

Bern, den 5. Mai 1952.

AN DEN SCHWEIZERISCHEN BUNDESRAT

=====

Verhandlungen mit Deutschland
 über die Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen.

Nach Art. 6 des schweizerisch/deutschen Niederlassungsvertrages vom 13. November 1909 ist die Schweiz zur Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher für so lange verpflichtet, als sie nicht ohne Nachteil für ihre oder anderer Gesundheit in ihr Heimatland zurückkehren können. Die Schweiz kann also deutsche Staatsangehörige, die unterstützt werden müssen, heimschaffen. Sie hat lediglich die Kosten bis zum Zeitpunkt der Heimschaffung zu tragen.

Besonders geregelt ist durch Vertrag vom 19. März 1943 die Fürsorge für alleinstehende Frauen, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates durch Heirat mit einem Angehörigen des andern Landes verloren haben. Solche Frauen dürfen im Falle der Unterstützungsbedürftigkeit nicht heimgeschafft werden. Der Aufenthaltsstaat hat die Kosten der Unterstützung ausschliesslich zu tragen. Der Bund vergütet den Kantonen die Hälfte der Auslagen, die ihnen aus dem Abkommen erwachsen.

Vor dem letzten Kriege unterstützten die deutschen Konsulate oder die deutschen Hilfsvereine, die von Deutschland subventioniert wurden, regelmässig ihre bedürftigen Landsleute in der Schweiz. Allerdings wurde mit dem Aufkommen des Nationalsozialismus die Hilfe mehr und mehr vom Verhalten der Bedürftigen gegenüber dem neuen Regime abhängig gemacht. Immerhin verstanden es einzelne Hilfsvereine, eine gewisse Unabhängigkeit vom Parteiapparat zu bewahren, sodass nur in wenigen Fällen die bisher ausgerichtete Unterstützung versagt wurde. Zudem halfen schweizerische private Kreise, aber auch Kantone und Gemeinden in nicht unbeträchtlichem Masse. Da auch die Kantone und Gemeinden die bedürftigen Schweizer in Deutschland in den meisten Fällen unterstützten, waren die Heimschaffungen nicht zahlreich.

Diese Regelung galt auch während des Krieges. Die bedürftigen Deutschen in der Schweiz wurden grundsätzlich aus deutschen und die bedürftigen Schweizer in Deutschland aus schweizerischen Mitteln unterstützt.

- 2 -

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands fehlten die Mittel zur Unterstützung der Deutschen in der Schweiz. Die Kantone mussten einspringen. Sie ersuchten jedoch den Bund, die Frage zu regeln. Der Bundesrat hat die deutschen Mittel, die in der Schweiz beschlagnahmt worden waren, für diesen Zweck freigegeben. Die dem Politischen Departement unterstellte Deutsche Interessenvertretung, die die Gelder verwaltete, vergütete rückwirkend den Kantonen und Gemeinden alle Auslagen und leistete Gutsprache für die weiterhin notwendigen Unterstützungen. Erst in den letzten Monaten wurde das Verfahren insofern geändert, als nicht mehr die Deutsche Interessenvertretung, sondern die neu errichteten deutschen Konsulate den Kantonen und Gemeinden Gutsprache erteilten. Die Mittel wurden aber weiterhin von der Interessensvertretung verwaltet und gemäss den Gutsprachen der Konsulate den Kantonen zur Verfügung gestellt.

