

Bern, den 26. Juli 1945.

Herrn Bundespräsident v. Steiger.

-----

Heimschaffung der russischen Flüchtlinge.

Bei der gestrigen Besprechung über die Zusammensetzung der schweizerischen Delegation für die bevorstehenden Verhandlungen mit der russischen Militärdelegation war auch kurz die Rede davon, dass möglicherweise von russischer Seite die Forderung erhoben werde, es müssten sämtliche russischen Flüchtlinge aus der Schweiz nach Russland heimschafft werden, also auch diejenigen, die nicht heimkehren wollen. Ich habe vorgeschlagen, der Gesamtbundesrat möchte schon vor Beginn der Verhandlungen grundsätzlich Stellung nehmen zu der sehr heikeln Frage, ob russische Flüchtlinge zwangsweise abgeschoben werden sollten oder nicht, sodass die schweizerische Delegation bereits die notwendigen Instruktionen besässe, wenn im Verlaufe der Verhandlungen diese Frage aufgeworfen werde. Die Herren Bundesräte Dr. Kobelt und Dr. Petitpierre neigen eher dazu, vorläufig abzuwarten und erst dann zu entscheiden, wenn die Frage wirklich aufgeworfen werden sollte. Sie haben mich jedoch gebeten, einen Bericht zur Frage auszuarbeiten, damit Sie und dann auch das Politische Departement in der Lage wären, die Sache vorbereitend zu prüfen.

Ich gestatte mir, in diesem Sinne folgendes darzulegen:

1. Ist es wahrscheinlich, dass die Frage der zwangswise Heimschaffung der nicht heimkehrwilligen Russen bei den Verhandlungen aufgeworfen werden wird? Diese Frage muss m.E. ohne weiteres bejaht werden. Aus folgenden Gründen: Herr Major Krupovitch hat sich nach seiner Rückkehr aus Paris sehr deutlich in diesem Sinne geäußert. - Wir wissen, dass die Frage bei den Verhandlungen zwischen den Alliierten und den Russen über die Heimschaffungsaktion in Deutschland aufgeworfen worden ist. Die Alliierten haben sich, soweit wir orientiert sind, ausdrücklich verpflichtet, den russischen Behörden sämtliche Personen zuzuführen, die bereits am 1.9.39 Sowjetbürger waren. - Wir wissen ferner, dass die russischen Behörden in gleicher Weise von Frankreich die Heimschaffung sämtlicher in Frankreich weilender Russen verlangen. Für die französischen Behörden haben sich daraus beträchtliche Schwierigkeiten ergeben, namentlich weil eine grössere Anzahl Russinnen sich inzwischen in Frankreich mit Franzosen verheiratet



haben und deshalb nicht nach Russland zurückkehren wollen. Die russischen Behörden nehmen hierauf keine Rücksicht und verlangen von Frankreich kategorisch die Heimschaffung auch dieser Russinnen. - Wie Herr Bundesrat Dr. Petitpierre gestern dargelegt hat, ist ein Bericht der Schweiz. Gesandtschaft in Rom eingelangt, wonach kürzlich eine russische Kommission in Italien eingetroffen ist, die sich ganz besonders mit der Heimschaffung der nicht heimkehrwilligen Russen nach Russland befasst.

Danach ist offenbar Russland entschlossen, die russischen Staatsangehörigen aus allen europäischen Staaten nach Russland zurückkehren zu sehen. Es ist deshalb anzunehmen, dass Russland auch an die Schweiz die selbe Forderung stellen wird, wie an die mit ihm verbündeten Staaten.

