

M e m o r a n d u m

über den Stand der Auslandschweizerfragen
zu Beginn des Jahres 1952.

(für Herrn Bundesrat M. Feldmann, Vorsteher des
eidg. Justiz- und Polizeidepartementes)

I. Die bisherigen Hilfsaktionen.

a) Schon der erste Weltkrieg 1914/18 hat eine ziemlich grosse Zahl von Auslandschweizern in Mitleidenschaft gezogen. Der Bund unterstützte, sofern eine kriegsbedingte Notlage gegeben war, und zwar sowohl die im Ausland verbliebenen, wie die nach der Schweiz zurückgekehrten Landsleute. Kantone und Gemeinden beteiligten sich an diesem ersten Hilfswerk, dergleichen verschiedene private Organisationen. Die Hilfe erfolgte durch die Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes, die sich ohnehin von amteswegen mit Fürsorgefragen, namentlich im zwischenstaatlichen Verkehr, zu befassen hat.

Dieses Hilfswerk bildete sich im Laufe der Jahre zurück, blieb jedoch in kleinem Ausmass bis zum Ausbruch des 2. Weltkrieges wirksam, weil die Auswirkungen des früheren Krieges sich immer noch bemerkbar machten.

Die Geldmittel wurden bis 1923 der Polizeiabteilung auf Grund des früheren Vollmachtenrechtes eingeräumt. Am 21. Juni 1923 kam der erste Bundesbeschluss "über Hilfeleistung an unverschuldet notleidende Auslandschweizer" zustande, der bis 1939 die rechtliche Basis für die Hilfstätigkeit des Bundes zugunsten der Auslandschweizer bildete. Die Einzelheiten waren in der Vollziehungsverordnung des Bundesrates vom 3. Dezember 1923 geordnet.

Die Nettoausgaben des Bundes betragen von 1915 bis 1939 insgesamt 36,75 Millionen Franken, diejenigen der Kantone und Gemeinden ungefähr 10 Millionen und die der privaten Hilfsinstitutionen 4,25 Millionen, total also 51 Millionen Franken.

b) Der zweite Weltkrieg hat tiefere Spuren gezogen. Gegenüber früher hat er leider eine viel grössere Zahl von Auslandschweizerexistenzen erschüttert oder gar vernichtet. Etwa 75'000 Landsleute (umfassend Familien und Einzelpersonen) mussten während des Krieges und seither nach der Schweiz zurückkehren, wo sie meist mittellos eintrafen. Für die Rückwanderer und die im Kriegerversehrten Ausland in meist ebenfalls prekärer Lage Verbliebenen musste neuerdings gesorgt werden, weshalb neue Hilfemassnahmen beschlossen wurden.

Die Gründe hierfür waren ähnlicher Art wie früher: die Kantone und Gemeinden, als Träger der Fürsorge im Normalfall, wären mit ihren zum Teil unzureichenden Mitteln kaum in der Lage gewesen, der weitverbreiteten Not unter den Auslandschweizern wirksam und gleichmässig zu steuern; sie hätten es übrigens bloss auf der Basis der Armenpflege tun können, da ihnen andere Mittel nicht zu Gebot gestanden hätten. Gerade



eine Armenpflege wollte man aber verhüten und auf den Auslandschweizern und Rückwanderern nicht das Odium haften lassen, sie seien Armengenössige im gewöhnlichen Sinne des Wortes. Der Bundesrat hielt daher eine neue Hilfsaktion auf eidgenössischem Boden für angezeigt.

Bei Kriegsausbruch, 1939, stellte er, da der Bundesbeschluss von 1923 angesichts einer völlig veränderten Lage sich kaum noch anwenden liess, auf Grund der ihm erneut eingeräumten Vollmachten allgemeine Richtlinien für das neue Hilfswerk auf und stellte dem Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung) die erforderlichen Kredite zur Verfügung. Erst am 17. Oktober 1946 erging ein neuer Bundesbeschluss "über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer", mit welchem, zusätzlich zu den bisher während des 2. Weltkrieges aufgewendeten Mitteln, ein Kredit von 75 Millionen gewährt wurde. Eine Vollziehungsverordnung vom 27. Dezember 1946 regelte die Einzelheiten. Ungefähr gleichzeitig wurde die Fürsorgeabteilung der Polizeiabteilung zur eidg. Zentralstelle für Auslandschweizerfragen umgewandelt, die organisatorisch der Polizeiabteilung angegliedert blieb. Die erwähnten Rechtsgrundlagen sind heute noch gültig.

Der Sinn der Hilfstätigkeit des Bundes bestand und besteht keineswegs darin, den Auslandschweizern und Rückwanderern für ihre im Ausland erlittenen Kriegsschäden Ersatz zu bieten (obschon faktisch durch die grosszügige Fürsorge des Bundes auch Kriegsschäden weitgehend gemildert werden konnten). Der Bundeshilfe kommt vielmehr der Charakter einer einstweiligen Notstandsaktion zu. Die Errichtung einer dauernden Bundesarmenpflege und eine dauernde Entlastung der Kantone und Gemeinden von ihrer verfassungsmässigen Unterstützungspflicht, war nie beabsichtigt. Durch eine "gehobene" über den Ansätzen der Armenpflege liegende Hilfe sollte den Auslandschweizern und Rückwanderern aus der momentanen Not herausgeholfen und ihnen erleichtert werden, sich, im Inland oder Ausland, wieder selbst zurechtzufinden. Die Kantone und Gemeinden wurden in das Hilfssystem eingespannt, jedoch nur für die Leistungen gegenüber den Rückwanderern und auch hier nur, vom 4. Monat hinweg, bis zu einem Drittel der Aufwendungen im Einzelfall, ohne dass diese Beiträge als Armenhilfe gelten sollen. Die Hauptlast trug und trägt der Bund. Die Kantone und Gemeinden haben die volle und alsdann armenpflegerische Unterstützung erst zu tragen, wenn die ziemlich langen und weitherzig gehandhabten Fristen für den Bund abgelaufen sind und Fürsorge noch nötig ist.

