

CH_VB 1945-1961 vom 31. Dezember 2002

Bundesverwaltung, 2002-12-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_1945-1961

FR: CH_VB 1945-1961 du 31 décembre 2002

IT: CH_VB 1945-1961 del 31 dicembre 2002

Erwägungen

E. 2

Schweiz. Bundesarchiv (BAR) E 2001 (E) 1970/217, Bd. 243, Petitpierre, 26. September 1951, auf die Interpellation von Vontobel vom 2. April 1951.

E. 3

Schweizerisches Bundesblau (BBI), 1946, II, S. 117-139, hier S. 115, «Botschaft über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizen), 10. Mai 1946. Vgl. Anm. 2. 87

der Auslandschweizer übertraf bei weitem die Erfahrungen aus dem Ersten Weltkrieg und ist beispiellos in der Geschichte der Schweiz. Sie unterstreicht nur zu gut den Handlungsbedarf der eidgenössischen Behörden und die Herausforderung an den heimischen Arbeitsmarkt und die schweizerische Gesellschaft, die Neuankömmlinge aufzunehmen. In der schweizerischen Historiografie zum Zweiten Weltkrieg und der Nachkriegszeit fand das Schicksal der Auslandschweizer und Rückwanderer bislang wenig Beachtung.⁴ Das geschilderte Ausmass der Kriegsschäden legt jedoch nahe, der Problematik die gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. «Le problème des dommages de guerre est difficile et complexe»,⁵ antwortete der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) Max Petitpierre im September 1951 auf eine Interpellation im Ratsplenum des Nationalrats. Die vom EPD-Chef beschriebenen Schwierigkeiten lagen vor allem in der Abhängigkeit der Schweiz vom Entgegenkommen und der Bereitschaft der ausländischen Staaten. Erschwerend kam dazu, dass nur gewisse Schäden völkerrechtlich überhaupt anerkannt waren. Die schweizerischen Behörden mussten die Kriegsschädenfrage überdies mit jedem einzelnen Staat separat behandeln. Schliesslich waren die meisten Staaten kaum gewillt, der kriegsverschonten Schweiz besonders entgegenzukommen, wo sie doch häufig nicht einmal den eigenen Staatsbürgern eine neue Existenz verschaffen konnten. Zur Problematik auf bilateraler Ebene kam die Komplexität der Abwicklung des Washingtoner Abkommens. An den Verhandlungen in Washington im Frühjahr 1946 hatten die schweizerischen Unterhändler ein - wenn auch rechtlich nicht bindendes - Junktim zwischen einer Hilfe an die schweizerischen Kriegsgeschädigten und dem Erlös aus der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz geschaffen. Zu den Westalliierten und der Schweiz, die sich erst 1951 auf die Liquidation des Abkommens einigen konnten, gesellte sich im gleichen Jahr die inzwischen mit teilsouveränen ausserpolitischen Kompetenzen ausgestattete Regierung der Bundesrepublik Deutschland (BRD), was die ausgehandelte Lösung wieder in Frage stellte und verzögerte. Vgl. vor allem Cicognani, Patrick, *Le rapport entre les Suisses de l'étranger rapatriés et la Confédération au travers de la question des réparations des dommages de guerre (1945-1954)*, Genève, 2000, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit. Zur Rückkehr der Auslandschweizer während des Kriegs vgl. den Artikel von Walter Thurnherr und Patricia Messerli in diesem Band. Vgl. Anm. 2.

Besondere Aspekte der Kriegsschäden bilden die Schäden an Leib und Leben, die durch die Nationalsozialisten und die Kommunisten an Schweizern begangen wurden. Während die so genannten Nazi-Schäden mit der BRD einer Lösung zugeführt werden konnten, versuchten die schweizerischen Behörden auf Grund der Aussichtslosigkeit gar nicht erst, mit der UdSSR über die Kommunismus-Schäden in Verhandlungen zu treten. Auf die innenpolitische Situation konnten der Bundesrat und die Chefbeamten leichter Einfluss nehmen. Einmütigkeit bestand bei den schweizerischen Behörden und beim Parlament über den Stellenwert der Schweizer im Ausland und die Notwendigkeit einer Hilfe an die Auslandschweizer und Rückwanderer. Dissonanzen gegenüber den Auslandschweizern ergaben sich aber bei der Festlegung des Grundsatzes und der Höhe der Unterstützung: für eine ausserordentliche Hilfe, Fürsorge und Existenzsicherung plädierte die offizielle Schweiz, für die Entschädigung, Wiedergutmachung, Reparation die Auslandschweizer. Der vorliegende Artikel versucht, die hauptsächlichen Akteure und ihre Beweggründe darzustellen, den Weg von der Zwischenlösung im Jahr 1946 bis hin zur endgültigen Bereinigung im Jahr 1957 zu beschreiben und den innen- und aussenpolitischen Interdependenzen auf die Spur zu kommen. II. Die Kriegsschäden und die Völkerrechtsverpflichtungen Da der Bundesrat häufig kritisiert wurde, zu wenig für die Auslandschweizer zu tun, hob er seine umfassenden Bemühungen für die Auslandschweizer und Rückwanderer hervor, wo sich Gelegenheit dafür bot.⁶ Eine Interpellation von William Vontobel, Nationalrat des Landesrings der Unabhängigen (LdU), gab Max Petitpierre im September 1951 die Möglichkeit, umfassend über die doppelte Aktion des Bundesrats zu orientieren. Parallel zur Vorbereitung einer innenpolitischen Lösung der Kriegsschäden mittels Landesrecht strebte das EPD über diplomatische Kanäle bei verschiedenen Regierungen eine Verbesserung der Lage ihrer Bürger durch Völker- oder fremdstaatliches BBl, 1953, I, S. 721-745, hier S. 728, «Botschaft über ausserordentliche Zuwendungen an kriegsgeschädigte Auslandschweizer», 27. März 1953. 89

Recht an.⁷ Das Völkerrecht erwies sich allerdings als zu stumpfes Instrument, um Entschädigungen durchzusetzen. Nur beweiskräftige Hinweise, dass staatliche Organe des entsprechenden Staates durch spezifische Handlungen wie Ausschreitungen, Beschlagnahmungen oder Plünderungen Rechtsverletzungen gegenüber Schweizern oder schweizerischem Eigentum begangen hatten, Hessen Hoffnungen auf Wiedergutmachung zu. Für Zerstörungen durch Bombardierungen oder Kampfhandlungen konnte niemand haftbar gemacht werden. Dies schloss einen Grossteil der Schäden von vorneherein aus. An Gegenseitigkeitsabkommen waren ausländische Regierungen wie etwa diejenigen Frankreichs und Italiens nicht interessiert, da auf Grund der weit gehenden Unversehrtheit der Schweiz die eigenen Staatsangehörigen von der Schweiz keine Reparationen zu erwarten hatten. Verhandlungen mit dem Ziel der Gleichbehandlung der Auslandschweizer mit den Staatsangehörigen des jeweiligen Wohnstaates schlugen meistens fehl. Einzig in Fällen, wo die Schweiz in anderen Verhandlungsgebieten etwas zu bieten hatte, konnten Konzessionen bei der Anwendung der Kriegsschädengesetzgebungen auf Schweizer erreicht werden. Mit verschiedenen Ländern konnte als Ergebnis von Verhandlungen eine Gleichbehandlung der Auslandschweizer mit den geschädigten Staatsangehörigen des Wohnstaates erzielt werden. So war das Foreign Office 1946 bereit, seine Kriegsschädengesetzgebung auch auf die von schweizerischen juristischen und natürlichen Personen erlittenen Schäden auszudehnen.⁸ Das State Department gestattete den Schweizern, ihre Ansprüche auf den Philippinen geltend zu machen. Singapur und Malaysia taten im März 1950 dasselbe. Die Niederlande gingen in einem

Gegenseitigkeitsabkommen so weit, die schweizerischen Staatsangehörigen gleich wie die eigenen zu behandeln, was zu Entschädigungen für Zerstörungen, Beschlagnahmungen und Plünderungen in der Höhe von über 4 Mio. Schweizer Franken führte. Beträchtliche Vorteile erwachsen den natürlichen und juristischen Personen mit Schweizer Ursprung aus dem schweizerisch-deutschen Abkommen vom August 1952. Sie kamen beim Lastenausgleichsgesetz in den Genuss der Meistbegünstigungsklausel. Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 18, Nr. 112, Zürich, 2001, DoDiS-8859. BAR E 2001 (D) 1968/154, Bd. 4, Jaccard an Petitpierre, 14. September 1951, DoDiS-8897. BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181, Tabellen des EPD zu Völkerrechtsverstössen. BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 242, Zusammenfassung des EPD 1956 über Ergebnisse bei Kriegsschäden.

90

Und in Italien wurden schweizerische Geschädigte immerhin für die Requisitionen durch die Alliierten entschädigt. Globalentschädigungsabkommen schliesslich konnten mit Frankreich, Italien und Japan ausgehandelt werden. Frankreich verpflichtete sich in einer Vereinbarung vom August 1948, eine einmalige und endgültige Abfindung von einer Mio. Schweizer Franken an die Hinterbliebenen von Schweizern zu zahlen, die anlässlich der Befreiung Frankreichs vom französischen Widerstand standrechtlich hingerichtet worden waren. Zudem zahlte die französische Regierung für 1940/41 beschlagnahmte schweizerische Waren in französischen Häfen 15 Mio. Franken. Die italienische Regierung willigte in eine Reparation für schweizerische Waren ein, die im Zweiten Weltkrieg durch italienische Verwaltungsorgane beschlagnahmt worden waren. Im Januar 1955 wurde eine schweizerische Delegation mit Japan einig, dass schweizerische Opfer für ihre materiellen Schäden auf Grund völkerrechtswidriger Handlungen rund 15 Mio. Franken erhielten. Zehn Jahre zuvor hatte die japanische Regierung noch vor Kriegsende die schweizerische Regierung für die durch japanische Truppen auf den Philippinen verletzten oder getöteten Schweizer mit einer Mio. Franken entschädigt. Auf Interventionen zu Gunsten von geschädigten Schweizern in der UdSSR und der Deutschen Demokratischen Republik verzichtete das EPD, da es jede Hoffnung auf ein Entgegenkommen aufgegeben hatte. Doch war es gerade die UdSSR, welche für die schlimmsten und grössten Übergriffe auf Auslandschweizer verantwortlich war.⁹ Im September 1954 kam das EPD hinsichtlich bilateraler Verhandlungen zum Schluss: «[L]e moment approche où nous devons constater que nos possibilités d'intervention sont épuisés.»¹⁰ Fortan wollte sich das EPD auf die Lösung von Einzelfällen beschränken. ⁹ Mem. ¹⁰ BAR E 2800 1967/61, Bd. 75, von Graf Tenried an Petitpierre, 24. September 1954. ⁹¹

