

Freitag, 26. Oktober 1945.

Intergouvernementales Komitee für die Flüchtlinge; Beitrag und offizielle Beziehungen mit dem Bundesrat.

1) Politisches Departement. Antrag vom 18. Oktober 1945.
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 23. Oktober 1945.

1) Im Mai 1938 hat der verstorbene Präsident Roosevelt den europäischen und überseeischen Staaten, die als Asyl- oder Zuwanderungsländer für die Flüchtlinge aus Deutschland und Oesterreich in Betracht fallen konnten, vorgeschlagen, ein besonderes intergouvernementales Komitee zu gründen. Die Schweiz hat diesem Vorschlag stattgegeben und hat an der ersten Sitzung des "Comité Intergouvernemental pour les Réfugiés", die von Präsident Roosevelt auf den 6. Juli 1938 nach Evian anberaunt worden war, teilgenommen. Als Aufgabe wurde dem Komitee übertragen, die Probleme zu prüfen, die sich aus der unfreiwilligen Auswanderung von grossen Bevölkerungsteilen aus Deutschland und Oesterreich ergaben. Im Einvernehmen mit den deutschen Behörden sollte eine geordnete Regelung für diese Auswanderung festgelegt werden, die es vor allem den Deutschland benachbarten, aber auch anderen Ländern ermöglicht hätte, die für sie daraus erwachsenden Schwierigkeiten wirtschaftlicher und politischer Art zu meistern oder zum mindesten deren Bewältigung zu erleichtern. Gleichzeitig war damit beabsichtigt, zugunsten derjenigen Personen, welche zum Verlassen ihrer bisherigen Heimstätten gezwungen waren, die für den Aufbau einer neuen Existenz notwendigen Mittel sicherzustellen.

Die Schweiz liess sich in der Folge nur noch an einer Sitzung des Komitees im Juli 1939 in London vertreten.

Durch den Ausbruch des Krieges wurden alle Hoffnungen auf eine Verwirklichung der mit Deutschland vorgesehenen Vereinbarungen über Hilfeleistung an die Flüchtlinge, mit deren Abschluss in naher Zukunft gerechnet wurde, zunichte gemacht, auch war eine praktische Wirksamkeit des Intergouvernementalen Komitees weiterhin zunächst nur in sehr beschränktem Rahmen möglich.

Die Not der Flüchtlinge, die infolge der Kriegsergebnisse gewaltige Ausmasse annahm und vor welcher kein Land in Europa mehr verschont blieb, bildete Beratungsgegenstand der von der britischen und amerikanischen Regierung im Monat August 1943 veranstalteten Konferenz auf den Bermudas-Inseln. Es wurde damals beschlossen, das Studium des Flüchtlingsproblems auf breiterer Grundlage sei dem für diesen Zweck neu zu belebenden Intergouvernementalen Komitee zu übertragen. Damit es zur Bewältigung dieser Aufgabe überhaupt imstande sei, müsse es zuvor eine gründliche Neuorientierung und Reorganisation erfahren. Auf grund der an der Konferenz der Bermudas-Inseln festgelegten Richtlinien setzte sich der Exekutiv-ausschuss des Intergouvernementalen Komitees in der Folgezeit die



- 2 -

Ausgestaltung der Revision im einzelnen zum Ziel. Er berief auf den 15. August 1944 eine Vollversammlung der ursprünglichen Mitgliedstaaten des Komitees nach London ein und unterbreitete dieser den von ihm ausgearbeiteten Entwurf einer Neuorganisation. Darin war u.a. eine Erweiterung des dem Komitee gestellten Aufgabenkreises, eine Neuregelung der finanziellen Frage zum Zweck der Beteiligung des Komitees an Hilfsaktionen, sowie die Erhöhung der Mitgliederzahl durch Aufforderung weiterer Staaten zum Beitritt vorgesehen. Nachdem die Vorschläge in den Beratungen des Plenarkomitees ihre endgültige Bereinigung und Genehmigung erfahren hatten, ergab sich die folgende Regelung:

- 1) Das Mandat des Intergouvernementalen Komitees erstreckt sich auf sämtliche Personen, wo immer sie sich befinden mögen, welche infolge der Ereignisse in Europa die Länder ihres Wohnortes verlassen mussten oder möglicherweise werden verlassen müssen, da ihr Leben oder ihre Freiheiten infolge Rassen- oder Religionszugehörigkeit oder politischer Ueberzeugung gefährdet sind. Das Komitee hat sich mit denjenigen Massnahmen zu befassen, welche sich für die Rettung, den Unterhalt und den Transport der unter sein Mandat fallenden Personen als notwendig und durchführbar erweisen können.
- 2) Die administrativen Kosten werden wie bis dahin unter alle Mitglieder des Komitees aufgeteilt, derart, dass jedes von ihnen, gemäss einem vom Plenarkomitee zu genehmigenden Massstab, daran beizutragen hat. Für die operativen Auslagen, d.h. die sehr grossen Beiträge für Hilfsaktionen, kommen grundsätzlich die Regierungen Englands und der Vereinigten Staaten gemeinsam auf. Alle Mitgliedstaaten werden indessen eingeladen werden, freiwillig Beiträge zu leisten, deren Höhe sich nach den jeweiligen Möglichkeiten und dem Interesse am humanitären Wert des Komitees richten soll.
- 3) Der Einladung, dem Komitee beizutreten, wurde damals u.a. von folgenden Staaten zugestimmt: Tschechoslowakei, Aegypten, Griechenland, Indien, Island, Luxemburg, Polen, Südafrikanische Union und Sowjet-Russland. Ausser der Schweiz gehörten nur Schweden und Irland als weitere neutrale europäische Staaten dem Komitee an. Demgegenüber blieben Portugal, Spanien und die Türkei ausserhalb.

Zusammenfassend liesse sich das Ergebnis der eben aufgeführten Neuerungen in dem Sinne charakterisieren, dass die Aufgaben des Intergouvernementalen Komitees sich von nun an auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit den europäischen Flüchtlingen sowohl für die Gegenwart, wie für die Zukunft erstrecken. Immerhin ergibt sich in diesem Rahmen eine Einschränkung dadurch, dass das Mandat des Komitees auf eine noch nicht berücksichtigte Kategorie von Flüchtlingen nur durch einen formellen Beschluss ausgedehnt werden kann.

Die Haltung, welche die Schweiz während der Jahre 1940 bis 1944 dem Komitee gegenüber einnahm, kann als höfliche Reserviertheit bezeichnet werden. Sie wurde einerseits bestimmt durch ihre Neutralitätspolitik, welche davon absehen liess, formell mit einer internationalen Institution zusammenzuwirken, welche unverkennbar den Stempel einer Gruppe von krieg-

führenden Mächten trug, was sich deutlich auch in verschiedenen öffentlichen Kundgebungen offenbarte, deren Inhalt nur im Rahmen einer dem Kriegsgegner zgedachten Polemik zu verstehen war. Die Schweiz musste überdies darauf bedacht sein, sich nicht etwa durch eine allzu einseitige Bindung die Möglichkeiten für eine praktische Hilfeleistung überhaupt zu verbauen. Andererseits wurde von der Schweiz keine Gelegenheit versäumt, um das Intergouvernementale Komitee von ihrer Entschlossenheit zu überzeugen, in voller Unabhängigkeit und mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln möglichst wirksam im Sinne der dem Komitee übertragenen Aufgaben tätig zu sein.

Seit etwa einem Jahr sind die Beziehungen der Schweiz zum Intergouvernementalen Komitee wieder engere geworden. So stattete dessen Direktor, Sir Herbert Emerson, Bern im November 1944 einen Besuch ab und wurde bei dieser Gelegenheit zu herzlichen Besprechungen empfangen. Bei diesen hat er auch die Frage der Bestellung einer Delegation des Intergouvernementalen Komitees in der Schweiz und die Möglichkeit, den damaligen Chef der Polizeidivision des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, Herrn Dr. Heinrich Rothmund, zum Delegierten zu ernennen, zur Sprache gebracht. Infolgedessen kam die Entwicklung einer Intensivierung der Zusammenarbeit besonders deutlich zum Ausdruck, als diese Ernennung im Monat Februar erfolgte. Die Delegation hat mit Sitz in Genf ihre Arbeit am 1.4.1945 aufgenommen.

Es ist wohl zu erwarten, dass sich die Schweiz an der nächsten Plenarkonferenz des Komitees, deren Einberufung für den kommenden Monat November vorgesehen ist, vertreten lassen wird.