2. Welche Personenkategorien könnten russischerseits "herausverlangt" werden? Wir können nicht voraussehen, auf welche Personenkategorien sich die allfällige russische Forderung erstrecken wird. Wir können aber heute schon die Personenkategorien aufzählen, um die sich Russland mehr oder weniger stark interessiert. Es sind dies:

a) Personen, die am 1.9.1939 das Sowjetbürgerrecht besessen haben und die im Laufe des Krieges als Flüchtlinge in die Schweiz gekommen sind. Wir können diese Personen als eigentliche Sowjetrussen bezeichnen. Zu ihnen gehören alle in deutsche Kriegsgefangenschaft geratene russischen Soldaten, ferner alle russischen Zivilpersonen, die freiwillig oder gezwungen aus dem deutschbesetzten Gebiet Russlands zur Arbeit nach Deutschland gingen, ferner andere deportierte Russen, alle Gruppen je mit den jeweiligen Familienangehörigen.

b) Personen, die zwar russischer Abstammung sind, aber das Sowjetbürgerrecht nie erworben haben, d.h. die alten russischen Flüchtlinge aus der Zeit der Revolution von 1917 (die zaristischen Russen, sogenannte "Weissrussen" oder Nansenpassinhaber).

c) Wlassowkosaken, d.h. Angehörige der Roten Armee, die sich, als sie als Kriegsgefangene in Deutschland weilten, für die Armee von General Wlassow zum Kampfe gegen Russland anwerben liessen. Die Schweiz hat die Wlassowkosaken, die über die Grenze zu gelangen versuchten, zurückgewiesen. Immerhin ist im Graubünden eine Gruppe von etwa 340 russischen Soldaten aufgenommen worden, die ursprünglich zur Armee Wlassow gehört, gegen die italienischen Partisanen zu kämpfen gehabt haben, dann selber zu den Partisanen übergelaufen und zuletzt über die Schweizergrenze gekommen sind. Diese nach

ihrer Entwicklung etwas eigenartigen Russen (sie steckten beim Grenzübertritt in deutschen Uniformen), befinden sich in der Schweiz und werden bestimmt das besondere Interesse der russischen Delegation gewinnen.

d) Angehörige der bisherigen baltischen Staaten, sowie Polen, die aus dem nunmehr zu Russland geschlagenen Gebiet stammen. Diese Personen besaßen auf jeden Fall am 1.9.39 die Sowjetbürgerschaft noch nicht; in ihrer Mehrheit haben sie sich vor der ersten russischen Besetzung nach Deutschland geflüchtet, während die übrigen im Verlaufe der Kriegshandlungen nach Deutschland gelangt sind. Die Schweiz beherbergt zurzeit mehrere hundert Balten.

Ohne Zweifel wird die russische Delegation die Rapatriierung der unter a) und c) erwähnten Russen in die Wege leiten wollen. Ob sie auch versuchen wird, eine Heim-schaffung der "Weissrussen" und der Balten herbeizuführen, bleibt abzuwarten.

3. Welche Beweggründe können russische Flüchtlinge dazu veranlassen, sich der Heim-schaffung nach Russland zu widersetzen? Es versteht sich von selbst, dass die meisten zaristischen Russen, die sogenannten "Weissrussen", nicht geneigt sind, nach Russland zurückzukehren. Denn gerade aus diesem Grunde haben sie seit der russischen Revolution das Emigrantenschicksal auf sich genommen. Immerhin ist es sehr wohl möglich, dass dieser oder jener alt-russische Flüchtling (namentlich der zweiten Generation) heute bereit wäre, nach Russland zurückzukehren.

Ebenso klar ist es, dass die baltischen Flüchtlinge nicht nach Russland zurückkehren wollen, weil sie eben nicht unter Sowjetherrschaft leben möchten.