III. Die ausserordentliche Hilfe des Bundesrats von 1946 Die Bundeshilfe an die Auslandschweizer und Rückwanderer setzte nicht erst mit dem Kriegsende, sondern bereits während des Kriegs ein. Beim Ausbruch des Kriegs konnte der Bundesrat auf seine Erfahrungen mit den in der Zwischenkriegszeit beschlossenen gesetzlichen Grundlagen und Fürsorgeeinrichtungen zurückgreifen." Der Erste Weltkrieg und die daraus folgenden Revolutionen hatten Tausende von Auslandschweizern getroffen und den Bundesrat auf den Plan gerufen. Mit dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 1923 erhielt diese besondere Hilfe ihre gesetzliche Grundlage. Unverschuldet in Notlage geratene Auslandschweizer konnten nun mit der Unterstützung des Bundes rechnen. Um kein Präjudiz für ein dauerndes Engagement zu schaffen, bezeichnete der Bundesrat seine Anstrengungen stets als freiwillig und ausserordentlich. Die Schwere der Kriegsschäden aus dem Ersten Weltkrieg und neue Krisenherde während der Zwischenkriegszeit zwangen die Behörden, ihre Hilfe

bis Ende der 1930er-Jahre weiterzuführen. Die Fürsorgetätigkeit des Bundes wurde 1926 in der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) konzentriert. 1944 nahm der Bundesrat eine erste Lagebeurteilung der Auslandschweizerproblematik vor.¹² Im März 1945 beauftragte der in Auslandschweizerfragen federführende Bundesrat Eduard von Steiger Ernst Scheim mit der Auslegung der Rückwandererproblematik. In seiner Stellung als langjähriger Leiter der Fürsorgesektion der Polizeiabteilung war Scheim mit allen Auslandschweizerfragen vertraut. Sein konziser Bericht vom April 1945 beschreibt in erster Linie das Los der Rückwanderer.¹³ Von seiner Aufgabe her gesehen ist es verständlich, dass er die Lage der im Ausland verbliebenen Schweizer nur wenig berührte, da er vorwiegend mit den Rückwanderern zu tun hatte. Vorausblickend beurteilte er das Ausmass der mit der Heimkehr von Zehntausenden von Auslandschweizern verbundenen Probleme, die für die folgenden 15 Jahre ihre Gültigkeit behalten sollten: " BBl, 1946, II, S. 121-126. BAR E 1004.1 -/1, Bd. 482, Bundesratsprotokoll Nr. 1374, 13. Juni 1947 (DoDiS-1562). 12 BAR E 4265 (A) 1969/303, Bd. 24, Scheim an Bundesrat, 9. November 1944. 13 BARE4800.1 1967/111, Bd. 21, Scheim an von Steiger, 30. April 1945. 92

«Das Rückwandererproblem wird daher vermutlich nicht nur während einer Zeit von relativ kurzer Dauer bestehen bleiben und Veranlassung zu blossen Überbrückungsmassnahmen geben. Vielmehr muss man sich darauf gefasst machen, dass die Rückwandererfrage eine Landesfrage bleibt und grösstenteils hier gelöst werden muss.» Scheim schilderte eingehend die psychologischen Probleme der Rückwanderer, von denen die meisten Verständnis für die Probleme des Bundesrats aufbringen würden, sich aber gleichwohl von der Kritik und der Unzufriedenheit einer Minderheit anstecken Hessen. Angesichts der Schweizer Spende an die kriegsgeschädigten Völker Europas und der bis im Februar 1945 frei verfügbaren schweizerischen Guthaben von Deutschen in der Schweiz pochte der Rückwanderer auf den Transfer seines im Ausland verbliebenen, ihm rechtmässig zustehenden Kapitals und wolle nicht von der Fürsorge abhängig werden: «Er will nicht Almosen und nicht Darlehen; er will sein <Recht>». Das den Rückwanderern entgegengebrachte Verständnis hielt Scheim nicht davon ab, ihnen das Recht auf die subsidiäre Rückerstattungspflicht durch den Bund abzusprechen. Scheim stützte sich auf den in der Zwischenkriegszeit aufgestellten Grundsatz der freiwilligen, wenn auch staatspolitisch notwendigen Hilfe. Seine Lösungsansätze und grundsätzlichen Überlegungen waren massgebend für die weitere Behandlung der Fragen innerhalb der Bundesverwaltung. Sein Vorschlag, vor der Einberufung einer Konferenz mit Vertretern der Bundesverwaltung und Auslandschweizern, zuerst mit den betroffenen Dienststellen der Bundesverwaltung einen Fahrplan für die Lösung des Gesamtproblems und der Einzelfragen aufzustellen, stiess bei Eduard von Steiger auf offene Ohren. Unter dessen Leitung kamen im Juni 1945 der Vorsteher des EPD, der Vertreter der Abteilung für Auswärtiges des EPD, der Finanzverwaltung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements (EFZD), des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und der Polizeiabteilung des EJPD überein, die dringlichen Fragen auf regelmässiger Basis gemeinsam zu behandeln. Dabei sollten nicht nur die Kriegsschäden, sondern die durch den Krieg verschärfte Auslandschweizerproblematik gesamthaft behandelt und einer Regelung zugeführt werden.¹⁴ Es wurde beschlossen, einen verwaltungsinternen Arbeitsausschuss¹⁵ zu bilden und eine Konferenz einzuberufen, um 14 Mem, Bd. 86, Prot., 8. Juni 1945. 15 Der Ausschuss wurde durch E. von Steiger geleitet. Weiter gehörten ihm an: R. Hohl

(Sektionschef für Rechtswesen und private Vermögensinteressen des EPD), R. Reinhardt
93

den Auslandschweizerorganisationen die Möglichkeit zu geben, ihre Anliegen vorzubringen. An der grossen Konferenz vom 20. August 1945 nahmen die kantonalen Polizei-, Armen- und Volkswirtschaftsdirektoren, Mitglieder des Parlaments sowie Vertreter der diversen Auslandschweizerorganisationen teil.¹⁶ Der Vorschlag des Arbeitsausschusses, eine beratende Expertenkommission zu schaffen, fand grosse Zustimmung, da sich die Auslandschweizer erhofften, ihren Anliegen verstärkt Gehör zu verschaffen. Der ebenfalls beschlossene Aktionsplan übernahm die bereits von Scheim vorgezeichneten Problemfelder.¹⁷ Im November 1945 bestätigte der Bundesrat den bereits aktiv gewordenen Arbeitsausschuss.¹⁸ Der Bundesrat ermächtigte das EJPD, die Expertenkommission für Auslandschweizerfragen mit Vertretern der privaten Auslandschweizer- und Rückwandererorganisationen, der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), des Parlaments und der wirtschaftlichen Spitzenverbände zu bilden.¹⁹ Um die Dienstleistung des EJPD vom Ruch der Fürsorge und der polizeilichen Kontrolle zu befreien, wurde die bisherige Fürsorgesektion der Polizeiabteilung in die Eidgenössische Zentralstelle für Auslandschweizerfragen (EZAF) umgewandelt. An der Unterstellung unter die Polizeiabteilung wurde jedoch nichts geändert. An der Sitzung des Arbeitsausschusses im Januar 1946 wurden die von Scheim eingebrachten Vorschläge zur Lösung der Auslandschweizerfragen weitgehend übernommen²⁰ und bildeten die Grundlage für die Ausarbeitung der Botschaft des Bundesrats und den Entwurf des Bundesbeschlusses über ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer.²¹ Die vom Arbeitsausschuss ins Leben gerufene (Direktor der Finanzverwaltung), R. Probst (Sektionschef der Handelsabteilung), A. Jobin (Sektionschef für Arbeitseinsatz des BIGA), E. Scheim. 16 BAR E 4800.1 1947/111, Bd. 86, Prot. Konferenz mit Grundsatzreferaten von R. Reinhardt, A. Jobin, E. Scheim und R. Kohli. 17 Dazu gehörten: 1. Transfer der Guthaben, 2. Kriegsschäden, 3. Fürsorgeleistungen,

E. 4

Arbeitsbeschaffung, 5. Besteuerung, 6. Wiederauswanderung, 7. Aufklärung der Bevölkerung, 8. öffentliche Sammlungen, 9. Gründung einer Darlehenskasse (BAR E 1004.1 -/I, Bd. 463 [DoDiS-1322], BR-Prot. Nr. 2850, 10. November 1945). 18 Idem. " Zur Funktion und zum Stellenwert der Expertenkommission für Auslandschweizerfragen: BAR E 4800.1 1967/111, Bd. 84, Scheim an R. Jezler, 24. November 1952. BBl. 1953, 1,

E. 5

730-733. 20 BAR E4001 (C)-/I, Bd. 13 (DoDiS-5480), Bericht Scheim, 15. Dezember 1945. 21 Vgl. Anm. 3. 94

Expertenkommission nahm im März 1946 zu den Vorschlägen Stellung. Die bereits an der Konferenz im August 1945 hervorgetretene Kluft zwischen der Sicht der Bundesverwaltung und der Auslandschweizerorganisation wurde offenbar. Während die Zentralstelle eine volle oder teilweise Entschädigung der Kriegsschäden aus schweizerischen Mitteln als sozial ungerecht und finanziell untragbar ablehnte, begrüsst die Expertenkommission die Hilfe, beharrte aber auf der gesonderten Behandlung der Kriegsschäden.²² Die Kriegsschädenfrage wurde also von der ausserordentlichen Hilfe abgekoppelt. Die von Scheim vorgeschlagenen 100 Mio. wurden auf 75 Mio. Franken gekürzt und das Verhältnis der vorgesehenen Zahlungen wurde zu Gunsten der Auslandschweizer verbessert.²³ Der

Entwurf passierte die eidgenössischen Räte und Kommissionen ohne grosse Änderungen. Allerdings wurde dem Artikel 1 ein wesentlicher Absatz hinzugefügt: «Die Frage des Ersatzes der Kriegsschäden bleibt vorbehalten.»²⁴ Das Parlament liess die Möglichkeit der Entschädigung der Kriegsschäden bewusst offen und konterkarierte den Willen des Bundesrats, das Problem der Kriegsschäden mit der Notstandsaktion bis Ende 1948 endgültig aus der Welt zu schaffen.²⁵ Die 75 Mio. Franken wurden von der EZAF bis Ende 1954 an die Auslandschweizer und Rückwanderer verteilt. IV. Verknüpfung der deutschen Vermögenswerte mit den Kriegsschäden Parallel zu den Vorbereitungen Scheims brachten verschiedene Nationalräte in der Frühjahrssession 1945 die Kriegsschädenfrage mit parlamentarischen Vorstössen in die öffentliche Debatte.²⁶ LdU-Nationalrat Gottlieb Duttweiler ²² Idem, S. 126 f. ²³ Zwischen 1939 und 1946 wurden ausserordentliche Leistungen an Auslandschweizer im Wert von rund 70 Mio. Schweizerfranken getätigt. Mit den ordentlichen Leistungen zwischen 1921 und 1946 von rund 22 Mio. Franken ergibt sich mit dem Bundesbeschluss (BB) von 1946 eine Gesamtsumme von 166 Mio. Franken (BAR E 4265 (A) 1969/303, Bd. 24 [DoDiS-8858], Notiz EJPD, 23. März 1954). ²⁴ Amtliche Sammlung (AS), 1946, S. 888-891, hier S. 888. ²⁵ Art. 5, Abs. 4 des Entwurfs. ²⁶ In der gleichen Session wie Gottlieb Duttweiler reichte Rolf Bühler von der FDP-Fraktion eine Interpellation zur Frage der Kriegsschäden ein (BAR E 2001 (D) 1968/154, Bd. 4). ⁹⁵ reichte am 23. März 1945 eine Interpellation ein, die zum Ziel hatte, die deutschen Vermögen in der Schweiz zu beschlagnahmen, um die Auslandschweizer zu entschädigen.²⁷ Als Präsident der grössten Oppositionspartei, die keine Vertretung im Bundesrat besass, bewegte sich Duttweiler auf permanentem Konfrontationskurs zu der bundesrätlichen Politik. Auch wenn Duttweiler zumeist innenpolitische Themen aufgriff, setzte er sich bis zur definitiven Lösung der Kriegsschädenfrage im Jahr 1957 mit Nachdruck für eine umfassende Entschädigung der durch den Zweiten Weltkrieg geschädigten Auslandschweizer ein. Dabei setzte er alle demokratischen Mittel ein. In den 1940er-Jahren beschränkten sie sich noch auf Petitionen und parlamentarische Interventionen, nahmen in den 1950er-Jahren aber aggressivere Züge an. Sie reichten von Postkartenaktionen von Stimmbürgern an die Adresse des Bundesrats über Vortragsreisen im Ausland bei Schweizerkolonien bis hin zu Strafanzeigen gegen den seiner Meinung nach Hauptschuldigen Max Petitpierre, den er der Unterschlagung der rechtmässig den Auslandschweizern zustehenden Gelder bezichtigte.²⁸ Doch nicht nur Duttweiler, sondern auch andere Vertreter der LdU-Fraktion, vorab William Vontobel, machten Druck auf den Bundesrat.²⁹ Der LdU profilierte sich in der Kriegsschädenfrage deutlich vor den anderen Parteien. Duttweiler stellte also bereits 1945 eine Verbindung zwischen den Kriegsschäden der Auslandschweizer und den deutschen Vermögen in der Schweiz her. Sein Lösungsvorschlag wurde im EPD, im EJPD und im EFZD indes kategorisch verworfen. Scheim erklärte im April 1945 diese Variante für rechtsstaatlich unhaltbar.³⁰ Zum innenpolitischen Druck von LdU-Seite gesellte sich der aussenpolitische. Die schweizerische Regierung forcierte im Februar 1945 im Hinblick auf die Ankunft einer alliierten Verhandlungsdelegation die deutschen Vermögens- ²⁷ Zur Interpellation Duttweiler BAR E 2001 (E) -12, Bd. 567. Die Interpellation fiel nach zwei Jahren der so genannten Guillotine zum Opfer. Vom Bundesrat während dieser Dauer nicht behandelte Interpellationen wurden gemäss der Geschäftsordnung des Nationalrats stillschweigend von der Bundeskanzlei abgeschrieben. ²⁸ BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 242. ²⁹ Zu den parlamentarischen Vorstössen zu Gunsten der Auslandschweizer BAR E 2001 (E) 1978/84, Bd. 18, Notiz EPD, 17. Februar 1965. ³⁰ Vgl. Anm. 13. ⁹⁶

