

Freitag, 28. April 1950.

Erhöhung der Bundesbeiträge an die Flüchtlingsorganisationen für die Unterstützung von Flüchtlingen.

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 6. April 1950.

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 12. April 1950.

Justiz- und Polizeidepartement. Vernehmlassung vom
21. April 1950.

Die Ausländer in der Schweiz, die schicksalsmässig zu den Flüchtlingen gehören und unterstützungsbedürftig sind, werden auf Grund verschiedener rechtlicher Grundlagen unterstützt. Ein Teil der Flüchtlinge (rund 2000) unterstehen noch dem Statut der Internierung (Art.14, Abs.2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer). Soweit sie bedürftig sind, kommt die Polizeiabteilung für sie auf. Die Hilfswerke ergänzen zum Teil diese Hilfe in grösserem oder kleinerem Masse. Für einzelne dieser Fälle bestehen Abmachungen zwischen der Polizeiabteilung und dem zuständigen Hilfswerk, wonach die Unterstützungen nach einem bestimmten Prozentsatz verteilt werden.

1326 Ausländern, die früher dem Flüchtlings- oder Emigrantenstatut unterstanden haben, ist das dauernde Verbleiben (sogenanntes Dauerasyll) in der Schweiz zugesichert worden. Auf Grund des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1947 trägt der Bund die Unterstützungslast, sofern dem Flüchtling schon vor der Zuerkennung des Dauerasylls aus Bundesmitteln geholfen werden musste. In allen andern Fällen, in denen die allenfalls notwendige Unterstützung früher von privater Seite geleistet worden ist, werden die Lasten je zu einem Drittel durch den Bund, den zuständigen Kanton und das interessierte Hilfswerk getragen. Der Bundesbeschluss vom Dezember 1947 ist unbefristet.

Als zu Beginn des Jahres 1948 die Zahl der Einreisen sich ständig vergrösserte, ersuchten die in der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen schweizerischen Hilfswerke, die sich auch der neuen Flüchtlinge annehmen wollten, den Bund um eine wesentliche Mithilfe. Der Bund konnte den Hilfswerken vorerst nur durch eine angemessene Verteilung des Rests des Solidaritätsfonds, der seinerzeit aus den Abgaben begüterter Emigranten geüfnet worden war, helfen, da eine Rechtsgrundlage fehlte, nicht internierte Flüchtlinge aus Bundesmitteln zu unterstützen. Das änderte sich, als am 16. Dezember 1948 die Räte beschlossen, den Hilfswerken die Hälfte der mit Zustimmung der Polizeiabteilung ausbezahlten Unterstützungen an neue Flüchtlinge zurückzuerfüllen. Da damals die Entwicklung nicht mit Sicherheit vorausgesehen werden konnte, wurde in Art. 2 der Bundesrat ermächtigt, die Leistungen zu erhöhen, wenn es den Hilfswerken trotz allen Bemühungen nicht mehr möglich ist, ihren Anteil

aufzubringen. Der Bundesbeschluss, der auf 5 Jahre befristet ist, sollte es den Hilfswerken ermöglichen, sich auch der neuen Flüchtlinge anzunehmen und allenfalls solche zu unterstützen, die früher als Internierte der Polizeiabteilung unterstanden, dann aber eine ordentliche Anwesenheits- und Arbeitsbewilligung durch einen Kanton erhalten haben, infolge von Arbeitsrückgang jedoch wiederum unterstützungsbedürftig werden. Die Frage, ob die Hilfswerke auch für Emigranten, d.h. jene Flüchtlinge, die zumeist schon vor dem Krieg in unser Land gekommen und seither ausschliesslich von den Hilfswerken unterstützt worden sind, Beiträge erhalten sollen, wurde damals offen gelassen. Die Definition in Art. 1 des Bundesbeschlusses schliesst dies jedenfalls nicht aus. Dagegen schien im Herbst 1948 vorerst keine Notwendigkeit zu bestehen, die Lasten zwischen Hilfswerk und Bund für die früheren Flüchtlinge anders zu verteilen. Lediglich für die neuen Flüchtlinge und für solche, die früher von der Polizeiabteilung unterstützt worden waren, infolge der Aenderung ihres rechtlichen Statuts jedoch nicht mehr auf deren Hilfe rechnen konnten, sollte den Hilfswerken vorerst entgegengekommen werden.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass heute noch an rund 100 russische Flüchtlinge aus der Revolutionszeit Bundesbeiträge im Gesamtbetrag von rund 100'000.- Fr. pro Jahr ausbezahlt werden (Bundesratsbeschluss vom 23. März 1926).

