



EIDGENOSSISCHES FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES ET DES DOUANES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE E DELLE DOGANE

Bern, den 22. Februar 1949.

An den Bundesrat.

Im Ausland zum Nachteil von Schweizern eingetretene Kriegsschäden.

Am 13. Juni 1947 beauftragte der Bundesrat das Finanz- und Zolldepartement, einen Bericht zur Frage der Kriegsschäden von Schweizern im Ausland vorzulegen. Dieser vom 9. August 1947 datierte Bericht des Finanzdepartements wurde vom Bundesrat nicht abschliessend behandelt. Nachdem unterdessen das Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission eingesetzt hat, die sich u.a. auch mit der Kriegsschädenfrage befasst, halten wir es für unerlässlich, dass der Bundesrat in den Grundzügen zu dieser Frage nun Stellung nimmt. Anders ist es den Vertretern der verschiedenen Departemente der Bundesverwaltung, die von dieser Kommission beigezogen werden, kaum möglich, sich zu den aufgeworfenen Fragenproblemen überhaupt zu äussern, und es besteht die Gefahr, dass trotzdem aus ihrer Anwesenheit geschlossen wird, die Bundesvertreter würden die Anträge der Kommission billigen. Wir möchten deshalb im folgenden nach dem heutigen Stand der Dinge über das Problem berichten und Ihnen einige Anträge zur grundsätzlichen Stellungnahme unterbreiten.

I.

Das Politische Departement hat auf 31. Dezember 1948 eine Statistik über die von den Schweizern im Ausland erlittenen Kriegsschäden zusammengestellt. Danach wurden 21'131 Schäden mit einem Schadensbetrag von rund 2,6 Milliarden Schweizerfranken gemeldet.



Durch fremde Staaten wurden bisher nur rund 53 Millionen Franken Schadenersatz geleistet. Eine gewisse Zurückhaltung bei der Bewertung dieser Statistik erscheint aus verschiedenen Gründen angezeigt. Einmal mussten die Schäden im Interesse einer einheitlichen Regelung für alle Länder auf Grund der Wechselkurse aus dem Jahre 1939 umgerechnet werden. Ferner umfasst die Zusammenstellung nur die Mobiliar- und Immobilien-Verluste, während die Clearingschäden, die Nationalisierungs- und Enteignungsschäden nicht in die Statistik einbezogen worden sind. Ausserdem war das Politische Departement gezwungen, die Meldungen zusammenzustellen, ohne sie auf ihre materielle Richtigkeit hin prüfen zu können.

Aus der Aufteilung der Gesamtstatistik in die Rückwanderer-, Auslandschweizer- und Inlandschweizer-Schäden ergibt sich sodann, dass die erste Kategorie Schäden von rund 567 Millionen, die zweite Kategorie rund 1'540 Millionen, die dritte Kategorie rund 469 Millionen Franken erlitten hat. Die Rückwanderer- und Auslandschweizerschäden machen somit rund 82 % des Gesamtschadenbetrages aus.

Aus Kreisen der Interessierten wurde gegenüber dem Bunde der Vorwurf erhoben, er habe sie für diese Kriegsschäden nicht entschädigt, obschon er dazu verpflichtet gewesen wäre. Der Bundesrat hat indessen bereits früher festgestellt, dass eine Rechtspflicht zur Wiedergutmachung solcher Schäden nicht bestehe. Der Bundesrat hat diesen Standpunkt schon in seiner Botschaft vom 23. August 1921 über Darlehensgewährung an schweizerische Grundbesitzer in den vom Krieg verwüsteten Ländern abgelehnt, und die eidg. Räte haben diese Auffassung geteilt. In seiner Botschaft vom 10. Mai 1946 über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer hat sich der Bundesrat erneut zur Frage eines Rechtsanspruches auf Ersatzleistungen durch die Heimat ausgesprochen und festgestellt, dass er auch jetzt einen solchen Anspruch der Auslandschweizer nicht zu anerkennen



vermöge. Gleichzeitig hat er aber seine Bereitschaft erklärt, die bisher unternommenen Schritte, von den fremden Staaten Ersatz wenigstens im Sinne einer Gleichstellung mit den Angehörigen der betreffenden Länder zu erlangen, trotz den bestehenden Schwierigkeiten rechtlicher und praktischer Natur fortzusetzen. Heute können nach dem Bericht des Politischen Departementes jedoch die kriegsgeschädigten Schweizer lediglich in England, Holland und auf den Philippinen auf Grund von Gegenrechts-Vereinbarungen Wiedergutmachungs-Leistungen beziehen; in allen übrigen Staaten erhalten schweizerische Kriegsgeschädigte keine Vergütungen. Nachdem vor allem gewisse Kreise der rückgewanderten Auslandschweizer die Meinung vertraten, dass ihnen ein Rechtsanspruch auf Ersatzleistungen durch die Heimat zukomme, hat der Vorsteher des Politischen Departements in seinem Referat vom 15. April 1948 vor der konsultativen Expertenkommission für Auslandschweizerfragen und vor Vertretern der verschiedenen Auslandschweizer-Organisationen die bisher vom Gesamtbundesrat und den eidg. Räten vertretene Auffassung über die Wiedergutmachungsbegehren nochmals dargelegt. Soweit uns bekannt ist, wird diese eindeutige Stellungnahme von Seiten der interessierten Organisationen nicht mehr angefochten.

