

E 2001 (D) 3/274

*Le Général H. Guisan
au Chef du Département militaire, K. Kobelt*

*Copie**L*

Armeehauptquartier, 24. Juni 1944

Die Entwicklung der Ereignisse in der nächsten Zeit scheint es mir wahrscheinlich zu machen, dass wieder in vermehrtem Masse mit grösseren Flüchtlingsströmen gegen die Schweizergrenze zu rechnen ist.

Wo diese genau an unsere Grenze gelangen werden, kann heute nur summarisch gesagt werden. Das angrenzende Ausland gliedert sich in zwei Sektoren, welche sich in dieser Hinsicht deutlich voneinander unterscheiden:

Das ist *einmal die Nordgrenze* von Basel an ostwärts, sowie die Ostgrenze. Anstösser ist Deutschland. Bis auf weiteres dürften von dorthier nach wie vor nur einzelne Zivilflüchtlinge, Deserteure und entwichene Kriegsgefangene zu erwarten sein.

Den zweiten Abschnitt bildet das Gebiet, welches an unsere *Südgrenze* und an die *Westgrenze* bis Basel anstösst: von den Deutschen okkupiert, unter strengem Besetzungsregime, von Partisanengruppen durchsetzt; von der Peripherie der Länder her je eine alliierte Armee im Anmarsch auf Zentraleuropa. In diesem Sektor sind am ehesten grössere Flüchtlingsströme zu erwarten. Ob diese mehr aus Partisanenabteilungen oder aus Bevölkerungsteilen bestehen werden, die der näherrückenden Kampffront ausweichen wollen, hängt ganz von den Massnahmen der Besetzungsmacht ab, insbesondere von deren Art der Kampfführung; hierüber kann heute noch nichts zum voraus gesagt werden.



Es scheint mir nun der Zeitpunkt gekommen, um im Einvernehmen mit dem Bundesrat abzuklären, wie sich die Schweiz gegenüber einem allfälligen neuen, grossen Flüchtlingszustrom verhalten soll, der gegebenenfalls die Zahl der bisherigen 77 000, auf Schweizerboden geflüchteten Ausländer in sehr erheblichem Masse vermehren würde.

Es handelt sich hierbei im Grundsatz nicht um eine militärische, sondern um eine politische Angelegenheit; es sind die *politischen Behörden*, welche über Umfang und Wirkungsbereich der grenzpolizeilichen Massnahmen befinden; *sie* bestimmen Art und Zahl der einzulassenden Personen; *sie* sind für deren Einlass verantwortlich.

Nichtsdestoweniger ist das Armeekommando in hohem Masse daran interessiert, über die grundsätzlichen Absichten der politischen Behörden rechtzeitig und umfassend orientiert zu werden; denn schliesslich ist es doch die Truppe, welche gegebenenfalls einzugreifen hat; sie kann aber ihre Aufgabe nur dann richtig erfüllen, *wenn sie zur rechten Zeit klare Verhaltensmassregeln erhält*.

Wie Ihnen bekannt ist, hat das Armeekommando am 15.4.44¹ eine Instruktion betreffend das Verhalten der Truppe bei Grenzübertritten erlassen, welche bis zur Einheit verteilt wurde und insbesondere den unteren Kommandanten die nötigen Anleitungen gibt. Diese Instruktion stellt aber nicht ein Universalrezept für alle möglichen vorkommenden Fälle dar, sondern basiert bewusst auf

- dem Zustand der teilweise geschlossenen Grenze;
- normalen Verhältnissen.

Bei Massenandrang ist praktisch eine Aussonderung an der Grenze ausgeschlossen; man müsste hierfür so viele Truppen einsetzen, dass andere wichtige Aufgaben der Armee vernachlässigt würden; die Ereignisse an unserer Südgrenze anlässlich der Massenflucht von Italienern im September 1943 sprechen in dieser Beziehung eine sehr deutliche Sprache. Es gibt nur ein Entweder – Oder: Alles hereinlassen oder alles zurückweisen.

Lässt man alles herein, so wird die Rückschaffung nach den gemachten Erfahrungen ausserordentlich schwer, wenn nicht überhaupt unmöglich sein. Die Parole «Es wird alles hereingelassen!» wirkt wie eine Saugvorrichtung und zieht immer mehr Flüchtlinge nach.

Wird jedermann, der nicht über gültigen Pass und Visum verfügt, zurückgewiesen, und werden zugleich die ohne Kontrolle über die Grenze gelangten Personen wieder ausgeschafft, so dürfte dies zur Folge haben, dass der Zustrom gegen die Grenze bald einmal abnimmt und auf ein Normalmass sinkt. Dabei möchte ich nicht unterlassen zu erwähnen, dass von diesem Abstoppen des Flüchtlingsstromes selbstverständlich auch fremde Wehrmänner erfasst werden müssen, die im betreffenden Abschnitt an unsere Grenze gelangen. Dieser Massnahme würden auch keinerlei völkerrechtliche Bindungen entgegenstehen; Art. 11 und 13 des Haager Abkommens vom 18.10.07 betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges stellen in dieser Beziehung ein einseitiges Recht des neutralen Staates dar, dem

1. *Non reproduit. Cf. aussi E 4800 (A) 1967/111/412.*

keine Pflicht zur Aufnahme von fremden Wehrmännern und entwichenen Kriegsgefangenen gegenübersteht.

Wie kann nun dieses Ziel am besten erreicht werden? Am nächstliegenden wäre auf den ersten Blick die Verfügung, dass die Grenze *gänzlich* geschlossen wird. Bei näherem Zusehen hat jedoch diese Massnahme Konsequenzen, die weit über den gewollten Zweck hinausgehen und die vor allem politisch unerwünscht sein dürften. Ich glaube nicht, dass sich der Bundesrat hierzu bereit finden würde. Eine derart einschneidende Massnahme ist im vorliegenden Fall auch gar nicht notwendig; es genügt vollständig, wenn die Weisung ausgegeben wird, dass in dem betreffenden Grenzabschnitt jeder Grenzübertritt von aussen her mit Ausnahme von Personen mit gültigem Pass und Visum untersagt und zu verhindern ist, wenn nötig mit Waffengewalt; auf unerlaubte Weise bereits Übergetretene sind über die Grenze zurückzuschaffen.

Ich verhehle mir keineswegs, dass eine derartige Massnahme hart erscheinen mag. Bei grossem Andrang gibt es aber, wie bereits ausgeführt, nur die Wahl zwischen ungehemmter Aufnahme oder gänzlicher Zurückweisung.

Ich möchte Ihnen daher zuhanden des Bundesrates die Frage vorlegen, ob er einen neuen grossen Flüchtlingszustrom aufzunehmen gewillt ist, oder ob die entsprechenden Massnahmen getroffen werden sollen, um eine derartige weitere Masseneinwanderung in die Schweiz zu verhindern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lage sich auch nur ganz allmählich kritisch gestalten kann, indem der Flüchtlingszustrom nur ganz langsam zunimmt. In diesem Fall schiene es mir angezeigt, gegebenenfalls die oben erwähnte Personen-Grenzsperrre von dem Augenblick an in Wirksamkeit treten zu lassen, in welchem ein bestimmter Tagesdurchschnitt von Flüchtlingsübertritten überschritten wird.

Indem ich Sie ersuche, mir die Stellungnahme des Bundesrates baldmöglichst zukommen zu lassen, bitte ich Sie, den Ausdruck meiner ausgezeichneten Hochachtung zu genehmigen².

2. *Le 1^{er} juillet 1944, le Général H. Guisan préside une «réunion plénière» de tous les Commandants de Corps d'Armée et de plusieurs officiers de l'Etat-Major Général de l'Armée et de l'Etat-Major personnel du Général. Le Colonel divisionnaire R. Dollfus déclare notamment: Depuis 15 mois que je suis commissaire à l'internement, l'expérience m'a prouvé que les grands camps ont donné de mauvais résultats (manque de discipline, démoralisation, etc.). En outre, je suis opposé à la création des camps en question du fait que nous ne pouvons fixer le nombre de personnes placées dans chaque camp. Parmi les internés (40 000), nous avons 8600 prisonniers évadés. [...] Reste également la question des internés que nous avons appelés «internés militaires». Il s'agit surtout d'Italiens (18 000). A mon avis, on eut tort de les laisser pénétrer sur notre territoire, car ils n'avaient aucune raison de passer la frontière; ils ont fui sans raison valable. Il serait indiqué d'étudier, d'entente avec le Conseil fédéral, le cas de cette catégorie d'internés qui, éventuellement, pourraient être renvoyés hors de notre pays. Ce serait pour nous un soulagement à bien des points de vue.*

Une autre raison qui m'incite à n'être pas partisan de l'établissement de ces camps, c'est que l'opinion publique réclame ouvertement que les internés soient occupés au lieu de rester inactifs. [...]

Le Général H. Guisan conclut la séance par ces mots:

Cet échange de vues aura pour résultat de clarifier la situation et de permettre au commandement de l'armée de mettre l'affaire au point. En résumé, il ressort de la discussion:

24 JUIN 1944

463

ANNEXE I

E 4800 (A) 1/5

*Le Chef de la Division de Police du Département de
Justice et Police, H. Rothmund, au Chef du Département
de Justice et Police, Ed. von Steiger*

Copie

L

Bern, 29. Juni 1944

Sie haben mir Kenntnis gegeben vom Schreiben, das der Herr General am 24. Juni 1944 an den Vorsteher des Eidg. Militärdepartementes, Herrn Bundesrat Kobelt, gerichtet hat, sowie vom Schreiben des Herrn Bundesrat Kobelt an Sie, vom 26. Juni 1944³. Beide Schreiben beziehen sich auf die Frage, ob nicht die Weisungen über die Zulassung ausländischer Militär- und Zivilflüchtlinge geändert werden sollten.

Ich gestatte mir, zu diesen Schreiben folgendes darzulegen:

Am 25. Mai 1944 habe ich Ihnen den einlässlichen Bericht des Herrn Dr. Schürch, vom 15. April 1944⁴, über die Entwicklung des Flüchtlingsproblems seit Ende Juli 1942 übermittelt; ich habe darauf hingewiesen, dass eine Überprüfung im Sinne der Schlussfolgerungen des Berichtes notwendig ist. Mit Schreiben vom 17. Juni 1944⁵ habe ich Ihnen (neben der Notwendigkeit einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Emigranten) in grossen Zügen dargelegt, dass und warum wir mit der Aufnahme von Zivilflüchtlingen wesentlich zurückhaltender werden oder sogar vollständig aufhören sollten. Meinem Schreiben vom 17. Juni lag ein Bericht von Herrn Dr. Schürch vom 15. Juni 1944⁶ bei, in dem die Entwicklung seit dem 15. April 1943 geschildert ist. Im letzten Teil seines Berichtes macht Herr Dr. Schürch darauf aufmerksam, dass eine Einschränkung in der Aufnahme von Zivilflüchtlingen nicht genügen könnte, dass es vielmehr notwendig wäre vom Armeekommando zu erwirken, dass auch bei der Aufnahme von Militärflüchtlingen durch die zuständigen Stellen der Armee künftig grössere Zurückhaltung geübt, also ein strengerer Massstab angewandt werde.

Ich kann es daher nur begrüssen, dass der Herr General mit seinem Schreiben vom 24. Juni 1944 Anregungen macht, die in gleicher Richtung gehen. Wir sind somit des nötigen Verständnisses und der Unterstützung des Armeekommandos bei unsern Bemühungen sicher.

