

S. 255 / Nr. 41 Haftung des Bundes für die Amtsführung seiner Organe (d)

BGE 77 I 255

41. Urteil vom 19. Oktober 1951 i. S. Rüegg gegen Schweiz. Eidgenossenschaft.

Regeste:

Haftung des Bundes für die Entwertung französischer Banknoten, welche in einem kriegswirtschaftlichen Strafverfahren beschlagnahmt und von der Verwaltung als Pfand verwahrt wurden?

1. Zuständigkeit des Bundesgerichtes im direkten verwaltungsrechtlichen Prozess.
2. Verneinung der Haftung des Bundes mangels Verschuldens seiner Organe.

Seite: 256

Responsabilité de la Confédération pour la dévaluation de billets de banque français qui avaient été saisis dans une procédure pénale engagée devant les Organes de l'économie de guerre et avaient été conservés comme gage par l'administration?,

1. Compétence du Tribunal fédéral saisi par la voie du procès administratif direct.
2. Exclusion de la responsabilité de la Confédération, vu l'absence de faute de ses Organe.

Responsabilità della Confederazione per la svalutazione di biglietti di banca francesi che erano stati sequestrati in un procedimento penale promosso davanti agli organi dell'economia di guerra e conservati come pegno dall'amministrazione?

1. Competenza del Tribunale federale adito mediante un processo amministrativo diretto.
2. Esclusione della responsabilità della Confederazione, data l'assenza di colpa dei suoi organi.

A. - Gegen den Kläger wurde im Frühjahr 1946 ein kriegswirtschaftliches Strafverfahren wegen Widerhandlung gegen die Vorschriften über den Handel mit Gold und ausländischen Banknoten eingeleitet. Am 11. Februar 1946 wurden bei ihm neben Goldstücken 91 französische 5000.- Franken-Noten beschlagnahmt, welche illegal in die Schweiz eingeführt worden waren. Die Noten wurden der Sektion für Rechtswesen des Generalsekretariates des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes zur Verwahrung übergeben.

Da der Kläger sich in einer schwierigen finanziellen Lage befand, verlangte er durch Eingaben vom 29. März und 13. Mai 1946 Auszahlung eines gewissen Betrages auf Rechnung des Erlöses aus den beschlagnahmten Vermögenswerten. In der Folge gab die Verwaltung eine Anzahl Goldstücke frei; dagegen hielt sie die Beschlagnahme der Noten im vollen Umfange aufrecht.

Auf den 1. November 1947 wurde das Verbot des Handels mit ausländischen Banknoten aufgehoben. Im Dezember 1947 erliess das Generalsekretariat des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes an sämtliche Eigentümer beschlagnahmter ausländischer Banknoten ein Rundschreiben, worin es den Empfängern vorschlug, entweder die Verwaltung zum Verkauf der Noten zum Tageskurs an eine Bank zu ermächtigen oder die Noten gegen Hinterlegung des Gegenwertes in Schweizergeld zum Tageskurs zurückzunehmen;

Seite: 257

für den Fall, dass keine Antwort erteilt würde, behielt sich die Verwaltung vor, die ihr notwendig erscheinenden Massnahmen zur Wahrung ihrer Interessen zu treffen. Das Rundschreiben wurde auch an den Kläger versandt; die Sendung kam aber als unbestellbar zurück, da er sich damals im Ausland aufhielt.

Ein französisches Gesetz vom 30. Januar 1948 setzte die 5000-Franken-Noten der Bank von Frankreich mit Wirkung vom Vortage an ausser Kurs.

Am 7. Mai 1948 verurteilte das zuständige kriegswirtschaftliche Strafgericht den Kläger wegen unerlaubten Handels mit Gold und ausländischen Banknoten zu einer Busse von Fr. 2000.- und zur Zahlung eines Kostenanteils von Fr. 423.40; es verfügte, dass die Beschlagnahme der 91 französischen Banknoten nach Bezahlung der Busse und der Kosten werde aufgehoben werden. Das Urteil wurde vom Kläger nicht weitergezogen.

Mit Schreiben vom 30. Juli 1948 ersuchte der Kläger das Generalsekretariat des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, die beschlagnahmten französischen Noten zu verwerten und ihm den nach Abzug der Busse und der Kosten bleibenden Erlös zu überweisen. Die Verwaltung antwortete, die Verwertung sei nicht mehr möglich, da Frankreich die Noten für wertlos erklärt habe.