Als Hilfsformen kamen und kommen jetzt noch in Betracht: Beschaffung von Verdienstmöglichkeiten und Unterkunft, Ersatz von verlorenem Mobiliar und Berufswerkzeugen, Gewährung von Barhilfen zum Lebensunterhalt, wobei alten Leuten eine langfristige Hilfe zugesichert werden konnte, Uebernahme von Kur- und Pflegekosten, Umschulung der Leute auf geeignetere Berufe, Beendigung von Studien, Ausbildung der Jugend,

Gewährung von rückzahlbaren Darlehen, wo damit die Begründung einer neuen Existenz erleichtert werden kann. Der Gesamtdarlehensbetrag beläuft sich heute auf Fr. 30'000.- im Einzelfall. Die Leistungen an die im Ausland verbliebenen Landsleute sind grundsätzlich die gleichen wie für die Rückwanderer. Die ersteren sind ausserdem jahrelang von der Schweiz aus mit Lebensmitteln, Textilwaren, Schuhen, Medikamenten usw. versorgt worden, um ihnen das Durchhalten auf ihren Auslandspositionen zu erleichtern (nähere Daten über das Hilfswerk könnte die Zentralstelle für Auslandschweizerfragen, jetziger Leiter Herr Gaudy, beibringen).

Die Aufwendungen für die skizzierte 2. Weltkriegshilfe belaufen sich seit Herbst 1939 bis Ende 1951 auf rund 160 Millionen. Daran leistete der Bund allein ca. 137 Millionen, die Kantone und Gemeinden schätzungsweise 17 Millionen und private Wohlfahrtsinstitutionen ungefähr 6 Millionen. Aus dem obenerwähnten 75-Millionenkredit verfügte die Zentralstelle für Auslandschweizerfragen Ende 1951 noch über etwa 12 Millionen, die vorerst für die Weiterführung des Hilfswerkes auf bisheriger Grundlage Verwendung finden sollen.

II. Die seitherige Entwicklung.

a). Die Kriegsschädenfrage.

Die in der Schweiz zu Organisationen zusammengesetzten Auslandschweizer und Rückwanderer haben zwar die bisherigen Anstrengungen des Bundes im allgemeinen als wohltuend und nützlich anerkannt, jedoch immer erklärt, dass es sich dabei um reine Wohltätigkeit handle, womit den Auslandsschweizern und Rückwanderern nur unzureichend geholfen sei. Sie tendierten daher von Anfang an auf eine wenigstens teilweise Wiedergutmachung der unsern Landsleuten im Ausland zugefügten Kriegsschäden, worauf sie nach ihrer Meinung auch infolge von Fehlern der schweizerischen Aussenpolitik, namentlich Hitlerdeutschland gegenüber, zum mindesten einen moralischen Anspruch hätten. Einen rechtlichen Ersatzanspruch unserm Lande gegenüber vermochten sie nicht zu konstruieren, da eine Pflicht der Schweiz in dieser Hinsicht in der Tat nicht besteht. Im Jahre 1921 reichte freilich der Bundesrat den eidg. Räten eine Vorlage ein, womit er für eine Vergütung der durch die russische Revolution geschädigten schweizerischen Grundeigentümer in Russland einen 5-Millionenkredit anforderte. Die Bundesversammlung trat jedoch auf diesen Antrag nicht ein, indem sie jeden Anspruch auf Ersatzleistungen durch die Schweiz ablehnte. Sie wandelte die bundesrätliche Vorlage in den oben bereits erwähnten Bundesbeschluss vom 21. Juni 1923 um, durch welchen lediglich ermöglicht wurde, die im 1. Weltkrieg geschädigten Auslandschweizer allgemein und aus freien Stücken zu unterstützen, soweit im Einzelfall eine kriegsbedingte Notlage gegeben war. Angesichts dieser Sachlage

ist die ebenfalls bereits geschilderte 2. Weltkriegshilfe des Bundes ebenfalls bloss als Notstandsaktion organisiert und durchgeführt worden. Die Regelung der Kriegsschädenfrage (als Ersatzleistung durch die Schweiz gedacht) wurde immerhin in Art. 1, Abs. 2 des Bundesbeschlusses von 1946 über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer vorbehalten.

Dass die Auslandschweizer und Rückwanderer für ihre im Ausland erlittenen Einbussen von der Heimat entschädigt werden möchten, ist, da vom Ausland bisher wenig geleistet wurde, bei dem Ausmass der Schäden menschlich verständlich. Diese Schäden werden von den Opfern selbst in etwa 25'000 Fällen auf insgesamt 2 1/2 Milliarden taxiert. Die Schadenmeldungen sind zweifellos stark überwertet, da sie erstens subjektiv gefärbt sind und sodann nicht nur eigentliche Kriegsschäden im Sinne der schweiz. Auffassung (Zerstörungen, Plünderungen, Requisitionen und persönliche Schädigungen), sondern auch Einbussen umfassen, die vom schweiz. Standpunkt aus nicht als Kriegsschäden im eigentlichen Sinne (wie z.B. Devisenschäden usw.) angesehen werden können. Bei einer Nachkontrolle, die nicht vorgenommen werden konnte und auch nicht stattfand, würde sich die Gesamtschadenssumme wohl recht stark vermindern. Trotzdem sind die dem Auslandschweizertum verursachten Einbussen als enorm zu bezeichnen. Das Politische Departement hat die individuell angemeldeten Schäden wohl registriert, dabei aber deutlich darauf hingewiesen, dass daraus weder der Schweiz noch dem Ausland gegenüber ein Ersatzanspruch abgeleitet werden könne.

