

Kopie für Herrn Botschafter Probst

s.B.34.66.0.1. - JD/mt

3003 Bern, den 21. Mai 1973

Vertraulich



Herrn Botschafter Diez

Wiedergutmachungsforderungen
gegenüber dem Ausland

Entsprechend unserer Unterredung vom 25. April 1973 fasse ich die Lage zusammen, wie ich sie heute sehe. Die Notiz bringt nichts Neues; sie verschafft lediglich einen Ueberblick und eine Einteilung des Stoffes nach praktischen Gesichtspunkten. Die Einteilung ist fragwürdig, weil die Bestandteile, aus denen das Problem zusammengesetzt ist, miteinander verbunden sind und sich gegenseitig beeinflussen. Schon deshalb ist bei der Würdigung eines einzelnen Elementes Zurückhaltung geboten.

1. Einteilung nach geographischen Gesichtspunkten

1.1. Frankreich

Entsprechend dem vom Politischen Departement erteilten Auftrag hat die Botschaft in Paris am 2. August 1966 beim Aussenministerium eine Wiedergutmachungsforderung im Zusammenhang mit den "événements d'Algérie" eingereicht, und zwar für diejenigen Schäden, die Schweizerbürger und schwei-

- 2 -

zerische Unternehmen anlässlich der algerisch-französischen Feindseligkeiten bis zum Abschluss der "accords d'Evian" erlitten.

? Die Note vertritt Thesen, die wohl zu wenig differenziert und gerade im Verhältnis zu Frankreich nicht unbedenklich sind. Siehe dazu Notizen vom 31. Mai 1967, 2., 3., 10., 11. Oktober 1967.

Die seit 1966 durchgeführten Erkundigungen haben ergeben, dass das Aussenministerium eine Diskussion nicht von vorneherein ablehnt. Jahrelang sträubte sich das Finanzministerium, das praktisch zuständig ist, gegen eine positive Lösung und lehnte auch die vom Aussenministerium vorgeschlagene Besprechung ab. Dank einer Intervention von Generaldirektor Hay beim Directeur du Trésor war es schliesslich möglich, ein Gespräch auf dem Finanzministerium zustandezubringen (20. Februar 1973). Der Vizedirektor des Trésor erklärte sich bereit, eine knappe Dokumentation, welche die "types de cas" charakterisieren würde, zur unverbindlichen Prüfung entgegenzunehmen (Notizen vom 22. und 26. Februar 1973).

Es geht jetzt darum, solche Beispiele (die Einteilung dürfte etwa 3-4 Gruppen umfassen) zusammenzutragen und durch die Botschaft in Paris an den Vizedirektor des Trésor weiterzuleiten.

Wieweit Hoffnungen auf eine positive Lösung berechtigt sind, ist schwer zu sagen. Eine materielle Erörterung der Note vom August 1966 wird besser vermieden. Im günstigsten

s/c

- 3 -

Fall kommt eine Globallösung mit einer verhältnismässig bescheidenen Summe zustande. Die Verteilung kann recht heikle Fragen aufwerfen, unter anderem deswegen, weil die 60 Fälle zwar Schäden infolge der "événements d'Algérie" betreffen, aber rechtlich einen unterschiedlichen Wert aufweisen. Die Instruktion der Fälle ist summarisch gehalten worden, aus arbeitsökonomischen und psychologischen Gründen (Ziffer 2 und 3.6).

Für Frankreich besteht in erster Linie ein Problem innenpolitischer Natur, das noch nicht erledigt ist, dessen Lösung gewaltige Summen sowie eine komplizierte Gesetzgebung nötig macht und bei dem jede Teilregelung einen Präzedenzfall mit ungeahnten Folgen schaffen kann. Die Gesetzgebung bietet auch für uns ein Interesse, obschon Frankreich nach wie vor das "traitement national" ablehnt - eine sehr alte Streitfrage, an die nur mit Vorsicht herangegangen werden sollte. Qui s'y frotte s'y pique.

1.2. Algerien

Das "contentieux" mit Algerien ist bekanntlich kompliziert. Der Bundesrat hat das Prinzip der Globalverhandlung beschlossen. Chef der Verhandlungsdelegation ist Botschafter Frobst. Soweit das Schadenersatzproblem zur Diskussion steht, sind folgende Unterscheidungen zu treffen:

a) Sachschäden

Algerien hat unmittelbar nach dem Abschluss der Evian-Abkommen damit begonnen, eine sozialistische Wirtschaft aufzuziehen und den fremden (vor allem europäischen)

- 4 -

Einfluss auszuschalten. Es kam unter den verschiedensten Gesichtspunkten zu Eingriffen ins Privateigentum, besonders auf landwirtschaftlichem Gebiet. Die Regierung Boumédiène hat diese Politik verstärkt.

Die Schweizerbürgern und schweizerischen Unternehmen zugefügten Schäden können nicht alle auf einen Nenner zurückgeführt werden. Die Tatbestände sind vielfältig. Immerhin lassen sie sich in gewisse Gruppen einteilen. Auch der historisch-politische Hintergrund ist schwer zu erfassen und verwickelter als viele meinen.

Die algerische Haltung gegenüber den Wiedergutmachungsforderungen ist zwar ablehnend, aber nicht so leicht durchschaubar. Algerien betrachtet die Wegnahme des ausländischen Eigentums als Wiedergutmachung für die Schäden, welche die Kolonisatoren und Kapitalisten während der Abhängigkeit Algeriens von Frankreich dem algerischen Volk zugefügt haben; deshalb sei die Entschädigung der früheren Eigentümer vorerst Sache der Heimatstaaten (siehe Ziffer 4.2 und 5.3). Immerhin hat die algerische Regierung 1969 die Entgegennahme einer summarischen Dokumentation über unsere Fälle (rund 400) gutgeheissen. Ferner hat sie in einem Nationalisierungsfall (Dubois/Micronic) einen angemessenen Betrag bezahlt und transferiert. Dieser Fall kann bis zu einem gewissen Grade als Präjudiz verwendet werden. Die Algerier sind erstklassige Taktiker, geniessen das taktische Spiel, wissen ihre Interessen als beherrschte Geschäftsleute zu wahren und gehen darauf aus, die

./..

- 5 -

die Diskussion in die Länge zu ziehen, in der Hoffnung, wir würden die Schäden allmählich vergessen oder wir würden dank der Ermüdung einer billigen Lösung zustimmen. Aehnlich wie in Frankreich spielt die Furcht vor einem Präjudiz eine grosse Rolle.

