

2758

Freitag, 10. Dezember 1948.

Nationalisierungsmaßnahmen
in Osteuropa.

Politisches Departement. Antrag vom 3. Dezember 1948.

Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 4. Dezember
1948.Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 9. Dezember
1948.

Das Politische Departement teilt folgendes mit:

"I.

Im Bericht des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 14. Mai 1948 über unsere wirtschaftlichen Beziehungen mit Osteuropa ist hinsichtlich des Schicksals der schweizerischen, durch Nationalisierungsmaßnahmen betroffenen Beteiligungen und anderen Eigentumsrechte festgestellt worden, dass die betreffenden Auseinandersetzungen mit den in Betracht fallenden Staaten am zweckmässigsten im Rahmen von Wirtschaftsverhandlungen zu erfolgen haben. Hierbei würde es unserer Rechtsauffassung und unseren wirtschaftlichen Gegebenheiten am besten entsprechen, wenn den in Betracht fallenden schweizerischen Interessenten durch zwischenstaatliche Abmachungen die Möglichkeit verschafft werden könnte, durch direkte Auseinandersetzungen mit den Behörden des nationalisierenden Staates zu ihrem Recht zu gelangen. Als Versuch in diesem Sinne sind unsere vertraglichen Abmachungen mit der Tschechoslowakei zu werten. Die hierbei gemachten Erfahrungen lassen aber befürchten, dass die schweizerischen Interessenten bei individueller Geltendmachung ihrer Ansprüche nicht zum Ziel gelangen. Die tschechoslowakischen Behörden, deren politische Auffassungen seit der Unterzeichnung der vertraglichen Abmachungen geändert haben, bieten keine Gewähr mehr für eine loyale Durchführung der einzelnen Bewertungsverfahren.

Angesichts der totalen Verstaatlichung der Volkswirtschaft in den verschiedenen osteuropäischen Staaten wird es nicht zu umgehen sein, bei der Vertretung der schweizerischen Vermögensinteressen einen Schritt weiter zu gehen, indem man durch zwischenstaatliche Abmachungen nicht nur den Weg öffnet zur Geltendmachung der Ersatzansprüche, sondern die Ersatzansprüche selbst durchsetzt. Dieser Weg wurde zum ersten Mal in den Wirtschaftsverhandlungen mit Jugoslawien begangen, denn die jugoslawische Regierung war von Anfang an nur bereit, über eine dem Bund und nicht den einzelnen Interessenten zu leistende Globalentschädigung zu verhandeln.

Laut den letzten Berichten unserer Gesandtschaft in Warschau neigt nun auch die polnische Regierung zu dieser Auffassung. Bei den jüngsten Wirtschaftsverhandlungen mit Ungarn

zeigte es sich ebenfalls, dass eine Globallösung im Vordergrund steht. Dasselbe ist bei Rumänien und Bulgarien zu erwarten und voraussichtlich wird es auch unumgänglich sein, mit der Tschechoslowakei die Angelegenheit erneut in diesem Sinne aufzugreifen.

Wenn wir somit bei der Auseinandersetzung mit Osteuropa über das Nationalisierungsproblem entgegen unserer ursprünglichen Absicht grundsätzlich Globallösungen anstreben müssen, so soll damit nicht gesagt sein, dass in allen Fällen die mit Jugoslawien gefundene Lösung nachzuahmen ist. Vielmehr könnten auch Regelungen gesucht werden, die den Bundesrat von der heiklen Aufgabe befreien, selbst die Verteilung allfälliger Entschädigungszahlungen an die schweizerischen Interessenten vornehmen zu müssen. In jedem Fall wird es aber nicht mehr zu umgehen sein, die privatrechtlichen Ansprüche der Interessenten zu völkerrechtlichen Ansprüchen der Eidgenossenschaft zu machen, denn nur auf diese Weise besteht Aussicht, überhaupt von den verschiedenen Ländern etwas zu erwirken. Die Bereitschaft, die enteigneten ausländischen Beteiligungen zu entschädigen, ist kaum von vornherein vorhanden. Die Sowjetunion hat bewiesen, dass es auch möglich ist, ausländisches Eigentum ohne jegliche Entschädigung wegzunehmen, wenn genügend Zeit gewonnen wird und entsprechende politische Verhältnisse vorliegen. Es ist für die entschädigungspflichtigen Staaten verlockend, auf Zeitgewinn zu arbeiten, und wir müssen dieser sich allenthalben bemerkbar machenden Tendenz entgegenwirken, indem wir das gegenwärtige Interesse an unserer Lieferkapazität verhandlungstaktisch auswerten. Die heute noch günstige Situation dürfte nicht mehr sehr lange andauern, denn nach und nach setzt die Konkurrenz anderer Exportländer wieder ein.