Für alle übrigen russischen Flüchtlinge können folgende Beweggründe für die Weigerung zur Rückkehr massgebend sein: In erster Linie politische Gründe. Das gilt für Russen, die unter deutscher Besetzung oder in Deutschland "kollaboriert" haben, ganz besonders für die Wlassowkosaken, sowie für diejenigen Russen, die andere Landsleute bei den deutschen Behörden denunziert haben. - Diejenigen Russen, die sich freiwillig zur Arbeit nach Deutschland begeben haben, werden im Falle der Rückkehr nach Russland schwere Sanktionen befürchten. Aber auch diejenigen, die gezwungenermassen zur Arbeit nach Deutschland verbracht worden sind, werden Sanktionen befürchten, weil sie wohl im allgemeinen nicht in der Lage sein werden, triftige Entlastungsbeweise zu beschaffen. - Es entspricht einer alten

slawischen (nicht spezifisch sowjetrussischen) Tradition, den Soldaten, der sich im Kriege gefangen nehmen lässt, als Feigling oder Verräter zu betrachten, weil er sich nicht bis zum Äussersten zur Wehr gesetzt hat. Dieser Einstellung ist es zuzuschreiben, dass sich Russland auch in diesem Kriege im Grunde sehr wenig um die in fremde Kriegsgefangenschaft geratenen russischen Soldaten interessiert hat. Es wird sich voraussichtlich zeigen (Herr Nationalrat Bringolf hat dieser Tage im Ausschuss I der Flüchtlingskommission nachdrücklich hierauf verwiesen), dass ein Teil der russischen Kriegsgefangenen nicht heimkehren wollen, weil sie Sanktionen befürchten lediglich wegen der Tatsache der Gefangennahme. - Schliesslich werden sich eine Anzahl russische Flüchtlinge weigern wollen, nach Russland heimzukehren, einzig und allein deshalb, weil es ihnen in der Schweiz gut (oder besser als in der URSS) gefällt. Namentlich werden auch in der Schweiz, wie in Frankreich, mehrere Russinnen Bekanntschaften gemacht haben und aus diesem Grunde nicht aus der Schweiz ausreisen wollen.

4. Welche Gründe sprechen für eine zwangsweise Heimschaffung der nicht heimkehrwilligen russischen Flüchtlinge?  
Diese Frage stellt sich auf jeden Fall für einige hundert russische Flüchtlinge, die nicht zur Heimkehr bereit sein werden.

Von vornherein kann dem Begehren, in der Schweiz bleiben zu können, bei denjenigen Russen nicht entsprochen werden, die keine ernsthaften Gründe geltend machen können. Es scheint mir klar, dass wir russische Flüchtlinge auf die Heimreise schicken müssen, die bloss in der Schweiz bleiben möchten, weil es ihnen hier gut gefällt, und auch diejenigen, die Sanktionen befürchten dafür, dass sie sich haben gefangen nehmen lassen. In Betracht kommen also nur Begehren, die gestellt werden wegen der Gefahr schwerwiegender Sanktionen für politische oder militärische "Delikte".

Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass alle russischen Flüchtlinge wieder aus unserem Lande ausreisen. Wenn diese Ausreise durch Heimschaffung nach Russland ermöglicht wird, liegt es nahe, diese Flüchtlinge nötigenfalls zwangsweise heimzuschaffen. Ich verzichte darauf, die Gründe darzulegen, die zum Grundsatz geführt haben, dass alle Flüchtlinge unser Land wieder verlassen müssen. Ich möchte lediglich vollständigkeithalber hier festhalten, dass wir noch heute Jahr für Jahr über 100'000 Schweiz.Fr. auslegen müssen zur Unterstützung der heimatlos gewordenen zaristischen Flüchtlinge, die seit vielen Jahren in der Schweiz leben. Die

Russen, die heute nicht heimgeschafft werden können, werden voraussichtlich dauernd in der Schweiz bleiben müssen. Denn es ist nicht anzunehmen, dass - bei den heutigen politischen Verhältnissen - andere Länder zu ihrer Aufnahme bereit sein werden.

Wenn die Schweiz es ablehnt, sämtliche russischen Flüchtlinge den russischen Behörden zuzuführen, kann dies aussenpolitisch schwere Folgen haben. Die russische Propaganda erhielte dadurch ein Argument mehr, der Schweiz vorzuwerfen, sie sei profascistisch; auf jeden Fall würde gesagt, die Schweiz sei die Zufluchtstätte für Feinde der Sowjetunion. Das könnte einmal mehr die angestrebte Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der URSS verhindern.

Man kann auch geltend machen, es liege in der Linie unserer Flüchtlingspolitik, Kriegsverbrechern und Kollaborationisten nicht Asyl zu gewähren, wenn wir die russischen Flüchtlinge, die Sanktionen wegen Zusammenarbeit mit den Deutschen befürchten, nach Russland heimschicken. Das gilt ganz besonders für die etwa 340 Wlassowkosaken.

Wir könnten nicht etwa dadurch um die heikle Frage herumkommen, dass wir der russischen Delegation bloss die Listen derjenigen russischen Flüchtlinge präsentieren, die heimkehren wollen. Denn die russischen Behörden sind durch ihre Mittelpersonen in der Schweiz ganz genau darüber orientiert, wer als Flüchtling hier weilt. Aus diesem Grunde auch haben sowohl das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung als auch die Polizeiabteilung durch Vermittlung von Major Krupovitch bzw. Hptm. Schärer, der russischen Botschaft in Paris genaue Namenslisten aller russischen Flüchtlinge in der Schweiz zukommen lassen. Es hätte keinen Sinn gehabt, irgendetwas verheimlichen zu wollen; denn nur bei grösster Offenheit werden wir mit der russischen Delegation ins Reine kommen.

Für die Angehörigen der baltischen Staaten gilt, ähnlich wie für die Russen, dass sie Schwierigkeiten haben werden, aus der Schweiz weiterzureisen, wenn sie die allenfalls gebotene Gelegenheit zur Rückkehr nach Russland ausschlagen. Immerhin befinden sich in den überseeischen Staaten so grosse baltische Kolonien, dass eine Weiterwanderung dieser Flüchtlinge als wahrscheinlich erscheint.

5. Welche Gründe sprechen dagegen, die nicht heimkehrwilligen russischen Flüchtlinge zwangsweise nach Russland heimzuschaffen? Es kann eigentlich nur auf die schweizerische Asyltradition, auf die Gründe der Humanität hingewiesen werden. Die Frage der zwangsweisen Heimschaffung

stellt sich nicht bloss für russische Flüchtlinge, sondern für sehr viele Flüchtlinge anderer Nationalitäten. Der Entscheid, der für die Russen gefällt wird, präjudiziert deshalb in hervorragender Weise die Behandlung der Flüchtlinge anderer Staaten, obschon die Verhältnisse natürlich von Land zu Land verschieden sind. Wir haben bisher zugesichert, dass kein deutscher Jude gezwungen werde, nach Deutschland zurückzukehren. Wir haben einer ganzen Reihe von Franzosen gestattet, bis auf weiteres noch in der Schweiz zu bleiben, weil die Rückkehr nach Frankreich aus politischen Erwägungen heute noch nicht zumutbar erschien. Es wurde ausdrücklich verfügt, bei der Ausschaffung der polnischen Division keinen Zwang auszuüben. Von den italienischen Persönlichkeiten, denen aus politischen Gründen die Rückkehr nach Italien bisher noch nicht zugemutet worden ist, brauche ich nicht zu sprechen. An der Flüchtlingskonferenz in Montreux haben wir den Flüchtlingen ganz allgemein (die Russen waren zwar dort nicht vertreten) zugesichert, sie würden nicht gezwungen, in ein Land auszureisen, in das sie nicht reisen wollten, wenigstens sofern Aussichten dafür beständen, dass sie in ein anderes Land würden übersiedeln können. Dass auch die jugoslawischen Militärinternierten bis heute nicht gezwungen worden sind, gegen ihren Willen heimzukehren, ist bekannt.

