

BGE 81 I 159

Bundesgericht (BGE), 1955-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_81_I_159

FR: ATF 81 I 159

IT: DTF 81 I 159

Regeste

Regeste Verantwortlichkeit für rechtswidrige Amtsführung im Bund: 1. Die Klage auf Schadenersatz, die gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz gegen die Eidgenossenschaft gerichtet wird, ist vom Bundesgericht im direkten verwaltungsrechtlichen Prozess zu beurteilen. 2. Verjährung? 3. Abweisung einer Schadenersatzklage, mit der behauptet wird, der Bundesrat habe beim Abschluss des Abkommens mit der Bundesrepublik Deutschland zum deutschen Lastenausgleich die Interessen der Schweizerbürger schlecht vertreten und hätte dieses Abkommen der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreiten sollen.

Regeste Responsabilité pour des actes d'administration illégaux en matière fédérale. 1. Le Tribunal fédéral connaît par la voie du procès administratif direct de l'action en dommages-intérêts intentée à la Confédération en vertu de la loi du 9 décembre 1850. 2. Prescription? 3. Rejet d'une action en dommages-intérêts par laquelle le demandeur alléguait que le Conseil fédéral avait mal défendu les intérêts des citoyens suisses dans la conclusion de l'accord avec la République fédérale d'Allemagne sur la péréquation des charges en Allemagne et qu'il aurait dû soumettre cet accord à l'Assemblée fédérale pour ratification.

Regesto Responsabilità per gestione illegale in materia federale. 1. L'azione di risarcimento dei danni promossa contro la Confederazione in virtù della legge 9 dicembre 1850 è giudicata dal Tribunale federale nella procedura prevista per i processi amministrativi diretti. 2. Prescrizione? 3. Reiezione dell'azione di risarcimento dei danni con la quale l'attore faceva valere che il Consiglio federale ha difeso male gl'interessi dei cittadini svizzeri nella conclusione dell'accordo con la Repubblica federale di Germania sulla perequazione degli oneri in Germania e che avrebbe dovuto sottoporre quest'accordo all'Assemblea federale per l'approvazione.

Erwägungen

E. 1

Nach dem eidg. Verantwortlichkeitsgesetz von 1850 kann der Private, der glaubt, dass ihm ein Schaden aus rechtswidriger Amtsführung des Bundesrates entstanden sei, Zivilklage gegen die Mitglieder dieser Behörde erheben. Die Klage ist zuerst bei der Bundesversammlung anzubringen (Art. 32 des Gesetzes). Beschliessen der National- und der Ständerat, der Klage sei keine Folge zu geben, so steht die Eidgenossenschaft für die Mitglieder des Bundesrates ein, und es ist dem Kläger unbenommen, die Entschädigungsforderung ihr gegenüber geltend zu machen (Art. 33 daselbst). Die Schadenersatzklage, die in einem solchen Fall, wie hier, gegen den Bund gerichtet BGE 81 I 159 S. 166 wird, betrifft einen vermögensrechtlichen Anspruch, der aus dem öffentlichen Recht des Bundes hergeleitet wird. Sie fällt daher nach Art. 110 OG in die Zuständigkeit