B. - Mit der vorliegenden auf Art. 110 OG gestützten Klage wird beantragt, die Schweiz. Eidgenossenschaft sei zu verurteilen, dem Kläger einen gerichtlich zu bestimmenden, Fr. 4000.- übersteigenden Betrag nebst Zins zu bezahlen. Der Kläger hält dafür, dass die Beklagte ihm den Schaden zu ersetzen habe, der ihm infolge der während der Dauer der Beschlagnahme eingetretenen

Entwertung seiner 91 französischen Fünftausendernoten entstanden ist.

Durch die Beschlagnahme habe die Beklagte ihm die Verfügung über die Noten entzogen; damit habe sie die Pflicht übernommen, dafür zu sorgen, dass der Wert des beschlagnahmten Gutes sich nicht vermindere. Die Beschlagnahme sei im Interesse des Bundes angeordnet worden

Seite: 258

nach Aufhebung des Verbotes des Handels mit ausländischen Banknoten sei sie einzig deshalb aufrechterhalten worden, um der Beklagten ein Pfand für die künftige Bussen- und Kostenforderung an den Kläger zu sichern (Art. 38 lit. c, Art. 143 BRB über das kriegswirtschaftliche Strafrecht und die kriegswirtschaftliche Strafrechtspflege vom 17. Oktober 1944, KWStR, AS 60, 641 ff.). Als Pfandbesitzer sei der Bund nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen verpflichtet gewesen, das Pfand vor Wertverminderung zu bewahren. Es werde auf Art. 890 ZGB und auf das Strafprozessrecht des Kantons Basel-Stadt und den Kommentar Waiblinger zum bernischen Strafprozess verwiesen. Die Beklagte könne den ihr nach jener Bestimmung obliegenden Nachweis, dass der Schaden ohne Verschulden ihrer Organe eingetreten sei, nicht erbringen. Die Verwaltung habe ja in ihrem nach Freigabe des Handels mit ausländischen Banknoten erlassenen Rundschreiben selber die Verwertung der Noten angeregt. In der Tat habe sich der Verkauf der französischen Noten angesichts der Schwankungen ihres Kurses vom Standpunkt einer sorgfältigen Verwaltung aus aufgedrängt wenn auch die Ungültigerklärung der Fünftausendernoten nicht habe Vorausgesehen werden können, so habe man doch mit Währungsmassnahmen der französischen Regierung rechnen müssen. Die Verwaltung hätte jenes Schreiben, nachdem es dem Kläger selber nicht habe zugestellt werden können, auch noch an seinen Anwalt senden sollen, da das Vertretungsverhältnis aus ihren Akten ersichtlich gewesen sei der Vertreter hätte dann die Zustimmung zum Verkauf der Noten umgehend erteilt. Übrigens habe der Kläger schon mit Schreiben vom 29. März und 13. Mai 1946 nicht nur der Verwertung zugestimmt, sondern- sie auch gewünscht.

C. - Die Beklagte beantragt, auf die Klage nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Sie bestreitet die Zuständigkeit des Bundesgerichtes mit der Begründung, der Kläger hätte seinen Schadenersatzanspruch im Verfahren vor dem kriegswirtschaftlichen Strafgericht geltend machen

Seite: 259

sollen (Art. 69 KWStR). Im übrigen ist sie der Auffassung, ihre Organe seien weder berechtigt noch verpflichtet gewesen, die beschlagnahmten Noten des Klägers zu verkaufen.

