

Kopie an Herrn Botschafter Diez, mit bestem Dank für Ihre wertvollen
Bemerkungen, Herren Dr. Dumont/Dr. Monnier (mit Beilage)

Ba 6. Sep. 74 12 *Moser*

s.B.34.66.0. - MH/bg

3003 Bern, den 6. September 1974

Herrn Fürsprecher Marcel NEY
Direktor des Auslandschweizer-
sekretariats der Neuen
Helvetischen Gesellschaft
Alpenstrasse 26

3006 B e r n

SEN
PR
H. Kauter
(C. Fourel)
JS

Sehr geehrter Herr Direktor,

Sie haben seinerzeit, kurz nachdem die neugeschaffene Sektion Entschädigungsabkommen ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, den Unterzeichneten um einen Text über den Schutz schweizerischer Vermögensinteressen bei Nationalisierungsmaßnahmen ausländischer Staaten zur Veröffentlichung in der Zeitschrift "Echo" gebeten. Wir haben uns zur Ausarbeitung eines solchen Textes gerne bereit erklärt, wobei wir die Gründe erläutert haben, weshalb diese einer gewissen Zeit bedürfe. Wir sind nunmehr in der Lage, Ihnen in der Beilage einen Text zur Veröffentlichung im "Echo" zukommen zu lassen, und wir glauben, dass es sich zweifellos gelohnt hat, zunächst die ersten Erfahrungen der Tätigkeit der neuen Sektion abzuwarten.

Indem wir hoffen, Ihrem Anliegen mit den beiliegenden Zeilen zu entsprechen, versichern wir Sie, sehr geehrter Herr Direktor, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Direktion für Völkerrecht
i.A.

(Moser)

Beilage erwähnt

Der Schutz schweizerischer Vermögensinteressen bei
Nationalisierungsmassnahmen ausländischer Staaten

von Friedrich G. Moser (Bern)

I.

1. Im laufenden Jahrhundert haben zahlreiche Staaten Verstaatlichungsmassnahmen durchgeführt. Berücksichtigt man lediglich die Nationalisierungen grösseren Umfangs seit dem Ende des zweiten Weltkrieges, so handelt es sich um 41 Staaten, nämlich 14 in Europa und je 9 in Asien, Afrika und Lateinamerika.

Nach allgemeinem Völkerrecht sind Nationalisierungen ausländischer Vermögenswerte zulässig, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt werden. Nach herrschender Auffassung müssen die Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen, dürfen die Ausländer nicht gegenüber den eigenen Staatsangehörigen diskriminieren, sollen keinen staatsvertraglichen Verpflichtungen zuwiderlaufen und haben gegen adaequate, effektive und prompte Entschädigung zu erfolgen.

Die erwähnten Verstaatlichungsmassnahmen wurden von den einzelnen Staaten unterschiedlich gehandhabt. Teilweise bestanden Verfahren, in denen die enteigneten Personen und Unternehmungen selbst Einsprache gegen die Verstaatlichung im Einzelfall erheben und Entschädigungsansprüche geltend machen konnten. Führten solche Verfahren zu Ergebnissen, insbesondere zu Entschädigungen, die den völkerrechtlichen Anforderungen entsprechen, so bestand für die schweizerischen Behörden kein Grund zum Einschreiten. In gewissen Fällen wurde das Verfahren durch zwischenstaatliche Absprachen

ausgestaltet, so z.B. in Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der Tschechoslowakei (1946) und Frankreich (1949).

Wenn es sich demgegenüber abzeichnete, dass die völkerrechtlichen Grundsätze nicht eingehalten wurden, unternahm der schweizerische Bundesrat jeweilen die geeigneten zwischenstaatlichen Schritte bei den fremden Regierungen. In einigen Fällen gelang es auf diesem Wege, Verstaatlichungsmassnahmen rückgängig zu machen. In den meisten Fällen wurden Entschädigungsverhandlungen aufgenommen, die zum Abschluss entsprechender Abkommen führten. In solchen Verhandlungen tritt der Heimatstaat der geschädigten Personen jeweilen nicht als Vertreter der letzteren auf, sondern er macht einen eigenen völkerrechtlichen Anspruch geltend.

