

Ba 19. Jan. 71 L. 6

s.B.34.66.01.- JD/wu

3003 Bern, den 14. Januar 1971

ZUM PROBLEM DER CLAIMS COMMISSION  
 =====

Seit mehr als einem halben Jahrhundert muss das Politische Departement die Behandlung internationaler Wiedergutmachungsfragen in sein ständiges Pflichtenheft einreihen. Die Phasen lassen sich durch folgende Stichworte - die Aufzählung ist unvollständig - kennzeichnen: Erster Weltkrieg, bolschewistische Revolution, spanischer Bürgerkrieg, Nationalsozialismus, Zweiter Weltkrieg und seine Folgen, kommunistische Regimes in den osteuropäischen Staaten, in China und in Kuba, Entkolonialisierung und Umwälzungen in den Entwicklungsländern, Sozialisierungen in fast allen andern Ländern.

Alle diese vielfältigen Ereignisse, welche die neueste Geschichte kennzeichnen, betreffen Schweizerbürger mit Wohnsitz im In- und Ausland, aber auch juristische Personen, die bald nach schweizerischem, bald nach ausländischem Recht gegründet waren. Die Schäden gehören den verschiedensten Kategorien an. Die auf dem Spiele stehenden Interessen sind bedeutend und gehen in die Hunderte von Millionen Franken, sogar in die Milliarden. Die Schadensereignisse führten zu Auseinandersetzungen sowohl aussen- wie auch innenpolitischer Natur, die meist langwierig waren. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen.

Die Zahl der allein seit dem Zweiten Weltkrieg behandelten Fälle ist für schweizerische Verhältnisse gross und berührt Zehntausende von Personen. Ein guter Teil dieser Fälle wurde aufgrund von Interventionen verschiedenster Art im Rahmen der zahlreichen ausländischen Gesetzgebungen erledigt. Andere Fälle beschäftigten die schweizerischen Behörden direkt und brachten einen gewaltigen Arbeitsanfall. Die getroffenen Regelungen sind kompliziert und praktisch unüberblickbar. International gesehen handelt es sich zum Teil um bilaterale, zum Teil um multilaterale Abkommen. Hierüber besteht eine umfangreiche Literatur, die ganze Bibliotheken füllt. Es wäre eine Illusion zu glauben, dass alle Autoren die gleichen Meinungen vertreten und dass die getroffenen Lösungen widerspruchsfrei sind. Es herrscht vielmehr eine ziemlich grosse Vielfalt. Die Unzahl von Normen verhindert die Willkür nicht; sie fördert sie vielmehr. Es wäre auch falsch zu glauben, es gebe in der internationalen Schadenersatzpraxis viele Fixpunkte, an die man sich festklammern könne. Die eindeutigen Regeln sind ziemlich dünn gesät.

Mit diesem Bericht wird der Versuch unternommen, eine Lösung zu entwickeln, welche die gemachten Erfahrungen berücksichtigt und, als Folge davon, von gewissen Hypothesen ausgeht. Um eine einfache Lösung - das sei vorweggenommen - kann es sich lei-

der nicht handeln.

Im Vordergrund stehen vier Fragenkreise:

1. das interne Entschädigungsverfahren;
2. die Befugnis, Entschädigungsabkommen mit dem Ausland abzuschliessen;
3. administrative Massnahmen;
4. die Bundeshilfe an Schweizerbürger, die durch politische Ereignisse im Ausland geschädigt worden sind.

## 1. Das interne Entschädigungsverfahren

1.1. Auffallend ist die grosse Zahl von Kommissionen, die sowohl im Ausland wie bei uns für die Behandlung internationaler Wiedergutmachungsfragen eingesetzt worden sind. Die Kommissionen walten bald lediglich als Berater, bald – das ist die Regel – als Organe, die den Einzelfall entscheiden. Immer seltener werden zwischenstaatliche Kommissionen vorgesehen. Das hängt mit der Tendenz der Schuldnerstaaten zusammen, sich nicht mit den einzelnen Ansprüchen abgeben zu wollen. Schom im Ersten Weltkrieg hat die Schweiz mit Kommissionen Versuche gemacht. Seit dem Zweiten Weltkrieg haben wir u.a. folgende Lösungen getroffen:

- 1.1.1. Die Neutralitätsverletzungsschäden behandelte, soweit feuerversicherte Schäden zur Diskussion standen, die Kommission eines aufgrund der Vollmachten geschaffenen Fonds. Für gewisse Personenschäden wurden Kommissionen mit beratender Funktion eingesetzt.
- 1.1.2. Die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (KNE) ist zuständig für die Verteilung der von den europäischen Oststaaten (ausgenommen die USSR) eingehandelten Globalsummen. Somit befasst sich die KNE mit Verträgen, die mit mehreren Staaten abgeschlossen wurden.
- 1.1.3. Die Kommission für Japan-Entschädigungen war in zweifacher Hinsicht spezialisiert: geographisch (Fälle aus Japan und aus japanisch besetzten Gebieten) und sachlich (von Japan in völkerrechtswidriger Weise verursachte Sachschäden unter Ausschluss der Personenschäden, die vom Politischen Departement behandelt wurden).
- 1.1.4. Besonderheiten charakterisieren den Aufgabenbereich der Nazischädenkommission: einerseits die Durchführung einer autonomen schweizerischen Massnahme (Vorauszahlung), die wegen der durch das Clearingmilliarde-Abkommen und das Londoner Schuldenabkommen geschaffenen Problematik nötig wurde; andererseits in begutachtendem Sinne Verteilung der von der Bundesrepublik geleisteten Globalentschädigung für Nazi-verfolgung, wobei die Vorauszahlungen angerechnet und dem Bund restlos zurückerstattet wurden. Teilweise entschied die Kommission nach Völkerrecht, teilweise nach der Gesetzgebung der Bundesrepublik (traitement national), teilweise schuf sie wie ein Gesetzgeber eigene Regeln.

