

Freitag, 3. Mai 1946.

Wiedergutmachung der im Fernen Osten durch Ausschreitungen japanischer Truppen gegenüber Schweizern verursachten Schäden.

Politisches Departement, Antrag vom 30. April 1946.

1.) Im Laufe der kriegerischen Auseinandersetzungen im Fernen Osten (hauptsächlich auf den Philippinen) kam eine Anzahl schweizerischer Staatsangehöriger infolge völkerrechtswidriger Handlungen von Angehörigen der japanischen Streitkräfte ums Leben. Mit Note vom 4. Mai 1945 unterbreitete das Politische Departement der Kaiserlich Japanischen Gesandtschaft in Bern 15 derartige Fälle, unter Angabe der Namen der Betroffenen. In seiner Sitzung vom 12. Juni 1945 beschloss der Bundesrat nach einem Meinungsaustausch "d'autoriser le département politique à réclamer le versement d'une indemnité globale d'un million de francs, en se réservant de demander un versement supplémentaire pour le cas où il serait constaté que le montant d'un million ne suffirait pas à la réparation matérielle des dommages".

Nach auf Grund dieser Weisung vom Politischen Departement unternommenen Schritten überwies die japanische Regierung am 7. August 1945 der Eidgenossenschaft die Summe von 1 Million Franken. (Dieser Betrag wurde dem Konto 5.521.000.9 der Eidgenössischen Finanzverwaltung gutgeschrieben).

2.) Der Antrag des Politischen Departements verfolgt den Zweck, die Ausfolgung der den Hinterbliebenen der durch Ausschreitungen der japanischen Truppen getöteten Schweizer zuzusprechenden Entschädigung in die Wege zu leiten.

In rechtlicher Hinsicht ist zu bemerken, dass im allgemeinen nur der Staat (im konkreten Falle die Schweiz) Völkerrechtssubjekt ist und der einzelne Staatsangehörige nur Völkerrechtsobjekt. Es besteht demnach für das durch eine Völkerrechtsverletzung seitens eines ausländischen Staates zu Schaden gekommene Individuum kein Anspruch auf Schadenersatz gegenüber dem Verursacherstaat. Einen solchen hat vielmehr nur der Heimatstaat auf Grund seines Rechtes auf völkerrechtsgemässe Behandlung seiner Angehörigen.

Die durch eine völkerrechtswidrige Handlung geschädigten Schweizerbürger bzw. deren Rechtsnachfolger haben weder nach Völkerrecht noch nach schweizerischem Staatsrecht einen Anspruch auf Gewährung diplomatischen Schutzes. Die Eidgenossenschaft ist ihren Bürgern nicht haftbar, wenn der ihnen von einem dritten Staate verursachte Schaden nicht voll ersetzt wird. Der Staat hat einzig das öffentliche Wohl und die Interessen der Volksgemeinschaft zu verfolgen. Im Einzelfalle ist er frei, zu entscheiden, ob er die Rechte eines Individuums gegenüber einem dritten Staate wahren

will oder nicht. Dies geht auch aus Art. 102, Ziff. 8, der Bundesverfassung hervor, wonach der Bundesrat die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen wahrht.

3.) Gemäss dem unter Ziff. 2 Ausgeführten ist der Bundesrat in der Wahrung der Interessen der schweizerischen Staatsangehörigen gegenüber dem Ausland frei. Nachdem eine Entschädigung zu Gunsten der Betroffenen vom Schadensverursacher jedoch einmal geleistet wurde, beginnen zwischen Regierung und Bürger die landesrechtlichen Regeln zu spielen. Nach Bundesrecht sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, die Rechtsgleichheit zu wahren und nicht willkürlich vorzugehen (Art. 4 BV). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, nach welchen rechtlichen Grundsätzen die Bundesbehörden bei der Zuweisung von Entschädigungsbeträgen an die Hinterbliebenen der durch völkerrechtswidrige Handlungen japanischer Truppen ums Leben gebrachten Schweizer vorzugehen haben.