2. Entschädigungsabkommen können verschiedenartig ausgestaltet sein. Bei der Mehrzahl der Abkommen, die die Schweiz abgeschlossen hat, handelt es sich um sogenannte Globalabkommen, z.B. den Abkommen von 1948 und 1959 mit Jugoslawien, 1949 mit der Tschechoslowakei, 1949 mit Polen, 1950 und 1973 mit Ungarn, 1951 mit Rumänien und 1954 mit Bulgarien. Diese Staaten verpflichteten sich, der Eidgenossenschaft für die Gesamtheit der Verstaatlichungen, von denen Schweizerbürger und schweizerische Unternehmungen betroffen waren, eine Globalsumme zu bezahlen, deren Verteilung der Schweiz oblag. Gewisse Besonderheiten weisen die Abkommen von 1964 mit Aegypten, 1965 mit Tunesien, 1967 mit Kuba und mit der Tschechoslowakei (ebenfalls 1967) auf.

Die Entschädigungsabkommen vermochten die schweizerischen Ansprüche im allgemeinen nicht vollständig zu decken. Dabei ist aber insbesondere zu berücksichtigen,

dass über die Bewertung der Ansprüche, nicht zuletzt in Anbetracht der im Gefolge von Kriegseinwirkungen und besonderer wirtschaftlicher Umstände entstandenen Verhältnisse, sehr unterschiedliche Auffassungen bestanden. Die Abkommen waren in dieser Hinsicht die Frucht von Kompromissen. Von Bedeutung ist, dass es gelungen ist, den völkerrechtlichen Grundsätzen durch den Abschluss bilateraler Entschädigungsabkommen Nachachtung zu schaffen. Unter Berücksichtigung aller Umstände konnten die Regelungen jeweils insgesamt als befriedigend bezeichnet werden. Die Bundesversammlung hat den Abkommen ihre Genehmigung nie versagt.

3. Zur Verteilung der aus den Abkommen resultierenden Globalentschädigungen auf die einzelnen Ansprecher haben die eidgenössischen Räte mit Bundesbeschluss vom 21. September 1950 die Kommission für Nationalisierungsentschädigungen ins Leben gerufen. Die betroffenen Schweizerbürger und schweizerischen Unternehmungen konnten vor dieser Kommission ihre Ansprüche in einem gerichtähnlichen Verfahren geltend machen. Die Entschiede der Kommission waren an eine Rekurskommission weiterziehbar.

II.

4. Die Schweiz hat somit seit dem Ende des zweiten Weltkrieges eine konstante Praxis befolgt, die bis in die jüngste Zeit andauert. Chronologisch betrachtet stammen die letzten Abkommen aus den Jahren 1964 (mit Aegypten), 1965 (Tunesien), 1967 (Kuba und Tschechoslowakei) und 1973 (Ungarn).

Die Kette der Nationalisierungen reisst aber nicht etwa ab; immer wieder greifen Staaten zu solchen. Immerhin

wird heute weniger wie unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg in den osteuropäischen Staaten praktisch sämtliches ausländisches Vermögen verstaatlicht; vielmehr zielen die Massnahmen eher selektiv auf bestimmte Produktions- oder Investitionskategorien ab. Unser Land ist durch seine weitverbreiteten Auslandschweizerkolonien und seine ausgeprägte internationale Kapitalverflechtung meist von den Verstaatlichungen auch weiterhin mitbetroffen.

Der schweizerische Bundesrat unternimmt nach wie vor die notwendigen Schritte bei den fremden Regierungen, wobei er sich auch in den gegenwärtig hängigen Fällen von neuen Nationalisierungen von der dargelegten, bewährten schweizerischen Praxis leiten lässt.