werte in der Schweiz ein. Die Alliierten wollten mit allen Mitteln zukünftigen deutschen Revanchegelüsten nach Kriegsende die finanzielle Grundlage entziehen. Die Forderungen der Alliierten gingen aber noch weiter, verlangten sie doch die Herausgabe der deutschen Vermögen. Erst nach langen und zähen Verhandlungen mit den Alliierten unterzeichnete die schweizerische Eidgenossenschaft am 26. Mai 1946 das Washingtoner Abkommen, worin der Erlös aus der Liquidation der Vermögen je zur Hälfte der Schweiz und den USA zugesprochen wurde. Allerdings setzte die schweizerische Delegation unter der Leitung von Walter Stucki durch, dass die deutschen Eigentümer in deutscher Währung entschädigt werden sollten.³¹ Somit konnte der schweizerische Rechtsstandpunkt, wonach fremdes Privateigentum nicht entschädigungslos durch Staaten übernommen werden sollte, gewahrt bleiben. Die Schweiz verpflichtete sich darüber hinaus, als Kompensation für das von Nazi-Deutschland geraubte, und von ihr übernommene Gold einen Beitrag von 250 Mio. Franken für den Wiederaufbau Europas zu zahlen. Als Gegenleistung für diese schweizerischen Konzessionen strichen die USA die «schwarzen Listen» schweizerischer Unternehmen und gaben die schweizerischen Vermögen in den USA frei.³² Die Alliierten bestanden zwar während der Verhandlungen darauf, dass die Schweiz das Ergebnis nicht für Vorkriegsforderungen oder die schweizerischen Vorschüsse im schweizerisch-deutschen Clearing verwenden dürfe,³¹ Die Durchführung des Abkommens zog sich dahin, da sich die Vertreter der Alliierten und der Schweiz nicht auf einen Umrechnungskurs der deutschen Vermögen, die an Deutsche in Deutschland gezahlt werden sollten, einigen konnten. Mit der Übertragung aussenpolitischer Hoheitsrechte der Alliierten an die Bundesrepublik Deutschland im März 1951 Hess sich das Washingtoner Abkommen nicht mehr in seiner ursprünglichen Form durchsetzen. Im Abkommen vom 28. August 1952 verzichteten die westalliierten Staaten gegen eine Zahlung von 121,5 Mio. Franken auf ihre Ansprüche aus dem Washingtoner Abkommen. Die Schweiz verzichtete ganz auf ihren Anteil am Erlös. Erleichtert wurde dieser Entscheid durch die gleichzeitige Konzession der BRD, einen ersten Anteil von 121,5 Mio. Franken der schweizerischen Staatsforderungen («Clearing-Milliarde») aus dem Zweiten Weltkrieg kurzfristig zurückzuzahlen.³² In der eingehenden Abhandlung zum Washingtoner Abkommen von L. von Castelmur wird die Frage der Verwendung des Liquidationsanteils der deutschen Vermögenswerte weitgehend ausgeklammert. Von Castelmur, Linus, Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952), Zürich, 1992. 97

verzichteten aber im Abkommen auf die Formulierung einer solchen Zweckbestimmung. Im Bundesrat waren die Meinungen über die Verwendung geteilt. Der Vorsteher des EFZD, Ernst Nobs, versuchte auf verschiedenen Wegen, die Verluste des Bundes aus der Kriegszeit zu kompensieren.³³ Nobs hätte den schweizerischen Anteil aus dem Ergebnis der Liquidation der deutschen Vermögenswerte in der Schweiz gerne der Bundeskasse einverleibt: «Mon avis est que la Confédération doit toucher une part en compensation de ses pertes.»³⁴ Er liess sich aber von Chefunterhändler Stucki überzeugen, dass die Alliierten diese Selbstbedienung ablehnen würden. Obwohl Stucki hervorhob, dass die Schweiz vom juristischen Standpunkt her gesehen über ihren Anteil am Guthaben frei verfügen könne, betonte er die moralische Verpflichtung. Da Stucki am Abkommen von Washington von 1946 und sechs Jahre später am Abschluss der Abkommen mit den Alliierten und der BRD zur Ablösung des Washingtoner Abkommens und zur Clearingmilliarde an vorderster Front beteiligt war, galt er im EPD als wichtige Referenz

für die richtige Verwendung des Erlöses beziehungsweise der Globalsumme.³⁵ In der unmittelbaren Nachkriegszeit spielte die allierte Ansicht in die Verhandlungen mit hinein, dass sich die Schweiz durch ihre Kooperation mit dem nationalsozialistischen Deutschland kompromittiert hatte. Der Chefunterschreiber hatte denn auch mit dem Einverständnis des Bundesrats mehrfach betont, den schweizerischen Anteil für die Deckung der Kriegsschäden der Deutschschweizer und für die in Not geratenen Rückwanderer zu verwenden. Nobs sah ein, dass die Verwendung ein soziales Ziel haben müsste. Der EVD-Chef Walter Stampfli und Nobs setzten jedoch durch, dass der Artikel des Bundesbeschlusses wie auch das Kapitel über die Verwendung des Anteils aus der Botschaft gestrichen wurden.³⁶ Sie regten darüber hinaus erfolgreich an, in der Botschaft auf die Schwierigkeiten bei der Verwendung und auf eine spätere, separate Regelung durch eine neue Vorlage hinzuweisen.³³ Verhandlungsprotokoll des Bundesrats, 8. Juni 1945, zitiert aus DDS, Bd. 18, Nr. 117, 34 DoDiS-5440. Idem. 35 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181, Zehnderan Petitpierre, 1. September 1954. 36 BAR E 2801 1968/84, Bd. 139. Vgl. den Wortlaut des gestrichenen Kapitels «5. Verwendung des schweizerischen Anteils am Liquidationsergebnis der deutschen Guthaben». 98

sen.³⁷ Von Stampfli und Nobs unbemerkt blieb ein folgenschwerer Passus über die Abwicklung stehen, der in den folgenden zehn Jahren in der Auseinandersetzung um die Verwendung des Ergebnisses der Liquidation der deutschen Guthaben immer wieder als Argument für die Rechtmässigkeit des Anspruchs der Auslandschweizer herangezogen wurde: «Die schliesslich getroffene Lösung, wonach die den Deutschen in Deutschland gehörenden, in der Schweiz liegenden Vermögenswerte zur Hälfte den schweizerischen Opfern des Krieges [Hervorhebung des Autors] und zur andern Hälfte dem Wiederaufbau Europas und namentlich auch der Ernährung notleidender Bevölkerungen, auch der deutschen, zu gute kommen sollen, entspricht unserer Auffassung nach durchaus den Verhältnissen und der Billigkeit.»³⁸ Was später einem Versehen der Bundeskanzlei zugeschrieben wurde,³⁹ war in Wirklichkeit ein Lapsus des Bundesrats, der diese Stelle übersah. Stucki argumentierte später, dass er vom Bundesrat keinen Hinweis erhalten hatte, die Stelle zu streichen. Für ihn entsprach der Passus dem, was das EPD und er selbst als Verhandlungsführer immer vertreten hatte. Vom Bundesrat habe er im Frühjahr 1946 hinsichtlich der Verwendung keine Instruktionen erhalten.⁴⁰ Am 14. Juni 1946 beschloss der Bundesrat den Text der Botschaft definitiv, nachdem er am 11. Juni noch Änderungen vorgenommen hatte.⁴¹ Die eidgenössischen Räte fügten im Juni 1946 dem Bundesbeschluss zum Washingtoner Abkommen - wie dem im Beschluss zu den ausserordentlichen Zuwendungen im Oktober 1946 - einen zusätzlichen Artikel an, um die Verknüpfung zwischen dem Washingtoner Abkommen und den Kriegsschäden zu wahren: «Über die Verwendung des aus der Liquidierung sich ergebenden Anteils der Schweiz beschliesst auf Antrag des Bundesrates die Bundesversammlung.»⁴² Während der folgenden Jahre stellte der schweizerische Anteil einen dauernden Zankapfel dar. Die Kontrahenten waren vor allem das 37 BBl, 1946, II, S. 714-746, hier S. 728, «Botschaft über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens», 14. Juni 1946. 38 Idem, S. 727 f. BAR E 4001 (C) - /1, Bd. 13, Aktennotiz EJPD, 16. April 1948. 39 BAR E 4001 (C) - /1, Bd. 13, Antrag EFZD an BR, 22. Februar 1949, DoDiS-5460. 40 Idem, Stucki an von Steiger, 7. Mai 1948. 41 BAR E 1004.1-/1, Bd. 470, BR-Prot. Nr. 1542, 14. Juni 1946. 42 AS, Art. 2 des BB, 1946, S. 660. 99

EFZD, das weiterhin einen wesentlichen Teil des Erlöses für den Fiskus reklamierte, sowie das EJPD und insbesondere W. Stucki, die das Geld für die schweizerischen Kriegsgeschädigten beanspruchten. A. Die Auseinandersetzung über die Kriegsschäden 1946-1949 Das EPD legte dem Bundesrat im Juni 1947 einen ausführlichen Bericht über die Kriegsschäden vor, worin die Übergriffe auf Auslandschweizer während des Ersten und Zweiten Weltkriegs und die Bemühungen der Bundesbehörden zur Linderung der Not rekapituliert wurden. Petitpierre bestätigte darin seinen Willen, in der Entschädigungsfrage der Auslandschweizer einen Mittelweg zu finden, also fernab eines Rechts auf Entschädigung auf der einen und einer blossen öffentlichen Hilfe im herkömmlichen Rahmen auf der anderen Seite. Er versicherte seinen Amtskollegen, dass das EPD in Handels- und Zahlungsverhandlungen versuchen werde, finanzielle Zugeständnisse für die Auslandschweizer zu erwirken.⁴³ Unüberhörbar war sein Missfallen hinsichtlich der seiner Meinung nach unersättlichen Ansprüche der Auslandschweizer, die mit der Auswanderung ein besseres Leben und Auskommen angestrebt hätten, nun aber dem Bund das Risiko beziehungsweise die Folgekosten übertragen wollten.⁴⁴ Im Hinblick auf den Auslandschweizertag im September 1947 erklärte Petitpierre in einer Bundesratssitzung, dass die Auslandschweizer sich keine Illusionen machen dürften. Das EFZD solle deshalb einen Antrag an den Bundesrat richten, damit die Frage der Entschädigung einmal mehr negativ beantwortet werden könne. Auch zum schweizerischen Anteil solle der Bundesrat eine entschiedene Haltung zeigen: «Reste le produit de la liquidation des avoirs allemands. Indiqué de prendre rapidement une attitude nette.»⁴⁵ Der Bundesrat folgte dem Vorschlag des EPD, das bereits beim Washingtoner Abkommen verantwortlich zeichnende Finanz- und Zolldepartement mit einem Antrag zur Kriegsschädenfrage zu beauftragen. Im August 1947 stellte sich das EFZD in einem Antrag gegen die Notwendigkeit einer zu schaffenden Rechtspflicht, ging aber noch weiter und sprach sich gegen eine weitere, über die 75 Mio. Franken hinausgehende Unterstützung aus.⁴⁶ Dies ging Petitpierre indessen zu weit. Er wollte diese Frage offen lassen für den Fall, dass «aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit gewisse Leistungen weiterhin als angebracht erscheinen».⁴⁷ Das EFZD zog seinen Antrag im Dezember zurück. Am Auslandschweizertag in Bern im September erklärte Petitpierre auf Grund des fehlenden Grundsatzentscheids zur Verwendung einer bestimmten Summe aus dem Washingtoner Abkommen ausweichend, dass der Bundesrat dem Parlament erst einen Antrag stellen könne, wenn er die ungefähre Höhe des schweizerischen Anteils kenne.⁴⁸ Unmissverständlich machte er demgegenüber klar, dass eine Entschädigung nicht in Frage komme. Petitpierre betrachtete diesen Fall als ein für allemal geregelt.⁴⁹ Doch er musste sich von Eduard von Steiger belehren lassen, dass der Bundesratsbeschluss vom November 1945 die Expertenkommission für Auslandschweizerfragen und damit auch die Vertreter der Auslandschweizer ermächtigte, die Kriegsschädenfrage zu behandeln. Auf Drängen der Auslandschweizerorganisationen berief der EJPD-Chef die seit 1946 nicht mehr tagende Expertenkommission zu zwei Konferenzen ein. Trotz eines neuerlichen Versuchs Petitpierres an der ersten Konferenz Mitte April 1948, die Kommission von der Regelung der Kriegsschädenfrage durch den Bundesrat zu überzeugen, setzten die Auslandschweizerorganisationen durch, in zwei Unterausschüssen die allgemeinen Auslandschweizerfragen und die Frage der Kriegsschäden zu behandeln. Im November 1948 erhielten sie ein Arbeitsprogramm und die Kompetenz, unter dem Vorsitz des EJPD-Chefs die einzelnen Themenkomplexe zu behandeln und dem Bundesrat

Empfehlungen abzugeben.⁵⁰ Die Meinungsunterschiede zwischen dem EJPD und dem EPD sowie dem EFZD traten an verschiedenen Bundesratssitzungen und in Korrespondenzen zu Tage. Zwei Gründe verhinderten und erschwerten einen definitiven Positionsbezug des Bundesrats. Erstens blieb die Abwicklung des Washingtoner Abkommens wegen unterschiedlichen Auffassungen der Schweiz und der Alliierten in der Kursfrage bei der Liquidation der deutschen Vermögenswerte 46 B A R E 6 1 0 0 (A) - / 2 4 , Bd. 1, Antrag EFZD, 9. August 1947. 47 BAR E 2001 (E) 1968/154, Bd. 10, Mitbericht EPD, 20. August 1947. 48 BAR E 2800 1967/61, Bd. 74. 49 BAR E 4001 (C) - / 1 , B d . 13, Petitpierre an von Steiger, 31. Oktober 1947. 50 BAR E 4001 (C) -71, Bd. 13, Arbeitsprogramm, 24. November 1948. 101

blockiert. Zweitens war die Kompetenzfrage nicht gelöst. Die Federführung bei der Vorbereitung und Durchführung des Bundesbeschlusses wie auch beim Präsidium der Expertenkommission und des internen Ausschusses lag beim EJPD. Die aussenpolitische Dimension oblag dem EPD, das mit den ausländischen Regierungen über Entschädigungen der Auslandschweizer verhandelte. Der im Sommer 1947 angenommene EPD-Antrag, der für die Federführung des EFZD in den finanziellen Belangen plädierte, machte eine Einigung schwierig. Zwischen Februar und Mai 1949 wurde die Auseinandersetzung über die beiden Positionen in einer umfangreichen Korrespondenz geführt. Anlass zum Versuch Ernst Nobs Anfang 1949, im Bundesrat in der Frage der Kriegsschäden eine grundsätzliche Einigung herbeizuführen, gaben die beiden aktiven Unterausschüsse der Expertenkommissionen.⁵¹ Diesem Klärungsbedarf kam entgegen, dass das EPD Ende 1948 die Statistik zu den Kriegsschäden fertig gestellt hatte. Bereits während des Zweiten Weltkriegs hatte das EPD begonnen, die Kriegsschäden der Auslandschweizer zu registrieren.⁵² Die Statistik ergab bei 21'131 Schadensmeldungen eine globale Schadenssumme von 2,576 Mrd. Franken.⁵³ Kurz vor dem Kriegsende waren rund 45'000 Schweizer aus dem Ausland in die Heimat zurückgekehrt.⁵⁴ Diese Anzahl erhöhte sich in den darauf folgenden Jahren auf geschätzte 75'000.⁵⁵ Die Höhe der Schäden wurde mitunter vom EPD selbst in öffentlichen Stellungnahmen relativiert, da die Angaben allein auf der subjektiven Schadensmeldung der Betroffenen basierten und nicht überprüft werden konnten.⁵⁶ Die Kursschwankungen der Währungen Hessen zudem nur bedingt zuverlässige Aussagen zu. 51 Idem. Antrag EFZD an BR, 22. Februar 1949, DoDiS-5460. 52 Vgl. Anm. 13. 53 BAR E 4265 (A) 1969/303, Bd. 20, Statistik EPD, 31. Dezember 1948. Die umfangreiche Statistik lässt Aussagen über die Schäden in Schweizerkolonien nach Ländern, nach Schadensarten und nach den Kategorien Rückwanderer, Auslandschweizer und Inlandschweizer zu. Anfang März 1946 lagen die Einbussen noch bei 876 Mio. Franken (BBl, 1946, II, S. 119). 54 Vgl. Anm. 13. 55 Vgl. Anm. 2. 102

Der Vorsteher des EFZD befürchtete also Anfang 1949, dass die von der Expertenkommission hinzugezogenen Bundesbeamten keine einheitliche Position einnehmen würden und den Eindruck erwecken könnten, Empfehlungen der Kommission zu billigen. Nobs und mit ihm das EFZD hatten seit dem Sommer 1947 einen Wandel vollzogen und waren nun bereit, den schweizerischen Anteil am Erlös für die schweizerischen Opfer des Kriegs zu verwenden, «weil eine völlige Missachtung der bedauerlichen Lage vieler Kriegsgeschädigter seitens des Bundes nicht zugänglich erscheint»⁵⁷. Doch war die Kehrtwende nur eine halbe. So sollten nämlich die bisher ausbezahlten Summen an die Kriegsoffer mit dem Liquidationsanteil verrechnet werden. Nur 50% des Erlöses sollten für zukünftige Hilfsmassnahmen verwendet werden. Im Mai 1948 hatte die Finanzverwaltung

noch gefordert, die bisherigen Aufwendungen des Bundes von 140 Mio. Franken zuerst ganz aus dem Erlös zu decken, bevor überhaupt weitere Ansprüche berücksichtigt werden sollten.⁵⁸ Nobs stimmte den vehementen Einwänden des EJPD teilweise zu und Hess die 50%-zu-50%-Lösung fallen. Erklärte sich bereit, die Einzelheiten erst nach dem Vorliegen des Gutachtens der Expertenkommission zu regeln.⁵⁹ Beide Departemente lehnten aber die Ansprüche der Auslandschweizer auf irgendwelche Vorschüsse auf den immer noch Ungewissen Erlös aus dem Washingtoner Abkommen ab und wollten erst zur Auszahlung schreiten, sobald das Zwangsclearing und die möglichen anfallenden Pflichten für die Schweiz endgültig erfüllt seien. Man war sich einig, dass es in der alleinigen Kompetenz der eidgenössischen Räte lag, über die definitive Zuteilung des Erlöses zu entscheiden.⁶⁰ Vollkommen aufgebracht war Nobs über den Vorschlag des Chefs der EZAF, einen Solidaritätsfonds für kriegsgeschädigte Auslandschweizer einzurichten, der durch den Militärflichtersatz der Auslandschweizer gespiesen werden sollte. Er lehnte solche neuen Aufgaben mit Ertragsverlusten für den Bund ohne neue Einnahmen rundweg ab.⁶¹ Ausser 57 BARE4001 (C)-I, Bd. 13, Antrag EFZD an BR, 22. Februar 1949, DoDiS-5460. 58 Idem, Finanzverwaltung EFZD an EJPD, 20. Mai 1948. Die 140 Mio. Franken setzten sich aus den 75 Mio. vom 17. Oktober 1946 und den von 1939 bis 1946 gezahlten 68 Mio. Franken zusammen. 59 Mem, Nobs an von Steiger, 21. Mai 1949, DoDiS-6020. 60 Idem, Referat Petitpierres anlässlich der Konferenz der Expertenkommission, 15. April 1948, DoDiS-5481. 61 Mem, Nobs an von Steiger, 12. April 1949. 103

diesem letzten Vorschlag übernahm Nobs alle Anträge des EJPD. In der Bundesratssitzung vom 27. Mai 1949 wurde diese Auffassung als provisorische Stellungnahme des Bundesrats gutgeheissen. Am 15. Juli 1949 orientierte der Bundesrat die Expertenkommission darüber, dass «eine prozentuale Verteilung an Kriegsgeschädigte nicht in Frage» komme,⁶² worauf die Kommission davon absah, die Frage des Ersatzes der Kriegsschäden weiter zu behandeln. B. Die Kriegsschäden und das Washingtoner Abkommen 1949-1952 Drei Jahre nach der provisorischen Stellungnahme des Bundesrats zum Stand und zur weiteren Handhabung der Kriegsschädenfrage im Mai 1949 traten die drei betroffenen Bundesräte zu einer interdepartementalen Konferenz zusammen. Der Grund für diese Verzögerung lag in den schleppenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und den Alliierten. Nachdem es in der Frage des Umrechnungskurses 1949 fast zum Bruch gekommen wäre, konnten sich die Parteien im April 1951 auf einen Entschädigungsplan einigen. Die durch das neue Besatzungsstatut vom gleichen Monat mit ausgebauten Kompetenzen in der Aussenpolitik ausgestattete westdeutsche Bundesregierung verweigerte jedoch im Juli 1951 ihr Plazet zur Ausführung des Washingtoner Abkommens. Der BRD wurde später von den Alliierten zugestanden, mit der Schweiz sowohl die Frage des schweizerisch-deutschen Clearings als auch der deutschen Guthaben in der Schweiz zu klären; nichtsdestotrotz machten sie den Abschluss von Abkommen von ihrem Einverständnis abhängig. Obschon der Ausgang der Verhandlungen mit den Alliierten noch unklar war, legte der Chef der EZAF bei Bundesrat von Steiger im November 1950 erste Varianten für den Entwurf eines Bundesbeschlusses vor - die allerdings nicht über das Stadium von Ideenskizzen hinauskamen.⁶³ Parallel zu den Verhandlungen schickte er im April 1951 einen zweiten Vorentwurf und 62 Anm. 6, S. 731. " BAR E 4001 (C) -I, Bd. 13, Notiz des stellvertretenden Chefs der Polizeibehörde R. Jezler an von Steiger, 24. November 1950. 104

einen Entwurf zur Botschaft an das EPD und EFZD zur Vernehmlassung.⁶⁴ Der Chefunterhändler für die Verhandlungen mit den Alliierten und den Deutschen Walter Stucki mokierte sich über diese weitreichenden Bemühungen des EJPD bis zur Ausarbeitung einer Verordnung, während der Ausgang und das Ergebnis der Verhandlungen noch unsicher seien: «Es dürfte kaum notwendig sein, auf Einzelheiten einzutreten. Es handelt sich um einen fast klassischen Fall, wo man das Fell des Bären verteilen möchte, ohne den Bär zuvor erlegt zu haben.»⁶⁵ Als sich im Juni 1952 endlich eine Einigung zwischen der BRD und der Schweiz abzeichnete, wollte Bundesrat Petitpierre die Verwertung der deutschen Globalsumme mit den neuen Vorstehern des EJPD und EFZD Markus Feldmann beziehungsweise Max Weber fixieren, um den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit den bilateralen und multilateralen Abkommen einen entsprechenden Bundesbeschluss zu den Kriegsschäden vorlegen zu können.⁶⁶ Die Teilnehmer waren sich einig, dass die 121,5 Mio. Franken nicht als Entschädigung, sondern als «gehobene Fürsorge» an die Auslandsschweizer gezahlt werden sollten, um sie von der Armenfürsorge unabhängig zu machen und den Arbeitsunfähigen bis ans Lebensende die Existenz zu sichern. In einem vor der Konferenz verteilten Thesenpapier rechnete das EJPD mit einem zusätzlichen Aufwand von 80 Mio. Franken, wobei Markus Feldmann die effektiv benötigte Summe noch mit einer Untersuchung bestätigen wollte.⁶⁷ Die Bundesräte anerkannten einmal mehr die moralische, jedoch keine juristische Verpflichtung, den kriegsgeschädigten Auslandsschweizern zu helfen. V. Auf dem Weg zum Bundesbeschluss von 1953 Am Auslandschweizertag Ende August 1952 gab der Chef der Polizeidirektion Heinrich Rothmund eine bundesrätliche Erklärung ab, welche die im 64 BAR E 4001 (C)-I, Bd. 12. 65 Idem, Stucki an von Steiger, 2. November 1951. 66 BAR E 2800 1967/61, Bd. 74, Prot., 23. Juni 1952. 67 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 179, Thesen EJPD, 21. Juni 1952. 105

Juni beschlossenen Grundzüge der neuen Lösung beinhaltete. Eine hauptsächlich nach den Kriegsschäden bemessene Aufteilung lehnte der Bundesrat ab, da angesichts der grossen Anzahl von Opfern nur kleine Summen verteilt werden könnten. So sollte kein grosser, geldverschlingender Verwaltungsapparat geschaffen werden, der jeden Einzelfall zu prüfen hätte. Die neue gehobene soziale Fürsorge wollte der Bundesrat im Gegensatz zur Lösung von 1946 von den Gemeinden und Kantonen abkoppeln. Die Reaktion war überaus heftig. Die Auslandschweizer und ihre Verbände waren zutiefst enttäuscht und gaben ihrer Unzufriedenheit freien Ausdruck.⁶⁸ Trotz gegenteiliger Erklärungen des Bundesrats in der Expertenkommission Mitte 1949 rechneten die Auslandschweizer noch immer damit, dass sie entschädigt würden. Die führenden Persönlichkeiten der Auslandschweizer hatten sich dafür eingesetzt, dass eine allgemeine Geldverteilung nach dem Giesskannenprinzip zu Stande käme. Das EJPD konnte in den folgenden Monaten wohl die NHG, die Expertenkommission und den Landesverband der Vereinigungen heimgekehrter Auslandschweizer für die bundesrätliche Position gewinnen, nicht aber die Arbeitsgemeinschaft der Organisationen kriegsgeschädigter Auslandsschweizer-Rückwanderer (Adokar) und die Kampfgemeinschaft der schweizerischen Auslandsgläubiger. Verschiedene Konferenzen mussten einberufen werden, um die Sicht des Bundesrats zu verdeutlichen. Im Oktober wurde die Expertenkommission reaktiviert. Im Dezember wurden Vertreter der Schweizerkolonien aus Frankreich, Deutschland, Italien, Grossbritannien, Belgien und Österreich sowie der NHG eingeladen. Das EJPD liebäugelte für kurze Zeit mit einer Zwischenlösung, welche die bundesrätliche Idee der gehobenen Fürsorge für Bedürftige mit der Auffassung der Auslandschweizerorganisationen einer

Schadenersatzdividende verbinden wollte.⁶⁹ Das an der Ausarbeitung des Entwurfs eines Bundesbeschlusses und der Botschaft beteiligte EPD reagierte unwillig und kritisierte die fehlende Verfassungsmässigkeit dieser Mischung aus Hilfe und Entschädigung.⁷⁰ Der auch im EJPD umstrittene Plan Feldmanns wurde auf Druck des EPD hin wieder aufgegeben.⁷¹ 68 Idem, Begleitschreiben EJPD zum Entwurf des BB und der Botschaft, 15. Dezember 1952. 69 Idem, Zusatzantrag EJPD, 30. Dezember 1952. 70 Idem, Mitbericht EPD, 23. Januar 1953. 71 Idem, Aktennotiz Jaccards, 30. Dezember 1952. 106

Die Debatten in den vorberatenden Kommissionen über die Ende März 1953 den Räten zugestellte Vorlage waren langwierig,⁷² die Behandlung der Vorlage gründlich und die Voten überaus engagiert: «Das Parlament scheint der Vorlage eine nicht geringe Bedeutung beizumessen, ist doch die Kommission überdurchschnittlich gross und teilweise aus prominenten Nationalräten zusammengesetzt.»⁷³ Laut Jaccard litten die Diskussionen unter dem dominierenden Einfluss Gottlieb Duttweilers, der sich Verdrehungen und falsche Interpretationen erlaubte. Duttweiler war wegen seines Konfrontationskurses in der Bundesverwaltung bald einmal als Demagoge verschrien. Die Kommissionen nahmen sodann bedeutende Änderungen am Entwurf des Bundesbeschlusses vor, die den Kern des bundesrätlichen Konzepts allerdings nicht berührten.⁷⁴ Die Kriegsschädenvorlage passierte am 23. Dezember 1953 die eidgenössischen Räte.⁷⁵ Da der Bundesbeschluss im Gegensatz zur 1946er-Vorlage für allgemein verbindlich erklärt wurde, konnte das Referendum ergriffen werden, was Gottlieb Duttweiler und die ihm nahe stehenden Organisationen auch prompt taten. Im EPD machte man sich «auf eine demagogische Referendums-kampagne» gefasst.⁷⁶ Die im Frühjahr in der Schweizer Presse Wellen schlagende Rothmund-Affäre kam Duttweiler gerade recht. Der Chef der Polizeibehörde Heinrich Rothmund wurde im Schweizerischen Beobachter auf Grund der Veröffentlichung diplomatischer Dokumente des Nazi-Regimes als Drahtzieher der Einführung des J-Stempels in deutschen Pässen bezeichnet, die darauf abzielte, den Flüchtlingsstrom nach dem Anschluss Österreichs zu stoppen.⁷⁷ In der Juni-Session reichte der SP-Fraktionschef Hans Oprecht eine Interpellation ein, die von Markus Feldmann kurz vor der Volksabstimmung über die Kriegsschäden am 16. Juni 1954 beantwortet wurde. Feldmann 72 BAR E 4001 (D) 1973/125, Bd. 35. In der nationalrätlichen Kommission waren vier Sitzungen notwendig. 73 Idem, Jaccard an Zehnder, 15. April 1953. 74 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181, Memorandum EPD, 13. August 1954, über das negative Resultat der Volksabstimmung vom 20. Juni 1954. 75 BAR E 4001 (D) 1973/125, Bd. 35. 76 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 180, Jaccard an Zehnder, 12. Januar 1954. 77 Kreis, Georg, Die Rückkehr des J-Stempels. Zur Geschichte einer schwierigen Vergangenheitsbewältigung, Zürich, 2000. 107

deckte Rothmund weit gehend. Die Erklärungen befriedigten weder den Interpellanten noch den Schweizerischen Beobachter. Die Volksabstimmung vom 20. Juni führte zur Desavouierung von Bundesrat und Parlament. Als einer der Gründe für das Ergebnis der Volksabstimmung wurde die Rothmund-Affäre genannt. Rothmund selbst reagierte empfindlich auf die Niederlage. Er griff die NHG an, weil sie der Vorlage den Namen «Plan Rothmund» gegeben hatte, was den Gegnern eine Angriffsfläche geboten habe.⁷⁸ Der Schweizerische Beobachter sprach bei der Affäre um den J-Stempel in Anlehnung an die Kriegsschädenvorlage denn auch vom «Plan Rothmund II».⁷⁹ Im Juni beschloss die Sozialdemokratische Partei, die Vorlage zu den Kriegsschäden nur zu unterstützen, wenn Rothmund die Durchführung des Bundesbeschlusses entzogen werde.⁸⁰ Zunächst einmal

musste nach der Ablehnung der Abstimmungsvorlage eine Schadensbegrenzung vorgenommen werden. Die mit dem Bundesbeschluss von 1946 gesprochenen Mittel reichten nur bis Ende 1954. Das EJPD schlug deshalb dem Bundesrat eine Übergangslösung vor. Das EPD schloss sich dieser Ansicht an. Einzig das EFZD strebte gleich eine definitive Lösung an, weil es die Chancen für eine Annahme einer Vorlage in dieser Form als grosser einstufte.⁸¹ Schnell einmal wurde klar, dass die Zeit für die Ausarbeitung für eine neue umfassende Vorlage nicht ausreichte und nur die Fortführung der bisherigen Hilfe das Parlament in kurzer Zeit passieren würde. Am 22. Dezember beschlossen die eidgenössischen Räte eine dreijährige Übergangslösung, die es ermöglichen sollte, die Unterstützungszahlungen von 1946 weiterzuführen, gleichzeitig aber über die Bücher zu gehen und in der Frage der Hilfe an die Kriegssopfer eine neue Lösung zu suchen.⁸² Ein Betrag wurde nicht bestimmt, die benötigte Kreditsumme sollte jeweils in den Budgetvoranschlag des Bundes aufgenommen werden. 78 BAR E 4800.1 1967/111, Bd. 84, Rothmund an NHG, 12. August 1954. 79 B A R E 2 0 0 1 (E) 1969/121, Bd. 181, Jaccard an Petitpierre, 12. Juni 1954. 80 Idem. Aktennotiz EPD, 9. Juni 1954. 81 Mem. Mitbericht EFZD, 24. Juli 1954. 82 BBl, 1954, II, S. 836-841, «Botschaft über die Fortführung der ausserordentlichen Leistungen an Auslandschweizer», 2. November 1954. 108

VI. Die definitive Lösung von 1957 A. Der allgemeine Beschluss zu den Kriegsschäden Mit dem Abstimmungsergebnis von 1954 war zunächst einmal völlig offen, welche Stossrichtung eine neue Vorlage erhalten sollte. In den drei beteiligten Departementen war man sich nur einig, dass das Abstimmungsergebnis schwierig zu deuten war. Gleichwohl nahmen sie Interpretationen vor, die auf ihrer bisherigen Einstellung zur Kriegsschädenfrage beruhten. Sowohl im EJPD und EPD als auch im EFZD war man sich im Klaren darüber, dass die Hilfe weitergeführt werden musste. Unterschiede ergaben sich in der Frage des weiteren Vorgehens sowie der Höhe der zu sprechenden Mittel. Das EJPD hielt nach wie vor an einer Lösung auf der Grundlage der 121,5 Mio. Franken fest. Mit der Niederlage von 1954 stieg hingegen die Bereitschaft des EJPD, die Federführung in der Kriegsschädenfrage an das EPD abzugeben⁸³ aus Gründen der Innenpolitik und des Prestiges des EPD. Feldmann schlug vor, die EZAF dem EPD anzugliedern. Das EFZD schloss sich dieser Ansicht an.⁸⁴ Im EPD war man indessen vorsichtig. Die Entscheidungsträger im EPD machten ihrem Unmut Luft darüber, dass die anderen Departemente bisher einen zu starken Einfluss auf das Dossier ausgeübt hätten und machten auf die Gefahr der Abhängigkeit des EPD vom EJPD und EFZD, insbesondere von Heinrich Rothmund, aufmerksam.⁸⁵ Allerdings zeigte man sich bereit, bei der Ausarbeitung einer umfassenden Vorlage die Verantwortung zu übernehmen.⁸⁶ Die Finanzverwaltung, und mit ihr der neue Vorsteher des EFZD, Hans Streuli, stellte sich den Auffassungen seiner Amtskollegen im EJPD und im EPD diametral entgegen.⁸⁷ Wie bereits 1951 unternahm das EFZD den Ver- 83 BAR E 4001 (D) 1973/125, Bd. 36, Antrag EJPD, 24. Juli 1954. Vgl. auch Zehnder an Huber, 16. Juli 1954 (BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181). 84 BAR E 4001 (D) 1973/125, Bd. 36, Mitbericht EFZD, 23. August 1954. 85 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181, Zehnder an Petitpierre, 16. September 1954. 86 Idem, Mitbericht EPD, 24. August 1954. 87 Idem, Zehnder an Petitpierre, 1. September 1954. 109

such, die Frage der Kriegsschäden von den 121,5 Mio. Franken zu lösen. Stand 1951 das Argument im Vordergrund, dass die Beschlüsse des Washingtoner Abkommens gar nicht

ausgeführt würden, so interpretierte das EFZD nun die Volksabstimmung von 1954 als Plebiszit gegen den Zusammenhang zwischen der Hilfe an die Kriegsgeschädigten und der Ablösungssumme. Die Finanzverwaltung verneinte vehement, dass die Ablösungssumme aus dem Washingtoner Abkommen rechtlich zweckgebunden sei und schlug vor, die Bindung ganz zu lösen.⁸⁸ Das EFZD befürwortete wohl eine weitere Fürsorgeaktion, die aber auf 50-70 Mio. Franken begrenzt sein sollte. Zehnder erachtete es deshalb im September 1954 als vordringlich, dass sich die drei Bundesräte auf eine gemeinsame Linie in der weiteren Behandlung der Kriegsschäden einigen würden. Die drei Bundesräte einigten sich jedoch bloss darauf, dass das EJPD die Übergangsvorlage an das Parlament vorbereiten sollte.⁸⁹ Inhalt und Stossrichtung der neuen Vorlage wollten sie zu diesem Zeitpunkt nicht definieren. In diesem Sinne Hessen sie auch die Frage der 121,5 Mio. Franken vorläufig offen.⁹⁰ Da diese Frage auch das Parlament interessierte, gab Max Petitpierre im Nationalrat in seiner Antwort auf die Motion Vontobel vom Dezember 1953 und die Interpellation von Philipp Schmid-Ruedin vom Juni 1954 anlässlich der Herbstsession 1954 den dilatorischen Entscheid des Bundesrats bekannt.⁹¹ Petitpierre antwortete am 1. Oktober auch auf den Teil der Motion, welcher die Aufnahme eines Auslandschweizerartikels in die Bundesverfassung mit Betonung des diplomatischen Schutzes der Auslandschweizer forderte. Durch Kriege geschädigte Auslandschweizer sollten in Zukunft ihre Forderungen auf eine sichere rechtliche Basis gründen können und nicht mehr derart lange auf eine Regelung warten müssen, wie dies bei den Kriegsschäden des Zweiten Weltkriegs der Fall war, meinte der Motionär. Petitpierre zeigte sich bereit, die Frage des Verfassungsartikels zu prüfen und die Motion als Postulat anzunehmen: Idem, Finanzverwaltung EFZD, 5. August 1954, Finanzverwaltung an Streuli, 11. August 1954. ⁸⁹ Idem. Antrag EJPD, 30. November 1954. ⁹⁰ Idem, Prot., 28. September 1954. ⁹¹ BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 181. 110

«On peut estimer qu'il y a là une lacune, ce qui n'a d'ailleurs pas empêché les pouvoirs publics de s'occuper activement des Suisses qui vivent à l'étranger et de défendre leurs intérêts.»⁹² Es blieb nicht bei Worten. Der 1966 geschaffene Artikel 45bis der Bundesverfassung gab dem Bund die Möglichkeit, bei wichtigen Auslandschweizerfragen Gesetze vorzubereiten.⁹³ Das Recht auf diplomatischen Schutz und auf Entschädigung wollte der Bundesrat den Auslandschweizern aber auch 20 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zugestehen. Der Bundesrat gab im März 1955 den entscheidenden Anstoss zur vollständigen Überarbeitung der gesamten Frage, «mit dem Ziele, es [das Kriegsschädenproblem: Anm. des Autors] in möglichst kurzer Frist endgültig aus der Welt zu schaffen».⁹⁴ Dabei legte er die groben Rahmenbedingungen für die Gesamtkonzeption fest. Um der Komplexität der Kriegsschädenfrage, aber auch generell der Auslandschweizerfragen administrativ gebührend Rechnung zu tragen, schuf der Bundesrat in der gleichen Sitzung rückwirkend auf den 1. Januar 1955 den Dienst für Auslandschweizerfragen. Zu dessen Leiter ernannte er Maurice Jaccard, der in den folgenden Jahren und Jahrzehnten die massgeblichen Botschaften und Bundesbeschlüsse zur Auslandschweizerproblematik vorbereitete. Wenn Jaccard auch nicht den Titel eines Delegierten des Bundesrats erhielt, koordinierte und leitete er in der Bundesverwaltung weitgehend alle Fragen rund um die Auslandschweizer und nahm an zwischenstaatlichen Verhandlungen teil, welche die Auslandschweizer betrafen.⁹⁵ Das EPD schuf damit die Voraussetzungen, um sich in den Fragen der Kriegsschäden und den allgemeinen Auslandschweizerfragen gegenüber den anderen Departementen den nötigen Einfluss zu verschaffen. Bevor das EPD einen Vorentwurf ausgearbeitet hatte, reichten die Vertreter

der Arbeits- gemeinschaft der Organisationen kriegsgeschädigter Auslandschweizer- Rückwanderer und des Landesverbands der Vereinigungen heimgekehrter 92 Idem. 93 BB1. 1965, II, S. 385-450, «Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 45bis über die Auslandschweizer, 2. Juli 1965. 94 BAR E 1004.1 -/1, Bd. 575, BR-Prot. Nr. 544, 25. März 1955. 95 BAR E 1004.1 -/1, Bd. 463, BR-Prot. Nr. 2850, 10. November 1945, DoDiS-1322. An der Konferenz vom 20. August 1945 war die Idee eines speziellen Delegierten aufgekommen, durch den Bundesrat allerdings abgelehnt worden. 111

Auslandschweizer gemeinsam mit der NHG im Juni 1955 eine Eingabe ein. Jaccard zeigte sich erfreut, dass Duttweiler seine weit gehenden Forderungen in der Eingabe nicht hatte durchsetzen können und die Teilentschädigung fallen gelassen worden war. Gleichwohl lehnte er die darin enthaltene Formel einer Grundzahlung von 2% der erlittenen Schäden, ergänzt mit einer nach sozialen Kriterien abgestuften Summe, ab.⁹⁶ Übernehmen wollte Jaccard hingegen die Idee des Solidaritätsfonds, den die drei Organisationen aus den Zinsen der 121,5 Mio. Franken speisen wollten. Er beabsichtigte den Fonds als «Zugmaschine» des neuen Bundesbeschlusses zu verwenden, um ihn klar von der Vorlage von 1953 abzuheben und die Chancen für die Annahme zu erhöhen.⁹⁷ Ende Juli 1955 erklärte der persönlich stark engagierte EPD-Chef Max Petitpierre im Parlament die Kriegsschädenfrage zum dringlichen Traktandum.⁹⁸ Er beschränkte sich nicht auf allgemeine Instruktionen, sondern bestimmte die Grundlinien der zukünftigen Lösung. Die Vorschläge Jaccards zur Einbindung des Solidaritätsfonds in den neuen Bundesbeschluss missfielen Petitpierre. Die 121,5 Mio. Franken samt Zinsen sollten ausschliesslich für die kriegsgeschädigten Auslandschweizer verwendet werden. Die juristischen Personen wollte er ganz von der Hilfe ausgenommen und die Rückwanderer und Auslandschweizer gleich behandelt wissen. Die Hilfe sollte nicht allen zustehen, sondern nur denjenigen, die seit 1945 keine neue Existenz hatten aufbauen können, womit sich Petitpierre von der Eingabe der drei Organisationen klar abgrenzte. Die Höhe der Hilfe hatte sich laut dem Vorseher des EPD nach der persönlichen Situation der Betroffenen und den Kriegsschäden zu richten. Da die Kriegsschäden-Dossiers im EPD veraltet und lückenhaft waren, erkannte er die Notwendigkeit eines neuen Aufrufs an die Kriegsgeschädigten. Im Herbst führte das EPD Umfragen bei den Schweizer Gesandtschaften und Konsulaten in denjenigen Ländern durch, die am stärksten durch den Krieg ⁹⁶ BAR E 2800 1967/61, Bd. 75, Petitpierre, 29. Juli 1955. ⁹⁷ BAR E 2814 1988/159, Bd. 1, Jaccard an Petitpierre, 29. Juni 1955. ⁹⁸ BAR E 2800 1967/61, Bd. 75, Weisung Petitpierres, 28. Juli 1955, an Zehnder, von Graffenried, Clottu und Jaccard. 112

zerstört worden waren." Den Anlass dazu hatte die durch die schweizerische Gesandtschaft in Köln im Frühsommer 1955 veranlasste stichprobenweise Erhebung gegeben, die ein düsteres Gesamtbild von der bisherigen Hilfe in Deutschland malte: «Indessen kann schon heute gesagt werden, dass sich da ein Bild entrollt, das uns nicht mit Stolz erfüllen kann. Ein Wunder, dass Herr Duttweiler dies alles noch nicht entdeckt hat. Ein feines Thema für eine Reportage in der Tat und im Brückenbauer\»m Jaccard empfahl im Juni 1955, Umfragen in den anderen Nachbarstaaten der Schweiz durchzuführen. Ein erster Vorentwurf des Bundesbeschlusses, der gleichzeitig die Vertretungen erreichte, fand die grundsätzliche Zustimmung zahlreicher Vertreter von Schweizerkolonien im Ausland, insbesondere in Deutschland, Frankreich und Italien. Zusammen mit den Bemühungen des EPD, die finanzielle Lage der Betroffenen zu ergründen, spiegelt dieser Ein- bezug das im

Vergleich zum ersten Bundesbeschluss verstärkte Interesse, mit den Auslandschweizern in direkten Kontakt zu kommen. Die aufwändigen Umtriebe sind auch als präventive Massnahmen des EPD zu sehen, im Hinblick auf die Vortragsreisen Duttweilers in den Nachbarstaaten, vorab in Deutschland, sich der Unterstützung der Auslandschweizer zu vergewissern.¹⁰¹ Ende März 1956 war das EPD so weit: Botschaft und Bundesbeschluss gingen an den Bundesrat. Zunächst zeigte sich das EPD erfreut über den Gesinnungswandel der drei Auslandschweizer-Organisationen, die vom Prinzip eines Prozentsatzes mit Sozialzusatz abgewichen waren.¹⁰² Kein Zweifel bestand für Petitpierre darüber, dass der neue Bundesbeschluss die Summe von 121,5 Mio. Franken zuzüglich Zinsen beinhalten sollte. Er hielt es nicht mehr für nötig, mit dem EFZD eine neue Grundsatzdebatte zu führen, sondern ver-
99 Zum Beispiel die Rundfrage bei den schweizerischen Vertretungen in Deutschland vom September 1955 (BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 241). 100 BAR E 2814 1988/159, Bd. 1, Jaccard an Zehnder, von Graffenried, Clottu und Bindschedler, 9. Juni 1955. 101 BAR E 2001 (E) 1969/121, Bd. 180, Mitteilung EPD, 18. August 1953. Im August 1953 und wieder im Sommer 1956 führte Duttweiler Vortragstourneen im deutschsprachigen Ausland durch. Vgl. auch BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 242. 102 Idem, Antrag EPD an BR, 27. März 1956. 113

wies auf die in der Botschaft von 1953 dargestellte Begründung. Auch die Denkschrift der deutschen Bundesregierung vom November 1952 zur Genehmigung der drei Abkommen vom 26. August 1952 war für ihn Anlass genug, nicht von der Verbindung zwischen dem Washingtoner Abkommen beziehungsweise der Clearing-Milliarde mit der Kriegsschädenfrage abzurücken. Hans Streuli und der Direktor der Finanzverwaltung, Max Iklé, mussten sich geschlagen geben. Obwohl seit dem Erleiden der Kriegsschäden bereits zehn Jahre verflossen waren, hielt das EPD die Hilfe immer noch für unerlässlich. Die Verhältnisse, in denen Kriegsgeschädigte in Frankreich und Deutschland lebten, schilderte es als «teilweise unerfreulich». Und die Auslandschweizer in den osteuropäischen Staaten befänden sich in einer «misère noire» und «extrême pauvreté». Bei schweren Verletzungen wollte Petitpierre neu einen Teil der Summe für Schmerzensgelder reservieren, sofern die Verursacherstaaten keine Entschädigungen zahlten. Ein Aufruf mit genügend langer Verwirkungsfrist sollte gestartet werden, und in der ausführenden Kommission sollte neben einer Mehrheit von Vertretern des Bundes eine Minderheit von Experten sitzen, um die Opposition zu mindern. Der Vorsteher des EPD wollte die neue Kommission nach dem Muster der bereits tätigen Kommissionen für Nationalisierungsentschädigungen konstituieren. Der grosse Unterschied zu diesen bestehenden Kommissionen lag jedoch darin, dass die neue Kommission keine Globalabfindungen im Sinne eines Schadenersatzes auszahlen sollte. Im Bundesrat wurde der EPD-Vorschlag am 15. Mai 1956 diskutiert.¹⁰³ Da das EJPD und das EFZD in die Ausarbeitung der Vorentwürfe einbezogen worden waren, gab es an der Bundesratssitzung keine Überraschung. Der letzte Versuch Streuis, die Höhe der Hilfe herunterzuschrauben, indem die im Rahmen des Überbrückungsbeschlusses vom Dezember 1954 gezahlten Gelder von den 121,5 Mio. Franken abgezogen werden sollten, misslang. Der EPD-Antrag wurde angenommen.¹⁰⁴ Um den möglichen Gegnern wenig Angriffspunkte zu bieten, versuchte der Bundesrat, dem Bundesbeschluss und
103 BAR E 2800 1967/61, Bd. 75, Auszug aus dem Bundesratsprotokoll, 15. Mai 1956. 104 BAR E 1003 1970/344, Bd. 1, Verhandlungsprotokoll des Bundesrats, 15. Mai 1956. 114

der Botschaft den Makel einer Armenhilfe zu nehmen, und vermied missverständliche Sinngebungen.¹⁰⁵ Die Rückwandererorganisationen wurden in der zweiten Hälfte des Jahres 1956 in die Vorbereitung des definitiven Bundesbeschlusses einbezogen, indem sie sich zum Entwurf des Bundesbeschlusses äussern konnten. Einmal mehr reichten die Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der Organisationen kriegsgeschädigter Auslandschweizer-Rückwanderer und des Landesverbands der Vereinigungen heimgekehrter Auslandschweizer gemeinsam mit der NHG Eingaben ein, die sie persönlich mit Petitpierre besprachen.¹⁰⁶ An einem letzten Treffen im November 1956 versuchten die Organisationen, den Bundesrat für eine markante Erhöhung um 20 Mio. Franken zu gewinnen; doch das EPD Hess sich nicht mehr von den 121,5 Mio. Franken zuzüglich Spesen abbringen.¹⁰⁷ Die Botschaft vom 1. Februar 1957 über die ausserordentliche Hilfe an Auslandschweizer und Rückwanderer, die infolge des Kriegs von 1939 bis 1945 Schäden erlitten hatten, wurde bereits drei Wochen später von der vorbereitenden Kommission des Nationalrats diskutiert.¹⁰⁸ Die eingebrachten Änderungsvorschläge waren unwesentlich. Auch in der ständerätlichen Kommission war der Vorlage kaum Opposition beschieden. Die Debatten im Nationalrat vom 13. und 14. März sowie im Ständerat vom 13. Juni 1957 passierte sie problemlos. Wie 1953 stand die überwiegende Mehrheit des Parlaments hinter dem bundesrätlichen Entwurf.¹⁰⁹ 105 Idem. Verhandlungsprotokoll des Bundesrats, 3. Juli 1956. Im Juli 1955 strich der Bundesrat auf Intervention der Auslandschweizerorganisationen im Zweckart. 1 die Bezeichnung «hilfsbedürftig». 106 BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 242. Die Treffen fanden am 11. Juli und 2. November 1956 statt. 107 Idem. Prot. der Sitzung, 2. November 1956. 108 BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 243. 109 Stenographisches Bulletin Nationalrat (NR), 1953, S. 632-675. Idem, Ständerat (StR), 1953, S. 420-425. Mem, NR 1957, S. 131-167. Idem. StR, 1957, S. 87-93. 115

Die Kommission für die Hilfe an kriegsgeschädigte Auslandschweizer konstituierte sich im Dezember 1957.¹¹⁰ Sie wurde von einem nicht der Bundesverwaltung angehörenden Vorsitzenden geführt und setzte sich aus fünf Vertretern der Bundesverwaltung und fünf Sachverständigen als Vertreter der Kriegsgeschädigten zusammen, die alle vom Bundesrat gewählt wurden. Die Kommission setzte das Ende der Frist für die Anmeldung von Kriegsschäden auf Mitte 1958 fest. Bis Ende 1963 hatte die Kommission die rund 129 Mio. Franken an bedürftige Auslandschweizer verteilt.¹¹¹ Die Kritik des LdU riss mit dem Bundesbeschluss und der Konstituierung der Kommission nicht etwa ab. Nationalrat Erwin Jaeckle warf der Kommission zur Regelung der Kriegsschädenfrage vor, die Gesuche zu langsam zu beantworten. Diesen Angriff wollte das EPD nicht mehr hinnehmen. Petitpierre wollte vor dem Nationalrat mit aller Deutlichkeit auf die in einem Postulat von Erwin Jaeckle im März 1959 formulierten Anschuldigungen antworten. Der Vorsteher des EPD gab auch den Auftrag, eine Liste der Schweizer mit dubioser Vergangenheit vorzubereiten, die mit dem Duttweiler-Kreis in Kontakt standen.¹¹² B. Der gesonderte Beschluss zu den schweizerischen Opfern des Nationalsozialismus Gemeinsam mit der Kriegsschädenvorlage legte der Bundesrat eine besondere Vorlage zu den schweizerischen Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung vor.¹¹³ Im Gegensatz zu den allgemeinen Kriegsschäden war die schweizerische Regierung hier nach dem Völkerrecht grundsätzlich berechtigt, bei der BRD zu intervenieren. Die Bundesregierung beharrte aber auf Artikel 5 des Londoner Schuldenabkommens vom 27. Februar 1953, wonach die Wiedergutmachung der Forderungen von Staaten, die sich nicht mit dem Deutschen Reich im Kriegszustand befunden hatten, erst mit der definitiven Regelung der generellen Reparationsfrage

angegangen werden könne. Zahl- 110 BAR E 2800 1967/61, Bd. 75, Prot. der 1. Sitzung, 19. Dezember 1957. Siehe auch BAR E 9500.4 1984/64, Bd. 1. 1 ' ' Bericht des Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahr 1963, S. 94. 112 BAR E 9500.4 1984/64, Bd. 8, Petitpierre an Jaccard, 1. Juli 1959. 113 BBl. 1957, I, S. 301-308, «Botschaft über die Gewährung von Vorschussleistungen an schweizerische Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung», 1. Februar 1957. 116

reiche Demarchen wurden bei der Bundesregierung unternommen, doch erst im März 1959 konnten Verhandlungen aufgenommen werden. Der anhaltende Widerstand der deutschen Regierung führte dazu, dass der Bundesrat zur in- ternen Lösung der Vorschussleistungen griff, um die schweizerischen Opfer des Nationalsozialismus nicht noch weitere Jahre trösten zu müssen. Wie die Kriegsschäden-Vorlage wurde der Bundesbeschluss über die Gewäh- rung von Vorschussleistungen an schweizerische Opfer der nationalsozialisti- schen Verfolgung im September 1957 ohne Probleme von den eidgenössi- schen Räten angenommen. In der nationalrätlichen Kommission wurde die Ausdehnung der Vorlage auf die Verfolgungen von Schweizern in kommu- nistischen Staaten zwar diskutiert, aber abgelehnt und das Anliegen lediglich als Postulat der Kommission an den Bundesrat gerichtet. 14 Die Kommission zahlte bis 1963 in 390 Fällen Entschädigungen aus. Weitere 303 Anträge auf Entschädigung wurden abgelehnt. Der im Bundesbeschluss zu den Nazi-Schäden festgelegte Kredit von 15 Mio. Franken wurde nur zu einem Drittel verwendet, da das Parlament eine Obergrenze von 50'000 Fran- ken pro Person beziehungsweise Familie festgesetzt hatte."5 Nach langwierigen Verhandlungen mit der BRD kam im Juni 1961 doch noch ein positives Ergebnis zu Stande. Die Bundesregierung verpflichtete sich zur Zahlung von

