

Bern, den 21. Juli 1954.

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

VERTRAULICH  
VerteiltA n d e n B u n d e s r a t

Völkerrechtliche Ansprüche gegen das  
deutsche Reich; Wiedergutmachung  
nationalsozialistischem Unrecht.

In seinem Antrag an den Bundesrat vom 12. April 1954 hatte das Politische Departement über die bei ihm in grosser Zahl eingelaufenen Meldungen von Schweizerbürgern berichtet, welchen durch nationalsozialistische Verfolgung schwere Schäden an Leib und Leben sowie in ihrem Eigentum zugefügt worden sind (Hinrichtungen, Haft oder Tod im Konzentrationslager, Plünderungen, Sachschäden, usw.). Der erwähnte Antrag schilderte die gemeldeten Tatbestände, die bisherigen bzw. in Aussicht genommenen Schritte bei der westdeutschen Regierung sowie die Schwierigkeiten einer angemessenen Regelung.

Am 4. Mai 1954 hatte der Bundesrat beschlossen,

- 1) vom Bericht des Politischen Departementes vom 12. April 1954, Ziffern 1 bis 3, in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen, dagegen den Entscheid über die gleichzeitig beantragte Ausarbeitung autonomer Hilfsmassnahmen vorläufig noch zurückzustellen;
- 2) das Politische Departement mit der Führung von Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland betreffend die vor dem 1. September 1939 eingetretenen völkerrechtswidrigen Fälle zu beauftragen;
- 3) das Politische Departement mit der Vornahme eines vertraulichen Notenwechsels über die in die Zeit des zweiten Weltkrieges fallenden Unrechtsschäden zu beauftragen.

## I

Am 23. Juni 1954 konnte der schweizerische Gesandte bei der Bundesrepublik Deutschland, Herr Minister Huber, den gemäss Punkt 3 des Dispositivs des Bundesratsbeschlusses vom 4. Mai 1954 vorgesehenen Notenwechsel vornehmen (Beilagen 1 und 2). Dieser ist auf deutschen Wunsch bis auf weiteres als geheim zu betrachten. Bonn befürchtet, dass sonst andere Länder, unter Berufung auf das der Schweiz erwiesene Entgegenkommen, mit ähnlichen Ansuchen an die Bundesrepublik herantreten könnten, wodurch die Aussichten auf

Berücksichtigung der schweizerischen Unrechtsopfer unter Umständen schwer beeinträchtigt werden müssten. Mit dem Notenwechsel anerkennt Bonn, dass auf dem Gebiet der Wiedergutmachung nationalsozialistischer Unrechts ein Komplex unbefriedigter schweizerischer Ansprüche existiert, und dass die westdeutschen Behörden das ihnen unterbreitete schweizerische Dokumentationsmaterial als "geeignete Grundlage für eine künftige Prüfung und Bewertung der Ansprüche" betrachten, soweit letztere während des Krieges entstanden sind. Trotz der von deutscher Seite erwartungsgemäss angebrachten Vorbehalte bietet der Notenwechsel der Schweiz nun die Möglichkeit, das Gespräch jederzeit wieder aufzunehmen. Ferner hat sich die Schweiz vorbehalten, ausser den bereits zur Diskussion gestellten Fällen auch noch weitere aufzuwerfen, falls solche dem Politischen Departement noch nachträglich gemeldet werden sollten. Dass die vor dem Krieg eingetretenen Schäden schon jetzt erörtert und eventuell abgegolten werden können, geht indirekt ebenfalls aus dem Notenwechsel hervor.

## II

Die Verhandlungen gemäss Ziffer 2 des Dispositivs des Bundesratsbeschlusses vom 4. Mai haben vom 28. Juni bis 1. Juli 1954 in Bonn stattgefunden. Das Verhandlungsthema war grundsätzlich auf "tatbeständliche Erörterungen über Vorkriegsfälle" beschränkt worden. Die eingehende Prüfung dieser Einzelfälle ergab, dass nur wenige davon genügend abgeklärt sind, um sie bereits abschliessend beurteilen bzw. konkrete Entschädigungsansprüche daraus ableiten zu können. Die noch erforderlichen genaueren Erhebungen sollen nun verabredungsgemäss teils auf schweizerischer, teils auf deutscher Seite rasch, aber möglichst diskret durchgeführt werden, damit zwar die nötige Klarheit geschaffen, bei den Interessenten aber keine verfrühten Hoffnungen geweckt werden. Die beiden Delegationen werden sich über den Abschluss ihrer Untersuchungen verständigen, um hierauf in einer zweiten Verhandlungsphase, die im September 1954 in der Schweiz vorgesehen ist, im Einzelfalle abzuklären, inwieweit eine effektive Verletzung völkerrechtlicher Normen vorliegt und welche Ersatzansprüche gegeben sind.

Das Ergebnis der bisherigen Verhandlungen liegt vor in Form einer "Niederschrift über Besprechungen zwischen Vertretern des Eidgenössischen Politischen Departements und Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen über Schäden, die Schweizerbürger durch nationalsozialistische Verfolgungsmassnahmen erlitten haben" vom 1. Juli 1954, samt einer "Anlage", in welcher für jeden einzelnen Vorkriegsfall ausgeführt wird, was zur weiteren Abklärung des Tatbestandes noch geschehen soll (Beilagen 3 und 4).

Ueber den beschränkten Verhandlungsrahmen hinaus liess sich erfreulicherweise auch eine erste Diskussion über Fälle aus der Kriegszeit, speziell über die schweren Personenschäden erreichen.

Schweizerischerseits wurde dabei mit Nachdruck auf das gemeinsame Interesse an einer ersten "Durchsicht", auch im Hinblick auf all-fällige Erörterungen in der schweizerischen Oeffentlichkeit, hingewiesen und für die nächste Etappe die Vorlage ausführlicher Darstellungen speziell über die Tötungsfälle in Aussicht gestellt. Dass es trotz Artikel 5 des Londoner Schuldenabkommens gelungen ist, auch die Fälle aus der Kriegszeit zu erörtern und sie sogar protokollarisch zu verankern, berechtigt zu gewissen Hoffnungen auch für diese zum Teil besonders schweren Schäden.

Auf deutscher Seite gab man wiederholt der Hoffnung Ausdruck, dass ein Teil der geltend gemachten Fälle doch noch im Rahmen der deutschen Entschädigungsgesetzgebung, d.h. des deutschen Landesrechtes eine Regelung finden könnte. Diese Gesetzgebung soll in nächster Zeit noch ausgebaut werden, was übrigens kürzlich auch im deutschen Bundestag unter Hinweis auf die aussenpolitischen Aspekte verlangt worden ist. Neben den längst erwarteten Durchführungsbestimmungen über das seit dem 1. Oktober 1953 in Kraft befindliche "Bundesergänzungsgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung" (BEG) erwartet man, dass dieses Gesetz selbst gewisse Verbesserungen zugunsten der Unrechtsopfer erfährt, z.B. durch eine Ausweitung des sogenannten Härteausgleiches. Ausserdem wird die Bundesrepublik in absehbarer Zeit ein "Kriegsfolgen-Schlussgesetz" erlassen, das die Rückerstattung gewisser geldlicher Verbindlichkeiten des ehemaligen Deutschen Reiches zum Gegenstand hat. Jedenfalls hat die schweizerische Delegation die Gelegenheit benützt, um die deutschen Instanzen rechtzeitig darauf aufmerksam zu machen, in welchem Sinne sich ein Ausbau der Gesetzgebung bewegen müsste, um die angestrebte Entlastung herbeizuführen. Die Verpflichtung zu solchen landesrechtlichen Regelungen wurde der Bundesrepublik zum Teil durch die Alliierten bzw. die Besatzungsmächte auferlegt, ähnlich wie die Vereinbarungen mit Israel und den jüdischen Organisationen. Auf das BEG musste dabei auch an der Londoner Konferenz wiederholt hingewiesen werden, gewissermassen als Gegenstück bzw. teilweisen Ersatz für die Vertagung gemäss Artikel 5. Dabei beschränkt sich allerdings gerade das BEG auf eigentliche Verfolgungstatbestände, die sich (ab 30. Januar 1933) auf dem heutigen Gebiet der Bundesrepublik ereignet haben. Gesamthaft geht die deutsche Auffassung dahin, dass Bonn das Maximum des Zumutbaren vorgesehen habe.

Deutscherseits war man offensichtlich bereit, auf die schweizerischen Darlegungen einzutreten und Mittel und Wege zu einer Lösung dieser heiklen Probleme zu suchen. Deren Bedeutung für die schweizerisch-deutschen Beziehungen ist den Bonner Regierungsstellen offenbar durchaus geläufig. Die deutsche Delegation hat nur selten mit formalen Einwänden operiert, um die schweizerischen Argumente zu entkräften; die Verhandlungen wurden auch deutscherseits in freundschaftlichem Geiste geführt. Ermutigend wirkt sodann, dass die deutsche Delegation nie den Versuch unternahm, auf das schweizerisch-deutsche Abkommen vom 26. August

1952 über die Regelung der schweizerischen Staatsforderungen gegen das ehemalige Deutsche Reich ( Clearingmilliarde) hinzuweisen und daraus auch für die zur Erörterung stehenden Ansprüche eine Saldoquittung abzuleiten. Bonn betrachtet offenbar die auf Unrechtsschäden beruhenden Begehren primär als Ansprüche der einzelnen Geschädigten und nicht als solche der sie vertretenden Staaten; dies entspricht im Endeffekt durchaus unserer eigenen Auffassung, wie übrigens auch den schweizerischerseits bei den Verhandlungen über die Clearingmilliarde gemachten Darlegungen.

Andererseits konnte die schweizerische Delegation nicht alle ihre Ansichten durchsetzen. Dass die Bundesrepublik keine Haftung für im Gebiete der heutigen Deutschen Demokratischen Republik verursachte Verfolgungsschäden anerkennen will und diesbezüglich auf den Zeitpunkt der Wiedervereinigung verweist, war zu erwarten. Deutscherseits lehnte man aber, unter anderm mit dem Argument der Staatensukzession, auch die Haftung für jene Fälle ab, die sich in Oesterreich und der Tschechoslowakei abgespielt haben und auf Massnahmen von Organen des Dritten Reiches zurückgehen. Dieser Auffassung wurde von schweizerischer Seite grundsätzlich entgegengetreten. Die deutsche Delegation war aber vorderhand nicht zur Preisgabe ihres Standpunktes zu bewegen, so dass diese Frage offen bleibt.

### III

Wenn die beim Politischen Departement gemeldeten Vorkriegsfälle in den September-Verhandlungen abschliessend bereinigt werden können, ergibt sich sofort die Frage ihrer Abgeltung. Für diese Fälle ist Bonn grundsätzlich in der Lage, Entschädigungen zu leisten und auf Grund der gegenwärtig geltenden Transferbestimmungen auch zu überweisen.

Wegen Artikel 5 des Londoner Schuldenabkommens besteht dagegen heute noch keine solche Möglichkeit für die in die Zeit des zweiten Weltkrieges fallenden Tatbestände. Immerhin werden letztere anlässlich der nächsten Verhandlungen tunlichst erneut zur Sprache gebracht und insbesondere geprüft werden müssen, wie sich Bonn zu dem im Notenwechsel vom 23. Juni 1954 enthaltenen schweizerischen Wunsch stellt, alle Möglichkeiten einer materiellen Behandlung auch dieser Fälle im Auge zu behalten und uns entsprechende Anregungen oder Vorschläge zu unterbreiten. Vermutlich werden sich dabei aber bestenfalls künftige Lösungsmöglichkeiten abzeichnen.

Wenn deutscherseits aus verständlichen Gründen eine Zerteilung des Komplexes "Naziunrechtsschäden" erfolgt, je nachdem ob sie in der Vorkriegszeit oder während des Krieges entstanden, so kann schweizerischerseits dieser Komplex nur einheitlich behandelt werden. Es ist undenkbar, dass bei uns ein Teil der

Geschädigten in nächster Zeit entschädigt würde, hingegen ein anderer Teil mit gleichem zugrundeliegendem Tatbestand auf eine ferne Zukunft verwiesen werden müsste.

Unter diesen Umständen gehört das Problem einer Berücksichtigung der schweizerischen Unrechtsoffer durch autonome Massnahmen, sei es in Form einer Sonderaktion, von Vorschüssen, Schmerzensgeldern oder auf andere Weise, zu jenen Fragen, die nach der Verwerfung der Auslandschweizerhilfe vom 20. Juni 1954 einer erneuten grundsätzlichen Ueberprüfung bedürfen. Die moralische Begründung für eine Sonderaktion dürfte einerseits in den politischen Gegebenheiten an der Londoner Schuldenkonferenz in Verbindung mit den Verhandlungen über die schweizerischen Staatsforderungen liegen, anderseits in der Tatsache, dass es sich speziell bei den Personenschäden um die rein menschlich gesehen wohl am härtesten betroffene Gruppe unserer Kriegsoffer handelt. Das Politische Departement wird denn auch, im Sinne seines Antrages vom 12. April 1954, Ziffer 4, dieser Frage weiterhin seine besondere Aufmerksamkeit widmen und entsprechende Anträge unterbreiten müssen, zumal sich angesichts der periodischen Rückfragen seitens der Interessenten ohnehin eine gewisse Aufklärung der Oeffentlichkeit aufdrängen wird.

\* \* \*

Auf Grund dieser Darlegungen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n ,

es sei

1. von vorstehendem Bericht, mitsamt dem schweizerisch-deutschen Notenwechsel vom 23. Juni 1954, sowie der schweizerisch-deutschen "Niederschrift" vom 1. Juli 1954 in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen;
2. das Politische Departement zu beauftragen, die in der "Anlage" zur "Niederschrift" vom 1. Juli 1954 erwähnten Erhebungen vorzunehmen und nach der zweiten Verhandlungsphase einen neuen Bericht an den Bundesrat zu erstatten;
3. das Politische Departement zu beauftragen, für geeignete interne Hilfsmassnahmen zu gegebener Zeit Anträge zu unterbreiten.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

4 Beilagen.

Max Petitpierre

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