Wenn wir bei dieser Situation beabsichtigen, nach Jugoslawien auch mit den anderen Oststaaten im Zusammenhang mit allgemeinen Wirtschaftsverhandlungen mit grösstmöglicher Beschleunigung zu endgültigen Abmachungen zu gelangen, so ist es unerlässlich, die individuellen schweizerischen Ansprüche auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Wenn die Eidgenossenschaft diese Ansprüche im eigenen Namen geltend macht, so muss deren Ausmass dem Allgemeininteresse angepasst werden. Es kann sich nicht darum handeln, unbesehen die individuell bemessenen Forderungen zu vertreten. Vielmehr wäre jeder einzelne Fall schon vor den entsprechenden Verhandlungen mit dem Ausland zu prüfen. Heute schon steht fest, dass der Transfer allfälliger Entschädigungen grundsätzlich nur im Rahmen bilateraler Zahlungsabkommen möglich sein wird. Wir müssen für diese Entschädigungen von den betreffenden Staaten Waren an Zahlungsstatt annehmen. Angesichts der beschränkten Aufnahmefähigkeit unseres Marktes für osteuropäische Produkte führt dies praktisch zu einer Beeinträchtigung unserer Exportmöglichkeiten, bzw. zu einer Erschwerung des Transfers der anderen nichtkommerziellen Zahlungen. Wenn die Entschädigungszahlungen in tragbarer Frist - es wird sich immer um mehrere Jahre handeln - transferiert werden sollen, so drängt sich ihre Reduktion auf ein tragbares Mass auf. Es wird nicht möglich sein, maximale Ansprüche durchzusetzen, auch wenn sie rechtlich einwandfrei begründet werden können. In Anlehnung an privatrechtliche Begriffe hat der Grundsatz zu gelten, dass eine Entschädigung nicht für den entgangenen

- 3 -

Gewinn, sondern nur für den "damnum emergens", d.h. für den erlittenen Vertragsschaden in Aussicht zu nehmen ist. In den meisten Fällen wird darauf verzichtet werden müssen, rückständige Erträge der Kriegszeit oder Wertvermehrungen, die dank der Anwesenheit einer Besatzungsmacht entstanden sind, geltend zu machen. Ausserdem können erlittene Kriegsschäden nicht Gegenstand von Entschädigungsforderungen in diesem Zusammenhang sein.

II.

Um die Gesamtheit der schweizerischen Ansprüche im Hinblick auf die Verhandlungen mit Jugoslawien abzuklären, ernannte der Bundesrat am 13. Juli 1948 eine spezielle, dem Chef des eidg. Politischen Departementes direkt unterstellte Kommission für Nationalisierungsentschädigungen. Diese Massnahme hat sich bewährt. Es war der genannten Kommission möglich, in direkter Fühlungnahme mit den wichtigsten Interessenten das Entschädigungsproblem soweit abzuklären, dass die Verteilung der mit Jugoslawien vereinbarten Globalsumme keine unüberwindbaren Schwierigkeiten mehr bieten dürfte. Sozusagen alle Interessenten bekundeten grosses Verständnis für die Situation, indem sie ihre Ansprüche den gegebenen Möglichkeiten anpassten. Die Aufstellung des definitiven Verteilungsplanes wird allerdings noch geraume Zeit in Anspruch nehmen, denn es ist notwendig, eine grosse Zahl von Bagatellfällen eingehend zu prüfen. Wir hoffen, der Bundesrat Ende Juni 1949 diesen Plan unterbreiten zu können. Eine Verzögerung in der Verteilung der Entschädigungszahlungen tritt dadurch nicht ein, denn es ist ohnehin vorgesehen, frühestens in der zweiten Hälfte 1949 mit den ersten Auszahlungen zu beginnen. Härtefällen wird durch Ausrichtung von Vorschüssen Rechnung getragen.

