

*Der Chef
der Polizeialteilung
im Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartement*

Vertraulich.

Bern, den 3. September 1954.

Herrn Minister Dr. A. Z e h n d e r
Generalsekretär des
Eidg. Politischen Departements
B e r n .

Völkerrechtsansprüche
gegen das Dritte Reich.

Mein lieber Herr Zehnder,

Sie hatten die Freundlichkeit, mir mit Ihrem vertraulichen Schreiben Nr.s.B.51.350.5.1.1.-XM vom 31. August 1954 einen Abzug des Mitberichts Ihres Departements zum Antrag des unsrigen vom 24. Juli über Hilfeleistung an kriegsgeschädigte Auslandschweizer zuzustellen. Dazu wird später Stellung genommen werden.

Im weitem haben Sie mir eine streng vertrauliche interne Notiz vom 10. August 1954 überlassen, betitelt: "Grundsätzliche Fragen zum weiteren Vorgehen", wovon Sie ein Exemplar kürzlich Herrn Bundesrat Feldmann übergeben hatten. Sie bemerkten dazu, Sie hätten sehr zahlreiche Anfragen erhalten, wobei gelegentlich auch auf frühere Erörterung mit uns und mit der Zentralstelle für Auslandschweizerfragen verwiesen werde. Sie würden deshalb eine nähere Verständigung über weiteres Vorgehen, Beantwortung von Anfragen etc. für dringend erwünscht halten. Diesem Wunsche entgegenkommend möchte ich mir erlauben, Ihnen im folgenden die Ueberlegungen bekanntzugeben, zu denen die interne Notiz mich veranlasst hat.

I.

Ueberschickte v. K. an die Herren Bundesrat Feldmann.

Ich möchte zunächst erklären, dass ich keinen Hinderungsgrund sehe, die Frage der aus völkerrechtswidrigen Handlungen Schweizern angetanen Schäden zu gleicher



Zeit dem Parlament zu unterbreiten, wie die Frage des weiteren Vorgehens in der Kriegeschädenfrage. Sie wissen, dass ich schon vor längerer Zeit darauf aufmerksam gemacht habe, wie wichtig und dringend es sei, dass diese Frage angepackt werde, wenn nicht eines schönen Tages schwerste Kritiken provoziert werden wollten.

Zur bisherigen Behandlung dieser Frage Deutschland gegenüber muss ich allerdings einen grundsätzlichen Vorbehalt machen. Das Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953, das Deutschland verbietet, Sonderabkommen über die Entschädigung von Nazigreueln zu treffen, kann m.E. nicht die Meinung haben, dass solche Schäden nicht heute schon auf Wunsch eines Drittstaates festgestellt werden. Dies schon aus einer einfachen praktischen Ueberlegung heraus: Erfahrungsgemäss sind solche Feststellungen von Jahr zu Jahr schwieriger und können zuletzt überhaupt nicht mehr gemacht werden, wenn eine gewisse Zeit seit der Schadensstiftung vergangen ist, abgesehen davon, dass der Schaden mit dem Zeitablauf dem menschlichen Empfinden in seiner psychologischen Wirkung langsam entschwindet. Dies ist an sich eine heilsame Wirkung für die politischen Ereignisse, indem sie bei den Bestrebungen zur Herstellung des Völkerfriedens unter früher im Kriege gestandenen Staaten entscheidend beiträgt. Vom Standpunkt des Geschädigten aus ist aber eine solche Entwicklung natürlich höchst unerwünscht. Auch darf ihr deshalb von den verantwortlichen Behörden nicht freier Lauf gelassen werden. Sie müssen im Gegenteil alles tun, was in ihrer Macht steht, um die Schäden in ihrer ganzen Tragweite festzulegen, solange dies noch möglich ist, weil sonst eine wirkliche Schadensregelung überhaupt nicht mehr möglich ist.

Solche Ueberlegungen sind Deutschland gegenüber ganz besonders wichtig. Ich kann hier aus Erfahrung sprechen: Anlässlich der Verhandlungen mit Deutschland über einen Fürsorgevertrag wurde von deutscher Seite hemmungslos der Standpunkt vertreten, wir müssten das seit beiläufig 30 Jahren mit diesem Land geübte System des Kostenersatzes aufgeben und dem Fürsorgevertrag ein System zugrundelegen, nach dem der Wohnstaat die Unterstützungskosten zu tragen hätte. Dies obgleich wir von allem Anfang an, im Schriftwechsel, vor Beginn der Aussprache, erklärt hatten, wir könnten nur auf der Grundlage des schweizerisch/französischen Vertrages, also des Kostenersatzes, in Verhandlungen eintreten. Wohl hatte der damalige Chef der Deutschen Interessenvertretung der deutschen Delegation zunächst eingeblasen, wir würden auch einem andern System zustimmen können. Die deutsche Delegation ist aber von ihrer Forderung auch dann