Auf den Fall der Familie Borgeaud sei besonders hingewiesen. Senator Henry Borgeaud hat in Algerien politisch und wirtschaftlich eine beherrschende Rolle gespielt. Der Name Borgeaud wirkt in Algier wie ein rotes Tuch. Aus politischen Gründen empfiehlt sich die Streichung des Namens Borgeaud aus unsern Listen auch dort, wo es nicht um Doppelbürger gehen sollte.

b) Personenschäden

Im Vordergrund stehen die Fälle Julliard, Schlatter, Ruff und Baumgartner (Notiz vom 8. Februar 1969), die deswegen gravierend sind, weil die vier Schweizer schwere Folterungen erlitten. Anhaltspunkte dafür, dass sie sich strafrechtlich schuldig gemacht hätten, haben uns die Algerier nicht geliefert. Die Haft selbst, zum mindesten die Haftdauer, muss als rechtswidrig angesehen werden.

Nach vielen Bemühungen ist ein kleiner Erfolg insofern erzielt worden, als die algerischen Behörden der Expertise des von Julliard pilotierten Flugzeuges zugestimmt haben. Das Flugzeug ist heute wertlos. Es stellt sich auch in dieser Beziehung eine Schadenersatzfrage. Am Flugzeug bestehen ebenfalls amerikanische Interessen.

c) Für die Fälle a) und b) zusammen wird eine Globallösung angestrebt, und zwar in Verbindung mit Wirtschaftsverhandlungen (Öel, Gas). Die Instruktion ist aus denselben Gründen wie für Frankreich summarisch geblieben.

1.3. Marokko

Aehnlich wie in Algerien ist eine Politik im Gange, die darauf ausgeht, den ausländischen Einfluss herabzusetzen. Das gilt vor allem für die Landwirtschaft.

Wegen der Verstaatlichung der sogenannten "lots de colonisation" (ein Dutzend Fälle) führen wir seit Jahren Verhandlungen. Zunächst lehnte Marokko, wie Algerien, jede Entschädigungspflicht ab. Im Laufe der Jahre kam es aber zu einer Annäherung der Standpunkte, so dass die heute zur Diskussion stehende Globalsumme nahezu als annehmbar erscheint. Die Angelegenheit kann als entscheidungsreif angesehen werden. Offen sind allerdings intern-schweizerische Fragen, namentlich deswegen, weil Marokko Wert auf ein vertrauliches Abkommen legt und ein parlamentarisches Genehmigungsverfahren vermieden werden sollte.

Als taktische Reserve dienen Gelder der Fondation Cité suisse d'Agadir. Es geht um etwa Fr. 400'000.-, die dazu verwendet werden könnten, die Globalsumme etwas zu erhöhen oder den Transfer zu erleichtern. Präsident der Stiftung ist Domenic Carl, Verwaltungsdirektor der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft, mit dem die Koordination fortgesetzt werden kann.

Vor kurzem hat Marokko, ebenfalls auf landwirtschaftlichem Gebiet, weitere Nationalisierungen verfügt. Sie betreffen die "terres melk". Irrtum vorbehalten, haben die Marokkaner aber noch keine in schweizerischem Eigentum stehende "terre melk" tatsächlich übernommen. In einem Zeitpunkt, der sich heute nicht bestimmen lässt, werden wir auch wegen der "terres melk" Verhandlungen zu führen haben, es sei denn, ein intern-marokkanisches Verfahren führe zu annehmbaren Ergebnissen. So wie die Dinge heute liegen, ist es wohl besser, das Kapitel der "lots de colonisation" für sich allein abzuschliessen.

Kommt es zu einem Globalabkommen für die "lots de colonisation", dann ist es meines Wissens das erste dieser Art, das wir mit einem arabischen Staat abschliessen. Weder das Abkommen mit Aegypten noch dasjenige mit Tunesien sind Globalabkommen im eigentlichen Sinne.

1.4. Sowjetunion

Die Wiedergutmachungsforderung gegenüber der Sowjetunion geht in ihren Anfängen auf das Jahr 1917 zurück, umfasst eine bedeutende Zahl von Fällen und Problemen. Sie hat zu vielen Auseinandersetzungen in der schweizerischen Öffentlichkeit, namentlich im Parlament, Anlass gegeben. Sieht man von den Schäden im Zusammenhang mit der bolschewistischen Revolution ab, so verbleiben die Verluste im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg und den Nachkriegsfolgen (siehe auch Ziffer 1.5 b).

- 8 -

Die dem Parlament und den Geschädigten bei vielen Gelegenheiten abgegebenen Zusicherungen sind nur zum Teil eingehalten worden. Ins Gewicht fällt, dass während zehn Jahren nichts unternommen wurde und die ganze Angelegenheit bei uns einschief. Hängig ist noch ein Postulat Eisenring, das unerledigt ist.

Die Aussichten, zu einem positiven Ergebnis zu gelangen, sind nicht so schlecht, dass dem Bundesrat ohne weiteres vorgeschlagen werden könnte, es sei die Forderung abzuschreiben. Die Sowjetunion hat sich zu technischen Vorbesprechungen bereit erklärt. Eine erste Phase fand im Juli 1972 statt. Sie zeigte, dass die Sowjetunion versucht, eine Gegenforderung zu konstruieren, um eine Verrechnung der beiden Forderungen zu erreichen (siehe Notiz vom 26. Juli 1972 und Zusammenfassung der Moskauer Besprechungen vom 24. Juli 1972).

Wie unter Ziffer 2. noch zu zeigen sein wird, stehen arbeitsökonomische Probleme im Vordergrund. Wir haben deshalb durch die Botschaft in Moskau dem Aussenministerium eine Auswahl von 80 typischen Fällen vorlegen lassen, mit dem Ziel, herauszubekommen, ob die Sowjetunion tatsächlich Hand zu einer praktikablen Lösung bieten will oder nicht.

Ueber das Gespräch vom Juli 1972 ist nichts veröffentlicht worden; mit den Geschädigten sind wir in der letzten Zeit nicht in Verbindung getreten. Es ist alles zu vermeiden, was zu Illusionen führen könnte (Ziffer 3.6). Vorläufig müssen wir uns damit begnügen, das Aktenmaterial zu sichten und zu gruppieren (Ziffer 2.2.).

./..

1.5. Deutsche Demokratische Republik

Chronologisch gesehen, umfassen die Fälle:

- a) Schäden z.Z. des Dritten Reiches, d.h. bis 8. Mai 1945.

Die DDR scheint eine Wiedergutmachungspflicht abzulehnen, da sie sich nicht als Nachfolgerin des Deutschen Reiches betrachtet. Gegenüber der Bundesrepublik haben wir für solche Fälle grundsätzlich einen 2/3 Anspruch vertreten, was ungefähr der quantitativen Aufteilung zwischen der Bundesrepublik und der DDR entspricht. Zum Teil ist die Bundesrepublik als ganze Rechtsnachfolgerin des Deutschen Reiches angesehen worden. Zum Teil wurde darauf abgestellt, wo sich die Schäden ereignet hatten.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die DDR ihren grundsätzlichen Standpunkt mildert, besonders dann, wenn sie dazu käme, eine Gegenforderung im Zusammenhang mit den deutschen Guthaben in der Schweiz zu konstruieren. Das ganze Problem ist ausserordentlich kompliziert und berührt teilweise auch das Londoner Schuldenabkommen.