## II.

Der Entwurf zur Botschaft des Bundesrates vom 14. Juni 1946 über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Abkommens enthielt einen besondern Abschnitt über die Verwendung des dem Bunde zustehenden Anteils an den deutschen Guthaben in der Schweiz. Dieser Abschnitt wurde auf Antrag unseres Departements im Bundesrat gestrichen und durch den Satz ersetzt:

"Die Verwendung des schweizerischen Anteils am Liquidationserlös der deutschen Guthaben wirft eine Reihe schwieriger Probleme auf. Sobald diese abgeklärt sind, wird der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht und Antrag stellen."



Leider blieb aber aus Vorsehen der Bundeskanzlei im vorausgehenden Text folgender Passus bestehen, der ebenfalls hätte gestrichen werden müssen:

"Die schliesslich getroffene Lösung, wonach die den Deutschen in Deutschland gehörenden, in der Schweiz liegenden Vermögenswerte zur Hälfte den schweizerischen Opfern des Krieges und zur andern Hälfte dem Wiederaufbau Europas und namentlich auch der Ernährung notleidender Bevölkerungen, auch der deutschen, zugute kommen sollen, entspricht unserer Auffassung nach durchaus den Verhältnissen und der Billigkeit."

Diese Ausführungen in der Botschaft stehen in einem gewissen Gegensatz zu Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 27. Juni 1946, wonach die Frage der Verwendung des Schweizeranteils am Liquidationserlös einem besondern Beschluss der Bundesversammlung vorbehalten bleibt. Sie begründen aber trotzdem ein gewisses Engagement des Bundesrates in dieser Richtung.

Namentlich die Rückwanderer-Organisationen stützen sich immer wieder auf diese Stelle der bundesrätlichen Botschaft zum Washingtoner Abkommen. In einer Eingabe vom 15. April 1948 durch alle Vertreter der Betroffenen an Ihre Behörde wurde denn auch der Antrag gestellt, "dass der volle Anteil am Liquidationserlös der deutschen Werte laut Washingtoner Abkommen für die Wiedergutmachung von Schäden verwendet wird, die Schweizer durch direkte oder indirekte Folgen des Krieges erlitten haben. Davon werden nicht berührt eventuelle Ansprüche der Kriegsgeschädigten gegenüber Drittländern. Wir beantragen, dass unbeschadet der Fixierung des Verrechnungskurses durch die Alliierten, die Frage der Verwendung des schweizerischen Anteils gelöst, die Liquidation durchgeführt und die anerkannten Ansprüche der Geschädigten von schweizerischer Seite bevorschusst werden."



Nach der ganzen Vorgeschichte scheint es uns gegeben, dass der Bundesrat sich wohl grundsätzlich bereit erklären muss, er werde den eidg. Räten zu gegebener Zeit beantragen, den Anteil der Schweiz am Liquidationserlös tatsächlich für die schweizerischen Opfer des Krieges zu verwenden. Dagegen muss er sich u.E. unbedingt auf den Standpunkt stellen, dass diese Gelder nur nach sozialen Gesichtspunkten und nicht etwa im Sinne von Abschlagszahlungen an die tatsächlich erlittenen Schäden verwendet werden dürfen. Ein derartiger Grundsatz drängt sich auf, weil eine Verteilung der Gelder nach Massgabe der erlittenen Schäden zu einer unzweckmässigen Zersplitterung der Mittel führen würde. In der Tat ist die für die Geschädigten zu verwendende Summe im Verhältnis zum Total der Verluste bescheiden und mit der Ausrichtung einer Kopfquote könnte den Umständen des Einzelfalles zu wenig Rechnung getragen werden. Ausserdem wäre die Ueberprüfung der Schadensmeldungen der Betroffenen mit grossen Kosten verbunden, wenn sie nicht überhaupt praktisch als undurchführbar anzusehen ist. Trotzdem wir uns bewusst sind, dass die Liquidation der deutschen Vermögenswerte wegen der fehlenden Uebereinstimmung bezüglich des Umrechnungskurses Schweizerfranken - Reichsmark noch nicht begonnen werden konnte, halten wir es für notwendig, dass der Bundesrat seine grundsätzliche Haltung nunmehr festlege. Dies ist deswegen auch erforderlich, weil gegenüber der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen die Vertreter der direkt interessierten Departemente sich an eine einheitliche Instruktion sollen halten können.

