



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT
DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

s.B.51.350.5.1.1. - JD/sw.

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse



Hilfe für die
Kriegsgeschädigten

Bern, den 27. März 1956.

M. Vaccard 145.
NA jedoch unter Berücksichtigung der aktuellen Finanz-
lage für die Erstellung eines Entwurfs vom 9. März 56

Ausgeteilt

und B

15. März 56

A n d e n B u n d e s r a t

*Gelbt an das Politische Departement
zum Stillengruppe
9. 4. 1956*

Finanz Ansbereicht

I. *Justiz
Politisches Stellungnahme
Finanz*

1. Am 25. März 1955 beauftragte der Bundesrat das Politische Departement, im Einvernehmen mit dem Justiz- und Polizeisowie dem Finanz- und Zolldepartement die nötigen Arbeiten zur Vorbereitung einer neuen Kriegsschäden-Vorlage an die Hand zu nehmen und dem Bundesrat entsprechende Anträge zu unterbreiten. Das Politische Departement hat seither mit den beiden andern interessierten Departementen einen Meinungsaustausch gepflogen, mit den wichtigsten Aussenposten, die mit der Kriegsschädenfrage vertraut sind, Fühlung genommen und die zuständigen privaten Organisationen angehört.
2. Am 10. Juni 1955 haben die Neue Helvetische Gesellschaft, die "Arbeitsgemeinschaft der Organisationen kriegsgeschädigter Auslandschweizer-Rückwanderer" und der "Landesverband der Vereinigungen heimgekehrter Auslandschweizer" dem Vorsteher des Politischen Departementes einen "Vorschlag zur Lösung der Kriegsschädenfrage" unterbreitet. Darnach sollen Grundzuwendungen in Form eines bescheidenen einheitlichen Prozentsatzes des individuellen Schadenbetrages (2%) und Sozialzuschläge zugesprochen werden. Beim Sozialzuschlag wären zu berücksichtigen: die Grösse des Schadens, die heutige Einkommens- und Vermögenslage im Vergleich zur früheren, das Alter und die Zukunftsaussichten des Geschädigten, die Zahl der zu unterstützenden Familienmitglieder. Die Durchführung dieses Projektes wäre einem noch zu gründenden "Solidaritätsfonds" zu übertragen.- Wesentlich scheint dem Politischen Departement zu sein, dass diese Eingabe auf einem gemeinsamen Willen der drei genannten Organisationen beruht und einen Rechtsanspruch der Kriegsgeschädigten auf Schadenersatz durch den Bund verneint. Die "Arbeitsgemeinschaft", die für die Ergreifung des Referendums verantwortlich war und noch in der Referendumskampagne schematisch die Zusprechung von Dividenden ohne Rücksicht auf die soziale Lage der Geschädigten postuliert hatte, änderte somit entscheidend ihre Auffassung. Die Eingabe enthält zwar Widersprüche und Unklarheiten; zum Teil be-



- 2 -

ruht sie auf einem mühsam erzielten Kompromiss. Immerhin ist hervorzuheben, dass die einsichtigen Mitglieder der "Arbeitsgemeinschaft" es verstanden haben, ihren Einfluss zu stärken und denjenigen der Extremisten zu bremsen. Der Bund hat ein Interesse daran, dass diese Schwergewichtsverteilung nicht wieder gestört wird.

II.

Die Schwierigkeiten, die sich einer Lösung entgegenstellen, gehen im wesentlichen auf vier Ursachen zurück.

1. Das Abstimmungsergebnis vom 20. Juni 1954 lässt sich nicht eindeutig auslegen.
2. Wir haben es mit einer gewaltigen Vielfalt von Fällen zu tun. Es ist unmöglich, sie alle auf einen Nenner zu bringen.
3. Zum Teil handelt es sich um ein psychologisches Problem. In den Kreisen der Kriegsgeschädigten herrscht teilweise eine Stimmung, die ein rasches Vorgehen des Bundes wünschenswert macht.
4. Der Bund bejaht die Pflicht, aus eigenen Mitteln den kriegsgeschädigten Schweizerbürgern zu helfen, während er die Bezahlung von Schadenersatz ablehnt. Unklar ist indessen, wie die bekannten 121,5 Millionen Franken, die über das hinausgehen, was der Bund bisher unter dem Titel Hilfeleistungen unternommen hat, zu verwenden sind. Der geschichtliche, politische und rechtliche Charakter dieses Betrages ist umstritten.