- b) Schäden nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches, aber vor der formellen Errichtung der DDR.

Es geht hauptsächlich um Verluste, die die sowjetische Besatzungsmacht verursacht hat. Praktisch stehen sie in engem Zusammenhang einerseits mit den Forderungen gegenüber der Sowjetunion und andererseits mit

c) Schäden infolge einer Anordnung der DDR.

Die von der sowjetischen Militäradministration verfügten Eingriffe in das Privateigentum sind später mehr oder weniger von der DDR übernommen worden. Dazu kommen verschiedenartige Verfügungen (die Gesetzgebung ist umfangreich), die sich auf viele Jahre erstrecken und die mehr oder weniger Verstaatlichungen gleichkommen. Im wesentlichen bestreitet die DDR den Verstaatlichungstatbestand und erklärt, es handle sich lediglich um eine treuhänderische Verwaltung, die gelte, bis die beiden Regierungen eine Lösung getroffen hätten.

Die Fälle sind verschiedenartig. Sie gehen in die Tausende, doch ist es nicht möglich, heute genauere Angaben zu liefern. Die Wirtschaftskreise in der Schweiz bekunden an der Angelegenheit ein starkes Interesse. Die Haltung der DDR-Schweizer ist schwer abzuschätzen, da wir mit ihnen keinen nennenswerten Kontakt haben.

Die Aussichten auf einen brauchbaren Abschluss lassen sich noch nicht beurteilen. Im günstigsten Fall ist mit einem langen und arbeitsintensiven Verfahren zu rechnen.

Im Dezember 1972 fand eine Experten-Gesprächsrunde statt (Notiz vom 13. Dezember 1972). Aus arbeitsökonomischen Gründen haben wir der DDR die Aufnahme von technischen Besprechungen vorgeschlagen, welche die

- 11 -

gemeinsame Festlegung eines Arbeitsplanes zum Zwecke hätten. Dies um zu vermeiden, dass auf beiden Seiten umfangreiche Vorkehren getroffen werden, die sich später als überflüssig erweisen würden. Auf unsern Vorschlag hat die DDR bis jetzt nicht geantwortet. Es ist vorauszusehen, dass die DDR versuchen wird, die Verhandlungen in die Länge zu ziehen und eine Entschädigungspflicht zu bestreiten. Sie muss voraussichtlich mit etwa 40 Staaten Wiedergutmachungsverhandlungen führen und ist in organisatorischer Beziehung überfordert.

1.6. Zaire

Die Fälle gehören verschiedenartigen Kategorien an: Verstaatlichungen oder wenigstens verstaatlichungsähnliche Tatbestände; Schäden, die anlässlich von Unruhen und Aufständen entstanden sind; Rückerstattungen von Immigrationskautionen; Mietzinse für durch zairesische Behörden besetzte Liegenschaften, usw. Prophylaktisch ist dafür Sorge zu tragen, dass die von der Regierung angeordnete Meldung des ausländischen Liegenschaftsbesitzes nicht zu einer kalten Enteignung führt. In zwei Fällen sollte der Vollzug von Gerichtsurteilen, die den Staat zu Entschädigungszahlungen verpflichten, herbeigeführt werden. In verschiedenen Fällen war festzustellen, dass ein Rechtstitel für eine Entschädigungsforderung nicht oder kaum besteht.

Vor einem Jahr hat eine Besprechung in Kinshasa stattgefunden (siehe Protokoll vom 18. Mai 1972 und Notizen vom 19. und 25. Mai 1972). Sie hatte vor allem zum Zweck dafür zu sorgen, dass die Erledigung dieser Fälle nicht im Sumpf der Zaire-Administration versinkt. Eine zweite Gesprächsrunde ist vorgesehen.

./..

1.7. Andere Länder des schwarzen Afrika

Diese Fälle (zur Hauptsache Ghana, Sambia, Sudan, Tansania, Uganda) werden vom Politischen Dienst West behandelt. Gelegentlich und von Fall zu Fall hat eine Fühlungnahme mit meinem Dienst stattgefunden. Irrtum vorbehalten, handelt es sich im ganzen gesehen nicht um zahlreiche Dossiers.

1.8. China

Die Schäden stehen im Zusammenhang mit der chinesischen Bodenreform. Ferner geht es um Personenschäden (Körperschäden, Misshandlungen, usw.). (Notiz vom 2. Februar 1973, betitelt "Entschädigungsforderungen gegenüber China".) Die Aussichten, zu einem Ergebnis zu kommen, müssen als eher schlecht beurteilt werden. Immerhin fällt auf, dass andere Staaten (Italien, Frankreich, Grossbritannien, usw.) anscheinend ihre Begehren aufrecht erhalten und neuerdings wieder vertreten. Zwischen dem chinesischen und dem schweizerischen Rechtsstandpunkt bestehen grundsätzliche Unterschiede. Möglicherweise bietet einmal China aus politischen Gründen Hand zu einer praktischen Lösung. Die Geschädigten selbst machen sich wenig Illusionen und intervenieren kaum. Unter ihnen befinden sich mehrere Missionsgesellschaften beider Konfessionen.

- 13 -

1.9. Indonesien

Wenige Fälle, wahrscheinlich ohne grosse praktische Bedeutung, wenig aussichtsreich. Siehe Notiz vom 6. Februar 1973.

1.10. Lateinamerika

Die Fälle behandelt grundsätzlich der Politische Dienst West. Im Vordergrund steht Chile, dessen Vorgehen anscheinend nicht leicht durchschaubar ist. Möglicherweise wird über kurz oder lang die Betreuung der Schweizerkolonie heikle Probleme aufwerfen, die über den eigentlichen Wiedergutmachungssektor hinausgehen. Vom Solidaritätsfonds (Ziffer 5.5) her ist mir bekannt, dass es zu Verstaatlichungen gekommen ist. Ob sie zu Wiedergutmachungsforderungen Anlass gegeben haben, entzieht sich meiner Kenntnis.

Auch in andern Staaten (z.B. Peru) kommt es immer wieder zu Vorkommnissen, die unter dem Titel des contentieux einer Prüfung wert sind.

1.11. Länder des europäischen Ostens (ohne Sowjetunion)

Siehe Ziffer 5.1.

