

Bundesblatt

102. Jahrgang

Bern, den 7. September 1950

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 28 Franken im Jahr, 15 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Eintrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzteile oder deren Raum. — Insetate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

5869**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundes-
beschluss über die Bestellung einer Kommission und einer
Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen**

(Vom 5. September 1950)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundes-
beschlusses über die Bestellung einer Kommission und einer Rekurskommission
für Nationalisierungsentschädigungen vorzulegen.

I.

Im Hinblick auf die Genehmigung der von der Schweiz mit Jugoslawien,
Polen und der Tschechoslowakei abgeschlossenen Abkommen über die Ent-
schädigung schweizerischer Interessen haben wir Sie jeweils über den Inhalt
der entsprechenden Verträge orientiert (vgl. unsere Botschaften zu den Abkom-
men mit Jugoslawien vom 29. Oktober 1948, BBl 1948, III, S. 658; mit Polen
vom 7. Oktober 1949, BBl 1949, II, S. 617; mit der Tschechoslowakei vom
17. Februar 1950, BBl 1950, I, S. 496).

Bereits anlässlich der Vorbereitung der verschiedenen Verhandlungen, die
schliesslich zur Unterzeichnung der oben erwähnten Verträge führten, war
vorauszusehen, dass sich die Bundesbehörden bei der Durchführung der Ab-
kommen, insbesondere wegen der Verteilung der Globalentschädigungen, vor
die Lösung einer ganzen Reihe völlig neuartiger und sowohl in tatsächlicher,
als auch in rechtlicher Hinsicht schwieriger Fragen gestellt sehen werden. Wir
haben deshalb am 18. Juli 1948 eine dem Vorsteher des Politischen Departement-



mentes direkt unterstellte Kommission für Nationalisierungsentschädigungen mit der Durchführung der Verstaatlichungsabkommen betraut. Als Vorsitzender der Kommission wurde Herr Minister Dr. Max Troendle, Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge, bezeichnet; neben Beamten des Politischen Departementes gehören der Kommission als weitere Mitglieder Vertreter der Wirtschaft an. Über die bisherige Tätigkeit der Kommission haben wir Sie im Rahmen des Berichtes über unsere Geschäftsführung im Jahre 1949 (S. 91 ff.) unterrichtet.

Neben der Mitwirkung bei der Vorbereitung der Vertragsverhandlungen hatte sich die Kommission bisher namentlich mit der Aufstellung des Verteilungsplanes gemäss dem Nationalisierungsabkommen mit Jugoslawien zu befassen. Es zeigte sich bald, dass die Lösung dieser Aufgabe an die Kommission hohe Anforderungen stellte, indem sie die absolute Vertrautheit mit den einschlägigen Spezialmaterien voraussetzte. Die Beiziehung von Vertretern der Wirtschaft erwies sich vor allem bei der Lösung der schwierigen Bewertungsfragen als sehr nützlich.

Die Neuartigkeit der ihr gestellten Aufgaben brachte es mit sich, dass sich die Kommission bei ihren Entscheiden in den seltensten Fällen auf bestehende Rechtssätze stützen konnte. Viele Fragen mussten deshalb nach freiem Ermessen entschieden werden, wobei hervorzuheben ist, dass die Entscheide der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen oft für die Anspruchsberechtigten von ausserordentlicher Tragweite sind. Damit die an der Aufteilung einer Globalentschädigung interessierten Parteien wissen, wie sie ihre Begehren anhängig machen können und was für Anforderungen hinsichtlich ihrer Legitimation und des Beweises ihrer behaupteten Ansprüche gestellt werden, machte sich das Bedürfnis geltend, gewisse Verfahrensgrundsätze in verbindlicher Weise aufzustellen, was auch den allgemeinen Auffassungen unserer Rechtsordnung entspricht.

Diese Überlegungen haben uns veranlasst, der Frage einer allfälligen Weiterziehbarkeit der Kommissionsentscheide von allem Anfang an unsere besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die aktuelle Bedeutung dieses Problems hat sich dann auch recht bald bei der Entscheidung der ersten Einzelfälle in der Praxis erwiesen.