Der Herr General streift in seinem Schreiben die Frage, ob nicht allenfalls der Augenblick gekommen sei, die Grenze ganz zu schliessen. Auch Herr Bundesrat Kobelt wirft die Frage auf, ob

-
1. que les Commandants de C.A. sont d'accord de ne pas modifier l'état des choses pour la durée du service actif;
 2. par contre, ils demandent que des études soient entreprises pour le cas de guerre et que des baraques soient préparées;
 3. les évacuations désirées par les Commandants de C.A. en cas de mobilisation générale dépendront du nombre de baraques qu'il sera possible de construire pour accueillir quelques milliers de réfugiés à raison de 4000 au maximum par camp, problème qui doit être étudié de près;
 4. le cas des «internés militaires» surtout italiens (18000) doit être revu d'entente avec le Conseil fédéral.

(E 27/14448).

Cf. aussi le PV de la séance du 10 juillet 1944 réunissant les responsables des Départements fédéraux compétents (E 2809/1/4) et le PVCF N° 1295 du 26 juillet 1944 (E 1004.1 1/447).

3. 'Non reproduite.

4. E 4800 (A) 1967/111/75.

5. E 4800 (A) 1967/111/167.

6. E 4800 (A) 1967/111/282.

im Falle eines neuen Flüchtlingszustroms nicht vorübergehend die Grenze ganz zu schliessen sei, im Sinne von Ziff. 40 lit. c der Vorschriften für Sicherheitsmassnahmen im Falle einer Grenzbesetzung und Ziff. 17 lit. c der Weisungen betreffend Handhabung der Neutralität durch die Truppe.

Die totale Schliessung der Grenze im Sinne des Grenzbesetzungsreglementes bedeutet die Unterbindung jedes Verkehrs über die Landesgrenze, also sowohl des legalen wie des illegalen Überschreitens der Grenze. Die Unterbindung des ordentlichen, legalen Grenzverkehrs hätte jedoch derartige Auswirkungen, dass sie wohl nur im äussersten Notfall stattfinden darf. Im Zusammenhang mit der Abwehr eines plötzlichen grossen Flüchtlingszustroms könnte allerdings die vorübergehende Unterbindung auch des ordentlichen Grenzverkehrs, mindestens in einem bestimmten Grenzabschnitt, in Betracht kommen. Ein Entscheid in dieser Richtung kann jedoch nur auf Grund konkreter Verhältnisse getroffen werden; er wird aber rasch getroffen und vollzogen werden können, sofern die zur Durchführung notwendigen Truppen bereitgestellt sind.

Für den Augenblick ist wesentlicher, ob der illegale Grenzverkehr ganz unterbunden, d.h. die Grenze für zwischen den Grenzposten eintreffende Flüchtlinge vollständig zu schliessen sei, also alle Flüchtlinge zurückzuweisen seien. Als ich meinen Brief vom 17. Juni 1944 schrieb, glaubte ich, dass wir so weit gehen könnten und müssten. Ich habe in der Folge zu meiner Orientierung noch Fühlung genommen mit dem Generalsekretär des Justiz- und Polizeidepartementes des Kantons Genf, Herrn Guillermet, der zugleich eigentlicher Polizeioffizier des Ter. Kdos. Genf ist, sowie mit Herrn Oblt. Odier, dem zurzeit Dienst leistenden Ter. Pol. Of. Genf. Beide haben mich auf Grund ihrer reichen Erfahrung darauf aufmerksam gemacht, dass ein guter Teil der Flüchtlinge, die heute an die Grenze kommen, wirklich an Leib und Leben ernsthaft gefährdet seien. Nach diesen Berichten (ich verweise auf die beigehefteten Telefonnotizen)⁷ muss ich meine mit Schreiben vom 17. Juni geäusserte Auffassung etwas revidieren: Unsere Lage ist immerhin noch nicht so schwer, dass wir es verantworten könnten, restlos jeden Flüchtling an der Grenze zurückzuweisen, nämlich auch den ernsthaft an Leib und Leben gefährdeten. Dagegen muss die Aufnahme von Flüchtlingen m.E. beschränkt werden auf die wirklich ernsthaft gefährdeten Ausländer, sowie auf Kinder und gebürtige Schweizerinnen.

