

Bern, den 24. Mai 1952.

Verhandlungen mit einer deutschen Delegation  
über die Neuregelung der Fürsorge zwischen  
der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland  
vom 13. - 17. Mai 1952 in Luzern.

BERICHT DER SCHWEIZERISCHEN DELEGATION

In der Sitzung vom 9. Mai 1952 hat der Bundesrat eine Delegation beauftragt, Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland über eine Vereinbarung über die Unterstützung der beiderseitigen Staatsangehörigen aufzunehmen, wobei ein erster Meinungsaustausch auf Grund des Prinzips des gegenseitigen Kostenersatzes in der Richtung des schweizerisch-französischen Fürsorgeabkommens gepflogen werden solle; eine eventuelle Vereinbarung solle provisorischen Charakter haben und befristet sein.

Die schweizerische Delegation war zusammengesetzt aus den Herren

Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, Chef der Delegation,  
Regierungsrat Dr. J. Heusser, Vorsteher der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich und Vizepräsident der Konferenz der kantonalen Armendirektoren,  
Dr. O. Schürch, Adjunkt der Polizeiabteilung,  
Führpr. P. A. Nussbaumer, Legationssekretär beim Politischen Departement;

als Experten nahmen an den Verhandlungen teil die Herren

Dr. H. Schoch, Sekretär bei der Fürsorgedirektion des Kantons Zürich,  
Dr. H. Albisser, Sekretär beim Gemeindedepartement des Kantons Luzern.

Die deutsche Delegation war wie folgt zusammengesetzt:

Herr Ministerialdirektor Dr. W. Kitz, Bundesministerium des Innern, Vorsitzender der Delegation,  
Frau Legationsrat Dr. M. Lenz, Auswärtiges Amt;





an den Verhandlungen nahmen ferner teil:

- Herr Generalkonsul A. Wehl, Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland in Zürich,  
 " Legationsrat Dr. C. A. Zapp, Gesandtschaft der Bundesrepublik Deutschland in Bern,  
 " Konsul G. Sthamer, Generalkonsulat der Bundesrepublik Deutschland in Basel,  
 " K. Berchtold, " " "

Die Verhandlungen haben in der Zeit vom 13. bis zum 17. Mai 1952 in Luzern stattgefunden. Das Resultat ist in der beigelegten "Niederschrift" enthalten, aus der hervorgeht, dass deutscherseits versucht worden ist, von der bisherigen jahrzehntelangen Übung des Kostenersatzes für die vom Wohnstaat geleistete Fürsorge durch den Heimatstaat abzugehen und eine Regelung zu treffen auf Grund des Mustervertrages des Europarates, der den Kostenersatz nicht vorsieht. Auf schweizerischer Seite wurde gemäss den auf der Auffassung der Kantone beruhenden Instruktionen konsequent an dem im schweizerisch/französischen Fürsorgevertrag niedergelegten Grundsatz des Kostenersatzes festgehalten.

Der Chef der deutschen Delegation, Herr Dr. Kitz, Ministerialdirektor im Bundesministerium des Innern, der offenbar die deutschen Interessen in allen das Innenministerium betreffenden Fragen im Europarat vertritt, versuchte zunächst die schweizerische Delegation davon zu überzeugen, dass die Schweiz einem Abkommen, dem alle westeuropäischen Staaten mit Ausnahme von Spanien und Oesterreich beigetreten seien, nicht fernbleiben könne. Es wurde ihm geantwortet, die Schweiz habe seinerzeit schon als Mitglied einer Expertenkommission des Völkerbundes zur Prüfung der Frage der Unterstützung von Ausländern im Gegensatz zu den Auswanderungsstaaten den Standpunkt des Kostenersatzes vertreten und sei damals u.a. von den Vereinigten Staaten von Amerika unterstützt worden. Auch sei dieser Grundsatz das Ergebnis einer sehr langen Entwicklung in den Gemeinden und Kantonen der Schweiz. Er sei deshalb so in den schweizerischen Anschauungen verwurzelt, dass er nicht durch einen internationalen Vertrag aufgegeben werden könne, auch wenn dieser vom Europarat empfohlen sei. Dazu komme, dass sich das Prinzip des Kostenersatzes auch im Verkehr zwischen der Schweiz und Deutschland auf Grund von Art. 6 des Niederlassungsvertrages vom 13. November 1909, also auch in jahrzehntelanger Übung, eingelebt habe und dass nicht einzusehen sei, weswegen davon abgegangen werden sollte; dass es uns sogar höchst unzweckmässig erscheinen würde, einen solchen Versuch zu machen in einem Zeitpunkt, wo niemand in der Schweiz



verstehen würde, dass schweizerischerseits für die Deutschen grössere Leistungen gemacht werden sollten als vor dem Weltkrieg. Es wurde natürlich auch auf die Wirkungen hingewiesen, die eine solche Abmachung bei den etwa 60 000 aus Deutschland zurückgekehrten kriegsgeschädigten Auslandsschweizern haben müsste.