Nach den Angaben des Chefs der Deutschen Interessensvertretung sollen die für die Unterstützung verfügbaren Mittel im Verlaufe dieses Jahres zu Ende gehen. Ungeachtet der Frage, ob die Mittel für die Weiterführung der Unterstützung noch bis Ende September 1952 ausreichen, wie die Interessensvertretung behauptet, oder ob nicht doch noch Mittel verfügbar gemacht werden können zur Weiterführung der Hilfe wenigstens für eine gewisse Zeit, stehen wir vor der Notwendigkeit, mit Deutschland eine grundsätzliche Regelung über die Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen anzustreben. Das Fehlen einer angemessenen Regelung könnte für die Kantone und Gemeinden unter Umständen fatale Folgen haben. Sollte nämlich Deutschland nicht von sich aus seine Landsleute in vollem Umfange in der Schweiz unterstützen, was beim gegenwärtigen Stand einen Betrag von ungefähr 2,5 Millionen Fr. im Jahr ausmacht, sähen sich die Kantone vor die Alternative gestellt, entweder selbst die bedürftigen Deutschen auf ihrem Territorium zu unterstützen oder dann die Heimschaffung einzuleiten. Es liegt aber auf der Hand, dass aus menschlichen und politischen Erwägungen die Heimschaffung von Deutschen, die sich seit vielen Jahren, zum Teil schon von Geburt an in der Schweiz aufhalten, in vielen Fällen kaum möglich wäre. Andererseits darf den Kantonen und Gemeinden auch nicht eine empfindliche Belastung durch die allfällige Unterstützung solcher Deutscher zugemutet werden. Wenn nicht eine ausdrückliche Regelung mit den Deutschen erreicht wird, muss zudem erwartet werden, dass sie sich nicht sehr anstrengen werden, ihre Landsleute in der Schweiz ausreichend zu unterstützen. Es ist deshalb, auch nach Auffassung der Kantone, notwendig, mit Deutschland eine klare Regelung über die Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen anzustreben.

Sondierungen haben ergeben, dass die Regierung der Bundesrepublik bereit ist, auf Verhandlungen über den Abschluss eines besondern Fürsorgeabkommens einzutreten. Offen-

- 3 -

bar um die schweizerische Einstellung kennen zu lernen, haben die Deutschen einen vom Europa-Rat ausgearbeiteten Muster-Fürsorgevertrag übermittelt. Dieser Vertrag würde den Aufenthaltstaat verpflichten, die Unterstützung zu tragen, sobald der Bedürftige sich mindestens 5 oder 10 Jahre dort aufgehalten hat, je nachdem er vor oder nach Vollendung des 55. Lebensjahres zugezogen ist. Das diesem Mustervertrag zugrunde gelegte Wohnsitzprinzip geht von den Interessen der Auswanderungsländer aus und ist deshalb schon zu Zeiten des Völkerbundes in einer von diesem eingesetzten ständigen Expertenkommission - der auch die Schweiz als Mitglied angehörte - von den schweizerischen Vertretern lebhaft bekämpft worden, damals noch in Übereinstimmung mit den Vertretern der Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Wir haben seinerzeit mit Frankreich Verhandlungen gepflogen, die am 9. September 1931 zum Abschluss eines Fürsorgevertrages führten, der nicht nur die Interessen der beiden Staaten als Ein- und Auswanderungsländer durch die Einführung des Prinzips der Kostenvergütung wahrnimmt, sondern der die Interessen der unterstützten Personen in den Vordergrund stellt und deshalb als humanes Vertragswerk auch in Völkerbundskreisen Beachtung gefunden hatte.

Bei der Durchführung des Fürsorgevertrages mit Frankreich haben sich allerdings gewisse Schwierigkeiten gezeigt. Diese rührten aber fast ausschliesslich davon her, dass die Organisation der französischen Verwaltung nicht in der Lage ist, die einzelnen Unterstützungsfälle rechtzeitig zu erfassen und zu melden. Dies hat zur Folge, dass Frankreich, das im Hinblick auf die bedeutend grössere Zahl von Schweizern in Frankreich als von Franzosen in der Schweiz in der Schlussabrechnung einen Ueberschuss herausfordern können sollte, der Schweiz Geld abliefern muss. Ebenfalls wegen der unzulänglich organisierten Verwaltung erfolgen diese Zahlungen regelmässig mit Rückständen von einigen Jahren, sodass der Bund den Kantonen erhebliche Vorschüsse leisten muss. Solche Nachteile sind aber mit diesem Unterstützungssystem im Verkehr mit Deutschland nicht zu erwarten, weil die deutsche Verwaltung ja immer den Vorzug gehabt hat, wie die schweizerische sorgfältig organisiert zu sein und deshalb zuverlässig gearbeitet hat.

