

E 2001 (E) 1970/217/207

*Le Chef de la Division de Police du Département de
Justice et Police, H. Rothmund, au Chef de la Division
des Affaires étrangères du Département politique, P. Bonna*

L

Bern, 12. Juli 1944

Die Holländische Gesandtschaft hat am 3. Juli 1944¹ eine Note an Sie gerichtet, mit welcher sie gegen die Rückweisung der vier Holländer

Peter J. *Wiersma*, geb. 9. August 1915,

Lammert *Boekhoudt*, geb. 3. Juni 1917,

Francis Henri *Kousbroek*, geb. 9. März 1918,

Adrien *Bransen*, geb. 22. Juli 1917,

protestiert. Herr Minister Bosch van Rosenthal hat dem Unterzeichneten bei

1. *Non reproduite.*

*Cf. la notice (non reproduite) du 11 juillet 1944 de H. Rothmund sur son entretien avec le
Ministre van Rosenthal (E 4260 (C) 1974/34/109).*



Anlass einer Besprechung von dieser Note Kenntnis gegeben. Er ist von uns mündlich kurz orientiert worden; wir haben ihm jedoch in Aussicht gestellt, dass er durch Ihre Abteilung eine Antwort erhalten werde.

Um Sie in die Lage zu versetzen, rasch antworten zu können, erlauben wir uns, zur holländischen Note hiermit Stellung zu nehmen:

Nach unserer Flüchtlingskartothek sind die vier in der Note erwähnten Holländer am 16. März 1943 bei La Cure an der Schweizergrenze erschienen und am selben Tag zurückgewiesen worden. Nach den Angaben in unserer Kartothek haben sich alle vier als Büroangestellte ausgegeben und als Grund für die Flucht genannt: «Wollten nicht in den deutschen Arbeitsdienst. Zwangsrekrutierung.» Aus den uns bisher vorliegenden Angaben geht somit nicht hervor, dass die vier Flüchtlinge den schweizerischen Grenzorganen gegenüber erklärt hätten, sie seien holländische Unteroffiziere, 1940 in deutsche Kriegsgefangenschaft geraten, dann nach Hause entlassen und im März 1943 wiederum in die Kriegsgefangenschaft zurückgerufen worden. Es geht ferner daraus nicht hervor, dass die vier Flüchtlinge von den schweizerischen Grenzorganen den deutschen Grenzorganen übergeben worden wären, wie in der Note dargelegt wird; wir betrachten es nicht als ausgeschlossen, dass die vier Flüchtlinge schweizerischerseits zwischen zwei Grenzposten über die Grenze zurückgestellt, dann aber einer deutschen Patrouille begegnet und von dieser angehalten worden sind. Wir haben immerhin die Eidg. Oberzolldirektion gebeten, den Tatbestand, soweit das heute noch möglich ist, abzuklären und uns darüber zu berichten. Wir behalten uns vor, später auf die Sache zurückzukommen.

Heute schon muss u.E. in aller Form festgehalten werden, dass die Schweiz nach Art. 13 des Haager Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, vom 18. Oktober 1907, nicht verpflichtet ist, entwichene Kriegsgefangene bei sich aufzunehmen. Der Wortlaut des Artikels lässt hierüber keine Zweifel offen; überdies bestätigt die Anmerkung 1 der schweizerischen amtlichen Ausgabe (1939) des Haager Abkommens in der Sammlung «Staatsverträge über Landkrieg und Neutralität» ausdrücklich, dass der neutrale Staat völlig frei sei in der Aufnahme oder Rückweisung entwichener Kriegsgefangener.

Man könnte sich fragen, ob Flüchtlinge von der Art der hier in Frage stehenden vier Holländer rechtlich als entwichene Kriegsgefangene zu behandeln seien. Es ist jedoch nicht notwendig, dies zu entscheiden; denn wenn schon die Schweiz nicht verpflichtet ist, entwichene Kriegsgefangene aufzunehmen, ist sie auf jeden Fall auch nicht verpflichtet, Flüchtlinge der in Frage stehenden Art aufzunehmen.