Das Politische Departement hält aus verschiedenen Ueberlegungen dafür, es sei die Festsetzung der den Betroffenen zukommenden Abfindung nach den Vorschriften des schweizerischen Obligationenrechts vorzunehmen. Rechtlich lässt sich ein derartiges Vorgehen dadurch rechtfertigen, dass die Berechnung der vom Staat, welcher den Schaden verursacht hat, zu verlangenden Wiedergutmachung entsprechend der im Völkerrecht herrschenden Lehre nach den von den Kulturstaaten übereinstimmend anerkannten Rechtsgrundsätzen zu erfolgen hat. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind, wie die ständige Praxis beweist, als Völkerrechtsquelle neben Gewohnheits- und Vertragsrecht anerkannt und ausdrücklich im Statut sowohl des alten wie auch des neuen Internationalen Gerichtshofes angeführt. Wenn daher zur Berechnung der Höhe von Schadenersatz und Genugtuung gegenüber einem ausländischen Staat das schweizerische Privatrecht herangezogen werden kann, soweit es solche allgemeine Grundsätze ausdrückt, dürften rechtlich keine Einwendungen dagegen erhoben werden, dass den geschädigten Schweizern bzw. deren Hinterbliebenen Schadenswiedergutmachung nach den Grundsätzen des Obligationenrechts zugesprochen wird. Die allgemeinen schweizerischen Regeln über die Schadenswiedergutmachung entsprechen im grossen und ganzen den zum generellen Rechtsgut gewordenen Ideen des Schadenersatzes und der Genugtuung. Die Anwendung des Obligationenrechts drängt sich im vorliegenden Falle auch aus Zweckmässigkeitserwägungen auf. Es würde zu grossen Schwierigkeiten führen, wollte man beispielsweise das am Todesorte geltende Recht oder die einschlägigen japanischen Vorschriften heranziehen. Obschon die Ausschreitungsschäden nur in beschränktem Masse mit den durch Neutralitätsverletzungen hervorgerufenen Schäden an Leib und Leben verglichen werden dürfen, kann der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen werden, dass der Bundesrat auch bei der Abgeltung der Neutralitätsverletzungs-Schäden, von denen Personen betroffen wurden, die Regeln des Obligationenrechts als massgebend bezeichnet hat. Diese Regelung erlaubt ferner, den ausländischen Verursacherstaat erforderlichenfalls darauf hinzuweisen, dass keine Bereicherung der Geschädigten beabsichtigt sei und diese nicht mehr erhalten als wenn der schweizerische Staat der Schädiger gewesen wäre. Es ist nicht anzunehmen, dass Japan bei der Zahlung von Schadenersatz an eine von den allgemein anerkannten Rechtssätzen des Schadensrechts abweichende Abwicklung der Einzelfälle gedacht hat.

CR 45, Abs. 3 und 47, die zur Anwendung gelangen werden, lauten:

Art. 45, Abs. 3: "Haben andere Personen durch die Tötung ihren Versorger verloren, so ist auch für diesen Schadenersatz zu leisten." (Sog. Versorgerschaden).

Art. 47: "Bei Tötung eines Menschen oder Körperverletzung kann der Richter unter Würdigung besonderer Umstände dem Verletzten oder den Angehörigen des Getöteten eine angemessene Geldsumme als Genugtuung zusprechen."

Aus ihnen ergibt sich, dass den Hinterbliebenen der durch Ausschreitungen ums Leben gekommenen Schweizer sowohl Ersatz ihres Versorgerschadens wie auch eine Genugtuungssumme zuzusprechen ist. Die Anwendung des Obligationenrechts wird dazu führen, dass den Hinterbliebenen nicht schematisch eine gleich hohe Summe zugewiesen wird, sondern dass entsprechend den im schweizerischen Recht geltenden Grundsätzen die Festsetzung des Entschädigungsbetrages unter Berücksichtigung der näheren Umstände jedes einzelnen Falles erfolgt.