Nachdem bisher im Verkehr mit Deutschland der Heimatstaat tatsächlich die Unterstützung seiner im andern Staat bedürftig gewordenen Angehörigen auf sich genommen hat, besteht kein Grund, heute von dieser Übung abzugehen. Die Schweiz hat gegenteils alles Interesse, die Notwendigkeit von Verhandlungen zur vertraglichen Festlegung dieser Übung zu benützen. Eine dem schweizerisch/französischen Fürsorgevertrag ähnliche Regelung drängt sich umsomehr auf, als die

- 4 -

Zahl der in Westdeutschland wohnhaften Schweizer mehr als dreimal kleiner sein dürfte als die Zahl der in der Schweiz wohnhaften Deutschen. Bund, Kantone und Gemeinden sind zudem erheblich belastet durch die aus Deutschland zurückgekehrten kriegsgeschädigten Schweizer. Als Antwort auf die Übermittlung des Musterfürsorgevertrages des Europarates wurde deshalb der Regierung der Bundesrepublik Deutschland der schweizerisch-französische Fürsorgevertrag zugestellt mit dem Bemerkten, dass die Schweiz die darin enthaltenen Grundsätze bei den Verhandlungen zugrunde legen möchte. Da deutscherseits kein Einspruch erhoben wurde, darf angenommen werden, es herrsche Einverständnis über diese wichtige Vorfrage. Ein künftiger Fürsorgevertrag mit Deutschland muss also grundsätzlich den gegenseitigen Kostenersatz vorsehen.

Da vorauszusetzen ist, dass bei einer ersten Fühlungnahme eine Verständigung nur über die wichtigsten Grundsätze eines Fürsorgevertrages erzielt werden kann, während zahlreiche Detailfragen der praktischen Anwendung dieser Grundsätze insbesondere wegen der Berücksichtigung der Interessen des Unterstützungsbedürftigen eine sorgfältige Ausarbeitung erfordern, wurde die schweizerische Gesandtschaft in Köln beauftragt, einen ersten Meinungsaustausch anzuregen. Die schweizerische Delegation sollte aber trotzdem ermächtigt werden, ein Abkommen unter Vorbehalt der Genehmigung abzuschliessen, sofern die Umstände und der Verlauf der Verhandlungen dies ermöglichen würden.

Ein solches Abkommen hätte allerdings bloss provisorischen Charakter und müsste befristet sein. Es kann nach der Auffassung des Politischen Departements mit der Bundesrepublik Westdeutschland kein unbefristeter Vertrag über eine Rechtsmaterie abgeschlossen werden, die bereits - wenn auch ungenügend - durch einen Vertrag mit dem früheren Deutschland geregelt ist. Der Bundesrat hat immer den Standpunkt eingenommen, dass die früheren Verträge auch heute noch für das ganze Gebiet Deutschlands gültig sind und dass sie nicht ohne weiteres mit dem einen Deutschland heute noch abgeändert werden können. Immerhin steht nichts entgegen, in Ergänzung und teilweiser Abänderung eines solchen Vertrages eine bestimmte, umgrenzte Rechtsmaterie provisorisch neu zu regeln, weil praktische Gründe das dringend erfordern. Die Delegation wird bei der Formulierung der abzuschliessenden Vereinbarung auf diese Erwägungen Rücksicht zu nehmen haben.

Die Delegation sollte vom Chef der sachlich zuständigen Abteilung des Justiz- und Polizeidepartements, der Polizeiabteilung, geleitet werden. Ihr sollte ein Vertreter der kantonalen Armendirektorenkonferenz angehören. Deren Vizepräsident, Herr Regierungsrat Heusser, Vorsteher der Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge des Kantons

- 5 -

Zürich, der gleichzeitig Vertreter des Kantons ist, der weit-
aus am meisten bedürftige deutsche Staatsangehörige beher-
bergt, wäre bereit, an den Verhandlungen teilzunehmen. Der
Delegation hätte ferner der Chef der Sektion der Polizeiabtei-
lung, die sich u.a. mit Unterstützungsfragen befasst, Herr Dr.
O. Schürch, anzugehören. Das Politische Departement schlägt
als weiteres Mitglied der Delegation Herrn Fürspr. P. A. Nuss-
baumer vor. Als Experten werden der Delegation die Direktions-
sekretäre der kantonalen Armendepartemente Zürich, Herr Dr.
Schoch, und Luzern, Herr Dr. Albisser, beigegeben.