1.12. Bundesrepublik Deutschland

a) Nazischäden: siehe Ziffer 5.3.

b) Die im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik erlassene Gesetzgebung über Wiedergutmachungsfragen ist umfangreich, gründlich und kompliziert. Die schweizerischen Ansprüche sind meines Wissens im wesentlichen abgegolten. Indessen tauchen immer wieder Fälle auf, die aus irgendeinem Grunde zu behandeln sind. Zur Hauptsache spielen das Lastenausgleichsgesetz, das Feststellungsgesetz, das Bundesentschädigungsgesetz, das Bundesversorgungsgesetz, das Krieffolgenschlussgesetz eine Rolle. Die auf dem Spiele stehenden Summen waren und sind bedeutend. Diese Gesetze spielen für uns auch nach dem Subsidiaritätsprinzip (siehe Ziffer 5.2) eine Rolle, so auch im Rahmen des schweizerisch-deutschen Ergänzungsabkommens vom 16. März 1962 zum deutschen Lastenausgleich (Ziffer 5.2). Auswirkungen können sich auch je nach dem Verlauf der Verhandlungen im Verhältnis zur DDR ergeben.

Hängig sind Fälle, die nach dem Bundesrückerstattungsgesetz zu behandeln und die unter die amerikanischen Sequesterbestimmungen gefallen sind.

1.13. Verschiedene Länder

Die mit Kuba, Tunesien und Aegypten abgeschlossenen Abkommen sind in Durchführung begriffen oder schon vollzogen. Die Fälle Kuba und Aegypten behandelt der Dienst West, den Fall Tunesien der Wirtschaftsdienst. Es handelt sich nicht um Globalabkommen im eigentlichen Sinne. Vielleicht sind in diesen Ländern noch Schäden zu behandeln, die von den getroffenen Regelungen nicht erfasst werden.

- 15 -

Mit andern Ländern kann es immer zu Entschädigungsproblemen kommen. Die Liste ist nicht vollständig.

2. Organisatorische und personelle Fragen

2.1.

Die Art, wie das Departement die Wiedergutmachungsfragen behandelt hat, ist durch ein Hin und Her charakterisiert. Diese Systemlosigkeit ist dem Bund nicht gut bekommen. 1968 hat das Departement einen neuen Beschluss gefasst und bekanntlich das der Abteilung für Politische Angelegenheiten zugewiesene Claims Office geschaffen und mir unterstellt, mit dem Zweck, die Behandlung der Wiedergutmachungsfragen, unabhängig von geographischen Gesichtspunkten, zu vereinigen. Ich habe von Anfang an Vorbehalte wegen des Personalbedarfes angemeldet. Das Personalproblem hat sich seither verschärft, zunächst wegen der algerischen Fälle, dann wegen der Forderungen gegenüber der Sowjetunion und der Anerkennung der DDR. Die Erfahrung zeigt immer wieder, dass die Behandlung der Wiedergutmachungsforderungen arbeitsintensiv ist und dass schon ein Dutzend Fälle zu zahlreichen Umtrieben, die sich auf Jahre erstrecken, führen können.

Zunächst hat das Departement eine personelle Verstärkung meines Dienstes nicht nur nicht bewilligt, sondern transferierte oder pensionierte Mitarbeiter nicht ersetzt. Ich habe aufgrund der positiven Erfahrungen bei

- 16 -

der Behandlung der Kriegs-, Japan- und Nazischäden die Anstellung von Pensionierten und die Beschäftigung von Heimarbeitern beantragt. Während längerer Zeit ebenfalls ohne Erfolg. Die Anstellung des Herrn Paul W. Otth, der bei den Kriegsschäden eine grosse praktische Erfahrung gesammelt hatte, hat das Personalamt während mehr als eines Jahres abgelehnt. Anscheinend ist der Bund der Auffassung, wir könnten die Quadratur des Zirkels lösen: einerseits im Zusammenhang mit der Anerkennung der DDR in der Öffentlichkeit, bei der Wirtschaft, dem Parlament Illusionen wecken, andererseits Tausende, ja sogar Zehntausende von Dossiers ohne personelle Verstärkung bearbeiten. Schliesslich konnte Herr Otth ab 1971 angestellt werden. Vor einem halben Jahr gelang zudem die Anstellung von Pensionierten, doch sind tatsächlich nur etwa 3-4 an der Arbeit (Ausfälle wegen Ferien, Krankheiten, Unfällen). Die Equipe ist an der Eigerstrasse untergebracht, steht unter der Leitung von Herrn Otth und befasst sich zur Hauptsache mit einer summarischen Sichtung des umfangreichen Archivmaterials, das in den Griff zu bekommen schwierig ist. Das gilt nicht nur bei den grossen Brocken Sowjetunion und DDR, sondern auch bei kleinern Mengen. Das Referenzensystem ist fragwürdig und garantiert keinen Ueberblick.

2.2.

Der künftige Personalbedarf lässt sich nur schwer abschätzen. Er hängt z.T. mit der Frage zusammen, wann es, namentlich mit der Sowjetunion und der DDR, zu konkreten Verhandlungen kommt und wie die erzielten Ergebnisse lauten werden.

ad. a. a.

Würden in naher Zukunft die Forderungen gegenüber der Sowjetunion, der DDR und Algerien abgeschrieben werden, dann verlöre das ganze Problem in quantitativer Hinsicht viel an Bedeutung. Allerdings besteht keine Gewissheit darüber, dass nicht anderswo neue Forderungen auftauchen.

Realistischer ist die Prognose, dass es zu einem bedeutenden, wenn auch unbeständigen Arbeitsaufwand kommt. Wir haben die Pflicht zu prüfen, wie die ganze Arbeit vereinfacht werden kann. Aufgrund der in den letzten Jahren gemachten Erfahrungen befürworte ich folgende Methoden, die sich bewährt haben:

- a) Schematisierung bei der Instruktion der Fälle, möglichst mit Formularen. Diese sollten, namentlich wenn es um Tausende von Fällen geht, unter Beizug von Spezialisten so ausgearbeitet werden, dass sie notfalls mit dem Computer verwertet werden können. Das System ist auch für die Verteilung einer Globalsumme wirtschaftlich. Die Verteilungsprozedur muss mit allen Mitteln beschleunigt werden, was die Gewährung einer grossen Ermessungsbezugnis auf der Grundlage der weitgehend freien Rechtsfindung (die mit Willkür nichts gemein hat) nötig macht (Ziffer 5.4).
- b) Systematisierung der Querschnittuntersuchungen, wenn viele Fälle auf dem Spiele stehen. Damit wird, wenigstens in den ersten Stadien des Verfahrens, eine Prüfung aller Dossiers vermieden. Nützlich ist die Benützung des Anfangsbuchstabens "B", der als repräsentativ gilt und ungefähr 10 % der Fälle umfasst, gleichgültig, ob die Namen dem deutschen, französischen oder italienischen

Sprachbereich angehören (Baumann, Berger, Bieri, Barbey, Blanc, Bovet, Biancone, Bernasconi, Brown-Boveri). Die so erzielten Ergebnisse lassen sich auf 100 % umrechnen.

- c) Soweit möglich, Pauschalisierungen, z.B. für Bewertungen, Schadenersatzuteilungen, Einteilung in Kategorien.