Wie aus dem Antrag des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 30. Oktober 1948 wegen der Wirtschaftsverhandlungen mit Ungarn hervorgeht, konnte in Budapest vereinbart werden, dass nach Durchführung eines Legitimationsverfahrens auf diplomatischen Wege ab anfangs Mai zwischenstaatliche Verhandlungen über die Entschädigungsfrage aufgenommen werden. Es gilt daher die schweizerischen Ansprüche gegen Ungarn einzeln zu prüfen, um zum gegebenen Zeitpunkt einen Totalentschädigungsbetrag vertreten zu können. Andererseits sollten noch dieses Jahr Wirtschaftsverhandlungen mit Polen stattfinden zur Festsetzung eines neuen Austauschprogrammes für das Jahr 1949. In diesem Zusammenhang wäre zu versuchen, mit Polen zu einer tragbaren Lösung der Entschädigungsfrage zu gelangen, wozu eine beschleunigte Prüfung der einzelnen Ansprüche unerlässlich ist. Wegen der schweizerischen Interessen in Rumänien war es bis jetzt nicht möglich, von der rumänischen Regierung eine befriedigende Erklärung betreffend Entschädigungsbereitschaft zu erhalten. Nicht zuletzt auch aus diesem Grunde haben wir uns entschlossen, dem Bundesrat am 17. August 1948 die Sperre der rumänischen Guthaben in der Schweiz zu beantragen, wobei bedeutende, der Rumänischen Nationalbank gehörende Vermögenswerte sichergestellt werden konnten. Wir betrachten diese Vermögenswerte als Unterpfand für eine künftige rumänische Entschädigungszahlung. Es erscheint daher erwünscht, auch die schweizerischen Ansprüche gegen dieses Land eingehend abzuklären. Die bulgarische Regierung ist bereit, mit uns über das Nationalisierungsproblem zu verhandeln, was ebenfalls entsprechende Vorbereitungen bedingt.

- 4 -

Bis anhin begnügten wir uns damit, die schweizerischen Ersatzansprüche vorsorglicherweise durch Enquêtes (Versendung von Fragebogen an die bekannten Interessenten und Aufruf in der Presse) zu ermitteln. Die dadurch erhaltenen Unterlagen genügen jedoch nicht. Es ist unerlässlich, mit allen wichtigsten Interessenten direkt Fühlung aufzunehmen, um ihre Ansprüche näher zu untersuchen, nicht nur im Hinblick auf die Legitimation, sondern auch wegen der ziffernmässigen Bemessung.

Auf Grund der gemachten Erfahrungen beabsichtigen wir, diese sehr dringend gewordenen, vorbereitenden Arbeiten der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen zu übertragen. Neben der Ausarbeitung des Verteilungsplanes für die jugoslawische Entschädigung hätte somit diese Kommission zur Hauptaufgabe, die Verhandlungen mit den Oststaaten über das Nationalisierungsproblem vorzubereiten. Daher erscheint es uns angezeigt, sie, wie bis anhin, durch den für die Wirtschaftsbeziehungen mit Osteuropa zuständigen Delegierten für Handelsverträge präsidieren zu lassen, wiewohl dem Genannten dadurch vorübergehend eine ausserordentliche Arbeitslast zugemutet werden muss. Die Kommission wäre durch einen Vertreter des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins zu ergänzen und ausserdem wäre Herr Legationsrat Hofer, der zum Geschäftsträger in Sofia ernannt worden ist, als Kommissionsmitglied zu ersetzen. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten nehmen wir in Aussicht, dieser Kommission ein ständiges Sekretariat zuzuteilen. Wir gelangen dadurch zu einer administrativen Vereinfachung und Personaleinsparung.

III.

Im Falle Jugoslawien hat der Bundesrat beschlossen, bei der Verteilung allfälliger Globalentschädigungen eine Auszahlungsgebühr von $1/2$ % zuhanden der Bundeskasse zu erheben. Bei ähnlichen Vereinbarungen mit anderen Staaten wird diese Gebühr ebenfalls zu erheben sein. Die hiebei resultierenden Mittel werden genügen, um die Kosten der erwähnten Kommission zu decken. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass deren Mitglieder ausserordentlich in Anspruch genommen werden. Die Prüfung der Einzelfälle kann nicht nur in den Sitzungen selbst erfolgen, vielmehr ist es notwendig, die Mitglieder mit zeitraubenden Abklärungen zu beauftragen. Aus diesem Grunde sollte den Kommissionsmitgliedern neben den Sitzungsgeldern rückwirkend auf den 1. Juli 1948 eine Entschädigung ausgerichtet werden. Diese würde für die nicht der Bundesverwaltung angehörenden Kommissionsmitglieder im Maximum Fr. 1'000.- pro Quartal betragen. Aber auch für die der Bundesverwaltung angehörenden Kommissionsmitglieder ist eine besondere Entschädigung am Platze, denn sie haben Arbeiten auszuführen, die nicht zum normalen Aufgabenkreis ihrer Beamtung gehören. Die Dringlichkeit der Auseinandersetzung mit den Oststaaten über das Nationalisierungsproblem bedingt diesen ausserordentlichen Arbeitsaufwand voraussichtlich während des ganzen kommenden Jahres. In Würdigung dieser Umstände wäre der Quartalsbetrag für den Kommissionspräsidenten ebenfalls auf Fr. 1'000.- und für die der Bundesverwaltung angehörenden Kommissionsmitglieder auf Fr. 600.- zu bemessen. Hiebei würde es dem Kommissionspräsidenten zustehen, jeweils zu Quartalsende dem Politischen Departement Vorschläge betreffend Entschädigung für die geleistete Mehrarbeit im Rahmen der erwähnten Maximalbeträge zu unterbreiten.

