DIE FLÜCHTLINGSPOLITIK DER SCHWEIZ SEIT 1933 BIS ZUR GEGENWART

Beilage zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart

Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955

Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte

von Professor Dr. Carl Ludwig

INHALT

Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955

Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte
von Prof. Dr. Carl Ludwig

Stellungnahme zum Bericht des Herrn Prof. Dr. Carl Ludwig

Bericht des Herrn Bundesrats Eduard von Steiger,
Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
von 1941 bis 1951

**Grundsätze für die Handhabung des Asylrechtes
in Zeiten erhöhter internationaler Spannung und eines Krieges**

Bericht des Bundesrates vom 1. Februar 1957

Die schweizerische Asylpraxis in neuester Zeit

Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
vom 7. März 1957

Inhaltsverzeichnis

Seite

Inhaltsverzeichnis 1

Vorbemerkungen 12

Einleitung 14

A. Die Asylgewährung und das Asylrecht 14
  I. Geschichtlicher Rückblick 14
  II. Das Wesen des Asylrechts 21
  III. Die Zuständigkeit zur Asylgewährung 22

B. Die allgemeinen Grundlagen des schweizerischen Flüchtlingsrechtes seit dem Jahre 1933 24
  I. Hinsichtlich der Zivilflüchtlinge 24
    1. Die Verordnung vom 29. November 1921 über die Kontrolle der Ausländer 24
    2. Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer 25
    3. Die Neuregelung des eidgenössischen Fremdenpolizeirechtes in der Kriegs- und Nachkriegszeit 27
  II. Hinsichtlich der Militärflüchtlinge 27
    1. Übertretende Truppenteile und Truppenangehörige 27
    2. Entwichene Kriegsgefangene 28
    3. Deserteure 28

C. Das Entstehen eines neuen Flüchtlingsproblems im Jahre 1933 und dessen weitere Entwicklung 28
  I. Die Ereignisse in Deutschland bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges 28
    1. Die ersten Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft 28
    2. Die Nürnberger Rassengesetze von 1935 und deren Durchführungserlasse 31
    3. Die Annexion Österreichs und die Rassengesetzgebung in Italien . . 35
    4. Die Abschiebung von Juden nach dem Osten und die Pogrome vom November 1938 35
    5. Die Auflösung des tschechoslowakischen Staates 39
  II. Das Flüchtlingswesen zur Kriegszeit 39
    1. Übersicht über die Geschehnisse im zweiten Weltkrieg 39
    2. Die Lage der Juden in Deutschland bei Kriegsausbruch und ihre Entwicklung während des Krieges 40
    3. Die Auswirkungen der Judenverfolgungen und der Kriegsereignisse auf das Flüchtlingswesen in der Schweiz 48
  III. Das Flüchtlingsproblem nach Beendigung des zweiten Weltkrieges . . . 49

I. Teil

Das Flüchtlingswesen in der Vorkriegszeit

Erster Abschnitt

Vor der Annexion Österreichs durch Deutschland

A. Die neuen Erlasse zur Regelung des Flüchtlingswesens 52
  I. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 31. März 1933 betreffend Einreise von Israeliten 52

Seite

II. Der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge 54
III. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. April 1933 55

B. Die Gründe zur Einschränkung der Asylgewährung 56
I. Die Überfremdung 56
II. Die Überbelastung des schweizerischen Arbeitsmarktes 62

C. Die Auswirkung der Weisungen vom 31. März 1933 65
1. Im Jahre 1933 65
2. Im Jahre 1934 65
3. Im Jahre 1935 67
4. Im Jahre 1936 68
5. Im Jahre 1937 70

D. Die Handhabung des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge in der Vorkriegszeit 72

Zweiter Abschnitt

Nach der Annexion Österreichs durch Deutschland

A. Die provisorischen Weisungen vom 12. März 1938 an die Grenzpassierstellen der schweizerisch-österreichischen Grenze 74

B. Die Einführung des Visumszwangs für die Inhaber österreichischer Pässe . . 75
I. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26. März 1938 an den Bundesrat 75
II. Der Beschluss des Bundesrates vom 28. März 1938 und das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 29. März 1938 78
III. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. April 1938 an die Polizeidirektionen der Kantone 80

C. Die Auswirkungen der Einführung des Visumszwangs für Inhaber österreichischer Pässe 81

D. Die Entwicklung in Italien 84

E. Die Konferenz von Evian und das Intergouvernementale Komitee für Flüchtlingshilfe 84

F. Die Massnahmen zur Eindämmung des Flüchtlingszustroms 85
I. Die weitere Verschärfung der Grenzkontrolle 86
1. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 10. August 1938 an die Grenzpolizeiposten der schweizerisch-deutschen Grenze 86
2. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 10. August 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement 86
3. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 17. August 1938 88
4. Die Stellungnahme der schweizerischen jüdischen Organisationen für Flüchtlingshilfe 88
5. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 18. August 1938 an den Bundesrat 89
6. Der Beschluss des Bundesrates vom 19. August und die Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 18./19. August 1938 90
7. Die Auswirkungen der Grenzsperre 91
8. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 7. September 1938 an die Grenzpolizeiorgane 92

Seite

9. Der Bundesratsbeschluss vom 26. September 1938 betreffend teilweise Schliessung der Grenze 94

II. Die Bestrebungen zur Wiedereinführung des Visums für deutsche Pässe 94

1. Die Verhandlungen mit dem deutschen Auswärtigen Amt im Frühjahr 1938 94
   a. Die Besprechungen vom April 1938 94
   b. Die erneuten Besprechungen vom Mai 1938 97
2. Die Berichte des schweizerischen Generalkonsulates in Wien vom Juni 1938 99
3. Die Berichte der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom Juni 1938 99
4. Die Verhandlungen mit deutschen Amtsstellen im August 1938 . . 100
   a. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 13. August 1938 100
   b. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 15. August 1938 101
   c. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 20. August 1938 102
   d. Der Vorschlag des Chefs der Polizeiabteilung vom 22. August 1938 103
5. Die vorsorgliche Kündigung des Abkommens mit Deutschland vom 9. Januar 1926 betreffend Aufhebung des Sichtvermerkszwangs . . 10
   a. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 25. August 1938 an den Bundesrat 103
   b. Das Schreiben des Eidgenössischen Politischen Departementes vom 25. August 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin 106
   c. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 27. August 1938 an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes . . 107
   d. Der Beschluss des Bundesrates vom 30. August 1938 107
6. Die deutsche Note vom 29. August 1938 108
   a. Der Inhalt der Note 108
   b. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 30. August 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 109
   c. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 31. August 1938 zur deutschen Note 109
7. Die schweizerische Antwort vom 31. August 1938 auf die deutsche Note 110
8. Das Schreiben des Chefs der Polizeiabteilung vom 1. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 111
9. Die weiteren Verhandlungen mit den deutschen Behörden 111
   a. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 1. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 111
   b. Die Besprechung des Chefs der Polizeiabteilung vom 2. September 1938 mit dem deutschen Gesandten in Bern 112
   c. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 7. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 114
   d. Die telephonische Mitteilung des Chefs der Polizeiabteilung vom 8. September 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin 116
   e. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 9. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 116
   f. Der Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement . . . 117

Seite

g. Die Besprechungen des Chefs der Polizeiabteilung vom 16. und 17. September 1938 mit dem deutschen Gesandten in Bern . . . 119
h. Die Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 17. September 1938 an den Chef der Polizeiabteilung und den Chef der Abteilung für Auswärtiges 121
i. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 19. September 1938 an den Chef der Polizeiabteilung 122
k. Der Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 21. September 1938 123
l. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 21. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges 123
m. Das Schreiben der Abteilung für Auswärtiges vom 23. September 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin 124

10. Die Verhandlungen in Berlin vom 27.–29. September und die Vereinbarung vom 29. September 1938 124
a. Der Bericht der schweizerischen Delegierten über die Verhandlungen 124
b. Das Protokoll über das Ergebnis der Verhandlungen 128
c. Der Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 3. Oktober 1938 an den Bundesrat 129

11. Der Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1938, seine Bekanntgabe und die Durchführungsvorschriften 130
a. Der Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1938 130
b. Die Bekanntgabe des Beschlusses durch die Presse 130
c. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 4. Oktober 1938 an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate 131
d. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 4. Oktober 1938 an die schweizerischen Grenzübergangsstellen 133
e. Die Bekanntgabe des Beschlusses im Ausland 134

12. Die deutschen Massnahmen zur Durchführung der Vereinbarung vom 29. September 1938 134

13. Die Milderung der erlassenen Weisungen (Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 29. Oktober 1938) 135

14. Die Reaktion auf den Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1938 im Parlament 137

15. Die Erwähnung des Bundesratsbeschlusses vom 4. Oktober 1938 im Geschäftsbericht 1938 und die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission 141

16. Die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 4. Oktober 1938 142

17. Die erneute Reaktion gegen den Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1938 im Jahre 1954 145
a. Die Publikation der Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918 bis 1945 145
b. Die Reaktion in der Presse 147
c. Die Reaktion im Parlament 148

18. Der Pass Simon Z. 150

G. Der Stand des Flüchtlingswesens Ende 1938 151

H. Die weitere Entwicklung des Flüchtlingswesens bis zum Kriegsausbruch . . 153

I. Die Verschärfung der Lage in Deutschland 153

II. Die Einführung des Visumszwangs für alle ausländischen Emigranten (Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1939) 154

Seite

III. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 22. Februar 1939 155
IV. Die Einführung des Visumszwangs für die Inhaber tschechoslowakischer Pässe (15. März 1939) 155
V. Der Zuzug neuer Flüchtlinge und die Weiterwanderungen 155

J. Die Sitzung des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlingshilfe in London vom 19. und 20. Juni 1939 156

Dritter Abschnitt

Die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge in der Vorkriegszeit 157

II. Teil

Das Flüchtlingswesen während des Krieges

Erster Abschnitt

Der Stand des Flüchtlingswesens bei Kriegsausbruch und die neuen Aspekte der Flüchtlingspolitik während des Krieges

A. Der Stand des Flüchtlingswesens bei Kriegsausbruch 164
B. Die neuen Aspekte der Flüchtlingspolitik während des Krieges 164
I. Die allgemeine Lage 164
II. Die Interventionen der Armeeleitung 167
III. Die Interventionen des Auslandes 167

Zweiter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen vor dem Einmarsch der deutschen Truppen in Frankreich

A. Die neuen fremdenpolizeilichen Erlasse in den ersten Kriegsmonaten 168
I. Der Bundesratsbeschluss vom 5. September 1939 über Einreise und Anmeldung von Ausländern 169
1. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses 169
2. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses 169
a. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 5. September 1939 169
b. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. September 1939 170
II. Der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung 170
1. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses 170
2. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses 171
a. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 7. November 1939 171
b. Die neuen Instruktionen an die Gesandtschaften und Konsulate über die Erteilung von Visa 172
III. Die Auswirkungen der Bundesratsbeschlüsse vom 5. September und 17. Oktober 1939 173
B. Die Reaktion gegen die behördlichen Massnahmen in der Öffentlichkeit und im Parlament 174

Seite

C. Die behördlichen Massnahmen zu Beginn des Jahres 1940 177
I. Die Errichtung von Arbeitslagern für Flüchtlinge 177
1. Der Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 9. März und der Beschluss des Bundesrates vom 12. März 1940 177
a. Der Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes . 177
b. Der Beschluss des Bundesrates vom 12. März 1940 178
2. Die Schaffung der eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager 179
3. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. April 1940 an die Kantone 179
4. Die ersten Arbeitslager 180
II. Die Aufnahme des Bestandes der in der Schweiz lebenden Flüchtlinge 181
III. Der Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1940 über Zusatz zum Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 betreffend Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung 181

Dritter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen nach dem militärischen Zusammenbruch Frankreichs bis Ende Juli 1942

A. Die Ereignisse im Mai und Juni 1940 182
I. Der Bericht des Generals vom 16. Juni 1940 an den Bundespräsidenten . 182
II. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 18. Juni 1940 183
III. Der Armeebefehl vom 19. Juni 1940 184
IV. Der Übertritt des 45. französischen Armeekorps in die Schweiz 184
V. Die Aufnahme französischer Zivilbevölkerung 185
B. Die neuen fremdenpolizeilichen Massnahmen 186
I. Die Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 12. Juli 1940 186
II. Der Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 1940 betreffend die teilweise Schliessung der Grenze 187
III. Der Bundesratsbeschluss vom 18. März 1941 über Beiträge ausländischer Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten 188
IV. Die Behandlung des Geschäftsberichtes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1941 in der Juni-Session 1942 des Nationalrates 188
C. Die Weiterentwicklung bis Juli 1942 189
I. Die einzelnen Flüchtlingsgruppen 190
1. Militärische Flüchtlinge 190
a. Deserteure 190
b. Refraktäre 191
c. Entwichene Kriegsgefangene 191
Französische Militärflüchtlinge 193
Englische Militärflüchtlinge 193
Belgische Militärflüchtlinge 193
Holländische Militärflüchtlinge 193
Jugoslawische Militärflüchtlinge 193
Griechische Militärflüchtlinge 194
Russische Militärflüchtlinge 194
Polnische Militärflüchtlinge 194

Seite

2. Zivilflüchtlinge 196
a. Elsässer 196
b. Deutsche Juden 196
c. Holländer 197
d. Belgier 198
e. Franzosen 198
f. Ausländische Arbeitskräfte aus Deutschland 199
II. Die Unterbringung der Flüchtlinge 199
III. Die Zurückweisung von Flüchtlingen 201

Vierter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen von August 1942 bis Juli 1943

A. Verschärfte Massnahmen gegen den Flüchtlingsandrang aus Frankreich . . . 203
I. Der Beschluss des Bundesrates vom 4. August 1942 203
II. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942 204
III. Die Sitzung des Zentralkomitees des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 20. August 1942 207

B. Die Reaktion der öffentlichen Meinung auf die verschärfte Rückweisungspraxis und die vorübergehende Milderung der Vorschriften 208
I. Die Reaktion der öffentlichen Meinung 208
II. Die Verfügung des Departementsvorstehers vom 23. August und die Aussprache mit der schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vom 24. August 1942 209
III. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 25. August 1942 210

C. Die Polizeidirektoren-Konferenz vom 28. August 1942 211

D. Die weitere Entwicklung im September 1942 211
I. Der verstärkte Flüchtlingszustrom aus Frankreich 211
II. Die Polizeidirektoren-Konferenz vom 11./12. September 1942 212
III. Die mangelnde Aufnahmebereitschaft der Kantone 213
IV. Die Behandlung des Flüchtlingsproblems im Parlament (Herbst-Session 1942) 214
V. Die telephonische Weisung der Polizeiabteilung vom 26. September 1942 222
VI. Die Verstärkung der militärischen Grenzkontrolle 223

E. Die Ereignisse im Oktober und November 1942 224
I. Die Auswirkung der Weisungen vom 26. September 1942 und der von der Armeeleitung getroffenen Massnahmen 224
II. Die Vereinbarung der Polizeiabteilung mit kirchlichen Behörden 225
III. Die «Aufklärungsschrift über die Flüchtlingsfrage» des Schweizerischen Vaterländischen Verbandes vom November 1942 226

F. Verschärfte Massnahmen für die ganze Schweizergrenze 228
I. Das erneute Anwachsen des Flüchtlingszudranges im Dezember 1942 . . 228
II. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 29. Dezember 1942 229
III. Die Reaktion der öffentlichen Meinung auf die Weisungen vom 29. Dezember 1942 232
IV. Die Auswirkung der Weisungen vom 29. Dezember 1942 245

G. Rückblick auf die Periode August 1942 bis Frühjahr 1943 247

H. Die Stellungnahme des Nationalrates zu den Weisungen vom 29. Dezember 1942 258

J. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 26. Juli 1943 259

Fünfter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen nach dem Sturz des Faschismus (25. Juli 1943)

Seite

A. Die behördlichen Massnahmen zur Regelung des Flüchtlingszustroms aus Italien . . . 260
I. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 27. Juli 1943 . . . 260
II. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 14./15. September 1943 . . . 261
III. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 17. September 1943 . . . 262
B. Die Interpellationen Grimm und Weber in der Herbst-Session 1943 der eidgenössischen Räte . . . 263
C. Die Geschehnisse im Oktober 1943 . . . 267
I. Die allgemeine Entwicklung . . . 267
II. Die Intervention der Armeeleitung . . . 267
D. Die verschärften Judenverfolgungen in Italien . . . 268
E. Der Bestand der aus Italien zugezogenen Flüchtlinge . . . 269
F. Der gesamte Flüchtlingsbestand Ende 1943 . . . 269
G. Die Zurückweisungen im Jahre 1943 . . . 271

Sechster Abschnitt

Die Betreuung der aufgenommenen Flüchtlinge

A. Die militärischen Flüchtlinge . . . 271
B. Die Zivilflüchtlinge . . . 272
I. Die Übernahme der Unterbringungskosten durch den Bund . . . 272
II. Die Rechtsgrundsätze für die Behandlung der Zivilflüchtlinge . . . 272
1. Vor dem 12. März 1943 . . . 272
2. Der Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 . . . 274
III. Die Unterbringung der Flüchtlinge . . . 275
1. Die militärischen Lager . . . 276
a. Die Sammellager . . . 276
b. Die Quarantänelager . . . 276
c. Die Auffanglager . . . 277
2. Die Betreuung der Flüchtlinge unter ziviler Kontrolle . . . 277
IV. Die Förderung der Weiterreise . . . 280
V. Die Unterbringung der Flüchtlinge zu Beginn des Jahres 1944 . . . 281

Siebenter Abschnitt

Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Internierung 282

Achter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen im Jahre 1944

A. Die Entwicklung bis Anfang Juni 1944 . . . 288
B. Die Entwicklung nach Errichtung der zweiten Front in Frankreich . . . 290
I. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. Juni 1944 . . . 290
II. Die Anfrage des Generals vom 24. Juni 1944 . . . 291
III. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 12. Juli 1944 . . . 293
C. Das Einsetzen des Flüchtlingszuzuges aus Frankreich . . . 296
D. Die Weisungen der Armeeleitung betreffend Aufnahme einzelner fremder Wehrmänner . . . 296
E. Die Aufnahme von Kindern in die Schweiz . . . 298
F. Der Transport jüdischer Flüchtlinge durch die Schweiz . . . 299

Seite

G. Das Entstehen einer Spannung zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Flüchtlingen . . . 301
I. Die Ursachen der Spannung . . . 301
II. Die Flüchtlingsdebatte in der Sommer-Session 1944 des Nationalrates 302
III. Die Interpellationen Dr. Bircher und Maag . . . 303
H. Die Massnahmen zur Milderung der Spannung . . . 303
I. Die Schaffung einer Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen 304
1. Die Aufgaben der Kommission . . . 304
2. Die Tätigkeit der Kommission . . . 305
II. Die Einräumung eines Mitspracherechtes an die Flüchtlinge . . . 308
J. Die Zahl der Flüchtlinge Ende 1944 . . . 309

Neunter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen in der Endphase des Krieges

A. Die Intervention der Schweiz zugunsten der auf deutschbesetztem Gebiet internierten Juden . . . 310
B. Die Aufnahme von Flüchtlingen im ersten Quartal 1945 . . . 310
C. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 29. März 1945 . . . 311
D. Die Massnahmen zum Schutz der Grenze . . . 313
I. Die Übertragung des Grenzschutzes an die Truppe . . . 313
II. Der Beschluss des Bundesrates vom 13. April 1945 über die Schliessung eines Teils der Grenze . . . 313
III. Der Massenzustrom von Flüchtlingen und die Schliessung der Nord-, Ost- und Südgrenze . . . 313
E. Die aufgenommenen Flüchtlinge . . . 314
F. Die Zurückweisung von Kriegsverbrechern . . . 314
G. Die Wiederöffnung der Grenze . . . 315
H. Die Flüchtlingsdebatte in der Sommer-Session 1945 des Nationalrates . . . 315
J. Die Interpellationen Huber und Sprecher in der Winter-Session 1945 des Nationalrates . . . 316

Zehnter Abschnitt

Überblick über die Zahl der Flüchtlinge während der Kriegszeit 318

III. Teil

Das Flüchtlingswesen nach dem Krieg

Vorbemerkung . . . 322

Erster Abschnitt

Die neuen grenzpolizeilichen Massnahmen

A. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 22. Mai 1945 . . . 323
I. Der Inhalt der Weisungen . . . 323
II. Die Auswirkung der Weisungen . . . 324
B. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 28. Dezember 1945 . . . 325
I. Der Inhalt der Weisungen . . . 325
II. Die Auswirkung der Weisungen . . . 327

Seite

C. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26. November 1948 327
I. Der Inhalt der Weisungen 328
II. Die Auswirkung der Weisungen 329

Zweiter Abschnitt

Die Massnahmen gegenüber den in der Schweiz anwesenden Flüchtlingen

A. Die Massnahmen zur Förderung der Wiederausreise 330
I. Die behördlich organisierten Heimschaffungen 330
1. Die Heimschaffung der französischen Flüchtlinge 330
2. Die Heimschaffung der tschechoslowakischen Flüchtlinge 331
3. Die Heimschaffung der holländischen Flüchtlinge 331
4. Die Heimschaffung der belgischen Flüchtlinge 331
5. Die Heimschaffung der luxemburgischen Flüchtlinge 331
6. Die Heimschaffung der spanischen Flüchtlinge 331
7. Die Heimschaffung der griechischen Flüchtlinge 332
8. Die Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge 332
9. Die Heimschaffung der österreichischen Flüchtlinge 332
10. Die Heimschaffung der russischen Flüchtlinge 332
11. Die Heimschaffung der polnischen Flüchtlinge 332
12. Die Heimschaffung der dänischen und norwegischen Flüchtlinge . . 333
13. Die Heimschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge 333
14. Die Heimschaffung der ungarischen und rumänischen Flüchtlinge . 333
15. Die Heimschaffung der deutschen Flüchtlinge 333
16. Die Ausreise von Aserbeidschanern 334
II. Die organisierten Auswanderungen 334
1. Die Auswanderungen nach Palästina 336
2. Die Auswanderungen nach Argentinien 336
3. Die Auswanderungen nach Australien 336
III. Die Einzelausreisen 336
IV. Die Gesamtzahlen der Weiterwanderungen bis Ende 1950 337
V. Die finanzielle Unterstützung der Weiterwanderungen durch den Bund 337
B. Die Massnahmen zugunsten der in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge bis Ende 1950 338
I. Die ersten Erleichterungen: Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 14. September 1945 338
II. Die Bestrebungen zur Lockerung des Verbotes der Erwerbstätigkeit . . 338
III. Die Schaffung eines Dauerasyls für Flüchtlinge (Bundesratsbeschluss vom 7. März 1947) 340
1. Aus der Vorgeschichte des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947 . . 340
2. Die Bedeutung des Dauerasyls 341
3. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947 342
4. Die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947 . . 345
IV. Der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1947 über Beiträge an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge 346
V. Die Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1948) . . . 347
1. Die Gründe zur Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 . . 347
2. Die für das Flüchtlingswesen bedeutsamen Neuerungen 347
3. Rückblick auf die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge . . . 350

Seite

VI. Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1948 über Beiträge an private Flüchtlingshilfsorganisationen 353

Dritter Abschnitt

Der Stand des Flüchtlingswesens Ende 1950 354

Vierter Abschnitt

Die weitere Entwicklung des Flüchtlingswesens bis Ende 1954

A. Die Aufnahme neuer Flüchtlinge 355
B. Der Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen 356
I. Die Vorgeschichte des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 356
II. Der Inhalt des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 359
III. Die Aufwendungen des Bundes auf Grund des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 360
IV. Die Auswirkungen des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 361
C. Der Beitritt der Schweiz zum internationalen Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 361
D. Der Bestand an Flüchtlingen in den Jahren 1951–1954 362
I. Die Anzahl der in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge 362
II. Die fremdenpolizeilich internierten Flüchtlinge 363
III. Die neu zugereisten Flüchtlinge 363

Fünfter Abschnitt

Die Schaffung eines territorialdienstlichen Betreuungsdienstes für Flüchtlinge im Anschluss an die Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949 363

IV. Teil

Die finanziellen Leistungen der Schweiz im Flüchtlingswesen

Erster Abschnitt

Die Aufwendungen für die interne Flüchtlingshilfe

A. Die Aufwendungen der Eidgenossenschaft 366
I. In der Vorkriegszeit 366
II. In der Kriegs- und Nachkriegszeit 366
B. Die Beiträge Privater 367

Zweiter Abschnitt

Die Aufwendungen für Flüchtlingshilfe im Ausland

A. Die Aufwendungen der Eidgenossenschaft 368
I. Die Periode 1933 bis Ende 1939 368
II. Die Periode 1940 bis Ende 1950 368
III. Das Jahr 1951 369
IV. Die Periode 1952 und 1953 369
V. Die Periode 1954 bis 1. Juli 1955 369
B. Die Beiträge Privater 370

Schlusswort 372

Vorbemerkungen

Der nachfolgende Bericht ist in Ausführung eines Auftrages ausgearbeitet worden, den der Bundesrat dem Verfasser am 23. Juli 1954 erteilt hat. Er soll dazu dienen, die Bundesversammlung und die Öffentlichkeit durch eine objektive, möglichst umfassende Darstellung über die Politik zu unterrichten, welche die schweizerischen Behörden in der Flüchtlingsfrage seit dem Jahre 1933 befolgt haben.

Dass eine solche Orientierung durch eine blosse Zusammenstellung der amtlichen Erlasse (Gesetze, Verordnungen, Vollmachtenbeschlüsse, Weisungen usw.) nur in unvollkommener Weise erreicht werden könnte, ist offensichtlich. Die zutreffende Würdigung der einzelnen Anordnungen lässt sich vielmehr nur dadurch ermöglichen, dass deren Wiedergabe von einer Schilderung der Geschehnisse begleitet wird, unter denen sie ergangen sind, und gleichzeitig die Beweggründe dargelegt werden, welche die Behörden zu den jeweiligen Massnahmen veranlasst haben. Hierüber geben in erster Linie die amtlichen Akten Aufschluss, vor allem die Berichte und Anträge der Instanzen, die sich unmittelbar mit dem Flüchtlingswesen zu befassen hatten, dann aber auch Korrespondenzen, Verhandlungsprotokolle und sonstige Aufzeichnungen. Diese Dokumente bilden die Grundlage unserer Ausführungen. Sie – vor allem hinsichtlich der Vorkommnisse, die in der Öffentlichkeit Anlass zu Auseinandersetzungen gegeben haben – in möglichster Vollständigkeit beizubringen, war ein Hauptanliegen des Verfassers.

Wesentlich erleichtert wurden die Sammlung des Materials und der Überblick über den Gang der Ereignisse dadurch, dass bereits eingehende interne Berichte über «Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950» [1]), «Die Internierung fremder Militärpersonen von 1940–1945» [2]) und die Tätigkeit der Eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager [3]) vorliegen.

Wertvolle Angaben über die Auswirkungen der behördlichen Massnahmen konnten Mitteilungen von privaten Organisationen und Persönlichkeiten entnommen werden, die sich in der fraglichen Zeit der Fürsorge für die Flüchtlinge gewidmet haben.

Obschon der Bericht einen Umfang angenommen hat, der weit über das hinausgeht, was bei Inangriffnahme der Arbeit vorausgesehen werden konnte,

---

[1]) Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an den Bundesrat, erstattet im Jahr 1950 (im folgenden nach dem Namen des Verfassers als Bericht Dr. Schürch zitiert).

[2]) Schlussbericht des Eidgenössischen Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung, dem Bundesrat im April 1947 erstattet, verfasst von Oberst Probst.

[3]) Bericht der Zentralleitung der Heime und Lager, dem Bundesrat im Februar 1950 erstattet, verfasst von Otto Zaugg und Heinrich Fischer (im folgenden als Bericht Z. zitiert).

darf er doch auf Vollständigkeit und Lückenlosigkeit keinen Anspruch erheben. Die gegenüber den Militärflüchtlingen getroffenen Vorkehrungen haben lediglich eine summarische Behandlung erfahren. Die Durchführung der Internierung in Lagern und Heimen wurde ebenfalls bloss beiläufig behandelt. Von der so segensreichen privaten Hilfstätigkeit ist nur gelegentlich die Rede, und ein näheres Eingehen auf Einzelfälle war, obschon sich erst in ihnen die ganze Tragik des Flüchtlingsschicksals offenbart, vollends unmöglich.

Für die überaus wertvolle Beihilfe, die dem Verfasser bei der Beschaffung der Unterlagen von zahlreichen Amtsstellen, Organisationen und Privaten – vor allem von der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und der Pressestelle des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes – zuteil geworden ist, spricht er auch an dieser Stelle seinen verbindlichen Dank aus.

EINLEITUNG

A. Die Asylgewährung und das Asylrecht

I. Geschichtlicher Rückblick

Wenn seit Jahrhunderten religiös oder politisch Verfolgte mit Vorliebe in der Schweiz Schutz vor den ihnen drohenden Gefahren gesucht haben, so liegt der Grund hiefür nicht allein in der geographischen Lage unseres Landes, sondern ebensosehr in seiner politischen, konfessionellen und kulturellen Vielgestaltigkeit.

A. In der *Reformations- und Gegenreformationsepoche* haben vornehmlich um ihres *Glaubens* willen bedrängte Männer und Frauen in unserm Land ein Asyl gesucht. Die Hugenotten in Frankreich flüchteten sich hauptsächlich nach Genf. Nach der Bartholomäusnacht (August 1572) trafen dort 2360 französische Familien ein. Hievon erhielten über 1600 die dauernde Niederlassung. Der grösste Zustrom solcher Flüchtlinge setzte dann im Anschluss an die Aufhebung des Ediktes von Nantes (Oktober 1685) ein. Zeitweise zogen täglich 600–700 geflohene Protestanten durch Genf. Am 30. August 1687 zählte der Torwächter an der Porte Neuve sogar 800 neue Ankömmlinge, und eine Notiz vom 24. November des gleichen Jahres berechnet die Zahl der bis dahin Durchgereisten mit 28 000[1]). Bald gesellten sich zu den Hugenotten die Waldenser, nachdem ihnen Herzog Amadaeus von Savoyen durch ein Edikt von 1686 die bisher garantierte freie Ausübung der Religion untersagt hatte. Diese Einwanderungen nach den reformierten Orten der Eidgenossenschaft dauerten fast 40 Jahre lang. Während mehr als 20 Jahren hielten sich etwa 20 000 Glaubensflüchtlinge in der Schweiz auf – Bern allein beherbergte durchschnittlich 6000 Leute, die auf staatliche Unterstützung und private Wohltätigkeit angewiesen waren –, und die Zahl der Verfolgten, die von 1685–1700 durch die Schweiz nach Deutschland, Holland und England gezogen sind, wird auf 140 000 geschätzt. Die Schweiz hatte die damals gebrachten gewaltigen Opfer nicht zu bereuen. Der Wissenschaft, der Kunst und der Wirtschaft brachten die Emigranten unverbrauchte Kräfte und wertvolle Impulse. In verschiedenen Städten führten sie neue Gewerbe und Industrien ein, die zum grossen Teil heute noch blühen – so in Basel unter anderem die Seidenbandweberei [2]) –, und zahlreiche Familien schenkten der neuen Heimat hervorragende Söhne.

---

[1]) *Bähler*, Kulturbilder aus der Refugiantenzeit in Bern (1685 bis 1699). Neujahrsblatt, herausgegeben vom Historischen Verein des Kantons Bern für 1908, S. 18.

[2]) Näheres bei *Paul Leonhard Ganz*, in der Denkschrift «Das Wildtsche Haus», Basel 1955, S. 13.

Dabei ist freilich festzustellen, dass für das Vorhandensein der Aufnahmebereitschaft und das Ausmass des Entgegenkommens gegenüber Glaubensgenossen bisweilen auch recht selbstsüchtige Überlegungen den Ausschlag gegeben haben. So mussten sich in Zürich im Jahre 1555 die aus Locarno zugezogenen evangelischen Flüchtlinge (die v. Orelli, v. Muralt und andere) erhebliche Einschränkungen gefallen lassen. Die Zünfte und Handwerker befürchteten deren Konkurrenz. In einer Verordnung von 1558 wurde folgendes bestimmt: Sie (die Locarneser) sollen nicht Bürger werden, keine Häuser oder Gäden kaufen, keine neuen Gewerbe anfangen oder Läden auftun. Die Junker Hans Conrad Escher und Hans Göldli haben halbjährlich eine Kontrolle vorzunehmen. Da ferner die Locarneser sich immer mehren, was der Stadt beschwerlich fällt, sollen sie beschickt und ernstlich vermahnt werden, zu versuchen, bei andern evangelischen Städten und Orten unterzukommen [1]).

Nach der Bartholomäusnacht wurden mancherorts nur die vermöglichen und kunstfertigen Flüchtlinge aufgenommen, während man sich der Unbemittelten durch Weiterschiebung zu entledigen wusste oder auf sie durch Verweigerung der Einbürgerung und des Zunftrechtes einen indirekten Druck zur Weiterwanderung ausübte.

Im Anschluss an die Aufhebung des Ediktes von Nantes nahm der Zustrom von Refugianten aus Frankreich ein Ausmass an, das das Vermögen der evangelischen Orte, ihnen den dauernden Aufenthalt zu gewähren, bei weitem überstieg, und die Aufforderungen zur Weiterreise blieben oft erfolglos. Auch in anderer Hinsicht ergaben sich Schwierigkeiten. So erregten in Bern weibliche Hugenotten durch Missachtung der Kleidermandate Ärgernis, «par leur air de vanité et par leur ajustement contraire à l'honnêteté chrétienne, tant par leurs coiffures appelées fontanges, qu'autres à plusieurs étages». Weiterhin kam es vor, dass in der Vogtei Nyon untergebrachte Flüchtlinge in die benachbarte Landschaft Gex einfielen, dort das Korn abmähten und andern Unfug trieben. Schliesslich mussten vielfach auch Streitigkeiten geschlichtet werden, die – meistens aus geschäftlichen Gründen – unter den Refugianten selbst entstanden waren [2]).

Zu den grössten Anständen führte Ende des 17. Jahrhunderts die Aufnahme der Waldenser. Diese wollten im Gegensatz zu den meisten Hugenotten die Schweiz nicht möglichst bald wieder verlassen; ihre Absicht ging vielmehr dahin, sich hier so lange festzusetzen, bis sie Gelegenheit hätten, in ihre Heimat zurückzukehren – eine Absicht, die sich dann in verschiedenen Versuchen äusserte, bewaffnet in Savoyen einzudringen. – Das Verhältnis zwischen den Waldensern und der ein-

---

[1]) «Neue Zürcher Zeitung», Jahrgang 1955, Morgenausgabe Nr. 1260. Vgl. dazu *Ferdinand Meyer*, Die Evangelische Gemeinde Locarno, ihre Ausweisung nach Zürich und ihre weiteren Schicksale. Zürich 1836, Bd. II, S. 332 ff. und 347 ff.

[2]) *Bähler*, a. a. O. S. 18/19, 20, 67/68, 70/72 und 75. – Vgl. auch *Wildbolz*, Die französische Kolonie in Bern 1689–1850, Ostermundigen 1925, S. 159 f.

heimischen Bevölkerung war oft recht gespannt. Die Flüchtlinge beklagten sich vielfach über unfreundliche Behandlung. So erhoben sie die Beschwerde, dass sie in Thayngen, wo die Leute in Winter und Regen unter freiem Himmel liegen müssten, gar übel und viel schlimmer als an einem papistischen Ort gehalten würden. Andererseits machten die angesessenen Schweizer den Waldensern den Vorwurf, sie seien «böswillig, ungestüm und unvermöglich und man hätte sich wenig Guts gegen ihnen zu versehen». Geklagt wurde auch über die «eigenköpfige Hartnäckigkeit», mit der sich die Exulanten weigerten, die Schweiz wieder zu verlassen. Nachdem sich der Kurfürst von Brandenburg bereit erklärt hatte, die Piemontesischen Flüchtlinge aufzunehmen, beschloss die Konferenz der evangelischen Orte vom 11./16. Oktober 1687 in Aarau, dass diese «nach Verfluss des Winters in die brandenburgischen Lande verschickt, die Nichtwilligen hiezu ebenfalls angehalten und erfolgendenfalls gegen sie obrigkeitlich eingeschritten werden solle» [1]).

Im März 1688 liess denn auch der Basler Rat mehrere Waldenser mit Gewalt fortschaffen [2]). Gleiches geschah in Schaffhausen, wo den Flüchtlingen der Aufenthalt überhaupt verweigert wurde und man diesen durch einen Kommissär in Tuttlingen ein Zehrgeld verabreichen liess mit der Weisung, «damit unter dem Begleit des Höchsten ihr Fortun anderwärts zu suchen und nicht in die Eidgenossenschaft zurückzukehren» [3]).

B. In der *späteren Zeit* – nach Ausbruch der Französischen Revolution und dann wieder im 19. Jahrhundert – handelte es sich bei den Flüchtlingen zur Hauptsache um Menschen, die sich aus *politischen* Gründen in ihrem Heimats- oder Aufenthaltsstaat gefährdet fühlten.

Die Aufnahme solcher Zufluchtsuchender war für die Schweiz häufig mit recht erheblichen Unzuträglichkeiten verbunden. Sie führte nicht nur öfters zu heftigen innenpolitischen Streitigkeiten, sondern hatte auch wiederholt ernsthafte Auseinandersetzungen mit dem Ausland zur Folge. So wurde gegen unser Land in den Jahren 1793–1797 von den damaligen Regierungen Frankreichs immer wieder der Vorwurf eines Missbrauchs des Asylrechtes erhoben, und ähnliche Beschwerden, die bisweilen die Form eigentlicher Bedrohungen annahmen, musste es auch in den späteren Jahrzehnten über sich ergehen lassen, vor allem in der Restaurationsperiode, wo die Mächte der heiligen Allianz die Schweiz als den eigentlichen Hort des Umsturzes und der monarchiefeindlichen Bestrebungen bezeichneten, nach der Juli-Revolution von 1830 und in den Jahren 1848/49.

Im Jahre 1837 kam es sogar beinahe zu einem Kriege mit Frankreich wegen Louis Napoleon Bonaparte, dem späteren Napoleon III., dessen Ausweisung aus der Schweiz verlangt worden war, wobei Frankreich, um der Forderung Nachdruck zu verschaffen, 25 000 Mann mobilisiert hatte.

---

[1]) *Eidgenössische Abschiede*, C/2 S. 210.

[2]) *Huber*, Die Refugianten in Basel, S. 52.

[3]) *Uzler*, Schaffhausen und die fremden Glaubensflüchtlinge, 1944, S. 62 und 65.

Ungeachtet dieser Anfeindungen war unser Land aber doch immer wieder bestrebt, soweit es das eigene Interesse irgendwie gestattete, seine Grenzen den Verfolgten zu öffnen, die ihm des Schutzes würdig schienen. Wurde der Druck übermächtig, «so suchte man die unvermeidlichen Massnahmen mit möglichst geringer Härte durchzuführen, gewährte Aufschub und Unterstützung, war nicht eben eifrig in der Durchführung gefasster Beschlüsse und sah durch die Finger» *(Werner Naef)*.

Besondere Schwierigkeiten für die Wahrung der Asyltradition ergaben sich dann, wenn das Verhalten der Flüchtlinge den Verpflichtungen zuwiderlief, die der Schweiz kraft Völkerrechtes gegenüber dem Ausland zukamen. Das war vor allem in der leidenschaftserfüllten Zeit nach der Niederwerfung der 1848er Revolutionen der Fall; dabei hatte der Bundesrat, wenn er für Ordnung sorgen wollte, erst noch mit dem Widerstand weiter Bevölkerungskreise und sogar einzelner Kantonsregierungen zu rechnen, die den illegalen Unternehmungen von Flüchtlingen lebhafteste Sympathie entgegenbrachten und ihnen bisweilen überdies eine aktive Unterstützung zuteil werden liessen. Die Zahl der sich damals in der Schweiz aufhaltenden Flüchtlinge betrug – nach der Aufnahme von 9000 Angehörigen der geschlagenen badischen revolutionären Truppen – gegen 15 000. Diese Masse zum Teil wenig erfreulicher und anmassender Ausländer wurde in der Folge, wie *Edgar Bonjour* schreibt [1]), mehr und mehr als eine Art Landplage empfunden, und man begrüsste es allseits, als man sich ihrer zum grössten Teil auf Grund der im Ausland erlassenen Amnestien wieder entledigen konnte. – Einzelne Flüchtlinge, die dauernd in der Schweiz verblieben, brachten ihr freilich, wie früher die Hugenotten, einen erfreulichen Zuwachs.

C. Der letzte bedeutende Flüchtlingszustrom im 19. Jahrhundert traf in unserm Land im Jahre 1864 ein, als 600 *Polen*, die sich am polnischen Aufstand beteiligt hatten, das schweizerische Asyl in Anspruch nahmen. Zunächst reisten nur Vereinzelte in die Schweiz ein. Später erhöhte sich jedoch die Zahl der Flüchtlinge mehr und mehr, bis sie schliesslich annähernd 2000 betrug. Zur Hauptsache handelte es sich dabei um Leute, die zuvor in einem andern Land ein provisorisches Unterkommen gefunden hatten, dann aber zur Weiterwanderung gezwungen worden waren. Der Bundesrat suchte einem unerwünscht grossen Zustrom dadurch zu begegnen, dass er an verschiedene Staaten mit dem Ersuchen gelangte, von einer Abdrängung der Flüchtlinge nach der Schweiz Umgang zu nehmen. Auch wurde der schweizerische Geschäftsträger in Wien angewiesen, das Einreisevisum an Polen nur zu erteilen, wenn dem Passinhaber von den österreichischen Behörden freigestellt war, ob er sich nach der Schweiz oder nach Frankreich begeben wolle, und wenn zudem Gewissheit darüber bestand, dass der Pass auch zur Rückkehr in den österreichischen Staat berechtigte. Wegleitend für die damalige Flüchtlingspolitik war die Tendenz, die Flüchtlinge nicht dauernd zu übernehmen, sondern ihnen in der Schweiz lediglich eine vorübergehende Zufluchtsstätte zu bieten, wo sie Gelegenheit hatten, weitere Vorkehrungen für ihre

[1]) *Bonjour*, Geschichte der Schweiz im XIX. und XX. Jahrhundert, S. 177.

Zukunft zu treffen. Daher unterstützte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Bestrebungen der in der Schweiz wohnhaften Polen zur Weiterreise durch die Ausstellung von Pässen und durch Gewährung von Beiträgen an die Reisekosten. Immerhin sprach der Bundesrat in einem Kreisschreiben vom 8. Juni 1864 an die Kantonsregierungen die Hoffnung aus, «dass jener humane Geist, der die Kantone politisch Bedrängten gegenüber früher stets beseelt habe, auch heute noch bei sämtlichen Behörden nicht minder übermächtig sich zeigen werde».

Die Gewährung des Asyls und die Betreuung der Flüchtlinge blieb zunächst den Kantonen überlassen. Für die Kostendeckung sorgten zu einem grossen Teil private Hilfskomitees. Der Bund selbst weigerte sich vorerst, an die Auslagen Beiträge zu gewähren und versuchte den am stärksten betroffenen Ständen dadurch entgegenzukommen, dass er andere Kantone verpflichtete, ihnen eine Anzahl Flüchtlinge abzunehmen. Hiefür wurde (wie schon 1849) ein eidgenössischer Flüchtlingskommissär ernannt. Dieses Verhalten führte dann aber zu zahlreichen Widerständen, so dass sich der Bundesrat schliesslich doch dazu bewegen liess, einen Teil der Unterhaltskosten selbst zu übernehmen (BRB vom 23. September 1864).

D. Im Anschluss an den Erlass des deutschen Gesetzes vom 21. Oktober 1878 «gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der *Sozialdemokraten*» suchten und fanden eine grosse Anzahl Anhänger dieser Partei in der Schweiz Aufnahme. In der Folge kam es zu verschiedenen diplomatischen Auseinandersetzungen mit Deutschland, unter anderem in der Angelegenheit des Spitzels Wohlgemuth, der im Auftrage Deutschlands die oppositionellen deutschen Staatsangehörigen in der Schweiz überwachen sollte.

Die Flüchtlinge der *folgenden Jahrzehnte* bestanden, von wenigen Ausnahmen abgesehen, aus Anarchisten, Nihilisten und Angehörigen ähnlicher linksextremer Bewegungen. Von ihnen ist in den Geschäftsberichten des Bundesrates seit 1878 immer wieder die Rede. Verhielten die Flüchtlinge sich hier ruhig, so wurden sie geduldet. Manche unter ihnen setzten aber in der Schweiz ihre anarchistische Tätigkeit fort, zum Teil sogar durch Vorbereitung neuer Anschläge, so dass sich der Bundesrat mehrmals zu Ausweisungsverfügungen auf Grund von Art. 70 der Bundesverfassung veranlasst sah.

E. Von grösserer Aktualität wurde die Flüchtlingsfrage für unser Land erst wieder während des *ersten Weltkrieges*. Dabei handelte es sich jedoch sozusagen ausschliesslich um Militärflüchtlinge: Deserteure, Refraktäre und eine geringe Zahl entwichener Kriegsgefangener. Um die Einreise solcher Ausländer und anderer unerwünschter fremder Elemente zu verhindern, ordnete der Bundesrat am 25. September 1915 in Ausführung des Beschlusses einer Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren die verschärfte Schriftenkontrolle an der Grenze an. Die Durchführung der Massnahmen blieb den Kantonen vorbehalten; Zollbeamte und im Armeeraum auch das Militär hatten dabei mitzuwirken. In der Folgezeit erwies sich dann aber mehr und mehr, dass auf diese Weise der ge-

wünschte Erfolg nicht erreicht werden konnte. Daher verlangten die Kantone selbst eine eidgenössische Regelung der Fremdenpolizei. Das gleiche Begehren wurde auch in der Bundesversammlung und von der Presse gestellt. So kam es zum Erlass der *Bundesratsverordnung vom 21. November 1917 betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer*. Diese Verordnung – ein Vollmachtenbeschluss – unterstellte alle Ausländer, die in die Schweiz einzureisen wünschten, dem Visumszwang und verpflichtete sie – wie auch ihre Wohnungs- und Arbeitgeber – nach erfolgter Einreise zur Anmeldung. Voraussetzung für das Erlangen eines Visums und damit für das Betreten des schweizerischen Gebietes war der Besitz eines Passes oder eines andern gleichwertigen Legitimationspapiers, das die Staatsangehörigkeit des Einreisewilligen und die Möglichkeit seiner Rückkehr in den Heimats- oder den letzten Aufenthaltsstaat gewährleistete. Die Oberaufsicht über die Grenzpolizei und die Ausländerkontrolle wurde dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugewiesen. An der Grenze erfolgte die Kontrolle nach wie vor durch die kantonalen Polizeiorgane, im Armeeraum in Verbindung mit der Heerespolizei.

Für die Behandlung der *politischen Flüchtlinge* war Art. 18 der Verordnung vom 21. November 1917 massgebend. Danach stand den kantonalen Polizeidirektionen die Befugnis zu, «ausnahmsweise Ausländern, die keine Ausweispapiere erhalten konnten, sofern ihr bisheriges Verhalten zu keinen Klagen Anlass gegeben hat, sowie politischen Flüchtlingen Toleranzbewilligungen auszustellen».

Die ersten eidgenössischen Vorschriften über das Vorgehen gegenüber *Deserteuren und Refraktären* waren bereits am 30. Juni 1916 erlassen worden. In einem Vollmachtenbeschluss von diesem Tage wurde bestimmt, dass solche Personen während des Kriegszustandes weder über die Schweizer Grenze ausgeschafft noch von Kanton zu Kanton abgeschoben noch aus den Kantonen ausgewiesen werden dürften. Vorbehalten blieb lediglich die Landesverweisung durch den Bundesrat nach Art. 70 BV. Soweit es sich um Deserteure und Refraktäre handelte, die erst nach dem Eintritt ihres Heimatstaates in den Krieg die Schweiz betreten hatten oder deren Schriften erst nach diesem Zeitpunkt ungültig geworden waren, übernahm der Bund für die den Kantonen aus deren Duldung erwachsenen ökonomischen und öffentlichrechtlichen Nachteile eine Haftung. Die Kantone selbst wurden ermächtigt, von solchen Leuten eine angemessene Sicherheit zu verlangen. Erwerbstätigkeit und Stellenantritt waren ihnen nicht verboten. Im Gegenteil legte man Gewicht darauf, sie in Stand zu setzen, für ihren Lebensunterhalt selbst zu sorgen und sich darüber hinaus die Mittel zur Leistung der Kaution zu erwerben. Gegen Kriegsende wurden Deserteure und Refraktäre auch zu öffentlichen Meliorationsarbeiten zugezogen. Gemeingefährliche Elemente sowie solche, die durch ihr Verhalten zu Klagen Anlass gaben, konnten interniert werden.

Diese Regelung wurde am *14. November 1917* durch einen *neuen Bundesratsbeschluss* ersetzt, der insbesondere die Zulässigkeit der Ausweisung erweiterte und nähere Bestimmungen über die Sicherheitsleistungen traf. Auch damit

konnte jedoch der stets stärker werdende Zustrom von Militärflüchtlingen nicht eingedämmt werden, so dass der Bundesrat entsprechend einem in der Bundesversammlung geäusserten Begehren sich veranlasst sah, die bestehende liberale Regelung durch strenge Massnahmen der Abwehr zu ersetzen. Gemäss einem *Bundesratsbeschluss vom 1. Mai 1918* waren Deserteure und Refraktäre am Überschreiten der Grenze zu hindern und, wenn sie die Grenze überschritten hatten, wieder abzuschieben. Aufnahme in die Schweiz konnte ihnen nur ausnahmsweise mit Bewilligung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes gewährt werden.

Diese Anordnungen des Bundesrates lösten indessen in der Öffentlichkeit eine lebhafte Opposition aus, so dass sie schon nach einem halben Jahr wieder aufgehoben werden mussten. An deren Stelle trat gemäss *BRB vom 29. Oktober 1918* eine Regelung, die von dem im Text allerdings nicht ausdrücklich festgelegten Grundsatz ausging, dass alle Deserteure und Refraktäre aufzunehmen seien. Erschien ihre Duldung in der Freiheit nicht tunlich, so konnten sie vorübergehend oder dauernd interniert werden.

Bei Kriegsende hielten sich insgesamt 25 894 fremde Deserteure und Refraktäre in der Schweiz auf. Die Amnestien, die dann von den meisten am Krieg beteiligten Staaten erlassen wurden, hatten zur Folge, dass ein grosser Teil dieser Leute in ihrem Heimatstaat keine Strafen mehr für ihr Verhalten zu befürchten hatte. Damit eröffnete sich für die Schweiz die Möglichkeit, sie wieder abzuschieben. Entsprechende Anordnungen wurden in einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an die kantonalen Polizeidirektionen vom 17. Juli 1919 getroffen.

Von erheblich grösserer Bedeutung als die Flüchtlingsfrage waren im ersten Weltkrieg der Transport von Evakuierten und Schwerverwundeten sowie die Beherbergung von leichter verletzten oder kranken Kriegsgefangenen und von Zivilpersonen, die sich im Zeitpunkt der Mobilisation in einem nunmehr feindlichen Staat aufgehalten hatten und dort interniert worden waren. Allein in der Zeit vom 24. Oktober 1914 bis zum 31. März 1916 wurden über 110 000 evakuierte Franzosen durch die Schweiz transportiert, und die Anzahl der während des Krieges in unserm Land beherbergten Militär- und Zivilinternierten belief sich insgesamt auf gegen 75 000.

F. Nach der *Begründung der faschistischen Herrschaft in Italien* suchten und fanden zahlreiche italienische Antifaschisten in der Schweiz Zuflucht. Ihnen wurde die Pflicht auferlegt, sich jeder politischen Aktivität zu enthalten, welche die Beziehungen unseres Landes zu Italien stören könnte. Für den Fall von Zuwiderhandlungen behielt sich der Bundesrat die Ergreifung von Sanktionen vor. In der Folge wurden denn auch gegen verschiedene «Fuorusciti» Verwarnungen ausgesprochen und kam es in einzelnen Fällen zu Ausweisungen.

Ein verstärkter Zuzug von Flüchtlingen aus Italien, die die Grenze ohne gültige Ausweisschriften und oft unter Umgehung der Kontrolle überschritten, setzte im Jahre 1928 ein. Dabei handelte es sich zum Teil um Arbeitslose, die in

Italien keinen Erwerb finden konnten und denen wegen ihrer Abneigung gegen das bestehende Regime kein Pass ausgestellt wurde, zu einem andern Teil um Deserteure, meistens Zollbeamte, welche ihre Einheit heimlich verlassen hatten, weiterhin um Schmuggler, die sich der ihnen drohenden Verurteilung zu entziehen suchten, und schliesslich auch um politische Flüchtlinge, denen in Italien Nachstellung und Verfolgung drohte.

Die Behandlung dieser Flüchtlinge durch die in erster Linie beteiligten Kantone Tessin, Wallis und Graubünden war ungleich. Zurückweisungen nach Italien erfolgten immerhin nur vereinzelt, und nachdem sich ergeben hatte, dass auch die zurückgewiesenen Arbeitssuchenden in Italien wegen heimlichen Verlassens des Landes schweren Strafen ausgesetzt waren, wurde von dieser Massnahme überhaupt abgesehen. Politische Flüchtlinge und in einzelnen Fällen auch Deserteure erhielten Toleranzbewilligungen. Wenn hiegegen Bedenken bestanden, so wurde den Leuten Gelegenheit gegeben, die Schweiz über die von ihnen selbst zu wählende Grenze wieder zu verlassen.

G. Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass die Schweiz seit der bolschewistischen Revolution des Jahres 1918 eine Anzahl *Russen* beherbergt. Es waren und sind dies in der Hauptsache Personen, die sich beim Ausbruch der Revolution zur Kur oder zum Besuch in unserm Lande aufgehalten hatten und denen zufolge der Ereignisse in ihrer Heimat eine Rückkehr dorthin nicht mehr zugemutet werden konnte. Für den Lebensunterhalt dieser inzwischen mittellos gewordenen Flüchtlinge kam und kommt der Bund auf. Im Jahre 1954 wurden noch 81 Personen mit insgesamt 92 945 Franken unterstützt. Die Gesamtaufwendungen seit 1918 belaufen sich auf etwa 7 000 000 Franken.

II. Das Wesen des Asylrechtes

«Die Schweiz – hat, der Bundesrat kurz nach der Gründung des Bundesstaates erklärt – gewährt den politisch Verfolgten aller Parteien ein Asyl, wenn sie sich durch ruhiges Verhalten dessen würdig bezeigen. Sie gewährt ihnen aber kein Asyl, wenn sie auf unserm Gebiet ihre Umtriebe und Angriffe auf die Existenz und Rechtssicherheit anderer Staaten fortsetzen» (*Ullmer*, Die Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden 1848–1860, Bd. I, Nr. 321).

Schon diese Ausführungen lassen mit aller Deutlichkeit erkennen, dass auch nach schweizerischer Auffassung die Aufnahme von Flüchtlingen ein Recht des Staates ist, das ihm kraft seiner Souveränität zukommt und das seine Grenzen lediglich an der durch Staatsvertrag begründeten Bereitschaft zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen findet, dass aber weder gegenüber einem andern Staat noch gegenüber den Flüchtlingen selbst irgendwelche Verpflichtungen zur Gewährung von Asyl anerkannt werden.

Im gleichen Sinn lautete ein Entscheid des Bundesrates vom 23. März 1921, in dem die Frage der Zubilligung des Asyls als Angemessenheits- und nicht als

Rechtsfrage bezeichnet wurde (*v. Salis-Burckhardt*, Schweiz. Bundesrecht, Bd. IV, Nr. 2108), und auch die Botschaft vom 2. Juni 1924 über die bundesrechtliche Regelung der Niederlassung von Ausländern betonte ausdrücklich, dass keinem Ausländer ein Rechtsanspruch auf Asylgewährung zukomme.

Die Richtigkeit dieser These ist in den Diskussionen der beiden letzten Jahrzehnte über die Flüchtlingsfrage ganz allgemein sowohl im Parlament wie in der Presse rückhaltlos anerkannt worden.

Darüber, wie die Schweiz die Asylgewährung zu handhaben habe, hat sich besonders eindrücklich Bundesrat Numa Droz im Nationalrat am 20. März 1888 geäussert:

«Eines der wertvollsten Souveränitätsrechte ist das Asylrecht. Von jeher haben wir den politischen Flüchtlingen unser Haus in liberalster Weise geöffnet, meist nicht aus Sympathie für ihre Person oder ihre Lehren, sondern aus Menschlichkeit. Häufig sind uns daraus Ungelegenheiten entstanden, und seit 1815 ist dies fast die einzige Frage, deretwegen wir ständig Anstände mit unsern Nachbarn gehabt haben. Aber wir haben immer fest an diesem unserem Souveränitätsrecht gehalten und gedenken es auch ferner zu tun.»

III. Die Zuständigkeit zur Asylgewährung

Die Zuständigkeit zur Gewährung von Asyl ist in der Schweiz verfassungsmässig erst durch den vom Volk und von den Ständen am 25. Oktober 1925 gutgeheissenen Artikel 69ter BV geregelt worden. Danach steht die endgültige Entscheidung gegenüber der Verweigerung des Asyls dem Bunde zu [1]).

In früheren Zeiten konnte der Bundesrat auf diesem Gebiet eine gewisse Kompetenz für sich nur aus den Verfassungsvorschriften ableiten, die ihn zur Ausweisung von Ausländern wegen Gefährdung der äussern oder innern Sicherheit der Eidgenossenschaft ermächtigten (BV 1848, Art. 57; BV 1874, Art. 70). Gestützt hierauf nahm er, obschon das Fremdenpolizeiwesen grundsätzlich den Kantonen vorbehalten war, das Recht für sich in Anspruch, in Fällen, wo die

---

[1]) Art. 69ter BV lautet:

Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bund zu.

Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone. Dem Bunde steht jedoch das endgültige Entscheidungsrecht zu gegenüber

a. kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen;

b. Verletzung von Niederlassungsverträgen;

c. kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft;

d. Verweigerung des Asyls.

Ehre der Schweiz oder internationale Rücksichten die Asylgewährung erforderten, die Duldung politischer Flüchtlinge anzuordnen.

Nach dem Wortlaut des Art. 69ter kann der Bund erst einschreiten, nachdem der Entscheid eines Kantones vorliegt, und zwar ein ablehnender Entscheid. Eine vernünftige Auslegung der Vorschrift führt jedoch zum Ergebnis, dass dem Bundesrat auch eine primäre Entscheidungsbefugnis zuerkannt werden muss. Art. 69ter will lediglich die Fälle regeln, in denen die Asylgewährung nicht bereits durch einen Kanton erfolgt ist. In diesem Sinne ermächtigt denn heute auch Art. 21 des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931/8. Oktober 1948 den Bundesrat, einem Ausländer, der glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, und dem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl zu gewähren und einen Kanton nach vorheriger Fühlungnahme zu seiner Aufnahme zu verpflichten. Dass andererseits die Zubilligung von Asyl durch einen Kanton den Bundesrat nicht schlechthin bindet, ergibt sich aus dem bereits erwähnten Art. 70 BV [1]).

Verantwortlich für die Asyl- und damit für die Flüchtlingspolitik der Schweiz ist somit letztlich der *Bundesrat*. Ihm liegt es ob, allenfalls sich widersprechende Interessen des Landes gegeneinander abzuwägen und zu entscheiden, inwiefern unmittelbare materielle Bedürfnisse hinter Erwägungen allgemein politischer oder menschlicher Art zurückzutreten haben. Dabei darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass der Bundesrat zufolge der staatsrechtlichen Struktur der Schweiz und der nur beschränkten Kompetenz des Bundes im Gebiete der Fremdenpolizei nicht bloss für die Durchführung, sondern auch schon für den Inhalt seiner Anordnungen weitgehend auf den guten Willen der Kantone angewiesen ist.

Über grössere *rechtliche* Befugnisse verfügt der Bundesrat unter einem Vollmachtenregime. Aber auch in dieser Zeit bleibt in *tatsächlicher* Hinsicht für seine Anordnungen die Stellungnahme der Kantone von wesentlicher Bedeutung. Sind die Kantone willens, Flüchtlinge aufzunehmen, so kann die Zulassung weitherziger gehandhabt werden. Fehlt dagegen eine solche Geneigtheit, so müssen Beschränkungen erfolgen. Dabei kann auch dem Umstand Bedeutung zufallen, ob sich die Kantone nur dann mit der Duldung von Flüchtlingen auf ihrem Gebiet abfinden, wenn der Bund sich verpflichtet, für diese zu sorgen, oder ob sie bereit sind, eine eigene Verantwortung mit eigenen Leistungen zu übernehmen. Im übrigen kommt Vollmachtenrecht nur in Kriegszeiten zur Anwendung, und in solchen Zeiten muss auch in der Flüchtlingspolitik vorab den Bedürfnissen der Armee Rechnung getragen werden.

---

[1]) *Burckhardt*, Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. Bemerkungen zu Art. 69ter.

B. Die allgemeinen Grundlagen des schweizerischen Flüchtlingsrechtes seit dem Jahre 1933

I. Hinsichtlich der Zivilflüchtlinge

1. Die Verordnung vom 29. November 1921 über die Kontrolle der Ausländer

Zu Beginn des Jahres 1933 bildete die rechtliche Grundlage für die Behandlung von Flüchtlingen, neben den Art. 70 und 102 BV, die Verordnung des Bundesrats über die Kontrolle der Ausländer vom 29. November 1921, abgeändert durch Bundesratsbeschlüsse vom 7. September 1925 und 16. Oktober 1928. Danach bedurfte es zur Einreise eines Ausländers in die Schweiz eines anerkannten Ausweispapieres. Ein Visumszwang bestand im Jahre 1933 nicht mehr allgemein, sondern nur für die Angehörigen einiger weniger Staaten, nämlich von Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Russland, der Türkei und Jugoslawien sowie für staaten- und schriftenlose Personen. Dazu kam später auch noch Spanien. Überdies benötigten ein Einreisevisum zum Stellenantritt französische, norwegische, schwedische und tschechoslowakische Staatsangehörige.

Der zugereiste Ausländer, der sich länger als acht Tage in der Schweiz aufzuhalten beabsichtigte, hatte sich spätestens am achten Tage nach der Einreise unter Vorlage seines Ausweispapiers bei der Polizeibehörde des Aufenthaltsortes zu melden. Von dieser Verpflichtung befreit blieben für die ersten drei Monate Ausländer, die zu andern Zwecken als zu Erwerbszwecken eingereist waren und in Hotels, Gasthöfen, Pensionen, Sanatorien oder ähnlichen Anstalten wohnten (Art. 14).

Der Bund konnte keinen Kanton zwingen, einem Ausländer Aufenthalt zu gewähren, sofern nicht die Anwendbarkeit von Art. 69ter BV über die Asylgewährung an politische Flüchtlinge gegeben war. Den Kantonen stand vielmehr die Befugnis zu, nach eigenem Ermessen Ausländer, die im Besitze eines gültigen Ausweispapieres waren, eine befristete Aufenthaltsbewilligung bis auf die Dauer von zwei Jahren zu erteilen, sofern nach den Umständen und dem Zweck des Aufenthaltes objektiv glaubhaft war, dass der Zugereiste sich nur für beschränkte Zeit in der Schweiz aufhalten werde und er durch schriftliche Erklärung auf Erwerbstätigkeit verzichtet hatte (Art. 18, Abs. 1). Beabsichtigte der Ausländer den Antritt einer Stelle, so hatte die kantonale Polizeibehörde vor Erteilung der Bewilligung die Begutachtung der kantonalen Arbeitsvermittlungsstelle einzuholen (Art. 17 in der Fassung vom 7. September 1925). Ausländern, die über kein Ausweispapier verfügten, konnte der Kanton nur Toleranzbewilligungen ausstellen (Art. 26, Abs. 3).

Gegen die Erteilung von Bewilligungen zu einem Aufenthalt von mehr als zwei Jahren sowie von Niederlassungs- und Toleranzbewilligungen stand der im Jahre 1919 gegründeten Eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei ein Einspracherecht zu (Art. 19, Abs. 1; Art. 26, Abs. 3).

Gemäss Art. 26, Abs. 1, erlosch mit dem Ablauf der Gültigkeit des Ausweispapiers jede Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Schriftenlose und Ausländer mit ungenügenden Ausweispapieren konnten über die Grenze abgeschoben werden.

Ferner ermächtigte Art. 27, Abs. 2, die Kantone zur Ausweisung von Ausländern wegen Unterlassung der Anmeldung, Verweigerung der Auskunft, Widerhandlung gegen die Weisungen der Polizeibehörden und ungenügenden Ausweises über einen einwandfreien, den Interessen der Schweiz nicht zuwiderlaufenden Zweck des Aufenthaltes. Derartigen Ausweisungen kam für das Gebiet der ganzen Eidgenossenschaft Geltung zu (Art. 28, Abs. 1). Bei Undurchführbarkeit einer Ausweisung konnte Internierung des Ausländers auf Kosten des Kantons, der die Ausweisung verfügt hatte, erfolgen (Art. 28, Abs. 3). Überdies war Internierung durch Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und auf Kosten des Bundes gegenüber Ausländern zulässig, die zum Aufenthalt in der Schweiz keine Berechtigung hatten und nicht ausgeschafft werden konnten (Art. 28, Abs. 4).

Art. 10, lit. b, behielt dem Bundesrat das Recht vor, im Fall von politischen, wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Gefahren oder wenn einzelne Staaten der Einreise von Schweizern besondere Hindernisse in den Weg legten, die Grenze für die Einreise ganz oder teilweise zu schliessen oder für bestimmte Grenzabschnitte besondere Massnahmen anzuordnen.

Nach Art. 29 lag dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Oberaufsicht über die Fremdenpolizei und die Kontrolle der Ausländer ob, wobei ihm die Befugnis zustand, die zur Ausführung der Verordnung erforderlichen allgemeinen Weisungen und Instruktionen zu erlassen. Überdies war dieses Departement (gemäss Art. 33) Rekursinstanz gegenüber den von den Kantonen unter Anrufung der Verordnung angeordneten Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft sowie gegenüber allen von einer Bundesbehörde auf Grund der Verordnung getroffenen Verfügungen.

2. Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Am 1. Januar 1934 traten an Stelle der Verordnung vom 29. November 1921 das nach der Aufnahme von Art. 69ter in die Bundesverfassung erlassene *BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer* sowie die hiezu erlassene *Vollziehungsverordnung vom 5. Mai 1933.*

Die Anmeldefrist für Ausländer, die zur Übersiedlung eingereist waren, sowie für Erwerbstätige betrug nach dem Gesetz (Art. 2, Abs. 1) 14 Tage, sie wurde dann aber durch einen BRB vom 28. November 1933 auf 8 Tage herabgesetzt. In allen andern Fällen hatte sich der Ausländer vor Ablauf des dritten Monats seiner Anwesenheit anzumelden. Für nicht niedergelassene Ausländer erforderte der Antritt einer Stelle eine ausdrückliche Bewilligung zum Stellenantritt (Art. 3, Abs. 3).

Bei ihren Entscheiden über die Erteilung von Bewilligungen hatten die Behörden die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen. Überdies war für die Erteilung von Bewilligungen zum Stellenantritt in der Regel die Begutachtung durch den zuständigen Arbeitsnachweis vorgesehen (Art. 16, Abs. 2, dazu auch Art. 7, Abs. 3–5, sowie Art. 8, Abs. 1, der Vollziehungsverordnung).

Auch nach dem neuen Recht blieb – entsprechend dem verfassungsmässig festgelegten Grundsatz – die Erteilung von Bewilligungen an nicht erwerbstätige Ausländer zu einem Aufenthalt bis zu zwei Jahren den Kantonen vorbehalten, während Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige Ausländer (abgesehen von Dienstmädchen, Bauernknechten und Saisonarbeitern) oder zu einem längeren Aufenthalt sowie alle Niederlassungs- und Toleranzbewilligungen der Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei bedurften (Art. 18 sowie Art. 10 der Vollzugsverordnung).

Diese Regelung wurde, wie die Botschaft des Bundesrates zum Gesetzesentwurf ausführt [1]), getroffen, weil man im Kampf gegen die Überfremdung ein die Zuwanderung regulierendes Eingreifen des Bundes als unerlässlich erachtete. Nach wie vor war dagegen der Bund, soweit es sich nicht um politische Flüchtlinge handelte, nicht in der Lage, einen Kanton zur Aufnahme eines Ausländers zu zwingen.

Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen setzten den Besitz anerkannter und gültiger Ausweispapiere voraus (Art. 5 und 6). Beim Fehlen dieser Voraussetzung konnte der Ausländer bloss eine Toleranzbewilligung erhalten (Art. 7). Hörte der Ausländer auf, ein anerkanntes und gültiges Ausweispapier zu besitzen, so erlosch die ihm erteilte Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Zur Rücknahme von Toleranzbewilligungen genügte Unwürdigkeit des Ausländers (Art. 9).

Ausländer, die keine Bewilligung besassen, konnten jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden. Ferner waren sie zur Ausreise verpflichtet, wenn ihnen eine Bewilligung oder die Verlängerung einer solchen verweigert oder die Bewilligung widerrufen oder entzogen wurde (Art. 17 sowie Vollziehungsverordnung Art. 17). Kam der Ausländer der Pflicht zur Ausreise nicht nach, so konnte er ausgeschafft werden, und erwies sich die Ausschaffung als undurchführbar, so war an deren Stelle Internierung bis auf die Dauer von zwei Jahren zulässig, wobei immmerhin dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement das Recht vorbehalten blieb, dann, wenn ihm die Internierung nicht oder nicht länger angebracht schien, den letzten Kanton, der die Anwesenheit des Ausländers während längerer Zeit geduldet hatte, zu dessen Zurücknahme und Weiterduldung zu verpflichten (Art. 14 und 15, Abs. 4).

Als Ausweisungsgründe sah das Gesetz – unter Vorbehalt der Ausweisungen gemäss Art. 70 BV oder strafgerichtlichem Urteil – in Art. 10 vor:

gerichtliche Bestrafung wegen eines Verbrechens oder Vergehens,

---

[1]) Bundesblatt 1929, Bd. I, S. 912 ff., insbes. S. 921.

Missbrauch des Gastrechtes durch schwere oder wiederholte Missachtung von Ordnungsvorschriften,

Geisteskrankheit, die eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung bedingt,

tatsächliche oder mit Sicherheit vorauszusehende Inanspruchnahme der öffentlichen oder privaten Wohltätigkeit.

Ausführungsbestimmungen zu Art. 10 enthielt die Vollziehungsverordnung in Art. 16.

Die Oberaufsicht über die Handhabung der fremdenpolizeilichen Vorschriften und der Erlass der zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen war dem Bundesrat vorbehalten [1]). Überdies wurde ihm die Befugnis zur Regelung der Ein- und Ausreise von Ausländern, der Grenzkontrolle und des kleinen Grenzverkehrs zugewiesen (Art. 25).

3. Die Neuregelung des eidgenössischen Fremdenpolizeirechtes in der Kriegs- und Nachkriegszeit

Während des zweiten Weltkrieges und in den ersten Nachkriegsjahren erfuhren die im BG vom 26. März 1931 enthaltenen Bestimmungen durch Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates verschiedene Änderungen, und im Jahre 1948 wurde das Gesetz selbst einer Teilrevision unterworfen. Die Einzelheiten über diese, zum Teil sehr tief greifenden Umgestaltungen sind später anzuführen.

Heute gilt das BG von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern in der Fassung des BG vom 8. Oktober 1948.

II. Hinsichtlich der Militärflüchtlinge

Als Militärflüchtlinge, mit deren Aufnahme ein neutrales Land in Kriegszeiten zu rechnen hat, fallen in Betracht: übertretende Truppenteile oder Truppenangehörige, entwichene Kriegsgefangene und Deserteure. In dieser Hinsicht bestehen die folgenden völkerrechtlichen Vorschriften:

1. Übertretende Truppenteile und Truppenangehörige

Übergetretene Truppenangehörige, gleichgültig ob sie die Grenze in grösseren oder kleineren Verbänden oder einzeln überschritten haben, sind, gemäss Art. 11 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte, zu internieren, das heisst daran zu hindern, während des Krieges das Land zu verlassen und erneut an Kriegshandlungen teilzunehmen.

---

[1]) Auf Grund dieser Ermächtigung erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereits im Jahr 1931 eingehende Weisungen über die Handhabung des Gesetzes.

2. Entwichene Kriegsgefangene

«Die neutrale Macht – bestimmt Art. 13, Abs. 1 des erwähnten Haager Abkommens –, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit belassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiet zu verweilen, so kann sie ihnen einen Aufenthaltsort anweisen».

Diese Vorschrift ist seinerzeit auf den Vorschlag der schweizerischen Delegation in das Abkommen aufgenommen worden. Es liegt ihr der Gedanke zugrunde, dass der neutralen Macht das Recht einzuräumen sei, unerwünschte Elemente fernzuhalten. Daher verpflichtet sie keinen neutralen Staat, entwichene Kriegsgefangene bei sich aufzunehmen, schliesst aber andererseits die generelle Zurückweisung solcher Flüchtlinge aus.

Während übergetretene Truppen oder Truppenangehörige daran zu hindern sind, so lange der Krieg dauert, an weiteren Kriegshandlungen teilzunehmen, erlaubt das Kriegsrecht den entwichenen Kriegsgefangenen, erneut in den Kampf einzutreten (Art. 8 der Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges und Art. 50–52 des Abkommens vom 27. Juli 1929 über die Behandlung der Kriegsgefangenen). Der neutrale Staat, der entwichene Kriegsgefangene aufnimmt, ist daher nicht nur befugt, sondern verpflichtet, sie wieder ausreisen zu lassen.

Darüber, wie entwichene Kriegsgefangene, denen die Weiterreise nicht möglich ist, zu behandeln sind, enthalten die Haager Abkommen keine Bestimmung. Hiefür ist deshalb ausschliesslich das nationale Recht des Aufnahmestaates massgebend. Demgemäss steht dem Aufnahmestaat die Befugnis zu, aufgenommene entwichene Kriegsgefangene nach den für andere Ausländer geltenden Vorschriften zu behandeln und ihnen erforderlichenfalls für die Dauer ihres Verweilens auf seinem Gebiet Beschränkungen in der Bewegungsfreiheit aufzuerlegen oder sie zu internieren.

3. Deserteure

Zur Aufnahme von Deserteuren besteht für einen neutralen Staat keine völkerrechtliche Verpflichtung. Deren Zulassung oder Abweisung liegt daher in seinem freien Belieben.

C. Das Entstehen eines neuen Flüchtlingsproblems im Jahre 1933 und dessen weitere Entwicklung

I. Die Ereignisse in Deutschland bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges

1. Die ersten Jahre der nationalsozialistischen Herrschaft

In der Nacht vom 29. auf den 30. Januar 1933 entschloss sich Reichspräsident von Hindenburg, Adolf Hitler zum Führer der «Regierung des nationalen Zusammenschlusses» zu ernennen.

Die erste Amtshandlung der neuen Regierung bestand in der Auflösung des Reichstages und der Festsetzung eines Termins zur Durchführung von Neuwahlen.

Die von den nationalsozialistischen Machthabern getroffenen und von ihnen noch zu erwartenden Massnahmen führten dazu, dass zahlreiche deutsche Staatsangehörige ihre Heimat fluchtartig verliessen und in einem andern Land Schutz suchten.

Hiebei handelte es sich vor allem um Israeliten, da diese in erster Linie bedroht waren, hatte doch schon das nationalsozialistische Parteiprogramm vom Jahre 1920 ihre völlige Ausschaltung aus dem öffentlichen Leben sowie ihre weitgehende Verdrängung aus der Wirtschaft gefordert und war in dem von Hitler in den Jahren 1925 bis 1927 publizierten Buch «Mein Kampf» der Antisemitismus als das «treibende Motiv» der nationalsozialistischen Bewegung bezeichnet worden. Eine, freilich nicht sehr bedeutende Emigrationsbewegung hatte zufolge der nationalsozialistischen Belästigungen schon vor 1933 eingesetzt [1]).

Daneben liessen die veränderten Verhältnisse auch bei manchem deutschen Nichtjuden den Willen für Abwanderung entstehen, so insbesondere bei kommunistischen und sozialdemokratischen Parteifunktionären, Gewerkschaftern, Pazifisten, Angehörigen gewisser religiöser Sekten, Gelehrten und andern Intellektuellen.

Bereits durch die – nach dem Reichstagsbrand vom 27. Februar 1933 angeblich zur Abwehr kommunistischer Angriffe erlassene – «Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933» waren verschiedene in der Weimarer Verfassung vom 1. August 1919 gewährleistete Grundrechte ausser Kraft gesetzt worden. Damit wurde die formelle Grundlage für die Anordnung von Schutzhaft, Beschlagnahme des Eigentums und ähnlichen Massnahmen gegenüber allen Personen geschaffen, die das nationalsozialistische Regime ablehnten oder die dessen Trägern aus irgendeinem Grunde nicht genehm waren. Weitere rechtsstaatliche Garantien für den Einzelnen beseitigte das vom Reichstag am 24. März 1933 beschlossene «Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich», indem hier der Regierung das Recht zur Gesetzgebung eingeräumt wurde, und zwar zu einer Gesetzgebung, die sich an die Bestimmungen der Reichsverfassung nicht zu halten brauchte. Damit hatte das parlamentarische Regime in Deutschland sein Ende gefunden.

Schon bald nach der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus setzten schwere Belästigungen von Juden ein. Sprechchöre stiessen Drohungen («Juda verrecke») aus. Jüdische Geschäftshäuser wurden mit gelber Farbe beschmiert. An verschiedenen Orten verbot man jüdischen Beamten und Rechtsanwälten den weitern Zutritt zu den Gerichtsgebäuden. In Berliner Krankenhäusern erhielten zahlreiche jüdische Ärzte die Kündigung, und auch in Theater-

---

[1]) Zu Beginn des Jahres 1933 wohnten in Deutschland (ohne das Saarland) schätzungsweise etwa 525 000 Juden. Die Volkszählung vom Juni 1933 ergab dagegen nur noch einen Bestand von 500 000.

betrieben erfolgten Entlassungen. Selbst Misshandlungen von Juden waren nicht selten. Jüdische Schriften wurden öffentlich verbrannt (so am 10. Mai 1933 in der Berliner Oper, dann auch in Nürnberg, in Dresden, in Breslau, in Frankfurt am Main usw.) und Juden zur Nachtzeit unter irgendeinem Vorwand in ihren Wohnungen festgenommen. Am 1. April 1933 fand in ganz Deutschland auf Veranlassung der Reichsleitung der NSDAP ein eintägiger Boykott der jüdischen Verkaufsbetriebe statt. Gleichzeitig häuften sich die Fälle der Anordnung von Schutzhaft. In München verkündete Polizeipräsident Himmler die Eröffnung eines bayrischen Konzentrationslagers, in das 5000 kommunistische und sonstige marxistische Führer verbracht werden sollten. Die Anordnung von Schutzhaft war auf Grund blosser Polizeiverfügungen zulässig. Am 26. April 1933 betrug die Zahl der Schutzhäftlinge allein in Preussen 10 000; im ganzen Reich waren es etwa 16 000.

Die «Ausschaltung Blutsfremder» aus dem Berufsbeamtentum erfolgte durch ein Gesetz vom 7. April 1933. Am gleichen Tag erging ein Gesetz über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft, wonach Personen nichtarischer Abstammung die Zulassung zum Anwaltsberuf auch dann versagt werden konnte, wenn die in der Rechtsanwaltsordnung hiefür vorgesehenen Gründe nicht vorlagen. Ein weiteres Gesetz vom 22. April 1933 sah die Möglichkeit vor, Nichtarier bis zum 30. September 1933 in der beim Reichsamt geführten Liste der Patentanwälte zu löschen. Ebenfalls am 22. April 1933 erklärte eine «Verordnung über die Zulassung von Ärzten zur Tätigkeit bei den Krankenkassen» die Berufsausübung von Kassenärzten nichtarischer Abstammung für beendet und Neuzulassung als unstatthaft. Parallel mit diesen Massnahmen ging die Verdrängung der Juden aus den Universitäten und Schulen durch Einführung eines numerus clausus, sowie die «Säuberung» der deutschen Literatur und Kunst.

Den nächsten wichtigen behördlichen Erlass bildete das «Gesetz vom 14. Juli 1933 über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit», das «den Trennungsstrich gegenüber denen zog, die sich ohne inneres Anrecht in die förmliche Zugehörigkeit zum Staatsvolk hineingedrängt oder in verbrecherischer Form den Staat, dem sie angehörten, vor der Welt in den Schmutz gezogen hatten». Auf Grund dieses Gesetzes wurden zahlreiche naturalisierte oder im Ausland geborene Juden ausgebürgert [1]). Nach der Wiederherstellung der Wehrhoheit führte das Wehrgesetz vom 21. Mai 1935 den «Grundsatz der blutmässigen Einheit der Wehrmachtsangehörigen» ein. Den gleichen Gedanken verwirklichte für den Arbeitsdienst das Reichsarbeitsdienstgesetz vom 26. Juni 1935. – Dem Beispiel des Staates folgend, verfügten verschiedene Berufsverbände den Ausschluss ihrer jüdischen Mitglieder.

---

[1]) In der Folge wurde, durch Gesetz vom 5. November 1937 über erbrechtliche Beschränkungen, bestimmt, dass die der deutschen Staatsangehörigkeit verlustig erklärten Personen von einem deutschen Staatsangehörigen nicht erben und dass ihnen von deutschen Staatsangehörigen keine Geschenke gemacht werden dürften.

Diese erste Periode der nationalsozialistischen Judenpolitik kann als die Phase der seelischen Zermürbung der Juden, ihrer moralischen, sozialen und rechtlichen Diskriminierung bezeichnet werden. Wie viele in Konzentrationslager eingewiesene Juden in jenen Jahren «auf der Flucht erschossen» worden sind, lässt sich nicht feststellen.

2. Die Nürnberger Rassengesetze von 1935 und deren Durchführungserlasse

Eine weitere empfindliche Verschlechterung erfuhr die Lage der Juden in Deutschland durch die vom Reichstag am 15. September 1935 in Nürnberg beschlossenen Rassengesetze, das «Reichsbürgergesetz» und das «Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre».

Das «Reichsbürgergesetz» legte fest, dass Reichsbürger nur Staatsangehörige deutschen oder artverwandten Blutes sein können und dass ihnen allein politische Rechte zustehen, während das «Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre» Eheschliessungen zwischen Juden und deutschen Nichtjuden, den ausserehelichen Geschlechtsverkehr zwischen Juden und Staatsananhörigen deutschen oder artsverwandten Blutes, die Arbeit deutscher weiblicher Nichtjuden unter 45 Jahren in jüdischen Haushalten, das Hissen der deutschen Fahne durch Juden und anderes mehr verbot.

Eine «Erste Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935» umschrieb den Begriff des Juden und des Mischlings[1]) und ordnete an, dass jüdische Beamte oder sonstige Träger eines öffentlichen Amtes mit Ablauf des 31. Dezember 1935 in den Ruhestand zu treten hätten.

Durch eine «Zweite Verordnung» vom 21. Dezember gleichen Jahres wurden diese Vorschriften präzisiert und ausgedehnt auf leitende Ärzte an öffentlichen oder nichtjüdischen privaten Krankenanstalten sowie auf Vertrauensärzte.

Die Ausschaltung der Juden aus dem wirtschaftlichen Leben betrieb die nationalsozialistische Regierung freilich vorerst noch mit einer gewissen

---

[1]) § 5 dieser Verordnung lautete:

«Jude ist, wer von mindestens drei der Rasse nach volljüdischen Grosseltern abstammt. § 2, Abs. 2, Satz 2, findet Anwendung (danach wurde als volljüdisch ohne weiteres ein Grosselternteil erachtet, wenn er der jüdischen Religionsgemeinschaft angehört hatte).

Als Jude gilt auch der von zwei jüdischen Grosseltern abstammende staatsangehörige jüdische Mischling,

a. der beim Erlass des Gesetzes der jüdischen Religionsgemeinschaft angehört hat oder danach in sie aufgenommen wird,

b. der beim Erlass des Gesetzes mit einem Juden verheiratet war oder sich danach mit einem solchen verheiratet,

c. der aus der Ehe mit einem Juden im Sinne des Abs. 1 stammt, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre vom 15. September 1935 geschlossen ist,

d. der aus dem ausserehelichen Verkehr mit einem Juden im Sinne des Abs. 1 stammt und nach dem 31. Januar 1936 ausserehelich geboren wird.

Zurückhaltung – nicht aus Rücksicht gegenüber den Juden, sondern, wie an einer Führertagung des Gaues Köln vom 22. August 1938 ausgeführt wurde, allein deshalb, weil damals noch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Vordergrund stand. Aus den gleichen Erwägungen wurden in den ersten Jahren die Judenverfolgungen offiziell als Massnahmen gegen Kommunisten und Marxisten oder als spontane patriotische Manifestationen ausgegeben und ergingen sogar wiederholt behördliche Aufforderungen, Belästigungen jüdischer Geschäftsleute zu unterlassen. Juden, die am ersten Weltkrieg aktiv teilgenommen hatten, blieben zunächst von einzelnen Massnahmen verschont.

Nachdem dann aber eine gewisse Festigung der Wirtschaft erreicht worden war, vollzog sich, im Jahre 1938, eine tiefgreifende Änderung und setzte die zweite Phase der nationalsozialistischen Judenpolitik ein, diejenige der wirtschaftlichen Eliminierung der Juden, der Vernichtung ihrer ökonomischen Existenz.

Am 14. Juni 1938 erging die «Dritte Verordnung zum Reichsbürgergesetz», die, wie es in einem Kommentar heisst, auf die Lösung der Judenfrage im wirtschaftlichen Bereich hinzielte. In dieser Verordnung wurde der Begriff des jüdischen Gewerbebetriebes festgelegt und angeordnet, dass derartige Unternehmungen bei der Vergebung öffentlicher Arbeiten nicht mehr berücksichtigt werden dürften. Auch war den jüdischen Gewerbetreibenden untersagt, als Anmeldestellen für Bedarfsdeckungsscheine aus Ehestandsdarlehen aufzutreten und wurden sie vom Erlass der Gewerbesteuer aus Billigkeitsgründen ausgeschlossen. Ausserdem sah die Verordnung die Anlegung öffentlicher Verzeichnisse der jüdischen Gewerbebetriebe vor und erteilte dem Reichswirtschaftsminister die Befugnis zur Anordnung, dass solche Unternehmungen von einem bestimmten Zeitpunkt ab ein besonderes Kennzeichen zu führen hätten. Verschärft wurde die Tragweite der Dritten Verordnung durch das Gesetz vom 6. Juni 1938 zur Änderung der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich. Danach war Juden und jüdischen Unternehmungen der Betrieb verschiedener Gewerbe verboten, u. a. des Bewachungsgewerbes, der Auskunftei, des Handels mit Grundstücken, der gewerbsmässigen Vermittlung von Hypothekardarlehen sowie des Haus- oder Grundstückverwalters.

Andere Erlasse hatten die völlige Ausschaltung der Juden aus akademischen Berufsarten zum Gegenstand, so die «Vierte Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. Juli 1938» aus der Ärzteschaft und die «Fünfte Verordnung vom 27. September 1938» aus dem Anwaltsberuf. Selbst zur Ausübung des Heilberufes an Juden waren jüdische Ärzte ohne besondere Bewilligung nicht mehr ermächtigt, und zur rechtlichen Beratung oder Vertretung von Juden wurden «jüdische Konsulenten» zugelassen, jedoch nur, sofern ein Bedürfnis hiefür bestand. Diesen jüdischen Konsulenten war ein bestimmter Ort für die berufliche Niederlassung zugewiesen, und einen Teil ihrer Einkünfte hatten sie abzuliefern zur Gewährung von Unterhaltszuschüssen an ehemalige jüdische Frontkämpfer, die ebenfalls aus dem Anwaltsberuf ausgeschlossen waren.

Durch die «Sechste Verordnung vom 31. Oktober 1938» erfolgte weiterhin der vollständige Ausschluss der Juden aus dem Beruf des Patentanwaltes.

Eine besondere Kennzeichnung der Juden hatte die allgemeine Einführung von Kennkarten als polizeiliche Inlandsausweise (Verordnung vom 22. Juli 1938) zur Folge, da darin bei jüdischen Inhabern ihre Eigenschaft als Jude zu vermerken war. Die «Dritte Bekanntmachung über den Kennkartenzwang» vom 23. Juli 1938 verpflichtete die Juden, «sich auf amtliches Erfordern jederzeit über ihre Person durch ihre Kennkarte auszuweisen» und «bei allen Anträgen, die sie an amtliche oder parteiamtliche Dienststellen richten, unaufgefordert auf ihre Eigenschaft als Juden hinzuweisen sowie Kennort und Kenn-Nummer ihrer Kennkarte anzugeben oder, falls die Anträge mündlich gestellt werden, unaufgefordert ihre Kennkarte vorzulegen». Das gleiche galt «für jede Art von Anfragen und Eingaben, die Juden an amtliche oder parteiamtliche Dienststellen richten, sowie bei der polizeilichen Meldung». Dem nämlichen Zweck diente das bereits am 5. Januar 1938 beschlossene Gesetz über die Änderung von Familien- und Vornamen sowie die am 17. August 1938 hiezu erlassene Durchführungsverordnung. Danach durften Juden nur solche Vornamen beigelegt werden, die in den vom Reichsminister des Innern herausgegebenen Richtlinien über die Führung von Vornamen enthalten waren. Soweit ein Jude andere Vornamen führte, musste er vom 1. Januar 1939 an zusätzlich einen zweiten Vornamen annehmen, und zwar ein männlicher Jude den Vornamen Israel, ein weiblicher den Vornamen Sara. Hiedurch wurde erreicht, dass vom 1. Januar 1939 alle deutschen Juden in sämtlichen Ausweispapieren und Dokumenten als solche sofort erkannt werden konnten [1]).

Eine Verordnung vom 26. April 1938 über die Anmeldung des Vermögens der Juden, ergangen auf Grund der Verordnung vom 18. Oktober 1936 zur Durchführung des Vierjahresplans, verpflichtete jeden Juden, sein gesamtes Vermögen anzumelden, wobei sich diese Verpflichtung für Juden deutscher Staatsangehörigkeit auch auf die ausländischen, für Juden fremder Staatsangehörigkeit dagegen nur auf die inländischen Aktiven bezog. Nicht anzumelden war ein Vermögen bloss dann, wenn es ohne Berücksichtigung der Verbindlichkeiten 5000 Reichsmark nicht überstieg. Gleichzeitig erhielt der Beauftragte für den Vierjahresplan die Ermächtigung, Massnahmen zum Einsatz des anmeldepflichtigen Vermögens «im Einklang mit den Belangen der deutschen Wirtschaft» zu treffen.

Schon eine «Erste Anordnung» auf Grund der Verordnung vom 26. April 1938 hatte die Veräusserung oder Verpachtung eines gewerblichen, landwirtschaftlichen oder forstwirtschaftlichen Betriebes sowie die Bestellung eines Niessbrauches an einem solchen Betrieb als genehmigungspflichtig erklärt, wenn am Rechtsgeschäft ein Jude als Vertragsschliessender beteiligt war. Eben-

[1]) Der Zwang zum Tragen des *Judensterns* erfolgte erst später, zuerst im Generalgouvernement Polen am 23. November 1939, dann in Deutschland einschliesslich Österreich am 1. September 1941 (s. unten S. 41) und schliesslich in den von Deutschland besetzten Gebieten in den Jahren 1941 und 1942.

falls genehmigungspflichtig war die Neueröffnung eines jüdischen Gewerbebetriebes.

Alle diese Massnahmen, verbunden mit der zunehmenden Einweisung von Juden in Konzentrationslager [1]) und ihrer sozialen Ächtung bedingten eine erneute Zunahme der Abwanderung und damit auch eine Verstärkung des Flüchtlingsstroms nach der benachbarten Schweiz.

Die deutschen Behörden begünstigten diese Auswanderung, einmal im Bestreben, die Juden möglichst rasch loszuwerden, daneben offenbar aber auch in der Hoffnung, andern Staaten eine Last aufzubürden, um dort ebenfalls eine Judenfrage entstehen zu lassen. Wenn trotzdem die Emigration von Juden dadurch erschwert wurde, dass man ihnen die für Auslandreisen erforderlichen Sichtvermerke in den Pässen nur mit grösster Zurückhaltung erteilte, so liegt die Vermutung nahe, dass dies geschah, um sie damit in die Illegalität zu treiben und ihnen im Ausland Schwierigkeiten zu bereiten. Auf alle Fälle bestand die Tendenz, aus der jüdischen Auswanderung möglichst grosse Vorteile für den Fiskus zu erzielen. Die schon vor der Machtergreifung durch den Nationalsozialismus – im Jahre 1931 – eingeführte Reichsfluchtsteuer, die sich gegen jene Kreise gewendet hatte, welche sich den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu entziehen bestrebt waren, wurde deshalb durch ein Gesetz vom 18. Mai 1934 ausgebaut. Nach dem neuen Recht betrug das Minimum des der Steuer unterliegenden Vermögens nicht mehr 200 000, sondern nur noch 50 000 Reichsmark, wobei die Steuerpflicht gegeben war, wenn der Emigrationslustige am 1. Januar 1931 oder irgendeinmal seither dieses Kapital besessen hatte. Der Steuersatz belief sich auf 25%.

Später gingen die Steuerbehörden dazu über, von den emigrierenden Juden eine besondere Auswanderungsabgabe zu verlangen. Ausserdem wurde die Erlaubnis zum Bartransfer zunächst eingeschränkt und dann (Juni 1934) völlig aufgehoben. Als Umzugsgut, das der Auswanderer mit sich nehmen durfte, fanden immer weniger Gegenstände Anerkennung.

Die Auswanderungsabgabe soll dem Reich allein im Jahre 1937 70 Millionen Reichsmark eingebracht haben.

Die Zahl der Ausgewanderten betrug in der Zeit von 1933 bis Anfang 1938 nach jüdischen Quellen über 100 000 [2]).

---

[1]) Die Internierungen von Juden in Konzentrationslagern hatten schon sehr bald nach der Machtergreifung durch die NSDAP eingesetzt. Vorerst wurden solche Massnahmen jedoch regelmässig mit Argumenten begründet, die sich gegen den Einzelnen richteten. Zu den ersten Masseneinweisungen von Juden kam es im Anschluss an die Ereignisse vom November 1938 (s. unten S. 36).

Über das in den Konzentrationslagern schon in dieser Zeit bestehende grausame Regime geben verschiedene Publikationen Aufschluss, die, meistens von entwichenen Häftlingen verfasst, noch vor Kriegsausbruch erschienen sind. Am bekanntesten ist wohl das Buch von *Wolfgang Langhoff*, Die Moorsoldaten, Zürich 1935.

[2]) Nach einer im Jahre 1936 im Verlag der Jüdischen Rundschau GmbH Berlin erschienenen Schrift von *Michael Traub* sind in der Zeit vom 1. Februar 1933 bis 31. März 1936 aus Deutschland insgesamt 93 000 Juden ausgewandert. (Nicht mitgerechnet sind dabei die wohl ebenso zahlreichen Fälle, in denen jüdische Flüchtlinge

3. *Die Annexion Österreichs und die Rassengesetzgebung in Italien*

Vereinzelte politische Flüchtlinge stellten sich in der Schweiz nach der Rückgliederung des Saarlandes an das deutsche Reich (1935) und nach Ausbruch des spanischen Bürgerkrieges (1936) ein. Von weit grösserer Bedeutung aber für die Gestaltung des Flüchtlingsproblems war der im März 1938 erfolgte *«Anschluss» Österreichs an Deutschland,* denn damit ergaben sich für Österreich die gleichen Verhältnisse, wie sie bis jetzt in Deutschland bestanden hatten. Anfänglich waren zwar die dortigen Behörden bestrebt, Abwanderungen zu verhindern. Aber schon bald machte sich die gegenteilige Tendenz geltend, und deutsche Amtsstellen scheuten kein Mittel mehr, um österreichische Juden zur Ausreise zu veranlassen. Daneben führten auch schwere antisemitische Exzesse, insbesondere Ausschreitungen in Wien im August 1938, zu einer Zunahme der Flüchtlinge [1]).

Die Einführung der *Rassengesetzgebung in Italien* (September 1938) hatte zur Folge, dass zahlreiche deutsche und österreichische Juden, denen vorerst dort Zuflucht gewährt worden war, nunmehr in der Schweiz unterzukommen suchten [2]).

4. *Die Abschiebung von Juden nach dem Osten und die Pogrome vom November 1938*

Den ersten Anstoss zur Abschiebung polnischer Juden aus Deutschland bildete eine Verordnung der polnischen Regierung vom 6. Oktober 1938, wonach alle polnischen Auslandpässe zur Kontrolle vorzulegen waren und die Anbringung eines Vermerkes, der allein den Passinhaber zur Rückkehr nach Polen ermächtigte, verweigert werden konnte, wenn der Passinhaber die polnische Staatsangehörigkeit verloren hatte oder Gründe zur Ausbürgerung vorlagen. Diese Verordnung und ihre Anwendung führten dazu, dass viele Tausende von Juden, die ausserhalb Polens lebten, der polnischen Staatsangehörigkeit verlustig gingen. Für die deutsche Regierung war das ein willkommener Anlass, sich nach Möglichkeit der in Deutschland wohnhaften polnischen Juden zu entledigen. Ein Grossteil von ihnen erhielt daher im Oktober 1938 die Auffor-

---

nach wenigen Wochen oder Monaten wieder an ihren bisherigen Aufenthaltsort zurückkehrten.) Von den 93 000 Emigranten wandten sich 18 000 nach Osteuropa (Rückwanderungen in den Herkunftsstaat), 31 000 nach Palästina, 22 000 nach Übersee (wovon 9500 nach USA), 15 600 nach Westeuropa (Belgien, England, Frankreich und Holland), 3000 nach Mittel- und Südeuropa (Schweiz, Österreich, Italien, Tschechoslowakei, Jugoslawien), 1000 nach nordischen Ländern, 2000 nach Südwesteuropa (Spanien, Portugal), 400 nach andern europäischen Staaten. Bei den nach Palästina und Übersee Emigrierten handelte es sich zum grossen Teil um Personen, die zunächst in einem andern Land, vor allem in Frankreich, Zuflucht gefunden hatten, «nicht als Einwanderer, sondern als Flüchtlinge, die im besten Fall als Réfugiés geduldet und vielfach zum wirtschaftlichen und moralischen Luftmenschentum verurteilt waren». Die Vermittlung der Auswanderung besorgte zum grössten Teil das vom Völkerbund bestellte Hochkommissariat, dem die Mittel von privater, insbesondere jüdischer Seite zur Verfügung gestellt worden waren (s. dazu unten S. 68, Note 1).

[1]) Zur Zeit des «Anschlusses» lebten in Österreich 180 000 bis 190 000 Juden.

[2]) Über den Inhalt dieser Dekrete s. unten S. 93, Note 1.

derung, das Land binnen kürzester Frist zu verlassen. Dabei handelte es sich aber anscheinend nicht nur um staatenlos gewordene oder von der Ausbürgerung bedrohte Personen. Wenigstens ging eine Mitteilung des polnischen Gesandten in der Schweiz dahin, es seien von der Ausweisungsverfügung 11 000 in Deutschland zum Teil schon seit vielen Jahren ansässige Juden betroffen worden, darunter auch solche, die noch mit polnischen Pässen versehen seien. Nach der gleichen Mitteilung kehrten 6000 weitere in Deutschland lebende polnische Juden mehr oder weniger freiwillig in ihre alte Heimat zurück.

Wer nicht spontan ausreiste, wurde zunächst in Haft genommen und dann in einem Massentransport an die polnische Grenze gebracht. Die polnischen Grenzbewachungsorgane ihrerseits wiesen jedoch mit Waffengewalt alle Personen zurück, die nicht im Besitz eines gestempelten Passes waren. Schliesslich blieb nichts anderes übrig, als etwa 7000 solcher Juden im Niemandsland an der deutsch-polnischen Grenze – in Zbonszyn – unterzubringen, wo sie unter den schlimmsten Bedingungen in einer alten Kaserne und in Pferdestallungen während mehr als einem halben Jahr ein Elendsdasein zu fristen hatten. Weitere Massentransporte von Juden konnte die polnische Regierung im November 1938 durch Androhung von Repressalien vermeiden, aber erst im Juli 1939 erklärte sie ihr Einverständnis zur Aufhebung des Lagers in Zbonszyn.

Noch viel mehr als diese Massnahmen veranlassten die *Pogrome*, die *vom 8.–10. November 1938* nach der Ermordung des deutschen Botschaftssekretärs von Rath in Paris [1]) in verschiedenen deutschen Städten stattfanden, zahlreiche deutsche und österreichische Juden zur Flucht. Bei den Pogromen wurden viele Hunderte Synagogen sowie über 7000 jüdische Geschäftsbetriebe und jüdische Wohnhäuser durch Feuer zerstört oder arg beschädigt. Die Polizei nahm gegen 20 000 (nach andern Berichten sogar gegen 30 000) Juden fest, hievon allein 3000 in Berlin. Darunter befanden sich Ärzte, Gelehrte und ehemalige Herausgeber wissenschaftlicher Zeitschriften. Gegenüber einem Teil der Festgenommenen erfolgte die Einweisung in ein Konzentrationslager. Zahlreiche Juden erlitten bei den Unruhen den Tod. Andere nahmen sich selbst das Leben. Die an jüdischen Geschäftshäusern und Wohnungen angerichteten Schäden wurden auf mehr als eine Milliarde Reichsmark geschätzt.

Das war der Auftakt zur dritten Periode der nationalsozialistischen Judenpolitik. Er fand dann seine Fortsetzung in den Todesdeportationen nach dem Osten und führte damit zur «Endlösung», zur Periode der Vernichtung, der Ausrottung, des Massenmordes.

Wenige Tage nach den Pogromen ergingen neue, gegen die Juden gerichtete Erlasse, so eine Verordnung des Beauftragten für den Vierjahresplan vom 12. November über eine Sühneleistung der Juden deutscher Staatsangehörigkeit mit dem nachstehenden Wortlaut:

«Die feindliche Haltung des Judentums gegenüber dem deutschen Volk und Reich, die auch vor feigen Mordtaten nicht zurückschreckt, erfordert ent-

[1]) Der Attentäter, ein 17jähriger polnischer Jude, nannte als Motiv der Tat die Abschiebung seiner Angehörigen nach Zbonszyn.

schiedene Abwehr und harte Sühne. Ich bestimme daher auf Grund der Verordnung vom 18. Oktober 1936 zur Durchführung des Vierjahresplanes das Folgende:

§ 1. Den Juden deutscher Staatsangehörigkeit in ihrer Gesamtheit wird die Zahlung einer Kontribution von 1 000 000 000 Reichsmark an das Deutsche Reich auferlegt.

§ 2. Die Durchführungsbestimmungen erlässt der Reichsminister der Finanzen im Benehmen mit den beteiligten Reichsministern.»

Diese Busse von einer Milliarde Reichsmark entsprach der Höhe nach dem «Wehrbeitrag», der einige Jahre vorher vom gesamten deutschen Volk verlangt worden war.

Ebenfalls am 12. November 1938 erliess die gleiche Stelle eine Verordnung zur Wiederherstellung des Strassenbildes bei jüdischen Gewerbebetrieben, wonach alle Schäden, «welche durch die Empörung des deutschen Volkes über die Hetze des internationalen Judentums gegen das nationalsozialistische Deutschland am 8., 9. und 10. November 1938 an jüdischen Gewerbebetrieben und Wohnungen entstanden sind», vom jüdischen Inhaber oder jüdischen Gewerbetreibenden (gleichgültig welcher Staatsangehörigkeit) auf eigene Kosten sofort zu beseitigen waren. Versicherungsansprüche von Juden deutscher Staatsangehörigkeit wurden zugunsten des Reichs beschlagnahmt.

Eine weitere Verordnung vom selben Tag zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben verbot den Juden vom 1. Januar 1939 an den Betrieb von Einzelhandelsverkaufsstellen, Versandgeschäften, Bestellkontoren und selbständigen Handelsbetrieben. Gleichzeitig wurde ihnen untersagt, auf Märkten aller Art, Messen und Ausstellungen Waren oder gewerbliche Leistungen anzubieten, dafür zu werben oder Bestellungen aufzunehmen sowie Betriebsführer zu sein oder einer Genossenschaft als Mitglied anzugehören. Diese Bestimmungen erfuhren durch Durchführungsverordnungen vom 23. November und vom 14. Dezember 1938 verschiedene Ergänzungen. Damit wurde, wie die «Neue Zürcher Zeitung» vom 14. November 1938 berichtete, die Existenz von mehr als 100 000 deutschen Juden vernichtet. Ausserdem machte der Ausschluss aus den Genossenschaften, da dazu auch Wohngenossenschaften gehörten, zahlreiche Juden obdachlos.

Am 28. November 1938 erging eine Polizeivorschrift über das Auftreten der Juden in der Öffentlichkeit. Danach konnten den Juden deutscher Staatsangehörigkeit und staatenlosen Juden räumliche und zeitliche Beschränkungen des Inhalts auferlegt werden, dass sie bestimmte Bezirke nicht betreten oder sich zu bestimmten Zeiten in der Öffentlichkeit nicht zeigen durften. Auf Grund dieser Verordnung wurde beispielsweise in Berlin eine Verfügung erlassen, die eine Anzahl Strassen, Plätze, öffentliche Gärten und Gebäude bezeichnete, zu denen vom 6. Dezember 1938 an den Juden der Zutritt untersagt war, unter anderem alle Theater, Kinos, Konzertsäle, Museen, Sportplätze, öffentliche und private Bäder, die Wilhelmstrasse, die Leipziger Strasse bis «Unter den Linden» usw.

Nach einer Verordnung vom 3. Dezember 1938 konnte den Inhabern eines jüdischen Gewerbebetriebes oder eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes aufgegeben werden, den Betrieb binnen einer bestimmten Frist zu veräussern oder zu liquidieren, wobei der Erwerb von Grundstücken und grundstücklichen Rechten den Juden verboten war. Überdies wurden Juden deutscher Staatsangehörigkeit verpflichtet, ihre sämtlichen Aktien, Kuxe, festverzinslichen Werte und ähnliche Wertpapiere bei einer Depotbank zu hinterlegen, mit der Massgabe, dass die Verfügung über solche Depots der behördlichen Genehmigung bedürfe. Auch war es von nun an den Juden deutscher Staatsangehörigkeit untersagt, Gegenstände aus Gold, Platin oder Silber sowie Edelsteine und Perlen zu erwerben, zu verpfänden oder freihändig zu verkaufen.

Die «Achte Verordnung vom 17. Januar 1939 zum Reichsbürgergesetz» schloss die Juden von der Ausübung der Tätigkeit als Zahnarzt, Tierarzt und Apotheker aus.

Spätere Erlasse vom 21. Februar und 3. März 1939 verpflichteten sie, sofern sie die deutsche Staatsangehörigkeit besassen, die in ihrem Eigentum befindlichen Gegenstände aus Gold, Platin und Silber sowie Edelsteine und Perlen abzuliefern mit dem Beifügen, dass über die Bewertung der abgelieferten Gegenstände und die Auszahlung von Entschädigungen der Reichswirtschaftsminister nähere Bestimmungen zu treffen habe.

Kennzeichnend für die Lage, in der sich die deutschen Juden gegen Ende des Jahres 1938 befunden haben, sind auch zwei Äusserungen, die im «Schwarzen Korps», dem offiziellen Organ von SS-Reichsführer Himmler, erschienen sind: einmal die Forderung in der Ausgabe vom 15. November 1938 nach Zurückhaltung der Juden in Deutschland als Geiseln für jeden Angriff auf einen Deutschen nach der Parole «tausend Augen um ein Auge, tausend Zähne um einen Zahn», und dann die folgenden Sätze im Leitartikel vom 23./24. November: «Am wenigsten haben wir heute in diesen Hunderttausenden verelendeten Juden eine Brutstätte des Bolschewismus und eine Auffangorganisation für das politisch-kriminelle Untermenschentum zu sehen, das durch den natürlichen Ausleseprozess am Rand unseres eigenen Volkstums abbröckelt... Im Stadium einer solchen Entwicklung stünden wir daher vor der harten Notwendigkeit, die jüdische Unterwelt genau so auszurotten, wie wir in unserm Ordnungsstaat den Verbrecher auszurotten pflegen: mit Feuer und Schwert. Das Ergebnis wäre das tatsächliche und endgültige Ende des Judentums in Deutschland, seine restlose Vernichtung» [1]).

[1]) Die Novemberpogrome und die sich daran anschliessenden Massnahmen führten dazu, dass das englische Unterhaus in seiner Sitzung vom 21. November 1938 einstimmig eine von Noel Baker eingebrachte Resolution annahm, die gemeinsame Anstrengungen der Völker verlangte, damit eine einheitliche Flüchtlingspolitik gefunden werde. Dem gleichen Gedanken gab auch der amerikanische Staatssekretär Cordell Hull Ausdruck. Ein positives Ergebnis konnte damit freilich nicht erreicht werden. Den Grund für dieses Versagen bildete neben der Zurückhaltung der Regierungen die Weigerung Deutschlands gegenüber dem Intergouvernementalen Flüchtlingskomitee (s. unten S. 84 f.), einer Vereinbarung beizutreten, die die geordnete Übersiedelung deutscher Juden nach überseeischen Staaten erlaubt hätte.

5. Die Auflösung des tschechoslowakischen Staates

Am 15. März 1939 zog Hitler in Prag ein. Bis Ende April verliessen 35 000 Juden, worunter zahlreiche Flüchtlinge aus Österreich, gezwungenermassen das Protektorat [1]). Sie fanden grösstenteils in Südamerika und Palästina Unterkunft. Die Kosten hiefür wurden zur Hauptsache von ausländischen jüdischen Organisationen aufgebracht. In der Folgezeit kam es zu weiteren erzwungenen oder freiwilligen Abwanderungen.

II. Das Flüchtlingswesen zur Kriegszeit

1. Übersicht über die Geschehnisse im zweiten Weltkrieg [2])

Als wichtigste Daten des zweiten Weltkrieges sind in Erinnerung zu rufen:

1939 1. September: Einmarsch der Deutschen in Polen. – 3. September: Kriegserklärung Englands und Frankreichs an Deutschland. – 17. September: Russland fällt Polen in den Rücken; Warschau kapituliert. – 28. September: Teilung Polens zwischen Deutschland und Russland.