Wenn das Finanz- und Zolldepartement heute grundsätzlich bereit ist, den eventuellen Anteil der Schweiz am Liquidationserlös aus dem Abkommen von Washington den schweizerischen Kriegsgeschädigten zukommen zu lassen und eine solche Lösung vor den eidg. Räten zu vertreten, dann geschieht dies deswegen, weil eine völlige Missachtung der bedauerlichen Lage vieler Kriegsgeschädigter seitens des Bundes nicht angängig erscheint.



III.

Die bisherigen Aufwendungen des Bundes für die Auslandschweizer belaufen sich seit Ausbruch des zweiten Weltkrieges auf rund 126 Millionen Franken; mit der Ausschöpfung des 75-Millionen-Kredites in den nächsten Jahren werden es total 153 Millionen Franken sein. Das Finanz- und Zolldepartement hat sich schon in seinem Schreiben vom 20. Mai 1948 an das Justiz- und Polizeidepartement auf den Standpunkt gestellt, dass in erster Linie diese Aufwendungen durch den Erlös der Schweiz aus ihrem Liquidationsanteil abgegolten werden müssen. Es könnte sich auch jetzt nicht damit einverstanden erklären, den eventuellen Liquidationserlös voll den kriegsgeschädigten Auslandschweizern für zukünftige Aktionen zukommen zu lassen, während die Eidgenossenschaft einmal die gesamten bisherigen Aufwendungen und sodann den Verlust aus der Abschreibung der schweizerischen Guthaben bei der Verrechnungskasse in Berlin tragen müsste. Im Sinne eines weitgehenden Entgegenkommens gegenüber den schweizerischen Kriegsoptionern schiene es uns vertretbar, nur 50 % des Liquidationserlöses auf die bisherigen Leistungen anzurechnen, während die andern 50 % für weitere Hilfsmassnahmen zugunsten der Kriegsgeschädigten Verwendung finden sollen. Einem weiter gehenden Verzicht auf die Priorität der bisherigen Aufwendungen könnte das Finanz- und Zolldepartement indessen nicht zustimmen. Der Bundesrat wird sich auch das Recht vorbehalten müssen, in einem späteren Zeitpunkt über die allfällige Pflicht zur Rückzahlung der auf Grund dieser Lösung erbrachten Leistungen zu beschliessen. Nach Auskunft der Schweizerischen Verrechnungsstelle wird der Erlös aus der Liquidation der deutschen Guthaben in der Schweiz schlussendlich rund 390 Millionen Franken betragen, so dass der schweizerische Anteil 195 Millionen Franken ausmachen wird. Davon kommen jedoch gemäss Abkommen von Washington die gesamten Kosten der Durchführung dieses Abkommens und der Sperremassnahmen der Verrechnungsstelle in Abzug, so dass schliesslich der Nettoerlös rund 180 Millionen Franken nicht überschreiten dürfte. Daraus ergibt sich schon jetzt, dass die Aufwendungen des Bundes für die bisherigen Hilfsmassnahmen keinesfalls voll gedeckt werden können.



-7-

IV.

Nachdem bis zum heutigen Zeitpunkt in der Frage des Umrechnungskurses Schweizerfranken - Reichsmark mit den Alliierten keine Einigung erzielt werden konnte, harrt das Abkommen von Washington nach wie vor der Durchführung. Unseres Wissens ist noch un-  
abgeklärt, wann mit der eigentlichen Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz begonnen werden kann. Trotzdem hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 20. April 1948 beschlos-  
sen, den Alliierten einen Vorschuss in der Höhe von 20 Millionen Franken auf ihren Anteil am Liquidationserlös zu gewähren. Dieser ist von den Alliierten gemäss Ziffer V der Beilage zum Ab-  
kommen von Washington gefordert und verwendet worden.

Die Rückwanderer-Organisationen erheben nun ebenfalls Anspruch auf vorschussweise zur Verfügung zu stellende Mittel, mit denen sie eine Soforthilfe durchführen wollen. Die begutachtende Ex-  
pertenkommission für Auslandschweizerfragen hat in ihren letz-  
ten Sitzungen namentlich das Projekt einer grosszügigen Darle-  
hengewährung geprüft, das nach ihrer Auffassung zur Zeit die  
beste Zwischenlösung darstelle und mit welchem den dringendsten  
Bedürfnissen nachzukommen sei.

