

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES

DEPARTEMENT

Bern, den 29. November 1954.

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

VERTRAULICHVerteiltA n d e n B u n d e s r a t

Völkerrechtsansprüche
aus dem 2. Weltkrieg :
Drittes Reich (Nazi-Unrecht)

I. Problem und bisherige Entwicklung

Ueber die tatbeständliche und rechtliche Lage hat das Politische Departement dem Bundesrat unterm 12. April und 21. Juli 1954 ausführlich berichtet. Kurz zusammengefasst handelt es sich um die Wiedergutmachung des Schweizerbürgern während des letzten Weltkrieges in Verletzung völkerrechtlicher Grundsätze durch Organe des Dritten Reiches zugefügten Unrechts (Hinrichtungen, Tod oder Haft in Konzentrationslagern, Plünderungen etc.). Für die Vorkriegszeit (ca. 40 Einzelfälle) steht einer Behandlung mit der Bundesrepublik Deutschland an sich rechtlich nichts mehr im Wege, wobei sich allerdings aus dem Zerfall des Dritten Reiches und der Teilung Deutschlands noch probleme ergeben. Hinsichtlich der Kriegszeit dagegen sind wir, zufolge der im Londoner Abkommen über Deutsche Auslandsschulden (vom 27. Februar 1953) verankerten Vertagung aller Ansprüche gegen das Dritte Reich aus der Kriegszeit auf den Zeitpunkt der Regelung der Reparationsforderungen (Art. 5, Ziffer 3), in der juristischen Geltendmachung gegenüber der Bundesrepublik vorerst gehemmt. (Mit Ostdeutschland war ein Gespräch aus den bekannten Gründen überhaupt noch nicht möglich). Immerhin konnte unterm 23. Juni 1954 mit der Bundesrepublik ein streng-vertraulicher Notenwechsel vollzogen werden, worin Bonn erklärt, dass das unserteils überreichte Material aus der Kriegszeit "nach einer vorläufigen Durchsicht sorgfältig zusammengestellt und daher als Grundlage für eine künftige Prüfung und Bewertung geeignet erscheint". Durch diesen Notenwechsel und die anschliessenden ersten Bonner Verhandlungen vom Juni/Juli 1954 wurde unserteils zum Ausdruck gebracht, dass es sich für uns um ein Rechtsproblem handelt, das somit grundsätzlich unabhängig vom weitem, unter Umständen politisch bedingten Verhalten der Alliierten zu beurteilen ist.

Andererseits hat die Bundesrepublik für die Zeit des Nazi-Regimes, d.h. 1933 bis 1945, eine landesrechtliche Wiedergutmachungs-Gesetzgebung erlassen (zuletzt Bundesergänzungsgesetz vom 18. September 1953). Diese Gesetzgebung, die in den sogenannten Bonner-Verträgen zwischen den Alliierten und der Bundesrepublik (insbesondere Ueber-

- 2 -

leitungsvertrag vom 26. Mai 1952, 3. und 4. Teil) vorgesehen wurde, ist jedoch auf eigentliche Verfolgungs-Tatbestände begrenzt. Zufolge der Wohnsitzkriterien (Wohnsitz in der heutigen Bundesrepublik vor oder am 1. Januar 1947) besteht zudem zurzeit nur für einen Teil unserer Ansprüche (schätzungsweise 1/3 der Fälle) Aussicht auf landesrechtliche Berücksichtigung, während die gerade für uns besonders wichtigen Fälle, die sich in Frankreich, im Osten und in den andern besetzten Gebieten zugetragen haben, unberücksichtigt bleiben. Nachdem wir somit vorerst noch auf unbestimmte Zeit hinaus auf die interne deutsche Gesetzgebung beschränkt bleiben, - wobei sich allerdings im deutschen Parlament sozusagen alle Parteien für deren weitem Ausbau einsetzen-, besteht ein wesentliches Interesse an der laufenden Verfolgung aller landesrechtlichen Erlasse auf deutscher Seite. Dabei sind zahlreiche Verfahrensvorschriften zu beachten (u.a. Aufhebung von Gerichtsurteilen aus der Nazizeit als Voraussetzung); die Handhabung liegt zudem bei den einzelnen Ländern, allerdings mit der Möglichkeit einer Weiterziehung an den Bundesgerichtshof (letzterer hat in einem Einzelfalle die Zulässigkeit von Feststellungsklagen anerkannt, was in Bonn im Hinblick auf das Londoner Abkommen zu lebhafter Kritik geführt hat).

Neben dem Bundes-Ergänzungsgesetz (BEG) bestehen besondere Gesetze über die Rückerstattung feststellbarer Vermögensgegenstände, worunter auch eine Anzahl von Schweizern erlittene Schäden fallen. Schliesslich steht der Erlass des sogenannten Kriegsfolgenschlussgesetzes bevor, das unter anderem unverbrieft Forderungen und Ansprüche gegen das Deutsche Reich zum Gegenstand hat und auch für uns bedeutsam werden kann. Beim riesigen Ausmass der auf diesem Sektor angemeldeten Schäden (über 200 Milliarden RM) wird jedoch von vorneherein nur mit sehr bescheidenen Ansätzen zu rechnen sein. Bisher sind auf Grund des BEG allein rund 400'000 Einzelfälle anhängig gemacht worden; für den Lastenausgleich wird mit 19 Millionen Einzelanträgen gerechnet.

An der rechtlichen Sachlage ändern auch die jüngsten Pariser-Verträge, die noch der Ratifikation unterliegen, kaum etwas. Insbesondere besteht nach wie vor, wenn auch in optisch abgeschwächter Form ein alliiertes Einblickrecht bei der landesrechtlichen Ausgestaltung; dies einerseits unter dem allgemeinen Titel der Gleichbehandlung, andererseits aber auch auf Grund der Leistungen der Hauptalliierten zum Aufbau der Bundesrepublik. Gesamthaft gesehen gehen Bonn und die Alliierten letztendlich davon aus, dass die Bundesrepublik, nach Erlass der vorgesehenen Gesetzgebung und in Berücksichtigung des Ausmasses an Schäden und Unrecht, das unter den Gesamtverhältnissen praktisch Zumutbare erfüllt hat, zumindest solange die Teilung Deutschlands besteht. Bei allem Festhalten am Rechtsstandpunkt wird man zu einer realistischen Beurteilung nicht umhin kommen, auch diesen Ueberlegungen und Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

II. Zweite Bonner-Etappe

Auf Grund der im Juni/Juli 1954 in Bonn erfolgten ersten Besprechungen lag den vom 17.-19. November 1954 wiederum in Bonn geführten Erörterungen eine doppelte Aufgabe zu Grunde :

- a) die Weiterverfolgung der Vorkriegsfälle. Wenn auch die deutsche Seite sich grundsätzlich zu einer materiellen Behandlung bereit erklärt hat, so bedingen diese bis 20 Jahre zurückliegenden Fälle oft umständliche Erhebungen punkto Tatbestand und Beweismittel, bevor die völkerrechtliche Beurteilung und schliesslich die Ermittlung einer materiellen Entschädigung Platz greifen kann. Es hat sich erneut gezeigt, dass sich der Tatbestand oft nur durch langwierige Nachforschungen auf beiden Seiten klarstellen lässt. Diese Aufgabe wird weitere Verhandlungen erfordern, deren Fortführung auf Anfang 1955 vorgesehen wurde. Es wird sich für uns darum handeln, in den tatbeständlich abgeklärten Fällen nunmehr möglichst rasch in eine nähere Bewertung einzutreten. Die Art der materiellen Abgeltung der Vorkriegsfälle wird auch für die spätere Behandlung der Kriegszeit bedeutsam sein, namentlich mit Bezug auf die Bewertungs-Ansätze.
- b) ein erneuter Vorstoss bezüglich der Fälle aus der Kriegszeit, durch Vorbringung weiterer Dokumentation. Wie zu erwarten war, beschränkte sich die deutsche Seite jedoch weiterhin konsequent auf die landesrechtlichen Aspekte, unter Hinweis auf die für das Frühjahr 1955 zu erwartenden weiteren Durchführungs- bzw. Ergänzungserlasse. Bonn erklärt sich auch heute, trotz aller Anerkennung der besonderen bilateralen Aspekte (Freigabe der deutschen Vermögenswerte etc.), zu einer Sonderbehandlung der Schweiz nicht in der Lage, angesichts der zwangsläufigen internen und externen Auswirkungen, nicht zuletzt auch in politischer Beziehung. Wie wenig sich die allgemeine Lage noch verändert hat, zeigt sich u.a. am Beispiel gewisser holländischer Ansprüche aus der Besatzungszeit, deren Erörterung Bonn bisher konsequent abgelehnt hat, trotzdem sich Holland und auch andere Länder auf die Regelung der schweizerischen Clearingmilliarde berufen haben. Auch mit Schweden hält der Konflikt über die deutschen Guthaben an.

Immerhin nahm die deutsche Seite verschiedene Anregungen unsererseits, wonach unter Umständen einzelnen Kategorien im Rahmen einer weiteren Ausgestaltung des Landesrechtes geholfen werden könnte, zur Prüfung entgegen, allerdings noch ohne konkrete Zusicherungen abgeben zu können. Ferner konnte ausdrücklich festgehalten werden, dass es sich bei diesen Möglichkeiten vorerst um "Ersatzlösungen" handelt, bzw. abzuklären sein wird, inwieweit die im Wege des Landesrechtes erhältlichen Entschädigungen auch völkerrechtlich als "hinreichend" betrachtet werden können. Schliesslich erklärte sich die deutsche Seite bereit, nach Erlass der internen Gesetze und Durchführungsvorschriften unter dem Titel der weitmöglichsten Ausschöpfung des Landesrechtes zu einer gewissen Durchsicht unseres Materials über die Kriegszeit Hand zu bieten.

- 4 -

Das Ergebnis der Bonner Besprechungen wurde wiederum in einer gemeinsamen Niederschrift, datiert vom 19. November 1954, festgehalten, welche diesem Berichte beiliegt.

III. Zum weiteren Vorgehen

Während die Weiterverfolgung der Vorkriegsfälle, soweit es sich um nachweisbare Verletzungen des Völkerrechts handelt, als gesichert betrachtet werden kann, konnten bezüglich der Kriegszeit noch keine greifbaren Fortschritte erreicht werden. Auch wird den Betroffenen überlassen werden müssen, vorerst alle intern-deutschen Möglichkeiten auszuschöpfen. Bei der Vielgestalt der Materie und den zahlreichen an uns gelangenden Anfragen stellt dies eine erhebliche und zudem delikate Aufgabe dar. Es wird zu prüfen sein, inwiefern dabei die aktive Beratung und Unterstützung der einzelnen Interessenten gehen kann; desgleichen ob bedürftigen Anwärtern im Benehmen mit der Eidgenössischen Zentralstelle für Auslandschweizerfragen durch Beigabe eines Anwaltes geholfen werden soll.

Bei dieser Sachlage erweist es sich als unerlässlich, das Problem der Unrechtsschäden vermehrt auch im Lichte der Gesamtbeziehungen zur Bundesrepublik Deutschland zu verfolgen. Bei Verhandlungen auf anderen Gebieten, namentlich solchen politischer und finanzieller Natur, wären somit stets die Möglichkeiten einer Verknüpfung, oder zumindest einer Förderung des Unrechts-Komplexes unter Heranziehung aller irgendwie geeigneten Kompensationsobjekte sorgsamst zu prüfen. (Siehe hiezu auch Mitbericht des Politischen Departementes vom 24. August 1954 in Sachen Clearing-Liquidation). Dies gilt auch für den Fall, dass deutscherseits früher oder später eine Aufnahme von Anleihen oder grösserer Kredite auf dem schweizerischen Kapitalmarkte angestrebt werden sollte, wozu jedoch zurzeit noch keine Anhaltspunkte vorliegen. Dieser Frage, wie gegebenenfalls auch dem näheren Vorgehen, wird besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein. Wesentlich ist dabei, dass die allgemeine weitere Behandlung an einer Stelle, d.h. im Politischen Departement konzentriert bleibt. Zu erwägen bleibt auch eine weitere diplomatische Intervention auf höchster Ebene, sobald der Zeitpunkt hierfür geeignet erscheint. Vorläufig haben wir, neben der laufenden Bearbeitung durch unsere Gesandtschaft in Köln, auch die deutsche Vertretung in Bern wiederholt auf die allgemein-politische Bedeutung dieses Problems aufmerksam gemacht.