Die deutsche Delegation setzt sich wie folgt zusammen:

Chef der Delegation: Ministerialdirektor Dr. Kitz, vom Bundes-
ministerium des Innern,
Mitdelegierte: Frau Legationsrat Dr. Lenz, vom Auswärtigen Amt
Generalkonsul Wehl, Leiter des Generalkonsulates
der Bundesrepublik Deutschland
in Zürich,
Experten: Konsul Zapp, von der Gesandtschaft in Bern,
Konsul Sthamer, vom Generalkonsulat in Basel
Herr Berchthold, vom Generalkonsulat in Basel.

Deutschland hat gewünscht, die ersten Verhandlungen
möchten in der Schweiz stattfinden, um der Delegation den Kon-
takt mit den deutschen Konsulaten zu erlauben. Die Besprechun-
gen sollen in Luzern abgehalten werden. Für die schweizerische
Delegation bietet das den Vorteil, dass sie in ständiger Ver-
bindung stehen kann mit dem Präsidenten der Schweiz. Armen-
direktorenkonferenz, Herrn Regierungsrat Wismer. Herr Regie-
rungsrat Wismer wäre gerne bereit, den Delegationen Gast-
freundschaft zu bieten. Diese Lösung wäre Herrn Regierungsrat
Heusser angenehm. Der deutschen Delegation wird es nicht schwer
fallen, den Kontakt mit den Konsulaten von Luzern aus auf-
recht zu erhalten.

Der Delegationschef sollte ermächtigt werden, die
deutsche Delegation zu einem Anlass einzuladen; in Frage kommt
ein Ausflug auf den Bürgenstock, verbunden mit einer Einladung
zu einem Abendessen. Pro Gedeck stehen Fr. 25.-- alles inbegrif-
fen zur Verfügung, plus allfällige Bahn-oder Schifffahrtkosten.
Die Kosten sind den dem eidgenössischen Justiz-und Polizeidepar-
tement zur Verfügung stehenden Krediten zu belasten. Allenfalls
ist zu gegebener Zeit ein Nachtragskredit zu verlangen.

Die Verhandlungen sollen am 13. Mai beginnen.

Wir beehren uns deshalb, zu

b e a n t r a g e n :

- 6 -

1. - Mit der Bundesrepublik Westdeutschland sind Verhandlungen über eine Vereinbarung über die Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen aufzunehmen.
2. - Die schweizerische Delegation soll in einem ersten Meinungsaustausch mit der deutschen Delegation das Prinzip des gegenseitigen Kostenersatzes vertreten. Als Muster für ein Abkommen in diesem Sinne gilt das schweizerisch-französische Fürsorgeabkommen. Die Delegation ist ermächtigt, gegebenenfalls eine Vereinbarung unter Ratifikationsvorbehalt abzuschliessen, die im Prinzip den gegenseitigen Kostenersatz vorsieht.
3. - Die Vereinbarung soll provisorischen Charakter haben und befristet sein.
4. - Der schweizerischen Delegation gehören an die Herren:
- Dr. Heinrich Rothmund, Chef der Polizeiabteilung,
Delegationschef,
Regierungsrat Dr. Jakob Heusser, Vorsteher der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich und
Vizepräsident der Schweiz.Armen-
direktorenkonferenz,
Dr. Oscar Schürch, Adjunkt der Polizeiabteilung,
Fürspr. P. A. Nussbaumer, Legationssekretär beim Politischen Departement.
- Als Experten sind bezeichnet die Herren
- Dr. Hans Schoch, Sekretär bei der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich,
Dr. Heinrich Albisser, Sekretär beim Gemeindedepartement des Kantons Luzern.
5. - Die Entschädigungen pro Tag betragen Fr. 50.-- für den Chef der Delegation und Fr. 40.-- für die Mitglieder der Delegation und die Experten.
6. - Der Delegationschef ist ermächtigt, die Delegationsmitglieder zu einem Essen einzuladen, wobei die Kosten pro gedeck Fr. 25.-- alles inbegriffen (zusätzlich allfällige Bahn- und Schifffahrtskosten) nicht übersteigen dürfen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Felämänn

Vollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (Polizeiabteilung) 5 Ex.
Politische Departement, 2 Ex., und an das
Finanz- und Zolldepartement.