Aus dem Hin und Her der Diskussion ergab sich, dass die deutsche Delegation offenbar überzeugt war, die schweizerische Delegation würde letzten Endes einlenken, wenn deutscherseits keinerlei Nachgiebigkeit gezeigt würde. Ja, Herr Dr. Kitz ging sogar so weit zu verlangen, dass die wegen der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse heute qualitativ zum Teil bedeutend niedrigere Unterstützung für die Deutschen in Deutschland, als die den Deutschen in der Schweiz zukommende, von der Schweiz ausgeglichen werden sollte. Er erklärte, die Fürsorgeverbände in den deutschen Ländern könnten nicht dazu verhalten werden, für die Deutschen in der Schweiz mehr zu leisten als für die in Deutschland wohnenden. Auch ein Hinweis darauf, dass damals, als 100 Mark über 176 Franken wert waren, niemand daran gedacht habe, wegen dieses Vorteils auf deutscher Seite in der Unterstützungsfrage irgendeinen Ausgleich zu verlangen, war ergebnislos.

Die starre Haltung des Vorsitzenden der deutschen Delegation, die bis zur Unvernunft ging, musste den Gedanken aufkommen lassen, dass die deutsche Regierung Kenntnis erhalten hatte von internen schweizerischen Vorgängen zur Vorbereitung der Verhandlungen. Der Anstoss zu den Verhandlungen war gegeben worden durch die deutsche Interessenvertretung in der Schweiz, die der Polizeiabteilung schon im Herbst 1951 mitgeteilt hatte, bis zum Herbst 1952 würden die für die Unterstützung der Deutschen in der Schweiz zur Verfügung stehenden Gelder aufgebraucht sein. Sondierungen, die sie vorgenommen habe, hätten ergeben, dass die westdeutsche Bundesrepublik weder gewillt noch in der Lage sei, die beträchtlichen Mittel, die die Unterstützung der Deutschen in der Schweiz erfordere (rund Fr. 220 000 monatlich), zur Verfügung zu stellen. Deutschland sähe am liebsten ein Abkommen, wonach sich der Wohnstaat verpflichte, nach einer gewissen Wohndauer die Unterstützung der Angehörigen des andern Landes zu eigenen Lasten zu übernehmen. Allenfalls wäre Deutschland auch bereit, seine Landleute in der Schweiz im Rahmen der geltenden innerdeutschen Ansätze zu unterstützen. - Diese Ansätze sind jedoch nach unsern Erkundigungen ausserordentlich niedrig, sodass Bedürftige in der Schweiz damit bei weitem nicht auskommen könnten. Die Polizeiabteilung hatte dies den Armendirektionen der Kantone am 31. Januar 1952 durch ein Kreis Schreiben bekanntgegeben und die Frage gestellt, ob nicht Deutschland gegenüber gewisse Konzessionen gemacht werden sollten, damit auf jeden Fall ein vertragsloser Zustand vermieden werden könnte.



Die Antworten der Kantone lauteten eindeutig dahin, dass am bisherigen Grundsatz des Kostenersatzes im Verkehr mit Deutschland festgehalten werden müsse. Zur Frage einer eventuellen vorübergehenden Entlastung Deutschlands wurde darauf hingewiesen, dass dies ganz Sache des Bundes wäre oder dass der Bund zum mindesten einen Teil tragen müsste. Auch wurde auf das Washingtoner-Abkommen hingewiesen und die Frage gestellt, ob nicht aus den aus dieser Quelle stammenden Mitteln etwas für die Fürsorge für die Deutschen geschöpft werden könnte. Herr Regierungsrat Heusser, der am Mittwoch Abend nach Zürich zurückgekehrt war, um am Donnerstag Vormittag der Regierungsratssitzung beizuwohnen, war vom Chef der schweizerischen Delegation ersucht worden, den Zürcher Regierungsrat zur Stellungnahme zu veranlassen. Er hat nach seiner Rückkehr nach Luzern in der Sitzung vom Freitag die Polizeiabteilung wegen des Kreisschreibens vom 31. Januar, das er als Zumutung an die Kantone bezeichnete, kritisiert und der deutschen Delegation mitgeteilt, der Regierungsrat des Kantons Zürich habe sich neuerdings eindeutig auf den von der schweizerischen Delegation vertretenen Standpunkt gestellt.