Die Holländische Gesandtschaft beruft sich auf die Note, die Ihr Departement am 6. Juli 1943² an die Gesandtschaft gerichtet hat. In dieser Note haben Sie, gestützt auf unser Schreiben vom 29. Juni 1943³, der Gesandtschaft die Zusicherung abgegeben, dass holländische Wehrmänner, die von den deutschen Behörden wiederum in Kriegsgefangenschaft zurückgerufen worden sind, von der Schweiz gleich entwichenen Kriegsgefangenen behandelt und auf-

2. *Non reproduite.*

3. E 4260 (C) 1974/34/109.

genommen würden. Ihre Note war die Antwort auf eine entsprechende Anfrage der Holländischen Gesandtschaft mit Note vom 1. Juni 1943. Die Holländische Gesandtschaft kann sich für die vier erwähnten Holländer aber nicht auf die ihr am 6. Juli 1943 gegebenen Zusicherung berufen, weil die Rückweisung längere Zeit vorher, nämlich am 16. März 1943, erfolgt ist.

Unseres Wissens ist der Holländischen Gesandtschaft, ausser mit der erwähnten Note vom 6. Juli 1943, nie in verbindlicher Weise zugesichert worden, dass holländische entwichene Kriegsgefangene in der Schweiz unter allen Umständen aufgenommen würden. Allerdings sind entwichene Kriegsgefangene seit längerer Zeit von den schweizerischen Behörden als Flüchtlinge aufgenommen worden; dies geschah aber freiwillig, ohne Verpflichtung. Es ist ferner unberechtigt, wenn sich die Holländische Gesandtschaft auf das Asylrecht beruft; denn weder der Ausländer noch sein Heimatstaat kann der Schweiz gegenüber einen Anspruch auf Asylgewährung geltend machen.

Die Holländische Gesandtschaft protestiert ferner dagegen, dass die vier Flüchtlinge den deutschen Behörden übergeben worden seien; sie betrachtet dies als eine Unterstützung der einen der kriegführenden Parteien und damit als neutralitätswidrige Handlung. Wir lassen vorerst die Frage offen, ob die vier Holländer tatsächlich den deutschen Behörden übergeben worden sind. Auch wenn dies der Fall gewesen wäre, ist der holländische Protest unberechtigt. Die Schweiz ist völlig frei, Ausländer, die illegal über die Schweizergrenze zu kommen versuchen, so wieder über die Grenze zurückzuschaffen, wie sie es den Umständen nach für richtig betrachtet. Es wäre unrichtig, die Ausschaffung als Unterstützung der einen Kriegspartei und damit neutralitätswidrige Handlung zu bezeichnen. Weder die Unterstützung einer fremden Macht noch Neutralität stehen in Frage, vielmehr einzig und allein eine polizeiliche Selbstschutzmassnahme der Schweiz, nämlich die Abwehr unerwünschter und illegal eingereister Ausländer. Die Übergabe eines unerwünschten Flüchtlings an die Grenzorgane des Nachbarstaates ist allerdings auch uns unsympathisch; wir wenden sie in der Regel nur dann an, wenn keine andere Möglichkeit, den Ausländer definitiv über die Landesgrenze zurückzubringen, besteht. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass jeder Grenzübertritt zwischen zwei Grenzposten nicht bloss nach dem Recht unserer Nachbarstaaten unerlaubt ist, sondern auch gegen die schweizerischen Vorschriften verstösst. Die Schweiz kann sich nie verpflichten oder verpflichten lassen, Ausländer in Widerspruch zu schweizerischen Vorschriften über die Grenze zu stellen. An dieser rechtlichen Lage ändert nichts, dass in der Praxis meist so vorgegangen wird.