nicht abgewichen, als wir die Einwirkung der genannten Stelle überwunden zu haben glaubten; ja, Ministerialdirektor Kitz vom Innenministerium hat bei der Diskussion über die Verlängerung des Vertrages, im November 1953 in Bonn, wieder davon angefangen. Erst als der Unterzeichnete zunächst bei den Vorbesprechungen in Luzern die allgemeinen Auswirkungen des Naziregimes auf die Schweiz und in Bonn dann die Tatsache, dass die uns hier beschäftigenden sogenannten "Nazischäden" noch nicht geregelt sind, in schärfster Form ins Feld geführt hatte, wurde nachgegeben. Dann aber rasch. Wie ist das zu erklären? Die heutige deutsche Regierung und ihre Beamten wissen ganz genau, dass das Dritte Reich sich an dem, was früher vom offiziellen Deutschland und von seinen Politikern, Dichtern und Historikern als hervorragende Eigenschaften des deutschen Volkes geschildert worden ist, schwer veründigt hat, sodass es allen Grund hätte, sich heute noch dessen zu schämen. Man glaubt aber, den Kopf in den Sand stecken und durch eine gewisse anerkennenswerte allgemeine Arbeitsleistung sich und die andern Völker derart benebeln zu können, dass diese die entsetzlichen, ungläublichen, gerade wegen der angetönten Äusserungen über die Qualitäten des deutschen Volkes unwahrscheinlichen, organisierten und von Göbbels noch verherrlichten Greuelthaten vergessen sollten. Dabei weiss man sehr gut, dass das eine Spiegelfechtereie ist, zunächst sich selbst gegenüber, dann aber auch - und dies ganz besonders - gegenüber der Mitwelt. Wir dürfen das den Deutschen heute nicht einmal allzusehr ankreiden. Die westliche Politik ruft ja notwendigerweise dringend nach einer vollständigen Befriedung Europas und nach einheitlich gerichteter Aufrüstung, inklusive der Bundesrepublik Deutschland, gegen die Drohung von Osten. Die Amerikaner treiben es so weit, Deutschland von den Untaten des Dritten Reiches völlig freizusprechen, bloss um seine Waffengewalt Russland gegenüber einschalten zu können. Dass das in Deutschland die Wirkung hat, die Nazigreuel seien vergessen, ist nicht verwunderlich.

Wer mit den Deutschen heute verhandelt, muss sich also über die Entwicklung in Deutschland vollkommen klar sein. Es ist weder unfreundlich, noch gar grob, aber auch nicht falsch, einer deutschen Delegation das wahre Gesicht des Dritten Reiches bei sich bietender Gelegenheit im Laufe von Verhandlungen vor Augen zu stellen. Wenn es auf die richtige Weise geschieht, ohne Umschweife und in seiner ganzen Grauenhaftigkeit, so wird man im deutschen Partner immer seine Inferiorität und die daraus sich ergebende Schwäche hervorrufen können. Das heisst selbstverständlich nicht, dass mit solchen Überlegungen ein Spiel oder gar Unfug getrieben werde. Aber wir müssen uns klar sein darüber, dass wir diese starke Position ausnützen müssen, wenn wir gegenüber dem heutigen Deutsch-

land, das wiederum im Begriffe ist, nach Macht zu streben, unsere Stellung behaupten wollen.

Dass ein solches Auftreten gerade in der uns beschäftigenden Frage angezeigt, ja notwendig ist, dürfte auf der Hand liegen. Wir sprechen ja hier ausschliesslich von diesen entsetzlichen Auswirkungen des Naziregimes. In der mir überlassenen Notiz ist auf Seite 8, wie mir scheint treffend, formuliert worden: "Schweizerbürgern, die im Verlaufe des zweiten Weltkrieges das Opfer völkerrechtswidriger Handlungen, begangen durch Organe kriegführender Staaten, geworden sind und im Ausland schwere Schäden an Leib und Leben erlitten haben,". Es geht also um völkerrechtswidrige Handlungen, begangen durch Organe kriegführender Staaten, und um deren Opfer. Also ist die Verantwortung der damaligen Staatsführung klar.