Obschon wir in unserer Flüchtlingspraxis die Aufnahme von Kriegsverbrechern und typischen Kollaborationisten abgelehnt haben, kann wohl nicht ohne weiteres daraus der Schluss abgeleitet werden, wir müssten sämtliche russischen Flüchtlinge zur Rückkehr nach Russland zwingen. Man könnte diesen Schluss m.E. ziehen für die sogenannten Wlassowkosaken, ferner für diejenigen russischen Flüchtlinge, die sich in Deutschland oder im deutschbesetzten Teil Russlands als ausgesprochene Verräter an ihrem Heimatstaate betätigt haben. Wir haben es aber bei den nicht heimkehrwilligen Russen wohl in der Regel nicht mit hervorragenden Kriegsverbrechern oder Kollaborationisten zu tun, sondern mit "kleinen Leuten", deren angebliche Verfehlungen von geringer Bedeutung sein werden. Wollen und dürfen wir diese zwingen, nach Russland zurückzukehren? Es kann doch kein Zweifel daran bestehen, dass in Russland auch für kleine oder angebliche Verfehlungen Sanktionen verfügt werden, die in einem krassen Missverhältnis zu jenen stehen. Dazu kommt, dass in Russland heute ein totalitäres System an der Macht ist, mit dem sich beim besten Willen auch durchaus anständige Menschen unter Umständen nicht abfinden können.

Kann es bei diesen Verhältnissen verantwortet werden, restlos alle russischen Flüchtlinge, auch die widerwilligen, heimzuschaffen? Wenn wir dies tun, geben wir zweifellos den grössten Teil der noch übrig gebliebenen Asyltradition auf. Das wäre nicht unbedenklich. Es würde aber, wie gesagt, auch die Behandlung der Flüchtlinge anderer Nationalitäten präjudizieren. Denn es wäre nicht einzusehen, weshalb wir dann z.B. die nicht heimkehrwilligen Jugoslawen nicht ebenfalls zwangsweise nach Jugoslawien transportieren lassen sollten. Das selbe gälte für Franzosen, Italiener, Griechen, Polen usw.

Der zu treffende Entscheid ist deshalb von weittragender Bedeutung. Er kann bloss dem Gesamtbundesrat zukommen.

Vollständigkeitshalber möchte ich darauf hinweisen, dass uns erklärt worden ist, die russische Regierung habe eine generelle Amnestie erlassen für jene Russen, die irgendwie mit dem Feinde zusammengearbeitet hätten (eine genaue Formulierung ist mir nicht bekannt). Das mag vielleicht richtig sein. Die russischen Flüchtlinge sind jedoch misstrauisch und kennen die heimatlichen Behörden besser als wir; sie werden kein Vertrauen in eine solche Amnestieerklärung haben. Wir haben auch nicht die geringste Möglichkeit, zu beurteilen, ob einer allfälligen Amnestiezusicherung später auch wirklich nachgelebt wird.

Wenn der Entscheid dahin ausfällt, die russischen Flüchtlinge seien nötigenfalls auch zwangsweise heimzuschaffen, kann sich das m.E. nur beziehen auf Personen, die am 1.9.1939 das Sowjetbürgerrecht besessen haben. Eine zwangsweise Heimschaffung der Balten oder der sogenannten Weissrussen kann nach meiner Auffassung von vornherein nicht in Frage kommen, sofern die Schweiz überhaupt noch eine Asyltradition einhalten will.

#### 6. Wie kann die zwangsweise Heimschaffung vollzogen werden?

Herr Major Krupovitch soll vorgeschlagen haben, wir möchten die Russen einfach machen lassen; sie würden ihre Landsleute schon mitnehmen. Dieser Vorschlag scheint mir unannehmbar zu sein. Es geht nicht an, dass russische Flüchtlinge in der Schweiz gewissermassen polizeiliche Handlungen vornehmen, auch nicht gegenüber eigenen Landsleuten.