- 1.1.5. Die Kriegsschädenkommission hat, rechtlich gesehen, die Durchführung einer autonomen Massnahme zu besorgen. Politisch hingegen geht es um Gelder, die mit dem Washingtoner Abkommen und mit den deutschen Guthaben in der Schweiz in Zusammenhang stehen. Die Kommission hatte eine Globalsumme zu verteilen.
- 1.1.6. Für alle andern Fälle sind, Irrtum vorbehalten, nicht Kommissionen zuständig, sondern das Politische Departement oder die Behörden des Staates, mit dem in irgendeiner Form das *traitement national* ausgehandelt wurde.
- 1.2. Das mit diesen Kommissionen verbundene System hat sich im allgemeinen bewährt. Aus politischen und psychologischen, aber auch aus rechtsstaatlichen Gründen war es zweckmässig, die Verteilung derart bedeutender Summen unter eine so grosse Anzahl von Gesuchstellern einer Kollegialbehörde anzuvertrauen, in der zwar die Vertreter der Verwaltung massgebend mitwirkten, aber auch Vertreter privater Organisationen ausgiebig zu Worte kamen. Die Vorteile, die mit diesem Verfahren verbunden sind, wiegen die Nachteile bei weitem auf. Das Kommissionsverfahren mag bis zu einem gewissen Grade schwerfällig sein. Die Existenz einer Kollegialbehörde ist indessen in hohem Masse geeignet, die mit solchen Entschädigungsverfahren immer verbundene Kritik zu mildern, Verständnis in den betroffenen Kreisen für die ausgehandelte Lösung zu wecken, die Atmosphäre zu entgiften und im Endergebnis die Arbeiten doch zu beschleunigen. Die Kommission gewährleistet auch eine abgewogene Praxis, was um so wichtiger ist, als für die Verteilung wichtige Regeln in freier Rechtsfindung entwickelt werden müssen. Die Kommission ist weitgehend ihr eigener Gesetzgeber. Auch ist sie viel besser in der Lage, Druckversuchen der Lobbies zu widerstehen und damit gerechten Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen - ein Gesichtspunkt, den zu überschätzen kaum möglich ist.
- Frankreich, Italien, Grossbritannien, Dänemark, Oesterreich, die Niederlande, Belgien, die USA, Kanada haben ebenfalls derartige Kommissionen eingesetzt und sind damit gut gefahren. Sie möchten diese Arbeitsmethode nicht missen.
- 1.3. Nichts lässt darauf schliessen, dass wir künftig darauf verzichten könnten, uns mit internationalen Wiedergutmachungsfällen zu befassen. Abgesehen davon, dass zahlreiche Fälle in irgendeiner Form noch hängig sind (Sowjetunion, Algerien, Marokko, DDR, Ungarn, Indonesien, Kongo usw.), müssen wir damit rechnen, dass es weiterhin zu Willkürakten, Unruhen, kriegerischen Ereignissen, Sozialisierungen aller Art kommt.

Wie die Zeit seit Kriegsende zeigt, werden wir dem Druck der Parlamentarier, der Presse, der Verbände ausgesetzt sein. Es gilt Vorsorge zu treffen und ein System zu schaffen, das die gemachten Erfahrungen berücksichtigt, Fehler vermeidet und eine gewisse Stabilität gewährleistet. Dazu kommt, dass uns, wie noch zu zeigen sein wird, die heute geltende Gesetzgebung auf dem Gebiete des Verwaltungsverfahrens veranlassen muss, nach einem feldtüchtigen Instrument Ausschau zu halten.

- 1.4. Es gibt keinen ernsthaften Grund, der gegen die Einsetzung einer Entschädigungskommission spricht. Die Frage ist lediglich die, ob der Einfachheit halber auf eine der bestehenden Kommissionen zurückgegriffen werden könnte.
  - 1.4.1. Die Nazischädenkommission und die Japankommission kommen als allgemeine Entschädigungskommission von vorneherein nicht in Frage, weil sie territorial und sachlich begrenzte Aufgaben zu erledigen hatten.
  - 1.4.2. Ähnliches gilt für die Kriegsschädenkommission. Wie sich aus dem Bundesbeschluss vom 13. Juni 1957 ergibt, erstreckt sich ihr Bereich auf Schäden aus dem Zweiten Weltkrieg. Allerdings bestimmt der Bundesrat, welche Tatbestände im Sinne des Bundesbeschlusses in Zusammenhang mit dem Weltkrieg stehen. So wäre es theoretisch denkbar, dass z.B. aufgrund einer Anordnung des Bundesrates die Kriegsschädenkommission noch Zuwendungen aus den sogenannten Washingtoner Millionen für Fälle aus Ostdeutschland zuspricht. Je länger die Zeit voranschreitet, desto schwieriger ist es aber, einen Kausalzusammenhang zwischen dem Krieg und den Schadensfällen aus der DDR zu konstruieren. Sollte es mit der DDR zu einer Globalregelung unserer Wiedergutmachungsforderungen kommen (eine Hypothese, die heute nicht mehr rein theoretisch anmutet), dann wäre der Bundesbeschluss vom 13. Juni 1957 von vorneherein nicht mehr eine genügende Rechtsgrundlage. Die Kriegsschädenkommission ist denn auch mit Recht der Auffassung, dass ihrer Tätigkeit - sie ist sui generis - nächstens ein Ende gesetzt werden sollte, wobei allerdings zu prüfen bliebe, wer die noch bestehenden Aufgaben zu übernehmen hätte. Die historische Entwicklung dieser Kommission macht ein behutsames Vorgehen nötig.
  - 1.4.3. Bleibt die Frage nach der Zukunft der KNE. Nach dem Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 befasst sich die KNE mit Nationalisierungsentschädigungen und Verstaatlichungsmassnahmen. Die Formulierung ist histo-

risch verständlich, jedoch zu eng (was auch für den Namen der Kommission gilt) und berücksichtigt z.B. das weite Gebiet der Körperschäden, der Kriegsschäden, der immer wichtiger werdenden Sozialversicherungsverluste und dergleichen nicht.

Zu Bedenken Anlass gibt auch die Bestimmung, wonach die Kommission (abgesehen von Vertretern der Bundesverwaltung) aus Sachverständigen der "Wirtschaft" zusammengesetzt sein soll. Auch diese Wendung ist zu eng. Ein Grund, der Wirtschaft allein ein derartiges Privileg zu gewähren, besteht nicht. Schon aus psychologischen Gründen sollte nicht von einer Vertretung der Wirtschaft gesprochen werden, weil diese Formulierung den Eindruck erweckt, man wolle in erster Linie Grossunternehmungen berücksichtigen. Es wäre besser gewesen, wenn in der KNE auch andere interessierte Kreise zu Worte gekommen wären.

Aus all diesen Gründen muss man davon ausgehen, dass für künftige Regelungen auch der Bundesbeschluss von 1950 über die KNE nicht mehr genügt.

