

Montag, 18. März 1946.

Heimschaffung der Beamten der
ehemaligen offiziellen deutschen
Vertretungen in der Schweiz.

Politisches Departement. Antrag vom 5. März 1946.
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 7. März 1946.
Politisches Departement. Zusatzantrag vom 14. März 1946.

1.) Als der Bundesrat mit seinem Beschluss vom 8. Mai v.J. feststellte, dass die von ihm anerkannte deutsche Reichsregierung nicht mehr existiere, und damit die offiziellen deutschen Vertretungen in der Schweiz rechtlich zu bestehen aufhörten, wurde den Beamten dieser Vertretungen eröffnet, dass sie, wenn sie ihrer Vorrechte nicht verlustig gehen wollten, die Schweiz binnen dreier Tage zu verlassen haben würden.

Keiner der deutschen Beamten ist in dieser Frist ausgereist und sie alle wurden daraufhin der allgemeinen für Ausländer geltenden fremdenpolizeilichen Regelung unterstellt.

Zahlreiche Beamte wurden in der Folge als politisch belastete Personen nach den innerschweizerisch massgebenden Rechtsvorschriften (Ausweisung durch den Bundesrat oder Wegweisungen durch die Kantone) über die Grenze gestellt.

Einzelne deutsche Beamte, die schon vor ihrer Anstellung bei einer deutschen Vertretung in der Schweiz gewohnt hatten, sind im Besitze von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen. Die andern stehen fremdenpolizeilich, da der Zweck ihres Aufenthaltes in der Schweiz erfüllt ist, unter Ausreisefrist.

Es stellt sich nun die Frage, wie die Heimschaffung dieser letzteren Kategorie von deutschen Beamten, die vorläufig zum grossen Teil in Zwangsaufenthaltorten interniert worden sind, in die Wege geleitet werden kann.

2.) Schon Mitte August v.J. wurde dem Politischen Departement von Seiten der französischen, amerikanischen und britischen diplomatischen Vertretungen in Bern (die betreffende Note der französischen Botschaft vom 16. August v.J. ist den Mitgliedern des Bundesrates zur Kenntnis gebracht worden) mitgeteilt, sie seien von ihrer Regierung angewiesen, die schweizerischen Behörden darüber zu unterrichten, dass die alliierten Mächte sich dahin geeinigt hätten, alle offiziellen deutschen Persönlichkeiten im Ausland zurückzuberufen, und auf die Mithilfe der schweizerischen Behörden bei der Durchführung dieser Rückberufung zählten.

In der Antwort des Politischen Departements auf diese Mitteilung wurde hingewiesen:

- a) darauf, dass der Bundesrat der Auffassung ist, dass er über den Aufenthalt fremder Staatsangehöriger in der Schweiz allein zu entscheiden hat, soweit nicht Auslieferungsverträge anzuwenden sind, was hier nicht zutrifft;

- 2 -

- b) darauf, dass verschiedene ehemalige deutsche Beamte, namentlich auch Angehörige des deutschen diplomatischen und konsularischen Dienstes eine Stellung eingenommen und eine Tätigkeit ausgeübt haben, die gegen die Interessen der Schweiz gerichtet waren, weshalb gegen die betreffenden Personen eine Reihe von Ausweisungsverfügungen erlassen worden sind;
- c) darauf, dass die übrigen deutschen Beamten in der Schweiz infolge des Verschwindens einer deutschen Regierung keinerlei amtliche Aufgaben mehr auf schweizerischem Boden durchzuführen haben, weshalb schon vor längerer Zeit die Weisung an sie ergangen ist, den schweizerischen Boden zu verlassen. Diese Verfügungen seien aber, weil von den Betroffenen die gesetzlich vorgesehenen Rechtsmittel ergriffen worden seien, zum Teil noch nicht rechtskräftig geworden. In der Durchführung der getroffenen Massnahmen sei auch deswegen eine gewisse Verzögerung eingetreten, weil nach den erhaltenen Informationen solche Personen an der Grenze verhaftet und in Gefängnisse eingeliefert worden seien;
- d) darauf, dass der Bundesrat gerne bereit ist, mit den alliierten Vertretungen in Besprechungen über die Durchführung der von der Schweiz getroffenen Massnahmen einzutreten. Der Bundesrat lege aber grössten Wert darauf, dass diejenigen ehemaligen Angehörigen des deutschen diplomatischen und konsularischen Dienstes, denen nichts Besonderes zur Last gelegt werden könne, ermöglicht werde, die Schweiz unter Bedingungen zu verlassen, die den internationalen Gepflogenheiten entsprechen. Er wünsche deshalb für ihr Leben, ihre Freiheit und ihr Eigentum gewisse Garantien, die sich beziehen sollten auf die Reise von der Schweizergrenze bis zum ersten Bestimmungsort in Deutschland.

