

M.25.

Bern, den 31. Juli 1953.

Eidg. Finanz- und Zolldepartement,

Eidg. Politisches Departement.

Herr Bundesrat,

Anlässlich der Genehmigung des Abkommens vom 26. August 1952 mit der Bundesrepublik Deutschland über die Regelung der Forderungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft gegen das ehemalige Deutsche Reich hat der Bundesrat unser Departement beauftragt, "abzuklären, ob Abkommen in der Art des vorliegenden gemäss Art. 85 Ziff. 5 BV durch die Eidgenössischen Räte oder gemäss Art. 102 Ziff. 14 BV durch den Bundesrat zu genehmigen sind".

Durch das erwähnte Abkommen hat sich die Eidgenossenschaft verpflichtet, die Forderungen, die sie gegen das ehemalige Deutsche Reich hat, gegenüber der Bundesrepublik Deutschland (oder deren allfälligen Rechtsnachfolger) nur in der Höhe von 650 Mio. Fr. geltend zu machen; damit hat sie gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auf die Geltendmachung des diese Summe übersteigenden Teiles ihrer Forderung verzichtet. Die Bundesrepublik Deutschland hat im Abkommen anerkannt, der Eidgenossenschaft den Betrag von 650 Mio. Fr. schuldig zu sein. Zur Abgeltung dieser Forderung stellt das Abkommen einen Zahlungsplan auf.

Die zu prüfende Frage lässt sich somit dahin formulieren: Unterliegt der Genehmigung durch die Bundesversammlung ein Abkommen, das die "Liquidierung" des Bundesguthabens gegenüber einem fremden Staat regelt, und zwar durch Erlass eines Teiles der Schuld und durch Aufstellung eines Tilgungsplanes für den zurückzuzahlenden verbleibenden Schuldbetrag?

Die Prüfung ergibt folgendes:

I. Staatsverträge sind Willenseinigungen zwischen Staaten als Hoheitsträgern, die durch übereinstimmende Willenserklärungen zustandekommen und auf seiten eines oder aller beteiligten Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung begründen (vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 674 ff.; Fleiner/Giacometti, S. 809 ff.). In Art. 85 Ziff. 5 BV sind Staatsverträge, die eine Verpflichtung der Schweiz begründen, gemeint; es ist allgemein anerkannt, dass ein Vertrag, der der Schweiz nur Rechte verschafft, ohne ihr Pflichten aufzuerlegen, nicht unter diese Verfassungsbestimmung fällt.

- 2 -

Ebenso steht fest, dass eine Vereinbarung, die bloss die Modalitäten der Erfüllung einer bereits bestehenden Verpflichtung bezieht (z.B. die Aufstellung eines Kompromisses in Ausführung eines allgemeinen Schiedsvertrages), nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedarf.

Vom Grundsatz, dass Staatsverträge, durch die die Eidgenossenschaft eine Verpflichtung eingeht, der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen, bestehen aber gewisse Ausnahmen. So fällt dieses Genehmigungserfordernis in denjenigen Fällen weg, wo ein Bundesgesetz oder Bundesbeschluss den Bundesrat zum voraus ermächtigt hat, in abschliessender Kompetenz einen Vertrag mit dem Ausland über einen Gegenstand einzugehen. Ferner hat nach fester Praxis der Bundesrat die abschliessende Kompetenz, zwischenstaatliche Vereinbarungen über Gegenstände einzugehen, die internrechtlich in seine Zuständigkeit fallen.

II. Durch ein Abkommen in der Art des eingangs erwähnten vom 26. August 1952 verpflichtet sich die Eidgenossenschaft, ihre Forderung gegenüber dem fremden Staat nur teilweise (bis zu einem reduzierten Betrage) geltend zu machen (somit einen Teil der Schuld zu erlassen) und sich mit der Rückzahlung des herabgesetzten Schuldbetrages nach Massgabe des im Abkommen aufgestellten Tilgungsplanes zu begnügen. Das Abkommen begründet auf seiten der Eidgenossenschaft diese Verpflichtung.

Ein solches Abkommen stellt nicht die Erfüllung einer bereits bestehenden Verpflichtung der Eidgenossenschaft dar. Gewiss wird mit dem Abkommen ein Geschäft liquidiert, das der Bundesrat seinerzeit in eigener Kompetenz geschlossen hatte und das von Anfang an mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden war. Aus dem Geschäft, das nun liquidiert wird, bestanden keine noch zu erfüllenden Verpflichtungen der Eidgenossenschaft; denn der Bund hatte die Vorschüsse zugunsten des fremden Staates schon geleistet und damit seine Verpflichtung erfüllt. Aus dem Geschäft hatte nur noch der Schuldnerstaat Verpflichtungen zu erfüllen; denn er war zur Rückzahlung der Vorschüsse verpflichtet. Daher ist festzustellen, dass die Eidgenossenschaft durch das Abkommen über die Liquidierung des Bundesguthabens eine neue Verpflichtung eingeht.

III. Es ist aber noch zu prüfen, ob das Abkommen der Genehmigung durch die Bundesversammlung deswegen nicht bedarf, weil der Bundesrat internrechtlich zuständig ist, das vorzukehren, wozu das Abkommen die Eidgenossenschaft verpflichtet.

Bei Staatsverträgen rechtssetzenden Inhalts ist nach der Praxis die Genehmigung durch die Eidg. Räte dann nicht erforderlich, wenn der Gegenstand landesrechtlich in die Rechtssetzungskompetenz des Bundesrates fällt; d.h. der Bundesrat kann in abschliessender Kompetenz ein Abkommen mit

dem Ausland eingehen, soweit das Abkommen Normen enthält, die landesrechtlich durch den Bundesrat aufgestellt werden können. Bei Staatsverträgen rechtsgeschäftlichen Inhalts - unter diese gehören die in Frage stehenden Abkommen über Liquidierung von Bundesguthaben - handelt es sich nicht um Aufstellung von Rechtssätzen, sondern um rechtsgeschäftliche Akte. Bei diesen Staatsverträgen kommt es darauf an, ob der rechtsgeschäftliche Akt, den sie zum Gegenstand haben, internrechtlich in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt.

Nach Art. 102 Ziff. 14 BV sorgt der Bundesrat für die Verwaltung der Finanzen des Bundes. Dazu gehört u.a. die Eintreibung von Guthaben des Bundes, sowie ein gänzlicher oder teilweiser Verzicht darauf in Fällen, wo sich eine Eintreibung als unmöglich erweist oder wo gerade durch einen teilweisen Verzicht die finanziellen Interessen des Bundes besser gewahrt werden als durch das Bestehen auf der ganzen Forderung. Bei der Verwaltung der Finanzen sind die Interessen des Bundes bestmöglich zu wahren, und dies geschieht gegebenenfalls - soweit die Umstände es erfordern - durch einen teilweisen Verzicht, um aus einem dubiosen Guthaben wenigstens das hereinzubringen, was erhältlich gemacht werden kann. Internrechtlich fällt der teilweise Erlass der Schuld und die Einräumung von Abgeltungsmodalitäten - also das, wozu sich die Eidgenossenschaft durch die in Frage stehenden Abkommen verpflichtet - in die Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 102 Ziff. 14 BV). Aus diesem Grunde ist bei derartigen Abkommen die Genehmigung durch die Bundesversammlung nicht erforderlich.

Genehmigen Sie, Herr Bundesrat, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement

Feldmann