Obschon völkerrechtlich, wie das Politische Departement darlegt, für keinen Staat eine Pflicht zur Wiedergutmachung von Kriegsschäden besteht, weder den eigenen noch den fremden Staatsangehörigen gegenüber, hat das genannte Departement im Auftrag des Bundesrates doch das Mögliche unternommen, um vom Ausland für unsere Landsleute Ersatzleistungen zu erwirken. Der Erfolg war sehr mässig. Bisher haben nur wenige Staaten Kriegsschäden von Schweizern abgegolten und nur in einem Betrag von ungefähr 40 Millionen Franken. Die Bemühungen werden zwar fortgesetzt, doch ist es bei der Verarmung der Völker und dem Widerstand der fremden Regierungen fraglich, ob noch nennenswerte Erfolge erzielt werden können.

b). Die Expertenkommission für Auslandschweizerfragen.

Im Laufe des 2. Weltkrieges wurde der Wert und die Bedeutung des Auslandschweizertums, als Ganzes genommen, mehr und mehr anerkannt, wozu zweifellos auch die Tätigkeit des Auslandschweizerwerkes der NHG und die von ihm veranstalteten Auslandschweizertagungen beigetragen haben. Es zeigte sich, dass die Hilfeleistung während der Notzeit nicht das einzige Problem darstellte, sondern eine Reihe von weiteren Fragen offenstehen, für die eine Lösung gefunden werden

- 5 -

sollte. Im Einverständnis mit dem Bundesrat setzte daher das eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 1945 eine Expertenkommission für Auslandschweizerfragen ein mit dem Auftrag, ihm zuhanden des Bundesrates Lösungsvorschläge einzureichen. In diese Kommission wurden Vertreter der Auslandschweizer und Rückwanderer, verschiedener wirtschaftlicher Spitzenverbände, ferner Vertreter von philanthropischen Organisationen, der Neuen Helvetischen Gesellschaft und Parlamentarier berufen, damit die Probleme allseitig, d.h. auch von innerschweizerischen Gesichtspunkten aus geprüft werden. Die Expertenkommission stellte 1945 ein Programm auf und begutachtete sodann im folgenden Jahre den heute gültigen und in Anwendung begriffenen Bundesbeschluss über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer, sowie auch den Entwurf zur zugehörigen Vollziehungsverordnung. Erst im Jahre 1949 trat die Kommission an die Behandlung der übrigen Probleme heran und erstattete, nach zweijähriger Tätigkeit, am 21. Dezember 1950 dem Justiz- und Polizeidepartement Bericht. Dieses Expertengutachten enthält eine Reihe von Empfehlungen, die sich auf folgende Kapitel beziehen:

- A. Kriegeschädenfrage,
- B. Darlehen und Vorschüsse an Auslandschweizer,
- C. Militärflichtersatz der Auslandschweizer,
- D. Schaffung eines Solidaritätsfonds für diese,
- E. Transferierung von Auslandsguthaben,
- F. Revision der eidg. Verrechnungssteuer zugunsten der Auslandschweizer,
- G. Beschaffung "zusätzlicher" Geldmittel,
- H. Freiwillige ARV der Auslandschweizer,
- J. Schul- und Berufsausbildung der Auslandschweizerjugend,
- K. Wiederauswanderung und Wiederaufbau der Schweizerkolonie im Ausland,
- L. Fragen der Aufklärung.

Durch Beschluss vom 19. Januar 1951 nahm der Bundesrat vom Expertengutachten Kenntnis und beauftragte das Justiz- und Polizeidepartement, es in Zusammenarbeit mit den andern Departementen weiter zu behandeln und dem Bundesrat allenfalls Anträge zu stellen.

(Hier ist zu bemerken, dass der Bundesrat das Justiz- und Polizeidepartement ohne formellen Beschluss mit der Führung der Auslandschweizerfragen betraute. Das ist so zu verstehen, dass das genannte Departement sozusagen als Drehscheibe wirken soll, ohne die Zuständigkeit anderer Departemente in Fachfragen zu beeinträchtigen. Das Politische Departement bleibt z.B. zuständig in Fragen der Kriegeschäden im Verhältnis zum Ausland und in der Vertretung der Auslandschweizerinteressen nach aussen; das Volkswirtschaftsdepartement

behält seine Kompetenz für die freiwillige AHV der Auslandschweizer, für Fragen des Arbeitsmarktes, der Sozialversicherung usw., das Finanz- und Zolldepartement für Steuerfragen etc. Die Anträge an den Bundesrat und die eidg. Räte im Zusammenhang mit dem Expertengutachten wären aber vom Justiz- und Polizeidepartement vorzubereiten, sofern es bei dieser Ordnung der Dinge bleibt).

Seinem Auftrag entsprechend hat das Justiz- und Polizeidepartement anfangs Februar 1951 das Expertengutachten sämtlichen Departementen zugestellt mit dem Ersuchen, dazu Stellung zu nehmen. Mit Ausnahme des Post- und Eisenbahndepartementes, das keine Vernehmlassung abzugeben wünschte, haben alle Departemente nach und nach geantwortet, und zwar vornehmlich zu den sie besonders interessierenden Fragen. Die Vernehmlassungen sind auf Ende 1951 zu einem "Einstweiligen Bericht" zusammengefasst worden, der den Mitgliedern der Expertenkommission und auch den Departementen zur Orientierung zugestellt wurde.

III. Die Empfehlungen der Expertenkommission.

a). Allgemeines.

Die Postulate der Expertenkommission können m.E. hinsichtlich ihrer Natur in drei Kategorien eingeteilt werden.