III.

1. Der Meinungs austausch mit dem Justiz- und Polizei- sowie dem Finanz- und Zolldepartement hat nicht zu einer vollständigen Einigung geführt. Dem Politischen Departement liegt daran, dem Bundesrat die Schlussfolgerungen, zu denen es vorläufig gelangt ist, zur Genehmigung zu unterbreiten. Bei der Ausarbeitung seines Vorschlages (vgl. in der Beilage Entwurf zu einem "Bundesbeschluss über eine ausserordentliche Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer und Rückwanderer") ist das Politische Departement davon ausgegangen, dass in billiger Weise Rücksicht genommen werden soll einerseits auf die Interessen des Bundes, andererseits auf die schützenswerten Begehren der Kriegsgeschädigten. Wollte das Poli-

tische Departement lediglich die Anliegen der Kriegsgeschädigten berücksichtigen, dann würde es zu einer Lösung kommen, wonach die bisherige Hilfe aus allgemeinen Bundesmitteln fortgesetzt wird, während die bekannten 121,5 Millionen Franken für Schadenersatzleistungen vorgesehen würden. Ein solcher Vorschlag wäre zwar mit der Entstehungsgeschichte der 121,5 Millionen Franken vereinbar, würde aber nach Auffassung des Politischen Departementes den allgemeinen Interessen des Bundes nicht gerecht. Der Bund muss vielmehr darnach trachten, die Globalsumme von 121,5 Millionen Franken mit dem optimalen Nutzeffekt einzusetzen, und zwar so, dass den Hilfebedürftigen wirksam geholfen wird, gleichzeitig aber mit der Leistung dieses Betrages die Zahlungen des Bundes zugunsten der Kriegsgeschädigten als abgeschlossen gelten. Damit der Bund dieses Ziel erreichen kann, schlägt das Politische Departement eine Reihe von Massnahmen vor, die es im folgenden kurz erläutern will.

2. Nach Auffassung des Politischen Departementes kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der neue Bundesbeschluss einen Aufwand von 121,5 Millionen Franken vorsehen muss. Zur Begründung dieser These genügt es, auf die Botschaft des Bundesrates vom 27. März 1953 zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über ausserordentliche Zuwendungen an kriegsgeschädigte Auslandschweizer (S. 16 ff.) hinzuweisen.

Die Denkschrift der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an das deutsche Parlament betreffend die drei am 26. August 1952 in Bonn unterzeichneten schweizerisch-deutschen Abkommen enthält unter verschiedenen Malen die Feststellung, dass der Betrag von 121,5 Millionen Franken von Deutschland zugunsten der schweizerischen Kriegsoffer zur Verfügung gestellt werden müsse. Es ist davon die Rede, dass die Schweiz diese Summe "zur Entschädigung der schweizerischen Kriegsgeschädigten verwenden wird", weswegen der Betrag kurzfristig durch Deutschland zu tilgen sei. Die Denkschrift weist im weitern auf den Zusammenhang mit dem Londoner Schuldenabkommen hin. Das Politische Departement muss die deutsche Darstellung als richtig qualifizieren. Die erwähnte Botschaft des Bundesrates und die Denkschrift Bonns widersprechen sich nicht.

Das Politische Departement ist der Ansicht, es wäre eine Ungerechtigkeit, wenn die neue Vorlage nicht von einem Betrag von 121,5 Millionen Franken ausginge. Die Summe ist im "Konkurs" des Dritten Reiches ausgehandelt worden; sie muss den schweizerischen Kriegsgeschädigten ungekürzt zukommen.