1940 9. April: Einmarsch der Deutschen in Dänemark und Norwegen. Norwegen erklärt den Krieg. – 10. Mai: Einmarsch der Deutschen in Belgien, Holland und Luxemburg. – 14. Mai: Holland streckt die Waffen. – 28. Mai: Kapitulation Leopolds II. von Belgien. – 10. Juni: Italien tritt in den Krieg ein. – 14. Juni: Fall von Paris. – 25. Juni: Waffenstillstand zwischen Deutschland/Italien und Frankreich. – 28. Oktober: Angriff Italiens auf Griechenland.

1941 Januar: Krieg in Afrika. Tobruk fällt. – Februar/März: Einmarsch der Deutschen in Bulgarien und Rumänien. – 1. März: Anschluss Bulgariens an die Achse. – 6. April: Einmarsch der Deutschen in Jugoslawien. – 16. April: Besetzung Griechenlands durch die Deutschen. – 22. Juni: Angriff Deutschlands auf Russland. – 30. November: Beginn der russischen Gegenoffensive. – 7. Dezember: Angriff Japans auf Pearl Harbour. – 8. Dezember: USA und England erklären Japan den Krieg. – 11. Dezember: Deutschland und Italien erklären den USA den Krieg.

1942 Oktober: Norditalienische Städte werden von den Alliierten bombardiert. – 8. November: Amerikanisch-britische Truppen landen in Französisch-Nordafrika. – 11. November: die Deutschen besetzen ganz Frankreich.

1943 26. Januar: Konferenz von Casablanca. – 2. Februar: Zusammenbruch der deutschen Truppen vor Stalingrad. Beginn des Rückzugs aus Russland. – 10. Juli: Landung der Alliierten in Sizilien. – 25. Juli: Zusammenbruch des Faschismus in Italien. – 8. September: Kapitulation Italiens. – 13. Oktober: Kriegserklärung Italiens an Deutschland.

---

[1]) Schätzungsweise betrug die Zahl der zu Beginn des Jahres 1939 im «Protektorat» lebenden Juden 90 000.

[2]) Zeittafel, enthalten in der Schrift von *Nettie Sutro*, Jugend auf der Flucht, Europa Verlag Zürich 1952, S. 239 ff.

1944 19. März: Einzug deutscher Truppen in Budapest. – 4. Juli: Einzug der Alliierten in Rom. – 6. Juli: alliierte Invasion in der Normandie. – 20. Juli: missglücktes Attentat auf Hitler. – 25. August: Befreiung von Paris. – 1. September: Befreiung von Bukarest. – 2. September: amerikanische Truppen am Rhein. – 3. September: Befreiung von Brüssel und Antwerpen. – 15. September: Einzug russischer Truppen in Sofia. – 20. Oktober: Einzug der Russen in Belgrad. – November: Einmarsch russischer Truppen in Deutschland.

1945 Januar: Einzug russischer Truppen in Budapest, Warschau und Memel. – 7. März: Überquerung des Rheins durch die Alliierten. – 15. April: Einmarsch russischer Truppen in Wien. – 21. April: Einmarsch russischer Truppen in Berlin. – 29. April: Kapitulation der Deutschen in Oberitalien. – 7. Mai: Einzug der Russen in Prag. – 8. Mai: Kapitulation aller deutschen Truppen. – 14. August: Kapitulation Japans.

2. *Die Lage der Juden in Deutschland bei Kriegsausbruch und ihre Entwicklung während des Krieges* [1])

In einer Reichstagsrede vom 30. Januar 1939 hatte Hitler die Drohung ausgesprochen, wenn es dem internationalen Finanzjudentum inner- und ausserhalb Europas gelingen sollte, die Völker nochmals in einen Weltkrieg zu stürzen, dann werde das Ergebnis nicht die Bolschewisierung der Erde und damit der Sieg des Judentums sein, sondern die Vernichtung der jüdischen Rasse in Europa. Ähnlich äusserte sich der «Führer» in einer Rede vom 1. September 1939.

Die Zahl der bei Kriegsausbruch noch anwesenden Juden betrug in Deutschland etwa 200 000, in Österreich etwa 100 000 (hievon die Grosszahl in Wien) und im Protektorat gegen 70 000. Demgemäss waren allein aus dem alten Reich seit Juni 1933 zirka 300 000 und aus Österreich 80 000 bis 90 000 Juden ausge-

[1]) Als Grundlage der folgenden Darstellung diente dem Verfasser insbesondere die im Jahre 1952 im Verlag des Institute of the Jewish Affairs, World Jewish Congress, New York, erschienene Schrift von *Anatole Goldstein*, From Discrimination to Annihilation, die ihm in freundlicher Weise vom Leiter des Congrès Juif Mondial in Genf, Dr. *G. M. Riegner*, zur Verfügung gestellt worden ist. Daneben verdankt er weitere, wohldokumentierte Mitteilungen und Quellennachweise dem Leiter der Pressestelle des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes in Zürich (Juna), Dr. *Benjamin Sagalowitz*. – Die Herausgabe eines umfangreichen, durch Quellenangaben in allen Einzelheiten belegten Buches von Dr. Sagalowitz (Europa Verlag) unter dem Titel «Der Vernichtungsfeldzug gegen die Juden im Dritten Reich» wird vorbereitet. Die bereits vorhandenen Druckbogen sind dem Verfasser überlassen worden.

Weiterhin hat sich Dr. Sagalowitz der grossen Mühe unterzogen, zuhanden des Verfassers aus der reichen Dokumentensammlung der Juna eine nach Materie geordnete Zusammenstellung von Presseäusserungen zur schweizerischen Flüchtlingspolitik in den kritischen Jahren auszuarbeiten. Dieser Zusammenstellung sind im wesentlichen die in den spätern Abschnitten des vorliegenden Berichtes enthaltenen Zitate entnommen.

Nicht mehr berücksichtigt werden konnte das während des Druckes im Azana-Verlag GmbH, Berlin, erschienene Buch von *Léon Poliakow* und *Josef Wulf*: «Das Dritte Reich und die Juden».

wandert. Die Lage der Zurückgebliebenen verschlechterte sich von Monat zu Monat. In der Zuteilung von Lebensmitteln, Brennmaterialien und Kleidern bestanden ihnen gegenüber von Anfang an zahlreiche, schwerwiegende Einschränkungen.

Spätere Schritte waren die völlige Ausschaltung der Juden vom Bezuge gewisser Lebensmittel [1]), das Verbot zum Einkauf auf Märkten, die Einschränkung der Verkaufsgeschäfte, in denen Nahrungsmittel an Juden abgegeben werden durften, und ähnliche Anordnungen. Daneben wurde die Kennzeichnung der Lebensmittelkarte der Juden durch die Anbringung eines besondern Vermerkes (J-Zeichen, Juda und dergleichen) oder durch eine bestimmte Farbe vorgeschrieben.

Die noch vorhandenen jüdischen Vermögen schwanden zufolge der Belastung mit Sonderabgaben dahin. Eine Verordnung vom 25. September 1941 schrieb vor, dass Juden der deutschen Staatsangehörigkeit verlustig gingen, wenn sie bei deren Inkrafttreten den gewöhnlichen Aufenthaltsort im Ausland hatten oder ihn später nach dem Ausland verlegten, und dass in diesen Fällen ihr Vermögen dem Reich verfiel.

Immer weitere Orte wurden für die Juden gesperrt. Auch war es ihnen verboten, nach 8 Uhr abends ihre Wohnung zu verlassen. Gemäss einer Verordnung vom 1. September 1941 durfte sich kein Jude, der das sechste Lebensjahr vollendet hatte, in der Öffentlichkeit zeigen, ohne dass er einen Judenstern trug. Gleichzeitig erging an die Juden das Verbot, den Bereich ihrer Wohngemeinde ohne polizeiliche Erlaubnis zu verlassen.

Die neuen antijüdischen Erlasse mussten in den Synagogen verlesen werden.

Eine ordentliche Erwerbstätigkeit konnten die Juden kaum mehr ausüben. Der Mangel an Arbeitskräften führte dann aber doch dazu, dass sie wieder in den Arbeitsprozess eingeschaltet wurden. Dabei war ihr Beschäftigungsverhältnis, wie es in einer Verordnung vom 3. Oktober 1941 heisst, «eigener Art». So hatten sie die Pflicht, jede ihnen von den Arbeitsämtern zugewiesene Arbeit anzunehmen und waren in der Entlöhnung gegenüber den übrigen Arbeitskräften stark benachteiligt. Ausserdem wurde von den jüdischen Arbeitern neben der Lohnsteuer eine Sozialausgleichsabgabe von 15% verlangt, «als Ausgleich für die Leistungen, die dem deutschen Arbeitnehmer aus seiner Zugehörigkeit zur deutschen Volksgemeinschaft zwangsläufig erwachsen». Von den übrigen Arbeitern hielt man sie getrennt, und die ihnen zugewiesene Betätigung bestand zur Hauptsache aus Schwerarbeit.

---

[1]) So erhielten die Juden gemäss einer Verordnung vom 18. September 1942 von der 42. Zuteilungsperiode (19. Oktober 1942) ab folgende Lebensmittel nicht mehr: Fleisch, Fleischwaren, Bier, Weizenerzeugnisse (Kuchen, Weissbrot, Weizenkleingebäck, Weizenmehl usw.), Vollmilch, entrahmte Frischmilch; desgleichen nicht solche Lebensmittel, die nicht auf reichseinheitlich eingeführten Lebensmittelkarten figurierten, sondern auf örtlichen Bezugsausweisen oder durch Sonderaufrufe der Ernährungsämter auf freie Abschnitte der Lebensmittelkarte abgegeben wurden. Lediglich an jüdische Kinder unter 6 Jahren durfte täglich ½ Liter entrahmte Frischmilch verabfolgt werden. Daneben bestanden gewisse Ausnahmen für Juden, von denen «Arbeiten im deutschen Interesse» verlangt wurden, zur Erhaltung ihrer Arbeitskraft.

Nach der bereits erwähnten Verordnung vom 25. September 1941 waren strafbare Handlungen von Juden nicht mehr durch die Gerichte, sondern durch die – an kein Gesetz gebundene – Polizei zu ahnden und verfiel jüdisches Vermögen nach dem Tod dem Reich.

So wurden die Juden in Deutschland mehr und mehr entrechtet und zu eigentlichen Parias gestempelt.

Bei diesen Benachteiligungen und dieser Degradierung der Juden ist es aber nicht geblieben. Da das Problem, «den jüdischen Pöbel loszuwerden», auf dem Wege der Auswanderung allein nicht gelöst werden konnte, gelangte man dazu, für die Eliminierung der Juden auch noch andere Massnahmen anzuwenden.

Erstrebt wurde zunächst ein vollkommen isoliertes Dasein der jüdischen Bevölkerungsteile, ohne jede Verbindung mit der Aussenwelt, unter Aufsicht der deutschen Behörden, in der Meinung, dass die Insassen solcher Ghettos, möglichst aller eigenen Mittel beraubt, zu härtester Zwangsarbeit anzuhalten seien. Mit der Besetzung von Polen, im September 1939, waren die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Planes gegeben.

Die ersten Massentransporte nach dem Osten von Juden aus Wien – «behufs Inangriffnahme von Kolonisationsarbeiten» – setzten bereits im Oktober 1939 ein. Zur gleichen Zeit wurden mehrere tausend Juden aus Böhmen dorthin deportiert. Als «Judenreservat» diente zunächst ein Gebiet in der Gegend von Lublin. Die ersten Verschickungen in dieses Gebiet aus dem alten Reich (Stettin) – etwa 1200 bis 1500 Personen – erfolgten im Februar 1941.

Das Reservat bei Lublin konnte jedoch nicht sehr lange aufrechterhalten werden. Zufolge der dort bestehenden fürchterlichen Verhältnisse brachen Seuchen aus, die nicht nur die Juden dezimierten, sondern auch die deutschen Soldaten in schwerster Weise gefährdeten. Lublin wurde deshalb aufgegeben[1]), und die weiteren Transporte richteten sich nunmehr nach andern Orten, u. a. nach Lodz.

Zu neuen Evakuierungen nach Polen aus Deutschland und dem Protektorat kam es vor allem im September und Oktober 1941. Die Deportierten durften nur das Allernotwendigste an Kleidungsstücken und Leibwäsche mitnehmen. Ihre übrige Fahrhabe wurde versteigert, und ihre Bankkonti verfielen dem Staat. Die Anzahl der damals verschickten Personen wird auf etwa 24 000 geschätzt. Wenn sie nicht noch grösser war, so lag der Grund hiefür darin, dass die Wehrmacht das Verbleiben der vielen Juden, die in der Rüstungsindustrie beschäftigt wurden, verlangt hatte.

---

[1]) Über die Verhältnisse im Reservat Lublin lag dem Internationalen Militärgerichtshof ein Bericht der polnischen Regierung vor. Auszüge daraus bilden das amtliche Dokument USSR – 93. Auf das Reservat Lublin beziehen sich ferner: das Dokument des Internationalen Militärgerichtshofes (IMT) 1061 – PS (Bericht des SS-Brigadeführers und Generalmajors Stroop über die Vernichtung des Warschauer Ghettos), wiedergegeben in IMT Bd. XXVI, S. 633, und das Dokument 2278 – PS (Bericht über eine Inspektionsreise von Seyss-Inquart in Polen, November 1939), wiedergegeben IMT, Bd. XXX, S. 93.

Weitere Massentransporte nach dem Osten erfolgten im Frühjahr 1942. Am 1. Mai jenes Jahres lebten in Deutschland schätzungsweise noch an die 100 000 Juden, wovon etwa die Hälfte in Berlin, entweder als Zwangsarbeiter tätig oder zum Nichtstun verdammt. Die übrigen waren infolge von Hunger, Krankheit, Selbstmorden oder Deportation verschwunden. (Nach andern Angaben betrug allein die Zahl der Deportierten 120 000.) Aus Österreich hatten die Machthaber seit Kriegsausbruch etwa 40 000 Juden nach dem Osten transportiert.

Nach der Besetzung Frankreichs, im Sommer 1940, wurde die Frage erwogen, ob es nicht möglich sei, die Juden, welche in den unter deutscher Herrschaft stehenden Gebieten lebten, nach Madagaskar zu verbringen. Dieser Plan musste dann aber bald wieder fallengelassen werden. An seine Stelle trat mehr und mehr der Gedanke in den Vordergrund, das Judenproblem durch gewaltsame Ausrottung zu lösen. Als Mittel hiefür fielen Vernichtung durch Arbeit und Tötung in Betracht.

Die Vernichtung durch Arbeit war bereits vor dem Krieg in Konzentrationslagern praktiziert worden. Nunmehr bestand die Möglichkeit, sie durch schonungslose Ausbeutung, verbunden mit systematischer Aushungerung sowohl hinsichtlich der auf deutschem Gebiet Internierten wie der Deportierten noch zu intensivieren. Mit welcher grauenhaften Unmenschlichkeit das in der Folge geschah, ergibt sich aus einem geheimen Schreiben des SS-Wirtschafts- und Verwaltungshauptamtes vom 28. Dezember 1942 an die ersten Lagerärzte der grossen Konzentrationslager, worin festgestellt wurde, dass von 136 000 Zugängen etwa 70 000 «durch Tod ausgefallen» seien [1]).

Daneben setzte frühzeitig auch die Vernichtung Deportierter durch Tötung ein, der Massenmord – das gleiche Verfahren, dem bald nach der Besetzung Polens ein grosser Teil der dort ansässigen Bevölkerung, vor allem der polnischen Juden, zum Opfer gefallen war. Den Beweis hiefür erbringen Worte, die der Generalgouverneur in Polen, Hans Frank, am 16. Dezember 1941 an seine Mitarbeiter richtete [2]):

«Aber was soll mit den Juden geschehen? Glauben Sie, dass diese in den Dörfern des Ostlandes angesiedelt werden? Dies wurde uns in Berlin erklärt. Aber warum alle diese Umstände? Wir können nichts mit ihnen anfangen, weder im Ostland noch im Reichskommissariat. Deshalb erschiesst sie selbst.»

Ebenfalls von Frank stammt eine am 2. August 1943 abgegebene Erklärung, wonach von den 3½ Millionen Juden, mit denen man begonnen habe,

---

[1]) Angeführt als Anhang Nr. 8 im Buch von *Kautsky*, Teufel und Verdammte, Büchergilde Gutenberg, Zürich.

[2]) Enthalten in den «Auszügen aus dem Tagebuch des Generalgouverneurs für die besetzten Gebiete», das als Dokument 2233 – PS dem IMT vorlag. – Die Rede Franks ist in IMT Bd. XXIX, S. 498 ff., wiedergegeben.

nur noch einige Arbeitskompagnien vorhanden seien, «alles andere ist – sagen wir einmal – ausgewandert» [1]).

Dass die systematische Tötung der Juden nicht nur das Werk Einzelner war, sondern durchaus dem Willen der deutschen Regierung entsprochen hat, ergibt sich aus verschiedenen Äusserungen von Inhabern höchster Reichsämter.

Am 20. Januar 1942 vereinigten sich leitende Funktionäre des Dritten Reiches in Wannsee zur Beratung der Judenfrage im Hinblick auf deren, von Hitler schon im Juni 1941 vorgesehene «Endlösung» [2]). Der Vorsitzende, Reinhard Heydrich, Chef des Reichssicherheitsamtes, gab einen Überblick über die bisherigen Massnahmen, wobei er ausführte, in der Periode 1933–1941 seien 360 000 Juden aus Deutschland, 147 000 aus Österreich und 30 000 aus dem Protektorat, unterstützt durch Spenden ausländischer Glaubensgenossen in der Höhe von 9 500 000 Dollar, ausgewandert. Dann aber habe der SS-Reichsführer Himmler die Weiterauswanderung wegen der damit verbundenen Gefahren für Deutschland und der Möglichkeit einer Überführung nach dem Osten verboten. Das Auswanderungsprogramm sei damit durch ein Evakuierungssystem ersetzt worden. Diese Evakuierungen dürften jedoch als eine bloss provisorische Lösung angesehen werden. Im Osten würden die Juden zu Strassenbauten und dergleichen angehalten, wobei zweifellos eine grosse Anzahl durch natürliche Ausscheidung eliminiert werde, und «da die Überlebenden dieser natürlichen Ausscheidung als Keimzelle einer jüdischen Wiedergeburt betrachtet werden müssen, soll man ihnen erlauben, frei zu bleiben?» Im Verlauf seiner weitern Ausführungen sprach Heydrich auch von der «besondern Behandlung», die den Überlebenden zuteil werden solle. Diese Wendung, stellte ein amerikanisches Militärgericht in einem Kriegsverbrecherprozess fest, «hatte eine klar erkennbare Bedeutung. Sie besagte Hinrichtung oder, im besten Fall, Einweisung in ein Konzentrationslager, wobei die letztere in den meisten Fällen die Ersetzung eines schnellen Todes durch einen langsamen war».

Im Nürnberger Prozess bezeugte Dieter Wisliceny, ein Untergebener des Sachbearbeiters für Judenfragen im SS-Reichssicherheitshauptamt, Adolf Eichmann, dass ihm von Eichmann ein von Himmler unterzeichneter «höchst geheimer Befehl» für die Ausrottung der Juden gezeigt worden sei. Dieser Befehl habe ungefähr wie folgt gelautet:

Der Führer habe die Endlösung der Judenfrage angeordnet, und der Leiter der Sicherheitspolizei und des Sicherheitsdienstes sowie der Inspektor der

---

[1]) Wiedergegeben in den in Note 2 hievor erwähnten Tagebuchauszügen IMT Bd. XXIX, S. 607 f.

Bereits in einem Zwischenbericht vom 31. Dezember 1942 über die Endlösung der Judenfrage, erstattet auf Befehl Himmlers durch die «Statistische Aufsicht im Reich», finden sich die Worte «einschliesslich der Abwanderung belief sich der Abgang auf viereinhalb Millionen».

[2]) Vgl. dazu das Nürnberger Dokument NG – 2586 – 9 («Besprechungsprotokoll»). – Die Wannsee-Konferenz wird im Urteil über den Wilhelmstrasseprozess (Prozess Nr. 11) ausführlich erwähnt. Der amtliche Wortlaut dieses Urteils ist von *Kempner* und *Haensch*, Alfons Bürger Verlag, Schwäbisch Gmünd, S. 84 ff. veröffentlicht worden.

Konzentrationslager seien als für die Ausführung dieses Befehls verantwortlich bezeichnet worden.

Die Frage, was mit der «Endlösung» gemeint sei, beantwortete Wisliceny dahin, dass dieses Wort die biologische Vernichtung der jüdischen Rasse in den Ostgebieten bedeutet habe. «Es war mir vollkommen klar, dass dieser Befehl das Todesurteil für Millionen von Menschen war[1].»

Ähnlich lautete die Aussage des Kommandanten des Ausrottungslagers Auschwitz, Hoess. Dieser erklärte überdies, Himmler habe ihn nach Berlin bestellt und ihm vertraulich mitgeteilt, der Führer habe die Endlösung der Judenfrage angeordnet. «Wir, die SS, müssen diesen Befehl ausführen. Wenn das jetzt in diesem Moment nicht ausgeführt wird, dann wird das jüdische Volk später das deutsche Volk ausrotten[2].»

Goebbels schrieb am 14. Februar 1942 in sein Tagebuch: «Der Führer hat erneut seinen Entschluss bekanntgegeben, mit den Juden in Europa mitleidlos aufzuräumen. Darüber soll keine falsche Sentimentalität aufkommen. Die Juden haben die Katastrophe verdient, die jetzt über sie gekommen ist. Die Vernichtung wird Hand in Hand gehen mit der Vernichtung unserer Feinde[3].»

In Ausführung dieser Vernichtungsparole erliess der Reichsaussenminister Ribbentrop am 24. September 1942 die Weisung, «sich mit der Evakuierung der Juden aus den verschiedensten Ländern nach Möglichkeit zu beeilen»[4], und die Reichssicherheitspolizei ordnete an, dass innerhalb 4 Wochen die erforderlichen Massnahmen für 100 000 männliche und 50 000 weibliche Juden zu treffen seien.

Die ersten Deportationen aus *besetzten* Ländern, zunächst aus Holland und Belgien, erfolgten im März 1942[5]. Im Juli wurden sie auf das besetzte Frankreich ausgedehnt. In einer einzigen Nacht erfolgte in Paris die überfallsmässige Festnahme von 12 000 Juden. Wenige Wochen später kam es auch zu Massenverhaftungen in Südfrankreich[6]. So verlud die dortige Polizei an einem Au-

[1]) IMT, Bd. IV, S. 393 ff.

[2]) IMT, Bd. XI, S. 438 ff.

[3]) «Goebbels Tagebücher», herausgegeben von Louis F. Lochner, Atlantis Verlag, Zürich 1948, S. 871.

[4]) IMT Bd. X, S. 448 f. – Dokument 3688 – PS.

[5]) Die Zahl der deutschen und österreichischen Flüchtlinge, die sich seit 1933 nach Holland geflüchtet hatten, betrug nach *Vernant*, Les Réfugiés de l'Après-Guerre, Genf 1951, S. 334, etwa 50 000. Ungefähr der Hälfte gelang vor dem Einzug der deutschen Truppen die Weiterwanderung nach Übersee. – In Belgien wohnten im Mai 1940 insgesamt 85 000 Juden; einem Viertel davon gelang die Flucht. Im Herbst 1942 belief sich die dortige jüdische Bevölkerung nur noch auf 8000.

[6]) Frankreich war das westeuropäische Land, in dem sich damals die meisten Juden aufhielten. Bereits im Jahr 1936 hatten dort insgesamt 33 000 deutsche Flücht- nge (zumeist Israeliten) Aufnahme gefunden. Diese Zahl erhöhte sich bis Sommer 1939 auf 50 000. Beim Ausbruch des Krieges wurden die sämtlichen deutschen und österreichischen Staatsbürger im Alter von 18–55 Jahren aus Sicherheitsgründen interniert. Nach dem Einmarsch der deutschen Truppen in Holland, Belgien und Nordfrankreich flüchteten sich im Mai 1940 gegen 25 000 Juden nach dem Süden. Einige hundert Gegner des nationalsozialistischen Regimes mussten dem Sieger ausgeliefert werden. Andererseits erfolgten zahlreiche Entlassungen aus den Lagern. Bereits im August 1940 kam es jedoch wieder zu neuen Einweisungen, und ein Dekret vom

gustmorgen über 1000 Juden allein aus dem Lager von Gurs – alte und junge, gesunde und gebrechliche – auf Camions und führte sie nach dem Norden ab [1]). Insgesamt wurden in der Periode vom 5. bis 15. August 3500 und in der Zeit vom 23. August bis Mitte September weitere 15 000 Menschen deportiert [2]). Zunächst richteten sich die Massnahmen nur gegen ausländische, vor allem polnische, tschechische, deutsche, österreichische und russische sowie gegen staatenlose Juden. Bald fielen ihnen aber auch Franzosen zum Opfer.

In der Folgezeit wurde das gleiche Verfahren in den übrigen von Deutschland besetzten Ländern angewandt, so in Griechenland und dann, im Jahre 1944, vor allem in Ungarn, von wo in einem einzigen Monat 435 000 Juden in Konzentrations- und Vernichtungslager abgeführt worden sind.

Die Ermordung der Juden geschah zum Teil durch Erschiessen, und zwar bisweilen auf die grauenvolle Weise, dass die ausersehenen Opfer veranlasst wurden, selbst ein Massengrab auszuheben, und hierauf den Befehl erhielten, sich dort unbekleidet nebeneinander niederzulegen, um dann durch Genickschuss getötet zu werden.

Daneben gelangte, insbesondere in den spätern Jahren, als Tötungsart sehr häufig die Vergasung durch Blausäure, Kohlenmonoxydgas und ähnliche Giftstoffe zur Anwendung. Das gleiche Vorgehen war schon vorher – ebenfalls in vielen tausend Fällen – zur «Vernichtung lebensunwerten Lebens» praktiziert

---

27. September 1940 ordnete an, dass allen für die französische Wirtschaft nicht benötigten Ausländern entweder ein bestimmter Aufenthaltsort anzuweisen sei oder dass ihre Internierung zu erfolgen habe. Im November 1940 wiesen allein die Lager von Gurs, Vernet und Argelès einen Bestand von 27 200 Insassen auf. Es befanden sich dort auch 6300 Juden aus Baden und 11 500 aus der Pfalz, die die Deutschen wenige Monate nach der Niederwerfung Frankreichs aufgegriffen und nach dem Süden verbracht hatten. Abtransporte nach Nordafrika brachten dann eine gewisse Entlastung. Bald aber waren die Lager zufolge der von der Regierung in Vichy gegen die Juden ergriffenen Massnahmen wieder erneut überfüllt. Vgl. hiezu *Vernant*, a.a.O. S. 276, und insbesondere *Abbé Glasberg*, A la Recherche d'une Patrie, Paris 1946, S. 117–155 (hier finden sich auch eingehende Ausführungen über die Zustände in den französischen Lagern in der Vorkriegs- und Kriegszeit).

[1]) Die furchtbaren Szenen, die sich bei den Festnahmen abspielten, die grausame Art des Transportes nach dem Osten in überfüllten Viehwagen, die zu zahlreichen Todesfällen unterwegs führte, die bestialische Behandlung der Leute in den Lagern (härteste Arbeit, wenige Stunden Schlaf in der Nacht auf dem blossen Boden, Mangel an den primitivsten hygienischen Einrichtungen, völlig ungenügende Ernährung und unausreichende Bekleidung im Winter, moralische Erniedrigung, körperliche Misshandlungen usw.) sowie die Massenhinrichtungen sind nicht nur in zahlreichen Schilderungen von Lagerinsassen niedergelegt, sondern wurden auch durch die Aussagen von Zeugen in Kriegsverbrecherprozessen festgestellt. Eine erschütternde Darstellung der Abtransporte und der in Polen gegen die Juden geführten Vernichtungsschlacht enthält z. B. die im Jahre 1944 vom Schweizerischen Hilfswerk für die bekennende Kirche Deutschlands herausgegebene Schrift «Soll ich meines Bruders Hüter sein?». (Vgl. auch «Fünf Jahre ökumenischer Flüchtlingsdienst 1939–1944», Genf 1944, S. 30 ff.)

[2]) Die letzten Abtransporte erfolgten am 17. Mai 1944 (*Abbé Glasberg*, a.a.O. S. 138 f.).

worden [1]). Seit wann hievon gegenüber Juden nur wegen ihrer Zugehörigkeit zur jüdischen Rasse Gebrauch gemacht worden ist, muss wohl dahingestellt bleiben. Tatsache ist jedenfalls, dass Vergasungen von jüdischen Insassen in Konzentrationslagern schon im Jahre 1941 eingesetzt haben [2]). So wurde in einem Schreiben vom 25. Oktober 1941 eines Sachbearbeiters des Reichsministers für die besetzten Ostgebiete, das sich auf die Lösung der Judenfrage bezog, ausgeführt, dass sich Oberdienstleiter Brack von der Kanzlei des Führers bereit erklärt habe, bei der Herstellung der erforderlichen Unterkünfte sowie der Vergasungsapparate mitzuwirken [3]).

Das erste grosse Experimentierfeld für Vergasungen Deportierter bildeten die im Distrikt von Lublin gelegenen Lager. In der Folgezeit wurden zahlreiche andere, gleichartige Hinrichtungsstellen errichtet. Einzelne Lager dienten überhaupt nur der Vernichtung. Im Prozess, der Ende November 1944 vor einem Militärgericht in Lublin gegen fünf Henker des Lagers Maidanek durchgeführt worden ist, gab ein Angeklagter zu, dass dort an einem einzigen Tag 18 000 Juden vergast worden seien. In den vier Jahren, da dieses Lager bestand, erlitten nach dem Ergebnis einer offiziellen Untersuchung insgesamt etwa 1 500 000 Menschen durch Erschiessen, Vergasen oder auf andere Weise den Tod. – Die Leichen der Getöteten wurden zuerst begraben. Später verbrannte man sie in Riesenkrematorien oder auf mächtigen Scheiterhaufen.

Darüber, wie viele Juden insgesamt in den Konzentrations- und Vernichtungslagern umgebracht wurden, sind in den Prozessen gegen die Kriegsverbrecher eingehende Erhebungen durchgeführt worden. So erklärte der bereits genannte Hoess, der seit 1934 mit der Verwaltung der Konzentrationslager zu tun hatte und vom 1. Mai 1940 bis 1. Dezember 1943 den Posten eines Kommandanten des Lagers Auschwitz bekleidete, dass dort mindestens 2 500 000 Opfer durch Vergasung und Verbrennung hingerichtet worden seien; darüber hinaus sei mindestens eine halbe Million infolge von Hunger und Krankheit gestorben. Weiterhin sagte SS-Sturmbannführer Höttl aus, der Sachbearbeiter für Judenfragen im SS-Reichssicherheitshauptamt, Eichmann, habe ihm mitgeteilt, in den verschiedenen Vernichtungslagern seien etwa 4 Millionen Juden getötet worden, während 2 weitere Millionen auf andere Weise den Tod gefunden hätten, zum grossen Teil durch die Einsatzkommandos während des Feldzuges gegen Russland.

Wohl die sorgfältigsten Erhebungen auf Grund des amtlichen Materials sind dann in der Folge durch *Gerald Reitlinger* in der Schrift «The Final Solution»,

---

[1]) Nach deutscher Schätzung wurden als lebensunwert 100 000 Personen umgebracht (*Mitschgerlich* und *Mielke*, Wissenschaft ohne Menschlichkeit, Heidelberg 1949, S. 197, und *Platen-Hallermund*, Die Tötung Geisteskranker, Frankfurt 1948, S. 61 und 66). Das internationale Militärgericht im Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher nahm dagegen an, dass es sich bei der Vernichtung lebensunwerten Lebens um 275 000 Fälle gehandelt habe.

[2]) *Mitschgerlich-Mielke*, S. 200 ff.; *Platen-Hallermund*, S. 77.

[3]) *Mitschgerlich-Mielke*, S. 214.

London 1953, durchgeführt worden. Danach haben den Vernichtungstod allein im Rahmen der «Endlösung der Judenfrage» ca. 4 200 000 bis 4 500 000 Juden erlitten, wobei sich die Opfer wie folgt auf die einzelnen Länder verteilen:

	Minimum	Maximum
Deutschland	160 000	180 000
Österreich	58 000	60 000
Tschechoslowakei	233 000	243 000
Frankreich	60 000	65 000
Belgien	25 000	28 000
Luxemburg	3 000	3 000
Norwegen	700	700
Holland	104 000	104 000
Italien	8 500	9 500
Jugoslawien	55 000	58 000
Griechenland	57 000	60 000
Rumänien	200 000	220 000
Ungarn	180 000	200 000
Polen	2 350 000	2 600 000
USSR und baltische Staaten	700 000	750 000
	4 194 200	4 581 200

Zu diesen Feststellungen Reitlingers bemerkt Dr. *Helmut Krausnick*, Referent im Institut für Zeitgeschichte, München, in der Beilage zur Wochenzeitung «Das Parlament» vom 11. August 1954, S. 427, folgendes: «Das ist, wie gesagt, das Ergebnis einer sehr vorsichtigen und kritischen Untersuchung, die sich auf die Phase der ‚Endlösung' bezieht. Ist man sich dessen bewusst und berücksichtigt man zugleich mit den Statistikern der SS, dass die Ausgangszahlen wesentlich Glaubensjuden betreffen, zieht man weiter die jüdischen Bevölkerungsverluste in Betracht, die mittelbar der nationalsozialistischen Verfolgung zuzuschreiben sind, und schliesslich diejenigen, die in den ersten Jahren der Herrschaft Hitlers mittelbar oder unmittelbar auf seine Judenpolitik zurückzuführen sind, so wird man sagen müssen, dass die viel diskutierte Zahl von 6 Millionen mindestens noch nicht hinreichend widerlegt ist, sondern immer noch als durchaus möglich erscheinen muss. Auf jeden Fall kann mit hoher Wahrscheinlichkeit immer noch von 5–6 Millionen jüdischen Opfern gesprochen werden.»

3. Die Auswirkungen der Judenverfolgungen und der Kriegsereignisse auf das Flüchtlingswesen in der Schweiz

Bereits nach dem Zusammenbruch Frankreichs im Sommer 1940 haben sehr zahlreiche weitere Flüchtlinge in der Schweiz Zuflucht gesucht. Ein neuer Flüchtlingsstrom ergab sich im Frühjahr 1942 (Judenverfolgungen in Holland

und Belgien) und vor allem in der Zeit vom August jenes Jahres bis Frühling 1943 im Anschluss an die Deportationen aus Frankreich.

Weitere Flüchtlingswellen lösten aus: im Spätsommer und Herbst 1943 der Sturz des Faschismus in Italien, im Jahr 1944 die Errichtung der zweiten Front in Frankreich und schliesslich im Frühling 1945 die Ereignisse in der Schlussphase des Krieges.

III. Das Flüchtlingsproblem nach Beendigung des zweiten Weltkrieges

Der Abschluss des Waffenstillstandes bedeutete für unser Land noch keineswegs die endgültige Behebung des Flüchtlingsproblems. Damals hielten sich in der Schweiz etwa 115 000 Flüchtlinge auf. Ein grosser Teil dieser Ausländer war zwar gewillt, entweder in den früheren Aufenthaltsstaat zurückzukehren oder in ein überseeisches Land auszuwandern; daneben aber befanden sich unter den Flüchtlingen auch zahlreiche Menschen, denen die Weiterreise nicht zugemutet werden konnte oder die aus andern Gründen in der Schweiz zu verbleiben wünschten. Die Behörden sahen sich deshalb vor zwei grosse Aufgaben gestellt: einmal musste dafür gesorgt werden, dass sich die Abwanderungen möglichst reibungslos vollziehen konnten, und dann handelte es sich darum, das Aufenthaltsverhältnis der Zurückgebliebenen neu zu regeln.

Seit 1948 gesellten sich zu den bereits anwesenden Flüchtlingen auch noch solche aus den Oststaaten, die dort wegen ihrer politischen Gesinnung der Verfolgung ausgesetzt waren.

I. Teil

Das Flüchtlingswesen in der Vorkriegszeit

Erster Abschnitt

Vor der Annexion Österreichs durch Deutschland

A. Die neuen Erlasse zur Regelung des Flüchtlingswesens

I. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 31. März 1933 betreffend Einreise von Israeliten

Der nach der Machtergreifung durch die nationalsozialistische Partei einsetzende Flüchtlingszustrom aus Deutschland richtete sich zu einem erheblichen Teil nach der Schweiz. Die eidgenössischen Behörden hatten sich deshalb darüber zu entscheiden, wie diesem Geschehen zu begegnen sei. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, dem damals Bundesrat Dr. H. Häberlin vorstand, kam dabei zum Entschluss, es seien zwar die Grenzen offenzuhalten; dagegen könne unser Land den Flüchtlingen nur einen vorübergehenden Aufenthalt gewähren, wobei ihnen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu versagen sei. Dieser Auffassung schloss sich der Bundesrat an. Sie fand ihren Ausdruck in Weisungen, die das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 31. März 1933 an die kantonalen Polizeidirektionen ergehen liess. Deren Inhalt wurde der Öffentlichkeit durch ein vom Bundesrat genehmigtes amtliches «Mitgeteilt» zur Kenntnis gebracht.

In diesen Weisungen wird ausgeführt, dass den Juden, die durch die Ereignisse in Deutschland zur Abwanderung veranlasst würden, in der für sie schweren Zeit zwar ein vorübergehender Aufenthalt in der Schweiz nicht verwehrt werden solle, dass aber die bei uns bestehende Überfremdung gegenüber dieser Zuwanderung die grösste Aufmerksamkeit verlange.

Es dürfe daher trotz den neuen Geschehnissen von der bisherigen fremdenpolizeilichen Praxis [1]) nicht abgewichen werden. Vor allem gegen eine Festsetzung wesensfremder Elemente hätten wir uns mit allen uns zu Gebot stehenden Mitteln zu wehren. Da von vielen dieser Ausländer, wie bereits in Einzelfällen habe festgestellt werden können, zu erwarten sei, dass sie versuchen würden, bald nach der Einreise die Grundlagen und Beziehungen für einen dauernden Aufenthalt zu schaffen, müsse von allem Anfang an dagegen eingeschritten werden. Geschehe das nicht, so seien die Leute später nur schwer oder gar nicht mehr wegzubringen. Wichtig sei insbesondere, dass solche Ausländer, auch wenn sie nicht einer Erwerbstätigkeit oblägen und sich in Hotels aufhielten, unverzüglich zur Anmeldung und zur Einreichung von Aufenthaltsgesuchen veranlasst würden, sobald ihre Absicht eines längern Verbleibens bekannt werde, also etwa wenn Anstalten zum Erwerb einer Liegenschaft, zur

[1]) Über diese Praxis vgl. S. 24 ff.

Gründung eines Geschäftes, zur Beteiligung an einem solchen oder sonst zur Anbahnung einer Existenz in der Schweiz getroffen werden sollten. Die Kantone möchten deshalb durch regelmässige Veröffentlichungen in Amtsblättern und in der Presse bekanntgeben, dass der Erwerb einer Liegenschaft, der Mietvertrag für eine Wohnung, die Gründung eines Geschäftes oder die Beteiligung an einem solchen usw. keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung ergebe, dass vielmehr eine solche, bevor diese Anstalten getroffen würden, nachgesucht werden müsse und die Fremdenpolizei jede Aufenthaltsbewilligung verweigere, wenn sie vor ein fait accompli gestellt werde. Für die formelle Behandlung von Aufenthaltsgesuchen sei in allen Fällen anzunehmen, dass sich der Ausländer nicht nur für eine beschränkte Zeit in der Schweiz aufhalten werde, selbst wenn er gemäss Art. 18 der Verordnung vom 29. November 1921/7. September 1925 eine schriftliche Erklärung abgebe, wonach er auf eine Erwerbstätigkeit verzichte. Es seien daher alle Aufenthaltsbewilligungen nach Art. 19 der Verordnung der eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten und dürften jeweilen nur für kurze Zeit, einen bis drei Monate, erteilt oder verlängert werden. Die zugewanderten Israeliten gehörten wohl meistens Berufen an, die in der Schweiz schon längst überfüllt seien (kaufmännische Angestellte, Techniker und Ingenieure, Musiker, Juristen, Ärzte und andere akademische Berufe). Die Bewilligung zur Ausübung eines solchen Berufes dürfe daher unter keinen Umständen erteilt werden. Diese Regelung könne freilich in Einzelfällen zu Härten führen. Die Betroffenen dürften aber nicht vergessen, dass sie dankbar sein müssten, wenn die Schweiz ihre Grenzen offengelassen habe und ihnen über die schlimmste Zeit vorübergehend Zuflucht gewähre. Die Hintansetzung des allgemein schweizerischen Interesses am Schutz des Arbeitsmarktes und an der Abwehr einer weiteren Zunahme der bei uns schon jetzt herrschenden Überfremdung könnten sie nicht verlangen. Auch Schweizer könnten das nicht, die ein Interesse an der Auswertung der Fähigkeiten oder der finanziellen Mittel solcher Ausländer hätten, und durch Steuerinteressen einzelner Gemeinden dürften sich die Kantone ebenfalls nicht beirren lassen. Weiterhin wurden die kantonalen Polizeidirektionen ersucht, sorgfältig darüber zu wachen, dass die Zugewanderten nicht ohne die erforderliche Bewilligung eine Erwerbstätigkeit ausübten oder eine Stelle anträten und dass sie die an eine Aufenthaltsbewilligung geknüpften Bedingungen innehielten. Wo Widerhandlungen festgestellt würden, sei unnachsichtlich dagegen einzuschreiten, gegebenenfalls durch Entzug der Aufenthaltsbewilligung. In allen diesen Fällen sei die formelle Wegweisung zu verfügen und, um Trölereien zu verhüten, sofort der eidgenössischen Fremdenpolizei Ausdehnung auf die ganze Schweiz zu beantragen. Ausländer, die durch ihr Verhalten Anlass zur Beunruhigung im Innern oder zur Störung der Beziehungen zu einem andern Land gäben, seien ebenfalls sofort wegzuweisen. Schliesslich stellte die Weisung für die nächste Zeit den Erlass besonderer Instruktionen zur fremdenpolizeilichen Behandlung der politischen Flüchtlinge in Aussicht.

II. Der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge

Die in der Weisung vom 31. März 1933 angekündigten besondern Vorschriften betreffend die Behandlung politischer Flüchtlinge wurden durch einen für die Angehörigen aller Staaten geltenden Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 erlassen.

Dieser Bundesratsbeschluss erging nicht unter Hinweis auf Art. 69ter BV, sondern stützte sich auf Art. 102, Ziff. 8, 9 und 10 BV, d.h. auf die Verfassungsbestimmungen, die den Bundesrat mit der Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen sowie mit der Sorge für deren äussere und innere Sicherheit beauftragen. Er ordnete an, dass alle Ausländer, die geltend machen wollten, sie seien politische Flüchtlinge, sich binnen 48 Stunden nach dem Grenzübertritt bei der Polizei des Aufenthaltsortes als solche anzumelden hätten. Geschah das nicht, so verwirkten sie die Möglichkeit, sich auf diese Eigenschaft zu berufen. Früher eingereiste Ausländer, die sich der Fremdenpolizei gegenüber nicht schon ausdrücklich als politische Flüchtlinge zu erkennen gegeben hatten, nun aber diese Eigenschaft geltend machen wollten, mussten dies bei der Ortspolizeibehörde bis zum 18. April 1933 tun.

Die Polizeibehörden ihrerseits wurden verpflichtet, über die angemeldeten oder von ihnen selbst festgestellten politischen Flüchtlinge unverzüglich Bericht an die Bundesanwaltschaft zu erstatten. Diese hatte dann die erforderlichen Anordnungen zu treffen, insbesondere allen Flüchtlingen die Ausübung politischer Tätigkeit in der Schweiz zu verbieten und ihnen nötigenfalls den Aufenthalt in bestimmten Teilen der Schweiz zu untersagen. Ausserdem lag der Bundesanwaltschaft in Verbindung mit den kantonalen Polizeibehörden die polizeiliche Überwachung der politischen Flüchtlinge ob.

Die Regelung des Aufenthaltsverhältnisses solcher Flüchtlinge hatte durch die Fremdenpolizei zu erfolgen, mit der Massgabe, dass alle an sie erteilten Bewilligungen zu Aufenthalt oder Toleranz unter Art. 19 der Verordnung vom 29. November 1921 fielen und daher der eidgenössischen Fremdenpolizei unverzüglich in Einspracheverfahren zu unterbreiten waren. Für provisorische Bewilligungen zum Stellenantritt oder zu sonstiger Erwerbstätigkeit, soweit solche bei der Lage des Arbeitsmarktes überhaupt in Frage kamen, war ebenfalls Zustimmung der eidgenössischen Fremdenpolizei erforderlich. Diese hatte ihr Einspracherecht im Einvernehmen mit der Bundesanwaltschaft auszuüben. – Gegen eine Entscheidung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Sinne von Art. 33 der Verordnung von 1921 stand den Betroffenen das Rekursrecht an den Bundesrat zu.

Politische Flüchtlinge, welche die fremdenpolizeilichen Vorschriften oder die ihnen auferlegten Bedingungen missachteten, hatten Bestrafung auf Grund der erwähnten Verordnung und Weg- oder Ausweisung zu gewärtigen.

Mit dem Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen und Weisungen, auch an die Grenzkontrollorgane, wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt.

Eine Umschreibung des Begriffes «politischer Flüchtling» enthielt der BRB nicht.

III. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. April 1933

Die Weisungen, die der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 vorsah, erfolgten durch ein *Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. April 1933 an die Kantonsregierungen.* In diesem Kreisschreiben wurde angeordnet, dass Ausländer, die zwischen den Grenzübergangsstellen in die Schweiz einreisten, der nächsten offiziellen Übergangsstelle zuzuführen seien. Gegenüber Personen, die sich offensichtlich zu Unrecht als politische Flüchtlinge ausgäben, habe Zurückweisung unter Meldung an die Bundesanwaltschaft zu erfolgen. Im andern Fall sei der Betreffende zur weitern Abklärung der kantonalen Polizei zu übergeben. Diese könne nötigenfalls vorläufig Haft verfügen. Durch eine eingehende Einvernahme sei hierauf festzustellen, welche Tätigkeit der Flüchtling in seinem bisherigen Wirkungskreis ausgeübt habe, welche Umstände ihn zur Flucht veranlasst hatten, wohin er sich zu begeben wünsche, über welche Unterhaltsmittel er verfüge und ob er Referenzen in der Schweiz nennen könne. Gleichzeitig sei dem Betreffenden zu eröffnen, dass er jede politische Tätigkeit in der Schweiz zu unterlassen habe und dass die Bundesanwaltschaft sich vorbehalte, besondere Bedingungen für seinen Aufenthalt aufzustellen; überdies könne ihm bis zum Entscheid der Bundesanwaltschaft die Pflicht zur periodischen Meldung auferlegt werden. Das Einvernahmeprotokoll sei mit den Ausweisschriften des Flüchtlings der Bundesanwaltschaft zuzustellen. Ausserdem hätten die Kantone der Bundesanwaltschaft von allen Fällen Kenntnis zu geben, wo gegenüber einem Ausländer, der sich fälschlicherweise als politischer Flüchtling ausgegeben habe, die Ausschaffung verfügt worden sei. Im übrigen liege den kantonalen Polizeibehörden die Verpflichtung ob, die Anwesenheit von politischen Flüchtlingen in umfassender Weise festzustellen. Dafür sei, wenn nötig, an Orten, wo solche Flüchtlinge versteckt sein könnten, die Durchführung von Haussuchungen zulässig. Israeliten seien nur dann als politische Flüchtlinge im Sinne des BRB zu betrachten, wenn sie aus politischen Gründen geflohen seien; der Boykott allein sei nicht als politischer Grund zu bewerten.

Weiterhin wies das Kreisschreiben die Kantone an, die politischen Flüchtlinge zu überwachen und der Bundesanwaltschaft von allen Wahrnehmungen Kenntnis zu geben, die für die Durchführung ihrer Kontrolle von Bedeutung sein könnten, insbesondere von allfälligen Übertretungen der von der Bundesanwaltschaft auferlegten Bedingungen und Beschränkungen des Aufenthaltes.

Die Bundesanwaltschaft selbst konnte insbesondere die folgenden Verfügungen treffen:

a. Zurückweisung von Nichtasylwürdigen,

b. Ansetzung einer kurzen Ausreisefrist für unerwünschte Personen, namentlich für schriftenlose Kommunisten,

c. Anweisung eines Aufenthaltsortes und Verpflichtung zur periodischen Meldung.

Sofern die Bundesanwaltschaft nicht die sofortige Entfernung des Ausländers anordnete, war der Fall der kantonalen Fremdenpolizei zur Regelung des Aufenthaltsverhältnisses zu überweisen. Die erstmalige Aufenthaltsbewilligung durfte auf höchstens drei Monate ausgestellt werden und war unverzüglich der eidgenössischen Fremdenpolizei im Einspracheverfahren zu unterbreiten. Diese verfügte im Einvernehmen mit der Bundesanwaltschaft, für welche Höchstdauer eine Verlängerung des Aufenthaltes jeweilen zulässig sei. Verweigerte ein Kanton den Aufenthalt, so hatte er der eidgenössischen Fremdenpolizei Antrag auf Ausdehnung der Wegweisungsverfügung für das ganze Gebiet der Schweiz zu beantragen. Diese traf dann ihren Entscheid im Benehmen mit der Bundesanwaltschaft. Eine Erwerbstätigkeit war dem Flüchtling vorerst zu untersagen. Beabsichtigte er später, eine solche aufzunehmen, so war ein Gutachten des Arbeitsamtes einzuholen.

Gegenüber politischen Flüchtlingen, die sich über die fremdenpolizeilichen Vorschriften oder die für sie geltenden Verfügungen hinwegsetzten, war gemäss den Vorschriften der Verordnung über die Kontrolle der Ausländer ein Strafverfahren einzuleiten und hatte Weg- oder Ausweisung zu erfolgen. Der Bundesanwaltschaft blieb vorbehalten, bei Gefährdung der innern oder äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft dem Bundesrat Ausweisung gemäss Art. 70 BV zu beantragen.

B. Die Gründe zur Einschränkung der Asylgewährung

Die Weisung vom 31. März und der BRB vom 7. April 1933 sind insofern von besonderer Bedeutung, als sie nicht nur die Richtlinien der schweizerischen Asylpolitik für die Zeit unmittelbar nach der Umwälzung in Deutschland festgelegt haben, sondern gleichzeitig die beiden hauptsächlichsten Momente erkennen lassen, die dafür bestimmend waren, dass die Schweiz auch in den spätern Jahren bei der Zulassung der Flüchtlinge und der Gewährung eines Daueraufenthaltes eine Politik ausgesprochener Zurückhaltung befolgt hat: die bestehende *Überfremdung* und die durch die damalige Wirtschaftskrise bedingte *Überbelastung des Arbeitsmarktes.*

I. Die Überfremdung[1])

Die zunehmende Überfremdung der Schweiz hatte die eidgenössischen Behörden schon vor dem ersten Weltkrieg beschäftigt. Den Anstoss hiezu gab ein Postulat der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission vom Jahr 1909, das den Bundesrat zur Prüfung der Frage einlud, wie den Gefahren und Übelständen, die sich aus der bedrohlichen Zunahme der Fremdbevölkerung ergäben, durch Erleichterung der Einbürgerung sesshafter und in der Schweiz geborener

[1]) Eine eingehendere Darstellung der Entwicklung des Fremdenproblems in der Schweiz enthält ein vom Verfasser am Städtetag 1934 gehaltenes, im Druck erschienenes Referat über «Massnahmen gegen die Überfremdung».

Ausländer zu begegnen sei. Zu dieser Frage äusserte sich das Eidgenössische Politische Departement in einem über hundert Seiten umfassenden gedruckten *Bericht an den Bundesrat vom 30. Mai 1914 betreffend Massnahmen gegen Überfremdung.*

Wie der Bericht feststellt, wohnten am 1. Dezember 1910 in der Schweiz bei einer Gesamtbevölkerung von 3 753 293 Personen 552 011 Ausländer, was einem Anteil von 14,7 % entsprach. In einer Reihe von Kantonen lagen die Verhältnisse noch ungünstiger. So belief sich Ende 1910 die Zahl der Ausländer im Kanton Genf auf 40,4 und im Kanton Basel-Stadt auf 37,6 %. Die Bevölkerung der Stadt Genf allein bestand zu 42 % und diejenige von Eaux-Vives zu 45 % aus Ausländern. In Arbon waren 46,1 % und in Lugano sogar 50,5 % Ausländer gezählt worden. Bei der Grosszahl der fremden Staatsangehörigen handelte es sich um Deutsche und Italiener (219 530 = 39,8 % bzw. 202 809 = 36,7 %). Daneben stellten nur noch Frankreich einschliesslich Monaco (63 708 = 11,5 %) und Österreich einschliesslich Liechtenstein (39 005 = 7,1 %) ein grösseres Kontingent. Dieses Verhältnis zwischen Ausländern und Einheimischen bezeichnete der Bericht im Vergleich mit andern Staaten als «ganz ausserordentlich», mit dem Hinweis darauf, dass der ausländische Bevölkerungsanteil in Belgien etwa 31 ‰, in Frankreich 27 ‰, in Österreich 21 ‰, in Deutschland 17 ‰ und in Italien 2 ‰ betrage.

Bei der Erörterung der Massnahmen, die zur Abwehr einer weitern Überfremdung zu ergreifen seien, sprach sich das Politische Departement auch zur Frage aus, ob und inwiefern hiezu eine strengere Handhabung der Niederlassungspolitik geeignet sei. Es kam aber zum Ergebnis, dass davon – vor allem zufolge der Bindung der Schweiz durch die Niederlassungsverträge – ein entscheidender Einfluss nicht erwartet werden könne. Vorgeschlagen wurde deshalb ausschliesslich die Intensivierung der Naturalisation und die Einführung der Zwangseinbürgerung sowie des Rechtes auf Einbürgerung unter gewissen Voraussetzungen.

Der Bundesrat schloss sich dieser Auffassung in seiner Sitzung vom 2. Juli 1914 an und beauftragte das Politische Departement mit der Vorlage eines entsprechenden Entwurfes zur Revision von Art. 44 BV mit zugehöriger Botschaft an die Bundesversammlung.

Wenige Wochen nach dem Ergehen dieses Beschlusses brach dann aber der erste Weltkrieg aus, so dass die Angelegenheit vorerst ruhen blieb.

Von der während des ersten Weltkrieges erlassenen *Verordnung vom 21. November 1917 betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer* war schon in anderm Zusammenhang die Rede[1]). Anknüpfend an die Tatsache, dass der Ausländer zufolge der Befristung des Visums die eidgenössische Erlaubnis nur zu einem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz erhielt, zog die Praxis die Folgerung, der dauernde Aufenthalt und die Niederlassung des Ausländers habe eine Zustimmung des Bundes zur Voraussetzung.

---

[1]) Oben S. 19.

Eine zweite *Verordnung vom 17. November 1919*, die an die Stelle des eben genannten Erlasses trat, setzte diese Befugnis des Bundes durch Festlegung eines Einspracherechtes ausdrücklich fest (Art. 19).

Die gleiche Regelung lag auch der dritten *Verordnung vom 29. November 1921* zugrunde, obschon sie den Kantonen eine Reihe von Kompetenzen zurückgab, über die diese seit dem Eingreifen des Bundes in das Fremdenpolizeiwesen (21. November 1917) nicht mehr verfügt hatten. Im Bundesveto gegenüber den kantonalen Entscheiden betreffend die Bewilligung des dauernden Aufenthaltes oder der Niederlassung lag jedoch nach wie vor der Schwerpunkt des ganzen Fremdenpolizeirechtes, und mit diesen Mitteln suchte man in erster Linie einem übermässigen Andrang von Ausländern zu begegnen.

Die drei Verordnungen von 1917, 1919 und 1921 waren Notrecht, das der Bundesrat auf Grund der ihm erteilten Generalvollmachten erlassen hatte. Sollte diese Regelung in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden, so bestand die Notwendigkeit, hiefür zunächst eine verfassungsmässige Basis zu schaffen. Im Anschluss an eine Beratung über Massnahmen gegen die Überfremdung nahm denn auch der Ständerat in seiner Sitzung vom 19. Dezember 1923 einstimmig ein Postulat Wettstein an, das den Bundesrat einlud, der Bundesversammlung Bericht und Antrag über die bundesgesetzliche Regelung der Niederlassung von Ausländern vorzulegen.

In Erledigung dieses Postulates beantragte der Bundesrat mit Botschaft vom 2. Juni 1924 der Bundesversammlung die Aufnahme eines Art. 47bis in die Bundesverfassung, der bestimmen sollte, dass die Bedingungen der Ein- und Ausreise sowie der Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern durch die Bundesgesetzgebung zu regeln seien, unter Zuweisung des grundsätzlichen Entscheides nach Massgabe des eidgenössischen Rechtes an die Kantone, jedoch mit dem Vorbehalt, dass dem Bundesrat gegenüber kantonalen Niederlassungs- und Toleranzbewilligungen, kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft, Verletzungen von Niederlassungsverträgen und Verweigerung des Asyls das endgültige Entscheidungsrecht zustehe.

In der Botschaft wurde ausgeführt, dass die Überfremdung, wie das bereits auf Grund des Kriegsnotrechtes geschehen sei, weiterhin mit den Mitteln der Fremdenpolizei bekämpft werden müsse. Es sei unerlässlich, das Ansteigen der Ausländerquote «um den Preis jeder vernünftigerweise möglichen Anstrengung» zu stoppen. Die Zulassung von Ausländern sei daher nach der Aufnahmefähigkeit des Landes zu regeln. Trotz Freigabe des Fremdenverkehrs erweise sich eine entschiedene Zurückhaltung in der Gewährung von Niederlassung fortdauernd als unerlässlich. «Es ist klar, dass ein sehr starker latenter Einwanderungswille vorhanden ist, der sogleich zu einem wahren Run führen würde, wenn er nicht durch die Schwierigkeit, Niederlassung zu erlangen, niedergehalten würde. Noch immer drängt wirtschaftliche und politische Not in vielen Ländern zur Auswanderung, und Volksmassen von der heterogensten Zusammensetzung werden nur durch die geringe Aussicht, anderswo unterzukommen, an ihrem Standort festgehalten.»

Weiterhin verwies die Botschaft auf die Notwendigkeit, auch eine andere Kategorie von Ausländern möglichst fernzuhalten, nämlich die Schriftenlosen, derer sich heute viele in Europa befänden, die gerne von ihrem Gaststaat abgeschoben würden. «Wir müssten befürchten, unser Land zum Sammelpunkt aller Entwurzelten zu machen, wenn wir diese Leute nicht schon an der Grenze zurückwiesen; denn wenn sie einmal da sind, muss damit gerechnet werden, dass sie nicht wieder fortgebracht werden können.»

Zur Frage der Asylgewährung führte die Botschaft aus, dass diese den Bund weit mehr berühre als den Zufluchtskanton, da die Aufnahme von politischen Flüchtlingen unmittelbar das Verhältnis der Eidgenossenschaft zu andern Staaten betreffe. Der Bund könne sich deshalb in dieser Hinsicht nicht mit der blossen Möglichkeit, ein Veto einzulegen, begnügen, sondern es müsse ihm ein vermehrtes Mitspracherecht gewährt werden durch die Einräumung der Möglichkeit, gegebenenfalls einen Kanton zur Gewährung von Asyl verhalten zu können; der Entscheid sei demnach in allen Fällen positiv und negativ in die Hand des Bundes zu legen.

Dieser Antrag des Bundesrates fand schliesslich seine Verwirklichung in der Weise, dass der Bundesverfassung der auf S. 22 hievor wiedergegebene Artikel 69ter beigefügt wurde.

Die Botschaft vom 2. Juni 1924 (BBl 1924, II, 493 ff.). verdient auch deshalb Beachtung, weil sie eingehende Ueberlegungen darüber anstellt, wie sich bei einer gleichbleibenden Entwicklung das Überfremdungsproblem in der Zufunft gestalten müsste. Sie legte dar, dass die Statistik bis zur Volkszählung von 1910 ein unaufhaltsames Ansteigen des ausländischen Bevölkerungsanteils erkennen lasse und die damals schon auf 14,7% angestiegene Kurve nach einer einfachen Berechnung bis etwa zum Jahre 1990 die Höhe von 50% erreichen werde. Die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse hätten der chronischen Überfremdung noch eine akute Überfremdungsgefahr beigefügt und ausserdem die Nachteile der schon bestehenden Überfremdung in ein grelles Licht gerückt. Immerhin habe gerade der Krieg die Möglichkeit gegeben, der Überfremdung mit fremdenpolizeilichen Mitteln entgegenzutreten. Zufolge des hievon gemachten Gebrauches sei es gelungen, das Herabsinken der Ausländerkurve auf ungefähr 10,5% bei der Volkszählung von 1920 zu erwirken. Inzwischen aber habe die Ausländerkurve wiederum einen Anstieg genommen, und auch wenn die akute Überfremdung allmählich abflauen sollte, bleibe doch die Aufgabe bestehen, dafür zu sorgen, dass unser Land die Bilanz des 20. Jahrhunderts nicht mit einer 50%igen Ausländerkurve abschliesse.

Weiterhin setzte sich die Botschaft mit einer Frage auseinander, die auch in späteren Jahren immer wieder aufgeworfen worden ist, der Frage nämlich, wie einem unerwünschten Zuzug von Ausländern begegnet wergen könne, ohne dadurch die Bedürfnisse des Fremdenverkehrs zu gefährden. Die Vereinbarung dieser Interessen mit denjenigen zur Abwendung einer weiteren Überfremdung, wurde erklärt, sei in der Weise zu erstreben, dass

durch die fremdenpolizeiliche Erfassung der Ausländer die Grundlage für ihr späteres Wiederfortkommen geschaffen werde. Einen zweiten Weg, der zur Verhinderung der Einreise unerwünschter Elemente eingeschlagen werden könne und allenfalls müsse, bilde die Einschränkung des Grenzverkehrs.

Die in der Botschaft ausgesprochene Befürchtung, der ausländische Bevölkerungsanteil werde sich noch weiter erhöhen, hat sich dann freilich nicht erfüllt. Zufolge der fremdenpolizeilichen Massnahmen auf Grund der Verordnungen über die Kontrolle der Ausländer gelang es vielmehr, die Ausländerquote im Jahre 1930 auf 8,7 % zu ermässigen. Immerhin war die Schweiz auch damals noch, mit Ausnahme von Luxemburg, das Land, das den grössten Prozentsatz der Fremdbevölkerung aufwies [1]).

Da sich die Weisung vom 31. März 1933 speziell gegen den Zuzug von *Israeliten* gerichtet hat, sind in diesem Zusammenhang auch noch einige Zahlen über den *jüdischen Bevölkerungsanteil* in der Schweiz anzuführen [2]).

Dieser Anteil betrug:

1900: 3,7 ‰ (12 264), davon 4972 Schweizer und 7292 Ausländer (= 19 ‰ der ausländischen Bevölkerung).
1910: 4,9 ‰ (18 462), davon 6275 Schweizer und 12 187 Ausländer (= 22 ‰).
1920: 5,4 ‰ (20 979), davon 9428 Schweizer und 11 551 Ausländer (= 29 ‰).
1930: 4,4 ‰ (17 973), davon 9803 Schweizer und 8170 Ausländer (= 23 ‰).
1941: 4,6 ‰ (19 429), davon 10 279 Schweizer und 9150 Ausländer (= 41 ‰).
1950: 4 ‰ (19 048), davon 10 735 Schweizer und 8313 Ausländer (= 29 ‰).

Etwa 80 Prozent der in der Schweiz wohnhaften Juden entfielen auf die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, St. Gallen, Waadt und Genf, und zwar zur Hauptsache auf die dortigen Städte.

Wie sich aus diesen Zahlen ergibt, konnte von einer «Gefahr der Überjudung» unseres Landes im Jahre 1933 nicht die Rede sein. Trotzdem regte sich damals ein kämpferischer Antisemitismus auch in der Schweiz. Er kam in einigen neugegründeten Zeitungen zum Ausdruck und äusserte sich überdies wiederholt, zum Teil auf recht turbulente Weise, in frontistischen Versammlungen, vor allem in Zürich. Der weitaus grösste Teil der Bevölkerung blieb indessen von dieser Tendenz unberührt und lehnte sie ab, so dass die Behörden nur gegenüber den ärgsten Ausschreitungen – zum Beispiel durch Hausierverbote gegen Hetzblätter – einschreiten mussten. Für Massnahmen strafrechtlicher Natur gegen geringfügigere Verstösse fehlten zunächst die rechtlichen Grundlagen. Ein solches Eingreifen der öffentlichen Gewalt hätte erst die Demokratieschutzverordnung vom 5. Dezember 1938 erlaubt, die in ihrem Art. 2 neben dem systematischen Verächtlichmachen der demokratischen Grund-

[1]) 1941 betrug der ausländische Bevölkerungsanteil 5,2 %; er erhöhte sich dann aber 1950 wieder auf 6 %. – Über die Entwicklung in den letzten Jahren vgl. die von der Schweizerischen Bankgesellschaft im Juli 1955 herausgegebene Broschüre «Bevölkerungsprobleme der Schweiz», insbes. S. 6/7 und 17.

[2]) Vgl. Festschrift zum fünfzigjährigen Jubiläum des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Zürich 1954, S. 85 ff.

lagen der Eidgenossenschaft und der Kantone auch das öffentliche Aufreizen zum Hass gegen einzelne Gruppen der Bevölkerung wegen ihrer Rasse, Religion oder Staatsangehörigkeit unter Strafe stellte. Diese Bestimmung wurde dann aber nie angewandt [1]).

Mit den «wesensfremden Elementen», deren Festsetzung im Land nach dem Kreisschreiben vom 31. März 1933 «vor allem» vermieden werden sollte, waren offenbar Juden östlicher Herkunft gemeint. Dazu ist festzustellen, dass damals auch andern behördlichen Anordnungen die Auffassung zugrunde lag, Ostjuden seien dem Schweizer wesensfremd und deshalb nur schwer assimilierbar. So haben in Zürich bis zum Jahre 1936 für die Einbürgerung von Juden aus dem Osten – gemäss Richtlinien, die der Grosse Stadtrat am 3. November 1920 erlassen hatte – besondere Bestimmungen gegolten [2]).

Mit der zunehmenden Verschlechterung der Lage aller Juden in Deutschland hat dann freilich die Unterscheidung zwischen Ost- und Westjuden jede Berechtigung verloren, und es ist deshalb von ihr nur noch in zwei dem Verfasser dieses Berichtes bekannten Aktenstellen (vom Frühling 1938) die Rede [3]).

Tatsache ist jedenfalls, dass die im Kreisschreiben angeordneten Massnahmen damals auch von der schweizerischen Judenschaft oder doch von deren offiziellen Vertretern verstanden worden sind. Der Verfasser kann das auf Grund seiner eigenen Erfahrungen bestätigen. Als Vorsteher des baselstädtischen Polizeidepartementes (vom Dezember 1930 bis Mai 1935) unterhielt er in der Flüchtlingsfrage einen engen Kontakt mit dem damaligen Präsidenten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, und von diesem ist ihm wiederholt erklärt worden, die Schweizer Juden hätten alles Interesse daran, möglichst viele Flüchtlinge in die Schweiz hereinzulassen, gleichzeitig aber auch deren möglichst baldige Weiterwanderung zu erwirken.

In der Sitzung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. Mai 1939 erklärte denn auch der Referent für die Polizeiabteilung, Nationalrat Bringolf, die in der Schweiz wohnhaften Juden legten Wert darauf, dass die unerwünschte Judeneinwanderung zurückgedämmt werde. Dieser Bemerkung fügte er bei, wir hätten in der Tat kein Interesse am Ansteigen der Zahl der Juden in der Schweiz.

Ähnlichen Äusserungen begegnete man mehrfach auch in der schweizerischen Presse, so in der «Gazette de Lausanne» vom 24. August 1938 (Pierre Grellet), im «Journal de Genève» vom 2. Dezember 1938 (R. P.) und – rück-

---

[1]) Vgl. *Georg Guggenheim*, in der zit. Festschrift des SIG, S. 57 ff.

[2]) Vgl. *Farbstein*, zit. Festschrift, S. 207 ff.

[3]) Im Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an den Bundesrat vom 26. März 1938 betreffend Einführung der Visumspflicht für Inhaber von österreichischen Pässen (s. S. 75 unten) und im Kreisschreiben dieses Departementes vom 8. April 1938 (s. unten S. 80). – Von «vielfach niemals assimilierbaren Ausländern» sprach dann erst wieder nach dem Krieg, jedoch ohne die Ostjuden oder die Juden überhaupt zu nennen, der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in seiner Antwort auf eine Interpellation von Ständerat Petrig (5. April 1946).

blickend – in der gleichen Zeitung vom 20. April 1943 (Pierre Béguin). Diese Stimmen sind deshalb bedeutungsvoll, weil die beiden Blätter den Antisemitismus immer mit aller Entschiedenheit abgelehnt haben (z.B. Pierre Grellet in der «Gazette de Lausanne» vom 15. August 1942).

II. Die Überbelastung des schweizerischen Arbeitsmarktes

Die zu Beginn der 1930er Jahre bestehende Überbelastung des schweizerischen Arbeitsmarktes war die natürliche Folge der damaligen schweren Weltwirtschaftskrise.

Das Jahresmittel der Stellensuchenden, das 1929 noch 8381 betragen hatte, stieg in den folgenden Jahren bis 1936 fast ständig an. Es belief sich

1930	auf	12 881
1931	»	24 208
1932	»	54 366
1933	»	67 867
1934	»	65 440
1935	»	82 468
1936	»	93 009
1937	»	71 130
1938	»	65 583
1939	»	40 324
1940	»	16 374

Ein ähnliches Bild ergibt eine Übersicht über die *Monatshöchstzahl der Stellensuchenden* in diesen Jahren. Diese betrug

1930	23 045	(Dezember)	bei	einer	Tiefstzahl	von	8 791
1931	50 570	»	»	»	»	»	14 333
1932	81 887	»	»	»	»	»	41 798
1933	101 111	(Januar)	»	»	»	»	49 140
1934	99 147	»	»	»	»	»	44 087
1935	118 775	(Dezember)	»	»	»	»	59 678
1936	124 008	(Januar)	»	»	»	»	75 127
1937	110 754	»	»	»	»	»	49 241
1938	95 722	»	»	»	»	»	49 605
1939	85 377	»	»	»	»	»	23 670
1940	41 080	»	»	»	»	»	7 226

Eine statistische Erfassung der *Ganzarbeitslosen* hat erst seit 1936 statt gefunden. Deren Zahl belief sich im Jahresmittel auf

		bei einer Monatshöchstzahl von	und einer Tiefstzahl von
1936	80 554	113 772	62 590
1937	57 940	98 329	38 927
1938	52 590	84 753	34 182
1939	36 663	80 477	21 090
1940	14 784	33 765	6 130

Wesentlich verschärft wurde die Lage durch die *Rückwanderung zahlreicher Auslandschweizer*, die in der Fremde ihr Auskommen nicht mehr finden konnten.

Über die Anzahl der zurückgekehrten Auslandschweizer bestehen nur Angaben, soweit es sich dabei um Wehrpflichtige handelte.

Die entsprechenden Ziffern sind:

für	1931	8133,	wovon	Berufstätige	7276
»	1932	6955	»	»	6080
»	1933	5351	»	»	4557
»	1934	4848	»	»	4087
»	1935	4356	»	»	3585
»	1936	3925	»	»	3095
»	1937	4209	»	»	3382
»	1938	4410	»	»	3559
»	1939	6036	»	»	5091
»	1940	4037	»	»	3542

Das einzige Mittel zum Schutz vor einer Überflutung durch ausländische Arbeitskräfte bildete nach dem Wegfall der Visumspflicht die *Inlandskontrolle über die eingereisten Ausländer*. Die anfänglich von den Kantonen sehr large gehandhabte Praxis in der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen führte zu wiederholten Mahnungen und Beschwerden des Eidgenössischen Arbeitsamtes. Eine Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. März 1931 verpflichtete deshalb die schweizerischen Arbeitgeber, ihre Arbeitskräfte möglichst dem inländischen Arbeitsmarkt zu entnehmen, das heisst in erster Linie die Schweizer in der Schweiz, die Schweizer im Ausland, soweit sie in der Schweiz Stellen suchten (hauptsächlich die zurückgekehrten Auslandschweizer), und die in der Schweiz niedergelassenen Ausländer zu berücksichtigen. Auch diese Weisung hatte jedoch nicht den gewünschten Erfolg.

Das am 1. Januar 1934 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, die Einrichtung der Sektion für Arbeitsnachweis beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und nicht zuletzt die grosse Arbeitslosigkeit selbst verschafften dann aber schliesslich den kantonalen Arbeitsämtern und Fremdenpolizeibehörden doch die nötige Autorität, sich gegenüber den mannigfaltigen Widerständen, die ihnen entgegengebracht wurden, durchzusetzen und bei ihren Entscheiden in angemessener Weise die Verhältnisse auf dem gesamtschweizerischen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen. Dieses bewusst auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgerichtete Vorgehen wurde auch beibehalten, nachdem die Krise seit 1937 allmählich abgeflaut war, und selbst noch in der Nachkriegszeit hielt man daran fest, obschon sich die zuvor allgemein bestehende Befürchtung des Eintretens einer neuen Wirtschaftskrise als unbegründet erwiesen hatte. So wurde vom Sprecher des Bundesrates die erwähnte Weisung von 1931 im Jahre 1946 bei Anlass der Beantwortung einer Interpellation im Ständerat als nach wie

vor gültig bezeichnet. Sogar 1949 war es für die Flüchtlinge noch ausserordentlich schwer, Arbeitsbewilligungen zu erhalten.

Diese Praxis wurde weitgehend durch das Verhalten der Gewerkschaften veranlasst, die mit Nachdruck die Forderung erhoben, dass freie Arbeitsplätze der schweizerischen Arbeiterschaft zu reservieren und alle Versuche zu Lohndrückerei durch ausländische Arbeitskräfte zu verhindern seien.

Bemerkenswert ist, dass auch die Flüchtlingspolitik anderer Staaten in der Vorkriegszeit weitgehend durch Rücksichten auf den Arbeitsmarkt beeinflusst wurde. Hiezu finden sich in der bereits erwähnten Broschüre von *Michael Traub* die folgenden Ausführungen:

«Die westeuropäischen Länder, die immer noch von der Wirtschaftskrise betroffen sind, haben durch eine Reihe gesetzlicher und administrativer Massnahmen den Zuzug von neuen Einwanderern, namentlich aber von vermögenslosen Arbeitnehmern, weitgehend erschwert. Vor allem wirkten sich diese restriktiven Bestimmungen in Frankreich aus, das während der ersten Jahre vielen jüdischen Einwanderern aus Deutschland Asyl und Obdach gewährte. Infolge des Gesetzes vom 20. November 1934 über die ausländischen Arbeitskräfte wurden dort während der letzten 1½ Jahre (1935 und erste Hälfte 1936) nicht nur keine neuen Arbeitsgenehmigungen erteilt, sondern vielfach auch die alten zurückgezogen.

Auch die andern westeuropäischen Länder, wie Holland, Belgien, die Schweiz und selbst England, das seine Wirtschaftskrise nach manchen Richtungen schon überwunden hat, haben ihre Tore vor arbeitsuchenden und vielfach auch vermögenslosen Einwanderern geschlossen. In diesen Ländern wird im besten Fall die Aufenthaltsgenehmigung und nur selten die Arbeitsgenehmigung erteilt. Auch Spanien, dessen liberale Einwanderungspolitik die Niederlassung mancher jüdischer Einwanderer aus Deutschland im Jahre 1933 ermöglichte, gewährt jetzt nur befristetes Aufenthaltsrecht und erteilt vor allem die Arbeitserlaubnis nur in seltenen Fällen»[1]).

---

[1]) Speziell über die in Holland zu Beginn des Jahres 1938 bestehenden Verhältnisse gibt ein Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft im Haag vom 16. Februar 1938 an die Abteilung für Auswärtiges des Eidgenössischen Politischen Departementes Aufschluss. Es wird dort berichtet, die holländische Regierung habe sich in einer Denkschrift an die Erste Kammer wie folgt geäussert: «Die Niederländische Regierung wird das Ihre dazu beitragen, um die Lage der deutschen Flüchtlinge in Holland in Übereinstimmung mit der von alters her beobachteten Toleranz zu bringen. Indessen muss, was die Zulassung solcher Flüchtlinge anbelangt, der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Lage des Arbeitsmarktes einen Zustrom von Ausländern, der die drückende Last der Arbeitslosigkeit vergrössern würde, nicht zulässt.

Der Aussenminister wird es nicht unterlassen, die zuständigen Organe in Genf darauf aufmerksam zu machen, dass es notwendig ist, den Abfluss der Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten Deutschlands nach ferner gelegenen Gebieten, wo eine Einwanderung noch möglich ist, zu fördern.»

C. Die Auswirkung der Weisungen vom 31. März 1933

1. Im Jahre 1933

Die aus Deutschland zugezogenen Flüchtlinge wurden entsprechend den Weisungen vom 31. März 1933 in die Schweiz aufgenommen. Irgendwelche Kosten entstanden daraus weder dem Bund noch den Kantonen und Gemeinden. Unbemittelte fanden unentgeltlich Aufnahme bei Privaten oder wurden durch die jüdischen Fürsorgestellen unterstützt.

Feststellungen über die Zahl der damaligen Flüchtlinge sind nicht getroffen worden. Bekannt ist immerhin, dass in der Zeit vom April bis September 1933 allein im Badischen Bahnhof Basel gegen 10 000 Personen den schweizerischen Boden betreten haben [1]). Weitaus die grösste Zahl der Zugezogenen verliess dann aber, wie im Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1933 ausgeführt wird, nach einiger Zeit wieder das Land – ein Verhalten, das erkennen lässt, dass damals noch, auch von den Juden, eine Verwirklichung dessen, was die Nationalsozialisten in ihren Schriften und ihrer Presse angedroht hatten, in dem kulturell anscheinend so hochentwickelten Deutschland als ausgeschlossen erachtet worden ist.

Die eidgenössische Fremdenpolizei hatte sich im Jahr 1933 mit etwa 400 Fällen, umfassend zirka 600 Personen, abzugeben, in denen jüdische Flüchtlinge dauernd in der Schweiz zu verbleiben wünschten. Diese Begehren wurden meistens in der Weise erledigt, dass man den Gesuchstellern den Aufenthalt von einigen Monaten unter Auferlegung der Verpflichtung zur nachherigen Ausreise gestattete. Ein Anlass zum Einschreiten mit Zwangsmitteln ergab sich für die Fremdenpolizei in keinem Fall.

Unter den Flüchtlingen befanden sich zahlreiche Studenten, die den Wunsch hatten, sich an einer schweizerischen Universität immatrikulieren zu lassen. Um Missverständnisse zu vermeiden, liess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die kantonalen Behörden und durch Vermittlung der Universitätsorgane die betreffenden Studenten selbst wissen, dass sie als Flüchtlinge in der Schweiz nur zur Durchführung der Studien zugelassen würden, dass ihnen jedoch jede Erwerbstätigkeit untersagt sei und dass sie auf alle Fälle die Schweiz nach Abschluss des Studiums wieder zu verlassen hätten.

2. Im Jahre 1934

Im Jahre 1934 änderte sich die Lage nur wenig. Den Flüchtlingen, in der Mehrzahl deutschen Israeliten, wurde in der Regel weiterhin mit Rücksicht auf ihre schwierige Lage der Aufenthalt in der Schweiz für kurze Zeit erlaubt,

---

[1]) Genaue Zählungen durch das baselstädtische Polizeiinspektorat sind in der Periode vom 30. März bis 20. Mai 1933 durchgeführt worden. Danach betrug die Zahl der damals über den Badischen Bahnhof nach der Schweiz eingereisten deutschen jüdischen Flüchtlinge 7631. Zur polizeilichen Anmeldung gelangten nur wenige.

um ihnen zu ermöglichen, hier die Vorbereitungen zur Weiterreise zu treffen oder ihrem Studium obzuliegen. Das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder und das Schweizerische Arbeiterhilfswerk erhielten überdies die Bewilligung, eine Anzahl Flüchtlingskinder aus Paris für einige Wochen bei schweizerischen Familien unterzubringen oder ihnen in privaten Heimen Aufnahme zu gewähren [1] [2].

Die auf Grund des deutschen Gesetzes vom 14. Juli 1933 über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit ergangenen Massnahmen sowie die häufige Verweigerung von Verlängerungen und Erneuerungen der Ausweisschriften an Personen denen die deutsche Staatsangehörigkeit belassen wurde, hatten zur Folge, dass die den davon Betroffenen in der Schweiz erteilten Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen erloschen und sie auf Toleranz angewiesen waren. Über die Behandlung derartiger Fälle traf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in einem *Kreisschreiben vom 14. September 1934* die folgenden Anordnungen:

«Seit langem in der Schweiz wohnenden Deutschen, die wegen Ausbürgerung oder Nichtverlängerung der Ausweispapiere schriftenlos werden, soll die Toleranz bewilligt werden, sofern nicht erhebliche Wegweisungsgründe in der Person des betreffenden Ausländers vorliegen (also z. B. Nichtwegweisung sol-

---

[1]) Vgl. hiezu und auch über die Aufnahme von Flüchtlingskindern in den spätern Jahren *Nettie Sutro*, a. a. O.

[2]) Über die Flüchtlingspolitik, die im Jahre 1934 in *Holland* befolgt wurde, berichtete die Schweizerische Gesandtschaft im Haag in einem Schreiben vom 14. Juli jenes Jahres, die Regierung habe dieser Tage den Polizeibehörden eine Reihe neuer und scharfer Weisungen betreffend die Zulassung oder das Verbleiben verschiedener Arten von Flüchtlingen sowie gewisser Kategorien osteuropäischer Fremder erteilt. So dürften zwar die sich in den Niederlanden bereits aufhaltenden deutschen und staatenlosen Flüchtlinge bis auf weiteres im Land bleiben und von ihrer Heimschaffung werde vorläufig abgesehen, sofern hiezu keine Veranlassung aus politischen oder polizeilichen Gründen bestehe. Dagegen sei angeordnet worden, dass neue Zureisende, wenn immer möglich, an der Grenze zurückzuweisen seien: deren Zulassung erfolge nur ausnahmsweise für kurze Zeit, sofern der Flüchtling über genügende Existenzmittel verfüge. Mache der Zureisende geltend, dass die Rückkehr nach Deutschland eine unmittelbare Lebensgefahr für ihn mit sich bringen würde, so könne ihm eine vorläufige Erlaubnis für den Aufenthalt in Holland erteilt werden. Die Aufnahme von Arbeit oder von technischen Studien werde aber nach Möglichkeit verhindert. Neuankommende staatenlose Flüchtlinge, denen kein niederländisches Visum erteilt worden sei und die nicht wahrscheinlich machen könnten, dass eine Rückkehr nach Deutschland für sie eine Lebensgefahr mit sich bringe, würden zurückgewiesen und, sofern man sie im Inland antreffe, sofort nach Deutschland zurückgeführt. Gegenüber den zahlreichen polnischen Staatsangehörigen und andern Personen aus Osteuropa, die das holländische Visum auf die Zusicherung hin erhalten hatten, dass sie sich nur vorübergehend in Holland aufhalten wollten, nun aber doch im Land ohne Berechtigung verblieben seien, erfolge die Aufforderung, in ihr Land zurückzukehren, und es werde deren Heimschaffung nach Möglichkeit gefördert.

Der Bericht schliesst mit dem Bemerken, es sei zu erwarten, dass viele der genannten Personen, die nun den Eingang nach Holland versperrt oder ihren Aufenthalt in diesem Land verunmöglicht sähen, danach trachten würden, sich Einlass in die Schweiz zu verschaffen.

cher Ausländer wegen Lage des Arbeitsmarktes oder gar wegen der eingetretenen Schriftenlosigkeit). Ebenso soll schriftenlos gewordenen Deutschen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten oder aufhalten wollen, nicht im Hinblick auf die Schriftenlosigkeit die Toleranz verweigert werden. Wenn das nötig ist, aus persönlichen, Überfremdungs- oder Arbeitsmarktgründen, so sollen in der Verfügung diese angegeben werden, nicht aber, wie es schon oft vorgekommen ist, die Schriftenlosigkeit.»

Das gleiche Kreisschreiben empfahl den kantonalen Polizeidirektionen, Gesuche deutscher Behörden um Zustellung des Ausbürgerungsbeschlusses an deutsche Ausgebürgerte oder um Rückgabe der Ausweisschriften solcher oder von Leuten, denen die Schriften nicht verlängert wurden, abzuweisen.

3. Im Jahre 1935

Nach dem Erlass der Nürnberger Gesetze häuften sich die Fälle, wo deutsche Reichsangehörige bei der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vorsprachen, um in Erfahrung zu bringen, ob für sie die Möglichkeit bestehe, sich in der Schweiz niederzulassen oder doch hier Aufenthalt zu nehmen. Die Gesandtschaft gab hievon der Abteilung für Auswärtiges Kenntnis mit der Empfehlung, solchen Gesuchen mit grösster Vorsicht zu begegnen, da es nicht recht verständlich wäre, erwerbstätigen deutschen Staatsangehörigen in der Schweiz, wo nach wie vor beträchtliche Arbeitslosigkeit herrsche, in unbeschränktem Masse Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, während praktisch die Übersiedlung von Schweizern nach Deutschland fast völlig unterbunden sei.

Im Geschäftsbericht der Polizeiabteilung für das Jahr 1935 heisst es, die Aufgabe der Fremdenpolizei werde erheblich erschwert durch die zahlreichen Gesuche deutscher Israeliten, die wegen der neuen deutschen gesetzlichen Bestimmungen ihren Beruf nicht mehr ausüben könnten und auch nicht in der Lage seien, die Zukunft ihrer Kinder frei zu bestimmen. Die Überfremdung unseres Landes und die Lage des Arbeitsmarktes erlaube es in der Regel nicht, solchen Gesuchen zu entsprechen.

Die Bestrebungen der schweizerischen Hilfsorganisationen, für Flüchtlinge ein vermehrtes Entgegenkommen zu erwirken, hatten nur einen beschränkten Erfolg. So verlief insbesondere, wie dem Verfasser dieses Berichtes durch einen Vertreter des Schweizerischen Hilfswerkes für Emigrantenkinder mitgeteilt worden ist, eine Aussprache von Delegierten dieser Organisation mit einer Zweierdelegation des Bundesrates vom 28. August 1935 durchaus negativ. Die Delegierten des Bundesrates erklärten, dass den von den Hilfsorganisationen geltend gemachten Erwägungen humanitärer Natur das nationale Interesse gegenüberstehe, das zur Zurückhaltung zwinge. Auch die Bitte um Gewährung von Beiträgen an die Kosten der Hilfswerke fand damals wie schon früher kein Gehör [1]).

---

[1]) Amtliche Notizen über diese Besprechung haben sich nicht vorgefunden.

Das Erwerbsverbot wurde, sofern nicht ausnahmsweise eine Arbeitsbewilligung erteilt werden konnte, sehr streng gehandhabt, indem die Behörden selbst die Duldung einer freiwilligen und unbezahlten Mitarbeit bei Hilfswerken und der Mithilfe im Haushalt durch privat untergebrachte Flüchtlinge ablehnten.

4. Im Jahre 1936

Der Geschäftsbericht der Polizeiabteilung für das Jahr 1936 knüpfte an die internationale Vereinbarung betreffend das Statut der Flüchtlinge aus Deutschland an, die in einer vom Völkerbund einberufenen Konferenz am 4. Juli jenes Jahres in Genf zustande gekommen war [1]). Dieses Statut handelte zunächst von der Ausstellung eines Identitätsausweises für Flüchtlinge, das den Flüchtling berechtigte, sich auf dem Gebiet des ausstellenden Staates frei zu bewegen, das betreffende Land zu verlassen und wieder dorthin zurückzukehren. Solche Ausweise waren jedoch bloss für Flüchtlinge vorgesehen, die sich rechtmässig auf dem Gebiet des Zufluchtsstaates aufhielten. Anderen Flüchtlingen konnten sie nur vorübergehend zugebilligt werden, sofern diese sich binnen einer von der Landesregierung bestimmten Frist meldeten. Weiterhin wurde vereinbart, dass einem Flüchtling, der das Gebiet eines der vertragschliessenden Staaten zu verlassen habe, hiefür eine angemessene Frist festzusetzen sei und dass, Massnahmen in-

---

[1]) Der Völkerbund befasste sich mit dem Flüchtlingswesen seit dem Jahre 1921. Dabei handelte es sich zunächst um russische Flüchtlinge. Die Bestrebungen des hiefür 1926 ernannten Hochkommissärs (Fridtjof Nansen) gingen vor allem auf Sicherung der Rechtsstellung des Flüchtlings sowie auf Beschaffung von Arbeitsgelegenheit und Errichtung von Heimstätten. Dem ersten Zweck dienten neben der Kreierung eines Identitätsausweises (Nansenpass) verschiedene internationale Vereinbarungen. Nach dem Tod Nansens (1930) wurde das Hochkommissariat in das Office International Nansen umgewandelt. 1933 stellte eine Konferenz in Genf den Entwurf zu einer internationalen Konvention betreffend die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf, und 1934 beschloss die Völkerbundsversammlung, diese Konvention den Staaten zur Ratifikation vorzulegen. Praktisch bedeutsame Wirkungen konnten hierdurch indessen nicht erzielt werden.

Im Dezember 1933 konstituierte sich für die deutschen Flüchtlinge der Verwaltungsrat eines vom Völkerbund bestellten Hochkommissariates. In diesem Gremium war auch die Schweiz vertreten. Die ihm zur Verfügung stehenden Mittel wurden von privaten, insbesondere von jüdischen Organisationen aufgebracht. Die Aufgabe des Hochkommissariates bestand darin, einerseits den Flüchtlingen Identitätspapiere (ähnlich den Nansenpässen) zu beschaffen und bis zur Ermöglichung der Ausreise nach Übersee oder Palästina für Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen zu sorgen, andererseits ihre Weiterwanderung zu fördern. Bis Herbst 1935 gelang es dem Hochkommissär James McDonald, 36 800 aus Deutschland stammenden Flüchtlingen die Emigration zu ermöglichen. 27 000 wandten sich nach Palästina, 3000 nach Südamerika, 6000 nach den USA, 300 nach Südafrika und 500 nach andern Ländern. Dann aber trat der Hochkommissär, von der Passivität der Regierungen enttäuscht, mit der Begründung zurück, der Flüchtlingsandrang aus Deutschland sei so gross, dass eine wirksame Hilfe nur durch den Völkerbund selbst erbracht werden könne. – Der auf Veranlassung des Völkerbundes auf den 2. Juli 1936 nach Genf einberufenen Konferenz war die Aufgabe gestellt, den Flüchtlingen aus Deutschland ein Regime des Rechtsschutzes zu gewährleisten.

terner Natur vorbehalten, Flüchtlinge, denen der Aufenthalt in einem Land bewilligt worden war, ausser aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung nicht aus- oder über die Grenze zurückgewiesen werden dürften. Gleichzeitig verpflichteten sich die Regierungen, auf alle Fälle Flüchtlinge nach dem Deutschen Reich nur dann zurückzuweisen, wenn sie vorher verständigt worden waren oder sich geweigert hatten, Vorbereitungen zur Ausreise in ein anderes Land zu treffen. Schliesslich enthielt das Statut Vorschriften über das für den Flüchtling massgebende Recht und über seinen Zutritt zu den Gerichten.

Die Schweiz war dieser Vereinbarung vorerst noch nicht beigetreten, weil es als angezeigt erachtet wurde, zunächst das Verhalten einzelner anderer Staaten abzuwarten. Trotzdem hielt sich die eidgenössische Fremdenpolizei, wie im Geschäftsbericht ausgeführt wird, weitgehend an die Bestimmungen der Vereinbarung, indem sie an Flüchtlinge, namentlich an solche deutscher Nationalität, Identitätszeugnisse verabfolgte, um ihnen, da ihre dauernde Festsetzung in der Schweiz nicht in Erwägung gezogen werden konnte, die legale Ausreise zu erleichtern [1]). Diese Haltung hatte die Billigung der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz gefunden.

Weiterhin führte der Geschäftsbericht folgendes aus:

«Mit der (im Sommer 1936 gegründeten) Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe [2]) soll in enger Fühlungnahme zusammengearbeitet werden, um den Flüchtlingen während ihres vorübergehenden Aufenthaltes in der Schweiz eine unsern Traditionen entsprechende humane Behandlung angedeihen zu lassen. Da sich die Kassen der neutralen privaten Hilfsorganisationen zu erschöpfen beginnen, ist in Aussicht genommen, aus dem Kredit für die Unterstützung kranker Russen [3]) einen Betrag von zirka 20 000 Fr. zu entnehmen, um ihn, soweit nötig, durch Vermittlung der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe für die Erleichterung der Ausreise der Flüchtlinge zu verwenden [4]).»

An einer andern Stelle des Geschäftsberichtes heisst es, es sei für die Behandlung der ausländischen Flüchtlinge eine offene Zusammenarbeit mit den privaten Hilfsorganisationen angebahnt worden. Ein länger dauernder Aufenthalt könne angesichts der grossen Arbeitslosigkeit und der Überfremdung nicht in Frage kommen. Neben den wirklichen Flüchtlingen seien die Ausländer zahlreich, die sich als solche ausgäben, sich indessen nur aus wirtschaftlichen Gründen in der Schweiz festsetzen wollten. «Die Fremdenpolizei ist streng auf Abwehr eingestellt. Sie muss aber die Richtlinien, in denen sich ihre Praxis bewegt, so aufstellen, dass auch die Interessen der Schweizer im Ausland gewahrt werden können».

---

[1]) Solche Identitätsausweise wurden vereinzelt bereits im Jahr 1934 ausgestellt. Durch ein Kreisschreiben vom 14. September 1934 teilte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den kantonalen Polizeidirektoren mit, es bestehe das Bedürfnis, diese Praxis zu verallgemeinern.

[2]) Siehe unten S. 160.

[3]) Siehe oben S. 21.

[4]) Siehe unten S. 161.

Die Zahl der von der eidgenössischen Fremdenpolizei erteilten Einreisebewilligungen oder Zusicherungen der Aufenthaltsbewilligung betrug im Jahr 1936 2463 und diejenige der Zustimmung zu befristetem Aufenthalt 13 237 (wovon 1643 Verlängerungen). Daneben wurden 736 Verweigerungen des dauernden Aufenthaltes und 1848 Wegweisungen verfügt.

Durch Vermittlung des Schweizerischen Hilfswerks für Emigrantenkinder konnten im Jahre 1936 1035 Flüchtlingskinder aus Frankreich zu einem Erholungsaufenthalt von 3–6 Monaten in schweizerischen Familien oder Heimen untergebracht werden.

5. Im Jahre 1937

Am 18. August 1937 trat die Schweiz der Genfer Vereinbarung vom 4. Juli 1936 bei. Schon vorher hatten ihr die Regierungen von Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Norwegen und Spanien zugestimmt.

In einem *Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 19. August 1937 an die kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen* wurde hiezu im wesentlichen folgendes ausgeführt:

«Die Vereinbarung legt hinsichtlich Zulassung zum Aufenthalt und zur Erwerbstätigkeit keine Verpflichtungen auf. Angesichts der Überfremdung und der Arbeitslosigkeit muss die heutige Praxis weitergeführt werden, wonach die Schweiz nur Durchgangsland sein kann für die Flüchtlinge. Wir empfehlen Ihnen jedoch, den Würdigen unter ihnen nach Prüfung der Verhältnisse den Aufenthalt für einige Monate zu bewilligen, auch damit sie nicht in Versuchung kommen, sich der Kontrolle zu entziehen... Die blosse Schriftenlosigkeit soll nicht zum Anlass der Verweigerung jedes Aufenthaltes genommen werden. Wir bitten Sie, die erteilten Bewilligungen der eidgenössischen Fremdenpolizei im Zustimmungsverfahren zu unterbreiten.

Die Toleranzbewilligungen sollen mittel- und arbeitslosen Flüchtlingen stets gebührenfrei erteilt werden. Wir ersuchen Sie dringend, in solchen Fällen auch von einer Kaution abzusehen.

Es ist zu beachten, dass gemäss der Vereinbarung den Flüchtlingen, die weg- oder ausgewiesen sind, eine angemessene Frist zum Verlassen des Landes eingeräumt werden soll. Wir ersuchen Sie aber dringend, die Ausreise der Flüchtlinge, die das Land infolge Weg- oder Ausweisung verlassen müssen oder deren Ausweisung beschlossen ist, zu überwachen, um zu verhindern, dass sie sich anderwärts in der Schweiz festsetzen.

Zurückweisungen nach Deutschland sollen, obschon die Vereinbarung diese Möglichkeit unter gewissen Voraussetzungen vorsieht, nur in ganz besondern Ausnahmefällen und nicht ohne Fühlungnahme mit unserer Polizeiabteilung ins Auge gefasst werden. Wir wollen die Vereinbarung nicht zum Anlass nehmen, von der bisherigen, äusserst zurückhaltenden Praxis abzugehen, wonach der politische Flüchtling grundsätzlich nicht in den ihn verfolgenden Staat abgeschoben werden soll.»

Gegenüber den im Verborgenen lebenden Flüchtlingen, die sich auf eine in Aussicht genommene öffentliche Aufforderung melden sollten, empfahl das Kreisschreiben, mit Mässigung vorzugehen, d.h. ihnen die Toleranz wegen der bisherigen Nichtanmeldung nicht zu versagen und ihre Weg- oder Ausweisung aus diesem alleinigen Grund nicht in Betracht zu ziehen.

Schliesslich wurde den Kantonen nahegelegt, Ausländer, die nach jahrelangem Aufenthalt in der Schweiz ohne eigenes Verschulden schriftenlos geworden waren, zwar in Toleranz zu setzen, sie im übrigen jedoch in ihrer Erwerbstätigkeit und Bewegungsfreiheit nicht zu schmälern, insbesondere sie nicht als «Emigranten aus der Schweiz» illegal in andere Länder zu treiben.

Ferner führte der Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1937 folgendes aus:

«Der Andrang von Ausländern mit oder ohne Erwerbstätigkeit nach der Schweiz hat nicht abgenommen. Die Fremdenpolizei prüft auch weiterhin jeden Fall mit Aufmerksamkeit, indem sie die wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie den Grad der Überfremdung berücksichtigt und ebenfalls die Lage der Schweizer im Ausland im Auge behält. In den Fragen, die den Arbeitsmarkt betreffen, ist sie in ständiger Verbindung mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Die Anstrengungen, die von zahlreichen Ausländern, welche wegen der politischen Verhältnisse nicht mehr in ihrem Land leben können oder wollen, gemacht werden, um in der Schweiz ansässig werden zu können, beschäftigen die Behörden andauernd und verursachen immer viele Schwierigkeiten. Die Arbeitslosigkeit und Überfremdung machen es unmöglich, den Ausländern dauernden Aufenthalt zu gestatten, jedoch gestalten ihre hartnäckigen, sehr oft durch Interessenverbände oder private Interessenten gestützten Bemühungen und Erwägungen der Menschlichkeit die Aufgaben der Behörden, die für die Ausreise besorgt sein sollen, äusserst schwierig.»

Für Weiterwanderungen waren damals die Verhältnisse trotz mancherlei Hemmnissen nicht ungünstig. So sind zum Beispiel in den Jahren 1933–1937 die Kapitalisten-Zertifikate nach Palästina und die Quoten nach den USA nicht voll ausgenützt worden. Die Zahl der am 31. Dezember 1937 von den schweizerischen jüdischen Flüchtlingsstellen unterstützten Flüchtlinge betrug nur noch 103 bei insgesamt 5916 Unterstützungsfällen, die diese Organisationen in der Zeit von 1933 bis Ende 1937 zu betreuen gehabt hatten.

Das Offenhalten der Grenze wurde in der Schweiz selbst nicht allseits gebilligt. Die Kritik der nationalsozialistisch-antisemitischen Frontisten-Presse musste freilich nicht ernst genommen werden. Bedeutungsvoller war schon, dass im Oktober 1934 die Europäische Zentralstelle für kirchliche Hilfsaktionen in einem Schreiben an die eidgenössische Fremdenpolizei gegen die unbeschränkte Zulassung von Flüchtlingen mit der Bemerkung Einspruch erhob, diese Leute fielen der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last, und es befänden sich darunter oft «unheimliche Gesellen». In einer Unterredung mit dem Chef der eidgenössischen Fremdenpolizei wurden dem Generalsekretär dieser Organisa-

tion die Schwierigkeiten dargelegt, die der Abweisung unerwünschter und mittel loser Ausländer entgegenstünden, allerdings mit dem Beifügen, es sei den Grenzorganen Zurückhaltung in der Zulassung solcher Personen empfohlen worden.

D. Die Handhabung des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge in der Vorkriegszeit

Über die Handhabung des BRB vom 7. April 1933 in den ersten sechs Monaten orientierte der damalige Bundesanwalt, Dr. F. Stämpfli, die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren anlässlich ihrer Konferenz vom 23. Oktober 1933 in Aarau. In seinem Referat führte er insbesondere folgendes aus:

Seit dem Inkrafttreten des BRB hätten sich bei der Bundesanwaltschaft insgesamt 251 Ausländer als politische Flüchtlinge gemeldet. Hievon seien 173 in dieser Eigenschaft anerkannt worden, während der Entscheid gegenüber 43 Gesuchstellern auf Abweisung gelautet und sich in 35 Fällen die Angelegenheit durch die Abmeldung des Flüchtlings selbst erledigt habe. Bei den 111 noch anwesenden Flüchtlingen handle es sich um Parteiführer, Mitglieder von Parlamenten des deutschen Reiches, deutscher Länder oder deutscher Städte sowie um Gewerkschaftsbeamte, Arbeiter, Angestellte und Studenten, die an Parteikämpfen aktiv teilgenommen hatten, oder um Intellektuelle, wie Redaktoren, Literaten, Rechtsanwälte und Lehrer. 62 anerkannte politische Flüchtlinge seien inzwischen wieder ausgereist. Im Hinblick auf die unerwartet geringe Zahl der Anmeldungen habe sich eine Milderung der zunächst bewusst strengen Praxis rechtfertigen lassen. Besondere Aufmerksamkeit werde den kommunistischen Gesuchstellern geschenkt, da für diese die Verpflichtung bestehe, sich der Partei des Gastlandes anzuschliessen. Immerhin sei die Bundesanwaltschaft nicht soweit gegangen, von vorneherein allen Kommunisten das Asyl abzusprechen. Meistens werde solchen Flüchtlingen entweder eine Frist zur Ausreise gesetzt und ihre Duldung auf kurze Zeit verfügt; bei Bewährung erfolge dann eine Fristerstreckung. Nie habe die Bundesanwaltschaft einen Asylsuchenden einfach an die Grenze gestellt, sondern ihm immer Gelegenheit gegeben, sich in einem andern Staat nach einem Asyl umzusehen. Juden würden dann als politische Flüchtlinge anerkannt, wenn sie ihre politische Verfolgung irgendwie geltend machen könnten, nicht aber, wenn sie einfach wegen des Judenboykottes geflüchtet seien.

In den Fällen, wo einem jüdischen Zugereisten die Eigenschaft als politischer Flüchtling nicht zugebilligt werden könne, bleibe der Entscheid über Gewährung oder Nichtgewährung des Aufenthaltes nach den allgemeinen fremdenpolizeilichen Vorschriften der Fremdenpolizei überlassen. Gegenüber einem aus dem Amt gedrängten jüdischen Richter sei das mit der Massgabe geschehen, dass, wenn die Fremdenpolizei den Aufenthalt versage, die Bundesanwaltschaft den Betreffenden aus rein menschlichen Gründen nachträglich doch als politischen Flüchtling anerkennen werden. – Wegweisungen seien bis jetzt nur in 10 Fällen angeordnet worden, und zwar gegen 4 Flüchtlinge wegen politischer Tätig-

keit, gegen 3 wegen schuldhafter verspäteter Anmeldung, gegen 2, weil sich ergeben habe, dass sie im Ausland schwere Vorstrafen erlitten hatten, und gegen einen, der sich zu betrügerischen Zwecken als politischer Flüchtling ausgab. Ausweisungen nach Artikel 70 BV hätten nicht stattgefunden.

Im Verlauf seiner Ausführungen erklärte Bundesanwalt Dr. Stämpfli auch, dass die schweizerische Praxis in der Gewährung von Asyl viel weitherziger sei als etwa die der Sozialdemokratischen Flüchtlingshilfe in Prag; dort werde ein deutscher Sozialdemokrat erst dann als politischer Flüchtling betrachtet, «wenn er in Deutschland schwere politische Prozesse zu erwarten hat und wenn dessen Leben, Gesundheit und Freiheit bei einer Rückkehr nach Deutschland schwer gefährdet sind; Flüchtlinge, die nur örtliche Rempeleien mit den Nazis hatten, die aber nicht von der Geheimen Staatspolizei oder der Staatsanwaltschaft gesucht werden, können sich in den meisten Fällen auch an einem andern Ort Deutschlands aufhalten; bei allen leichtern Fällen genügt bereits eine zeitweise Ortsabwesenheit und insbesondere bei ledigen Genossen eine vorübergehende Wanderschaft».

Ein Jahr später, am 12. Oktober 1934, erstattete der Chef der Bundespolizei, Dr. Balsiger, in Vertretung des Bundesanwaltes der in Sitten tagenden Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz erneut Bericht über die Frage der politischen Flüchtlinge. Dabei erwähnte er verschiedene Fälle, die die Asylwürdigkeit von Kommunisten ernsthaft in Frage stellten, und verwies auf die Notwendigkeit, durch eine strenge Kontrolle der Nichtanmeldung von Flüchtlingen entgegenzutreten [1]).

Der Bestand an anerkannten politischen Flüchtlingen betrug in der Vorkriegszeit jeweilen am Jahresende

1933	126	1936	119
1934	122	1937	116
1935	118	1938	123

Diese geringen Zahlen finden ihre Erklärung darin, dass die Anerkennung als politischer Flüchtling eigentlich nur interne Bedeutung hatte, indem die

[1]) Weitere aufschlussreiche Angaben über die Tätigkeit kommunistischer Flüchtlinge in der Schweiz, teilweise unterstützt durch die schweizerische Kommunistische Partei und die schweizerische «Rote Hilfe», enthält der Bericht des Bundesrates vom 21. Mai 1946 an die Bundesversammlung über die antidemokratische Tätigkeit von Schweizern und Ausländern im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen von 1939 bis 1945 (Motion Boerlin), Dritter Teil, S. 13 ff. Auch in einem Schreiben der Bundesanwaltschaft vom 7. September 1955 an den Verfasser ist hievon die Rede mit dem Bemerken, die nach den Weisungen des 7. Weltkongresses der Kommunistischen Internationale tätige «Rote Hilfe der Schweiz» habe nicht nur illegale Einreisen durchgeführt, sondern gleichzeitig auch für einen Unterschlupf der Immigranten gesorgt, der es diesen ermöglichte, sich der schweizerischen Kontrolle zu entziehen. Diese Emigrantenschlepperei bildete denn auch einen der Gründe, die zum Erlass des BRB vom 3. November 1936 über Massnahmen gegen kommunistische Umtriebe in der Schweiz geführt haben, wozu freilich festzustellen ist, dass auch von nichtkommunistischen Organisationen im weiten Umfang heimlich eingereiste Gesinnungsgenossen der Behörde gegenüber verheimlicht worden sind.

politischen Flüchtlinge der Aufsicht der Bundesanwaltschaft unterstellt wurden und sich regelmässig ein strengeres Regime gefallen lassen mussten als die übrigen Flüchtlinge.

Die Nichtanerkennung als politischer Flüchtling bedeutete also nicht etwa, dass der Ausländer die Schweiz ohne weiteres wieder zu verlassen hatte, sondern besagte lediglich, dass er den gewöhnlichen fremdenpolizeilichen Vorschriften unterstehe.

Zweiter Abschnitt

Nach der Annexion Österreichs durch Deutschland

Der im März 1938 erfolgte «Anschluss» hatte zur Folge, dass sich zahlreiche österreichische Staatsangehörige und sonstige in Österreich wohnhafte Personen zur Ausreise entschlossen. Dabei handelte es sich wiederum vornehmlich um Juden, da diese in besonderer Weise der Verfolgung durch die Nationalsozialisten ausgesetzt waren, hatte doch Göring erklärt, es werde dafür gesorgt sein, dass Wien in fünf Jahren «judenrein» sei [1]). Als Zufluchtsort für die Abwandernden kamen in erster Linie die Nachbarländer, d.h. die Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien, Italien und die Schweiz in Betracht. Ungarn und Jugoslawien sperrten jedoch sofort die Grenzen, und Italien schien manchem Flüchtling nur ungenügend Sicherheit zu bieten.

A. Die provisorischen Weisungen vom 12. März 1938 an die Grenzpassierstellen der schweizerisch-österreichischen Grenze

Als erste Massnahme gegenüber dem zu erwartenden Zustrom illegaler Flüchtlinge nach der Schweiz erliess die Polizeiabteilung am 12. März 1938 an die Grenzstellen der schweizerisch-österreichischen Grenze sowie an die Kantone St. Gallen und Graubünden die Weisung, visumspflichtige Ausländer mit Pass, jedoch ohne Visum, zurückzuweisen, wobei aber immerhin die Erteilung eines Transitvisums dann erfolgen könne, wenn direkte Fahrkarten und eine Einreisebewilligung in ein anderes Land vorlägen. Behaupte ein Zurückgewiesener, Flüchtling zu sein, so sei er darauf aufmerksam zu machen, dass er in der Schweiz

[1]) Das Reichsbürgergesetz und das Gesetz zum Schutz des deutschen Blutes und der deutschen Ehre wurden für Österreich auf den 24. Mai 1938 in Kraft gesetzt, ersteres einschliesslich der hauptsächlichsten Bestimmungen in der Ersten Verordnung hiezu (Verordnung vom 20. Mai 1938 über die Einführung der Nürnberger Rassengesetze im Lande Österreich). Für das Ausscheiden der Juden aus den öffentlichen Ämtern (Zweite Verordnung) war dabei eine besondere Regelung vorbehalten. Die spätern Verordnungen zum Reichsbürgergesetz erhielten unter bloss geringfügigen Abänderungen mit ihrem Erlass auch Geltung für Österreich. – Von den vor dem Anschluss in Österreich lebenden 180 000 bis 190 000 Juden verliessen bis zum Kriegsausbruch 100 000 gezwungenermassen oder freiwillig das Land (*Jules Vernant*, a.a.O. S. 118).

keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfe und ihm nur ein kurzer, vorübergehender Aufenthalt gewährt werden könne; nachher würde er weitergeschickt und teile das Los der vielen Tausende passloser Existenzen, die von Land zu Land geschoben werden. Es sei ihm deshalb zu raten, in Österreich zu bleiben und den Versuch zu machen, seine Situation zu regularisieren, wenn das irgendwie möglich erscheine. Insistiere er, in der Schweiz zu bleiben, so sei er der nächsten Polizeistelle zu übergeben. Diese verfüge nach Fühlungnahme mit der kantonalen Polizeidirektion, wohin der Flüchtling zu verbringen sei; dabei solle ihm die Meldepflicht sowie das Verbot jeder Erwerbs- und jeder politischen Tätigkeit auferlegt werden.

