

2411

Montag, 19. Dezember 1949.

Wiedergutmachung der im Fernen Osten durch die Japaner gegenüber Schweizern verursachten Schäden an Leib und Leben.

Politisches Departement. Antrag vom 8. Dezember 1949.

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 13. Dezember 1949.

Auf Weisung der japanischen Regierung, die in Ausführung eines Befehls der Siegermächte handelte, ersuchte die Japanische Gesandtschaft in Bern Ende 1945 das Politische Departement, das japanische Staatseigentum in der Schweiz den Vertretern der Alliierten auszuhändigen. Daraufhin ermächtigte der Bundesrat mit Beschluss vom 11. Januar 1946 das Politische Departement, das am 18. Dezember 1945 in Gewahrsam genommene japanische Staatsvermögen, soweit es einwandfrei als solches identifiziert werden konnte, den in Bern akkreditierten diplomatischen Vertretungen von China, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten von Amerika zu übergeben. Da über die Eigentumsrechte an einem bei der Schweizerischen Nationalbank liegenden und auf den Namen der Yokohama Specie Bank lautenden Guthaben in der Höhe von Fr. 8 973 681.35 Zweifel bestanden, wurden diese Vermögenswerte vorläufig zurückbehalten.

In der Folge vermochten die genannten alliierten Vertretungen, sowie die inzwischen neu errichtete Gesandtschaft der UdSSR schlüssig nachzuweisen, dass das erwähnte Guthaben der Yokohama Specie Bank japanisches Staatseigentum sei. Auf Grund des Beschlusses des Bundesrates vom 5. Dezember 1947 überwies das Politische Departement den alliierten Behörden den Betrag von Fr. 6 546 988.35, die restlichen Fr. 2 426 693.- wurden zur Sicherstellung der bei der japanischen Regierung geltend gemachten und teilweise schon anerkannten bzw. noch anzumeldenden völkerrechtlichen Forderungen der Eidgenossenschaft für die von Schweizern im Fernen Osten an Leib und Leben erlittenen Schäden nicht ausgehändigt. Es wurde aber vorgesehen, diesen Restbetrag den alliierten Mächten zu übergeben, sobald die japanische Regierung ihren Verpflichtungen der Schweiz gegenüber nachgekommen sei. Den Alliierten wurde am 12. Februar 1948 vom Inhalt des zitierten Bundesratsbeschlusses vom 5. Dezember 1947 Kenntnis gegeben. Aus der Tatsache, dass die Gesandtschaften Chinas, Grossbritanniens und der UdSSR auf die Mitteilung des Politischen Departementes nicht antworteten, darf geschlossen werden, dass sie dem schweizerischen Vorgehen, insbesondere der vorläufigen Zurückbehaltung der Fr. 2 426 693.-, stillschweigend zugestimmt haben. Lediglich die amerikanische Gesandtschaft wandte sich am 20. Mai 1949 an das Politische Departement mit dem Ersuchen, ihr die Gründe für die Haltung der schweizerischen Behörden aus-

einanderzusetzen. Das Departement kam mit Note vom 12. Juli 1949 diesem Wunsche nach. Es zählte darin nochmals die Erwägungen auf, die für den Bundesrat am 5. Dezember 1947 wegleitend waren, und unterstrich die Bereitschaft der Eidgenossenschaft zur Aushändigung der Summe sobald es Japan ermöglicht werde, seine Schuld zu begleichen. Seither ist die amerikanische Gesandtschaft nicht mehr auf die Sache zurückgekommen.

1. Japan ist seit seiner Kapitulation völkerrechtlich handlungsunfähig und daher nicht in der Lage, seine Verpflichtungen gegenüber der Eidgenossenschaft zu erfüllen. Wann eine Aenderung dieses Zustandes eintreten wird, lässt sich nicht voraussagen. Den infolge der Kriegsergebnisse im Fernen Osten an Leib und Leben geschädigten Schweizerbürger - zum Teil unterstützungsbedürftigen Witwen und Kindern - sollten jedoch diese Umstände nicht zum Nachteil gereichen. Es liegt daher nahe, die Frage zu prüfen, inwieweit schon jetzt die zurückbehaltenen Fr. 2 426 693.- für die Wiedergutmachung der Schweizern an Leib und Leben zugefügten Schäden herangezogen werden können.