Zu dieser Rückäusserung nahmen die alliierten Vertretungen nicht Stellung. Dagegen gaben sie am 22. und 27. September v.J. dem Politischen Departement Kenntnis von einer Resolution des Alliierten Kontrollrats für Deutschland vom 10. September v.J. folgenden Inhalts:

- a) Formelle Rückberufung aller Beamten (und ihrer Familien) der deutschen Regierung im Zeitpunkt des deutschen Zusammenbruchs und vorher aus den neutralen Staaten (die einzeln aufgeführt sind; darunter die Schweiz);
- b) Rückberufung aller deutschen Agenten (und ihrer Familien) aus diesen Ländern;
- c) Erwartung, dass diese Länder bei der Heimschaffung der fraglichen deutschen Staatsangehörigen und anderer schädlicher Deutscher (und ihrer Familien), deren Auslandsaufenthalt eine Gefahr im Hinblick auf eine allfällige künftige Erneuerung der deutschen Kriegsanstrengungen darstelle, mitwirken werden.

Das Politische Departement beschränkte sich in seiner Antwort im wesentlichen auf eine Bestätigung des auf die Noten von Mitte August v.J. erteilten Bescheides.

3.) Dieser Notenwechsel lässt erkennen, dass über die Frage der Heimschaffung die Auffassungen der alliierten Regierungen einerseits und der schweizerischen Behörden andererseits nicht im Einklang stehen. Die alliierten Mächte beanspruchen für sich die oberste Regierungsgewalt in Deutschland und halten sich des-

halb auch für berechtigt, an Stelle einer heute nicht mehr existierenden deutschen Regierung den Beamten der ehemaligen offiziellen deutschen Vertretungen in Drittstaaten Weisungen zu erteilen, sie heimzuberufen. Nach schweizerischer Rechtsauffassung kann dagegen eine zwangsmässige Heimschaffung der deutschen Beamten heute, da eine Nachfolgerin der letzten legalen deutschen Regierung nicht besteht, nur auf Grund autonomer schweizerischer Massnahmen in Betracht kommen, wobei es allerdings notwendig ist, dass über die technische Durchführung der Heimschaffung mit den Alliierten Mächten eine Einigung erzielt wird.

Der Versuch, die Alliierten Mächte zu einer grundsätzlichen Zustimmung zu der schweizerischen Auffassung bewegen zu wollen, wäre sicher aussichtslos und unzweckmässig. Es wird nichts anderes übrig bleiben, als eine praktische Lösung anzustreben. Auch in dieser Hinsicht sind aber, wenn es sich darum handelt, Einzelheiten zu regeln, die Schwierigkeiten beträchtlich. Sie ergeben sich einerseits aus den allgemeinen politischen Verhältnissen, welche eine Diskussion solcher Fragen mit den Alliierten Mächten für die Schweiz als sehr heikel erscheinen lassen. Es kommt hinzu, dass wesentliche Deutschland betreffende Entscheidungen der Alliierten Mächte bekanntlich nicht leicht zustande kommen und schweizerischerseits die Aufnahme und Führung von Verhandlungen über einen Gegenstand, der einen Beschluss des alliierten Kontrollrats für Deutschland bedingen würde, deshalb nicht nur, wie gesagt, politisch heikel sondern auch technisch innert nützlicher Frist kaum möglich wäre.

4.) Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob nicht ein Prozedere gefunden werden kann, welches unter Vermeidung weiterer kaum Erfolg versprechender Diskussionen eine Heimschaffung der deutschen Beamten unter Verhältnissen ermöglichen würde, welche geeignet wären, die Bedenken der schweizerischen Behörden im wesentlichen zu zerstreuen.

Die Bedenken waren bisher vor allem genährt durch die Berichte, welche den schweizerischen Behörden über die Behandlung von über die Grenze gestellten deutschen Staatsangehörigen zugegangen waren. Diese Deutschen sind in vielen Fällen in Haft genommen worden und ihre Habe wurde ihnen abgenommen. Aus diesem Grunde hatte auch das Politische Departement, wie oben ausgeführt, gewisse Garantien für Leben, Freiheit und Eigentum der deutschen Beamten verlangt, Garantien, die sich beziehen sollten auf die Reise von der Schweizergrenze bis zum ersten Bestimmungsort in Deutschland.

Diese Garantien erscheinen offenbar dann nicht unerlässlich, wenn die Heimschaffung technisch so durchgeführt werden kann, dass die deutschen Beamten, wie das in Betracht zu ziehen ist, in schweizerischen Bahnzügen direkt bis zu ihrem ersten Bestimmungsort in der Besetzungszone, in die sie sich zu begeben wünschen, verbracht werden.

Wenn der Bundesrat der Meinung ist, dass bei einem solchen Vorgehen auf den Erhalt der seinerzeit verlangten Garantien verzichtet werden darf, können die Verhandlungen über die Durchführung der Transporte von den beiderseitigen technischen Organen (alliiertes dem britischen Transport-Verbindungsoffizier) direkt geführt werden. Durch diese Organe wird es vielleicht auch möglich sein, zur Beruhigung der deutschen Beamten nähere Aufschlüsse über die Umstände, unter denen sie in Deutschland Aufnahme

finden werden, zu erhalten.

Das Politische Departement könnte seinerseits, um den grundsätzlich schweizerischerseits eingenommenen Rechtsstandpunkt zu wahren, die in dieser Sache früher gewechselten Noten ausdrücklich bestätigen. Gleichzeitig schiene es richtig, wenn der Erwartung Ausdruck gegeben würde, dass den deutschen Beamten die Werte, die sie aus der Schweiz mitnehmen dürfen, belassen werden. Eine Antwort wird auf diese Mitteilung nicht zu erwarten sein. Dagegen darf angenommen werden, dass die alliierten Besetzungsbehörden in Deutschland der schweizerischen Erwartung, wenn sie sie widerspruchsflos zur Kenntnis nehmen, nach Treu und Glauben gebührend Rechnung tragen werden. Das Departement unterbreitete den Entwurf einer Note an die französische Botschaft. Gleichlautende Mitteilungen würden auch an die amerikanische und britische Gesandtschaft zu richten sein. Das Politische Departement nimmt ferner in Aussicht, diese Noten persönlich zu überreichen und dabei mündlich auf eine den völkerrechtlichen Gepflogenheiten gemässe Behandlung der deutschen Beamten zu dringen.

Mit der Durchführung der Heimschaffungstransporte wird das Problem vielleicht nicht restlos gelöst sein. Es ist denkbar, dass einzelne deutsche Beamte, die in die russischbesetzte Zone ihrer Heimat zurückkehren möchten, vorläufig noch in der Schweiz bleiben würden. Es ist auch möglich, dass man alliiertes auf den Gegenstand zurückkommen und die Heimschaffung der deutschen Beamten, deren Aufenthaltsverhältnis in der Schweiz fremdenpolizeilich geregelt ist, sowie der vor dem Zusammenbruch des Deutschen Reichs aus den offiziellen deutschen Vertretungen ausgeschiedenen früheren Funktionäre verlangen wird. Die Erörterung der sich hieraus ergebenden Fragen wird aber jedenfalls sehr wesentlich erleichtert sein, wenn die Mehrheit der deutschen Beamten inzwischen aus der Schweiz ausgereist ist.

5.) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass alliiertes überraschenderweise die Frage "Heimschaffung der deutschen Staatsangehörigen" in das Diskussionsprogramm für die bevorstehenden Verhandlungen in Washington aufgenommen worden ist. Welches im einzelnen die Begehren sein werden, die die Alliierten unter diesem Titel werden vorbringen wollen, lässt sich nicht voraussagen. Jedenfalls wird aber zu erwarten sein, dass die Frage der Heimschaffung der deutschen Beamten in der Schweiz zur Sprache kommen soll. Es wird die Verhandlungen in Washington sicher erleichtern, wenn die Schweiz von sich aus nun die Initiative ergreift und das Problem der Heimschaffung der in der Schweiz sich aufhaltenden ehemaligen deutschen Beamten einer Lösung näher gebracht haben wird.

In seinem Mitbericht äussert sich das Justiz- und Polizeidepartement wie folgt:

"Die Zahl der für die Heimschaffung nach Deutschland in Frage kommenden Funktionäre der ehemaligen offiziellen deutschen Vertretungen in der Schweiz beträgt einschliesslich der Familienangehörigen ungefähr 280 Personen. Von diesen befinden sich 85 in Unspunnen bei Interlaken und 81 in Chesières, wo ihnen in besondern Heimen Zwangsaufenthalt angewiesen wurde. Die übrigen konnten aus verschiedenen Gründen (Krankheit, Frauen mit Säuglingen usw.) nicht in ein Heim eingewiesen werden. Alle Rekurse dieser Deutschen gegen die Ausreiseverfügung der eidgenössischen

- 5 -

Fremdenpolizei sind grundsätzlich abgewiesen worden, wobei aber die Ansetzung einer Ausreisefrist vorläufig unterblieb. Die Rekurrenten wurden darauf aufmerksam gemacht, dass die Abreise voraussichtlich demnächst zu erfolgen habe.

Die in Frage stehenden Deutschen halten sich schon seit 10 Monaten untätig in der Schweiz auf. Zahlreiche davon können ihren Lebensunterhalt nicht mehr aus eigenen Mitteln bestreiten, sondern sind auf Unterstützung aus deutschen Geldern durch die deutsche Interessenvertretung angewiesen.

Wir stellen fest, dass für diese Heimschaffung ausschliesslich diejenigen Deutschen und ihre Angehörigen in Frage kommen, die bis zum Zusammenbruch Deutschlands bei einer deutschen Vertretung in der Schweiz tätig waren, und denen wegen Erfüllung des Aufenthaltszweckes Ausreisefrist angesetzt wurde. Solche Deutsche, deren Aufenthaltsverhältnis in der Schweiz geregelt ist, oder die schon vor dem Zusammenbruch aus dem deutschen diplomatischen oder konsularischen Dienst ausgeschieden sind, fallen dagegen ausser Betracht.

Wir können uns dem Antrag des Politischen Departements anschliessen."

Im Nachtrag zum Antrag vom 5. März 1946 macht das Politische Departement folgende ergänzende Angaben:

"1. Garantien, wie sie vom Politischen Departement in bezug auf die Behandlung von heimzuschaffenden Beamten der ehemaligen offiziellen deutschen Vertretungen in der Schweiz bis zum ersten Bestimmungsort in den verschiedenen Besetzungszonen verlangt worden waren, sind, wie sich aus dem Antrag vom 5. März 1946 ergibt, praktisch nicht zu erzielen.

2. Es handelt sich deshalb darum, das angestrebte Ziel, ohne ausdrückliche Garantien, durch entsprechende tatsächliche Vorkehrungen zu erreichen. Das scheint dadurch möglich, dass die deutschen Beamten mit schweizerischen Bahnzügen direkt bis zu den ersten Bestimmungsorten in den alliierten Besetzungszonen transportiert werden. Französischerseits wurde bereits mitgeteilt, dass man froh wäre, wenn die in die britische und die amerikanische Zone zu führenden deutschen Beamten in geschlossenen schweizerischen Bahnwagen durch die französische Besetzungszone transportiert würden. Unsere seinerzeitige hauptsächliche Befürchtung, die Beamten könnten gleich an der Grenze ihrer Habe beraubt und in Haft gesetzt werden, wird damit ohne weiteres gegenstandslos; es hat also auch keinen Sinn, am Garantiebegehren, welches im wesentlichen durch diese gegenstandslos gewordenen Befürchtungen motiviert war, festzuhalten. Im übrigen dürfte die dem Antrag an den Bundesrat im Entwurf beiliegende Note an die alliierten Vertretungen und der im Antrag vorgesehene mündliche Schritt bei diesen Vertretungen eine einigermaßen genügende Gewähr für eine anständige Behandlung der deutschen Beamten nach ihrer Ausreise nach Deutschland bieten.