In die erste Kategorie gehören die Empfehlungen, die vom Bund weitere erhebliche Geldopfer verlangen, um die ökonomische Lage der Auslandschweizer und Rückwanderer zu verbessern. In Frage kommen hier die Empfehlungen ad Kapitel A. Kriegsschäden; B. Darlehen und Vorschüsse an Auslandschweizer; D. Schaffung eines Solidaritätsfonds (Katastrophenfonds für künftige Rückschläge); schliesslich ad Kapitel E. über die freiwillige AHV der Auslandschweizer das Postulat, es möchte den alten Auslandschweizern, die keine Übergangsgarante erhalten können, als Ersatz dafür eine besondere Hilfe zuteil werden, event. auf Grund des Bundesbeschlusses über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer vom 17. Oktober 1946.

In die zweite Kategorie gehören die Begehren, die zwar ebenfalls eine Verbesserung der ökonomischen Lage der Auslandschweizer ins Auge fassen, ohne dass direkte Leistungen des Bundes nötig wären. In Betracht kommen Kapitel C. Militärpflichtersatz der Auslandschweizer, dessen Abschaffung postuliert wird; Kapitel E. Transferierung von Auslandsguthaben, tendierend auf weitere Verbesserung der Ueberweisungsmöglichkeiten im zwischenstaatlichen Verkehr; Kapitel F. Revision der Verrechnungssteuer zugunsten der

Auslandschweizer; H. freiwillige AHV der Auslandschweizer betr. eine Aenderung des Veranlagungsverfahrens.

In die dritte Kategorie gehören endlich die Empfehlungen, die ideale Ziele verfolgen, wobei keine oder kaum ins Gewicht fallende geldmässige Leistungen des Bundes nötig würden. Hier wären einzureihen Kapitel K. Wiederauswanderung und Wiederaufbau der Schweizerkolonien im Ausland, sowie Kapitel L. Fragen der Aufklärung.

Kapitel G. Beschaffung "zusätzlicher" Geldmittel und Kapitel J. Schul- und Berufsausbildung der Auslandschweizerjugend fallen einstweilen ausser Betracht. Das erstere ist gegenstandslos, weil die Geldleistungen in andern Kapiteln behandelt sind, das letztere, weil das Ausbildungswerk vorläufig finanziert und bereits seit drei Jahren in Durchführung begriffen ist (siehe Expertengutachten und "Einstweiliger Bericht").

b). Die Postulate der ersten Kategorie.

Kriegsschäden bzw. "Neue Aktion". Die hierauf bezüglichen Fragen gaben in der Expertenkommission viel zu reden, weil immer und immer wieder das Postulat einer Schadenvergütung durch die Schweiz in den Vordergrund gestellt wurde. Im Juli 1949 gab aber der Bundesrat der Kommission schriftlich zur Kenntnis, dass er keine Rechtspflicht anerkennen könne, im Ausland von Schweizern erlittene Kriegsschäden (inklusive Devisenschäden) ganz oder teilweise aus schweizerischen Mitteln zu ersetzen. Dagegen liess er die Kommission wissen, dass weitere Massnahmen zugunsten der Auslandschweizer und Rückwanderer aus dem schweizerischen Anteil des Abkommens von Washington bestritten werden könnten und er zu einem entsprechenden Antrag an die eidg. Räte bereit sei. Zu dieser Zusage dürfte sich der Bundesrat u.a. bewogen gefühlt haben, weil er selbst in der Botschaft über die Genehmigung jenes Abkommens vom 14. Juni 1946 festgestellt hat: "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." Die Kommission nahm von der bundesrätlichen Zusage Kenntnis; sie diskutierte eine eigentliche Schadenvergütung nicht weiter, beantragte aber, aus den aus dem Abkommen von Washington fliessenden Mitteln eine sog. "Neue Aktion" durchzuführen.

Diese dachte sich die Kommission so, dass der verfügbare Betrag grundsätzlich in der Form einer einmaligen Zuwendung unter die einzelnen schweizerischen Opfer des zweiten Weltkrieges verteilt würden. Doch war nicht eine Verteilung schlechtweg nur an die eigentlich Kriegsgeschädigten

*grundsätzlich

und nach Massgabe ihrer Einbussen vorgesehen; vielmehr sollten alle noch unter den Kriegsfolgen Leidenden berücksichtigt werden, wobei die Lage des Einzelnen nach seiner früheren Situation im Ausland, nach seiner gegenwärtigen Lage, seinen Zukunftsaussichten, aber auch der Höhe der erlittenen Verluste zu würdigen wären. Berücksichtigt werden sollten nur natürliche Personen, die Auslandschweizer oder Rückwanderer sind, einschliesslich (in beschränktem Mass) der Doppelbürger und ehemaligen Schweizerinnen, sowie der Inlandschweizer, die im Ausland Kriegsschäden erlitten haben. Die Durchführung der Massnahme sollte einer von der Verwaltung losgelösten besonderen Kommission übertragen werden. Die Zuwendungen müssten im Verhältnis der Ansprecher zu den vorhandenen Mitteln errechnet werden (bei der "Neuen Aktion", wie sie gedacht ist, handelt es sich trotz allem um eine durch den Einbezug sozialer Gesichtspunkte verschleierte Abfindung von Kriegseinbussen, um, wie es in der Eingabe der NHG vom 27. November 1951 gesagt wird, das Kriegsschädentrauma ein für allemal von der Betroffenen wegzunehmen).