Wie bereits im Bundesratsbeschluss vom 5. Dezember 1947 ausgeführt wurde, haftet der japanische Staat der Eidgenossenschaft direkt für die von Japanern gegen schweizerische Staatsangehörige verübten Ausschreitungen. Es handelt sich durchwegs um Fälle krasser Völkerrechtsverletzungen, bei denen die primitivsten internationalen Regeln und Gepflogenheiten über die Behandlung neutraler Staatsangehöriger missachtet wurden. Die japanische Regierung wird ihre Haftung nicht ablehnen können. Sie hat das in verschiedenen derartigen Fällen bisher auch nicht getan, sondern vielmehr Ersatz geleistet oder wenigstens ihre Verantwortlichkeit anerkannt. So hat Japan der Schweiz am 7. August 1945 für die auf den Philippinen an 15 Schweizern verübten Ausschreitungsschäden eine Summe von Fr. 1 000 000.- bezahlt. In fünf Fällen, die sich auf andern von Japan kontrollierten Territorien ereigneten, stellte die Regierung in Tokio eine Entschädigung von insgesamt Fr. 407 600.- in Aussicht. Dieser Betrag konnte infolge Beendigung der Feindseligkeiten in Asien nicht mehr ausbezahlt werden, da sich die Besatzungsmächte einem Transfer nach der Schweiz widersetzen. Wenn die Anerkennung bzw. Anmeldung der restlichen Ausschreitungsschäden wegen der vorläufigen völkerrechtlichen Handlungsunfähigkeit des japanischen Staates bisher nicht möglich war, so berührt dies die Haftung Japans in keiner Weise.

Die Richtigkeit der von der Schweiz vertretenen Auffassung lässt sich an Hand zahlreicher Beispiele aus der Völkerrechtspraxis belegen. Auch Frankreich hat in Anerkennung der schweizerischen Ansprüche aus Ausschreitungsschäden, die Schweizerbürgern von den FFI zugefügt worden waren, der Eidgenossenschaft am 20. Oktober 1949 eine Globalentschädigung von Fr. 1 000 000.- überwiesen.

Kann somit die grundsätzliche Haftbarkeit Japans für Ausschreitungsschäden nicht bestritten werden, so sind lediglich noch Meinungsverschiedenheiten denkbar über die Höhe der geschul-

deten Vergütung. Zwar ist der betroffene Staat bei der Festsetzung seiner Entschädigungsansprüche frei. In der Regel wird aber die Höhe der Forderung durch zwischenstaatliche Vereinbarung oder Schiedsgerichtsurteil endgültig festgelegt. Beide Wege sind gegenüber Japan infolge seiner derzeitigen völkerrechtlichen Handlungsunfähigkeit nicht gangbar. Um zu vermeiden, dass später von Seiten Japans der Schweiz vorgeworfen werden kann, ihre Forderungen seien übersetzt gewesen, gilt es, in jedem einzelnen Falle die genaue Höhe des Schadens zu ermitteln. Dieses Vorgehen drängt sich zudem auch aus allgemeinen Erwägungen auf, da eine gerechte Verteilung der Ersatzsummen auf die einzelnen Betroffenen Platz greifen muss. Als Bemessungsgrundlage hat sich in ähnlichen Fällen (so namentlich bei den Neutralitätsverletzungs-Schäden in der Schweiz) die Festsetzung der Entschädigungssumme nach dem schweizerischen Haftpflichtrecht (OR Art. 41 ff) bewährt. Dieses Vorgehen ist umsomehr gerechtfertigt, als die Normen des Obligationenrechtes in dieser Hinsicht materiell denjenigen des Völkerrechts weitgehend entsprechen. Die von der japanischen Regierung der Schweiz bereits zugesicherten bzw. für die Ausschreitungsschäden auf den Philippinen ausbezahlten Vergütungen übersteigen übrigens die nach der Praxis des schweizerischen OR zuzubilligenden Summen wesentlich. Es ist daher nicht anzunehmen, dass Japan die gemäss dem vorgeschlagenen Verfahren errechneten Schadenbeträge später als übersetzt beanstanden wird.

2. Zu untersuchen bleibt, ob und allenfalls in welcher Weise über die Fr. 2 426 693.- verfügt werden kann. Zwei Wege - die beide das gleiche finanzielle Risiko in sich schliessen - stehen offen: entweder schießt der Bund bis zur Höhe des erwähnten Betrages aus eigenen Mitteln die den Geschädigten zukommenden Summen vor, wobei der benötigte Kredit durch die zurückbehaltenen japanischen Staatsguthaben sichergestellt wird; oder aber die Fr. 2 426 693.- werden direkt herangezogen und auf die Geschädigten verteilt.