Anlässlich der Beschlussfassung über das Vorschussbegehren der Alliierten ist von Seiten des Finanz- und Zolldepartementes auch die Frage einer Vorschussgewährung an die geschädigten Ausland-  
schweizer aufgeworfen worden (Protokollauszug zum BRB vom 20.  
April 1948, Seite 7). Wir haben feststellen müssen, dass die  
Rechtslage hier eine andere sei, weil der Anspruch der Alliierten auf die eine Hälfte des Liquidationserlöses und der Verwen-  
dungszweck im Abkommen von Washington festgesetzt sei und weil  
auch eine Vorschussgewährung von Seiten der Schweiz sowie die  
Zweckbestimmung eines Vorschusses geregelt ist. Wir haben auch  
bei der erwähnten Gelegenheit darauf aufmerksam gemacht, dass  
die eidg. Räte gemäss BB vom 27. Juni 1946 über die Verwendung



des aus der Liquidation sich ergebenden Anteils der Schweiz auf Antrag des Bundesrates zu beschliessen haben werden. Eine Rechtsgrundlage für Vorschüsse auf diesen Anteil sei daher nicht vorhanden; aus Gründen psychologischer und politischer Natur erscheine es jedoch, namentlich wenn dem Vorschussbegehren der Alliierten entsprochen werde, als geboten, jetzt schon abzuklären, welche Anträge der Bundesrat den eidg. Räten über die Verwendung des schweizerischen Anteils aus dem Liquidationserlös zu unterbreiten gedenke. Nach Auffassung des Finanz- und Zolldepartements müsste auch die Frage eines eventuellen Vorschusses zugunsten der kriegsgeschädigten Auslandschweizer der Bundesversammlung unterbreitet werden. Ein solcher Vorschuss kann unseres Erachtens den interessierten Rückwanderer-Organisationen nicht tel quel in Aussicht gestellt werden. Wir betrachten es vielmehr als richtig, wenn an diese Möglichkeit die Bedingung geknüpft wird, dass der Bundesrat erst dann Stellung nehmen kann, wenn von Seiten der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen, in der die interessierten Verbände Mitspracherecht geniessen, ein konkreter Plan über Hilfsmassnahmen auf Grund eines solchen Vorschusses vorliegt, der die Billigung Ihrer Behörde gefunden hat. Schliesslich scheint es uns unbedingt erforderlich, dass auch weitere Leistungen nur nach sozialen Gesichtspunkten ausgerichtet werden. Es muss jeder Anschein vermieden werden, als ob die Eidgenossenschaft in der Lage und willens wäre, von den Auslandschweizern erlittene Kriegsschäden teilweise oder im einzelnen Fall gänzlich zu decken, nachdem der Bund eine Rechtspflicht hiezu nicht anerkennen kann.

#### V.

Nachdem der Unterausschuss I der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen bereits am 25. Februar zu einer nächsten Sitzung zusammentritt, um u.a. auch die Frage der Darlehensgewährung im weiteren Ausmass an Auslandschweizer zu behandeln, betrachten wir es als erwünscht, dass die an dieser Sitzung



teilnehmenden Vertreter des Bundes bereits ihre Marschrichtung kennen. Hinsichtlich der Publizität des Beschlusses glauben wir, dass er der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen bekanntgegeben werden sollte. Dadurch wird der Kommission Gelegenheit gegeben, wirklich konstruktiv an der Lösung der hängigen Fragen mitzuarbeiten.

Wir beehren uns, Ihnen die Genehmigung der nachfolgenden Feststellungen zu

b e a n t r a g e n :

1. Der Bund anerkennt keine Rechtspflicht, im Ausland von Schweizerbürgern erlittene Kriegsschäden (inkl. Devisenschäden) ganz oder teilweise aus schweizerischen Mitteln zu ersetzen.
2. Der Anteil der Schweiz am Liquidationserlös aus dem Abkommen von Washington soll für Massnahmen sozialen Charakters zugunsten der schweizerischen Opfer des Krieges verwendet werden.
3. Der Bundesrat nimmt hinsichtlich seines Antrages an die eidg. Räte gemäss Art. 2 des BB vom 27. Juni 1946 in Aussicht, 50 % des Liquidationserlöses für die Deckung der bisher eingeleiteten und 50 % für weitere Massnahmen zugunsten der kriegsgeschädigten Auslandschweizer in Anspruch zu nehmen. Die Frage der Statuierung einer Pflicht zur Rückzahlung der den einzelnen Geschädigten zur Verfügung gestellten Mittel bleibt vorbehalten.



4. Diese Anträge sollen den eidg. Räten gestellt werden, sobald die deutschen Guthaben in der Schweiz liquidiert sind. Der Bundesrat behält sich vor, die Frage der Gewährung eines Vorschusses schon vorher zu prüfen, sofern ihm ein Plan für die Durchführung weiterer Massnahmen vorgelegt wird, den er billigen kann.

Protokollauszug an das Politische Departement, das Justiz- und Polizeidepartement und das Finanz- und Zolldepartement, mit der Ermächtigung, den Beschluss der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen zur Kenntnis zu bringen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT

E. N o b s .