In jüngster Zeit wurde dem Politischen Departement von der Schweizerischen Gesandtschaft in London ein Schreiben übermittelt, welches von Sir Herbert Emerson an die Regierungen der am Intergouvernementalen Komitee beteiligten Staaten gerichtet worden war. Diese werden darin ersucht, freiwillige Beiträge, deren Bemessung ihnen überlassen bleibt, an das Komitee zu entrichten. Dadurch sollen möglichst viele Mitglieder an der Tragung der Ausgaben, die dem Komitee infolge der von ihm während der Jahre 1944 und 1945 durchgeführten Hilfsaktionen zugunsten der Flüchtlinge erwachsen sind, beteiligt werden. Wie dem erwähnten Schreiben zu entnehmen ist, beliefen sich die sogenannten operativen Auslagen für das Jahr 1944 auf insgesamt 257.091 Pfund Sterling. Sie wurden zu gleichen Teilen aus den Summen gedeckt, die die britische und amerikanische Regierung zur Verfügung gestellt hatten, da einer ersten Aufforderung zu freiwilliger Beitragsleistung von keinem Staat entsprochen worden war. Für das Jahr 1945 ist ein Ausgabenbudget im Betrage von 2 Millionen Pfund Sterling vorgesehen. Sir Herbert Emerson bezeichnet es indessen als wahrscheinlich, dass die wirklichen finanziellen Bedürfnisse des Komitees eine wesentliche Ueberschreitung dieses Budgets notwendig machen könnten. Er führt zur Begründung aus, dass die Befreiung von Europa und das Kriegsende eine starke Steigerung der für eine wirksame Flüchtlingshilfe erforderlichen Summen mit sich bringen werden. Die Regierungen von England und Amerika hätten ihm zu verstehen gegeben, wenn es nicht möglich sein sollte, die Grundlage für die Beteiligung an den operativen Auslagen, wie sie sich aus den gegenwärtigen Verpflichtungen des Komitees ergeben, zu erweitern, so seien sie gezwungen, die ganze Lage mit Bezug auf die

bisher von ihnen befolgte finanzielle Regelung neu zu überprüfen. Sir Herbert Emerson kommt daher zum Schluss, das gesamte Tätigkeitsprogramm des Intergouvernementalen Komitees sei damit in Frage gestellt, und ob es sich in Zukunft verwirklichen lasse oder nicht, hänge in entscheidendem Masse von der Antwort ab, welche seinem Gesuch von Seiten der Mitgliedstaaten beschieden sein werde.

Für die von der Schweiz dieser Sachlage gegenüber einzunehmende Haltung sollten folgende Ueberlegungen bestimmend sein:

Die Schweiz könnte wohl mit Recht darauf hinweisen, welche Anstrengungen von ihr im Verlaufe der letzten Jahre unternommen und welche Summen aufgebracht wurden, um das Los der in ihrem Gebiet aufgenommenen zivilen Flüchtlinge und Emigranten zu erleichtern. Die bis zum heutigen Zeitpunkt für die Asylgewährung ausgegebenen Gelder, und zwar sowohl in der Form von direkten Aufwendungen des Bundes, als auch in derjenigen von Gaben, welche aus Sammlungen von an der Flüchtlingsfürsorge interessierten privaten Institutionen stammten, belaufen sich auf einen Gesamtwert von ungefähr Fr. 100 Millionen. Es sind zweifellos hohe Beträge, die für diese Flüchtlinge ausgelegt wurden und noch ausulegen sein werden. Mit Rücksicht auf das unübersehbare Ausmass, welches das Elend der infolge der Kriegsergebnisse von ihren Heimstätten vertriebenen Menschen angenommen hat und im Vergleich mit der von anderen Staaten, insbesondere Amerika und England, zugunsten der Flüchtlinge entwickelten Hilfstätigkeit scheinen indessen weitere Leistungen der Schweiz naheliegend und angemessen.