- 1.4.4. Die zweckmässigste Lösung besteht wohl darin, dass der Bund die mit den erwähnten Kommissionen gemachten Erfahrungen möglichst auf einen Nenner zurückführt und eine "Kodifikation" schafft. Vorzusehen wäre die Einsetzung einer einzigen Kommission, die grundsätzlich für alle Schadenstatbestände internationaler Art zuständig sein müsste. In der Debatte über den Geschäftsbericht 1969 ist im Parlament dieses System verlangt worden. Das Parlament erwartet vom Bundesrat eine entsprechende Vorlage. Die Geschäftsprüfungskommission hat zum Ausdruck gebracht, dass eine Vielzahl von Kommissionen sich auch vom arbeitsökonomischen Standpunkt aus nicht rechtfertigen lasse, dass eine Vereinheitlichung die Uebersicht erleichtern und das Verfahren vereinfachen werde.

- 1.5. Damit ist die Frage nicht beantwortet, wie das Kommissionsverfahren im einzelnen gestaltet werden soll.

- 1.5.1. Massgebend ist zunächst das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (siehe besonders Art. 1, Abs. 2, lit. d). Es gibt indessen in diesem Gesetz Vorschriften, die bei der Verteilung einer Globalsumme nicht oder nur unter grossen Schwierigkeiten anwendbar sind (z.B. Artikel 14, 15, 17, 18, 21, 26, 40, 41, 63, 64, 66, 67). Das Gesetz ist offensichtlich auf Verhältnisse im Ausland nicht zugeschnitten. Das ist ein Punkt, dem das Politische Departement seine

Aufmerksamkeit schenken sollte.

- 1.5.2. Das Gesetz gewährt den "Parteien" ziemlich umfassende Rechte. Der Begriff "Partei" (Artikel 6) erhält eine weite Umschreibung. Als Parteien gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung "berühren" soll, und andere Personen, Organisationen und Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Nun ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Aenderung hat (Artikel 48). Wer aber durch die angefochtene Verfügung berührt ist, gilt - das haben wir schon gehört (Artikel 6) - als Partei. Weit gefasst ist auch der Begriff "Verfügung" (Artikel 5).

Auf das Verfahren für die Verteilung von Globalsummen angewendet, bedeuten diese Vorschriften anscheinend, dass - im Gegensatz zur Praxis der bisher üblichen Kommissionen - nicht nur der einzelne Ansprecher als Partei und beschwerdeberechtigt gilt, sondern alle andern, die irgendwelche Ansprüche aus dem Globalabkommen glauben geltend machen zu können. Jeder dieser Gläubiger ist notwendigerweise durch in andern Fällen getroffene Verfügungen "berührt" und hat ein Interesse daran, dass die andern Gläubiger abgewiesen oder dass deren Ansprüche quantitativ herabgesetzt werden. Dass es sich dabei um "schutzwürdige Interessen" handelt, gehört zum Wesen der Globalsumme.

Damit kommt das Verteilungsverfahren den beim Konkurs üblichen Normen sehr nahe. Die Schwierigkeiten sind nicht als gering zu veranschlagen. Zwar gewährt Artikel 36 der "Behörde" (dieser gesetzliche Begriff ist ebenfalls weit umschrieben) die Möglichkeit, Verfügungen in einem amtlichen Blatt zu eröffnen, sofern es sich um eine Sache handelt "mit einer grossen Anzahl von Parteien, die sich ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollständig bestimmen lassen". Diese Vorschrift mindert aber die Schwierigkeiten nicht in einem entscheidenden Umfang. Wenn nämlich, wie bisher üblich, ein Aufruf mit Verwirkungsfrist erlassen wird, ist die Anzahl der Parteien vollzählig bestimmt.

So bleibt, wenn das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren schlechthin anwendbar ist, der Kommission wohl nichts anderes übrig, als den Entscheid (praktisch wird er eine Bewertungsverfügung sein) im Einzelfall nicht nur dem betreffenden Gesuchsteller zu eröffnen, sondern gleichzeitig allen andern Ansprechern, die sich innert der Verwirkungsfrist auf den Aufruf angemeldet haben.

Die Verfügungen sind zudem zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Von der Begründung und der Rechtsmittelbelehrung kann abgesehen werden, wenn die

Verfügung den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt (Artikel 35). Diese Ausnahmeregel nützt aber nicht viel; denn bei Globalsummen wird den Begehren selten ganz entsprochen. Sodann sind alle andern Ansprecher nach wie vor durch die Verfügung "berührt" und müssen die Verfügung kennen. Es ist damit zu rechnen, dass einer dieser Interessenten eine Begründung verlangt.

Ist eine Beschwerde zu beurteilen, so sind die "Gegenparteien" zur Vernehmlassung aufzufordern, was umso schwerer wiegt, als die Beschwerdegründe grosszügig umschrieben sind (Artikel 49). Die Beschwerde hat praktisch einen vollen Devolutiveffekt.

Zudem geht es nicht nur um Endverfügungen, sondern auch um verfahrensleitende und andere Zwischenverfügungen (Artikel 44 und 45). So ist z.B. die Beschwerde zulässig gegen Verfügungen über die Verweigerung der Akteneinsicht, die Ablehnung von Beweisanerbieten, vorsorgliche Massnahmen, die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege. Der Wortlaut des Gesetzes ist derart, dass jeder Ansprecher, der sich auf den Aufruf fristgerecht angemeldet hat, Einsicht in die Akten anderer erbitten kann. Wenigstens muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass solchen Begehren entsprochen wird. Allerdings sieht Artikel 27 vor, dass die Einsichtnahme in die Akten verweigert werden kann, etwa dann, wenn wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien, die Geheimhaltung erfordern. Es ist aber nicht sicher, wie diese Bestimmung ausgelegt werden wird. Grundsätzlich sind alle Ansprecher gegenüber der Globalsumme gleichberechtigt. Keiner hat wesentlichere Interessen als der andere. Die Frage kann auch heikel werden bei Globalsummen, die nur wenige Geschädigte interessieren.

