

7322

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Gewährung
von Vorschussleistungen an schweizerische Opfer der
nationalsozialistischen Verfolgung**

(Vom 1. Februar 1957)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss betreffend Schweizerbürger zu unterbreiten, die Opfer nationalsozialistischer Verfolgungshandlungen waren und auf welche die von deutscher Seite getroffenen Wiederergutmachungsmassnahmen nicht anwendbar sind.

I

Das nationalsozialistische Regime von 1933 bis 1945 hat sich durch besonders grauame Handlungen gegenüber einer bedeutenden Zahl von Angehörigen verschiedenster Länder hervorgetan, denen im Grunde genommen nichts anderes als ihre Gesinnung, ihre Rasse oder ihre Nationalität zur Last gelegt wurden. Diese Verfolgungen richteten sich sowohl gegen Leib und Leben und gegen die persönliche Freiheit, als auch gegen das Eigentum und das berufliche Fortkommen. Verschickungen in Konzentrationslager, unter grauenhaften Bedingungen erfolgte Deportationen, willkürliche Verurteilungen und Einkerkierungen, Folterungen, die oft zum Tode führten, die Missachtung der Menschenwürde, gehörten zum alltäglichen Geschehen.

Was uns veranlasst, auf die Untaten dieses Regimes zurückzukommen, ist der Umstand, dass sich unter seinen Opfern auch Schweizerbürger befinden. Diese gehören allen sozialen Schichten und allen Konfessionen an. Ihre Zugehörigkeit zu einem Staat, der die Interessen Deutschlands in Ländern, die mit ihm im Kriege standen, loyal vertrat, vermochte sie nicht zu schützen



Führende Kreise der nationalsozialistischen Partei betrachteten unser Land als störendes Element für die Verwirklichung ihrer politischen Pläne. Unsere Landsleute in den vom Dritten Reich beherrschten Gebieten bekamen die Folgen dieser Denkweise häufig zu spüren.

Seit Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft sahen wir uns veranlasst, bei den Behörden des Dritten Reiches vorstellig zu werden, damit die Verfolgungen eingestellt würden, denen Schweizerbürger ausgesetzt waren. Wo das Unheil bereits geschehen war, forderten wir Wiedergutmachung. In einigen Fällen waren unsere Schritte erfolgreich: gefährdete Schweizer, unter denen manche bereits verhaftet, in Lager verschickt worden waren oder denen eine Deportation drohte, konnten befreit werden. In allzuvielen Fällen hatten dagegen unsere Bemühungen leider nur beschränkten oder überhaupt keinen Erfolg. Unsere Interventionen waren durch den Umstand erschwert, dass die Verfolgten im allgemeinen systematisch daran gehindert wurden, mit unseren Gesandtschaften und Konsulaten Kontakt aufzunehmen. Mit der Verschärfung des Regimes nahmen diese Schwierigkeiten zu. Im Verlaufe des Krieges und infolge der sich daraus ergebenden Zuspitzung der politischen und der militärischen Lage des Dritten Reiches wurden sie angesichts der Mentalität der Deutschland damals beherrschenden Kreise geradezu unüberwindbar.

II

1. Abgesehen von den humanitären, moralischen und politischen Überlegungen, zu denen diese Massnahmen Anlass geben, kommt ihnen auch eine prinzipielle rechtliche Bedeutung zu. Nach den Grundsätzen des Völkerrechts sind die Staaten gehalten, Ausländern gewisse Rechte zu gewährleisten. Und zwar sind sie hiezu verpflichtet, gleichgültig ob ihre Gesetzgebung den eigenen Staatsangehörigen dieses Mindestmass an Rechten vorenthält oder zugesteht. Zu den Pflichten der Staaten gegenüber Ausländern gehören: die Anerkennung als Rechtssubjekt; die Gewährleistung der Religionsfreiheit; der Schutz vor verbrecherischen Angriffen auf Leben, Freiheit, Ehre und die privaten Rechte, namentlich das Eigentum; die Gewährung des Rechtes, vor Gericht aufzutreten, insbesondere sich vor Gericht und vor Verwaltungsbehörden zu verteidigen. Die Staaten müssen sich gegenüber Ausländern jeder Willkür, auch der Rechtsverweigerung, der Verhaftung ohne ernsthafte Verdachtsgründe und der grundlosen Haftverlängerung enthalten; sie sind verpflichtet, Ausländer vor jeder gegen die Menschenwürde verstossenden Behandlung zu bewahren.