Was das gewünschte engere Zusammenwirken der Schweiz mit dem Intergouvernementalen Komitee für Flüchtlinge betrifft, so dürften ihm seit dem Kriegsende keine Bedenken neutralitätspolitischer Art mehr im Wege stehen. Desgleichen braucht die Gefahr nicht mehr befürchtet zu werden, durch ihre Mitarbeit im Intergouvernementalen Komitee könne ihr die praktische Verwirklichung einer Tätigkeit zugunsten der Flüchtlinge verunmöglicht werden. Dass die Schweiz gegenwärtig an einer engeren Verbindung mit dem Komitee ein sehr grosses Interesse hat, lässt sich nicht verkennen. Dabei ist hauptsächlich an seine tatkräftige Mitarbeit bei der Förderung von Auswanderungsmöglichkeiten für diejenigen Flüchtlinge, die nicht in ihr Herkunftsgebiet zurückkehren können, zu denken. Nachdem die in Verbindung mit den Alliierten während der letzten Monate und Wochen durchgeführten Heimschaffungsaktionen kürzlich abgeschlossen worden sind, ist damit zu rechnen, dass der Schweiz auf Ende September noch 25 bis 30'000 Zivil- und Militärflüchtlinge aller Art zur weiteren Betreuung verbleiben werden. Für einen grossen Teil von ihnen wird erst noch ein Auswanderungsland gesucht werden müssen. Ohne Mithilfe internationaler Stellen wird es nicht möglich sein, diese Menschen weiterzubringen. Wenn die Schweiz sich für die Lösung dieser Aufgabe eine möglichst weitgehende Mitwirkung des Intergouvernementalen Komitees zu sichern verständete, so wäre zu hoffen, dass sich Gebiete finden liessen, welche zur Aufnahme solcher heimatloser Menschen bereit wären.

- 5 -

Diese Ueberlegungen lassen die Ausrichtung eines finanziellen Beitrages der Schweiz an die Kosten des Aktionsprogrammes des Intergouvernementalen Komitees als angezeigt, und im schweizerischen Interesse liegend, erscheinen.

Was vorerst die Bestimmung der Grössenordnung, in welcher sich die Leistung der Schweiz zu halten hätte, anbelangt, ist folgendes in Erwägung zu ziehen: Wenn man die Anteile miteinander vergleicht, welche die Schweiz und England, wie alle anderen Mitgliedstaaten gemäss einer statutarisch festgelegten Verteilungsskala zur Deckung der administrativen Kosten des Komitees aufzubringen verpflichtet sind, so ergibt sich dafür die Verhältniszahl von 1 : 6. Da die britische Regierung dem Komitee für die Bezahlung der ihm aus seinen Hilfsaktionen erwachsenden Ausgaben die Summe von 17 Millionen zur Verfügung stellt, gelangt man bei Anwendung desselben Massstabes zu einer Ziffer von nicht ganz 3 Millionen Franken als freiwilligen Beitrag der Schweiz. In Anbetracht aller übrigen bisher schon erwähnten und in diesem Zusammenhang erneut zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, im besonderen auch der für das Jahr 1946 vorauszusehenden gewaltigen Gesamtaufwendungen des Bundes, scheint die Summe von 2 Millionen dem richtigen Massstab zu entsprechen.

2) Wie an früherer Stelle bereits erwähnt, werden gemäss der für die Finanzgebahrung des Intergouvernementalen Komitees geltenden Regelungen dessen administrative Kosten unter die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Das Intergouvernementale Komitee hatte während seiner Evian-Sitzung den Verteilungsschlüssel des Völkerbundes angenommen, nach welchem jedem Mitglied eine angemessene Anzahl von Einheiten zugewiesen wird, mit deren Hilfe sich dann die Höhe des einzelnen Beitrages berechnen lässt. Der Anteil der Schweiz beträgt 17 Einheiten. Das Total der Einheiten, welches sich im Jahre 1938 auf 566 belief, betrug wegen der unterdessen eingetretenen Vermehrung der Zahl der Mitgliedstaaten des Komitees, im Jahre 1944 888,5.

Die Schweiz kam ihrer Beitragspflicht letztmals im Februar 1941 nach. Damals wurde der Schweizerischen Gesandtschaft in London zuhanden des Intergouvernementalen Komitees der Betrag von Fr. 2601.- als Gegenwert von £ 153 überwiesen. Grundlage hierfür bildete der Beschluss des Bundesrates vom 10. September 1940, "de faire verser au Comité intergouvernemental à Londres la somme de £ 153 représentant la part de la Suisse aux dépenses de l'exercice terminé le 14 août 1939".