Das heisst nun nicht, dass die einzelnen schweizerischen Ansprecher untätig bleiben sollen. Es ist ihnen vielmehr zu empfehlen, ihrerseits von allen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihnen die Rechtsordnung des nationalisierenden Staates bietet. Sehr oft sind die Interventionsmöglichkeiten der schweizerischen Behörden in einer ersten Phase zunächst eingeschränkt. Entschädigungsansprüche können nämlich in der Regel erst dann auf zwischenstaatlicher Ebene geltend gemacht werden, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel im Gastland ausgeschöpft sind. Es handelt sich dabei um einen im Völkerrecht fest verankerten Grundsatz.

5. Kommt es zu zwischenstaatlichen Entschädigungsverhandlungen, so zeigt die Erfahrung, dass diese meist sehr komplex und entsprechend langdauernd sind. Es handelt sich nicht nur darum, völkerrechtliche Fragen zu regeln, sondern auch solche des Staatsrechts, der Staatsangehörigkeit natürlicher und juristischer Personen, des Devisenrechts, Handelsrechts, Grundbuchrechts, Erbrechts usw. Daneben spielen wirtschaftliche und politische Probleme und nicht zuletzt die bereits

erwähnten Bewertungsfragen eine grosse Rolle.

Es tritt noch hinzu, dass in solchen Verhandlungen oft hunderte, manchmal sogar tausende von Einzelfällen zu bearbeiten sind. In jedem Fall sind jeweilen die tatbeständlichen und rechtlichen Voraussetzungen, insbesondere die persönliche und sachliche Legitimation, abzuklären. Die Vorbereitung und Durchführung von Entschädigungsverhandlungen erfordert deshalb zahlreiches und qualifiziertes Personal.

6. Gerade in jüngster Zeit haben die Schwierigkeiten eher noch zugenommen. Neue Probleme, z.B. solche der Staatensukzession, der Dekolonisation und der Verfügungsgewalt der Staaten über ihre Bodenschätze spielen mehr und mehr in die Entschädigungsverhandlungen hinein. Eine wachsende Zahl von Staaten vertritt, namentlich in den Organen der Vereinten Nationen, die Auffassung, dass Verstaatlichungsmassnahmen sich lediglich nach dem innerstaatlichen Recht der nationalisierenden Staaten richten. Dabei wird bestritten, dass es sich bei den ausländischen Investitionen um wohlverworbene Rechte handle. In einem Bericht zuhanden der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1969 wird sogar ganz allgemein für die unabhängig gewordenen Staaten der Dritten Welt eine völkerrechtliche Entschädigungspflicht für Verstaatlichungen abgelehnt. An der kürzlich durchgeführten Rohstoffkonferenz der Vereinten Nationen sind ähnliche Auffassungen vertreten worden. Die Schweiz als Nichtmitglied der Vereinten Nationen hatte keine Gelegenheit, diesen Auffassungen in den betreffenden Gremien entgegenzutreten. Um so schwieriger sind für uns die bilateralen Entschädigungsverhandlungen geworden.
7. Es lässt sich nur zu gut verstehen, dass die betroffenen schweizerischen Interessenten manchmal ungeduldig werden, nicht zuletzt Ältere Ansprecher und solche, die durch eine

Verstaatlichung ihrer Existenz beraubt worden sind. Zu Unrecht glaubt man oft, aus den eher spärlichen Informationen aus dem Bundeshaus auf mangelnde Aktivität der schweizerischen Unterhändler schliessen zu müssen. Entschädigungsverhandlungen, deren Fortgang ja nicht nur von uns abhängt, sind indessen ausserordentlich delikat, und Erfolge und insbesondere Zwischenerfolge können aus verständlichen Gründen nicht an die grosse Glocke gehängt werden. Immerhin zeigt die Praxis, dass sich mit Ausdauer und Festigkeit schliesslich befriedigende Lösungen erzielen lassen. Das bezeugen die angeführten Entschädigungsabkommen, welche bisher vom Bundesrat mit ausländischen Regierungen abgeschlossen werden konnten.