Bereits im Sommer des letzten Jahres liessen einzelne Hilfswerke durchblicken, dass sie auf die Dauer Mühe hätten, die Hälfte der Unterstützungen für die neuen Flüchtlinge zu tragen. Insbesondere die Caritas, aber auch das Schweizerische Arbeiterhilfswerk und das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen machten auf ihre steigenden Lasten aufmerksam. Im Herbst des letzten Jahres sprach eine Delegation vor und brachte das Problem zur Sprache. Die Delegation ersuchte, zu prüfen, ob nicht eine Erhöhung der Bundesbeiträge möglich wäre. Die Sprecher der Polizeiabteilung machten die Vertreter dieser Hilfswerke darauf aufmerksam, dass eine allfällige Eingabe jedenfalls wohl fundiert sein müsse und darin einwandfrei nachgewiesen werden müsste, dass die Hilfswerke wirklich am Rande ihrer Möglichkeiten ständen. Ohne diesen Nachweis könnte der Bundesrat wohl kaum auf das Gesuch eintreten.

In der Folge nahm sich die Zentralstelle der Frage an. In einer Konferenz der Hilfswerke wurde festgestellt, dass die Hilfswerke nicht nur die grössten Schwierigkeiten haben, ihren 50%igen Anteil für die neuen Flüchtlinge aufzubringen, sondern dass sie auch kaum mehr die nötigen Mittel fänden, um die Emigranten, an deren Unterstützung der Bund bisher nichts geleistet hatte, zu vollen Lasten zu unterstützen. Andererseits zeigte sich aber bald, dass die Interessen der Hilfswerke nicht gleich liefen. Während einzelne, so vor allem die Caritas und auch das Schweizerische Arbeiterhilfswerk vor allem neue Flüchtlinge zu betreuen haben, sind andere durch die Unterstützung vor allem der früheren Flüchtlinge belastet (z.B. Verband Jüdischer Flüchtlingshilfen). Die Zentralstelle entschloss sich deshalb, mit Eingabe vom 23. Dezember eine Kompromisslösung vorzuschlagen, wonach der Bund den Ansatz für die Unterstützung der neuen Flüchtlinge von 50% auf 75% zu erhöhen und für Emigranten, die bisher nicht vom Bund unterstützt worden sind, neu auf 50% festzusetzen hätte.

Das Gesuch enthielt wohl eine Reihe von Angaben, gab aber kein genügend eindrückliches Bild über die tatsächliche Lage der Hilfswerke. Die Polizeiabteilung verlangte deshalb eine Reihe von Ergänzungen und hat nachher zusammen mit der eidg. Finanzverwaltung mit jedem Hilfswerk einzeln das Problem durchbesprochen. Die Vertreter der beiden Departemente konnten so ein einigermaßen klares Bild über die tatsächliche Lage der Hilfswerke gewinnen.