Verzicht auf starre Dogmatik; unvoreingenommene Prüfung von Lösungsmöglichkeiten ad hoc. Verzicht auf den helvetischen Perfektionismus.

- d) Einsatz einer ständigen Equipe, die über grosse praktische Erfahrungen verfügt. Personal, das alle paar Jahre oder sogar Monate ausgewechselt wird, ist zu teuer und zu gefährlich. Das gilt für alle Stufen.
- e) Bei mengenmässig bedeutenden Aktionen Einsatz von Heimarbeitern, die nach Leistung, d.h. im Stücklohn, bezahlt werden. Das System führt zu beachtlichen Erkenntnissen. Allerdings setzt es eine methodische Vorbereitung und Instruktion der Heimarbeiter und den Verzicht auf die Ungentügenden, gleich welcher Gehaltsklasse sie angehören, voraus. Am Anfang ist das System schwerfällig, leistet aber, wenn eingespielt, vorzügliche Dienste und trägt entscheidend zur raschen Abwicklung des Verteilungsverfahrens (siehe a) bei.

3. Hinweis auf einige wichtige Sachfragen

3.1.

Das Verfahren in drei Phasen (Instruktion der Fälle, Verhandlung, Verteilung) sowie die materiellen Hauptprobleme (persönliche Legitimation, sachliche Legitimation, Kausalzusammenhang, Bewertung des Schadens und des Schadenersatzes) können als bekannt vorausgesetzt werden. Das gilt nur für die Methode des Entschädigungsabkommens. Entschädigt der Schuldnerstaat den Betroffenen direkt, dann ergeben sich teilweise andere Probleme.

3.2.

Neu ist die Fülle der getroffenen Lösungen. Deren Zahl stellt alles in den Schatten, was vor dem Zweiten Weltkrieg erarbeitet und in der Literatur publiziert worden ist. Es fällt immer schwerer, allgemein gültige Kriterien zu finden. Bilaterale, multilaterale und nationale Lösungen bilden ein schwer entwirrbares Knäuel. Wir sind wie in einem Warenhaus, in dem sich jeder das aussucht, was gerade passt. Schuld daran ist das gewaltige, unüberblickbare Ausmass der Schäden, die der Weltkrieg und die seither verflossenen Jahre mit der Ausdehnung des Kommunismus, der Entkolonialisierung und der zunehmenden Staatseingriffe in aller Welt zur Folge gehabt haben.

Die getroffenen Lösungen sind nicht immer veröffentlicht worden. Dort, wo eine Publizität besteht, hat sie gelegentlich zum Zweck, die wahre Regelung zu camouflieren.

Wegen des Umfanges der Schäden und der politischen Bedeutung des Problems haben die beteiligten Regierungen, sowohl auf Gläubiger- wie auf Schuldnerseite, Hemmungen, zuviel zu veröffentlichen. Die innenpolitischen Probleme spielen bekanntlich auch bei uns eine Rolle.

Andererseits (und das zeigt die widerspruchsvolle Situation) hat die Praxis der Staaten einen derartigen Umfang angenommen, dass es notgedrungen zu vielfältigen Publikationen, die Bibliotheken füllen, gekommen ist. Es wäre aber verfehlt anzunehmen, dass die internationale Schadenersatzpraxis der letzten 25 Jahre zu einem wesentlichen Teil wissenschaftlich verarbeitet worden ist. Ähnliches gilt für die politische, wirtschaftliche und historische Behandlung dieses umfangreichen Themas. Für die Schweiz gelten ähnliche Feststellungen. Die Praxis der Kommission für Nationalisierungsentschädigungen ist meines Wissens nicht veröffentlicht worden. Dasselbe gilt für die Kriegsschadenkommission. Für die Japan- und Nazischäden-Kommissionen liegen Schlussberichte vor. Das Jahrbuch für internationales Recht hat einen Teil des von der Kommission für Japan-Entschädigungen erstatteten Berichts veröffentlicht.

3.3.

Die Fälle, die auf dem Wege der nationalen Gesetzgebung (traitement national) erledigt werden, sind bedeutend häufiger als diejenigen, die durch ein Entschädigungsabkommen eine Lösung finden. Dieses System ist insofern nachteilig, als die nationale Regelung in der Regel nicht bloss nach ersatzrechtlichen Gesichtspunkten aus-

gerichtet ist, so dass die Geschädigten vom Standpunkt des traditionellen Völkerrechts aus bald zuviel, bald zu wenig erhalten. Die Praxis ist aber derart gross, dass man sich fragen muss, ob das Quantitative nicht zu einer qualitativ massgebenden Lage führt, die heute allerdings nicht einfach zu umschreiben ist. Da die Gläubigerstaaten sich häufig mit dem Traitement national abfinden (müssen), nehmen sie in Kauf, dass ihre Angehörigen von Land zu Land ungleich behandelt werden. Das gilt auch für die Schweiz (Philippinen, Niederlande, Singapore, Grossbritannien, Belgien, Tunesien, Bundesrepublik). Im Verhältnis zum gleichen Land kann für dieselbe Schädigung je nach der persönlichen oder sachlichen Legitimation des Geschädigten bald das Traitement national bald ein bilaterales Abkommen massgebend sein.

Gegenüber diesen Nachteilen überwiegen die Vorteile der Erledigung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung. Dabei spielen arbeitsökonomische Gründe eine gewichtige Rolle. Der Gläubigerstaat (damit auch die Schweiz) braucht sich nicht mit allen Einzelfällen zu befassen und kann die Interessenten an die ausländischen Behörden verweisen. Er kann sich nur noch auf diejenigen Fälle konzentrieren, in denen ein Eingreifen sich offensichtlich aufdrängt. Immerhin setzt das System voraus, dass wir die Entwicklung der ausländischen Gesetzgebung verfolgen.

3.4.

Das Studium der ausländischen Regelungen ist auch für die Auseinandersetzungen innenpolitischer Natur nützlich (Ziffer 4). Parlamentarier und Interessenten-Organisationen

- 22 -

werfen uns immer wieder vor, unsere internen Massnahmen seien im Vergleich zu denen des Auslandes zu bescheiden. So wird etwa auf die deutsche (Lastenausgleich), französische (Rückwanderer aus Algerien) und italienische (Tunesien) Gesetzgebung hingewiesen.

Dazu ist zu bemerken, dass grundsätzlich die Lage dieser Länder anders ist als die unsrige. Es ist aber wertvoll zu wissen, was etwa die Franzosen aus Algerien zu erwarten haben und in welchem Zeitraum sie es bekommen. Unsere Lösungen sind besonderer Natur (ERG, IRG, Solidaritätsfonds, Ziffer 5.5). Können wir mit gutem Zahlenmaterial aufwarten, dann nehmen wir den Kritikern den Wind aus den Segeln.

3.5.