E. 10

Mio. Deutsche Mark. Der nicht ausgeschöpfte Kredit wurde deshalb eben- falls verteilt. VII. Fazit Innen- und Aussenpolitik griff bei der Behandlung der Kriegsschädenfragen in der Schweiz von 1945-1961 in eklatanter Weise ineinander. Die Rück- wanderer brachten den Zweiten Weltkrieg und dessen Folgewirkungen sozu- sagen zurück in die Heimat."6 Die Schweiz blieb also nicht bloss Beobach- 114 Eine interne Untersuchung zu den so genannten Kommunismusschäden führte zum Ent- scheid, die Angelegenheit auf Grund der Aussichtslosigkeit, Entschädigungen von der UdSSR zu erhalten, ruhen zu lassen (BAR E 2001 (E) 1972/33, Bd. 217, Antrag [mit Bei- lage] EPD an BR, 17. November 1958). 115 Vgl. Anm. 113. 116 Vgl. den Artikel von Walter Thurnherr und Patricia Messerli in diesem Band. 117

terin des totalen Kriegs, sondern kam zeitlich verzögert in direkte Berührung mit dessen Folgen. Die Erwartung der zurückgekehrten, aber auch der im Ausland verbliebenen Schweizer an die Behörden, ihre Probleme zu lösen, war gross. Der LdU unter Gottlieb Duttweiler griff die Angelegenheit auf und brachte 1954 die zweite Kriegsschädenvorlage von Bundesrat und Parlament zu Fall, was seine Oppositionskraft bewies. Mit dem starren Festhalten an einer «Entschädigung für alle» isolierte sich Duttweiler allerdings innerhalb der Auslandschweizerorganisationen und verzögerte eine schnelle Lösung des Problems. Unnachgiebig verneinte der Bundesrat es nach 1945, zur Entschädigung der durch den Zweiten Weltkrieg geschädigten Auslandschweizer verpflichtet zu sein. Auch nach der späten, im Jahr 1957 in seinem Sinne beschlossenen Re- gelung der Kriegsschädenfrage lehnte er richtigerweise den geforderten diplomatischen Schutz der Schweizer Bürger im Ausland und somit jegliche Haftung für zukünftige Schäden an Leib, Leben und Eigentum

der Aus- landschweizer ab. In der Vorbereitungsphase des 1966 beschlossenen Verfas- sungsartikels für die Auslandschweizerfragen stellte der Chef des Rechts- diensts des EPD, Rudolf Bindschedler, 1961 fest: «Der Bund ist nicht verantwortlich für die Folgen völkerrechtswidriger Akte in fremden Staaten, die er nicht verursacht und auf die er keinerlei Einfluss hat. [...] Die Konsequenzen der Übernahme der Haftung, insbesondere das Mass der Be- lastung des Bundes, wären denn auch gar nicht abzusehen.»⁷ Bundesrat und Parlament anerkannten dagegen durchaus eine moralische Verpflichtung, die Not der Rückwanderer und Auslandschweizer zu lindern und beschlossen 1946 und 1957 Hilfen in beachtlicher Höhe. Die Komplexität und der hohe Stellenwert des Problems brachten es mit sich, dass sich der Gesamtbundesrat regelmässig mit den Kriegsschäden beschäf- tigte und sich die Vorsteher und Chefbeamten des EJPD, EFZD und EPD häufig absprechen und sich auf eine gemeinsame Linie einigen mussten. Das EJPD brachte - als Departement mit den regelmässigsten Kontakten mit Auslandschweizern - den Rückkehrern besonderes Verständnis entgegen und war zu den grössten Konzessionen innerhalb der Bundesverwaltung bereit. Das EPD legte eine grössere Reserviertheit an den Tag und argumentierte auf 117 BARE2814(-) 1988/159, Bd. 1, Bericht Bindschedler, 3. Februar 1961. 118

Völker- und staatsrechtlicher Grundlage. Das EFZD schliesslich stand unter dem Zwang, die Bundesfinanzen zu sanieren, und zeichnete sich somit durch Unnachgiebigkeit aus. Seine Vorsteher suchten stets nach Möglichkeiten, die Umsetzung des Washingtoner Abkommens für die Bundeskasse rentabel zu gestalten. Die Kriegsschädenfrage ist vielschichtig. Mit ihr sind Probleme völkerrecht- licher und staatsrechtlicher Natur verbunden. Lösungen, die in Abhängigkeit zu völkerrechtlichen oder bilateralen Verträgen (Washingtoner Abkommen, Vertrag über Leistungen zugunsten schweizerischer Opfer der nationalsozia- listischen Verfolgung) standen, Hessen sich besonders schwer durchsetzen, während innenpolitische Ansätze, wie der Bundesbeschluss von 1946, schnell zu Ergebnissen führten. Die Suche nach Lösungen in der Kriegsschädenfrage hatte Katalysator- wirkung. Der vor allem durch die Expertenkommission für Ausland- schweizerfragen und den LdU erzeugte politische Druck führte zu einer be- schleunigten und umfassenden Behandlung der übrigen Auslandschweizer- fragen in Bundesverwaltung, Parlament und Öffentlichkeit. Im Umfeld der Kriegsschädenfrage entwickelte der Bund eine Auslandschweizerpolitik, die zum Verfassungsartikel von 1966 und zu den entsprechenden Bundesgesetzen in den 1970er-Jahren führte. *Résumé* Alors que les Suisses vivant en Suisse n'ont été touchés qu'indirectement par la Seconde Guerre mondiale, les Suisses de l'étranger ont quant à eux été ex- posés en première ligne aux conséquences de la guerre totale. Ils y ont laissé leur vie, ont été maltraités ou déportés, ont perdu leurs placements ou ont dû abandonner une partie et parfois même la totalité de leurs biens en essayant de regagner la Suisse. Environ 75'000 Suisses ont été obligés de retourner dans leur patrie durant ou après la guerre, plus de 130'000 sont restés dans différents pays européens où ils ont vécu dans des conditions très difficiles. Les préjudices subis par les Suisses de l'étranger, notamment le rapatriement brutal, dépassent largement ce qui a été vécu lors de la Première Guerre mon- diale et restent uniques dans l'histoire de la Suisse. Il a fallu intégrer les nou- veaux arrivants et cette intégration a constitué un défi de taille pour le marché 119

du travail et la société suisses, ainsi que pour les autorités fédérales de l'époque, qui ont dû intervenir. Les difficultés pour trouver une solution au problème des préjudices de guerre

étaient surtout dues au fait que la Suisse était dépendante du bon vouloir des Etats concernés. De plus, seuls certains dommages relevaient du droit international public. Les autorités suisses ont dû en outre négocier bilatéralement cette question avec chaque Etat concerné. De nouvelles difficultés sont venues s'ajouter du fait de la complexité de la procédure relative à l'Accord de Washington. Lors des négociations de cet accord au printemps 1946, les représentants suisses avaient trouvé un compromis, certes sans valeur juridique, entre l'octroi d'une aide aux Suisses ayant subi des préjudices de guerre et le produit de la liquidation des biens allemands en Suisse. Les Suisses de l'étranger fondaient leurs exigences sur cet accord. Il était plus facile pour le Conseil fédéral et les hauts fonctionnaires d'influencer la politique intérieure. Les autorités suisses et le Parlement s'accordaient sur l'importance des Suisses à l'étranger et la nécessité d'octroyer une aide aux Suisses de l'étranger et aux rapatriés. Les premiers désaccords naquirent lorsqu'il fallut déterminer le principe et le montant de cette aide: les autorités parlaient d'aide exceptionnelle, de prévoyance et de minimum d'existence et les Suisses de l'étranger d'indemnisation, de compensation et de réparation. En reconstituant les liens d'interdépendance entre politique intérieure et politique étrangère, l'article tente de présenter les principaux acteurs et leurs motivations et de décrire les différentes étapes du processus, de la solution intermédiaire portant sur une aide exceptionnelle de 75 millions de francs décidée par le Parlement en 1946 à la solution définitive de 1947 qui prévoyait une aide supplémentaire d'environ 130 millions de francs. Compendio Se la catastrofe della Seconda Guerra mondiale interessò la Svizzera solo in modo indiretto, gli svizzeri all'estero erano direttamente esposti agli effetti della guerra totale: alcuni morirono, altri furono maltrattati o deportati, altri persero il capitale investito o dovettero abbandonare in parte o completamente i loro possedimenti e beni materiali nel tentativo di mettersi al riparo in 120

Svizzera. Durante la guerra e nei primi anni successivi circa 75'000 svizzeri furono costretti a tornare in patria, mentre oltre 130'000 restarono in situazioni estremamente difficili nei rispettivi paesi europei. Il massiccio rimpatrio degli svizzeri all'estero con i suoi contraccolpi negativi oltrepassò di gran lunga quanto avvenuto durante la prima guerra mondiale e non ha paragoni nella storia svizzera. L'afflusso mise in risalto la necessità d'intervento delle autorità federali e la pressione sul mercato del lavoro indigeno e sulla società svizzera per far posto ai nuovi arrivati. Le difficoltà derivavano soprattutto dal fatto che per dirimere la questione dei danni di guerra la Svizzera dipendeva dalla disponibilità e dalla comprensione degli stati stranieri, con il problema supplementare che solo alcuni danni potevano essere riconosciuti in base al diritto internazionale. Inoltre le autorità elvetiche dovettero trattare la questione dei danni di guerra separatamente con ogni stato. Alle difficoltà per le trattative bilaterali si aggiunse la complessità nei negoziati per l'accordo di Washington. Nelle discussioni di Washington, della primavera 1946, i negoziatori elvetici stabilirono una connessione - anche se non vincolante da un punto di vista giuridico - tra l'aiuto agli svizzeri che avevano subito danni di guerra e il ricavato dalla liquidazione dei valori patrimoniali tedeschi in Svizzera, connessione sulla quale gli svizzeri all'estero continueranno a fare riferimento. Sulla situazione politica interna il Consiglio federale e i responsabili dell'amministrazione federale poterono esercitare il loro influsso con più agio. Tra autorità elvetiche e Parlamento vi era pieno consenso sul significato degli svizzeri all'estero e sulla necessità di fornire un aiuto sia ai rimpatriati sia a coloro che non erano rientrati. Le dissonanze nei confronti degli svizzeri all'estero emersero sull'elaborazione dei principi e sull'ammontare del sostegno: la Svizzera ufficiale

propendeva per un aiuto straordinario, una forma di assistenza sociale e di garanzia di sussistenza, mentre gli svizzeri all'estero rivendicavano risarcimenti, indennizzi e riparazioni. Il presente contributo tenta di illustrare gli attori principali e le loro motivazioni, mostrando il percorso seguito dalla soluzione provvisoria del 1946, con un sostegno straordinario di 75 milioni di franchi svizzeri votato dal Parlamento, fino alla decisione definitiva del 1957, con un aiuto aggiuntivo di circa 130 milioni, rintracciandone le interdipendenze di politica estera e interna. 121

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Kriegsgeschädigte Auslandschweizer in der Nachkriegszeit 1945-1961. Zwischen Schadenersatz und Hilfeleistung In Studien und Quellen Dans Etudes et Sources In Studi e Fonti Jahr 2002 Année Anno Band 28 Volume Volume Autor Flury-Dasen, Eric Auteur Autore Seite 87-122 Page Pagina Ref. No 80 000 302 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.