Nachdem der Chef der schweizerischen Delegation schon in einer früheren Sitzung eine Anspielung auf das Kreisschreiben der Polizeiabteilung gemacht hatte, war durch das Schweigen der deutschen Delegation auf die Intervention von Herrn Regierungsrat Heusser klar geworden, dass das Kreisschreiben ihr bekannt war. Dies wurde dann auch in der Schlussitzung vom Samstag, 17. Mai, als in Abwesenheit von Herrn Dr. Kitz der Text der Niederschrift noch einmal sorgfältig durchgesehen und bereinigt wurde, von Frau Legationsrat Dr. Lenz zugegeben. Sie erklärte damit das für die schweizerische Delegation unverständliche Vorgehen des deutschen Chef-Delegierten, das den Eindruck nicht ganz offener Haltung erweckt hatte. Diese Mitteilung hat die schweizerische Delegation veranlasst, ihre Erklärung in der "Niederschrift" etwas zu mildern.

Als Herr Dr. Kitz trotz aller Bemühungen des Chefs der schweizerischen Delegation nicht einsehen wollte, dass ein Abgehen von der bisherigen, durch jahrzehntelange Übung bewährten Regelung der Fürsorge zwischen der Schweiz und Deutschland schweizerischerseits nicht möglich ist, sah sich der Chef der schweizerischen Delegation veranlasst, die durch die nationalsozialistische Regierung in Deutschland der Schweiz verursachten Schwierigkeiten und deren Auswirkung auf die Einstellung der schweizerischen Öffentlichkeit zu Deutschland klar zu umreißen, sowie namentlich auch das Problem der schweizerischen Rückwanderer, die von Deutschland keine Entschädigung erhalten haben, noch einmal mit aller Deutlichkeit



darzustellen und zu zeigen, dass Mehrleistungen der Schweiz für Deutsche gegenüber dem Vorkriegszustand völlig ausgeschlossen sind. Der deutsche Einwand der riesigen Belastungen durch das deutsche Flüchtlingsproblem wurde selbstverständlich schweizerischerseits gebührend gewürdigt. Es musste aber doch darauf aufmerksam gemacht werden, dass von schweizerischer Seite alles Zumutbare getan wird, um durch die Europahilfe zu helfen, und dass letzten Endes der von den Nationalsozialisten erfundene verhängnisvolle Ruf "Heim ins Reich" mit Veranlassung zu dieser unsinnigen Menschenverschiebung gegeben habe. Der Chef der schweizerischen Delegation hat deutlich zu verstehen gegeben, dass die Schweiz kein dringendes Bedürfnis nach einer besonderen Vereinbarung über die Fürsorge mit Deutschland hat, nachdem wir seit 1909 mit dem Niederlassungsvertrag durchgekommen sind und auch vor dem Krieg kein Fürsorgevertrag abgeschlossen wurde, obgleich seit 20 Jahren davon gesprochen worden ist.

Diesen Bemerkungen mag entnommen werden, wie sehr sich in einem gewissen Moment die Verhandlungen zugespitzt haben. Da wir die deutsche Delegation auf Donnerstag Nachmittag zu einem Ausflug mit anschliessendem Abendessen auf den Bürgenstock eingeladen hatten, zu dem auch der deutsche Gesandte mit seiner Frau erwartet wurde, suchten wir durch Hinausschiebung der Diskussion über eine von der deutschen Delegation vorgelegte Erklärung aus der gespannten Lage herauszukommen. In der Tat dürfte Herr Minister Holzapfel, den der Chef der schweizerischen Delegation auf dem Bürgenstock eingehend über den Gang der Verhandlungen aufgeklärt hatte und der ganz besonders Verständnis zeigte für die Lage der Schweiz gegenüber dem Europarat, Herrn Dr. Kitz günstig beeinflusst haben. Dieser wird schlussendlich auch verstanden haben, dass es uns durchaus ernst war mit unserer Stellungnahme. Er hat in der Folge eine Erklärung zu Papier gebracht, die als Rückzugegefecht betrachtet werden konnte und die wir deshalb nicht grundsätzlich diskutiert, der wir aber eine schweizerische Erklärung gegenübergestellt haben, die unsern Standpunkt unmissverständlich zum Ausdruck brachte (siehe die Niederschrift).

Wir haben uns aber selbstverständlich bemüht, auf der Basis unserer grundsätzlichen Einstellung Vorschläge zu machen für ein Entgegenkommen in Punkten, die auch in der deutschen Linie liegen mussten, bei denen es sich jedoch zur Hauptsache um eine Verbesserung der Stellung des Unterstützten gegenüber der heutigen Uebung handelt. Diese Punkte sind in Ziff. 1 - 5 auf Seite 5 der Niederschrift enthalten.