Im Februar 1944 gelangte das Komitee mit dem Ersuchen an das Politische Departement, es möchte den der Schweiz zufallenden Anteil an den Verwaltungskosten für die Periode vom 1. September 1943 bis zum 31. Dezember 1944 im Betrage von £ 629 entrichten. Diesem Ersuchen wurde indessen aus den obenerwähnten Gründen keine Folge gegeben.

Im Januar dieses Jahres erreichte ein weiteres Gesuch entsprechenden Inhaltes das Politische Departement. Das Komitee teilte darin mit, dass gemäss Kostenvoranschlag für die administrativen Auslagen während des Jahres 1945 von den Mitgliedstaaten £ 14'400 aufzubringen seien. Wenn dieser Betrag durch die Gesamtzahl der allen gegenwärtigen Mitgliedstaaten des Komitees zugehörigen Einheiten geteilt werde, ergebe sich als Wert der einzel-

nen Einheit etwa ₣ 18. Der Beitrag der Schweiz sei daher zu berechnen, indem ₣ 18 mit dem für sie gültigen Verhältnis-anteil von 17 Einheiten multipliziert werde, was zum Ergebnis von ₣ 306 führt.

Wenn unser Land an einem ungetrübten Verhältnis dem Komitee gegenüber interessiert ist, muss es als selbstverständlich gelten, dass, jetzt nach Klärung der Lage, es die ihm zufallenden Anteile an den Verwaltungskosten, zu deren Bezahlung es in seiner Eigenschaft als Mitglied auf Grund der Statuten verpflichtet ist, die jedoch während der letzten Kriegsjahre nicht mehr ausgerichtet wurden, nachträglich möglichst rasch bezahlt. Die beiden vom Komitee als versäumt geltend gemachten Beitragsleistungen ergeben insgesamt eine Schuld der Schweiz in der Höhe von ₣ 935.

3) Wie bereits erwähnt, berief das Intergouvernementale Komitee im Februar dieses Jahres Herrn Dr. Heinrich Rothmund, damals Chef der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, zu seinem Delegierten in der Schweiz. Da dem Bundesrat diese Berufung von erheblichem Interesse für die Schweiz erschien, beurlaubte er Herrn Dr. Rothmund für vorläufig 2 Jahre. Eine Mitteilung in der Presse orientierte die Oeffentlichkeit hierüber.

Das Intergouvernementale Komitee hatte so viel Verständnis für die durch den Krieg geschaffene besondere Lage der Schweiz, dass es sich für den Anfang mit einer offiziellen Stellung seines Delegierten in der Schweiz begnügte. Nachdem der Krieg nun beendet ist und die Beziehungen der Schweiz zum Intergouvernementalen Komitee wieder diejenigen eines aktiven Mitgliedes sein können, ist es wichtig, dass die zuständigen Behörden und die nationalen und internationalen Institutionen für Flüchtlinge, sowie auch die Flüchtlinge selber, sich des offiziellen Charakters der Beziehungen zwischen dem Bundesrat und dem Delegierten in der Schweiz des Intergouvernementalen Komitees bewusst sind.

Im Einvernehmen mit dem Justiz- und Polizeidepartement, sowie mit dem Finanz- und Zolldepartement, beantragt das Politische Departement und der Rat

b e s c h l i e s s t :

- 1) Den Eidg. Räten ist eine Botschaft mit einem Beschlussesentwurf betr. einen freiwilligen Beitrag der Schweiz in der Höhe von insgesamt 2 Millionen Franken an die durch die Tätigkeit des Intergouvernementalen Komitees für die Flüchtlinge verursachten Auslagen zu unterbreiten, durch den der Bundesrat ermächtigt wird, eine erste Rate von 1 Million dem Intergouvernementalen Komitee sofort auszubezahlen, und Auszahlung der zweiten Rate je nach Umständen zu bestimmen;
- 2) Dem Intergouvernementalen Komitee wird der statutengemässe Beitrag der Schweiz an dessen administrativen Kosten ausgerichtet, welcher der Schweiz als Mitglied des Komitees zufällt.
- 3) Herr Dr. Rothmund wird als offizieller Delegierter des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge anerkannt.

Protokollauszug an das Politische Departement (Abt. für Auswärtiges und Delegierter für internationale Hilfswerke), Justiz- und Polizeidepartement und Finanz- und Zolldepartement.

Für getreuen Auszug:
Der Protokollführer: *Ch. Oser*