4.) Es ist angezeigt, mit den Vorbereitungsarbeiten für die Festsetzung der den einzelnen Betroffenen zukommenden Entschädigung (Versorgerschaden und Genugtuung) eine ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Persönlichkeit zu betrauen, wie dies bei der Abschätzung der Neutralitätsverletzungs-Schäden geschieht. Es liegt nahe, Herrn Prof. A. Bohren, Thun, als eidgenössischen Kommissar mit der Liquidation der Ausschreitungsschäden im Fernen Osten zu beauftragen. Der Genannte amtet bereits als eidgenössischer Kommissar für die Festsetzung von Neutralitätsverletzungs-Schäden und verfügt über die nötigen Sachkenntnisse, um in den Einzelfällen die erforderlichen Erhebungen objektiv durchzuführen. Er hat sich in Beantwortung einer vorläufigen Anfrage des Politischen Departements bereit erklärt, gegebenenfalls einen entsprechenden Auftrag des Bundesrates zu erfüllen.

5.) Auf Grund der Berichte von Herrn Prof. Bohren würde das Politische Departement - analog zum Verfahren bei Neutralitätsverletzungs-Schäden - im Benehmen mit dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement dem Bundesrat Antrag über die endgültige Festsetzung der den einzelnen Hinterbliebenen zukommenden Entschädigung stellen.

Die Kompetenz des Bundesrates zur Aufteilung der von der japanischen Regierung bezahlten Entschädigung ist nach dem im Bundesverwaltungsrecht allgemein gültigen Satz, wonach beim Fehlen ausdrücklicher Zuweisungsvorschriften der Bundesrat für die Behandlung eines Geschäftes zuständig ist, gegeben.

Das Politische Departement kommt auch aus praktischen Erwägungen zum Schlusse, dass zweckmässigerweise der Bundesrat die Entscheidung über die Zumessung der Ersatzbeträge an die Hinterbliebenen trifft. Dies deshalb, weil einmal grössere Betreffnisse an die Hinterlassenen gelangen sollen. Sodann ist in der Oeffentlichkeit - insbesondere bei den aus dem Fernen Osten zurückgekehrten Schweizern und den Angehörigen von Landsleuten, welche nicht durch völkerrechtswidrige Handlungen, sondern infolge der allgemeinen Kriegsereignisse im Fernen Osten ums Leben kamen - grosses Interesse für die Abwicklung der Sache vorhanden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dem Departement bis heute die Namen von insgesamt 36 Schweizern bekanntgeworden sind, die während des Krieges im Fernen Osten ihr Leben auf unnatürliche Weise verloren. Für einen Teil dieser Fälle konnte die Todesursache nicht bzw. noch nicht mit rechtsgenügender Sicherheit abgeklärt

werden. Es steht indessen fest, dass nicht nur die unter Ziff. 1 oben erwähnten 15 Schweizer durch Ausschreitungen japanischer Truppen umgebracht oder völkerrechtswidrig hingerichtet wurden. Möglicherweise werden dem Departement auch noch weitere Fälle gemeldet. Ausserdem ist zu erwähnen, dass in der schweizerischen Presse ein amtliches Communiqué vom 14. Juli 1945 erschien. Darin wurde u.a. bekanntgegeben, dass die japanische Regierung zwar ihre Verantwortlichkeit für die Vorfälle (Tötung von 12 und Verschwinden von zwei Schweizern auf Manila sowie Tötung eines schweizerischen Missionars auf den Gilbert-Inseln) noch nicht ausdrücklich anerkenne, da es ihr unmöglich sei, zurzeit eine Untersuchung durchzuführen, dass sie jedoch ihrem tiefen Bedauern Ausdruck gegeben und, um den betroffenen Familien ihr aufrichtiges Beileid zu bezeugen, die Summe von 1 Million Schweizerfranken zur Verfügung gestellt habe. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Hinterbliebenen der 15 Schweizer gegen einen Entscheid einer untergeordneten Verwaltungsbehörde Einspruch erheben werden, wenn die Höhe der darin festgesetzten Abfindung nicht ihren Erwartungen entspricht. (Unter Ziff. 3 oben wurde dargetan, dass nach Auffassung des Politischen Departements die Festsetzung der einzelnen Betreffnisse nach den Vorschriften des schweizerischen Obligationenrechts vorzunehmen ist, was zur Folge hat, dass den Angehörigen nicht einfach ein Fünftel der von den Japanern geleisteten Ersatzsumme zugesprochen werden kann). Um allfälligen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Hinterbliebenen nach Möglichkeit zum vornherein die Spitze zu brechen, ist es wünschbar, dass die oberste Bundesbehörde sich mit den Einzelfällen befasst.