Da wir die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen dem Vorsteher des Politischen Departementes unterstellt haben, könnte gemäss Artikel 23 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung gegen ihre Entscheide beim Politischen Departement Beschwerde erhoben werden. Auf Grund von Artikel 124 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege wäre sodann der Beschwerdeentscheid des Politischen Departementes an den Gesamtbundesrat weiterziehbar. Es fragt sich nun aber, ob dieses ordentliche Beschwerdeverfahren im vorliegenden Fall zu genügen vermag. Wohl handelt es sich beim Tätigkeitsbereich der Kommission, nämlich der Festsetzung von Entschädigungssummen, um einen besonderen Anwendungsfall der Gewährung des diplomatischen Schutzes, also

um eine Frage, deren Entscheidung ausschliesslich in unsere Zuständigkeit fällt. Indessen darf nicht übersehen werden, dass dieses Problem in grundsätzlicher Hinsicht in Form der Umschreibung der persönlichen Legitimation der Anspruchsberechtigten in den drei oben erwähnten Verstaatlichungsabkommen bereits vertraglich festgelegt ist. Daneben sind nun aber meist Fragen zu entscheiden, die ausgesprochenen Spezialgebieten angehören und die ausserhalb des ordentlichen Tätigkeitsgebietes der Verwaltung liegen. Aus diesen Gründen gelangen wir zur Auffassung, dass sich bezüglich der Ausgestaltung der Rechtsmittel eine von den geltenden Gesetzesvorschriften (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung; Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege) abweichende Regelung aufdrängt.

In erster Linie stellt sich die Frage, ob nicht das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen bezeichnet werden könnte. Dies liesse sich praktisch durch die ausdrückliche Unterstellung dieser Entscheide unter die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erreichen (Art. 100 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege). Indessen scheint uns wegen der Besonderheit der zur Beurteilung kommenden Tatbestände und der Überlastung des Bundesgerichts eine solche Lösung nicht empfehlenswert. Kommen somit als Beschwerdeinstanz weder der Bundesrat noch das Bundesgericht in Betracht, so braucht doch deswegen keine neuartige Regelung getroffen zu werden. Mit der Schaffung einer besonderen, endgültig entscheidenden Rekurskommission soll eine Lösung vorgeschlagen werden, die sich auf andern Gebieten seit Jahren bewährt hat. Ausser dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911, Art. 122) seien die Zollrekurskommission (Art. 111 des Bundesgesetzes betreffend das Zollwesen vom 1. Oktober 1925), die Rekurskommission der Militärverwaltung (Art. 164 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege), die Alkoholrekurskommission (Art. 47 des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932), sowie die Getreidekommission (Art. 45 des Bundesgesetzes über die Getreideversorgung des Landes vom 7. Juli 1932) erwähnt. Was insbesondere die Durchführung internationaler Vereinbarungen betrifft, so sei auf die im Abkommen von Washington vorgesehene Rekurskommission hingewiesen (vgl. Ziff. III, erster Absatz der Beilage zum Abkommen von Washington vom 25. Mai 1946; AS 62, S. 666).

Es ist noch zu untersuchen, ob auch die Einzelheiten des Rekursverfahrens in den in Aussicht genommenen Beschluss aufzunehmen sind. Wegen der Besonderheiten der zu beurteilenden Fragen und wegen der allfälligen Notwendigkeit, das Verfahren den verschiedenen Bedürfnissen der Praxis anzupassen, rechtfertigt es sich, die Befugnis zur Ausgestaltung des Rekursverfahrens an den Bundesrat zu delegieren. Übrigens sind auch die Verfahrensvorschriften der schon bestehenden Rekurskommissionen in Form von bundesrätlichen Verordnungen oder Reglementen erlassen worden.

II.

Hinsichtlich der Rechtsform des vorgesehenen Erlasses ist davon auszugehen, dass die Einsetzung einer besonderen Rekurskommission eine Änderung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere des Art. 23 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung) bedingt, so dass der Erlass eines Bundesgesetzes oder eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses in Betracht kommt. Wir geben der letztgenannten Rechtsform den Vorzug, handelt es sich doch um eine Regelung, die für eine bestimmte Anzahl von Einzelfällen und nur als vorübergehende Einrichtung gedacht ist. Als allgemein verbindlich wäre der Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Auf Grund von Artikel 104 der Bundesverfassung sind wir an sich ermächtigt, bei der Lösung der uns übertragenen Aufgaben auch ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Experten beizuziehen. Für die Einsetzung der erstinstanzlichen Kommission für Nationalisierungsentschädigungen genügt deshalb ein Bundesratsbeschluss. Im Sinne einer Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für das vorgesehene Verfahren in Globalentschädigungsfällen benötigen wir die Einsetzung der Rekurskommission zur gleichzeitigen Verankerung der erstinstanzlichen Kommission im Rahmen des vorgesehenen Bundesbeschlusses.