B. Die Einführung des Visumszwangs für die Inhaber österreichischer Pässe

I. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26. März 1938 an den Bundesrat

In den ersten Wochen nach dem «Anschluss» Österreichs an das Deutsche Reich reisten über 3000 österreichische Flüchtlinge in die Schweiz ein. Diese Tatsache, verbunden mit der Befürchtung, dass der Zuzug sich noch verstärke, veranlasste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, dem Bundesrat am 26. März 1938 den Antrag auf *Wiedereinführung des Visums für Deutsch-Österreicher* zu stellen. Zur Begründung dieses Antrages wurde in einem eingehenden Bericht im wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Der rasche und geordnete Einmarsch der deutschen Truppen in Österreich sowie die strenge Kontrolle der Ausreisenden durch die deutschen Bewachungsorgane hätten zwar den ungehinderten Grenzübertritt von Flüchtlingen oder unerwünschten Elementen auf eine geringe Zahl beschränkt. Da jedoch die Ausreise über die ordentlichen Grenzübergangsstellen mit dem österreichischen Pass nicht gesperrt sei, brächten die Züge aus Wien ständig Flüchtlinge, hauptsächlich Juden. Das Departement habe vorerst eine abwartende Haltung eingenommen in der Meinung, der Hauptstrom der Flüchtlinge, der ja von Wien ausgehe, werde sich den zunächst gelegenen Ländern, der Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien zuwenden. Allzu zahlreiche Einreisen von Flüchtlingen in unser Land seien auch deshalb anfänglich nicht befürchtet worden, weil die Ausreisekontrolle der deutschen Behörden in den Zügen nach der Schweiz schon in Salzburg einsetze. Etwas beunruhigend habe dann die Nachricht gewirkt, wonach von der französischen Regierung das Einreisevisum für die österreichischen Pässe wieder eingeführt worden sei. Allerdings sei diese offenbar etwas überstürzte Massnahme nach wenigen Tagen rückgängig gemacht worden; dagegen bleibe die Vorschrift bestehen, dass Reisende mit österreichischem Pass zur Einreise nach Frankreich nur zugelassen würden, wenn sie mindestens 1000 französische Franken auf sich tragen. Nun verhalte es sich aber so, dass bei der Ausreise aus Deutsch-Österreich bloss 20 Schillinge in österreichischer und der Gegenwert von 30 Schillingen in

ausländischer Währung mitgenommen werden dürften. Die französischen Vorschriften begründeten demgemäss doch die Gefahr, dass die in die Schweiz Eingereisten ihre Reise nach Frankreich nicht fortsetzen könnten und daher bei uns sitzen blieben. Erwartungsgemäss scheine es freilich, dass die Grosszahl derer, die sich bis heute nach der Schweiz gewandt hatten, hier über Verwandte, Freunde oder Geld verfüge.

Dazu komme folgendes: Wie Nachfragen bei den schweizerischen Gesandtschaften in Wien, Prag, Budapest und London ergeben hätten, übten die Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien in der Zulassung österreichischer Flüchtlinge grosse Zurückhaltung aus. Die *Tschechoslowakei* habe die Grenze für Inhaber österreichischer Pässe grundsätzlich geschlossen. Ausnahmen würden nur gemacht, wenn besondere Beziehungen zum Land nachweisbar seien. Die Regierung wolle keine Emigranten aufnehmen, da sie diese nur sehr schwer wegbringen könne und nicht neue Schwierigkeiten mit Deutschland haben wolle. *Ungarn* lasse die Überschreitung seiner Grenze zur Ein- oder Durchreise für Reisende mit österreichischem Pass bloss zu, sofern ein ungarisches Konsulat die Bewilligung des Innenministeriums in den Pass eingetragen habe; hiefür sei jedoch in jedem Einzelfall eine Anfrage in Budapest erforderlich. Im übrigen beabsichtige Ungarn, mit der deutschen Regierung Besprechungen aufzunehmen, um die Zureise von Juden und politischen Emigranten auch mit deutschen Pässen zu verhindern. In *Jugoslawien* bestehe für Inhaber österreichischer Pässe der Visumszwang, und die Konsulate seien angewiesen worden, sich gegenüber Juden sehr zurückhaltend zu benehmen. Über *Italien* werde berichtet, dass österreichischen Juden nur als Transitreisenden Einlass gewährt werde; die andern würden an der Grenze zurückgewiesen. In *England* beabsichtige die Regierung, demnächst für alle Österreicher und früheren Österreicher das Visum wieder einzuführen. Das Home Office sei sehr besorgt über die Einwanderung österreichischer Flüchtlinge und werde von der Regierung die Aufgabe der bisherigen sehr liberalen Politik den Flüchtlingen, namentlich den Juden gegenüber verlangen. Es seien bis zum 20. März 1938 ungefähr 350 österreichische Flüchtlinge zugelassen und 60 abgewiesen worden; doch sei die Zahl der sich bereits in London aufhaltenden Emigranten sehr gross. Schliesslich stehe auch in *Belgien* und *Holland* die Wiedereinführung des Passvisums für Österreicher in Prüfung.

Anschliessend an diese Ausführungen schilderte das Departement die heikle Lage, in der sich die Schweiz zufolge der von den andern Staaten bereits getroffenen oder in Aussicht gestellten Massnahmen befinde. Klar sei – schon im Hinblick auf die Lage des Arbeitsmarktes und den Grad der Überfremdung –, dass die Schweiz auch für Flüchtlinge aus Österreich nur als Transitland in Betracht komme. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit zur strikten Abwehr eines längeren Aufenthaltes solcher Elemente. – «Wenn wir einer unseres Landes unwürdigen antisemitischen Bewegung nicht berechtigten Boden schaffen wollen, müssen wir uns mit aller Kraft und, wenn nötig, auch mit Rücksichtslosigkeit der Zuwanderung ausländischer Juden erwehren, ganz besonders von Osten her». Vor fünf Jahren, beim Beginn der jüdischen Auswanderung aus Deutschland,

sei die Schweiz noch in der Lage gewesen, die Grenze offenzulassen und den Verjagten unbesorgt einen vorübergehenden Aufenthalt zu gewähren. Heute treffe das nicht mehr zu. Es gebe kein aufnahmefähiges europäisches Land mehr; deshalb hätten alle in Betracht fallenden Staaten bereits Abwehrvorkehrungen ergriffen oder würden es bald tun. Dass die deutsche Regierung ohne Zwang von der Anwendung der bisherigen für das Reich getroffenen Massnahmen zur Abschiebung der Juden aus Österreich absehen werde, könne nicht erwartet werden. Überdies sei zu beachten, dass diejenigen, die ihr Geld nicht rechtzeitig im Ausland angelegt hatten, gezwungenermassen sozusagen mittellos den bisherigen Wohnsitz verlassen müssten.

Unter diesen Umständen müsse Sorge dafür getragen werden, dass die Auswanderer aus Österreich die schweizerische Grenze erst nach einer Feststellung darüber überschreiten könnten, wohin sie sich von hier aus zu wenden in der Lage seien. Die notwendige Kontrolle erst an der Grenze vorzunehmen, sei schon deshalb untunlich, weil dann die ständig notwendig werdenden Zurückweisungen von in der Regel weither kommenden Reisenden als brutale Massnahme wirken müssten, die uns zudem international dem Vorwurf des schlimmsten Antisemitismus aussetzen würde. Überdies wären die Passbeamten an der Grenze gar nicht in der Lage, die Prüfung richtig vorzunehmen.

Somit bleibe als wirksame Massnahme zur Verhinderung der unkontrollierten Einreise unerwünschter Elemente aus Deutsch-Österreich nur die Wiedereinführung des Passvisums übrig.

Nun sei zu erwarten, dass bald nach der Abstimmung über den Anschluss (10. April 1938) auch für die Deutsch-Österreicher der *deutsche* Pass ausgestellt werde. Daher sollte eigentlich das Visum nicht nur für die Inhaber des österreichischen Passes, sondern auch für solche des deutschen Passes eingeführt werden, sofern sie in Deutsch-Österreich wohnten, und zwar um so mehr, als die Inhaber deutscher Pässe für die Einreise nach Frankreich visumspflichtig seien. Die Ausdehnung der Visumspflicht auf deutsche Pässe würde jedoch die Reziprozität für den Schweizerpass nach sich ziehen und hätte auch insofern eine unnötig ungünstige Auswirkung dem Deutschen Reich gegenüber zur Folge, als die uns interessierenden Flüchtlinge – mit Ausnahme der seinerzeit nach Österreich geflüchteten, vermutlich nicht sehr zahlreichen Deutschen – alle noch im Besitz des österreichischen Passes seien. Deshalb möge sich der Bundesrat vorerst darauf beschränken, das Visum für den österreichischen Pass einzuführen, in der Meinung, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zusammen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement zu prüfen habe, welche Massnahmen bei Ersetzung des österreichischen durch den deutschen Pass zu ergreifen seien.

Da durch die Wiedereinführung des Visums der normale Reiseverkehr aus Deutsch-Österreich nicht gehindert werden dürfe, müssten die Konsulate ermächtigt werden, das Visum ohne vorherige Anfrage bei der eidgenössischen Fremdenpolizei in allen den Fällen zu erteilen, in denen nicht eine Einreisebewilligung ohne die Absicht der Rückkehr und ohne Verbot zur Rückkehr nach-

gesucht werde. Um die rasche Abfertigung der Gesuche zu ermöglichen, sei es ausserdem angezeigt, auch die Konsularagenten in Innsbruck und Bregenz zur Visumserteilung zu ermächtigen.

Zur Deckung der zu erwartenden Mehrkosten sei eine – möglichst niedrig zu haltende – Gebühr für das Visum zu erheben.

Flüchtlinge, die ohne Visum oder ohne Pass einreisten, jedoch glaubhaft machten, sie hätten das Land wegen Gefahr für Leib und Leben verlassen müssen, seien wie die Flüchtlinge aus Deutschland gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 zu behandeln.

II. Der Beschluss des Bundesrates vom 28. März 1938 und das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 29. März 1938

1. Der Bundesrat stimmte der Auffassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu und beschloss demgemäss am 28. März 1938 die *Wiedereinführung des konsularischen Visums für die Einreise von Inhabern österreichischer Pässe*, indem er mit der Durchführung des Beschlusses das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragte. Gleichzeitig wurde der von diesem Departement vorgelegte Entwurf zu einem «Mitgeteilt» in der Presse gutgeheissen.

2. Von den getroffenen Massnahmen, die am 1. April in Kraft traten, gab das Justiz- und Polizeidepartement den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten sowie den Polizeidirektionen der Kantone durch ein *Kreisschreiben vom 29. März 1938* Kenntnis.

In den *Weisungen an die Gesandtschaften und Konsulate* wurde dargelegt, die Wiedereinführung des obligatorischen Visums habe einzig den Zweck, die ungeprüfte Einreise von Personen zu verhindern, die das Gebiet von Deutsch-Österreich in der Absicht verlassen wollten oder müssten, nicht mehr dorthin zurückzukehren. Das gleiche gelte für Flüchtlinge, die sich vorübergehend in einem andern Land aufhielten. Denjenigen Personen, welche zu Deutsch-Österreich normale Beziehungen hätten, sei dagegen das Visum sofort zu erteilen. Bestünden Zweifel darüber, ob ein Bewerber um das Einreisevisum die Absicht der Rückkehr nach Deutsch-Österreich habe, so habe er eine Erklärung zu unterschreiben, wonach er nach Österreich zurückkehren werde und Kenntnis davon genommen habe, dass er jederzeit dorthin zurückgewiesen werden könne. Flüchtlingen aus Deutsch-Österreich, die in einem andern Land festen Wohnsitz hätten und dorthin zurückkehren wollten und könnten, könne das Visum ebenfalls von den Konsulaten in eigener Zuständigkeit erteilt werden. Flüchtlinge dagegen, die zum Aufenthalt oder zur Übersiedelung nach der Schweiz reisen wollten, seien grundsätzlich abzuweisen. Wenn sie insistierten und z. B. glaubhaft machten, sie hätten Verwandte oder Freunde oder Geld in der Schweiz, so sei das Einreisegesuch der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten; diese werde sich dann, sofern sie das Gesuch nicht ohne weiteres abweise, mit der Fremdenpolizei des Aufenthaltskantons in Verbindung setzen. Das gleiche

gelte für Flüchtlinge, die aus einem andern Land, wo sie sich vorübergehend aufhielten, nach der Schweiz kommen möchten.

Grosse Umsicht werde auch empfohlen bei der Erteilung des Transitvisums an Flüchtlinge. Um sicher zu gehen, sollten die Gesandtschaften und Konsulate in Deutsch-Österreich, der Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien und Italien das Transitvisum nach Frankreich nur erteilen, wenn der Pass ein französisches Einreisevisum enthalte mit einem Vermerk, wonach die Frage der Mittel zum Lebensunterhalt vorher geprüft worden sei. Überdies müsse stets eine direkte Fahrkarte an den Bestimmungsort vorgewiesen werden. Mache der Bewerber mit Unterlagen glaubhaft, dass er Geld in der Schweiz habe, so könne das Transitvisum auch für Frankreich ohne weiteres erteilt werden, wenn die direkte Fahrkarte vorliege. Damit der Reisende das Geld in der Schweiz abheben könne, sei dem Transitvisum der Vermerk beizufügen «mit 2 Tagen Aufenthalt». Da Polen und Rumänien ihre Juden nicht zurücknähmen, sei Angehörigen dieser Staaten, die sich in Deutsch-Österreich aufhielten, ohne Weisung der Eidgenössischen Fremdenpolizei kein Visum zu erteilen.

An die *Polizeidirektionen der Kantone* wurde das Ersuchen gerichtet, die Weisungen vom 31. März 1933 auch für die fremdenpolizeiliche Behandlung der Flüchtlinge aus Deutsch-Österreich zur Grundlage zu nehmen. Seit 1933 habe sich unsere Lage stark verändert; ja, sie sei gefährlich geworden. Man dürfe nicht mehr damit rechnen, die Flüchtlinge, namentlich die Israeliten, nach einiger Zeit in andere Länder abschieben zu können, da Frankreich, Belgien, Holland und sogar England schon zu viele Flüchtlinge aus Deutschland aufgenommen hätten. Zudem sei Spanien, das zahlreichen Flüchtlingen Aufnahme gewährt habe, heute ganz verschlossen. Wohl könne damit gerechnet werden, die bis heute ohne Visum in die Schweiz zugezogenen Flüchtlinge wieder weiterzubringen, solange der grosse Eindruck noch bestehe, den die Ereignisse in Deutsch-Österreich in andern Ländern hervorgerufen hätten. Es werde aber nicht lange dauern, bis die tätige Sympathie, die diese Flüchtlinge genössen, der sich für alle Staaten einstellenden Notwendigkeit der Abwehr gewichen sein werde. Diejenigen, die dann noch bei uns seien, werde man nur noch mit grosser Mühe, ja mit scharfen Massnahmen weiterschicken können. Überdies sei zu erwarten, dass die österreichischen Pässe nicht mehr lange im Umlauf blieben und dass dann die wirklichen Flüchtlinge, die den deutschen Pass nicht erhielten oder nicht erhalten wollten, schriftenlos würden. Diese Überlegungen zwängen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, die kantonalen Polizeidirektionen dringend zu ersuchen, Ausländern mit österreichischem Pass, die Österreich wegen der jüngsten Ereignisse verlassen hatten, gar keine oder nur ganz kurzfristige Bewilligungen zu erteilen und diese ausnahmslos der Eidgenössischen Fremdenpolizei zur Zustimmung zu unterbreiten, um einen Zug von Kanton zu Kanton zu vermeiden. Bei der Erteilung von Rückreise- oder Dauerrückreisevisa möge entsprechend den Weisungen an die Konsulate verfahren werden; insbesondere seien solche Visa an in der Schweiz niedergelassene Personen mit österreichischem Pass, die sich nach Deutsch-Österreich oder nach

dem übrigen Deutschland begeben wollten, anstandslos und ohne Verzögerung zu erteilen. Das Departement möchte jede unnötige Reibung mit Deutschland wegen der Wiedereinführung des Visums für österreichische Pässe vermeiden.

3. Ein entsprechendes Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes erging, ebenfalls am 29. März 1938, an die *schweizerischen Grenzübergangsstellen der schweizerisch-französischen und der schweizerisch-italienischen Grenze*. Darin wurde die Ermächtigung erteilt, auf österreichischen Pässen Transitvisa durch die Schweiz mit Reiseziel Deutschland (einschliesslich Österreich) zu erteilen. Transitvisa Frankreich-Italien oder Italien-Frankreich dürften dagegen an der Grenze nicht ausgestellt werden. Ebenso nicht Transitvisa Deutschland-Frankreich oder Deutschland-Italien.

Die *Grenzübergangsstellen an der schweizerisch/deutsch-österreichischen Grenze* erhielten die Weisung, Inhaber österreichischer Pässe oder anderer Pässe, für die das Visum zur Einreise in die Schweiz noch notwendig sei – Polen, Jugoslawen, Griechen, Rumänen, Bulgaren, Türken, Sowjetrussen und Spanier – sowie alle Personen ohne vollgültige Ausweispapiere (wie Nansen-Ausweise usw.) zurückzuweisen, sofern sie ohne Visum an der Grenze einträfen.

Den *Grenzpassierstellen gegenüber dem Vorarlberg* wurde weiterhin anbefohlen, Zurückgewiesene, die auf der Einreise beharrten, an die schweizerische Konsularagentur in Bregenz zu verweisen mit dem Beifügen, Personen, die ordnungsgemäss über die deutsche Ausreisekontrolle aus Deutsch-Österreich ausgereist waren, könnten nicht als politische Flüchtlinge anerkannt werden.

III. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. April 1938 an die Polizeidirektionen der Kantone

In einem an die sämtlichen kantonalen Polizeidirektionen gerichteten Kreisschreiben vom 8. April 1938 verwies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf die Tatsache, dass sich, hauptsächlich in Hotels und Pensionen, zahlreiche Österreicher sowie in Österreich wohnhaft gewesene Deutsche, zumeist Juden, aufhielten, die, in der Mehrzahl vor der Wiedereinführung des Visums eingereist, in der Schweiz durch die Ereignisse überrascht worden waren und nun nicht nach Österreich zurückzukehren wagten. Es sei dringend erforderlich, diese Ausländer möglichst bald und vollzählig mit der Kontrolle der Fremdenpolizei zu erfassen und sie zur Rückkehr oder zur Weiterreise zu verhalten. Die Verhältnisse hätten sich sehr zu unsern Ungunsten verändert. Einerseits bestehe ein verstärkter Drang des östlichen Judentums zur Auswanderung; andererseits sei unsere Aufnahmefähigkeit beschränkter als je, und schliesslich werde es immer schwieriger, die Leute wegzubringen. Aller Voraussicht nach würden sich die andern westeuropäischen Länder einer solchen Zuwanderung noch dichter verschliessen. Damit vermehre sich die Gefahr, dass die bei uns Gelandeten im Lande verblieben. Frankreich habe das obligatorische Visum für Inhaber österreichischer Pässe wieder eingeführt.

Im Anschluss an diese Ausführungen wurden die folgenden Weisungen erteilt:

1. die Meldepflicht der Hotels, Pensionen und Privaten (BG betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Art. 2, Abs. 2) muss strikte durchgeführt werden. Wenn nötig, sind Listen der beherbergten Ausländer zu verlangen;
2. die Ausländer sind, sofern sie Österreicher sind oder aus Österreich geflüchtete Deutsche sein können, unter Hinweis auf Art. 1, Abs. 1, der Vollziehungsverordnung zum zitierten Bundesgesetz aufzufordern, den Fragebogen B auszufüllen [1]), es sei denn, sie könnten sich mit dem Ausländerausweis darüber ausweisen, dass sie in der Schweiz eine fremdenpolizeiliche Bewilligung besitzen;
3. soweit es sich nicht um klare politische Flüchtlinge handelt, die schwere Massnahmen zu gewärtigen haben, ist unverzügliche Rückkehr an den bisherigen Wohnort zu empfehlen (unter Hinweis auf das schwere Los der Emigranten, auf die Unmöglichkeit des Verbleibens in der Schweiz, auf die Schwierigkeiten eines anderweitigen Unterkommens usw.);
4. die auf die Ausfüllung des Fragebogens folgende fremdenpolizeiliche Behandlung wird in der Regel in der Ansetzung einer kurzen Ausreisefrist bestehen müssen. Sofern der Ausländer glaubhaft machen kann, dass er aus besondern Gründen in Deutschland gegen ihn persönlich gerichteten schweren Massnahmen politischer Natur ausgesetzt wäre, sind die Vorschriften über politische Flüchtlinge anzuwenden;
5. wenn ausnahmsweise eine Bewilligung in Frage kommt, ist diese kurz zu befristen und stets unverzüglich der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten.

C. Die Auswirkungen der Einführung des Visumszwangs für Inhaber österreichischer Pässe

Im April und Mai 1938 war zufolge des Eingreifens der deutschen Amtsstellen die Zahl der legalen Einreisen österreichischer Flüchtlinge in die Schweiz gering. Dazu kamen einige wenige illegale Grenzübertritte.

Mitte Mai dagegen änderte sich die Situation von Grund auf. Einerseits wurde die Verfolgung der Juden sowohl im alten Deutschland wie in Österreich stets rücksichtsloser betrieben und damit der Abwanderungswille der Betroffenen bestärkt. Andererseits ging das Bestreben der Behörden in Österreich – offenbar zufolge einer Weisung aus Berlin – dahin, nicht mehr Ausreisen möglichst zu vermeiden, sondern im Gegenteil, mit allen Mitteln die Juden abzuschieben. So erfolgten zahlreiche Entlassungen aus Konzentrationslagern, verbunden mit der

[1]) Ein vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ausgestelltes Formular, das dazu diente, die Absichten des Ausländers hinsichtlich des Zwecks und der Dauer seines Aufenthaltes zu ermitteln.

Weisung, das Land binnen kürzester Frist wieder zu verlassen, und seit Juli begannen deutsche Paßstellen und sonstige Polizeiorgane, Juden unmittelbar an die Grenze zu stellen. Im Anschluss an die Ausschreitungen gegen die Juden in Wien setzte ein eigentlicher organisierter Menschenschmuggel nach der Schweiz ein. Die Leute wurden veranlasst, ihre Steuern und «sonst noch allerlei», wie es in einem Bericht des «Israelitischen Wochenblattes für die Schweiz» hiess, zu zahlen; hierauf verbrachte man sie in einem Camion nach Feldkirch. Dort kamen sie zunächst ins Gefängnis und es wurden ihnen die letzten Wertsachen bis auf einen Betrag von 30 Mark abgenommen. Dann führten SS-Leute die Juden an die Grenze mit der Anweisung, diese in der Dunkelheit zu überschreiten. Ferner gingen die Behörden in Österreich vielfach so vor, dass sie in den Pässen eine Rückreisegarantie vermerkten, gleichzeitig aber vom Passinhaber eine schriftliche Erklärung verlangten, durch die er sich verpflichtete, den deutschen Boden nicht mehr zu betreten. Auf der Missachtung dieser Verpflichtungen standen harte Strafen. Ausserdem wurden Pässe unter falschem Namen und Grenzpassier- oder Ausflugsscheine mit unwahren Angaben über den bisherigen Aufenthaltsort ausgestellt.

Wiederholte Vorstellungen der Polizeiabteilung beim deutschen Gesandten in Bern hatten keinen Erfolg. Es wurde zwar Abhilfe versprochen, und es sind von Berlin aus hin und wieder auch entsprechende Weisungen an die untern Behörden erteilt worden. Tatsächlich aber blieb alles beim alten [1]).

Da Ungarn und Jugoslawien ihre Grenzen nach wie vor geschlossen hielten und Italien vielen Flüchtlingen nur noch als beschränkt sicherer Zufluchtsort erschien, wandte sich der Hauptstrom der Flüchtlinge, vor allem der illegalen Flüchtlinge, nach der Schweiz. Sie kamen zunächst einzeln, später aber auch in Gruppen in unser Land. Die meisten von ihnen besassen nur, was sie auf dem Leibe trugen. Viele trafen völlig erschöpft an der Grenze ein oder wiesen Ver-

[1]) In den von den Alliierten nach dem Krieg vorgefundenen *Akten des Deutschen Auswärtigen Amtes* (siehe unten S. 145 ff.) findet sich ein Schreiben des deutschen Gesandten in Bern vom 24. Juni 1938 an das deutsche Auswärtige Amt, aus dem ersichtlich ist, dass der Chef der Polizeiabteilung, Dr. H. Rothmund, wegen solcher Vorfälle beim Gesandten vorstellig wurde und «mit grossem Ernst darauf aufmerksam machte, dass, wenn es nicht gelänge, diese Praxis in Wien abzustellen, die Schweiz, die diese Juden ebensowenig brauchen könne wie Deutschland, gezwungen sei, von sich aus Massnahmen zu ergreifen, die die Schweiz vor der Überflutung mit Juden mit Hilfe der Wiener Polizei schützen». – Weiterhin richtete der Deutsche Gesandte in Bern am 9. August 1938 an das deutsche Auswärtige Amt ein Telegramm folgenden Inhaltes: «Im Auftrag Chefs Justiz- und Polizeidepartements, Bundespräsidenten Baumann, mitteilte Dr. Rothmund, dass gemäss Meldungen Kantons-Polizeidirektionen allein am 6./7. August 64 schwarze Grenzübertritte jüdischer Emigranten nach seiner Ansicht mit deutscher Unterstützung erfolgt seien, darunter 47 bei Basel und bei Kreuzlingen wieder 2 mit Grenzpassierscheinen ohne Pässe. Bundespräsident Baumann erblickt darin gewollte Unfreundlichkeit durch die Grenzorgane gegen die Schweiz. Angelegenheit werde in der nächsten Bundesratssitzung erörtert werden.»

Diese beiden Dokumente sind nicht publiziert worden. Dagegen war die Redaktion des «Schweizerischen Beobachter» in der Lage, dem Verfasser dieses Berichtes Photokopien vorzulegen, die sie vom Foreign Office in London hatte erhältlich machen können.

letzungen auf, herrührend von den Strapazen der Wanderung. Nach den Berichten von Augenzeugen boten sie oft ein jammervolles Bild dar.

Da zudem – wie in dem später zu erwähnenden Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 4. Oktober 1938 erwähnt wird – die im Kreisschreiben vom 29. März 1938 erteilten Weisungen zur Zurückhaltung in der Erteilung des Visums von den Konsulaten nur lässig befolgt wurden [1]), gesellte sich zu den vor dem 1. April 1938 noch ohne Visum mit dem österreichischen Pass eingereisten 3000–4000 österreichischen Juden und den etwa 2000 als wirkliche Flüchtlinge mittellos Zugezogenen noch eine erhebliche Anzahl mit Visa eingereister Personen.

Die wachsende Zahl der Flüchtlinge und die sich für ihre Beherbergung ergebenden Schwierigkeiten veranlassten einzelne Kantone, Illegale zurückzuweisen. Daraufhin wandte sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund an die Bundesbehörden mit der Erklärung, die schweizerischen jüdischen Armenpflegen seien bereit, mit Hilfe der ausländischen, vor allem der amerikanischen Glaubensgenossen für den Unterhalt der österreichischen Flüchtlinge in der Schweiz aufzukommen und für deren baldige Weiterreise zu sorgen. [2])

Dieses Anerbieten wurde dankbar angenommen. Mit der Betreuung der Flüchtlinge befassten sich neben den israelitischen Organisationen auch die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und einige nichtjüdische Vereinigungen. Die Unterbringung der Flüchtlinge erfolgte an einzelnen Orten in Sammelquartieren, andernorts wurden die Leute von Privaten aufgenommen.

Die Hilfsbereitschaft des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes und des Verbandes der Schweizerischen Israelitischen Armenpflegen wurde bald auch in Österreich bekannt. Die Folge davon war ein weiteres Anwachsen des Flüchtlingsstromes.

Diese Entwicklung erregte bei der Polizeiabteilung Bedenken, zumal die Möglichkeit zur Weiterreise immer geringer wurde und mit der nahe in Aussicht stehenden Einführung deutscher Pässe für Österreicher gerechnet werden musste – von Pässen also, die nicht visumspflichtig waren. Überdies hatte die Polizeiabteilung aus Italien, wo der Rassenkampf inzwischen ebenfalls eingesetzt hatte, von der dortigen schweizerischen Gesandtschaft die sicher übertriebene, aber trotzdem beunruhigende Mitteilung bekommen, es hielten sich allein in Rom mehr als 30 000 deutsche und ebenso viele österreichische Flüchtlinge auf.

---

[1]) Im «Israelitischen Wochenblatt für die Schweiz», Jahrgang 1938, Nr. 27, S. 15, wurde allerdings berichtet, das schweizerische Generalkonsulat in Wien habe schon im Sommer 1938 für die Erteilung eines Visums von den Gesuchstellern den Arierausweis verlangt. Die Richtigkeit dieser Angabe konnte vom Verfasser nicht überprüft werden.

[2]) Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund hatte auch die Finanzierung eines Sammellagers übernommen, das im August 1938 von den Behörden des Kantons St. Gallen in Diepoldsau errichtet worden war und mit dessen Betreuung sich das Schweizerische Rote Kreuz befasste.

D. Die Entwicklung in Italien

In Italien hatten die stets heftiger werdende Sprache der dortigen Presse und die in Aussicht genommenen behördlichen Massnahmen zur Folge, dass die schweizerische Gesandtschaft und vor allem die Konsulate von vielen tausenden österreichischen jüdischen Emigranten mit Gesuchen um die Erteilung von Visa zur Einreise in die Schweiz bestürmt wurden. Zu welchen Szenen es dabei bisweilen kam, ergibt sich aus verschiedenen Berichten von Konsulatsbeamten, die mit den Passgeschäften betraut waren. So heisst es in einem solchen Rapport, die Arbeit habe besorgt werden müssen «di fronte ad una clientela invadente, pretenziosa, pressata dall'idea di partire, pronta alla menzogna orale e scritta pur di ottenere il visto, pronta a discussioni ed a litigi in risposta alle nostre domande di informazione», und ein anderer Beamter schreibt von einer «folla impaziente, che persino trovò modo di commettere atti di vandalismo contro i mobili in anticamera». Binnen weniger Wochen stellten denn auch die Konsulate etwa 3000 Einreisevisa nach der Schweiz aus, so dass verschiedene Kantone bei der Polizeiabteilung Beschwerde erhoben. Diese sah sich daraufhin veranlasst, am 6. August 1938 den Konsulaten in Italien die Instruktion zukommen zu lassen, keine Visa (auch keine Transitvisa) mehr zu erteilen. Einzelne österreichische Emigranten wussten sich dann aber damit zu behelfen, dass sie sich in Italien (nicht visumspflichtige) deutsche Pässe verschafften. Ausserdem erfolgten zahlreiche illegale Einreisen über die Südgrenze nach der Schweiz.

E. Die Konferenz von Evian und das Intergouvernementale Komitee für Flüchtlingshilfe

Auf Veranlassung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Franklin Roosevelt, tagte vom 6.–15. Juli 1938 in Evian eine internationale Konferenz zur Besprechung des Flüchtlingsproblems. Es beteiligten sich daran 32 Staaten. Ausserdem waren der Hochkommissär des Völkerbundes für Flüchtlinge aus Deutschland und der Präsident des Nansenbureaus zugegen. Auch die Schweiz liess sich durch zwei Delegierte vertreten, durch den Chef der Polizeiabteilung, Dr. Rothmund, und einen seiner Mitarbeiter.

Das Ergebnis der Konferenz war insofern nicht vielversprechend, als sich die Delegierten aller europäischen Staaten dahin geäussert hatten, es sei ihnen nicht möglich, auf die Dauer noch mehr Emigranten aufzunehmen, und von den Vertretern der überseeischen Länder mancherlei Bedenken gegen die Zulassung einer weiteren Emigration geltend gemacht worden waren [1]). Immerhin wurden

[1]) Der schweizerische Delegierte erklärte am 11. Juli, die Schweiz sei immer bereit, den Unglücklichen Hilfe zu bringen. Sie habe dafür ständig Proben abgelegt; ihre Hilfsmittel seien aber nicht unbegrenzt. Die Flüchtlinge aus Deutschland und Österreich, die sie seit März 1938 aufgenommen habe, seien für die zahlreichen öffentlichen und privaten Hilfsstellen eine sehr schwere Last, die kaum mehr vergrössert werden könne. Angesichts ihrer geographischen Lage, ihrer Überfremdung und der seit Jahren bestehenden Arbeitslosigkeit könne die Schweiz für die Flüchtlinge aus Deutschland nur

ein Intergouvernementales Komitee gewählt und Subkommissionen bestellt. Ausserdem stimmte die Konferenz einmütig einer Resolution zu, welche die Notwendigkeit feststellte, für die Flüchtlingshilfe ein umfassendes Programm vorzusehen. Dabei bestand die Meinung, es sei unerlässlich, Deutschland zur Mitarbeit heranzuziehen, um von ihm zu erreichen, dass es einer systematischen Auswanderung Hand biete und sich bereit erkläre, den Auswanderern einen Teil ihres Vermögens zu belassen.

Eine erste Sitzung des Intergouvernementalen Komitees wurde auf den 3. August 1938 mit London als Tagungsort einberufen.

Am 27. Juli 1938 nahm der Bundesrat vom Bericht seiner Delegierten über den Verlauf der Konferenz Kenntnis und beschloss, den Arbeiten des Komitees das ihnen gebührende Interesse entgegenzubringen. Auf die Abordnung eines Vertreters nach London zur Sitzung vom 3. August wurde dagegen antragsgemäss verzichtet. Später nahm dann aber die Schweiz an den Arbeiten des Komitees aktiven Anteil.

In der Folge ergab sich bald, dass die Konferenz von Evian insofern ein unerwartetes Resultat gezeitigt hatte, als verschiedene überseeische Staaten, denen erst durch diese Verhandlungen das Flüchtlingsproblem in seinem ganzen Umfang bekannt geworden war, in der Erteilung von Einreisebewilligungen hinfort eine noch grössere Zurückhaltung übten [1]).

F. Die Massnahmen zur Eindämmung des Flüchtlingszustroms

Durch eine deutsche Verordnung vom 22. Juli 1938 über passrechtliche Vorschriften im Lande Österreich wurde die seit Monaten erwartete Ersetzung der österreichischen Passformulare durch deutsche mit Wirkung auf den 15. August angeordnet. Die bereits ausgestellten Pässe verloren vom 1. Januar 1939 an ihre Gültigkeit.

---

ein Transitland sein. Sie könne deshalb auf ihrem Gebiet einen Zustrom von Flüchtlingen ohne Kontrolle nicht aufnehmen. Die Grenzen seien nicht völlig geschlossen; alle Zureisegesuche, die sehr zahlreich seien, würden sorgfältig geprüft. Im Einzelfall erteile man im Rahmen des Möglichen die Bewilligung. Es verstehe sich aber von selbst, dass dieser Rahmen abhängig sei von den für die Flüchtlinge aus Deutschland zu schaffenden Möglichkeiten einer endgültigen Zulassung in andere Länder.

Auch der holländische Delegierte betonte, dass Holland Flüchtlinge nur als Durchwanderer aufnehmen könne. Wenn es möglich sei, die bereits anwesenden Flüchtlinge anderswo unterzubringen, so bestünde die Bereitschaft, unter der gleichen Voraussetzung weiteren Zufluchtsuchenden Aufnahme zu gewähren. – Die Gesamtzahl der von 1933 bis Ende 1938 nach Holland zugezogenen Flüchtlinge betrug 25 000. Hievon konnten 7000 wieder weiterwandern.

[1]) Von den vergeblichen Bemühungen des Intergouvernementalen Komitees zur Ermöglichung einer geordneten Auswanderung von Juden aus Deutschland nach den November-Pogromen war schon in anderem Zusammenhang die Rede (s. oben S. 38, Note 1). Wegen dieses Misserfolges erklärte der erste Direktor des Komitees, der Amerikaner Rublee, Ende 1938 den Rücktritt. Seine Nachfolge übernahm im Februar 1939 Sir Herbert Emerson, der bereits vorher als Hochkommissär des Völkerbundes für die Flüchtlinge gewählt worden war. Zum Assistant Director wurde der Schweizer Dr. Gustave G. Kullmann ernannt.

Diese Tatsache veranlasste die eidgenössischen Behörden zu weitern Massnahmen, und zwar einerseits zu Vorkehrungen, die auf eine *Verschärfung der Grenzkontrolle* gerichtet waren, und andererseits zu solchen, die den *unerwünschten Folgen des Ersatzes der österreichischen Pässe durch nichtvisumspflichtige deutsche Pässe* begegnen sollten.

I. Die weitere Verschärfung der Grenzkontrolle

1. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 10. August 1938 an die Grenzpolizeiposten der schweizerisch-deutschen Grenze

Am 10. August 1938 erliess die Polizeiabteilung im Einverständnis mit dem Vorsteher des Departementes ein Kreisschreiben an die Grenzpolizeiposten der schweizerisch-deutschen Grenze, in dem folgende Anordnungen getroffen wurden:

1. Personen, die mit einem österreichischen Pass ohne das erforderliche Visum eines schweizerischen Konsulates an einem Grenzpolizeiposten die schweizerische Grenze überschreiten wollen, sind zurückzuweisen und der deutschen Grenzpolizei zu übergeben [1]). Flüchtlinge, die mit der Bahn eintreffen, sind auf dem gleichen Weg zurückzuweisen.
2. Flüchtlinge, die die Grenze zwischen den Grenzposten überschritten haben und aufgegriffen werden, sind der schweizerischen Ortspolizeibehörde zu übergeben, die gemäss Weisung der kantonalen Polizeibehörden vorgeht. Sollten solche schon einmal der deutschen Grenzpolizei übergeben worden sein, so sind sie dieser wiederum zuzuführen, unter Aufklärung des Sachverhaltes und mit einer Reklamation an die Adresse dieser Behörde.
3. Da es mehrfach vorgekommen ist, dass deutsche Behörden Flüchtlingen aus Deutsch-Österreich Grenzpassierscheine ausgestellt haben, ist die Kontrolle des kleinen Grenzverkehrs sehr sorgfältig durchzuführen.
4. Über alle Fälle von Übergaben an die deutsche Grenzpolizei hat der schweizerische Grenzposten unverzüglich der eidgenössischen Fremdenpolizei einen schriftlichen Rapport zuzustellen.

2. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 10. August 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

Ebenfalls am 10. August 1938 legte der Chef der Polizeiabteilung dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes einen eingehenden Bericht über die damals bestehende Lage vor. Dieser Bericht wurde vom Departementsvorsteher, Bundespräsident Dr. J. Baumann, auf den Kanzleitisch des Bundesrates gelegt. Es wurden darin unter Anführung mehrerer Einzelfälle

---

[1]) Zur Begründung dieser Anweisung wurde bemerkt, eine solche Übergabe sei notwendig, weil sonst die Flüchtlinge Gefahr liefen, von den deutschen Behörden bestraft zu werden, wenn sie nach ihrer Rückkehr in Deutschland von der Polizei aufgegriffen würden und den Nachweis nicht erbringen könnten, dass sie von der schweizerischen Behörde zurückgewiesen worden seien.

die Vorkehrungen geschildert, durch die deutsche Amtsstellen Juden zur Ausreise zu veranlassen und die schweizerischen Grenzbehörden zu täuschen versuchten, um von ihnen eine Zulassung der Einreise zu erwirken. Diese Machenschaften hätten zu wiederholten Vorstellungen bei der deutschen Gesandtschaft in Bern geführt, und es sei dort Abhilfe versprochen worden. Auch die schweizerische Gesandtschaft in Berlin habe sich der Angelegenheit angenommen. Die Zahl der bisher in die Schweiz illegal eingereisten Flüchtlinge betrage etwa 1000; dazu gesellten sich täglich neue. Die Weiterreise nach dem Westen sei nur in kleinen Gruppen und in Einzelfällen möglich. Wenn die illegale Einreise aus Deutschland nicht gestoppt werden könne, so komme die Schweiz in eine Situation, der sie nicht mehr gewachsen sei.

«Wir haben zwar heute in Ihrem Einverständnis ein Kreisschreiben an die Grenzpolizeiposten der schweizerisch/deutschen Grenze gerichtet, worin wir sie anwiesen, wenigstens die sich direkt bei ihnen anmeldenden Flüchtlinge zurückzuweisen und der deutschen Passbehörde zu übergeben. Basel hat heute mitgeteilt, man würde Neueintreffende mit dem Polizeiwagen nach Lörrach schaffen und sie dort der deutschen Polizei übergeben. Das ist heute mit vier Personen geschehen, die sich nicht dagegen gewehrt haben und von der deutschen Polizei anstandslos abgenommen wurden. Flüchtlinge, die sich gegen die Überstellung wehren unter der Vorgabe, dass sie vor der Ausreise mit scharfen Strafen, besonders mit dem Konzentrationslager, bedroht worden seien für den Fall, dass sie wieder auf deutschem Boden befunden würden, wurden bis heute keine nach Deutschland überstellt. Wo in einzelnen Fällen eine solche Absicht bestand, habe ich bei der in Frage kommenden kantonalen Instanz interveniert und die Überstellung verhindert.»

Weiterhin bemerkte der Chef der Polizeiabteilung in seinem Bericht, er habe sich schon überlegt, ob nicht alle in die Schweiz illegal eingereisten Flüchtlinge Deutschland wieder übergeben werden sollten. Deutschland würde durch ein solches Vorgehen vielleicht dazu gezwungen, einzusehen, dass es sie leben lassen und behalten müsse, bis eine legale Auswanderung, zusammen mit dem Londoner Komitee, möglich sein werde. «Wir können aber dieses Wagnis nicht unternehmen, weil wir uns sonst teilhaftig machen würden an der Schande, die über das ganze deutsche Volk kommt. Auch würde ein solches Vorgehen in allen zivilisierten Ländern die grösste Entrüstung gegen die Schweiz auslösen.»

Einen bestimmten Antrag darüber, wie weiteren illegalen Grenzübertritten zu begegnen sei, enthält der Bericht nicht. Es wird darin lediglich ausgeführt, dass dann, wenn die deutsche Regierung solchen Einreisen nicht ein Ende bereiten sollte, als Gegenmassnahme, trotz den damit für die Schweiz verbundenen Unzuträglichkeiten, die Einführung des Visumszwanges auch für deutsche Pässe in Erwägung zu ziehen sei.

«Ich zweifle nicht daran, dass wir im Einvernehmen mit der privaten jüdischen Hilfe, mit der kantonalen Fremdenpolizei und mit dem Londoner Komitee die heute in der Schweiz weilenden legalen und insbesondere illegalen

Flüchtlinge ohne Schaden für unser Land auf humane Weise behandeln und legal weiterbringen können. Sollte aber der Zustrom der Illegalen weiterdauern, so sehe ich keine Möglichkeit einer ordnungsgemässen Abwicklung vor mir. Die Folge wird sein, dass Zurückschiebungen, illegale Weiterschiebungen, scharfe polizeiliche Massnahmen gegen unverantwortliche und unkontrollierbare Elemente eingreifen müssen, dass die öffentliche Meinung der Schweiz Deutschland, die schweizerischen Behörden und die Juden angreift, dass ein unwürdiger Antisemitismus in unserm Land sich von den Fronten auf die vernünftige Bevölkerung ausdehnt und dass wir nicht nur mit Deutschland schwere Unstimmigkeiten haben werden, sondern dass auch gefährliche Kritik aus den zivilisierten andern Ländern über uns herfallen wird. Es ist deshalb allerhöchste Zeit, dass Deutschland zur Vernunft gebracht wird und die illegale Zureise von Emigranten ein für allemal verhindert.»

3. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 17. August 1938

Auch die auf den 17. August einberufene Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz vertrat die Auffassung, dass der Aufenthalt der Flüchtlinge in der Schweiz nur vorübergehender Natur sein könne, dass daher deren Weiterwanderung mit allen Mitteln gefördert werden müsse und dass unser Land nicht in der Lage sei, neue Flüchtlinge aufzunehmen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wurde demgemäss ersucht, die Kontrolle der Einreisen mit aller Strenge durchzuführen. Dieses «Ersuchen» wollte, wie in dem später zu erwähnenden Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 31. August 1938 an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ausgeführt wird, ein Polizeidirektor in einen eigentlichen Befehl umwandeln. Er wurde hievon allein durch den Hinweis darauf abgebracht, dass auch die Polizeiabteilung den Kantonen keine Befehle erteile, sondern an sie lediglich Ersuchen richte.

Ein anderer Diskussionsredner – der damalige Präsident der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe – warf die Frage auf, ob es nicht besser wäre, die Grenze überhaupt zu schliessen, da die Entfernung von Flüchtlingen viel schwieriger sei als deren Fernhalten. Im übrigen wurde festgestellt, dass einzelne Kantone vom Flüchtlingsproblem nicht nur wegen ihrer geographischen Lage besonders getroffen wurden, sondern auch deshalb, weil sich andere Kantone ihrer Sorgen durch Weiterschiebung der aufgegriffenen Flüchtlinge in einen andern Kanton zu entledigen wussten.

Über die von der Polizeidirektorenkonferenz vertretenen Auffassungen erfolgte ein amtliches «Mitgeteilt» in der Presse.

4. Die Stellungnahme der schweizerischen jüdischen Organisationen für Flüchtlingshilfe

Wie sich aus einem Votum des damaligen Präsidenten des Verbandes Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen an der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 26. März 1939 ergibt, er-

weckte das ständige Anwachsen der Flüchtlingszahl in jenem Zeitpunkt auch in schweizerischen jüdischen Kreisen schwere Bedenken, da man sich bewusst war, dass «wir selbst einen weiteren Zustrom weder technisch noch finanziell bewältigen könnten, um so mehr als die Hoffnungen, die Optimisten auf die Konferenz von Evian gesetzt hatten, sich nicht erfüllten und mit einer geregelten Weiterwanderung nicht gerechnet werden kann.» Die Notwendigkeit zur Anordnung der an der Polizeidirektorenkonferenz vom 17. August erörterten Massnahmen wurde denn auch nicht in Abrede gestellt, obschon man sich bewusst war, «was diese Massnahmen für Tausende am Leben Bedrohte bedeuteten».

5. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 18. August 1938 an den Bundesrat

Unter Hinweis auf den Bericht der Polizeiabteilung vom 10. August und unter Darlegung der inzwischen erneut eingetretenen Verschärfung der Lage beantragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 18. August dem Bundesrat, es sei ihm der Auftrag zum Erlass von Weisungen zu erteilen, die geeignet seien, den weiteren Zustrom von Flüchtlingen aus Deutsch-Österreich zu verhindern, wobei das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion) sowie das Militärdepartement die erforderlichen Vorkehrungen durch Verstärkung des Grenzschutzes zu unterstützen hätten.

Zur Begründung dieses Antrages wurde u. a. auf die erschwerten Voraussetzungen zur Weiterreise von Flüchtlingen verwiesen. Als Beispiel hiefür führte der Bericht an, es habe zwischen den schweizerischen jüdischen Hilfsstellen und dem französischen Einreise-Kommissär in St-Louis eine Vereinbarung bestanden, gemäss welcher die Basler Hilfsstelle täglich 4–6 Flüchtlinge legal nach Frankreich schicken konnte; nun sei aber die Einreise nach Frankreich wie an der übrigen schweizerisch-französischen Grenze auch in Basel gänzlich gesperrt. Die Ausreise nach Übersee sei seit der Konferenz von Evian ebenfalls nicht leichter, sondern schwerer geworden. Offenbar warteten die Einwanderungsländer auf die Organisation der Aus- und Einwanderung, die von London aus im Einvernehmen mit der deutschen Regierung in die Wege geleitet werden solle. Es müsse also damit gerechnet werden, dass die Schweiz die Flüchtlinge während längerer Zeit, zum mindestens während einiger Monate, zu beherbergen habe. Nachdem Deutschland verschiedenen Interventionen auf Abbremsung der Ausreise der österreichischen Juden kein Gehör geschenkt habe, sondern uns gegenteils durch den vermehrten Zustrom solcher Leute beweise, dass es sie um jeden Preis los haben wolle, und dazu allen ihre Mittel abnehme oder sie zum mindesten für die Ausreise nicht freigebe, nachdem es praktisch ausgeschlossen sei, eine noch grössere Zahl in die Schweiz aufzunehmen, und endlich nachdem die Leiter der schweizerischen Judenschaft erklärt hätten, die Sache wachse ihnen über den Kopf, bleibe nichts anderes übrig, als die Grenze für jeden nicht vorher erlaubten Übertritt zu sperren und die zwischen den Grenzposten Eingereisten über die Grenze zurückzuschicken.

6. Der Beschluss des Bundesrates vom 19. August und die Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 18./19. August 1938

Durch Beschluss vom 19. August 1938 stimmte der Bundesrat dem ihm gestellten Antrag zu. Bereits am Vortage hatte die Polizeiabteilung auf Grund in der Nacht zuvor eingegangener Mitteilungen über zahlreiche neue Eintritte von Flüchtlingen aus Deutsch-Österreich die Grenzsperre verfügt und ein Kreisschreiben an die Grenzpolizeiposten der schweizerisch-deutschen Grenze gerichtet, in dem diese angewiesen wurden, alle Personen, die mit einem österreichischen Pass ohne das erforderliche Visum eines schweizerischen Konsulates die schweizerische Grenze überschreiten wollten, ausnahmslos zurückzuweisen; solche, denen es gelungen war, die Grenze zwischen den Posten zu überschreiten, seien über die Grenze zurückzuschicken.

«Diese Massnahmen, führte das Kreisschreiben aus, müssen konsequent durchgeführt werden, weil es uns sonst nicht gelingt, die Schwarzgängerei abzustellen. Auch haben gestern die kantonalen Polizeidirektoren an einer Konferenz mit uns festgestellt, dass die Zahl der bereits in der Schweiz sich aufhaltenden österreichischen Flüchtlinge so gross ist, dass es ausgeschlossen ist, weitere bei uns aufzunehmen.

Die obige Weisung ist deshalb strikte durchzuführen.»

Den kantonalen Polizeidirektionen wurde der Beschluss des Bundesrates am 19. August 1938 durch ein weiteres Kreisschreiben bekanntgegeben, mit dem Beifügen, da die Ostgrenze bei Diepoldsau schwer zu schützen sei, sei die dortige Grenzkontrolle aus den Beständen der freiwilligen Grenzschutzkompanien verstärkt worden. «Wir hoffen, diese Massnahme, die uns sehr wider den Strich geht, werde zur Folge haben, dass der Druck dieser Flüchtlinge auf die Schweiz bald nachlassen wird.»

Der Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen forderte, ebenfalls am 19. August, im Einvernehmen mit der Polizeiabteilung und wohl auf deren Veranlassung die Israelitische Kultusgemeinde in Wien telegraphisch auf, jeden Versuch eines illegalen Übertrittes in die Schweiz zu unterdrücken und zu verhindern, da die Grenze vollständig gesperrt und Rückweisung jedes Einzelnen durch die Behörde beschlossen worden sei.

Eine weitere Aufklärung der österreichischen Juden über die erfolgten Massnahmen geschah auf schweizerische Veranlassung hin durch die dortige Presse.

Schliesslich erging am 19. August ein *Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an die schweizerischen Gesandtschaften im Ausland,* in dem diese ersucht wurden, für den Fall, dass der Beschluss des Bundesrates falsch verstanden werden und zu ungerechten Angriffen führen sollte, für Aufklärung zu sorgen. Dabei wurde erwähnt, auch die Vertreter der schweizerischen Judenschaft hätten sich aus eigener Einsicht der Notwendigkeit der Massnahmen nicht entziehen können; sie seien deshalb ebenfalls ersucht worden, ihren Kollegen im Ausland, insbesondere in Frankreich, England und Amerika, die

nötige Orientierung zukommen zu lassen, damit der Schweiz daraus kein moralischer Schaden erwachse. – Im gleichen Sinne wandte sich der Chef der Polizeiabteilung persönlich an einige schweizerische Diplomaten im Ausland.

7. *Die Auswirkungen der Grenzsperre*

In einem später nochmals zu erwähnenden Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an den Bundesrat vom 25. August 1938 wurde bemerkt, die Durchführung der im Beschluss des Bundesrates vom 19. August vorgesehenen Vorkehrungen sei von der Oberzolldirektion und vom Militärdepartement durch die notwendige Vermehrung des Grenzschutzes unterstützt worden. Auch die Grenzkantone hätten das Ihre dazu beigetragen; insbesondere habe der Kanton Basel-Stadt den Grenzschutz mit eigenen polizeilichen Kräften ganz bedeutend verstärkt. «Die Grenzsperre wird seither rigoros durchgeführt. Dies ist trotz den grossen Härten, die mit der Durchführung dieser Massnahme verbunden sind, aus zwei Gründen unbedingt erforderlich. Erstens müssen die noch im Ausland sich befindenden Emigranten wissen, dass es gar keinen Zweck hat, sich ohne Bewilligung nach der Schweiz zu begeben. Trotzdem auf Veranlassung unseres Generalkonsulats die ganze Wiener Presse die schweizerische Einreisesperre bekanntgegeben hat, sind Versuche zum verbotenen Grenzübertritt heute an der ganzen schweizerisch-deutschen Grenze noch an der Tagesordnung. Zweitens haben auch die deutschen Grenzorgane trotz der angeblich strikten Weisung aus Berlin, jede Mitwirkung bei den illegalen Grenzübertritten zu unterlassen, und trotzdem die deutsche Regierung uns hat wissen lassen, Deutschland wünsche nicht, dass die Juden aus Österreich sich nach der Schweiz begäben, noch nicht begriffen, dass es uns bitter ernst ist mit unserer Massnahme. Es sind sogar in den letzten Tagen noch Fälle der Mithilfe bei der illegalen Einreise nach der Schweiz durch deutsche Grenzorgane festgestellt worden. Es ist vorauszusehen, dass der Kampf mit den Flüchtlingen und ganz besonders auch mit den deutschen Grenzorganen um die Aufrechterhaltung unserer Massnahmen von langer Dauer sein wird.»

Die *schweizerische Öffentlichkeit,* die – abgesehen von den Frontisten – für das Schicksal der in Deutschland verfolgten Juden grosses Verständnis zeigte und die dort ergriffenen Massnahmen scharf verurteilte, reagierte auf die Anordnung der Grenzsperre verschieden. Im allgemeinen wurde die Massnahme von der Presse zwar bedauert, aber doch als notwendiger Schutz vor Überfremdung hingenommen, immerhin mit der Empfehlung, die Vorschriften möglichst milde zu handhaben [1]). Diese resignierte Haltung nahm am 2. September

[1]) Kennzeichnend für die damalige Einstellung der Öffentlichkeit war ein Artikel in der «Zürichsee-Zeitung», der gegenüber den Hinweisen auf die Überfremdung in der Schweiz, die Wirtschaftskrise, die bestehende Arbeitslosigkeit und die Unmöglichkeit einer richtigen Lösung des Problems der Weiterwanderung u. a. folgendes ausführte: «Trotzdem die angeführten Gründe und Gedankengänge kaum irgendwie bestreitbar sind, hat sich in weiten Kreisen unseres Volkes, ohne Parteiunterschied, eine Einstellung gezeigt, die grosszügiges Entgegenkommen gegenüber diesen Flüchtlingen verlangt.

1938 auch die «Jüdische Pressezentrale Zürich», das Publikationsorgan der Israelitischen Kultusgemeinde Zürich, ein. Allgemein verurteilt wurde die Haltung einzelner Kantone, die für die nach der Schweiz eingereisten Juden als Aufnahmeort sehr wohl hätten in Betracht kommen können, mit der Erteilung von Bewilligungen aber stark zurückhielten.

Aufzeichnungen über die *Auswirkungen* der Grenzsperre, insbesondere über das zahlenmässige Verhältnis der aufgenommenen zu den zurückgewiesenen Flüchtlingen sind nicht vorhanden. Bei der Beantwortung einer Interpellation Trümpy [1]) führte Bundesrat Dr. J. Baumann am 7. Dezember 1938 in dieser Hinsicht Folgendes aus:

«Obgleich wir das schweizerische Generalkonsulat in Wien sofort bei Erlass dieser Weisung telephonisch beauftragt hatten, diese durch die Wiener Presse bekanntzugeben, und die Bekanntgabe in allen Wiener Zeitungen mit grossen Schlagzeilen auch unverzüglich erfolgte, hielt zunächst der Druck auf unsere Grenze an. Die Zurückweisungen bewirkten deshalb in den ersten Tagen bei den Betroffenen grosse Enttäuschungen, ja manchmal setzten sie sich gegen die gegen sie getroffenen Massnahmen zur Wehr, so dass die Aufgabe der Grenzbeamten eine sehr schwere war. Die eidgenössische Fremdenpolizei sowie die zuständigen Behörden der Grenzkantone mussten aber die einmal getroffene Massnahme vollständig durchführen, da es sonst nicht möglich gewesen wäre, den Strom der illegalen Zuwanderer ein für alle Mal abzustoppen.»

Die Anzahl der im Juli und August mittellos eingereisten jüdischen Flüchtlinge betrug nach den Ausführungen von Bundesrat Dr. Baumann 2300, und die Gesamtzahl der damals in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge bezifferte der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei an einer Konferenz vom 20. Oktober 1938 mit Fremdenverkehrsinteressenten auf etwa 10 000.

8. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 7. September 1938 an die Grenzpolizeiorgane

In einem Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 7. September 1938 an die schweizerischen Grenzpolizeiposten betreffend strenge Kontrolle der Einreise von

---

Nicht aus Verstandesgründen, sondern aus einer Gefühlswallung heraus. Wir möchten diesen noblen Instinkt nicht tadeln, sondern uns darüber freuen... Unseres Erachtens tun unsere Behörden gut daran, dieser Einstellung Rechnung zu tragen. Wenn die moralische Bilanz der Schweiz aktiv ist, so nicht zuletzt darum, weil unsere Vorfahren sich fremder Not gegenüber stets aufgeschlossen gezeigt haben.»

Ein weit schärferes Urteil über die getroffenen Massnahmen enthielt dagegen die in Luzern erschienene «Entscheidung», indem dort, in der Ausgabe vom 1. September 1938, die Stellungnahme der Polizeidirektorenkonferenz vom 17. August und die daraufhin ergangenen Erlasse als Kundgebungen von Gefühlsabstumpfung, als beschämendes Versagen der offiziellen Schweiz, als ungeheuerlicher Schwund alteidgenössischen Denkens und Empfindens, als rapider Verfall der christlichen Gesinnungstradition unseres Landes, als allertraurigster Ausweg, als öffentlicher moralischer Skandal bezeichnet wurden.

[1]) Siehe unten S. 137 ff.

Emigranten wurde zunächst in einem «Überblick über die gegenwärtige Lage» mitgeteilt, dass die vom Bundesrat am 28. März 1938 beschlossene Wiedereinführung der Visumspflicht für Inhaber deutsch-österreichischer Pässe mehr oder weniger gegenstandslos geworden sei, weil die deutsche Regierung beschlossen habe, an alle ehemaligen österreichischen Staatsangehörigen *deutsche* Pässe abzugeben. Überdies liessen die in Deutschland selbst gegen die Juden erlassenen neuen Bestimmungen einen weiteren Andrang von Emigranten nach der Schweiz befürchten. Hiezu komme der kürzlich ergangene Beschluss der italienischen Regierung, demzufolge die ausländischen Juden, die seit 1919 nach Italien gekommen seien, das Land binnen sechs Monaten wieder zu verlassen hätten [1]), sowie die Schliessung der Grenze gegenüber Emigranten durch Frankreich und andere Staaten. Dabei wünsche Frankreich erst noch, sich eines Teils der bereits zugezogenen Flüchtlinge zu entledigen. Unter diesen Umständen sei damit zu rechnen, dass an allen unseren Grenzen zahlreiche Emigranten und Flüchtlinge erscheinen würden, und zwar nicht nur deutsche, sondern auch tschechoslowakische, ungarische, rumänische Juden usw. Mehrere tausend Emigranten aus Deutschland und Österreich befänden sich bereits in der Schweiz. Über 2000 von ihnen seien von allen Unterhaltsmitteln entblösst und müssten verpflegt werden bis zu dem Zeitpunkt, wo sie ordnungsgemäss nach einem andern Land weitergeleitet werden könnten. Das werde geraume Zeit in Anspruch nehmen. Bis dahin sei unbedingt zu verhindern, dass die Zahl der Emigranten in der Schweiz weiter zunehme. Gegenwärtig mit Deutschland im Gang befindliche Verhandlungen verfolgten den Zweck, eine Regelung herbeizuführen, die es erlauben werde, auf wirksame Weise die Emigranten aus ganz Deutschland zu kontrollieren, bevor sie an unserer Grenze erscheinen. Mit der Ausstellung deutscher Pässe an Emigranten, die nach der Schweiz fahren wollten, werde (deutscherseits) gegenwärtig noch Zurückhaltung geübt. Bis eine Lösung gefunden sei, müssten von den Beamten der Grenzkontrolle weitere Anstrengungen verlangt werden.

Den schweizerischen Grenzpolizeiposten wurden deshalb die folgenden Weisungen erteilt:

1. Alle Inhaber österreichischer Pässe, die nicht ein Visum zur Einreise in die Schweiz vorweisen können, sind bei der Ankunft zurückzuweisen. Ebenso diejenigen, die die Grenze zwischen den Grenzposten überschritten haben, und zwar nach dem Land, aus dem sie in die Schweiz gekommen sind. Die

---

[1]) Am 7. September 1938 waren in Italien zwei Dekrete in Kraft getreten. Nach dem einen waren die seit 1919 nach Italien zugewanderten ausländischen Juden, einige besondere Fälle ausgenommen, verpflichtet, binnen sechs Monaten das Land zu verlassen, und wurden alle seit 1919 erfolgten Einbürgerungen fremder Juden als nichtig erklärt, während das zweite Dekret Juden vom Besuch italienischer Lehranstalten ausschloss und unter anderem bestimmte, dass Juden weder Eigentümer noch Direktor eines Unternehmens sein konnten, das hundert und mehr Personen beschäftige, sowie dass sie keine christlichen Dienstboten halten und nicht mehr als 50 Hektaren Land besitzen dürften.

gleiche Weisung gilt für andere Ausländer, die noch visumspflichtig sind (Bulgaren, Griechen, Jugoslawen, Polen, Rumänen, Russen, Spanier, Türken und Schriftenlose).

2. Zurückzuweisen sind auch Emigranten, die einen deutschen Pass besitzen. Ob es sich um Emigranten handelt, haben die Grenzpolizeibeamten nach Möglichkeit festzustellen, wobei insbesondere zu beachten ist, ob die Pässe seit dem 15. August 1938 [1]) ausgestellt worden waren. «Wenn ja, sind diejenigen Inhaber deutscher Pässe zurückzuweisen, die Juden oder sehr wahrscheinlich Juden sind (es kann z. B. oft angenommen werden, dass es sich um Juden handelt, wenn der Pass nur für die Dauer eines Jahres oder für kürzere Dauer ausgestellt worden ist). In dem Pass ist der Eintrag ‚zurückgewiesen' zu machen mit dem Stempel des Grenzpolizeipostens, der durchzustreichen ist.» Von allen diesen Fällen hat der Grenzpolizeiposten der Eidgenössischen Fremdenpolizei Meldung zu erstatten, da die entsprechenden Angaben für die weitern Verhandlungen mit Deutschland benötigt werden.

3. Bei tschechoslowakischen und ungarischen Staatsangehörigen hat die Grenzkontrolle ebenfalls nach Möglichkeit festzustellen, ob es sich um Emigranten handelt («fast alle diejenigen, die Emigranten sind, sind Juden»). Trifft das zu, so sind sie zurückzuweisen mit Anbringung eines entsprechenden Eintrags im Pass. Zur Einreise in die Schweiz dürfen sie nur dann zugelassen werden, wenn sie sich nach Frankreich begeben wollen, mit einer direkten Fahrkarte nach einer Eisenbahnstation im Innern Frankreichs versehen sind und nachweisen können, dass sie über genügende Mittel verfügen. Die Ungarn müssen ausserdem mit einem französischen Einreisevisum versehen sein. In den Pässen ist der Eintrag «Durchreise ohne Aufenthalt» anzubringen.

9. Der Bundesratsbeschluss vom 26. September 1938 betreffend teilweise Schliessung der Grenze

Im Interesse eines möglichst wirksamen Grenzschutzes erliess der Bundesrat am 26. September 1938 einen Beschluss, durch den das Überschreiten der Grenze ausserhalb der Fahrstrasse verboten wurde.

II. Die Bestrebungen zur Wiedereinführung des Visums für deutsche Pässe

1. Die Verhandlungen mit dem deutschen Auswärtigen Amt im Frühjahr 1938

a. Die Besprechungen vom April 1938

Mit Schreiben vom 7. April 1938 teilte der damalige schweizerische Gesandte in Berlin, Minister Paul Dinichert, dem Eidgenössischen Justiz- und Polizei-

[1]) D. h. seit dem Tag, an dem die Ersetzung der österreichischen Pässe durch deutsche angeordnet worden war.

departement mit, er habe das Auswärtige Amt vom Beschluss des Bundesrates über die Wiedereinführung des Visums auf österreichischen Pässen und dessen wesentliche Beweggründe mündlich in Kenntnis gesetzt; Staatssekretär Freiherr von Weizsäcker habe hierfür Verständnis gezeigt. Wie es sich mit einem künftigen Ersatz der österreichischen Pässe durch deutsche verhalte, sei noch nicht bekannt; anscheinend befasse sich das Auswärtige Amt mit der Frage, auch deutscherseits das Visum für Schweizer wieder einzuführen.

Am 13. April 1938 ersuchte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Eidgenössische Politische Departement, durch die Gesandtschaft in Berlin erneut Auskunft darüber zu verlangen, welche Massnahmen in bezug auf den Ersatz des österreichischen Passes beabsichtigt seien. «Sollte den Emigranten aus Deutsch-Österreich wie den in normaler Beziehung zum Staat stehenden Deutsch-Österreichern der deutsche Pass ausgestellt werden – heisst es in diesem Schreiben – so wären wir gezwungen, das Visum einzuführen für die Inhaber deutscher Pässe, soweit diese in Deutsch-Österreich Wohnsitz haben. Wir dürfen aber wohl annehmen, dass den Emigranten weiterhin der österreichische Pass ausgestellt wird oder dann der deutsche Pass auf kürzere Zeit als in normalen Fällen. Im letztern Fall könnten wir das Visum vorschreiben lediglich für die Inhaber von auf kürzere als auf die normale Dauer ausgestellten Pässen. Wir müssen aber über diese Dauer genau fixiert sein. Wir hoffen, die deutsche Regierung werde Hand bieten zu einer Lösung, die uns ermöglicht, die Einreise der Emigranten unter der Kontrolle des Visums zu halten, und sind bereit, dem Bundesrat Massnahmen vorzuschlagen, die möglichst nur solche Ausländer unter diese Kontrolle stellen. Wir müssen jedoch rechtzeitig Kenntnis haben von der Regelung, die Deutschland über die Ausgabe der Pässe für die Zukunft zu treffen gedenkt.»

Die Abteilung für Auswärtiges gab diesem Ersuchen statt und lud die Gesandtschaft in Berlin ein, möglichst bald zu berichten, ob die in Frage stehenden Emigranten von den deutschen Behörden in Zukunft österreichische oder eventuell kurzfristige deutsche Pässe erhielten, damit schweizerischerseits das Nötige zur Einführung des Visumszwangs soweit erforderlich sofort in die Wege geleitet werden könne.

In Erledigung des ihr erteilten Auftrages setzte sich die schweizerische Gesandtschaft in Berlin erneut mit dem deutschen Auswärtigen Amt ins Benehmen. Über das Ergebnis der Besprechungen erstattete Minister Dinichert der Abteilung für Auswärtiges am 23. April 1938 Bericht. Dabei führte er aus, der Vertreter der Gesandtschaft habe dem Vertreter des Auswärtigen Amtes, Geheimrat Roediger[1]), dargelegt, dass das Visum für die Inhaber österreichischer Pässe als Abwehrmittel gegen einen Zustrom von Emigranten eingeführt worden sei, dem im Hinblick auf die ungünstige Lage des Arbeitsmarktes und den hohen Grad der Überfremdung begegnet werden müsse. Sollten künftig den Emigranten, die bis-

[1]) Geheimrat Roediger, damals vortragender Legationsrat im Auswärtigen Amt, war nach dem Krieg während einiger Zeit dem deutschen Generalkonsulat in Zürich zugeteilt.

her österreichische Staatsangehörige waren, deutsche Pässe ausgestellt werden, so würde die Einführung des Visums für die österreichischen Pässe unwirksam. Die schweizerischen Behörden könnten jedoch angesichts der Lage, in der sie sich gegenüber den Emigranten befänden, unter keinen Umständen zulassen, dass diese ohne Visum in die Schweiz einzureisen vermöchten. Auf der andern Seite bestehe kein Grund, die Einreise deutscher Staatsangehöriger, die in normalen Beziehungen zum deutschen Reich stehen, zu erschweren. Würden indessen den Emigranten aus Deutsch-Österreich gleich wie den in normalen Beziehungen zum Staate sich befindenden Deutsch-Österreichern deutsche Pässe ausgestellt werden, so sähen sich die schweizerischen Behörden gezwungen, das Visum für alle Inhaber deutscher Pässe, soweit sie Wohnsitz in Deutsch-Österreich haben, wieder einzuführen.

Anders wäre es, wenn den Emigranten weiterhin österreichische Pässe abgegeben würden oder deutsche Pässe auf kürzere Zeit als in normalen Fällen. Im letztern Fall könnte das schweizerische Visum lediglich für die Inhaber von auf kürzere als die normale Dauer ausgestellten Pässen vorgeschrieben werden, sofern die schweizerischen Behörden über diese Dauer informiert würden. Es liege der Schweiz daran, über die künftige Regelung der Ausgabe von Pässen genauen Bescheid zu erhalten. Sie hoffe, dass die deutsche Regierung zu einer Lösung Hand bieten werde, die es der Schweiz ermögliche, die Einreise der Emigranten mit Hilfe des Visums unter Kontrolle zu halten und dabei möglichst nur solche Ausländer unter Kontrolle zu stellen, auf die diese abziele.

Über die vom Vertreter des Auswärtigen Amtes eingenommene Stellung führte der Bericht von Minister Dinichert unter anderem aus, Geheimrat Roediger, der zunächst aus seiner Abneigung gegen die von der Schweiz durchgeführte Abwehr kein Hehl gemacht habe, habe sich im Verlauf des Gespräches doch davon überzeugen lassen, dass diese Abwehr für die Schweiz eine unbedingte Notwendigkeit sei und dass es auch im wohlverstandenen deutschen Interesse läge, wenn es gelänge, eine Regelung zu finden, durch die die schweizerische Kontrolle der österreichischen Emigranten sichergestellt werden könne unter möglichster Beschränkung auf die Personen, gegen die sie sich richte. Darüber, ob sich eine Lösung finden lasse, durch die die Einführung des Visums auf denjenigen Personenkreis beschränkt werden könne, auf den die Massnahme abziele, sei es dem Vertreter des Auswärtigen Amtes natürlich noch nicht möglich gewesen, etwas Bestimmtes zu sagen. «Er wies darauf hin, dass Deutschland ein Interesse an der Auswanderung dieser Leute habe, wenn es auch andererseits niemandem zumuten könne, sie aufzunehmen. Es werde immerhin nicht gut möglich sein, sie zum voraus gegenüber dem Ausland durch die Pässe zu kennzeichnen und ihnen dadurch den Weg ins Ausland zu erschweren. Auch müsse man befürchten, dass das schweizerische Vorgehen Schule mache. Andererseits gab sich Geheimrat Roediger im Lauf der Unterhaltung darüber Rechenschaft, dass auch ein deutsches Interesse daran bestehe, wenn eine Ansammlung von solchen Emigranten in unmittelbarer Nachbarschaft des Reiches vermieden werde, ohne dass dadurch den Emigranten, die die Möglichkeit haben, in dritte

Staaten auszuwandern, der Weg über die Schweiz versperrt würde. Nicht mit Unrecht wies der Vertreter des Auswärtigen Amtes auch darauf hin, dass es einen für Deutschland unerwünschten Eindruck erzeugen müsste, wenn die Schweiz eine generelle Sondermassnahme für die Bewohner des nun an das Reich angeschlossenen Österreich in der Form der Visumspflicht für die Inhaber deutscher Pässe mit Wohnsitz im alten Deutsch-Österreich aufrechterhalten würde. Dies wäre geeignet, den zwar falschen Eindruck zu erwecken, als ob gegenüber dem Anschluss noch Vorbehalte bestehen blieben. Gerade diese Überlegung dürfte vielleicht mit dazu beitragen, dass die deutschen Behörden bemüht sein werden, zu einer Lösung Hand zu bieten, durch die ein generelles Visum für die deutschen Pässe in Österreich vermieden werden kann.»

Im Anschluss an diese Bemerkungen, heisst es im Bericht der schweizerischen Gesandtschaft, habe Geheimrat Roediger einen weitern Bescheid in Aussicht gestellt, sobald die Frage abgeklärt sei. Auch die Gesandtschaft ihrerseits werde die Angelegenheit im Auge behalten. Die Einführung des deutschen Ausreisevisums für Emigranten komme schon deshalb nicht in Frage, weil man diesen Elementen die Bemühungen, in einem andern Land Aufnahme zu finden, nicht erschweren wolle. Im übrigen sei zu beachten, dass durch eine Einführung des Visumszwangs für die in Österreich wohnhaften Inhaber deutscher Pässe keine lückenlose Kontrolle mit Bezug auf die Einwanderung österreichischer Emigranten möglich wäre, indem dadurch weder diejenigen, die sich bereits in einem andern Land aufhielten, noch jene, die zunächst ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegten, um alsdann von dort aus mit einem deutschen Pass in die Schweiz einzureisen, erfasst würden.

b. Die erneuten Besprechungen vom Mai 1938

Nach dem Erlass der deutschen Verordnung vom 10. Mai 1938, wonach das Gesetz über das Pass-, das Auslandspolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen mit dem Tag der Verkündung auch für das Land Österreich in Kraft trat, erkundigte sich die schweizerische Gesandtschaft in Berlin beim Auswärtigen Amt, ob die Verordnung bedeute, dass nunmehr die deutschen Passformulare in Österreich eingeführt würden. Die Antwort lautete dahin, diese Massnahme werde in der Tat durch die Verordnung vorbereitet; die Durchführung dürfte freilich erhebliche Zeit in Anspruch nehmen.

Kurz nachher fand eine erneute Rücksprache mit Geheimrat Roediger statt. Hierüber berichtete Minister Dinichert der Abteilung für Auswärtiges am 16. Mai 1938 unter anderem folgendes:

Nach den Mitteilungen von Geheimrat Roediger habe die Fühlungnahme des Auswärtigen Amtes mit den innern Stellen nicht das von schweizerischer Seite gewünschte Ergebnis gezeitigt. Eine Lösung im Sinne der schweizerischen Anregung, wonach die Visumspflicht auf bestimmte Kategorien von Inhabern deutscher Pässe beschränkt würde, stosse auf wohl unüberwindbare Hindernisse. Kurzfristige Pässe würden in grossem Umfang, unter anderem an die Wehr- und

Arbeitsdienstpflichtigen, ausgestellt, und eine Gewähr dafür, dass an Emigranten nur kurzfristige Pässe abgegeben würden, könne nicht geleistet werden. Grundsätzlich gehe die Praxis der deutschen Behörden dahin, gerade den Emigranten Pässe für die Zeitdauer auszustellen, für die sie sie benötigen. Auswanderern, die man los haben möchte, werde die Ausreise nicht erschwert. Da der erwähnte Weg nicht gangbar erscheine, habe man sich deutscherseits überlegt, ob ein Entgegenkommen nicht auf anderm Wege möglich sei; es sei jedoch nicht gelungen, einen solchen Ausweg zu finden. Die Anbringung eines besondern Vermerkes für die Ausreise nach der Schweiz wäre eine unerfreuliche Lösung und würde wohl auch den schweizerischen Zwecken nicht entsprechen, weil es dann doch wieder vom Gutfinden der deutschen Paßstelle abhänge, diesen Vermerk anzubringen. Die Anwendung des Visumszwanges auf alle Inhaber deutscher Pässe mit Wohnsitz in Österreich wäre vom deutschen Standpunkt aus höchst unerwünscht, da dadurch der Anschein erweckt würde, dass die Schweiz den Anschluss nicht als vollzogene Tatsache anerkenne. Sollte die Schweiz auf die Dauer am Visum festhalten und dieses auf die deutschen Pässe erstrecken, so wäre auch mit der Einführung des Visums gegenüber der Schweiz zu rechnen. Der Bericht schliesst mit den folgenden Ausführungen:

«Angesichts der geschilderten Sachlage muss man sich wohl erneut die Frage vorlegen, ob nicht doch ein Weg gefunden werden kann, der unter Vermeidung des Visumszwanges ermöglicht, die Einreise von bestimmten Emigranten zu verhindern. Man könnte dabei vielleicht an eine Lösung in dem Sinn denken, dass für diejenigen deutschen Staatsangehörigen, die beabsichtigen, gänzlich in die Schweiz zu übersiedeln oder sich dort über eine bestimmte Frist hinaus ununterbrochen aufzuhalten, die Einholung einer konsularischen Genehmigung vor der Einreise vorgeschrieben wird, in Verbindung mit der Bestimmung, dass Personen, die ohne solche Genehmigung sich über eine bestimmte Frist hinaus in unserm Land aufhalten, unerbittlich nach dem Heimatstaat abgeschoben werden. Auf diese Weise wird eine Behelligung des normalen Reise- und Geschäftsverkehrs vermieden und, da die Zahl der deutschen Staatsangehörigen, die nach der Schweiz für längere Zeit übersiedeln wollen, unter den heutigen Umständen nicht allzugross sein dürfte, wird durch die erwähnten Massnahmen ausser denjenigen, auf die sie abzielen, nur ein verhältnismässig kleiner Personenkreis betroffen. Voraussetzung für die Zweckmässigkeit einer derartigen Lösung ist allerdings, dass im Inland eine genügende Kontrolle ausgeübt werden kann. Deutscherseits dürfte eine solche Lösung wohl als wesentliche Verbesserung gegenüber der allgemeinen Visumspflicht für die Bewohner Österreichs angesehen werden.

Die einfachste Lösung wäre natürlich die, dass der Visumszwang auf die nichtarischen deutschen Staatsangehörigen beschränkt würde. Sie widerstrebt allerdings unsern Grundsätzen, würde aber damit gerechtfertigt werden können, dass es auch im Interesse der schweizerischen Juden liegt, einen weitern Zustrom an ausländischen Juden abzuwehren. Da auch in andern Ländern, z.B. Ungarn und Rumänien, mehr und mehr Sondervorschriften für Juden erlassen werden,

die zu einer Erweiterung der jüdischen Wanderbewegung führen dürften, verdient eine solche Regelung vielleicht in nähere Erwägung gezogen zu werden.»

Zu der zuletzt genannten Anregung nahmen die eidgenössischen Behörden vorerst nicht Stellung. Die Frage einer besondern Kennzeichnung der für Juden ausgestellten Pässe kam anscheinend erstmals bei der Unterredung des schweizerischen Gesandten in Berlin mit dem Vertreter des deutschen Auswärtigen Amtes zur Sprache, von der im Bericht der Gesandtschaft vom 13. August 1938 die Rede ist [1]).

2. Die Berichte des schweizerischen Generalkonsulates in Wien vom Juni 1938

a. In einem ersten Bericht vom *9. Juni 1938* teilte das Generalkonsulat mit, seit Anfang April sprächen täglich 100–150 Personen vor, die Auskunft über die Bestimmungen zur Einreise in die Schweiz wünschten. Dabei handle es sich grösstenteils um Leute, die eine Möglichkeit suchten, Österreich zu verlassen, um sich ständig oder doch für längere Zeit in der Schweiz aufzuhalten. In den ersten Wochen hätten sich darunter verhältnismässig nur wenige Juden befunden, da deren Ausreise von den Behörden stark unterbunden worden sei. In den letzten drei Wochen habe sich nun aber die Situation gründlich geändert. Jetzt werde systematisch dahin gearbeitet, die Juden wegzubringen, sobald sie ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber Österreich nachgekommen seien. Da beinahe alle Länder auf den Rückreisevermerk in den österreichischen Pässen Wert legten, werde dieser eingetragen, dabei aber müsse der Passinhaber fast ausnahmslos die Erklärung abgeben, dass er von der Bewilligung, nach Deutschland zurückzukehren, keinen Gebrauch mache. Mit Rücksicht auf dieses Vorgehen habe das Generalkonsulat mit der Erteilung von Einreisevisa stark zurückgehalten. Starke Zurückhaltung in der Visumserteilung werde auch von den französischen Amtsstellen geübt, da hiefür eine vorherige Einwilligung des zuständigen französischen Ministers erforderlich sei. Eine Einreise in Italien bereite den Inhabern österreichischer Pässe ebenfalls Schwierigkeiten, obschon zwischen diesen beiden Ländern kein Visumszwang bestehe, indem es wiederholt vorgekommen sei, dass man solche Leute (wie übrigens auch Inhaber polnischer Pässe) an der italienischen Grenze zurückgewiesen habe.

b. In einem weiteren Bericht vom *25. Juni 1938* bestätigte das Generalkonsulat in Wien diese Mitteilungen.

3. Die Berichte der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom Juni 1938

a. In einem Schreiben vom *29. Juni 1938* an die eidgenössische Fremdenpolizei teilte ein der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin beigegebener Vize-Konsul mit, «dass neuerdings die deutschen Polizeibehörden die Pässe von deutschen Staatsangehörigen jüdischer Abstammung, die mehr oder weniger zur Auswanderung gezwungen werden, nicht mehr auffallend kennzeichnen, wie dies bisher

[1]) Siehe unten S. 100 f.

geschehen ist. Bei früher uns zu Gesicht gekommenen Pässen war auf der zweiten Seite, wo sonst der Vermerk steht ‚gültig für In- und Ausland' dieser gestrichen und ein Stempel eingetragen ‚nur gültig zur Ausreise'. Heute haben wir per Zufall einen solchen Pass zur Einsichtnahme erhalten, bei dem auf der zweiten Seite der Vermerk ‚gültig für das In- und Ausland' belassen war; dagegen befand sich auf der vierten Seite ein Stempel ‚Auswanderer' und ein Zusatz, dass der Betreffende nicht berechtigt sei, das Reiseabkommen in Anspruch zu nehmen. Es besteht nun durch diese wenig auffällige Kennzeichnung eines Auswanderers die Möglichkeit, dass unsere Grenzbeamten getäuscht werden und diese Personen ohne Anstände die Schweizer Grenze passieren können.»[1]) Weiter wird in diesem Schreiben ausgeführt, die Rückkehr sei solchen Emigranten untersagt, da sie sich angeblich verpflichten müssten, nicht mehr in ihr Heimatland zurückzukehren.

b. In einem an den Chef der Polizeiabteilung persönlich gerichteten Brief vom *30. Juni 1938* teilte der an der Gesandtschaft in Berlin als erster Mitarbeiter des Gesandten tätige Legationsrat Dr. Kappeler mit, seit dem 16. Mai habe er von der Sache nichts mehr gehört, ausser dass die englische Regierung auf den 21. Mai das deutsch-englische Abkommen über die Befreiung vom Sichtvermerkzwang gekündigt habe und demgemäss seither zwischen den beiden Ländern erneut der Visumszwang bestehe, ferner dass Südafrika den Visumszwang für Deutschland auf den 1. Juli wieder eingeführt habe und dass laut Zeitungsmeldungen von der holländischen Regierung neue Massnahmen ergriffen worden seien, wonach Juden aus Deutschland zu Besuchszwecken nur noch auf Grund eines von der holländischen Polizei visierten Einladungsschreibens des Gastgebers nach Holland kommen dürften.

4. Die Verhandlungen mit deutschen Amtsstellen im August 1938

a. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 13. August 1938

Am 12. August 1938 ersuchte die Abteilung für Auswärtiges des Eidgenössischen Politischen Departementes die schweizerische Gesandtschaft in Berlin telegraphisch, wegen zahlreicher weiterer illegaler Überstellungen von Emigranten durch deutsche Grenzbehörden nach der Schweiz beim Auswärtigen Amt vorstellig zu werden. Mit Schreiben vom 13. August berichtete der schweizerische Gesandte, Dr. Frölicher [2]), er habe den Auftrag in einer Unterredung mit dem zuständigen Referenten, Geheimrat Roediger, ausgeführt. Dieser Mitteilung fügte Minister Dr. Frölicher Folgendes bei:

---

[1]) Andere Aktenstücke, die diese besondere Kennzeichnung der Pässe deutscher Staatsangehöriger jüdischer Abstammung erwähnen, sind dem Verfasser nicht bekannt.

[2]) Minister Dr. Frölicher hatte im Mai 1938 anstelle von Minister Dinichert den Posten des schweizerischen Gesandten in Berlin übernommen. Er verblieb dort bis zum Zusammenbruch Deutschlands im Jahre 1945.

«Bei meiner Vorsprache hob ich überdies hervor, dass unbedingt eine Regelung getroffen werden müsse, die es der Schweiz ermögliche, einreisende Emigranten zu kontrollieren und zu sieben. Selbst eine ausdrückliche Zusicherung deutscher Stellen, dass die Betroffenen jederzeit wieder vom Reich aufgenommen würden, könne nicht als genügend angesehen werden. Dies erwähnte ich, weil Geheimrat Roediger eine solche Lösung antönte. Eine besondere Bezeichnung der Pässe von nichtarischen deutschen Staatsangehörigen scheint man hier nicht durchführen zu wollen, da damit den Staaten, die deren Einreise erschweren wollen, ein Mittel in die Hand gegeben würde. Herr Dr. Kappeler wird Gelegenheit haben, im Laufe der nächsten Woche, diesen Punkt noch des Näheren mit den Vertretern des Auswärtigen Amtes zu besprechen.»

Einen Durchschlag dieses Schreibens erhielt die Polizeiabteilung.

b. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 15. August 1938

In den bisherigen Verhandlungen mit dem deutschen Auswärtigen Amt war lediglich von der Einführung der Visumspflicht für die Inhaber deutscher Pässe *mit Wohnsitz in Österreich* die Rede gewesen. Nun hatte aber die Polizeiabteilung in ihrem Bericht vom 10. August 1938 darauf hingewiesen, dass dann, wenn die deutsche Regierung den illegalen Einreisen kein Ende bereite, als Gegenmassnahme die *generelle* Einführung des Visumszwanges für alle deutschen Pässe in Erwägung zu ziehen sei.

Dies wurde durch die schweizerische Gesandtschaft in Berlin dem deutschen Auswärtigen Amt zur Kenntnis gebracht. Legationsrat Dr. Kappeler [1]) berichtete hierüber der Abteilung für Auswärtiges am 15. August 1938, er sei wegen der neuerdings festgestellten Überstellung deutscher Juden nach der Schweiz durch deutsche Amtsstellen weisungsgemäss erneut beim Auswärtigen Amt (Geheimrat Roediger) vorstellig geworden und habe dann anschliessend die Folgen zur Sprache gebracht, die sich aus der Einführung des deutschen Passformulars in Österreich ergäben. Dabei habe er dargelegt, dass es für die Schweiz eine unabwendbare technische Notwendigkeit würde, den Visumszwang für die deutschen Pässe wieder aufzunehmen, wenn sich nicht in kürzester Frist eine Lösung finden lasse, durch welche die schweizerischen Behörden die Möglichkeit erhielten, österreichische Emigranten nur auf Grund einer Prüfung des Einzelfalles zuzulassen. «Ein solcher Ausweg würde darin bestehen, dass an Emigranten deutsche Pässe für das Ausland nur dann ausgehändigt würden, wenn ihnen von einem ausländischen Staat die Bewilligung zur Einreise zugesichert sei.» Roediger habe diese Anregung günstig aufgenommen; im wesentlichen bestehe ein solcher Zustand bereits für das Altreich, und es würde sich deshalb nur darum handeln, ihn auch auf Österreich auszudehnen. Ob dies möglich sei, werde sich durch eine nähere Prüfung bald feststellen lassen.

---

[1]) Der schweizerische Gesandte in Berlin, Minister Dr. Frölicher, befand sich zu dieser Zeit im Urlaub. Das erste wieder vom Gesandten selbst unterzeichnete Schreiben in der Passangelegenheit trägt das Datum vom 17. September 1938 (s. unten S. 121 f.).

Bei der Diskussion habe sich immerhin ergeben, dass hinsichtlich der praktischen Durchführung noch verschiedene einzelne Fragen auftauchen könnten, z. B. wie der Nachweis der Einreisebewilligung zu erbringen sei, wenn der Einreisestaat das Visum nicht eingeführt habe usw. Abschliessend bat Dr. Kappeler im Hinblick auf eine nähere Erörterung des dargelegten Planes um Mitteilung weiterer Einzelheiten.

Ein Doppel dieses Berichtes wurde wiederum der Polizeiabteilung zugestellt.

c. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 20. August 1938

Das nächste Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin, das sich mit der Frage der österreichischen Emigranten befasste, war ein als vertraulich bezeichneter Brief des Geschäftsträgers an die Abteilung für Auswärtiges vom 20. August 1938, von dem eine Kopie an den Chef der Polizeiabteilung ging. Dr. Kappeler teilte darin mit, das Auswärtige Amt sei dauernd und offensichtlich bemüht, der Schweiz in dieser Sache entgegenzukommen. So seien heute auf Grund seines Begehrens die Paßstellen in Wien, Köln, Aachen, Trier und das deutsche Konsulat in Rom, das nach Angaben von Dr. Rothmund bereits deutsche Pässe an Juden ausgestellt hatte, telegraphisch angewiesen worden, bis auf weiteres deutsche Reisepässe mit Geltung für das Ausland an Juden in den Fällen nicht abzugeben, in denen nicht einwandfrei feststehe, dass der Pass nicht zur Reise nach der Schweiz benutzt werde. Ausserdem hätten die deutschen Behörden nach Prüfung der Geheimrat Roediger unterbreiteten Anregungen sich bereit erklärt, sämtlichen Passbehörden die Weisung zu erteilen, jüdischen Passbewerbern, bei denen nach der Lage des Falles Grund zur Annahme bestehe, dass sie sich nach der Schweiz begeben wollten, den Pass erst auszustellen, wenn sie nachwiesen, dass sie in der Schweiz genehm seien. Da Dr. Rothmund eine solche Lösung auf den ersten Blick als ungenügend zu halten scheine, habe er, Dr. Kappeler, damit auf die Einführung des Visumszwangs verzichtet werden könne, bereits angeregt, zu prüfen, ob nicht verlangt werden könnte, dass von einem gewissen Datum an deutsche Pässe den ausdrücklichen Vermerk haben müssten, dass sie auch für die Schweiz Gültigkeit hätten und dass bei Juden dieser Vermerk nur angebracht werde, wenn sie nachwiesen, dass sie in der Schweiz zugelassen seien.

Im Anschluss an diese Mitteilung bat Dr. Kappeler dringend, kein Mittel unversucht zu lassen, um die Einführung des Visums im Verkehr mit Deutschland zu vermeiden. Holland habe nach einer Auskunft des holländischen Geschäftsträgers in Berlin ebenfalls die Einführung des Visums erwogen; die Behörden seien aber entschieden dagegen, und man versuche vorerst, der Schwierigkeit durch eine äusserst strenge Kontrolle an der Grenze, wo unerwünschte Elemente rücksichtslos zurückgewiesen würden, Herr zu werden [1]).

---

[1]) Diese ablehnende Haltung der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin gegenüber der Wiedereinführung des allgemeinen Visumszwangs für deutsche Pässe, ver-

d. Der Vorschlag des Chefs der Polizeiabteilung vom 22. August 1938

Am 22. August 1938 unterbreitete Dr. Rothmund, wie sich aus einer bei den Akten der Polizeiabteilung liegenden handschriftlichen Notiz ergibt, Legationsrat Dr. Kappeler telephonisch den folgenden Vorschlag:[1])

«*Vereinbarung durch Notenwechsel*

Um zu vermeiden, dass die Schweiz zur für sie unbedingt notwendigen lückenlosen Kontrolle der Einreise deutscher Emigranten den Sichtvermerk auf dem Reisepass ganz allgemein einführen muss, wurde folgendes vereinbart:

An arische Personen, denen die Rückkehr nach Deutschland untersagt ist, sowie an alle Nichtarier wird der deutsche Reisepass nur ausgehändigt, nachdem von den zuständigen deutschen Passbehörden auf der 1. Seite des Passes folgender Vermerk eingetragen ist

‚Zum Grenzübertritt nach der Schweiz
Sichtvermerk eines schweizerischen Konsulates notwendig'.

Auf bereits ausgestellten Pässen wird der Vermerk eingetragen, sobald sie der Passbehörde aus irgendeinem Grund vorgewiesen werden.»

5. Die vorsorgliche Kündigung des Abkommens mit Deutschland vom 9. Januar 1926 betreffend Aufhebung des Sichtvermerkszwangs

a. Der Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 25. August 1938 an den Bundesrat

In dem bereits erwähnten [2]) Bericht vom 25. August 1938 an den Bundesrat stellte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Antrag, es seien

---

bunden mit dem Versuch, eine Ersatzlösung zu finden, die den Forderungen der Polizeiabteilung nach einer lückenlosen Kontrolle vor dem Eintreffen der Zureisenden an der Grenze entsprach, war offensichtlich durch das Bestreben bestimmt, in einer Zeit drohender Kriegsgefahr eine weitere Verschlechterung der Beziehungen der Schweiz zu Deutschland nach Möglichkeit zu vermeiden. Diese Beziehungen waren ohnehin schon recht gespannt, insbesondere seit der Ermordung des Leiters der Landesgruppe Schweiz der NSDAP, Wilhelm Gustloff in Davos, durch den jugoslawischen Staatsangehörigen David Frankfurter (4. Februar 1936) und dem kurz darauf (18. Februar 1936) erfolgten Beschluss des Bundesrates, eine Landesleitung und Kreisleitung der NSDAP in der Schweiz nicht mehr zuzulassen. Dazu kam, dass die oft sehr scharfe Kritik der schweizerischen Presse am nationalsozialistischen Regime einerseits und Belästigungen, welche Schweizer in Deutschland über sich ergehen lassen mussten, sowie die Förderung illegaler Grenzübertritte durch deutsche Amtsstellen andererseits stets wieder zu gegenseitigen Beschwerden Anlass gaben. Vgl. dazu Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 bis 1945 (vom 27. Dezember 1946).

[1]) Vgl. dazu das Schreiben von Minister Dinichert vom 16. Mai 1938, oben S. 97ff.

[2]) S. 91 oben.

die erforderlichen Vorkehrungen zur Wiedereinführung des Visums für die Inhaber deutscher Reisepässe zu beschliessen. Zur Begründung dieses Antrages wurde in sehr eingehend gehaltenen Ausführungen Folgendes dargelegt:

In der Voraussicht, dass die deutsche Regierung in absehbarer Zeit beschliessen werde, keine neuen österreichischen Passformulare auszugeben und die bereits ausgegebenen von einem bestimmten Zeitpunkt an als ungültig zu erklären, habe die schweizerische Gesandtschaft in Berlin bereits im April mit dem deutschen Auswärtigen Amt Fühlung genommen, um einen Weg zu finden, der uns die Kontrolle der Einreise von Emigranten ohne Einführung des Visums für alle Inhaber deutscher Pässe erlauben würde. Von der Annahme ausgehend, der deutsche Pass werde den Emigranten für kürzere Frist ausgestellt als den andern Deutschen, sei zunächst angeregt worden, das Visum nur für Pässe einzuführen, deren Gültigkeitsdauer eine bestimmte Frist nicht überschreite. Diese Lösung habe sich dann aber als undurchführbar erwiesen, da Deutschland kurzfristige Pässe in grosser Zahl, zum Beispiel für alle Wehr- und Arbeitsdienstpflichtigen, ausstelle. Nach dem Beschluss der deutschen Regierung, auch für ehemalige österreichische Staatsangehörige deutsche Pässe abzugeben und die bereits ausgestellten österreichischen Pässe ab 1. Januar 1939 als ungültig zu erklären, habe sich das Departement beim Generalkonsulat in Wien erkundigt, ob vom 16. August 1938 an auch dort nur noch deutsche Pässe ausgestellt würden. Diese Erkundigungen hätten ergeben, dass dies, soweit arische Personen in Betracht fallen, in der Tat der Fall sei; über die Frage, ob deutsche Pässe auch an Juden auszugeben seien, sei dagegen zunächst heftig diskutiert worden, bis man sich schliesslich auch hiezu entschlossen habe. Dieser Beschluss sei auf die Tage gefallen, in denen wegen des Verhaltens deutscher Grenzorgane die schärfsten Proteste bei der deutschen Gesandtschaft in Bern und beim deutschen Auswärtigen Amt in Berlin hätten angebracht werden müssen. Die schweizerische Gesandtschaft in Berlin sei beauftragt worden, die Frage nach einem Weg zur Einreisekontrolle für Emigranten auf allen deutschen Pässen erneut aufzugreifen. Die erste Anregung der Schweiz habe dabei darin bestanden, dass der deutschen Regierung nahegelegt wurde, einen strikten Befehl zu erlassen, wonach allen Juden der Pass zu verweigern sei, solange sie sich nicht im Besitz einer schweizerischen Einreisebewilligung befänden. Die Verwirklichung dieses Vorschlages, der günstig aufgenommen worden sei, hätte zur Folge gehabt, dass Deutsch-Österreich zur gleichen Regelung gekommen wäre, wie sie heute anscheinend im Altreich bestehe, wo man den Juden die Pässe abnehme und nur wieder aushändige, wenn sie die Bewilligung zur Übersiedelung in ein anderes Land vorweisen können. Gleichzeitig würde die bisher in Österreich angewandte Praxis, die Juden zu möglichst rascher Ausreise zu bringen, aufgegeben und durch eine geregelte Auswanderung ersetzt werden.

Zur gleichen Zeit habe die schweizerische Gesandtschaft in Berlin den Auftrag erhalten, dem Auswärtigen Amt unter Hinweis auf die verfügte Grenzsperre und die an unsern Grenzen zu deren Durchführung getroffenen Massnahmen zu eröffnen, dass wir unbedingt auf einer lückenlosen Kontrolle der Ein-

reise von Emigranten bestehen müssten. Im Zusammenhang damit sei das Auswärtige Amt ersucht worden, Weisung zu erteilen, vorläufig keine deutschen Pässe an Juden zu verabfolgen. Wie die Gesandtschaft am 20. August berichtet habe, sei die Verfügung ergangen, «dass bis auf weiteres deutsche Reisepässe mit Geltung für das Ausland an Juden in den Fällen nicht ausgestellt werden, in denen nicht einwandfrei feststehe, dass der Pass nicht zur Reise nach der Schweiz benützt werde.»

Weiterhin sei deutscherseits, um die Einführung des Visums zu vermeiden, folgende – als vertraulich bezeichnete – Weisung in Aussicht genommen worden:

«Jüdischen Passbewerbern, bei denen nach der Lage des Falles Grund zur Annahme besteht, dass sie sich nach der Schweiz begeben wollen, darf der Pass erst ausgestellt werden, wenn sie nachweisen, dass sie in der Schweiz genehm sind.»

Eine solche Regelung wäre nun aber nach den gemachten Erfahrungen nicht geeignet, uns die notwendige Kontrolle zu schaffen, ja sie wäre eine direkte Zumutung an die deutschen Passbehörden. «Diese hätten das Passgesuch schon 6 bis 8 Wochen in Prüfung gehabt und müssten dann, wenn sie glaubten, jetzt hätten sie wieder einen Juden los, da er nach den deutschen Vorschriften ausreisefähig war, ihn zuerst noch auf Herz und Nieren prüfen, ob er nicht etwa die Absicht habe, nach der Schweiz zu fahren. Selbst wenn eine andere Einstellung gegenüber der Schweiz vorhanden wäre bei den deutschen Behörden, als wir sie leider feststellen müssen, wäre das eine Unmöglichkeit.» – Deshalb habe das Departement durch die Gesandtschaft in Berlin am 22. August einen formulierten Vorschlag gemacht, der durch einen Notenwechsel zu einer vertraglichen Verpflichtung ausgebaut werden sollte. (Es folgt hierauf der Wortlaut des auf S. 103 hiervor wiedergegebenen Vorschlages.)

Auch dieser Vorschlag habe – fährt der Bericht weiter – nicht ohne Bedenken gemacht werden können. Man hätte zwar dadurch, dass es sich um eine vertragliche Abmachung mit der deutschen Regierung handeln würde, mehr Garantien für seine Durchführung, als dies der Fall sei bei rein internen Weisungen, wie sie die deutschen Stellen an die Grenzkontrollorgane gerichtet und uns mitgeteilt haben. Bekanntlich hielten sich diese ja auch heute nicht strikte daran. «Wenn wir aber in Betracht ziehen, dass Deutschland die österreichischen Juden um jeden Preis los haben will, selbst um den Preis der Missachtung durch die Grosszahl der andern Länder und Völker, nicht zu reden von den schweizerischen Nachbarn, und wenn man daran denkt, dass Reichsminister Göring kurz nach dem Anschluss in einer öffentlichen Rede erklärt hat, Wien werde in fünf Jahren eine deutsche Stadt sein, also keine Juden mehr beherbergen, so bestehen sehr grosse Zweifel daran, ob auch eine vertragliche Abmachung durchgeführt werde. Wenn Deutschland darauf eingehen würde, sollten wir immerhin den Versuch wagen.»

Es sei jedoch zu erwarten, dass der Vorschlag abgelehnt werde. Sicher sei, dass die deutsche Regierung keinen besseren machen könne. Demgemäss werde

voraussichtlich nichts anderes übrigbleiben, als das Visum für alle Inhaber deutscher Pässe wieder einzuführen, denn eine Kontrolle an der Grenze mit der Aufgabe, beim Grenzübertritt Emigranten von Nichtemigranten, das heisst heute Juden von Nichtjuden, zu unterscheiden, wäre mit den allerschwersten Nachteilen verbunden und könnte dazu nicht einmal zum gewünschten Ziel führen. Es bestehe kein Zweifel darüber, dass Deutschland seinerseits auch das Visum auf dem Schweizerpass einführen würde. So unangenehm eine solche Massnahme für uns auch sei, so sei doch kein anderer Ausweg aus der Lage zu sehen, in die wir aus alleinigem Verschulden Deutschlands gekommen seien.

Im Anschluss an diese Ausführungen erwähnte der Bericht, dass im Interesse einer baldigen Beseitigung der gegenwärtigen Mißstände angestrebt werden sollte, Deutschland zum Verzicht auf die Innehaltung der Kündigungsfrist von einem Monat zu bewegen, wie sie durch Notenaustausch vom 9. Januar 1926 anlässlich der Aufhebung des Visums vereinbart worden war. Ebenso sollte der Versuch unternommen werden, Deutschland doch noch zur Annahme unseres letzten Vorschlages zu veranlassen. Vielleicht sei das möglich, wenn unsere Gesandtschaft der deutschen Regierung mitteilen könnte, der Bundesrat habe grundsätzlich die Wiedereinführung des Visums beschlossen und sie beauftragt, das Abkommen vorsorglich zu künden für den Fall, dass eine andere Lösung nicht gefunden werden könne. Dies müsse aber wiederum mit dem ausdrücklichen Hinweis darauf geschehen, dass wir fest entschlossen seien, um jeden Preis eine lückenlose Kontrolle der deutschen Emigranten vor der Einreise durchzuführen.

Der Antrag, den das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat unterbreitete, ging in seinen wesentlichen Punkten dahin, es möge beschlossen werden:

1. Das Abkommen mit Deutschland vom 9. Januar 1926 über die Aufhebung des Visums wird vorsorglich gekündigt.
2. Für den Fall, dass es den Bemühungen unserer Gesandtschaft in Berlin gelingen sollte, mit der deutschen Regierung eine andere Lösung vorzubereiten, die eine lückenlose Kontrolle der Einreise von deutschen Emigranten nach der Schweiz ermöglicht, wird diese Kündigung zurückgezogen.
3. Wenn Ziffer 2 nicht durchführbar ist, wird die Gesandtschaft beauftragt, die deutsche Regierung zu bewegen, auf die Einhaltung der Kündigungsfrist zu verzichten.

In den folgenden Ziffern ist dann noch von den Vorbereitungen die Rede, die vorsorglich für den Fall der Wiedereinführung des Visums durchzuführen seien, und von den Massnahmen, die zu treffen wären, sofern Deutschland auf der Einhaltung der Kündigungsfrist bestehen sollte.

b. Das Schreiben des Eidgenössischen Politischen Departementes vom 25. August 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin

Mit Schreiben vom 25. August brachte das Eidgenössische Politische Departement der Gesandtschaft in Berlin den vom Eidgenössischen Justiz- und

Polizeidepartement gestellten Antrag zur Kenntnis mit dem Beifügen, sobald der Bundesrat den Antrag zum Beschluss erhoben habe, werde der Gesandtschaft hievon telegraphisch Kenntnis gegeben werden, damit sie die deutsche Regierung sofort über den Hauptinhalt des Beschlusses orientieren und die Vereinbarung vom 9. Januar 1926 vorsorglich kündigen könne. Sollten die Verhandlungen über einen andern Weg zur Erreichung einer lückenlosen Kontrolle über die Einreise von Emigranten scheitern, so seien unverzüglich Schritte zu unternehmen, um das Auswärtige Amt zu veranlassen, durch gegenseitige Vereinbarung auf die Kündigungsfrist zu verzichten.

c. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 27. August 1938 an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes

Der Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes vom 25. August konnte in der Sitzung des Bundesrates vom folgenden Tage nicht behandelt werden, da nur vier Bundesräte anwesend waren und gegen die Wiedereinführung des Visumszwangs Bedenken wegen der daraus zu befürchtenden unerwünschten Folgen für den Fremdenverkehr geäussert wurden. In einem Bericht vom 27. August an den Departementsvorsteher verwies der Chef der Polizeiabteilung erneut auf die Notwendigkeit einer lückenlosen Kontrolle der Emigranten, indem er darlegte, dass die neuen scharfen Massnahmen gegen die Juden (Ausschaltung von mehreren tausend jüdischen Ärzten, obligatorische Bezeichnung aller jüdischen Geschäfte, Diskriminierung der Personen, die dort einkaufen, besondere Nummern für die in jüdischem Besitz sich befindlichen Autos, Zwang zu jüdischen Vornamen) auch eine neue Emigrationswelle aus dem Altreich erwarten liessen, und indem er überdies die geltend gemachten fremdenverkehrspolitischen Bedenken zu zerstreuen suchte.

Weiterhin äusserte Dr. Rothmund sein Bedauern darüber, dass der Bundesrat nicht schon am Vortage habe Beschluss fassen können, und sprach die Hoffnung aus, die Angelegenheit werde in der nächsten Sitzung erledigt werden. «Dieser Beschluss ist ja auch nur ein bedingter. Wenn Deutschland auf den Vorschlag, den wir ihm zur Vermeidung der Wiedereinführung des Visums gemacht haben, trotzdem noch eingehen würde oder uns – was ich allerdings für ausgeschlossen halte – einen andern gleichwertigen machen könnte, so wären wir ja auch froh, um die Wiedereinführung des Visums herumzukommen.»

d. Der Beschluss des Bundesrates vom 30. August 1938

In seiner Sitzung vom 30. August 1938 erhob der Bundesrat den ihm vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 25. August unterbreiteten Antrag zum Beschluss. Dieser Beschluss wurde der Öffentlichkeit nicht bekanntgegeben, dagegen das Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement die Presse zu orientieren, falls der Bundesrat die Wiedereinführung des Visums auf dem deutschen Pass anordnen müsse.

Dem deutschen Auswärtigen Amt wurde die vorsorgliche Kündigung des Abkommens vom 9. Januar 1926 durch die schweizerische Gesandtschaft am 31. August zur Kenntnis gebracht.

6. Die deutsche Note vom 29. August 1938

a. Der Inhalt der Note

Schon am 30. August war dem schweizerischen Geschäftsträger in Berlin eine Note des deutschen Auswärtigen Amtes, datiert vom 29. August, überreicht worden. In dieser Note wurde erwähnt, es sei der schweizerischen Regierung bereits von den Anordnungen Kenntnis gegeben worden, die von deutscher Seite getroffen worden seien, um, soweit es an ihr liege, den nicht ordnungsmässigen Übertritt österreichischer Juden über die schweizerische Grenze zu verhindern. Dabei sei zum Ausdruck gebracht worden, dass deutscherseits die Abwanderung österreichischer Juden in die Schweiz nicht gewünscht werde und demgemäss die Förderung des Zustromes solcher Juden in die Schweiz durch die deutschen Organe nicht in Frage komme. Auf Wunsch der schweizerischen Regierung habe die deutsche Regierung sodann einer Anzahl schweizerischerseits bezeichneter Paßstellen, insbesondere der Paßstelle in Wien, die Weisung erteilt, bis auf weiteres deutsche Reisepässe mit Geltung für das Ausland an Juden in den Fällen nicht auszustellen, in denen nicht einwandfrei feststehe, dass der Pass nicht zur Reise nach der Schweiz benützt werde. Schliesslich habe die deutsche Regierung, wie dem schweizerischen Geschäftsträger mündlich mitgeteilt worden sei, seiner Anregung entsprechend in Aussicht gestellt, alle deutschen Passstellen vertraulich anzuweisen, Juden, von denen bekannt oder zu vermuten sei, dass sie ihre Pässe zur Reise in die Schweiz benützen wollten, einen Pass nur auszustellen, wenn der Antragsteller nachweise, dass seine Anwesenheit in der Schweiz genehm sei. Zum Erlass einer solchen Anordnung sei die deutsche Regierung nach wie vor bereit. Sie setze dabei voraus, dass diese Zusage auch auf schweizerischer Seite vertraulich behandelt werde. Die deutsche Regierung sei um so mehr überzeugt, dass mit einer solchen Regelung der von der schweizerischen Regierung erstrebte Zweck erreicht werde, als, wie hier wiederholt werden möge, deutscherseits eine Ausreise österreichischer Emigranten nach der Schweiz überhaupt nicht gewünscht werde, ihre Verhinderung demgemäss in gleicher Weise den schweizerischen wie den deutschen Absichten entspreche. Auf der andern Seite glaube die deutsche Regierung, mit diesem Zugeständnis die Grenzen dessen erreicht zu haben, was von ihr in dieser Frage geschehen könne. Insbesondere sehe sie sich sowohl aus grundsätzlichen Erwägungen wie aus technischen Gründen nicht in der Lage, einer Vereinbarung des von der schweizerischen Regierung nunmehr vorgeschlagenen Inhaltes zuzustimmen.