Gleich bei den ersten Besprechungen zeigte es sich, dass die von der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vorgeschlagene Lösung eine Reihe von Mängeln aufwies. Vor allem hätte sie zur Folge, dass das bereits reichlich komplizierte System für die Unterstützung von Flüchtlingen noch unübersichtlicher würde. Das bedingte nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Hilfswerke eine zusätzliche unproduktive Arbeit, während die Tätigkeit gerade der Hilfswerke auf die wirkliche Betreuung der Flüchtlinge gerichtet sein sollte. Es ergaben sich ferner auch Schwierigkeiten über die Umschreibung des Begriffs des neuen Flüchtlings und früherer Flüchtlinge, und es hätte wohl in der Folge zu unangenehmen Interpretationsschwierigkeiten führen müssen. Die Polizeiabteilung und die Finanzverwaltung haben deshalb von Anfang an sondiert, ob nicht eine Lösung möglich wäre, die einen einheitlichen Ansatz, nach dem der Bundesbeitrag bemessen werden sollte, vorsehen würde. Die Hilfswerke gingen auf diese Intention ein und erklärten sich im Prinzip mit einer solchen Lösung einig, weil auch für sie die Lösung der Zentralstelle nur einen Kompromiss bedeutet hätte. Dabei war nun allerdings die Rede, dass der Bund $\frac{2}{3}$ der Unterstützungen zu tragen hätte, in der Meinung, dass diese Regelung dann auf längere Sicht hinaus Bestand haben sollte. Die Finanzverwaltung konnte sich dann aber schliesslich nicht zu dieser Verteilung entschliessen, sondern schlug eine Lösung vor, wonach die Hilfswerke $\frac{2}{5}$ und der Bund $\frac{3}{5}$ zu tragen hätte. Dieser Vorschlag wurde am 29. März mit den wichtigsten Hilfswerken besprochen. Dabei erklärte vor allem die Caritas, dass es ihr ausserordentlich schwer falle, dieser Lösung zuzustimmen, weil für sie die Erhöhung des Bundesanteils von 50 % auf 60 % keine erhebliche Entlastung bedeute. Da die Caritas fast ausschliesslich neue Flüchtlinge betreut, wirkt sich die Erhöhung des Bundesanteils nur bescheiden aus, während z.B. für den Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen, der nicht sehr viele neue Flüchtlinge hat, dagegen die weitaus grösste Zahl Emigranten, die neue Beteiligung des Bundes an den Unterstützungskosten eine erhebliche Besserstellung ist. Leider lässt sich das Missverhältnis aus dem Ergebnis der Sammlung innerhalb der Zentralstelle nur in sehr beschränkter Masse durch eine neue Verteilung der Quoten, die jedem einzelnen Hilfswerk zufallen soll, ausgleichen. Ein Grossteil des allgemeinen Sammlungsergebnisses fliesst den kleinen Hilfswerken zu, die sonst über keine andern Hilfsquellen verfügen, während die grossen konfessionellen oder politischen Hilfswerke sich direkt durch ihre Gönner Gelder beschaffen müssen. Die Caritas stimmte deshalb der Lösung nur mit Bedenken zu. Es wurde mit den Hilfswerken vereinbart, dass der Vorschlag, trotz den Bedenken, die bei einzelnen Hilfswerken, so bei der Caritas vor allem, bestehen, einmal in dieser Form dem Bundesrat unterbreitet werden

- 4 -

soll in der Meinung, dass darauf zurückgekommen werden müsste, wenn es den Hilfswerken in den nächsten Monaten nicht möglich wäre, ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Die Lösung hat also provisorischen Charakter. Mit der Caritas wurde übrigens vereinbart, dass sie uns in den nächsten Monaten sämtliche Rechnungsbelege unterbreitet, damit bis ins Detail geprüft werden kann, wie sich ihre Auslagen zusammensetzen.

Die Beobachtung der Tätigkeit der Hilfswerke in den letzten Monaten und vor allem die eingehenden Besprechungen, die das Justiz- und Polizeidepartement mit den Hilfswerken gepflogen hat, haben gezeigt, dass eine Erhöhung der Bundesbeiträge dringend nötig geworden ist. Die Flüchtlingszahl ist wohl im gesamten gesehen in der Schweiz bedeutend zurückgegangen, andererseits sind aber zumeist die gesunden und jungen Flüchtlinge ausgereist, die auch in der Schweiz nicht unterstützt werden mussten. Wer in unserm Lande auf Hilfe angewiesen ist, hat zumeist auch nur sehr geringe Chancen, eine Ausreisemöglichkeit zu finden. Die Zuerkennung des Dauerasyls, das eine gewisse finanzielle Entlastung für die Hilfswerke gebracht hat, hat nicht den Umfang angenommen, den man ursprünglich erwartet hatte. Nach der Botschaft zum Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1947 wurde mit gegen 2000 unterstützungsbedürftigen Flüchtlingen gerechnet, wobei der Bund rund 1000 zu vollen Lasten und weitere 1000 zu einem Drittel hätte unterhalten müssen. Nun haben aber bloss 1326 Flüchtlinge das Dauerasyl erhalten, die aber nicht alle unterstützt werden müssen. Die mit der Zuerkennung des Dauerasyls vorgesehene Entlastung der Hilfswerke ist also in einem bedeutend kleineren Masse erfolgt, als sie ursprünglich gehofft hatten. Andererseits wurde aber auch natürlich der Bund durch das Dauerasyl bei weitem nicht derart in Anspruch genommen, wie nach der Lage im Herbst 1947 gerechnet werden musste. Schliesslich und vor allem haben die Hilfswerke immer mehr Mühe, von Privaten Gelder zu erhalten. Das Sammlungsergebnis geht Jahr für Jahr zurück, eine Erscheinung, die bei den meisten Sammlungen beobachtet werden muss. Es kommt dazu, dass die Europahilfe ebenfalls zugunsten von Flüchtlingen sammelt, allerdings nicht für solche in der Schweiz, sondern für diejenigen in Deutschland. Die Zentralstelle befürchtet wohl mit Recht, dass dies auf ihre Sammlung, die im Juni durchgeführt werden soll, nicht ohne nachteiligen Einfluss bleiben wird.