III.

Die einzelnen Bestimmungen des beiliegenden Beschlussesentwurfes geben uns zu folgenden Bemerkungen Anlass:

In Artikel 1 wird die Einsetzung der provisorisch schon bestehenden Kommission für Nationalisierungsentschädigungen gesetzlich verankert. Im Hinblick auf die besonderen Aufgaben der Kommission empfiehlt es sich nicht, Umfang und Zusammensetzung dieser Instanz im Bundesbeschluss festzulegen.

Als Aufgabe der Kommission wird in Artikel 2 die Durchführung der Globalentschädigungsabkommen genannt. Ausserdem kann es sich als zweckmässig erweisen, die Kommission mit weiteren Aufgaben zu betrauen.

Artikel 3 handelt von den bei der Verteilung der Entschädigungszahlungen massgebenden Rechtsgrundsätzen. Die Aufstellung dieser Grundsätze steht in engem Zusammenhang mit der Problematik der Globalentschädigungsabkommen. In unserer Botschaft vom 29. Oktober 1948 betreffend ein Nationalisierungsabkommen zwischen der Schweiz und Jugoslawien (BBl 1948, III, S. 668) hatten wir dazu folgendes ausgeführt:

In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz, wenn sie die Interessen ihrer Bürger im Auslande wahrnimmt, ein eigenes Recht geltend macht und nicht etwa im Auftrage der interessierten Bürger handelt. Die Eidgenossenschaft vertritt den ihr zustehenden Anspruch auf völkerrechtsgemässe Behandlung ihrer Angehörigen durch das Ausland. Wenn ein Staat einen Schweizer nicht gemäss den Grundsätzen des Völkerrechts behandelt, so entsteht dadurch —

abgesehen von den allfälligen individuellen Ansprüchen der betroffenen Einzelperson, welche sich jedoch nur auf das Landesrecht gründen können — ein eigenes Recht der Eidgenossenschaft, Wiedergutmachung zu verlangen. Das Ausmass des von ihrem Bürger erlittenen Schadens dient dabei als Bemessungsgrundlage der vom Bunde im eigenen Namen geltend zu machenden Ersatzforderung. Ob die Schweiz den ihr zustehenden Rechtsanspruch geltend macht und auf welche Weise und in welchem Umfange, steht allein ihr zu, zu entscheiden. Der Bund hat dabei Allgemeininteresse und Einzelinteresse abzuwägen; widerspricht das Allgemeininteresse dem einzelnen, so geht das erstere vor.

Bei der Festsetzung der Einzelansprüche im Rahmen der Globalentschädigungsabkommen darf die Art und Weise der Ermittlung der Globalsumme nicht ausser Betracht gelassen werden. In der Regel ging die schweizerische Verhandlungsdelegation ursprünglich von der Bewertung der einzelnen Ansprüche aus. Erst als es sich jeweils im Verlaufe der Verhandlungen als unmöglich erwies, auf diesem Wege zu einer gemeinsamen Lösung zu gelangen, wurde — losgelöst von den Einzelfällen — eine Globalentschädigung vereinbart. Besonders ausgeprägt ist diese Globallösung im Falle des Abkommens mit der Tschechoslowakei (AS 1950, S. 21), bei dem überhaupt nie über die Einzelansprüche, sondern von Anfang an über die Festsetzung einer Globalentschädigung verhandelt wurde. Dagegen spielte die Bewertung der einzelnen Ansprüche für die Festsetzung der jugoslawischen Globalentschädigungssumme eine massgebende Rolle. Vereinzelt wurden Ansprüche besonderer Art in den Verstaatlichungsabkommen nicht nur dem Grundsatz, sondern auch der Höhe nach festgelegt. In diesen Fällen ist die Kommission auch bezüglich der Bewertung staatsvertraglich gebunden.