Diese Publizität wird zu Neid, Missgunst, Intrigen, Denunziationen führen, weil sich die Ansprecher gruppenweise (etwa in den Auslandschweizerorganisationen) kennen. Die Verteilung von Globalsummen ist ohne ein weitreichendes freies Ermessen der Kommission nicht denkbar. Man wird immer Leute finden, die uns mit weniger oder mehr Ueberzeugung darlegen können, dass in diesem oder jenem Fall Tatbestände, die sich weit weg von der Schweiz und fast immer in bewegten Verhältnissen abgespielt haben ganz anders aussehen, als sie die Kommission annimmt.

Diese wenigen Hinweise mögen dartun, dass das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren wenig geeignet ist, das Verfahren für die Verteilung von Globalsummen in glücklicher Weise zu regeln. Sogar dann, wenn man sich mit dem Gedanken tröstet, dass die Praxis schon einen gangbaren Weg finden werde, spricht das Gesetz doch eine deutliche

Sprache und ermöglicht ohne weiteres die geschilderte Auslegung. Es muss bei Globalsummen zu Komplikationen und zu einem gewaltigen Arbeitsaufwand führen: wir haben mit Abkommen zu rechnen, die Hunderte und Tausende von Personen interessieren.

Das Gesetz ist übrigens heute schon in Kraft, woran zu erinnern nicht überflüssig ist.

- 1.5.3. Nach Artikel 100, Buchstabe a) des Organisationsgesetzes ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht unzulässig gegen Verfügungen auf dem Gebiete des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten. Ob diese Bestimmung auf das Verteilungsverfahren bei internationalen Entschädigungen anwendbar ist, lässt sich nicht so leicht beantworten, wie man dies auf den ersten Blick meinen könnte. Im Verteilungsverfahren sind sehr wohl Regeln des diplomatischen Schutzes massgebend, wenn auch nicht ausschliesslich. Die Anwendung dieser Regeln kann unter Umständen vorweggenommen sein, dann nämlich, wenn wir bei den Verhandlungen mit dem Schuldnerstaat in einem konkreten Fall den diplomatischen Schutz verweigern, in einem andern Fall leisten. Es kann zu einer Entscheidung des Politischen Departementes, sogar des Bundesrates kommen, die im Verteilungsverfahren nicht übersehen werden kann und an die das Bundesgericht wohl gebunden wäre, will man nicht zu Widersprüchen kommen. Die "übrigen auswärtigen Angelegenheiten" mögen in derartigen Verfahren ohnehin eine gewisse Rolle spielen, besonders dann, wenn es die Entstehungsgeschichte eines Wiedergutmachungsabkommens zu interpretieren gilt.

Auf der andern Seite ist zu beachten, dass es beim Verteilungsverfahren nicht mehr um den diplomatischen Schutz im eigentlichen Sinne geht. Diese Phase ist vorüber. Wir treffen autonome Massnahmen und sind darüber dem Verursacherstaat keine Rechenschaft schuldig. Die Verteilungsentscheide können anders lauten als das, was sich bei den Verhandlungen herauskristallisiert hat.

Wie dem auch sei, kann die Frage, ob Artikel 100 anwendbar ist oder nicht, leicht zu vieldeutigen Auslegungen führen. Im vorgesehenen Bundesgesetz über das Verteilungsverfahren muss klar gesagt werden, wer in letzter Instanz zu entscheiden hat. Theoretisch fallen in Betracht: der Bundesrat, das Bundesgericht oder eine Rekurskommission.

Der Bundesrat als letzte Instanz kommt schon aus den Gründen, die bei der Gründung der bestehenden Kommissionen ausgiebig zur Sprache kamen, nicht in Frage. Die Diskussionen um das Verteilungsverfahren bestätigen diese Auffassung. Sie führen auch zum Schluss, dass als letzte In-

stanz das Bundesgericht vorzusehen ist. Es würde schwer halten, eine andere Lösung durchzubringen.

Damit ist aber die Frage nicht beantwortet, ob zwischen der Kommission und dem Bundesgericht eine Zwischeninstanz, nämlich eine Rekurskommission, eingeschaltet werden soll. Auf den ersten Blick könnte man einwenden, ein Verfahren in drei Stufen sei zu schwerfällig. Wir müssen uns aber überlegen, ob es nicht im Interesse unseres Departementes, aber auch der Geschädigten und sogar - trotz der Schwerfälligkeit - im Sinne der Oekonomie der Kräfte liegt, wenn eine solche Rekurskommission eingesetzt wird. Es ist mit Abkommen zu rechnen, die viele, auch heftig umstrittene Entschädigungsfälle umfassen, so dass die Rekursfälle häufig sein werden. Die Erfahrung zeigt, dass etwa 10 % der Entscheide weitergezogen werden. Die Rekurskommission kann als Filter wirken und eine Ueberbelastung des Bundesgerichtes mildern. Je nach dem Arbeitsanfall kann die Rekurskommission ausgebaut oder verkleinert werden, was beim Bundesgericht schwierig sein dürfte. Ist dagegen ein Abkommen mit wenigen Fällen durchzuführen, dann wird es beim Bundesgericht nur zu einem geringen Arbeitsanfall kommen. Die unerlässlichen Spezialkenntnisse werden beim Gericht noch mehr fehlen. Was das bedeutet, zeigen die Erfahrungen mit dem Washingtoner Abkommen recht deutlich. Im übrigen kann eine bundesgerichtliche Praxis, die notwendigerweise mit einer gewissen Publizität verbunden ist, unsere Verhandlungstaktik für künftige Fälle (Doppelbürger, juristische Personen, völkerrechtliche Qualifikation schädigender Ereignisse usw.) erschweren. Das Bundesgericht ist grundsätzlich an tatsächliche Feststellungen der Vorinstanz gebunden, sofern Rekurskommissionen diese Feststellungen getroffen haben (Artikel 105 OG) - ein Grund mehr, eine Rekurskommission überhaupt einzusetzen.

- 1.5.4. Die dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren zugrunde liegende Festigung der Parteirechte führt zur Frage, ob nicht, wie dies in mehreren Staaten, z.B. in Frankreich, üblich ist, der Kommission ein "commissaire du gouvernement" beigegeben werden soll, der gewissermassen bei der Entscheidung des einzelnen Falles die Interessen aller andern Gesuchsteller vertreten würde. Es ist aber daran zu erinnern, dass der commissaire du gouvernement in Frankreich nicht nur bei Entschädigungskommissionen, sondern bei zahlreichen andern Verfahren üblich ist. In der Schweiz wäre eine solche Methode neu. Zwingende Gründe, die für die Einsetzung des commissaire du gouvernement sprächen, gibt es bei uns nicht. Die Kommission und die Rekurskommission als Kollegialbehörden bieten Gewähr dafür, dass alle Fälle in einigermaßen abgewogener Weise

gewürdigt werden. Die drei Phasen sollen genügen, Der commissaire du gouvernement würde nicht viel Wertvolles beitragen.

- 1.6. Im übrigen wird es nicht zu vermeiden sein, dass der Kommission eine verhältnismässig grosse Entscheidungsbefugnis und eine weite Ermessensfreiheit zugestanden werden. Die Regeln, die sie anzuwenden hat, können nicht so genau umschrieben werden, wie man das vielleicht wünschen könnte. Sie wird selbständig die Richtlinien aufstellen müssen, die materiell für ihre Arbeiten massgebend sein werden. Auch in der internationalen Praxis ist alles im Fluss, und es gibt nicht viele Grundsätze auf dem Gebiet des zwischenstaatlichen Schadenersatzrechtes, die wirklich eindeutig sind. Die Abkommen selbst sagen oft wenig aus und umgehen die Schwierigkeiten mit der Fixierung der Globalsumme. Es ist damit zu rechnen, dass künftige Globalsummen verhältnismässig klein sein werden, wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der restitutio in integrum betrachtet. Andererseits werden die Abfindungen möglicherweise Schäden erfassen, die neuartig sind oder für die ein Anspruch bisher nicht unbedingt angenommen wurde. Unter diesen Umständen muss die Kommission die Möglichkeit haben, beispielsweise Klassen aufzustellen und soziale Gesichtspunkte vermehrt zu berücksichtigen.

Solche Verteilungsmethoden widersprechen weder dem Völkerrecht noch dem Bundesrecht. Sie entsprechen einer Tendenz, die sich in Schadenersatzfällen mehr und mehr durchsetzt, der Tendenz nämlich, ausgesprochen oder unausgesprochen dem richterlichen Ermessen (hier: dem Ermessen der Kommission) einen breiten Spielraum zu überlassen, die freie Rechtschöpfung durch den Richter (Kommission) als unvermeidlich hinzunehmen, die auf dem Spiel stehenden Verluste (man könnte auch Einbussen sagen) sowohl für den Schadensverursacher wie auch den Geschädigten einigermassen erträglich zu gestalten, indem die zu treffende Lösung international und intern für einen sozialgerechten Ausgleich unter den Beteiligten (Schuldnerstaat, Gläubigerstaat, Geschädigte) und als *iustitia distributiva* für eine ausgewogene Zuteilung des Schadens sorgt.

2. Die parlamentarische Genehmigung der mit dem Ausland abgeschlossenen Entschädigungsabkommen
- 

Die Notwendigkeit, das interne Entschädigungsverfahren durch ein neues Bundesgesetz zu regeln, legt die Frage nahe, wie es mit der gesetzlichen Regelung des "Vorverfahrens" steht, nämlich mit dem Entscheid über den Abschluss eines Wiedergutmachungsvertrages.

2.1. Weil Artikel 85, Ziffer 5 BV Verträge mit dem Ausland in den Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung verweist, werden die vom Bund mit dem Ausland abgeschlossenen Entschädigungsabkommen dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Die Eidgenossenschaft vertritt einen eigenen völkerrechtlichen Anspruch gegenüber dem Ausland. Sie ist nicht der Anwalt der Geschädigten. Im Abkommen ist regelmässig eine bilaterale Saldoquittung enthalten. Sie stellt die völkerrechtliche Verpflichtung der Eidgenossenschaft dar, auf weitere Ansprüche zu verzichten. Durch diese Saldoquittung expropriert der Bund meistens auch den einzelnen Geschädigten für den Fall, dass dieser einen eigenen Wiedergutmachungsanspruch gegenüber dem Verursacherstaat gehabt hätte; was wiederum ein Grund ist, das Abkommen vor das Parlament zu bringen.

Auf das parlamentarische Verfahren wird verzichtet, wenn der Vertrag der Eidgenossenschaft nur Rechte verschafft und keine Verpflichtungen auferlegt. Das trifft dann zu, wenn er keine Saldoquittung enthält. Wir sind in diesem Fall frei, weitere Ansprüche an den Verursacherstaat zu stellen. Nach der Praxis ist zudem keine parlamentarische Genehmigung für den Fall nötig, wenn uns die Geschädigten im konkreten Einzelfall ihre Zustimmung für die in Aussicht genommene Lösung geben. Diese kann darin bestehen, dass für den Geschädigten eine bestimmte Summe vorgesehen ist oder dass der Verursacherstaat eine Entschädigung für einen einzelnen Betroffenen ausschliesst, womit sich dieser abfindet. Je weniger zahlreich die Geschädigten sind, desto eher ist dieses System angewendet worden.

Schliesslich haben wir die eidgenössischen Räte auch dann nicht begrüsst, wenn es darum ging, das *traitement national* zu erwirken, d.h. (eventuell unter Gewährung des Gegenrechts) dafür zu sorgen, dass die Geschädigten in den Genuss der in der ausländischen Gesetzgebung vorgesehenen Leistungen kommen.

2.2. Diese Praxis, so sehr sie einleuchten mag, ist nicht problemlos. Sie beruht nur zu einem kleinen Teil auf geschriebenem Recht.

Die These, wonach auf das parlamentarische Verfahren verzichtet werden kann, wenn der Geschädigte die auszuhandelnde Entschädigung annimmt oder sich mit der Abweisung zufrieden gibt, ist nicht ganz unbedenklich; denn nach unserer eigenen Theorie vertreten wir nicht so sehr das Recht des einzelnen Betroffenen als einen völkerrechtlichen Anspruch von Staat zu Staat, einen Anspruch, der der Eidgenossenschaft zusteht, den sie sogar gegen den Willen oder (wie es immer wieder vorkommt) ohne Wissen der Interessierten vertreten kann. Wenn wir die Zustimmung des Betroffenen an den Schädigerstaat weiterleiten, bringen wir zudem zum Ausdruck, dass die Angelegenheit auch bilateral ihre Erledigung gefunden hat. Es ist kaum denkbar (und wohl auch nie vorgekommen), dass die Eidgenossenschaft dann zusätzlich als eigenen Anspruch eine Entschädigung verlangt. Zum mindesten be-

steht eine zwielfichtige Lage, nicht nur gegenüber dem Schuldnerstaat, sondern auch gegenüber den bekannten und unbekanntenen Geschädigten.

Es ist auch denkbar, dass wir (aus moralischen oder politischen Gründen) Fälle vertreten, für die ein völkerrechtlicher Wiedergutmachungsanspruch zweifelhaft oder bestritten ist; möglicherweise besteht er überhaupt nicht. In einer Gruppe von Fällen, die Gegenstand einer Globallösung bilden, können die verschiedensten Schäden enthalten sein. Das ist sogar die Regel und bildet mit ein Grund dafür, dass es überhaupt zur Globallösung kommt. Das Globalabkommen ist das typische Instrument für die Erledigung von völkerrechtlich und politisch umstrittenen Fällen. Man schliesst einen Kompromiss ab und überlässt dem Gläubigerstaat die Auseinandersetzung mit den Ansprechern, eine Auseinandersetzung, die im Einzelfall das Gegenteil dessen bewirken kann, was bei den Verhandlungen herausgeschaut hat. Deshalb kommt dem Verteilungsverfahren eine entscheidende Bedeutung zu. Hier wird schliesslich über die qualitative und quantitative Güte des einzelnen Falles entschieden. Logischerweise müssten wir nicht das Globalabkommen schlechthin dem Parlament unterbreiten, sondern subtile Unterscheidungen treffen; denn auf einen Anspruch, den man nicht hat, kann man nicht verzichten, so dass er nicht zum Gegenstand einer parlamentarischen Genehmigung zu machen ist. Ob ein Fall qualitativ oder quantitativ gut ist, zeigt sich nicht vor dem Parlament, sondern ausschliesslich bei der Verteilung.

Aehnliche Probleme zeigen sich bei einer Regelung, die uns das *traitement national* einbringt. Die interne Gesetzgebung eines ausländischen Staates beachtet in den seltensten Fällen völkerrechtliche Gesichtspunkte. Das *traitement national* geht unter Umständen weniger weit als das, was völkerrechtlich geschuldet wäre. Es kann umgekehrt auch mehr gewähren, z.B. dann, wenn Schadenskategorien berücksichtigt werden, die völkerrechtlich irrelevant sind. Haben wir das *traitement national* eingehandelt, dann geben wir uns damit zufrieden. Gewähren wir Gegenrecht, dann sollten wir die parlamentarische Genehmigung einholen, was wir meines Wissens nie getan haben. Aber auch ohne Gewährung des Gegenrechts liegt in der Regelung mit dem *traitement national* ein Verzicht auf allenfalls bestehende weitergehende Ansprüche. Gelegentlich ist das *traitement national* nur die Folge eines Transferabkommens, das wiederum nicht dem Parlament unterbreitet wird. Wir erwirken den Transfer der Entschädigungen, deren Höhe zu bestimmen wir aber vertrauensvoll dem Schuldnerstaat überlassen.

Damit kommen wir zur Kategorie derjenigen Fälle, in denen wir uns - vielleicht aus guten Gründen - passiv verhalten und auf

eine weitere Geltendmachung des Anspruches gewissermassen verzichten, ohne das Parlament zu begrüssen. Diese Haltung lässt sich nicht etwa mit der These begründen, der Anspruch stehe der Eidgenossenschaft und nicht dem Einzelnen zu; denn es geht nicht um die internationale Regelung, sondern um die Frage, wer - das Parlament oder der Bundesrat - intern zuständig ist. Wenn der Bundesrat nicht die Befugnis hat, ohne parlamentarische Genehmigung ein noch so günstiges Globalabkommen abzuschliessen, wieso soll er dann - staats-, nicht völkerrechtlich gesehen - auf die Weiterverfolgung von Ansprüchen verzichten oder solange zuwarten dürfen, bis die Verjährung eintritt? Es ist mit anderen Worten nicht befriedigend, dass das Parlament zu einem Entschädigungsabkommen soll seine Einwilligung geben dürfen, zu einem vom Bundesrat foro interno verfüigten Verzicht aber nicht. Derartige "Verzichte" sind unter Umständen von grösserer Tragweite als die üblichen Globalabkommen, die ja gute und schlechte Fälle umfassen. Der totale Verzicht auf die Weiterverfolgung ist schwerwiegender als die Saldoquittung für eine Globalsumme, die wenigstens eine teilweise Entschädigung gestattet. Ähnliches gilt für die Dossiers, die gelegentlich liegen bleiben oder vergessen werden, bis aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nichts mehr unternommen werden kann.

Schliesslich sind die Quasi-Globallösungen zu erwähnen, die zwar für in einer Liste genannte Fälle gelten, wobei es nicht ganz klar ist, ob die Saldoquittung für alle Ansprüche aus dem betreffenden schädigenden Ereignis gemeint ist. Was geschieht dann, wenn noch Fälle zum Vorschein kommen? Und wo liegt die Befugnis zum Entscheid darüber, ob solche nicht ganz klare Abkommen doch dem Parlament unterbreitet werden müssen?

- 2.3. Der Zwang, die üblichen Entschädigungsabkommen den eidgenössischen Räten zu unterbreiten, ist hie und da geeignet, unsere Verhandlungsposition zu schwächen, ja sogar den Vertragsabschluss zu verunmöglichen. Die Auffassungen darüber, welche Tatbestände zu internationalen Wiedergutmachungen Anlass geben können, gehen stärker denn je auseinander. Diese Feststellung gilt besonders im Verhältnis zu gewissen Entwicklungsländern, die leicht geneigt sind, die Verantwortung für die schädigenden Ereignisse auf die Kolonialisten abzuschieben. Begriffe wie "Eigentum", "Enteignung", "Nationalisierung" und dergleichen werden verwässert und relativiert. Die Wiedergutmachungspflicht wird grundsätzlich abgelehnt, nicht so sehr aus rechtlichen als aus finanziellen Gründen: der schädigende Staat fürchtet den Präzedenzfall. Zahlt er der Schweiz eine Globalsumme, dann muss er mit ungleich grösseren Ansprüchen anderer Staaten rechnen. Es kommt dann eine Lösung mit Camouflage zustande, wobei die Worte einen ganz anderen Sinn als ihr Inhalt aufweisen. Wir können auch vor einem Dilemma stehen: entweder Verzicht auf den Entschädigungsvertrag, weil wir we-

gen des parlamentarischen Verfahrens die Vertraulichkeit nicht gewährleisten können; oder wir umgehen das parlamentarische Verfahren, um wenigstens eine gewisse Entschädigung zu retten. Es ist andererseits nicht gesagt, dass die Vermeidung des parlamentarischen Verfahrens die Verhandlungstaktik unbedingt erleichtern würde. Oft können unsere Unterhändler das Argument, das Parlament werde für die Schweiz ungünstige Verträge nicht billigen, recht gut verwenden. Es kann in der Verhandlung nützlich sein, das Parlament als Schutzschild zu wissen.