Das Auswärtige Amt dürfe unter diesen Umständen die Vermittlung der schweizerischen Gesandtschaft in Anspruch nehmen, damit von der schweizerischen Regierung nochmals geprüft werde, ob nicht durch die von deutscher Seite in Aussicht genommene Weisung an die deutschen Paßstellen in Verbin-

dung mit den sonstigen in dieser Frage getroffenen Massnahmen den beiderseitigen Interessen besser gedient werde als etwa durch eine Kündigung des deutsch-schweizerischen Sichtvermerkabkommens, die eine erhebliche Erschwerung des gesamten deutsch-schweizerischen Reiseverkehrs zur Folge haben würde.

b. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 30. August 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

Nachdem Dr. Kappeler den Wortlaut der deutschen Note telephonisch dem Chef der Polizeiabteilung übermittelt hatte, stellte er einen Durchschlag mit Schreiben vom 30. August der Abteilung für Auswärtiges zu. Dabei bat er, den ganzen Fragenkomplex im Licht der deutschen Note, insbesondere ihrer letzten Absätze, nochmals einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen und ihm dann nähere Weisungen über die dem Auswärtigen Amt zu erteilende Antwort zukommen zu lassen. Im Anschluss an diese Bemerkung führte Dr. Kappeler weiterhin aus, beim Verzicht auf das Visum dürfte die Kontrolle an der Grenze keine allzugrossen Schwierigkeiten und Nachteile bereiten, weil die verschärfte Kontrolle ja nur in Bezug auf die Inhaber von Pässen ausgeübt werden müsse, die seit August dieses Jahres ausgestellt worden seien; dazu komme, dass mit Wirkung vom 1. Januar 1939 die Pässe der deutschen Juden durch den Zwang jüdischer Vornamen gekennzeichnet seien [1]). Um ganz sicher zu gehen, könnte wohl von der deutschen Regierung noch eine Zusicherung beansprucht und erlangt werden, dass die jüdischen Vornamen auch wirklich in die Pässe eingetragen würden. Unter diesen Umständen könne man sich füglich fragen, ob es sich rechtfertige, während der Übergangszeit eine so weitgehende Massnahme wie die Einführung des allgemeinen Sichtvermerkes zu treffen [2]).

c. Der Bericht der Polizeiabteilung vom 31. August 1938 zur deutschen Note

In einem Bericht vom 31. August 1938 an das Justiz- und Polizeidepartement zur deutschen Note hielt der Chef der Polizeiabteilung an seiner Auffassung fest, dass das einzig wirksame Mittel zur Behebung der bestehenden Unzuträglichkeit in der Wiedereinführung des Visumszwangs bestehe. Er ersuchte deshalb den Departementsvorsteher «mit aller Dringlichkeit», den Bundesrat dazu zu bewegen, dieser Massnahme zuzustimmen. Zur Begründung hiefür verwies

---

[1]) Datum des Inkrafttretens der Durchführungsverordnung vom 17. August 1938 zum Gesetz vom 5. Januar 1938 über die Änderung von Familien- und Vornamen.

[2]) In einem Schreiben vom 31. August teilte Dr. Kappeler der Abteilung für Auswärtiges mit, wie eine nochmalige Durchsicht der einschlägigen Vorschriften ergeben habe, fänden die Bestimmungen über die jüdischen Vornamen anscheinend einstweilen auf die österreichischen Juden noch keine Anwendung. Bis zur Einführung der Vorschriften auch im Lande Österreich müssten daher alle Inhaber von Pässen, die seit August ausgestellt wurden, an der Grenze einer verschärften Kontrolle unterworfen werden.

Dr. Rothmund zunächst erneut auf die Schwierigkeit und die Unzuverlässigkeit einer Kontrolle an der Grenze. Der deutsche Vorschlag vermöge die vorhandenen Unzukömmlichkeiten ebenfalls nicht zu beseitigen, da jeder Emigrationslustige einen Pass erhalten könne, wenn er als Reiseziel ein anderes Land als die Schweiz angebe. Fahre er nicht direkt nach der Schweiz, so werde er eben über ein anderes Land in Transit zu uns kommen. Die Zustimmung zum deutschen Vorschlag hätte die Ausstellung von Tausenden deutscher Pässe zur Folge, voraussichtlich auch an Emigranten, die sich bereits in andern Ländern, z. B. Italien, aufhielten. «Wenn noch hätten Zweifel bestehen können, dass Deutschland die ungeregelte Ausreise der Juden aus Österreich und, nach den neuesten im Altreich gegen sie ergriffenen Massnahmen, sicherlich aus dem gesamten Deutschland abbremsen und in eine geregelte verwandeln würde, ohne Rücksicht auf die Aufnahmefähigkeit der Zureiseländer, so sind diese durch das Resultat unserer Verhandlungen vollständig behoben. Um die Juden möglichst unbemerkt nach andern Ländern abschieben zu können, will man ihnen einen Ausweis geben, der sich in nichts unterscheidet von den an Nichtjuden verabfolgten. Die auch in der Note vom 29. August enthaltene Betonung, deutscherseits werde die Abwanderung österreichischer Juden in die Schweiz nicht gewünscht, es komme demgemäss die Förderung des Zustromes solcher Juden in die Schweiz durch die deutschen Organe nicht in Frage, ist eine reine Phrase. Wenn Deutschland das ernstlich gewollt hätte, wäre es in der Lage gewesen, es durch Annahme unseres letzten Vorschlages zu tun. Deutschland beharrt aber auf einer rücksichtslosen Abschiebungspolitik.»

7. Die schweizerische Antwort vom 31. August 1938 auf die deutsche Note

Die Beantwortung der deutschen Note vom 29. August erfolgte durch eine schweizerische Note vom 31. August. In dieser Antwort wurde ausgeführt, die schweizerische Gesandtschaft habe mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass deutscherseits eine Abwanderung österreichischer Juden in die Schweiz nicht gewünscht werde und dass demgemäss die Förderung des Zustromes solcher Juden in die Schweiz durch deutsche Organe nicht in Frage komme. Sie sei auch dankbar für die Anweisungen, die die deutsche Regierung getroffen habe, um tunlichst zu verhüten, dass bis zur endgültigen Vereinbarung über die schweizerische Einreisekontrolle solche Emigranten mit deutschen Pässen in die Schweiz einreisten. Dann aber wurde ausgeführt, an der Wirksamkeit der von der deutschen Regierung vorgeschlagenen Regelung hätten schweizerischerseits von Anfang an grosse Zweifel bestanden, weil es naturgemäss für die deutschen Passstellen sehr schwer wäre, die wirklichen Absichten der Passbewerber zu erkennen, abgesehen davon, dass diese über andere Länder nach der Schweiz reisen könnten. Die Gesandtschaft habe daher den Auftrag erhalten, dem Auswärtigen Amt einen andern Weg vorzuschlagen; dieser Weg werde jedoch in der Note leider als ungangbar bezeichnet. Um dem Auswärtigen Amt gefällig zu sein, habe die Gesandtschaft die erhaltene Note trotzdem der schweizerischen Regierung mit der Empfehlung übermittelt, noch einmal prüfen zu wollen, ob man

sich schweizerischerseits nicht doch mit dem deutschen Vorschlag begnügen könne. Schon vor Eingang der Note sei nun aber von der schweizerischen Regierung beschlossen worden, das schweizerisch-deutsche Sichtvermerkabkommen vorsorglich zu künden. Obschon dieser Beschluss nur ungern gefasst worden sei, habe er leider nicht mehr vermieden werden können. Die Gesandtschaft bitte deshalb das Auswärtige Amt, von der Kündigung des Abkommens von 1926 Vormerk zu nehmen. Sie gebe immerhin der Hoffnung Ausdruck, dass vor Ablauf der Kündigungsfrist noch eine Lösung gefunden werde, die gestatte, die Wiedereinführung des Sichtvermerkes zu vermeiden. Aus diesem Grund werde schweizerischerseits von einer Veröffentlichung der Kündigung vorerst abgesehen.

8. Das Schreiben des Chefs der Polizeiabteilung vom 1. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

In einem Schreiben vom 1. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges wies Dr. Rothmund darauf hin, dass die Einführung des Visums auf den deutschen Pässen für die schweizerischen Konsulate in Deutschland und die schweizerische Gesandtschaft in Berlin eine wesentliche Mehrarbeit zur Folge haben werde, und dass es sich deshalb empfehle, die Frage der Personalvermehrung schon jetzt zu prüfen. «Wir müssen auch deshalb vorbereitet sein, weil wir ja beabsichtigen, für die Visumserteilung an Nichtemigranten die gleichen Instruktionen zu erteilen wie für den österreichischen Pass, das heisst, dass diese Personen, die ja das Hauptkontingent ausmachen werden, das Visum ohne Verzug erhalten können. Ich denke mir, dass wir von ihnen den Ariernachweis verlangen müssen. Das kann natürlich zu ziemlich häufigen Korrespondenzen führen.»

9. Die weiteren Verhandlungen mit den deutschen Behörden

a. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 1. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

Mit Bericht vom 1. September 1938 teilte Dr. Kappeler der Abteilung für Auswärtiges mit, dem Vertreter des Auswärtigen Amtes, Geheimrat Roediger, dem er die schweizerische Note übergeben habe, sei es begreiflicherweise nicht möglich gewesen, sich zu deren Inhalt bereits näher zu äussern. Der Wunsch, doch noch eine Lösung ohne allgemeinen Visumszwang herbeizuführen, bleibe auch beim Auswärtigen Amt aufrecht, obschon zunächst nicht abzusehen sei, welche neuen Vorschläge allenfalls gemacht werden könnten. Hiezu habe Geheimrat Roediger zum Ausdruck gebracht, es werde schwer halten, die andern Stellen zu weitern Konzessionen zu bewegen. Bei dem Wunsch, die Juden aus Deutschland abwandern zu sehen, bedeute jede Massnahme, die diese Abwanderung hemme, einen schweren Entschluss. Das Auswärtige Amt habe freilich volles Verständnis für unsere Lage und sei deshalb gerne bereit, weiter nach Mitteln und Wegen zu suchen, um den schweizerischen Bedürfnissen entgegenzukommen. Vertraulich sei bei dieser Unterredung erwähnt worden, dass auch die

Engländer nach Kündigung des Abkommens mit Deutschland weiter verhandelt und erst im letzten Moment, für die deutsche Regierung völlig unerwartet, erklärt hätten, dass es bei der Wiedereinführung des Sichtvermerkes bleibe.

Der Bericht schliesst mit der Bemerkung, der Geschäftsträger habe Gelegenheit gehabt, auch Staatssekretär von Weizsäcker über den Stand der Dinge zu unterrichten. Dieser teile selbstverständlich den Wunsch, wenn möglich die Einführung des allgemeinen Sichtvermerkes vermieden zu sehen.

b. Die Besprechung des Chefs der Polizeiabteilung vom 2. September 1938 mit dem deutschen Gesandten in Bern

Über das Ergebnis einer Besprechung, die am 2. September 1938 zwischen Dr. Rothmund und dem deutschen Gesandten in Bern, Minister Koecher, stattfand, liegen zwei Dokumente vor:

Notizen von Dr. Rothmund [1])

Nach diesen Notizen war der deutsche Gesandte bei der Besprechung mit einer längeren schriftlichen Instruktion versehen. Zunächst sei nochmals über die von der deutschen Regierung vorgeschlagene Lösung gesprochen worden. Dr. Rothmund habe die technischen Gründe dargelegt, die diesen Vorschlag als ungenügend erscheinen liessen. Daraufhin habe der Gesandte nach einem andern Weg gesucht und gefragt, ob nicht eine Möglichkeit für uns bestünde, auf das Visum zu verzichten, wenn die Passinhaber ausdrücklich als Juden bezeichnet würden. «Ich antwortete ihm, *technisch* [2]) sei das gewiss möglich, wir müssten aber dann das Visum wieder einführen für Juden. Ob das Politische Departement und der Bundesrat eine solche Massnahme billigen könnten, sei allerdings fraglich. Ich könne ihm deshalb nur sagen, dass die Lösung *technisch* möglich wäre. Nachdem Herr Koecher mir einen Satz aus seiner Instruktion vorgelesen habe, der dahin ging, bei dem von uns in Berlin gemachten Vorschlag würden die deutschen Juden schlechter behandelt als die Juden aus andern Ländern, eine Diskriminierung, die Deutschland nicht wolle, könne doch wohl der von Herrn Koecher vorgeschlagene Weg nicht beschritten werden. Auch sei es mir klar, dass Deutschland eben die Bezeichnung für Juden als solche im Pass nicht wolle, weil es sonst den Juden den deutschen Pass gar nicht ausstellen, sondern ihnen irgendein anderes Identitätspapier verabfolgen würde. Herr Koecher will trotzdem den Vorschlag nach Berlin bekanntgeben, mit der Beifügung, dass seine Durchführung hier technisch möglich scheine, dass es aber fraglich sei, ob er nicht aus einem andern Grund unmöglich ist. Herr Koecher ist einverstanden, dass ich Herrn Kappeler davon verständige.»

---

[1]) Wie sich aus dem Bericht der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ergibt (s. unten S. 117 ff.), sind diese Notizen dem Departementsvorsteher vorgelegt worden.

[2]) Das Wort «technisch» ist in den Originalnotizen von Dr. Rothmund unterstrichen.

Weiterhin heisst es in den Notizen des Chefs der Polizeiabteilung, der deutsche Gesandte habe eine Stelle aus der Instruktion vorgelesen, wonach Deutschland es als unfreundlichen Akt der Schweiz betrachten würde, wenn sie auf der Wiedereinführung des Visums bestehen wollte. Darauf habe er (Dr. Rothmund) erwidert, dass er eine solche Erklärung nach allem, was vorangegangen sei, als eine Unfreundlichkeit gegenüber der Schweiz ansähe.

Schliesslich wird in den Aufzeichnungen erwähnt, man erhalte den bestimmten Eindruck, dass Deutschland nun mit allen Mitteln versuche, die Schweiz für die Wiedereinführung des Visums ins Unrecht zu setzen, obwohl es genau wisse, dass seine Erklärung, es wünsche nicht, dass Juden nach der Schweiz ausreisten, nur dann Wert haben könne, wenn es neben dem Verbot an seine Grenzbeamten, uns solche Ausländer zuzuführen, uns auch das Mittel zu einer technisch lückenlosen Einreisekontrolle in die Hand gebe. Man wisse aber in Berlin genau, dass das nicht möglich sei, ohne dass Deutschland die Emigranten im Ausweispapier als solche bezeichne. Da es dies aus unaufrichtigen Gründen nicht tun wolle, solle nun der Spiess umgedreht und die Schweiz ins Unrecht versetzt werden. «Wir wollen immerhin noch einen Versuch machen mit dem Antrag Koecher, und ich werde deshalb vorschlagen, Herrn Kappeler zu ersuchen, noch einmal von dieser Seite anzupacken.» Minister Koecher sei am Schluss der Unterredung anscheinend überzeugt gewesen, dass kein anderer Weg bleibe als die Wiedereinführung des Visums. Er sei daher ersucht worden, dahin zu wirken, dass Berlin sich mit uns über das Datum des Inkrafttretens verständige, ohne sich auf die vorgesehene einmonatige Kündigungsfrist zu berufen.

Das Telegramm des deutschen Gesandten in Bern nach Berlin

In den «Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945», herausgegeben von den USA, Grossbritannien und Frankreich, Band V[1]), ist anmerkungsweise von einem Telegramm die Rede, durch das Minister Koecher am 2. September das Ergebnis seiner Besprechung mit Dr. Rothmund dem Auswärtigen Amt bekanntgab. Der Wortlaut dieses Telegramms ist nicht wiedergegeben, dagegen war die Redaktion des «Schweizerischen Beobachters» in Basel in der Lage, dem Verfasser dieses Berichtes die Photokopie der Depesche vorzulegen, die sie vom Foreign Office in London hatte erhältlich machen können. Danach lautete das Telegramm wie folgt:

«Nr. 60 vom 2. 9. – Mit Bezug auf Erlass vom 29. 8. 38 R 18068 sowie auf Telegramm vom 1. Nr. 87 R 18590 [2]).

Dr. Rothmund erklärt, Einführung Sichtvermerkzwang lediglich für Juden technisch durchführbar, wenn alle Pässe für Grenzbeamte auf ersten

[1]) Siehe unten S. 145 ff.

[2]) Eine Photokopie dieses nicht publizierten Telegrammes konnte dem Verfasser ebenfalls von der Redaktion des «Schweizerischen Beobachters» zur Verfügung gestellt werden. Das Telegramm hat den folgenden Wortlaut:

«Anschliessend an Erlass vom 29. August R 18068.

Schweizerische Gesandtschaft hat soeben in Beantwortung unserer Verbalnote vom 29. August Sichtvermerksabkommen vorsorglich zum 1. Oktober

Blick ersichtlich, dass Passinhaber Jude. Falls darüber Zusicherung unsererseits möglich, wird in Verbindung mit Politischem Departement Entscheidung Bundesrates, der sich mit dieser Frage noch nicht befasst hat, herbeigeführt werden müssen. Einführung Sichtvermerkzwanges gegen Juden anderer Staatsangehörigkeit wird nicht erwogen. Vorbringen, dass deutsche Regierung in Einführung Sichtvermerkzwanges unbegründete Unfreundlichkeit erblicke, wurde scharf zurückgewiesen, da von uns bisher vorgeschlagene Massnahmen Schweiz nicht nötige Sicherheit zur Unterbindung der Einreise von Juden gebe.n

sig. Koecher»

c. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 7. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

In einem als dringlich bezeichneten Schreiben vom 7. September 1938 teilte der schweizerische Geschäftsträger in Berlin der Abteilung für Auswärtiges mit, er sei vom Chef der Polizeiabteilung über den Schritt des deutschen Gesandten verständigt worden. «Anknüpfend an jene Unterhaltung eröffnete mir heute Geheimrat Roediger vom Auswärtigen Amt, dass man deutscherseits die Frage erneut geprüft habe, wie eine allgemeine Wiedereinführung des Sichtvermerkzwanges vermieden werden könne. Um der Schweiz so weit als möglich entgegenzukommen, sei man deutscherseits grundsätzlich bereit, eine Kennzeichnung der an Juden ausgestellten Pässe vorzunehmen, die sich sowohl auf das Altreich als auch auf Österreich und endlich auch auf die im Ausland ausgestellten Pässe für Juden erstrecken würde. Gleichzeitig wäre die deutsche Regierung damit einverstanden, dass schweizerischerseits für die so gekennzeichneten Pässe der Sichtvermerkszwang eingeführt wird. Allerdings könnte man deutscherseits dabei nicht auf eine gewisse Gegenseitigkeit verzichten. In dieser Beziehung gelang es mir, den Vertreter des Auswärtigen Amtes davon zu überzeugen, dass eine Kennzeichnung der Pässe schweizerischer Juden aus praktischen und verfassungsmässigen Gründen unmöglich sei. Dagegen wünscht man deutscherseits zum mindesten den Sichtvermerk für Schweizerjuden vorzuschreiben, ohne dass eine Mitwirkung schweizerischer Behörden bei der Durchführung Platz zu greifen hätte.

Für die Kennzeichnung der Judenpässe wurden mir zwei Vorschläge vorgelegt, von denen wohl nur der zweite, übrigens auch nach der Ansicht des Auswärtigen Amtes, durchführbar ist. Der erste geht nämlich dahin, die Unterstreichung der Vornamen, die sonst mit schwarzer Tinte vorgenommen wird, bei den Juden mit roter Tinte vorzunehmen. Dabei besteht aber auf jeden Fall

---

gekündigt, in der Hoffnung, dass sich vor Ablauf Kündigungsfrist noch Lösung findet, die gestattet, Sichtvermerkzwang zu vermeiden. Veröffentlichung auch schweizerischerseits einstweilen nicht beabsichtigt.
Bitte gleichwohl alsbald unter Verwendung Erlass vom 29. August Angelegenheit mit Dr. Rothmund besprechen und Ergebnis drahten.
Weitere Information bleibt vorbehalten. sig. Gaus.»

die Gefahr, dass die Inhaber nachher den Strich mit schwarzer Tinte überstreichen. Dagegen geht der zweite Vorschlag dahin, auf der ersten Seite des Passes links oben einen Stempel anzubringen, bestehend aus einem Kreis von zirka 2 cm Durchmesser und dem Buchstaben J oder allenfalls auch einem andern Zeichen, wozu wir noch Wünsche äussern könnten.

Ich habe den Eindruck, dass diese Kennzeichnung unsern Bedürfnissen vollauf genügen würde. Sie würde bei neu auszustellenden Pässen sofort angebracht werden und bei den bereits im Umlauf befindlichen, sobald der Pass in die Hände der Passbehörde kommt. In formeller Beziehung würde wohl eine Vereinbarung in der Form eines Notenwechsels für Abänderung beziehungsweise Ergänzung der Vereinbarung über die Aufhebung des Sichtvermerkzwanges von 1926 notwendig sein, über deren Wortlaut man sich noch zu verständigen hätte, sobald feststeht, dass die beiden Regierungen grundsätzlich einig sind. Ich bin der Auffassung, dass die deutsche Regierung uns mit ihrem Vorschlag sehr weit entgegenkomme und dass die von ihr vorgeschlagene Lösung für uns annehmbar sei. Sie bringt die verlangte hundertprozentige Kontrolle über die Zureise nichtarischer Emigranten und ermöglicht eine rasche Abfertigung an der Grenze, wo lediglich das Vorhandensein des Stempels auf der ersten Seite und gegebenenfalls des Sichtvermerks festgestellt werden muss.

Auch die von der deutschen Regierung aus begreiflichen Gründen gewünschte teilweise Gegenseitigkeit scheint uns tragbar. Die Zahl der schweizerischen Juden, die unter den heutigen Verhältnissen ein Bedürfnis haben, nach Deutschland zu reisen, dürfte gering sein. Es wurde mir erklärt, dass die Einführung des Sichtvermerkes für sie durchaus nicht bezwecke, ihnen die Einreise zu verunmöglichen. Lediglich die dauernde Niederlassung neu zureisender ausländischer Juden in Deutschland werde als unerwünscht betrachtet. Die Möglichkeit, sie zu verhindern, haben aber die deutschen Behörden auch ohne einen Sichtvermerkzwang in Händen.

Ein Bedenken, das ich auch bei der Besprechung zum Ausdruck brachte, besteht darin, dass übereifrige deutsche Behörden versucht sein könnten, arischen schweizerischen Staatsangehörigen wegen ihres äussern Aussehens mangels eines Visums Schwierigkeiten zu bereiten. Das Auswärtige Amt ist jedoch durchaus bereit, die erforderlichen Weisungen zu veranlassen, damit das Entstehen von derartigen Zwischenfällen, die im beidseitigen Interesse höchst unerwünscht wären, vermieden werde. Wie man mir sagte, dürfte sich die Sache praktisch so machen, dass in Fällen, wo eine deutsche Behörde den Eindruck erhalte, dass ein Schweizerjude ohne Visum nach Deutschland reise, Erkundigungen durch die zuständige deutsche Vertretung in der Schweiz über die Person des Betroffenen eingezogen würden und dieser, wenn sich herausstellen sollte, dass er nichtarischer Abstammung ist, die Grenzsperre zu gewärtigen hätte.»

Der Brief schliesst mit dem Ersuchen, die deutschen Vorschläge zu prüfen und sobald als möglich mitzuteilen, ob das Einverständnis dazu gegeben werde, damit alsdann die schriftliche Formulierung vorbereitet und die Neuregelung so rasch als möglich in Kraft gesetzt werden könne.

In einem P. S. wird beigefügt, es sei beabsichtigt, die Bestimmungen über die Kennzeichnung jüdischer Vornamen auch auf Österreich auszudehnen und, wenn irgend möglich, dort auf den gleichen Zeitpunkt wie für das alte Reich in Kraft zu setzen. Der Grund, weshalb die Verordnung nicht von Anfang an für Österreich Geltung erhalten habe, sei rein formeller Natur. Er liege darin, dass das Gesetz, auf dem sie beruhe [1]), vor dem Anschluss erlassen worden sei und daher in Österreich zunächst noch ausdrücklich in Kraft gesetzt werden müsse.

Einen Durchschlag dieses Schreibens liess der Geschäftsträger der Polizeiabteilung zukommen.

d. Die telephonische Mitteilung des Chefs der Polizeiabteilung vom 8. September 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin

Bei den Akten der Polizeiabteilung findet sich die folgende Notiz:

«tel. Kappeler 8.9.38 1645

Ich erkläre ihm, wir würden prüfen. *Ausgeschlossen* meiner Ansicht nach für die Schweizerjuden. Auch für die andern politische Bedenken. Wir werden am Samstag mit Herrn Frölicher sprechen, um zu wissen, was er in Nürnberg erreicht hat.

Dr. Kappeler wird vorläufig nichts unternehmen. Ich denke, er werde bis gegen Ende der nächsten Woche Antwort erhalten.

sig. Rothmund»

e. Der Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 9. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

In einem an die Abteilung für Auswärtiges gerichteten Schreiben vom 9. September 1938, von dem wiederum ein Durchschlag direkt der Polizeiabteilung zugestellt wurde, bezog sich der schweizerische Geschäftsträger auf die vorerwähnte telephonische Mitteilung des Chefs der Polizeiabteilung mit dem Bemerken, er gebe sich selbstverständlich vollständig Rechenschaft darüber, wie unerfreulich für uns eine solche Diskriminierung der Schweizerjuden durch Unterstellung unter den Visumszwang sei, und habe auch gegenüber dem Auswärtigen Amt sofort Einwendungen erhoben. Dabei habe sich jedoch ergeben, dass man sich deutscherseits, wo man aus Prestigegründen im Punkt der Gegenseitigkeit ohnehin äusserst empfindlich und wohl auch wegen der Rückwirkungen gegenüber dritten Staaten besorgt sei, schwerlich dazu entschliessen dürfte, einer ganz einseitigen teilweisen Einführung des Visumszwanges zuzustimmen. Das hindere nicht, trotzdem das Mögliche zu tun, um die deutsche Regierung zu bewegen, die Forderung nach Gegenseitigkeit gänzlich fallen zu lassen, wofür mit näheren Weisungen über die dafür vorzubringenden Argumente gedient wäre. Da aber ein Erfolg zweifelhaft sei, werde man gut tun, sich zu überlegen, was geschehen solle, wenn dieses Begehren nicht durchdringe. Er (der Geschäfts-

[1]) Gesetz vom 5. Januar 1938.

träger) sei der Auffassung, es würde sich auf keinen Fall rechtfertigen, wegen der wenigen Schweizerjuden, die unter den heutigen Verhältnissen noch nach Deutschland reisen, die Befreiung aller übrigen Landsleute vom deutschen Visumszwang preiszugeben und die Nachteile in Kauf zu nehmen, die sich aus der allgemeinen Wiedereinführung des Visums für den Reiseverkehr aus Deutschland unzweifelhaft ergeben würden. Gewiss sei jede neue Diskriminierung der Schweizerjuden seitens der deutschen Regierung unerwünscht. Darum habe es die Gesandtschaft immer wieder befürwortet, diese Frage grundsätzlich zu klären. Man habe es jedoch in Bern vorgezogen, davon abzusehen, und die Gesandtschaft beauftragt, sich von Fall zu Fall für die Schweizerjuden zu verwenden. Infolgedessen hätten wir schon eine ganze Reihe von diskriminierenden Massnahmen hingenommen, ohne auf dem Grundsatz der Gleichheit aller Schweizerbürger zu bestehen, wobei es sich zudem, wie zum Beispiel auf dem Gebiet der Berufsausübung und für die Anmeldung jüdischer Vermögen um viel schwerer wiegende Eingriffe gehandelt habe als bei der Verpflichtung, vor der Einreise das deutsche Visum einzuholen. Was wenn immer möglich vermieden werden sollte, sei eine ausdrückliche Zustimmung zu einer Sonderbehandlung unserer Juden. Das aber dürfte durch die Gestaltung des vorzunehmenden Notenwechsels zu erreichen sein. Gegenüber der schweizerischen Öffentlichkeit dürfte die Einführung des deutschen Visums für Schweizerjuden nicht allzuschwer zu rechtfertigen sein durch den Hinweis darauf, dass die Einführung des Visums für deutsche Juden aus dringenden Landesinteressen unerlässlich sei und eben die deutschen Gegenmassnahmen nach sich gezogen habe.

f. Der Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement

In einem eingehenden Bericht vom 15. September 1938 nahm Dr. Rothmund zum «neusten deutschen Vorschlag» Stellung, der dem schweizerischen Geschäftsträger in Berlin von Geheimrat Roediger unterbreitet worden sei und von dem erstmals am 7. September die Abteilung für Auswärtiges Kenntnis erhalten habe. Er führte dabei im wesentlichen folgendes aus:

«Eine Abmachung mit einem ausländischen Staat, wonach die schweizerischen Juden anders behandelt werden als nichtjüdische Schweizer, scheint mir nicht tragbar. Die Sache könnte meines Erachtens auch nicht so konstruiert werden, dass wir das Visum für deutsche Juden formell autonom einführen und Deutschland dasselbe für Schweizerjuden tun würde. Einmal wären solche Massnahmen auch das Resultat von Verhandlungen zwischen den beiden Staaten, sodann müsste die Vereinbarung mit Deutschland über die Aufhebung des Visums doch formell geändert werden. Ferner dürfen wir meines Erachtens unter keinen Umständen da, wo wir mitzureden haben und es verhindern können, den Schweizerjuden anders behandeln lassen als den nichtjüdischen Schweizer. Es genügt schon, dass wir eine Sonderbehandlung der in Deutschland wohnenden Schweizerjuden ertragen müssen. Der deutsche Vorschlag muss deshalb, soweit er die Gegenseitigkeit vorsieht, meines Erachtens ohne weiteres abgelehnt werden.»

Weiterhin wird in diesem Bericht die Frage geprüft, ob der deutschen Regierung geantwortet werden könne, wir seien geneigt, auf ihren Vorschlag einzugehen, falls sie auf Gegenseitigkeit verzichte. Dazu bemerkt Dr. Rothmund, die vorgesehene Massnahme biete aus verschiedenen Gründen keine Gewähr für eine lückenlose Kontrolle aller deutschen Juden vor der Einreise in die Schweiz. Im übrigen müsse es auf Grund der bisherigen Erfahrung als ausgeschlossen erachtet werden, dass eine entsprechende Weisung an die Passbehörden überall befolgt werde, da trotz den gegenteiligen Behauptungen eben doch in Deutschland die Tendenz bestehe, die Juden wegzubringen. Zum allermindesten wären während längerer Zeit noch unzählige Juden mit Pässen versehen, die das Kennzeichen nicht tragen.

Dann heisst es:

«Wir haben wohl in früheren Stadien der Verhandlungen mit Deutschland Vorschläge gemacht, die auf den heutigen Vorschlag – mit Ausnahme der Reziprozität – hinausliefen. Die Erfahrungen, die wir mit der Tätigkeit der deutschen Grenzbeamten sowie teilweise auch mit der gewisser deutscher Paßstellen gemacht haben, haben uns jedoch gezeigt, dass auf die deutschen ausführenden Organe heute kein Verlass mehr ist. Dazu kommt, dass wir nicht bloss mit einer Kontrolle der Einreise deutscher Juden rechnen dürfen. Der Kampf der nationalsozialistischen Partei gegen ihre Gegner wird und muss sich zweifellos ständig verstärken. Sobald das Problem der Ausreise der Juden auf den richtigen Weg gebracht sein wird, ja vielleicht schon vorher, wird der Kampf gegen die Kirche wieder einsetzen; auch der gegen die Deutschnationalen kann andere Formen annehmen als bisher. Anderen Kategorien von Emigranten gegenüber wären wir bei der Annahme des deutschen Vorschlages wiederum wehrlos, d.h. wir müssten ohne Kontrolle eingereiste Flüchtlinge erneut an die Luft setzen. Flüchtlinge, die dann voraussichtlich in weit grösserem Masse den Stempel der ‚politischen' auf sich tragen werden als die Juden. Was das innerpolitisch bei uns für Wirkungen haben wird, brauche ich nicht hervorzuheben.»

Dass die Wiedereinführung des Visums eine Unfreundlichkeit darstelle, könne Deutschland mit Grund nicht behaupten. Im übrigen wäre eine momentane Verstimmung gegen die Schweiz auf alle Fälle viel kleiner, als sie eintreten müsste, wenn der bestimmt zu erwartende Streit an der Grenze wiederum losginge; überdies könnte eine solche Verstimmung durch eine entgegenkommende Praxis bei der Erteilung des Visums an Nichtemigranten sehr bald behoben werden. «Eine Einführung des Visums für Juden wird aber, selbst wenn wir nur von Emigranten reden, von den interessierten Kreisen des Auslandes nur schwer verstanden werden. Die deutsche Presse würde einer Kritik von der andern Seite noch damit auf die Beine helfen, dass sie diese Massnahme als brandschwarzen Antisemitismus der Demokratie beschriebe und als Einschwenken unseres Landes in die Rassenachse gross hervorheben würde; so wie sie es mit einem anscheinend stark verbreiteten Artikel ‚Konzentrationslager der Juden in der Schweiz' getan hat, der sich mit der uns von Deutschland aufgezwungenen Sperre der illegalen Einreise befasst. Es hat überhaupt den Anschein, dass

Deutschland mit seinem bisherigen Vorgehen und ganz besonders mit seinem letzten Vorschlag den Versuch macht, uns in den Antisemitismus hineinzutreiben oder uns zum wenigsten bei den andern Ländern so erscheinen zu lassen. Die Judenfrage wird zweifellos in den kommenden Jahren noch manches grosse internationale Problem stark beeinflussen, was auch für die Schweiz unter Umständen nicht gleichgültig sein kann. Wir haben seit dem Bestehen der Fremdenpolizei eine klare Stellung eingehalten. Die Juden galten im Verein mit den andern Ausländern als Überfremdungsfaktor. Es ist uns bis heute gelungen, durch systematische und vorsichtige Arbeit die Verjudung der Schweiz zu verhindern. Heute haben wir unsern Teil in der Obsorge für Emigranten auf uns genommen und wollen das menschlich, aber mit strengster Ordnung fremdenpolizeilich abwickeln. Die Schweizerjuden helfen uns dabei und sehen darin auch ihr Interesse. Wenn wir nun mit besondern, für sie diskriminierenden Massnahmen kommen, so drängen wir sie von der gesunden Richtung ab. Wenn sie anfangen, sich international zu beklagen, anstatt, wie es heute der Fall ist, in ihren internationalen Kreisen für die von uns getroffenen Massnahmen zu plädieren, so riskieren wir, die ganze zivilisierte Welt gegen uns zu haben.»

Alle diese Überlegungen müssten dazu führen, den letzten deutschen Vorschlag abzulehnen und auf der Wiedereinführung des Visumszwanges zu bestehen. «Haben wir das Visum, so ist Deutschland vollkommen frei, den Emigranten Papiere zu geben, wie es will, und braucht sie auch nicht als solche zu bezeichnen. Wir würden sie herausfinden unter denen, die nicht in der Lage wären, einen Arierausweis, ein Mitgliedbuch der Partei, der deutschen Arbeitsfront, Fachschaftsausweis, Ausweise von Reichskammern usw. vorzulegen. Wer das kann, würde das Visum sofort erhalten. An der Grenze hätten wir eine saubere Ordnung. Der deutsche Vorschlag würde uns abhängig machen vom guten Willen der deutschen Behörden; er würde trotzdem die zudem nicht einmal genügend durchführbare Ausscheidung des Juden vom Nichtjuden an der Grenze und damit zahlreiche unkontrollierte Einreisen von Emigranten bringen, dazu wahrscheinlich auch unerfreuliche und für unsere Beziehungen zu den andern Ländern nicht ungefährliche Kritiken wegen Antisemitismus. Auch wäre er eine mangelhafte Lösung, dazu bloss für den Moment, und hätte zweifellos neue Reibungen für die Zukunft zur Folge.»

Abschliessend stellte der Chef der Polizeiabteilung dem Departementsvorsteher den Antrag, es sei das Politische Departement einzuladen, unserer Gesandtschaft in Berlin die Weisung zu erteilen, dass wir auf der Einführung des Visums bestehen müssten, und dem Bundesrat zu beantragen, das Visum auf den 1. Oktober, das heisst auf den Tag nach Ablauf der Kündigungsfrist für alle Inhaber eines deutschen Passes wieder einzuführen.

g. Die Besprechungen des Chefs der Polizeiabteilung vom 16. und 17. September 1938 mit dem deutschen Gesandten in Bern

Aus einer Notiz von Dr. Rothmund, datiert vom 17. September 1938, ergibt sich, dass der deutsche Gesandte in Bern am 16. September nach seiner Rück-

kehr von Nürnberg eine erneute Besprechung der Passangelegenheit wünschte und dass er dann bei diesem Anlass betonte, Deutschland würde die Einführung des Visumszwangs ungern sehen, weil es befürchte, andere Länder könnten dem Beispiel der Schweiz folgen. Ausserdem erklärte Minister Koecher, er dürfe annehmen, Deutschland wäre bereit, sofern sein neuester Vorschlag angenommen werde, auf jede Gegenseitigkeit den Schweizerjuden gegenüber zu verzichten. Dr. Rothmund seinerseits eröffnete dem Gesandten, er habe dem Departement den begründeten Vorschlag auf Wiedereinführung des Visums gestellt, da er keine andere Möglichkeit sehe, eine lückenlose Kontrolle über die Einreise von Emigranten herbeizuführen.

Eine weitere Besprechung fand, wiederum auf Wunsch des deutschen Gesandten, am 17. September statt, in Anwesenheit von Ministerialrat Dr. Globke, der sich damals als Teilnehmer an einer internationalen Konferenz der Zivilstandsbeamten in Bern befand und den Koecher als Fachmann bezeichnete. Dr. Globke stellte dort, wie es in Notizen Dr. Rothmunds heisst, den folgenden Vorschlag zur Diskussion: «Die Reziprozität für Schweizerjuden wird vollständig aufgegeben. In die in Deutschland auszustellenden Pässe von Nichtariern wird das von Herrn Geheimrat Roediger Herrn Dr. Kappeler vorgeschlagene Zeichen eingetragen. Innerhalb von 14 Tagen werden sämtliche bereits ausgegebenen Pässe von Nichtariern im Reich mit dem gleichen Zeichen versehen. Alle Pässe von deutschen Ariern, die sich in Italien aufhalten, erhalten den Vermerk ‚gültig auch für die Schweiz'. Wer diesen Vermerk nicht hat, ist Nichtarier. Bei den Pässen von in andern Ländern, wie Frankreich, Belgien und Holland, sich aufhaltenden deutschen arischen Personen scheint das nicht möglich zu sein.»

Dr. Rothmund selbst warf dann die Frage auf, wie es sich mit eventuell später entstehenden andern Gruppen von Emigranten verhalten würde, z. B. wenn der Kampf gegen die Kirche schärfer durchgeführt werden sollte. Minister Koecher erklärte hierauf, es könne sich dabei nur um kleine Gruppen handeln. Das weitere Bedenken von Dr. Rothmund, dass eine strikte Durchführung des Vorschlages Globke im Hinblick auf die gemachten Erfahrungen und auf das Bestreben Deutschlands, die Juden loszuwerden, kaum zu erwarten sei, beantwortete Dr. Globke mit der Bemerkung, die lückenlose Durchführung seines Vorschlages könne garantiert werden.

Schliesslich erklärte Dr. Rothmund, er sei trotz seinem bereits gestellten Antrag bereit, eine andere Lösung vorzuschlagen, wenn sie wirklich eine lückenlose Kontrolle bringe. Dazu heisst es in den Notizen: «Ich sehe noch nicht klar, ob der neue Vorschlag wirklich eine lückenlose Kontrolle bringen kann. Auf jeden Fall sollte der Eintragung ‚gültig auch für die Schweiz' an arische Deutsche nicht nur in Italien, sondern auch in allen andern Ländern gemacht werden, was mir aber kaum durchführbar erscheint.»

Der *deutsche Gesandte in Bern* berichtete dem Deutschen Auswärtigen Amt über das Ergebnis der Besprechung vom 17. September telegraphisch folgendes:

«Dr. Rothmund erklärte, dass aus innerpolitischen Gründen Zulassung Sichtvermerkzwangs für jüdische Schweizer nicht möglich. Auf Hinweis, dass vielleicht Möglichkeit bestehe, auf diese Reziprozität unsererseits zu verzichten, erwiderte R., dass auch dieser Verzicht schweizerischen Erfordernissen nicht genügend Rechnung trage. Denn trotz reichsdeutschen Judenpässen müsste zum mindesten mit Einreise deutscher Juden mit auslän dischem Wohnsitz, insbesondere aus Italien, gerechnet werden. Hier zur Zeit anwesender Ministerialrat Globke vom Reichsinnenministerium machte in gemeinsamer Unterredung bei R. unverbindlichen Vorschlag, Pässe von im Ausland Wohnenden von unsern Auslandsbehörden mit Vermerk ‚gültig für die Schweiz' zu versehen, den Juden nicht erhalten würden. R. hatte bereits Bericht über Notwendigkeit Einführung Sichtvermerkzwang für Deutsche zuständigem Bundesrat und Politischem Departement vorgelegt, da er reibungslose Abwicklung Grenzverkehrs nur bei Einführung Visumszwangs für möglich hält. Nach seiner Ansicht dadurch allein Aufrechterhaltung normaler grenznachbarlicher Beziehungen gesichert, zusagte jedoch erneut Prüfung. Bitte mit Ministerialrat Globke, der Montag früh in Berlin eintrifft, Fühlung nehmen, ebenso um Weisung, falls meine Anwesenheit in Berlin erforderlich, oder sonstige Instruktionen.

sig. Koecher» [1])

h. Die Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 17. September 1938 an den Chef der Polizeiabteilung und den Chef der Abteilung für Auswärtiges

In einem handgeschriebenen Brief vom 17. September dankte Minister Dr. Frölicher dem Chef der Polizeiabteilung für die Zustellung seines Exposés in der Visumsfrage [2]), fügte dann aber bei, so sehr er die darin enthaltenen Argumente zu würdigen wisse, müsse er doch betonen, dass die Wiedereinführung des Visums auf allen deutschen Pässen politisch ein Fehler wäre. Eine solche Massnahme würde in Deutschland nicht nur als unfreundlich, sondern als unneutral erachtet. Seine Auffassung gehe nach wie vor dahin, vorläufig sollte das Visum nur für deutsche Israeliten eingeführt werden, nachdem wir die Zusicherung hätten, dass die Pässe kenntlich gemacht werden; dies wenn deutscherseits auf jede Massnahme der Schweiz gegenüber verzichtet werde.

Dieselben Bedenken äusserte Minister Dr. Frölicher in einem, ebenfalls persönlich gehaltenen Schreiben vom gleichen Tag an den Chef der Abteilung für Auswärtiges, Minister Bonna. Hier findet sich der folgende Satz: «Gewiss haben besondere Verhältnisse, das heisst die Judenpolitik Deutschlands, dazu

---

[1]) Auch von diesem, in der Publikation der Alliierten nicht abgedruckten Telegramm ist dem Verfasser von der Redaktion des «Schweizerischen Beobachters» eine Photokopie zur Verfügung gestellt worden.

[2]) Gemeint ist offensichtlich der Bericht an das Justiz- und Polizeidepartement vom 15. September.

geführt, dass die Frage der Einführung des Visums aufgeworfen werden musste. Aber nachdem nun Deutschland auf unsere Bemerkungen eingegangen ist und sich bereit erklärt, die Judenpässe zu kennzeichnen, ist es nicht angängig, dass wir nun sagen, wir führen das Visum trotzdem auf alle deutschen Pässe ein.»

Diesen Brief beantwortete Minister Bonna am 19. September dahin, dass die inzwischen erfolgte Besprechung von Dr. Rothmund mit Dr. Globke mehr Aussichten auf eine Lösung im Sinne der Auffassung Dr. Frölichers eröffne.

i. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 19. September 1938 an den Chef der Polizeiabteilung

In einem weitern Schreiben, vom 19. September, an Dr. Rothmund sprach Minister Dr. Frölicher erneut seine Enttäuschung über dessen Absicht aus, die deutschen Vorschläge abzulehnen. Er würde dies für einen schweren Fehler halten. Seines Erachtens müsse der angebotene Weg wenigstens zunächst einmal versucht werden; die Besprechung mit Dr. Globke scheine nun diese Aussicht zu eröffnen. Auch die holländische Regierung möchte die Wiedereinführung des Visumszwangs wenn immer möglich vermeiden, obschon auch dieses Land bestrebt sei, den unerwünschten Zuzug jüdischer Flüchtlinge abzuwehren; der Vertreter der holländischen Gesandtschaft in Berlin habe die Auffassung geäussert, ein Entgegenkommen der Deutschen im Sinne des uns gemachten Angebotes wäre eine sehr begrüssenswerte Lösung. Von Schweden sei das Abkommen über den Verzicht auf den Sichtvermerkzwang vorsorglich gekündigt worden. Der Vertreter der schwedischen Gesandtschaft in Berlin habe die Befürchtung geäussert, man werde schliesslich um das Visum nicht herumkommen. Die Lage Schwedens sei aber von der unsrigen insofern sehr verschieden, als es zunächst hauptsächlich den Zustrom jüdischer Flüchtlinge aus andern Ländern befürchte. Im Verkehr mit Deutschland behelfe man sich zurzeit damit, dass die schwedische Gesandtschaft unentgeltliche Empfehlungen an diejenigen Deutschen ausstelle, deren Einreise nichts im Wege stehe, damit sie an der Grenze keine Schwierigkeiten hätten. Dieses Verfahren leiste gute Dienste, verursache aber sehr viel Arbeit. Am Touristenverkehr mit Deutschland habe Schweden kein Interesse.

Weiterhin hätten die Unterredungen ergeben, dass, von seltenen Ausnahmen abgesehen, die Gültigkeitsdauer der an deutsche Juden ausgestellten Pässe regelmässig auf 6 Monate beschränkt sei. Pässe mit einer Gültigkeitsdauer bis zu einem Jahr seien erst in allerletzter Zeit an Juden ausgestellt worden, jedoch nur in geringer Anzahl. Da die Ausgabe der sechsmonatigen Judenpässe ja nicht erst in den letzten Tagen, sondern sukzessive stattgefunden habe, stehe ein grosser Teil von ihnen bereits wieder vor dem Ablauf, so dass schon bald nach der Einführung des Judenstempels nur noch ganz wenige Juden im Besitz von nicht abgestempelten Pässen sein würden. Während dieser verhältnismässig kurzen Übergangszeit könnte ohne Zweifel durch eine genaue Kontrolle an der Grenze dem Eindringen von Juden ohne Visum gesteuert werden, zumal es für jeden Juden, der ohne Visum einreisen wolle, klar wäre, dass er die sofortige Aus-

schaffung zu gewärtigen habe, wenn er in der Schweiz ohne Visum festgestellt werde. Denn es dürfte selbstverständlich sein, und werde auch vom Auswärtigen Amt so aufgefasst, dass die Schweiz den Visumszwang nicht etwa nur für die abgestempelten Judenpässe, sondern allgemein für diejenigen deutschen Staatsangehörigen einführen würde, die nichtarisch sind.

k. Der Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 21. September 1938

In einem nur noch im Durchschlag vorhandenen, nicht adressierten Bericht vom 21. September 1938 äusserte sich Dr. Rothmund in ablehnendem Sinn zum Vorschlag Globke, wobei er zum Schluss kam, dass die Einführung des Visums für die deutschen Pässe die einzige Massnahme sei, welche der Schweiz eine lückenlose Einreisekontrolle bringen könne. Auf diese Feststellung folgen die nachstehenden Bemerkungen:

«Über die Wirkung, die die Einführung des Visums nur für die Juden im andern Ausland haben könnte, möchte ich nur noch folgendes beifügen: Wir müssten in allen Ländern eindringlich durch die Presse bekanntgeben, dass das Visum für die Emigranten erforderlich ist, weil die Leute sonst immer auch ohne ein solches an die Grenze kommen würden und die Zurückweisungen nicht nur für sie sehr hart, sondern für die Schweiz ausserordentlich schädlich sein würden. Wie das übrige Ausland reagieren würde auf die Einführung des Visums nur für diejenigen Deutschen, die Juden sind, können wir mit Bestimmtheit nicht sagen. Ich glaube aber, das würde so ausgelegt, dass wir vor Deutschland wiederum eine Verbeugung machen und uns in die Rassenachse Berlin-Rom eingeschaltet haben würden. Ich befürchte, dass uns das enormen Schaden bringen könnte.»

l. Das Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 21. September 1938 an die Abteilung für Auswärtiges

Am 21. September 1938 berichtete der schweizerische Gesandte in Berlin dem Chef der Abteilung für Auswärtiges, eine weitere Besprechung seines ersten Mitarbeiters mit Geheimrat Roediger habe den Eindruck erweckt, die deutsche Regierung bestünde nicht auf der von ihr geforderten teilweisen Gegenseitigkeit, wenn auf diese Weise die Einführung des allgemeinen Visumszwangs vermieden werden könne. Zu den Anregungen von Dr. Globke werde das Auswärtige Amt in einer Mitteilung an die deutsche Gesandtschaft in Bern Stellung nehmen. Anscheinend werde sie in Berlin als praktisch undurchführbar angesehen. Dagegen sei man deutscherseits nach wie vor gerne bereit, jeden schweizerischen Vorschlag mit Wohlwollen zu prüfen, der darauf hinziele, von Anfang an eine vollständige Erfassung der deutschen Juden durch die Visumspflicht in vermehrtem Masse sicherzustellen. Von wesentlicher Bedeutung für die zu treffende Entscheidung dürfte es sein, dass man deutscherseits beabsichtige, bei der Einführung des allgemeinen Visumszwangs, ebenso wie man es schweizerischerseits

gegenüber den deutschen Staatsangehörigen halten dürfte, von den schweizerischen Gesuchstellern bei der Erteilung des Visums den Nachweis der arischen Abstammung zu verlangen. Der Bericht schliesst mit der Bemerkung, dass es nach Auffassung des Gesandten ein schwerer Fehler wäre, die Nachteile eines allgemeinen Sichtvermerkes auf uns zu nehmen, bloss weil während einer verhältnismässig kurzen Übergangszeit die Möglichkeit bestehe, dass einzelne Juden versuchten, unter Umgehung der Visumspflicht in die Schweiz zu gelangen.

m. Das Schreiben der Abteilung für Auswärtiges vom 23. September 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin

Am 23. September teilte der Chef der Abteilung für Auswärtiges der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin mit, der deutsche Gesandte in Bern habe beim Vorsteher des Politischen Departementes vorgesprochen und den Wunsch geäussert, dass sich der Chef der Polizeiabteilung nach Berlin begebe, um dort gemeinsam mit den deutschen Amtsstellen eine Lösung zu suchen. Eine solche direkte Fühlungnahme zwischen unserem besten Spezialisten und den deutschen Spezialisten habe das Politische Departement schon selbst erwogen und sei denn auch in diesem Sinne an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gelangt, «qui a eu un peu de peine à s'y résigner». Der Chef der Polizeiabteilung werde demgemäss am kommenden Montag in Berlin eintreffen, um dort mit den deutschen Spezialisten in Verbindung zu treten. Er werde voll guten Willens nach Berlin reisen, des Interesses durchaus bewusst, unter den gegebenen Umständen eine Massnahme zu vermeiden, «qui créerait en Allemagne une irritation contre la Suisse». Immerhin sei klar, dass der Chef der Polizeiabteilung, der gegenüber dem Land die Verantwortung trage, eine befriedigende Lösung des Flüchtlingsproblems zu finden, vom Standpunkt der Fremdenpolizei ausgehe und eine mögliche Lösung als «technicien» suche. Der Entscheid liege dem Bundesrat ob. Dieser werde neben der technischen Seite der Angelegenheit nötigenfalls auch deren andere Aspekte prüfen. Die schweizerische Gesandtschaft in Berlin habe dann Gelegenheit, ihren Standpunkt in einem Bericht niederzulegen.

10. Die Verhandlungen in Berlin vom 27.–29. September und die Vereinbarung vom 29. September 1938

a. Der Bericht der schweizerischen Delegierten über die Verhandlungen

Über die vom 27.–29. September in Berlin geführten Unterhandlungen erstatteten der Chef der Polizeiabteilung und der an den Besprechungen ebenfalls beteiligte Legationsrat Dr. Kappeler dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes am 1. Oktober einen gemeinsamen, sehr eingehenden Bericht. Darin wird ausgeführt, zunächst habe der Chef der Polizeiabteilung die Notwendigkeit einer lückenlosen Kontrolle der deutschen Nicht-

arier vor ihrem Eintreffen in der Schweiz betont, mit dem Hinweis auf den Kampf, den die Eidgenössische Fremdenpolizei seit bald zwanzig Jahren gegen die Überfremdung durch die Zureise neuer Ausländer, besonders schwer oder nicht assimilierbarer Ausländer, wozu vor allem die Juden gehörten, führe, und in welche Lage die Schweiz durch die unkontrollierte Zureise mittelloser Emigranten aus Österreich gekommen sei; deren Zahl betrage heute ungefähr 2300. Die Kontrolle könne sich nicht nur auf Juden erstrecken, die direkt aus dem Reichsgebiet in die Schweiz einreisen wollen, sondern müsse ausgedehnt werden auf die bereits in andern Ländern, insbesondere Italien, sich aufhaltenden und auf solche, die sich künftig von Deutschland aus zunächst in ein anderes Land begeben und von dort nach der Schweiz kommen wollten. Auf deutscher Seite habe von Anfang an das Bestreben zu einem Entgegenkommen bestanden, da man um jeden Preis die Wiedereinführung des Visumszwangs habe vermeiden wollen.

Im Verlauf der weitern Verhandlungen habe sich dann gezeigt, dass Deutschland die bisher gegen die Juden verfolgte Politik in zwei Punkten ändern wolle. Einmal benötige die deutsche Regierung zur Durchführung ihrer Gesetze und Verordnungen gegenüber den durch die Nürnberger Gesetze als Nichtarier bezeichneten Deutschen im In- und Ausland einen Ausweis, der den Nichtarier ausdrücklich bezeichne. Für das Inland sei dazu die für Nichtarier obligatorische Kennkarte vorgesehen, für die deutschen Konsulate im Ausland der Pass. Es sei deshalb vorgesehen, dass sämtliche in Deutschland ausgegebenen, für Reisen ins Ausland bestimmten Pässe auf der ersten Seite links oben ein Kennzeichen für Juden erhalten in der Form eines Kreises mit zwei Zentimeter Durchmesser, in dem ein «J» eingesetzt werde. Die bisher nur für das Inland bestimmten Pässe fielen dahin, sobald die Ausstellung der Kennkarte durchgeführt sein werde. Das gleiche Kennzeichen müsse von den deutschen Konsulaten im Ausland in die von ihnen ausgegebenen Pässe eingetragen werden. Zum andern sei von der deutschen Delegation erklärt worden, deutsche Nichtarier würden künftig nur noch den Pass erhalten, wenn sie nachweisen könnten, dass sie die Übersiedelungsbewilligung eines andern Staates besitzen. Dazu sei beigefügt worden, Deutschland habe ein Interesse daran, dass sich die auswandernden Juden in möglichst entfernten Ländern ansiedelten, auf keinen Fall in den Nachbarstaaten. Es würden jedoch auch Pässe ausgegeben zur vorübergehenden Aus- und Wiedereinreise, wenn glaubhaft gemacht werden könne, dass diese Reise zur Vorbereitung der endgültigen Auswanderung notwendig sei. Inhaber solcher Pässe müssten aber nach einer gewissen Zeit wieder zurückkehren.

Diese beiden neuen Richtlinien [1]), denen ein deutsches Interesse zugrunde liege, hätten es der schweizerischen Delegation erlaubt, die Diskussion auf der

[1]) Dr. Rothmund hat dem Verfasser dieses Berichtes mitgeteilt, die Eröffnung des deutschen Delegierten Dr. Best, Deutschland benötige selbst eine besondere Kennzeichnung der den Juden ausgestellten Pässe, sei für ihn die grösste Überraschung gewesen, während Dr. Kappeler glaubt, sich daran erinnern zu können, dass ihm von Geheimrat Roediger schon in einem früheren Zeitpunkt mitgeteilt oder doch an-

Basis des Verzichtes auf die allgemeine Wiedereinführung des Sichtvermerkzwangs weiterzuführen. Wichtig sei nur gewesen, zu erreichen, dass sobald wie möglich der heutige Zustand aus der Welt geschafft werden könne, wo die schweizerischen Passkontrollstellen an der Grenze prüfen müssten, ob der Inhaber eines deutschen Passes Arier oder Nichtarier sei. Hinsichtlich der sich im Ausland aufhaltenden deutschen Juden habe die deutsche Delegation erklärt, es seien ihnen regelmässig Pässe für höchstens 6 Monate ausgestellt worden; sobald die Pässe verlängert werden müssten, würde selbstverständlich das Kennzeichen eingetragen.

Im übrigen habe die schweizerische Delegation bis zum Schluss der Verhandlungen erklärt, sie hege grosse Zweifel daran, dass eine Abmachung unter Verzicht auf die allgemeine Wiedereinführung des Visumszwangs der schweizerischen Fremdenpolizei ein genügendes Mittel zur Kontrolle an die Hand gäbe und dass der Visumszwang unentbehrlich würde, wenn der Versuch mit einem andern Mittel scheitern sollte. Für diesen Fall habe der Chef der Polizeiabteilung sehr energisch betont, ein Abkommen, gemäss welchem deutscherseits ein Unterschied gemacht würde zwischen einem schweizerischen Arier und einem schweizerischen Nichtarier wäre untragbar. Die Schweiz kenne einen solchen Unterschied nicht und könne ihn auch nicht zulassen, sondern behandle die schweizerischen Juden auch sonst als volle Staatsbürger; den Antisemitismus hätten wir nicht nötig und liessen ihn nicht aufkommen. Geheimrat Roediger habe dazu bemerkt, Deutschland könnte auf die Reziprozität nicht verzichten, wenn wir gegebenenfalls vor der Visumserteilung von allen Deutschen den Arierausweis verlangen würden. Dem sei entgegengehalten worden, dass wir uns mit

---

gedeutet worden sei, die deutsche Regierung habe sich aus eigenem Interesse zur Einführung speziell gekennzeichneter Pässe für die Juden entschlossen. – Nach den Motiven, die zur neuen Politik geführt hatten, wurden die deutschen Delegierten nicht befragt. Der Stellungswechsel der deutschen Delegierten ist um so erstaunlicher, als damals bei den massgebenden Instanzen nach wie vor die Tendenz bestand, die Auswanderungen von Juden, nachdem man sie ihres Vermögens beraubt hatte, nach Möglichkeit zu fördern. So bezeichnete ein Rundschreiben des Auswärtigen Amtes vom 25. Januar 1939 über «Die Judenfrage als Faktor der Aussenpolitik im Jahr 1938» die Auswanderung aller im Reichsgebiet lebenden Juden als das letzte Ziel der deutschen Judenpolitik mit dem Beifügen, der Zustrom der Juden in allen Teilen der Welt werde den Widerstand der eingesessenen Bevölkerung hervorrufen und damit die beste Propaganda für die deutsche Judenpolitik bilden. In ähnlicher Weise äusserte sich am 12. November 1938 an einer Aussprache über das Judenproblem der Leiter der Politischen Abteilung des Auswärtigen Amtes, Woermann («Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918 bis 1945» Bd. V, Dokument 664, S. 781 und 784, sowie Dokument 649, S. 762).

Die einzige Erklärung, die sich für die von den deutschen Delegierten kundgegebene Änderung der Auffassungen finden lässt, ist die, dass man ungeachtet der grundsätzlich befolgen Politik eine allzu grosse Ansammlung von Juden in der Schweiz aus irgendeinem Grund als unerwünscht erachtete, und dass deutscherseits die Bereitschaft bestand, um jeden Preis die Wiedereinführung des Visumszwanges zu vermeiden. Präzise Anhaltspunkte für die Richtigkeit dieser Hypothese fehlen jedoch.

einer internen Weisung an die Konsulate begnügen könnten, wonach im Zweifelsfall irgendein Ausweis genügen würde, von dem wir wüssten, dass er Juden nicht ausgestellt werde, z. B. das Parteibuch der NSDAP, eine Mitgliedkarte der deutschen Arbeitsfront usw. Es sei dann allerdings von deutscher Seite hervorgehoben worden, dass der deutsche Arier heute auf nichts so sauer reagiere, als wenn er gefragt werde, ob er Jude sei.

Mit diesem Gespräch habe die schweizerische Delegation vorsorglich darauf hinweisen wollen, dass für den Fall der allgemeinen Wiedereinführung des Visumszwangs von deutscher Seite davon abgesehen werde, einen Unterschied zu machen zwischen einem schweizerischen Arier und einem schweizerischen Nichtarier.

Das habe zu den Massnahmen geführt, die schweizerischerseits zu ergreifen seien, um eine Einreisekontrolle ohne Wiedereinführung des Visumszwangs einzurichten. Der Weg sei in dem Sinn gefunden worden, dass den deutschen Nichtariern die Einreise in die Schweiz künftig nur gestattet werden solle, wenn die zuständige schweizerische Vertretung in den Pass eine «Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz» eingetragen habe. Diese Lösung erleichtere uns die Ankündigung der neuen Massnahmen, die selbstverständlich in allen Ländern durch die Presse erfolgen müsse, da nicht von der Einführung des Visums ausschliesslich für die deutschen Juden, sondern harmloser von der genannten «Zusicherung» gesprochen werden könne. Die deutsche Delegation habe trotz allen von der schweizerischen Delegation geltend gemachten Bedenken erklärt, es sei ihr nicht möglich, eine Vereinbarung abzuschliessen, ohne dass dem Gedanken der Reziprozität Ausdruck gegeben werde. Wenn sie auch mit uns der Auffassung sei, dass deutscherseits kein Anlass bestehe, die schweizerischen Juden bei der Einreise einer besondern Kontrolle zu unterwerfen, so könnte das doch der Fall sein einem andern Staat gegenüber, in dem die Zahl der Juden sehr gross sei. Sie habe diesem Gedanken in folgender Fassung Ausdruck gegeben: «Die deutsche Regierung behält sich vor, nach Benehmen mit der schweizerischen Regierung auch von Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit die Einholung einer Zusicherung zum Aufenthalt im Reichsgebiet zu fordern, falls sich hiefür nach deutscher Auffassung etwa die Notwendigkeit ergeben sollte.»

Nachdem das Benehmen mit der schweizerischen Regierung vorgesehen sei, wir also gegebenenfalls unsere Zustimmung verweigern und die Konsequenzen daraus ziehen könnten, und nachdem zudem von der deutschen Delegation erklärt worden sei, es bestehe deutscherseits kein Grund für eine solche Massnahme, habe die schweizerische Delegation letzten Endes auch diesem Punkt zugestimmt [1]).

---

[1]) In einer Protokollnotiz, von Dr. Rothmund verfasst und bezeichnet mit «Vorlage schweiz. Delegation», ist ein schweizerischer Entwurf zu einem Abkommen enthalten. In Ziff. 4 dieses Entwurfes wird ausdrücklich festgelegt, «Deutschland verzichtet auf jede Gegenmassnahme gegenüber Schweizern.» Mit diesem Vorschlag drang dann aber die schweizerische Delegation nicht durch.

In den «Schlussbemerkungen» zu diesem Bericht heisst es, es habe den Chef der Polizeiabteilung Überwindung gekostet, dem Ergebnis der Besprechungen zuzustimmen, da dieses eine sofortige lückenlose Kontrolle über die Einreise deutscher Emigranten vor dem Eintreffen an der Grenze nicht bringe. Nachdem er aber glaube, den Besprechungen entnehmen zu dürfen, dass es den deutschen Behörden mit der Ergreifung und Durchführung der vorgesehenen Massnahmen wirklich ernst sei, nachdem man deutscherseits auch erklärt habe, dass die bereits in den Händen deutscher Nichtarier sich befindenden deutschen Pässe in absehbarer Zeit sämtlich abgelaufen seien, so dass sie im Zeitpunkt der Verlängerung mit dem Judenzeichen versehen werden könnten, nachdem er (der Chef der Polizeiabteilung) ferner gewusst habe, dass der Bundesrat der allgemeinen Wiedereinführung des Visumszwangs auf dem deutschen Pass nicht geneigt sei und dessen Erzwingung in Berlin böses Blut gemacht hätte, habe er geglaubt, den Versuch wagen zu können. Es dürfe ja angenommen werden, dass nach der Verkündigung der neu zu treffenden Massnahme über die Einholung der «Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz» die Zahl der ohne diese und ohne das Judenzeichen im Pass an der schweizerischen Grenze erscheinenden deutschen Nichtarier gegenüber dem heutigen Zustand erheblich abnehmen dürfte. Auch sei die Unterzeichnung durch die offene, von freundschaftlichem Geist getragene Art der Aussprache erleichtert worden.

Der Bericht endigt mit den folgenden Worten: «Der Erstunterzeichnete (der Chef der Polizeiabteilung) hat in seinen früheren Berichten an Sie über die Kontrolle der Einreise von Flüchtlingen aus Deutschland seine Bedenken über eine nur gegen Juden gerichtete Massnahme mehrfach geäussert. Der vorliegende Bericht befasst sich nur mit der technischen Seite der Kontrolle. Der Bundesrat wird darüber befinden müssen, ob ihm die genannten Bedenken die Zustimmung zu der in Berlin vorgesehenen Massnahme gestatten.»

b. Das Protokoll über das Ergebnis der Verhandlungen

Das Ergebnis der Verhandlungen wurde in einer von allen an der Verhandlung Beteiligten [1]) unterzeichneten Niederschrift wie folgt festgehalten:

«1. Die Deutsche Regierung wird dafür Sorge tragen, dass alle diejenigen Pässe von reichsangehörigen Juden (§ 5 der Ersten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935 – RGBl I, S. 1333), die zur Ausreise in das Ausland oder für den Aufenthalt im Ausland bestimmt sind, möglichst beschleunigt mit einem Merkmal versehen werden, das den Inhaber als Juden kennzeichnet.

2. Die Schweizerische Regierung wird reichsangehörigen Juden, deren Pass mit dem in Nr. 1 erwähnten Merkmal versehen ist oder nach den deutschen

[1]) Deutscherseits waren an den Verhandlungen beteiligt: Dr. Best (ein hoher Funktionär der Gestapo), Krause (Fachmann für das Passwesen im Auswärtigen Amt), Kröning (Funktion nicht mehr zu ermitteln) und Geheimrat Roediger.

Bestimmungen versehen sein muss, die Einreise in die Schweiz gestatten, wenn die zuständige schweizerische Vertretung in den Pass eine «Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz» eingetragen hat.

3. Die in Betracht kommenden deutschen Dienststellen, die an der deutsch-schweizerischen Grenze mit der Passnachschau und Grenzüberwachung betraut sind, werden angewiesen werden, an der Ausreise nach der Schweiz reichsangehörige Juden zu hindern, deren Pass die «Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz» nicht enthält.

   Die Deutsche Regierung behält sich vor, nach Benehmen mit der schweizerischen Regierung auch von Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit die Einholung einer «Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt im Reichsgebiet oder zur Durchreise durch das Reichsgebiet» zu fordern, falls sich hiefür nach deutscher Auffassung etwa die Notwendigkeit ergeben sollte.

   Die Schweizerische Regierung nimmt die Kündigung der deutsch-schweizerischen Vereinbarung über die gegenseitige Aufhebung des Sichtvermerkes vom 9. Januar 1926 zurück.

   Falls die oben vorgesehene Regelung nicht zu befriedigenden Ergebnissen führen sollte, werden die beiden Regierungen erneut, insbesondere wegen der Bestimmung des Zeitpunktes für die etwa notwendige Einführung des allgemeinen Sichtvermerkzwangs, in Verbindung treten.»

c. Der Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 3. Oktober 1938 an den Bundesrat

Mit Bericht vom 3. Oktober 1938 beantragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat, vom Bericht der Delegierten über die Besprechungen in Berlin Kenntnis zu nehmen und dem Inhalt der Niederschrift zuzustimmen, die Kündigung des Abkommens vom 9. Januar 1926 im Sinne des zweitletzten Absatzes der Niederschrift zurückzuziehen und anzuordnen, dass die Einreise deutscher Nichtarier, die im Besitz eines deutschen Passes seien, in die Schweiz nur noch zu gestatten sei, wenn ihr Pass den Eintrag eines schweizerischen Konsulates im Ausland aufweise, gemäss dem ihm die Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz zugesichert sei. Gleichzeitig seien gewisse Gebühren festzulegen, der Beschluss sofort in Kraft zu setzen und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sowie das Eidgenössische Politische Departement mit dessen Durchführung zu beauftragen.

Diesem Antrag waren der Bericht der Delegierten über die Verhandlungen in Berlin sowie die Niederschrift beigefügt. Auch war darin vermerkt, dass das Departement der Auffassung sei, es sollte mit der in Berlin vereinbarten Lösung ein Versuch gemacht werden, obschon die Massnahme, zu der sich die deutsche Regierung verpflichtet habe, eine sofortige Erfassung aller deutschen Nichtarier

durch die schweizerische Grenzkontrolle anhand des deutschen Passes nicht erlaube.

11. Der Beschluss des Bundesrates vom 4.Oktober 1938, seine Bekanntgabe und die Durchführungsvorschriften

a. Der Beschluss des Bundesrates vom 4.Oktober 1938

Dem Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes stimmte der Bundesrat in seiner Sitzung vom 4. Oktober 1938 in allen Teilen zu [1]).

Die Bestätigung der Vereinbarung durch Notenwechsel erfolgte am 10. November des gleichen Jahres [2]).

b. Die Bekanntgabe des Beschlusses durch die Presse

Der Öffentlichkeit [3]) wurde der Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1938 durch ein «Mitgeteilt» der Polizeiabteilung vom gleichen Tag nachstehenden Inhaltes bekanntgegeben:

«Um der Fremdenpolizei die Kontrolle über die Einreise von deutschen und österreichischen Emigranten in die Schweiz und die Durchreise durch die Schweiz vor dem Eintreffen an der Grenze zu ermöglichen, hat der Bundesrat in seiner heutigen Sitzung folgenden Beschluss gefasst:

Deutschen Reichsangehörigen mit deutschem Pass, die nach den deutschen Gesetzen nicht arisch sind, wird der Grenzübertritt über irgendeine Passierstelle der schweizerischen Grenzen nur noch gestattet, wenn ihr Pass mit dem Eintrag einer durch ein schweizerisches Konsulat erteilten Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz versehen ist. Der Visumszwang für die Inhaber österreichischer Pässe bleibt nach wie vor bestehen.

Angesichts der grossen Zahl von Emigranten, die sich schon in der Schweiz aufhalten, wird erneut darauf hingewiesen, dass die Schweiz für sie nur ein Transitland sein kann und dass ihnen während ihres vorübergehenden Aufenthaltes in der Schweiz jede Erwerbstätigkeit untersagt ist. Auch der Erwerb von Liegenschaften oder die Beteiligung an schweizerischen Geschäften usw. geben keinen Anspruch auf Aufenthalt. Der neue Bundesratsbeschluss wird strikte

---

[1]) Aus den dem Verfasser dieses Berichtes zugestellten Akten ist ersichtlich, dass der Beschluss einstimmig gefasst wurde. Der Bundesrat hatte also offensichtlich die von Dr. Rothmund in den Schlussbemerkungen zum Bericht der schweizerischen Delegation (s. oben S. 128) vorgebrachten Bedenken gegenüber den Erwägungen, die für eine Zustimmung zur Vereinbarung sprachen, nicht als durchschlagend erachtet.

[2]) Den Grund der Verzögerung in der Bestätigung bildete nach einem Bericht des schweizerischen Gesandten in Berlin vom 12. November 1938 die damalige starke Beanspruchung des deutschen Sachbearbeiters.

[3]) Die Vertreter der schweizerischen Judenschaft wurden über den Beschluss des Bundesrates im Auftrag von Dr. Rothmund durch einen Beamten der Polizeiabteilung unterrichtet.

durchgeführt; er gilt nicht nur für den Grenzübertritt aus Deutschland, sondern auch aus Italien und Frankreich.»

c. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 4. Oktober 1938 an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate

Durch Kreisschreiben vom 4. Oktober 1938 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten vom Beschluss des Bundesrates Kenntnis. Auch wurden die Polizeidirektionen der Kantone durch Übersendung von Abschriften über die beschlossenen Massnahmen unterrichtet. Das Kreisschreiben selbst führte insbesondere folgendes aus: Da die deutsche Regierung beschlossen habe, den österreichischen Juden künftig nicht mehr den österreichischen, sondern einen deutschen Pass zu verabfolgen, sei mit Berlin Fühlung genommen worden. Um der Fremdenpolizei eine möglichst lückenlose Kontrolle aller deutschen und österreichischen jüdischen Emigranten an die Hand zu geben und um die Wiedereinführung des Visums auf allen deutschen Pässen zu vermeiden, trotzdem aber die deutschen und österreichischen Emigranten mit deutschen Pässen an der schweizerischen Grenze mit der Kontrolle erfassen zu können, seien Besprechungen mit der deutschen Regierung durchgeführt worden. Diese hätten ergeben, dass die deutsche Regierung beabsichtige, alle künftig an deutsche und österreichische Juden auszustellenden Pässe mit einem besondern Kennzeichen zu versehen (Anbringung eines Kreises auf der ersten Paßseite, in dem der Buchstabe J eingesetzt sei) [1]). Eine entsprechende Weisung werde an alle deutschen Paßstellen im In- und Ausland ergehen, und die bereits ausgestellten Pässe würden bei ihrer Verlängerung oder, wenn sie aus sonstigen Gründen einer Paßstelle vorzulegen seien, ebenfalls mit diesem Merkmal bezeichnet.

Bei den Verhandlungen sei von deutscher Seite zudem erklärt worden, die bisherige Praxis in Deutsch-Österreich, wonach den Juden Pässe mit Ausreisefrist ausgestellt worden waren, ohne dass man sich darum bekümmerte, ob die Inhaber die Einreisebewilligung in ein anderes Land besässen, werde aufgegeben, so dass die ungeregelte Massenauswanderung von Deutschland selbst gestoppt werde.

Da bis zum Zeitpunkt, in dem alle deutschen Pässe deutscher Juden mit dem besondern Kennzeichen versehen seien, die Kontrolle an der Grenze nur schwer durchgeführt werden könne, hätten wir ein Interesse daran, dass die bereits im Umlauf sich befindenden Pässe solcher Personen so bald wie möglich ebenfalls das Merkmal erhielten. Wenn deutsche Juden mit einem Pass ohne das Kennzeichen bei einem schweizerischen Konsulat vorsprächen, so seien sie, bevor man sie das Gesuchsformular ausfüllen lasse, anzuweisen, den Pass dem

[1]) In einem späteren Kreisschreiben vom 30. Oktober 1938 gab die Polizeiabteilung bekannt, dass dieses Zeichen ein 3 cm hohes J (ohne Kreis) sein werde, angebracht auf der ersten Seite des Passes links oben, in der Regel mit dem (von Hand geschriebenen) Datum der Anbringung versehen.

deutschen Passamt bzw. dem deutschen Konsulat zum Eintrag des Kennzeichens vorzulegen.

Gleichzeitig wurden den Gesandtschaften und Konsulaten die folgenden Weisungen erteilt:

1. *Die Zusicherung der Bewilligung zur Durchreise durch die Schweiz darf nur erteilt werden, wenn ein Transit ohne jeden Aufenthalt beabsichtigt und möglich ist.*

Diese Möglichkeit müsse erwiesen sein durch die Visa des für die Einreise oder Durchreise in Betracht fallenden Nachbarstaates der Schweiz und eventuell weiterliegender Staaten sowie durch die Vorlage eines direkten Bahnbilletts. Erhöhte Vorsicht sei geboten, wenn die Durchreise durch die Schweiz erfolgen solle von Frankreich oder ganz besonders von Italien her mit Deutschland als dem angegebenen Reiseziel. Da die meisten Emigranten vor der Ausreise aus Deutschland eine Verpflichtung unterschreiben müssten, dass sie nicht mehr auf deutsches Reichsgebiet zurückkehrten, sei eine solche Durchreiseabsicht meist nur ein Vorwand, um in die Schweiz gelangen zu können.

2. *Ist ein auch nur kurzer Aufenthalt in der Schweiz beabsichtigt, so kommt ausschliesslich die Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz in Frage. Diese kann bis zu einem Aufenthalt von maximal acht Tagen in eigener Kompetenz der Konsulate erteilt werden, wenn die Weiterreise gesichert ist. Bestehen Zweifel, so ist das Gesuch der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorzulegen.*

Alle andern Gesuche um die Erteilung der Zusicherung einer Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz seien der Entscheidungsbefugnis der Konsulate in Deutschland, Italien, der Tschechoslowakei, Ungarn, Polen und den Balkanstaaten entzogen. Es habe aber auch keinen Sinn, alle Gesuche der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten, da Einreisebewilligungen nur in Ausnahmefällen erteilt werden könnten. In Betracht kämen Personen mit verwandtschaftlichen oder andern persönlichen Beziehungen zur Schweiz, wenn der Auswanderungswille nach einem andern Land als der Schweiz vorhanden sei und der Gesuchsteller sich darüber ausweisen könne, dass er die nötigen Schritte zur Einreisebewilligung mit Aussicht auf nahen Erfolg bereits eingeleitet habe; ferner alte Leute ohne Anhang, die ihren Lebensabend ohne Ausübung irgendwelcher Erwerbstätigkeit in der Schweiz verbringen wollen und die nötigen Mittel dazu in der Schweiz bereit haben. Alle andern Gesuche seien a limine abzuweisen. Es werde aber den Konsulaten empfohlen, von den Gesuchstellern stets die Ausfüllung eines Formulars zu verlangen, damit sie sich eine Kontrolle schüfen.

Auf einem Pass, der das besondere Kennzeichen für Juden nicht enthalte, dürfe in keinem Fall ohne ausdrückliche Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei eine Zusicherung erteilt werden.

3. *An deutsche Juden, die sich in andern als den in der vorstehenden Ziffer genannten Staaten fest angesiedelt haben, kann das Visum zu einem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz erteilt werden, wenn sich das Konsulat davon über-*

zeugt hat, dass wirklich nur ein solcher und die Rückreise in den Wohnstaat beabsichtigt ist.

Dazu müssten der Rückreisevermerk dieses Landes und eventuell Hin- und Rücktransitvisa der Durchreisestaaten im Pass vorgewiesen werden. Zweifelsfälle seien der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten. Auch hier dürfe eine Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz nur eingetragen werden, wenn der Pass mit dem besondern Kennzeichen versehen sei.

4. *In jedem Fall der Erteilung der Zusicherung hat der Gesuchsteller vor deren Aushändigung eine Erklärung zu unterschreiben, wonach er Kenntnis davon genommen hat, dass er – bei der Zusicherung zur Bewilligung zur Durchreise – nach Deutschland gewiesen (zurückgewiesen) werde, wenn die Durchreise durch die Schweiz nicht ohne Aufenthalt erfolge, bzw. – bei der Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt –, wenn er einer schweizerischen Behörde falsche Angaben mache, sich nicht an die ihm auferlegten Bedingungen halte oder die Schweiz nicht spätestens bei Ablauf der ihm zugesicherten Aufenthaltsbewilligung verlasse.*

Unter der «Zusicherung» sei stets ein Stempel anzubringen, wonach diese dahinfalle, wenn die schweizerische Grenze nicht bis zum ... (1 Monat) überschritten sei. Die Dauer und der Ort des zugesicherten Aufenthaltes seien in der Zusicherung stets zu vermerken. Sei ein Aufenthalt von mehr als acht Tagen zugesichert, so sei ein Stempel beizufügen: «Anmeldung innerhalb 8 Tagen seit Grenzübertritt bei der Ortspolizeibehörde».

5. *(Gebühren).*

Die Gesandtschaften und Konsulate wurden ersucht, diesen Weisungen strikte nachzuleben mit dem Beifügen, das Kreisschreiben vom 29. März sei leider von verschiedenen Konsulaten nicht befolgt worden, so dass zu den vor dem 1. April noch ohne Visum mit dem österreichischen Pass eingereisten 3000–4000 österreichischen Juden und den über 2000 als wirkliche Flüchtlinge mittellos zu uns Gekommenen noch einige Tausend mit Visa auf dem österreichischen Pass zugereist seien. Die Erfahrung habe gezeigt, dass die deutschen Juden mit allen Mitteln versuchten, in die Schweiz einzudringen. «Wir haben allergrösste Mühe, die bereits bei uns sich Befindenden zur Weiterreise zu bringen, schon deshalb, weil alle andern Länder ebenfalls eine sehr strenge Einreisekontrolle eingeführt haben. Die neue Regelung wurde geschaffen, um Rückweisungen nach Deutschland möglichst zu vermeiden. Wir sind aber entschlossen, alle fernern unregelmässigen Einreisen mit Zurückweisung nach Deutschland zu ahnden. Die Konsulate können uns in erster Linie helfen, dass solche Massnahmen im Einzelfall unterbleiben können.»

d. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 4. Oktober 1938 an die schweizerischen Grenzübergangsstellen

Ebenfalls am 4. Oktober 1938 unterrichtete die Polizeiabteilung auch die schweizerischen Grenzüberwachungsstellen vom Beschluss des Bundesrates unter gleichzeitiger Mitteilung, dass die deutschen Paßbehörden im In- und Aus-

land künftig alle an Juden auszustellenden Pässe mit einem besondern Kennzeichen versähen. Wer mit einem solchen deutschen Pass an die Grenze komme, sei, sofern der Pass nicht die Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz enthalte, an das für seinen Wohnort zuständige schweizerische Konsulat zurückzuweisen. Da eine gewisse Zeit verstreichen werde, bis die an Juden bereits ausgestellten Pässe mit dem besondern Kennzeichen versehen seien, sei zu erwarten, dass noch zahlreiche deutsche und österreichische Juden versuchten, mit einem deutschen Pass ohne das Kennzeichen und ohne die «Zusicherung» eines schweizerischen Konsulates in die Schweiz einzureisen. Das müsse nach wie vor verhindert werden. Für solche Fälle bleibe deshalb das vertrauliche Kreisschreiben vom 7. September in Kraft. Wenn Unsicherheit bestehe, ob ein Reisender mit einem deutschen Pass Arier oder Nichtarier sei, so solle von ihm eine Bescheinigung über das erstere verlangt werden. Im Zweifelsfall sei der Reisende an das für seinen Wohnort zuständige schweizerische Konsulat zurückzuweisen, dessen Aufgabe es sei, die nötigen Feststellungen zu machen.

Auch dieses Kreisschreiben wurde den kantonalen Polizeidirektionen zur Kenntnis gebracht.

e. Die Bekanntgabe des Beschlusses im Ausland

Das vom Bundesrat am 4. Oktober genehmigte «Mitgeteilt» wurde als Beilage zum Kreisschreiben auch den schweizerischen Konsulaten im Ausland zugestellt mit dem Ersuchen, es in den Zeitungen des Konsularbezirkes erscheinen zu lassen, und zwar auffällig und, wenn immer möglich, mehrmals, damit die schweizerische Grenzkontrolle so rasch als möglich entlastet werde.

12. Die deutschen Massnahmen zur Durchführung der Vereinbarung vom 29. September 1938

Zur Durchführung der am 29. September in Berlin getroffenen Vereinbarung wurde in Deutschland die folgende Verordnung erlassen:

Verordnung über Reisepässe von Juden

vom 5. Oktober 1938

Auf Grund des Gesetzes vom 11. Mai 1937 über das Pass-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen (Reichsgesetzbl. I, S. 589) wird im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Justiz folgendes verordnet:

§ 1

(1) Alle deutschen Reisepässe von Juden (§ 5 der Ersten Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935, Reichsgesetzbl. I, S. 133), die sich im Reichsgebiet aufhalten, werden ungültig.

(2) Die Inhaber der in Abs. 1 erwähnten Pässe sind verpflichtet, diese Pässe der Passbehörde im Inland, in deren Bezirk der Passinhaber seinen Wohnsitz und mangels eines Wohnsitzes seinen Aufenthalt hat, innerhalb von zwei Wochen nach Inkrafttreten dieser Verordnung einzureichen. Für Juden, die sich beim Inkrafttreten dieser Verordnung im Ausland aufhalten, beginnt die Frist von zwei Wochen mit dem Tag der Einreise in das Reichsgebiet.

(3) Die mit Geltung für das Ausland ausgestellten Reisepässe werden wieder gültig, wenn sie von der Passbehörde mit einem vom Reichsminister des Innern bestimmten Merkmal versehen sind, das den Inhaber als Juden kennzeichnet.

§ 2

Mit Haft und mit Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Reichsmark oder mit einer dieser Strafen wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig der in § 1 Abs. 2 umschriebenen Verpflichtung nicht nachkommt.

§ 3

Diese Verordnung tritt mit der Verkündung in Kraft.

In der Form eines «*Runderlasses des Auswärtigen Amtes*» vom 11. Oktober 1938 wurde diese Verordnung den deutschen diplomatischen Vertretungen und Berufskonsulaten sowie den mit Passbefugnissen ausgestatteten Wahlkonsulaten in Kehl und Bromberg zur Kenntnis gebracht. Im Runderlass war «zur dortigen Information» vermerkt, dass die Kennzeichnung der Auslandspässe von Juden deutscher Staatsangehörigkeit auf Grund einer Vereinbarung notwendig geworden sei, die zur Vermeidung der Einführung des allgemeinen Sichtvermerkes mit der Schweiz getroffen wurde [1]).

13. Die Milderung der erlassenen Weisungen (Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 29. Oktober 1938)

Die Einführung einer besondern Kennzeichnung der für Juden ausgestellten deutschen Pässe und die Festlegung des Visumszwangs für die Inhaber solcher Ausweisschriften wurde in zahlreichen Zuschriften Einzelner und Eingaben von Vereinigungen an den Bundesrat beanstandet; auch begegneten sie in einem Teil der schweizerischen Presse lebhaftester Kritik. Eine ausdrückliche und rückhaltlose Zustimmung erfuhren diese Massnahmen nur vereinzelt; dagegen fand man sich in weiten Kreisen damit ab, von der Auffassung ausgehend, sie müssten unter den gegebenen Verhältnissen als notwendig hingenommen werden.

Den kritischen Äusserungen lagen allgemein menschliche, politische und wirtschaftliche Erwägungen zugrunde.

Vom allgemein menschlichen Standpunkt aus wurde geltend gemacht, dass es bei der überaus schlimmen Lage, in der sich die Juden in Deutschland befän-

[1]) Der Runderlass ist vollinhaltlich in den «Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik von 1918–1945», Serie D, Bd. V, S. 75, abgedruckt.

den, nicht zu verantworten sei, ihnen die Schweiz als Zufluchtsstätte noch mehr zu verschliessen.

Die Einwände politischer Art gingen dahin, dass die Schweiz Gefahr laufe, sich die nationalsozialistische Denkweise zu eigen zu machen, was bereits aus der Übernahme der Begriffe «Arier und Nichtarier» aus dem deutschen Jargon ersichtlich sei. Vertreter der schweizerischen Juden wiesen die eidgenössische Fremdenpolizei überdies darauf hin, dass die Einführung des Visumszwangs von der internationalen Judenschaft als Beginn der Begründung einer Rassengesetzgebung auch in der Schweiz ausgelegt werden könne. Dass uns diese Anordnung deutscherseits aufgezwungen worden sei, verstehe das Ausland nicht, da sie mit der sonstigen Tendenz Deutschlands, die Juden loszuwerden, im Widerspruch stehe.

In wirtschaftlicher Hinsicht schliesslich wurde vor allem auf die Nachteile hingewiesen, die sich aus der Massnahme für die Fremdenindustrie ergeben könnten. In diesem letzten Sinn äusserten sich namentlich der schweizerische Hotelier-Verein und der schweizerische Fremdenverkehrsverband. Dass deren Bedenken nicht unbegründet waren, erwiesen verschiedene Zuschriften von Juden aus dem Ausland, die erklärten, sie würden von nun an die Schweiz nicht mehr als ihren Ferienort in Aussicht nehmen. In Berichten schweizerischer diplomatischer Auslandsvertretungen wurden ähnliche Einwendungen erhoben. Verschiedene Gesandtschaften und Konsulate sahen denn auch im Hinblick auf die zu erwartende Reaktion von einer Veröffentlichung des «Mitgeteilt» ab. Hiezu fühlten sie sich um so eher berechtigt, als den deutschen diplomatischen und konsularischen Vertretungen vorerst noch keine entsprechenden Instruktionen des Auswärtigen Amtes zugegangen waren.

Zu Beanstandungen Anlass gab schliesslich auch, dass einreisende Deutsche den Grenzorganen darüber Auskunft zu erteilen hatten, ob sie Arier oder Nichtarier seien.

Die Vorstellungen der Gesandtschaften und der Fremdenverkehrsverbände führten dazu, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement durch *Kreisschreiben vom 29. Oktober 1938* den schweizerischen Gesandtschaften ausserhalb Europas sowie in Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Grossbritannien, Spanien, Portugal, Norwegen, Schweden, Dänemark, Finnland, Estland, Litauen und Lettland mitteilte, die Anwendung der Weisungen vom 4. Oktober auf eine bestimmte Kategorie deutscher Juden habe sich als schwierig erwiesen, und es habe sich herausgestellt, dass dadurch gewisse schweizerische Interessen unnötig verletzt werden könnten. Dabei handle es sich um diejenigen deutschen Juden, die entweder seit langem oder seit längerer Zeit in einem andern Land als Deutschland, Italien, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und den Balkanstaaten ordnungsgemässen Wohnsitz hätten. Diese liefen nicht die Gefahr der Wegweisung und hätten auch nicht die Absicht, ihr Wohnsitzland dauernd zu verlassen. Wenn solche deutsche Juden mit Pässen versehen seien, die das Kennzeichen (J) nicht trügen, seien sie nicht aufzufordern, dieses Merkmal durch ein deutsches Konsulat eintragen zu lassen. Gleichzeitig wurden die Adressaten des Kreisschreibens ermächtigt, solchen Personen unter gewissen Voraussetzungen

in eigener Zuständigkeit eine Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz für eine bestimmte Zeitdauer auszustellen.

Von diesem Kreisschreiben erhielten auch die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate in Deutschland, Italien, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien, Bulgarien, Rumänien, Griechenland und der Türkei sowie die Polizeidirektionen der Kantone und die Grenzüberwachungsstellen der schweizerisch-französischen Grenze Kenntnis.

14. Die Reaktion auf den Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1938 im Parlament

Am 9. November 1938 reichte *Nationalrat Dr. Guido Müller, Biel*, eine Interpellation ein, in der er den Bundesrat um Auskunft über die Gründe anfragte, die ihn zu seinem Beschluss vom 4. Oktober bewogen hätten.

Diese Interpellation kam am 7. Dezember 1938 gleichzeitig mit einer bereits am 21. September von *Nationalrat Trümpy, Glarus*, angekündigten Interpellation zur Behandlung, in der vom Bundesrat in allgemeiner Weise Aufschluss über die gegenüber den Flüchtlingen an der Grenze getroffenen Massnahmen und über die vom Bundesrat für die Zukunft in Aussicht genommene Flüchtlingspolitik verlangt wurde.

In der Begründung seiner Interpellation sprach Nationalrat *Trümpy* den Wunsch aus, dass der Bundesrat alles tun werde, um eine internationale Lösung der Flüchtlingsfrage herbeizuführen, in der Meinung, das Asylrecht sei trotz den bestehenden Schwierigkeiten wenigstens denjenigen Juden zu gewähren, die wir bereits aufgenommen hatten. Weiterhin äusserte der Interpellant die Hoffnung, dass die Grenzen auch künftig nicht völlig geschlossen blieben. «Es gibt Fälle, die sicher für unser Land keinen Nachteil bedeuten. Über die Tragödien, die wir hie und da mit eigenen Augen sehen, wissen am besten die Behörden Bescheid, die diese Fälle zu behandeln haben.»

Nationalrat Dr. *Müller* verwies in seiner Ausführung zunächst auf die «schauerlichen Judenverfolgungen», die kürzlich in Deutschland eingesetzt hatten (November-Pogrome), mit dem Beifügen, dass wenn, wie bereits gedroht worden sei, alle Juden in Deutschland umgebracht werden sollten, sich das Problem der Einreise deutscher Nichtarier in die Schweiz von selbst erledigen werde und der Bundesrat erleichtert aufatmen könne. Im Anschluss hieran gab der Interpellant seinem Missfallen darüber Ausdruck, dass neudeutsche Gedankengänge auch bei einzelnen Stellen der Bundesverwaltung Platz gegriffen hätten. Er warnte davor, die bei einem gewissen Teil der Bevölkerung vorhandene antisemitische Einstellung durch amtliche Massnahmen noch zu fördern. «In jedem von uns steckt irgendwie ein kleinerer oder grösserer Antisemit. Ich fühle ihn hie und da auch in meiner Brust. Wir wollen ihm aber nicht nachgeben, sondern müssen ihn, wenn er sich gar zu ungebärdig stellt, aus unserer Brust herausreissen... Wir wollen eingedenk bleiben, dass über den Rassen und Nationen eine allgemein menschliche Sphäre thront, die ihre unveräusserlichen Rechte hat und in der allein wir Schweizer das Leben noch als lebenswert empfinden.»

Die Beantwortung der beiden Interpellationen erfolgte durch den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, den damaligen *Bundespräsidenten* Dr. *J. Baumann*. Bundespräsident Dr. Baumann erinnerte zunächst daran, dass ein österreichischer Pass seit dem 1. April 1938 zur Einreise in die Schweiz nur dann berechtige, wenn er das Visum eines schweizerischen Konsulates trage. Die Einführung des Visumszwangs habe sich aufgedrängt, weil vom Tag des Anschlusses bis zum 1. April 1938 3000–4000 österreichische Flüchtlinge in die Schweiz zugezogen seien. Die Einreisegesuche von Emigranten würden seither der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorgelegt. Diese prüfe und entscheide sie im Einvernehmen mit dem für einen Aufenthalt in Frage kommenden Kanton. Dabei befolge man die nachstehenden Richtlinien:

Einreisebewilligungen werden erteilt für kurze Aufenthalte von wenigen Wochen, wenn die Weiterreise durch Visa der Transit- und Aufnahmeländer gesichert ist und überdies der Nachweis geleistet werden kann, dass der Gesuchsteller genügende Mittel für den kurzen Aufenthalt in der Schweiz und zur Weiterreise besitzt. Emigranten mit nahen Verwandten in der Schweiz oder mit sonstigen engen Beziehungen zu unserm Land erhalten die Bewilligung zu Aufenthalten von einigen Monaten, sofern sie nachweisen, dass die zur Weiterreise unternommenen Schritte genügend weit gediehen sind, um die Weiterreise binnen der gewährten Aufenthaltsfrist sicherzustellen. Diese Einschränkungen seien notwendig, weil die Weiterreise zu vorübergehendem Aufenthalt und ganz besonders zur definitiven Ansiedlung in andern Ländern, die sich gegen den Zustrom österreichischer Flüchtlinge schützen, auf grosse Schwierigkeiten stosse. Zufolge der bestehenden Überfremdung und der Lage des Arbeitsmarktes komme die Schweiz nur als Durchgangsland in Betracht.

Den seit Juli einsetzenden illegalen Einreisen habe sich die Eidgenössische Fremdenpolizei zunächst nicht widersetzt, da die jüdischen Fürsorgeorganisationen erklärt hätten, sie nähmen sich dieser Flüchtlinge an. Nachdem dann aber die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vom 17. August 1938 der Auffassung Ausdruck gegeben habe, die Schweiz sei nicht in der Lage, weitere Flüchtlinge aufzunehmen, es müsse daher einem weiteren Zustrom Einhalt geboten werden; nachdem in der Nacht vom 17./18. August erneut zahlreiche illegale Einreisen stattgefunden hätten, und nachdem von Frankreich die Grenze für die Zureise solcher Ausländer aus der Schweiz geschlossen worden sei, habe sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zum Einschreiten veranlasst gesehen und im Einvernehmen mit dem Bundesrat die Sperre der Grenze gegenüber illegalen Übertritten und die Zurückweisung der neu illegal Eingereisten verfügt. Durch diese Massnahme sei lediglich der gesetzliche Zustand wieder hergestellt worden, wonach die österreichischen Staatsangehörigen zur Einreise in die Schweiz nur zugelassen sind, wenn sie einen österreichischen Pass mit dem Visum eines schweizerischen Konsulates besitzen. «Im Augenblick, als wir die Massnahmen an der Grenze verfügten zur Verhinderung der unkontrollierten Einreise von Emigranten aus Deutschland, waren die Deutsch-Österreicher noch mit dem österreichischen Pass versehen, der, wie bereits gesagt, seit

dem 1. April nur zur Einreise nach der Schweiz berechtigt, wenn er mit dem Visum eines schweizerischen Konsulates versehen ist. Die im übrigen Deutschland ansässigen Juden erhielten damals im allgemeinen den deutschen Pass nur, wenn sie nachweisen konnten, dass sie die Bewilligung zur Einreise in ein anderes Land besassen. Da zu erwarten war, dass für frühere Österreicher künftig ebenfalls der deutsche Pass, der für die Einreise in die Schweiz nicht visumspflichtig ist, ausgestellt werden würde, was seit Mitte August der Fall ist, haben wir mit der deutschen Regierung Fühlung genommen, um auch für diesen Fall die Einreisekontrolle sicherzustellen. Es wurde uns erklärt, die deutsche Regierung benötige für die Durchführung ihrer Gesetze und Vorschriften durch die deutschen Inlandsbehörden sowie durch die deutschen Konsulate im Ausland eine genaue Kontrolle über die deutschen Nichtarier; die deutsche Regierung habe sich deshalb entschlossen, alle Pässe von deutschen Nichtariern im In- und Ausland künftig mit einem besondern Zeichen, einem grossen J, zu versehen. Da die Fremdenpolizei die Kontrolle über die Einreise der Emigranten durch die schweizerischen Konsulate im Ausland, also vor deren Eintreffen an der Grenze, als unentbehrlich bezeichnete, waren wir vor die Entscheidung gestellt, ob wir das Visum auf allen deutschen Pässen wieder einführen oder eine nur für die Inhaber von mit dem besondern Kennzeichen versehenen Pässen geltende Massnahme ergreifen sollten.

Die allgemeine Wiedereinführung des Visums auf dem deutschen Pass hätte unsern Konsulaten und den fremdenpolizeilichen Inlandsbehörden eine riesige und zum guten Teil unnötige Arbeitsbelastung gebracht, die den normalen Betrieb dieser Amtsstellen erheblich gestört hätte. Auch hätte Deutschland in diesem Fall das Visum auch auf dem Schweizer Pass ganz allgemein wieder eingeführt. Ein solcher ‚Visumskrieg' hätte zudem die Beziehungen zu unsern nördlichen Nachbarn ganz erheblich gestört. Nachdem wir die Möglichkeit hatten, die unentbehrliche Einreisekontrolle über die Emigranten ohne die allgemeine Wiedereinführung des Visums auf dem deutschen Pass zu erreichen, glaubte der Bundesrat es nicht verantworten zu können, auf der allgemeinen Wiedereinführung des Visums zu bestehen, um so mehr als eine solche Massnahme auch von Deutschland ungern gesehen worden wäre. So unsympathisch es dem Bundesrat war, eine Sondermassnahme zu treffen gegenüber den deutschen Juden, so blieb ihm angesichts der ganzen Sachlage leider kein anderer Ausweg. Er hat deshalb in seiner Sitzung vom 4. Oktober beschlossen, dass deutsche Nichtarier die schweizerische Grenze nur noch überschreiten dürfen, wenn sie im Besitze einer von einem schweizerischen Konsulat im Ausland erhaltenen Eintragung im Passe sind, gemäss der ihnen die Bewilligung zum Aufenthalt in der Schweiz oder zur Durchreise durch die Schweiz zugesichert ist.» Da sich sehr zahlreiche deutsche Emigranten in den andern Ländern aufhielten und zu befürchten gewesen sei, dass namentlich aus Italien ein neuer Zustrom einsetzen könne, habe die Massnahme auf alle Staaten ausgedehnt werden müssen. Das sei um so notwendiger gewesen, als auch alle westlich gelegenen Länder dem Grossteil der bei ihnen sich aufhaltenden Emigranten nur vorübergehenden Aufenthalt

bewilligten, so dass die Schweiz ohne diese Massnahme einem ständigen Zuwachs von Emigranten auch aus diesen Gebieten ausgesetzt gewesen wäre. Auf die Mitteilung unserer Gesandtschaften in einigen westeuropäischen Staaten, wonach dort zahlreiche deutsche Nichtarier fest angesiedelt seien, die unter Beibehaltung ihres Wohnsitzes sich nur zu vorübergehendem Aufenthalt nach der Schweiz begeben wollten, habe sich das Departement immerhin veranlasst gesehen, die Instruktionen für diese Länder in der Weise abzuändern, dass solchen deutschen Staatsangehörigen die Zusicherung zum Aufenthalt in der Schweiz auch erteilt werden könne, ohne dass ihr Pass mit dem J versehen sei. In den Oststaaten befänden sich nur wenig zahlreiche festangesessene nichtarische deutsche Staatsangehörige. «Selbstverständlich bedeuten die getroffenen Massnahmen nicht etwa eine Kundgebung gegen die Angehörigen einer bestimmten Rasse oder gar eine Nachahmung uns fremder Gepflogenheiten, sondern sie sind einzig und allein bedingt durch die Sorge um die Abwehr gegen die Überfremdung unseres Landes und die Belastung unseres Arbeitsmarktes zum Nachteil unserer eigenen Landsleute.»

Die Frage von Nationalrat Trümpy, wie sich der Bundesrat eine Lösung des Füchtlingsproblems in der Zukunft denke, beantwortete Bundespräsident Dr. Baumann dahin, die für die Grenzkontrolle erlassene Verfügung müsse bestehen bleiben, da wir einen chaotischen Zustand, wie er im Juli und August bis zum Erlass der Weisungen an der Grenze bestanden hatte, nicht dulden könnten, abgesehen davon, dass die Schweiz unmöglich für alle oder selbst bloss für einen grössern Teil der im ganzen Deutschen Reich auf mehrere Hunderttausend zu schätzenden, für die Auswanderung in Betracht kommenden Personen auch nur zu vorübergehendem Aufenthalt in Betracht fallen könne. Auch wenn ein Land vor eine humanitäre Aufgabe gestellt sei, müssten die Behörden dafür besorgt sein, dass bei deren Erfüllung lebenswichtige Interessen des Volkes nicht geschädigt würden. Im übrigen gehe die Flüchtlingsfrage die andern Nachbarstaaten und die weiter entfernten Länder ebenfalls an. Die Weiterreise der in der Schweiz anwesenden 10000 bis 12000 Flüchtlinge wickle sich angesichts der andernortes gegebenen Verhältnisse nur langsam ab. Es bestehe jedoch die Hoffnung, sie in den nächsten Monaten beschleunigen zu können, sobald die vom Intergouvernementalen Komitee in London und vom neuen Hochkommissär für die Weiterwanderung unternommenen Schritte von Erfolg begleitet seien. Mit dem Hochkommissär, Sir Herbert Emerson, der in Bern vorgesprochen habe, sei bereits Fühlung genommen worden. Daneben gingen Bestrebungen zur Förderung der Weiterwanderung für Einzelfälle und für Gruppen von den schweizerischen Hilfsorganisationen aus, namentlich von der Israelitischen Fürsorgestelle, die mit den internationalen jüdischen Auswanderungsstellen in Fühlung stehe. Die Polizeiabteilung schenke dieser Seite des Problems grösste Aufmerksamkeit und unterhalte eine enge Verbindung mit den schweizerischen und ausländischen Organisationen. Die neuesten Ereignisse in Deutschland hätten einen erneuten starken Druck von Flüchtlingen auf die Schweiz zur Folge gehabt. Die grossen Lasten, die die Schweiz auf sich genommen habe, und die grossen Schwierigkeiten, die

der Weiterwanderung entgegenstünden, zwängen jedoch dazu, die getroffenen Massnahmen für die Kontrolle der Ausländer in vollem Umfange beizubehalten. Die geschilderte Praxis der Fremdenpolizei werde daher weitergeführt. Es würden Bewilligungen an gefährdete nächste Verwandte von Schweizern erteilt, sofern deren Weiterreise sichergestellt sei, sowie an alte Leute ohne Anhang.

Überdies habe das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement grundsätzlich der vorübergehenden Übernahme von in Not sich befindenden Kindern aus dem deutschen Grenzgebiet durch die Zentralstelle des Schweizerischen Hilfswerks für Emigrantenkinder mit einer Höchstzahl von 300 zugestimmt. Sollte es den Bestrebungen des Hochkommissärs gelingen, einen regelmässigen Abfluss in Einwanderungsländer sicherzustellen, so sei die Schweiz bereit, weiter vorübergehenden Aufenthalt zu gewähren. Vorerst aber müsse eine fühlbare Entlastung eintreten. Den Bestrebungen zur Lösung der Flüchtlingsfrage auf internationalem Boden werde der Bundesrat auch in Zukunft volle Aufmerksamkeit schenken und seine Unterstützung zuteil werden lassen.

Von der erteilten Antwort erklärte sich Nationalrat Trümpy befriedigt, während Nationalrat Dr. Müller bemerkte, er sei insofern nicht enttäuscht, als er nach der Lage der Dinge keine andere Auskunft habe erwarten können; befriedigt sei er insofern, als die bundesrätlichen Massnahmen zum Teil rückgängig gemacht worden seien.

15. Die Erwähnung des Bundesratsbeschlusses vom 4. Oktober 1938 im Geschäftsbericht 1938 und die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission

In ähnlicher Weise, wie es Bundespräsident Dr. Baumann am 7. Dezember 1938 getan hatte, begründete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Beschluss des Bundesrates im *Geschäftsbericht für das Jahr 1938*. Auch dort wurde ausgeführt, dass durch die Aufstellung nicht visumspflichtiger deutscher Pässe an Österreicher die Wiedereinführung des Visums für die Inhaber österreichischer Pässe stark beeinträchtigt worden sei. «Da die deutschen Behörden inzwischen beschlossen hatten, alle Pässe deutscher Juden mit einem Kennzeichen zu versehen, war es möglich, auf die Wiedereinführung der Visumspflicht für alle Inhaber deutscher Pässe zu verzichten. Am 4. Oktober beschloss der Bundesrat, dass die Inhaber der mit diesem Kennzeichen versehenen Pässe in die Schweiz nur einreisen können, wenn sie vorher die Bewilligung eines schweizerischen Konsulates eingeholt haben.» Die in Berlin durchgeführten Verhandlungen blieben auch hier unerwähnt, obschon im Kreisschreiben vom 4. Oktober (oben S. 130ff.) von «Besprechungen mit der deutschen Regierung» die Rede gewesen war[1]). *Vor der Geschäftsprüfungskommission* kamen sie ebenfalls nicht zur Sprache. An der Sitzung dieser

[1]) Die Erwägungen, die den Bundesrat dazu geführt haben, die Berliner Verhandlungen nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit und damit dem Ausland, sondern auch gegenüber der Geschäftsprüfungskommission unerwähnt zu lassen, sind heute nicht mehr feststellbar. In den Notizen über die Sitzungen des Bundesrates finden sich keine entsprechenden Vermerke.

Kommission vom 8. Mai 1939 führte der Referent für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Nationalrat Bringolf, unter anderem folgendes aus: «Man hört oft den Vorwurf, die Eidgenössische Fremdenpolizei sei antisemitisch eingestellt. Wer, wie der Referent, Gelegenheit hatte, nicht erst jetzt, sondern schon seit längerer Zeit sich einen Einblick in die Arbeitslast und die Mannigfaltigkeit der Aufgaben der Fremdenpolizei und insbesondere des (im Dezember 1938 geschaffenen) Emigrantenbureaus zu verschaffen, kann diesem Vorwurf nicht beipflichten. Die Beamten der Fremdenpolizei haben sehr oft einen ausserordentlich schweren Stand. Sie geraten in Konflikt mit ihren Verpflichtungen, die sie als Beamte haben, und mit ihren Gefühlen, mit ihrem Herzen. Wir haben den Eindruck, dass bei aller Strenge, neuen Zuzug fernzuhalten, im allgemeinen das Bestreben vorherrscht, unter Wahrung der Landesinteressen menschlich vorzugehen und zu entscheiden. Natürlich kommen Fehlentscheidungen und auch Übergriffe vor. Allein sie sind selten. Wir sind einverstanden damit, wenn die Grenzkontrolle schärfer gehandhabt wird und neue Einreisebewilligungen nur noch erteilt werden, wenn die Weiterreise nach dem vorübergehenden Aufenthalt gesichert ist. In dieser Beziehung unterstützen wir die Bemühungen der Fremdenpolizei. Gegenüber den politischen und jüdischen Emigranten jedoch, die sich bereits im Lande befinden, ist Toleranz und Verständnis am Platz im Geiste der Grundsätze der Humanität, die einen wesentlichen Bestandteil unserer Demokratie ausmacht.»

Im Anschluss an diese Bemerkungen wandte sich Nationalrat Bringolf mit scharfen Worten gegen diejenigen, die aus der Anwesenheit der jüdischen Emigranten ein politisches Geschäft machen wollten und eine antisemitische Bewegung zu auszulöen suchten.

Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes im Parlament äusserte sich Nationalrat Bringolf in der nämlichen Weise.

16. Die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 4. Oktober 1938

a. Die von der deutschen Regierung eingegangene Verpflichtung zur besondern Kennzeichnung der den Juden ausgestellten Pässe ist, soweit sich in der Schweiz selbst feststellen liess, von den ausführenden deutschen Amtsstellen eingehalten worden. Mitteilungen von schwedischer Seite ergaben immerhin, dass dies in vereinzelten Fällen nicht zutraf. Die schweizerischen Konsulate kamen den ihnen erteilten Weisungen nach.