- 5 -

Das eidg. Finanz- und Zolldepartement hat diesen Ansätzen zugestimmt.

Wir behalten uns auch vor, zur Entlastung des Budgets des Politischen Departementes für die Kosten des Sekretariates eine Entschädigung zu Lasten der Gebühreneinnahmen der eidg. Finanzverwaltung zu verlangen."

Das Volkswirtschaftsdepartement erklärt sich mit diesem Antrag einverstanden.

In seinem Mitbericht vom 9. Dezember 1948 teilt das Finanz- und Zolldepartement folgendes mit:

"In seinem Antrag vom 3. d.M. an den Bundesrat empfiehlt das Politische Departement, das Nationalisierungsproblem analog zu den mit Jugoslawien getroffenen Abmachungen in den übrigen Oststaaten in der Weise zu lösen, dass die privatrechtlichen schweizerischen Schadenersatzansprüche aus den Nationalisierungsmassnahmen dieser Länder zu völkerrechtlichen Ansprüchen der Eidgenossenschaft erhoben werden.

Man wird dabei jedoch darauf zu achten haben, dass gegen den Bund weder extern seitens des Vertragsstaates noch intern seitens der schweizerischen Interessenten Ansprüche erwachsen. Es dürfte sich empfehlen, die damit zusammenhängenden Rechtsfragen vom Justiz- und Polizeidepartement untersuchen zu lassen.

Vorkehrungen werden zu treffen sein, dass nicht Ausländer durch Verschiebung ihrer Werte auf Schweizerbürger einen Anteil an allfälligen Globalentschädigungen erschleichen können. Auf eine derartige Machenschaft, die der Erschleichung des schweizerischen Vermögensschutzes in Rumänien diene, wurde das Politische Departement unsererseits bereits aufmerksam gemacht.

Was im übrigen die im Antrag des Politischen Departementes unter Ziffer 5 vorgeschlagenen Entschädigungen für die Mitglieder der für die Nationalisierungsfrage gebildeten Kommission betrifft, so sind wir mit der beantragten Lösung einverstanden."

Auf Grund der Beratung wird folgendes

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

1. Von dem Bericht des Politischen Departementes wird unter Vorbehalt der Frage der Entschädigung an die Kommissionsmitglieder hiernach in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen durch Herrn Dr. Peter Aebi, I. Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und Herrn Dr. August Rebsamen, II. Sektionschef des Politischen Departementes, zu ergänzen.
3. Die vorgenannte Kommission mit der Aufstellung des Verteilungsplanes für die jugoslawische Nationalisierungsentschädigung zu beauftragen.
4. Die vorgenannte Kommission zu beauftragen, die schweizerischen, aus den verschiedenen Enteignungs- und anderen beschränkenden Massnahmen in Polen, in der Tschechoslowakei, in Oesterreich, Ungarn, Rumänien und Bulgarien resultierenden Entschädigungsansprüche mit grösstmöglicher Beschleunigung zu prüfen.

- 6 -

5. Das Justiz- und Polizeidepartement wird beauftragt, im Sinne des Mitberichtes des Finanz- und Zolldepartementes die Frage des Schutzes des Bundes gegen allfällige Entschädigungsansprüche der schweizerischen Interessenten zu untersuchen.

6. Das Finanz- und Zolldepartement wird beauftragt zu prüfen, ob den Kommissionsmitgliedern besondere Entschädigungen zu Lasten der Gebühreneinnahmen bei der Verteilung der Entschädigungssumme oder zu Lasten der schweizerischen Interessenten ausgerichtet werden dürfen.

Protokollauszug an das Politische Departement, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement, an das Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung), an Herrn Dr. Max Troendle, Delegierter für Handelsverträge, Präsident der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser