

Bern, den 12. April 1954.

s.B.34.95.A.O. - XM/ZF.

Vertraulich.A n d e n B u n d e s r a t

Völkerrechtliche Ansprüche
gegen das alte Deutsche Reich:
Wiedergutmachung von national-
sozialistischem Unrecht.

I. Zum Tatbestand

Unter dem nationalsozialistischen Regime sind zahlreiche Schweizerbürger das Opfer ungerechtfertigter Uebergriffe seitens deutscher Organe, von Schädigungen an Leib und Leben sowie in ihrem Eigentum geworden. Soweit es sich um völkerechtswidrige Tatbestände handelt, für die grundsätzlich ein Entschädigungsanspruch gegeben ist, sind beim Politischen Departement von den Geschädigten bisher zur Anmeldung gelangt:

<u>Kategorien</u>	<u>1933-1939</u>	<u>Kriegszeit *)</u>
a. <u>Personenschäden</u>		
Tötungen (Hinrichtungen, Tod im Konzentrationslager, usw.)	3 Fälle	148 Fälle
Freiheitsentzug (Haft im Konzentrationslager, Deportationen, Misshandlungen, usw.)	47 "	413 "
b. <u>Sachschäden</u>		
(Plünderungen, Zwangsenteignung, Schädigung am Erwerb, Sonderabgaben, Konfiskationen, usw.)	154 "	311 "
	<u>204 Fälle</u>	<u>918 Fälle **)</u>

*) Einschliesslich zahlreiche in den besetzten Gebieten vorgekommene Fälle.

***) Dazu kommen noch 46 Personenschäden mit unbekanntem, wahrscheinlich teilweise mit tödlichem Ausgang.

II. Zur rechtlichen und politischen Lage

Während des Krieges konnte nur in vereinzelt Ausnahmefällen eine Entschädigung erreicht werden, u.a. gewisse Abfindungszahlungen für bestimmte Eigentumsschäden.

Nach Kriegsende war eine Geltendmachung zufolge des Besatzungsregimes nicht möglich. Die Alliierten vertraten die Auffassung, dass eine Behandlung derartiger Ansprüche erst bei einer allgemeinen Regelung in Verbindung mit dem Friedensvertrag erfolgen könne. Eine Geltendmachung gegenüber der neuen Bundesrepublik Deutschland erwies sich daher als nicht tunlich.

Diese Sachlage fand auch in der Londoner Konferenz über deutsche Auslandsschulden ihren Niederschlag. Schon in der Konferenz-Einladung, die nicht etwa von der Bonner Regierung, sondern von den drei Besatzungsmächten ausging, waren alle Ansprüche gegen das deutsche Reich bzw. gegen die Reichsorgane aus der Zeit des ersten und zweiten Weltkrieges von der Prüfung ausgeschlossen und fanden sich weiterhin auf den Zeitpunkt der Behandlung der Reparationsfrage vertagt. Ähnlich hatte die deutsche Bundesregierung in dem auch der Londoner Konferenz zugrunde liegenden Briefwechsel mit den Besatzungsmächten vom 6. März 1951 lediglich für die äusseren Vorkriegsschulden sowie für die sogenannte Nachkriegs-Wirtschaftshilfe die Haftung übernommen. Der grundsätzliche Ausschluss aller Ansprüche aus der Kriegszeit wurde in der Folge in das internationale Regierungsabkommen vom 27. Februar 1953 (Art. 5, Ziffern 2 und 3) übernommen, womit auch wir an diese Rückstellung gebunden sind. Siehe hierzu Antrag EPD an den Bundesrat vom 20. Februar 1953, Ziffer 5, sowie Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 5. Mai 1953, Ziffer 32.

Wenn der Schweiz trotzdem für die schweizerischen Staatsforderungen, vorab für die Clearingmilliarde, eine Regelung gelang, so einzig zufolge der Verknüpfung mit der Behandlung der deutschen Guthaben in der Schweiz. Alle Versuche, darüber hinaus auch völkerrechtliche Ansprüche aus der Kriegszeit einzubeziehen, mussten dagegen an den nun einmal obwaltenden Gegebenheiten scheitern. Insbesondere die Verhandlungen mit den Alliierten haben eindeutig erwiesen, dass eine vorzeitige Berücksichtigung der Schweiz ausgeschlossen war. Die Regelung der Clearingmilliarde, wie die Vereinbarung über den deutschen Lastenausgleich, stehen dabei mit der Regelung der deutschen Guthaben wie mit unserer Teilnahme an der Londoner Konferenz in innerem Zusammenhang. Dazu kommt, jedenfalls politisch gesehen, die in Anknüpfung an das Washingtoner Abkommen vereinbarte deutsche Leistung von Fr. 121,5 Mio., die von Anfang an für die schweizerischen Kriegsoffer (ohne nähere Umschreibung) bestimmt war.

III. Bisherige Schritte

a) Im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland muss somit von der weiteren Vertagung gemäss Londoner Abkommen ausgegangen werden. Trotzdem haben wir die sogenannten Unrechtsschäden im Sommer 1952 anlässlich der schweizerisch-deutschen Verhandlungen über die schweizerischen Staatsforderungen zur Sprache gebracht und deren weitere Verfolgung auf dem diplomatischen Wege vorbehalten. Andererseits hat die Bundesrepublik Deutschland, in deutscher Auffassung als "ex gratia"-Massnahme, am 1. Oktober 1953 ein "Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung (BEG)" in Kraft gesetzt, auf welches auch an den Londoner Verhandlungen wiederholt verwiesen worden war. Das Gesetz enthält für die von ihm erfassten Fälle Entschädigungsansätze, die an sich als angemessen bezeichnet werden können. Es setzt jedoch einen Wohnsitz des Geschädigten in der Bundesrepublik Deutschland am oder vor dem 1. Januar 1947 voraus. Eine Anzahl geschädigter Schweizerbürger hat denn auch auf dieser Grundlage Wiedergutmachungsanträge eingereicht, die wir nötigenfalls und soweit möglich unterstützen werden. Ferner wurde anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen vom Oktober/November 1953 für solche Wiedergutmachungsleistungen der Transfer im Wege des gebundenen Zahlungsverkehrs vereinbart, soweit die Interessenten heute in der Schweiz ein Domizil besitzen.

Nach unseren bisherigen Feststellungen bietet das "Bundesergänzungsgesetz für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung" etwa für einen Drittel der bei uns registrierten Fälle eine Basis für die Anmeldung von Entschädigungsforderungen. Dagegen erfüllen namentlich die in den besetzten Gebieten, vorab in Frankreich wohnhaft gewesenen Landsleute, die z.T. Opfer besonders schwerer Ausschreitungen der Gestapo geworden waren, die Bedingung des Wohnsitz-Stichtages in der Regel nicht, so dass eine Handhabe zur Geltendmachung ihrer Ansprüche fehlt. Dabei ist die völkerrechtliche Frage noch offen, in welchem Ausmasse die Bundesrepublik Deutschland, deren Zuständigkeit sich nur auf einen Teil des deutschen Staatsgebietes erstreckt, wird rechtlich behaftet werden können; es wird von vorneherein bloss mit einer Teilanerkennung zu rechnen sein (u.a. geographischer Reduktionsfaktor). Andererseits nimmt die Bonner Regierung den baldigen Erlass eines "Kriegsfolgen-Schlussgesetzes" in Aussicht, das eine Reihe weiterer aus der Kriegszeit stammender Ansprüche berücksichtigen soll, namentlich Requisitionen und ähnliche Sachschäden. Die näheren Voraussetzungen, insbesondere punkto Stichtag und territoriale Anwendung, sind allerdings noch nicht näher bekannt.

- 4 -

Bei dieser Sachlage haben wir im Herbst 1953 unser umfangreiches Dokumentationsmaterial - immer soweit es sich um Tatbestände der Nazi-Verfolgung handelt - dem Bundesfinanzministerium in Bonn überreichen lassen, um die deutsche Seite nach Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu veranlassen. Wir beschränkten uns dabei auf jene Tatbestände, die durch das BEG nicht erfasst werden; für diese Fälle bezifferten wir den Gesamtbetrag für eine einigermaßen angemessene Entschädigung auf Fr. 30 Mio. Die deutschen Behörden konnten nunmehr im Wege über unsere Gesandtschaft in Köln dazu gebracht werden, grundsätzlich einem vertraulichen Brief- oder Notenwechsel über die Tatbestände aus dem zweiten Weltkrieg zuzustimmen. Dazu liegt deutscherseits nachstehender Diskussionsentwurf vom 20. März d.J. vor, der in der Folge in Bern auch Gegenstand direkter Besprechungen mit Herrn Ministerialdirektor Wolff, der deutscherseits mit uns die Verhandlungen über die deutschen Guthaben führte und auch bei der Regelung der schweizerischen Staatsforderungen massgeblich beteiligt war, bildete:

"Die Schweizer Regierung hat uns durch ihre hiesige Gesandtschaft unter Ueberreichung umfangreichen Materials gewisse Ansprüche zur Kenntnis gebracht, die sich auf Verfolgungsmassnahmen des Dritten Reichs gegen Schweizerbürger gründen und die nicht unter das BEG fallen. Wir sind mit Rücksicht auf die in Art. 5 des Londoner Schuldenabkommens eingegangenen Verpflichtungen ("zurzeit")* leider nicht in der Lage, in eine Prüfung des Materials und der darauf gegründeten Ansprüche einzutreten. Wir wollen aber nicht verfehlen, zum Ausdruck zu bringen, dass uns das überreichte Material nach einer vorläufigen Durchsicht sorgfältig zusammengestellt und daher als Grundlage für eine etwaige künftige Bewertung ("für eine künftige Erörterung")* der Ansprüche geeignet erscheint."

Soweit möglich, werden wir diesen Text noch zu verbessern suchen, eventuell in Form einseitiger schweizerischer Ergänzungen. Eine eigentliche rechtliche Schuldanererkennung Bonns wird allerdings zurzeit nicht erreichbar sein, so dass wir uns von vorneherein mit Bindungen mehr moralischer Natur werden begnügen müssen. Andererseits hat sich die deutsche Seite zur sofortigen Ansetzung von Verhandlungen über die vor Kriegsausbruch, d.h. für die in der Zeit 1933 bis 1. September 1939 verübten Fälle bereit erklärt.

(..)* unsererseits in Aussicht genommene Verbesserungen.

Trotz ernster politischer und rechtlicher Schwierigkeiten ist es somit zumindest gelungen, mit der Bundesrepublik Deutschland ins Gespräch zu kommen, was ursprünglich, jedenfalls mit Bezug auf einen Noten- oder Briefwechsel, keineswegs sicher war. Die deutsche Stellungnahme darf in Anbetracht der geschilderten Zusammenhänge als wertvolle Ausgangsbasis bezeichnet werden. Ein solcher Notenwechsel stellt, zu allermindest in moralischer Hinsicht, ein pactum de contrahendo für die Zukunft dar, bzw. die Anerkennung eines zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland noch schwebenden Problems, das eines Tages einer angemessenen Lösung bedarf.

Die Verhandlungen über die Vorkriegsfälle, von denen allerdings ein erheblicher Teil durch das BEG gedeckt erscheint, werden uns zweifellos nützliche Erfahrungen für die spätere Erörterung der in die Kriegszeit fallenden Schäden verschaffen und dadurch ein wertvolles Präjudiz für jene künftige Phase darstellen.

b) Intern-schweizerisch: Der Kreis der gemäss Botschaft an die eidgenössischen Räte vom 27. März 1953 über ausserordentliche Zuwendungen an kriegsgeschädigte Auslandschweizer zu berücksichtigenden Fälle war absichtlich sehr weit gezogen. Insbesondere wurde in der Botschaft auch auf die völkerrechtswidrigen Tatbestände, wie auf die Schwierigkeiten derer Durchsetzung, hingewiesen. In der Folge haben wir der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements von allen bei uns gemeldeten Unrechtsschäden Kenntnis gegeben, und sie nach Möglichkeit um besonders liberale Berücksichtigung ersucht. Soweit wir feststellen konnten, sind denn auch eine Reihe der hier zur Diskussion stehenden Geschädigten schon bisher der Bundeshilfe teilhaftig geworden. Diese Berücksichtigung im Rahmen der Auslandschweizerhilfe kann jedoch selbstverständlich, auch bei Verwerfung des Referendums, bzw. bei Inkrafttreten des fraglichen Bundesbeschlusses, nur eine vorläufige Ersatzlösung darstellen, zumal sie nur in besonderen Einzelfällen Platz greifen kann.

IV. Was lässt sich weiter tun?

Nach den geschilderten Umständen dürfte es voraussichtlich noch längere Zeit dauern, bis die einer direkten Regelung im Wege stehenden Hindernisse wegfallen und der Weg zu einer abschliessenden Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland frei wird. Hinter dem Londoner Abkommen stehen dabei insbesondere die USA, dann aber auch die kleineren in den Krieg hineingezogenen Länder, denen eine Einbeziehung ihrer eigenen Forderungen, auch solcher mit Clearingcharakter, bisher nicht gelungen ist.

- 6 -

Unter diesen Umständen drängt sich die Frage auf, ob der Bund nicht auf dem Wege über eine Bevorschussung der später zu erwartenden bzw. von der deutschen Seite zu erwirkenden Entschädigungsleistungen völkerrechtlicher Natur in einem gewissen Ausmasse schon jetzt den Opfern von Naziunrecht zur Seite stehen sollte.

Wir sind uns bewusst, dass der mit Bonn vorgesehene Notenwechsel, rein verwaltungsmässig gesehen, für eine Bevorschussung eine nur schwache Basis bildet. Zudem wird eine solche Aktion, zufolge des vertraulichen Charakters dieses Notenwechsels, streng autonomer Natur sein müssen. Die Berechtigung einer Bevorschussung erblicken wir jedoch im Umstande, dass die vom Schicksal am härtesten betroffenen Opfer, soweit sie nicht durch das BEG und allenfalls weitere autonome deutsche Regelungen Berücksichtigung finden, wohl noch längere Zeit auf eine direkte Entschädigung warten müssen, und ihrer unter Umständen nicht mehr persönlich teilhaftig würden. Auch die Berücksichtigung im Rahmen der heutigen und eventuell künftigen Sozialhilfe vermag dem Charakter völkerrechtswidriger Schädigungen kaum gerecht zu werden. Entsprechend fanden denn auch seit Abschluss der Vereinbarungen über die schweizerischen Bundesforderungen innerhalb der interessierten Departemente Konsultationen über eine Bevorschussungsaktion statt.

Es sind somit vorab Erwägungen moralischer Natur, die uns eine solche Bevorschussungsaktion als erwünscht erscheinen lassen. Die nähere Ausgestaltung, insbesondere die Umschreibung von Kategorien, wie auch Prozentsatz und Zeitpunkt, müssten dabei noch Gegenstand näherer Prüfung bilden. Zur Frage der Bereitstellung entsprechender Mittel erlauben wir uns dabei den Hinweis, dass bei den Londoner Vereinbarungen, neben der eigentlichen Clearingmilliarde, schliesslich nach grössten Anstrengungen auch eine Berücksichtigung verschiedener weiterer Bundesforderungen erreicht wurde (auf einen Forderungsbetrag von 177 Mio. wurde eine Einbeziehung mit 150 Mio. erzielt), wobei für einzelne unsererseits als "Ehrenschnlden" bezeichnete Posten, wie Internierungskosten und Neutralitätsverletzungsschäden, im Rahmen der Gesamtregelung eine vorzeitige Abtragung von Fr. 20 Mio. in vier gleichen Jahresraten ab 1. April 1953 vereinbart werden konnte. Wenn diese Darstellung auch bloss historischen Charakter hat, so erblicken wir doch gerade hierin einen internen Anknüpfungspunkt für eine Heranziehung zur geplanten Bevorschussungsaktion.

- 7 -

Schliesslich stellt sich noch die Beurteilung im Hinblick auf das gegen den Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1953 (gehobene Sozialhilfe) ergriffene Referendum. Dazu ist einmal der besondere Charakter der Nazischäden zu berücksichtigen. Andererseits sind die geschilderten Zusammenhänge, namentlich diejenigen politischer Natur, verständlicherweise für die Betroffenen nicht leicht fassbar. Unter Hinweis auf die für die eigentlichen Bundesforderungen an der Londoner Konferenz erzielte Sonderbehandlung sind denn auch zahlreiche Geschädigte aus der Kriegszeit gerade in letzter Zeit erneut für weitere Aufschlüsse und erklärungen hinsichtlich ihrer eigenen Schäden an uns gelangt. Die Frage nach den weiteren Zusammenhängen könnte damit unter Umständen auch im Referendumskampf zur Sprache gestellt werden. Von solchen Erwägungen ganz abgesehen, stützen wir uns jedoch in erster Linie auf die Schwere der zur Diskussion stehenden Unrechtsschäden, namentlich soweit es sich um solche an Leib und Leben handelt.

Zahlenmässig hält es schwer, für eine Bevorschussungsaktion den näheren Rahmen abschliessend zu umschreiben. Für sämtliche uns bisher gemeldeten und nicht unter das BEG fallenden Unrechtsschäden ergibt sich, unter teilweiser Berücksichtigung der Entschädigungsansätze des BEG, schätzungsweise ein Gesamtbetrag von ca. 30 Mio. Franken, nämlich 20 Mio. für Personenschäden (wobei wir für jeden Tötungsfall 100'000 Franken eingesetzt haben) und 10 Mio. für Sachschäden. Von dieser Summe wäre, zwecks Berechnung der Ausgangslage für die Bevorschussungsaktion, noch der Betrag abzuziehen, der auf die vom BEG nicht gedeckten Vorkriegsschäden entfällt und den wir momentan auf ca. 2 Mio. Franken schätzen. Als Gesamtsumme würden also ca. 28 Mio. Franken verbleiben, die für eine Bevorschussung in Betracht fallen. In unseren Schätzungen haben wir, da bisher keine öffentliche Aufforderung zur Anmeldung erging, und andererseits die eingegangenen Meldungen einer erneuten Ueberprüfung im Einzelfall bedürfen werden, eine angemessene Sicherheitsmarge einkalkuliert. Wesentlich für das materielle Ausmass der Haftungsübernahme durch die Bundesrepublik Deutschland wird ferner das Resultat der Verhandlungen über die Bewertung und Abgeltung der Vorkriegsfälle sein; auch aus diesem Grund dürfte sich eine rasche Anhandnahme der fraglichen Besprechungen empfehlen, nachdem sich Bonn hierzu bereit erklärt hat. Für eine Bevorschussungsaktion wird wohl von vornherein nur eine teilweise Berücksichtigung in Frage kommen: geht man von 50 % für Schäden an Leib und Leben, und etwa 25 % für Sachschäden aus, so ergäbe sich auf Grund der bisherigen Anmeldungen ein Bevorschussungsbedarf von rund sFr. 12 Mio.; dabei wäre teilweise eine Staffelung in der Ausrichtung denkbar.

Aus diesen Gründen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. von vorstehendem Bericht sei in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen;
2. das EPD sei zur Führung von Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland betreffend die vor dem 1. September 1939 eingetretenen völkerrechtswidrigen Fälle zu beauftragen;
3. das EPD sei mit der Vornahme eines vertraulichen Brief- oder Notenwechsels über die in die Zeit des zweiten Weltkrieges fallenden Unrechtsschäden zu beauftragen;
4. das EPD sei zu beauftragen, mit dem Finanzdepartement einen Vorschlag für die Bevorschussungsaktion zuhanden des Bundesrates auszuarbeiten.

Protokollauszug (in je zwei Exemplaren) an das Politische Departement, an das Justiz- und Polizeidepartement und an das Finanzdepartement.