Bei der Prüfung der Frage, wie das Verfahren vereinfacht werden kann, spielt das Problem des Aufrufs eine gewichtige Rolle. Die von der Schweiz und vielen andern Ländern gemachten Erfahrungen sind uneinheitlich und schwer zu erfassen. Dazu folgende Hinweise (teilweise erhärtet in Diskussionen mit ausländischen Stellen):

- a. Der Augenblick des Aufrufs ist sorgfältig zu erwägen, kann aber nicht allgemein gültig festgelegt werden. Bald ist das Vorbereitungsstadium, bald die Verhandlungszeit, bald das Verteilungsverfahren der günstige Zeitpunkt. Für den Entscheid dürfen nie nur rechtliche Gründe massgebend sein. Ebenso wichtig sind politische und psychologische Ueberlegungen, ferner verhandlungstaktische Gesichtspunkte.

- b. Seinem Wesen nach sollte der Aufruf mit Verwirkungs-charakter ausgestattet sein. Die Behörden müssen aber foro interno mit der Möglichkeit von Verlängerungen rechnen oder sogar bereit sein, ohne Verlängerung verspätete Eingaben aus Billigkeitsrücksichten anzunehmen.
- c. Der Veröffentlichung ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Das Bundesblatt und einige Tageszeitungen genügen in der Regel nicht. Je weiter die Schädigung zurückliegt, desto mehr muss der Aufruf verbreitet werden.
- d. Die Anmeldefrist muss genügend lang sein. Es ist ein Irrtum anzunehmen, man gewinne mit kurzen Fristen Zeit und komme schneller ans Ziel.
- e. Der materielle Inhalt des Aufrufs steht in engstem Zusammenhang mit den soeben erwähnten Fragen. Es genügt festzuhalten, dass er schwierig zu redigieren ist.

3.6.

Der Aufruf dient zur Hauptsache der endgültigen Erledigung des Verteilungsverfahrens. Die Erfahrung zeigt, dass - vorausgesetzt, dass das Prozedere politisch und psychologisch richtig vorbereitet worden ist - die Verteilung von 90 % der Geschädigten anstandslos angenommen wird. Das heisst, dass 10 % mehr oder weniger grosse Schwierigkeiten bereiten. Ein einfaches und felddüchtiges Verfahrenskonzept ist unerlässlich. Die 10 % Schwierigen lassen sich oft

überzeugen oder überzeugen uns. Am Schluss verbleibt ein Prozent, das, wenn wir uns nicht vorgesehen haben, unverhältnismässig grosse Belastungen verursacht, ja sogar das ganze System aus den Angeln zu heben droht (Ziffer 5.4).

3.7.

Der Aufruf dient der (abschliessenden) Materialsammlung. Diese kann aber bis zu einem gewissen Grade auch auf andere Art geschehen, z.B. durch Umfragen und Korrespondenzen mit den Geschädigten. Vorsicht ist geboten, will man nicht Illusionen wecken, die sich politisch als nachteilig erweisen können. Die Formulierung sollte zwar jeden barschen Ton vermeiden, aber keinerlei Versprechen nach dem üblen Grundsatz "ut fiat aliquid" enthalten. Sätze wie "Wir werden auf Ihre Angelegenheit zurückkommen und widmen ihr unsere volle (!) Aufmerksamkeit" sind verlogen und ungeschickt. Sie können auch rechtliche Folgen haben, dann nämlich, wenn ein Aufruf mit Verwirkungsfrist erlassen wird. Der Geschädigte kann bei Nichtanmeldung geltend machen, er sei mit dem Departement in Verbindung gestanden, das versprochen habe, von sich aus auf die Sache zurückzukommen.

3.8.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat in zahlreichen Ländern, auch in der Schweiz, die Sozialversicherung eine bedeutende Ausdehnung erfahren. Wegen des brassage des populations ist die Sozialversicherung zu einem internationalen Problem geworden, sowohl in bilateraler wie auch in multilateraler Hinsicht.

- 25 -

Sie haben am 25. April die Ansicht geäußert, dass die Sozialversicherungsfragen nach wie vor von meinem Dienst behandelt werden sollten. Dazu ist zu bemerken, dass auf diesem Gebiet nicht selten für notleidende Sozialversicherungsleistungen (Renten, usw.) zu intervenieren ist. Die Interessenten sind oft dieselben wie bei eigentlichen Schadenersatzfällen. Ersatz für verlorene Renten kann oft nur auf dem Wege eines umfassenden Globalabkommens, wenn überhaupt, zustande kommen.

Die Sozialversicherungsfragen sind vielfältig und verursachen - vor allem wegen der Verhandlungen für den Abschluss von Gegenrechtsabkommen, der unaufhörlichen Entwicklung unserer wie auch der ausländischen Gesetzgebung, der Besonderheiten der freiwilligen AHV - eine erhebliche Arbeit. Es ist mir deshalb nicht möglich, der Versetzung von Herrn Paratte an die Völkerrechtsdirektion zuzustimmen.

3.9.

Allgemein gültig: die Auseinandersetzungen um Entschädigungsfragen geschehen unaufhörlich auf zwei Fronten, der äussern und der innern. Bei jedem Schritt, bei der kleinsten Empfangsbestätigung tun wir gut daran, beide Fronten im Auge zu behalten.

././.

4. Innenpolitische Fragen

In allen Gläubigerstaaten zeigen sich auf der innenpolitischen Front dieselben Probleme.

4.1. Das Verhältnis zu den eidgenössischen Räten

Seit 1914 hat sich das Parlament immer wieder mit Wiedergutmachungsforderungen gegenüber dem Ausland befasst. Die dem Parlament zu erteilenden Antworten erheischen ein aussergewöhnlich sorgfältiges Vorgehen. Wie ein roter Faden ziehen sich durch die parlamentarischen Debatten folgende Gedankengänge:

- a) Das Parlament wünscht, dass der Bundesrat mit Nachdruck Schadenersatz bei den verantwortlichen Staaten geltend macht, gleichgültig, ob die Betroffenen natürliche oder juristische Personen sind. Der Bundesrat hat immer wieder entsprechende Zusicherungen abgegeben.
- b) Gelegentlich steht im Parlament die Frage zur Diskussion, ob die Bundeskasse für die Geschädigten nicht in Vorschuss treten oder ob sie nicht allenfalls Schadenersatz leisten könne. Der Bundesrat hat stets erklärt, die Eidgenossenschaft sei für Schäden, die auf ausländischem Boden von ausländischen Behörden verursacht werden, nicht verantwortlich; dagegen sei der Bund in Notfällen zur Gewährung einer nach sozialen Kriterien ausgerichteten Hilfe bereit. Diese Haltung hat das Parlament gutgeheissen. Dabei sollte

es bleiben. Bröckelt die bisher eingenommene politische Haltung ab, dann sind die Folgen für die Bundeskasse unabsehbar. Zudem werden die Verhandlungen erschwert, weil die Schuldnerstaaten (z.B. Algerien) nichts sehnlicher wünschen, als dass der Gläubigerstaat seine Geschädigten abfindet; die Rückzahlung eines allfälligen "Vorschusses" würde ad infinitum verschoben.