Wir gestatten uns, Ihnen aus diesen Gründen zu beantragen, Sie möchten die Holländische Protestnote schon jetzt als in vollem Umfange unbegründet energisch zurückweisen. Herr Minister Bosch van Rosenthal hat uns mündlich dargelegt, dass er die Note im ausdrücklichen Auftrag der holländischen Regierung in London so abgefasst habe. Es ist deshalb umso nötiger, die Sache von Anfang an deutlich klarzustellen. Wir möchten beifügen, dass uns die Protestnote aber auch deshalb peinlich berührt, weil wir doch schon seit langer Zeit recht viele holländische Flüchtlinge in der Schweiz aufgenommen und Beträchtliches für sie getan haben. Man sollte erwarten können, dass die holländische Regierung die nötige Anerkennung hierfür aufbringt und nicht

wegen eines verhältnismässig harmlosen Vorfalles sofort in der vorliegenden, ziemlich scharfen Form protestiert. Wir behalten uns vor, Ihnen in einem spätern Schreiben auch noch nähere Angaben über die Zahl, Zusammensetzung und Unterbringung der holländischen Flüchtlinge in der Schweiz zu machen.

ANNEXE

E 4800 (A) 1967/111/282

*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, 13. Juli 1944

In Ihrem Schreiben vom 12. Juli 1944⁴, mit dem Sie uns Kenntnis gegeben haben von der Zustimmung des Bundesrates zu unserem Entwurf zu neuen Weisungen über Aufnahme oder Rückweisung ausländischer Flüchtlinge, führten Sie u.a. aus:

«Es soll ferner als abgemacht gelten, dass über die Frage, wie allenfalls bewaffnete Gruppen oder ganze Truppenteile des Maquis behandelt werden sollen, gegebenenfalls später durch den Bundesrat das Nötige zu bestimmen ist. Es lässt sich nicht zum voraus sagen, ob es sich im Einzelfall wirklich nur um zivile Flüchtlinge handelt oder ob wir nicht schon eine Art 'regulärer Truppen' vor uns haben. Die Frage bleibt einfach offen. Vorläufig bleibt es bei den Bestimmungen der neuen Weisungen.»

Wir beehren uns, hiermit die Frage der Behandlung *ausländischer Partisanen und Angehöriger des Maquis* aufzuwerfen. Diese Art ausländischer Flüchtlinge wird nicht eigentlich erfasst durch unsere Weisungen; zum Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung und über die Behandlung der Aufgenommenen sind bisher die militärischen Stellen als zuständig betrachtet worden. Es besteht aber hierüber noch Unsicherheit, sowohl in bezug auf die Zuständigkeit, wie auf die materielle Entscheidung. Es besteht hier offensichtlich noch eine Lücke im System der militärischen und zivilen Weisungen über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge. Diese Lücke macht sich mehr und mehr bemerkbar. Schon seit einiger Zeit kamen vereinzelt Partisanen und Maquis-Leute über die Grenze; vor drei Tagen kamen 25 Franzosen aus dem Maquis bei Boncourt über die Grenze, gestern trafen mehrere italienische Partisanen im Saastal ein, und heute wird uns gemeldet, dass eine grössere Gruppe von Partisanen aus der Gegend nördlich von Domodossola sich anzuschicken scheine, über die Schweizergrenze ins Tessin zu gelangen.

Wir sind der Auffassung, dass die Frage der Partisanen und Maquis-Leute unverzüglich vom Armeekommando, vom Eidg. Politischen Departement und von unserem Departement einlässlich geprüft werden muss, damit der Bundesrat möglichst bald im Einvernehmen mit dem Armeekommando die nötigen Richtlinien erteilen kann. Wir gestatten uns, in diesem Sinne zu beantragen, diese Frage sei am nächsten Koordinationsrapport vorzubespochen. In diesem Falle sollte die Abteilung für Auswärtiges ersucht werden, sich am Rapport vom kommenden Montag wiederum vertreten zu lassen. Im übrigen erlauben wir uns, die Entwicklung der Angelegenheit hier zu skizzieren und die sich ergebenden Schwierigkeiten zu schildern:

Im April 1943 kam erstmals eine Gruppe von 11 Franzosen aus dem Maquis in Hochsavoyen bei St. Gingolph über die Schweizergrenze. Wir haben damals wegen der Behandlung dieser Leute Fühlung genommen mit der Abteilung für Auswärtiges. Wir haben darauf aufmerksam gemacht, dass es uns etwas gefährlich erscheine, diese Maquis-Leute nach Art. 11 des Haager Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, zu

4. *Non reproduite.*

behandeln; denn durch die Anerkennung der Anwendbarkeit des Art. 11 des Haager Abkommens übernehmen wir gleichzeitig die Pflicht, diese Maquis-Leute und Partisanen im Falle der Aufnahme als fremde Truppenangehörige in der Schweiz zu internieren, d.h. für die ganze Dauer des Krieges in der Schweiz zurückzubehalten. Die Abteilung für Auswärtiges hat die Angelegenheit Herrn Prof. Dr. Schindler zur Begutachtung vorgelegt. Herr Prof. Dr. Schindler hat mit Schreiben vom 17. Juli 1943 Stellung genommen; eine Abschrift seines Gutachtens legen wir bei⁵. Die Abteilung für Auswärtiges hat auf Grund dieses Gutachtens befürwortet, diese Maquis-Leute «in analoger Anwendung von Art. 11 des Neutralitätsabkommens zu internieren, womit die Schweiz, wie sie es ja häufig tue, im Interesse ihrer Neutralitätspolitik über die strikten Neutralitätspflichten hinausgehen würde». Wir legen auch eine Abschrift dieser Stellungnahme der Abteilung für Auswärtiges bei. Gestützt auf diesen Bescheid haben wir die 11 damals in Frage gestandenen Maquis-Leute im August 1943 dem Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung übergeben.

Seither wurde allgemein die Behandlung der übertretenden Maquis-Leute als Angelegenheit der schweizerischen Armeestellen betrachtet. Wir haben unsererseits keine Entscheidungen mehr getroffen und keine solchen Flüchtlinge mehr aufgenommen. Wir haben denn auch die uns dieser Tage zugegangenen Meldungen über Übertritte von Partisanen und Maquis-Leuten zuständigkeitshalber an die Abteilung für Territorialdienst des Armeekommandos weitergeleitet, zum Entscheid. Übrigens hat der Chef der Abteilung für Territorialdienst mit Schreiben vom 27. Dezember 1943⁶ den Herrn Generalstabschef um Weisung gebeten; dieser hat mit Schreiben vom 4. Januar 1944⁷ geantwortet, man habe sich vorläufig an die von Herrn Prof. Schindler in seinem Gutachten vom 17. Juli 1943 geäußerte Auffassung zu halten, d.h. die Maquis-Leute faktisch nach Art. 11 des Haager Abkommens zu behandeln.

Durch den Bundesrat sollte in erster Linie festgelegt werden, ob diese Praxis, d.h. die analoge Anwendung des Art. 11 des Haager Abkommens auf Partisanen und Maquis-Leute, weiterhin beizubehalten ist. Wird die Frage bejaht, so sind allein die militärischen Stellen zuständig, die Aufnahme solcher Flüchtlinge zu regeln und die Aufgenommenen beim Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung unterzubringen.

Weit mehr Schwierigkeiten wird in der Praxis die Frage bereiten, welche Flüchtlinge als eigentliche Partisanen und Angehörige des Maquis zu behandeln, also zu internieren sind.

Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, nur solche Partisanen seien aufzunehmen, die im Zuge von Kampfhandlungen über die Schweizergrenze abgedrängt werden. In diesem Falle müssten sich unmittelbar an der Grenze Kampfhandlungen abgespielt haben, sodass die Beurteilung des Einzelfalles verhältnismässig leicht wäre. Art. 11 des Haager Abkommens sieht allerdings die Internierung ganz allgemein vor für über die Grenze tretende und aufgenommene Angehörige einer fremden Truppe, nicht nur für solche, die im Zuge von Kampfhandlungen über die Grenze gedrängt werden.