Vom Recht, «nach Benehmen mit der schweizerischen Regierung» von Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit die Einholung einer Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt im Reichsgebiet oder zur Durchreise durch das Reichsgebiet zu verlangen, hat Deutschland nicht Gebrauch gemacht.

Mit dem durch Beschluss des Bundesrates vom 20. Januar 1939 für alle Emigranten angeordneten Obligatorium zur Einholung eines Visums verlor das Abkommen weitgehend seine praktische Bedeutung, und mit der Einführung des allgemeinen Visumszwangs nach Kriegsausbruch wurde es überhaupt gegenstandslos.

b. In der Begründung einer Interpellation vom 8. Juni 1954, von der später die Rede sein wird[1]), ist von Nationalrat Dr. Oprecht erklärt worden, eine Diskriminierung deutscher Juden auf Grund der Vereinbarung mit Deutschland sei auch durch *Schweizer Behörden* erfolgt. Es könne der Beweis erbracht werden, dass jedenfalls die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Land die J-Stempelung der Pässe von deutschen Juden durchgeführt habe. Im «Genevois» und in der «Tribune de Lausanne» sei in der Folge die Öffentlichkeit deswegen alarmiert worden, indem dort berichtet worden sei, wie die Vereinigung «Frau und Demokratie» erfahren habe, sei einer gebürtigen Schweizerin, die einen Deutschen geheiratet habe, vor einigen Jahren ein Ausweispapier ausgestellt worden, das sie nicht nur als Ausländerin bezeichnete – was sie hatte erwarten können –, sondern als *jüdische* Ausländerin, markiert durch die Anbringung eines J auf der ersten Seite.

Eingehende Erhebungen des Verfassers in dieser Angelegenheit haben den folgenden Sachverhalt ergeben: Am 8. September 1939 meldete sich die frühere schweizerische Staatsangehörige Jeannette St.-E., die sich kurz zuvor mit einem deutschen Juden verheiratet hatte und der deshalb vom deutschen Konsulat in Basel gegen Abgabe des schweizerischen Passes ein deutscher Pass übergeben worden war, fremdenpolizeilich in Langenbruck an. Am 22. September 1939 stellte ihr die basellandschaftliche Fremdenpolizei eine Niederlassungsbewilligung aus und übergab ihr gleichzeitig einen Ausländerausweis C. Dieser Ausweis war auf der untern rechten Ecke mit einem J versehen und wurde damit als Judenausweis gekennzeichnet. Ein Jahr später, am 30. Juli 1940, unterstellte dann die Eidgenössische Fremdenpolizei, im Anschluss an die Bestandesaufnahme der Emigranten, die Ehegatten St. den Emigrantenvorschriften. In diese Verfügung wurde versehentlich auch Frau St. einbezogen. Auf die Reklamation des Ehemannes St. hin, der darauf verwies, dass seine Frau eine Niederlassungsbewilligung besitze, hob die Eidgenössische Fremdenpolizei diese Anordnung wieder auf. In der Folge verloren die Ehegatten St. auf Grund der deutschen Verordnung vom 25. September 1941 [2]) wegen ihres ständigen Aufenthaltes im Ausland die deutsche Staatsangehörigkeit und wurden staatenlos. Daraufhin verlangte die basellandschaftliche Fremdenpolizei mit Schreiben vom 20. Februar 1942 die Leistung einer Kaution zur Regelung des Toleranzverhältnisses. Die Niederlassungsbewilligung wurde zurückgezogen und durch eine Toleranzbewilligung ohne Unterstellung unter die Emigrantenvorschriften ersetzt.

Den Ausländerausweis C hatte die kantonale Fremdenpolizei in einem früheren Zeitpunkt bei Frau St. bezogen. Als er ihr später wieder zurückgegeben wurde, war die untere Ecke mit dem Buchstaben J abgeschnitten.

Im April 1945 verliessen die Ehegatten St. die Schweiz. Die Polizeiabteilung stellte ihnen einen Identitätsausweis aus. In der Folge erwarben sie die palästinensische und dann die israelische Staatsangehörigkeit. Im Februar 1954

[1]) Siehe unten S. 148 ff.
[2]) Siehe oben S. 41.

wurde Frau St. in Anwendung von Art. 58 des BG vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des schweizerischen Bürgerrechtes in das Schweizerbürgerrecht aufgenommen. Sie ist deshalb heute sowohl israelische wie auch schweizerische Staatsangehörige.

Der Ausländerausweis C kann nicht mehr beigebracht werden. Dagegen wird der vorstehend wiedergegebene Tatbestand nicht nur durch die Ehegatten St., sondern auch durch Aussagen eines Komiteemitgliedes des Schweizerischen Hilfswerkes für Emigrantenkinder bestätigt. Die Polizeiabteilung und auch die Eidgenössische Fremdenpolizei waren über den Sachverhalt nicht unterrichtet; der fragliche Ausländerausweis hatte ihnen nie vorgelegen.

Von ähnlichen Fällen ist nichts bekannt. Es handelt sich deshalb in der Angelegenheit St. offensichtlich um den Fehler eines kantonalen Beamten. Auf irgendwelche eidgenössische Vorschriften konnte dieser sein Vorgehen nicht stützen. Insbesondere ist zu beachten, dass zur Zeit der Ausstellung des Ausländerausweises (22. September 1939) überhaupt noch keine besonderen Emigrantenvorschriften bestanden haben. Diese wurden vielmehr erst durch den BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung [1]) eingeführt.

c. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang noch zu bemerken, dass im Anschluss an die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland vom 29. September 1938 ein ähnliches Abkommen zwischen *Deutschland und Schweden* zustande kam. In diesem Abkommen erklärte die schwedische Regierung sich bereit, Personen, die ihren Heimatstaat verlassen haben oder verlassen, um nicht dorthin zurückzukehren, die Einreise zu gestatten, sofern die zuständige schwedische Vertretung im Pass eine Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt in Schweden oder zur Durchreise durch Schweden eingetragen habe. Demgegenüber behielt sich die deutsche Regierung vor, für die Einreise von schwedischen Staatsangehörigen in das Reichsgebiet eine entsprechende Regelung zu treffen, falls sich hiefür nach deutscher Auffassung die Notwendigkeit ergeben sollte. Weiterhin heisst es im Abkommen, die deutsche Regierung werde Inhaber von Pässen, die nach den in Deutschland bestehenden Bestimmungen gekennzeichnet seien, darauf hinweisen, dass es sich empfehle, sich vor der Einreise nach Schweden bei der zuständigen schwedischen Vertretung zu vergewissern, ob der Einreise nach Schweden oder Durchreise durch Schweden von schwedischer Seite nichts entgegenstehe.

Gegenüber der zwischen der Schweiz und Deutschland getroffenen Vereinbarung unterscheidet sich das schwedisch-deutsche Abkommen dadurch, dass hier nicht ausdrücklich von Juden die Rede ist. Überdies verpflichtete sich Schweden, im Gegensatz zur Schweiz, den Visumszwang für Inhaber österreichischer Pässe wieder aufzuheben [2]).

---

[1]) Siehe unten S. 170 ff.

[2]) In der Zulassung von Flüchtlingen war Schweden im allgemeinen weitherzig. Über den dortigen Flüchtlingsbestand Ende 1942 bestehen verschiedene Angaben. *Tarta-*

17. Die erneute Reaktion gegen den Bundesratsbeschluss vom 4. Oktober 1938 im Jahre 1954

a. Die Publikation der Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945

Der im Jahre 1953 erschienene Band V von Serie D der von den Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritannien und Frankreich herausgegebenen «Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945» (deutsche Ausgabe: Imprimerie Nationale Baden-Baden) gibt auf Seite 641 ff. verschiedene, mit Anmerkungen der Herausgeber versehene Dokumente aus dem Archiv des Deutschen Auswärtigen Amtes wieder, die sich auf die Vorgänge beziehen, welche dann schliesslich zu der am 29. September 1938 in Berlin getroffenen und am 4. Oktober vom Bundesrat gutgeheissenen Vereinbarung geführt haben. Wesentlich sind die beiden folgenden Aktenstücke [1]):

Dokument Nr. 642

Aufzeichnung des Leiters der Politischen Abteilung

Berlin, den 10. August 1938
zu R 17034

Der schweizerische Gesandte sagte mir heute, er wolle mich nur vorläufig darüber unterrichten, dass in der Schweiz ernste Erwägungen im Gang seien, um den Zuzug der Juden aus Deutschland einzudämmen. Die schweizerische Regierung sei entschieden gegen eine Verjudung des Landes, wofür wir Verständnis haben würden. Es könne sein, dass im Lauf der vom Schweizerischen Bundesrat zu beschliessenden Massnahmen an Deutschland wegen einer Mitwirkung herangetreten werden würde. Zu den Erwägungen, die in der Schweiz angestellt würden, gehöre auch die Einführung eines Visumszwanges für Reichsdeutsche. Augenblicklich bestünde ein Visumszwang nur für das Gebiet des ehemaligen Österreich. Es würden aber anscheinend deutsche Pässe, die die österreichische Herkunft nicht erkennen liessen, auch für Juden aus Österreich ausgestellt. Kürzlich seien von Konstanz aus sogar Juden mit dort ausgestellten Grenzpassierscheinen nach der Schweiz gekommen, obwohl die Juden nicht im Grenz-

---

kower and *Grossmann*, The Jewish Refugees, New York 1944, S. 318, beziffern ihn mit 3200, während der schwedische Sozialminister Moeller (laut «Strassburger Nachrichten» vom 5. Dezember 1942) die Zahl 7000 nannte. Besonders gross war die Aufnahmebereitschaft Schwedens gegenüber jüdischen Flüchtlingen aus Dänemark und Norwegen, nachdem zu Beginn des Jahres 1943 auch dort die Deportationen eingesetzt hatten.

Nach *Tartakower* und *Grossmann* fanden in jener Zeit allein aus Dänemark etwa 7000 Juden in ihrem Nachbarland Zuflucht. – Auf die Errichtung von Arbeitslagern wurde in Schweden verzichtet. Die meisten Flüchtlinge fanden bei Privaten Unterkunft.

[1]) Auf den ebenfalls abgedruckten «Runderlass des Auswärtigen Amtes vom 11. Oktober 1938» ist bereits oben (S. 135) verwiesen worden.

gebiet beheimatet seien. Der Zuzug der Juden nehme in letzter Zeit einen ausserordentlichen Umfang an. So seien am letzten Freitag allein über Basel 47 Juden eingereist. Er glaube, dass die deutsche Gesandtschaft in Bern bereits durch die Fremdenpolizei auf die Angelegenheit hingewiesen worden sei.

gez. Woermann.

Hiezu haben die Herausgeber der Publikation die folgenden *Anmerkungen* angebracht:

1. R 17034 war die Aktennummer eines Telegramms des Gesandten in Bern vom 9. August (7024/E 522337), das sich mit Schweizer Klagen über zahlreiche «schwarze Grenzübertritte» jüdischer Emigranten mit deutscher Unterstützung befasste.

2. Die Verschärfung antijüdischer Massnahmen, die auf den Anschluss Österreichs hin von deutscher Seite erfolgte, führte zu einem ständig wachsenden Zustrom jüdischer Flüchtlinge in die Schweiz, der wiederum eine Spannung zwischen der Schweiz und Deutschland zur Folge hatte. Nach einem vom 24. Juni datierten Bericht aus Bern (7024/E 522333) hatte der Chef der Polizeiabteilung im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Dr. Rothmund, die Deutsche Gesandtschaft davon unterrichtet, dass, um «die Schweiz vor dem ungeheuren Zustrom von Juden aus Wien zu sichern», die Schweiz den Visumszwang auf österreichische Pässe zur Einreise in die Schweiz eingeführt habe. Rothmund behauptete weiter, dass die Behörden in Wien schon versuchten, diese neuen Schweizer Bestimmungen zu umgehen, und dass sie fortführen, die Auswanderung österreichischer Juden in die Schweiz zu fördern. Falls diese Praxis nicht aufhöre, erklärte Rothmund, dass «die Schweiz, die diese Juden ebensowenig gebrauchen könne wie Deutschland, gezwungen sei, von sich aus Massnahmen zu ergreifen, die die Schweiz vor der Überflutung mit Juden mit Hilfe der Wiener Polizei schützen.»

Dokument Nr. 643

7025/E 522443–45

Der Reichsführer SS und Chef der Deutschen Polizei
an das Auswärtige Amt

S.V. 6 3654/38–453–20 — Berlin, den 3. Oktober 1938.
Vertraulich! — R 20829

Zu Handen von Herrn Vortragendem Legationsrat Roediger oder Vertreter im Amt.

Betrifft: Deutsch-schweizerische Verhandlungen zur Regelung der Frage der Einreise von Juden deutscher Staatsangehörigkeit in die Schweiz.

Anbei übersende ich eine Abschrift der am 29. September 1938 gefertigten Aufzeichnung über das Ergebnis der nebenerwähnten Verhandlungen, an denen auch das Auswärtige Amt beteiligt war.

Ich darf um eine entsprechende Mitteilung bitten, sobald dem Auswärtigen Amt die endgültige Stellungnahme der Schweizerischen Regierung zu der in Aussicht genommenen Regelung vorliegt.

Ich werde inzwischen die erforderlichen Massnahmen zur Durchführung der fraglichen Regelung vorbereiten lassen.

Im Auftrage:
gez. Krause

Dieses Dokument enthält den folgenden Randvermerk:

Dr. Kappeler von der schweizerischen Gesandtschaft teilte mir soeben fernmündlich mit, dass der schweizerische Bundesrat zugestimmt habe. R(oediger), 4.10.16 Uhr.

Die hiezu von den Herausgebern der «Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik 1918–1945» angebrachte *Anmerkung* hat den nachstehenden Wortlaut:

«Verhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz über die Zulassung von Flüchtlingen in die Schweiz (siehe Dokument Nr. 642) hatten im August stattgefunden, ohne zu einem Ergebnis zu führen; eine deutsche Verbalnote vom 29. August (7024/E 522408–410), die versprach, dass die Ausreise österreichischer Juden in die Schweiz verhindert werde, befriedigte die Schweizer nicht. Am 31. August gab die Schweizerische Regierung in einer Note (7025/E 522438–440) ihren Wunsch bekannt, das schweizerisch-deutsche Sichtvermerkabkommen zu kündigen. Dies hätte die Wiedereinführung eines Sichtvermerkzwanges für alle Deutschen für den Grenzübertritt in die Schweiz bedeutet. Am 2. September berichtete jedoch ein Telegramm aus Bern (7024/E 522414), Rothmund hätte Koecher erklärt, dass die Beschränkung des Sichtvermerkzwangs auf deutsche Juden möglich wäre, wenn aus den Pässen klar ersichtlich wäre, dass ihre Inhaber Juden seien. Die Deutschen verlangten dann Gegenseitigkeit, d.h. dass schweizerische Juden ebenfalls Sichtvermerke für den Grenzübertritt nach Deutschland benötigen würden; einem Telegramm aus Bern vom 17. September (7024/E 522425) zufolge lehnte die Schweiz dieses Verlangen ab. Schliesslich nahmen die Schweizer einen deutschen Vorschlag an, dass Rothmund nach Deutschland kommen solle, um zu versuchen, ob sich nicht doch noch eine Vereinbarung treffen liesse, durch die ein gegenseitiger Sichtvermerkzwang für alle Reisenden zwischen Deutschland und der Schweiz vermieden werden könnte. Am 26. September vermerkte Vortragender Legationsrat Roediger von der Rechtsabteilung in einer Aufzeichnung (7024/E 522433), dass Dr. Rothmund am selben Tage nach Berlin abreise und dass die Besprechungen am 27. September beginnen würden.»

b. Die Reaktion in der Presse

Unter Hinweis auf die vorstehend wiedergegebenen Dokumente erhob der in Basel erscheinende «Schweizerische Beobachter» in seiner Ausgabe vom 31. März 1954 gegen den Chef der Polizeiabteilung Dr. Rothmund den Vorwurf,

ihm komme das schreckliche Verdienst zu, den Nationalsozialisten den Weg zur amtlichen Kennzeichnung der Juden gebahnt zu haben; er habe die Idee gehabt, anstelle des von der Schweiz geforderten Visumszwangs für alle Deutschen diesen Zwang auf deutsche Juden zu beschränken, wenn aus ihren Pässen klar ersichtlich wäre, dass ihr Inhaber Jude sei [1]).

Diese Behauptung erregte grosses Aufsehen. Zahlreiche schweizerische Zeitungen – vor allem deutschschweizerische – und auch einzelne ausländische Blätter befassten sich mit der Angelegenheit. Auf eine Erwiderung des Chefs der Polizeiabteilung vom 1. April 1954, in der er die gegen ihn erhobenen Vorwürfe zurückwies, reagierte der «Schweizerische Beobachter» am 30. April mit einem zweiten Artikel, in dem er an seiner Darstellung festhielt.

Wohl durch diese Publikationen veranlasst, fasste die Delegiertenversammlung des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes am 27. Mai 1954 eine Resolution, in der sie erklärte, sie habe mit grossem Befremden vom Inhalt alliierter Veröffentlichungen aus den Akten des Deutschen Auswärtigen Amtes Kenntnis genommen. Aus diesen gehe hervor, dass der diskriminierende J-Stempel in den Pässen der deutschen Juden im Jahre 1938 durch eine entsprechende Anregung schweizerischer Behörden ausgelöst worden sei und dass diese Behörden auch einem diskriminierenden Vorbehalt deutscherseits mit Bezug auf die Pässe von Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit zugestimmt hätten. Die Delegiertenversammlung erwarte deshalb mit höchstem Interesse den baldigen Bericht des Bundesrates.

c. Die Reaktion im Parlament

Im Parlament kam die Angelegenheit am 8. Juni 1954 zur Sprache auf Grund einer von *Nationalrat* Dr. *H. Oprecht* eingereichten *Interpellation*, in der vom Bundesrat Auskunft darüber verlangt wurde, ob es zutreffe, dass die besondere Kennzeichnung des Judenpasses durch das nationalsozialistische Dritte Reich auf eine Anregung des Chefs der Polizeiabteilung, Dr. Rothmund, zurückzuführen sei und ob der Bundesrat seinerzeit alle Instruktionen für die Verhandlungen mit Berlin erteilt oder ob Dr. Rothmund auf eigene Verantwortung gehandelt habe. Weiterhin fragte der Interpellant an, ob der Bundesrat bereit sei, den Eidgenössischen Räten einen Bericht über die Flüchtlingspolitik des Bundes seit 1933 vorzulegen.

In der eingehenden Interpellationsbegründung führte Nationalrat Dr. Oprecht u. a. aus, auf Grund des Studiums der Akten zur deutschen Auswärtigen Politik, der Erwiderung Dr. Rothmunds auf die Ausführungen im «Schweizerischen Beobachter» und des Stenogramms über die Interpellationen Trümpy und Guido Müller sei er zum Schluss gekommen, dass die Anregung, die Pässe der deutschen Juden besonders zu kennzeichnen, von Dr. Rothmund ausgegangen

[1]) Kurz zuvor hatte auch der ebenfalls in Basel erscheinende «Vorwärts» die Angelegenheit aufgegriffen, und in der «Tat» stand bereits am 3. August 1945 der Satz: «Wenn wir richtig informiert sind, so war es unser Herr Dr. Rothmund, der geraume Zeit nach Hitlers Machtübernahme schweizerischerseits so etwas wie einen Judenpass einführte.»

sei; der Vorschlag vom 22. August und die Äusserungen Dr. Rothmunds gegenüber Minister Koecher vom 2. September hätten diese besondere Kennzeichnung veranlasst.

Der Bundesrat des Jahres 1938 – auch der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements – habe die Bedeutung des ihm unterbreiteten Antrages in bezug auf die Rassendiskriminierung nicht erkannt, sondern sei zufolge einer unvollständigen Orientierung über die wesentlichen Umstände, die zum deutsch-schweizerischen Abkommen geführt hätten, der Auffassung gewesen, der J-Stempel sei eine bereits von deutscher Seite beschlossene und durchgeführte Massnahme. Heute jedoch, nachdem er durch die Publikation der Akten zur Deutschen Auswärtigen Politik orientiert sei, sollte der Bundesrat sich von Praktiken wie die Handhabung des J-Stempels zur Diskriminierung eines Teils des deutschen Volkes in aller Form distanzieren, zumal kein anderes Land in Europa mit Deutschland eine ähnliche Vereinbarung getroffen habe.

Die Beantwortung der Interpellation erfolgte ebenfalls in sehr ausführlicher Weise durch den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Dr. M. Feldmann. Sie lautete im Ergebnis dahin, dass die besondere Kennzeichnung der Judenpässe nicht auf eine Anregung von Dr. Rothmund, sondern auf einen deutschen, von der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin übermittelten Vorschlag zurückzuführen sei. Dr. Rothmund habe sich Ende September 1938 auf Wunsch des Politischen Departementes und im Einverständnis mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement nach Berlin begeben, mit dem Auftrag, eine fremdenpolizeilich-technisch befriedigende Lösung für eine wirksame Kontrolle der Flüchtlinge aus Deutschland zu finden; er habe den Departementsvorsteher und damit den Bundesrat über den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen eingehend und vollständig orientiert und dem Bundesrat die Frage ausdrücklich anheimgestellt, ob er unter politischen Gesichtspunkten der Vereinbarung zustimmen könne. Hinsichtlich der Ereignisse vom Herbst 1938, die den Gegenstand der Interpellation bildeten, sei somit der Chef der Polizeiabteilung durch seine vorgesetzten Instanzen, vor allem dem Bundesrat des Jahres 1938, vollständig gedeckt. Wer deswegen dem Bundesrat des Jahres 1938 einen Vorwurf machen wolle, möge bedenken, dass es nicht angehe, Massnahmen der Landesregierung, die im Herbst 1938 unter den damaligen, ganz besondern und schwierigen Verhältnissen getroffen worden seien, aus den wesentlich einfacheren Verhältnissen des Jahres 1954 heraus zu beurteilen. Auch der Bundesrat des Jahres 1938 dürfe für sich in Anspruch nehmen, dass er entsprechend seiner ehrlichen Überzeugung auf Grund der damals gegebenen Verhältnisse im Interesse des Landes gehandelt und dass er die Bundesversammlung über alle wesentlichen Elemente der Entwicklung in korrekter Weise auf dem laufenden gehalten habe.

Zur Erstattung eines umfassenden Berichtes über die Flüchtlingspolitik des Bundes seit 1933 an die Räte sei der Bundesrat durchaus bereit, da er selbst einen solchen Bericht im Hinblick auf die Publikation ausländischer Dokumente und die stets wieder aufflackernde Diskussion im Inland als wünschenswert erachte.

Nationalrat Dr. Oprecht erklärte sich von dieser Antwort, soweit sie seine beiden ersten Fragen betraf, nicht für befriedigt, wohl aber von der Antwort auf die Frage nach der Erstattung eines Berichtes über die Flüchtlingspolitik seit 1933. Da ein solcher Bericht in Aussicht stehe, verzichte er darauf, den Antrag auf Diskussion zu stellen.

In der Presse wurde über die Interpellation Dr. Oprecht und deren Beantwortung eingehend berichtet. In einem Teil der Zeitungen fanden die Auskünfte, die Bundesrat Dr. Feldmann erteilt hatte, Zustimmung, ein anderer Teil dagegen kritisierte sie, insbesondere unter Hinweis auf den Vorschlag des Chefs der Polizeiabteilung vom 22. August 1938 an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin und das Telegramm von Minister Koecher. Das «Schweizerische Israelitische Wochenblatt» erwähnte in seiner Besprechung überdies, dass die Haltung eines inzwischen verstorbenen seinerzeitigen Vertreters der schweizerischen Judenschaft, der mit dem Chef der Polizeiabteilung in enger Verbindung gestanden hatte, und auf den dieser sich nunmehr berufe, in weiten jüdischen Kreisen nicht gebilligt worden sei, was zu internen Auseinandersetzungen und schliesslich zum Rücktritt des Genannten geführt habe.

18. Der Pass Simon Z.

Den Akten der Polizeiabteilung konnte der Verfasser des vorliegenden Berichtes entnehmen, dass ein in Zürich wohnhafter österreichischer Staatsangehöriger Simon Z. im Anschluss an die gegen den Chef der Polizeiabteilung im Frühjahr 1954 gerichteten Angriffe behauptete, Dr. Rothmund, für den er die grösste Verehrung empfinde, weil er ihm seinerzeit ein Einreisevisum in die Schweiz verschafft habe, könne unmöglich als Erfinder des J-Stempels bezeichnet werden, da die Anbringung dieses Zeichens schon vor der Berliner Vereinbarung vom 29. September 1938 praktiziert worden sei. Obgleich diese einzig dastehende Angabe wenig wahrscheinlich schien, hat sie dem Verfasser Anlass gegeben, sich mit Z. in Verbindung zu setzen und ihn um Auskunft darüber zu bitten, ob er seine Behauptung belegen könne. In Beantwortung dieser Anfrage legte Z. eine Photokopie des am 17. September 1938 auf seinen Namen vom Polizeipräsidium in Wien ausgestellten deutschen Pass Nr. 25555 vor. Auf diesem für ein Jahr gültigen Pass figuriert neben dem Wort «Reisepass» ein 3 cm grosses rotes J (ohne Datumsvermerk). Daneben enthält der Pass jedoch auch noch den bei seiner Verlängerung angebrachten Stempel des deutschen Generalkonsulates in Zürich. Bei diesem Sachverhalt bestand die Vermutung, der J-Stempel sei erst nachträglich, eben in Zürich, gemäss der deutschen Verordnung vom 5. Oktober 1938, angebracht worden, zumal Z. selbst erklärte, erst das dortige deutsche Generalkonsulat habe unter den Vornamen «Simon» den Namen Israel beigefügt. Diese Mutmassung wurde Herrn Z. mitgeteilt. Z. hielt jedoch mit aller Bestimmtheit an seiner Darlegung fest und fügte bei, er habe den Pass erstmals bereits vor der Ausreise aus Österreich nebst andern Dokumenten, die er für das amerikanische Konsulat zur beabsichtigten Weiterreise benötigte, photokopieren

lassen; bei der auf die Anfrage des Verfassers nunmehr vorgenommenen mühsamen Durchsicht aller seiner Skripturen sei es ihm zu seiner grössten Genugtuung gelungen, das Negativ aufzufinden, und dieses beweise schlagend die Richtigkeit seiner Behauptung. Dieser Auskunft war eine Photokopie des am 17. September 1938 in Wien ausgestellten Passes beigefügt, die weder den Stempel des deutschen Generalkonsulates in Zürich noch den Namen Israel enthält, auf der aber bereits das J-Zeichen angebracht ist.

Als beweiskräftig kann nun aber auch diese Photokopie nicht erachtet werden. Zunächst ist festzustellen, dass kein einziger gleicher Fall ermittelt werden konnte, und dann war weder bei den Verhandlungen in Berlin noch bei den früheren Besprechungen zwischen Dr. Kappeler und Geheimrat Roediger von einer bereits erfolgten Verwendung des J-Zeichens je die Rede.

Sehr viel plausibler erscheint eine andere Erklärung des Geschehenen: In der Vereinbarung vom 29. September 1938 hatte sich die deutsche Regierung verpflichtet, Sorge dafür zu tragen, dass alle diejenigen Pässe reichsangehöriger Juden, die zur Ausreise in das Ausland oder für den Aufenthalt im Ausland bestimmt sind, möglichst beschleunigt mit einem Merkmal versehen werden, das den Inhaber als Juden kennzeichnet. Auf Grund dieses Versprechens wurde Z. – wie das erwiesenermassen auch bei andern Juden in Wien geschah – von der Polizeibehörde vorberufen, und diese brachte dann erst nachträglich das J-Zeichen auf dem Pass an. Hiezu bestand ohne weiteres Gelegenheit, da Z. das schweizerische Einreisevisum erst am 27. Dezember 1938 erhielt und erst anfangs Januar 1939 in die Schweiz einreiste. Dass der Vorname «Israel» dann nachträglich in den Pass eingesetzt worden ist, widerspricht dieser Annahme in keiner Weise, weil die Verordnung vom 17. August 1938, die die Juden verpflichtete, zusätzlich den Vornamen Israel oder Sara anzunehmen, erst am 1. Januar 1939 in Wirksamkeit trat. Z. selbst will freilich diese Vermutung nicht gelten lassen. Nach seiner Darstellung wurde die Photokopie in Wien wenige Tage nach dem 17. September angefertigt; überdies beweise das Fehlen eines Datumsvermerkes, dass der Eintrag vor dem Erlass der deutschen Verordnung vom 5. Oktober 1938 erfolgt sei.

G. Der Stand des Flüchtlingswesens Ende 1938

a. Über die Anzahl der im Sommer 1938 nach der Schweiz eingereisten und im Spätjahr noch anwesenden Flüchtlinge sowie über deren Betreuung hatte Bundespräsident Dr. Baumann bei der Beantwortung der Interpellationen Trümpy und Müller im Nationalrat vom 7. Dezember 1938 die folgende Auskunft gegeben:

Im Juli und August seien ungefähr 2300 mittellose jüdische Flüchtlinge eingereist. Diese Zahl dürfte sich inzwischen auf etwa 2500 erhöht haben. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und seine Fürsorgestellen hätten sich, ihrer Zusicherung treu bleibend, dieser Flüchtlinge angenommen und sorgten für deren Unterkunft und Verpflegung. Etwa 700 Personen seien in Lagern und

Heimen untergebracht. Solche befänden sich in Diepoldsau mit 137 und in Basel mit 179 Personen, ferner in den Kantonen Appenzell, Schaffhausen, Zürich und Aargau. Zwei weitere Lager seien in Vorbereitung, um die Flüchtlinge, wenn immer möglich, aus den grossen Städten herauszunehmen. Die andern Flüchtlinge wohnten bei Privaten. Auch sie stünden unter ständiger Kontrolle der Hilfsstellen und der kantonalen Polizeibehörden; man halte sie strikte vom schweizerischen Arbeitsmarkt ab. Die Kosten für Nahrung, Kleider, Unterkunft, Spitalverpflegung usw. beliefen sich monatlich auf etwa 250 000 Fr. Hiefür komme die schweizerische Judenschaft auf. Die schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe habe durch ihre kantonalen und lokalen Organisationen vor kurzem ebenfalls eine öffentliche Geldsammlung veranstaltet; von deren Resultat sei bis jetzt bekannt, dass es allein in Zürich etwa 100 000 Franken betrage. – Neben diesen mittellosen Flüchtlingen befänden sich Emigranten in der Schweiz, die ihren Lebensunterhalt durch eigene Mittel bestreiten könnten oder sich bei Verwandten oder Bekannten aufhielten. Diese Fälle würden von der Fremdenpolizei im ordentlichen Verfahren einzeln behandelt. Es sei den Leuten selbstverständlich jede Erwerbstätigkeit untersagt, und die Aufenthaltsbewilligung werde regelmässig auf eine kurze Zeit befristet, während welcher die notwendigen Vorbereitungen für die Weiterreise getroffen werden müssten. Die Gesamtzahl der in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge dürfte sich schätzungsweise auf 10 000–12 000 belaufen.

b. Über die Tätigkeit der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Jahr 1938 führt der Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes u.a. folgendes aus: «Die Gesuche von Emigranten, die in die Schweiz zu kommen wünschen, sei es vorübergehend zur Vorbereitung der Auswanderung in ein anderes Land, sei es zum dauernden Aufenthalt, sind sehr zahlreich und haben sich andauernd vermehrt. Die Zahl der Eingänge, die im Monat Dezember 1937 3099 betrug, ist im Juli 1938 auf 4803, im Oktober auf 6478 und im Dezember auf 9984 gestiegen.» An anderer Stelle wird mitgeteilt, durch Vermittlung des Schweizerischen Hilfswerkes für Emigrantenkinder seien 1309 in Frankreich ansässige Flüchtlingskinder zu Aufenthalten von 3–6 Monaten in Familien und Kinderheimen in die Schweiz eingereist [1]).

---

[1]) Ähnliche Schwierigkeiten wie für die Schweiz haben sich im Jahre 1938 auch für andere westeuropäische Staaten ergeben. Die nachstehenden Mitteilungen deuten an, welche Flüchtlingspolitik dort befolgt worden ist.

Das *belgische Justizministerium* gab am 26. August 1938 öffentlich bekannt, dass sich trotz Verstärkung der Grenzkontrolle, welche die Regierung im Hinblick auf den vermehrten Andrang von Flüchtlingen angeordnet habe, der – anscheinend organisierte – Zustrom stets verstärke und dass daher die Behörden die erforderlichen Massnahmen getroffen hätten, um diese heimliche Einwanderung einzuschränken und alle illegal einreisenden Ausländer künftig zurückzuweisen. Diese Massnahme erzielte freilich, wie der schweizerische Gesandte in Brüssel am 7. September 1938 der Polizeiabteilung mitteilte, nicht den gewünschten Erfolg.

Vom Vertreter Belgiens war an der Konferenz von Evian erklärt worden, sein Land habe über 15 000 Flüchtlinge aufgenommen.

H. Die weitere Entwicklung des Flüchtlingswesens bis zum Kriegsausbruch

I. Die Verschärfung der Lage in Deutschland

Nach den Pogromen im November 1938 wandten sich zahlreiche deutsche Israeliten an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin mit dem Ersuchen um Aushändigung eines Formulars für Einreisegesuche nach unserm Land. Die Zahl der Gesuchsteller betrug an einem einzigen Tag gegen 800. Nachdem aber dann bekannt geworden war, dass auf die meisten Gesuche eine Abweisung erfolgte, flaute der Andrang wieder ab. Dagegen gelang es einer nicht unerheblichen Zahl deutscher Juden, illegal nach der Schweiz zu flüchten.

Auch in Belgien befürchtete man, dass ein vermehrter Zufluss von Juden eine antisemitische Bewegung auslösen könnte. Im Jahre 1939 waren dort 80 000 Israeliten ansässig.

In einer Rede vor der *Zweiten Niederländischen Kammer* vom 15. November 1938 erklärte Ministerpräsident Colijn u. a., wenn Holland die Grenzen offen liesse, so würden alle Flüchtlinge dort einströmen, da kein anderes Ausgangstor aus Deutschland für sie vorhanden sei. Die Zahl der Zugelassenen müsse auf ein bestimmtes Mass beschränkt werden. Würde eine unbegrenzte Anzahl deutscher Juden aufgenommen, so würde sich die Volksmeinung in Holland zuungunsten der Juden entwickeln («Algemeen Handelsblad», Amsterdam, vom 15. Dezember 1938, Nr. 36568). Hiezu bemerkte der schweizerische Gesandte im Haag in einem Schreiben vom 24. November 1938 an die Abteilung für Auswärtiges, Holland habe seit 6 Jahren insgesamt 20 000 jüdische Flüchtlinge aufgenommen.

Wenige Tage vorher, am 11. November 1938, hatte der holländische Gesandte in der Schweiz an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Frage gerichtet, wie es sich mit der Unterbringung von Flüchtlingen in Lagern verhalte, insbesondere, ob diese Lager durch private Komitees oder durch die Regierung organisiert würden, ob sie nur für Juden oder auch für andere Flüchtlinge bestimmt seien, ob eine Garantie dafür bestehe, dass die in diese Lager aufgenommenen Personen das Land nachher wieder verliessen und ob seit der Errichtung von Lagern Flüchtlinge, die sich an der Grenze meldeten und bereit seien, sich in ein solches Lager einweisen zu lassen, nicht mehr zurückgewiesen würden. Weiterhin unternahm ebenfalls im November 1938 die holländische Regierung in verschiedenen Ländern – u. a. auch in der Schweiz – Schritte, um zu erreichen, dass in der Zulassung von Flüchtlingen aus Deutschland gewisse Erleichterungen gewährt würden.

Am 21. November 1938 fand im *englischen Unterhaus* eine Debatte über die Flüchtlingsfrage statt. Alle Redner anerkannten, dass es sich dabei um ein internationales Problem handle. Der Ministerpräsident erklärte, die Aufnahmefähigkeit Grossbritanniens sei im Hinblick auf die Mittel, die den freiwilligen Hilfsorganisationen, welche sich mit dem Flüchtlingsproblem befassten, zur Verfügung stünden, beschränkt. Seit 1933 habe Grossbritannien 11 000 Flüchtlinge aufgenommen, nicht eingerechnet etwa 4000–5000 Personen, die seither weitergewandert seien; im Rahmen des Möglichen habe man den Zugelassenen eine Erwerbstätigkeit gestattet. Das sei meistens durchführbar gewesen, weil man bei den Zulassungen jeweilen eine Selektion vorgenommen habe. Zur Zeit würden in den durch die 11 000 Flüchtlinge geschaffenen Betrieben 15 000 britische Arbeitskräfte beschäftigt.

Vom *schwedisch-deutschen Visumsabkommen* war bereits in anderem Zusammenhang die Rede (oben S. 144).

II. Die Einführung des Visumszwangs für alle ausländischen Emigranten

(Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1939)

In einem *Bericht vom 19. Januar 1939 an den Bundesrat* führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement aus, nachdem die deutschen Behörden beschlossen hätten, alle an Juden ausgestellten Pässe mit einem besondern Kennzeichen zu versehen, sei es mit der Einführung der Visumspflicht für solche Pässe sehr bald gelungen, die von Deutschland herkommenden deutschen jüdischen Emigranten mit der Kontrolle vor ihrer Ankunft in der Schweiz zu erfassen, und auch die Kontrolle solcher Leute, die aus einem andern Land nach der Schweiz einzureisen beabsichtigten, habe zunehmend wirkungsvoller durchgeführt werden können. Inzwischen hätten sich nun aber die gegen die Juden getroffenen Massnahmen in verschiedenen Staaten verschärft, so insbesondere in Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und Italien. Auch sei vorauszusehen, dass andere Länder diesem Beispiel folgen würden. Gegenwärtig sei es möglich, die jüdischen Emigranten vor ihrer Einreise zu kontrollieren, soweit es sich um Angehörige der Balkanstaaten handle, da diese gehalten seien, sich vor der Einreise ein Visum zu beschaffen. Eine solche Kontrolle sei hingegen nicht möglich bei den tschechoslowakischen, ungarischen und italienischen Staatsangehörigen sowie bei den Angehörigen der baltischen Staaten, weil für diese keine Visumspflicht mehr bestehe. Dem wachsenden Zustrom tschechoslowakischer, ungarischer und italienischer jüdischer Emigranten zu begegnen, sei den Grenzorganen auf die Dauer nicht möglich. Da die Schweiz bereits Tausende, hauptsächlich aus Deutschland kommende, schwer weiterzubringende Emigranten beherberge, was für sie eine erhebliche finanzielle Belastung und eine Gefahr für die Wirtschaft bedeute, seien Abwehrmassnahmen unerlässlich. Das wirksamste Mittel hiezu wäre die Wiedereinführung des Visums gegenüber den Angehörigen der genannten Staaten. Eine solche Massnahme könne aber nicht sofort getroffen werden, es seien hiefür vielmehr vorangehende Besprechungen unausweichlich.

Inzwischen sollten wegen der Dringlichkeit der Angelegenheit vorerst weniger eingreifende Massnahmen getroffen werden, nämlich die Einführung des Visumszwanges für alle ausländischen *Emigranten*, die nach der Schweiz kommen möchten. Diese Anordnung könne freilich eine lückenlose Kontrolle der Emigranten bei ihrer Ankunft in die Schweiz nicht gewährleisten, hätte aber, wenn man ihr die erforderliche Publizität gäbe, doch zur Folge, dass zahlreiche Auswanderungslustige auf den Versuch, ohne Visa in die Schweiz zu gelangen, aus Furcht vor einer Zurückstellung verzichteten. Ausserdem wäre es dann leichter möglich, die ohne Visum eingereisten ausländischen Emigranten in ihr Heimatland heimzuschaffen.

Der *Bundesrat* schloss sich dieser Auffassung an und fasste am 20. Januar 1939 den folgenden *Beschluss:*

«Alle ausländischen Emigranten dürfen zu kürzerem oder längerem Aufenthalt oder zur Durchreise nur noch in die Schweiz einreisen, wenn sie ein Ausweispapier besitzen, das mit dem Visum eines schweizerischen Kon-

sulates versehen ist. Als Emigranten sind alle Ausländer zu betrachten, die unter dem Druck der politischen oder wirtschaftlichen Ereignisse ihren ausländischen Wohnsitz verlassen haben oder verlassen müssen und dorthin nicht mehr zurückkehren wollen oder können.»

Ausserdem wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Politischen Departement mit der Tschechoslowakei, Ungarn, Italien und den baltischen Staaten betreffend die Wiedereinführung des Visumszwangs in Unterhandlungen zu treten.

Diesen Beschluss brachte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am gleichen Tag den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten, den kantonalen Polizeidirektionen sowie den schweizerischen Grenzposten zur Kenntnis. Dabei wurden die Gesandtschaften und Konsulate gebeten, für eine sofortige, möglichst weitgehende Bekanntmachung der Anordnung zu sorgen, während an die kantonalen Polizeidirektionen das Ersuchen erging, die Fremdenpolizeibehörden anzuweisen, ausländische Emigranten, die nach der Bekanntgabe des Bundesratsbeschlusses ohne Visum in die Schweiz einreisten, in den Herkunftsstaat zurückzuweisen.

III. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 22. Februar 1939

Eine Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 22. Februar befasste sich u. a. mit der Frage einer möglichst raschen Erfassung aller in die Schweiz eingereister Ausländer durch die Fremdenpolizei. Ausserdem wurde das Emigrantenproblem besprochen. Dabei gab die Konferenz erneut der Ansicht Ausdruck, die Schweiz komme für Flüchtlinge nur als Durchreiseland in Betracht, und verlangte, dass angesichts der Schwierigkeiten für die Weiterreise neue Einreisebewilligungen nur noch erteilt werden sollten, wenn die Möglichkeit und der Wille zur Weiterwanderung gegeben seien.

IV. Die Einführung des Visumszwangs für die Inhaber tschechoslowakischer Pässe (15. März 1939)

Infolge der Ereignisse in der Tschechoslowakei (Begründung des deutschen Protektorates und Einsetzen von Judenverfolgungen) beschloss der Bundesrat am 15. März 1939 die Einführung der Visumspflicht für alle Inhaber tschechoslowakischer Pässe, um auf diese Weise die Flüchtlinge, die in die Schweiz zu gelangen suchten, schon vor ihrer Einreise kontrollieren zu können.

V. Der Zuzug neuer Flüchtlinge und die Weiterwanderungen

Die angeordneten Kontrollmassnahmen an der Grenze und die strenge Praxis der Fremdenpolizeibehörden hatten zur Folge, dass der Zuwachs neuer Flüchtlinge kein besonders grosses Ausmass annahm. Ausserdem gelang es in den

ersten sieben Monaten des Jahres 1939, eine grössere Zahl von Weiterwanderungen durchzuführen [1]).

Eine anschauliche Schilderung der damaligen Ereignisse an der Grenze enthalten die nachstehenden Mitteilungen, die der Verfasser dieses Berichtes von einem Zollbeamten erhalten hat, der vom Oktober 1938 bis März 1939 dem Zollamt Riehen zugeteilt war:

«Während dieser Zeit – aber auch schon seit August 1938 – versuchten eine Menge Israeliten auf allen möglichen Wegen in die Schweiz zu gelangen. Die Grenzwächter hatten den Befehl, den Zutritt in die Schweiz zu verwehren, d.h. längs der Grenze selbst, an Ort und Stelle des beabsichtigten Übertrittes, zu verunmöglichen. Dass dies praktisch undurchführbar war, leuchtet ein. Es bestand deshalb die zweite Weisung: Flüchtlinge, die in Grenznähe auf Schweizer Boden aufgegriffen wurden, mussten an die Grenze zurückgeführt werden. Dabei wurde eine von den deutschen Beamten nicht beachtete Rückkehr in jedem mir bekannten Fall ermöglicht. Oft behielten die schweizerischen Grenzwächter die Flüchtlinge versteckt zurück, bis die deutsche Grenzpatrouille ausser Sichtweite war.

Solche Flüchtlinge dagegen, die sich gegen eine Rückkehr nach Deutschland – oft verzweifelt – zur Wehr setzten, wurden nach dem Schweizer Zollamt geführt und dort auf der Zollstrasse nach Deutschland zurückgebracht, also den deutschen Zöllnern auf der andern Seite der Grenze übergeben. Es ist vorgekommen, dass verzweifelte Flüchtlinge sich gegen eine Rückkehr durch Absitzen, Festklammern usw. auflehnten und von unsern Grenzwächtern gewaltsam über die Grenze geschafft werden mussten.

Flüchtlinge, die ein Vergehen gegen die Schweiz begingen, wurden der Polizei übergeben. Dabei erinnere ich mich an den Fall eines Flüchtlings, der die Notbremse im Zug gezogen hatte. Dieser wurde der Basler Polizei übergeben, welche ihn dann nachträglich über die Zollstrasse nach Deutschland zurückbeförderte. Auch sonst wurden Flüchtlinge mit dem Polizeiwagen bis zum deutschen Zollhaus gefahren. Dabei wurde eine Ausgangskontrolle vom Schweizer Zoll nicht vorgenommen, so dass wir über diese Kategorie Flüchtlinge nicht wussten, wie sie in die Schweiz und wie sie dabei in die Hände der Basler Polizei gekommen waren. Mir selbst ist kein Fall bekannt, in dem, im Sinne einer Ausnahme, der Zutritt in die Schweiz gestattet wurde. Es wurde aber darüber viel gemunkelt.»

J. Die Sitzung des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlingshilfe in London vom 19. und 20. Juni 1939

An einer Sitzung des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlingshilfe vom 19. und 20. Juni 1939 in London, an der auch Delegierte der Schweiz teilnahmen, wurde beschlossen, die Tätigkeit auf die Fürsorge der aus Deutschland

[1]) Wie in den Vorjahren, konnte auch 1939 dank den Bemühungen des Schweizerischen Hilfswerkes für Emigrantenkinder einer grösseren Anzahl von Flüchtlingskindern (992) ein vorübergehender Erholungsaufenthalt in der Schweiz zuteil werden.

ausgewiesenen Juden polnischer Nationalität auszudehnen. Ausserdem nahm das Komitee Mitteilungen seines Präsidenten, Lord Winterton, und seines Direktors, Sir Herbert Emerson, entgegen, wonach die Gesamtzahl der deutschen Flüchtlinge, die sich noch in Europa aufhielten, schätzungsweise zirka 150 000 betrug, darunter 60 000 Personen, die auf die öffentliche Wohltätigkeit angewiesen waren. Die Referenten verlangten, dass für die endgültige Unterbringung dieser Leute rasch gesorgt werde, da den Staaten, die ihnen eine vorläufige Zuflucht gewährt hatten, nicht zugemutet werden könne, sie dauernd zu behalten. Als definitive Immigrationsländer für eine Grosszahl von Flüchtlingen standen damals Britisch-Guayana, Holländisch-Guayana, die Dominikanische Republik, Nord-Rhodesien und die Philippinen im Vordergrund. Daneben sollte auch die Auswanderung nach Palästina weiter gefördert werden. Das Problem der Beschaffung von Geldmitteln zur Finanzierung der Auswanderungen war noch keineswegs gelöst, obschon Grossbritannien für die Hilfe an die vertriebenen Sudetendeutschen eine grosse Summe gespendet hatte. Die Verhandlungen mit der deutschen Regierung gingen weiter, ohne dass sie aber zu einem Ergebnis führten.

Für die schweizerischen Delegierten bot sich an dieser Sitzung Gelegenheit, die Vertreter der andern Staaten mit den Verhältnissen in unserm Land bekannt zu machen, mit massgebenden Persönlichkeiten in Kontakt zu treten und auch mit den jüdischen Fürsorgeorganisationen Fühlung zu nehmen.

Von den 150 000 jüdischen Flüchtlingen, die Sir Herbert Emerson genannt hatte, lebten nach der Aussage des Generaldirektors des Council of German Jewry 52 000 in Grossbritannien[1]), 30 000 in Frankreich, 25 000 in Polen, 12 000 in Belgien, 10 000 in der Schweiz, 5000 in den skandinavischen Ländern.

Sechs Wochen nach dieser Sitzung brach der zweite Weltkrieg aus.

Dritter Abschnitt

Die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge in der Vorkriegszeit

Die Flüchtlinge, die zur Vorkriegszeit für kürzere oder längere Zeit in der Schweiz Aufnahme fanden, waren zu einem erheblichen Teil in der Lage, auf eigene Kosten in Hotels oder Pensionen Unterkunft zu finden. Andere wurden ohne Entgelt von Verwandten oder Bekannten beherbergt und verpflegt. Mit der Betreuung derjenigen, die weder über Geldmittel noch über persönliche Beziehungen verfügten, befasste sich die *private Fürsorge*. Die Unterbringung dieser Flüchtlinge erfolgte womöglich in Familien. Daneben wurden hiefür auch Gasthöfe und Pensionen in Anspruch genommen oder besondere Flüchtlingsheime eingerichtet, so beispielsweise in Basel im Sommerkasino und in einer staatlichen Liegenschaft an der Leimenstrasse.

[1]) Wie sich diese Zahlenangabe mit der in Note 1 zu S. 152/53 hiervor genannten Ziffer vereinbaren lässt, entzieht sich der Kenntnis des Verfassers.

Dem Bund erwuchsen im wesentlichen nur aus dem Betrieb des im Dezember 1938 geschaffenen, der Polizeiabteilung angegliederten Emigrantenbureaus [1]) und aus den Internierungen Kosten. Eine rechtliche Verpflichtung, auch für den Unterhalt der nicht internierten Flüchtlinge zu sorgen, anerkannten die eidgenössischen Behörden nicht, da der Entscheid darüber, ob einem Ausländer die Anwesenheit in der Schweiz zu gestatten sei, den Kantonen zustand.

In dieser Hinsicht entsprach die Haltung der Organe des Bundes der Auffassung, die der Bund 70 Jahre vorher bei der Aufnahme der polnischen Flüchtlinge zunächst eingenommen hatte [2]).

Begehren, Beiträge an die Betreuungsauslagen zu leisten, wurden unter Hinweis auf die gewaltigen finanziellen Lasten abgelehnt, die der Eidgenossenschaft aus der Krisenbekämpfung und dem Ausbau der Landesverteidigung erwuchsen – Lasten, die, soweit die Krisenbekämpfung sie betrafen, auch zahlreiche Kantone und viele Gemeinden schwer bedrückten [3]).

Der jüdischen Flüchtlinge nahm sich vornehmlich der dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund unterstellte Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen an [4]).

Die im Frühjahr 1938 erteilte Zusicherung, dass die schweizerischen Juden mit Hilfe der ausländischen, insbesondere der amerikanischen Judenschaft, ihr Flüchtlingswerk ohne Inanspruchnahme staatlicher Mittel selbst finanzieren würden, konnte während der ganzen Vorkriegszeit und darüber hinaus noch während dreier Jahre eingehalten werden, bis sich dann im August 1942 der grosse Flüchtlingszustrom aus dem Westen einstellte. Dass dank der Opferbereitschaft der schweizerischen Juden Tausende, die sonst in der Schweiz kaum Aufnahme gefunden hätten, gerettet worden sind, steht ausser Zweifel.

Die erforderlichen Mittel konnten zunächst in der Schweiz selbst aufgebracht werden. Eine erste Sammlung, die bald nach der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler durchgeführt worden war, ergab einen Ertrag von Fr. 125 000. Diese Summe reichte aber bei weitem nicht aus. Im August 1933 leitete deshalb der Schweizerische Israelitische Gemeindebund eine «Aktion für Hilfe und Aufbau» ein. Aus deren Erträgnis wurden Fr. 100 000 dem Fonds für sofortige Hilfe zugeführt. In der Zeit vom 7. April 1933 bis 30. April 1934 mussten 3173

---

[1]) Dieses Bureau war in einem hiefür besonders gemieteten Gebäude untergebracht und beschäftigte bereits im Mai 1939 neunzehn Personen.

[2]) Siehe oben S. 17 f.

[3]) Allein im Jahre 1935 mussten vom Bund, von den Kantonen und von den Gemeinden für die Arbeitslosenversicherung und die Krisennotunterstützung 67 Millionen Franken aufgebracht werden. Dazu kamen die Armenunterstützungen, die jährlich gegen 90 Millionen Franken ausmachten. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch darauf hinzuweisen, dass die eidgenössischen Räte in dieser Zeit einen Kredit von 2 Millionen Franken bewilligten, um Schweizern versuchsweise die Auswanderung nach Übersee zu ermöglichen.

[4]) Seit dem Jahr 1943 trägt diese Organisation den Namen «Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen».

Personen unterstützt und weitere 3200 beraten werden. Die Auslagen hiefür, einschliesslich eines Beitrages von Fr. 7000 an andere Hilfsorganisationen und der Verwaltungskosten, betrugen Fr. 196 000 [1]). Ende 1937 beliefen sich die ergangenen Aufwendungen bereits auf über Fr. 700 000. Ein Teil dieses Betrages hatte der Finanzierung von Weiterwanderungen gedient – einer Aktion, die von 1933 bis 1937, obschon 1936 die Einwanderungsbedingungen in zahlreichen Ländern weiter verschärft worden waren, 1528 Flüchtlingen gestattete, in einem andern Land Aufnahme zu finden. Nach der Annexion Österreichs und vor allem nach den Ereignissen vom November 1938 erhöhten sich die Auslagen des Verbandes Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen sehr erheblich: Am 1. Januar 1938 hatte sich die Organisation nur noch mit 103 Flüchtlingen befassen müssen, am Ende des gleichen Jahres wurden dagegen 3062 Unterstützungsfälle registriert, und die Gesamtzahl der im Jahr 1938 Betreuten betrug 8980 gegenüber bloss 841 im Vorjahr.

Während die Aufwendungen im Jahre 1937 ohne Auswandererbeiträge nur Fr. 89 981.43 und für die Förderung der Emigration Fr. 19 240.20 betragen hatten, mussten 1938 insgesamt Fr. 1 430 550.27 aufgebracht werden (hievon Fr. 188 815.83 für Weiterwanderungen), wobei die Monatsauslagen, die sich noch im Januar auf Fr. 8261 belaufen hatten, im Dezember des gleichen Jahres Fr. 290 805 erreichten [2]).

Auch diese Summen hatten die schweizerischen Juden zum grössten Teil selbst beigesteuert. Eine wertvolle Beihilfe erfuhr die schweizerische jüdische Hilfstätigkeit – vor allem in den späteren Jahren – durch das (jüdische) American Joint Distribution Committee.

1939 stiegen die Gesamtausgaben des Verbandes Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen auf Fr. 3 688 185 an. An Weiterreisen konnten vermittelt werden: 435 im Jahre 1938 und 840 im Jahre 1939.

Neben den jüdischen Vereinigungen setzten sich frühzeitig auch *nichtjüdische Organisationen* für die Flüchtlingshilfe ein, so das im Herbst 1933 gegründete Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder und seine Sektionen [3]), die Aide aux Emigrés (später Service Social en Suisse genannt), das Schweizerische Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge, die Europäische Zentralstelle für Kirchliche Hilfsaktionen in Genf, der Schweizerische Caritas-Verband, das

---

[1]) Diese Zahlen sind dem vom Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen herausgegebenen Bericht «Ein Jahrzehnt Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfe, 1933 bis 1943» entnommen. Die weitern Angaben stützen sich zum Teil auch auf die «Festschrift zum 50jährigen Bestand des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, 1954» sowie auf Mitteilungen an der Generalversammlung des Gemeindebundes vom 26. März 1939.

[2]) Nach Mitteilungen an der Generalversammlung des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 26. März 1939. – Laut Bericht des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen betrugen die Totalausgaben im Jahr 1938 sogar Fr. 1 632 824.

[3]) Insgesamt wurden im Lauf der Jahre 10 000 Flüchtlingskinder von dieser Organisation betreut.

Hilfswerk der Christkatholischen Kirche, das Schweizerische Arbeiterhilfswerk; die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder (später Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes), verschiedene kantonale Hilfswerke für Flüchtlinge, das Schweizerische Hilfswerk für deutsche Gelehrte, der Service de Renseignements pour les Réfugiés, das Hilfswerk der Kreuzritter usw. Diese Vereinigungen unterstützten meistens bestimmte Gruppen von Flüchtlingen.

Am 17. Juni 1936 erfolgte unter dem Patronat der Landeskonferenz für soziale Arbeit die Gründung der schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe mit dem Zweck, die Interessen der einzelnen Hilfswerke, soweit sich hiefür eine Zusammenfassung der Kräfte als erforderlich erwies, zu fördern. Als ihre besondere Aufgabe erachtete es die Zentralstelle, durch Interventionen bei den Behörden eine möglichst entgegenkommende Praxis in der Zulassung von Flüchtlingen und in der Behandlung der Aufgenommenen herbeizuführen. Dass es dabei hin und wieder zu lebhaften Auseinandersetzungen kam, war unvermeidlich, obschon beidseits der Wille zur Zusammenarbeit und Verständigung stets wieder betont wurde. Manche Begehren der Zentralstelle blieben unerfüllt. Vor allem in den spätern Jahren drangen aber verschiedene von ihr vertretene und von der öffentlichen Meinung unterstützte Postulate schliesslich doch durch [1]). In ihrem Bestreben, gegenüber den auf Abwehr hinzielenden Massnahmen der Behörden in vermehrtem Mass den Forderungen der Menschlichkeit Gehör zu verschaffen, konnte sich die Zentralstelle auf den Spruch berufen, der an der Landesausstellung 1939 auf dem Höheweg angebracht worden war:

> «Die Schweiz als Zufluchtsort Vertriebener, das ist unsere edle Tradition. Das ist nicht nur unser Dank an die Welt für den Jahrhunderte langen Frieden, sondern auch besonderes Anerkennen der grossen Werte, die uns der heimatlose Flüchtling von jeher gebracht hat.»

Von der ersten Sammlung, die die Zentralstelle im Herbst 1938 veranstaltet hatte, war bereits die Rede [2]). Sie erbrachte ein Ergebnis von etwa Fr. 360 000. Zwei Drittel der eingegangenen Beträge fanden für die jüdische Flüchtlingshilfe Verwendung.

Willkommene zusätzliche Hilfe leisteten verschiedene Organisationen mit internationalem Wirkungskreis, so der Fonds Européen de Secours aux Etudiants, das Comité International pour le Placement des Intellectuels Réfugiés, das American Friends Service Committee (Quäker), die Association pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole pour les Juifs (ORT), das jüdische Oeuvre de Secours aux Enfants (OSE), das International Rescue and Relief Committee usw.

---

[1]) Die durch die Zentralstelle vermittelte Zusammenarbeit der privaten Hilfsorganisationen mit den Behörden besteht auch heute noch und vollzieht sich zur beidseitigen völligen Zufriedenheit. – Seit dem Einsetzen des grossen Flüchtlingszustroms im August 1942 führt die Zentralstelle jährliche Sammlungen durch. Diese ergaben während der Kriegszeit Erträgnisse bis zu 2,2 Millionen Franken im Jahr.

[2]) Oben S. 152.

Ein erster *Bundeskredit* an die Flüchtlingshilfe in der Höhe von Fr. 20 000 wurde im Jahre 1937 bewilligt. Die Subvention war in der Hauptsache zur Förderung der Weiterwanderung bestimmt. Gemäss den für dessen Verwendung am 1. Juli des gleichen Jahres erlassenen Richtlinien hatten die Hilfsorganisationen, die einen Beitrag in Anspruch nehmen wollten, die Fälle genau abzuklären, die privaten Hilfsquellen auszuschöpfen, wenn irgendmöglich ein nahes Reiseziel in Aussicht zu nehmen, mit Mindestbeträgen zu rechnen und für die Beförderung möglichst billige Transportmittel ausfindig zu machen. Handelte es sich nur um *einen* Flüchtling, so sollte der Beitrag Fr. 400 nicht übersteigen. Beihilfen für blosse Durchreisen und Subventionen an die Verwaltungskosten der Hilfswerke konnten aus dem Kredit nicht beansprucht werden. Dasselbe galt grundsätzlich für laufende Unterstützungen. Eine Ausnahme konnte nur ins Auge gefasst werden, wenn sich eine Verbringung ausser Landes infolge Alters oder Krankheit nicht durchführen liess und der Flüchtling voraussichtlich dauernd auf die Hilfe einer Hilfsorganisation angewiesen war. Dabei hatte jedoch das Hilfswerk die Verpflichtung, mindestens die Hälfte der bisherigen Unterstützung weiter zu tragen.

Für die Jahre 1938 und 1939 wurden erneut Bundeskredite für denselben Zweck bereitgestellt. Zufolge deren starker Beanspruchung mussten zwangsläufig am 4. Mai 1939 die Beiträge für eine Person auf Fr. 250 und diejenigen für zwei Personen auf Fr. 350 herabgesetzt werden mit der Massgabe, dass die Maximalunterstützung an eine Familie Fr. 500 nicht übersteigen dürfe [1]).

Ausgegeben wurden 1937 für Weiterwanderungen Fr. 12 000 und für Unterstützung an Personen, die krankheits- oder altershalber nicht weiterreisen konnten, Fr. 4000. Im Jahre 1938 betrugen die Gesamtaufwendungen Fr. 33 000. Ausserdem erhielt damals die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe einen Beitrag von Fr. 2000 an ihre Verwaltungskosten [2]). 1939 erhöhten sich die Ausgaben auf Fr. 100 000.

---

[1]) 1940 wurden die Beiträge wieder erhöht.

[2]) Von 1939 bis 1942 wurden der Zentralstelle jährliche Subventionen an die Verwaltungskosten von Fr. 5000 ausgerichtet. 1943 betrug der Bundesbeitrag Fr. 8600 und 1944 Fr. 15 000. 1945 übernahm der Bund im Anschluss an eine Neuorganisation der Zentralstelle deren gesamte Verwaltungskosten in der Höhe von Fr. 97 000 (Bericht Dr. Schürch, Seite 206). In der Folgezeit betrugen die Subventionen (nach einer Aufstellung der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe):

im Jahre 1946	Fr. 74 554.35
» » 1947	» 37 873.68
» » 1948	» 27 868.50
» » 1949	» 26 246.77
» » 1950	» 27 370.—
» » 1951	» 21 197.45
» » 1952	» 17 000.—
» » 1953	» 17 743.77
» » 1954	» 17 465.80

II. Teil

Das Flüchtlingswesen während des Krieges

Erster Abschnitt

Der Stand des Flüchtlingswesens bei Kriegsausbruch und die neuen Aspekte der Flüchtlingspolitik während des Krieges

A. Der Stand des Flüchtlingswesens bei Kriegsausbruch

An einer Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 20. Februar 1939 hatte der Chef der Polizeiabteilung die Anzahl der damals in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge mit 10 000–12 000 angegeben, mit dem Beifügen, dass sich darunter etwa 3000 mittellose Juden befänden, für deren Unterhalt die schweizerische Judenschaft monatlich gegen 350 000 Franken aufzubringen habe.

Beim Ausbruch des Krieges selbst hielten sich schätzungsweise 7000–8000 Flüchtlinge in der Schweiz auf, worunter etwa 5000 Juden, die bis dahin noch keine Gelegenheit zur Weiterreise gehabt hatten [1]).

B. Die neuen Aspekte der Flüchtlingspolitik während des Krieges

I. Die allgemeine Lage

1. Die Anwesenheit der vielen Ausländer bei Kriegsausbruch, vor allem der zahlreichen Flüchtlinge, erweckte bei der Armee und bei den zivilen Behörden schwere Bedenken, da zu befürchten war, dass sich darunter Elemente befänden, die bereit seien, für die eine oder andere kriegführende Partei Spitzeldienste zu leisten, oder deren Verhalten sonstwie eine Gefährdung der Landessicherheit darstellen könne.

Massnahmen zur Verringerung des bereits vorhandenen Bestandes an Ausländern waren nur in beschränktem Umfange durchführbar. Die in der Schweiz Niedergelassenen standen unter dem Schutz der Niederlassungsverträge, und für die Weiterwanderung von Flüchtlingen verringerte sich die Möglichkeit mehr und mehr. Soweit Ausreisen nach Übersee in Frage kamen, konnten bis zur Kriegserklärung Deutschlands und Italiens an die USA französische und spanische Transitvisa erlangt werden. Nach diesem Zeitpunkt wurden jedoch

[1]) Am 22. September 1942 bezifferten sowohl der Chef der Polizeiabteilung (in einem Referat vor der radikal-demokratischen Fraktion der Bundesversammlung) wie der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (in den Verhandlungen des Nationalrates) die Zahl der damals noch anwesenden Flüchtlinge aus der Vorkriegszeit mit 7100 (s. unten S. 215, Note 1, und S. 216).

die Überseetransporte fast völlig eingestellt, und nach der totalen Besetzung Frankreichs ergab sich überhaupt kaum mehr Gelegenheit zur Auswanderung. Wie wenig günstig die Verhältnisse in dieser Hinsicht schon zu Beginn des Krieges waren, ergibt sich aus dem Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1939. Danach musste durch mehr als 10 000 Entscheide eine Erstreckung der Ausreisefrist für Flüchtlinge verfügt werden, weil die Möglichkeit zur Ausreise bis zum ursprünglich festgesetzten Termin gefehlt hatte.

Den bestehenden Bedenken und Befürchtungen wegen der Anwesenheit so vieler Ausländer konnte deshalb nur dadurch begegnet werden, dass man einerseits die Kontrolle über die bereits im Lande lebenden Ausländer verschärfte und andererseits neue Einreisen – vor allem unkontrollierte Einreisen – nach Möglichkeit einschränkte.

2. Zunehmende Schwierigkeiten bereitete weiterhin die Unterbringung der Flüchtlinge. Die Mobilisationsplätze und militärisch wichtigen Stellen schieden hiefür von Anbeginn aus, und mit der Schaffung des Reduits, nach dem Zusammenbruch Frankreichs, wurde der verfügbare Raum noch beschränkter. Zudem ergab sich in der Folgezeit immer wieder die Notwendigkeit, aus militärischen Gründen, insbesondere mit Rücksicht auf eine unbehinderte Manöverierfähigkeit der Armee, bisher freigegebene Gebiete für Flüchtlinge zu sperren.

Im übrigen bildeten die Flüchtlinge für die Armee auch insofern eine Belastung, als sich die Truppe nicht nur der Militärflüchtlinge anzunehmen hatte, sondern ihr im Sommer 1942 überdies die Aufgabe zugeteilt wurde, die Aufnahme und Betreuung der Zivilflüchtlinge zu besorgen, bis die bürgerlichen Behörden in der Lage waren, diese Funktion zu übernehmen.

Die Ausscheidungen an der Grenze, die Bewachung der ersten Sammelunterkünfte und die damit verbundenen Obliegenheiten nahmen erhebliche Mannschaftsbestände in Anspruch, die dadurch ihren eigentlichen Pflichten entzogen wurden. Erschwert wurde diese Aufgabe der Armee dadurch, dass vor Kriegsausbruch keine besonderen Vorbereitungen für die Aufnahme von Flüchtlingen bei einem Massenandrang getroffen worden waren. Es bestand im Armeestab (Gruppe Rückwärtiges) lediglich eine Sektion für Gefangene und Internierte; Pläne darüber, wo und wie die Unterbringung solcher Leute zu erfolgen habe, existierten jedoch nicht. Diese Unterlassung führte während des Krieges zwangsläufig zu ständigen Improvisationen.

3. Je länger der Krieg dauerte, desto prekärer wurde die Lage der Schweiz hinsichtlich ihrer Versorgung mit Nahrungsmitteln und andern lebenswichtigen Bedarfsartikeln [1]).

Im Bestreben, für den Fall des Ausbleibens neuer Zufuhren aus dem Ausland vorzusorgen und gleichzeitig eine gerechte Verteilung der verfügbaren

---

[1]) Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf den Bericht der Sektion für Rationierungswesen des Eidgenössischen Kriegsernährungsamtes, enthalten im Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes über «Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939–1948».

Waren sicherzustellen, erfolgte bereits Ende Oktober 1939 die Rationierung einzelner Importartikel (Zucker, Reis, Hülsenfrüchte, Mehl, Griess, Teigwaren, Hafer, Gerste, Speisefett und Speiseöl sowie eingesottene Butter). Auch Kohle, Benzin und Heizöl wurden schon im ersten Kriegswinter rationiert. Im Oktober 1940 musste diese Massnahme auf frische Butter, Rahm und tierische Fette sowie auf Holz ausgedehnt werden. Wenig später wurde sie auf Textilien (ausgenommen Seide, Kunstseide und Zellwolle) sowie auf Schuhe erstreckt. Im Jahre 1941 stellte sich die Notwendigkeit ein, gewisse Zuteilungsquoten zu reduzieren, wobei immerhin die Fettration noch einigermassen gehalten werden konnte. Im April 1941 wurden, da mit der baldigen Einführung weiterer Einschränkungen gerechnet werden musste, die kollektiven Haushaltungen durch die Einführung der Mahlzeitencoupons in die Rationierung eingebaut. Am 31. Mai 1941 erfolgte die Rationierung von Tee, Kaffee und Kakao, im September von Käse und im Dezember, wegen Stockung der Importe, diejenige von Eiern.

Das Jahr 1942 brachte eine erhebliche Umgestaltung auf dem gesamten Gebiet der Rationierung mit sich. Während sich die Fettrationen etwas verbesserten, sanken die Rationen für Zucker und Zerealien. Im März musste die teilweise, im Juni die geschlossenene Rationierung von Fleisch und im November diejenige von Brot und Milch angeordnet werden.

Im Jahre 1943 verschlechterte sich die allgemeine Situation insbesondere durch erhöhte Schwierigkeiten in der Fettstoffversorgung. Die Rationen erreichten die damals geltenden Normen der ausreichenden Ernährung (2160 Kalorien) [1]) nicht mehr. Am 10. Juni wurden auch Schokolade und alle Zuckerwaren rationiert.

1944 sank der kalorische Gehalt der Ernährung für den Normalverbraucher unter die 2000-Grenze. Den Tiefstand brachte jedoch erst das Jahr 1945, wobei erstmals gewisse Kategorien von Jugendlichen wesentliche Ernährungsdefizite aufwiesen.

Nach Kriegsende kündigte sich zunächst ein Umschwung zum Bessern an, aber auch das Jahr 1946 erfüllte die Hoffnungen und Erwartungen nur zum kleinen Teil. Der Weltmangel an Nahrungsmitteln führte zu einer neuen Herabsetzung verschiedener Rationen. Eine wirkliche Erleichterung trat erst in der ersten Hälfte des Jahres 1948 ein.

4. Die hygienischen Verhältnisse in einzelnen Kriegsgebieten erweckten die Befürchtung, es könnten durch Einreisende ansteckende Krankheiten in die Schweiz eingeschleppt werden.

5. Ganz besonders aber wurden die Behörden zur Zurückhaltung in der Aufnahme weiterer Flüchtlinge durch die Unsicherheit der Zukunft veranlasst. Niemand konnte voraussehen, was unserem Land, auch wenn es vom Krieg verschont bliebe, noch bevorstand, und niemand wusste, wie sich der Flüchtlingsandrang weiter entwickeln werde. Gleichzeitig bestand völlige Ungewiss-

[1]) Bei Kriegsbeginn war der tägliche Kalorienbedarf auf 3000 veranschlagt worden.

heit darüber, wann sich nach Friedensschluss für die Flüchtlinge die Möglichkeit zur Wiederausreise ergeben werde. Die bisherige Konzeption, dass die Schweiz den Flüchtlingen nur während einer kurzen Frist als Transitland zur Verfügung stehe, musste aufgegeben werden. Anstelle des «vorübergehenden Provisoriums» trat ein «Dauerprovisorium», dessen Ende niemand abzusehen vermochte. Diese Unsicherheiten wurden um so stärker empfunden, als man allgemein mit dem Eintritt einer erneuten Wirtschaftskrise und erneuter Massenarbeitslosigkeit nach Beendigung des Krieges rechnete.

II. Die Interventionen der Armeeleitung

Die Festlegung der Flüchtlingspolitik blieb auch während des Krieges eine ausschliessliche Aufgabe der zivilen Behörden. Auch für sie standen aber die militärischen Bedürfnisse des Landes durchaus im Vordergrund. Deren Beachtung wurde dadurch ermöglicht, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement einen ständigen engen Kontakt mit den massgebenden Armeeinstanzen unterhielt. Diese Instanzen – vor allem der Chef des Sicherheitsdienstes und der Chef des Territorialdienstes, gelegentlich aber auch der Chef des Generalstabs und der General selbst – machten die Behörden immer wieder mündlich oder schriftlich auf die Unzuträglichkeiten und Gefahren aufmerksam, die mit einem neuen Zustrom von Flüchtlingen verbunden seien, und verlangten nachdrücklich einschränkende Massnahmen. Einige Beispiele für solche Interventionen werden später angeführt werden.

III. Die Interventionen des Auslandes

Einem offiziellen Druck des Auslandes, der sich gegen die Aufnahme von Flüchtlingen richtete, war die Schweiz während des ganzen zweiten Weltkrieges nie ausgesetzt – im Gegensatz etwa zum Fürstentum Liechtenstein, von dessen Regierung Deutschland die Zurückstellung entwichener Kriegsgefangener verlangte.

Die Regierungen der *Achsenmächte* verhielten sich in dieser Hinsicht indifferent. Immerhin wurde der Schweiz in den deutschen Zeitungen, die ja nur schreiben durften, was dem Machthaber genehm war, stets wieder vorgehalten, nachdem Deutschland die Judenfrage für ganz Europa gelöst habe, sei die Schweiz zum «letzten Paradies der Judassöhne in Europa» geworden und habe sich zur Plattform der Judenhetze gegen das Reich gemacht. Ausserdem musste sich die schweizerische Presse den Vorwurf gefallen lassen, infolge ihrer Verjudung habe sie den Versuch der schweizerischen Behörden zur Verhinderung des jüdischen Zustroms vereitelt [1]). Solche Äusserungen deutscher Zeitungen erfolgten wiederholt in der Form eigentlicher Drohungen. Sie sind dann aber jeweilen von der schweizerischen Presse aller Parteien scharf zurückgewiesen worden. So schrieb z.B. das «Volksrecht» am 2. Dezember 1942, so lange die

[1]) Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945, S. 110.

Schweiz ein unabhängiger Staat sei, habe keine andere Macht das Recht, ihr irgendwelche Vorschriften zu machen. Es sei kein Vergehen, sondern eine Ehre für unser Land, dass es so vielen Tausenden eine Stätte der Zuflucht gewährt habe. In Europa müsse es einen kleinen Flecken Erde geben, wo noch Menschlichkeit bestehe. Zu bedauern sei nur, dass wir zufolge der bestehenden Verhältnisse nicht weit mehr tun könnten.

Vom ehemaligen Hochkommissär des Völkerbundes, James McDonald, ist im Jahre 1944 die Behauptung aufgestellt worden, die Untätigkeit der Regierungen in der Flüchtlingsfrage habe ihre Ursache in der «tendre sollicitude pour les sentiments du gouvernement allemand[1])». Den gleichen Vorwurf mussten sich in den kritischen Jahren – aus dem eigenen Land heraus – hin und wieder auch der Bundesrat und die eidgenössischen Behörden gefallen lassen. Dass für deren Entscheid aussenpolitische Erwägungen mitbestimmend gewesen sind, ist ohne weiteres verständlich. Insbesondere bestand, wie Bundesrat von Steiger dem Verfasser dieses Berichtes geschrieben hat, das Bestreben, eine Gefährdung der politischen Sicherheit des Landes zu vermeiden, die sich daraus hätte ergeben können, dass man es zu einem «ausgesprochenen deutschfeindlichen Judenzentrum» stempelte. Ihre Verfügungen aber, versichert Bundesrat von Steiger, hat die Landesregierung immer «aus eigener Verantwortung und nach eigenem Gewissen» getroffen.

Wenn diplomatische Interventionen von seiten der *Alliierten* erfolgten, so geschah dies in der Regel zum Zwecke, die schweizerischen Behörden zu einem vermehrten Entgegenkommen in der Zulassung von Flüchtlingen zu bewegen. Daneben gab gelegentlich die Behandlung der aufgenommenen Flüchtlinge zu Beanstandungen Anlass.

Zweiter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen vor dem Einmarsch der deutschen Truppen in Frankreich

A. Die neuen fremdenpolizeilichen Erlasse in den ersten Kriegsmonaten

Um einen weitern Zuzug unerwünschter fremder Elemente zu verhindern und gleichzeitig eine straffe Aufsicht über die in der Schweiz sich aufhaltenden Ausländer sicherzustellen, wurden – neben einer Intensivierung der Kontrolle an der Grenze – im September und Oktober 1939 verschiedene vorsorgliche Massnahmen getroffen: die Einführung des allgemeinen Visumszwangs, eine Verschärfung der Vorschriften über die Anmeldepflicht der Ausländer und die Festsetzung eines besondern Statutes für Emigranten.

[1]) *Abbé Glasberg*, a. a. O. S. 43.

I. Der Bundesratsbeschluss vom 5. September 1939 über Einreise und Anmeldung von Ausländern

1. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses

Gestützt auf die Art. 2, Abs. 3, und 25, Abs. 1, des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie auf Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 30. August 1939 über Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität setzte der Bundesrat am 5. September 1939 gegenüber allen Ausländern sowohl für die Einreise in die Schweiz wie für die Durchreise durch unser Land die Visumspflicht fest. Gleichzeitig wurden alle Ausländer, soweit sie nicht bereits eine Aufenthalts-, Niederlassungs- oder Toleranzbewilligung besassen oder ein Gesuch um ein solches schon anhängig war, verpflichtet, sich binnen vierundzwanzig Stunden nach Inkrafttreten des Beschlusses oder nach der Einreise persönlich bei der Ortspolizeibehörde zu melden. Auch für die Beherberger von Ausländern setzte der BRB eine Meldepflicht fest.

Schliesslich wurde bestimmt, dass die Ausländer sich im Verkehr mit der Polizei, andern Behörden oder dem Militär unaufgefordert stets als solche zu erkennen zu geben hätten, ebenso gegenüber dem Beherberger, und zwar durch Vorweisen des Ausländerausweises, der mit Photographie versehen sein musste, oder, sofern der Ausländer keinen Ausländerausweis besass, durch Vorweisen des Ausweispapiers, für das die Eintragung der Anmeldung vorgeschrieben war, oder durch Vorweisen einer Bescheinigung, die ausgestellt wurde, wenn die Behörde den Ausländerausweis oder das Ausweispapier benötigte. Das entsprechende Dokument hatte der Ausländer stets auf sich zu tragen.

2. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses

a. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 5. September 1939

Für die Durchführung des BRB vom 5. September 1939 erteilte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am gleichen Tag den schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten, den kantonalen Polizeidirektionen und den Grenzübergangsstellen eingehende Weisungen. Die Gesandtschaften und Konsulate waren nur noch in «sehr dringenden Ausnahmefällen» ermächtigt, ein einfaches Visum für eine einmalige Einreise zu kurzem Aufenthalt in der Schweiz zu erteilen. Grundsätzlich blieb die Erteilung der Visa der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorbehalten. Einreisegesuche, die nicht ein ganz besonderes Interesse boten, hatten die Gesandtschaften und Konsulate ohne Anfrage bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei abzuweisen.

b. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. September 1939

In einem weiteren Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, vom 27. September 1939, wurden die kantonalen Polizeidirektionen dahin verständigt, dass Flüchtlinge, die vor dem 5. September ohne Beachtung der Einreisevorschriften in die Schweiz eingereist waren und sich ordnungsgemäss bei der Ortspolizei gemeldet hatten, nicht mehr zurückzustellen seien, sofern sie sich seit ihrer Anwesenheit in unserm Land nichts hatten zuschulden kommen lassen. Bei denjenigen, die sich erst nach dem Inkrafttreten des BRB vom 5. September 1939 meldeten, sei im Einzelfall eine Prüfung vorzunehmen. Bei leichteren Verstössen solle eine Zurückweisung nicht mehr erfolgen. Wer jedoch nach dem Inkrafttreten des BRB ohne das vorgeschriebene ordentliche Visum in die Schweiz gekommen sei, müsse zurückgeschafft werden.

II. Der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung

1. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses

Durch einen Beschluss des Bundesrates vom 17. Oktober 1939, der sich ebenfalls sowohl auf das BG vom 26. März 1931 wie auf die dem Bundesrat erteilten Vollmachten berief, wurden die Kantone angewiesen, Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kamen oder seit Inkrafttreten des BRB vom 5. September 1939 gekommen waren, ohne weiteres in das Land auszuschaffen, aus dem ihre Ausreise erfolgt war oder dem sie angehörten, mit Ausnahme der Deserteure und der von der Bundesanwaltschaft gemäss BRB vom 7. April 1933 als politische Flüchtlinge anerkannten Personen (Art. 9 und 16).

Weiterhin regelte der BRB vom 17. Oktober 1939 das Rechtsverhältnis der *Emigranten*. Nach dem bisherigen Sprachgebrauch waren die Begriffe «Flüchtling» und «Emigrant» gleichbedeutend gewesen. Von nun an aber galten als «Emigranten» nur noch diejenigen Flüchtlinge, die unter die speziellen Vorschriften des BRB vom 17. Oktober 1939 fielen. Ob ein Flüchtling als Emigrant zu erachten sei, hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei im Einzelfall zu bestimmen, wobei jedoch die Zuerkennung dieser Eigenschaft einzig für Personen in Betracht fiel, die lediglich eine Toleranzbewilligung hatten oder erhalten konnten und die sich nicht bereits seit zehn Jahren (vom 1. September 1939 an gerechnet) in der Schweiz aufhielten (Art. 11, Abs. 3).

Nach Art. 10 kam die Schweiz für Emigranten nach wie vor nur als Durchgangsland in Betracht. Demgemäss waren die Emigranten verpflichtet, jede Möglichkeit zur Auswanderung wahrzunehmen und diese, wo sie bestand, unverzüglich zu benützen. Ausserdem hatte die Fremdenpolizei, gegebenenfalls in Verbindung mit privaten Hilfsorganisationen, die Weiterwanderungsgelegenheiten festzustellen und für deren Ausnützung besorgt zu sein (Art. 11, Abs. 2).

Der Ausländerausweis für Emigranten war besonders kenntlich zu machen, und die Eidgenössische Fremdenpolizei erhielt die Befugnis, an die Zusicherung von Toleranzbewilligungen zugunsten bemittelter Emigranten die Bedingung zu knüpfen, dass diese an die Kosten privater Hilfsorganisationen für Unterstützung, Unterhalt und Weiterreise unbemittelter Emigranten angemessene Beiträge leisteten (Art. 12).

Jede politische Tätigkeit sowie jedes neutralitätswidrige Verhalten war den Emigranten verboten, und eine Erwerbstätigkeit durften sie nur mit Bewilligung der Eidgenössischen Fremdenpolizei ausüben (Art. 13).

Ausserdem konnten die Emigranten verpflichtet werden, sich periodisch bei der Polizeibehörde ihres Aufenthaltsortes zu stellen, einen bestimmten Bezirk nicht zu verlassen oder nicht zu betreten oder sich in einem Hotel oder in einer Pension aufzuhalten. Nach Art. 14 war die Internierung in einem überwachten Heim oder Lager zulässig. Die Anordnung der Internierung wurde der Polizeiabteilung übertragen mit Rekursmöglichkeit an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Art. 7). Der gleiche Artikel ermächtigte in Abs. 2 das Departement, im Einvernehmen mit der Armee die nötigen Internierungsmöglichkeiten zu schaffen. Diese sollten den Insassen Gelegenheit zur Ausführung von Arbeiten im Landesinteresse bieten.

Als Gründe zur Ausschaffung von Emigranten nannte Art. 15, neben rechtswidrigem Aufenthalt in der Schweiz, politischer oder neutralitätswidriger Betätigung, Zuwiderhandlung gegen behördliche Anordnungen und dergleichen, auch die Unterlassung von Bemühungen zur Weiterreise und das Nichtbenützen einer entsprechenden Möglichkeit.

Schliesslich ermächtigte Art. 17 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur Anordnung von Bestandesaufnahmen über die in der Schweiz anwesenden Emigranten, Refraktäre und Deserteure sowie sonstigen Schriftenlosen oder bestimmte Gruppen von solchen.

2. Die Durchführung des Bundesratsbeschlusses

a. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 7. November 1939

Zu der in Art. 9 enthaltenen Vorschrift wurde in «Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 7. November 1939» ausgeführt, es gehe nicht an, die unrechtmässig und gegen unsern Willen Hereingekommenen hier zu lassen, während weitaus den meisten auf dem geraden, vorgeschriebenen Weg bei uns Zuflucht suchenden Ausländern das Visum verweigert werden müsse. Die Ausschaffung sei oft hart; nur um diesen Preis aber könnten die illegalen Einreisen auf ein Minimum beschränkt werden. Jedes Nachlassen der Härte führe erfahrungsgemäss unfehlbar zu einer Zunahme der schwarzen Einreisen und vermehre bloss die Zahl der Ausschaffungen. Es werde immer wieder eingewendet, man solle die Grenzen so schliessen, dass die Leute nicht mehr schwarz hereinkommen könnten. Dazu würden aber auch grössere

Truppenteile kaum genügen, abgesehen davon, dass die Armee wichtigere Aufgaben zu erfüllen habe. Wenn ein Ausländer wirklich glaubhaft mache, politischer Flüchtling zu sein, so müsse der Fall vorerst der Bundesanwaltschaft vorgelegt werden und könne die Ausschaffung nur erfolgen, wenn die Bundesanwaltschaft die Annahme verweigere.

Weiterhin wurde in den Weisungen vom 7. November 1939 bemerkt, zur Zeit stehe nur eine Bestandesaufnahme von Emigranten in Frage. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement suche durch Verhandlungen mit den massgebenden internationalen Stellen zu erreichen, dass möglichst bald die Emigranten oder doch grössere Gruppen solcher abgenommen würden. Das setze aber voraus, dass Auskunft gegeben werden könne über die Zahl der in Betracht kommenden Leute nach Alter, Geschlecht, Beruf, Eignung, finanzieller Lage usw.

b. Die neuen Instruktionen an die Gesandtschaften und Konsulate über die Erteilung von Visa

Im Anschluss an den Erlass des BRB vom 17. Oktober 1939 wurde den Gesandtschaften und Konsulaten in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Norwegen, den Niederlanden, Portugal, Schweden und Spanien sowie in allen aussereuropäischen Staaten vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zuerst am gleichen Tag telegraphisch und dann durch ein Kreisschreiben vom 10. November 1939 schriftlich mitgeteilt, es sei ihnen nun wieder gestattet, alle Einreisegesuche einwandfreier Ausländer zu prüfen und aus eigener Kompetenz Visa zum Aufenthalt bis zu einem Monat zu erteilen, wenn wahrscheinlich gemacht werde, dass der Aufenthalt zu geschäftlichen Zwecken, zum Besuch oder Ferienaufenthalt oder – für weniger als 18 Jahre alte Personen – zum Eintritt in ein Institut oder Pensionat dienen solle. Gleichzeitig erhielten die Gesandtschaften und Konsulate in den genannten Staaten die Ermächtigung zur Ausstellung von Transitvisa in den Fällen, wo der Ausländer die Schweiz tatsächlich nur durchreisen wollte, seine Einreise in das Bestimmungsland gesichert war und er sich im Besitz einer direkten Fahrkarte nach dem angegebenen Reiseziel befand. Kein Visum durfte dann erteilt werden, wenn keine unbedingte Gewähr dafür bestand, dass der Ausländer zum gegebenen Zeitpunkt die Schweiz wieder verlassen werde. Die Lage unseres Landes, führte das Kreisschreiben aus, sei zufolge der Mobilisation noch viel schwerer geworden, und es müsse alles nur Mögliche getan werden, um die Einreise von Spitzeln, Spekulanten, Kriegsschiebern und dergleichen zu verhindern.

Den Gesandtschaften und Konsulaten in den oben nicht genannten Staaten gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sein Kreisschreiben vom 10. November 1939 am 24. des gleichen Monates bekannt mit der Eröffnung, es sei nicht möglich gewesen, die Einreiseerleichterungen auf die Staatsangehörigen von Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Jugoslawien, Lettland, Litauen, Rumänien und Ungarn sowie auf diejenigen des Protektorates Böhmen

und Mähren, der Slowakei und Polens auszudehnen. Den Grund hiefür bilde neben der politischen Lage in diesen Ländern der Umstand, dass gewisse dieser Staaten ihren Angehörigen Ausweispapiere ausstellten, die nicht genügende Gewähr böten. «Wir befürchten auch, dass aus diesen Ländern Schieber, Kriegsgewinnler und andere Unerwünschte in die Schweiz kommen könnten, besonders auch Auswanderer (vor allem Juden), die als solche oft sehr schwer zu erkennen und zu kontrollieren sind». Immerhin wurde auch diesen Gesandtschaften und Konsulaten eine gewisse Kompetenz zur Visaerteilung eingeräumt[1]).

III. Die Auswirkungen der Bundesratsbeschlüsse vom 5. September und 17. Oktober 1939

In den ersten Kriegswochen erfolgten nur vereinzelte schwarze Grenzübertritte. Einige wenige Zivilflüchtlinge aus Deutschland – Juden und Gegner des nationalsozialistischen Regimes – wurden aufgenommen; daneben erfolgten aber auch, auf Grund der bestehenden Vorschriften, verschiedene Zurückweisungen. Nach der Schweiz entwichene Kriegsgefangene konnten ohne Schwierigkeiten in ihre Heimat zurückkehren. Fremde Flieger, die auf unserem Gebiet gelandet waren, und Deserteure, die hier Zuflucht suchten, wurden interniert. Mit den Militärflüchtlingen hatte sich die Sektion für Gefangene und Internierte der Abteilung Territorialdienst im Armeestab zu befassen.

Für die Erteilung von Einreisevisa an bemittelte Ausländer setzten sich wiederholt Verkehrsverbände und andere am Fremdenverkehr interessierte Kreise ein. Die Eidgenössische Fremdenpolizei selbst sorgte in gewissen Ausnahmefällen, insbesondere gegenüber Kranken, für eine Erleichterung und Beschleunigung der Einreise. Diese Vergünstigung erfolgte jedoch nur dann, wenn es sich um Personen handelte, deren Rück- oder Weiterreise gesichert erschien und die sich gleichzeitig darüber ausweisen konnten, dass sie in der Lage waren, ohne Erwerb und ohne Unterstützung in der Schweiz zu leben.

Die Handhabung der Vorschriften für die in der Schweiz zugelassenen Ausländer erfolgte in den einzelnen Kantonen auf recht verschiedene Weise. Gelegentlich kam es dabei vor, dass kantonale Instanzen die Instruktionen noch strenger anwandten, als sie nach den Auffassungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei auszulegen waren.

[1]) Nach der Generalmobilmachung der schweizerischen Armee im Mai 1940 ordnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erneut an, dass keine Visa ohne vorgehende Ermächtigung der Eidgenössischen Fremdenpolizei erteilt werden durften, abgesehen von ganz dringenden Fällen, in denen jedoch die Eidgenössische Fremdenpolizei unverzüglich telegraphisch benachrichtigt werden musste. In der Folgezeit wurde die Praxis bis zum Einsetzen des grossen Flüchtlingsandranges im Sommer 1942 wieder gelockert, einmal mit Rücksicht auf den Fremdenverkehr, dann aber auch mit der Begründung, dass die Schweiz sich nicht abschliessen dürfe, damit sie nicht den Kontakt mit dem Ausland verliere. Der Grossteil der Einreisebewilligungen diente geschäftlichen Zwecken. Strikte ablehnend blieb die Haltung der Behörden gegenüber Ausländern, deren Rückkehr in den heimatlichen, bisherigen Aufenthaltsstaat nicht völlig gesichert war, also namentlich gegenüber Emigranten.

Von der Befugnis zur Internierung machte die Polizeiabteilung vorerst nur selten Gebrauch, obschon an Konferenzen der kantonalen Polizeidirektoren wiederholt der Wunsch geäussert worden war, diese Massnahme möchte vermehrt angewandt werden – das eine Mal vom Vertreter eines nordwestschweizerischen Städtekantons mit der Begründung, die Emigranten störten das Landschaftsbild. Demgemäss betrug Ende 1939 die Zahl der Internierten bloss 70. Als Internierungsorte dienten mangels anderer Unterkunftsgelegenheiten verschiedene Strafanstalten. Solche Einweisungen suchte man mit dem Hinweis zu rechtfertigen, dass die Internierung in der Regel nur gegenüber «wenig erfreulichen Elementen» verfügt werde; überdies wurden den Internierten in den Strafanstalten nach Möglichkeit Erleichterungen gewährt.

Gegenüber den Flüchtlingen, die sich der ihnen obliegenden Anmeldepflicht entzogen hatten oder nach dem Inkrafttreten des BRB vom 17. Oktober 1939 illegal in die Schweiz eingereist waren, erfolgte, soweit dies tunlich schien, die Ausschaffung. Ausserdem waren die Behörden bestrebt, die Weiterwanderungen dadurch zu beschleunigen, dass sie den Flüchtlingen unter Androhung der Wegweisung nur sehr kurz befristete Aufenthaltsbewilligungen ausstellten.

Einzelne Kantone suchten sich der Flüchtlinge auch in der Weise zu entledigen, dass sie diese veranlassten, unter Umgehung der Grenzkontrolle nach Frankreich auszureisen. Die Polizeiabteilung verhielt sich diesem Vorgehen gegenüber jedoch ablehnend, von der Erwägung ausgehend, dass die dadurch bei den französischen Behörden erweckte Mißstimmung eine Behinderung der legalen, von der Eidgenössischen Fremdenpolizei organisierten Flüchtlingstransporte über Frankreich nach Spanien–Portugal bilden könnte.

B. Die Reaktion gegen die behördlichen Massnahmen in der Öffentlichkeit und im Parlament

Die Zurückhaltung in der Erteilung von Einreisevisa, das rigorose Vorgehen gegenüber illegal Neuzugereisten, der zur Förderung der Weiterwanderungen ausgeübte Druck und die Durchführung der Internierungen in Strafanstalten lösten in der Öffentlichkeit eine oft leidenschaftliche Kritik aus. In der Presse, in Resolutionen und in Verhandlungen kantonaler Parlamente wurde dagegen Protest erhoben. Auch im Nationalrat kam die Angelegenheit zur Sprache, auf Grund einer am 19. September 1939 angemeldeten Interpellation Maag und eines am gleichen Tag eingereichten Postulates Dr. Rittmeyer.

Nationalrat Maag fragte unter Hinweis auf den BRB vom 5. September 1939 den Bundesrat an, ob er in der Lage sei, beruhigende Erklärungen in dem Sinn abzugeben, dass die in der schweizerischen Neutralitätserklärung hervorgehobenen humanitären Pflichten der Eidgenossenschaft auch den indirekten Opfern des Krieges zugut kämen, während das Postulat Dr. Rittmeyer den Bundesrat einlud, die Bedingungen der Einreise und des Aufenthaltes von Ausländern in der Schweiz neu zu überprüfen und dabei die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Gewährung der Einreise für ausländische Flüchtlinge selbst dann, wenn sie keine Garantie der Weiterreise bieten könnten;
2. Verlängerung der Einreisebewilligungen insbesonders für mittellose Flüchtlinge, selbst dann, wenn die Schweiz Gefahr laufe, sie unterstützen zu müssen;
3. Unterbreitung der Vorlage für einen dringlichen Bundesbeschluss an die eidgenössischen Räte zwecks Erhebung einer ausserordentlichen Sondersteuer auf Vermögen und Einkommen von Ausländern, die in der Schweiz Vermögen und Einkommen besitzen, sowie zwecks Tilgung der ausserordentlichen Kriegslasten und der für mittellose Emigranten der öffentlichen Hand entstandenen und noch entstehenden Kosten.

Weiterhin ersuchte, ebenfalls am 19. September 1939, Nationalrat Stöckli durch eine Motion den Bundesrat, Weisung zu erteilen, dass Emigranten nicht in grösseren Städten, vor allem nicht an Grenzorten, Aufenthalt gewährt werde. Emigranten, die sich nicht aus eigenen Mitteln erhalten könnten und zu ihrem Unterhalt auf öffentliche Beihilfe oder Unterstützung von Wohltätigkeitsinstitutionen angewiesen seien, seien, soweit möglich, in Arbeitslagern zu beschäftigen. Insbesondere möchten Anordnungen getroffen werden, wonach Emigranten die Stellung und Arbeit der Wehrpflichtigen nicht konkurrenzieren dürften [1]).

Diese drei Geschäfte wurden in der Sitzung des Nationalrates vom 8. Dezember 1939 behandelt. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Dr. J. Baumann, erklärte unter Hinweis auf seine Antwort vom 7. Dezember 1938 zur Interpellation Trümpy [2]), die Schweiz sei nicht in der Lage, weitergehende Einreisebewilligungen zu erteilen. Die Eidgenössische Fremdenpolizei habe vielmehr ihre Praxis noch verschärfen müssen, und eine Änderung könnte nur eintreten, wenn sich in grösserem Umfang und auf weite Sicht die Möglichkeit zur Weiterreise ergäbe. Dafür bestehe aber leider keine Aussicht. Den zugelassenen mittellosen Emigranten werde gestattet, in der Schweiz zu bleiben, bis ihnen die legale Möglichkeit zur Weiterreise gegeben sei. Ziff. 1 des Postulates Rittmeyer könne somit nicht voll berücksichtigt werden; immerhin sei der Bundesrat bereit, diesem Begehren im Rahmen des Möglichen zu entsprechen. Ziff. 2 habe bereits ihre Verwirklichung gefunden. Ziff. 3 dagegen müsse fallen gelassen werden.

Im weitern Verlauf seiner Ausführungen kam Bundesrat Dr. Baumann auch auf die Internierung von Flüchtlingen in Strafanstalten zu sprechen. Diese Massnahme bezeichnete er selbst als unerfreulich. Immerhin sei dadurch den Eingewiesenen die Ausschaffung erspart geblieben; auch werde dafür gesorgt, dass die Internierten nach Möglichkeit von den Sträflingen getrennt blieben und eine bessere Behandlung erführen. In den Strafanstalten bestehe die Möglichkeit,

[1]) Eine weitere Interpellation Düby vom 20. September 1939, die Auskunft über die zukünftige Behandlung der Emigranten, Refraktäre und Deserteure wünschte, wurde durch Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1939 wegen Ausscheidens des Interpellanten aus dem Rat abgeschrieben.

[2]) Siehe oben S. 137 ff.

die Leute zu Arbeiten beizuziehen, für die sie sich einigermassen eigneten. In besondern Internierungslagern wäre das viel weniger der Fall. Interniert würden überhaupt nur solche Ausländer, die keine Toleranzbewilligung erhalten könnten.

Die Forderung von Nationalrat Stöckli, die Emigranten nicht in grösseren Städten, vor allem nicht in Grenzorten, unterzubringen, sei leider unerfüllbar, weil es sich nicht rechtfertigen lasse, sie dort herauszunehmen, wo sie bei Verwandten oder mitleidigen Personen Aufnahme fänden. Unzuverlässige Elemente könnten nach Art. 14 des BRB vom 17. Oktober 1939 verpflichtet werden, einen bestimmten Bezirk nicht zu verlassen oder ihn nicht zu betreten oder sich periodisch bei der Polizei zu stellen. Daneben bestehe – im Interesse der zur Untätigkeit gezwungenen Emigranten selbst – die Absicht, Arbeitslager einzurichten, wo man sie zu Strassenkorrektionen und -bauarbeiten anhalten könne. Es sei nur zu hoffen, dass dann diejenigen, die bis dahin an der Behandlung der Emigranten und namentlich an der Einstellung des mit der Durchführung der Verordnungen und Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements betrauten Chefs der Polizeiabteilung keinen guten Faden gelassen hätten, nicht wieder ein Geschrei anfingen, weil die armen Emigranten zu harter Arbeit angehalten würden. Zu deren Beruhigung könne bemerkt werden, dass nicht beabsichtigt sei, Greisen, Frauen und Kindern Pickel und Schaufel in die Hand zu drücken.

Nationalrat Stöckli war mit der Umwandlung seiner Motion in ein Postulat einverstanden, und Nationalrat Maag erklärte sich von der ihm erteilten Auskunft teilweise befriedigt in der Hoffnung, dass bald eine humanere Internierung durchgeführt werde. Nationalrat Dr. Rittmeyer äusserte sich zur Angelegenheit vorerst nicht mehr, führte dagegen in der September-Session 1940 aus, er stelle mit Genugtuung fest, dass seinen Begehren weithin Rechnung getragen worden sei.

In der Dezember-Session 1939 des Ständerates erklärte, bei Behandlung des I. Berichtes des Bundesrates über Massnahmen zum Schutz des Landes, der Referent über die Tätigkeit der Polizeiabteilung, Ständerat Amstalden, die Verschärfung der Fremdenpolizei, namentlich durch den BRB vom 17. Oktober 1939, sei mit Recht erfolgt; der Visumszwang hätte schon im Anschluss an die bekannten Ereignisse in Österreich eingeführt werden sollen. Auch die Bestimmung, welche die Ausschaffung der Ausländer verfüge, die schwarz über die Grenze gekommen seien, sei im Landesinteresse sehr zu begrüssen. Das allgemeine Interesse müsse dem Mitgefühl mit dem Einzelnen vorangehen. Wo die Voraussetzung hiefür vorhanden sei, sei scharf vorzugehen. Auch müsse alles daran gesetzt werden, dass die Emigranten nach und nach zur Ausreise gezwungen würden. Deshalb werde ihnen jeweilen nur eine kurze Verlängerung ihrer Aufenthalts- oder Toleranzbewilligung gewährt, zudem seien die Toleranzbewilligungen widerruflich. «Ich weiss aus Erfahrung auf Grund vieler Beispiele, wie dankbar die Emigranten uns sind, wenn sie hier wenigstens einige Monate sich aufhalten und erholen, in Ruhe ihre Ausreise mit Verwandten und Bekannten vorbereiten und die nötigen Verhandlungen aufnehmen können und auf diese

Weise eine menschenwürdige Behandlung erfahren dürfen.» Mit dem Dank an die Fremdenpolizei für die geleistete grosse Arbeit verband der Referent den Wunsch, dass die zuständigen Instanzen über der Strenge der Vorschriften auch das Mitgefühl im einzelnen Fall mit dem betreffenden Ausländer nicht ausser acht lassen möchten. Auch wenn strenge Vorschriften bestünden, könne im einzelnen Fall, wo die Würdigkeit der Person es zulasse, doch Rücksicht genommen werden.

Diese Ausführungen blieben unbestritten [1]).

C. Die behördlichen Massnahmen zu Beginn des Jahres 1940

I. Die Errichtung von Arbeitslagern für Flüchtlinge

Mit der Unterbringung der Emigranten (im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939) hatten sich die Behörden bis dahin nicht zu befassen. Ausreichend bemittelte Leute lebten auf eigene Kosten in einem Heim oder in einer Pension. Andere waren von Verwandten oder Bekannten aufgenommen worden. Die Grosszahl wurde freilich von den Hilfsorganisationen unterstützt; diese brachten sie, wie schon in anderem Zusammenhang erwähnt worden ist, teils in Lagern oder Heimen unter, teils stellten sie ihnen ein gemietetes Zimmer oder eine gemietete Wohnung zur Verfügung. Das gleiche galt zunächst für die neu zugezogenen Flüchtlinge.

Das sowohl für Emigranten wie für Flüchtlinge bestehende, sehr strenge gehandhabte Verbot der Erwerbstätigkeit und die dadurch bedingte Verurteilung zum Müssiggang bildete für die Betroffenen eine schwere seelische Belastung, zumal für die meisten die Aussicht auf die Wiederausreise in weiter Ferne stand. Aus Kreisen der Flüchtlinge und Emigranten selbst wie auch von den Flüchtlingsorganisationen wurde deshalb wiederholt der Wunsch nach Schaffung von Gelegenheiten zu nützlicher Arbeit geäussert.

1. Der Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 9. März und der Beschluss des Bundesrates vom 12. März 1940

a. Der Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes

Mit der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheit für Emigranten und Flüchtlinge befassten sich sowohl das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wie das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement. Das Ergebnis der gemeinsamen Überlegungen und einer Fühlungnahme mit der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe war ein Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 9. März 1940 an den Bundesrat.

[1]) Ähnlich wie Ständerat Amstalden äusserte sich ein Jahr später, in der September-Session 1940, Ständerat de Weck: «La Suisse n'a jamais refusé d'être une terre d'asile. Elle ne peut cependant rester fidèle à l'application de ce principe, qui sera toujours le sien, que dans la mesure où cette application est compatible avec les besoins de notre propre existence.»

In diesem Bericht wurde ausgeführt, dass es angezeigt sei, die nötigen Vorkehrungen zu treffen, um für die Armee zusätzliche Hilfskräfte bereit zu halten zur Durchführung von Arbeiten, die bisher von der Truppe und von den aus Arbeitslosen gebildeten Arbeitsdetachementen besorgt worden waren. Eine solche Massnahme empfehle sich um so mehr, als es beim Mangel an landwirtschaftlichen Arbeitskräften unumgänglich sein werde, den Bauern mobilisierte Wehrmänner und Leute aus den Arbeitsdetachementen zur Verfügung zu stellen. Bei dieser Sachlage sei es nach Auffassung des Departementes und des Geniechefs der Armee angezeigt, zur Durchführung von Arbeiten im Interesse der Landesverteidigung Flüchtlinge zuzuziehen. Damit ergebe sich nicht nur die Möglichkeit, solche Leute aus den Städten zu entfernen, sondern man leiste gleichzeitig ihnen selbst einen Dienst, indem sie an manuelle Arbeit gewöhnt würden, was ihnen für ihre Weiterwanderung bestimmt zustatten komme. Rechtlich sei die Möglichkeit zu einem solchen Vorgehen auf Grund von Art. 7 und 14 des BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung gegeben. Die Beschäftigung der Flüchtlinge habe in besondern Arbeitslagern zu erfolgen. Mit der Organisation und der administrativen Leitung der Lager könne die Geschäftsstelle des Freiwilligen Arbeitsdienstes, einer privatrechtlichen Organisation, geleitet von Ingenieur Otto Zaugg, beauftragt werden, da diese über die erforderliche Erfahrung verfüge und für eine zweckmässige Verwaltung Gewähr biete. Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe habe in einer Eingabe an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement dringend ersucht, die Flüchtlinge, soweit möglich, aus den Städten herauszubringen, und begrüsse deren baldige Unterbringung in Arbeitslagern sehr. Die schweizerische jüdische Flüchtlingshilfe sei derselben Auffassung und wäre bereit, fehlende Ausrüstungsgegenstände, wie Schuhe, Arbeitskleider und Wolldecken, aus eigenen Mitteln zu beschaffen. Das gleiche müsse von den andern Organisationen verlangt werden.

Das Statut der Flüchtlinge würde durch die Einweisung in ein Arbeitslager in keiner Weise geändert. Die Schweiz komme für sie nach wie vor nur als Durchgangsland in Betracht, und die Flüchtlinge selbst wie auch die sie betreuenden Hilfsorganisationen hätten wie bisher für eine möglichst rasche Weiterwanderung zu sorgen.

Die notwendigen Vorbereitungen zur Schaffung des Apparates wären durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Militärdepartement, der Armee und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zu treffen.

b. Der Beschluss des Bundesrates vom 12. März 1940

Entsprechend dem vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement gestellten und vom Eidgenössischen Militärdepartement sowie vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstützten Antrag fasste der Bundesrat am 12. März den folgenden Beschluss:

1. Um den Emigranten die Möglichkeit einer körperlichen Beschäftigung zu geben und gleichzeitig Arbeit, die im Interesse der Landesverteidigung liegt, zu fördern, werden zur Durchführung solcher Arbeiten im Landesinnern Arbeitslager für Emigranten errichtet,
2. Die Kosten dieser Lager gehen, soweit sie nicht durch Fürsorgeorganisationen gedeckt werden, zu Lasten des Kredites «Aktivdienst 1939»,
3. Sofern keine andern Unterkunftsmöglichkeiten bestehen, sind von der Armee die notwendigen Baracken zur Verfügung zu stellen.

Mit der Organisation und der Bewachung der Lager im Einvernehmen mit der Armeeleitung und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt.

2. Die Schaffung der Eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager

In Ausführung des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1940 setzte sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Schweizerischen Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst ins Benehmen und fragte sie an, ob sie auf Grund ihrer Erfahrungen im freiwilligen Arbeitsdienst für jugendliche Arbeitslose den Arbeitsdienst für arbeitstaugliche männliche Emigranten zu errichten bereit sei. Die Antwort lautete bejahend, so dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereits am 8. April eine Verfügung über die Errichtung und Führung von Arbeitslagern erlassen konnte. Neben der Regelung der fremdenpolizeilichen Verhältnisse der Emigranten im Fall ihrer Einweisung in ein Arbeitslager enthielt diese Verfügung die folgenden, für die Tätigkeit der Zentralleitung massgebenden Richtlinien:

«Mit der Ausführung der dem Departement übertragenen Aufgaben wird die Polizeiabteilung betraut. Die Polizeiabteilung stellt das notwendige Personal ein und überträgt die Leitung der einzelnen Lager einer zentralen Leitung. Die Polizeiabteilung erteilt der zentralen Leitung die erforderlichen Kompetenzen und Weisungen für die Durchführung ihrer Aufgabe. Die Einweisung der Emigranten in den Arbeitsdienst erfolgt durch die Polizeiabteilung.»

Weiterhin ermächtigte die Verfügung die Polizeiabteilung, die Flüchtlingsorganisationen und die Privaten, denen Emigranten durch Einweisung in ein Arbeitslager abgenommen wurden, zu verpflichten, diese nach ihrem Ausscheiden aus dem Lager oder nach dessen Aufhebung wieder in ihre Fürsorge zu nehmen.

3. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. April 1940 an die Kantone

Durch ein Kreisschreiben vom 8. April 1940 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantone von den getroffenen Massnahmen in Kenntnis und orientierte sie über die Vorkehrungen, die bei der Einweisung von Emigranten in ein Arbeitslager zur Anwendung zu kommen hatten. Dem

Kreisschreiben war eine Lagerordnung beigefügt, welche das Regime in den Arbeitslagern festlegte. Danach hatte jeder Lagerteilnehmer in der Regel Anspruch auf freie Fahrt vom Aufenthaltsort in das Lager und zurück, auf Unterkunft und Verpflegung, auf Versicherung gegen Unfall und Pflege bei Krankheit sowie auf ein Taschengeld von 1 Franken pro Arbeitstag und auf leihweise Überlassung von Überkleidern und Arbeitsschuhen.

4. Die ersten Arbeitslager

Das erste Arbeitslager wurde bereits am 9. April in Felsberg eröffnet. Weitere Arbeitslager konnten am 29. April, am 8. Mai und am 19. Juni 1940 in Betrieb gesetzt werden.

Soweit nicht schon bestehende Unterkünfte vorhanden waren, wurden von der Armee die Baracken und notwendigen Einrichtungsgegenstände zur Verfügung gestellt. Die Arbeitsgeräte lieferten zum Teil die Arbeitgeber, zum Teil beschaffte sie die Zentralleitung. Für die Arbeitskleider, Hemden und Schuhe kam zunächst das Hilfswerk auf, dem der Flüchtling unterstand. Um eine gleichmässige Belieferung sicherzustellen, übernahm dann aber im Juli 1940 die Zentralleitung den Einkauf der Arbeitsausrüstung und des Werkzeuges. Diese Gegenstände wurden den Lagerinsassen gegen Zahlung einer Ablösungssumme von 65 Franken durch das zuständige Hilfswerk abgegeben. Die Besorgung der Wäsche erfolgte anfänglich durch die Hilfswerke, später durch weibliche Flüchtlinge.

Über die im ersten Jahr mit den Arbeitslagern gemachten Erfahrungen äusserte sich in der Sommer-Session 1941 des Nationalrates bei der Behandlung des Geschäftsberichtes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes der Referent, Nationalrat Bringolf, unter anderm wie folgt: Etwa 700–800 Emigranten seien bisher in Arbeitslager eingewiesen worden. Es gebe zur Zeit deren zehn. Solche Lager erachte die Geschäftsprüfungskommission grundsätzlich als zweckmässig. Die Kommission habe auch festgestellt, dass die Kinderkrankheiten in dieser Hinsicht zum Teil bereits überwunden seien, zum andern Teil bald überwunden werden könnten. Auch die Emigranten selbst seien im grossen und ganzen der Meinung, es sei vom Standpunkt der Schweiz aus begreiflich und zweckmässig, in dieser Weise die Arbeitstauglichen unter ihnen zu beschäftigen. Die Lagerdisziplin könne mit wenigen Ausnahmen als gut bezeichnet werden, obschon die zu leistende Arbeit dem einen oder andern schwer falle, etwa Ärzten, Studenten, Chemikern usw. «Unser Wunsch, das heisst mein persönlicher Wunsch ist es, dass die zuständigen Behörden in der Emigrantenfrage nie die Grundsätze und die humanitäre Tradition der Schweiz vergessen. Ich glaube, dass man sich in dieser Richtung bemüht, die Grundhaltung zu beziehen, und ich lege Wert darauf, diesen Wunsch hier ausdrücklich zu betonen, gerade in der heutigen Zeit, in der wir leben.»

Als dunkeln Fleck bezeichnete Nationalrat Bringolf die Unterbringung gewisser politischer Flüchtlinge in Strafanstalten und sprach den dringenden

Wunsch aus, dass man diese Leute, sofern nicht kriminelle Tatsachen vorlägen, in einem Arbeitslager unterbringe [1]).

II. Die Aufnahme des Bestandes der in der Schweiz lebenden Flüchtlinge

Am 3. Mai 1940 verfügte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, gestützt auf die Art. 11, Abs. 3, und 17 des BRB vom 17. Oktober 1939, eine Aufnahme des Bestandes der in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge in der Absicht, über jeden einzelnen dieser Ausländer die Angaben zu erhalten, die nötig waren, um festzustellen, welche Schritte zur Weiterwanderung er unternommen habe, die erforderlichen Unterlagen zur Förderung der Weiterwanderung zu bekommen und gleichzeitig in Erfahrung zu bringen, welche Flüchtlinge in Arbeitslager eingewiesen werden könnten.

Diese Verfügung wurde den kantonalen Polizeidirektionen durch Kreisschreiben vom gleichen Tag bekanntgegeben mit der Mitteilung, dass dann, wenn die Eidgenössische Fremdenpolizei auf Grund der ausgefüllten Fragebogen im Einzelfall die Unterstellung des Flüchtlings unter die besondern Emigrantenvorschriften des BRB vom 17. Oktober 1939 anordne, dem Ausländer mit Toleranzbewilligung der besonders kenntlich gemachte Ausländerausweis D auszustellen sei. Besitze der Ausländer schon einen Ausweis, so sei ihm dieser zu belassen, jedoch auch dann besonders kenntlich zu machen, wenn es sich um eine Aufenthaltsbewilligung handle. Die Kenntlichmachung habe durch Anbringung eines Lochstempels im Deckel mit der Bezeichnung «Emigrant» zu erfolgen [2]).

Schliesslich erinnerte das Kreisschreiben daran, dass Ausländer, die den besondern Emigrantenvorschriften unterstellt seien, nur eine Toleranzbewilligung erhalten könnten. Im Zusammenhang mit dieser Bemerkung wurden die Kantone ersucht, von mittellosen und unterstützungsbedürftigen Emigranten keine Kautionen und auch keine Gebühren zu verlangen.

III. Der Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1940 über Zusatz zum Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 betreffend Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung

Im Bestreben, die sofortige Entfernung schwarz eingereister Ausländer jederzeit durchführen zu können, ermächtigte der Bundesrat durch Beschluss

[1]) Eine Kleine Anfrage von Nationalrat Schneider vom 8. Dezember 1941, ob es nicht möglich sei, den 200–300 anerkannten politischen Flüchtlingen Arbeitsbewilligungen zu erteilen, beantwortete der Bundesrat am 30. Januar 1942 dahin, dass die politischen Flüchtlinge in der Regel den gemäss BRB vom 17. Oktober 1939 für Emigranten geltenden Vorschriften unterstellt seien und die gegenwärtige Lage des Arbeitsmarktes es lediglich gestatte, in vereinzelten Fällen an besonders qualifizierte Facharbeiter eine Arbeitsbewilligung zu erteilen.

[2]) Diese besondere Kennzeichnung der Emigrantenausweise, die bereits der BRB vom 17. Oktober 1939 vorgesehen hatte, geht anscheinend auf eine Anregung des Zürcher Polizeidirektors an der Polizeidirektorenkonferenz vom 20. Februar 1939 zurück. Auch der Chef der Polizeiabteilung war damals der Auffassung, es müsse für die Emigranten ein besonderes Ausweispapier geschaffen werden (Prot. der Polizeidirektorenkonferenz vom 20. Februar 1939, S. 15/16).

vom 17. Mai 1940 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, in Fällen, wo die sofortige Ausweisung notwendig sei, diese zu verfügen. Solche Verfügungen waren letztinstanzlich, konnten also nicht durch einen Rekurs oder ein anderes Rechtsmittel angefochten werden.

Gleichzeitig wurde die Vorschrift von Art. 14 des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, wonach die Dauer der Internierung zwei Jahre nicht übersteigen durfte, aufgehoben, und schliesslich bestimmte der BRB vom 17. Mai 1940, dass bemittelten Internierten die Kosten der Internierung überbunden werden könnten.

Dritter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen nach dem militärischen Zusammenbruch Frankreichs bis Ende Juli 1942

A. Die Ereignisse im Mai und Juni 1940

I. Der Bericht des Generals vom 16. Juni 1940 an den Bundespräsidenten

Am 10. Mai 1940 waren deutsche Truppen in Holland und Belgien eingedrungen. Wenige Tage nachher erfolgte der Durchbruch an der Somme und der Aisne. Diese Ereignisse liessen voraussehen, dass sehr bald französische Armeeteile bei ihrer Rückzugsbewegung die schweizerische Grenze erreichen und um Aufnahme in die Schweiz nachsuchen würden. Gleichzeitig war mit dem Übertritt französischer Zivilbevölkerung zu rechnen. Der Bundesrat sah sich deshalb veranlasst, in Verbindung mit der Armeeleitung die Frage zu prüfen, was mit den Einlass in die Schweiz Begehrenden zu geschehen habe.

Eine Anfrage von Bundespräsident Pilet-Golaz beantwortete der General mit Schreiben vom 16. Juni 1940 dahin, es sei der Schweiz unmöglich, die von den vormarschierenden deutschen Truppen bedrängte französische Zivilbevölkerung aufzunehmen, ohne dass wir uns damit schweren Gefahren verschiedenster Art aussetzten. «Ceci – heisst es in diesem Bericht – pour les raisons suivantes:

1° Le nombre des ces populations, qui est aujourd'hui peu important, pourrait aller croissant dans un délai très rapproché et le mouvement s'étendre à une grande partie de notre frontière.

2° Il s'agirait de prévoir, soit le transport, soit l'hospitalisation de ces populations.

Le transport, au cas où elles pourraient encore repasser en France, par Genève ou ailleurs; l'hospitalisation au cas, vraisemblable, où le territoire français serait prochainement occupé par les armées allemandes sur toute l'étendue de la frontière franco-suisse.

L'une et l'autre solution se traduirait pour nous par des charges économiques excessives et surtout par un trouble dans nos transports éventuels et nos opérations en général.

Il faut également envisager la possibilité que des troupes françaises seraient rabattues à notre frontière pour y être désarmées et internées.

3° Il faudrait organiser un contrôle sanitaire étendu et rigoureux.

4° Dans l'état de tension actuelle, l'entrée en Suisse de populations civiles françaises, comme l'internement d'une armée française, pourraient être exploités par l'Allemagne comme la cause ou le prétexte d'incidents diplomatiques et se retourner contre nous.

5° Enfin et surtout, la situation militaire actuelle des belligérants au delà de nos frontières est assez grave et confuse pour qu'il importe avant tout de ne pas causer le moindre trouble, ni dans notre dispositif actuel, ni dans les modifications que je pourrais être appelé à y apporter d'un instant à l'autre, si les menaces d'agression se précisent.»

In einer Nachschrift zu diesem Brief fügte der General bei, er habe soeben vom Stabschef der 2. Division Bericht erhalten, dass diesem ein dringliches Gesuch des Präfekten von Belfort zugegangen sei, es möchten 15 000 bis 20 000 Kinder in die Schweiz zugelassen werden, deren ursprünglich vorgesehene Evakuierung nach dem Süden sich nicht mehr als durchführbar erwiesen habe. «J'ai chargé le Chef de l'E.M.A. de se mettre en relation à ce sujet avec le Département Politique. Il est évident que la question des enfants se présente sous un autre angle que celle des populations adultes. A titre de renseignement, j'ajoute, pour votre information, qu'une colonne motorisée allemande est arrivée à Pontarlier.»

II. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 18. Juni 1940

Am 18. Juni 1940 erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein Kreisschreiben an die kantonalen Polizeidirektionen der Grenzkantone an der schweizerisch-französischen Grenze, in dem die folgenden Verfügungen getroffen wurden:

1. Militärpersonen werden durch die Armee entwaffnet und interniert.
2. Flüchtende Zivilpersonen sind zurückzuweisen, mit Ausnahme von Frauen, Kindern bis zu 16 Jahren, Männern über 60 Jahren und Invaliden.

Zu diesen Weisungen führte das Kreisschreiben aus, trotz Verstärkung der Truppenbestände an der Grenze liessen sich heimliche Übertritte nicht gänzlich verhindern. Die kantonalen Polizeidirektionen müssten daher ersucht werden, ihrerseits das direkt oder indirekt mit der Grenzkontrolle und der Kontrolle hinter der Grenze betraute Personal möglichst zu verstärken und dahin zu instruieren, Personen, die die Grenze heimlich überschritten hatten, unverzüglich wieder auszuschaffen. Wo in Ausnahmefällen eine sofortige Zurückstellung nicht möglich sei, sei der Ausländer in Gewahrsam zu nehmen, bis sich ermitteln lasse, an welchem Abschnitt der Grenze er überstellt werden könne.

Begründet wurden diese Anordnungen mit dem Hinweis darauf, dass die Weiterentwicklung der Ereignisse den Zustrom politischer Flüchtlinge aller

Art (auch Polen, Spanier, Tschechen usw.) zur Folge haben könne und dass die Anwesenheit solcher Elemente, die erfahrungsgemäss versuchen würden, ihre politische Tätigkeit von der Schweiz aus auszuüben, zu Unzukömmlichkeiten führen, ja sich zu einer sehr grossen politischen Gefahr für unser Land auswachsen könne. Dem lasse sich nur dann begegnen, wenn von allem Anfang an mit aller Energie eingeschritten werde.

Dieses Kreisschreiben wurde auch den Polizeidirektionen der übrigen Kantone und der Oberzolldirektion zur Kenntnis gebracht, der letzteren mit dem Ersuchen, ihrem Grenzpersonal die nötigen Weisungen zu erteilen.

III. Der Armeebefehl vom 19. Juni 1940

Am 19. Juni 1940 erliess der General einen Befehl, in dem er anordnete, dass als Zivilpersonen (im Sinne des Kreisschreibens vom 18. Juni) auch Angehörige von Arbeitsdetachementen zu erachten seien und dass Ausnahmen in der Zurückweisung von Zivilpersonen nur dann gemacht werden dürften, wenn solche unter Bedrohung des Feuers verfolgender Truppen stünden.

IV. Der Übertritt des 45. französischen Armeekorps in die Schweiz

Bereits am 16. Juni 1940, also schon vor dem Ergehen des vorgenannten Kreisschreibens und des Armeebefehls, hatten die ersten französischen Militärpersonen, von den sie verfolgenden deutschen Truppen bedrängt, in der Ajoie, in den Freibergen und im Neuenburger Jura die Grenze überschritten. Deren Zahl wuchs in wenigen Tagen auf 12 000 Mann an. In der Nacht vom 19./20. Juni erfolgte dann der Übertritt des 45. französischen Armeekorps einschliesslich einer polnischen Division, insgesamt 28 000 Mann. Ihnen folgten kurz nachher noch weitere 3000 Mann. Der Bundesrat hatte dem Grenzübertritt zugestimmt und die neutralitätsrechtliche Internierung der übergetretenen Truppen verfügt[1]). Ausserdem ernannte der General, da die Organisation der Sektion für Gefangene und Internierte nicht mehr genügte, im Einverständnis mit dem Bundesrat den Unterstabschef der Gruppe Ib im Armeestab, Oberstdivisionär v. Muralt, den damaligen Präsidenten des Schweizerischen Roten Kreuzes, zum eidgenössischen

---

[1]) In den vom General am 10. Oktober 1939 im Einverständnis mit dem Bundesrat erlassenen «Weisungen betreffend die Handhabung der Neutralität durch die Truppe» war bestimmt worden, dass fremden Truppen*abteilungen*, die die Grenze zu überschreiten beabsichtigten, der Übertritt zu verweigern sei, bis der Entscheid des Bundesrates vorliege. Dabei hatten als «Truppenabteilungen», ohne Rücksicht auf die Stärke, Gruppen von fremden Wehrmachtsangehörigen zu gelten, die sich geschlossen der Grenze näherten und um Einlass nachsuchten. Über die Zulassung *einzelner Angehöriger* eines fremden Heeres hatte die Armee zu befinden.

In der Folge delegierte der Bundesrat seine Entscheidungskompetenz, soweit es sich um kleinere Bestände handelt, an das Eidgenössische Militärdepartement, und dieses übertrug seinerseits die ihm zukommenden Befugnisse in einem gewissen Umfang an das Armeekommando.

Kommissär für Internierungen [1]). Die Durchführung der Internierung selbst verursachte grosse Schwierigkeiten, da das für solche Leute erforderliche Material (Baracken, Decken, Wäsche, Schuhe usw.) nur in ungenügendem Mass vorhanden war. Dazu kam in der Folgezeit, dass sich die Lieferung von Uniformstücken aus Frankreich stark verzögerte.

Als Internierungsräume dienten die Regionen Oberland, Napf und Seeland. Grundsätzlich wurden die Internierten in Kantonnementen untergebracht; den Offizieren war es jedoch gestattet, in Hotels, ausnahmsweise auch in Privatzimmern Quartier zu nehmen. Gemäss Dienstbefehl des eidgenössischen Kommissärs für Internierungen durften die Internierten nur zur Besorgung landwirtschaftlicher Arbeiten am Standort und in dessen Umgebung verwendet werden. Sie erhielten dafür einen kleinen Taglohn.

Ein erstes Kontingent, umfassend etwa 1500 Mann (hauptsächlich Sanitätsmannschaft), konnte bereits in der Zeit von Oktober bis Dezember 1940 in Anwendung der internationalen Konvention wieder heimgeschafft werden. Die Rückkehr der übrigen internierten französischen Militärpersonen, ermöglicht durch eine Vereinbarung der deutschen und der französischen Regierung, erfolgte, abgesehen von einigen Nachzüglern, im Laufe der Monate Januar und Februar 1941. In der Heimschaffung der mit dem 45. französischen Armeekorps übergetretenen belgischen Soldaten (gegen 600 Mann) ergaben sich dagegen gewisse Verzögerungen, und etwa 10 000 Polen sowie einige Engländer und Belgier verblieben überhaupt in der Schweiz [2]). Die Hoffnung, auch die Polen wieder über die Grenze bringen zu können, musste mit dem Angriff Deutschlands auf Russland endgültig aufgegeben werden [3]).

V. Die Aufnahme französischer Zivilbevölkerung

Vor den vormarschierenden deutschen Truppen flüchteten sich etwa 7500 französische Zivilpersonen – Männer, Frauen und Kinder – in unser Land. Die Armeeleitung brachte sie in den Bezirken Gruyère und Glâne im Kanton Freiburg unter. Dort wurden sie von der Bevölkerung mit grösster Sympathie

---

[1]) Am 31. Dezember 1941 wurde das eidgenössische Kommissariat für Internierte als besondere Sektion der Generaladjudantur unterstellt, und im Jahre 1944 erfolgte dessen Angliederung an das Eidgenössische Militärdepartement (BRB vom 26. Juli 1944 über das eidgenössische Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung).

[2]) Über die Heimschaffung des französischen 45. Armeekorps vgl. *de Perrot*, Revue internationale de la Croix Rouge, Ausgabe Februar 1941, S. 132 f.

[3]) Auf einige wenig erfreuliche Erscheinungen bei der Aufnahme der Militärflüchtlinge, z. T. bedingt durch deren Verhalten, z. T. aber auch durch das Benehmen der einheimischen Bevölkerung, wurde in der Sitzung der ständerätlichen Vollmachtenkommission vom 26. Juni 1940 hingewiesen. – Dass die sich überstürzenden Ereignisse und das Nachdrängen der Zivilbevölkerung an der Grenze zeitweise zu einem erheblichen Wirrwarr geführt hatten, war fast zwangsläufig, da damals über die Kompetenzbereiche der einzelnen militärischen und zivilen Instanzen noch mancherlei Unklarheiten bestanden haben.

aufgenommen und verpflegt. Einige Monate später war es möglich, sie ohne Zwischenfall wieder nach Frankreich zurückzuführen [1]).

B. Die neuen fremdenpolizeilichen Massnahmen

I. Die Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 12. Juli 1940

Am 12. Juli 1940 traf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die folgende Verfügung:

1. Alle Ausländer, die geltend machen, dass sie heute nicht in der Lage wären, in ihren Heimat- oder früheren Wohnstaat zurückzukehren, haben bis zum 31. Juli der Eidgenössischen Fremdenpolizei ihre genauen Personalien und die ihrer sich in der Schweiz aufhaltenden Angehörigen sowie die Adresse schriftlich mitzuteilen. Alleinstehende Ausländer unter 18 Jahren sind von den Logisgebern oder von der sie betreuenden Unterstützungsorganisation zu melden.

   Ausländer, die sich binnen der vorgeschriebenen Frist nicht melden, unterliegen den allgemeinen fremdenpolizeilichen Vorschriften. Wenn ihnen der Weiteraufenthalt in der Schweiz verweigert wird, können sie nachträglich nicht mehr die Einrede erheben, dass sie nicht in ihren Heimat- oder

[1]) In jenen Wochen hielt sich auch der bekannte Geschichtsphilosoph und Pädagoge Prof. Dr. *Wilhelm Foerster* vorübergehend in Genf auf, auf Grund eines Visums für drei Tage, das ihm zu Besprechungen mit seinem Verleger erteilt worden war. Am 22. Juni richtete er an die Polizeidirektion des Kantons Genf das Gesuch, es möchte ihm der weitere Aufenthalt bis zur Wiedereröffnung der Luftlinie Locarno–Barcelona gestattet werden. Die Genfer Behörde leitete das Begehren mit dem Antrag auf Bewilligung an die Eidgenössische Fremdenpolizei weiter. Diese wies es jedoch auf Grund einer Verfügung des Chefs der Polizeiabteilung ab. Am 10. Juli 1940 reiste dann Prof. Foerster wieder aus. An die Kosten, die der Familie Foerster aus der Reise nach Portugal erwuchsen, leistete die Polizeiabteilung dem schweizerischen Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge einen Beitrag von Fr. 1000. Begründet wurde die Verfügung des Chefs der Polizeiabteilung folgendermassen: «Die Luftlinie Locarno–Barcelona wird sicher noch lange nicht wieder eröffnet. Die Anwesenheit Foersters ist für uns eine grosse Belastung. Er soll versuchen, über Savoyen und Südfrankreich nach Spanien zu kommen. Bis dahin hat er in Genf zu bleiben und soll dort ganz zurückgezogen leben und alles tun, um die Schweiz bald verlassen zu können.» Über diese Verfügung wurde Prof. Foerster durch den Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei mündlich unterrichtet.

Der «Fall Foerster» hatte die Behörden schon früher beschäftigt: Am 13. März 1936 richtete Prof. Foerster, der wegen seiner pazifistischen Bestrebungen und regimefeindlichen Einstellung gezwungen worden war, Deutschland zu verlassen, von Paris aus an den Bundespräsidenten das Gesuch, es möchte ihm der Grenzübertritt in die Schweiz gestattet werden, falls ihm die internationale Lage den Aufenthalt in Frankreich unmöglich machen sollte. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes antwortete am 16. Juli 1936, eine solche Zusicherung könne aus formellen Gründen nicht gegeben werden. In der Folge wurde Prof. Foerster wiederholt ein Einreisevisum zum Abhalten von Vorträgen in der Schweiz erteilt. Im Jahr 1938 erhielt er überdies ein sechsmonatiges Dauervisum. Kurz nach Kriegsausbruch, im

früheren Wohnstaat zurückkehren können, und haben gegebenenfalls mit der zwangsweisen Ausschaffung zu rechnen.

2. Die Eidgenössische Fremdenpolizei wird den Ausländern, die sich gemäss dieser Verfügung innerhalb der vorgeschriebenen Frist melden, Fragebogen senden und nach deren Prüfung entscheiden, ob der Ausländer den besondern Vorschriften des BRB vom 17. Oktober 1939 über die Behandlung der Emigranten unterstellt wird oder nicht.
3. Der Meldepflicht im Sinne von Ziff. 1 unterstehen nicht
   a. Ausländer, die vor dem 1. September 1929 in die Schweiz eingereist sind und denen seither der Aufenthalt bewilligt worden ist,
   b. Ausländer, bei denen das Hindernis der Rückkehr in den Heimat- oder früheren Wohnstaat lediglich in Durchreiseschwierigkeiten besteht,
   c. ausländische Militärpersonen, die in der Schweiz Aufnahme gefunden haben,
   d. Ausländer, denen die Eidgenössische Fremdenpolizei die Fragebogen bereits zugesandt hat.

II. Der Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 1940 betreffend die teilweise Schliessung der Grenze

Durch einen BRB vom 13. Dezember 1940, der den Grenzübertritt mit Pferden, Pferdefuhrwerken und Motorfahrzeugen auf gewisse Strassen und

September 1939, gelangte Prof. Foerster an den Chef des Eidgenössischen Politischen Departementes mit der Bitte, ihm ein Sondervisum zu gewähren. Dabei verpflichtete er sich, wie schon 1936, auf jede politische Propaganda zu verzichten. Zur Begründung seines Begehrens verwies er auch darauf, dass er vom französischen Verteidigungsminister den Auftrag erhalten habe, für Grossaufträge an die schweizerische Industrie tätig zu sein. Das Begehren um ein Dauervisum wurde auf Grund eines Berichtes der Bundesanwaltschaft abgewiesen. Dagegen erhielt das schweizerische Konsulat in Lyon die Ermächtigung, Prof. Foerster ein einfaches Visum zur Abhaltung von Vorträgen (nicht aber zur Placierung von Rüstungsaufträgen) zu erteilen.

Im Jahre 1944 wurde die Angelegenheit in einem Zeitungsartikel aufgegriffen. Dr. Rothmund berichtete dazu laut einer Aktennotiz vom 6. August 1944 folgendes: «Mag es auch – rückschauend – bedauerlich sein, dass wir diesem hervorragenden Deutschen kein dauerndes Asyl gewähren konnten, so war ganz bestimmt die getroffene Lösung die damals einzig tragbare. Prof. Foerster hätte mit seiner ungebremsten Art unter Umständen unsere Beziehungen zu Deutschland derart belasten können, dass es zum Krachen gekommen wäre. Was dann? Wo wären dann die 80 000 Flüchtlinge, namentlich die 25 000 Juden, hingekommen? Prof. Foerster konnte aber in ein anderes Land flüchten. Er ist übrigens nicht mit Ansetzung von Fristen vertrieben worden wie irgendeiner, sondern es wurde ihm vom Chef der Fremdenpolizei erklärt, dass und weshalb seine dauernde Anwesenheit in der Schweiz nicht tragbar war. Also: wirklich bedauerlich – aber nicht falsch.»

Auch Bundesrat von Steiger sprach damals in einem Schreiben sein Bedauern über die Erledigung des Falles Foerster aus, fügte jedoch bei, wenn die Polizeiabteilung nicht gemäss den geltenden fremdenpolizeilichen Vorschriften konsequent immer wieder die Weiterreise verlangt hätte, so wäre jetzt noch viel weniger Platz in der Schweiz, um gefährdete Flüchtlinge aufzunehmen.

Strassenbrücken beschränkte, wurden gleichzeitig in genereller Weise das Betreten oder Verlassen der Schweiz unter Umgehung der Grenzkontrolle sowie Vorbereitungs- und Beihilfehandlungen hiezu mit Strafe bedroht.

III. Der Bundesratsbeschluss vom 18. März 1941 über Beiträge ausländischer Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten

Nach Art. 12, Abs. 2, des BRB vom 17. Oktober 1939 war die eidgenössische Fremdenpolizei ermächtigt, an ihre Zustimmung zur Erteilung einer Toleranzbewilligung an bemittelte Flüchtlinge die Bedingung zu knüpfen, dass diese an die Kosten privater Hilfsorganisationen für Unterbringung, Unterhalt und Weiterwanderung unbemittelter Emigranten einen angemessenen Beitrag leisteten. Diese Bestimmung erwies sich jedoch als wenig wirksam, und von den jüdischen Hilfsorganisationen selbst wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die vermöglichen Flüchtlinge sich bei weitem nicht im gleichen Mass an den Aufwendungen für ihre vermögenslosen Schicksalsgenossen beteiligten wie die schweizerische Judenschaft selbst. Die Polizeiabteilung verhielt sich gegenüber solchen Anregungen zunächst ablehnend. Am 18. März 1941 fasste dann aber der Bundesrat, gestützt auf die ihm erteilten Vollmachten, doch einen Beschluss, wonach die bemittelten Flüchtlinge zur Leistung einer Solidaritätsabgabe zugunsten der unbemittelten verhalten wurden. Abgabepflichtig war, wer über ein Vermögen von über Fr. 20 000 verfügte. Alle Pflichtigen hatten eine Grundtaxe von Fr. 200 zu entrichten. Dazu kam ein progressiver Prozentsatz des Vermögens von 1% bei Fr. 20 000 bis zu 12% bei einer Million und darüber. Die Veranlagung hatte sich auf die Angaben zu stützen, die die Flüchtlinge in den Deklarationen zur Krisenabgabe (später Wehropfer) und im fremdenpolizeilichen Fragebogen machten [1]):

IV. Die Behandlung des Geschäftsberichtes des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1941 in der Juni-Session 1942 des Nationalrates

In der Diskussion über den Geschäftsbericht der Polizeiabteilung für das Jahr 1941 in der Sommer-Session des Nationalrates 1942 nahm insbesondere Nationalrat Rusca zur Flüchtlingsfrage Stellung. Er anerkannte zwar, dass es der Schweiz unter den gegebenen Umständen nicht möglich sei, ihre Grenze weit

[1]) Zunächst war nur an eine einmalige Aktion gedacht worden. Nach dem Einsetzen des grossen Flüchtlingsstromes im Sommer 1942 erwies es sich aber als unerlässlich, fortlaufend Neueinschätzungen vorzunehmen. Der hin und wieder erhobene Einwand, es fehle an einem Rechtsgrund zur Belastung von Flüchtlingsvermögen mit einer Sonderabgabe, blieb unberücksichtigt. – Aufgehoben wurde der BRB vom 18. März 1941 erst durch den BRB vom 7. März 1947 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung. Der Gesamtertrag der Abgabe, deren Bezug mit grossen Schwierigkeiten verbunden war, belief sich auf etwa 2,4 Millionen Franken. Hievon gingen an die Flüchtlingsorganisationen im November 1941 Fr. 530 780, im März 1942 Fr. 701 092, im Oktober 1942 Fr. 506 282, im Juli 1946 Fr. 540 000 und im Dezember 1948 Fr. 85 000 Die Verteilung des Saldos erfolgte nach dem Jahre 1950.

offen zu halten und dass sich unter den aufgenommenen Flüchtlingen Elemente befänden, deren Anwesenheit gelegentlich zu Besorgnis Anlass gebe, empfahl aber trotzdem eine weitherzige Aufnahmepraxis – vor allem gegenüber politisch Verfolgten – und grösste Zurückhaltung in Ausweisungsverfügungen. Weiterhin ersuchte Nationalrat Rusca das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, im Betrieb der Arbeitslager dafür zu sorgen, dass alles vermieden werde, was bei den Insassen den Anschein erwecken könnte, sie seien ein Gegenstand der Ausbeutung; ihre Entlöhnung sei zu verbessern, und es sollte nichts unterbleiben, was dazu dienen könnte, ihnen das künftige Schicksal zu erleichtern.

C. Die Weiterentwicklung bis Juli 1942

In der Zeit vom Herbst 1940 bis 8. April 1942 war der Zuzug von Zivilpersonen, die in der Schweiz für längere Zeit Aufnahme zu finden hofften, gering [1]). Zu etwa 420 neu zugelassenen Zivilflüchtlingen gesellte sich jedoch eine grössere Anzahl französischer und polnischer Soldaten, denen die Flucht aus der deutschen Kriegsgefangenschaft gelungen war. Auch verlangten mehrere hundert Elsässer Einlass in die Schweiz, um von hier aus nach dem unbesetzten Frankreich zu gelangen.

Im Frühjahr 1942 änderte sich dann die Situation vollkommen. Die Lage der Juden in den deutschbesetzten Gebieten war schon vorher von Woche zu Woche schlimmer geworden. Keiner von ihnen wusste, ob er nicht weggeführt, als Geisel verhaftet oder unter irgendeinem Vorwand hingerichtet werde. Ereignete sich ein der Besetzungsbehörde missliebiger Vorfall, so richtete sich der Verdacht immer zunächst gegen die Juden. Versuche zur Flucht ins Ausland wurden als versuchte Aufnahme der Verbindung mit dem Feind bewertet und auf das schwerste bestraft. Nachdem dann auch noch – zuerst in Holland und Belgien – die Verschickungen nach dem Osten eingesetzt hatten, verstärkte sich der Zudrang von Flüchtlingen nach der Schweiz mehr und mehr. Allein in der Zeit vom 8. bis 30. April wurden 100 neue Zivilflüchtlinge aufgenommen. Im Mai waren es 132, im Juni 183 und bis zum 29. Juli 248 [2]).

Über die *Entwicklung, die sich im Zuzug neuer Flüchtlinge in der Zeit vom Sommer 1940 bis Juli 1942 vollzogen* hat, und gleichzeitig über die *Anzahl der*

[1]) Aus Akten, die dem Verfasser dieses Berichtes von jüdischer Seite zur Einsicht vorgelegt worden sind, ergibt sich, dass es auch in dieser Periode verschiedentlich zu Rückweisungen gekommen ist. Wurden solche verfügt, so erfolgte deren Vollzug regelmässig zur Nachtzeit, damit die Flüchtlinge nicht in die Hände der Vichy-Polizei fielen.

[2]) In dieser Zeitspanne ist es wiederum gelegentlich zu fremdenpolizeilichen Auseinandersetzungen mit Deutschland gekommen. So veranlasste die unbegründete Zurückhaltung deutscher Amtsstellen in der Erteilung von Ausreisevisa für kranke Schweizer im Juni 1942 den Chef der Polizeiabteilung, als Repressalie alle Einreisen deutscher Tuberkulosepatienten, die sich zur Kur in die deutschen Heilstätten von Davos oder Agra begeben wollten, zu sperren. Mehrere Interventionen der deutschen Gesandtschaft in Bern blieben ohne Erfolg. Die erlassene Verfügung wurde erst aufgehoben, nachdem zwei deutsche Ausreisevisa für Schweizer erteilt worden waren, für die sich die schweizerische Gesandtschaft in Berlin bisher vergeblich eingesetzt hatte.

im Juli 1942 in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge gibt ein eingehender Bericht Aufschluss, den der damalige Adjunkt der Polizeiabteilung, Dr. *R. Jezler*, im Auftrag des Abteilungschefs am 30. Juli 1942 dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement erstattet hat. Diesem Bericht und andern Unterlagen ist folgendes zu entnehmen:

I. Die einzelnen Flüchtlingsgruppen

1. Militärische Flüchtlinge

a. Deserteure

Entsprechend den Bestimmungen von Art. 16 des BRB vom 17. Oktober 1939 wurden die sämtlichen Deserteure, die über die Grenze gekommen waren, aufgenommen und interniert, mit Ausnahme von etwa 20 deutschen und einigen französischen Deserteuren, die ausdrücklich gewünscht hatten, auf eigene Gefahr in ihren Heimatstaat zurückgeführt zu werden. Im Juli 1942 waren in der ganzen Schweiz anwesend und interniert: 102 deutsche, 13 italienische und 3 französische Deserteure. Die Internierung wurde streng durchgeführt, da damit gerechnet werden musste, dass sich unter den angeblichen Deserteuren bestellte Agenten befinden könnten; die Polizeiabteilung wies deshalb die sämtlichen deutschen Deserteure zunächst für einige Monate in das Internierungslager Lindenhof (Witzwil) ein. Bei gutem Verhalten erfolgte dann ihre Überführung in das Arbeitslager Murimoos [1]).

Vereinzelt kamen auch junge Deutsche in die Schweiz, die aus dem *Arbeitsdienst* entwichen waren. Ihnen wurde bei der Einvernahme ihr künftiges Schicksal als schriftenlose Flüchtlinge nachdrücklich geschildert, mit dem Rat, freiwillig nach Deutschland zurückzukehren. Diesem Rat leisteten die Leute meistens Folge. Nach den – mehr oder weniger zuverlässigen – Informationen aus dem Grenz-

[1]) Zunächst, bis Ende 1940, waren die Deserteure unter Zuweisung von Arbeit, vornehmlich in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben, in Freiheit belassen worden. Mit Kreisschreiben vom 30. März 1942 teilte dann aber die Polizeiabteilung den kantonalen Polizeidirektionen mit, im Hinblick auf die Veränderung der internationalen Lage sei es aus Gründen der äussern und innern Sicherheit der Schweiz nicht mehr möglich, Deserteuren die freie Bewegung im Land zu gestatten. Seit mehr als Jahresfrist würden daher die sämtlichen sich neu meldenden Deserteure interniert. Unter diesen Umständen rechtfertige es sich nicht, die bereits früher eingereisten Deserteure besser zu behandeln; auch sie müssten deshalb interniert werden.

Zur Frage der Zulässigkeit einer *Ausschaffung* von Deserteuren und Refraktären führte der Bundesrat in einem grundsätzlichen Beschluss in Sachen Bruno G. am 7. März 1941 folgendes aus: «Im Lauf der Zeit hat sich in der Schweiz die Tradition entwickelt, ausländische Militärflüchtlinge nicht in den Heimatstaat auszuschaffen... Traditionsgemäss wird somit dem ausländischen Militärflüchtling ein besonderer persönlicher Schutz gewährt. Der Staat kann jedoch die Wohltat dieses besondern Schutzes nicht unbedingt, unbesehen in jedem Fall gewähren. Er muss ihn vielmehr versagen, wenn schweizerische öffentliche Interessen, hinter denen die privaten Interessen auch des Militärflüchtlings zurücktreten müssen, das gebieten. Er muss sich aber auch vorbehalten, den besondern Schutz zu versagen, wenn der Militärflüchtling dessen infolge persönlicher Gründe, die ausserhalb seines Militärverhältnisses zum Heimatstaat liegen, offenkundig nicht würdig ist.»

gebiet wurden solche Flüchtlinge nach ihrer Rückkehr in Deutschland mit einigen Monaten Gefängnis bestraft und dann in den Arbeitsdienst zurückversetzt.

Im Mai oder Juni 1942 fanden sich wiederum 4 deutsche Arbeitsdienstdeserteure ein. Da sie bei ihrer Einvernahme erklärten, sie wollten lieber zurückkehren, als sich in der Schweiz internieren zu lassen, wurden sie der deutschen Polizei zugeführt. Nachträglich ist behauptet worden, sie seien als Deserteure erschossen worden. Wie dann aber von der deutschen Gesandtschaft in Erfahrung gebracht werden konnte, wurden zwei dieser Flüchtlinge lediglich zu kurzen Arreststrafen verurteilt, während die beiden andern vor ein Militärgericht kamen, weil sie sich bereits in einem militärischen Verhältnis befunden hatten. Wie die Urteile lauteten, konnte nicht festgestellt werden [1]).

b. Refraktäre

Wie viele Refraktäre sich seit Kriegsausbruch in der Schweiz aufgehalten haben, ist nicht zu ermitteln. Im Bestreben, die Zahl der schriften- und staatenlosen Ausländer möglichst niedrig zu halten, wurden die kantonalen Polizeidirektoren ersucht, Ausländern, die ein militärisches Aufgebot ihres Heimatstaates erhielten, dringend zu raten, der Einberufung Folge zu leisten. Auch sie waren auf die prekäre Stellung hinzuweisen, die einem schriftenlosen Fremden zukam, der nur eine befristete Toleranzbewilligung erhielt und beim Eintreten von Arbeitslosigkeit veranlasst werden konnte, seinen bisherigen Platz einem Schweizer zu überlassen [2]).

c. Entwichene Kriegsgefangene [3])

Nachdem sich die Schweiz nahezu ausschliesslich vom Gebiet der einen Kriegspartei umschlossen sah und nur noch ein enger Korridor in das unbesetzte Frankreich führte, das selbst nicht mehr als achsenfeindlich erachtet werden

---

[1]) Diese Auskunft erteilte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes mit Schreiben vom 4. Oktober 1942 einem Mitglied der nationalrätlichen Vollmachtenkommission.

[2]) Weisungen über die fremdenpolizeiliche Behandlung der Refraktäre enthält das erwähnte Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 30. März 1942.

[3]) Als entwichene Kriegsgefangene wurden nur noch solche Militärpersonen behandelt, die im Verlauf der Kriegshandlungen vom Feind gefangen genommen worden waren und dann unmittelbar aus der Gefangenschaft nach der Schweiz entkommen konnten, also insbesondere nicht Personen, welche zwar anfänglich in Kriegsgefangenschaft gestanden hatten, dann aber daraus förmlich entlassen worden waren und als zivile Arbeitskraft zu einer bestimmten Arbeit angehalten wurden.

Über die Aufnahme entwichener Kriegsgefangener – wie auch über die Aufnahme von Deserteuren – entschieden die zivilen Instanzen. Die Betreuung dieser Flüchtlinge erfolgte bis Herbst 1943 nach den für Zivilflüchtlinge geltenden Regeln. Später wurde dann aber die stets grösser werdende Gruppe dem eidgenössischen Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung unterstellt; dieses brachte sie in ähnlicher Weise wie die Angehörigen übergetretener Truppenteile unter.

konnte, ergaben sich für die Aufnahme entwichener Kriegsgefangener bisher nicht vorhandene Schwierigkeiten. Freilich suchten nunmehr nur noch Soldaten in unserem Land Zuflucht, die einem alliierten Staat angehörten. Von diesen konnten jedoch bloss die Franzosen ohne Hemmnisse weiterreisen, während alle andern, sofern man sie aufnahm, während längerer Zeit im Land behalten werden mussten. Das führte dazu, dass sich die Polizeiabteilung mit der Abteilung für Auswärtiges des Eidgenössischen Politischen Departementes auf die folgende Interpretation von Art. 13 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 verständigte:

«Das Abkommen geht von der den Vertrag schliessenden Mächten beim Abschluss als selbstverständlich erschienenen, wenn auch nicht in den Text aufgenommenen Voraussetzung aus, dass der neutrale Staat nicht allseitig von Gebiet umschlossen sei, das unter dem Machtbereich der einen Kriegspartei steht, sondern über die Möglichkeit verfügt, zu ihm gekommene Flüchtlinge aus dem Gebiet der einen Partei unmittelbar oder über einen neutralen Drittstaat in das Gebiet der andern Kriegspartei ziehen zu lassen.»

Dieser Auffassung des Haager Abkommens entsprechend kam es zu zahlreichen Zurückweisungen von Kriegsgefangenen nach Deutschland und zur Behandlung Aufgenommener, denen das Verlassen der Schweiz auf legalem Weg unmöglich war, nicht nach dem Grundsatz, dass sie «in Freiheit zu belassen» seien, sondern gemäss schweizerischem Recht, was insbesondere die Zulässigkeit einer Internierung in sich schloss. Für die Aufnahmepraxis setzte die Polizeiabteilung die folgenden Richtlinien fest:

1. Für den Entscheid können (nach internationalem Recht) und dürfen (vom schweizerischen Standpunkt aus) allein die schweizerischen Landesinteressen massgebend sein. Für eine weitherzige Aufnahmepraxis sprechen Gründe der Menschlichkeit, unsere Asyltradition, das Interesse an wohlwollender Behandlung erfüllbarer Wünsche ausländischer Regierungen usw. Grösste Zurückhaltung in der Aufnahme wird dagegen geboten durch die einzigartige Lage der Schweiz in der gegenwärtigen Kriegsphase, die hohe Zahl bereits anwesender Flüchtlinge aller Art, die schweizerische Ernährungs- und Wirtschaftslage, – Gründe, die dazu führen, die Asylgewährung überhaupt einzuschränken.
2. Allgemeine Regeln für die Aufnahmepraxis können deshalb nicht aufgestellt werden. Jeder einzelne Fall ist nach seinen besondern Umständen zu entscheiden.

   Allgemein sind jedoch unerwünschte Elemente (Juden, politische Extremisten, Spionageverdächtige) fernzuhalten.
3. Aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichene Franzosen und solche Ausländer, die auf französischer Seite in Frankreich gekämpft oder dort vor Kriegsausbruch gewohnt haben und deshalb von den französischen Behörden übernommen werden, sind – solange dies der Fall ist – aufzunehmen und ohne Verzug nach dem unbesetzten Gebiet von Frankreich abzuschieben.

4. Entwichene Kriegsgefangene, die im Fall der Zurückweisung besonders schwer gefährdet wären, z.B. Offiziere, Intellektuelle, Beamte, politisch Verfolgte, sind möglichst wohlwollend zu behandeln.

Französische Militärflüchtlinge

Der Zustrom entwichener französischer Kriegsgefangener war zeitweise sehr gross. Im Jahre 1941 fanden nahezu 3000 solcher Militärflüchtlinge Aufnahme und in den ersten sieben Monaten des Jahres 1942 gegen 1000. Diese Leute wurden durch die Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos nach kurzen Einvernahmen jeweilen über Genf nach Annemasse geleitet und dort den französischen Behörden übergeben.

Englische Militärflüchtlinge

Bis Ende Juli 1942 kamen nur etwa 20 entwichene englische Kriegsgefangene nach der Schweiz, meistens Offiziere. Zurückweisungen fanden nicht statt. Den Aufgenommenen wurde ein Zwangsaufenthalt unter militärischer Aufsicht zugewiesen. Fast allen gelang es jedoch, die Schweiz nach einem ihnen genehmen andern Land wieder zu verlassen.

Belgische Militärflüchtlinge

Die Zahl der aus Deutschland entflohenen belgischen Kriegsgefangenen war noch geringer. Bis Ende Juli 1942 betrug sie bloss 5. Alle wurden formell interniert und in Zwangsaufenthalt unter militärische Aufsicht gestellt, jedoch in der Folge, gemäss einer Vereinbarung mit der belgischen Gesandtschaft, bei Landwirten im Kanton Freiburg untergebracht.

Holländische Militärflüchtlinge

Zwei holländische Offiziere, denen die Flucht aus der deutschen Kriegsgefangenschaft gelungen war, wurden aufgenommen und ebenfalls in Zwangsaufenthalt unter militärische Aufsicht gestellt. Sie konnten dann aber die Schweiz bald wieder verlassen.

Jugoslawische Militärflüchtlinge

Im Winter 1941–1942 begann ein leichter Zufluss aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichener Jugoslawen. Alle wurden aufgenommen. Die ersten, etwa 20 Mann, brachte die Polizeiabteilung in einer Baracke in Sugiez unter, die zur Domäne der Strafanstalt Bellechasse gehörte und deren Direktion unterstand. Der jugoslawischen Gesandtschaft war jedoch von Anfang an zugesichert worden, dass diese Unterbringung nur provisorisch sei. Im Frühjahr 1942 wurde deshalb ein kleines Lager für etwa 50 Mann in Oberglatt (Kt. Zürich) errichtet, in dem ausschliesslich Jugoslawen Aufnahme fanden. Ein Detachement von 12 – 15 Mann befand sich auf dem Etzel. Der weitere Zuzug führte dann dazu,

dass alle Jugoslawen in das Arbeitslager für Emigranten in Visp eingewiesen wurden. 8 Offiziere und Kadetten hatten Zwangsaufenthalt in Vevey unter Militäraufsicht. Bis Ende Juli 1942 überschritten insgesamt 82 entwichene jugoslawische Kriegsgefangene die Schweizer Grenze; Zurückweisung fand nicht statt [1]).

Griechische Militärflüchtlinge

14 entwichene griechische Flüchtlinge, die im Frühjahr 1942 nach der Schweiz gelangen konnten, wurden vorerst im Interniertenlager Les Vernes (Bellechasse) untergebracht. Später erfolgte ihre Überführung in ein Arbeitslager.

Russische Militärflüchtlinge

Die ersten Russen, die in Deutschland in der Nähe unserer Grenze im Arbeitsdienst eingesetzt waren, kamen im April und Mai 1942 in unser Land. Sie wurden von der aargauischen Polizei aufgenommen, bei Bauern placiert und erst später der Polizeiabteilung gemeldet. Diese beliess sie vorerst an ihren bisherigen Arbeitsorten. 5 weitere russische Militärflüchtlinge kamen in das Interniertenlager Les Vernes. Von Zurückweisungen wurde abgesehen [2]).

Polnische Militärflüchtlinge

Grösste Schwierigkeiten bereiteten den Behörden die aus der deutschen Kriegsgefangenschaft entwichenen Polen, zum einen Teil Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, die in Polen gefangen genommen waren, zum andern Teil solche, die in Frankreich gekämpft hatten. Im Herbst 1940 befanden sich etwa 180 000

---

[1]) In der Folgezeit verursachte die verschiedene politische Einstellung der jugoslawischen Militärflüchtlinge dem Kommissariat für Hospitalisierung und Internierung manche Schwierigkeiten. Der Schlussbericht des Kommissariates äussert sich dazu auf S. 204 ff in eingehender Weise.

[2]) In der Folgezeit vermehrte sich die Zahl der russischen Militärflüchtlinge. Sie betrug am 17. Juli 1943 133. Hievon waren am Stichtag 97 in einem am 8. Dezember 1942 eröffneten Lager untergebracht. Die Behandlung der Russen erfolgte, wie der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage Bringolf vom 20. Juli 1943 mitteilte, in gleicher Weise wie diejenige der andern nach der Schweiz geflüchteten Kriegsgefangenen. In mehreren Fällen mussten indessen wegen undiszipliniertem und rebellischen Verhaltens strengere Massnahmen ergriffen werden. Auch erwies sich nach Ausbruch eines Lagerstreiks eine Lagerverlegung als notwendig. Über die bei Bauern zu landwirtschaftlichen Arbeiten eingesetzten russischen Militärflüchtlinge gingen dagegen fast durchwegs gute Berichte ein. (Für Einzelheiten ist auch in dieser Beziehung auf den Schlussbericht des eidgenössischen Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung, S. 234 ff., zu verweisen.) Da Sowjetrussland damals in der Schweiz keine diplomatische Vertretung unterhielt, besorgte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz gemäss einem Ersuchen des Bundesrates die Aufsicht und Betreuung. Daneben führten das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sowie die Vollmachtenkommissionen der eidgenössischen Räte selbständige Kontrollbesuche durch.

Von den Schwierigkeiten, die sich nach dem Waffenstillstand durch den Übertritt von etwa 10 000 russischen Offizieren, Unteroffizieren und Soldaten ergeben haben, wird später die Rede sein (s. unten S. 314 und 317).

polnische Kriegsgefangene in Deutschland. Davon waren etwa 60 000, meistens Offiziere, in Gefangenenlagern untergebracht, während die übrigen 120 000 Mann als Arbeitskräfte eingesetzt wurden, zur Hauptsache in der Landwirtschaft. Da für ihre Bewachung nur schwache Bestände deutscher Landwehr sorgten und viele der Gefangenen in der Nähe der Schweizer Grenze arbeiteten, war ihnen die Flucht über unsere Grenze leicht gemacht. Die Befürchtung, es könnte ein starker Zustrom solcher Flüchtlinge einsetzen, veranlasste die Polizeiabteilung im Sommer und Herbst 1940, zunächst die meisten Entwichenen an der Grenze zurückzuweisen. Zu dieser Massnahme führte auch die Erwägung, dass Polen kurz vor dem Krieg – im Oktober 1938 – einen grossen Teil seiner im Ausland lebenden Staatsangehörigen ausgebürgert hatte und deshalb nicht ersichtlich war, wen ein später allenfalls wieder entstehendes Polen noch als polnischen Bürger anerkennen werde [1]). Überdies verhielt sich die damalige französische Regierung in der Übernahme von Polen, auch wenn diese in der französischen Armee gekämpft hatten, sehr zurückhaltend.

Im Jahre 1941 fanden einlässliche Besprechungen des Politischen Departementes mit der polnischen Gesandtschaft in Bern statt. Die Gesandtschaft anerkannte, dass der Schweiz das Recht auf Zurückweisung zustehe, und erklärte überdies, nach zuverlässigen Informationen geschehe den Zurückgestellten in Deutschland im allgemeinen nichts Schlimmes. Schwer gefährdet seien dagegen zurückgestellte Intellektuelle (einschliesslich Offiziere und Beamte) sowie Angehörige einer politischen Organisation und Volksdeutsche. Die schweizerischen Behörden wurden daher ersucht, entwichene Kriegsgefangene dieser Gruppen nicht abzuweisen. Obschon die Polizeiabteilung der Meinung war, es könne auf eine solche Abmachung aus Neutralitätsgründen nicht eingetreten werden, hielt sie sich in der Praxis nach Möglichkeit an den Wunsch der Gesandtschaft, im Bestreben, von der Rückweisung wirklich schwer Gefährdeter abzusehen. Eine am 7. April 1941 erlassene Weisung ging denn auch dahin, dass die aus Deutschland entwichenen polnischen Kriegsgefangenen, die in Frankreich den Krieg mitgemacht oder dort ihren Wohnsitz gehabt hatten, wie bisher aufzunehmen seien. Gegenüber allen andern habe Zurückweisung zu erfolgen mit Ausnahme derer, die glaubhaft machen könnten, sie seien Offiziere, Beamte oder andere Intellektuelle oder würden aus politischen Gründen verfolgt. Dabei waren jedoch gemäss dieser Weisung alle Juden entsprechend den allgemeinen fremdenpolizeilichen Instruktionen ohne weiteres zurückzuweisen.

In Deutschland wurden die zurückgestellten polnischen Kriegsgefangenen in den ersten Monaten mit einer Freiheitsstrafe von einigen Wochen disziplinarisch bestraft, dann für kurze Zeit in ein Gefangenenlager eingewiesen und später wieder bei einem Bauern als Arbeitskraft placiert. Das deutsche Auswärtige Amt bestätigte der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin anlässlich einer vertraulichen Erkundigung, dass gegenüber den Leuten strikte nach den internationalen Abmachungen über die Behandlung von Kriegsgefangenen

[1]) Siehe oben S. 35.

verfahren werde. Ähnliche Auskünfte erhielten auch verschiedene kantonale Polizeioffiziere von deutschen Polizeistellen. In der Folge aber verschärfte sich die deutsche Praxis mehr und mehr, indem man dazu überging, die Wiedereingebrachten zwar nicht wegen der Flucht selbst, wohl aber wegen kleiner Verfehlungen, die im Zusammenhang mit der Flucht standen, zum Beispiel wegen angeblicher Sabotage, sehr schwer zu bestrafen. Es wurde sogar behauptet, dass Hinrichtungen stattgefunden hätten. Ausserdem behandelten die Deutschen ihre polnischen Kriegsgefangenen zunehmend schlechter. Die Verpflegung war ungenügend, und unerlaubter Verkehr mit der deutschen Bevölkerung sowie Beziehungen zu Frauenspersonen wurden sehr streng geahndet.

In der Zeit vom Herbst 1940 bis Ende Juli 1942 hatte sich die Polizeiabteilung mit 135 entwichenen polnischen Kriegsgefangenen zu befassen. Davon wurden 70 nach Deutschland zurückgestellt, 17 konnten nach dem unbesetzten Frankreich weiterreisen, und 48 verblieben in der Schweiz, wo sie auf Wunsch der polnischen Gesandtschaft im Einverständnis mit dem Internierungskommissariat in einem Militärinternierungslager untergebracht wurden.

2. Zivilflüchtlinge

a. Elsässer

Bereits im Winter 1940/1941 hatte der Zuzug elsässischer Flüchtlinge eingesetzt, die sich der Besetzungsmacht entzogen, um durch die Schweiz nach dem unbesetzten Frankreich weiterzureisen. Diese Abwanderungen nahmen in den folgenden Monaten ihren Fortgang. Die Flüchtlinge wurden von der französischen Polizeibehörde in Annemasse anstandslos übernommen. Ihre Zahl betrug im Jahre 1941 über 1000 und in den ersten 7 Monaten des Jahres 1942 551.

b. Deutsche Juden

Die zunehmende Verschlechterung ihrer Lage veranlasste zahlreiche deutsche Juden zum Versuch, legal oder illegal in die Schweiz zu gelangen. Einzelnen Einreisegesuchen wurde entsprochen, gegenüber den meisten aber erfolgte Abweisung [1]).

---

[1]) Ein Beispiel für die schlimmen Folgen, die bei beabsichtigten legalen Einreisen Verzögerungen in der Erteilung des Ein- oder Durchreisevisums wegen Fehlens der erforderlichen Unterlagen oder aus sonstigen Gründen nach sich ziehen konnten, bildet der nachstehend wiedergegebene Fall, der dem Verfasser von einem Basler Anwalt zur Kenntnis gebracht worden ist:

Im Herbst 1941 ersuchte die in Freiburg i. Br. wohnhafte deutsche Jüdin Jeannette W. den Basler Anwalt, für sich und ihr christliches Adoptivkind ein Einreisevisum nach der Schweiz oder irgendeinem andern Land zu beschaffen. Nach vielen Bemühungen gelang es, ein kubanisches Zielvisum erhältlich zu machen; ausserdem konnten Schiffsplätze für Ende Dezember reserviert werden. Die baselstädtische Fremdenpolizei, an die sich der Anwalt wegen der Erteilung eines Durchreisevisums durch die Schweiz wandte, verlangte ein Depot von Fr. 2000. Diesem Begehren wurde entsprochen. Dann verfügte aber die Eidgenössische Fremdenpolizei entsprechend den

c. Holländer

Die ersten Zivilflüchtlinge aus Holland, denen es gelungen war, sich durch das besetzte Frankreich durchzuschlagen, trafen im Sommer 1941 in der Schweiz ein. Es handelte sich dabei meistens um Offiziere und Unteroffiziere, die nach dem militärischen Zusammenbruch Hollands demobilisiert worden waren, nun aber wünschten, nach Übersee, insbesondere nach Holländisch-Indien, weiterzuziehen, um wieder am Kampf teilzunehmen. Alle diese Leute wurden aufgenommen. Die Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos wies ihnen in der Nähe von Genf einen Zwangsaufenthalt an. In den folgenden Monaten nahm die Zahl der holländischen Flüchtlinge zu. Sie betrug im Monat bis zu 50. In der Absicht, weitere Zuwanderungen nach Möglichkeit zu verhindern, verfügte die Polizeiabteilung zunächst, soweit es sich bei den Flüchtlingen nicht um Offiziere handelte, deren Einweisung in das Arbeitslager Murimoos. Dieser Versuch hatte jedoch nicht die gewünschte Wirkung. Er missglückte auch deshalb, weil im gleichen Lager deutsche Deserteure untergebracht waren. Die Zahl der in der Umgebung von Genf sich in Zwangsaufenthalt befindenden Holländer steigerte sich ebenfalls ständig, so dass die holländische Gesandtschaft den Wunsch nach einer andern Lösung äusserte. Die Polizeiabteilung errichtete deshalb in Cossonnay ein besonderes Lager für Holländer, das der Aufnahme von 150 Flüchtlingen dienen konnte und wo im Rahmen der Mehranbauaktion gearbeitet wurde. Die ältern Flüchtlinge und solche, deren Weiterreise in naher Aussicht stand, wurden dagegen nach wie vor in kleinen Pensionen in der Umgebung von Genf untergebracht. Nach Ostern 1942 sah sich die Polizeiabteilung auf Grund der Feststellung, dass ein Flüchtling aus Holland einer alliierten Gesandtschaft in Bern militärische Nachrichten überbracht hatte, veranlasst, die Neuzugewanderten zunächst während drei Wochen in ein Durchgangslager einzuweisen, in dem sie von der übrigen Welt abgeschlossen waren (zunächst Sugiez, später Sumiswald).

Bis Ende Juli 1942 reisten insgesamt 335 holländische Zivilflüchtlinge in die Schweiz ein. 85 davon gelang die Weiterreise, zumeist nach Lissabon mit

---

bestehenden Vorschriften, dass das Visum erst gegeben werden könne, nachdem ein französisches Transitvisum beigebracht sei. Wiederholte Gesuche des Anwaltes an die französischen Amtsstellen um Erteilung eines solchen Visums blieben erfolglos. Auf Grund einer Mitteilung des Freiburger Anwaltes der Jeannette W., die Angelegenheit sei sehr dringlich geworden, und von Berichten eines Mittelmannes, die Deportation der Jeannette W. stehe unmittelbar bevor, sprach der Basler Anwalt persönlich bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei vor und ersuchte diese, unter den gegebenen Umständen auf die Beibringung des französischen Transitvisums zu verzichten. Diese Bitte wurde jedoch abgelehnt. Anfangs Februar 1942 erhielt der Anwalt endlich aus Vichy den Bericht, er könne mit der Erteilung des französischen Transitvisums bestimmt rechnen. Wenige Tage später traf jedoch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei der Bescheid ein, dass die Einreise in die Schweiz auch beim Vorliegen aller Dokumente nicht mehr in Frage komme, da die Ausreisemöglichkeiten für Emigranten zur Zeit sehr gering seien und selbst die von der Schweiz behördlich organisierten Sammeltransporte für längere Zeit hätten unterbrochen werden müssen.

Jeannette W. und ihr Kind wurden nach dem Osten deportiert. Sie sind von dort nicht mehr zurückgekehrt.

den von der Eidgenössischen Fremdenpolizei organisierten Transporten durch Frankreich. Die antijüdischen Massnahmen der deutschen Behörden in Holland liessen erwarten, dass der Zustrom solcher Leute weiter andauern werde. Alarmierend wirkte ferner eine Nachricht in der Presse, wonach Deutschland beabsichtige, drei Millionen Holländer nach dem Osten «umzusiedeln». Andererseits wurde festgestellt, dass sich unter den Flüchtlingen auch Leute befanden, die als Spione nach der Schweiz und von hier aus weitergeschickt wurden.

d. Belgier

Die seit Frühjahr 1942 mit dem Einsetzen der Judenverschickung nach dem Osten aufgenommenen belgischen Zivilflüchtlinge brachte man zunächst, ententsprechend dem Wunsch der belgischen Gesandtschaft, im «Chalet des Belges» in Gryon unter. Dessen Betrieb wurde mit belgischen Mitteln finanziert. Mitte Juli 1942 erwies sich dann aber die Aufnahmefähigkeit des Chalets nicht mehr als ausreichend, so dass die Polizeiabteilung dazu überging, für die Neuzugewanderten Zwangsaufenthalte unter militärischer Aufsicht anzuordnen. Eine Zurückweisung erfolgte nur in einem Fall, in dem der Flüchtling als einziges Motiv seiner Flucht einen Streit mit dem Vater angegeben hatte.

e. Franzosen

Bereits in den ersten Monaten nach dem Zusammenbruch Frankreichs hatten zahlreiche Zivilpersonen aus dem unbesetzten Teil des Landes versucht, nach der Schweiz zu entkommen. Soweit es sich dabei um französische Staatsangehörige handelte, erfolgte in den meisten Fällen Zurückweisung, da diese Leute – abgesehen von den Anhängern de Gaulles – nach den der Polizeiabteilung zugekommenen Informationen keinen schweren Gefahren ausgesetzt waren. Auch bei der Aufnahme in Frankreich lebender Ausländer verhielten sich die schweizerischen Behörden sehr zurückhaltend, von der Erwägung ausgehend, dass es für die Schweiz vollkommen ausgeschlossen sei, den 170 000 fremden Staatsangehörigen, welche die französischen Amtsstellen als unerwünscht bezeichnet und zur Weiterwanderung aufgefordert hatten, Zuflucht zu gewähren. Die ungünstige Ernährungslage Frankreichs und die mehr als primitive Unterbringung der Flüchtlinge in den französischen Lagern blieben dabei unberücksichtigt. Dagegen spielte bei einzelnen Entscheiden seit Sommer 1941 die Tatsache eine Rolle, dass zahlreiche Ausländer, die im unbesetzten Frankreich als Flüchtlinge lebten, gegen ihren Willen in das besetzte Gebiet transportiert wurden, zum Einsatz in die Organisation Todt. Die deutschen Rekrutierungsbehörden suchten die Flüchtlingslager im unbesetzten Gebiet auf und wählten die ihnen passenden Arbeitskräfte ohne Rücksicht auf deren Staatsangehörigkeit aus. Diese Leute wurden dann vielfach zum Bau von Befestigungsarbeiten an der französischen Küste verwendet, wo sie ständigen Fliegerangriffen ausgesetzt waren; etwa 70% der Belegschaften sollen dabei umgekommen sein.

Eine sehr wesentliche weitere Verschärfung für die jüdische Bevölkerung Frankreichs, zunächst nur für Ausländer und Staatenlose, trat im Juli 1942 ein, mit dem Beginn der Massenverhaftungen zum Transport nach dem Osten. Die ersten Flüchtlinge, die das schweizerische Asyl in Anspruch nehmen wollten, wurden zurückgewiesen. «In letzter Zeit – heisst es im Bericht Dr. Jezler vom 30. Juli 1942 – konnten wir uns jedoch zu solchen Rückweisungen nicht mehr entschliessen. Die übereinstimmenden und zuverlässigen Berichte über die Art und Weise, wie die Deportationen ausgeführt werden, und über die Zustände in den Judenbezirken im Osten sind derart grässlich, dass man die verzweifelten Versuche der Flüchtlinge, solchem Schicksal zu entrinnen, verstehen muss und eine Rückweisung kaum mehr verantwortet werden kann.»

f. Ausländische Arbeitskräfte aus Deutschland

Im Sommer 1942 befanden sich nach den der Polizeiabteilung zugekommenen Mitteilungen etwa zwei Millionen ausländische Arbeitskräfte in Deutschland (Italiener, Holländer, Norweger, Belgier, Polen, Jugoslawen, Franzosen und Russen). Es handelte sich dabei um Zivilpersonen, die entweder durch Arbeitsämter nach Deutschland vermittelt oder durch die Besetzungsbehörden dorthin kommandiert worden waren. Viele dieser Arbeiter waren mit ihrer Lage unzufrieden und versuchten, sich ihr zu entziehen. Zunächst wurden solche Flüchtlinge – es waren vor allem Polen – zurückgewiesen. Die ihnen wegen unerlaubten Verlassens des Arbeitsplatzes in Aussicht stehende Sanktion bestand, wie der Polizeiabteilung im Jahr 1941 mitgeteilt worden war, in einer Gefängnisstrafe von einigen Monaten. Später wurde dann aber behauptet, Arbeiter, die länger als 48 Stunden von ihrem Arbeitsort wegblieben, hätten die Strafe eines Saboteurs, also unter Umständen die Todesstrafe, zu gewärtigen. Seither erfolgte nur noch ausnahmsweise Zurückweisung [1]).

II. Die Unterbringung der Flüchtlinge

Bei der Unterbringung der Flüchtlinge, für deren Unterhalt sich die Beschaffung der Mittel immer schwieriger gestaltete – führt der Bericht Dr. Jezler aus –, wurde in erster Linie darauf geachtet, dass man sie nach Möglichkeit daran hinderte, eine für die Schweiz in politischer, militärischer oder fremdenpolizeilicher Hinsicht unerwünschte Tätigkeit auszuüben oder in unserm Land etwas zu unternehmen, das mit den Neutralitätspflichten unvereinbar war. Daher verfügte die Polizeiabteilung gegen nahezu alle Flüchtlinge die Internierung, entweder durch Unterbringung in einem Lager oder durch Zuweisung eines Zwangsaufenthaltes unter militärischer Aufsicht. Hiebei ergaben sich jedoch grosse Schwierigkeiten, da regelmässig Männer und Frauen nicht am gleichen

[1]) Die Lage der fremden Zivilarbeiter in Deutschland war mehr als prekär. Sie wurden dort wie Ware behandelt. «Deren Ausnützung soll ebenso rationell und wirtschaftlich erfolgen, wie diejenige von Kohle oder elektrischer Energie» (Ausspruch von *Greiser*, zitiert bei *Abbé Glasberg*, a.a.O. S. 23).

Ort untergebracht werden konnten, da es wünschenswert war, entwichene Kriegsgefangene von Zivilflüchtlingen zu trennen – wobei erst noch nach dem internationalen Kriegsrecht eine besondere Behandlung von Offizieren und Soldaten erfolgen musste –, da für die Angehörigen verschiedener Staaten derselbe Aufenthaltsort schon wegen der ungleichen Lebensbedingungen meistens nicht in Betracht fiel und da es sich im allgemeinen empfahl, jüdische und nichtjüdische Flüchtlinge gesondert unterzubringen. Diesen Bedürfnissen konnte aber nur teilweise Rechnung getragen werden; überdies reichten die bestehenden Unterkunftsmöglichkeiten nicht aus, um eine grössere Anzahl weiterer Flüchtlinge aufzunehmen. Die Erstellung neuer Lager war nicht leicht. Im Hinblick auf die prekäre Ernährungslage der Schweiz wurde von den Flüchtlingen verlangt, dass sie ihre Arbeitskraft in den Dienst von Werken nationalen Interesses, vor allem des Mehranbaus, stellten. Ein Arbeitslager aber konnte wirtschaftlich erst bei einem Bestand von mindestens 50, besser noch 100 oder 150 Mann verantwortet werden. Die Beschaffung neuer Baracken bereitete Schwierigkeiten; ebenso war es schwer, den nötigen Zement, die erforderlichen Leitungsröhren und die Leitungsdrähte zu erhalten. Es konnten nicht einfach leerstehende oder wenig frequentierte Hotels gemietet werden, da dort regelmässig keine passende Arbeitsgelegenheit bestand; ausserdem fiel die Unterbringung von Flüchtlingen nur in Gegenden in Betracht, wo dies aus militärischen Gründen unbedenklich war.

Zu jener Zeit stunden der Polizeiabteilung die folgenden Lager und ähnlichen Betriebe zur Verfügung:

a. das Interniertenlager Lindenhof, das der Strafanstalt Witzwil angeschlossen war und wo zur Hauptsache deutsche Deserteure während der ersten Monate ihres Hierseins untergebracht wurden;

b. das der Strafanstalt Bellechasse angegliederte Interniertenlager Les Vernes. Dort befanden sich damals nur Flüchtlinge aus alliierten Ländern, insbesondere ältere Männer, sowie – in der Frauenanstalt – einige Frauen;

c. das ebenfalls zur Domäne Bellechasse gehörende Barackenlager Sugiez;

d. das Interniertenlager Murimoos, das künftig in der Hauptsache zur Aufnahme von Militär- und Zivilflüchtlingen aus den Achsenländern dienen sollte;

e. das Interniertenlager Gordola, in dem damals 44 Linksextremisten untergebracht waren;

f. das Arbeitslager für Holländer in Cossonnay mit einem Detachement in Arosa;

g. das Lager für entwichene jugoslawische Kriegsgefangene in Oberglatt mit einem Detachement auf dem Etzel;

h. das Durchgangslager Sumiswald, bestimmt für die Aufnahme holländischer Flüchtlinge zur Quarantäne;

i. das Interniertenheim «Les Aroles» in Leysin für kranke, rekonvaleszente, arbeitsunfähige Internierte,

Überdies waren Gruppen von Internierten in verschiedenen Strafanstalten, in Arbeitslagern für Emigranten, in jüdischen Heimen und Lagern sowie in katholischen und protestantischen Anstalten untergebracht. Die Errichtung eines neuen Arbeitslagers in Raron war beabsichtigt.

Diese Internierungen bedingten für die Eidgenossenschaft hohe Kosten, nicht allein für die Unterkunft und Verpflegung, sondern auch für Kleiderbeschaffung, ärztliche und zahnärztliche Behandlung usw.

Insgesamt betrug die Zahl der Internierten Ende Juli über 850, gegenüber 308 am 1. Januar und 390 im April 1942.

III. Die Zurückweisung von Flüchtlingen

Vom Grenzwachtkorps zurückgewiesen wurden nach den der Polizeiabteilung erstatteten Rapporten in der Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1942 123 Personen, zur Hauptsache italienische Zivilisten. In welchem Umfang daneben Rückstellungen durch kantonale Organe erfolgt sind, muss dahingestellt werden.

Sozusagen jede unerlaubte Einreise zog, wie Dr. Jezler berichtete, neue illegale Grenzübertritte nach sich. Die in die Schweiz Aufgenommenen unterrichteten ihre zurückgebliebenen Bekannten über die gelungene Flucht und orientierten sie über die Praxis der schweizerischen Behörden. Vor allem im unbesetzten Frankreich betätigten sich Passeure, die die Flüchtlinge gegen Entgelt, oft auch eigentlich gewerbsmässig, beim Übertritt der Grenze unterstützten.

Der *Vollzug der Rückweisungen* erfolgte auf zwei Arten:

einmal durch schwarze Überstellung. Diese barg einerseits die Gefahr in sich, dass der Flüchtling von einer Grenzpatrouille des Nachbarstaates angeschossen wurde, andererseits aber gab sie ihm die Gelegenheit, unbemerkt an seinen Wohnort zurückzukehren, oder, sofern ihn die ausländische Polizei aufgriff, eine ihm gut scheinende Ausrede vorzubringen.

Solche schwarze Überstellungen fanden nur im Einverständnis mit dem Flüchtling statt und wurden von verschiedenen Kantonen überhaupt abgelehnt. Praktisch möglich waren sie nur noch im Jura und in Graubünden;

dann durch Übergabe an die ausländische Grenzpolizei, sofern diese den Flüchtling überhaupt übernehmen wollte. Diese Art der Rückstellung war für den Flüchtling in den Fällen sehr hart, wo er von der ausländischen Polizei etwas zu befürchten hatte. Deshalb spielten sich bei solchen Überstellungsmassnahmen oft peinliche Szenen ab, und bei der schweizerischen Grenzbevölkerung kam erst noch die Meinung auf, die schweizerische Polizei wolle oder müsse der ausländischen Polizei Helferdienste leisten.

Am einfachsten gestalteten sich die Verhältnisse dort, wo der Flüchtling schon im Augenblick des Grenzübertrittes zurückgewiesen werden konnte. Die Möglichkeit aber, alle Fälle auf diese Art zu erledigen, hätte sich auch bei einer bedeutenden Verstärkung der Grenzwachtorgane und unter Beiziehung von Militär nie erreichen lassen.

Zur *innenpolitischen Seite* des Flüchtlingsproblems führte der Bericht Dr. Jezler folgendes aus:

«Die Asyltradition ist in der Schweiz tief verwurzelt. Daher versteht ein grosser Teil der schweizerischen Bevölkerung unsere bisherigen Rückweisungsbefehle nicht. Das haben Äusserungen im Parlament und in der Presse, ferner zahlreiche Unterredungen mit Privatpersonen gezeigt. Besonders klar ist das aber zum Ausdruck gekommen im Grenzgebiet, wo sich im Zusammenhang mit Rückstellungen von Flüchtlingen öfters kleinere Volksaufläufe und Demonstrationen ergeben haben. Die Grenzbevölkerung ist eben im allgemeinen besonders gut (manchmal allerdings auch bloss scheinbar gut) unterrichtet über das, was jenseits der Grenze geschieht. Die blosse ‚Volksmeinung' oder ‚Volksstimmung' darf an sich nicht überschätzt werden. Die Gewährung von Schutz an einen wirklich ernsthaft gefährdeten Flüchtling gehört aber zu den grundlegenden Auffassungen unseres Staatswesens; deshalb darf nicht leicht darüber hinweggegangen werden.

In der heutigen Kriegszeit, in der auch unser Land in gewissem Sinne um seine Existenz kämpfen muss, darf man nicht zimperlich sein. Wir haben deshalb ohne Bedenken Rückstellung von Flüchtlingen angeordnet, denen im Herkunftsland mehr oder weniger schwere Nachteile drohten. Wir glaubten es jedoch nicht ohne weiteres verantworten zu können, Flüchtlinge zurückzuweisen, denen im Herkunftsstaat wirklich ernsthafte Gefahr für Leib und Leben droht. So liessen wir beispielsweise Flüchtlinge zurückweisen, denen Freiheitsentzug wegen unerlaubter Ausreise oder unerlaubten Verlassens des Arbeitsplatzes bevorstand; dagegen konnten wir uns nicht entschliessen, Flüchtlinge zurückzuweisen, die in ihrem Herkunftsstaat sehr wahrscheinlich als Saboteure oder feindliche Agenten behandelt wurden und entsprechende schwerste Strafen zu gewärtigen hatten. Diese Einstellung deckt sich mit den Motiven zur Bestimmung des BRB vom 17. Oktober 1939, dass Deserteure und Refraktäre nur auf Beschluss des Bundesrates in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden dürfen.»

Der Bericht schliesst mit den nachstehenden Sätzen:

«Die Entwicklung der militärischen und politischen Verhältnisse in Europa lässt voraussehen, dass in näc' ster Zeit mit einem eher noch ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen zu r chnen ist. Die Ernährungslage der Schweiz, die Schwierigkeit für die Weiterwanderung der Flüchtlinge, die grosse Zahl der allenfalls noch zu erwartenden Flüchtlinge, gewisse aussenpolitische Erwägungen, Gründe der innern Sicherheit und die Schwierigkeiten in der Unterbringung von Flüchtlingen lassen grosse Zurückhaltung bei der Aufnahme von Flüchtlingen als geboten erscheinen.»

Vierter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen von August 1942 bis Juli 1943

A. Verschärfte Massnahmen gegen den Flüchtlingsandrang aus Frankreich

I. Der Beschluss des Bundesrates vom 4. August 1942

Im *Begleitschreiben*, mit dem der Chef der Polizeiabteilung den Bericht seines Adjunkten vom 30. Juli 1942 dem nunmehrigen Departementschef, Bundesrat Eduard von Steiger, übermittelte, wurde dazu ausgeführt, die Entwicklung in Frankreich lasse befürchten, dass auch die *französischen* Juden im besetzten Gebiet bald versuchen würden, sich den sie bedrohenden Massnahmen der Verschickung durch die Flucht nach der Schweiz zu entziehen.

«Was sollen wir tun?», heisst es im Begleitschreiben weiter, «Fahnenflüchtige nehmen wir bei uns auf, entwichene Kriegsgefangene im grossen und ganzen ebenfalls, sofern die Zahl derer, die nicht weiterreisen können, sich nicht zu stark vermehrt. Politische Flüchtlinge im Sinne des BRB von 1933 weisen wir ebenfalls nicht zurück. Dieser Beschluss ist jedoch heute fast zur Farce geworden, denn jeder Flüchtling ist schon wegen der Flucht in Todesgefahr, wenn auch nur ganz selten solche, die eine politische Tätigkeit ausgeübt haben, wie sie im ursprünglichen Sinne des Beschlusses gemeint ist.

Rückweisung nur der Juden? Dies drängt sich fast auf. Die holländischen und belgischen Juden sind aber nicht, wie die deutschen und andere, von ihren Staaten aufgegeben. Ihre Gesandtschaften müssen für sie eintreten wie für Nichtjuden und können uns mit besserem Grund als der Pole erklären, dass sie später wieder in ihr Land zurückkehren können. Also Rückweisung insgesamt? Wir würden unserer Tradition ins Gesicht schlagen, wenn wir z. B. einen holländischen Offizier zurückstellen würden, der mit der einzigen festen Absicht zu uns kommt, von hier aus zu seiner Königin zu kommen und für sein Land zu kämpfen.

Art. 9 des BRB vom 17. Oktober 1939 besteht noch zu Recht. Trotzdem haben wir seit einiger Zeit fast keine Flüchtlinge mehr zurückgewiesen. Ohne Sie zu fragen. Ich scheue mich nicht, die Verantwortung dafür zu tragen. Der Bundesrat wird diese Praxis kaum desavouieren, wenn er den Bericht von Herrn Dr. Jezler liest. Meines Erachtens sollte der Artikel aber jetzt angewendet werden.»

Abschliessend warf Dr. Rothmund die Frage auf, ob es nicht gegeben sei, um nicht von einem Extrem in das andere zu verfallen, aber doch den Zustrom auf ein erträgliches Mass zurückzuführen, an den von den Passeuren benützten, hauptsächlich begangenen Grenzabschnitten für kürzere Zeit – jeweilen acht bis vierzehn Tage und in unregelmässigen Zeitabständen – eine besondere, kleine und mobile, motorisierte Verstärkung des Grenzschutzes einzusetzen, die den Auftrag hätte, jeden versuchten Grenzübertritt, zunächst ohne Rücksicht auf die Personen, zu verhindern. Übertritte von Personen dort, wo diese Grenz-

verstärkung nicht in Funktion sei, würden wie bis heute zugelassen. Binnen kurzem wären die Grenzschutzorgane wahrscheinlich so eingespielt, dass man ihnen die Instruktion erteilen könne, sich die einzelnen Fälle etwas anzusehen und dafür besorgt zu sein, dass in besonders schlimmen Fällen von Zurückweisungen abgesehen werde.

Der Bericht Dr. Jezler und die ihn begleitenden Worte des Chefs der Polizeiabteilung gaben dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes Anlass, den *Bundesrat* über den Stand des Flüchtlingswesens mündlich zu orientieren. Dieser traf am 4. August 1942 die folgenden Feststellungen:

1. Art. 9 des BRB über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 sieht vor, dass die Kantone Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kommen, ohne weiteres auszuschaffen haben in das Land, aus dem sie gekommen sind oder dem sie angehören. Die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, der die Fälle unerlaubter Einreise von Ausländern in der Regel unterbreitet werden, hat aus Gründen der Menschlichkeit sowie aus aussen- und innenpolitischen Erwägungen immer mehr von der Rückweisung rechtswidrig eingereister ausländischer Flüchtlinge abgesehen und deren Aufnahme (mit Internierung) angeordnet, so dass der erwähnte Art. 9 schliesslich nur noch ausnahmsweise angewandt wurde.
2. Der Zustrom fremder Zivilflüchtlinge ist nun aber festgestelltermassen mehr und mehr organisiert, wird von gewerbsmässigen «Passeurs» gefördert und hat in den letzten Monaten ein Ausmass und einen Charakter angenommen, dass eine wieder strengere Anwendung des Art. 9 des BRB vom 7. Oktober 1939 geboten ist, künftig also in vermehrtem Masse Rückweisungen von ausländischen Zivilflüchtlingen stattfinden müssen, auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahren für Leib und Leben) erwachsen können.

II. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942

Schon bevor der Beschluss des Bundesrates ergangen war, hatte sich die Flüchtlingswelle gegen die Westgrenze zusehends verstärkt. In den Tagen nach dem 4. August nahm der Andrang weiter zu, wobei die Vermutung bestand, es handle sich um organisierte Transporte. Die Zugereisten wurden in Bellechasse oder Witzwil interniert. Der Chef der Polizeiabteilung begab sich selbst an die Grenze. Dort erhielt er von den Grenzorganen den Bescheid, dass den Zurückgewiesenen nichts geschehe [1]).

[1]) Über die damals an der Grenze gemachten Beobachtungen äusserte sich Dr. Rothmund in seinem Referat vom 22. September 1942 vor der radikaldemokratischen Fraktion der Bundesversammlung wie folgt: «Wir fuhren am 8. August an die Grenze ab bis nach Les Verrières und stellten überall dasselbe fest: durch Wälder und tiefe Einschnitte vollkommen unübersichtliche Grenze, Ansammlung von Juden

Am 13. August 1942 erliess Dr. Rothmund im Anschluss an den Bundesratsbeschluss vom 4. August ein vertrauliches Kreisschreiben an die Polizeidirektionen der Kantone und die kantonalen Polizeikommandos. In diesem Kreisschreiben, von dem auch das Armeekommando, die Oberzolldirektion, die Abteilung für Auswärtiges und die Bundesanwaltschaft Kenntnis erhielten, wurde im wesentlichen folgendes ausgeführt:

Seit einigen Monaten habe die Zahl der sich in die Schweiz flüchtenden Ausländer ständig zugenommen und in der vergangenen Woche ein Ausmass erhalten, das die verantwortlichen Behörden nicht weiter zusehen lasse. Obschon Art. 9 des BRB vom 17. Oktober 1939 vorsehe, dass Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kommen, ohne weiteres auszuschaffen seien, sei in der letzten Zeit von dieser Bestimmung aus Gründen der Menschlichkeit sowie aus aussen- und innenpolitischen Erwägungen nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht worden. Kürzlich habe dann aber der Bundesrat auf Grund eines Berichtes der Polizeiabteilung die Weisung gegeben, inskünftig Art. 9 wiederum strenger anzuwenden. Inzwischen sei die Zahl der illegal eingereisten Flüchtlinge erneut gestiegen. Seit 29. Juli hätten weitere 293 Flüchtlinge, also 21 Flüchtlinge pro Tag, die Schweiz betreten, nicht inbegriffen diejenigen, die weiterreisen können. Eine Verstärkung der Grenzbewachung habe sich leider als unmöglich erwiesen, so dass man mit den zur Verfügung stehenden Mitteln auszukommen versuchen müsse. Auf Grund einer eingehenden Prüfung aller Möglichkeiten mit der Oberzolldirektion, der Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst im Armeekommando und einigen Kantonen würden deshalb die nachstehenden Weisungen erlassen:

I. *Nicht* zurückzuweisen sind

1. Deserteure, entwichene Kriegsgefangene und andere Militärpersonen, sofern sie sich durch Uniformstücke, Gefangenen-Nummern, durch ein Soldbuch oder irgendeinen andern Ausweis legitimieren können.
2. Politische Flüchtlinge, d.h. Ausländer, die sich bei der ersten Befragung von sich aus als solche ausgeben und es glaubhaft machen können. Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z.B. Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.
3. Franzosen, auch Elsässer, die aus dem besetzten Gebiet Frankreichs in die Schweiz flüchten, um in das unbesetzte Gebiet Frankreichs weiterzureisen.

(Es folgen Bestimmungen über das Verfahren, das gegenüber den aufgenommenen Flüchtlingen anzuwenden sei. Den Entscheid über Rück-

---

verschiedener Nationalitäten im französischen Jura, ungenügende Kontrolle an der belgisch-französischen Grenze und im besetzten Frankreich, Vorbereitung der Reise bis an die Grenze schon am bisherigen Aufenthaltsort, wo bereits auch die Restaurants in Belfort usw. bekannt waren, wo berufsmässige Passeure zu finden sein würden.»

Die später in der Presse erhobene Beschuldigung, er sei an die Grenze gefahren, um die Grenzbeamten zu einer möglichst rücksichtslosen Rückweisung der Flüchtlinge zu veranlassen, bezeichnet Dr. Rothmund als reine Erfindung. Vgl. dazu S. 206, Note 1,

weisung, Internierung, Zuweisung eines Zwangsaufenthaltes, Einweisung in eine Anstalt, ein Lager, ein Heim usw. behalte sich die Polizeiabteilung vor.)

II. Alle andern ausländischen Flüchtlinge sind *zurückzuweisen.*

Die Rückweisung der durch die Zollorgane im Grenzgebiet Aufgegriffenen erfolgt durch diese, in allen andern Fällen durch die zivile Polizei. Sobald diese Ausländer wissen werden, dass sie mit der Rückweisung zu rechnen haben, werden zahlreiche unter ihnen mit Erfolg den Versuch machen, an den Grenzposten vorbei in das Innere des Landes zu gelangen. Auch solche sind nach der Festnahme sofort an die Grenze zu führen und zurückzustellen.

Vor der Rückweisung sind die Personalien des Ausländers, die Herkunft, sowie Ort und Zeit des Grenzübertrittes bei der Einreise festzuhalten.

Bei der ersten Rückweisung ist dem Ausländer Gelegenheit zu geben, die Schweiz an der Grenze, über die er in unser Land gekommen ist, zwischen den Grenzposten des Nachbarstaates «schwarz» zu verlassen. Da zu erwarten ist, dass er weitere Versuche des illegalen Grenzübertrittes nach der Schweiz unternehmen wird, ist ihm vor der Rückweisung zu eröffnen, dass er der ausländischen Grenzpolizei zugeführt wird, wenn er erneut in die Schweiz zurückkehrt. In sein Ausweispapier ist vor der ersten Rückweisung kein Eintrag über diese zu machen, um den Flüchtling bei seiner Rückkehr ins Ausland nicht zu gefährden.

In das unbesetzte Frankreich dürfen keine nichtfranzösischen Staatsangehörigen ausgeschafft werden. Ausnahmen sind nur möglich für solche, die von dort her direkt in die Schweiz gekommen sind. Diese sind nach vorheriger Verständigung der Genfer Polizei zuzuführen, die gemäss einer Abmachung mit der französischen Polizei verfährt.

III. *Zweifelsfälle* sind dem Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos zu melden, der für die Weiterleitung an die Polizeiabteilung besorgt ist. In besonders dringlichen Fällen kann die Polizeiabteilung telephonisch angefragt werden.

Dieses Kreisschreiben erliess der Chef der Polizeiabteilung auf eigene Verantwortung, da der Departementsvorsteher damals abwesend war [1]). Gegen-

[1]) In einer Ansprache vom 30. Dezember 1954 an die Beamten und Angestellten der Polizeiabteilung, anlässlich seines Rücktrittes vom Amt, rechtfertigte Dr. Rothmund sein Vorgehen folgendermassen: «Ich erhielt Tag um Tag Meldungen meiner Mitarbeiter über die Zahlen der an der Schweizer Grenze eingetroffenen Flüchtlinge. Es waren jeden Tag mehr. Ich stellte mir die Frage, ob Hitler-Deutschland uns etwa absichtlich diese Leute zuschieben werde, um einen Vorwand zu schaffen, die Schweiz nachher anzugreifen. Das schien aber bald unwahrscheinlich; es war nur so, dass die deutschen Soldaten in Frankreich die flüchtenden Juden offenbar nicht sehen wollten und sie deshalb unbehelligt durchliessen. Der Verkehr zwischen der Schweizer Grenze und Brüssel konnte fast unbehindert vor sich gehen. Wir mussten erwarten, dass die 50, 60, 80 pro Tag Eintreffenden zur Lawine anwachsen würden. Ich gelangte an die Oberzolldirektion mit der Bitte um Verstärkung des Grenzschutzes. Dies war unmöglich; die Zollbeamten konnten von keinem andern Sektor der Grenze weggezogen werden. Dann nahm ich Fühlung mit der Armeeleitung und bat um eine motorisierte

über der Vollmachtenkommission des Nationalrates (Sitzung vom 18. September 1942) erklärte dann aber Bundesrat von Steiger ausdrücklich, die Massnahme sei zur Abwehr allzu vieler illegaler Einreisen nötig gewesen.

III. Die Sitzung des Zentralkomitees des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes vom 20. August 1942

Das Einsetzen des neuen Flüchtlingsandrangs war auch den schweizerischen jüdischen Kreisen bekannt geworden. Der Präsident des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes orientierte am 9. August den Verband Schweizerischer jüdischer Armenpflegen und erteilte die Weisung, die Verbindung mit der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes aufzunehmen. Am 11. August traf vom Vertreter der OSE (Oeuvre de Secours aux Enfants et de Protection de la Santé des Populations Juives) in Frankreich ein erschütternder Bericht über die Einzelheiten der Deportationen ein. Der Präsident des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes suchte daher am 13. August den Chef der Polizeiabteilung auf. Dieser gab ihm Kenntnis vom Erlass der neuen Weisungen. Gleichzeitig erklärte sich Dr. Rothmund bereit, einem grösseren Kreis des Zentralkomitees des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes über die Situation und die getroffenen Anordnungen Bericht zu erstatten. In den folgenden Tagen erhielt der Schweizerische Israelitische Gemeindebund neue Nachrichten über die Verhältnisse in Frankreich und die Behandlung der Verschickten im Osten.

Die vereinbarte Sitzung des Zentralkomitees fand am 20. August statt. Über deren Verlauf wurde von einem Basler Anwalt ein Protokoll aufgenom-

---

Polizeitruppe, die an verschiedenen Punkten der Grenze unversehens auftreten und den Passeuren das Handwerk legen sollte. Dies in der Meinung, dass die trotzdem an der Grenze eintreffenden Flüchtlinge aufgenommen werden könnten. Die Armeeleitung war wohl der Auffassung, wir dürften nicht zu viele Flüchtlinge aufnehmen, sie konnte oder wollte aber nicht in dem Ding sein. So entschloss ich mich, an die Grenze zu fahren und mich mit eigenen Augen von der Lage zu überzeugen. In Boncourt war soeben eine 11 köpfige jüdische polnische Familie eingetroffen, vom Grossvater bis zum kleinen Kind. Als jemand aus meiner Begleitung bemerkte, ich solle diese zurückweisen lassen, habe ich geantwortet, ich sei nicht dazu an die Grenze gekommen. Nach Bern zurückgekehrt, studierte ich einen ganzen Tag in meinem Bureau an dem Problem herum und machte mir zuletzt folgende Überlegung: Wenn wir für 14 Tage oder 3 Wochen die Grenze ganz schliessen und die zwischen den Grenzposten Durchgekommenen wieder über die Grenze zurückschicken, so wird dies sofort in Belgien und Holland bekannt und die Flüchtlinge werden einen andern Weg einschlagen. Der einzige wäre allerdings Spanien–Portugal gewesen. Wenn wir nur mit einer halben Massnahme einschreiten, so wird in Belgien und Holland sofort bekannt, dass Ausnahmen von der Grenzsperre gemacht werden; jeder nimmt an, er gehöre zu diesen, und der Zustrom wird nicht abnehmen, aber die Quälerei wird sich um Wochen oder Monate fortsetzen. So entschloss ich mich schweren Herzens, die Verantwortung für die vollständige Schliessung der Grenze auf mich zu nehmen. Die Grundlage zu diesem Entschluss bildete ein Beschluss des Bundesrates vom 4. August 1942, der das Verbot der Einreise vom Ausland ohne Bewilligung erneuerte und Zurückweisung verlangte, auch im Fall von Gefahr für Leib und Leben für den Zurückgewiesenen.»

men [1]). Dr. Rothmund schilderte die Lage und suchte die am 13. August erlassenen Weisungen zu rechtfertigen. Dabei erklärte er, dass für die Aufnahme oder Rückweisung der Flüchtlinge die Landesinteressen massgebend sein müssten. Die Schweiz sei heute hinsichtlich der Juden eine Insel in Europa. Um dies bleiben zu können, müsse man weiterhin Ordnung halten und dürfe sich nicht «überlüpfen». Noch nichts sei ihm so schwer gefallen, wie der Erlass der Weisungen vom 13. August. Er wisse aber aus seinen langjährigen Erfahrungen, welcher Mühe und Opfer es bedürfe, um die bisher in der Schweiz weilenden Flüchtlinge durchzuhalten; es sei ihm wohl bekannt, dass Hunderttausende von Juden in Gefahr seien und dass Millionen von andern Menschen sich in Gefahr fühlten. Die Schweiz aber wäre ausserstande, alle Flüchtlinge aus den Nachbarländern aufzunehmen. «Besser wir sorgen für diejenigen, die bei uns sind, und suchen sie durchzuhalten.»

In der anschliessenden Diskussion wurde von Mitgliedern des Zentralkomitees eindringlich auf die Scheusslichkeiten hingewiesen, die sich bei den Deportationen ergaben, und auf das fürchterliche Schicksal, das die Deportierten im Osten erwartete [2]). Dr. Rothmund seinerseits hielt daran fest, dass nach den Informationen, die man an der Grenze von deutschen Kommissären zu erhalten suche, den Zurückgewiesenen nichts geschähe, sondern dass man sie lediglich zur Arbeit veranlasse. Möglicherweise drohe freilich später allen die Deportation. Da aber der Zustrom immer grösser werde, habe man nicht länger zuwarten können. Eine Aufhebung der Weisungen vom 13. August komme nicht in Frage; dagegen wolle er prüfen, inwiefern die Flüchtlinge, die vor dem 13. August die Grenze überschritten hätten, hier bleiben könnten; für den 24. August sei eine Aussprache mit der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vorgesehen.

B. Die Reaktion der öffentlichen Meinung auf die verschärfte Rückweisungspraxis und die vorübergehende Milderung der Vorschriften

I. Die Reaktion der öffentlichen Meinung

Die Anordnungen vom 13. August über die Zurückweisung von Zivilflüchtlingen erweckten bei der Bevölkerung eine starke Beunruhigung, zum Teil einen eigentlichen Sturm der Entrüstung. Diese Erregung trat in der Presse der verschiedensten politischen Richtungen und in zahlreichen Zuschriften an die eidgenössischen Behörden zutage. Auch führte sie zu persönlichen Vorstellungen beim Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an dessen Ferienaufenthaltsort. Das Vorgehen gegenüber den Asylsuchenden wurde als lieblos, unchristlich, unmenschlich und unschweizerisch, als entsetzenerregend, als Preisgabe einer der edelsten Traditionen unseres Landes, als

[1]) Dieses Protokoll ist dem Verfasser von der Juna zur Verfügung gestellt worden.

[2]) Näheres s. oben S. 45ff.

moralischer Ausverkauf, als Begründung einer Mitschuld der Schweiz am furchtbaren Schicksal der Verfolgten, als Selbstverletzung des nationalen Ehrgefühls bezeichnet. Nationalrat Dr. Oeri schrieb dem Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, er sei von der neuen Praxis niedergeschmettert und sehe, wenn sie aufrechterhalten bleibe, die schwerste innenpolitische Krisis herannahen. Die Geschäftsleitung der schweizerischen Sozialdemokratischen Partei richtete am 22. August an das Departement den dringenden Appell, «angesichts der gegenwärtigen Flüchtlingsnot die Idee der Menschlichkeit im Lande des Roten Kreuzes hochzuhalten, das traditionelle schweizerische Asylrecht weitherzig anzuwenden, Härten gegenüber unglücklichen Flüchtlingen zu vermeiden und politische Auslieferungen unter allen Umständen gemäss eidgenössischen Rechtsgrundsätzen zu unterlassen». In ähnlicher Weise wandten sich der schweizerische Kirchenbund sowie andere Organisationen an die eidgenössischen Behörden.

Andererseits wurden freilich auch zahlreiche Stimmen laut, welche die getroffenen Vorkehrungen als unerlässliche Notmassnahmen billigten und gegenüber der am Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und am Chef der Polizeiabteilung geübten persönlichen Kritik darauf hinwiesen, dass in erster Linie die mangelnde Bereitschaft einzelner Kantone zur Aufnahme von Flüchtlingen die Härten bedinge [1]).

II. Die Verfügung des Departementsvorstehers vom 23. August und die Aussprache mit der schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vom 24. August 1942

Die Proteste gegen die Verfügung vom 13. August blieben nicht ohne Erfolg. Am 23. August ordnete Bundesrat von Steiger an, dass in besondern Fällen von Zurückweisungen abzusehen sei. Daraufhin wurden den Grenzorganen entsprechende Weisungen erteilt.

An der auf den 24. August einberufenen Aussprache mit der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe waren die sämtlichen dieser Organisation angeschlossenen Hilfswerke vertreten. Dr. Rothmund legte dort die Gründe dar, die zu den neuen Massnahmen zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms über die Westgrenze geführt hatten.

Über das Ergebnis dieser zum Teil stürmisch verlaufenen Sitzung wurde der Presse am gleichen Tag eine Mitteilung der Zentralstelle zugestellt, die aus-

[1]) Für die damals in der welschen Schweiz herrschende Auffassung ist ein Artikel charakteristisch, den Pierre Béguin – freilich erst am 27. August – im «Journal de Genève» veröffentlichte. Es wurde darin ausgeführt, angesichts der Tatsache, dass die Schweiz unter den nunmehr bestehenden Verhältnissen gezwungen sei, alle angenommenen Flüchtlinge bis zum Kriegsende, vielleicht auch noch länger, zu beherbergen, dränge sich eine zurückhaltende Aufnahmepolitik auf; unrichtig sei dagegen, dass der Begriff des politischen Flüchtlings oft allzu eng ausgelegt werde. «Notre tradition nous commande de ne pas restituer aux autorités qu'ils fuient, les réfugiés que leurs opinions, leur idéal, leur religion ou leur origine vouent à un sort digne de pitié.» Gleichzeitig wandte sich Pierre Béguin gegen die Rückstellung bereits aufgenommener Flüchtlinge.

führte, nach einer eingehenden Aussprache werde die Polizeiabteilung unverzüglich folgende weitere, zum Teil provisorische Instruktionen erlassen:

«Ausländische Flüchtlinge, die vor dem 13. August 1942 eingereist sind und sich polizeilich anmelden, werden nur zurückgewiesen, wenn sie nach sorgfältiger Prüfung aus schwerwiegenden Gründen als persönlich unerwünscht betrachtet werden müssen.

Flüchtlinge, die hinter der schweizerischen Grenzkontrolle angehalten wurden oder werden, sind durch die Polizei ausnahmslos der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu melden.

Die Polizeiabteilung prüft die Fälle und setzt den Entscheid aus, bis eine weitere Abklärung der Verhältnisse an der Grenze und eine Aussprache mit den Chefs der Polizeidepartemente der Kantone an der Westgrenze herbeigeführt sein wird.

Der Entscheid über die zu erteilenden endgültigen Weisungen bleibt dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorbehalten.»

Weiterhin heisst es im Pressecommuniqué, die Zentralstelle habe dankbar festgestellt, dass die eidgenössischen Behörden bestrebt seien, eine Lösung zu suchen, die der wirtschaftlichen Lage angemessen sei und dem schweizerischen Empfinden entspreche.

III. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 25. August 1942

In einem Kreisschreiben vom 25. August 1942 teilte die Polizeiabteilung den kantonalen Polizeidirektionen und kantonalen Polizeikommandos mit, da angenommen werden dürfe, der Zustrom von Flüchtlingen sei im Abnehmen begriffen, sei es zu verantworten, die Anordnungen über die direkte Zurückweisung von Flüchtlingen vorläufig etwas zu lockern. Im Laufe dieser Woche fänden Besprechungen mit leitenden Zollbeamten und Polizeibeamten der Kantone an der Westgrenze sowie mit den Polizeidirektoren dieser Kantone statt. Voraussichtlich werde dann die Polizeiabteilung in der Lage sein, sich ein genaues Bild über die neuesten Verhältnisse an der Westgrenze zu machen und die heute erteilten Weisungen im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement durch neue zu ersetzen. Die Polizeiabteilung erachte es als ihre Pflicht, die Lage fortwährend neu zu überprüfen und nicht mehr Flüchtlinge zurückzuweisen, als staatspolitische Erwägungen es zwingend erforderten.

Die endgültigen Anordnungen würden davon abhängen, ob und wie weit die Kantone bereit seien, einen Teil der bisher internierten und der neu zureisenden Flüchtlinge auf ihrem Gebiet aufzunehmen und sie bei Privaten oder in Heimen unterzubringen.

Vorläufig seien den kantonalen Organen die folgenden Weisungen zu erteilen, die sofort in Kraft zu treten hätten:

«Ausländische Flüchtlinge, die hinter der schweizerischen Grenzkontrolle angehalten werden, sind im Sinne von Ziff. I unserer Weisungen vom 13. August

1942 ausnahmslos auf dem Dienstweg (Polizeioffizier des Territorialkommandos, Polizeisektion) der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu melden. Die Polizeiabteilung prüft die Fälle und behält sich den Entscheid über Rückweisung oder Aufnahme für jeden einzelnen Fall vor. Flüchtlinge, die unmittelbar von der Grenzkontrolle angehalten werden, sind also mit Ausnahme der unter Ziff. I unserer Weisungen vom 13. August 1942 fallenden Flüchtlinge wie bisher zurückzuweisen.»

C. Die Polizeidirektoren-Konferenz vom 28. August 1942

Am 28. August 1942 besprach in Lausanne eine von den Polizeidirektoren der durch das Flüchtlingswesen am meisten betroffenen Kantone beschickte Konferenz unter dem Vorsitz des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes die aktuellen Probleme. «Die Konferenz – wurde in einem amtlichen Communiqué berichtet – konnte weitgehende Übereinstimmung der Anschauungen der kantonalen und eidgenössischen Instanzen, wie übrigens auch des Präsidenten der schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe [1]) in den nun zu beobachtenden Richtlinien feststellen. Zwischen den Geboten der Menschlichkeit, die zum unveräusserlichen geistigen Erbe der Schweiz gehören, und der unerlässlichen Sicherung der staatlichen Interessen ist ein angemessener Ausgleich nötig. Dieser soll in gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Flüchtlingsorganisationen gesucht werden. Dass damit sorgfältige Sicherungsmassnahmen verbunden sind und dass die Grenze nicht einfach geöffnet werden kann, wird von keinem wirklichen und ernsthaften Kenner der Materie bestritten. Ebenso notwendig ist es, auf die beschränkten Aufnahmemöglichkeiten aufmerksam zu machen, wenn mit einem dauernd grösseren Andrang zu rechnen ist. Die verschiedenen Instanzen werden die Erhebungen, die als Unterlage für weitere Beschlüsse zu dienen haben, nun vorerst fortsetzen.»

D. Die weitere Entwicklung im September 1942

I. Der verstärkte Flüchtlingszustrom aus Frankreich

Die im Kreisschreiben vom 25. August ausgesprochene Erwartung, der Flüchtlingsandrang aus dem Westen werde sich verringern, ging nicht in Erfüllung. Im Gegenteil, mit der Intensivierung der Verhaftungen und Deportationen in Frankreich steigerte sich auch die Zahl derer, die diesem Schicksal durch die Flucht in die Schweiz zu entrinnen suchten. In den ersten Septembertagen waren es 50, 70 und 113, alles Juden. Zurückweisungen fanden nur vereinzelt statt. Dann aber trafen von den westschweizerischen Kantonen und den Grenzbewachungsorganen immer dringlichere Nachrichten ein, es sei unmög-

[1]) Präsident der Zentralstelle war der damalige Polizeidirektor des Kantons Zürich.

lich, die schwarzen Einreisen weiter andauern zu lassen; eine Verstärkung des Grenzschutzes dränge sich daher auf.

II. Die Polizeidirektoren-Konferenz vom 11./12. September 1942

In einer am 11./12. September nach Altdorf einberufenen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hielt der Chef der Polizeiabteilung ein Referat unter dem Titel «Ergänzende Ausführungen zur Frage der Eindämmung des Zustroms ausländischer Zivil- und Militärflüchtlinge». Dr. Rothmund erinnerte in seinem Vortrag zunächst an die Entwicklung, die das Flüchtlingswesen in den letzten Wochen genommen hatte, und teilte mit, dass seit Ende Juli gegen 1000 neue Flüchtlinge in der Schweiz gemeldet worden seien, allein in der Zeit vom 1.–10. September 377, wovon etwa 370 aus dem unbesetzten Frankreich. Im Hinblick auf die Gefahr, der dort die mit Wegführung Bedrohten ausgesetzt seien, seien die Grenzkontrollstellen in Genf und etwas später auch im Wallis angewiesen worden, überhaupt keine Rückweisungen mehr vorzunehmen. Die Zahl der Internierten betrage gegenwärtig ungefähr 1350. Davon stünden ca. 250 in Zwangsaufenthalt unter militärischer Kontrolle. Die übrigen befänden sich in Lagern. Für alle Internierten sei das fremdenpolizeiliche Anwesenheitsrecht noch nicht geregelt; es sollten jedoch wenigstens die als Emigranten zu bezeichnenden Internierten einen Aufenthaltskanton haben, der ihr Toleranzverhältnis ordne. Da ein weiterer Zustrom von Flüchtlingen zu erwarten sei, dränge sich eine Verstärkung der Grenzkontrolle auf.

Über die Praxis bei der Behandlung von Einreisegesuchen berichtete der Chef der Polizeiabteilung folgendes: Nachdem die Verschickung von Juden aus Deutschland nach dem Osten begonnen habe, sei alten Leuten die Einreisebewilligung erteilt worden, sofern der Zureisekanton die Sicherung für deren Aufenthalt als gegeben erachtete. Ehegatten und Kindern von in der Schweiz anwesenden Emigranten habe die Eidgenössische Fremdenpolizei die Einreise bewilligt, nachdem sich die jüdischen Flüchtlingsorganisationen bereit erklärt hätten, für deren Aufenthalt aufzukommen. Die gleiche Praxis sei nun den Flüchtlingen in Frankreich gegenüber eingeschlagen worden, freilich vorläufig mit einem negativen Resultat, da die einmal von der französischen Polizei Gefassten zur Einreise nicht freigegeben würden. Nach Pressemeldungen dürfe jedoch erwartet werden, dass in dieser Hinsicht eine Änderung erfolge. Jedenfalls sei es besser, die auf legalem Wege Einreise Begehrenden einreisen zu lassen, als unkontrollierbare, massive illegale Einreisen zu dulden. Allerdings müssten die Kantone ihre Praxis entsprechend umstellen. Ehemalige Schweizerinnen sollten mit ihren Familien zugelassen werden, ebenso Ausländer, die sonstige Beziehungen zur Schweiz haben, verwandtschaftliche oder geschäftliche.

Dr. Rothmund schloss seinen Vortrag mit den Worten «Sie haben mit mir festgestellt, in welcher positiven, ja heftigen Art sich die schweizerische öffentliche Meinung zum Asylgedanken geäussert hat. Die Kantone können uns heute erklären, ob und wie die Verwirklichung dieser humanitären Aufgabe der Schweiz

unter den heutigen Verhältnissen möglich ist. Dass der Bund sich ihrer nicht entzieht, haben wir durch die Errichtung zahlreicher Arbeits- und Internierungslager schon bewiesen.»

In der Diskussion wurde der Auffassung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zugestimmt, dass die Grenzbewachung, um illegalen Einreisen möglichst zu begegnen, verstärkt werden müsse. Ebenso sprachen sich mehrere Votanten für gewisse Erleichterungen bei der Erteilung von Einreisebewilligungen aus. Geteilt waren die Meinungen dagegen darüber, was mit den illegal Eingereisten zu geschehen habe, d.h. ob man sie dulden oder, unter strikter Anwendung von Art. 9 des BRB vom 17. Oktober 1939, zurückstellen solle.

III. Die mangelnde Aufnahmebereitschaft der Kantone

Wie der Chef der Polizeiabteilung an der Polizeidirektorenkonferenz vom 11./12. September 1942 erneut hervorgehoben hatte, war für die Anordnungen der eidgenössischen Behörden sowohl hinsichtlich der Erteilung von Einreisebewilligungen wie hinsichtlich der Zulassung illegal Eingereister und deren Behandlung die Bereitschaft der Kantone, den Flüchtlingen in Toleranz Aufenthalt zu gestatten, von grosser Bedeutung. Um über das Mass dieser Bereitschaft Klarheit zu gewinnen, hatte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bereits am 4. September 1942 ein Kreisschreiben an die kantonalen Polizeidirektionen gerichtet, in dem diese angefragt wurden, ob und inwieweit ihr Kanton willens sei, Flüchtlinge bei sich aufzunehmen, Lager zu errichten oder andere Sammelunterkünfte bereitzustellen und sich finanziell am Unterhalt der Flüchtlinge zu beteiligen. Die Antworten der Polizeidirektionen, soweit solche überhaupt erfolgten, waren für die eidgenössischen Behörden nicht sehr ermutigend. Eine Ausnahme machte, wie Dr. Rothmund an der Konferenz vom 11./12. September erklärte, der Kanton Basel-Stadt, der, obschon er immer noch zahlreiche Flüchtlinge aus der Vorkriegszeit beherbergte, seine Bereitschaft kundgab, Einzelne aufzunehmen und dafür einen eben erst aufgehobenen Lagerbetrieb wieder zu eröffnen [1]). Zürich gab ebenfalls sein Einverständnis dazu, auf eigene Kosten ein Arbeitslager für 50 Personen zu errichten, freilich nur, sofern die andern Kantone sich ebenfalls zur Mithilfe auf ihrem Gebiet bereit fänden. Auch

[1]) Auch in der Aufnahme von Emigrantenkindern war, wie *Nettie Sutro* schreibt (a.a.O. S. 33), der Kanton Baselstadt «wohl am grosszügigsten». Als besonders entgegenkommend bezeichnet die Polizeiabteilung ferner die Kantone St. Gallen und (für den Herbst 1943) Tessin.