Die Leistungen von Schadenersatz aus der Bundeskasse würden übrigens zu stossenden Ergebnissen führen. Auch diejenigen, die es keinesfalls nötig haben, würden nach dem Schadenersatzprinzip zu Lasten der Steuerzahler etwas erhalten, und "Vorschuss" gäbe es nur dort, wo nach Völkerrecht etwas zu erwarten wäre - eine fragwürdige Unterscheidung.

4.2. Das Verhältnis zu privaten Organisationen in der Schweiz

- a) Die Auslandschweizerkommission der Neuen Helvetischen Gesellschaft (Präsident: Ständerat Guisan) kann als das Sprachrohr der Auslandschweizer gelten. Entsprechend den Zusicherungen, die der Bundesrat mehrmals abgegeben hat, ist die ASK in ein Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen, wenn es um die Regelung von Fragen geht, die die Auslandschweizer oder wesentliche Gruppen unter ihnen berühren. Das gilt auch für Schadenersatzverhandlungen mit dem Ausland, insbesondere mit der DDR. In welcher Form die Konsultation zu geschehen hat, lässt sich allgemein gültig nicht sagen. Eventuell kann auch das Auslandschweizersekretariat befragt werden.

- b) Der Vorort und die Bankiervereinigung bekunden ein starkes Interesse an den Wiedergutmachungsverhandlungen mit der DDR. Wir haben sie anfangs dieses Jahres eingehend orientiert. Leider sind Vorort und Bankiervereinigung vorgeprellt und haben mit einem Formular bei ihren Mitgliedern und Sektionen eine Umfrage gestartet. Dieses Formular ist nicht überzeugend, kann bei den Interessenten falsche Hoffnungen wecken und wird im besten Fall zu nur teilweise brauchbaren Schlüssen führen. Die Ergebnisse sind auch deswegen fragwürdig, weil die beiden Verbände nicht alle Gläubiger vertreten und wir den Prozentsatz der von den Bankiers und vom Vorort erfassten Geschädigten im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen gar nicht kennen. Die Umfrage kann deshalb auch nicht als brauchbare Querschnittoperation (siehe Ziffer 2 b) angesehen werden. Wie nicht anders zu erwarten war, beziehen sich gewisse Geschädigte auf den Fragebogen des Vorortes und der Bankiervereinigung und nehmen an, wir hätten der Umfrage zugestimmt.

?!
!

MH und Pro
haben zugestimmt.

Für die Konsultation des Vorortes und der Bankiervereinigung gilt dasselbe wie unter a).

- c) Ebenfalls an den DDR-Verhandlungen ist die Vereinigung der schweizerischen Unternehmen in Deutschland interessiert.
- d) Die "Association des Suisses spoliés d'Algérie et d'outre-mer" (ASSAOM) betrifft vor allem die Rückwanderer aus Algerien, ferner einige Geschädigte aus Marokko, Zaire, usw. Die Vereinigung ist nicht gerade

glänzend organisiert, doch ist sie recht aktiv. Rechtsberater ist Me Roger Canonica, Genf, der sich nicht besonders exponiert, möglicherweise auch deswegen, weil die Vereinigung finanziell nicht auf Rosen gebettet ist. Präsident ist Herr Kurt Spörri, Genf, der sich für seine Vereinigung stark einsetzt und mit dem aber nicht immer leicht auszukommen ist. Die ASSAOM verfügt über Hilfe bei Parlamentariern. Nach wie vor ist wegen Algerien eine Petition der ASSAOM hängig, für die sich auch Ständerat Guisan interessiert.

Die ASSAOM ist einem europäischen Verband von Rückwanderern (Sitz in Paris) angeschlossen - eine etwas unglückliche Mitgliedschaft, weil der schweizerische Fall nicht auf eine Stufe mit demjenigen Frankreichs gesetzt werden sollte. Es ist fraglich, ob der europäische Verband noch eine grosse Rolle spielen wird.

5. Institutionelle Fragen

5.1. Kommission für Nationalisierungsentschädigungen (KNE)

Am 16. Dezember 1968 hat der Bundesrat beschlossen, von einer Neuwahl der KNE bis auf weiteres abzusehen und die Durchführung des Zusatzabkommens mit Polen vom 26. Juni 1964 dem Politischen Departement zu übertragen. In den

- 30 -

Motiven heisst es u.a., ein besonderer Dienstzweig der Abteilung für politische Angelegenheiten befasste sich übrigens mit Entschädigungsproblemen.

Irrtum vorbehalten, ist mir dieser Bundesratsbeschluss erst vor etwa einem Monat zur Kenntnis gebracht worden. Ich habe schon anfangs 1968, bei der Errichtung des Claims Office, darauf aufmerksam gemacht, dass ich mich mit KNE-Fragen nicht abgeben könne, vor allem aus Personalgründen. Soweit ich orientiert bin, hat Herr Georges Jenni in den letzten Jahren das Sekretariat der Kommission betreut und die Briefe der Kommission unterschrieben. Präsident der Kommission ist Botschafter Bindschedler. Herr Jenni ist vor kurzem pensioniert worden.

Mein Dienst hat lediglich Fragen beantwortet, welche die Nichtanrechenbarkeit von Lastenausgleichsleistungen auf Zuwendungen der Kriegsschadenkommission oder auf Entschädigungen der KNE betrafen (Ziffer 1.12 und 5.2).

Ein Fall bedarf der Behandlung (Ref. S.KNE.Tschechoslowakei. II.A.9.Siklosy gesch. Hofer, geb. Zichy, Lüssi; siehe Brief von Vladimir Graf Zichy vom 11. Mai 1973).

5.2. Kommission für die Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer

Die Kommission hatte die sog. Washingtoner-Millionen zu verteilen und die Quadratur des Zirkels zu lösen, weil der Charakter der Washingtoner-Millionen umstritten war.

- 31 -

Die Angelegenheit hat bekanntlich zu heftigen und langwierigen Auseinandersetzungen im Parlament und in der Öffentlichkeit Anlass gegeben. Ähnlich wie die KNE hat auch die Kriegsschadenkommission ihre Arbeiten praktisch abgeschlossen. Formell ist sie aber noch im Amt und bleibt zuständig. Die Kommission erwartet für die nächste Zeit die Uebernahme ihres Tätigkeitsbereiches durch die Claims commission (Ziffer 5.4). Sie verfügt noch über eine gewisse Kreditreserve, die dann eine Rolle spielen kann, wenn dank der Aufnahme der Beziehungen mit der DDR die Betreuung der DDR-Schweizer greifbarere Formen annimmt. Bis jetzt hat man sich auf diesem Gebiet mit behelfsmässigen Lösungen begnügt.