In der Erwartung, dass die Vollziehung des Abkommens von Washington durch die Liquidierung der deutschen Vermögenswerte bald einmal stattfinden könne, arbeitete das Justiz- und Polizeidepartement im Laufe des Jahres 1951 eine Vorlage an die eidg. Räte aus; es wurden Entwürfe zu einer Botschaft und zu einem Bundesbeschluss aufgestellt (und bereits durch die Fachdepartemente begutachtet), desgleichen ein Vorentwurf zu einer Vollziehungsverordnung. Der Auftrag des damaligen Departementvorstehers lautete dahin, sich an die Empfehlungen der Expertenkommission (Seiten 5/6 des Gutachtens) zu halten. Diese Vorarbeiten wurden an die Hand genommen, um auf alle Fälle gerüstet zu sein und mit der Arbeit nicht erst beginnen zu müssen, wenn der Zeitpunkt für die Durchführung der "Neuen Aktion" gekommen war. Dieses Vorgehen war auch deshalb gerechtfertigt, weil die Frage der Kriegsschadenabgeltung und nun, an ihrer Stelle, die Durchführung der "Neuen Aktion" von den Vertretern der Auslandschweizer in der Expertenkommission immer als die dringendste Aufgabe bezeichnet wurde und in der Tat so bald als möglich sollte verabschiedet werden können, wenn überhaupt etwas geschehen soll.

Die Fortführung der erwähnten Vorarbeiten erwies sich nun leider als unmöglich, weil die Verhandlungen über das Abkommen von Washington auf Schwierigkeiten stiessen und der Bundesrat es, trotz dem Drängen der Interessenten, nicht verantworten konnte, mit der Vorlage vor die eidg. Räte zu treten, bevor die Liquidation der deutschen Vermögenswerte gesichert war und mit einem greifbaren schweizerischen Anteil gerechnet werden konnte. Heute scheint sicher zu sein, dass das Abkommen von

- 9 -

Washington in Bezug auf die Liquidation der deutschen Vermögenswerte weder in seiner ursprünglichen, noch in der modifizierten Form (Vereinbarung mit den Alliierten vom Frühjahr 1951) vollzogen werden wird. Dadurch ist auch die Durchführung der "Neuen Aktion" infolge Fehlens der, wenigstens einstweilen, vom Bundesrat zugesagten Mittel gefährdet.

Schon während der Beratungen der Expertenkommission wurde mit dieser Möglichkeit gerechnet. Auf Drängen der Interessentengruppe innerhalb der Kommission beschloss diese daher, dem Bundesrat zu empfehlen, die Durchführung der "Neuen Aktion" aus andern Mitteln zu ermöglichen, sofern der Ertrag aus dem Abkommen von Washington unzureichend sein sollte; das heisst, wie seitherige Vorstösse der Interessenten ergeben haben, auch dann, wenn das Abkommen überhaupt nicht durchgeführt würde. Da man schon seit längerer Zeit wusste, dass der für die Schweiz bestimmte Anteil aus dem Abkommen von Washington nicht die ursprünglich erwartete Summe von etwa noch 250 Millionen Franken, sondern bloss etwa noch die Hälfte ergeben würde, wurde versucht, die Expertenkommission zu einem Beschluss zu bringen, den Betrag von 250 Millionen als notwendig zu bezeichnen. Die Kommission trat auf diesen Antrag jedoch nicht ein, weil die Mehrzahl der anwesenden Mitglieder vor der Nennung einer derartigen Summe zurückschreckte.

Bevor ich mit meinen Darlegungen fortfahre, gestatte ich mir folgende persönliche Bemerkungen über die Lage der Auslandschweizer und namentlich der Rückwanderer und damit über die Frage eines Bedürfnisses für weitere massive Leistungen anzubringen: Vor allem die Rückwanderer aus Deutschland haben Mühe, sich in der Schweiz zu reassimilieren, da viele von ihnen sehr lange Zeit, wenn nicht ihr Leben lang dort gewohnt haben und sich in den schweizerischen Verhältnissen, auch aus sprachlichen Gründen, weniger zurechtfinden können als etwa Schweizer aus Frankreich, Belgien, England, Italien usw. Das ist aber m.E. ein Problem, das mit der Zeit, mit gutem Willen und auch durch den Einfluss der hier aufwachsenden Rückwandererjugend sollte behoben werden können. Ob eine teilweise Abfindung der Kriegsschäden, besonders wenn diese bescheiden ausfallen sollte, die Lösung des Problems erleichtern würde, scheint mir keineswegs sicher zu sein. Die beantragten weiteren finanziellen Massnahmen sind sodann auch damit begründet worden, dass heute noch eine allgemein verbreitete Notlage vorhanden sei, die durch die "Almosen" des Bundes nicht beseitigt werden konnte. Die wirkliche Lage der Auslandschweizer und namentlich die der Rückwanderer zuverlässig zu beurteilen, ist ausserordentlich schwer, da die Einzelschicksale nicht dauernd überprüft werden können. Nach meinen jahrelangen Erfahrungen in der Bundesfürsorge gibt es viele