3. Wenn der Bundesrat zum Schlusse kommt, der in Aussicht genommenen Heimschaffungsaktion sei zuzustimmen, so tut er das in der Meinung, dass die Transporte unter Bedingungen erfolgen, die eine hinreichende Gewähr für eine anständige und den völkerrechtlichen Gepflogenheiten gemässe Behandlung der in Frage kommenden deutschen Beamten bieten. Es wird deshalb den deutschen Beamten der Befehl zu erteilen sein, diese Heimreisegelegenheit

zu benützen, und dieser Befehl wird, wenn auch nicht mit Waffengewalt, durchzusetzen sein. Denjenigen Beamten, die sich dem Heimschaffungsbefehl gewaltsam widersetzen, wird vor Augen zu halten sein, dass sie damit eine als normal anzusprechende Rückreisegelegenheit versäumen und das Risiko laufen, später, ohne dass dann auf ihre Einwendungen Rücksicht genommen werden könnte, auf eine andere Weise nach Deutschland zurückgeführt, eventuell im Ausweisungsverfahren über die Grenze gestellt zu werden.

4. Im Einvernehmen zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement und dem Politischen Departement ist neuerdings in Aussicht genommen worden, dass sich ein schweizerischer Beauftragter zur Abklärung verschiedener Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Heimschaffung verschiedener Kategorien von in der Schweiz lebenden deutschen Staatsangehörigen, insbesondere der Militärinternierten, stellen, nach Berlin begeben und die Probleme dort mit den obersten alliierten Besetzungsbehörden besprechen soll.

Sollte der Bundesrat gegen die sofortige Durchführung der für die deutschen Beamten in Aussicht genommenen Heimschaffungsaktion Bedenken haben, so wäre zu erwägen, ob allenfalls auch dieser Gegenstand vorher in Berlin erörtert werden sollte. Man muss sich aber vor Augen halten, dass auch auf diesem Wege sicher keine Garantien, sondern höchstens gewisse Aufschlüsse für die Absichten der alliierten Militärbehörden in bezug auf die Behandlung der heimzuschaffenden Deutschen erhältlich sein würden. Die Sache ist auch nicht ganz unbedenklich. Wenn von der Schweiz aus, gemäss dem Antrag des Politischen Departements vom 5. März 1946, die Initiative ergriffen wird, können die schweizerischen Behörden die Aktion ohne Druck so durchführen, wie es ihnen richtig erscheint; bei den Besprechungen in Berlin können sehr leicht alliierterseits Begehren vorgebracht werden, die uns nicht angenehm wären. Es ist durchaus denkbar, dass man alliierterseits unter Hinweis auf den Beschluss des Kontrollrats vom 10. September 1945 verlangen wird, dass alle deutschen Beamten, also auch diejenigen, deren Aufenthaltsverhältnis in der Schweiz geregelt ist und die deshalb nach schweizerischer Auffassung nicht auszureisen brauchen, und ferner die vor dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches aus den deutschen Vertretungen ausgeschiedenen Beamten heimgeschafft werden."

Gestützt auf diese Ausführungen, wird antragsgemäss

b e s c h l o s s e n :

1.) Der Bundesrat stimmt der Heimschaffung der Funktionäre der ehemaligen offiziellen deutschen Vertretungen in der Schweiz, soweit ihr Aufenthaltsverhältnis nicht fremdenpolizeilich geregelt ist, zu. Die Transporte sind vom Justiz- und Polizeidepartement vorzubereiten und sollen sobald als möglich mit schweizerischen Bahnzügen direkt bis zum ersten Bestimmungsort in den in Betracht kommenden alliierten Besetzungszonen in Deutschland erfolgen.

2.) Vor der Regelung der technischen Einzelheiten für die Durchführung der Heimschaffungstransporte ist vom Politischen Departement die im Entwurf vorgelegte Note an die diplomatischen Vertretungen von Frankreich, der Vereinigten Staaten von Amerika und von Grossbritannien zu richten.

Protokollauszug an das Politische Departement zum Vollzug, an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Militärdepartement und an das Post- und Eisenbahndepartement (je 8 Expl.).

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ch. Oser