Wir müssen also schweizerische Machtmittel einsetzen. In Betracht kommen Militär und Polizei. Dabei ergibt sich aber sofort eine Schwierigkeit, die sich bei Heimschaffungsaktionen des Kommissariates gezeigt hat: Die Heimschaffung kann nicht von einer Stunde auf die andere, unerwartet, vollzogen werden; vielmehr sind Vorbereitungshandlungen notwendig, wie das Packen des Gepäcks usw. Ferner können nicht alle Lager gleichzeitig abtransportiert werden; wenn ein Lager abtransportiert ist, werden die Insassen des andern Lagers davon erfahren und wissen, dass auch ihr Abtransport bevorsteht. Die Folge davon wird sein, dass die russischen Flüchtlinge, die sich nicht heimschaffen lassen wollen, aus allen Lagern und Heimen weglaufen und sich in Städten oder Wäldern solange versteckt halten, bis die Gefahr vorüber ist. Wenn wir dies verhindern wollten, müssten vom Tage an, da der Heimschaffungsbeschluss getroffen ist, sämtliche Lager und Heime militärisch umstellt werden, um Fluchtversuche zu verhindern. Dies dürfte zu weit gehen.

Wir könnten es auch einfach darauf ankommen lassen und den Russen seinerzeit melden, diese und jene Flüchtlinge befänden sich nicht im Transport, weil sie die Flucht ergriffen hätten. Damit ist aber das Problem nicht gelöst. Denn einerseits werden die russischen Behörden hinter einer solchen Ankündigung einen Beweis des schlechten Willens der Schweiz suchen. Andererseits werden die Flüchtlinge über kurz oder lang wieder zum Vorschein kommen und dann wohl erst recht zwangsweise heimgeschafft werden müssen.

Bei der zwangsweisen Heimschaffung müssen wir damit rechnen, Szenen zu erleben, die kaum mehr zu unterscheiden sind von denjenigen, die sich bei den berüchtigten deutschen Deportationen abgespielt haben. Namentlich werden sämtliche Transporte streng bewacht sein müssen.

In Besprechungen war davon die Rede, dass das hier aufgeworfene Problem hauptsächlich zwischen Engländern und Amerikanern einerseits und Russen andererseits gelöst werden müsse, weil die alliierte Militärdelegation uns bei den Verhandlungen Ende Juni 1945 in Bern erklärt habe, sie sei nur bereit zur Heimschaffung von heimkehrwilligen Flüchtlingen. Bis zu einem gewissen Grade mag dies zutreffen. Es ist aber eines nicht zu übersehen: Jene Erklärung wurde von britischen und amerikanischen Transportsachverständigen abgegeben. Diese haben ausdrücklich erklärt, sie hätten keine politischen Fragen zu entscheiden, sondern Transportprobleme zu lösen. Ich habe die Erklärung (ich wohnte den Verhandlungen bei) lediglich so aufgefasst, dass die Engländer und Amerikaner sich bloss mit Leuten zu befassen wünschten, die weitertransportiert werden könnten, also nicht auch mit Personen, für die sie dann noch politische Fragen zu lösen hätten. In diesem Sinne aufgefasst ist die

Erklärung der alliierten Militärdelegation kein Hindernis für die zwangsweise Heimschaffung der nicht heimkehrwilligen russischen Flüchtlinge. Denn wenn die Russen diese Heimschaffung verlangen und diese Flüchtlinge an der Grenze der russischen Besetzungszone übernehmen, entsteht für die alliierten Besetzungsbehörden rein nur ein Transportproblem. Sie werden einfach die Transporte an der Schweizergrenze übernehmen und direkt nach der russischen Zone weiterbefördern. Ich wüsste somit nicht, wie wir die britischen und amerikanischen Behörden einschalten könnten, um uns den Entscheid über die hier aufgeworfene heikle Frage zu erleichtern.

-----

Inu