D. - Im bundesgerichtlichen Verfahren sind Erhebungen über die Entwicklung des Kurses der französischen Fünftausendernoten in der Zeit von Anfang November 1947 bis Ende Januar 1948 und über die Möglichkeit ihres Umtausches nach ihrer Ausserkraftsetzung angestellt worden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Nach Art. 69 KWStR kann im kriegswirtschaftlichen Strafverfahren dem Beschuldigten für ungerechtfertigte Nachteile eine Entschädigung zuerkannt werden; dahingehende Begehren sind entweder vor den Behörden, welche die Nichteröffnung einer Strafuntersuchung oder deren Einstellung verfügen, oder, nach der Überweisung der Strafsache an den Strafrichter, vor diesem geltend zu machen. wie sich aus der Stellung des Bestimmung im System des Gesetzes ergibt, sind ungerechtfertigte Nachteile gemeint, welche dem Ansprecher aus strafprozessualen Massnahmen (Einleitung einer Untersuchung, Verhaftung, Beschlagnahme usw.) der mit der Verfolgung kriegswirtschaftlicher Vergehen betrauten Organe entstanden sind. Im vorliegenden Fall macht der Kläger indes nicht geltend, es sei ihm gegenüber zu Unrecht eine solche Massnahme getroffen worden er bestreitet die Rechtmässigkeit der nach Art. 38 KWStR angeordneten Beschlagnahme seiner französischen Banknoten nicht. Vielmehr stellt er sich auf den Standpunkt, die Beklagte habe die Noten in ihrem Interesse, als Pfand (Art. 143 KWStR), verwahrt und sei daher zu sorgfältiger Verwaltung verpflichtet gewesen; da sie diese Pflicht aus Verschulden ihrer Organe nicht erfüllt habe, müsse sie ihm den daraus entstandenen Schaden ersetzen. Er leitet seinen Anspruch nicht unmittelbar aus der Beschlagnahme her, sondern aus Verumständungen, die

Seite: 260

seither, nach Aufhebung des Verbotes des Handels mit ausländischen Banknoten, hinzugetreten sind: die Beschlagnahme betrachtet er nicht als adaequate Ursache des Schadens, dessen Ersatz er verlangt. Solche Ansprüche fallen aber nicht unter die besondere Regelung des Art. 69 KWStR nach welchem es auf das Verschulden der Organe des Bundes nicht ankommt sondern sind vom ordentlichen Richter zu beurteilen. Wären die in Frage stehenden Noten nicht durch Beschlagnahme in den Gewahrsam der Verwaltung gelangt, sondern ihr - nach der Freigabe des Handels mit ausländischen Banknoten - als Sicherheit zwecks Auslösung beschlagnahmter Gegenstände übergeben worden (Art. 143 Abs. KWStR), so wäre zweifellos Art. 69 KWStR nicht anwendbar. Ob der Besitz des Bundes auf diesem oder auf jenem Wege begründet wurde, kann jedoch für die

Beurteilung der Frage, ob das Kriegswirtschaftsgericht oder der ordentliche Richter zuständig sei, nicht entscheidend sein es besteht kein zureichender Grund, die beiden Fälle in dieser Beziehung verschieden zu behandeln.

2.- Die Klage wird erhoben unter Hinweis auf Art. 110 OG. Zwar wird in der weiteren Begründung Art. 890 ZGB angerufen aber der Kläger will offenbar seinen Anspruch nicht unmittelbar auf das Zivilrecht stützen, sondern er möchte Art. 890 ZGB analog angewendet wissen, als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der nach seiner Meinung auch für das öffentlichrechtliche Pfand des Art. 143 KWStR gilt. Aus seinen Anbringen ist zu schliessen, dass er den geltend gemachten vermögensrechtlichen Anspruch aus dem öffentlichen Recht des Bundes herleitet. Die Streitigkeit fällt daher nach Art. 110 OG - welcher unter Bundesgesetzgebung das Bundesrecht überhaupt, auch das ungeschriebene, versteht (KIRCHHOFER, Die Verwaltungsrechtspflege beim Bundesgericht, ZSR n. F. Bd. 49, S. 81; BGE 66 I 306 Erw. 2 b) - in die Zuständigkeit des Bundesgerichtes als Verwaltungsgerichtshof.

Seite: 261

3.- Das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850 sieht eine Haftung des Bundes für rechts- oder pflichtwidriges Verhalten seiner Organe bei der Ausübung dienstlicher Verrichtungen nur hinsichtlich der von der Bundesversammlung gewählten Behörden und Beamten vor, und auch hier nur dann, wenn die Bundesversammlung die Klage gegen die persönlich Verantwortlichen nicht zulässt (Art. 3, 32 f.); es verweist die Privaten, welche wegen solchen Verhaltens anderer Bundesbeamter Schadenersatzansprüche erheben wollen, auf den Weg der «Zivilklage» gegen den betreffenden Beamten (Art. 43). Aus dieser Ordnung hat die Praxis geschlossen, dass die Haftung des Bundes für fehlbare Beamte als bewusst ausgeschlossen gelten muss, soweit nicht Sondervorschriften anderes vorsehen (BGE 47 II 505 f., 559 Erw. 2; 68 II 217 Erw. 3; 77 I 9,5 Erw. 2; BURCKHARDT, Schweiz. Bundesrecht Bd. II S. 315 ff.). Eine Sondervorschrift, auf welche hier die unmittelbare Inanspruchnahme des Bundes gestützt werden könnte, besteht nicht.