Die Polizeiabteilung und die Finanzverwaltung haben bei ihrer Prüfung der Arbeit der einzelnen Hilfswerke die volle Ueberzeugung erhalten, dass die Hilfswerke im allgemeinen mit ihren Mitteln recht haushälterisch umgehen und sich anstrengen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Betreuung der Flüchtlinge würdig zu gestalten. Das Justiz- und Polizeidepartement glaubt deshalb, dem Bundesrat im Einvernehmen mit der Finanzverwaltung beantragen zu können, die Beiträge des Bundes grundsätzlich zu erhöhen. Die Zentralstelle hatte darum ersucht, die Erhöhung der Beiträge ab 1. Januar 1950 zu gewähren. Die Finanzverwaltung sieht keine Möglichkeit, diesem Wunsche zu entsprechen und beantragt, die höheren Beiträge vom 1. April 1950 an auszubezahlen. Die Hilfswerke wurden darüber orientiert. Sie werden sich damit abfinden müssen. Andererseits sind sie dringend darauf angewiesen, dass ihnen nun wirklich ab diesem Datum die erhöhten Beiträge zukommen.

Es ist ausserordentlich schwierig, die finanziellen Konsequenzen, die die allfällige Festsetzung des Bundesbeitrages auf 60 % haben wird, abzuschätzen, da die von den Hilfswerken genannten Zahlen von unterstützten Flüchtlingen und die Höhe der bisherigen Aufwendungen nur durch ^{Prüfung} jedes Einzelfalles hätten nachkontrolliert werden können. Nach den vorsichtigen Schätzungen der Polizeidivision werden sich für ein Kalenderjahr ungefähr folgende Mehrauslagen ergeben:

1. Fremdenpolizeilich internierte Flüchtlinge:

Bei einem Teil dieser Flüchtlinge (schätzungsweise 200) zahlt die Polizeidivision heute auf Grund von Abmachungen mit den Hilfswerken bloss 50%. Eine Erhöhung auf 60% ergibt bei Annahme einer Durchschnittsunterstützung im Einzelfall von Fr. 2'200.- pro Jahr folgende Mehrkosten Fr. 44'000.-

2. Emigranten:

Die Zahl der unterstützungsbedürftigen "Emigranten" wird ca. 500 betragen. Wenn der Bund 60 % der Unterstützungskosten, die im Einzelfall auch auf Fr. 2'200.- im Jahr berechnet werden, übernimmt, ergeben sich daraus Mehrkosten von Fr. 660'000.-

3. Neue Flüchtlinge:

1949 hat die Polizeidivision für neue Flüchtlinge insgesamt Fr. 200'948.25 ausgerichtet. Für 1950 werden die Aufwendungen der Polizeidivision mit Fr. 300'000.- budgetiert; unter der Annahme, dass die Gesamtauslagen (Bund und Hilfswerke) für neue Flüchtlinge Fr. 600'000.- betragen, ergäbe sich durch Erhöhung des Bundesanteiles von 50 % auf 60 % eine Mehrauslage von Fr. 60'000.-

Total Mehrauslagen für 1 Jahr Fr. 764'000.-

Für das laufende Jahr dürften die Auslagen 3/4 dieser Summe, d.h. Fr. 573'000.- ausmachen. Da bei der Budgetierung im letzten Sommer eine Erhöhung der Bundesbeiträge nicht feststand, können diese Mehrauslagen nicht aus dem der Polizeidivision für die Betreuung der Flüchtlinge gewährten Kredit bestritten werden. Es wird deshalb ein Nachtragskredit in diesem Umfange notwendig sein. Da die Hilfswerke mit der Auszahlung ab 1. April sollten rechnen können, muss der Kredit vor der Beschlussfassung durch die Räte zur Beanspruchung freigegeben werden. Die Gewährung eines Nachtragskredites mit gewöhnlichem Vorschuss ist daher erforderlich.