Die Bereitwilligkeit von Baselstadt wurde, wie der Polizeidirektor dieses Kantons in einem Bericht an den Verfasser ausführt, von andern Ständen häufig missbraucht: «Unzählige Flüchtlinge sind nach Basel zugetrieben worden. Vielfach wurden solche auf dem Marktplatz abgestellt. Der Kanton X (der Bericht des Polizeidirektors bezeichnet diesen Kanton mit Namen) übte während längerer Zeit die Praxis, Flüchtlinge wegzuweisen mit der Massgabe, dass sie, falls sie sich nach Sonnenuntergang im Gebiet des Kantons noch treffen liessen, festzunehmen und an der Grenze den Deutschen zu übergeben seien. Auswirkung: Flucht nach Basel.»

von Freiburg traf der Bescheid ein, es könne Unterkunft für 50 Personen geschaffen werden. Eine gewisse Bereitwilligkeit, allerdings mit Vorbehalten, bekundeten ferner St. Gallen, Solothurn, Zug und Appenzell I.-Rh. Im übrigen lauteten die Antworten ablehnend.

Dasselbe ungünstige Ergebnis zeitigte eine zweite Rundfrage bei den kantonalen Polizeidirektionen vom 17./18. September 1942. Rückäusserungen blieben wiederum vielfach aus, und Zusagen wurden oft mit Bedingungen verknüpft. Die Zahl der gemeldeten verfügbaren Freiplätze betrug insgesamt bloss 448, wobei aber eine Überprüfung ihrer Eignung erst zu einem kleinen Teil stattgefunden hatte. Zur Erteilung von Toleranzbewilligungen erklärten sich nur wenige Kantone bereit [1]).

IV. Die Behandlung des Flüchtlingsproblems im Parlament (Herbstsession 1942)

Einem Wunsch der Präsidentenkonferenz des Nationalrates entsprechend, erstattete der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes am 22. September 1942 diesem Rat einen eingehenden mündlichen Bericht über den Stand der Flüchtlingsfrage. In seinem Referat erinnerte Bundesrat von Steiger zunächst an die BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, vom 17. Mai 1940 über einen Zusatz zu diesem Beschluss

---

[1]) Wie gering die Aufnahmebereitschaft mancher Kantone bereits im Jahre 1941, also noch unter wesentlich günstigeren Verhältnissen, gewesen war, ergibt sich aus den nachstehend mitgeteilten Tatsachen:

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons X vom 4. Juli 1941

«Der Kanton X hat somit keine Verpflichtungen gegenüber diesen ausländischen Emigranten, und es erübrigt sich deshalb, an die Auswanderungskosten beizutragen. Die kantonale Fremdenpolizei hat von Anfang an darauf gesehen, die mittellosen Emigranten vom Kanton fernzuhalten. Dadurch ist es uns gelungen, dem Kanton Auslagen zu ersparen. Es befinden sich gegenwärtig nur wenige mittellose Emigranten im Kantonsgebiet. Aber auch die Abwanderung der bemittelten Emigranten wird nach Möglichkeit gefördert, so dass unser Kanton keine grossen Lasten zu tragen haben wird.»

Andere Kantone suchten die Flüchtlinge dadurch von ihrem Gebiet fernzuhalten, dass sie für die Erteilung von Toleranzbewilligungen unverhältnismässig hohe Kautionen forderten. So ist dem *Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Y für das Jahr 1941* zu entnehmen, dass für die Erteilung von 142 Toleranzbewilligungen Kautionen im Gesamtbetrag von Fr. 469 981.50 geleistet werden mussten.

Nicht weniger zurückhaltend als die Grosszahl der Kantone verhielten sich die meisten *Gemeinden*.

Auf die mannigfaltigen Schwierigkeiten, die sich zufolge des Verhaltens der Kantone einer befriedigenden Lösung des Flüchtlingsproblems entgegenstellten, wurde u. a. in einem Artikel hingewiesen, der unter dem Titel «Um die Flüchtlingshilfe» als Beilage zur Ausgabe der «Neuen Zürcher Nachrichten» vom 11. September 1942 erschien und in dem die gegen den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes sowie gegen den Chef der Polizeiabteilung gerichteten persönlichen Angriffe entschieden zurückgewiesen wurden. Viel rigoroser als die schweizerische Grenzsperre, heisst es in diesem Artikel, werde diejenige der Kantone durchgeführt. «Es gibt Kantone, die unter keinen Umständen dulden, dass, wenn auch nur vorübergehend, Emigranten, die

und vom 13. September 1940 über die teilweise Schliessung der Grenze. Im Anschluss hieran berichtete er über die Entwicklung, die sich nach dem Einsetzen des Flüchtlingszustroms aus Holland und Belgien ergeben und zum Beschluss des Bundesrates vom 4. August 1942 geführt hatte. Durch diese Massnahmen sowie durch das Rundschreiben vom 13. August 1942 sei das erstrebte Ziel, den durch Passeure gewerbsmässig geförderten Zuzug aus Holland und Belgien einzudämmen, erreicht worden. Dann aber sei es zum Massenandrang aus Frankreich gekommen, und alarmierende Nachrichten von der Westgrenze hätten zur Prüfung der Frage geführt, wie weit eine Lockerung wieder Platz greifen könne, oder ob im Gegenteil wieder eine straffere Regelung einsetzen müsse. Die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren, die in erster Linie kompetent sei, habe einhellig die Meinung vertreten, auf eine verstärkte Grenzbewachung, die den Massenzustrom verhindere, könne nicht verzichtet werden. Im September hätten sich täglich schwarze Einreisen von 50, 60, 70, 113 und 80 Personen ergeben [1]). Wollte man diesen Schwarzeinreisen nicht begegnen, so käme man bei einem Tagesdurchschnitt von 60 Personen im Jahr auf 22 000, während der Bundesrat immer die Ansicht vertreten habe, eine Zahl von 6000–7000 stelle ungefähr das dar, was gerade noch tragbar sei. Neuerdings eingegangene Berichte, in denen mitgeteilt werde, es sei unmöglich, den illegalen Zuzug in dieser Form weiterdauern zu lassen, hätten den Bundesrat veranlasst, die folgenden *Wegleitungen* aufzustellen:

---

sich in einem andern Kanton gemeldet und dort Duldung auf Grund des Asylrechtes erlangt haben, auf ihrem Gebiet Aufenthalt nehmen. Und zwar auch dann, wenn dieser Kanton sich verpflichtet, nach Ablauf dieses Aufenthaltes sie wieder aufzunehmen... Es bestehen diesbezüglich geradezu skandalöse Zustände. Wir behalten uns vor, auf diese Seite der Angelegenheit, die von grösster Bedeutung ist und die bei der jüngsten Auseinandersetzung gar nicht berücksichtigt wurde, auf Grund von Einzelfällen einzugehen. Inzwischen bitten wir alle, die sich über die Massnahmen der eidgenössischen Fremdenpolizei empören und ihr Härte und Verständnislosigkeit vorwerfen, mitzuhelfen, dass die wirkliche Härte und Verständnislosigkeit mancher kantonaler Behörden verschwinde; denn das ist eine Voraussetzung für eine bessere Lösung des ganzen, so schweren Flüchtlingsproblems.»

Der Verfasser dieses Artikels war eine Persönlichkeit, die sich selbst sehr aktiv mit der katholischen Flüchtlingshilfe befasste. Ein Exemplar der Zeitung wurde dem Chef der Polizeiabteilung am 18. September 1942 von der Schweizerischen Caritas-Zentrale mit dem Bemerken zugesandt, die im Artikel vertretene Auffassung sei identisch mit der Einstellung der Caritas-Kommission für katholische Flüchtlingshilfe.

[1]) In seinem Referat vor der radikal-demokratischen Fraktion gab Dr. Rothmund die folgenden Zahlen über illegal eingereiste und aufgenommene Flüchtlinge bekannt:

vom Herbst 1940 bis 8. April 1942	420
vom 8. bis 30. April 1942	100
im Mai	132
im Juni	186
im Juli	248
vom 1. bis 13. August	348
vom 13. bis 31. August	213
vom 1. bis 17. September	733
Total seit Herbst 1940	2380

«1. Das Asylrecht wird auch weiterhin als Recht des Staates im Geiste der schweizerischen Überlieferung frei und unabhängig ausgeübt, als Gebot der Menschlichkeit, aber nicht als rechtliche Pflicht.

Von jeher ist es als eine politische Staatsmaxime im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten gehandhabt worden. Das gilt auch heute noch.

2. Der massenweise, zum Teil gewerbsmässig geförderte illegale Grenzübertritt von Flüchtlingen kann aber den Fällen, in denen einzelnen politischen Flüchtlingen Asyl gewährt wird, nicht gleichgestellt werden.

Er bildet eine Gefahr für die innere Sicherheit. Die mit dem Polizeidienst beauftragten Organe des Bundes und der Kantone verlangen um der innern Sicherheit willen besondere Massnahmen.

3. Nachdem der Bundesratsbeschluss vom 4. August 1942 gegenüber dem aus Belgien und Holland gewerbsmässig geförderten Zustrom seine Wirkungen ausgeübt hatte, glaubte man, wieder eine gewisse Lockerung vornehmen zu dürfen. Die Erfahrung der letzten Tage hat aber gezeigt, dass der Zustrom aus dem unbesetzten Frankreich, der nun eingesetzt hatte, einen derartigen Umfang angenommen hat, dass die Anwendung von Art. 9 des BRB vom 17. Oktober 1939 wieder Platz greifen muss, wobei aber bei der Durchführung jede unnötige Härte zu vermeiden ist. (Vorsichtig gerechnet wird die Zahl der sogenannten Indésirables in Frankreich, deren Zustrom zu erwarten ist, auf weit über 100 000 Personen geschätzt) [1]).

4. Die Möglichkeit, Flüchtlinge weiterzubringen, ist beinahe ganz verschwunden.

Im Jahre 1942 waren bis jetzt von den USA nur 30 (gegenüber 566 im letzten Jahr), von Brasilien nur 31, von Argentinien nur 5 Einreisevisa erhältlich.

Die Weiterreise in Länder des europäischen Kontinentes oder nach Kanada ist nicht möglich.

Unsere Massnahmen müssen jedenfalls auf weite Sicht getroffen werden.

Die Schweiz hat heute 400 000 Menschen mehr zu ernähren, bei wesentlich schwereren Bedingungen als 1914–1918.

Auch wissen wir nicht, was uns Kriegs- und Nachkriegszeit noch bringen wird.

Zur Zahl der vor dem Krieg eingereisten Flüchtlinge, die noch rund 7100 beträgt, kamen seit Kriegsbeginn bis 31. Juli 1942 rund 1200 hinzu, so dass sich an diesem Tag rund 8300 Flüchtlinge in der Schweiz aufhielten. Heute sind es 9600, während man ursprünglich 6000–7000 als tragbar erachtete.

Die Ausgaben für Flüchtlinge betragen seit Kriegsbeginn bis heute rund 17 Millionen, wovon der Bund 5,5 Millionen bezahlt hat [2]) und die Hilfsorgani-

[1]) Diese Bemerkung von Bundesrat von Steiger führte dazu, dass in späteren Jahren bisweilen behauptet wurde, im Sommer und Herbst 1942 seien 100 000 von den deutschen Todestransporten flüchtende Juden und Deportierte an der Westgrenze zurückgewiesen worden (vgl. z. B. Zitate von Presseäusserungen im «Israelitischen Wochenblatt für die Schweiz», Jahrgang 1946, Nr. 5).

[2]) Vgl. dazu die Aufstellungen im IV. Teil dieses Berichtes.

sationen den Rest, die Solidaritätsabgabe mit 1,7 bis 1,8 Millionen inbegriffen. Durchschnittlich halten sich ausserdem pro Monat ca. 5000 Ausländer vorübergehend in der Schweiz auf und werden hier ernährt und beherbergt, Emigranten, 12 000 Polen und andere Internierte nicht eingerechnet.

1941 und 1942 betrug die Gesamtzahl der Einreisebewilligungen an Ausländer ca. 30 000 pro Halbjahr.

Der Vergleich mit Portugal, wie er in der Presse angestellt worden ist, ist nicht schlüssig, weil von dort aus die Weiterreise erfolgen kann und demgemäss die Zahl der anwesenden Flüchtlinge stets wieder abnimmt.

5. Aus der Zeit vom 8. April bis 31. Juli 1942, also von 4 Monaten, befinden sich 664 heimlich eingereiste Ausländer in der Schweiz. In der Zeit vom 1. bis 31. August sind weitere 561 heimlich eingereiste Ausländer bei uns behalten worden. Vom 1. bis 17. September waren es 733.

Dazu kommt eine unbestimmte Zahl heimlich eingereister, bis heute noch nicht gemeldeter Ausländer.

Die Entwicklung zeigt, dass ohne gewisse Abwehrmassnahmen eine fortwährende Zunahme schwarz Eingereister unausweichlich ist.

Die heimliche, unkontrollierte Einreise von Ausländern, unter Umgehung der Grenzsanität, ist in der gegenwärtigen Zeit auch im Hinblick auf die Gefahr des Einschleppens ansteckender Krankheiten nicht bedenkenlos.

Die Behörden haben deshalb die Pflicht, auch bei grundsätzlicher Hochhaltung des Asylgedankens, durch geeignete Massnahmen den Zustrom in tragbaren Grenzen zu halten und infolgedessen eine über das erträgliche Mass hinausgehende Vermehrung zu verhindern, auch wenn dabei heimlich eingereiste Flüchtlinge wieder zurückgeschickt werden müssen.

Es geht nicht an, dass der Staat für die Einreise eine behördliche Bewilligung, das Visum, vorschreibt und Einreisen ohne ein solches verbietet, gleichzeitig aber die Übertretung dieses Verbotes begünstigt und prämiiert, indem er den schwarz Eingereisten dableiben und damit erreichen lässt, was andere auf dem ordnungsgemässen Weg nicht erreicht haben. Jeder solche Fall wirkt anlockend und begünstigt das Schlepper- und Passeurgewerbe an der Grenze, und es kann nicht wundernehmen, dass unter solchen Umständen der Grenzschutz seiner Aufgabe kaum noch zu genügen vermag.

6. Die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren, die am 11./12. September in Altdorf getagt hat, war deshalb einhellig der Ansicht, dass der Grenzschutz zu verstärken sei.

Die alarmierenden Nachrichten, die von der Grenzwache in den letzten Tagen eintreffen, bestärken die Richtigkeit dieser Ansicht.

7. Da die Grenzwächter und die Kantonspolizei der betreffenden Kantone der Aufgabe nicht genügen können, ist eine Vermehrung der Heerespolizei unerlässlich. Die nötigen Kredite dazu müssen bewilligt werden.

Bis diese Verstärkung durchführbar ist, kann es November werden.

Wenn der Zustrom nicht abnehmen sollte, müssten sogar geeignete Truppen zum Ordnungsdienst aufgeboten werden.

8. Um dagegen trotz der schweren Belastung, welche die Schweiz ohnehin schon auf anderen Gebieten und bei der eigenen Versorgung übernimmt, weiterhin weitherzig zu sein, hat das Departement den Kantonen empfohlen, vor allem dann, wenn die Ausländerin eine geborene Schweizerin ist und zu der Schweiz noch Beziehungen unterhalten hat, nach Möglichkeit Aufnahme zu gewähren.

Schon diese weitergehende Praxis legalen Gesuchen gegenüber wird eine erhebliche Belastung bedeuten. Über das Mass des Tragbaren hinaus kann aber auch hier nicht gegangen werden.

9. Illegal eingereiste Flüchtlinge müssen zunächst in Auffanglagern untergebracht werden, damit alle notwendigen Feststellungen gemacht werden können.

Die aufgenommenen Flüchtlinge werden nach ihrer Eignung in Arbeitslagern und andern Sammelunterkünften zu Arbeiten in nationalem Interesse verpflichtet. Auch zu solchen Arbeiten Untaugliche können in Sammelunterkünften untergebracht werden.

10. Das Mass des Tragbaren in der Aufnahme von Flüchtlingen kann nur nach Abklärung aller in Frage kommenden Faktoren, insbesondere der Aufnahmefähigkeit und Bereitwilligkeit der Kantone, Gemeinden und privaten Hilfsorganisationen bestimmt werden.

Die Erhebungen dafür sind im Gang.»

In seinen weiteren Darlegungen betonte Bundesrat von Steiger erneut den festen Willen der Behörden, den Grundsätzen der Menschlichkeit treu zu bleiben, hob aber gleichzeitig auch die Momente hervor, die ein Offenhalten der Grenzen verhinderten und Abwehrmassnahmen erforderten, sollte sich im Zustrom illegal Zureisender nicht ein ständiges Crescendo ergeben. Dann verwies er auf die Schwierigkeiten in der Ernährungsfrage, in der Unterbringung der Flüchtlinge ohne Gefährdung der Landesverteidigung und der innern Sicherheit, in der Zuweisung von Arbeit an Ausländer ohne Verletzung des Interesses des schweizerischen Wehrmannes, dass sein Arbeitsplatz erhalten bleibe, und in der Undurchführbarkeit von Weiterreisen. Ausweisungen seien nicht zu umgehen, da sich unter den Zufluchtsuchenden doch auch unerfreuliche und arrogante Elemente befänden.

Gewiss sei es eine schwere Belastung für unser Volk, nicht überall da helfen zu können, wo man helfen wolle. Durch die getroffenen Massnahmen aber werde niemand verhindert, durch Spenden und Aufnahme von Flüchtlingen Gutes zu tun, sobald einmal die polizeiliche Kontrolle ergeben habe, dass der Flüchtling hier bleiben könne.

Auf diesen Bericht hin gaben die Vertreter der drei grossen bürgerlichen Fraktionen am folgenden Tag die nachstehenden *Erklärungen* ab:

«Die *Freisinnig-demokratische Fraktion* billigt den Bericht des Bundesrates über die Flüchtlingsfrage und die daraus sich ergebende Haltung.

Sie unterstützt den Bundesrat in der Auffassung, dass aus verschiedenen und zwingenden Gründen unsern Möglichkeiten der Aufnahme von Flüchtlingen Grenzen gesetzt sind, nicht zuletzt im Interesse der humanitären Bestrebungen selbst und der Wünschbarkeit, auch auf diesem Gebiete auf lange Sicht durchhalten zu können.

Soweit es Fragen des Ermessens zu beurteilen gibt, wünscht die Fraktion, dass den achtbaren Empfindungen unseres Volkes Rechnung getragen und den Flüchtlingen so weitgehend entgegengekommen werde, als es immer mit den vom Bundesrat entwickelten Grundsätzen vereinbar ist.

Die Fraktion ersucht den Bundesrat ferner, für eine gleichmässige Praxis in der Flüchtlings- bzw. Emigrantenfrage besorgt sein zu wollen und dahin zu wirken, dass seitens untergeordneter Organe bedauerliche und unnötige Härten in der Anwendung der behördlichen Weisungen nicht mehr vorkommen.»

«Die *Katholisch-konservative Fraktion* hält an dem Grundsatz fest, dass politischen Flüchtlingen in unserm Land das Asylrecht gewährt werden soll. Er entspricht einem altüberlieferten freiheitlichen und menschlichen Zug unserer Staatspolitik. Aber auch die Handhabung des Asylrechtes – das nicht eine Pflicht gegenüber dem einzelnen Zufluchtsuchenden darstellt – untersteht dem obersten Grundsatz staatlicher Betätigung, der Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl. Es dürfen durch die Gewährung des Asylrechtes an Flüchtlinge nicht die Gesamtinteressen des eigenen Landes gefährdet werden, besonders in der heutigen ausserordentlichen Lage, in der sich unser Land infolge der Kriegsverhältnisse befindet. Die Aufnahme der grossen Zahl von Flüchtlingen bedeutet in verschiedener Hinsicht eine schwere Belastung. Es ist dabei nicht nur und nicht in erster Linie an die schwere finanzielle Last zu denken, die dem Bund als Träger des Asylrechtes daraus erwächst.

Die Fraktion hat aus dem Bericht des Bundesrates die Überzeugung erhalten, dass der Bundesrat und die Organe der Fremden- und Grenzpolizei sich mit bestem Willen bemüht haben, gegenüber dem Andrang bemitleidenswerter Flüchtlinge an unserer Westgrenze den Geboten der Menschlichkeit Rechnung zu tragen, soweit dies unter Rücksichtnahme auf die Interessen des Landes möglich und tragbar war. Die Fraktion nimmt deshalb in zustimmendem Sinne Kenntnis vom Bericht des Bundesrates.»

«Die *Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion der Bundesversammlung* hat mit grosser Befriedigung Kenntnis genommen von den Erklärungen, die der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Namen des Bundesrates zur Flüchtlingsfrage gestern vor unserm Rate abgegeben hat. Sie dankt dem Bundesrat für die feste Haltung, die er bei aller Wahrung des traditionellen schweizerischen Asylrechtes gegenüber den Gefahren einer Überschwemmung mit fremden Flüchtlingen seit Kriegsbeginn eingenommen hat und weiterhin einzunehmen entschlossen ist. Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion erklärt sich somit voll und ganz einverstanden mit der Art und Weise, wie der Bundesrat bzw. das Justiz- und Polizeidepartement die Bestimmung des Asylrechtes bisher gehandhabt hat, und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass sich Departement und Bundesrat auch in Zukunft durch nichts von der bisherigen wohl abgewogenen klaren und festen Haltung abbringen lassen. Die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion ist mit dem Bundesrat der festen Überzeugung, dass die Sicherheit, das Ansehen und die Ehre des Landes ein Abweichen von den gewählten Richtlinien nicht gestatten.»

Von der *sozialdemokratischen*, der *demokratischen* und der *liberal-konservativen Fraktion* wie auch von der *Fraktion der Unabhängigen* wurden keine Erklärungen abgegeben. Aus den Voten der Sprecher dieser Fraktionen ergab sich jedoch, dass die sozialdemokratischen und demokratischen Mitglieder des Rates die Argumente des Bundesrates als unzureichend erachteten und eine erheblich weitergehende Zulassung von Flüchtlingen wünschten. Der Sozialdemokrat Graber bezeichnete die getroffenen Massnahmen als drakonisch und von verletzender Härte; es manifestiere sich darin eine ausgesprochen antisemitische Gesinnung. Nationalrat Maag (Demokrat) wies gegenüber der Diffamierung von Flüchtlingen, die sich eines Passeurs bedienten, darauf hin, dass die Verfolgten sich derjenigen Mittel bedienen müssten, die ihnen zur Verfügung stünden [1]). In der liberal-konservativen Gruppe waren die Auffassungen nicht einheitlich, und der Redner der Unabhängigen verlangte vor allem erneute Anstrengungen zur Ermöglichung von Weiterwanderungen. Verschiedentlich, so auch von einem Angehörigen der freisinnig-demokratischen Fraktion (Nationalrat Dr. Rittmeyer) wurde erklärt, das Höchstmass der Leistungsfähigkeit unseres Landes in der Aufnahme von Flüchtlingen sei bei weitem noch nicht erreicht, die tatsächlich vorhandenen Schwierigkeiten seien lange nicht so gross, wie es der Vertreter des Bundesrates geschildert habe, und unser Land würde seiner besten Tradition untreu, wollte es nicht – nach dem Beispiel von Schweden und Portugal – in verstärktem Mass den schwer bedrängten Zufluchtsuchenden Schutz und Asyl gewähren. Nationalrat Dr. Oeri führte aus [2]), gleichsam auf Vorrat, das heisst aus Furcht vor dem, was noch geschehen könne, grausam zu sein, rechtfertige sich nicht. Die Bundesratsbeschlüsse vom Herbst 1939, auf die sich der Bundesrat heute berufe, seien in einer völlig verschiedenen Weltlage ergangen. Es entbehre der Konsequenz, zwar politische Flüchtlinge und Deserteure aufzunehmen, weil ihnen sonst der Tod drohe, die Flüchtlinge aus Frankreich dagegen, denen kein weniger schweres Schicksal in Aussicht stehe, abzuweisen. Einzelne Votanten erwähnten konkrete Fälle, in denen sich die Rückweisungen besonders hart ausgewirkt hatten.

Beanstandet wurde ferner von zwei Seiten die dem Chef der Polizeiabteilung eingeräumte Macht, wie sie im Kreisschreiben vom 13. August zutage getreten sei. Schliesslich erfuhr auch der Umstand Kritik, dass der Entscheid über Zulassung oder Zurückweisung im Einzelfall weitgehend durch untergeordnete Grenzfunktionäre getroffen werde.

---

[1]) Festgestelltermassen haben sich unter den Passeuren nicht nur Leute befunden, deren Tätigkeit Bundesrat von Steiger an einer Pressekonferenz vom 28. August 1942 mit Recht als «schmutziges Métier» bezeichnet hat, sondern Helferdienste an die Flüchtlinge zum Überschreiten der Grenze leisteten auch zahlreiche uneigennützige Männer und Frauen, die sich aus Mitleid zur Verfügung stellten, Widerstandskämpfer, empörte Patrioten u. dgl. (Vgl. dazu *Roger Benoit*, Le Calvaire d'Israël et la Société Chrétienne, Genf 1945.)

[2]) Im Gegensatz zu seinen welschen Fraktionskollegen Vodoz und Haldenwang, die beide für eine zurückhaltende Aufnahmepolitik votierten.

In seinem Schlusswort teilte Bundesrat von Steiger mit, in der vergangenen Nacht hätten erneut 175 schwarze Einreisen stattgefunden, und verwies nochmals auf die Schwierigkeiten, die sich bei der Beantwortung der Frage ergäben, wann die Grenzen zu schliessen und wann sie offenzuhalten seien.

In Pressekommentaren zu dieser Debatte wurde hervorgehoben, dass von den 17 Rednern, die sich geäussert hatten, 9 den oppositionellen Standpunkt vertraten. Die «Basler Nachrichten» stellten fest, die Zustimmung der grossen bürgerlichen Fraktionen habe bereits einer unter dem Druck der öffentlichen Meinung geänderten Praxis gegolten, und durch die Polizeidebatte sei der Regierung eindringlich zur Kenntnis gebracht worden, dass weite Volkskreise ohne Unterschied der Partei auch die larger gewordene Asylpraxis immer noch als ungenügend erachteten. Die «Thurgauer Zeitung» setzte sich ebenfalls für eine möglichst liberale Zulassungspolitik ein («Wir fühlen uns durch die andernortes an diesen Menschen begangenen Verbrechen erst recht gedrängt, ihnen Taten der Menschlichkeit entgegenzusetzen»), und auch der «Bund» bekannte, dass die Verhältnisse, die zu einer neuen Emigrationswelle geführt hatten, sowie die Reaktion der protestantischen und der katholischen Kirche das Schweizervolk stark beeindrucke und mancher sich vor eine Gewissensfrage gestellt sehe.

Gegenüber den Befürchtungen, die Anwesenheit der zahlreichen Flüchtlinge könnte eine weitere Beeinträchtigung unserer Ernährungslage zur Folge haben, wurde daran erinnert, dass ein nicht unerheblicher Teil dieser Flüchtlinge im Mehranbau eingesetzt werde; überdies spielten die an die Flüchtlinge gelangenden Mengen von Nahrungsmitteln für den Gesamtverbrauch nur eine untergeordnete Rolle [1]).

Für eine weitherzige Flüchtlingspolitik setzte sich im Anschluss an die Debatte im Nationalrat auch die Neue Helvetische Gesellschaft ein, indem ihr Zentralvorstand am 26. September 1942 den folgenden Beschluss fasste:

«Die Flüchtlingsfrage stellt das Schweizervolk vor eine entscheidende Bewährungsprobe. Wir müssen sie getreu der Asyltradition unseres Landes im Geiste der Menschlichkeit und christlichen Nächstenliebe bestehen. Damit erfüllen wir auch die Anforderungen einer wohlverstandenen Staatsraison auf lange Sicht. Jede Einschränkung oder kleinmütige Aufgabe des Asylgedankens käme der Preisgabe eines hohen geistigen Wertes der Eidgenossenschaft gleich, für die die Geschichte Rechenschaft fordern wird. Dem von Parlament und Bun-

---

[1]) Die gleiche Ansicht vertrat ein Jahr später, als die Zahl der Flüchtlinge sechsmal grösser geworden war, die Eidgenössische Zentrale für Kriegswirtschaft (Aufklärungsdienst) mit den folgenden Worten:

«Wir beherbergen nun rund 62 000 Flüchtlinge, die den Bund allerdings viel Geld kosten; diese Zahl entspricht jedoch nur 1½% unserer Bevölkerung, so dass die Verpflegung dieser bedauernswerten Opfer des Krieges wirklich nicht so sehr ins Gewicht fällt, wenn man bedenkt, dass die Ernährung unseres Volkes immer noch als ausreichend betrachtet werden darf. Unsere gegenwärtigen Rationen sind grösser als die der meisten kriegführenden Länder und besetzten Staaten. Sollten wir das Glück des Friedens nicht mit einem bescheidenen Opfer bezahlen?»

desrat anerkannten Grundsatz des Asylrechts muss künftig eine weitherzige Praxis, insbesondere durch eine zeitgemässe Anwendung des Begriffes des politischen Flüchtlings, entsprechen. Bei unserer noch erfreulich günstigen Versorgungslage ist die Grenze der Aufnahmefähigkeit, über die allein die Schweiz zu bestimmen hat, noch nicht erreicht. Dies um so mehr, als auch die neu aufgenommenen Flüchtlinge gemäss den verbindlichen Erklärungen der Behörden für die Dauer der zeitlich befristeten Asylgewährung in Arbeitslagern untergebracht werden. Der Zentralvorstand der Neuen Helvetischen Gesellschaft unterstützt jede Hilfsaktion zur Linderung der Flüchtlingsnot.»

Die in diesem Beschluss enthaltene Kritik daran, dass die Behörden sich weigerten, die Juden hinsichtlich ihrer Zulassung den politischen Flüchtlingen gleichzustellen, war schon früher wiederholt erhoben worden, sowohl in der Presse – beispielsweise in der «Nationalzeitung» vom 28. August 1942 [1]) und in der «Thurgauer Arbeiterzeitung» vom 25. des gleichen Monats [2]) – wie auch im Parlament von den Nationalräten Dr. Rittmeyer und Maag. Die Ursache der ablehnenden Haltung der Behörden lag offensichtlich in der Befürchtung, die Behandlung der Rasseverfolgten nach den gleichen Grundsätzen wie diejenige der politischen Flüchtlinge würde die Zahl der Aufzunehmenden ins ungemessene erhöhen. Bundesrat von Steiger erklärte denn auch selbst in der Sitzung der nationalrätlichen Vollmachtenkommission vom 18. September 1942, wenn man behaupte, die jüdischen Emigranten seien schliesslich auch politische Flüchtlinge – man könne das nicht ganz bestreiten –, so sei festzustellen, dass die Schweiz das Asylrecht immer auch nach dem Mass des Tragbaren angewendet und umschrieben habe.

V. Die telephonische Weisung der Polizeiabteilung vom 26. September 1942

Der vom Bundesrat von Steiger in seinen Schlussworten erwähnte neuerdings verstärkte Andrang von Flüchtlingen aus Frankreich führte zu den folgenden, von der Polizeiabteilung mit Zustimmung des Bundesrates am 26. September 1942 telephonisch erlassenen Weisungen an die Grenzorgane:

«I. Illegal einreisende Ausländer sind zurückzuweisen.

II. Hievon sind auszunehmen:

1. Deserteure, sofern sie sich durch Uniformstücke, durch ein Soldbuch oder durch irgendeinen andern Ausweis als solche legitimieren.
2. Politische Flüchtlinge, d.h. Ausländer, die sich bei der ersten Befragung von sich aus als solche ausdrücklich ausgeben und es glaubhaft machen können.

[1]) In einem Aufruf, der die Differenzierung zwischen den politischen Flüchtlingen und den Flüchtlingen aus Rassegründen als Unmenschlichkeit bezeichnete: «Denn, weil die Verfolgung, ja die Ausrottung der Juden zur Rassenpolitik unseres Nachbarstaates gehört, sind auch die Flüchtlinge, die nicht wegen politischer Betätigung, sondern nur ihrer Herkunft wegen zu uns gekommen sind, politisch Verfolgte und müssen als solche geschützt und nicht schikaniert werden.»

[2]) In einem Artikel von Nationalrat V. Gitermann.

Flüchtlinge nur aus Rassegründen sind nach der bisherigen Praxis nicht politische Flüchtlinge.

3. Härtefälle:
   a. Offenbar kranke Personen und schwangere Frauen.
   b. Flüchtlinge im Alter über 65 Jahre. Bei Ehegatten, wenn wenigstens einer über 65 Jahre alt ist.
   c. Alleinreisende Kinder unter 16 Jahren.
   d. Eltern mit eigenen Kindern unter 16 Jahren.
   e. Flüchtlinge, die sofort behaupten und es auch glaubhaft machen, dass sie nahe Angehörige (Ehegatte, Eltern, Kinder) in der Schweiz oder sonstwie enge Beziehungen zu der Schweiz (langjähriger Aufenthalt in der Schweiz) haben.

III. Ausnahmslos zurückzuweisen sind französische Juden, da sie in ihrem Heimatland nicht gefährdet sind [1]).

IV. In Zweifelsfällen, sei es, dass es fraglich erscheint, ob ein Flüchtling unter eine der in Ziff. II enthaltenen Kategorien fällt, sei es, dass eine Rückweisung aus besondern Gründen als ausserordentlich hart und kaum durchführbar erscheint, ist unverzüglich mit uns (Polizeiabteilung) telephonisch Fühlung zu nehmen.»

VI. Die Verstärkung der militärischen Grenzkontrolle

In einem Vortrag vor dem «Schweizerischen Reformierten Pfarrverein» vom 30. September 1942 hatte der General (laut einem im «Bund» erschienenen Referat) zur Flüchtlingsangelegenheit erklärt, «dass er die Beweggründe des Herzens, die uns leiten, vollauf verstehe, dass aber auch in der Lösung dieser Frage die Rücksicht auf die Sicherheit des Landes an erster Stelle stehen müsse.»

Diese Äusserung veranlasste den Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, am 3. Oktober ein Schreiben an den General zu richten, in dem er ihm seine Stellungnahme verdankte, mit dem Beifügen, dass man, sofern in den nächsten 14 Tagen nicht ein Abdämmen des Flüchtlingszustroms mit den bisherigen Hilfsmitteln möglich sei, entsprechend einem vom General Ende August geäusserten Wunsch, doch noch an die Armee gelangen müsse. «Wie Sie wissen, habe ich dieses Begehren so lange als möglich hinausgeschoben und auch bei der Grenzkontrolle grosse Milde walten lassen. Sollte aber der grosse Zustrom Illegaler nicht abnehmen, so müsste doch die Grenzsperre eine bessere werden. Daher bitte ich Sie, vorläufig *vorbereitungsweise*, dieser Aufgabe Ihre Aufmerksamkeit zu schenken.»

Am 5. Oktober 1942 übermittelte Bundesrat von Steiger dem General einen Brief des Eidgenössischen Militärdepartementes vom 2. gleichen Monates, in dem

[1]) Nach dem, was *heute* über die damaligen Vorgänge in Frankreich bekannt ist, traf diese Annahme nicht zu, obschon sich die Deportationen zunächst nur oder doch vorwiegend gegen die dort wohnhaften ausländischen und staatenlosen Juden gerichtet hatten. Alle Juden, die im September 1942 unter deutschem Machtbereich standen, waren auf schwerste Weise an Leib und Leben bedroht (Siehe unten S. 232 ff.).

darauf hingewiesen wurde, dass «in nachgerade beängstigender Zahl die jüdischen Emigranten an der Schweizer Grenze zunehmen.» Das Begleitschreiben des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes an den General schloss mit den Worten: «Es scheint uns deshalb dringend notwendig, dass Sie uns hier helfend zur Seite stehen».

Auf diese Aufforderung hin wies das Armeekommando durch Befehl vom 9. Oktober 1942 die Kommandanten des I. und des IV. Armeekorps an, die Überwachung der Grenze in den Abschnitten Unterwallis und Genf zu verstärken. Das I. Armeekorps erhielt gleichzeitig den Auftrag, dafür zu sorgen, dass die hauptsächlichsten Übergangsstellen, insbesondere die Orte, welche die Flüchtlinge zum schwarzen Grenzübertritt benützten, durch eine Stacheldrahthecke abgesperrt würden, um auf diese Weise den Eintritt in die Schweiz zu erschweren und die Überwachung derG renze entsprechend zu erleichtern.

E. Die Ereignisse im Oktober und November 1942

I. Die Auswirkung der Weisungen vom 26. September 1942 und der von der Armeeleitung getroffenen Massnahmen

Die strikte Befolgung der Weisungen vom 26. September bereitete sehr grosse Schwierigkeiten. Ein Vertreter der Polizeiabteilung stand den Grenzorganen in Genf während der ersten Tage bei. Er hatte, wie der Bericht Dr. Schürch S. 118/19 ausführt, insbesondere die Aufgabe, Härtefälle nach Möglichkeit zu vermeiden. Von einem Tag auf den andern die neuen Anordnungen bis zu den letzten Konsequenzen durchzuführen, erwies sich im übrigen vor allem deshalb nicht als möglich, weil vorher Flüchtlinge kaum zurückgewiesen worden waren. Die Zahl der in extensiver Auslegung der Weisung Zugelassenen war denn auch bedeutend grösser als diejenige der Zurückgewiesenen. Immerhin wurden im Oktober 1942 nur noch 1904 schwarz eingereiste Ausländer aufgenommen, während im September, wo die Grenze bis gegen das Monatsende praktisch offenstand, 3800 illegale Einreisen festgestellt worden waren.

Anfangs Oktober betrug die Gesamtzahl der in der Schweiz lebenden Emigranten und Flüchtlinge 11 800.

In einem amtlichen Pressecommuniqué vom 6. Oktober 1942 gab das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bekannt, dass der Zustrom ausländischer Flüchtlinge weiterhin steige. Allein in der Zeit vom 23. September bis 4. Oktober seien 2207 Flüchtlinge illegal über die Schweizer Grenze gekommen und angehalten worden. Diese Entwicklung zeige, dass die vom Bundesrat festgelegten Richtlinien, die sich noch nicht genügend hätten auswirken können, dringend notwendig seien. In verschiedenen Teilen des Landes seien Auffanglager unter militärischer Leitung und Bewachung geschaffen worden. Dort hätten die aufgenommenen Flüchtlinge zu verbleiben, bis die zivilen Behörden sie in ziviler Weise, vor allem in Arbeitslagern, Flickstuben und dergleichen,

unterbringen könnten. Am 2. Oktober habe ein Flüchtlingskommissär bei der Polizeiabteilung seine Tätigkeit aufgenommen. Dessen Aufgabe bestehe nicht darin, Einzelfälle zu behandeln; er habe sich vielmehr vorwiegend im Grenzgebiet aufzuhalten, die Auffanglager zu besuchen, mit den interessierten Stellen Fühlung zu nehmen und auf Grund seiner Erfahrungen die Polizeiabteilung bei ihren Anordnungen zu unterstützen.

Gegen Ende des Monates nahm dann aber der Zuzug doch wesentlich ab, so dass am 26. Oktober die durch Befehl vom 9. Oktober angeordnete Verstärkung des Grenzwachtkorps durch Zuteilung von Truppen entsprechend einem Antrag von Bundesrat von Steiger wieder zurückgezogen werden konnte [1]). Zum Teil beruhte die Abnahme der Flüchtlinge auf der Tatsache, dass die deutsche Armee die Bewachung der französisch-schweizerischen Grenze wesentlich verstärkt hatte.

Auch im November war der Zustrom zunächst verhältnismässig gering. Es wurden im Tag laut Bericht Dr. Schürch durchschnittlich 30–40 Flüchtlinge aufgenommen, während in der Regel 2–4, nie mehr als 10, Zurückweisungen erfolgten. Am 11. November, nach der Besetzung von ganz Frankreich durch die deutsche Wehrmacht, stieg dann die Zahl der Aufgenommenen auf hundert. Am gleichen Tag erliess der Chef der Polizeiabteilung die Weisung, dass französische Flüchtlinge, auch Juden, bis auf weiteres aufzunehmen und in Auffanglager zu verbringen seien. Zurückzuweisen waren den Grenzorganen bekannte Unerwünschte. Für die andern jüdischen Flüchtlinge galten die bisherigen Weisungen, soweit sie sich praktisch als durchführbar erwiesen.

Die Zurückweisungen erfolgten, wie sich aus einem dem Verfasser zur Verfügung gestellten Bericht des damaligen evangelischen Pfarrers von Annemasse ergibt, zum Teil in der Weise, dass man es den Flüchtlingen freistellte, wo sie die Grenze wieder überschreiten wollten, zum Teil aber auch so, dass man sie unmittelbar den französischen Bewachungsorganen übergab.

II. Die Vereinbarung der Polizeiabteilung mit kirchlichen Behörden

Die ständige Zunahme der Asylsuchenden und der Wunsch kirchlicher Kreise, dass möglichst vielen solchen Gesuchen entsprochen werde, führte zu einer Vereinbarung der Polizeiabteilung mit kirchlichen Behörden. Auf Grund dieser Abmachung erstellte die Polizeiabteilung periodisch Listen von Personen, die ihr von kirchlicher Seite empfohlen wurden, und übermittelte sie den Grenzorganen mit der Weisung, die betreffenden Personen bei einem allfälligen schwarzen Grenzübertritt nicht zurückzuweisen. Ausserdem wurden die schwei-

[1]) In einem Bericht des Unterstabschefs Front an den Chef des Generalstabs vom 23. Oktober 1942 wird ausgeführt, diese Massnahme rechtfertige sich u. a. deshalb, weil israelitische Flüchtlinge nach den allgemeinen Grundsätzen zugelassen würden, gleichgültig, ob die Sperre dichter oder weniger dicht sei. – Allem Anschein nach ist somit die Anordnung vom 26. September, dass die Eigenschaft als Jude keinen Zulassungsgrund bilde, in der Praxis weitgehend nicht berücksichtigt worden.

zerischen Konsulate in Frankreich ermächtigt, den auf diesen Listen Eingetragenen ein sogenanntes Visum «C» auszustellen, das ihnen Sicherheit für den unbehinderten Grenzübertritt bot. Dabei bestand die Absicht, vorwiegend bedeutende Persönlichkeiten aufzunehmen, die sich in besonderer Gefahr befanden und mit den kirchlichen Hilfsorganisationen in Kontakt standen. Daneben liessen aber sowohl die katholischen wie die protestantischen Stellen oft auch Juden in die Listen eintragen. Die zugereisten Personen erfuhren im Innern der Schweiz die gleiche Behandlung wie die übrigen Flüchtlinge. Die Flüchtlingskinder der Jahrgänge 1927 bis 1936 wurden gemäss einem Beschluss des Bundesrates vom 1. Dezember 1942 dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder zur Unterbringung in Privatfamilien und zur Betreuung überwiesen.

Diese vertraulichen Abmachungen kamen allmählich weitern Kreisen zur Kenntnis, so dass auch von anderer Seite Gesuche um Eintragung auf den Listen zur Erreichung des Visums «C» erfolgten. Aus technischen Gründen war es aber nicht möglich, die Verzeichnisse, die anfänglich kaum hundert Namen enthalten hatten, dann aber auf 800 anstiegen, über ein gewisses Mass zu erweitern.

Seit November 1942 hatten sich unter die fast ausschliesslich jüdischen Flüchtlinge der verschiedenen Nationen (vorwiegend Polen und Staatenlose, ehemalige Deutsche und Österreicher) auch nichtjüdische Franzosen gemischt, die nach der Besetzung von ganz Frankreich zur Arbeitsleistung in Deutschland verpflichtet worden waren und sich dieser Massnahme durch Flucht in die Schweiz zu entziehen suchten. Auf Weisung des Justiz- und Polizeidepartementes orientierte die Polizeiabteilung die Polizeioffiziere der Territorialkommandos dahin, dass solche Franzosen nicht als politische Flüchtlinge im Sinne der bestehenden Weisungen zu gelten hätten und daher zurückzuweisen seien. Der Bundesrat nahm von dieser Anordnung am 14. Dezember zustimmend Kenntnis.

Dass zwar jüdische Flüchtlinge weitgehend aufgenommen wurden, nichtjüdische Franzosen dagegen, die zum deutschen Arbeitsdienst aufgeboten waren, nicht, erregte in verschiedenen Kreisen Unzufriedenheit. Die Polizeiabteilung hielt jedoch an ihrer Auffassung fest, von der Meinung ausgehend, dass die jüdischen Flüchtlinge bei Rückweisung viel mehr zu befürchten hätten als zum Arbeitsdienst befohlene Franzosen. Gleichzeitig war hierfür wiederum die Überlegung massgebend, dass ein Offenhalten der Grenzen für die sehr zahlreiche zuletzt genannte Kategorie die Aufnahmefähigkeit der Schweiz in hohem Masse überschritte.

III. Die «Aufklärungsschrift über die Flüchtlingsfrage» des Schweizerischen Vaterländischen Verbandes vom November 1942

In einer «Aufklärungsschrift» vom November 1942 erhob der Schweizerische Vaterländische Verband die Forderung,

dass die Schliessung der Grenze des Landes verstärkt werden solle,

dass alle schwarz eingereisten Flüchtlinge zur Meldung bei den Behörden zu veranlassen seien, unter Androhung der Wiederausschaffung bei Nichtbefolgen der Aufforderung,

dass sämtliche in der Schweiz sich befindenden Emigranten ohne Ansehen der Person und der finanziellen Mittel oder persönlicher Fürsprache in besondern Lagern unterzubringen seien, ohne bis zur endgültigen Ausreise aus der Schweiz Urlaube, wie sie bis dahin üblich waren, zu erhalten,

dass die Emigranten zur gemeinsamen Arbeit im Interesse der Landesversorgung anzuhalten seien,

dass, wenn nötig unter Ergänzung der bestehenden Gesetzgebung, verhindert werde, dass als Flüchtlinge eingereisten Ausländern je in der Schweiz Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassung erteilt werde oder dass sie sich einbürgern könnten, und dass schon früher Eingebürgerte ihren Namen nicht ändern dürften,

dass die Wiederausreise der Flüchtlinge mit allen Mitteln gefördert werde.

Zur Begründung dieser Postulate verwies das Manifest vor allem auf die Überfremdung, welche neben den wirtschaftlichen Momenten besondere politische und kulturelle Gefahren in sich schliesse. Weiterhin wurde erklärt, dass im Hinblick auf das höhere Landesinteresse die menschliche Seite der Emigrantenfrage zurückzutreten habe.

Eine Antwort auf diese Kundgebung erfolgte unter anderem durch eine vom Schweizerischen Evangelischen Hilfswerk für die Bekennende Kirche in Deutschland unter dem Titel «Judennot und Christenglauben» veröffentlichte Broschüre, die bereits wenige Monate nach ihrer Publikation in dritter Auflage erschien.

Darin wurde vor allem gegen den «deutlichen Antisemitismus» Stellung genommen, der die Forderungen des Schweizerischen Vaterländischen Verbands diktiert habe, und das Schweizervolk aufgerufen, sich der Fremdlinge zu erbarmen, die in seinem Hause Schutz suchten. Mit der anfänglichen Unterbringung der Flüchtlinge in Auffanglagern zur Feststellung der Personalien und mit ihrer Verwendung zur gemeinsamen Arbeit im Interesse der Landesernährung erklärte sich die Broschüre einverstanden, sofern Alter und Gesundheit des Einzelnen eine solche Massnahme erlaube. Dabei wurde jedoch die Meinung vertreten, es sollten alle, die nicht in Arbeitslager eingewiesen werden könnten – alte Leute und Kinder –, in Familien untergebracht werden dürfen. «Wenn wir alle ohne Unterschied in Lager stecken und ihnen nie Urlaub gewähren, dann nehmen wir auch Zuflucht zu den Konzentrationslagern, die so viel Leid in sich bergen.»

Weiterhin gab die «Aufklärungsschrift» Nationalrat Jacques Schmid, Solothurn, Anlass, am 9. Dezember 1942 eine Kleine Anfrage an den Bundesrat zu richten, in der er um Auskunft darüber ersuchte, ob der Bundesrat wisse, «dass bei dieser Hetze auch weltanschauliche und rassenpolitische Fragen unschweizerischen Geistes aufgeworfen werden, die geeignet sind, Uneinigkeit in unser Volk zu tragen und leidenschaftlichen Auseinandersetzungen zu rufen.»

In seiner Antwort vom 15. Januar 1943 erklärte der Bundesrat, eine Überbordung der Kritik an den behördlichen Massnahmen zur Eindämmung des ungehemmten und unkontrollierbaren Zustroms der Flüchtlinge und an der vorläufigen Unterbringung der Flüchtlinge in Auffanglagern habe dazu geführt, dass diesem Treiben gegenüber auch andere Stimmen laut geworden seien. Die «Aufklärungsschrift» sei zweifellos auf die Sorge um die Aufrechterhaltung einer freien und unabhängigen Eidgenossenschaft zurückzuführen. Eine leidenschaftliche Stellungnahme in der Öffentlichkeit für oder gegen die Flüchtlinge halte der Bundesrat für unangebracht. Das sei dem Vaterländischen Verband zur Kenntnis gebracht worden. Es dürfe aber andererseits nicht vergessen werden, dass gerade Übertreibungen aus der Reihe derjenigen, die sich für die Flüchtlinge einsetzten, und zum Teil auch das Verhalten einzelner Flüchtlinge selbst eine ablehnende Stimmung hervorrufen könnten und tatsächlich auch schon zur Folge gehabt hätten. Der Bundesrat vertraue auf das gesunde und nüchterne Urteil des Schweizervolkes. Dieses werde auch hier in seiner grossen Mehrheit die richtige Einstellung zur Flüchtlingsfrage zu finden wissen.

Dass diese Antwort – die «National-Zeitung» bezeichnete sie als bundesrätliche Absolution für ein den elementaren Grundsätzen unseres Vaterlandes widersprechendes Pamphlet – in der Öffentlichkeit keine ungeteilte Zustimmung fand, ist bei der damaligen Verschiedenheit der Auffassungen ohne weiteres verständlich. Der Erfolg der von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe veranstalteten und von der «Jungen Kirche» tatkräftig unterstützten Sammlung – Ertrag etwa 1½ Millionen Franken – liess auf jeden Fall erkennen, wie sehr weite Kreise des Schweizervolkes am Schicksal der Flüchtlinge Anteil nahmen [1]).

F. Verschärfte Massnahmen für die ganze Schweizer Grenze

I. Das erneute Anwachsen des Flüchtlingszudranges im Dezember 1942

Im Dezember 1942, namentlich seit der Monatsmitte, begann die Zahl der Zufluchtsuchenden wieder zuzunehmen [2]). – In diesem Monat wurden insgesamt 1595 Flüchtlinge zugelassen und 330 zurückgewiesen. Damit war gegen Ende Dezember 1942 die Zahl der in der Schweiz anwesenden Emigranten und Flüchtlinge auf 16 200 angewachsen. Dazu kamen 10 400 militärinternierte Polen sowie 86 englische, österreichische und belgische Militärpersonen. Von den Flüchtlingen

[1]) *Eine* Frage, auf die in der «Aufklärungsschrift» hingewiesen war, wurde bei diesen Auseinandersetzungen nicht weiter erörtert, obschon gerade sie zur Diskussion sehr wohl hätte Anlass geben können: die Bevorzugung derjenigen Flüchtlinge, sowohl in der Zulassung wie in der Behandlung, die sich der Fürsprache einflussreicher Persönlichkeiten erfreuen durften, gegenüber denjenigen, die eine solche Protektion nicht genossen.

[2]) Wie schon in den vorangehenden Monaten kamen zahlreiche Flüchtlinge unter unwahren Angaben über die Grenze, sei es, dass «Familien» zusammengestellt wurden, sei es, dass eine unrichtige Auskunft über das Alter erfolgte.

waren allein in der Zeit vom 1. August 1942 bis 31. Dezember 1942 8467 illegal eingereist.

Diese Entwicklung veranlasste die Polizeiabteilung, dem Bundesrat den Erlass neuer, für die ganze Schweizer Grenze gültiger, gegenüber der in der letzten Zeit geübten Praxis zum Teil verschärfter [1]) Weisungen zu beantragen [2]). Der Bundesrat stimmte dem Antrag zu.

II. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 29. Dezember 1942

Die mit Zustimmung des Bundesrates am 29. Dezember 1942 von der Polizeiabteilung erlassenen Weisungen über Rückweisung oder Aufnahme illegal einreisender Ausländer hatten den folgenden Wortlaut:

I.

1. Ausländer, die beim illegalen Überschreiten der Grenze oder unmittelbar nachher in der Grenzgegend von Grenzwacht- oder Polizeiorganen angehalten werden, sind von diesen über die Grenze zurückzuweisen. Nicht zurückzuweisen sind Ausländer der in Abschnitt II aufgezählten Kategorien. Als Grenzgegend im Sinne dieser Weisung ist ein Gebietsstreifen von etwa 10–12 km der Grenze entlang zu betrachten. Dazu gehören somit beispielsweise der ganze Kanton Genf, der Teil des Kantons Wallis westlich Martigny (inkl.), der Pruntruter Zipfel, der ganze Kanton Schaffhausen, das sanktgallische Rheintal usw.
2. Die Rückweisung hat sofort und ohne weiteres zu erfolgen, es sei denn, die Zeit- oder Witterungsverhältnisse oder der körperliche Zustand des Flüchtlings lassen einen Aufschub von einigen Stunden geboten erscheinen; wenn nötig sind die Flüchtlinge, soweit es nach den Umständen möglich ist, zu verpflegen.

   Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass Flüchtlinge, die zurückgewiesen werden müssen, mit niemandem (Verwandten, Bekannten, Anwälten, Gesandtschaften, Konsulaten, Flüchtlingsorganisationen usw.) direkt oder indirekt (namentlich telephonisch) Fühlung nehmen können [3]).

---

[1]) Vgl. dazu Note 1 auf S. 225.

[2]) Als Urheber dieser Weisungen ist bei den Auseinandersetzungen im Frühjahr 1954 Dr. Rothmund bezeichnet worden – zu Unrecht, da sich der Genannte von Mitte November 1942 bis Ende März 1943 in Krankheitsurlaub befand; er hatte, wie sein Stellvertreter Dr. Jezler am 5. Juni 1954 dem Departementsvorsteher berichtete, mit dem Erlass der Weisungen vom 29. Dezember 1942 nichts zu tun.

Dem Verfasser hat Dr. Jezler erklärt, der Zweck der Weisungen vom 29. Dezember 1942 habe nicht darin bestanden, die bestehende Praxis zu verschärfen, sondern den Grund zu deren Erlass habe das wiederholte Begehren der Armee nach Präzisierung des einzuschlagenden Verfahrens gebildet. Daneben mag auch noch das später (S. 243) zu erwähnende Schreiben des Vorstehers des waadtländischen Justiz- und Polizeidepartementes an Bundesrat von Steiger zum Erlass neuer Vorschriften beigetragen haben.

[3]) Zur Rechtfertigung dieser in der Folge von den Hilfswerken und in der Presse lebhaft kritisierten Vorschrift wird im Bericht eines Beamten der Polizeiabteilung an

3. Die Rückweisung hat grundsätzlich so zu geschehen, dass dem Flüchtling Gelegenheit geboten wird, in gleicher Weise und möglichst am selben Ort über die Grenze zurückzugehen, wie und wo er gekommen ist. Wenn das aus technischen Gründen nicht mehr durchführbar ist, sind die Flüchtlinge den ausländischen Grenzorganen zu übergeben. Ebenso ist zu verfahren, wenn sich die Flüchtlinge auch nach Androhung der Übergabe an die ausländischen Grenzorgane der Rückweisung widersetzen. Bei jeder Rückweisung ist die Übergabe an die ausländischen Grenzorgane anzudrohen für den Fall nochmaliger unerlaubter Einreise.
4. Über jede Rückweisung ist auf dem Dienstweg an die Polizeiabteilung eine kurze Meldung zu erstatten; diese soll Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität, Konfession (ob Israelit) des Flüchtlings sowie Ort und Zeit des Grenzübertrittes und der Rückweisung enthalten.

II.

Nicht zurückzuweisen, sondern dem Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos zu melden und zur Verfügung zu halten sind:

1. Deserteure, entwichene Kriegsgefangene und andere Militärpersonen, sofern sie sich durch Uniformstücke, Soldbuch oder irgendeinen andern Ausweis als solche legitimieren.
2. Ausländer, die sich bei der ersten Befragung sofort von sich aus ausdrücklich als politische Flüchtlinge erklären und diese Behauptung glaubhaft machen.

   Politischer Flüchtling im Sinne dieser Weisung ist nicht schon derjenige, der gesinnungsmässig mit dem politischen Regime seines Heimat- bzw. Herkunftsstaates nicht übereinstimmt, sondern nur derjenige, der wegen dieser Gesinnung oder entsprechender politischer Tätigkeit im Heimat- bzw. Herkunftsstaat persönlich gesucht oder sonstwie verfolgt wird. Beispiele: Der Franzose, der sich als Anhänger de Gaulles erklärt, ist deswegen noch nicht als politischer Flüchtling zu betrachten, sondern

---

den Abteilungschef vom 25. Mai 1954 erklärt, es sei dies die erste Weisung zur Präzisierung des Verfahrens bei der Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen gewesen; in den spätern Weisungen figuriere der Passus nicht mehr. Man habe die Vorschrift erlassen, weil die Erfahrung gezeigt habe, dass die in der Schweiz ankommenden Flüchtlinge versuchten, mit Dritten Kontakt aufzunehmen, um ihr Verbleiben auch dann zu erzwingen, wenn die Grenzorgane sie nach den Anordnungen der Bundesbehörden zurückzuweisen hatten. Wenn schon Rückweisungen erfolgen mussten, so habe man sie rasch vollziehen wollen, da sie sonst nur mit grossen Schwierigkeiten oder überhaupt nicht mehr möglich waren. Die Aufnahme oder Rückweisung habe nicht davon abhängig sein dürfen, ob es einem Flüchtling gelinge, dank seinen Mitteln und allfälligen Beziehungen so viele Dritte an seinem Schicksal zu interessieren, dass die Rückweisung nicht mehr durchgeführt werden konnte. Daneben sei mit der Vorschrift auch der Zweck verfolgt worden, Nachrichtendienst von Flüchtlingen auf diesem Weg zu verhindern, wie auch die Quarantäne in erster Linie nicht aus sanitarischen, sondern aus militärisch-politischen Gründen verfügt worden sei.

nur, wenn er glaubhaft macht, dass seine politische Einstellung den Behörden bekanntgeworden ist und er deswegen oder wegen aktiver gaullistischer Umtriebe persönlich verfolgt wird; der Deutsche ist nicht schon deshalb als politischer Flüchtling zu betrachten, weil er seinerzeit Sozialdemokrat oder Gewerkschafter war, sondern nur, wenn er glaubhaft macht, dass er heute wegen regimefeindlicher Gesinnung oder Umtriebe persönlich verfolgt wird.

Franzosen, die zur Arbeitsleistung in Deutschland verpflichtet worden sind und sich dem durch Übertritt in die Schweiz zu entziehen suchen, sind aus diesem Grund allein noch nicht als politische Flüchtlinge im Sinne dieser Weisungen zu betrachten und sind daher über die Grenze zurückzuweisen. Dasselbe gilt für andere ausländische zivile Arbeitskräfte, die freiwillig oder zwangsweise zur Arbeit in Deutschland eingesetzt worden sind.

Flüchtlinge nur aus Gründen der Rassenverfolgung sind nicht als politische Flüchtlinge im Sinne dieser Weisung zu betrachten.

3. Härtefälle:
   a. offenbar kranke Personen und schwangere Frauen,
   b. Flüchtlinge im Alter von über 65 Jahren; Ehegatten, wenn wenigstens einer 65 Jahre alt ist,
   c. alleinreisende Kinder unter 16 Jahren,
   d. Eltern mit eigenen Kindern bis zu 6 Jahren; Eltern mit mehreren eigenen Kindern, wenn wenigstens eines von diesen 6 Jahre alt oder jünger ist.
   e. Flüchtlinge, die sofort geltend machen, dass sich Ehegatte, Eltern oder eigene Kinder in der Schweiz befinden, ferner gebürtige Schweizerinnen und ihr Ehegatte.
4. Ausländer, die zwar in Umgehung der Grenzkontrolle eingereist sind, aber ein gültiges ordentliches Visum oder ein sogenanntes Visum «C» eines schweizerischen Konsulates besitzen[1]). Ausländer mit ordentlichem Visum sind nach sofortiger telephonischer Fühlungnahme mit der Polizeiabteilung freizulassen und zu verhalten, sich unverzüglich bei der Fremdenpolizei des Kantons, für den die Bewilligung erteilt worden ist, zu melden.

   Ausländer mit Visum «C» sind genau gleich zu behandeln wie andere, nicht zurückgewiesene Flüchtlinge.
5. Ausländer, die auf einer den Grenzbehörden übermittelten Liste von Personen stehen, die im Fall einer heimlichen Einreise nicht zurückzuweisen sind.

III.

1. Der Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos überprüft die Fälle der ihm gemeldeten und zur Verfügung gestellten Flüchtlinge. Er ordnet ohne weiteres die Rückweisung von Flüchtlingen an, die von den Grenzorganen entgegen den Bestimmungen der Abschnitte I und II hievor

[1]) Über das Visum «C» s. oben S. 226.

vorläufig aufgenommen worden sind. Er lässt ferner ohne weiteres Flüchtlinge zurückweisen, die der Grenzbehörde oder ihm falsche Angaben über wesentliche Punkte gemacht haben oder die die Aussagen verweigern, oder die Geld oder Wertsachen zu verheimlichen versuchen, oder die sich sonst in schwerwiegender Weise unkorrekt verhalten haben. Über jede solche Rückweisung ist auf dem Dienstweg Rapport zu erstatten (vgl. I, 4).

2. Der Polizeioffizier des Territorialkommandos verfährt im übrigen nach den ihm erteilten Befehlen. Er sorgt namentlich für sorgfältige protokollarische Einvernahme, Ausfüllen der Fragebogen der Polizeiabteilung, ärztliche Untersuchung und ordnet das weitere an (Einweisung in ein Auffanglager). Er meldet unverzüglich alle nicht zurückgewiesenen – wie auch die erst im Landesinnern aufgegriffenen – Flüchtlinge wie bisher der Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos zuhanden der Polizeiabteilung.
3. Die Polizeiabteilung behält sich vor, ihrerseits nach Überprüfung der einzelnen Fälle Rückweisung von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen anzuordnen.

III. Die Reaktion der öffentlichen Meinung auf die Weisungen vom 29. Dezember 1942

Die durch die Weisungen vom 29. Dezember bedingte, erneut eingeschränkte Zulassungspraxis löste in der Öffentlichkeit wiederum eine heftige Kritik aus. Beanstandet wurde insbesondere abermals die Vorschrift, wonach Flüchtlinge aus Rassegründen nicht als politische Flüchtlinge zu behandeln und daher – im Gegensatz zu den am 26. Oktober getroffenen Anordnungen – regelmässig zurückzuweisen waren.

Diese Reaktion war nach dem, was man *heute* weiss, durchaus verständlich; denn die von Hitler in Reden an den Parteigründungsfeiern vom 30. Januar 1941 und 30. Januar 1942 sowie in der Neujahrsbotschaft 1942 erneut ausgesprochene, vom Propagandaminister Goebbels mehrfach wiederholte Androhung einer systematischen Ausrottung der Juden befand sich damals seit Monaten bereits in vollem Gang.

Hierüber liegen auch Bestätigungen einwandfreier *schweizerischer* Augenzeugen vor.

So hat dem Verfasser ein Teilnehmer an der ersten schweizerischen Ärztemission nach dem Osten, Dr. med. Rudolf B. in Zürich, folgendes berichtet:

«Im Januar 1942 in Smolensk, Lazarett Nord, erklärte mir der Chefarzt (Hauptmann Wagner), dass es von Jahr zu Jahr schlechter und bedenklicher zuginge, indem immer mehr Juden auf die bestialischste Art umgebracht würden, und zwar weniger durch Massenerschiessung (wie im Ghetto von Minsk 7000 Juden durch Maschinengewehrfeuer), sondern durch Vergasung in Gaskammern und Verbrennung der Leichenmassen in riesigen Krematorien. Er wusste auf

alle Fälle, dass der Bau derartiger Vernichtungslager, wenn nicht schon an verschiedenen Orten vollendet, so doch bereits in Auschwitz erprobt worden war.

In Smolensk sah ich am Rande der Stadt zirka 10 jüdische Frauen ihr eigenes Grab schaufeln. Der Exekution wohnte ich nicht bei, sah aber anderntags die zugedeckte Gruft. In Warschau sah ich, durch einige SS-Leute bewacht, einen Deportiertenzug von Warschauer Juden, angefangen von Greisen bis zum Kleinkind, vollgepfropft in Drittklasswagen. Ein SS-Mann erklärte mir, dass diese ‚Judenschweine' selbstverständlich keine Ahnung hätten, dass sie in zweimal 48 Stunden verscharrt seien.

Ich selbst wohnte gegen Ende Januar 1942 in Smolensk, in dem der GPU gehörenden Gebäude, zirka 7 Uhr morgens, wenigstens dem Anfang einer grausamen Exekution von 62 Geiseln, darunter eine sehr geringe Zahl Juden, jedoch zusammengewürfelt aus sehr alten Männern und Frauen und zahlreichen Kleinkindern, bei. Diese Exekution erfolgte durch die SS vermittelst Genickschusses.

Auf meiner Rückkehr im Februar 1942 erklärte mir eine junge blonde Frau im Eisenbahnzug zwischen Breslau und Berlin, dass man sie, obschon Halbjüdin, in Ruhe gelassen habe, weil sie in das Verhältnis mit einem hohen SS-Offizier einwilligte... Nach einigen Stunden vertrauten Gespräches schilderte sie mir die Enteignungs- und Waschprozeduren in den Vernichtungskammern in Auschwitz. Sie sprach dabei auch vom Prozedere der Hinrichtung und Verbrennung und erwähnte das sogenannte Blaukreuzgas, das in üblichen Eisenbomben dorthin gebracht wurde. Ich hörte dort zum erstenmal vom Zynismus der Entlausungsvorgänge.»

Weiterhin teilte Dr. B. mit, er habe über das «Grauenhafte jener Zeit» erstmals im Mai 1942 an der Jahresversammlung der Schweizerischen Ärztegesellschaft gesprochen.

Die Frage des Verfassers, ob diese Beobachtungen auch unmittelbar zur Kenntnis schweizerischer Amtsstellen gekommen seien, hat Dr. B. dahin beantwortet, er habe alle seine Wahrnehmungen im März 1942 dem damaligen Oberauditor der Armee, Oberstbrigadier Eugster, im Beisein des Chefs des Eidgenössischen Militärdepartementes, Bundesrat Kobelt, im Bundeshaus mitgeteilt. Das gleiche sei im Mai 1944 geschehen, anlässlich einer Auseinandersetzung mit den beiden Genannten, wobei man ihm unter Androhung seiner Degradation vorgeworfen habe, er habe durch seine Vorträge über den Russenkrieg das ihm auferlegte, ehrenwörtlich bekräftigte Schweigegebot gebrochen.

Dieser Darstellung gegenüber erklären Bundesrat Dr. Kobelt und Oberstbrigadier Eugster, Dr. B. sei wegen der Abhaltung von Vorträgen vorberufen worden; man habe ihm den damit vollzogenen Bruch des ehrenwörtlich abgegebenen Schweigeversprechens vorgehalten. Vom Materiellen, d.h. von den im Osten gemachten Wahrnehmungen, sei nicht die Rede gewesen, ebensowenig übrigens auch von einer Degradation. Bundesrat Dr. Kobelt fügt bei, wenn Dr. B. die von ihm nunmehr erwähnten Ausagen gemacht hätte, so würde er sich sicherlich daran erinnern und hätte dem Bundesrat darüber Bericht erstattet.

Ähnlich äussert sich Oberstbrigadier Eugster, mit dem Beifügen, Dr. B. selbst habe die Risiken des neutralen Staates bei der bekannten deutschen Empfindlichkeit anerkannt.

Aufzeichnungen über diese Unterredung sind anscheinend nicht vorhanden. Dagegen hat Dr. B. dem Verfasser das Tagebuch seines Begleiters Wachtmeister W. zugestellt, das im Jahre 1943 auch dem Oberauditor vorlag (es wurde Dr. B. mit Schreiben d. d. 6. Mai 1943 zurückgesandt). Auch in diesem Tagebuch finden sich Vermerke über Massenerschiessungen, so unter dem 23. Oktober 1941 die folgende Notiz: «Ein junger SA-Mann sagte uns, dass gestern wieder 3000 Juden und andere umgelegt worden seien wegen Sabotage. Die Juden müssen vernichtet werden.» Dann unter dem 7. November 1941 der Satz: «Frauen und Kinder umgelegt wegen Schiessens auf deutsche Soldaten. Es wird ein Tankgraben ausgehoben und jeder steht auf die Leiche des eben Erschossenen, bis der Graben voll ist.» Und schliesslich unter dem 1. Dezember 1941: «Jeden Tag am Morgengrauen Hinrichtungen von Partisanen, Hinrichtungen der jüdischen Bevölkerung im GPU-Gefängnis.»

Unfreiwilliger Augenzeuge von Massentötungen *polnischer* Juden war anfangs August 1942 in Kamen Kasirski, einer in den Rokitno-Sümpfen (Wolhynien) gelegenen Stadt, ein Schweizer, der sich als Privatperson in der damals polnischen Ukraine aufhielt. Die Opfer, worunter sich auch Zigeuner befanden, wurden von SS-Sonderkommandos, bestehend aus 2 Mann, durch Genickschuss umgebracht. Gleichartige Aktionen gelangten in jenem Zeitpunkt in ganz Wolhynien und Galizien zur Durchführung, während die Hinrichtungen im Generalgouvernement Polen selbst schon einige Monate vorher eingesetzt hatten.

Dieser Augenzeuge erstattete über seine Wahrnehmungen dem damaligen schweizerischen Generalkonsul in Hamburg, mit dem er in laufender Verbindung stand, mündlich und schriftlich Bericht. Ob die Berichte von dort, wie der Augenzeuge annimmt, nach Bern weitergegeben worden sind, lässt sich nicht mehr feststellen. In der Schweiz selbst wurde der Genannte nach seiner Rückkehr von keiner Amtsstelle einvernommen. Seinerseits fühlte er sich zufolge eines Nervenzusammenbruches als Folge des Erlebten und seiner knappen Entrinnung vor Verhaftung ausserstande, die Erinnerung an das Geschehene wachzuhalten.

Die ersten Nachrichten über Massentötungen, verübt an *aus Westeuropa verschickten* Juden, gelangten ebenfalls im Sommer 1942 in die Schweiz, und zwar an das Genfer Bureau des Congrès Juif Mondial. Die Schilderungen lauteten aber so fürchterlich, dass sie, wie dem Verfasser vom Leiter dieses Bureaus, Dr. G. M. Riegner, mitgeteilt worden ist, zunächst selbst in jüdischen Kreisen als unglaubhaft erachtet wurden. Im einzelnen handelte es sich um die folgenden Mitteilungen:

Am 14. August 1942 erhielt Dr. Riegner von einem aus Polen in die Schweiz zugereisten Nichtpolen den nachstehenden Bericht:

Das Warschauer Ghetto sei in Liquidation begriffen; es würden dort Juden ohne Rücksicht auf Alter und Geschlecht weggenommen und erschossen; deren

Leichen oder Knochen verwende man zur Herstellung von Fett und Düngemitteln. Die Massentötungen fänden in hiezu besonders eingerichteten Lagern statt. In Lemberg seien dem Vernehmen nach in den letzten vier Wochen 50 000 Menschen hingerichtet worden und in Warschau sogar 100 000. Während man deportierte arische Holländer und Franzosen zu Arbeitsleistungen heranziehe, würden die jüdischen Deportierten aus Deutschland, Holland, Belgien, Frankreich und der Slowakei zu Hinschlachtungen bereitgestellt. Da diese Ermordungen im Westen grösstes Aufsehen erregen würden, nehme man vorerst die Deportation vor. Immer wenn durch Hinrichtungen neuer Platz geschaffen sei, erfolgten weitere Deportationen.

Auf diese Mitteilung nahm der Präsident des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, Saly B., in der schon erwähnten Sitzung des Zentralkomitees dieser Vereinigung vom 20. August 1942 Bezug, der auch der Chef der Polizeiabteilung beiwohnte[1]). Wie sich aus dem über diese Verhandlungen aufgenommenen Protokoll ergibt, verwies Saly B. in seinem Votum zunächst darauf, dass die Juden aus Frankreich nicht, wie im Jahr 1938 die Wiener Juden, aus ökonomischen Gründen in der Schweiz Zuflucht suchten, sondern dass jetzt Menschen, die schon jede Existenz verloren hatten, flohen, um das nackte Leben zu retten. Der Annahme, die Deportierten würden zum Arbeitseinsatz nach dem Osten gebracht, stehe deren Alter sowie die Wegführung auch von Kranken und Operierten entgegen. «Es fehlt nicht an Gerüchten, die so grauenhaft sind, dass man ihnen nicht Glauben schenken kann. Wir sind jedoch bald daran gewöhnt, selbst das Unmögliche als geschehen feststellen zu müssen, so dass wir selbst das Grauenhafteste nicht mehr als unmöglich bezeichnen können. Ich würde nirgends diese Gerüchte weitergeben. Ich will es hier tun, jedoch mit der Bitte, diese Dinge nicht weiter zu erzählen. Die Fama behauptet, dass die Alten und Kranken vergast und ihre Leichen für die chemische Verwendung benützt werden. Wenn das letztere auch nicht wahr sein mag, wenn in Wirklichkeit das Endziel dieser Juden das Generalgouvernement ist oder die Zwangsarbeit, so wissen wir doch bestimmt nach all den vielen Erfahrungen, dass ihnen dort unter der deutschen Herrschaft ein Schicksal droht, das grauenhafter ist als der Tod. Die Verhältnisse im Generalgouvernement sind bekannt genug. Die Menschen gehen an den Seuchen oder an Hunger zugrunde. Nach einer Mitteilung des Primas von Polen sollen in den letzten Monaten über 700 000 Juden erledigt worden sein.»

Ein weiterer beim Bureau des jüdischen Weltkongresses in Genf eingegangener Bericht vom September 1942 schilderte die Verhältnisse, die sich in *Lettland* nach dem Einmarsch der deutschen Truppen ergeben hatten. Danach wurden in Riga anfangs Juli 1941 1000 bis 2000 Juden verhaftet und dann einige Wochen später in einem Wald erschossen. Die übrigen Juden – seit August 1941 auch Frauen – halte man zu härtester Zwangsarbeit an. Weitere Massenhinrichtungen in der Provinz hätten ebenfalls im Juli und August stattgefunden.

---

[1]) Siehe oben S. 207.

Im September 1941 sei in Warschau ein Ghetto errichtet worden. Von dessen Insassen habe man am 1. Dezember 8000 Mann herausgenommen und erschossen.

Besonders eingehende Nachrichten überbrachte dem Congrès Juif Mondial in Genf [1]) am 10. Oktober 1942 ein belgischer Jude, dem es mit Hilfe eines deutschen Offiziers gelungen war, aus einem Lager im Osten zu entkommen, und der dann in einem Schweizer Spital Aufnahme gefunden hatte. Seine Mitteilung ging dahin, dass ihm der genannte Offizier erklärt habe, alle arbeitsuntauglichen Deportierten würden erschossen.

Etwa um dieselbe Zeit – vielleicht auch schon früher – berichtete ein bayrischer Ministerialbeamter einem damals an der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin tätigen Funktionär von Vernichtungsmassnahmen, die in der Ukraine an den dort in Steingruben arbeitenden Juden praktiziert wurden. Man stelle die Leute nackt auf Vorsprünge und erschiesse sie dann. Hernach würden, um die Leichen und die Halbtoten zuzudecken, die Überhänge gesprengt. – Der Funktionär brachte diese Mitteilung seinem Vorgesetzten zur Kenntnis. Ob sie hierauf nach Bern weitergegeben worden ist, muss dahingestellt bleiben [2]).

Ähnliche Mitteilungen – ob direkte oder indirekte, lässt sich nicht mehr ermitteln – kamen auch Mitgliedern des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zur Kenntnis.

Eine Weiterleitung dieser Nachrichten an die für die Flüchtlingspolitik verantwortlichen Behörden hat anscheinend nicht oder doch – wenn auf die Angaben Dr. B's abgestellt wird – nur vereinzelt stattgefunden. Im übrigen ist es verständlich, dass solchen Mitteilungen in einer Zeit systematischer Gerüchtemacherei mit grösster Skepsis begegnet wurde.

Völlig ahnungslos aber waren die zuständigen Instanzen nicht. Dass sie über die gegenüber den Juden bei der Durchführung der Deportationen begangenen Grausamkeiten nicht ununterrichtet gewesen sind und überdies zum mindesten ahnten, welches Los die Verschickten im Osten erwartete,

---

[1]) Dass das Genfer Bureau des Jüdischen Weltkongresses über die Vorgänge im Osten besonders gut orientiert war, ergibt sich aus den Verhandlungen dieses Weltkongresses in Montreux vom 28. Juni 1948. Dort wurde unter Hinweis auf das Tagebuch des früheren amerikanischen Schatzkanzlers Henry Morgenthau erklärt, die ersten verbürgten Nachrichten über die Massentötungen von Juden im Osten seien im August 1942 den Alliierten durch Dr. Riegner zugekommen.

[2]) Der gleiche bayrische Gewährsmann erzählte seinem schweizerischen Bekannten auch den folgenden Vorfall: Ende 1939 oder anfangs 1940 habe der Leiter des Konzentrationslagers Dachau beim bayrischen Innenministerium für die Erweiterung des Krematoriums 20 Lastwagen mit Kippvorrichtungen verlangt. Dem Angestellten der Lieferfirma, der vom Ministerium nach Dachau zur Besprechung der Bauart beordert worden war, sei vom Lagerleiter, einem Obersturmbannführer, erklärt worden, solche Umstände seien ein Blödsinn; man solle ihm lieber eine Anzahl Fleischwolfmaschinen liefern, damit er die Leichen zerhacken könne; das gäbe ein gutes Futter für seine Forellenzucht. Diese Äusserungen teilte der bayrische Beamte später in der Schweiz einem seither verstorbenen bernischen Oberrichter mit, worauf er die Antwort erhielt, er solle doch nicht so unglaubliche Dinge weitererzählen, wenn er nicht den Eindruck erwecken wolle, er sei ein Aufschneider, oder gehe darauf aus, aufreizend zu wirken.

ergibt sich bereits aus dem Bericht Dr. Jezler vom 30. Juli 1942 [1]) und wird bestätigt durch einen Rapport, den der Chef der Polizeiabteilung über Verhandlungen erstattete, die er im Oktober 1942 im Einverständnis mit dem Departement in Berlin mit deutschen Amtsstellen zur Behebung verschiedener Unzuträglichkeiten auf dem Gebiet des Pass- und Einreisewesens zu führen hatte. Während seines Aufenthaltes in Berlin wurde Dr. Rothmund von Staatssekretär von Weizsäcker empfangen. Über das damals geführte Gespräch berichtete er unter anderem, er habe erklärt, «man dürfe sich in Berlin über die Stimmung in der Schweiz nicht verwundern, solange so entsetzliche Dinge geschähen, worauf Herr von Weizsäcker antwortete, es werden noch ganz andere Dinge geschehen in dem Krieg» [2]).

Dazu kommt, dass in der *Presse* wiederholt eingehende Mitteilungen über die im Osten verübten Grausamkeiten erschienen sind. So hatten einzelne schweizerische Zeitungen bereits im Juli 1942 Erklärungen der polnischen Exilregierung veröffentlicht, wonach in Polen gegen eine Million Juden umgebracht worden seien, z. B. das «Toggenburger Tagblatt» vom 2. Juli und das «Israelitische Wochenblatt» vom 17. Juli 1942. In der «National-Zeitung» vom 23. Juli 1942 erschien eine Reuter-Meldung, die über eine Botschaft Churchills

---

[1]) Siehe oben S. 189 ff., insbes. S. 199.

[2]) Beiläufig mag in diesem Zusammenhang auch noch ein Passus im Bericht Dr. Rothmund angeführt werden, der – neben den auf S. 117 ff. hievor wiedergegebenen Sätzen aus dem Bericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 15. September 1938 – wohl besonders deutlich seine Auffassung über das Judenproblem wiedergibt. Dr. Rothmund schreibt, beim gemeinsamen Mittagessen im Konzentrationslager Oranienburg (s. dazu unten S. 242, Note 1) habe sich in zwanglosem Gespräch die Gelegenheit geboten, die Judenfrage durchzunehmen. «Ich versuchte, den Herren klarzumachen, dass Volk und Behörden in der Schweiz die Gefahr der Verjudung von jeher deutlich erkannt und sich stets so dagegen gewehrt haben, dass die Nachteile der jüdischen Bevölkerung durch die Vorteile wettgemacht wurden, während das in Deutschland nicht der Fall war. Der Gefahr kann nur dadurch begegnet werden, dass ein Volk sich von allem Anfang an gegen jede jüdische Ausschliesslichkeit wehrt und sie verunmöglicht. Dann ist der Jude ein nützliches Glied der Volksgemeinschaft und kann sich mit der Zeit anpassen. Ich fügte bei, dass ich unter den aus Deutschland zu uns geflüchteten Juden hervorragende Menschen gesehen habe. Die jüdische Rasse ist geschichtlich erprobt, zäh und stark gegenüber Verfolgungen. Sie hat bisher allen Ausrottungsversuchen standgehalten und ist immer wieder gestärkt daraus hervorgegangen.

Aus diesen Überlegungen scheine mir, so schloss ich meine Ausführungen, die heutige deutsche Methode falsch zu sein und gefährlich für uns alle, weil sie uns letztendlich die Juden auf den Hals jage. Wenn ich auch keine Zustimmung fand zu meinen Ausführungen, so wurden die Zuhörer doch recht nachdenklich. Mir war einzig und allein darum zu tun, dass die für die Judenfrage polizeilich zuständigen Leute wissen, dass wir uns, soweit nötig, der Juden zu erwehren verstehen und es auch tun, dass wir aber weder eine Mithilfe des Auslandes, dessen Methoden wir als falsch auch ablehnen, noch eine Einmischung brauchen oder zulassen... Für mich ist die Hauptsache, dass man uns in Ruhe lässt, und ich müsste mich sehr täuschen, wenn man mich in diesem Punkt nicht verstanden hätte. Wenn nicht, so scheint es mir selbstverständlich zu sein, dass wir das Asylrecht ohne jede Rücksicht auf Unzukömmlichkeiten oder Gefahren etwaigen ausländischen Einmischungsversuchen gegenüber aufrechthalten und nicht

an eine von 20 000 Juden in den Madison Square Gardens veranstaltete Kundgebung berichtete. Diese Botschaft enthielt u.a. den Satz, es werde erklärt, dass mehr als eine Million Juden von den Nationalsozialisten getötet worden seien.

Nach dem Einsetzen der Deportationen aus Frankreich wurde in der Presse zunächst nur allgemein auf die bei den Verhaftungen und Transporten verübten Grausamkeiten hingewiesen, mehrfach jedoch mit dem Bemerken, dass den nach dem Osten Verschickten der sichere Tod drohe (so unter anderen «Volksrecht» vom 15. August, «Volk» vom 18. August, «Thurgauer Arbeiterzeitung» vom 25. August, «National-Zeitung» vom 20. und 22. August und «Tat» vom 29./30. August).

Daneben erschienen in verschiedenen Zeitungen aber auch Ausführungen, die vermuten lassen, dass die Verfasser über die wirklichen Geschehnisse mehr oder weniger genau orientiert waren, z.B. ein Artikel im «Ostschweizer Tagblatt» vom 7. September 1942, wo es hiess, «die Deportierten stürben mit wachem Bewusstsein und offener lauschender Seele während Wochen, bis irgendwo in den Wäldern des Ostens ein trockenes Bellen von Gewehrsalven ihren armseligen Leib erlöse». Weiterhin waren in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 13. September

---

das schmähliche Beispiel Frankreichs nachahmen. Ich habe dies übrigens Herrn v. Weizsäcker mit aller Deutlichkeit gesagt.»

Ähnlich hatte sich Dr. Rothmund über die Judenfrage auch in einem ausführlichen Schreiben vom 10. August 1941 an die Generaladjudantur der Armee, Sektion Heer und Haus, geäussert, indem er einen Passus im «Plan de causerie d'éducation nationale» über «La société suisse» kritisierte, der als Propagierung des Antisemitismus hätte aufgefasst werden können. In diesem Brief führte Dr. Rothmund aus, bevor die Schweiz nationalsozialistisches Gedankengut übernehme, müsse sie jeweilen nicht nur genau prüfen, ob der Gedanke uns etwas Notwendiges oder Nützliches bringe, sondern es sei gleichzeitig die Grundfrage zu stellen, ob die Idee auf dem Boden unserer besonderen, von allen andern Ländern verschiedenen, aus Jahrhunderte langer Entwicklung entstandenen Demokratie Wurzel fassen könne. Alles andere sei überflüssig und gefährlich und müsse daher abgelehnt werden. Mit der Judenfrage in der Schweiz verhalte es sich so: Solange der Jude nicht assimiliert sei, werde er von allen Teilen der Bevölkerung als fremdes Element empfunden; der Assimilierungsprozess daure für einen Teil der Juden lange, wobei erst noch unterschieden werden müsse zwischen den Ostjuden und denjenigen, die sehr lange in einem westeuropäischen Land gelebt hätten. Der nicht assimilierte Jude, der seine ausländische Eigenart und seine Sitten und Gebräuche – namentlich auch im Geschäftsleben – beibehalte, stehe auf die Dauer derart ausserhalb unserer Volksgemeinschaft, dass er gehörig isoliert werde und ihm nichts anderes übrigbleibe, als sein Leben in einem andern Land weiterzuführen. Deshalb hätten die meisten nicht assimilierten Juden unser Land wieder verlassen. Heute, wo die internationale Freizügigkeit fast ganz aufgehoben sei, könne sich diese natürliche Bewegung nicht mehr so auswirken. Der Staat müsse deshalb viel energischer als je eingreifen. Das sei der Grund, weshalb der Bundesrat in seinem Beschluss vom 17. Oktober 1939 so aussergewöhnlich strenge besondere Vorschriften für die Emigranten aufgestellt habe, die ja fast alle der jüdischen Rasse angehörten. Die schweizerischen Juden hätten hiefür Verständnis und seien auch bestrebt, die schweizerische Art des Emigrantenproblems ausländischen Kreisen begreiflich zu machen. Bei dieser Sachlage bestehe sicherlich kein schweizerisches Interesse daran, dem deutschen Antisemitismus in irgendeiner Form Eingang in die Schweiz zu gewähren. Im Gegenteil hätten wir alles Interesse daran, das jüdische Problem so weiter zu verfolgen und zu entwickeln wie bisher.

1942 die folgenden Sätze zu lesen: «Was an Berichten über diese Massnahmen (Deportationen von Juden), deren unwahrscheinliche Härte selbst mitten im weltumspannenden Krieg ein Gefühl des Entsetzens weckt, bis heute vorliegt, kann ein abschliessendes Bild der Vorgänge heute noch nicht geben; auf jeden Fall aber liegen erschütternde Zeugnisse einwandfreien Charakters vor, angesichts derer jeder Versuch einer Beschönigung des Geschehenen zunichte wird».

Am 30. Oktober 1942 führte Hitler in einer Sportpalastrede aus, er habe im Reichstag am 1. September 1939 erklärt, dass, wenn das Judentum einen Weltkrieg zur Ausrottung etwa der arischen Völker anzettle, nicht die arischen Völker ausgerottet würden, sondern das Judentum. Diesen Worten fügte er bei: «Die Juden haben vorerst auch in Deutschland über meine Prophezeiungen gelacht, und ich weiss nicht, ob sie heute noch lachen oder ob ihnen das Lachen bereits vergangen ist. Ich kann aber auch jetzt nur versichern: Es wird ihnen das Lachen überall vergehen, und ich werde auch mit diesen Prophezeiungen Recht behalten.»

Diese Worte gaben der «Thurgauer Zeitung» Anlass, am 2. Oktober 1942 zu schreiben, wenn man vorher noch im Ungewissen darüber habe sein können, was die nach dem Osten deportierten Juden zu erwarten hätten, so sei heute nach Hitlers eindeutiger Erklärung ein Zweifel nicht mehr möglich.

Noch deutlicher war ein Artikel, den am 10. Oktober 1942 der in Flawil erscheinende «Volksfreund» unter dem Titel «Werden die deportierten Juden getötet?» publizierte. Dort hiess es, es meldeten immer mehr vertrauenswürdige Berichte aus Osteuropa und Nordosteuropa Massenexekutionen.

Und vollends unmissverständlich klar lautete eine Meldung der United Press aus Stockholm, die vom «St. Galler Tagblatt» (12. Oktober 1942) und von der «Volksstimme», St. Gallen (13. Oktober 1942), wiedergegeben wurde, in der von den «Todestransporten» aus Berlin die Rede war. Diese Transporte, führte die Meldung aus, gingen in der Regel vorerst bis zu einem übervölkerten, unsauberen Ghetto. Dort werde der erste Halt gemacht; dann würden die Juden nach primitiven, ungesunden Arbeitslagern in den polnischen oder weissrussischen Sumpfgebieten weiterbefördert, wenn nicht direkt zum Hinrichtungsplatz, der meist in der Nähe von grossen Städten wie Warschau, Lemberg, Riga usw. gelegen sei. Dem Tod entrännen nur Ärzte und Hebammen sowie ausnahmsweise besonders qualifizierte Arbeiter.

Im Oktoberheft der von der evangelischen Flüchtlingshilfe herausgegebenen «Reformierten Flugblätter» standen die Sätze: «Europa hallt wider von Sterbeschreien. In Europa gellen die Schreie der Sterbenden, die erschossen, vergast werden», und in der «Thurgauer Arbeiterzeitung» vom 4. Dezember 1942 war eine Erklärung des Vorsitzenden der britischen Sektion des Jüdischen Weltkongresses, Sidney S. Silverman, Mitglied des Unterhauses, wiedergegeben, wonach bis Ende September 1942 rund 2 Millionen Juden infolge der rassenpolitischen Verfolgung ums Leben gekommen waren.

Ungefähr zur gleichen Zeit schrieb Nationalrat Dr. Albert Oeri in einem Aufruf zugunsten der schweizerischen Sammlung für Flüchtlingshilfe unter

anderem: «Es kann öffentlich nicht alles mitgeteilt werden, was den (an der Schweizer Grenze) Abgewiesenen und Zurückgewiesenen droht. Alle Wissenden sagen aber, es sei Schlimmeres als der Tod.»

Erwähnenswert ist auch die Radioansprache von Thomas Mann vom 27. September 1942, verbreitet durch den Londoner Sender, in der unter anderem erklärt wurde, ein deutscher Lokomotivführer sei nach der Schweiz entflohen, weil er mehrmals Züge, vollbesetzt mit Juden, zu fahren hatte, die auf offener Strecke hielten, hermetisch verschlossen, und dann durchgast wurden. Dessen Erfahrungen seien keineswegs ausnahmsweise. Es liege vielmehr ein genauer und authentischer Bericht über die Tötung von 11 000 Juden mit Giftgas vor, vollzogen in Konin im Distrikt Warschau.

Eine offizielle Bestätigung fanden alle diese Nachrichten in der nachstehend wiedergegebenen Erklärung der Vereinigten Nationen, die am 17. Dezember 1942 in London und Washington in den Parlamenten verlesen worden ist und auch in Moskau bekanntgegeben wurde:

«Die Aufmerksamkeit der Regierungen Belgiens, der Tschechoslowakei, Griechenlands, Luxemburgs, der Niederlande, Norwegens, Polens, der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Nordirland, der Sowjetunion, Jugoslawiens und des Französischen Nationalkomitees wurde auf verschiedene aus Europa eingetroffene Berichte gelenkt, denen zufolge die deutschen Behörden sich nicht damit begnügen, Personen jüdischer Abstammung in allen Gebieten, über die ihre barbarische Herrschaft sich erstreckt, die elementarsten Menschenrechte abzusprechen, sondern die von Hitler wiederholt ausgesprochene Drohung der Ausrottung des jüdischen Volkes jetzt zur Ausführung bringen. Aus allen besetzten Ländern werden Juden auf entsetzlich grauenhafte und rohe Weise nach dem Osten geschafft. In Polen, das zum grössten Nazi-Schlachthaus gemacht worden ist, werden die von den deutschen Eindringlingen eingerichteten Ghettos systematisch von allen Juden geleert, mit Ausnahme von einigen qualifizierten Arbeitern, die für die Rüstungsindustrie benötigt werden. Von keinem der Deportierten wurde je wieder etwas gehört. Die Arbeitsfähigen werden in Arbeitslagern zu Tode geschunden. Die Kranken und Schwachen werden dem Tod durch Erfrieren oder Verhungern überlassen oder in Massenexekutionen wohlüberlegt hingemordet. Die Zahl der Opfer dieses blutigen Wütens wird auf viele Hunderttausende von vollkommen unschuldigen Männern, Frauen und Kindern geschätzt.

Die genannten Regierungen und das Französische Nationalkomitee verurteilen aufs allerschärfste diese bestialische Methode kaltblütiger Ausrottung. Sie erklären, dass solche Vorfälle die Entschlossenheit aller freiheitsliebenden Völker nur festigen, Hitlers barbarische Tyrannei abzuschütteln. Sie bekräftigen ihren unerschütterlichen Entschluss, die für die Verbrechen Verantwortlichen der Vergeltung nicht entgehen zu lassen und die dazu erforderlichen praktischen Massnahmen zu beschleunigen.»

Im englischen Unterhaus hatte Aussenminister Eden diese Erklärung verlesen, während sie dem Oberhaus durch den Lordkanzler zur Kenntnis

gebracht wurde. In beiden Häusern kam es daraufhin zu eindrucksvollen Kundgebungen.

Die Proklamation selbst ist, zum Teil in Verbindung mit einer Darstellung der Vorgänge im englischen Parlament, auch in der schweizerischen Presse veröffentlicht worden.

Kurze Zeit nach dem 17. Dezember 1942 erliessen die anglikanischen Bischöfe unter Führung der Erzbischöfe von Canterbury, York und Wales einen Aufruf an die alliierten und neutralen Mächte mit folgendem Wortlaut:

«Die Bischöfe der Kirche Englands sind durch die Regierungserklärung zur Judenfrage vom 17. Dezember 1942 tief bewegt. Sie stellen fest, dass die Zahl der Opfer dieser kaltblütigen Ausrottungspolitik in die Hunderttausende geht. Sie stellen ferner fest, dass Hitler Massnahmen zur Verwirklichung seiner von ihm selbst enthüllten Absicht getroffen hat, die Juden auszurotten, was das Ende von 6 Millionen jüdischer Menschen, die heute unter Hitler leben, bedeutet. Die Bischöfe Englands erklären, dass das Leiden dieser Millionen von Juden und ihre Verurteilung zum Tode der Menschheit eine Verpflichtung auferlegt, der sich niemand mehr entziehen kann. Die Rettung muss unverzüglich gebracht werden. Die Bischöfe glauben, dass es Pflicht der zivilisierten Nationen, gleichgültig ob alliierte oder neutrale, ist, alles daran zu setzen, um diesen Opfern Zuflucht zu gewähren. Sie appellieren daher an die britische Regierung, der Welt die Führung zu geben, indem sie ihre Bereitschaft im Zusammenwirken mit den Dominions und allen alliierten und neutralen Regierungen erklärt, unverzüglich Zufluchtstätten im Bereich des britischen Empires und anderswo für alle zu finden, die von der Vernichtung bedroht sind und aus den Achsenländern entkommen können, sowie für diejenigen, die ihnen bereits entronnen sind, wodurch jenen, die bisher nicht entrinnen konnten, Platz gemacht werden kann.»

Die schweizerischen Presseüberwachungsstellen erhoben gegen die Wiedergabe der Proklamation vom 17. Dezember 1942 keine Einsprache. Dagegen schritten sie vor und nach diesem Datum wiederholt ein, wenn in den Zeitungen ähnliche, weniger offizielle Meldungen veröffentlicht wurden. Das geschah auf Grund der Bestimmungen des «Grunderlasses» über das Pressenotrecht vom 8. September 1939 und des «Kommentars» dazu vom 6. Januar 1940, wonach der Presse untersagt war, sich zur Trägerin ausländischer Propaganda zu machen oder Greuelmeldungen der Kriegsparteien zu veröffentlichen, deren objektive Richtigkeit von hier aus doch nicht, zum mindesten nicht innert nützlicher Frist, überprüft werden könne.

So wurde die weitere Verbreitung einer bereits in verschiedenen Zeitungen abgedruckten Exchange-Meldung vom 5. September 1942 verboten, in der es hiess, dass die britische Regierung aus Frankreich eine Denkschrift erhalten habe, die ein getreues Bild über die dortige Judenverfolgung ergebe, mit dem Beifügen, unter den 28 000 Männern, Frauen und Kindern, die in Paris im Juli verhaftet worden seien, hätten sich auch Schwerkranke und frisch Operierte befunden. Ferner beanstandete die Pressekontrolle den obenerwähnten

Artikel im «Ostschweizer Tagblatt», und auch die Veröffentlichung des Stockholmer Berichtes der United Press wurde als unzulässig bezeichnet. Am 27. November 1942 verbot die Abteilung Presse und Funkspruch überdies Mitteilungen über die neuerdings zu erwartenden Grenzübertritte von Flüchtlingen aus Frankreich, sei es im einzelnen, sei es im gesamten.

Im Rückblick gesehen, sind diese Verfügungen der Presseüberwachungsstellen nur schwer verständlich. Es wäre aber sicherlich unrichtig, sie als Liebedienerei gegenüber dem Dritten Reich zu bezeichnen. Ihre Erklärung finden sie vielmehr offensichtlich in der Tatsache, dass jene Stellen und die schweizerischen Behörden überhaupt im Herbst 1942 die Nachrichten über den an den Juden im Osten begangenen Massenmord immer noch als «unverbürgte Greuelmeldungen» erachtet haben. Im übrigen ist bemerkenswert, dass sich die Pressezensurorgane in den alliierten Ländern zur selben Zeit ähnlich verhielten wie die schweizerischen Kontrollstellen. Wenigstens ist in der bereits zitierten Schrift von Abbé Glasberg (S. 64) folgendes zu lesen:

«Lorsque les premières rumeurs sur les horreurs qui s'y passaient commencèrent à parvenir à l'ouest, grâce aux rares rescapés, aux Polonais évadés et surtout aux convoyeurs, rumeurs qui se précisaient dès le printemps 1942, non seulement ces rumeurs étaient réprimées en France, en Belgique, dans tous les pays occupés, ce qui était naturel, non seulement en Suisse, ce qui l'était moins, mais la censure alliée elle-même s'obstina à les passer sous silence.» Erst im vierten Kriegsjahr verwendete das englische Radio die Erwähnung der Massenmorde als Propagandamittel. Auffallen muss immerhin – rückblickend betrachtet –, dass auch die offizielle Kundgebung der Alliierten vom 17. Dezember 1942 bei den zuständigen schweizerischen Amtsstellen offenbar keine Beachtung gefunden hat, sondern ihr im Gegenteil wenige Tage später der Erlass der Weisungen vom 29. Dezember über die Verschärfung der Grenzkontrolle gefolgt ist. Im Bundesrat selbst wurde über die Proklamation, wie eine Nachschau in den Protokollen ergeben hat, nie gesprochen. Auch die Vollmachtenkommissionen scheinen sich damit nicht befasst zu haben, und in den eidgenössischen Räten hat kein Redner je darauf Bezug genommen. Der Grund lag offenbar darin, dass man jene Kundgebung als Kriegspropaganda erachtete. In diesem Sinn lautet denn auch eine Auskunft, die Bundesrat von Steiger dem Verfasser am 19. August 1955 nach Fühlungnahme mit seinen damaligen Kollegen erteilt hat. Hierin wird ausgeführt, erst die Ereignisse 1944/45 hätten die Überzeugung geschaffen, dass die Gerüchte über solche Scheusslichkeiten der Wahrheit entsprächen [1]) [2]).

[1]) In einem früheren Schreiben an den Verfasser, d. d. 9. Juni 1955, bemerkte Bundesrat von Steiger, Dr. Rothmund sei anlässlich seines Aufenthaltes in Berlin im Oktober 1942 (s. oben S. 237 f.) auch in das Konzentrationslager Oranienburg geführt worden. Die in seinem Bericht über die Berliner Verhandlungen über die damals gemachten Beobachtungen enthaltene Darstellung habe dem Departement in der Folge die Grundlage für die Beurteilung gebildet, wie die Behandlung der Juden in den Konzentrationslagern erfolge. Wenn diese auch nicht besonders schonend gewesen sei, so habe man dem Bericht doch keine Anhaltspunkte für Massenmorde von Juden

Keine Beachtung fand die Erklärung der Alliierten anscheinend auch beim damaligen Vorsteher des waadtländischen Justiz- und Polizeidepartementes, Staatsrat Vodoz. Denn nur so ist es erklärlich, dass der Genannte am 23. Dezember 1942 ein Schreiben an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes richten konnte, in dem er um dringliche Massnahmen ersuchte, die geeignet seien, dem ständig zunehmenden Flüchtlingsandrang aus Frankreich zu begegnen [1]).

Dass in Deutschland selbst, wie ein Brief von Bischof Dr. Dibelius in Berlin an den Verfasser bestätigt, die Vorgänge im Osten einer breitern Öffentlichkeit erst gegen Kriegsende bekanntgeworden sind, ist nicht verwunderlich, weil die deutschen Machthaber stets darauf bedacht waren, die verübten Scheusslichkeiten geheimzuhalten, und daher die deutsche Presse beispielsweise die Kund-

in Deutschland oder in den unter deutschem Einfluss stehenden Staaten entnehmen können.– Der Bericht Dr. Rothmunds selbst enthält über seine Feststellungen im Konzentrationslager Oranienburg die folgenden Bemerkungen: «Das Lager hat Raum für 18 000 Personen und ist mit 14 000 belegt. Von diesen werden die meisten tagsüber zur Arbeit in Fabriken, Steinbrüchen usw. auswärts geführt. Die Arbeitszeit erstreckt sich von Tagesanbruch bis zum Einbruch der Nacht. Die Baracken sind so angeordnet, dass sie von einem Wachtturm aus überblickt werden können. Der Betrieb ist vollkommen militärisch. Die eingewiesenen Leute sind absichtlich ganz durcheinandergewürfelt: unverbesserliche Verbrecher, Juden, politische Sünder, Bibelforscher als Antimilitaristen, arbeitsdienstpflichtige Ausländer, die ihre Pflicht nicht taten – alle durcheinander. Wenn ich recht verstanden habe, wird jeder neu Eintretende zuerst immer gehörig militärisch ‚geschlaucht'. Wenn er die nötigen raschen Reaktionen auf die Kommandi und die unbedingte Disziplin zeigt, wird er zur Arbeit verwendet, möglichst nach seiner Fähigkeit. Nach drei Monaten Lageraufenthalt erfolgt die erste Überprüfung anhand der Einweisungsakten bei der Gestapo und der Führung im Lager. Die Entlassung erfolgt, wenn der Zweck erreicht zu sein scheint, manchmal nur provisorisch, auf Wohlverhalten und unter Anweisung eines bestimmten Aufenthaltsortes. Als schwerste Strafe im Lager ist die Prügelstrafe vorgesehen; eine als entehrend geltende Strafe, die durch keinen SS-Mann vollzogen werden darf, sondern nur durch Lagerinsassen, in Gegenwart von 3 Zeugen. Es wurde mir das Barackenspital gezeigt, das mit allem Notwendigen ausgerüstet ist, auch mit einem Operationszimmer. Für alle Lungenkranken bestehen Röntgenaufnahmen, auch Stühle für Liegekuren; sie erhalten zusätzliche Nahrung. Die Ernährung scheint im übrigen gezwungenermassen auf das Minimum dessen beschränkt, was der arbeitende menschliche Körper benötigt. Es wurde mir denn auch erklärt, der Entzug der Nahrung als Strafe werde nicht mehr angewendet, weil der so Bestrafte am nächsten Tag nicht mehr arbeitsfähig wäre. Für die Schwerarbeiter werden tüchtige Zulagen, gutes Brot, schmackhafte Wurstwaren, auf den Arbeitsplatz befördert. – Ich kann mir nicht recht denken, dass mit diesem Freiheitsentzug und mit der rein militärischen Erziehungsmethode erwachsene Menschen zu Staatsbürgern erzogen werden können. Es dürfte wohl in der Regel bei der äusserlich strammen Haltung sein Bewenden haben.»

[2]) Mit dieser Auskunft stimmt die Tatsache überein, dass selbst ein sonst so gut unterrichteter Journalist wie Pierre Béguin im «Journal de Genève» noch am 29. Januar 1944 – im Gegensatz zu der von ihm am 27. August 1942 vertretenen Meinung (s. oben S. 209, Note 1) – die Auffassung vertreten konnte, es sei richtig, dass man die Juden nicht als politische Flüchtlinge erachtet habe, da sie ja in ihrem Aufenthaltsstaat allein ihrer Rasse wegen nicht vor Gericht gestellt würden.

[1]) Dieser Brief ist auch sonst so aufschlussreich, dass es sich rechtfertigt, ihn im Wortlaut wiederzugeben. Staatsrat Vodoz schrieb:

gebung der Alliierten vom 17. Dezember 1942 völlig totschwieg [1]). Grössere Bedeutung kommt der Skepsis zu, mit welcher die Richter im Nürnberger Prozess einzelne Zeugenaussagen bewertet haben, etwa die Angabe des Obersturmbannführers Karl Gerstein über die Vernichtung von täglich 8000 Juden und Osttypen im Generalgouvernement Polen.

Und schliesslich darf auch nicht ausser acht gelassen werden, dass die Kundgebung vom 17. Dezember 1942 bei den Alliierten selbst den praktischen Erfolg nicht ausgelöst hat, den die anglikanischen Bischöfe davon erwarteten. In der Juni-Session 1943 der eidgenössischen Räte verwies Nationalrat Dr. Rohr auf die Tatsache, dass die Zahl der Flüchtlinge in der Schweiz zur Zeit etwa 19 000 betrage, während zu Beginn des Krieges eine Zahl von 6000 als tragbar erachtet worden sei, und fügte dieser Bemerkung folgendes bei: «Auf eine Anfrage im englischen Unterhaus, was England an Flüchtlingen noch aufnehmen könne, wurde seitens der Regierung geantwortet, dass eine Maximalzahl von 800 im Monat in Frage komme, während die Schweiz durchschnittlich 600 Flüchtlinge aufgenommen hat. Angesichts dieser Tatsache ist die Feststellung berechtigt, dass unser Land heimatlos gewordenen Menschen in einem Ausmass Asyl gewährt, dass es weder von innen noch von aussen einer Propaganda für mehr noch bedarf.» Auch sonst hat zur kritischen Zeit bei den massgebenden Organen

---

«Devant l'afflux considérable des réfugiés provenant de France qui entrent dans les cantons de Genève, Valais et Vaud, je me vois dans l'obligation d'insister auprès de vous pour que vous veuillez bien prendre les mesures nécessaires pour empêcher cet afflux de continuer.

Les forces de police que nous mettons à la frontière pour faire le service de sécurité sont débordées. Sur un seul point de la frontière vaudoise, à La Cure, 31 réfugiés sont entrés aujourd'hui. Si l'on y ajoute ceux qui sont arrivés par d'autres points de la frontière on compte un total d'environ une centaine de réfugiés. Il y a plusieurs jours que ce rythme d'entrées est le même. Autrement dit, cela fait 700 par semaine ou 2800 par mois, ce qui est intolérable et dangereux pour la sécurité nationale.

Mais il ne sert à rien pour nous de renforcer les postes de gendarmerie, si les instructions qui leur sont données par les autorités fédérales ne sont pas changées du tout au tout. Je vous demande donc de vouloir bien modifier dans un sens très restrictif les instructions données en son temps aux postes-frontière quant aux catégories de réfugiés que nous pouvons laisser entrer.

Il peut paraître étrange que tant de réfugiés arrivent chez nous depuis la France, alors que la frontière de ce pays est occupée maintenant, sur toute sa longueur commune avec la nôtre, par des troupes allemandes. Toutefois, ce fait s'explique, s'il est vrai, comme la constatation en a été faite à plusieurs reprises ces derniers jours, que les troupes allemandes n'empêchent pas les passages clandestins sur notre territoire ou, du moins, ferment les yeux sur ceux-ci. Il y a là un point, sur l'importance duquel il n'est certainement pas nécessaire d'attirer votre attention.»

[1]) Als einzige Reaktion auf die Kundgebung der Alliierten kann die Rede gelten, die Goebbels am 19. Februar 1943 im Berliner Sportpalast hielt, in der er gegen die «scheinheiligen» Proteste des feindlichen Auslandes polemisierte und über die «heuchlerischen Krokodilstränen» spottete, die man dort über die deutschen Massnahmen gegen die Juden vergiesse («Völkischer Beobachter» vom 20. Februar 1943).

offensichtlich die Auffassung bestanden, die Schweiz habe für die Flüchtlinge das getan, was von ihr billigerweise erwartet werden dürfe [1]).

IV. Die Auswirkung der Weisungen vom 29. Dezember 1942

In der Zeit von August bis Dezember 1942 waren laut den Mitteilungen, die der Polizeiabteilung zugegangen sind, 1056 Zurückweisungen erfolgt, nämlich

im August	214
im September	211
im Oktober	367
im November	91
im Dezember	173

Ob diese Zahlenangaben, die nur die von einer Zurückweisung unmittelbar Betroffenen umfassen, vollständig sind, lässt sich nicht feststellen. Ausser Zweifel steht, dass die Massnahmen an der Grenze, wie das ja beabsichtigt war, sehr viele Verfolgte schon vom Versuch abgehalten haben, sich illegal nach der Schweiz zu flüchten.

Im Januar 1943 ist dann die Zahl der Zurückgewiesenen auf 148 zurückgegangen. Der Grund hiefür lag aber, wie von der Polizeiabteilung selbst erklärt wird, ausschliesslich in den damaligen Witterungsverhältnissen. In den folgenden Monaten wirkten sich die verschärften Weisungen aus. Nach den Rapporten der Grenzorgane betrugen die Zurückweisungen

im Februar	208
im März	322
im April	231
im Mai	180
im Juni	306
im Juli	236

Das schroffe Vorgehen an der Grenze führte zu neuen Protesten. So fasste am 9. Mai 1943 die Synode der baselstädtischen evangelisch-reformierten Kirche einstimmig die folgende Resolution: «Die Synode, tief beeindruckt von den erhaltenen Aufschlüssen über die behördlichen Weisungen an die Grenzorgane und über das tatsächlich Furchtbare, das immer noch Flüchtlinge, die unsere Grenze überschreiten wollen, erleben müssen, beauftragt den Kirchenrat, den Vorstand des Kirchenbundes zu veranlassen, aufs neue bei den verantwortlichen Behörden im Sinne des Wächteramtes der Kirche zugunsten der Flüchtlinge vorstellig zu werden.» Im gleichen Sinne gelangte auch die Synode von St. Gallen an den Kirchenbund. Dieser gab dann aber den beiden Demarchen keine weitere Folge, da er durch eine Delegation bereits vorher bei der Polizeiabteilung vorstellig geworden war, wobei er freilich, wie es im Jahresbericht

[1]) Vgl. dazu das Votum von Nationalrat Dr. Rittmeyer in der Juni-Session 1943 (unten S. 258 f.).