Es ist eine offene Frage, ob und wieweit DDR-Schweizer noch Ansprüche an die Kriegsschadenkommission richten werden. Je nach dem Ergebnis der Verhandlungen mit der DDR können sich schwierige Fragen der Abgrenzung zwischen den Leistungen der Kriegsschadenkommission und Leistungen aus einem Globalabkommen mit der DDR ergeben. Die Kriegsschadenkommission hat immer das Subsidiaritätsprinzip aufrecht erhalten, das allein eine vernünftige Praxis und eine Schonung der Bundeskasse gewährleistet (Ziffer 1.12). Analoge Fragen können sich auf dem Gebiet der Nazischäden ergeben.

e/ee

5.3. Kommission für Vorauszahlungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung

Diese Kommission hat ihre Tätigkeit abgeschlossen. Die zweite Phase war das Verteilungsverfahren für die von der Bundesrepublik bezahlte Globalsumme von DM 10 Mio. Die Verteilung dieses Betrages ist bis auf einen unbedeutenden Rest, der wohl von der Bundeskasse vereinnahmt werden könnte, abgeschlossen.

Nazischäden gehören auch in den Bereich unserer Wiedergutmachungsforderungen gegenüber der DDR (Ziffer 1.5 a). Wie bei der Kriegsschadenkommission können sich Abgrenzungsfragen ergeben. Diese Abgrenzungen spielen aber noch eine bedeutende Rolle im Verhältnis zur Gesetzgebung der Bundesrepublik, die je nach dem Wohnsitzkriterium und den massgebenden Stichtagen anwendbar war. Man hat es je nach Fall mit drei Rechtskreisen zu tun: Abkommen mit der Bundesrepublik, Gesetzgebung der Bundesrepublik, Ansprüche gegenüber der DDR. Es ist zu vermeiden, dass derselbe Ansprecher für denselben Schaden verschiedene Kassen in Anspruch nimmt.

Leider haben Vorort und Bankiervereinigung in ihre Formularenquete (Ziffer 3.2, b) auch die Nazischäden einbezogen und damit ein Problem sichtbar gemacht, von dem nicht unbedingt feststeht, dass es im Fall der DDR ins Gewicht fällt.

5.4. Die sog. Claims Commission

Es sei verwiesen auf meinen Bericht vom 14. Januar 1971, der an alle mitinteressierten Dienste des Departementes ging; ferner auf Ihre Notiz vom 20. Juli 1972.

Die Entwürfe zu einem Bundesgesetz sind im wesentlichen bereinigt und wurden auch schon mit der Justizabteilung besprochen. Vorgesehen ist nun die Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss von Entschädigungsabkommen bis zu einer Globalsumme von Fr. 20 Mio. Das Gesetz ist im übrigen aus drei Gründen nötig:

- a) Das Parlament wünscht eine Zusammenlegung der bisher tätig gewesenen Kommissionen und die Einsetzung einer einzigen Kommission für die Zukunft.
- b) Das Gesetz über das Verwaltungsverfahren hat in prozessualer Hinsicht eine neue Lage geschaffen, die mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden ist.
- c) Die Erfahrung zeigt, dass es immer schwieriger wird, Globalabkommen abzuschliessen, wenn wir sie dem Parlament unterbreiten und damit einer grossen Publizität aussetzen müssen.
- d) Eine ständige Kommission gewährleistet am ehesten einen Ueberblick über die ganze Praxis.

5.5. Solidaritätsfonds der Auslandschweizer

Genossenschaft nach schweizerischem Recht, gegründet 1958, im Genuss einer Bundesgarantie seit 1962. Sie hat zum Zweck, den Auslandschweizern die Aeufnung eines Sparguthabens in der Schweiz zu gestatten und ihnen einen Rechtsanspruch auf eine Pauschalentschädigung zu gewähren für den Fall, dass sie die Existenz wegen politischer und wirtschaftlicher Zwangsmassnahmen (Krieg, Bürgerkrieg, Unruhen, Verfolgungen, Nationalisierungen, usw.) verlieren. Das Pauschalisierungssystem vereinfacht das Verfahren und vermeidet endlose Diskussionen über die Schadenbewertung.

Der Fonds ist ein wesentliches Instrument nicht nur der Auslandschweizerpolitik, sondern auch der Politik des Bundes in internationalen Entschädigungsfragen (Ziffer 4.1). Aus folgenden Gründen:

- a) Der Fonds liegt ebenso im Interesse des Bundes wie in demjenigen der Auslandschweizer. Dem Auslandschweizer wird eine Selbsthilfemassnahme offeriert, die zumutbar ist. Ergreift er sie nicht, dann muss er die Folgen tragen. Der Bund hat in den Auseinandersetzungen mit den Geschädigten eine taktisch günstigere Lage (Ziffer 4).
- b) Der Bund kann festhalten, er habe durch die Garantie das Optimum getan. Die Frage einer eigentlichen Entschädigung aus der Bundeskasse stellt sich dann nicht - vorausgesetzt allerdings, dass sämtliche Bundesstellen mit ihren Aeusserungen bei der Stange bleiben.
- c) Gegenüber dem Ausland kann der Bund nach wie vor erklären, dass er aus der Bundeskasse keinerlei Entschädigungen bezahlt, auch dann nicht, wenn es sich

um völkerrechtlich relevante Verluste handelt. Beim Fonds hat man es mit einer Selbsthilfeorganisation zu tun.

Die Entwicklung des Fonds wird voraussichtlich in nächster Zeit zu einem gewissen Ausbau führen. Vorgesehen ist eine gewisse Abstufung der Risikokategorien und, parallel dazu, eine abgestufte Verzinsung der Beiträge. Die Verzinsung des Genossenschafterguthabens wird nicht der Verrechnungssteuer unterliegen, so dass auf diesem Wege das leidige Verrechnungssteuerproblem entschärft werden kann, ohne dass der Bund an seiner grundsätzlichen Haltung rütteln muss.

Der Fonds steht genau an der Nahtstelle, die die interne mit der externen Seite des Wiedergutmachungsproblems verbindet.

Sie haben den Wunsch geäußert, dass - trotz der Uebertragung der Wiedergutmachungsfragen auf die Völkerrechtsdirektion - mein Dienst sich weiterhin mit dem Solidaritätsfonds befasst. Ich gehe dabei davon aus, dass an der politischen Haltung in Wiedergutmachungsfragen nichts geändert wird. Die kleinste Abweichung kann ungeahnte Auswirkungen haben und sich u.a. auf den Fonds auswirken. Man kann die Elemente des ganzen Problems nicht losgelöst voneinander betrachten. Wir müssen danach trachten zu vermeiden, dass unendliche und unerquickliche Diskussionen aufkommen, die schliesslich zu Lasten des Bundes auszu-gehen drohen.

(Jaccard)