Es ist mir unerfindlich, wie im Bonner Notenwechsel vom 23. Juni 1954 das Auswärtige Amt erklären kann, es sei nicht in der Lage, in eine Prüfung des Materials und der darin begründeten Ansprüche einzutreten, soweit sie während des zweiten Weltkrieges entstanden seien. Die dieser Feststellung folgende Erklärung, dass ihr das überreichte Material nach einer vorläufigen Durchsicht sorgfältig zusammengestellt und daher als Grundlage für eine künftige Prüfung und Bewertung der Ansprüche geeignet erscheine, kann, wie in Ihrer Notiz richtig erwähnt wird, höchstens als ein politisches und moralisches "pactum de contrahendo" betrachtet werden. Was bedeutet das? Alles und nichts. Wenn wirklich der gute Wille auf deutscher Seite zur Wiedergutmachung vorhanden ist, kann die Erklärung in der Note vom 23. Juni nützlich sein; wenn nicht, so kommt ihr nicht die geringste Bedeutung zu. Es ist mir deshalb nicht verständlich, wie von schweizerischer Seite dieser deutsche Standpunkt angenommen werden konnte, ja wie erklärt wird, das sei alles, was sich zur Zeit tun und erreichen lasse. Ich bedaure, dass ich mich damit nicht einverstanden erklären kann. Rein aus praktischen Gründen muss doch gesagt werden, dass die Elemente zur Feststellung der Schäden, die vielleicht heute noch vorhanden und beweisbar sind - was übrigens schon fraglich ist - , morgen schon von deutscher Seite bezweifelt werden können. Wenn aber, wie in der Notiz hervorgehoben wird, bis zur effektiven Realisierung des politischen und moralischen "pactum de contrahendo" noch lange Jahre vergehen könnten, so ist das wiederum ein Hinweis darauf, dass wir so rasch wie möglich die tatsächlichen Verhältnisse des Einzelfalles mit Deutschland aufklären sollten.

Wenn Deutschland sich unter Berufung auf das Londoner Schuldenabkommen dagegen sträubt, so können wir doch wohl ru-

hig entgegen, dass für die Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse aus diesem Abkommen keinerlei Hinderungsgründe herausgelesen werden können. Auf der andern Seite können und müssen wir Deutschland erklären, dass zum mindesten die vollständige Abklärung der tatsächlichen Verhältnisse des Einzelfalles eine Notwendigkeit ist. Nachdem, wie aus dem Uebermittlungsschreiben hervorgeht, heute beim Politischen Departement sehr zahlreiche Anfragen eingehen, kann doch wohl den Deutschen guten Gewissens gesagt werden, dass eine solche Abklärung heute unter allen Umständen unausweichlich ist für die Schweiz, wenn wir nicht einen Skandal riskieren wollen. Man denke sich nur, Duttweiler hätte anstatt der im Osten verbliebenen Schweizer das vorliegende Thema zum Anlass seiner Gehässigkeiten benützt!

II.

Dass das Londoner Schuldenabkommen vom 27. Februar 1953 Deutschland nicht erlaubt, für die völkerrechtswidrigen Untaten Entschädigungen zu leisten und uns das Recht nimmt, im heutigen Moment von Deutschland solche zu fordern, muss wohl angenommen werden. Wie aus der Formulierung auf Seite 8, lit. d, der Notiz hervorgeht, handelt es sich wie gesagt um Opfer völkerrechtswidriger Handlungen, begangen durch Organe kriegführender Staaten, mit schweren Schädigungen an Leib und Leben. Wenn für irgendwelche Kriegschäden an Auslandschweizer eine Entschädigung erwirkt werden muss, so doch für solche. Wir sollten deshalb m.E. nicht so zurückhaltend vorgehen mit Bevorschussung. Wenn wir Deutschland gegenüber so auftreten, wie in meinen Ausführungen unter Ziff. I angeregt wird, so laufen wir m.E. kein grosses Risiko, dass Vorschusszahlungen später einmal nicht eingetrieben werden könnten. Sollte es trotz der eindeutigen Sachlage nicht möglich sein, so dürfte m.E. der Bund das ruhig auf seine Kappe nehmen. Dafür dürfte man m.E. ohne weiteres einen Teil der 121,5 Millionen in Anspruch nehmen, handelt es sich doch hier um höchst qualifizierte Kriegschäden.

