und Art. 43 des Bundesgesetzes über die Bör-

sen und den Effektenhandel [BEHG; SR 954.1]) zu verletzen (Abs. 2). An dieser Einschätzung ändert sich auch dann nichts, wenn der Finanzakteur keine Gelegenheit hatte, den Kunden in geeigneter Form über seine Pflicht zur Suche zu informieren (Art. 2 Abs.5), weil ihm der Vermögenswert im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits anvertraut worden war.

Weitere "Privilegien" verbinden sich mit dem BGNV nicht. So richtet sich beispielsweise die Auskunftspflicht von Einwohnerkontrollen (und die dafür allenfalls geschuldete Gebühr) ausschliesslich nach den einschlägigen kantonalen und kommunalen Bestimmungen.

Absatz 3 äussert sich zur Frage, in welchem Verfahren die Eidgenossenschaft ihren auf Artikel 5 Absatz 1 gestützten Anspruch gegen einen Finanzakteur durchsetzt. Im Interesse einer effektiven Verwaltungstätigkeit wird vorgeschlagen, dass das Eidgenössische Finanzdepartement die Herausgabe des nachrichtenlosen Vermögenswerts verfügen kann. Die Eidgenossenschaft muss damit nicht gegen den Finanzakteur an dessen Sitz oder allenfalls am Ort der gelegenen Sache klagen.

## **27 7. Abschnitt**

### **271 Artikel 13**

Artikel 13 verankert die Kompetenz des Bundesrats, eine Verordnung zu erlassen. Die dabei zu regelnden Punkte sind in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen vorgestellt worden.

### **272 Artikel 14**

Artikel 14 äussert sich zum Übergangsrecht. Absatz 1 sieht vor, dass der Nachrichtenstelle auch solche Vermögenswerte zu melden sind, die beim Inkrafttreten des BGNV bereits nachrichtenlos sind; d.h. seit 10 Jahren besteht kein Kundenkontakt mehr (Art. 4 Abs. 1). Die dafür vorgesehene Frist beträgt ein Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes. Eine Pflicht des Finanzakteurs, den Kontakt zum Kunden zu suchen, besteht in diesem Fall nicht.

Nach Absatz 2 sind die Vermögenswerte, die unter Absatz 1 fallen, zu publizieren. Diese Publikation ist auch dann nötig, wenn die davon betroffenen Vermögenswerte bereits früher öffentlich bekanntgemacht worden sind (vgl. Ziff. 112.1). Artikel 8 Absatz 3 ist sinngemäss anwendbar. Nicht zu publizieren sind so Vermögenswerte von weniger als 100 Franken.

Damit die an nachrichtenlosen Vermögenswerten Berechtigten genügend Zeit haben, ihre Ansprüche geltend zu machen, erklärt Absatz 3, dass ein Rechtsübergang auf die Eidgenossenschaft frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des BGNV erfolgt. Zusätzliche Abweichungen von Artikel 5 Absatz 1 sind keine vorgesehen. Der Eidgenossenschaft sind so beispielsweise auch solche Vermögens-

werte abzuliefern, die Gegenstand des Volcker-Prozesses bildeten, damals aber keinen Berechtigten fanden.

### **3 Finanzielle, personelle und volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Artikel 6 verlangt die Einrichtung einer Stelle für nachrichtenlose Vermögenswerte. Zurzeit fällt es schwer abzuschätzen, wie gross der dafür erforderliche personelle und materielle Aufwand ist. Zumindest am Anfang darf dieser Aufwand nicht unterschätzt werden. Mittel- und langfristig kann hingegen davon ausgegangen werden, dass bescheidene finanzielle und personelle Ressourcen genügen, die eingehenden Meldungen nachrichtenloser Vermögenswerte zu erfassen und darüber Auskünfte zu erteilen (Art. 8). Der dafür nötige finanzielle Aufwand geht dabei nicht zu Lasten der öffentlichen Hand, sondern ist von jenen zu tragen, die vom BGNV auch profitieren (Art. 7).

Kaum möglich ist es schliesslich, den Wert jener Vermögenswerte zu quantifizieren, die der Eidgenossenschaft zufließen, weil während 50 Jahren kein Kundenkontakt mehr stattgefunden hat (Art. 5 Abs. 1)<sup>10</sup>.

Vor ähnlichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten steht man, wenn die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des BGNV zu beurteilen sind. Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass insbesondere die Banken einen hohen Preis für das Fehlen adäquater Bestimmungen im Umgang mit nachrichtenlosen Vermögenswerten bezahlen mussten (vgl. Ziff. 112.1). Solche Kosten möchte das BGNV verhindern. Es stärkt damit die schweizerische Volkswirtschaft.

### **4 Legislaturplanung**

Das Gesetz über nachrichtenlose Vermögenswerte ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 als weiteres Geschäft im Bereich Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit angekündigt (BBl 2000 2332).

### **5 Verhältnis zum europäischen Recht**

Das europäische Recht enthält keine Regeln, die explizit den Umgang der Mitgliedstaaten mit nachrichtenlosen Vermögenswerten zum Gegenstand haben. Beachtung verdienen aber die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über den freien Kapitalverkehr (Art. 56 ff. EGV). Sie verlangen, dass im Ausland ansässige

---

<sup>10</sup> Bei wesentlich kürzeren Fristen wurden in den USA 1997 Vermögenswerte im Umfang von 2 Milliarden Dollar auf staatliche Stellen übertragen (vgl. Andreas J. Baer, *The Handling of Dormant Accounts in the U.S.*, Independent study with Professor Dr. H. Bernstein, Duke University School of Law, Washington 1998, S. 13). Obwohl diesbezüglich keine genauen Zahlen vorliegen, ist davon auszugehen, dass ein grosser Teil dieses Betrags von den Eigentümern und Gläubigern nie mehr zurückgefordert wird (Baer, a.a.O., S. 9 ff.).

Investoren grundsätzlich die gleiche Behandlung erfahren wie im Inland ansässige Investoren.

Auch die Europäische Menschenrechtskonvention handelt nur insofern von nachrichtenlosen Vermögenswerten, als Artikel 1 des von der Schweiz nicht ratifizierten Ersten Zusatzprotokolls den Respekt des Eigentums verlangt.

Das vorgeschlagene Gesetz lässt weder einen Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht noch einen solchen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention erkennen.

## **6        Rechtliche Grundlagen**

### **61        Verfassungsmässigkeit**

Das BGNV stützt sich nach seinem Ingress auf Artikel 98 und 122 BV. Diese verfassungsrechtliche Abstützung deckt sich, was Artikel 122 BV (Art. 64 aBV) angeht, mit dem Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1962 über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser (vgl. Ziff. 111). Neu ist der Hinweis auf Artikel 98 BV, der dem Bund das Recht gibt, Finanzakteure zu beaufsichtigen.

### **62        Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Das BGNV überträgt dem Bundesrat diverse Rechtsetzungs- und Entscheidbefugnisse. So hat er eine Stelle für nachrichtlose Vermögenswerte einzurichten (Art. 6) und die Details in Bezug auf ihre Finanzierung festzulegen (Art. 7 und Art. 13 Bst. d). Ferner hat er in einer Verordnung die Einzelheiten betreffend Suche, Verzicht auf eine solche und Meldung nachrichtloser Vermögenswerte festzulegen (Art. 13 Bst. a-c). Schliesslich befindet der Bundesrat über die Modalitäten der Publikation nachrichtloser Vermögenswerte durch die Nachrichtenstelle (Art. 9 und 13 Bst. f).