Das Finanz- und Zolldepartement nimmt in seinem Mitbericht wie folgt Stellung zum Antrage des Justiz- und Polizeidepartementes:

"Dem Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes stimmen wir zu. Dagegen scheint es uns nötig zu sein, bei den Motiven unsererseits einen Vorbehalt anzubringen. Auf Seite 4 des Berichtes wird ausgeführt, dass auf den Beschluss zurückgekommen werden müsste, wenn es den Hilfswerken in den nächsten Monaten nicht möglich wäre, ihren Aufgaben gerecht zu werden. Die Lösung habe also provisorischen Charakter.

Hiezu ist festzustellen, dass der jetzige Antrag in der Hilfeleistung des Bundes weitergeht als die Forderungen, die in der Eingabe der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vom 23. Dezember 1949 enthalten waren. Der Bundesbeitrag wäre danach auf ca. 760'000.- Franken zu stehen gekommen, während der jetzt vorliegende Antrag mit rund 790'000.- Franken rechnet. Mit diesem Entgegenkommen muss es unseres Erachtens sein Bewenden haben. Wenn der jetzige Vorschlag den Nachteil hat, dass damit einzelne Flüchtlingswerke weniger Bundeszuschüsse erhalten werden als nach dem ursprünglichen Plan der Zentralstelle, so muss ein allfälliger nötiger Ausgleich unserer Ansicht nach von den Hilfswerken unter sich hergestellt werden. Jedenfalls drücken wir die bestimmte Erwartung aus, dass die neue erhöhte Bundesleistung für längere Zeit genügen soll."

Das Justiz- und Polizeidepartement äussert sich zum Mitbericht des Finanz- und Zolldepartementes wie folgt:

"Das Justiz- und Polizeidepartement hofft ebenso sehr wie das Finanz- und Zolldepartement, dass es den Flüchtlingshilfswerken mit dem grösseren Bundesanteil möglich sein wird, für längere Zeit auszukommen. Wenn das Departement in der Begründung seines Antrages davon gesprochen hat, dass es sich um eine provisorische Lösung handle, lag der Grund darin, dass die Verhältnisse auf diesem Gebiet niemand mit Sicherheit voraussehen kann und dass mit der Möglichkeit gerechnet werden muss, dass die Hilfswerke trotz bestem Willen ihrer Aufgabe nicht mehr werden gerecht werden können. Wir hielten es für unsere Pflicht, den Bundesrat auf diese Situation aufmerksam zu machen. Es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die Hilfswerke ihre Aufgabe auf durchaus freiwilliger Basis erfüllen, und dass der Bund sie nicht verhalten könnte, diese Aufgabe weiterzuführen, wenn sie eines Tages erklären würden, dass sie mangels finanzieller Mittel ihre Tätigkeit einstellen müssten.

Schliesslich haben wir die Lösung auch deshalb als provisorisch bezeichnet, weil es sich vielleicht nach den Erfahrungen in einigen Monaten als notwendig erweisen wird, bei den Bundesbeiträgen mehr zu differenzieren, weil es den Hilfswerken aus technischen Gründen nicht möglich ist, unter sich den angestrebten Ausgleich zu finden.

Abschliessend stellen wir fest, dass keine Differenz zum Finanz- und Zolldepartement besteht und dass wir, soweit an uns, alles daran setzen werden, dass die erhöhten Bundesleistungen für eine möglichst lange Zeit ausreichen werden."

Aus diesen Gründen wird antragsgemäss

b e s c h l o s s e n :

1. Der Anteil, den der Bund den Hilfswerken nach Art. 2 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1948 über Beiträge des Bundes an private Flüchtlingshilfsorganisationen vergütet, wird ab 1. April 1950 auf 60 % angesetzt.

2. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung), wird ermächtigt, in die Botschaft über den ersten Teil der Nachtragskreditbegehren für das Jahr 1950 unter der Voranschlagsrubrik 403.060.10: Flüchtlinge: Unterkunft und Verpflegung, Dauerasyll, Internierung und Transporte, einen Betrag von Fr. 573'000.- für die

- 7 -

Erhöhung der Bundesbeiträge an Flüchtlinge, sowie für die Beteiligung des Bundes an Unterstützungskosten, die bisher ausschliesslich von den Hilfswerken bestritten worden sind, einzusetzen. Hierauf wird ein gewöhnlicher Vorschuss in der gleichen Höhe gewährt, der im Mai 1950, nach der Sitzung der Finanzdelegation, verfügbar wird.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung) und an das Finanz- und Zolldepartement zur Kenntnis.

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