3. Die Frage, nach welchen Kriterien die Summe von 121,5 Millionen Franken verwendet werden soll, kann die Eidgenossenschaft sowohl vom völker- wie vom staatsrechtlichen Standpunkt aus gesehen frei entscheiden. In Art. 1 und 2 des Entwurfes sind die Voraussetzungen für eine Hilfestellung und das Ziel des geplanten Werkes umschrieben. Es geht - knapp ausgedrückt - darum, den hilfsbedürftigen Kriegsgeschädigten eine angemessene Existenz zu sichern.

Die Summe von 121,5 Millionen Franken scheint auf den ersten Blick hoch zu sein. Im Verhältnis zu den erlittenen Kriegsschäden und zu der Anzahl der Geschädigten ist sie indessen eher klein. Will sie der Bund wirksam einsetzen, dann wird er sie auf diejenigen Kriegsgeschädigten konzentrieren müssen, die wegen des Krieges der Hilfe bedürfen. Wollte der Bund jedem kriegsgeschädigten Auslandschweizer zu Lasten der 121,5 Millionen Franken eine Abfindung zusprechen, dann wäre diese im Durchschnitt so gering, dass eine Verzettelung der Mittel stattfände, ohne dass damit das Problem der Hilfe an die Kriegsgeschädigten irgendwie gelöst wäre. Das Politische Departement geht aber, wie schon gesagt, davon aus, dass die 121,5 Millionen Franken der letzte Betrag sein sollen, der von Bundes wegen für die schweizerischen Opfer des zweiten Weltkrieges aufgewendet wird. Obwohl seit Kriegsende schon mehr als 10 Jahre verstrichen sind, ist die Hilfe immer noch unerlässlich; sie wird sogar verstärkt werden müssen, wie Untersuchungen in den letzten Monaten klar erwiesen haben. Die sozialen Verhältnisse, in denen schweizerische Kriegsgeschädigte, namentlich in Deutschland und Frankreich, leben, sind teilweise unerfreulich. In den Oststaaten leben unsere Mitbürger zum grössten Teil in einer "misère noire" und in einer "extrême pauvreté". Wenn auch diese Feststellungen nicht verallgemeinert werden dürfen, so ergibt sich doch daraus, dass die neue Vorlage sich nicht nur mit der Entstehungsgeschichte der 121,5 Millionen Franken begründen lässt, sondern auch mit sozialen Ueberlegungen.

4. Der Entwurf (Art. 3) schafft die Möglichkeit, in denjenigen Fällen, wo eine schwere Verletzung der Menschenwürde vorgekommen ist, ausserhalb der eigentlichen Hilfe Schmerzensgelder zuzusprechen. Es handelt sich um diejenigen leider nicht seltenen Schweizerbürger, die während des Krieges das Opfer von Misshandlungen, Folterungen, Hinrichtungen, Inhaftierungen in Konzentrationslagern, Deportationen, usw. geworden sind und für die bisher von den Verursacherstaaten keine Entschädigungen erhältlich gemacht werden konnten. Eine bevorzugte Behandlung dieser gravierenden Fälle unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit ist angezeigt.

5. Artikel 7 sieht vor, dass ein Aufruf mit Verwirkungsfrist erlassen werden kann. Wenn der Bund entschlossen ist, mit der Globalabfindung von 121,5 Millionen Franken auszukommen, dann wird er notwendigerweise einen derartigen Aufruf veröffentlichen müssen. Selbstverständlich ist eine solche Publikation so zu verfassen, dass sie nicht falsche Hoffnungen auf unerfüllbare Leistungen weckt. Der Zeitpunkt des Aufrufes wird sorgfältig gewählt werden müssen. Die den Interessenten gesetzte Frist soll lange genug sein. Es ist auch möglich vorzusehen, dass z.B. diejenigen Schweizerbürger, die schon dauernd von Bundes wegen unterstützt werden, als angemeldet gelten. Die Fürsorgeaufgabe, die der Bund zugunsten der im zweiten Weltkrieg geschädigten Auslandschweizer auf sich nimmt, ist ausserordentlicher Art. Sie ist nicht von der Verfassung gedeckt. Der Bund

entlastet vor allem die Kantone, die als die eigentlichen Begünstigten bezeichnet werden dürfen. Eine solche Aufgabe ist provisorisch. Deshalb ist es folgerichtig, die rechtliche Grundlage für einen Aufruf mit Verwirkungsfrist vorzusehen.