- 10 -

Rückwanderer, die ihre Verluste nicht mehr aufholen können, die sich aber trotzdem, dank ihrer eigenen Initiative, dank auch den guten Arbeitsverhältnissen, aber auch der weitgehenden Hilfe der öffentlichen Hand wieder in auskömmlichen, ja guten oder sehr guten Verhältnissen befinden. Andorn geht es heute nicht schlechter als früher im Ausland, da viele Schweizerbürger dort schon in recht bescheidenen Verhältnissen leben mussten und ausser dem beklagenswerten Verlust ihres Milieus keine nennenswerten Einbussen erlitten haben, da sie über wenig oder kein Vermögen verfügten. Wir haben sehr zahlreiche Familien behandelt, wo der Mann zwar anfänglich ein bescheidenes Einkommen hatte, die Familie jedoch durch das Mitverdienen der Frau und der Ältern oder erwachsenen Kinder (wie das auch in inlandschweizerischen Verhältnissen oft der Fall ist) zu einem recht ansehnlichen Einkommen gelangt ist. Viele Rückwanderer, die sich berufsfremd betätigen und als Hilfsarbeiter arbeiten mussten, haben sich bewährt, versehen heute bessere Stellen und konnten dementsprechend auch ihr Einkommen erhöhen. Zweifellos gibt es noch viele Rückwanderer, die heute noch kämpfen müssen, weil ein besonderer Beruf oder fortgeschrittenes Alter ihnen hinderlich ist. Auch alte Leute, die früher bessere Zeiten gesehen haben, sind in bedauernswerter Lage und vermögen ohne fremde Hilfe (die ihnen der Bund, zusammen mit den heimatlichen Behörden, einstweilen noch zu bieten vermag) ihr Auskommen nicht zu finden. Gerechterweise soll auch nicht verschwiegen werden, dass die grosse Mehrzahl der Rückwanderer anständige und auch dankbare Leute sind und es nach unsern Erfahrungen einer kleinen, nie zufriedenzustellenden Minderheit vorbehalten ist, zu querulieren und fortgesetzt Forderungen zu stellen. Die Behauptung, dass unter den Rückwanderern heute noch allgemein eine grosse Not bestehe, entspricht nach meiner Ueberzeugung nicht den Tatsachen. Die Zentralstelle für Auslandschweizerfragen hat im Jahre 1945 40 und im folgenden Jahr noch ca. 30 Millionen an Hilfeleistungen aufwenden müssen. Seither sind die Ausgaben fortgesetzt gefallen; sie betragen pro 1951 nur noch ca. 3 Millionen. Die allgemeine Besserung der Lage im Ausland, verbunden mit einer starken Abnahme der Rückwanderung hat dieser Entwicklung Vorschub geleistet; doch haben auch die direkte Bundeshilfe und das Zusammenwirken anderer Faktoren (worunter z.B. auch die Schadensvergütungen des Auslandes, der Rückwanderertransfer des Politischen Departementes, die Verbesserungen im Ueberweisungsverkehr, die Globalbereinigungsabkommen) die Lage vieler Rückwanderer zweifellos wesentlich verbessert. Nach meiner Auffassung

sollten die heute noch Not leidenden Auslandschweizer und Rückwanderer vom Bund nicht im Stiche gelassen werden. Doch könnte selbst eine grosszügige, auf diese Landsleute beschränkte Hilfe mit einem Bruchteil der für die "Neue Aktion" (abgesehen von den sonstigen Forderungen) vorgesehenen Mittel bewerkstelligt werden, wenn nicht der Bundesrat aus politischen Rücksichten oder aus andern Ueberlegungen, z.B. auch um nicht von der in Bezug auf die "Neue Aktion" gegebenen Zusage abzurücken, weitere kostspielige Hilfsmassnahmen für angebracht hält.

Um nochmals auf das Abkommen von Washington zurückzukommen, steht nach den Ausführungen von Herrn Minister Stucki an der letzten Sitzung der Expertenkommission vom 27. Dezember die westdeutsche Bundesregierung mit den Alliierten in Unterhandlung, um sich mit einem Betrag von rund 120 Millionen Franken vom Abkommen loszukaufen. Auch die Schweiz unterhandelt mit der westdeutschen Regierung, um einen gleich grossen Betrag zu erhalten. Eine Zahlung von deutscher Seite scheint nur dann in Frage zu kommen, wenn die Schweiz das Geld nicht einfach in die Bundeskasse fliessen lassen, sondern es für die schweizerischen Opfer des Krieges verwenden würde. Wenn ich richtig orientiert bin, hat der Bundesrat, um den 20. Dezember 1951 herum, durch einen entsprechenden Beschluss die schweiz. Delegation in diesem Sinne instruiert. Das wäre eine Andeutung dafür, dass der Bundesrat eine allfällige deutsche Zahlung für die schweizerischen Opfer des Krieges, also im Sinne der geplanten "Neuen Aktion" verwendet wissen möchte. Ueber das Ergebnis der neuen Verhandlungen ist dem Berichtstatter noch nichts bekannt.

Darlehen und Vorschüsse an Auslandschweizer. Es geht hier um zwei Dinge.

1. Sollen Rückwandererguthaben namentlich in Deutschland und Oesterreich, weil in diesen Ländern die Devisenbewirtschaftung noch sehr streng ist, von Schweizerbanken übernommen und bevorschusst werden, unter voller Ausfallhaftung und Zinsengarantie durch den Bund.

2. Rückwanderer aus Staaten, mit denen Globalbereinigungsabkommen abgeschlossen wurden, sollen bezüglich ihrer Ansprüche bevorschusst werden, wenn sie in finanziell bedrängten Verhältnissen leben.

Dem Bundesrat wird empfohlen, beim Parlament für die Durchführung dieser Empfehlungen gesonderte Kredite, also ausserhalb der "Neuen Aktion" anzufordern. Auch diese Forderung wird als dringlich bezeichnet. Im "Einstweiligen Bericht" vom Dezember 1951, auf den verwiesen werden darf, ist der Standpunkt der Fachdepartemente (Politisches und

- 12 -

Finanzdepartement) dargelegt. Beide Departemente sind sich darin einig, dass auf diese Empfehlungen nicht eingetreten werden sollte, weil es sich um eine unübersichtliche und technisch äusserst schwer realisierbare Aktion handeln würde, die uns einen Teil der Rückwanderer zugute käme und sicher erhebliche, aber nicht errechenbare Mittel (10 Millionen, 30 Millionen?) erfordern würde.

Solidaritätsfonds. Wie im "Einstweiligen Bericht" dargelegt wurde, ist die Frage der Schaffung eines solchen Fonds, aus dem bei künftigen Katastrophen die Auslandschweizer unterstützt werden könnten, ohne dass sofort die öffentliche Hand eingreifen müsste, noch völlig unabgeklärt. Es liegt einstweilen kein Plan vor und man weiss auch nicht, ob die Auslandschweizer selbst der Idee zugänglich sind und Hand zu einer Selbsthilfeorganisation bieten wollen. Die Auslandschweizerkommission der NMG hat es übernommen, die Frage näher zu prüfen; desgleichen die Prüfung der weitem Empfehlung einer Kapitalversicherung der Auslandschweizer gegen künftig allenfalls eintretende Kriegeschäden. Bezüglich des Solidaritätsfonds ist im Auge zu behalten, dass die Expertenkommission (sofern ihr Antrag auf Abschaffung des Militärpflichtersatzes der Auslandschweizer nicht angenommen wird), empfiehlt diesen Fonds aus Bundesmitteln, und zwar ungefähr in der Höhe des Ertrages jener Abgabe (laufend) zu subventionieren, was zu weitem, in die Millionen gehenden Aufwendungen führen würde.