Das Vorgehen nach der ersten Variante stösst auf grosse Schwierigkeiten. Der Bund kann aus eigenen Mitteln den Betrag nur vorschliessen, wenn ein entsprechender Beschluss der eidg. Räte vorliegt. Ein parlamentarisches Verfahren in dieser Sache könnte aber die berechtigten Ansprüche der Interessenten nur gefährden, indem die Alliierten erneut auf die Angelegenheit aufmerksam gemacht würden. Durch die Behandlung der Frage in der Öffentlichkeit würde ausserdem den Begehren anderer Geschädigter neuer Auftrieb gegeben, was vermieden werden sollte.

Demgegenüber sollte es möglich sein, im jetzigen Zeitpunkt auf die vorhandenen Mittel zu greifen. Die Bedenken, die sich einem solchen Vorgehen entgegenstellen könnten, erweisen sich nicht als stichhaltig.

In erster Linie ist dem Einwand zu begegnen, dass mit einer sofortigen Verteilung der japanischen Staatsguthaben der Anschein erweckt würde, als ob die Schweiz die gegenwärtige Situation Japans für sich ausnützen und dieses Land bzw. die Alliierten vor eine vollendete Tatsache stellen wollte. Durch seinen Beschluss vom 5. Dezember 1947 hat der Bundesrat begründeterweise das Recht beansprucht, im Rahmen des Möglichen eine Sicherstellung der japanischen

Schuld vorzunehmen. Es handelt sich heute lediglich darum, noch einen Schritt weiterzugehen und den einmal eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu verfolgen. Dies mit dem bereits erwähnten Ziel, den Anspruchsberechtigten fünf Jahre nach Eintritt des Schadens endlich eine Vergütung zu leisten. Nicht nur wurden Schweizer in barbarischer Weise an Leib und Leben geschädigt, sondern die Ehre der Eidgenossenschaft selbst ist durch die Methoden der Japaner tangiert worden: Die japanische Regierung liess die Schweizerische Gesandtschaft in Tokio trotz unzähliger Demarchen absichtlich im Ungewissen über die Behandlung der in den von den Japanern kontrollierten Gebieten lebenden Schweizer. Sie gab sogar Berichte ab, die an Verlogenheit und Zynismus nicht zu überbieten sind. Die Japaner scheuten sich auch nicht, Funktionäre des Schweizerischen Konsulates in Batavia einzusperren und zu foltern. Unter diesen Umständen besteht kein Anlass, gegenüber Japan Bedenken zu hegen; ist doch der völkerrechtliche Anspruch der Eidgenossenschaft auf Wiedergutmachung wohl fundiert und teilweise bereits anerkannt. Dazu kommt, dass einige Betroffene vom Vorhandensein japanischer Staatsgelder in der Schweiz Kenntnis haben und verständlicherweise auf deren Verwendung zum Zwecke der Schadenswiedergutmachung drängen.

In Bezug auf die Alliierten ist hervorzuheben, dass sie selbst bisher eine Zahlung durch Japan verhinderten. Sie haben den Geschädigten sogar jede Möglichkeit genommen, ihre Verluste in Tokio überhaupt nur anzumelden. Im übrigen ist den Alliierten von seiten des Politischen Departementes unmissverständlich erklärt worden, dass ihnen der Betrag von Fr. 2 426 693.- ausgehändigt würde, sobald Japan seiner völkerrechtlichen Verpflichtung gegenüber der Schweiz nachkomme. Mit dieser Zusicherung müssen sich die interessierten Staaten vorläufig zufrieden geben. Es liegt bis zu einem gewissen Grade in ihrer Hand, eine Lösung der Frage herbeizuführen, indem sie Japan erlauben, seine Pflichten zu erfüllen.