6. Gegenüber der Organisation, die bisher auf dem Gebiete der Hilfe zugunsten der Kriegsgeschädigten galt, schlägt das Departement teilweise eine neue Regelung vor. Die Durchführung der Hilfe soll einer Kommission übertragen werden, deren Mehrheit aus Vertretern des Bundes, die Minderheit aus "weiteren Sachverständigen" zusammengesetzt wäre. Damit würde die Möglichkeit geschaffen, die Vertreter der Kriegsgeschädigten am Vollzug der Hilfe mitwirken zu lassen. Die auf diesem Gebiet seit Jahren offenbar gewordenen Schwierigkeiten lassen eine solche Mitwirkung als angezeigt erscheinen. Die Opposition gewisser Rückwandererkreise lässt sich, wenigstens zum Teil, dadurch erklären, dass diese Mitbürger mit der Eidgenossenschaft und ihren Institutionen nur in ungenügender Masse vertraut gewesen sind. Das gilt namentlich für die Deutschland-Schweizer. Infolge der nationalsozialistischen Abschnürungspolitik während etwa zehn entscheidender Jahre lebten sie in einer Atmosphäre, die von der schweizerischen grundverschieden war. Die Jugendlichen mussten nationalsozialistischen Jugendorganisationen beitreten. Schweizerische Zeitungen konnten nicht mehr nach Deutschland versandt werden. Die Betreuung der Deutschlandkolonie durch die Gesandtschaft und die Konsulate, namentlich in ideeller Hinsicht, war schwierig. Das Dritte Reich tat alles, um bei unseren Landsleuten die schweizerische Gesinnung auszumerzen. Es sind teilweise diese Umstände, die eine Assimilierung der zahlreichen Rückwanderer erschweren. Diese sprechen zudem selten ein fehlerfreies Schweizerdeutsch, was wiederum zu Spannungen in den Beziehungen mit den Inlandsschweizern führte und noch führt.

Eine Regelung, die es erlaubt, die Vertreter der Kriegsgeschädigten an der Durchführung der Hilfe mitarbeiten zu lassen, ist geeignet, das bestehende Misstrauen (ist es nicht gegenseitig?) zu mildern und darf daher politisch als wünschenswert bezeichnet werden. Selbstverständlich sollen nur positiv eingestellte, vernünftige Elemente in die Kommission gewählt werden. Die Gefahr, dass diejenigen, die private Interessen vertreten, der Kommission ihren Willen diktieren könnten, besteht nicht. Die Mehrheit stellen Vertreter des Bundes. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, ihnen Instruktionen zu erteilen und behält damit die Tätigkeit der Kommission vollständig in seiner Hand. Der Bundesrat ist auch Wahlbehörde für die ausserhalb der Verwaltung stehenden Sachverständigen. Es steht ihm frei, allfälligen Wahlvorschlägen zu entsprechen oder nicht.

Auch andere Staaten begegnen im Verhältnis zu ihren Auslandsbürgern ähnlichen Schwierigkeiten wie wir. Sozusagen überall wurden Organismen ausserhalb der ordentlichen Verwaltung geschaffen, sei es in Form von Kommissionen, von Stiftungen, von Fonds, usw.. Gewisse Staaten gehen bedeutend weiter, als der Vorschlag des Politischen Departementes es vorsieht. Oesterreich z.B. überträgt die

Hilfe zugunsten der Auslands-Oesterreicher einem besondern Fonds, der praktisch unbeschränkte Vollmachten erhält und in dem die Regierung nicht einmal vertreten ist. Bemerkenswert ist der Versuch anderer Staaten, die Auslandsbürger in öffentlich-rechtliche Organisationen einzuschalten, um die Bande zwischen diesen Staatsangehörigen und der Heimat zu stärken. Soweit das Politische Departement die ausländische Gesetzgebung überblickt, werden überall Anmeldefristen mit Verwirkungsfolge vorgesehen.