des Bundesgerichts als Verwaltungsgerichtshofs. Dass im Verantwortlichkeitsgesetz für die Schadenersatzklage gegen den Bund wegen rechtswidriger Amtsführung der Weg des "Zivilprozesses" vor dem Bundesgericht vorgesehen wurde (Art. 35), ändert daran nichts. Das hängt damit zusammen, dass nach älterer Rechtsauffassung als Zivilrechtsstreitigkeiten auch gewisse Anstände galten, die nach heutiger Anschauung zu den öffentlichrechtlichen Streitigkeiten gerechnet werden. Aus dem Verantwortlichkeitsgesetz kann denn auch geschlossen werden, dass die gestützt auf dieses Gesetz gegen den Bund gerichteten Zivilklagen auf Schadenersatz früher in der Tat - ohne Rücksicht auf die Höhe des Streitwerts - vom Bundesgericht als einziger Zivilgerichtsinstanz zu beurteilen waren. Auch Art. 48 Ziff. 2 des früheren OG, betreffend Streitigkeiten zwischen Privaten oder Korporationen als Klägern und dem Bunde als Beklagten über zivilrechtliche Ansprüche im Streitwerte von wenigstens Fr. 3'000.-- bzw. Fr. 4'000.-- (BG vom 22. März 1893 bzw. 25. Juni 1921), wurde stets im Sinne jener älteren Rechtsauffassung ausgelegt. Indessen ist lit. b des Art. 41 des geltenden OG, welche an die Stelle der früheren Bestimmung in Art. 48 OG getreten ist, auf rein zivilrechtliche Streitigkeiten beschränkt. Seit dem Inkrafttreten des VDG ist die Beurteilung vermögensrechtlicher Ansprüche gegen den Bund aus öffentlichem eidgenössischem Recht, auch solcher auf Schadenersatz wegen rechtswidriger Amtsführung, dem Verwaltungsgericht zugewiesen (Art. 17 VDG, Art. 110 OG ; BGE 69 II 91 , BGE 77 I 94). Der Kläger beruft sich vergeblich auf Art. 110 Abs. 2 OG , wonach die Kompetenzen der Bundesversammlung und der ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden, endgültig urteilenden eidgenössischen Instanzen vorbehalten sind. Dieser Vorbehalt bezieht sich lediglich auf die öffentlichrechtlichen Streitigkeiten BGE 81 I 159 S. 167 im Sinne des vorhergehenden Absatzes; mit den Kompetenzen des Bundesgerichts als einziger Zivilgerichtsinstanz hat er nichts zu tun. Für das Verfahren sind daher im vorliegenden Fall Art. 115 und 91-96 OG massgebend. Entgegen der Meinung Schoenemanns kommen die Garantien, die der Kläger im direkten verwaltungsrechtlichen Prozess geniesst, denjenigen gleich, die ihm im direkten Zivilprozess geboten werden. Unterschiede bestehen lediglich insofern, als in jenem Verfahren, entsprechend dem öffentlichrechtlichen Charakter der Streitigkeit, der Richter grössere Freiheit in der Prozessleitung hat, die Formen einfacher und die Kosten jedenfalls in der Regel weniger hoch sind. Schoenemann hat seinen Standpunkt in der Sache eingehend dargelegt. Er ist genügend zum Wort gekommen.

E. 2

innert drei Monaten von der Zeit an, wo der Bundesrat seine Zustimmung zur Klageanhebung erteilte oder verweigerte." Diese in den "allgemeinen Bestimmungen" des Gesetzes aufgestellte Vorschrift ist analog anwendbar auf die Klage, die von der Bundesversammlung gewählte Beamte betrifft. Im vorliegenden Fall ist nicht Verjährung eingetreten. Die Klage wurde bei der Bundesversammlung angebracht, bevor seit der Veröffentlichung des beanstandeten Abkommens zum deutschen Lastenausgleich in der Sammlung der eidg. Gesetze ein Jahr abgelaufen war. Die Frist von drei Monaten, innert welcher die Klage beim Bundesgericht einzureichen war, wurde eröffnet durch die Mitteilung des Beschlusses der eidg. Räte, die Klage nicht erheblich zu erklären. Sie wäre allerdings, wie es scheint, nicht gewahrt, wenn Art. 64 des BG vom 22. November 1850 über das Verfahren bei dem Bundesgerichte in bürgerlichen BGE 81 I 159 S. 168 Rechtsstreitigkeiten analog heranzuziehen, also der Monat zu dreissig Tagen anzunehmen wäre. Diese Vorschrift ist indessen im BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess nicht mehr aufgenommen worden. Mangels einer entgegenstehenden

ausdrücklichen Bestimmung in der geltenden Prozessgesetzgebung des Bundes ist Art. 11 Abs. 1 Ziff. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes jedenfalls heute im Sinne der in Art. 77 Ziff. 3 OR niedergelegten Regel auszulegen, also anzunehmen, dass die dreimonatige Frist an demjenigen Tage des letzten Monats zu Ende geht, der durch seine Zahl dem Tage des Beginns der Frist entspricht. Da jener Beschluss der eidg. Räte dem Kläger durch Schreiben vom 13. Oktober 1954 mitgeteilt und die an das Bundesgericht gerichtete Klageschrift am 13. Januar 1955 der Post übergeben wurde, ist somit auch die dreimonatige Frist eingehalten. Ob der Tag (13. oder 14. Oktober 1954), an dem der Kläger jene Mitteilung erhalten hat, bei der Berechnung der Frist mitzuzählen sei (vgl. Art. 32 Abs. 1 OG), kann offen gelassen werden.