Der Staat, der diese Grundsätze verletzt, macht sich völkerrechtlich verantwortlich. Daraus ergibt sich für ihn die Pflicht, das Unrecht wieder gutzumachen und für den geschädigten Staat das Recht, die Wiedergutmachung zu fordern. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Behörde, von der die rechtswidrige Handlung begangen wurde, das Parlament, die Regierung, ein Gericht, die Verwaltung, die Armee, die Polizei usw. gewesen ist. Die Verantwortung steht fest, sobald die rechtswidrige Handlung von einem Staatsorgan ausgeht.

Die Wiedergutmachung kann auf zwei Arten erfolgen: entweder durch Naturalrestitution oder, falls dies nicht möglich ist, durch die Ausrichtung einer angemessenen Entschädigung. Für die nationalsozialistischen Verfolgungen kommt vor allem das zweite Verfahren in Betracht.

Daraus ergibt sich für den deutschen Staat die Verpflichtung, den schweizerischen Opfern Schadenersatz zu leisten. Die Eidgenossenschaft hat das Recht, diese Wiedergutmachung für jene zu erhalten, die nicht direkt entschädigt werden.

2. Schon bald nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches trafen die westlichen Besetzungsmächte (Frankreich, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika) Massnahmen zur Regelung gewisser Fälle von nationalsozialistischen Verfolgungen. Es handelte sich dabei in erster Linie um enteigneten Besitz, dessen Rückerstattung angeordnet wurde. Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland erliessen mehrere «Länder» Bestimmungen zur Wiedergutmachung in andern Fällen. Die Erlasse waren jedoch nach «Land» und Besetzungszone verschieden. Um die Gesetzgebung in dieser Materie zu vereinheitlichen, erliess die Bundesrepublik Deutschland am 18. September 1953 das «Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung» (BEG). Entgegen den gehegten Erwartungen wurde indessen das Gesetz nicht immer im Geiste vollzogen, in dem es geschaffen worden war und der den Opfern der nationalsozialistischen Verfolgungen Gerechtigkeit widerfahren lassen wollte. Darüber erhob sich sowohl in Deutschland wie im Ausland eine heftige Kritik. Am 1. April 1956 genehmigte das Parlament in Bonn auf Antrag der Regierung ein «Bundesgesetz für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung», das den Beschwerden über die frühere Gesetzgebung in gewissem Masse Rechnung trägt. Das neue Gesetz trat rückwirkend auf den 1. Oktober 1953 in Kraft. Soweit möglich wurden die interessierten Schweizerbürger vom Politischen Departement sowie von unseren diplomatischen und konsularischen Vertretungen über die Entwicklung dieser Gesetzgebung durch Pressemitteilungen, Kreisschreiben und auf dem Korrespondenzwege orientiert.

Das heute gültige Gesetz gewährt in vielen Fällen nur eine beschränkte Wiedergutmachung; es ist trotzdem in seiner Gesamtheit positiv zu werten. Hingegen – und gerade hier liegt das Problem – weist es eine entscheidende Lücke auf: von jeder Entschädigung ausgenommen sind Personen, die vor oder zur Zeit der Verfolgungsmassnahmen ausserhalb des Deutschen Reiches (Grenzen von 1937) wohnhaft waren und die in der Nachkriegszeit keinen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland begründeten. Dieser Ausschluss trifft mehr als die Hälfte der schweizerischen Opfer nationalsozialistischer Verfolgung. Die Regierung der Bundesrepublik beabsichtigt unseres Wissens keine Revision des Gesetzes.

Nach der Dokumentation des Politischen Departementes gehören hierher mindestens 530 Fälle von Ausschreitungen (Hinrichtungen, Einlieferungen in

Konzentrationslager mit tödlichem Ausgang oder ungewissem Schicksal, Einkerkierungen, Folterungen, Beeinträchtigung der Gesundheit usw.) und 125 Fälle von Plünderungen und Eingriffen in das Berufsleben, denen der Charakter einer Verfolgung zukommt.