Die technische Durchführung der Hilfe an die Auslandsschweizer bleibt bei denjenigen Beamten, die bisher mit dieser Aufgabe betraut waren. Die Kommission wird nicht ständig tagen; sie trifft ihre Entscheide auf Grund der Berichte des Sekretariates. Für zahlreiche, immer wiederkehrende Fälle wird sie einen Sammelentscheid fällen. Am Beamtenstatut desjenigen, der als Beamter in die Kommission gewählt wird, ändert sich nichts. Beamte bleiben auch diejenigen, die bisher die Bundeshilfe zugunsten der Kriegsgeschädigten vollzogen haben. Die Kommission wird im übrigen ihre Arbeit vereinfachen können, indem sie Abteilungen bildet und gewisse Beschlüsse auf dem Zirkulationswege fasst.

Das Politische Departement legt Wert darauf, auf die Erfahrungen hinzuweisen, die es mit der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen und mit der Kommission für Japan-Entschädigungen gemacht hat. Zwar sind diese beiden Kommissionen beauftragt, vom Ausland erhaltene Globalabfindungen nach schadenersatzrechtlichen Grundsätzen zu verteilen, während die Kommission für die Hilfe an die Kriegsgeschädigten soziale Kriterien zu berücksichtigen hätte. Insofern sind die Tätigkeiten dieser Kommissionen verschieden. Trotzdem sind Vergleiche möglich. In der Nationalisierungs- und in der Japan-Kommission hat es sich bewährt, ausserhalb der Verwaltung stehende Sachverständige mitarbeiten zu lassen. Die Instruktion der Fälle wird von den Kommissionssekretariaten besorgt. Diese bestehen ausschliesslich aus Bundesbeamten. Andere Beamte des Bundes vertreten die Eidgenossenschaft in der Kommission selbst. An ihrem Statut wird dadurch nichts geändert.

IV.

Sofern der Bundesrat den beiliegenden Entwurf genehmigt, wird das Politische Departement den Bundesbeschluss den interessierten Organisationen vorlegen und sie einladen, sich dazu zu äussern. Erst wenn die Vernehmlassungen vorliegen, wird das Politische Departement - nach Rücksprache mit dem Justiz- und Polizei- sowie dem Finanz- und Zolldepartement - seine endgültigen Vorschläge dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreiten.

Aus diesen Gründen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n ,

er möge beschliessen:

- A. Der vorliegende Bericht und die beigeschlossenen Entwürfe (deutsch und französisch) zu einem Bundesbeschluss über eine ausserordentliche Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer und Rückwanderer werden genehmigt.
- B. Das Politische Departement wird beauftragt, die Beschlussesentwürfe den interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu unterbreiten.
- C. Das Politische Departement wird beauftragt, nach Rücksprache mit dem Justiz- und Polizei- sowie dem Finanz- und Zolldepartement sobald wie möglich dem Bundesrat einen endgültigen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über eine ausserordentliche Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer und Rückwanderer, mit der dazugehörenden Botschaft, zu unterbreiten.

Beilagen:

Entwurf zu einem Bundesbeschluss;
Projet d'arrêté fédéral.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

W. A. M. M. M.

Zum Mitbericht an das Justiz- und Polizeidepartement sowie
an das Finanz- und Zolldepartement.

Protokollauszug an das Politische Departement zum Vollzug
(in 10 Exemplaren);
an das Justiz- und Polizeidepartement sowie
an das Finanz- und Zolldepartement, zur Kenntnis.