E. 3

Nach Art. 7 Ziff. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes setzt die Zivilklage auf Schadenersatz eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung im Sinne des Art. 4 voraus, der bestimmt, dass die Verantwortlichkeit begründet wird durch Verübung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung sowie durch Übertretung der Bundesverfassung, Bundesgesetze oder Reglemente. Diese Ordnung gilt auch dann, wenn die Eidgenossenschaft für einen Beamten einsteht und infolgedessen die Klage des sich geschädigt fühlenden Privaten gegen sie gerichtet wird (Art. 33 Verantwortlichkeitsgesetz). Da das Bundesgericht als Verwaltungsgericht nach Art. 114 bis, Abs. 3 BV an die Bundesgesetzgebung und die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge gebunden ist, könnte es keinesfalls eine Verantwortlichkeitsklage gutheissen, die sich auf die Behauptung stützen würde, ein unter diese Bestimmung fallender BGE 81 I 159 S. 169 Erlass sei rechtswidrig im Sinne der Art. 4 und 7 des Verantwortlichkeitsgesetzes. Der hier in Frage stehende Staatsvertrag ist indessen von der Bundesversammlung nicht genehmigt worden, und der Kläger beanstandet nicht eigentlich die darin aufgenommenen Bestimmungen, sondern rügt, dass das Abkommen nicht andere Bestimmungen enthalte, die für ihn günstiger wären und deren Aufnahme die Schweiz nach seiner Meinung gestützt auf Grundsätze des Völkerrechts hätte verlangen können und sollen. Die Klage wirft dem Bundesrat offenbar vor, er habe entweder unterlassen, auf eine günstigere Regelung zu dringen, oder er habe auf eine solche durch Ratifikation des Abkommens verzichtet. Aber diese Begründung wäre selbst dann nicht geeignet, den geltend gemachten Schadenersatzanspruch zu stützen, wenn anzunehmen wäre, der Übertretung von Bundesrecht, von der in Art. 4 des Verantwortlichkeitsgesetzes die Rede ist, sei eine Missachtung des Völkerrechts gleichzustellen. Der Bundesrat hat nach Art. 102 Ziff. 8 BV die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, zu wahren. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe muss er sich aber mit den anderen Staaten verständigen, Abkommen mit ihnen schliessen. Er kann die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zur Bundesrepublik Deutschland nicht ohne deren Zustimmung regeln. Die völkerrechtlichen Fragen, die sich in dem durch das Lastenausgleichsgesetz der Bundesrepublik geordneten Sachgebiete ergeben, lassen sich auf verschiedene Art lösen; die Grundsätze des Völkerrechts, die in Betracht fallen, sind nicht so bestimmt, dass sich eine einzige Lösung aufdrängen würde. Dazu kommt, dass der Bundesrat, wie die Klage anerkennt, bei den Verhandlungen über das Abkommen zum deutschen Lastenausgleich nicht nur die Belange der unter das LAG fallenden Schweizerbürger zu vertreten, sondern auch anderweitige Interessen zu berücksichtigen hatte, wie denn überhaupt beim Abschluss eines zwischenstaatlichen Abkommens im BGE 81 I 159 S. 170 allgemeinen nicht nur gerade auf die darin zu regelnden Verhältnisse, sondern auch auf die sonstigen Beziehungen

zwischen den Vertragsstaaten Bedacht zu nehmen ist. Auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vertragspartners spielt eine Rolle. Der Kläger räumt ein, dass die am "Bonner Vertragswerk" beteiligten Westmächte nicht darauf bestanden haben, dass ihren Bürgern gegenüber die von ihm angeführten Grundsätze ohne Einschränkung angewendet werden. Von welchen Motiven sich diese Mächte dabei haben leiten lassen, kann dahingestellt bleiben; jedenfalls ist klar, dass auch der Bundesrat triftige Gründe haben konnte, der Bundesrepublik bei der Regelung der Fragen des Lastenausgleichs teilweise entgegenzukommen, selbst wenn er, wie behauptet wird, nach strengem Recht mehr hätte verlangen können. Die Entschliessung darüber, in welchem Umfange die Interessen gewisser Volksgenossen gegenüber Massnahmen eines auswärtigen Staates in Schutz genommen werden sollen, ja ob überhaupt bei diesem Staate interveniert werden solle, hängt ab von der freien Würdigung der mit der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten betrauten politischen Landesbehörde, die bei der Erfüllung dieser Aufgabe vorab die Interessen des ganzen Landes im Auge behalten muss (Art. 102 Ziff. 8 BV). Man hat es mit einer Ermessensentscheidung ("acte de gouvernement") zu tun, welche der Nachprüfung des Richters des Landes entzogen ist. Der einzelne Schweizerbürger hat kein subjektives Recht darauf, dass die Eidgenossenschaft sich seiner in bestimmter Weise gegenüber einem auswärtigen Staate annehme, sei es durch Abschluss eines Abkommens, sei es sonstwie. Eine gerichtliche Klage auf Schadenersatz, die er mit der Begründung erhebt, dass seine Interessen durch den diplomatischen Dienst überhaupt nicht oder schlecht gewahrt worden seien, kann daher keinen Erfolg haben (BGE 52 II 259 ff., BGE 58 II 476 ff.).