Gleichzeitig sei auch an die in früheren Berichten gemachten Ausführungen zu einer besonderen Berücksichtigung der Unrechtsfälle im Rahmen weiterer schweizerischer Hilfsmassnahmen erinnert. Die in Frage stehenden Landsleute müssen in der Tat, angesichts der ihnen zugefügten moralischen und materiellen Schäden und der zahlreichen Fälle direkter Beeinträchtigung der Menschenwürde, unter die am härtesten getroffenen schweizerischen Kriegsoffer gezählt werden. Die gesamte Sachlage bildete kürzlich Gegenstand einer ersten vertraulichen Orientierung und Aussprache im Schosse der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

- 5 -

Aber auch abgesehen von den besonderen Gesichtspunkten im Verhältnis zum Dritten Reich stellt die völkerrechtliche Wiedergutmachung derartiger Unrechtsschäden erfahrungsgemäss eine der schwierigsten Aufgaben dar. Einzig im Verhältnis zu Japan dürfte eine baldige generelle Regelung in Aussicht stehen, dank dem einmaligen Umstand, dass wir diesem Lande gegenüber noch über ein greifbares Pfand in Gestalt gesperrter Guthaben verfügen. Gegenüber einer Reihe anderer Staaten liessen sich bisher nur auf Teilgebieten, oft nur in Einzelfällen, gewisse Entschädigungen erwirken, zudem meist nur in sehr bescheidenem Ausmasse. Mit der USSR, deren Unrechtsfälle punkto Anzahl und Schwere denjenigen des Dritten Reiches nahekommen, war noch keinerlei Erörterung möglich, ebensowenig mit Indonesien, Ostdeutschland und einzelnen Oststaaten. Auch bei an sich klarer Rechtslage, wobei allerdings sehr oft die Beweisfrage Schwierigkeiten bereitet, muss gerade auf diesem heiklen Gebiete, - zumal nach einem Weltkrieg wie dem letzten, mit all seinen Auswirkungen, einer Reihe von Umständen Rechnung getragen werden, auf die wir leider nur sehr begrenzten Einfluss haben. Dies gilt besonders auch mit Bezug auf das zeitliche Tempo, das neben der allgemeinen politischen Entwicklung auch vom Grade des Wiederaufbaues der einzelnen Länder abhängig erscheint.

Aus diesen Gründen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n ,

es sei

1. vom vorstehenden Bericht, sowie von der beiliegenden schweizerisch-deutschen Niederschrift vom 19. November 1954, zustimmend Kenntnis zu nehmen;
2. das Politische Departement mit der weiteren Verfolgung aller einschlägigen Fragen mit der Bundesrepublik Deutschland zu beauftragen;
3. das Politische Departement zu beauftragen, im Zusammen mit den übrigen in Betracht fallenden Departementen alle Möglichkeiten einer Verknüpfung, bzw. Förderung des Unrechtskomplexes bei anderen Verhandlungen mit der Bundesrepublik zu prüfen.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

Max Petitpierre

Beilage : Bonner "Niederschrift"
vom 18./19. November 1954.

Protokollauszug an : das Politische Departement (10 Ex.), das Justiz- und Polizeidepartement (2 Ex.), das Finanz- und Zolldepartement (2 Ex.) sowie das Volkswirtschaftsdepartement (2 Ex.).