Hier darf ohne Ueberheblichkeit gesagt werden, dass es eine Schwäche unserer Auslandsvertretungen war, Schweizer nicht restlos aus den Konzentrationslagern zu befreien. Wenn den nationalsozialistischen Behörden, also der Gestapo gegenüber energisch aufgetreten worden wäre, hätte man das nach meinen Erfahrungen erreichen können. Dafür sollte der Bund heute ohne Bedenken durch eine grosszügige Vorschuss-Entschädigungs-

aktion eintreten. Sollte es ihm später nicht gelingen, die ganzen geleisteten Vorschüsse von Deutschland einzubringen, so würde ich das nicht als ein Unglück betrachten. Nach der ganzen politischen Entwicklung glaube ich übrigens nicht, dass es sehr lange gehen wird, bis das Londoner Schuldenabkommen liquidiert und dann die Schweiz frei sein wird, die Entschädigungsansprüche bei Deutschland geltend zu machen. Voraussetzung ist allerdings, dass in den September-Besprechungen mit Deutschland, abgehend vom bisherigen Vorgehen, die Tatsachen des Einzelfalles im beiderseitigen Einvernehmen festgelegt werden. Deutschland wird das machen, wenn ihm erklärt wird, dass wir Vorschüsse leisten müssen und dass eine für Deutschland sehr unangenehme Situation entstehen könne, wenn wir dies unterlassen würden. Voraussetzung sei natürlich, dass wenigstens tatsächlich eine eindeutige Situation mit Deutschland geschaffen werde. (Es scheint mir übrigens sehr fraglich zu sein, ob solche Besprechungen nur von der Schweiz und nicht auch von andern Staaten in Bonn geführt worden sind. Die in den letzten Jahren mit Deutschland gemachten Erfahrungen bei Verhandlungen lassen es nicht ausgeschlossen erscheinen, dass unserer Delegation in diesem Punkt nicht die Wahrheit gesagt worden ist.)

Wir sollten uns n.B. auch nicht so bekümmern um die Möglichkeiten, die Deutschland mit seinen Gesetzen hat, Entschädigungen für die Nazischäden zu leisten, wie dies in Ihrer Notiz geschehen ist. Wir würden wohl mit Vorteil in Bonn dazu sagen, dies sei eine innerdeutsche Angelegenheit.

III.

Es ist bereits angetönt worden, dass heute kaum etwas dagegen stehen würde, die Vorschüsse den 121,5 Millionen zu entnehmen. Doch scheint mir die Auffassung des Finanzdepartements, heute überhaupt nicht von den 121,5 Millionen zu sprechen, nicht abwegig zu sein. Wohl hat sich mit den Jahren, den gemachten Erklärungen und der ganzen bisherigen Entwicklung, auch bei den Verhandlungen in Washington und Bonn, eine gewisse moralische Verpflichtung herausgebildet, diese Summe den kriegsgeschädigten Auslandschweizern zuzuwenden. Ist jedoch nicht durch die Volksabstimmung vom 20. Juni eine andere Lage entstanden? Hat nicht doch höchst wahrscheinlich die Mehrheit der Nein-Sager die Auffassung vertreten wollen, es sei schon sehr viel getan worden für die kriegsgeschädigten Auslandschweizer, wenn diese eine so vorzügliche Vorlage wie

die zur Abstimmung stehende nicht haben wollten, so könne man das Geld auch für anderes und vielleicht besseres verwenden, also gehöre es in die Bundeskasse? Diese Fragen sind sicher erlaubt. Es kann wohl niemand etwas dagegen einwenden, wenn der Bundesrat auf seiner seit der Abstimmung bis jetzt eingenommenen Zurückhaltung besteht und von der Verwendung der 121,5 Millionen erst dann spricht, wenn er nach eingehender Prüfung in der Lage ist zu sagen, wie nach der Volksabstimmung dieses Geld zu verwenden sei. Wenn man heute etwas sagen wollte, so könnte es m.E. nur intern geschehen, indem festgestellt würde, für die subsidiäre Deckung der in Rede stehenden Vorschüsse müssten auf jeden Fall die 121,5 Millionen haften.

Wir tun also m.E. gut, wenn wir uns nicht zu sehr mit den Möglichkeiten Deutschlands für die künftige Entschädigung der Nazischäden befassen. Wir lassen uns sonst nur auf Abwege treiben. Es sollte genügen, wenn Deutschland erklärt wird, wir würden im gegebenen Augenblick volle Entschädigung beanspruchen. Aber wir sollten die Ansprüche auf Gutmachung der erlittenen Nazischäden sehr weitgehend bevorschussen.

Genehmigen Sie, mein lieber Herr Zehnder, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

W. Stg. Rothmund

Durchschlag an Herrn Dr. Max Iklé, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung.

Durchschläge z.K.an die Herren Bundesrat Feldmann
Dr. Jezler
Fürspr.Gaudy.