Andererseits hat das Bundesgericht erkannt., dass der Bund für seine Beamten nach den Grundsätzen des Privatrechtes haftet, wenn er sich selbst der privatrechtlichen Ordnung unterstellt, indem er mit Privaten Rechtsgeschäfte in gleichberechtigter Stellung abschliesst (BGE 47 II 150 Erw. 3 Urteil vom 1. März 1927 i. S. Bächli, wiedergegeben von BURCKHARDT, a.a.O. Nr. 556 VII, S. 335). In BGE 55 II 111 ff. ist es noch einen Schritt weitergegangen. Es führt dort aus, zwar habe der Bund die in Frage stehenden von einem Privaten in der Zeit der bolschewistischen Revolution bei der Schweizerischen Gesandtschaft in Petersburg hinterlegten und dann von einer russischen Bande gestohlenen Werte nicht als Subjekt des Privatrechtes entgegengenommen, sondern auf Grund eines Hinterlegungsvertrages öffentlich-rechtlichen Charakters. Aber daraus, dass das eidgenössische Verwaltungsrecht

Seite: 262

keine geschriebenen Normen über das Bestehen und den Inhalt von Verpflichtungen aus einem solchen Geschäft enthalte, dürfe nicht durch Umkehrschluss gefolgert werden, dass der Bund überhaupt nicht hafte. Vielmehr bestehe auch nach öffentlichem Recht eine Pflicht des Verwahrers zur sorgsam Aufbewahrung und zur Rückgabe es stellten sich ähnliche die Fragen wie im Privatrecht, so dass dessen Bestimmungen analog anzuwenden seien, soweit sich dies mit dem Wesen und der Einrichtung der öffentlichen Verwaltung vertrage. Würde eine solche Verpflichtung verneint, so käme man zu einem Ergebnis, «das im grossen und ganzen als ein Zustand der Rechtlosigkeit bezeichnet werden müsste». «Die Verweisung auf das Verantwortlichkeitsgesetz reicht nicht hin, eine befriedigende Lösung der Haftungsfrage in denjenigen Fällen zu geben, wo bereits eine Bindung des Staates selbst vorliegt, d. h. wo nicht nur in dessen Namen eine schadenstiftende Handlung vorgenommen worden ist, sondern ein Rechtsgeschäft. aus welchem nicht der handelnde Beamte, sondern der Staat selbst Verpflichtungen übernommen hat.» (Vgl. auch BGE 58 II 475 ff., Erw. 2).

Die Noten, um die es sich hier handelt, sind durch Beschlagnahme gemäss Art. 38 ff. KWStR, also durch staatlichen Hoheitsakt, nicht durch Rechtsgeschäft, in den Gewahrsam des Bundes gelangt. Indes ist zu beachten, dass die Massnahme namentlich deshalb verfügt und - auch hoch nach Freigabe des Handels mit ausländischen Banknoten -- aufrechterhalten worden ist, um dem Bunde zu ermöglichen, sein gesetzliches Pfandrecht für eine allfällige Bussen- und Kostenforderung an den Kläger geltend zu machen (Art. 38 lit. e, Art. 143 KWStR). Infolgedessen hat der Bund eine ähnliche Rechtsstellung erlangt, wie er sie erhalten hätte, wenn er sich die Realsicherheit auf dem Wege des Rechtsgeschäftes verschafft hätte. Es rechtfertigt sich daher, grundsätzlich ihn selbst für die richtige Verwahrung und Verwaltung der beschlagnahmten Noten

Seite: 263

einstehen zu lassen, auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich vorsieht. Auch hier muss eine Bindung des Staates selber angenommen werden, wie sie das Bundesgericht in BGE 55 II 111 ff. anerkannt hat. Es wäre sachlich unbefriedigend, wenn der Kläger auf den Weg der «Zivilklage» gegen die - nach seiner Meinung - fehlbaren Beamten verwiesen würde; haben diese doch nicht nur im Namen, sondern auch im finanziellen Interesse des Bundes gehandelt. Mit den Rechten an der Hinterlage hat die Eidgenossenschaft nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch entsprechende Pflichten übernommen.