Ersatz an alte Auslandschweizer, die keine Uebergangsrente erhalten können. Die bisherige Prüfung dieses Postulates durch die Departemente hat gemäss den ausführlichen Darlegungen im "Einstweiligen Bericht" ergeben, dass solche Hilfen weder im Rahmen der AHV-Gesetzgebung, noch auf Grund des Bundesbeschlusses vom 17. Oktober 1946 über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer gewährt werden können. Die Aufwendungen für diese Einzelhilfen würden schätzungswise pro Jahr 1-1 1/2 Millionen Franken ausmachen, sodass auch hier im Laufe der Jahre sehr beträchtliche Summen geopfert werden müssten.

c). Die Postulate der zweiten Kategorie.

Militärpflichtersatz der Auslandschweizer. Die Fachdepartemente lehnen die Empfehlung der Expertenkommission auf Abschaffung ab. Die jetzigen gesetzlichen Vorschriften befinden sich in Revision und dürften für die Auslandschweizer eine erhebliche Besserung der jetzigen, so oft kritisierten Zustände bringen.

Transferierung von Auslandsguthaben. Die Departemente verweisen auf die bisher durch den Abschluss zahlreicher Zahlungsabkommen mit dem Ausland erreichten Resultate und erklären, dass die Interessen der Auslandschweizer und Rückwanderer auch in Zukunft nach bestem Können wahrgenommen würden.

Revision der eidg. Verrechnungssteuer zugunsten der Auslandschweizer. Die Vorschläge der Expertenkommission werden als unzweckmässig und undurchführbar bezeichnet. Von der eidg. Steuerverwaltung wird jedoch ein anderer Lösungsvorschlag gemacht, der indessen noch nicht weiterverfolgt wurde.

Freiwillige AHV der Auslandschweizer. Die von der Expertenkommission vorgeschlagene Aenderung des Veranlagungsverfahrens für die Prämienzahlungen wird als ungeeignet zur Ablehnung empfohlen.

Ueber diese vier Punkte vgl. ebenfalls die Ausführungen im "Einstweiligen Bericht".

d). Die Postulate der dritten Kategorie.

Kapitel K. Wiederauswanderung und ~~Widderauswanderung~~ und Wiederaufbau der Schweizerkolonien im Ausland. Dieses wichtige, die gegenwärtigen und künftigen Beziehungen des Auslandschweizertums zur Heimat beschlagende Kapitel enthält eine ganze Menge von Empfehlungen, zu denen sich das Politische Departement, das Departement des Innern, das Volkswirtschaftsdepartement und das Finanz- und Zolldepartement z.T. ausführlich geäußert haben. Die Vernehmlassungen sind ebenfalls im "Einstweiligen Bericht" wiedergegeben.

Kapitel L. Aufklärung. Hier ging es um die Frage: Wer soll wen über was aufklären! Ueber das Thema konnte sich die Expertenkommission lange nicht einig werden. Sie setzte daher am Ende ihrer Beratungen ein besonderes Komitee ein, das Vorschläge ausarbeitete, die den Mitgliedern der Expertenkommission am 22. August 1951 unterbreitet wurden. Die meisten Mitglieder stimmten ausdrücklich oder stillschweigend zu. Die wenigen Abänderungsvorschläge betreffen in der Hauptsache Fragen des Verhaltens und der Praxis der Zentralstelle für Auslandschweizerfragen.

IV. Das weitere Vorgehen.

Das Expertengutachten vom 21. Dezember 1950 ist dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement zuhanden des Bundesrates eingereicht worden in der Meinung, dieser habe über

- 14 -

die in den einzelnen Kapiteln enthaltenen Empfehlungen zu entscheiden und z.B. darüber zu befinden, in welchen Materien er mit Vorschlägen an die eidg. Räte zu gelangen habe.

Die bisher eingelangten, im "Einstweiligen Bericht" zusammengefassten Vernehmlassungen der Departemente und Verwaltungsabteilungen sind ebenfalls an das Justiz- und Polizeidepartement gerichtet. Als Vermittlungsstelle konnte es dem Bundesrat jedoch noch keine Anträge stellen, da verschiedene wichtige Fragen noch nicht spruchreif sind und es sich für weniger bedeutende Anliegen nicht lohnte, sie vorweg dem Bundesrate zu unterbreiten. Eine formelle Behandlung des Expertenberichtes drängt sich aber auf, da es bei dem "Einstweiligen Bericht" nicht sein Bewenden haben kann.

Es stellt sich zunächst die formelle Frage, ob der Bundesrat zum Expertenbericht gesamthaft Stellung nehmen soll, oder ob die einzelnen Kapitel zu fur et à mesure zu behandeln sind. Der letztere Weg wäre wohl schon deshalb vorzuziehen, weil die Probleme von ungleichlicher Wichtigkeit und Dringlichkeit sind und auch nicht gleichzeitig spruchreif gemacht werden können.

Was nun die in den einzelnen Kapiteln enthaltenen Empfehlungen der Expertenkommission betrifft, soll hier einstweilen bloss versucht werden, gewisse Fragen zu formulieren, die für das weitere Vorgehen wichtig sein können.