Bei der Durchführung der Nationalisierungsabkommen hat die Kommission nicht nur gemäss den einschlägigen Vertragsbestimmungen und den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts zu entscheiden, sondern auch den oben angeführten Umständen im Einzelfall weitgehend Rechnung zu tragen. Da die Aufstellung von bindenden Vorschriften, namentlich hinsichtlich der Bewertung der Ansprüche, der Vielfalt der zur Beurteilung gelangenden Tatbestände niemals gerecht zu werden vermöchte, muss der Kommission auf diesem Gebiet ein weiter Spielraum des freien Ermessens belassen werden. Dieses Entscheiden der Kommission nach freiem Ermessen stellt nichts Aussergewöhnliches dar, handelt sie doch als Verwaltungsbehörde bei der Durchführung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe, nämlich der Verteilung der von der Eidgenossenschaft erhältlich gemachten Globalentschädigungssumme. Von ihrem freien Ermessen darf die Kommission naturgemäss nicht willkürlich Gebrauch machen. Vielmehr hat sie pflichtgemäss nach Recht und Billigkeit zu entscheiden. Schon im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit ist die Kommission bei der Anwendung des freien Ermessens davon ausgegangen, dass sämtliche gleichgearteten Fälle gleich zu behandeln sind und die verschiedenen Gruppen von Entschädigungsberechtigten in einem angemessenen Verhältnis stehen, so dass kein Anspruchsberechtigter gegenüber einem andern bevorzugt, bzw. benachteiligt wird. Dieser Grundsatz gewinnt noch dadurch an Bedeutung,

dass bei der Festsetzung der einzelnen Entschädigungsansprüche wegen der Besonderheiten der Globallösung oft nicht die Bestimmungen des schweizerischen Schadenersatzrechtes angewandt werden können. Auf die Schwierigkeiten bezüglich der Aufstellung allgemein gültiger Richtlinien für die Bewertung der einzelnen Ansprüche haben wir bereits in unserem Geschäftsbericht für das Jahr 1949 (S. 98) hingewiesen. Im übrigen sollen die Grenzen des freien Ermessens in der vom Bundesrat zu erlassenden Ausführungsverordnung (vgl. Art. 5 des Bundesbeschlusses) näher festgelegt werden.

Artikel 4 sieht die Weiterziehung der von der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen getroffenen Entscheide an eine Rekurskommission vor, die endgültig entscheidet. Wahlbehörde ist der Bundesrat. Er kann allenfalls nähere Vorschriften erlassen. Es ist in Aussicht genommen, das Rechtsmittel in Anlehnung an die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auszugestalten.

Die in Artikel 5 vorgesehenen Ausführungsvorschriften betreffen, wie schon erwähnt, einmal das Verfahren vor der erstinstanzlichen Kommission für Nationalisierungsentschädigungen und sodann das Beschwerdeverfahren vor der Rekurskommission.

Aus den oben dargelegten Gründen empfehlen wir Ihnen den beiliegenden Beschlussesentwurf zur Annahme.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 5. September 1950.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Max Petitpierre

Der Vizekanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über
**die Bestellung einer Kommission und einer Rekurskommission
für Nationalisierungsentschädigungen**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85, Ziffer 2, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. September 1950,
beschliesst:

Art. 1

Der Bundesrat bestellt eine aus Vertretern der Bundesverwaltung und der Wirtschaft zusammengesetzte Kommission für Nationalisierungsentschädigungen.

Art. 2

¹ Der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen obliegt die Durchführung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen, welche die Bezahlung von Globalentschädigungen an den Bund zur Abgeltung der durch Verstaatlichungsmassnahmen entstandenen Ansprüche schweizerischer Personen zum Gegenstand haben.

² Der Bundesrat kann die Kommission mit der Durchführung weiterer Aufgaben betrauen.

Art. 3

¹ Die Kommission verteilt die Entschädigungszahlungen gemäss den einschlägigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen und andern anwendbaren Vorschriften des Bundesrechts sowie auch den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts.

² Im Rahmen dieser Rechtssätze entscheidet sie nach freiem Ermessen.

Art. 4

¹ Die Entscheide der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen können an eine Rekurskommission weitergezogen werden, die endgültig entscheidet.

² Die Rekurskommission besteht aus drei Mitgliedern und zwei Ersatzmännern, die vom Bundesrat gewählt werden.

Art. 5

¹ Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt und erlässt die hierfür erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

² Er wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Bundesbeschlusses zu veranlassen und den Zeitpunkt seines Inkrafttretens festzusetzen.