Diese 655 Dossiers – wir möchten dies besonders unterstreichen – betreffen nur jene Fälle verfolgter Schweizer, denen im Rahmen der deutschen Gesetzgebung eine Entschädigung versagt bleibt. Weil eine Wiedergutmachung zugunsten dieser Mitbürger fehlt, steht dem Schweizerischen Bundesrat eine völkerrechtliche Forderung gegenüber der deutschen Regierung zu (siehe oben, unter Ziffer 1).

3. Unsere wiederholten Bemühungen, von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland eine befriedigende Lösung der Frage zu erwirken, sind ohne Erfolg geblieben.

Bonn verschanzt sich in unnachgiebiger Weise hinter Artikel 5 des am 27. Februar 1953 in London zwischen der Bundesrepublik Deutschland und 20 Staaten, worunter auch der Schweiz, abgeschlossenen Abkommens über deutsche Auslandsschulden (vgl. unsere Botschaft vom 5. Mai 1953 zu diesem Abkommen). Dieser Artikel 5 besagt, dass die Prüfung der während des zweiten Weltkrieges entstandenen Forderungen von Staaten, die sich mit Deutschland nicht im Kriegszustand befanden oder deren Gebiet nicht von Deutschland besetzt war, sowie von Angehörigen solcher Staaten, bis zum Zeitpunkt der endgültigen Regelung der Reparationsfrage aufgeschoben wird. Man muss sich die Gründe vergegenwärtigen, die zur Aufnahme dieser Klausel geführt hatten. Die westlichen Besetzungsmächte hatten eine solche Regelung, der Erfahrungen eingedenk, die sie nach dem ersten Weltkrieg auf dem Gebiet der Reparationen gemacht hatten, bei der Einberufung der Londoner Konferenz von Anfang an ins Auge gefasst. Der wirtschaftliche Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland sollte möglichst wenig behindert werden. Inzwischen hat sich jedoch die Wirtschaftslage der Bundesrepublik Deutschland derart gefestigt, dass es wohl erlaubt ist, die Erwägungen, welche zur Annahme von Artikel 5 des Londoner Abkommens führten, als überholt zu bezeichnen. Nach wie vor besteht für den deutschen Staat die humanitäre Pflicht, rechtzeitig Schäden, die auf so schwerwiegende Völkerrechtsverletzungen zurückgehen, wieder gutzumachen.

Wir haben inofgedessen bei der Regierung in Bonn mit Nachdruck – wenn auch bisher ohne Erfolg – das Begehren gestellt, sie möchte ihre Schuld auf die eine oder andere Weise begleichen. Eine schiedsgerichtliche Lösung schien uns angesichts der durch das Londoner Abkommen geschaffenen allgemeinen Lage nicht in Betracht zu fallen. Somit erweisen sich die Möglichkeiten eines Vorgehens bei der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit als erschöpft.

III

Um zu verhindern, dass sich die bedauerliche Lage der schweizerischen Betroffenen auf unabsehbare Zeit hinausziehe – sie dauert für die am wenigsten weit zurückliegenden Fälle bereits zwölf Jahre –, halten wir es für notwendig; eine interne Lösung provisorischer und ausserordentlicher Natur vorzusehen. Wir schlagen Ihnen vor, jenen unserer Mitbürger, denen im Rahmen der deutscherseits getroffenen Massnahmen eine Entschädigung versagt bleibt, eine Wiedergutmachung in der Form eines Vorschusses zu Lasten des Bundes zu gewähren. Es handelt sich um eine aussergewöhnliche Aktion; sie schafft keinen Präzedenzfall. Ihre Berechtigung findet sie in den besonderen Umständen, wie sie sich aus der durch das Londoner Abkommen geschaffenen Lage und dem spezifischen Charakter des unseren Landsleuten zugeführten Unrechts ergeben. Ursache dieser unmenschlichen Handlungen war nicht so sehr das Kriegsgeschehen, als eine von Regierungsorganen systematisch befolgte Politik. Mit der Ausrichtung der vorgeschlagenen Entschädigungen erfüllt die Eidgenossenschaft keine Rechtspflicht; sie erbringt vielmehr eine freiwillige Leistung. Nach wie vor besteht die einzige rechtliche Verpflichtung auf deutscher Seite. Dieses ungelöste Problem, das noch auf die Hitlerzeit zurückgeht, belastet die schweizerisch-deutschen Beziehungen. Wir sind jedoch überzeugt, dass früher oder später die deutsche Regierung dazu gebracht werden kann, diese im Völkerrecht begründete Schuld zu begleichen. Der Schweizerische Bundesrat hält an dieser bilateralen Forderung fest, die durch die vorliegende interne Lösung in keiner Weise präjudiziert wird.