- 2.4. Das ganze Problem berührt zudem internationale Verträge mit anderem Inhalt. Bekanntlich wird im Rahmen der Bemühungen um eine Vereinfachung der Parlamentsarbeit die Frage diskutiert, ob nicht gewisse Verträge\* vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen werden könnten. Als Beispiel werden Sozialversicherungsabkommen genannt. Indessen sind die auf dem Spiele stehenden Summen gross und werden zunehmen. Die tatsächliche Integration der Versicherungsträger macht schnelle Fortschritte und hat weittragende Folgen. Diese Abkommen haben nicht nur einen technischen Charakter. Unser Verhältnis zu Italien zeigt dies zur Genüge.

\* mehr technischer Natur

Ob das Parlament den Abschluss von Sozialversicherungsverträgen unbesehen an den Bundesrat delegieren wird, steht heute dahin. Es ist aber bezeichnend, dass die Möglichkeit überhaupt ernsthaft erwogen wird - trotz dem Politikum ersten Ranges, das mit AHV-Fragen stets verbunden bleibt.

Nun haben wir für die bundesrätliche Befugnis zum Abschluss von Staatsverträgen schon eine recht weitgehende Praxis: z.B. die Fremdenpolizei; die Besteuerung von Unternehmungen der Seeschifffahrt, der Binnenschifffahrt und der Luftfahrt; den Waren- und Zahlungsverkehr; den Schutz und die Förderung von Kapitalinvestitionen; die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Das sind Gebiete, die in ihrer Bedeutung den Wiedergutmachungsfragen nicht nachstehen. Entschädigungsabkommen können zudem eng mit Verträgen verknüpft sein, die den Waren- und Zahlungsverkehr, den Investitionsschutz und die Entwicklungshilfe betreffen. Es wäre deshalb sinnvoll, wenn die bundesrätliche Kompetenz auch auf Entschädigungsabkommen ausgedehnt würde. Diese Lösung wird möglicherweise beim Parlament auf Widerstand stossen. Dem könnte insofern Rechnung getragen werden, als dem Bundesrat die Pflicht auferlegt würde, die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten vor der Ratifizierung zu orientieren. Ein gewisses Mitspracherecht der Räte wäre damit gewährleistet, was auch vom Standpunkt der Verhandlungstaktik nützlich bliebe. Ob der Vorschlag Aussicht auf Erfolg hat, ist vor allem eine Frage der Innenpolitik. Kommt die Lösung - sie hat den Vorzug der Klarheit und Einfachheit - nicht zustande, dann ist kein überaus schwerwiegender Nachteil zu befürchten. Man wird ungefähr wie bisher weiterfahren und im Notfall die Verfassung ein bisschen ritzen müssen.

- 2.5. Wird dem Bundesrat die Befugnis zum Abschluss von Wiedergutmachungsverträgen verliehen, dann stimmt die Lösung mit dem Verteilungsverfahren überein, (siehe Ziffer 2). Die vorgesehene "Kodifikation" der Kommissionen wird von den eidgenössischen Räten nämlich ein für alle Mal geregelt. und gilt für sämtliche Entschädigungsverträge, die künftig zustande kommen. Es ist das Verteilungsverfahren, das den Geschädigten endgültig abfindet oder abweist. Wer verlangt, dass jedes Globalabkommen einzeln dem Parlament vorzulegen ist, muss folgerichtig auch postulieren, dass das Parlament die zu diesem einzelnen Vertrag gehörenden Verteilungsregeln aufstellt. Bei der Verteilung des Kuchens schlägt die Stunde der Wahrheit.

### 3. Administrative Massnahmen

3.1. Ueblicherweise werden bei der Behandlung internationaler Schadenersatzfälle drei Phasen unterschieden: die Ermittlung der Tatbestände, die Verhandlung zwischen dem Gläubiger- und dem Schädigerstaat, die Durchführung des Entschädigungsabkommens. Diese Unterscheidung ist zwar richtig, in Tat und Wahrheit sind aber die Verhältnisse komplizierter. Oft überschneiden sich die drei Phasen oder es kommen neue dazu (z.B. eine rein interne Regelung im Schuldnerstaat oder im Gläubigerstaat). Alle Phasen sind eng miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig. Weichenstellungen in der einen Phase wirken sich auf die andern unweigerlich aus. Diese Feststellungen gelten grundsätzlich für alle Schäden, unbekümmert um das Land, in welchem sie entstanden sind und ohne Rücksicht auf den Verursacher.

3.2. Die bei uns gemachten Erfahrungen sind nicht so eindeutig gut, dass wir uns nicht gelegentlich den Vorwurf gefallen lassen müssen, wir wären auf halbem Wege und mit halben Mitteln zu halber Tat geschritten. Unsere Organisation, die bald gut, bald weniger gut arbeitet, beruht zu einem nicht geringen Teil auf Improvisation. Mit einem Personal, das ständig ausgewechselt wird, ist es nicht getan. Es ist zu teuer.

Die Ansprüche an die Wiedergutmachungspraxis sind gewaltig gestiegen. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältiger Natur und können hier nicht dargelegt werden. Wir stellen in einer Zeit der zunehmenden Gefährdung ein zunehmendes Sicherheitsbedürfnis fest. Klassische Grundsätze wie casus sentit dominus gelten nicht mehr so sicher. Man spricht von negligence without fault. Sogar die Unterscheidung zwischen Kausal- und Verschuldenshaftung wird fragwürdig. Die Stellung der Doppelbürger und

der juristischen Personen schafft neue Probleme. Dazu kommen nicht ganz einfache Auseinandersetzungen mit den Geschädigten, die sich immer mehr - auch ein Zug der Zeit- organisieren, im Parlament Gehör finden und mit denen umzugehen seine Tücken hat.