Ich gestatte mir, Ihnen beiliegend einen Entwurf zu neuen Weisungen an die Grenzorgane vorzulegen, der diesen Überlegungen Rechnung trägt.

Ein Bedenken besteht allerdings nach wie vor: Wir müssen mit der Möglichkeit rechnen, dass innert verhältnismässig kurzer Zeit Flüchtlinge über unsere Grenze kommen könnten, die bei uns wegen ihrer politischen Tätigkeit im Ausland unerwünscht wären. Ich denke an französische Kollaborationisten und Angehörige der Miliz, prominente Neofascisten und Nationalsozialisten. Wir haben neustens eine warnende Mitteilung vom schweizerischen Konsul in Florenz, Herrn Steinhäuslin, erhalten; ich lege sie hier bei. – Wir haben versucht, im Entwurf zu den Weisungen der Gefahr der Zureise solcher unerwünschter Flüchtlinge Rechnung zu tragen; vergl. «Liste der aufzunehmenden Flüchtlinge», Ziff. 2 Abs. 2.

Ich glaube, dass der Erlass von Weisungen gemäss beiliegendem Entwurf in der Praxis zu einer fühlbaren Verminderung der Zahl der aufgenommenen Zivilflüchtlinge führen wird, ohne dass wir uns dem berechtigten Vorwurf aussetzen, des Asyls würdige Menschen zurückzuweisen, die wirklich an Leib und Leben gefährdet sind und keinen andern Ausweg finden können. Selbstverständlich können diese Weisungen, wenn nötig, rasch weiter verschärft werden. Der vorliegende Entwurf zerfällt in zwei Teile. Einerseits in die festbleibenden allgemeinen Weisungen. Diese sind mit geringfügigen Änderungen aus einem früheren Entwurf übernommen; sie sind wichtig als gleichlautende Instruktionen an alle Grenzabschnitte und alle Behörden, die mit dem Grenzübertritt von Flüchtlingen zu tun haben. Andererseits in die Liste der aufzunehmenden Flüchtlingskategorien. Diese Liste ist neu und entspricht unseres Erachtens der heutigen Lage. Sie gestattet auch technisch die rasche Änderung in bezug auf die einzelnen aufzunehmenden Kategorien.

Mit unsern Weisungen gemäss Entwurf wäre aber nur ein Teil dessen erreicht, was angestrebt werden muss. Denn mehr als die Hälfte der in letzter Zeit über die Grenze gekommenen Flüchtlinge sind sog. Militärflüchtlinge, namentlich entwichene Kriegsgefangene und Deserteure. Herr Dr.

7. *Non reproduites.*

24 JUIN 1944

465

Schürch hat in seinem Bericht vom 15. Juni 1944, am Schluss, hervorgehoben, dass die Weisungen des Armeekommandos über die Aufnahme von Militärflüchtlingen offenbar für die Praxis nicht klar genug und auf jeden Fall nicht streng genug seien, dass deshalb viele Ausländer als Militärflüchtlinge aufgenommen würden, die es gar nicht verdient hätten, bei uns als Flüchtlinge aufgenommen zu werden. Ich gestatte mir, auf diesen Bericht zu verweisen.

Bei dieser Sachlage glaube ich, dass dem Herrn General nicht bloss eine Orientierung über das, was unsererseits neu vorbereitet wird, zugestellt, sondern dass ihm gleichzeitig nahegelegt werden sollte, durch die Dienststellen des Armeestabes auf Grund der gemachten Erfahrungen sorgfältig überprüfen zu lassen, in welcher Weise und durch welche neuen Befehle die Zahl der als Militärflüchtlinge aufgenommenen Ausländer ganz beträchtlich herabgesetzt werden kann. Aus aussenpolitischen Gründen dürfte es allerdings kaum angängig sein, die entwichenen Kriegsgefangenen an der Grenze ohne weiteres zurückzuweisen. Dagegen erscheint grosse Zurückhaltung geboten gegenüber Personen, die sich als Deserteure ausgeben. Schliesslich wird das Armeekommando einmal die Frage der Partisanen (Angehörige der Widerstandsbewegung, des Maquis usw.), die (sofern sie wirklich einer kombattanten Organisation angehören), nach Art. 11 des Haager Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges behandelt werden müssen, gründlich prüfen und die entsprechenden Befehle an die Organe an der Grenze erteilen müssen; zurzeit herrscht hierüber offensichtlich noch viel Unklarheit.

ANNEXE II

E 2001 (D) 3/274

*Notice de la Division des Affaires étrangères du Département politique*⁸

No

Berne, 30 juin 1944

J'ai communiqué jeudi après-midi la photocopie de la lettre du Général concernant l'opportunité d'ordonner une fermeture totale de la frontière à M. de Haller. Un peu plus tard, M. Rothmund est venu spontanément m'entretenir de cette affaire et me remettre copie du rapport qu'il a adressé au Chef du Département de Justice et Police à ce propos.

De l'avis de M. Rothmund, la réaction du Commandement de l'armée est la suite normale de nombreuses conversations qu'il a eues avec le Colonel Münch, chef de section à l'Etat-Major général, chargé de la question des réfugiés, mais la lettre que le Général a signée est de la plume du Capitaine Prisi, qui semble n'avoir pas exactement compris le problème, d'où certaines exagérations et contradictions. Il pense qu'il n'y a pas lieu d'attacher une importance particulière aux termes de cette lettre et qu'il faut envisager le problème en lui-même, en le réduisant à sa plus simple expression, à savoir: «Quelles sont les instructions qui doivent être données aux troupes à la frontière pour arrêter un afflux de réfugiés?»

J'ai eu jeudi soir l'occasion de m'entretenir avec M. de Haller de la lettre du Général et du rapport de M. Rothmund à son chef. Il partage mon avis que les solutions préconisées par M. Rothmund sont raisonnables et que, pour les éventualités immédiates, en tout cas, elles constituent une excellente base de discussion, étant entendu que les dispositions concernant les civils devront être complétées par une révision des dispositions applicables aux militaires.

De l'avis de M. de Haller, le cas des réfugiés civils, y compris les prisonniers de guerre évadés et les partisans, est digne de plus de pitié que celui des hommes en uniforme. Ils sont exposés à des dangers plus graves que les militaires qui seraient traités comme des prisonniers de guerre s'ils se

8. Rédigée par le Chef de la Division, P. Bonna, pour le Chef du Département, M. Pilet-Golaz, qui vise ce document le 1^{er} juillet 1944.

466

24 JUIN 1944

rendaient à leurs adversaires. La pratique actuelle selon laquelle le traitement accordé aux militaires qui demandent un internement en Suisse est plus libéral que celui appliqué aux civils dont la vie est directement en péril pourrait prêter à critique et devrait être révisée. M. de Haller reconnaît toutefois la valeur de mon objection que les militaires, dont le statut est juridiquement clair et desquels une stricte discipline peut être exigée sans discussion, sont des hôtes moins dangereux que des réfugiés politiques ou des combattants en civil dont on ne sait pas très bien si on a affaire à des patriotes ou à des bandits.

Il serait à souhaiter que, pour commencer, le Conseil fédéral donnât son approbation aux mesures préconisées par M. Rothmund. Elles répondent aux nécessités urgentes signalées par le Commandement de l'armée. Suivant l'évolution des événements, d'autres mesures restrictives seront peut-être nécessaires.