E. 4

Übrigens leitet Schoenemann, wie es scheint, die Rüge der Rechtswidrigkeit nicht sowohl aus dem Inhalt BGE 81 I 159 S. 171 des Abkommens zum deutschen Lastenausgleich ab, als vielmehr daraus, dass der Bundesrat es ratifiziert hat, ohne die Genehmigung der Bundesversammlung (Art. 85 Ziff. 5 BV) eingeholt zu haben. Die Beklagte macht zur Rechtfertigung dieser Unterlassung geltend, dass nach ständiger Praxis Staatsverträge, die der Schweiz nur Rechte verschaffen, ohne ihr Pflichten aufzuerlegen, der Genehmigung der Bundesversammlung nicht bedürfen (vgl. BURCKHARDT, Komm. der BV, 3. Aufl., S. 676; sten. Bull. der Bundesversammlung 1952, Ständerat, S. 292 ff., 301 ff., betreffend das Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland über die "Clearingmilliarde"). Was von dieser Praxis im allgemeinen und von ihrer Anwendung auf das Abkommen zum deutschen Lastenausgleich im besonderen zu halten ist, braucht indessen nicht geprüft zu werden. Nach Art. 7 des Verantwortlichkeitsgesetzes setzt die Zivilklage auf Schadenersatz nicht nur eine rechtswidrige Handlung oder Unterlassung, sondern auch "einen dadurch verursachten positiven Schaden" voraus (Ziff. 2). Die Gutheissung der vorliegenden Klage käme somit nur dann in Betracht, wenn der Schaden, für den damit Ersatz verlangt wird, als Folge der angeblich rechtswidrigen Haltung des Bundesrates in der Kompetenzfrage betrachtet werden könnte. Vor allem müsste zum mindesten wahrscheinlich sein, dass die Bundesversammlung dem Abkommen zum deutschen Lastenausgleich die Genehmigung versagt hätte. Das würde jedoch nicht genügen, da beim Fehlen eines Abkommens die Bestimmungen des LAG im vollen Umfang massgebend wären, so dass der Kläger stärker mit Ausgleichsabgaben belastet würde, als er es nun auf Grund des abgeschlossenen Abkommens ist. Ausserdem müsste sich daher die Annahme rechtfertigen, dass im Falle der Nichtgenehmigung des Abkommens die Schweiz vermutlich verlangt und auch erwirkt hätte, dass die Bundesrepublik Deutschland den Kläger und die in gleicher Lage wie er sich

befindenden Schweizerbürger BGE 81 I 159 S. 172 noch günstiger behandle, als im umstrittenen Abkommen vorgesehen ist. Der Gerichtshof hat jedoch keine Veranlassung, auch nur als wahrscheinlich zu betrachten, dass der Vertrag von der Bundesversammlung nicht genehmigt worden wäre und dass alsdann die Schweiz für ihre Bürger Bedingungen erlangt hätte, die günstiger wären als die von den westlichen Besetzungsmächten im "Überleitungsvertrag" für ihre eigenen Staatsangehörigen angenommenen. Der Kläger kann daher nicht mit Grund behaupten, er sei dadurch geschädigt worden, dass der Bundesrat das in Frage stehende Abkommen nicht der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet, sondern von sich aus ratifiziert hat. Der Kläger meint, die eidg. Räte hätten im Falle der Genehmigung zum mindesten dafür gesorgt, dass die Schweizer, die in Deutschland Lastenausgleichsabgaben zu entrichten haben, von schweizerischer Seite entschädigt würden. Ob das wahrscheinlich sei, braucht nicht erörtert zu werden. Eine dahingehende Regelung wäre nicht die notwendige Folge der Genehmigung des Abkommens; sie hätte mit dieser formell nichts zu tun, sondern wäre Gegenstand eines besonderen gesetzgeberischen Erlasses.

E. 5

Ob es zulässig sei, den geforderten Schadenersatzbetrag in ausländischer Währung anzugeben, kann offen gelassen werden. Die Klage erweist sich ohnehin als unbegründet.
Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.