Zur Frage des Ausgleichs der niedrigeren deutschen mit den höheren schweizerischen Unterstützungsansätzen hat Herr Dr. Kitz einen Brief an Frau Legationsrat Dr. Lenz aufgesetzt, mit dem er der schweizerischen Delegation zeigen wollte, dass er den guten Willen hat, im Rahmen des Möglichen entgegenzukommen. Der in diesem Brief enthaltene Vorschlag, über den in den Verhandlungen diskutiert wurde, zeigte in der Tat, dass der Chef der deutschen Delegation einen Weg suchen wollte, um die Lösung dieser Frage zu ermöglichen, ohne schweizerische Mittel in Anspruch nehmen zu müssen. Hingegen ist er nur zu verwirklichen, wenn schweizerischerseits die noch verbleibenden Mittel der deutschen Interessenvertretung oder eventuelle andere deutsche Mittel, die nach Schluss des Krieges gesperrt worden waren, zur Verfügung stehen würden.

---

Die Delegationen haben das Ergebnis der Besprechungen in der beiliegenden Niederschrift festgehalten. Die schweizerische Delegation hat aber auch ausserhalb dieser Niederschrift unmissverständlich erklärt, über die grundsätzliche Frage des Kostenersatzes und des Ausgleichs der heutigen verschiedenen Unterstützungsansätze durch die Schweiz könne nicht gesprochen werden. Voraussetzung dafür, dass sie dem Bundesrat beantrage, zu Verhandlungen für den Abschluss einer Vereinbarung anfangs Juli nach Bonn geschickt zu werden, sei eine Erklärung deutscherseits, dass diese Grundsätze anerkannt würden. Im Übrigen geben die 5 von der Schweiz vorgeschlagenen Punkte genügend Spielraum für eine würdige Vereinbarung mit Deutschland. Diese soll, wie auch der Bundesrat in seinen Instruktionen festgesetzt hat, zeitlich begrenzt sein.

---

Da Herr Regierungsrat Wismer Vorsteher des Gemeinde-departements des Kantons Luzern und Präsident der Konferenz der kantonalen Armendirektoren ist, hat der Regierungsrat des Kantons Luzern die Delegationen auf Dienstag, den 13. Mai, im Hotel Schweizerhof in Luzern zu einem Nachtessen eingeladen, das den ersten persönlichen Kontakt unter den Delegationen ausserhalb der Verhandlungen erbrachte. Am Donnerstag, den 15. Mai, fand der von uns arrangierte Ausflug auf den Bürgenstock statt, der, wie bereits gesagt, Anlass zu einer



Fühlungnahme mit dem deutschen Gesandten und zu einer Reihe von persönlichen Gesprächen unter den Delegierten gab. Ein Ausflug auf die Hammetschwand bei prächtigstem Wetter und ein ausgezeichnetes Abendessen im Park-Hotel, sowie die Hin- und Rückfahrt auf einem gemieteten Schiff gaben dieser Veranstaltung ein besonders glückliches Gepräge, das sich sicherlich am darauffolgenden Verhandlungstag günstig ausgewirkt hat. Endlich hat der Regierungsrat des Kantons Zürich zu einem Besuch seines Kantons eingeladen, wozu wir einen Postautocar stifteten, mit dem eine prachtvolle Fahrt über Sihlwald, Schindellegi, Pfäffikon zum Tee nach Rapperswil, dann zu einem Cocktail beim deutschen Generalkonsul Wehl an der Germaniastrasse in Zürich und zu einem Abendessen auf der schön gelegenen "Waid" bei Zürich führte. Die deutschen Delegierten waren hochbefriedigt von den ihnen gebotenen Anlässen, die wieder einmal gezeigt haben, wie notwendig es ist, schwierige und heikle internationale Diskussionen durch gesellschaftliche Veranstaltungen zu unterbrechen, um Spannungen und Verstimmungen zu korrigieren, die bei Verhandlungen entstehen können.

Die Delegation bittet den Bundesrat, von ihrem Bericht Kenntnis zu nehmen. Die Polizeiabteilung wird die Armendirektoren zu einer Besprechung der heutigen Lage einladen und wird wieder berichten, sobald die Regierung der Bundesrepublik Deutschland Stellung genommen haben wird zum Bericht ihrer Delegation.

\*\*\*\*\*

DER CHEF DER SCHWEIZERISCHEN DELEGATION

sig. Heinrich Rothmund

Beilagen:

Niederschrift mit Anlage,  
Briefentwurf Dr. Kitz an Frau Dr. Lenz.