4.- Welches im einzelnen die Voraussetzungen sind, unter denen in einem Falle wie dem vorliegenden der Bund unmittelbar in Anspruch genommen werden kann, und in welchem Umfange er gegebenenfalls haften würde, braucht nicht allseitig geprüft zu werden. Jedenfalls kann er der Natur der Sache nach nur dann belangt werden, wenn seinen Organen eine Pflichtverletzung, ein Verschulden zur Last fällt. Diese Voraussetzung fehlt hier.

Auszugehen ist von Art. 41, Abs. 1 KWStR, welcher lautet: «Sind die mit Beschlag belegten Gegenstände schneller Wertverminderung ausgesetzt, erfordern sie einen kostspieligen Unterhalt oder werden sie von der Kriegswirtschaft dringend benötigt, so kann diejenige Behörde, bei der das Strafverfahren hängig ist, sie jederzeit öffentlich versteigern lassen und in dringenden Fällen aus freier Hand verkaufen. Der Erlös tritt an Stelle des Gegenstandes.» Aus dieser Bestimmung ist zu schliessen, dass abgesehen von den darin vorgesehenen Fällen eine Verwertung beschlagnahmter Sachen vor Abschluss der Strafuntersuchung nur zulässig ist, wenn der Eigentümer zustimmt. Dieser hat grundsätzlich Anspruch darauf, dass ihm die Werte im Falle der Aufhebung der Beschlagnahme in natura zurückgegeben werden.

Hier kommt nur der erste der in Art. 41 Abs. 1 KWStR erwähnten Verwertungsgründe in Betracht, die Gefahr

Seite: 264

schneller Wertverminderung. Der Kläger anerkennt mit Recht, dass die Ausserkurssetzung der französischen Fünftausendernoten nicht vorausgesehen werden konnte. Es ist aber auch nicht bewiesen, dass in der kritischen Zeit nach der Freigabe des Handels mit ausländischen Banknoten überhaupt mit irgendwelchen einschneidenden Währungsmaßnahmen der französischen Behörden gerechnet werden musste. Wohl schwankte damals der Kurs der französischen Fünftausendernoten etwas, doch keineswegs derart, dass eine schnelle Wertverminderung befürchtet werden musste und daher ein sofortiger Verkauf sich aufdrängte. Dass die Verwaltung durch Rundschreiben all die Eigentümer beschlagnahmter Banknoten selber die Verwertung anregte, ist belanglos denn hiezu war sie nach den Umständen jedenfalls in bezug auf die französischen Fünftausendernoten nicht verpflichtet. Darum kann auch nichts darauf ankommen, dass dieses Rundschreiben den Kläger nicht erreicht hat. Davon, dass er von sich aus die Verwertung rechtzeitig verlangt habe, kann keine Rede sein. Mit seinen Schreiben vom 29. März und 12. Mai 1946 hatte er lediglich um eine Abschlagszahlung auf Rechnung des (künftigen) Erlöses aus den beschlagnahmten Gegenständen ersucht. Ein Begehren um Verwertung stellte er erst im Juli 1948, als sie nicht mehr möglich war.

Ebensowenig kann den Organen des Bundes hinsichtlich der Zeit nach der Ausserkraftsetzung der französischen Fünftausendernoten ein Verschulden zur Last gelegt werden. Mangels schlüssiger Anhaltspunkte ist nicht anzunehmen, diese Massnahme sei ihnen so früh bekannt geworden, dass sie hätten von der Möglichkeit Gebrauch machen können, die Noten wenigstens zu dem noch bis am 31. Januar 1948 geltenden stark reduzierten Kurse abzustossen. Auch was die Frage des Umtausches der ausser Kurs gesetzten Noten anlangt, kann den Organen der Beklagten eine pflichtwidrige Unterlassung nicht vorgeworfen werden. Wie das Sekretariat der Schweiz. Bankiervereinigung

Seite: 265

mitteilt, kam ein solcher Umtausch nur in Frage, wenn der Inhaber der Noten nachweisen konnte, dass er sie zu einer Zeit erworben hatte, wo der Handel mit ihnen in der Schweiz offiziell erlaubt war. Der Kläger erklärt aber selbst, nicht beweisen zu können, dass ihm die Noten nach ihrer Ungültigerklärung zurückbezahlt worden wären.

Demnach erkennt das Bundesgericht

Die Klage wird abgewiesen