Verschiedene Partisanentruppen scheinen zwar nicht Uniformen, wohl aber besondere Abzeichen zu tragen. Durch solche Abzeichen wird die Zugehörigkeit zu einer organisierten Truppe äusserlich erkennbar. Immerhin besteht keine Gewähr dafür, dass sich nicht gegebenenfalls Ausländer, die keiner solchen Truppen angehören, unrechtmässig derartige Abzeichen verschaffen, um damit leichter über die Grenze gelangen zu können.

Ein vollkommen ungenügendes Kriterium wäre der Waffenbesitz. Einerseits können wirkliche Partisanen, die im Grenzgebiet gekämpft haben, ihre Waffen auf der Flucht weggeworfen haben; andererseits können sich Ausländer, die nichts mit organisierten Partisanentruppen zu tun haben, vor dem Grenzübertritt in den Besitz von Waffen bringen.

Mit Rücksicht auf diese Schwierigkeiten ist es, um in Einzelfällen entscheiden zu können, von besonderer Wichtigkeit, möglichst umfassend und genau orientiert zu sein über die Partisanenorganisationen im benachbarten Grenzgebiet, über deren Zusammensetzung und über die Vorgänge,

5. E 2001 (D) 3/275.

6. *Lettre de R. Hartmann*, E 2001 (D) 3/275.

7. *Réponse de J. Huber*, E 2001 (D) 3/275.

die sich im Grenzgebiet abspielen. Diese Kenntnisse dürften wohl nur bei den militärischen Stellen ausreichend vorhanden sein, dank dem militärischen Nachrichtendienst. Aus diesem Grunde würden wir es begrüßen, wenn der Entscheid über diese Flüchtlingefälle weiterhin den militärischen Stellen übertragen bliebe.

Man muss sich aber vor allem auch fragen, ob Partisanen und Maquis-Leute, wenn sie als solche festgestellt werden konnten, immer aufgenommen werden sollen, oder z. B. – wie Zivilflüchtlinge – nur dann, wenn sie ernsthafte Gefährdung glaubhaft machen können. Art. 11 des Haager Abkommens verpflichtet uns nicht, Angehörigen fremder Truppen den Grenzübertritt zu gestatten, um sie hier zu internieren. Man kann also das Motiv der Flucht in die Schweiz beim Entscheid über die Aufnahme berücksichtigen. Diese Frage steht aber in engem Zusammenhang mit dem, was der Herr General in seinem Schreiben vom 24. Juni 1944⁸ an Herrn Bundesrat Kobelt dargelegt hat. Er hat in diesem Schreiben darauf hingewiesen, dass einschränkende Bestimmungen über die Aufnahme von Flüchtlingen ergänzt werden sollten durch einschränkende Weisungen des Armeekommandos über die Aufnahme von fremden Wehrmännern. Da die heute geltenden Neutralitätsweisungen ganz allgemein vorsehen, dass «einzelne Wehrmänner kriegsführender Mächte» (worunter übertretende Militärpersonen, entwichene Kriegsgefangene und Deserteure zu verstehen sind) an der Grenze aufgenommen werden sollen, müssen wir die Frage aufwerfen, ob nicht allenfalls der Herr General im Einvernehmen mit dem Bundesrat nunmehr auch diese Bestimmung der Neutralitätsweisung (Ziffer 3) abändern sollte. Wir enthalten uns weiterer Ausführungen zu diesem, die Armee betreffenden Gegenstand.

Wir gestatten uns, je einen Durchschlag dieses Schreibens der Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando und der Abteilung für Auswärtiges des Eidg. Politischen Departementes zuzustellen.

8. Cf. N^o 164.