1. Kapitel A. "Neue Aktion" (Kriegsschäden).

- a) soll die Durchführung dieser Aktion weiterhin ins Auge gefasst werden, und zwar in Anlehnung an die Vorschläge der Expertenkommission?
- b) Woher sollen die Mittel für eine Finanzierung genommen werden?
(Anteil aus dem Abkommen von Washington, allenfalls Zahlung der Westdeutschen Bundesregierung, ganz oder teilweise aus andern Mitteln?)
- c) Sollen die Mittel auf den Betrag beschränkt werden, der der Schweiz aus der einen oder andern der beiden erstgenannten Quellen anfallen können?
- d) Soll die Summe auf jeden Fall auf ein gewisses Maximum gebracht werden, z.B. auf 120 Millionen, oder auf einen noch höheren Betrag?
- e) In letzterem Fall, wie hoch soll der Maximalbetrag sein?
- f) Soll allenfalls eine Aktion geringeren Ausmasses mit eingeschränkten Mitteln ins Auge gefasst werden (restliche Mittel aus dem 75-Millionen-Kredit, plus einer Auffüllungssumme)?

- g) Sollen die Vorbereitungsarbeiten jetzt schon weitergeführt werden, in welcher Richtung?
(das wird technisch nicht gut möglich sein).

2. Kapitel B. Vorschüsse und Darlehen an Auslandschweizer.

- a) Soll es bei der von der Verwaltung vorgeschlagenen Ablehnung der Empfehlungen 1 und 2 des Expertengutachtens bleiben?
- b) Soll gegenteils eine gesonderte Kreditvorlage für die eine oder die andere, oder für beide Empfehlungen an die eidg. Räte wirklich erwogen werden?
- c) Soll, im Falle der Ablehnung, geprüft werden, ob die eidg. Zentralstelle für Auslandschweizerfragen in etwelcher Ausdehnung ihrer gegenwärtigen Befugnisse zu ermächtigen sei, in erweiterter Form notleidenden Ansprechern aus den Globalbereinigungsabkommen Vorschüsse zu gewähren?
- d) Soll, ebenfalls im Falle der Ablehnung, beim "guten Stand" der AHV nicht nochmals versucht werden, für die alten Auslandschweizer eine Ersatzhilfe aus den Mitteln der AHV zu erwirken?

3. Kapitel D. Solidaritätsfonds.

- a) Soll die NHG (Auslandschweizerkommission) noch offiziell ersucht werden, die einstweilige Weiterbehandlung des Themas zu besorgen (vermutlich würde sie einen Auftrag des Bundes, den sie eigentlich erwartet hat, begrüßen)?
- b) Soll, je nach den Ergebnissen der weitem Prüfung, eine laufende Subvention an den Solidaritätsfonds gemäss den Anträgen der Expertenkommission erwogen werden (einstweilen nicht dringend)?
- c) Soll das ad a) und b) erwogene Vorgehen auch für die Frage der Kapitalversicherung der Auslandschweizer beobachtet werden?

4. Allgemein wird sich die Frage stellen, ob ausserhalb der für die "Neue Aktion" zur Verfügung zu stellenden Mittel weitere Kredite überhaupt in Frage kommen; allenfalls, ob aus den Krediten für die "Neue Aktion" nicht alle andern Postulate der ersten Kategorie zu realisieren wären, sofern sie überhaupt verwirklicht werden sollen.

5. Uebrige Kapitel des Expertengutachtens.

Es ist nicht möglich, hier auf die zahlreichen einzelnen Empfehlungen besonders einzutreten. Es fragt sich generell, ob der Bundesrat auf Grund der bisherigen Stellungnahme der Departemente endgültig befinden will oder ob er

- 16 -

da und dort eine Ueberprüfung veranlassen soll.

Letzteres wird jedenfalls nötig sein beim Kapitel F. Revision der eidg. Verrechnungssteuer, da die eidg. Steuerverwaltung bestimmte Vorschläge gemacht hat. Sie sollte wohl offiziell ersucht werden, die Frage weiter zu verfolgen.

Eine Weiterbehandlung wird auch erforderlich sein beim Kapitel K. Wiederauswanderung und Wiederaufbau der Schweizerkolonien im Ausland. Die Auslandschweizerkommission der NHG hat bereits angekündigt, dass sie diesen Fragen weitere Aufmerksamkeit schenken werde. Es wäre daher verfrüht, hier bereits abschliessend Stellung zu nehmen.

Was das Kapitel L. Aufklärung betrifft, wäre zu entscheiden, ob die Expertenkommission nochmals zu einer Sitzung aufgeboten werden sollte, um zu den nachträglich eingereichten Abänderungsanträgen zu den von der grossen Mehrheit der Kommission gebilligten Vorschlägen des eingesetzten Komitees Stellung zu nehmen. Das scheint mir nicht unbedingt erforderlich zu sein. Die Beantwortung könnte der eidg. Zentralstelle für Auslandschweizerfragen überlassen werden.

Schliesslich wird sich gelegentlich noch die Frage stellen, ob die Expertenkommission noch eine weitere Rolle zu spielen hat. Gewisse Vertreter der Auslandschweizer- und Rückwandererorganisationen möchten die Kommission "verewigt" wissen, da sie der Meinung sind, sie habe weiter an der Behandlung aller Fragen mitzuarbeiten, während die meisten übrigen Mitglieder, auch die Vertreter der NHG, das Mandat der Kommission als erfüllt betrachten. Bei der Behandlung einzelner wichtiger Fragen wird man möglicherweise gewisse, ausserhalb der Verwaltung stehende Persönlichkeiten weiterhin zu Rate ziehen müssen. Vielleicht wäre es aber zweckmässig, ein kleineres Gremium dafür in Aussicht zu nehmen.

Für weitere Auskünfte schriftlicher oder mündlicher Art stehe ich jederzeit zur Verfügung.

L. Lüscher