Bei einer sofortigen Verteilung des zurückbehaltenen Betrages läuft der Bund allerdings Gefahr, später unter Umständen aus heute nicht voraussehbaren Gründen eine gleich hohe Summe aus eigenen Mitteln aufwenden zu müssen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Alliierten wider Erwarten erneut die Herausgabe der Fr. 2 426 693.- verlangen sollten, bevor Japan seiner Ersatzpflicht nachgekommen ist, und der Bundesrat einem derartigen Begehren entsprechen würde. Hiezu wird jedoch in Anbetracht des im vorhergehenden Absatz Ausgeführten auch in der Zukunft kein Anlass bestehen. Im übrigen wird das Verhältnis der Eidgenossenschaft zu den Alliierten in der vorliegenden Sache nicht berührt, wenn die zurückbehaltene Summe verteilt oder lediglich weiterhin als Sicherstellung betrachtet wird. Jedenfalls ist die Eidgenossenschaft nicht gehalten, die beteiligten Regierungen von den von ihr getroffenen Massnahmen im einzelnen Kenntnis zu geben. Andererseits wird Japan ernsthafte Einwendungen bezüglich der Höhe der schweizerischen Schadenersatzforderung nicht erheben können, sofern die Verluste in den einzelnen Fällen sich in dem

- 5 -

Rahmen halten, der von der japanischen Regierung bisher als angemessen anerkannt wurde. Alle diese Erwägungen zeigen, dass das finanzielle Risiko, welches der Bund mit einer Verteilung der zurückbehaltenen japanischen Staatsgelder eingeht, unbedeutend ist, sofern man es nicht überhaupt verneinen will.

Die Verteilung der Wiedergutmachungssumme unter die einzelnen Geschädigten ist Sache der Eidgenossenschaft. Hierüber ist diese dem Verursacherstaat keine Rechenschaft schuldig.

Gestützt auf seine Erfahrung bei der Festsetzung der Neutralitätsverletzungsschäden und der Verteilung der von Japan bezahlten Million Schweizerfranken für die Ausschreitungsschäden auf den Philippinen, erfüllt das Politische Departement die erforderlichen Voraussetzungen, um auch bezüglich den in den von Japan kontrollierten Gebieten eingetretenen Ausschreitungsschäden die Festsetzung der einzelnen Schadensbeträge vorzunehmen. Ein analoger Auftrag wurde ihm vom Bundesrat mit Beschluss vom 29. Dezember 1948 betreffend die Verteilung der von Frankreich bezahlten Entschädigung von Fr. 1 000 000.- für Ausschreitungsschäden erteilt. Wie bereits erwähnt, sollen gemäss bewährter Praxis wiederum die Vorschriften des schweizerischen Haftpflichtrechtes (OR Art. 41 ff) als Bemessungsgrundlage für die den einzelnen Geschädigten zuzusprechenden Betreffnisse dienen. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich aus Billigkeitsgründen auch in den fünf von Japan bereits anerkannten Fällen, so dass die dafür vom Verursacherstaat zugesicherten Fr. 407 600.- nicht ausschliesslich für die fünf Schadensfälle reserviert, sondern im Rahmen der gesamten Verluste verrechnet werden sollen. Es hätte in der Tat etwas Stossendes, wenn in diesen fünf Fällen die Berechtigten eine gegenüber den andern Geschädigten bevorzugte Behandlung geniessen würden, nur weil es zufälligerweise gelang, für sie die Anerkennung der Schuldverpflichtung Japans vor Abschluss der Feindseligkeiten zu erwirken. Die damals zu ihren Gunsten geltend gemachten Beträge waren approximativ und aus taktischen Gründen hoch angesetzt. Sie bedürfen heute der Neufestsetzung. Nach Prüfung der einzelnen Fälle wird das Politische Departement dem Bundesrat wie üblich die festgesetzten Entschädigungssummen zur Genehmigung unterbreiten. Es hat im übrigen zu gegebener Zeit auch die endgültige Regelung der schweizerischen Ansprüche gegen Japan in die Wege zu leiten.

Aus diesem Grunde wird antragsgemäss und mit Zustimmung des Finanz- und Zolldepartementes

b e s c h l o s s e n :

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Die gemäss Beschluss vom 5. Dezember 1947 sichergestellten japanischen Guthaben von Fr. 2 426 693.- werden zu Gunsten derjenigen Schweizerbürger oder deren Hinterbliebenen verwendet, die infolge von Ausschreitungen und ähnlichen Handlungen der Japaner Schäden an Leib und Leben erlitten. Das Politische Departement wird beauftragt, die zu leistende Summe in jedem einzelnen Fall nach den

- 6 -

Bestimmungen des Obligationenrechtes zu berechnen und hier-  
über dem Bundesrat Antrag zu stellen.

Protokollauszug in 50 Exemplaren an das Politische De-  
partement und an das Finanz- und Zolldepartement zum Vollzug.

Für getreuen Auszug,  
Der Protokollführer:

*Ch. O. M.*