- 3.3. Auf diese Umstände muss bei der Organisation des Apparates Rücksicht genommen werden, soll es zu einem rationellen Arbeiten kommen. Die unter 3.1. beschriebenen Phasen müssen administrativ zusammengehalten werden. Jede andere Lösung führt zu Doppelspurigkeiten, Unklarheiten, Verzögerungen. Es ist ein Apparat einzusetzen, der federführend, d.h. in Zusammenarbeit mit andern Stellen in- und ausserhalb des Departementes, die Schadensfälle instruiert, mit dem Ausland verhandelt und den Kern der Verteilungskommission (Sekretariat inbegriffen) bildet. Er muss zur Hauptsache aus einem Personal bestehen, das kontinuierlich und mit der nötigen Erfahrung diese Probleme behandelt. Die Gesetzgebung des Auslandes ist genau zu verfolgen. Wir werden nicht darum herumkommen, den Betroffenen mit Rat und Tat beizustehen, was auch im Interesse des Bundes liegt. Wir haben auch auf multilaterale Gesichtspunkte zu achten und tun gut, die Beziehungen zu andern Aussenministerien, die vor den gleichen Problemen wie wir stehen, zu pflegen, womit wir vielleicht einen kleinen Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts leisten können.

#### 4. Die Hilfsmassnahmen

- 4.1. Immer wieder wird die Frage diskutiert, ob und unter welchen Bedingungen der Bund für Schweizer, die durch Zwangsmassnahmen politischer Natur im Ausland (Krieg, Bürgerkrieg, Unruhen, Revolutionen, Verstaatlichungen, Verhaftungen usw.) zu Schaden kommen, einzuspringen habe. Das Problem gibt oft zu heftigen Auseinandersetzungen Anlass.

Der Bund hat vielfältige Massnahmen zugunsten dieser Geschädigten getroffen, die aber alle einen mehr oder weniger deutlichen sozialen Charakter aufweisen. Lediglich der Solidaritätsfonds ist eine Institution, die klar über das Soziale hinausgeht. Sie ist eine Organisation sui generis und bietet zudem den Vorteil, vom Auslandschweizer gewisse Selbsthilfemassnahmen, soweit sie zumutbar sind, zu fordern - eine Politik, die es mit aller Entschiedenheit fortzusetzen gilt.

Wer, wie es immer wieder vorkommt, Entschädigungen aus der Bundeskasse postuliert, übersieht, dass das Entschädigungsprinzip jedem etwas zuhält, gleichgültig wie seine wirtschaftliche Lage aussieht; dass Entschädigungen nur dann bezahlt werden können, wenn die Höhe des Schadens bekannt ist; dass lange

nicht alle Schäden zu einer Wiedergutmachungspflicht eines ausländischen Staates führen. Das Entschädigungsprinzip, von dem sich so viele so wundertätige Lösungen erhoffen, würde bald zu Enttäuschungen, ja sogar zu stossenden Ergebnissen führen.

Aehnliches ist zu sagen in bezug auf die immer wieder verlangten Vorschüsse aus der Bundeskasse. Wer von Vorschuss spricht, muss wissen, ob und wie weit ein Anspruch auf Schadenersatz besteht. Die Vorschüsse wären somit nur für einen begrenzten und im Grunde genommen recht willkürlich ausgewählten Kreis von Verlusten möglich. Von Vorschüssen könnte übrigens erst dann die Rede sein, wenn der ausländische Staat seine Schuld im betreffenden Fall quantitativ anerkannt hat, seine Leistung aber erst in einem späteren Zeitpunkt zu erwarten ist. Der Vorschuss würde diejenigen privilegieren, die das Glück haben, eine Anwartschaft zu besitzen.

Aus all diesen Gründen bleibt nichts anderes übrig, als das bisherige System aufrechtzuerhalten, d.h. die autonomen Hilfsmassnahmen müssen nach sozialen Kriterien gestaltet werden.

Es wäre wünschenswert, wenn diese gradlinige Politik eingehalten und dafür gesorgt würde, dass in bezug auf die Haltung des Bundes keine Unsicherheiten bestehen.

## 5. Der Gesetzesentwurf

Artikel 1 gewährt dem Bundesrat die Befugnis zum Abschluss von Wiedergutmachungsverträgen. Die Formulierung entspricht derjenigen, die wir in ähnlichen Bestimmungen anderer Gesetze finden.

Zu Artikel 2. Die Zahl der Kommissionsmitglieder bleibt offen. Je nach dem Arbeitsanfall, der nicht vorausgesehen werden und immer wieder ändern kann, wird der Bundesrat eine kleine oder eine grosse Kommission bestellen können.

Artikel 3 schafft die Möglichkeit, die Kommission auch zu konsultieren, z.B. vor dem Abschluss eines Abkommens.

Die Verfahrensregeln (Artikel 4 bis 8) bringen einerseits eine Kodifikation der bisher geltenden Normen, verstärken aber leicht das freie Ermessen der Kommission. Andererseits übernehmen sie, soweit angezeigt, beim Beschwerderecht die Bestimmungen der Bundesgesetze über das Verwaltungsverfahren und die Organisation der Bundesrechtspflege; der Beschwerdegrund der Unangemessenheit bei der Weiterziehung an die Rekurskommission wird fallengelassen. Das Gesetz über das Verwaltungsverfahren gilt nicht ipso iure. Partei im Entschädigungsverfahren ist der Ansprecher, nicht etwa jeder, dessen Rechte oder Pflichten durch eine Verfügung berührt werden. Ansprecher ist

in der Regel derjenige, der sich auf Grund eines öffentlichen Aufrufs (Artikel 4 Absatz 2) angemeldet hat. Diesem ist der Entscheid jeweils zu eröffnen, und nur ihm. Für das OG werden bloss die Artikel 104 bis 114 als anwendbar erklärt. Sämtliche Prozessregeln, die noch nötig sein sollten, erlässt der Bundesrat auf dem Verordnungswege. Wieweit er Bestimmungen der Gesetze über das Verwaltungsverfahren und über die Bundesrechtspflege wird übernehmen können, ist später zu entscheiden.

Die Bundesbeschlüsse über die KNE und die Nazischädenkommission werden aufgehoben. Dasselbe gilt für den Kriegsschädenbeschluss; immerhin ist hier eine kleine Unterscheidung zu treffen, weil gewisse Obliegenheiten noch erfüllt werden müssen und auf die neue Kommission übertragen werden können.

Beilage: Gesetzesentwurf