Im folgenden sind die Bestimmungen des vorgeschlagenen Beschlusses kurz zusammengefasst.

Nach den dem Politischen Departement zur Verfügung stehenden Unterlagen dürfte der Betrag von 15 Millionen Franken zur Durchführung des geplanten Werkes ausreichen. Die Zuwendungen sollen nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts bestimmt werden. Diese Regeln kommen schon in anderen, in den Zuständigkeitsbereich des Politischen Departements fallenden, ähnlichen Sachgebieten zur Anwendung. Nur jene Fälle, die auf eigentliche nationalsozialistische Verfolgungsmassnahmen, wie sie eingangs umschrieben wurden, zurückgehen, könnten berücksichtigt werden. Ausgeschlossen wären die Fälle von Kriegs- und Devisenschäden und die jener Schweizer, die die Auswirkungen des nationalsozialistischen Regimes nur in allgemeiner Weise zu verspüren bekamen.

Im einzelnen Fall würde eine vom Bundesrat bestellte Kommission über die Zuwendungen bestimmen. Sie wäre aus Vertretern der Bundesverwaltung und qualifizierten Sachverständigen zusammengesetzt, welche vor allem aus Auslandschweizerkreisen herangezogen würden. Der Kommission sollte die Befugnis verliehen werden, einen öffentlichen Aufruf mit Verwirkungsfrist zu erlassen; dieses Verfahren würde es erlauben, ein endgültiges Verzeichnis der zu behandelnden Fälle zu erstellen. Die Entscheidungen der Kommission

könnten an die durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 geschaffene Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen weitergezogen werden.

Wir empfehlen Ihnen die Annahme des vorgeschlagenen Entwurfes, damit intern diesem Problem ein Ende gesetzt werden kann. Wir werden uns, wie bereits gesagt, bemühen, dafür auch auf der zwischenstaatlichen Ebene eine Lösung zu finden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 1. Februar 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Streuli

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Gewährung von Vorschussleistungen an die schweizerischen Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach *Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 1957,*
beschliesst:

Artikel 1

Schweizerbürgern, die Opfer nationalsozialistischer Verfolgungshandlungen waren und auf welche die im verantwortlichen Staat getroffenen Wiedergutmachungsmassnahmen nicht anwendbar sind, gewährt der Bund als Vorschussleistung eine angemessene Entschädigung.

Die Entschädigung kann jenen Doppelbürgern verweigert werden, deren Schweizerbürgerrecht nicht vorherrscht.

Artikel 2

Der Bund tritt bis zur Höhe des auf Grund dieses Beschlusses zugesprochenen Betrages in die Rechte des Geschädigten gegenüber Dritten ein.

Artikel 3

Der für die Durchführung dieses Beschlusses vorgesehene Gesamtbetrag wird auf 15 Millionen Franken festgesetzt.

Artikel 4

Eine vom Bundesrat gewählte Kommission, bestehend aus vier bis fünf Vertretern der Bundesverwaltung und drei bis vier weiteren Sachverständigen, bestimmt die den Berechtigten zu gewährenden Beträge im Verhältnis zu der in Artikel 3 festgesetzten Summe.

Die Kommission ist befugt, einen öffentlichen Aufruf mit Verwirkungsfrist zu erlassen.

Artikel 5

Die Entscheide der Kommission können an die Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen weitergezogen werden, die endgültig entscheidet.

Mit der Beschwerde kann nur eine Rechtsverletzung geltend gemacht werden. Jede unrichtige rechtliche Beurteilung ist als Rechtsverletzung anzusehen. Die Rekurskommission ist an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz gebunden. Offensichtlich auf Versehen beruhende Feststellungen berichtigt sie von Amtes wegen.

Artikel 6

Der Bundesrat wird beauftragt, den vorliegenden Beschluss zu vollziehen und die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Der Bundesrat wird, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmungen über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntgabe dieses Bundesbeschlusses veranlassen und den Zeitpunkt seines Inkrafttretens festsetzen.