6.) Die Prüfung der einzelnen Angelegenheiten durch Herrn Prof. Bohren wird voraussichtlich geraume Zeit beanspruchen. Es ist wünschenswert, dass in Ausnahmefällen den Betroffenen möglichst rasch ein Vorschuss auf die ihnen zukommende Genugtuung ausbezahlt werden kann. Die Gewährung eines Vorschusses drängt sich deswegen auf, weil die Ausschreitungen der japanischen Organe vor mehr als einem Jahr stattfanden und die von der japanischen Regierung geleistete Ersatzsumme bereits anfangs August 1945 in den Besitz der Eidgenossenschaft gelangte. Aus den Akten des Politischen Departements ergibt sich, dass sich einige Angehörige in einer finanziell bedrängten Lage befinden.

Die Ermächtigung des Politischen Departements wäre in dem Sinne zu beschränken, dass es im Einzelfalle den Hinterbliebenen à conto der ihnen zukommenden Globalentschädigung Vorschüsse bis zu maximal Fr. 7000.- gewähren kann. Diese Summe erscheint mit Rücksicht auf die vom Bundesgericht in Genugtuungsfällen angewandte Praxis als gegeben.

7.) Für die Erledigung der bisher als "entschädigungsberechtigt" anerkannten 15 Fälle wird, wenn das Obligationenrecht auf sie zur Anwendung kommt, nur ein Teil der von der japanischen Regierung der Eidgenossenschaft überwiesenen Summe beansprucht werden. (Bei ganz grober Schätzung ist mit ca. Fr. 400'000.- zu rechnen). Bezüglich der Verwendung des Restbetrages wird das Departement dem Bundesrat später Antrag stellen. Es kann jedoch heute schon festgehalten werden, dass der restliche Betrag nur zu Gunsten von Hinterbliebenen schweizerischer Staatsangehöriger verwendet werden soll, die ebenfalls infolge von Ausschreitungen der japanischen Truppen im Fernen Osten ums Leben kamen, ohne dass diese Fälle der Verhältnisse wegen bei der japanischen Regierung anhängig gemacht werden konnten.

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen beantragt das Politische Departement, im Einvernehmen mit dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Finanz- und Zolldepartement, und der Rat

b e s c h l i e s s t :

- a) Vom vorliegenden Bericht und dem darin bezüglich der Wiedergutmachung der durch Ausschreitungen japanischer Truppen im Fernen Osten gegenüber Schweizern verursachten Schäden vorgesehnen Verfahren wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
- b) Die Festsetzung der Abfindungssumme für die Angehörigen der getöteten Schweizer (Versorgerschaden und Genugtuung) hat nach schweizerischem (Obligationen-)Recht zu erfolgen.
- c) Herr Prof. A. Bohren, Thun, wird als eidgenössischer Kommissar für die Liquidierung der Ausschreitungsschäden bezeichnet.
- d) Das Politische Departement wird ermächtigt, in dringenden Fällen den Angehörigen Vorschüsse auf die ihnen zukommende Genugtuungssumme zu gewähren, wobei im Einzelfall die Summe von Fr. 7'000.- nicht überschritten werden darf.

Protokollauszug in 6 Expl. an das Politische Departement zum Vollzug, in 2 Expl. an das Justiz- und Polizeidepartement und an das Finanz- und Zolldepartement in 5 Expl. zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Isen