1943/44 heisst, grundsätzlich nur in einem Punkt eine Konzession erreichen konnte.

Über das Schicksal der Zurückgewiesenen fehlen begreiflicherweise Nachrichten. Dagegen sind den Flüchtlingshilfsorganisationen zahlreiche Fälle bekannt, in denen von einem Zufluchtsuchenden, mit dem sie in Verbindung gestanden hatten, später nie mehr etwas zu hören war.

Andererseits ist festzustellen, dass trotz den ergangenen Weisungen die Zahl der neu aufgenommenen Flüchtlinge diejenige der Zurückgewiesenen wesentlich überstieg. Zugelassen wurden

im Januar	460	Personen
im Februar	857	»
im März	818	»
im April	662	»
im Mai	612	»
im Juni	616	»
im Juli	708	»

Wie viele Juden sich unter den neu Aufgenommenen befunden haben, lässt sich nicht feststellen; offensichtlich war es die grosse Mehrzahl.

Auch im Jahre 1943 sind in schweizerischen Zeitungen wiederholt Mitteilungen erschienen, in denen mit aller Deutlichkeit auf die systematischen Judenverfolgungen hingewiesen wurde. So z. B. im «St. Galler Tagblatt» vom 21. Januar und in der «Volksstimme» vom 23. Januar 1943 eine Exchange-Meldung, weiterhin Artikel in der «National-Zeitung» vom 15. Februar 1943, im «Aufbau» vom 19. März 1943, in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 9. Mai und 20. Juni 1943, in der «Berner Tagwacht» vom 29. Juni 1943 und in der «Volksstimme» vom 15. Dezember 1943. Freilich betrafen diese Mitteilungen nicht deportierte Juden, sondern Israeliten, die ihren ordentlichen Wohnsitz in den Ostgebieten hatten.

Der vom «Aufbau» publizierte Artikel bezog sich auf einen in der «National Review» vom Januar 1943 veröffentlichten Bericht, in dem es unter Berufung auf Mitteilungen der polnischen Regierung u. a. hiess, es seien neue Methoden der Ausrottung eingeführt worden. Der Gebrauch von Giftgas sei bei 10 000 Juden in Chelm ausprobiert worden, und in einem Lager bei Belzec hätten mittels Elektrizität im Laufe ungefähr eines Monates, im März und April 1942, 80 000 Juden aus den Provinzen Lublin, Lemberg und Kielce den Tod gefunden. Von den drei Millionen Juden, die vor dem Krieg in Polen lebten, sei eine Million vernichtet worden.

Von erschreckender Eindrücklichkeit war auch der von der «Volksstimme» am 15. Dezember 1943 wiedergegebene Bericht über die Ermordung rumänischer Juden in Kiew, erstattet vom Chef-Korrespondent des «News Chronicle» auf Grund einer eidesstattlichen Versicherung verschiedener Professoren der dortigen Universität und anderer Einwohner dieser Stadt sowie einer eigenen Besichtigung der Örtlichkeiten durch den Berichterstatter. Aus

diesen Erklärungen ergab sich, dass im September 1941 70 000 Juden in einer Schlucht bei Kiew mit Maschinengewehren hingemordet worden waren und dass kriegsgefangene Russen im Herbst 1943 gezwungen wurden, die Spuren dieses Massenmordes durch Verbrennung der Leichen zu beseitigen.

Auch noch in dieser Periode waren die Pressekontrollstellen darauf bedacht, Äusserungen über die Massenausrottung von Juden im Osten nach Möglichkeit zu unterdrücken. So erging am 2. Juni 1943 die folgende Weisung:

«In letzter Zeit sind verschiedene Artikel über die Behandlung der Juden und der polnischen Geistlichkeit erschienen, ohne jede sichere Quellenangabe. So selbstverständlich es ist, dass sich unser Gewissen gegen jede unmenschliche Behandlung regt, so müssen wir uns doch streng an die Vorschriften des Pressenotrechtes halten, welches uns zur Pflicht macht, Gerüchte und die ausländische Propaganda zu unterdrücken.»

Weiterhin verbot die Abteilung Presse und Funkspruch unter Hinweis auf den Grunderlass durch Kreisschreiben vom 17. Dezember 1943 den weitern Abdruck der obenerwähnten Meldung der Zeitung «News Chronicle» über die Erschiessung von 70 000 Juden in Kiew. Die St. Galler «Volksstimme» wurde wegen der Veröffentlichung des Artikels öffentlich verwarnt mit der Begründung, es handle sich um ausländische Gerüchtepropaganda übelster Art. Die Pressekommission der Abteilung Presse und Funkspruch bestätigte diesen Entscheid.

Ob der Abteilung Presse und Funkspruch die Proklamation der Alliierten vom 17. Dezember 1942 noch in Erinnerung war, muss dahingestellt bleiben. Ebenso, ob sie Kenntnis von der im Herbst 1943 veröffentlichten amerikanischen Denkschrift hatte, in der erklärt wurde, dass von den 8,3 Millionen Juden, die vor dem Krieg in den nunmehr unter deutscher Herrschaft stehenden Ländern gelebt hatten, bis Ende August 5 Millionen umgekommen seien. Auf alle Fälle hielt man alle solchen Mitteilungen nicht für beweiskräftig.

G. Rückblick auf die Periode August 1942 bis Frühjahr 1943

In den Kreisen der privaten Hilfsorganisationen gilt die Zeit von August 1942 bis Frühjahr 1943 – neben dem Sommer 1938 – als die schlimmste Periode im schweizerischen Flüchtlingswesen.

So beginnt der Bericht des Schweizerischen Kirchlichen Hilfskomitees über das Jahr 1942 mit den folgenden Worten:

«Das Berichtsjahr stand im Zeichen der unerhörten Deportationswellen in Deutschland und in den von Deutschland besetzten Gebieten, denen Hunderttausende von Nichtariern zum Opfer fielen. Der gottlose Plan völliger Vernichtung der jüdischen Rasse in Europa trat in offiziellen Reden und in der Tat unverhüllt und schauerlich brutal in Erscheinung.»

Vergleicht man die Zahl der in diesen Monaten Zurückgewiesenen mit derjenigen der aufgenommenen Flüchtlinge, so fällt auf, dass die Auswirkung der strengen Weisungen vom August, September und Dezember 1942 nicht noch ungünstiger gewesen ist, als es tatsächlich der Fall war. Die Erklärung hiefür

liegt in folgendem: einmal erlaubten die Härtebestimmungen und mehrmals angeordnete vorübergehende Lockerungen der Vorschriften doch eine gewisse Milderung der Praxis; dann sind festgestelltermassen an der Grenze recht oft Zufluchtsuchende zugelassen worden, die bei strikter Anwendung der Weisungen hätten abgewiesen werden müssen; und schliesslich blieben auch Interventionen in Einzelfällen bei den obern Organen nicht immer ohne Erfolg.

Die dem Verfasser zugekommenen Berichte darüber, von welchen Amtsstellen ein Entgegenkommen erreicht werden konnte, lauten recht verschieden.

Die Vertreter der Flüchtlingsorganisationen beklagen sich im allgemeinen, sie hätten mit ihren Interventionen bei den Behörden nur wenig Erfolg gehabt. Erheblich anerkennender ist demgegenüber die Auskunft eines ehemaligen Zentralsekretärs der schweizerischen Sozialdemokratischen Partei, der sich ebenfalls eifrig mit der Flüchtlingshilfe befasste: die Polizeiabteilung habe ihn meistens abgewiesen, was begreiflich sei, da deren Beamte durch die erlassenen Weisungen gebunden waren; beim Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes dagegen habe er grosses Verständnis gefunden. Und noch günstiger haben sich Parlamentarier ausgesprochen: Sofern ihre Vorstellungen nach genauer Abklärung des Sachverhaltes erfolgt seien, sei der Fall sowohl vom Departementsvorsteher wie vom Chef der Polizeiabteilung regelmässig entgegenkommend behandelt worden.

Bisweilen hatte auch die Intervention kantonaler Instanzen Erfolg. So hat dem Verfasser ein in Pruntrut wohnhafter Arzt mitgeteilt, er sei Zeuge gewesen, wie fünf junge Juden in einem Automobil zur Übergabe an die Deutschen an die Grenze hätten verbracht werden sollen. Das Automobil sei dann aber umgestürzt und die Insassen hätten sich dabei so erhebliche Verletzungen beigezogen, dass sich ihre Überführung in das Spital von Pruntrut aufdrängte. Auf Fürsprache des Präfekten von Pruntrut sei schliesslich auf die Überstellung der Juden verzichtet worden [1]).

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die oberen Behörden nach einer genauen Abklärung des Sachverhaltes die von unseren Instanzen getroffenen Massnahmen nicht ohne weiteres sanktionierten, ergibt sich aus dem folgenden Bericht eines heute in der Schweiz lebenden Dr. E. M.:

«Der Unterzeichnete versuchte im August 1942, zweite Hälfte, als das Lager Les Milles bei Marseille, dem er zugeteilt war, den Deutschen zur Deportation nach Auschwitz übergeben werden sollte, zum erstenmal in die Schweiz zu flüchten. Nicht nur wegen seiner jüdischen Herkunft, sondern auch wegen der Veröffentlichung der einzigen unter dem Naziregime gegen die Nationalsozialisten gerichteten Buchpublikation ‚Nationalsozialismus vom Ausland gesehen' in seinem Verlag ‚Die Runde' war er auf das schwerste gefährdet und wurde daher bei seiner Flucht von französischer Seite unterstützt...

[1]) Der gleiche Gewährsmann berichtete weiterhin, es sei ihm von einem Bekannten erzählt worden, er habe der Erschiessung eines aus der Schweiz zurückgewiesenen Flüchtlings beigewohnt. Die Bitte des Verfassers, den Bekannten in Delle um nähere Auskunft zu ersuchen, ist dann allerdings unerfüllt geblieben.

Bei diesem ersten Versuch überschritt er bei Genf die Grenze. Da er sich einer ähnlich gefährdeten Dame angeschlossen hatte, war er in seiner Bewegungsfreiheit behindert, so dass er gleich in das Gefängnis St-Antoine überführt und am Montag früh von einem jungen Kommissär einvernommen wurde. Dieser stritt ihm das Recht ab, sich als politischen Flüchtling zu betrachten. Die Bitte, sich mit Dr. G. von der Y. M. C. A.[1]), der über ihn unterrichtet war, in Verbindung zu setzen, wurde ihm rundweg abgeschlagen. Er wurde daher mit andern im Auto der Genfer Polizei an die Grenze gestellt und dort der französischen Polizei übergeben, die ihn, mit Handschellen gefesselt, nach Lyon und dort auf ein Aussenfort in Gewahrsam brachte.

Nach einigen Monaten wurde er aus der Haft entlassen und ihm gestattet, in einem Priesterseminar sich aufzuhalten. Der Superior hielt ihn aber, da inzwischen Frankreich total besetzt worden war, auch dort für gefährdet und riet zur erneuten Flucht.

Beim zweiten Versuch wurde er mit andern gleich an der Grenze gefasst und auf die Erklärung, dass er im vergangenen Sommer – der neue Versuch erfolgte Januar/Februar 1943 – bereits refouliert worden sei, wiederum an die Grenze gestellt. Diesmal allerdings bei Nacht und mit Angabe des einzuschlagenden Weges, um den die Grenze bewachenden Italienern zu entgehen.

Auch ein dritter Versuch misslang. Immerhin hielt der Kommandant des Postens von Chêne-Bourg nunmehr den Fall für wichtig genug, um eine Prüfung in Genf zu veranlassen. Doch wurde dort auf Grund des ersten und zweiten Refoulements abermals ohne weitere Prüfung auf Rückstellung an die Grenze entschieden. Diese erfolgte mit den gleichen Vorsichtsmassnahmen zu unserm Schutz wie die zweite.

Schliesslich konnte er sich bei einem Bauern mit Grenzkarte verstecken. Dieser Bauer alarmierte die Genfer Freunde, die ihrerseits den Fall nach Bern meldeten. Dort wurde dann entschieden, dass der Unterzeichnete wegen seiner antinationalsozialistischen Vergangenheit gefährdet sei und Anspruch auf politisches Asyl habe. Es wurde nunmehr gewährt, und er wurde am verabredeten Ort von einem Schweizer Offizier abgeholt und dann in ein Lager eingeliefert. Das war am 9. März 1943.»

Auf der andern Seite sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen sich die ergangenen Weisungen in ihrer ganzen Härte ausgewirkt haben. So berichtet ein J. K. folgendes:

«Ich war seit Ausbruch des Krieges in Frankreich interniert und sollte im Jahr 1942 von den Deutschen deportiert werden. Es gelang mir, 9 Wochen in Frankreich im Wald versteckt zu leben und am 18. Oktober 1942 in die Schweiz zu kommen, wurde aber sogleich an die Grenze gestellt, da ich noch ledig bin (habe 24 Jahre). Zwei Tage später gelang es mir, in die Schweiz, und zwar bis Genf zu kommen. Da ich hohes Fieber von den Anstrengungen hatte, kam ich auf 8 Wochen in ein Spital in Genf, sodann war ich eine Woche im Quarantänelager Champel. Am 28. Dezember 1942, das heisst nach 9½ Wochen in der

[1]) Christliche Vereinigung junger Männer.

Schweiz, wurde ich mit noch 9 Personen, 2 Ehepaaren und 5 jüngeren Menschen, nochmals an die Grenze gestellt, darunter einige, welche nicht einen Centime in der Tasche hatten. Ich habe mich gleich an der Grenze versteckt; die andern sind weitergegangen, und nach Aussagen der französischen Bauern sind sie von den Deutschen erwischt worden, und wer weiss, ob sie heute noch am Leben sind.»

Über einen andern Fall heisst es in einem Bericht des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen:

«Während der Zeit der schwerwiegenden Verfügungen gegen die Einreise von Flüchtlingen in die Schweiz aus Frankreich gelang es der Schwester eines in Genf lebenden jüdischen Flüchtlings, illegal zu ihm nach Genf zu gelangen. Der in Genf als Flüchtling lebende Bruder wollte vorerst seine Schwester illegal bei sich behalten ohne Anmeldung bei der Behörde. Man riet ihm aber an, das zu tun, denn er laufe keine Gefahr, wenn die Schwester sich anmelde. Daraufhin sprach die betreffende Frau bei der Polizei vor und wurde darauf prompt an die Grenze gestellt, in Frankreich angehalten, und seither hat man nie von ihr gehört.»

Erhebliches Aufsehen in weiten Kreisen erregte die Zurückstellung von zwei jüdischen Flüchtlingen, denen es gelungen war, bis nach Bern zu gelangen, und die dann dort auf dem israelitischen Friedhof aufgegriffen und über die Grenze zurückgestellt wurden.

Unter den zurückgewiesenen und zurückgestellten Personen befanden sich verschiedene Holländer und in den Niederlanden wohnhafte Staatenlose. Das Verhalten der Schweiz ihnen gegenüber ist nach dem Krieg in einem Bericht kritisiert worden, den im Jahre 1952 eine Kommission erstattete, die das holländische Parlament zur Überprüfung der von der holländischen Regierung während des Krieges befolgten Politik bestellt hatte. Daneben enthält dieser Bericht freilich auch Aussagen von Gewährsmännern der Kommission, die für die Schweiz günstig lauten. So wird u.a. ausgeführt, die «Volksbewegung» in der Schweiz habe zu einer wesentlichen Milderung der Praxis geführt. «Es war damals praktisch so, dass wir alle Menschen, von denen wir wussten, dass sie kommen würden, schliesslich hereinbekommen konnten, wenn sie zum Beispiel in Frankreich an einem nicht weit von der Grenze gelegenen Ort waren und uns dies wissen liessen.» Im übrigen seien zahlreiche Leute unter Mitwirkung schweizerischer Amtsstellen oder dank dem Entgegenkommen der Grenzbewachungsorgane entgegen den erteilten Anweisungen aufgenommen und damit gerettet worden. «Es kam vor, dass Menschen irgendwo an der Grenze zurückgewiesen wurden und zwei oder drei Tage später auf einem ganz andern Gebiet wieder hereinkamen. Einige Leute haben das getan, so dass die Sache zwei Seiten hat und man sich einerseits bei den Schweizern bedanken muss und andererseits wieder nicht [1]).»

[1]) Wenn dieser Bericht in holländischen und schweizerischen Zeitungen seinerzeit etwas Aufsehen erregt hat, so liegt der Grund hiefür im Umstand, dass der Auszug, den ein holländisches Pressebureau der Presse zustellte, in einseitiger Weise die für unser Land nachteiligen Abschnitte wiedergab. Das ist denn auch in der Folge vom Leiter jenes Pressebureaus ausdrücklich und mit der Bekundung des Bedauerns anerkannt worden.

Zahlreiche Klagen wurden auch über die Behandlung erhoben, die den aufgenommenen Flüchtlingen in militärischen Lagern, vor allem in den Auffanglagern von Champel und Charmilles, zuteil geworden ist – Klagen über die dort bestehenden hygienischen Verhältnisse, über die Ernährung, über verständnisloses Benehmen von Lagerleitern und -funktionären, über antisemitische Äusserungen solcher, über einzelne Fälle von Misshandlungen, über grobe Vernachlässigung von Kranken, über Verhängung harter Disziplinarstrafen bei geringfügigen Verstössen usw.

Sehr scharf lautet in dieser Hinsicht das Urteil des damaligen Präsidenten der Jüdischen Flüchtlingshilfe Genf:

«1. Les soldats se trouvant à la frontière, et les organes subalternes de la police auraient souvent voulu traiter les réfugiés plus humainement, mais aussi bien les supérieurs militaires que ceux de la police ont été odieux dans la plupart des cas.

2. A part le camp de Varembé tous les autres camps à Genève étaient dirigés par des incapables, des ratés de l'existence, des individus qui étaient heureux, une fois dans leur vie, de pouvoir par leur force et leur brutalité sévir contre des réfugiés sans défense.

Toutes mes interventions en qualité de membre du Comité Directeur du Gemeindebund et de Président de la Communauté Israélite de Genève n'ont servi à rien [1]).»

Erheblich weniger leidenschaftlich, aber zum Teil doch auch recht kritisch äussert sich der Präsident des Comité Genevois d'Aide aux Réfugiés Protestants:

---

[1]) Zur Begründung dieses Vorwurfes werden in einer umfangreichen Zusammenstellung unter anderem die folgenden Fälle angeführt:

Eine am 19. September 1942 erfolgte Rückstellung des deutschen Juden H., der einige Tage zuvor illegal in die Schweiz eingereist war, über die französische Grenze, weil er sich geweigert hatte, am Sabbath eine Unterschrift abzugeben, und Einweisung in eine Pension verlangte. H. behauptet, er sei mit Ohrfeigen und Fusstritten traktiert worden.

Rückstellung einer fünfköpfigen jüdischen Familie am 29. Oktober 1943, nachdem diese sich bereits zwei Tage in der Schweiz aufgehalten hatte.

Verschiedene andere nachträgliche Rückstellungen zunächst zugelassener Flüchtlinge.

Herzlose und zum Teil brutale Behandlung von Flüchtlingen in Lagern.

Antisemitische Äusserungen eines Lagerleiters, von Polizeifunktionären und von Soldaten.

Bedrohung von Flüchtlingskindern durch einen Lagerleiter mit der Reitpeitsche.

Mangelhafte hygienische Einrichtungen in Lagern, ungenügende Ernährung und Verweigerung der Versetzung kranker Lagerinsassen in ein Spital.

Misshandlung eines Schweizer Juden, der in Genf zugunsten verwandter Flüchtlinge intervenieren wollte. (Die Täter wurden einige Jahre später wegen dieses Vorfalls sowie wegen Diebstählen zum Nachteil von Flüchtlingen und unwahren Angaben militärgerichtlich bestraft und aus der Armee ausgeschlossen.)

Entzug der Bewilligung zu Lagerbesuchen gegenüber dem Berichterstatter.

«I. 1. En général, les autorités tant militaires que civiles, à tous les degrés, ont fait preuve de compréhension, d'une attitude humaine et très souvent, d'un grand dévouement pour répondre aux besoins des très nombreux réfugiés hospitalisés en Suisse.

2. *Quelques réserves* cependant qui ont affecté le moral des réfugiés:

a. Le choix du personnel dans les camps militaires – et parfois civils – n'était pas toujours heureux.

b. Le contrôle et la direction des camps par l'Armée auraient dû être remplacés plus rapidement par ceux des autorités civiles (en particulier en ce qui concerne vieillards, femmes et enfants) quitte à assurer la garde des camps-frontière par des unités de compagnies de Surveillance de l'Armée.

c. Du fait des mobilisations il a fallu se rabattre parfois, pour le personnel responsable des camps, sur des hommes sans emploi, assez souvent rentrés de l'étranger et qui n'avaient pas toujours les qualités requises.

d. Enfin, la politique générale du problème difficile de l'entrée en Suisse des réfugiés me paraît avoir manqué parfois de courage en face des pressions étrangères.

Exemple: A Genève, dans une période particulièrement critique, où des mesures de refoulement avaient été prises par les autorités fédérales, un officier subalterne à la frontière n'obtient pas de son supérieur en ville de ne pas refouler un groupe pitoyable dont le refoulement impliquait la mort certaine ou la déportation en Allemagne, ce qui revenait au même, ou le suicide (comme il s'en est hélas assez souvent produit). Il refuse d'exécuter l'ordre de refoulement sans que son supérieur soit venu lui-même sur place. Celui-ci, une fois sur place, ne peut que partager l'attitude de son subordonné. Le groupe est dirigé sur un camp d'accueil. Cas de conscience, attitude humanitaire.

e. Lenteur d'adoption des mesures nécessaires et même urgentes qui s'imposaient pour les camps, telles que:

Sortir les femmes enceintes, les mères et leurs enfants des camps d'adultes où la cohabitation des sexes était souvent d'un triste exemple pour enfants et adolescents. Ce ne fut souvent que sous la pression des organisations privées d'aide aux réfugiés que ces mesures furent prises.

De même pour occuper les réfugiés dont l'inactivité imposée a été terriblement démoralisante.

Difficultés aussi pour les aumôniers et représentants des organisations privées d'obtenir le regroupement dans les camps, ou hors camps, d'époux ou de parents et d'enfants entrés en Suisse illégalement mais séparément.

Lenteur désespérante enfin des transferts des camps militaires d'accueil aux camps civils, puis de travail lorsque ceux-ci furent créés.

Difficultés dues, je le reconnais, à l'afflux incessant de réfugiés en grand nombre.

Les camps de travail ont eu parfois des conséquences néfastes pour la santé de réfugiés inadaptés aux durs travaux de terrassiers tels ces deux jeunes commerçants, revus plusieures années après, qui ont presque perdu l'ouïe d'avoir dû travailler plusieurs semaines dans l'eau jusqu'à mi-jambes.

Le refus du droit au travail aux réfugiés libérés des camps, sauf pour des spécialistes utiles à l'industrie suisse, fut très dur à supporter par des réfugiés en grand nombre. C'était pour eux, reconnaissants d'avoir été sauvés par leur entrée en Suisse, comme une dénégation de droit de tout homme à la vie.

J'ai cependant rencontré à l'étranger, ou reçu quelques lettres d'anciens réfugiés, qui, très critiques dans les camps, exprimaient une vive reconnaissance après coup de la façon dont ils avaient été traités lors de leur séjour dans nos camps et en Suisse.

II. *Expériences positives.* – De 1941 à 1946, j'ai visité régulièrement les camps, tant militaires que civils, à Genève d'abord puis un grand nombre de camps ailleurs en Suisse, dès 1943, et n'ai jamais été témoin ou eu connaissance de mesures de violence, de dureté ou même de sévérité excessive.

A de très rares exceptions près, j'ai toujours pu exercer mon ministère auprès des réfugiés sans aucune entrave, avoir d'utiles et cordiaux entretiens avec les chefs de camps, conférer librement avec les réfugiés aux responsabilités.

(Es folgen einige Ausführungen über erfreuliche Zusammenarbeit mit den Behörden in den Jahren 1945–1946.)

III. Malgré les réserves exprimées plus haut, l'impression générale que je garde de l'accueil des réfugiés en Suisse reste réconfortante par la générosité de longue haleine de la population suisse et le soin mis par les autorités à rendre supportables à ces milliers de réfugiés les longs mois de vie végétative en Suisse.

Ayant eu l'occasion de visiter, en 1941, plusieurs camps de réfugiés en France, et en particulier celui de Gurs, je puis affirmer que dans l'ensemble, l'organisation des camps suisses, leurs installations (alors que parfois trop longtemps sommaires), leur propreté, leur administration, offraient avec ceux de la France en guerre, puis occupée, un contraste frappant.

Genève n'était en rien inférieur aux autres camps suisses.

Je souligne aussi l'heureux partage de responsabilités morales et matérielles entre les obligations de la Confédération et des Cantons et le devoir de la charité publique.»

Aufschlussreich sind auch die Berichte des Polizeioffiziers beim Stadtkommando Genf an das dortige Territorialkommando.

In einem Bericht vom 1. Dezember 1942 äusserte sich der Polizeioffizier u. a. wie folgt:

«*Refoulement*

J'estime de mon devoir de m'expliquer très franchement sur ce problème, le plus délicat qui soit. Ayant cru comprendre qu'on trouvait à Berne le nombre des refoulements trop faible, par rapport aux entrées, j'ai voué toute mon attention à cette importante question.

447 refoulements ont été faits depuis 6 mois environ, dont approximativement 400 paraissent avoir réussi. Durant les derniers 8 jours, soit du 21. 11. 42 au 28. 11. 42, 20 refoulements ont été opérés avec succès.

Pourquoi n'en fait-on pas davantage? Les causes sont multiples; je m'efforcerai de les résumer aussi brièvement que possible.

a. Tout d'abord, difficultés bien connues d'ordre technique. Ne refoule pas qui veut et n'importe où. Il faut des spécialistes et il faut bien connaître la frontière. Aux difficultés inhérentes à ce genre d'opération, s'ajoute maintenant une surveillance plus stricte de la frontière par les troupes allemandes.

b. Sont chargés de refouler:

Les organes frontières (gardes-frontière et gendarmes), soit de leur propre initiative, soit sur l'ordre de l'Of. de police, lorsqu'ils estiment devoir en référer.

De nuit, c'est l'Of. de service qui, par téléphone, donne l'ordre de refouler; de jour, l'Officier de police lui-même. Ce dernier ‚repêche' tous les jours, lors des interrogatoires, un certain nombre de refoulables qui ont été acceptés durant la nuit ou ont réussi à arriver en ville (parfois au P. C. de l'Ar. Ter.) sans avoir été appréhendés. Les refoulements opérés après coup assez nombreux, sont évidemment plus difficiles à faire.

Dans la pratique, les organes frontière refoulent assez peu de leur propre initiative, bien que les instructions le prescrivent; ils préfèrent en référer, surtout lorsqu'ils se trouvent à l'extrême frontière en présence de groupes nombreux.

c. Les instructions de la Division de Police, en date du 13. 8. 42, prescrivaient le refoulement de tous les réfugiés, sauf quelques rares exceptions (déserteurs, réfugiés politiques caractérisés, alsaciens et français, transitant d'une zone à l'autre, etc.). Les juifs n'étaient pas considérés ipso facto comme réfugiés politiques.

De nombreux refoulements eurent lieu jusqu'au 1er septembre, date à partir de laquelle le Département Fédéral de Justice et Police *ordonna d'accepter tout le monde.*

Le 26. 9. 42, nouvelles instructions de la Division de Police, *ordonnant le refoulement des étrangers entrés clandestinement,* mais prévoyant de nombreuses exceptions, à savoir les déserteurs, les réfugiés politiques et les cas dans lesquels le refoulement serait une ‚mesure extrêmement dure' (malades, femmes enceintes, vieillards, enfants de moins de 16 ans, parents compris, réfugiés ayant des proches parents en Suisse ou des relations étroites avec notre pays).

Le 11. 10. 42, la Section de police donne l'ordre suivant: les juifs français, qui n'étaient alors pas encore menacés, devaient être refoulés sans exception.

Ces instructions sont toujours en vigueur, sauf que les réfugiés français, juifs ou non, doivent tous être admis; seuls les éléments indésirables, connus comme tels des organes frontières, doivent être refoulés (ordre de la Section de police du 7. 11. 42).

Dans sa lettre du 7. 11. 42, la Section de police ordonne également d'appliquer graduellement plus sévèrement les instructions du 26. 9. 42.

Enfin, il semble qu'il existe un modus vivendi spécial en ce qui concerne les réfugiés hollandais, qui ne devraient pas être refoulés. Je tiens ce renseignement du Ministre des Pays-Bas en personne; il fait état d'une promesse verbale de M. le Dr Rothmund, Chef de la Division de police.

Je ne connais aucun ordre écrit et je n'ai moi-même reçu aucun ordre quelconque à ce sujet.

Telle est présentement la situation en ce qui concerne les refoulements. Les changements survenus dans les ordres – je ne me prononce pas, je constate simplement – n'ont pas été sans jeter le trouble dans les esprits. Les organes frontière hésitent visiblement et craignent de prendre leurs responsabilités.

Pendant près d'un mois, ils ont reçu l'ordre d'accueillir tout le monde (1191 entrées clandestines en septembre); on leur demande maintenant de faire des discriminations subtiles et compliquées qui ne sont pas dans leurs habitudes, ainsi par exemple d'apprécier la notion extrêmement délicate de ‚réfugiés politiques'. C'est trop leur demander, d'autant plus que presque tous les réfugiés croient généralement de bonne foi pouvoir se réclamer de cette qualité, surtout lorsqu'ils sont juifs.

A cela s'ajoutent les difficultés d'ordre pratique auxquelles j'ai fait allusion plus haut et, il faut le dire, la pitié qu'inspirent généralement les réfugiés au moment de leur refoulement. Il faut avoir assisté, en pleine nuit et par tous les temps, spécialement en hiver, à certains refoulements, pour comprendre la complexité du problème. Les instructions sus-rappelées, du 26. 9. 42, emploient une expression qui de ce point de vue me paraît fâcheuse et de nature à désorienter de simples gendarmes ou gardes-frontière. C'est l'énumération prévue sous chiffre 3 où l'on fait une exception en faveur des cas dans lesquels le refoulement serait une *‚mesure extrêmement dure'*.

Or, il va de soi que, dans les présentes conjonctures, la quasi totalité des refoulements constituent une mesure extrêmement dure.

Je signale enfin les nombreux visas d'entrée accordés à des réfugiés. Dans certains cas, il n'existe pas encore de visa, mais une promesse de visa. La police fédérale des étrangers a sans doute ses raisons; je constate simplement la chose en remarquant que ces nombreux visas d'entrée compliquent singulièrement la tâche du contrôle frontière. Tous les réfugiés, avec ou sans visa, entrant clandestinement, se trouvent réunis pêle-mêle dans notre camp de triage. Lorsqu'il s'agit de ressortissants du même pays et de juifs, ce qui est fréquent, le refoulement des uns et pas des autres ne paraît pas très équitable.»

Schliesslich führt ein Bericht des stellvertretenden Polizeioffiziers beim Stadtkommando Genf vom 8. August 1945 über die Verhältnisse in der kritischen Zeit folgendes aus:

«*Réfugiés.* Le 31 août (1942), comme dit précédemment, les premiers réfugiés venant de France sont arrivés à Genève, ce qui a nécessité l'ouverture

rapide du camp de Varembé, puis de ceux de Champel et des Charmilles. Les ordres manquaient et l'initiative était entièrement laissée à l'Of. de Pol. pour l'admission des réfugiés, l'organisation et la création de ces camps. Ce n'est que le 26 septembre 42 que la Division de Police a émis des premières instructions sur le traitement des réfugiés venant de France non occupée. A cette époque, Genève avait déjà reçu plus de 1500 réfugiés. Les responsabilités semblaient mal définies en haut lieu et l'accueil des réfugiés en Suisse n'a été organisé qu'une fois que ceux-ci se trouvaient déjà sur notre territoire. Cette lacune a provoqué un certain flottement nuisible à la bonne marche du service.

Discipline des réfugiés. Dans de maintes occasions l'Of. de Pol. a dû intervenir dans des questions disciplinaires, relatives au comportement des réfugiés. Dans la plupart des cas, un simple avertissement a suffi pour remettre à l'ordre les récalcitrants. Le Cdt. Territorial a dû, par ailleurs, prendre plusieurs décisions, sanctionnées par des jours d'arrêts.

Dans tous les cas, les formalités furent exécutées par les organes de l'Of. de Pol.»

Die Anzahl der Flüchtlinge, die in der Zeit vom 31. August bis 31. Dezember 1942 die Grenze auf Genfer Gebiet überschritten hatten, beziffert der stellvertretende Polizeioffizier mit 5537.

Gegenüber dem Verfasser haben die beiden Polizeioffiziere erklärt, als Soldaten hätten sie die Pflicht gehabt, die ihnen von der Polizeiabteilung erteilten Weisungen strikte durchzuführen. Das sei ihnen oft nicht leicht gefallen. Der stellvertretende Polizeioffizier, der von August bis Dezember 1942 den Dienst versah, fügte bei, in allen Zweifelsfällen habe er sich telephonisch mit der Polizeiabteilung in Verbindung gesetzt und deren Entscheid eingeholt. Die nachträglichen Rückstellungen von Flüchtlingen, denen von den Grenzorganen die Einreise gestattet worden war und die vielfach von solchen in deren Wohnungen bewirtet wurden, hätten ihren Grund darin gehabt, dass der Sachverhalt oft erst bei einer eingehenden Befragung habe festgestellt werden können. Wenn sich dabei ergeben habe, dass es sich um Personen handelte, die nach den bestehenden Weisungen nicht zugelassen werden durften, sei nichts anderes als deren Rückstellung übriggeblieben. Das habe man den Flüchtlingen jeweilen zu erklären versucht. Die Rückstellungen selbst seien möglichst schonend durchgeführt worden. Man habe den Leuten den Entscheid darüber freigestellt, ob sie den fremden Grenzorganen übergeben werden oder die Grenze wieder heimlich überschreiten wollten. Die meisten hätten begreiflicherweise die zweite Art der Rückstellung bevorzugt. In diesem Fall habe man sich bemüht, den Flüchtlingen behilflich zu sein, damit sie nicht in die Hand der deutschen oder italienischen Patrouillen fielen, und habe ihnen darüber hinaus nach Möglichkeit den Weg gewiesen, auf dem sie wieder unbehindert in das Innere von Frankreich gelangen konnten.

Das Verhalten der Flüchtlinge sei, gewiss weitgehend verständlicherweise, recht oft nicht einwandfrei gewesen. Mehrmals hätten solche versucht, auf dem

Weg der Bestechung Aufnahme oder Überführung aus einem Lager in eine Pension zu erwirken. Auch in den Lagern selbst sei vieles vorgekommen, was nicht habe zugelassen werden können, etwa Weigerung zur Ausführung leichtester Lagerarbeiten, verbotenes Handeltreiben und dergleichen, bisweilen sogar Diebstähle.

Richtig sei, dass sich oft Auseinandersetzungen mit den Vertretern der Jüdischen Flüchtlingshilfe ergeben hätten. Nicht nur ihnen gegenüber, sondern auch gegenüber einflussreichen Anwälten habe man aber jeweilen den Standpunkt eingenommen, dass der Polizeioffizier verpflichtet sei, die an ihn ergangenen Befehle zu befolgen, und von sich aus keine Ausnahmen bewilligen könne.

Mängel in der Lagereinrichtung seien zwangsläufig immer dann zutage getreten, wenn bei einem plötzlichen Andrang von Flüchtlingen neue Unterkünfte eröffnet werden mussten. Man sei in solchen Fällen gleich vorgegangen wie bei der Improvisation eines Kantonnementes. Schlechter als die schweizerischen Rückwanderer seien die Flüchtlinge nicht untergebracht worden. Allen Begehren der Lagerinsassen, zum Beispiel dem Verlangen nach ritueller Kost, habe unmöglich immer ohne weiteres entsprochen werden können. Dass der Chef der Polizeiabteilung an einem Rapport, wie das ein Gewährsmann dem Präsidenten der Jüdischen Flüchtlingshilfe Genf gegenüber behauptete, die Worte ausgesprochen habe: «Laissez-les croupir sur la paille le plus longtemps possible, de manière à les amener eux-mêmes à ce qu'ils demandent à repartir; qu'ils se rendent compte que la Suisse n'est pas un paradis, que ceux qui veulent venir soient découragés», treffe kaum zu; Dr. Rothmund habe wohl nur erklärt, Reklamationen wegen des Strohlagers könnten nicht berücksichtigt werden; die schweizerischen Soldaten müssten sich ebenfalls mit Stroh begnügen, die Flüchtlinge sollten dankbar für die ihnen gewährte Aufnahme sein.

Obschon diese verschiedenen Berichte, ergänzt durch die mündliche Auskunft, unter sich sehr stark divergieren, ergeben sie doch wohl erst in ihrer Gesamtheit ein zutreffendes Bild. Die harten Folgen für die vielen, die im Sommer und Herbst 1942 vergeblich in der Schweiz Zuflucht suchten, wurden in Kauf genommen. Den mit der Durchführung der getroffenen Anordnungen beauftragten Organen erwuchs dadurch eine Aufgabe, die sie oft vor schwere Gewissenskonflikte stellte. Die meisten von ihnen waren offensichtlich bestrebt, ihre soldatische Pflicht auf eine möglichst humane Art zu erfüllen. Andere dagegen haben versagt, indem sie sich durch das Verhalten einzelner Flüchtlinge zu Handlungen hinreissen liessen, für die es keine Entschuldigung gibt. Einzelne waren ihrer Aufgabe von vornherein nicht gewachsen.

Was für die Verfügungen über Aufnahme oder Zurückweisung gilt, trifft auch für die Behandlung der zugelassenen Flüchtlinge zu. Die Behauptung des Präsidenten des Comité Genevois d'Aide aux Réfugiés protestants, wonach die Verhältnisse in den Genfer Lagern nicht schlimmer waren als diejenigen an andern Orten, trifft jedenfalls dann zu, wenn berücksichtigt wird, dass ge-

rade in Genf der plötzliche Andrang neuer Flüchtlinge immer wieder zu neuen Improvisationen zwang. Einem Lagerleiter, der die Reitpeitsche bei sich zu tragen pflegte, bedeutete der General bei einer Inspektion, er tue besser, dieses Instrument zu Hause zu lassen.

H. Die Stellungnahme des Nationalrates zu den Weisungen vom 29. Dezember 1942

Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes für das Jahr 1942 in der Juni-Session 1943 des Nationalrates sprach der Referent der Geschäftsprüfungskommission, Nationalrat Dr. Rittmeyer, seine Befriedigung darüber aus, dass der Bundesrat die Praxis hinsichtlich der Bewilligung von Einreisegesuchen für Emigranten wesentlich gelockert und erweitert habe, so dass nunmehr Einreisegesuche von alten Leuten und minderjährigen Kindern sowie von Personen mit verwandtschaftlichen, geschäftlichen oder kulturellen Beziehungen zur Schweiz bewilligt werden könnten. «Es ist festzustellen, dass nicht verlangt werden kann, dass die Praxis noch mehr gemildert oder gelockert werde.» Weiterhin erklärte Nationalrat Dr. Rittmeyer, leider sei es ausgeschlossen, alle illegal Eingereisten zu behalten, es habe auch nie jemand die Forderung gestellt, dass die Schweiz jedermann hereinlassen und aufnehmen müsse. Meinungsverschiedenheiten hätten dagegen von Anfang an darüber bestanden, welche Kategorien von Flüchtlingen zu behalten und welche zurückzuweisen seien; nunmehr könne jedoch festgestellt werden, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement alles getan habe, um die Rückweisungen so human als möglich zu gestalten. Der Bundesrat habe dafür gesorgt, dass Personen, die zurückgewiesen würden, mit Lebensmitteln versorgt und mit Kleidungsstücken, Schuhen usw. ausgestattet werden. Das sei ausserordentlich anerkennenswert. Auf Grund des Beschlusses des Bundesrates vom 29. Dezember 1942 müssten noch viele Rückstellungen erfolgen, vor allem etwa in den Fällen, wo ein französischer Flüchtling sich vor dem Arbeitsdienst in Deutschland zu bewahren suche. «Wenn wir demgegenüber aber feststellen, dass die Zahl der Emigranten und Flüchtlinge am 15. Dezember 1942 total 18 753 betrug, dass vom 1. August 1942 bis 31. Dezember 1942 total 8146 Personen einreisten, im Januar 1943 477, im Februar 788, im März 650 [1]), und dass gestützt auf die Praxis des Bundesrates jeden Monat mit der Einreise von mehreren hundert Personen zu rechnen ist, so muss erklärt und festgestellt werden, dass ein mehreres nicht mehr verlangt werden kann. Die Schweiz darf sich mit den genannten Zahlen sehen lassen, und sie hält jeden Vergleich mit dem Ausland aus. Das geht vor allem auch hervor aus den in der ausländischen und der einheimischen Presse veröffentlichten Berichten über die Verhandlungen im englischen Unterhaus, deren Zahlen beweisen, dass die Schweiz im Verhältnis zum

[1]) Diese Zahlenangaben wären, wie die Aufstellung auf S. 246 hievor ergibt, nicht ganz genau; sie sind in der Folge durch ergänzende Erhebungen berichtigt worden.

britischen Reich mit der Aufnahme von Flüchtlingen ausserordentlich grossmütig war, was übrigens im Ausland und vor allem in England nunmehr ausdrücklich anerkannt worden ist.»

Weitere Redner, u. a. Nationalrat Brawand, äusserten sich über die Verhältnisse an der Westgrenze, wobei auch, von einem Genfer Vertreter (Nationalrat Rappard), einzelne Fälle von brutalem Vorgehen bei der Behandlung von Flüchtlingen erwähnt wurden mit dem Beifügen, die Interventionen beim Chef der Polizeiabteilung seien jeweils auf Verständnis gestossen.

Andererseits erklärte Nationalrat Anliker, er habe während seines Militärdienstes im Gebiet des Kantons Genf die Arbeit der Grenzorgane, der Polizei und aller übrigen Funktionäre beobachten können und dabei festgestellt, mit welcher Menschlichkeit und Wärme diese Männer überall gearbeitet hätten,

J. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 26. Juli 1943

In einer als «Ergänzung Nr. I zu den Weisungen vom 29. Dezember 1942» bezeichneten Weisung vom 26. Juli 1943 gab die Polizeiabteilung bekannt, die deutschen Behörden hätten im Jahre 1940 nahezu alle holländischen Militärpersonen, welche im Mai jenes Jahres in Kriegsgefangenschaft geraten seien, wieder nach Hause entlassen. Kürzlich sei nun aber angeordnet worden, dass alle entlassenen Wehrmänner wieder in die Kriegsgefangenschaft zurückzukehren hätten. Wer sich diesem Befehl entziehe, sei als entwichener Kriegsgefangener zu betrachten. Da solche Flüchtlinge nicht in der Lage seien, sich durch Uniformstücke, Soldbuch oder irgendeinen andern Ausweis in dieser Eigenschaft legitimieren zu können, werde die Weisung vom 29. Dezember 1942, II, 1, wie folgt ergänzt:

«Holländische Staatsangehörige, die glaubhaft machen können, dass sie im Mai 1940 in deutsche Kriegsgefangenschaft geraten und nachher wieder entlassen worden waren, nach der neuen deutschen Verordnung jedoch wieder in Kriegsgefangenschaft zurückzukehren gehabt hätten, sind gleich entwichenen Kriegsgefangenen nicht zurückzuweisen, sondern aufzunehmen.»

Weiterhin teilte die Polizeiabteilung mit, nach zuverlässigen Berichten seien junge Mädchen zur Zeit besonders gefährdet. «Wir haben uns deshalb entschlossen, das Alter von Mädchen, die nicht zurückzuweisen sind, auf 18 Jahre hinaufzusetzen. Rückweisung der Mädchen im Alter von 16–18 Jahren würde, gleich wie die Rückweisung von Kindern, eine besondere Härte bedeuten. Wir ergänzen daher unsere Weisungen vom 29. Dezember 1942, II, 3*c*, wie folgt:

‚Alleinreisende Kinder unter 16 Jahren sowie Mädchen unter 18 Jahren sind als Härtefälle nicht zurückzuweisen, sondern aufzunehmen.‘

Fünfter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen nach dem Sturz des Faschismus (25. Juli 1943)

A. Die behördlichen Massnahmen zur Regelung des Flüchtlingszustroms aus Italien

I. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 27. Juli 1943

Am 25. Juli 1943 wurde in Italien der Faschismus gestürzt. Bereits am 27. Juli erliess die Polizeiabteilung die nachstehenden, vom Bundesrat genehmigten Weisungen:

«Die gegenwärtige politische Lage in Italien veranlasst uns, bis auf weiteres unsere ‚Weisungen über Rückweisung und Aufnahme illegal einreisender Ausländer vom 29. Dezember 1942' für Flüchtlinge aus Italien zu ersetzen durch folgende Weisungen:

1. Jeder Ausländer (Zivil- oder Militärperson), der illegal aus Italien über die Schweizer Grenze zu gelangen versucht, ist ohne weiteres zurückzuweisen.
2. Ausländische Flüchtlinge, denen es gelungen ist, aus Italien illegal über die Schweizer Grenze zu gelangen, sind – gleichgültig, wo sie angehalten werden können – unverzüglich wieder über die italienische Grenze auszuschaffen. Das gilt auch für Flüchtlinge, die im Flugzeug in die Schweiz gelangt sind.
3. Über jede Rückweisung ist auf dem Dienstweg an die Polizeiabteilung eine kurze Meldung zu erstatten; diese soll Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität, Wohnort und Beruf des Flüchtlings und Ort und Zeit des Grenzübertrittes und der Rückweisung enthalten.
4. Flüchtlinge, die behaupten, das Schweizer Bürgerrecht zu besitzen, sind sofort dem örtlich zuständigen Polizeikommando zuzuführen. Dieses sorgt für rasche und sehr genaue Überprüfung von Bürgerrecht und Identität; namentlich sind Schweizer Pässe sorgfältig auf ihre Echtheit zu untersuchen (in Verbindung mit der ausstellenden Paßstelle, dem Heimat- oder früheren Wohnsitzkanton). Während der Dauer dieser Prüfung sind solche Flüchtlinge in polizeilichem Gewahrsam (möglichst nicht in Haft) zu behalten. Ergibt die Prüfung einwandfrei das Bestehen des schweizerischen Bürgerrechtes und die Identität des Flüchtlings, so ist dieser freizulassen.»

Wider Erwarten trafen dann aber zunächst an der italienisch-schweizerischen Grenze nur wenige Flüchtlinge ein, Deserteure oder politisch Verfolgte. Dagegen stieg die Zahl der über andere Grenzen illegal Eingereisten wieder etwas an. Im August 1943 wurden 903 Flüchtlinge aufgenommen.

II. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 14./15. September 1943

Die Lage an der italienischen Grenze änderte sich vollkommen, nachdem am 8. September 1943 der Waffenstillstand zwischen Italien und den Alliierten bekanntgegeben worden war und die deutsche Wehrmacht sich anschickte, Italien zu besetzen. In den ersten Tagen war die Zahl der Flüchtlinge, welche die Schweizer Grenze zu überschreiten suchten, noch gering. Dann aber stellten sich mehr und mehr Gruppen Flüchtender in grösseren Beständen an der Grenze ein und begehrten Einlass in die Schweiz. Dabei handelte es sich nicht, wie im unmittelbaren Anschluss an den Sturz des Faschismus angenommen worden war, um Faschisten, die sich vor den Alliierten in Sicherheit bringen wollten, sondern um Gegner des Faschismus, die in den ersten Tagen nach dem Sturz Mussolinis zum Teil aus den Gefängnissen befreit worden waren, um demobilisierte Wehrmänner (oft in voller Ausrüstung) und um Juden. Angesichts dieser völlig neuen Situation erliess die Polizeiabteilung am 14. September 1943 «in Ergänzung bzw. Abänderung» der Anordnungen vom 27. Juli die folgenden Weisungen:

I.

«Über die Zulassung von einzelnen Militärpersonen verfügt das Armeekommando. Für die Zulassung von Truppenabteilungen gelten die Armeebefehle, die auf Grund entsprechender Bundesratsbeschlüsse erteilt werden.

II.

An den Grenzposten können Zivilpersonen, die enge Beziehungen zur Schweiz haben, ohne Visum zugelassen werden, namentlich

1. ehemalige Schweizerinnen, die durch Heirat Ausländerinnen geworden sind, mit ihren Kindern,
2. andere Ausländer mit engen Beziehungen zur Schweiz, insbesondere solche, die Eltern, Ehegatten oder Kinder in der Schweiz haben. Blosse geschäftliche oder weitere verwandtschaftliche Beziehungen genügen nicht.

III.

Ausländer, die glaubhaft machen, sie seien besonders gefährdet an Leib und Leben, sind von den Grenzposten telephonisch dem Polizeioffizier des Territorialkommandos zu melden, der verfügt, ob sie zugelassen werden können oder zurückzuweisen sind.

IV.

Ausländer, die zwischen den Grenzposten die Grenze überschreiten, sind zurückzuschicken und an den nächsten Grenzposten zu weisen. Wo dies nicht möglich ist, sind sie der Polizei zur Inhaftierung zu übergeben, die sich ebenfalls unverzüglich telephonisch mit dem Polizeioffizier des Territorialkommandos in Verbindung setzt.

V.

Zu Ziff. II–IV: Die Grenzposten setzen unter den Datumstempel folgenden Vermerk ins Ausweispapier: ‚Verfügung des Ter. Polizeioffiziers vom .....'. Wo kein Ausweispapier vorhanden ist, ist dem Ausländer eine Bescheinigung mitzugeben, auf der vermerkt ist: ‚Eingelassen auf Verfügung des Ter. Polizeioffiziers vom .....'»

In einem *Nachtrag vom 15. September 1943* zu diesen Weisungen verfügte die Polizeiabteilung, dass nach Ziff. II zugelassene Zivilpersonen selbstverständlich wie andere Flüchtlinge zu behandeln und der Polizei zu übergeben seien, die sie dann in üblicher Weise dem Ter. Polizeioffizier zur Einweisung in ein Quarantänelager zu melden habe.

III. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 17. September 1943

Bereits am 17. September 1943 gab die Polizeiabteilung unter Hinweis auf den unerwartet grossen Zustrom von Flüchtlingen aus Italien, der eine klare Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilpersonen verunmöglichte (die Zahl der täglich einreisenden Flüchtlinge zwischen dem 11. und 17. September stieg auf 260 an, ohne Berücksichtigung der verschiedenen Truppenteile, die die Grenze überschritten und interniert wurden), mit Zustimmung des Departementes und im Einvernehmen mit dem Armeekommando eine neue Weisung heraus, in der folgendes angeordnet wurde:

«1. Alle männlichen Flüchtlinge im Alter von über 16 Jahren sind zurückzuweisen.
2. Für Frauen und Kinder gelten weiterhin die Weisungen vom 14./15. September 1943.
3. Die Rückweisung hat am Ort des Grenzübertrittes zu erfolgen; wenn dies nicht möglich ist, sind die Flüchtlinge beim nächsten Grenzposten zurückzustellen.
4. Diese Weisungen werden widerrufen, sobald die Lage es gestattet.»

Bevor jedoch die Weisungen vom 17. September den zuständigen Stellen zur Kenntnis gebracht werden konnten und das Armeekommando entsprechende Befehle erteilt hatte, trat ein neues Ereignis ein: eine durch Anschlag der deutschen Besetzungsbehörde erlassene Verfügung, wonach sich alle italienischen Wehrpflichtigen bestimmter Jahresklassen in den Kasernen zu stellen hatten. Dieser Anschlag veranlasste unzählige Italiener, ihre Heimstätte zu verlassen und, nur mit dem Allernötigsten versehen, der Schweizer Grenze zuzustreben.

Da die im Tessin stationierten Truppen nicht sofort zur Verfügung standen, gelang es trotz einer in der Nacht vom 16./17. September ergangenen Weisung des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, wonach diese Personen als Zivilflüchtlinge zu behandeln seien, im Laufe des 17. Septembers vielen Tausenden, meist jungen Italienern, die Grenze zu überschreiten.

Diese Flüchtlinge wurden zunächst im südlichen Tessin festgehalten, dann aber bald nach dem Innern des Landes verbracht.

Am 17. September befasste sich der Bundesrat mit der Angelegenheit. Er stellte in Übereinstimmung mit dem Justiz- und Polizeidepartement fest, dass es sich bei den betreffenden Flüchtlingen um Zivilflüchtlinge handle, gleichgültig ob sie die Uniform trugen und ob sie in Italien Militärdienst geleistet hatten, da die italienischen Truppen in diesem Zeitpunkt demobilisiert waren [1]).

Entsprechend diesem Beschluss wurden nach dem 17. September Flüchtlinge der eben genannten Art nicht mehr aufgenommen, sondern zurückgewiesen. Dagegen war die Zahl der Personen, die aus politischen Gründen Italien verliessen, gross, und immer mehr suchten auch jüdische Flüchtlinge italienischer, jugoslawischer und griechischer Nationalität in die Schweiz zu gelangen.

B. Die Interpellationen Grimm und Weber in der Herbst-Session 1943 der eidgenössischen Räte

Die gegenüber den aufgenommenen Flüchtlingen getroffenen Vorkehrungen führten dazu, dass in der September-Session 1943 der eidgenössischen Räte sowohl im Nationalrat – durch Nationalrat Grimm – wie im Ständerat – durch Ständerat Weber – Interpellationen eingereicht wurden, in denen die Interpellanten den Bundesrat um Auskunft über die durch den neuen Flüchtlingszustrom entstandenen Verhältnisse und die von ihm vorgesehenen Massnahmen ersuchten.

Die beiden Interpellationen kamen am 29. September 1943 zur Behandlung.

Nationalrat Grimm führte aus, den Anstoss zu seiner Interpellation habe die Tatsache gebildet, dass am 17./18. September vom Territorialdienst völlig unvermutet, ohne vorherige Fühlungnahme mit den kantonalen Behörden, 15000–16000 Flüchtlinge in den Kanton Bern zur Unterbringung hineingestellt worden seien. Die Leute hätten sich in einem pitoyablen Zustand befunden; sie seien zum Teil in Sandalen, Hosen und Hemd, ohne schweres Gepäck gekommen, ausgerüstet nicht für einen Aufenthalt von längerer Dauer, sondern nur für einige Stunden. Im Kanton Bern entstehe nun die Frage, wie die Flüchtlinge zu behandeln seien, welches Material der Unterkunft, Verpflegung usw. man ihnen zur Verfügung stellen könne, und wie es sich mit ihrer Beschäftigung verhalte, nachdem bereits eine Abschwächung der Beschäftigungsmöglichkeit im Land vorhanden sei und man damit rechnen müsse, dass die Arbeitslosigkeit nun wirklich eine ernstere Gefahr werde als bisher. Man müsse auch die Arbeiterschaft verstehen, wenn sie die Arbeitslosigkeit oder ihre beginnenden Anzeichen

[1]) Wenn dann in der Folge trotzdem mit der Aufnahme und Betreuung dieser Leute das Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung beauftragt worden ist, so geschah dies, weil die der Polizeiabteilung zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Kräfte zur Bewältigung des grossen Ansturms nicht ausreichten.

vor sich sehe und sich Gedanken darüber mache, wie die Flüchtlinge gegebenenfalls in den Arbeitsprozess eingeschaltet werden, ohne dass von deren Seite eine Konkurrenz entstehe, die sich zum Nachteil der Arbeiterschaft auswirke. Es scheine deshalb selbstverständlich, dass nicht etwa zivile Arbeiter durch Flüchtlinge ersetzt werden dürften, oder in Militärdienst stehende Arbeiter, wenn sie nach Hause kommen, ihren Arbeitsplatz durch Flüchtlinge eingenommen sehen müssten. Man werde wahrscheinlich dann, wenn der Aufenthalt der Flüchtlinge lange dauern sollte, vor die Notwendigkeit gestellt, gewisse Spezialprojekte auszuführen, die geeignet seien, den Flüchtlingen unter den gegebenen Umständen eine gewisse Tätigkeit zu vermitteln.

Im Anschluss an diese Bemerkungen äusserte sich der Interpellant auch noch allgemein zur Flüchtlingsfrage. Dabei erklärte er, dass bei den Entscheiden über Asylgewährung die bisherige humanitäre Tradition in keiner Weise verletzt werden dürfe. Dies aber könne nur dann geschehen, wenn der einzelne Bürger bereit sei, hiefür persönlich Opfer zu bringen. Dabei dränge sich die Frage auf, wieweit diese Verpflichtungen des Landes und des Einzelnen gehen können. Ein weiterer Druck auf die Grenze liege durchaus im Rahmen des Möglichen. Diese Eventualität müsse ins Auge gefasst werden, und wir hätten uns klar darüber zu sein, dass die Aufgaben mit jedem Tag der weitern Dauer des Krieges schwerer würden und sich für uns ernsteste Fragen hinsichtlich der Ernährung und Unterbringung der Flüchtlinge stellten, über die wir schon heute nachzudenken hätten.

Auch *Ständerat Weber* verwies auf die grossen Schwierigkeiten, welche die unvermutete Einquartierung der vielen Flüchtlinge im Kanton Bern mit sich brachte. Als die vielen Tausende über die Grenze gekommen seien – nicht nur politische Flüchtlinge oder entwaffnete Militärpersonen –, habe man sich gefragt, wofür denn eigentlich das Militär aufgeboten sei, wenn doch alles über die Grenze gelassen werde. Dass die Gewährung von Asyl möglichst weitherzig zu erfolgen habe, sei die allgemeine Meinung des Schweizervolkes. Aber in welchem Ausmass wir das tun könnten, müsse doch vernünftig abgewogen werden. Nachdem unsere Zufuhr über Genua zufolge der jüngsten Ereignisse abgeschnitten sei, dränge sich die Frage auf, ob das Land imstande sei, solche Massen von Flüchtlingen zu ertragen.

In Beantwortung der Interpellation Grimm gab Bundesrat von Steiger über die bestehenden Verhältnisse und die getroffenen Massnahmen die folgende Auskunft:

Am 31. August 1943 waren der Polizeiabteilung 21 574 Emigranten und Flüchtlinge gemeldet; vom 1.–25. September kamen 3622 dazu. Das Kommissariat für Hospitalisierung und Internierung betreute am Ende des Vormonats 10 678 Personen; nach der Kapitulation von Italien, namentlich seit dem 17. September, überschritten aus Italien ungefähr 21 860 Personen die Grenze, worunter 960 entwichene Kriegsgefangene. Der Gesamtbestand der Flüchtlinge betrug somit am 27. September 57 734. Trotz den verschärften Massnahmen

war noch in den letzten Tagen mit einer Durchschnittszahl bis 300 Flüchtlinge zu rechnen. Die sanitarische Kontrolle muss sorgfältig durchgeführt werden. Es sind zwar bisher noch keine Typhusfälle gemeldet worden. Dagegen wurden bei Militärflüchtlingen Fälle von Malaria und Trachom festgestellt. Auch liegen Nachrichten über gewisse Krankheitserscheinungen in Süditalien vor.

Die normale Behandlung der neu zugezogenen Flüchtlinge erwies sich beim Massenzustrom von Italienern als undurchführbar.

Die Armee verlangte aus militärischen Gründen, dass das Feld im Tessin frei sein müsse. Dem Territorialdienst lag daher die Aufgabe ob, mit den Flüchtlingen so rasch als möglich nach andern Teilen des Landes zu kommen. Dabei wurde im Bestreben, die Dislozierung mit grösster Beschleunigung durchzuführen, eine Benachrichtigung der kantonalen und kommunalen Behörden der Orte, wo die Leute untergebracht worden sind, unterlassen. In Zukunft soll das nicht mehr geschehen.

Die rund 20 000 Flüchtlinge werden vorläufig in behelfsmässigen Kantonnementen untergebracht. Vorbereitungen zur Erweiterung der Unterkunftsräume sind bereits getroffen. Auch wurden Baracken zur Unterbringung von 5000 neuen Flüchtlingen bestellt. Ebenso hat man für die Beschaffung der nötigen Decken gesorgt. Eine Kleidersammlung ist im Gang.

Den Arbeitseinsatz der Flüchtlinge besorgt im Interesse der Einheitlichkeit das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Es hat auch eine Konferenz der interessierten Instanzen und Wirtschaftsverbände stattgefunden. Dabei wurde festgestellt, dass dringend Arbeitskräfte für die Landwirtschaft verlangt werden. Auch Strassenbauarbeiten, Rodungen, Meliorationen, Waldarbeiten und Arbeiten in der Steinbruchindustrie fallen in Betracht. Einigkeit besteht darüber, dass der Flüchtling nur dort eingesetzt werden darf, wo wir nicht selbst Arbeitskräfte haben.

Die Tessiner und die Bündner Regierung haben sich für eine gewisse Lockerung der Zulassungspolitik ausgesprochen. Wollte man aber in allen Fällen dem Begehren um Aufnahme stattgeben, so erhielten wir eine untragbare Zahl von Flüchtlingen. Es wird, wie an der Westgrenze, jeweilen durch den Dienst des Grenzwachtkorps in Verbindung mit der Polizei geprüft, ob dem Flüchtling wirklich nach den Grundsätzen unseres schweizerischen Asylrechtes Zuflucht gewährt werden soll oder ob er, obgleich er gar nichts zu befürchten hatte, lediglich aus einer Panikstimmung heraus an die Grenze gekommen ist. Ist aber der Zustrom zu gross, so muss ein Riegel geschoben werden.

Zwischenfälle haben sich, entgegen gewissen Gerüchten, nicht ereignet. Auch ist es unrichtig, dass bei Ausübung der Grenzkontrolle scharf geschossen wurde.

«Herr Nationalrat Grimm hat mit Recht angeführt, wenn wir in der Flüchtlingsfrage die immer ernster werdende Aufgabe erfüllen wollen, müssen wir uns auch über die Folgen, die wir zu tragen haben, klar sein. – Wenn wir uns

an die Verhandlungen im Nationalrat vor einem Jahr erinnern und an die Heftigkeit vieler Debatten in der Zwischenzeit und dann an die Bilanz denken, die wir heute zu ziehen haben, dann ist nicht der Bundesrat, die Schweizer Regierung, im Rückstand mit ihrer Tätigkeit und ihrer Aufnahmebereitschaft. Die Zahl der Aufgenommenen geht weit über das hinaus, was an Aufnahmefähigkeit auf freiwilligem Gebiet vorhanden ist, trotz den grossen Verdiensten und Bemühungen der Organisationen, die sich hiefür verwenden. Die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe hat nach Freiplätzen gesucht. Zur Zeit sind aber von 1597 arbeitsuntauglichen Flüchtlingen, die man an Freiplätzen unterbringen möchte, nur 350 placiert.

... Für Kinder sind viel mehr Anmeldungen vorhanden, aber die Flüchtlinge geben nicht gern allein die Kinder ab, sondern möchten sie oft bei sich behalten... Sie sehen, dass die Aufnahmefähigkeit nicht immer mit der Kritik parallel läuft.»

Weiterhin verwies Bundesrat von Steiger auf die zunehmenden Schwierigkeiten in der Errichtung von Arbeitslagern, weil die Gebiete, in denen ein Lager die Armee in ihren Dispositionen nicht störe, stets seltener würden und die Bewachung der Lager – wie auch die Bewachung und Absperrung an der Grenze – immer mehr Mannschaft in Anspruch nehme.

«Wenn wir als Ausblick für die Zukunft eine Auskunft geben sollen, kann es nur die sein, dass ein Massenzustrom verhindert werden muss und dass wir, in sorgfältiger Abwägung der Fälle, die wir aufnehmen wollen und dürfen, die tägliche Zahl auf ein tragbares Mass hinuntersetzen müssen, wobei wir aus Gründen der allgemeinen Landespolitik selbstverständlich nicht nur an *eine* Landesgrenze denken können. Wir müssen immer alle Möglichkeiten ins Auge fassen und dürfen uns nicht damit begnügen, in den Tag hineinzuleben, ohne alles miteinander zu berücksichtigen. ... Der Bundesrat ist bestrebt, das Asylrecht und die humanitäre Aufgabe der Schweiz nach wie vor, unter Mitwirkung aller Kreise, denen wir hier danken möchten, durchzuführen. Aber er kann sich nicht von dem Wege abdrängen lassen, das allgemeine Wohl und die Sicherheit des Landes in den Vordergrund zu stellen.»

Ähnlich lautete die Auskunft, die Bundesrat von Steiger im Ständerat bei Beantwortung der Interpellation Weber gab. Auch dort erklärte er, es sei für den Bundesrat eine gewisse Genugtuung, nach einem Jahr die Bilanz zu ziehen und festzustellen, dass die Vorsicht, zu der er gemahnt hatte, mehr als berechtigt war.

Die beiden Interpellanten erklärten sich befriedigt. In einem kurzen Votum gab Ständerat Altwegg der Befürchtung Ausdruck, es könnten vom kriegführenden Ausland aus ernährungspolitischen oder andern Gründen Gefangenenlager nach der Schweiz abgeschoben werden, was zu unangenehmen Überraschungen führen müsste. Auf diese Bemerkung erwiderte Bundesrat von Steiger, bis jetzt seien die Kriegsgefangenen nicht zurückgewiesen worden, sollte aber deren Zahl zu gross werden, so dränge sich eine Änderung der Praxis auf.

C. Die Geschehnisse im Oktober 1943

I. Die allgemeine Entwicklung

Als der erste Ansturm an der Südgrenze vorbei und die Grenzbewachung organisiert war, konnten die Weisungen vom 17. September wieder etwas gelockert werden. Der Polizeioffizier des Territorialkommandos 9*b* im Tessin wurde ermächtigt, sich an die Anordnungen vom 14./15. September zu halten, und das Grenzwachtkommando gab auf Ersuchen der Polizeiabteilung den Zollorganen Weisungen, die sich an diejenigen vom 29. Dezember 1942 anlehnten, d. h. die dort erwähnten Härtefälle ebenfalls anerkannten.

Der Flüchtlingszustrom aus Italien selbst war freilich dermassen ungeregelt, dass es oft schwer hielt, festzustellen, ob es sich um fremde Wehrmänner oder um Zivilflüchtlinge handelte. Von der Erwägung ausgehend, dass nach Art. 11 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte eine Internierung nur insoweit zu erfolgen hat, als der Übertritt im Zusammenhang mit Kriegshandlungen, in erster Linie mit Kämpfen, steht, und gleichzeitig im Bestreben, den Zudrang von zivilen Ausländern einzudämmen, erliess der Chef des Generalstabes im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Militärdepartement und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 6. Oktober 1943 einen Befehl, wonach als fremde Wehrmänner, vorbehältlich einer näheren Überprüfung durch das zuständige Territorialkommando, lediglich Uniformierte einer ausländischen Macht anzusehen seien, während gegenüber Personen, die entweder nur teilweise uniformiert oder in Zivilkleidern auftraten, Rückweisung an den nächsten Grenzwachtposten und von diesem Behandlung nach den Bestimmungen über die Zivilflüchtlinge zu erfolgen habe [1]).

II. Die Intervention der Armeeleitung

Am 13. Oktober 1943 richtete der General an Bundesrat von Steiger ein Expreßschreiben folgenden Inhalts:

«Au cours d'un entretien récent, j'ai eu l'honneur d'attirer votre attention sur les inconvénients qui résultent de l'accroissement régulier du nombre des réfugiés, militaires et civils, que nous avons à hospitaliser.

---

[1]) Als Beleg dafür, wie schwer den ausführenden Organen an der Grenzé auch in den Herbstmonaten 1943 oft die Befolgung der ihnen erteilten Befehle wurde, kann ein Artikel, verfasst von einem schweizerischen Offizier, dienen, der in der «Schweizer Illustrierten Zeitung» im Dezember 1943 unter dem Titel «Das ist eine harte, eine verflucht harte Pflicht» erschienen ist. Geschildert wird darin insbesondere die Rückweisung von neun jungen Italienern, die nicht als Soldaten anerkannt werden konnten, weil sie erst zum Militärdienst aufgeboten worden waren, aber noch keine Rekrutenschule absolviert hatten. – Auch in der bereits erwähnten Zusammenstellung des Präsidenten der Jüdischen Flüchtlingshilfe Genf werden mehrere Fälle erwähnt, in denen sich die getroffenen Anordnungen gegenüber den Flüchtlingen aus Italien sehr hart ausgewirkt haben. Anlass zur Kritik gaben weiterhin die Verhältnisse in einigen Tessiner Lagern und Heimen.

Le commissariat fédéral de l'Internement annonce un effectif de 34 000 internés. Le service territorial de l'Armée en compte dans ses camps environ 5500. Il faut ajouter à ce dernier chiffre les 7500 réfugiés des camps de travail. Ce sont donc déjà près de 50 000 étrangers dont nous assumons la garde et l'entretien. Et ce nombre augmente journellement au rythme que vous savez.

Je suis d'ores et déjà obligé d'affecter à la garde des réfugiés, tant civils que militaires, la valeur d'un régiment. Les troupes ainsi employées ne peuvent faire de l'instruction; elles ne contribuent en rien à la sécurité militaire du pays; en cas de mobilisation de guerre, elles ne pourraient rejoindre immédiatement leur emplacement de combat.

D'autre part, je n'ai pas besoin d'insister sur le grave danger que représenterait, en cas de troubles, la présence sur notre territoire d'une telle quantité d'étrangers accessibles à toutes les excitations. Responsable du maintien de l'ordre dans le pays, le Commandant en Chef de l'Armée ne peut voir sans inquiétude leur nombre augmenter encore.

Aussi vous serais-je obligé d'étudier la possibilité de mesures nouvelles qui fermeraient plus hermétiquement notre frontière.»

Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes bestätigte dem General am 18. Oktober 1943 den Empfang dieses Briefes mit dem Beifügen, er habe das Schreiben durch den Chef der Polizeiabteilung der in Chur tagenden Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren verlesen lassen. «Ich hoffe, dass dieser Brief die nötige Wirkung nicht verfehlt hat, und werde zudem nicht unterlassen, ihn in Abschrift auch noch jeder Kantonsregierung zustellen zu lassen. Wir schenken Ihren Ausführungen alle notwendige Aufmerksamkeit.»

D. Die verschärften Judenverfolgungen in Italien

Zu besondern Massnahmen scheint der Brief des Generals nicht Anlass gegeben zu haben. Die zum Entscheid berufenen Organe wurden vielmehr je nach der aktuellen Lage angewiesen, diese oder jene Regel strenger oder larger anzuwenden.

So erging gegen Ende des Jahres 1943 die Anordnung, jüdische Flüchtlinge nicht mehr zurückzuweisen, sofern sie dagegen Widerspruch erhöben oder ihnen die Rückreise nicht zugemutet werden könne [1]).

In der ersten Zeit der Besetzung Italiens durch deutsche Truppen hatte man die dort wohnhaften Juden nicht als eigentlich gefährdet erachtet, weil für sie die Möglichkeit bestand, sich den Massnahmen der Besetzungsbehörden zu entziehen. Deshalb waren zunächst Rückweisungen erfolgt, sofern es sich

[1]) Aus einer Aktennotiz von Dr. Rothmund d. d. 3. Dezember 1943 ergibt sich, dass er an diesem Tag auf telephonischen Anruf hin die Weisung erteilt hat, alle Juden aus Italien aufzunehmen; im Fall eines eigentlichen «Runs» müsse man sich freilich vorbehalten, vorübergehend zu stoppen.

nicht um Persönlichkeiten handelte, die in der Politik, in der Wirtschaft oder in der Wissenschaft eine besondere Rolle gespielt hatten. Jetzt aber drohte allen Juden in Italien, die in die Hände der SS fielen, Deportation oder Erschiessung. Diese Verfolgung machte auch nicht vor Alten, Kindern und Kranken halt. Überdies wurden die Juden als Staatsfeinde behandelt, denen niemand mehr helfen durfte.

E. Der Bestand der aus Italien zugezogenen Flüchtlinge

Ausser den etwa 20 000 Italienern, die vom Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung betreut wurden, waren im September 1943 aus Italien 3672 andere Flüchtlinge (Zivilflüchtlinge) eingereist und aufgenommen worden, derer sich die Polizeiabteilung annahm. Dabei handelte es sich um Personen, die zufolge der gegen die Juden ergriffenen Massnahmen oder aus politischen Gründen, allein oder mit ihren Familien, das Land verlassen hatten, mehrheitlich Italiener, dann aber auch Jugoslawen, Griechen und Angehörige anderer Staaten.

Neben diesen Flüchtlingen überschritten mehrere tausend entwichene Kriegsgefangene, vorwiegend Engländer, die Südgrenze.

In den folgenden Monaten ging die Zahl der Zivilflüchtlinge aus Italien wesentlich zurück. Immerhin betrug sie im Oktober noch 1424, im November 1376 und im Dezember 1344.

Als *politische* Flüchtlinge im Sinne des BRB vom 7. April 1933 wurden verschiedene Persönlichkeiten anerkannt, die unter dem faschistischen Regime die Stellung von Diplomaten, Senatoren, Präfekten oder Universitätsprofessoren bekleidet hatten, daneben aber auch sozialistische und kommunistische Parteifunktionäre und Anhänger der Monarchie. Nach dem Tod Mussolinis fanden weiterhin einige wenige Neofaschisten Aufnahme [1]).

F. Der gesamte Flüchtlingsbestand Ende 1943

Neben dem Andrang der Flüchtlinge aus Italien hielt, wie bereits erwähnt worden ist, auch im zweiten Halbjahr 1943 der Zuzug solcher aus Frankreich an.

Ende Dezember 1943 setzten sich die in der Schweiz lebenden Flüchtlinge wie folgt zusammen:

---

[1]) Über die Behandlung der Flüchtlingsfälle Volpi di Misurata, Dino Alfieri, Giuseppe Bastianini und Edda Ciano, die zu lebhaften Diskussionen in der Öffentlichkeit geführt hatten, erstattete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 31. Mai 1945 den eidgenössischen Räten einen einlässlichen Bericht. («Orientierende Mitteilungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die Flüchtlingsfälle Volpi, Alfieri, Bastianini und Edda Ciano, vom 31. Mai 1945», den Mitgliedern der Bundesversammlung und der Presse übergeben anfangs Juni 1945.)

1. *Emigranten* (im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939)		8 325
2. *Zivilflüchtlinge*		
a. aus der Zeit vom 1. September 1939 bis 31. Juli 1942	1 235	
b. aus der Zeit vom 1. August 1942 bis 31. Dezember 1942	8 146	
c. im Januar 1943	468	
d. im Februar	859	
e. im März	826	
f. im April	670	
g. im Mai	625	
h. im Juni	612	
i. im Juli	708	
k. im August	903	
l. im September	4 907	
m. im Oktober	2 148	
n. im November	1 746	
o. im Dezember	1 907	
		25 760
3. Vom Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung internierte Militärpersonen		
a. Internierte		
Polen (seit 1940)	10 423	
Engländer (seit 1940)	77	
Belgier (seit 1940)	5	
Amerikaner	86	
Deutsche Flieger	4	
		10 595
b. entwichene Kriegsgefangene		
Engländer	2 758	
Zyprioten	272	
Franzosen	421	
Inder	15	
Südafrikaner	553	
Neuseeländer	71	
Australier	375	
Kanadier	4	
Griechen	736	
Jugoslawen	1 626	
Russen	405	
		7 236
Übertrag		51 916

Übertrag		51 916	
c. Militärflüchtlinge aus Italien		21 316	
d. Hospitalisierte Franzosen [1])	464		
e. Hospitalisierte Finnländer [1])	101	565	73 797
4. Andere internierte Ausländer (ausgewiesene, undisziplinierte Emigranten, herumgeschobene Schriftenlose und Refraktäre usw.)			147
Total			73 944

G. Die Zurückweisungen im Jahre 1943

Gemäss den Rapporten der Grenzorgane an die Polizeiabteilung wurden im Jahr 1943 zurückgewiesen:

Im Januar	148	Personen
Im Februar	208	»
Im März	322	»
Im April	231	»
Im Mai	180	»
Im Juni	306	»
Im Juli	236	»
Im August	218	»
Im September	346	»
Im Oktober	503	»
Im November	425	»
Im Dezember	221	»
Total	3344	Personen

Sechster Abschnitt

Die Betreuung der aufgenommenen Flüchtlinge

A. Die militärischen Flüchtlinge

Gegenüber den Angehörigen übergetretener Truppenteile erfolgte die Internierung in Lagern durch das Eidgenössische Kommissariat für Hospitalisierung und Internierung. Entwichene Kriegsgefangene standen bis Herbst 1943 unter der Obhut der Polizeiabteilung, die sie ähnlich wie die Zivilflüchtlinge behandelte. Die ständige Zunahme dieser Kategorien von Flüchtlingen führte dann aber dazu, dass auch sie dem Kommissariat unterstellt wurden. Das ihnen auf-

[1]) D. h. kranke Wehrmänner, denen der vorübergehende Aufenthalt in der Schweiz zur Pflege in einem Spital oder Sanatorium gestattet wurde.

erlegte Regime entsprach – mit gewissen Erleichterungen – demjenigen der übergetretenen Wehrmänner. Gleichzeitig mit den entwichenen Kriegsgefangenen wurden dem Kommissariat auch die Deserteure übergeben.

B. Die Zivilflüchtlinge

I. Die Übernahme der Unterbringungskosten durch den Bund

Die vom Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund im Jahre 1938 abgegebene Zusicherung, dass die Juden in der Schweiz mit Hilfe der ausländischen Judenschaft ihr Flüchtlingswerk ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel selbst finanzieren würden, konnte bis Sommer 1942 eingehalten werden. Dann aber war es den jüdischen und nichtjüdischen privaten Hilfsorganisationen nicht mehr möglich, die Last weiterhin zu tragen. Die eidgenössischen Behörden sahen sich deshalb veranlasst, die für die Unterbringung der Flüchtlinge erforderlichen Kosten, soweit es sich nicht um Emigranten im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939 handelte, selbst zu übernehmen. Auch unter diesen neuen Verhältnissen blieb jedoch die persönliche Betreuung der Flüchtlinge den privaten Hilfswerken vorbehalten. Selbst in den Fällen, wo die Flüchtlinge in Lagern und Heimen der Polizeiabteilung untergebracht waren, wurde Gewicht darauf gelegt, dass sie in möglichst engem Kontakt mit den privaten Organisationen stunden.

II. Die Rechtsgrundsätze für die Behandlung der Zivilflüchtlinge

1. Vor dem 12. März 1943

Für die Behandlung der Zivilflüchtlinge galten – insoweit sie nicht unter die Sonderbestimmungen für politische Flüchtlinge gemäss dem BRB vom 7. April 1933 oder für Emigranten im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939 fielen – in den ersten Kriegsjahren die Vorschriften des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, speziell die Artikel 14, Absatz 2, und 15, Abs. 4, über die Zulässigkeit von Internierungen mit der Abänderung gemäss Art. 3 des BRB vom 17. Mai 1940 (Aufhebung der Vorschrift des BG vom 26. März 1931 über die Höchstdauer einer Internierung) sowie der BRB vom 12. März 1940 betreffend Schaffung von Arbeitslagern.

Die Einzelheiten über die Unterbringung der Flüchtlinge in Lagern und Heimen sowie über ihre Behandlung wurden in verschiedenen Verfügungen der Polizeiabteilung festgelegt.

Über die *Entwicklung*, die sich in der Unterbringung der Flüchtlinge im Laufe der Jahre vollzogen hatte, gab an einer Pressekonferenz vom 12. November 1942 ein Vertreter der Zentralleitung für Heime und Lager die folgende Auskunft: Als der grosse Zustrom von Flüchtlingen im Sommer 1942 begonnen habe, seien die Grenzkantone nicht darauf eingerichtet gewesen, eine derart grosse Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen und zu beherbergen. Vor allem in Genf habe sich eine eigentliche Überschwemmung mit Flüchtlingen eingestellt,

und binnen kurzem sei es unmöglich gewesen, in Hotels, Pensionen und privaten Unterkünften, die für Flüchtlinge in Betracht fielen, Platz zu finden. Um Abhilfe zu schaffen, sei daher in Genf ein erstes Durchgangslager errichtet worden, das alle Flüchtlinge zu passieren hätten, bevor der Einzelfall einer näheren Prüfung unterzogen werde. Bald habe sich die Notwendigkeit zur Eröffnung weiterer Lager in Genf ergeben. Auch im Innern der Schweiz seien Schwierigkeiten eingetreten, weil es zahlreichen Flüchtlingen gelungen sei, ohne angehalten zu werden, dorthin, namentlich in grössere Städte, zu gelangen. Von kantonalen Polizeidirektionen und Hilfsorganisationen sei deshalb wiederholt dringend die Unterbringung der Flüchtlinge in Lagern verlangt worden. Daraufhin habe sich die Armee entgegenkommenderweise bereit erklärt, sofort die nötigen Lager zur Aufnahme der Flüchtlinge zu schaffen und das Personal zu deren Leitung und Bewachung zu stellen. Gleichzeitig sei vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement das grosse Lager in Büren a. A. erworben worden, das bisher der Unterbringung internierter Polen gedient hatte. Die Kosten für die Einrichtung und den Unterhalt der Auffanglager übernehme die Polizeiabteilung, ebenso auch diejenigen für Verpflegung und ärztliche Betreuung, sofern der Flüchtling dafür nicht aus eigenen Mitteln aufzukommen vermöge.

Nähere Angaben über die *Behandlung* der Flüchtlinge finden sich in einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 3. Dezember 1942. Dort wurde ausgeführt, dass beabsichtigt sei, lagertaugliche männliche Flüchtlinge zu Arbeiten von nationalem Interesse heranzuziehen und die entsprechenden Arbeitslager zu schaffen, während die Frauen in Flickstuben, Nähstuben, Wäschereien usw. zusammengefasst werden sollten. Diese Unterkunftsmöglichkeiten fielen jedoch ausser Betracht für Männer und Frauen über 60 Jahre, für Kranke und Gebrechliche, ferner für Kinder bis zu 16 Jahren und in der Regel auch für Mütter mit Kindern bis zu 4–6 Jahren. Die vorgesehene Unterbringung von Kindern im Alter von über 4–6 aber unter 17 Jahren an Freiplätzen sei unterdessen sehr dringlich geworden, da die unter militärischer Leitung stehenden und teilweise notgedrungen ziemlich primitiv eingerichteten Auffanglager für sie meistens keinen geeigneten Aufenthaltsort bildeten. Ungefähr 700 Kinder sollten deshalb die Lager sobald wie möglich verlassen können. Das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder, mit tatkräftiger Unterstützung des Schweizerischen Roten Kreuzes, habe die Aufgabe übernommen, diese Kinder aus den Auffanglagern an bereitstehende Freiplätze bei Privaten zu verbringen. Die Verteilung der Kinder auf die vorhandenen Freiplätze weiter zu verzögern, lasse sich nicht verantworten. Darum sei es nicht möglich, deren Aufenthalts-(Toleranz)-Verhältnis im Kanton des Freiplatzes vor der Verbringung in diesen zu regeln. Mit der fremdenpolizeilichen Regelung sollte ohnedies zugewartet werden, bis man im Einzelfall wisse, ob das Kind an dem Freiplatz belassen werden könne. Das Departement halte es daher für richtig, diese Kinder provisorisch als interniert zu behandeln, und habe die Polizeiabteilung beauftragt, für jedes von ihnen einen Internierungs-

beschluss zu fassen, in der Meinung, dass die spätere Regelung des fremdenpolizeilichen Aufenthaltsverhältnisses vorbehalten bleibe. Selbstverständlich werde jeder Kanton darüber orientiert werden, welche Flüchtlingskinder in seinem Gebiet untergebracht seien und bei wem. Die Frage, ob und wieweit die Kantone sich an den finanziellen Lasten der Flüchtlingsversorgung zu beteiligen hätten, werde durch diese provisorische Lösung nicht präjudiziert.

2. Der Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943

Eingehendere Vorschriften über die Durchführung der Internierungen und überhaupt über die Behandlung der aufgenommenen Flüchtlinge traf dann ein auf Grund der Generalvollmachten erlassener BRB vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen. Dieser Beschluss trug der Tatsache Rechnung, dass die Kantone sich nach dem Einsetzen des grossen Flüchtlingsandrangs im Sommer und Herbst 1942 ausserstande erklärt hatten, weitere Flüchtlinge in Toleranz bei sich aufzunehmen. Es sollte dadurch, wie Bundesrat von Steiger später – in der Frühjahrs-Session 1946 des Ständerates bei Beantwortung einer Interpellation Petrig – erklärte, verhindert werden, dass die in Art. 14 des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer gegenüber Ausländern ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung vorgesehene Ausschaffung Platz greifen müsse.

Inhaltlich bestätigte der BRB vom 12. März 1943 im wesentlichen die schon vorher geübte Praxis. Anwendbar war er nur auf die seit dem 1. August 1942 in die Schweiz gekommenen Flüchtlinge.

«Die Flüchtlinge – bestimmte Artikel 2 – werden durch Verfügung der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes in Anwendung der Art. 14, Abs. 2, des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und Art. 7 des BRB vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelungen interniert.»

Die *arbeitstauglichen* Flüchtlinge waren in Lagern und Heimen unterzubringen und hatten nach Möglichkeit Arbeiten im nationalen Interesse zu verrichten. Nur ausnahmsweise konnte einem arbeitstauglichen Flüchtling mit Zustimmung der kantonalen Behörden gestattet werden, sich ausserhalb eines Lagers oder Heimes aufzuhalten (Art. 3).

Hinsichtlich der *arbeitsuntauglichen* Flüchtlinge (Kinder, Mütter mit Kleinkindern, alte Leute, Gebrechliche, Kranke) schrieb Art. 4 vor, dass sie, soweit möglich, mit Hilfe der privaten Fürsorge in Freiplätzen, sonst ebenfalls in Heimen oder Lagern unterzubringen seien. Soweit sie persönlich einwandfrei waren, konnte ihnen mit Zustimmung der kantonalen Behörde erlaubt werden, sich auf eigene Kosten in einem Hotel, einer Pension oder einer Privatwohnung aufzuhalten.

Erwerbstätigkeit durfte Flüchtlingen nur ganz ausnahmsweise, von der Polizeiabteilung mit Zustimmung der kantonalen Behörde, gestattet werden und nur, wenn dies im Interesse des Landes nötig schien (Art. 5).

Die erforderlichen Vorschriften für das Verhalten der Flüchtlinge hatte die Polizeiabteilung nach den Weisungen des Justiz- und Polizeidepartementes aufzustellen. Überdies war der Polizeiabteilung die Regelung des Aufenthaltes in Lagern und Heimen und die Festsetzung der Bedingungen vorbehalten, unter denen ein Flüchtling sich ausserhalb des Lagers oder Heimes aufhalten durfte (Art. 6).

Jede politische Tätigkeit und jedes die Neutralitätspolitik des Bundesrates störende Verhalten war den Flüchtlingen untersagt (Art. 9). Ohne ausdrückliche Bewilligung der Polizeiabteilung durften sie in keiner Weise öffentlich auftreten, d. h. Vorträge halten, in der Presse das Wort ergreifen, Druckschriften herausgeben und dergleichen.

Schliesslich enthielt der BRB in Art. 8 Vorschriften über Geldmittel und Wertsachen, die der Flüchtling in der Schweiz besass oder aus dem Ausland oder in der Schweiz bekam. Diese Geldmittel und Wertsachen mussten zur Verwaltung bei einer vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu bezeichnenden Treuhandstelle hinterlegt werden. Von der Treuhandstelle waren alle ausländischen Devisen zum Tageskurs in Schweizer Geld umzuwechseln. Die Polizeiabteilung konnte verfügen, dass Schmuck, Edelsteine und andere Wertsachen versilbert würden, soweit dies zur Deckung öffentlichrechtlicher Ansprüche und der Unterbringungskosten notwendig schien.

III. Die Unterbringung der Flüchtlinge

Da gemäss dem BRB vom 12. März 1943 die Unterbringung von Flüchtlingen ausserhalb eines Lagers oder Heims bloss als Ausnahmefall vorgesehen war, mussten die erforderlichen Kollektivunterkünfte geschaffen werden. Deren Errichtung stellten sich jedoch grosse Schwierigkeiten entgegen. Leerstehende oder wenig frequentierte Hotels standen freilich zur Verfügung; sie waren aber meistens zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht geeignet, weil sich in ihrer Nähe keine passenden Arbeitsgelegenheiten vorfanden oder weil sie aus militärischen Gründen als Unterkunftsort für Flüchtlinge ausser Betracht fielen. Ferner musste die anfänglich als Notlösung praktizierte Inanspruchnahme von Strafanstalten zufolge der dagegen von allen Seiten erhobenen Kritik mehr und mehr auf Fälle beschränkt werden, wo es sich um kriminelle Elemente handelte. Diese Tatsachen hatten zur Folge, dass es erst recht spät – im Winter 1944/1945 – gelang, Vorkehrungen für die Aufnahme von Flüchtlingen zu treffen, die über den Tagesbedarf hinausgingen und auch für den Fall des unvermuteten Eintreffens eines neuen grossen Flüchtlingszustroms ausreichten.

Die Betreuung der Flüchtlinge selbst – die Aufnahme und Verbringung an den Unterkunftsort – sowie der Lagerbetrieb waren Aufgaben, die der Natur der Sache nach den zivilen Behörden, vor allem der Polizeiabteilung zukamen.

Der Massenandrang von Flüchtlingen brachte es aber mit sich, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement genötigt war, für die erste Phase der Aufnahme die Armee in Anspruch zu nehmen. Diese Regelung konnte um so eher verantwortet werden, als bei der Behandlung der Flüchtlinge auch sanitätspolizeiliche und militärische Interessen gewahrt werden mussten.

Bis zum Herbst 1943 waren hiefür die Territorialinspektorate verantwortlich. Dann wurden die Territorialkommandanten mit dieser Aufgabe betraut.

Die erste Unterbringung aller neu zugezogenen Flüchtlinge durch den Territorialdienst erfolgte zunächst in grösseren oder kleineren – zu einem erheblichen Teil recht primitiv eingerichteten – Sammellagern. Soweit es sich um Zivilflüchtlinge handelte, hatte sich dann ihrer, regelmässig nach einer dreiwöchigen Quarantänezeit, die Polizeiabteilung anzunehmen, indem sie sie, soweit eine kollektive Unterkunft in Betracht fiel, in ein ziviles Heim oder Lager einwies. Die Betreuung der Militärflüchtlinge dagegen war, wie bereits erwähnt worden ist, dem Eidgenössischen Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung zugewiesen.

Im Herbst 1943 gelangte man dazu, anstelle der einheitlichen Sammellager drei Typen solcher militärischer Unterkunftsorte zu unterscheiden: Sammellager, Quarantänelager und Auffanglager.

Seit dem Spätjahr 1943 gestaltete sich demgemäss die Unterbringung der Flüchtlinge folgendermassen:

1. Die militärischen Lager

a. Die Sammellager

Von der Grenze her kamen die Flüchtlinge zunächst in ein Sammellager. Dort wurde der Fall geprüft und über Aufnahme oder Rückweisung entschieden. Gleichzeitig erfolgte die Ausscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen. Im Sammellager blieben die Flüchtlinge nur kurze Zeit, vielleicht nur einige Stunden, höchstens aber 2–3 Tage. Die Lager waren bewacht, und die Berührung der Insassen mit der Aussenwelt blieb auf ein Minimum beschränkt. Die Arbeit in den Sammellagern bestand ausschliesslich in der Deckung des Eigenbedarfs und des Bedarfs benachbarter Lager [1]).

b. Die Quarantänelager

Im Quarantänelager hatten sich die Flüchtlinge gemäss den Anordnungen des Sanitätsdienstes der Armee einer Quarantäne von 21 Tagen zu unterziehen. Anstelle der Quarantäne konnte ein Spitalaufenthalt treten, sofern ein solcher medizinisch indiziert war und im Lager keine grössere, gut ausgebaute Krankenstation bestand.

Während des Quarantäneaufenthaltes erfolgte die polizeiliche Abklärung des Falles. Der Kontakt mit der Zivilbevölkerung wurde nach Möglichkeit

---

[1]) Bei Kriegsende waren 8 Sammellager vorhanden.

verhindert. Zutritt zu den Lagern hatten nur einige wenige Vertreter der Flüchtlingshilfsorganisationen. Ein Arbeitseinsatz bei Privaten erfolgte nicht.

Die Anzahl der Quarantänelager wurde den jeweiligen Bedürfnissen angepasst. Bei starkem Andrang von Flüchtlingen mussten hiefür auch Unterkunftsorte in Anspruch genommen werden, die sich dazu wenig eigneten [1]).

c. Die Auffanglager

In ein Auffanglager kam der Flüchtling nur dann, wenn – insbesondere beim gleichzeitigen Eintreffen zahlreicher Flüchtlinge – während der Quarantänezeit sein Fall nicht genügend hatte abgeklärt werden können. Der dortige Aufenthalt dauerte so lange, bis es möglich war, für den Flüchtling eine passende Unterkunft zu finden.

In den Auffanglagern bestand ein etwas freieres Regime als in den Sammel- und Quarantänelagern, indem hier Zivilpersonen, die im Dienst der Flüchtlingshilfe standen, vermehrt Zutritt gestattet wurde. Für einen längern Aufenthalt waren die Auffanglager freilich nicht eingerichtet. Da die Festlegung des endgültigen Unterbringungsortes oft geraume Zeit in Anspruch nahm, kam es zu zahlreichen Reklamationen [2]).

2. *Die Betreuung der Flüchtlinge unter ziviler Kontrolle*

Der Grundgedanke, nach dem das Regime der unter zivile Kontrolle gelangten Flüchtlinge gestaltet wurde, war der, dass jeder Flüchtling verpflichtet sei, seine Arbeitskraft in den Dienst des Landes zu stellen, das ihm Schutz gewährte und an dessen beschränkt gewordenen Vorräten er mitzehrte.

Als *arbeitsdiensttauglich* wurden alle gesunden Flüchtlinge *im Alter von 20–60 Jahren* angesehen. Man brachte sie deshalb grundsätzlich in *Arbeitslagern* unter, und zwar die Männer in solchen, wo sie je nach ihrer Eignung schwerere oder leichtere Arbeiten im Strassenbau, im Meliorationswesen oder in der Bebauung eines bereits meliorierten Gebietes zu versehen hatten, während die Frauen in Heimen zu allgemeinen Arbeiten für die Männerlager (Flikken, Waschen usw.) angehalten wurden. Im Interesse einer Gleichbehandlung erfolgte auch gegenüber solchen arbeitstauglichen Personen die Einweisung in ein Arbeitslager, die über die Mittel oder die Möglichkeit verfügten, andernortes unterzukommen.

Mangels sonstiger Unterbringungsgelegenheiten mussten in die Arbeitslager oft auch Flüchtlinge aufgenommen werden, die sich für die dort zu verrichtende Arbeit nur wenig eigneten und denen eine solche Tätigkeit bis dahin völlig ungewohnt gewesen war.

---

[1]) Gegen Kriegsende befanden sich 14 Quarantänelager in Betrieb, die ausschliesslich der Unterbringung von Zivilflüchtlingen dienten.

[2]) Bei Kriegsende waren noch in 21 Auffanglagern Zivilflüchtlinge untergebracht.

Die Schaffung von Arbeitslagern liess sich, wie der Bericht der Zentralleitung für Heime und Lager ausführt, nur insofern verwirklichen, als geeignete Arbeitsprojekte zur Verfügung standen. Die Zahl dieser Projekte war aber schon deshalb beschränkt, weil das Armeekommando nur eine verhältnismässig kleine Zone hiefür freigab. Weiterhin mussten verschiedene Pläne auf Begehren der Arbeitsämter zurückgestellt werden, die deren Ausführung für den Fall des Eintretens einer spätern Arbeitslosigkeit vorbehalten wollten. Zunehmende Schwierigkeiten bereitete der Zentralleitung auch die Beschaffung der Baracken und des Einrichtungsmaterials.

Für *Jugendliche von 17–19 Jahren* schuf man besondere Lager, in denen das Hauptgewicht nicht auf das Arbeitsergebnis, sondern auf die Ausbildung der Insassen gelegt wurde.

Arbeitsuntaugliche, d. h. nicht völlig gesunde oder über 60 Jahre alte Männer oder Mütter mit Kindern bis zu 6 Jahren, hatten, soweit ihnen die nötigen Mittel zur Verfügung standen, die Erlaubnis, in Hotels, Pensionen oder sonstwo eine private Unterkunft zu beziehen. Hiezu bedurfte es jedoch der – nicht immer leicht zu erhaltenden – Zustimmung der kantonalen Fremdenpolizei. Unbemittelte wurden an *Freiplätzen* untergebracht oder in ein *Flüchtlingsheim* aufgenommen. Für die Beschaffung von Freiplätzen bemühten sich die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und andere Organisationen. Soweit es sich dabei um die Unterbringung von Erwachsenen handelte, ergaben sich mehr und mehr Schwierigkeiten [1]).

Zum Betrieb von Heimen nahm die Zentralleitung leerstehende Hotels in Anspruch, die sich für diesen Zweck eigneten. Auch hier bestand jedoch die Bindung an die Weisungen des Armeekommandos über die Sperrzonen und bedurfte es der Zustimmung der kantonalen und kommunalen Behörden. Im Lauf der Jahre errichtete die Zentralleitung verschiedene besondere Heime, die eine Spezialaufgabe zu erfüllen hatten, z. B. Heime für Diätbedürftige, für Tuberkuloseverdächtige, für die schulmässige und berufliche Weiterbildung der Insassen und dergleichen.

Kranke Flüchtlinge kamen zur Pflege in Spitäler, Sanatorien, Rekonvaleszentenheime und ähnliche Anstalten.

Kinder zwischen 7 und 16 Jahren suchte man durch Vermittlung des Schweizerischen Hilfswerks für Emigrantenkinder und später der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes in Familien zu placieren [2]). Wertvolle Dienste für die Aufnahme von Kleinkindern sowie von Frauen mit Kleinkindern und von Schwangern, die nicht allzulang in militärischen Auffanglagern zurückgehalten werden konnten, leistete auch das von der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes zur Verfügung gestellte «Centre Henri Dunant» in Genf.

---

[1]) Zu gewissen Zeiten waren immerhin über 2000 Personen an Freiplätzen untergebracht. Die Zahl der Insassen von Pensionen betrug am 1. April 1944 5329, am 1. September 1944 6056 und am 1. April 1945 5716.

[2]) Am 15. April 1944 waren 2455 Flüchtlingskinder in Familien untergebracht.

Neu zureisenden *Studenten* war zunächst nach den Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. März 1943 zum BRB vom 12. März 1943 der Besuch von Universitäten nur dann gestattet, wenn sie im Ausland schon mehrere Semester absolviert hatten und in der Schweiz ihre Studien beenden wollten. Später wurden diese Bedingungen gemildert und sogar nicht unbedingt daran festgehalten, dass die Universitätsstudien bereits im Ausland begonnen worden waren. Während der Universitätsferien hatte der Student in einem Arbeitslager Arbeit zu leisten. Für die Kosten des Studiums mussten die Flüchtlinge selbst oder private Hilfsorganisationen aufkommen. Daneben organisierte das Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung Hochschullager, für Polen in Winterthur und später in Freiburg, für Italiener in Mürren und in der Westschweiz.

Frauen, die vor der Verehelichung *Schweizerbürgerinnen* gewesen waren, durften ungeachtet ihrer Arbeitstauglichkeit bei nahen Verwandten wohnen. Weiterhin hatte die Polizeiabteilung die Ermächtigung, für ehemalige Minister, Diplomaten, bedeutende politische Persönlichkeiten, Offiziere, Wissenschafter, Künstler, Geistliche usw. von der Einweisung in ein Arbeitslager oder in ein Heim abzusehen [1]).

Den Fragen der Freizeitgestaltung und des Urlaubes war von Anfang an Beachtung geschenkt worden. In der ersten Zeit freilich, als noch Ausreisemöglichkeiten bestanden und damit gerechnet werden konnte, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge unser Land in absehbarer Zeit wieder zu verlassen in der Lage sei, wurde die Bedeutung dieser Aufgabe noch nicht voll erkannt. Im Vordergrund stand damals der Arbeitsplan.

Einen ersten wesentlichen Fortschritt in dieser Hinsicht bildeten die Einrichtung einer Jugendgruppe im Lager Davesco bei Lugano und die Einweisung Jugendlicher der Anersklassen 1921–1925 aus andern Arbeitslagern dorthin. Während die übrige Belegschaft mit Strassenbau- und Anbauarbeiten beschäftigt war, wurde die Jugendgruppe unter Leitung eines Gärtners geschult und erhielt wöchentlich an zwei Halbtagen Unterricht in Deutsch, Französisch, Englisch, Stenographie und Maschinenschreiben. Ausserdem bestand für sie ein Turn- und Sportbetrieb. (Rundschreiben der Z. L. vom 7. Februar 1941).

Im Dezember 1941 erfolgten weitere Massnahmen zur Förderung einer beruflichen Ausbildung der Arbeitsdienstpflichtigen. Hiefür wurden die folgenden Richtlinien festgesetzt:

1. Jugendlichen soll die Absolvierung einer Berufslehre ermöglicht werden, soweit die Zahl der offenen Lehrstellen es gestattet.

2. Emigranten, die bereits ein Studium begonnen haben, ist die Möglichkeit zu geben, dieses fortzusetzen, immerhin unter Berücksichtigung der ihnen obliegenden Arbeitsdienstpflicht während einer angemessenen Dauer.

3. Emigranten im Alter von 22–40 Jahren sollen die Möglichkeit erhalten, auf Wunsch einen für die Auswanderung geeigneten handwerklichen Beruf

---

[1]) Die Zahl der Arbeitslager betrug am 1. Januar 1944 37, diejenige der Heime 31.

zu erlernen (durchgeführt wurden Kurse für Schreiner, Schuster und Schneider sowie Weiterbildungskurse für gelernte Metallarbeiter).

Die *Flüchtlinge,* die *ausserhalb von Lagern oder Heimen* untergebracht wurden, waren in ihrer Bewegungsfreiheit ebenfalls beschränkt, gleichgültig, ob sie der militärischen Kontrolle unterstanden oder ob die Polizeiabteilung sie als Privatinternierte behandelte. Sie durften ohne Bewilligung den ihnen zugewiesenen Aufenthaltsort nicht verlassen und hatten sich in der Regel periodisch beim Territorialkommando bzw. bei der kantonalen Fremdenpolizeibehörde zu melden; auch mussten sie sich von 22 bis 7 Uhr an ihrer Unterkunftsstelle aufhalten und war ihnen der Besuch von gewissen Lokalen (Bars, Dancings und Spielsälen) verboten. Diese Einschränkungen beruhten auf der Erwägung, dass die freie Unterbringung eines Flüchtlings schon an sich eine Bevorzugung gegenüber den Schicksalsgenossen darstellte, die unter Disziplin gehalten wurden und zur Arbeit verpflichtet waren. Gleichzeitig sollte damit einem Verhalten Einzelner vorgebeugt werden, das bei der Bevölkerung Ärgernis erregen konnte.

Weit freier gestaltet war bis zum Sommer 1944 die Stellung der *Emigranten.* Diesen war lediglich untersagt, ihren Aufenthalt für längere Zeit in einen andern Kanton zu verlegen, ohne dass ihnen eine entsprechende Bewilligung erteilt worden wäre. Am 15. Juli 1944 wurden dann aber auf mehrfaches Verlangen der Armeeleitung hin auch die Bedingungen für die Emigranten verschärft, insbesondere in dem Sinne, dass das Verbot des Verlassens des gewöhnlichen Aufenthaltsortes ohne Bewilligung nunmehr auf sie ebenfalls Anwendung fand. Diese Vorschriften konnten am 19. Dezember 1944 wieder etwas gelockert werden.

IV. Die Förderung der Weiterreise

An dem bereits in der Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 31. März 1933 betreffend Einreisen von Israeliten zum Ausdruck gebrachten Grundsatz, dass die Flüchtlinge wohl zum Grenzübertritt zugelassen würden, dass aber die Schweiz für sie bloss als Transitland in Betracht falle und ihnen daher nur ein vorübergehendes Asyl geboten werden könne, haben auch während des Krieges alle behördlichen Erlasse festgehalten. Die Gewährung eines Daueraufenthaltes erfolgte daher nur ausnahmsweise, vor allem an alte Leute, die in der Schweiz ihren Lebensabend verbringen wollten und über die hiefür erforderlichen Mittel verfügten. Dabei beschränkten sich aber die Behörden nicht darauf, den Flüchtlingen die Pflicht zur Weiterreise aufzuerlegen, sondern sie waren auch bemüht, Weiterwanderungen aktiv zu fördern. Deshalb wurde nach Kriegsausbruch der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Hinblick auf die nunmehr bestehende wesentliche Erschwerung der Weiterreise ein Ausreisedienst angegliedert. Die Aufgabe des neuen Dienstes bestand in der Organisation von Kollektivausreisen derjenigen Emigranten und Flüchtlinge, die das Visum eines ausländischen Staates erhalten hatten. Auf diese Weise gelang es, in der Zeit von 1940 bis Mitte 1942 in etwa 50 Kol-

lektivtransporten 1563 Flüchtlingen die Weiterwanderung zu ermöglichen. Der Grossteil (638) fand in den Vereinigten Staaten von Amerika Aufnahme. Dann folgten Kuba mit 214, Brasilien mit 190, San Domingo mit 156 und Uruguay mit 132 Einreisebewilligungen.

Nach der vollständigen Besetzung Frankreichs durch deutsche Truppen waren solche Kollektivreisen nicht mehr möglich. Es gelang lediglich einzelnen Flüchtlingen, auf eigene Verantwortung den Weg zur Abwanderung unter Umgehung der deutschen Kontrolle zu finden.

Die von der Polizeiabteilung zur Ermöglichung von Weiterwanderungen geleisteten Beiträge betrugen nach Ausbruch des Krieges

	Fr.
1939 (ganzes Jahr)	100 000
1940	124 000
1941	178 000
1942	48 900
1943	—
1944	—
1945 (ganzes Jahr)	179 585

Dass die Polizeiabteilung bestrebt war, den Flüchtlingen die Erlangung von Einreisevisen eines fremden Staates durch Vermittlung der hiefür erforderlichen Kenntnisse – vor allem handwerklicher Kenntnisse – zu erleichtern, ist bereits erwähnt worden. Bei erwachsenen Flüchtlingen geschah das in der Weise, dass man ihnen im Lagerbetrieb besondere Chargen zuwies, die ihnen Gelegenheit zur Aus- oder Weiterbildung gaben, für sie besondere Kurse veranstaltete oder sie als Praktikanten bei einem geeigneten Unternehmer arbeiten liess. Jugendlichen wurden in Verbindung mit den kantonalen Lehrlingsämtern Berufslehren bei schweizerischen Meistern vermittelt, und Mädchen sowie junge Frauen erhielten die Erlaubnis zum Besuch von Haushaltungsschulen.

Schliesslich förderte die Polizeiabteilung die Weiterwanderungen auch dadurch, dass sie den Interessenten die erforderlichen Ausweisschriften ausstellte.

V. Die Unterbringung der Flüchtlinge zu Beginn des Jahres 1944

Über die Unterbringung der Zivilflüchtlinge zu Beginn des Jahres 1944 enthält eine Zusammenstellung der Polizeiabteilung vom 17. Januar 1944 die folgenden Angaben:

In Arbeitslagern untergebracht	3 681
In Interniertenheimen untergebracht	4 028
In besondern (nicht der Zentralleitung unterstellten) Lagern untergebracht	262
In Strafanstalten untergebracht	24
Im Einzelarbeitseinsatz bei Bauern (Männer)	1 057

Im Einzelarbeitseinsatz bei Bauern und in Haushaltungen (Frauen) .	222
In verschiedenen Kantonen mit Arbeitsbewilligung für Spezialberufe	81
In Universitätsstädten mit Bewilligung zum Studium	471
An Freiplätzen, vermittelt durch die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe	754
Kinder in Familien und Kinderheimen, placiert durch das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder	1 950
Durch die Polizeiabteilung bei Verwandten oder in Hotels und Pensionen untergebracht	2 505
In militärischen Quarantäne- und Auffanglagern	5 612
Mit zugewiesenem Aufenthaltsort unter militärischer Kontrolle und unter Einschränkung der Bewegungsfreiheit	1 809

Siebenter Abschnitt

Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Internierung

Die Schaffung von Arbeitslagern für Emigranten im Frühjahr 1940 war allgemein begrüsst worden, und auch die Verwendung der später zugezogenen Flüchtlinge zu Arbeiten im nationalen Interesse hatte keinen Widerspruch gefunden. Der Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 wurde von den beiden Räten in der Juni-Session 1943 diskussionslos genehmigt, und in beiden Räten sprachen sich die Referenten über den Lagerbetrieb in durchaus positiver Weise aus. Ständerat Evéquoz erklärte, in den von den Mitgliedern der Vollmachtenkommission besuchten Lagern hätte die beste Ordnung geherrscht; den Beschwerden, die gelegentlich aus andern Lagern laut würden, begegne man am besten durch eine strenge und gerechte Disziplin, und auch Nationalrat Dr. Rohr führte aus, wie die erfolgten Besichtigungen ergeben hätten, werde den Leuten eine sehr anständige Behandlung zuteil; den Klagen über Unterkunft und Verpflegung müsse deshalb jede Berechtigung abgesprochen werden; die Arbeit, welche man den Lagerinsassen zumute, sei den persönlichen Verhältnissen angepasst; von vielen Flüchtlingen werde die Wohltat, die ihnen durch unser kleines Land in ihrer grossen Not zuteil werde, dankbar anerkannt.

Je länger dann aber die Internierungen dauerten, desto stärker traten deren Nachteile zutage und desto lauter wurde die Kritik am Lagerbetrieb.

Unzukömmlichkeiten machten sich vor allem in den Lagern geltend, die unter *militärischer* Leitung standen. Weil in der Vorkriegszeit für die Durchführung von Internierungen in sachlicher wie in persönlicher Hinsicht nur ganz unzureichende Vorbereitungen getroffen worden waren, mussten in der ersten Zeit bisweilen selbst primitive Lagereinrichtungen bei Privaten erbettelt werden. Grosse Schwierigkeiten bereitete auch die Auswahl des Lagerpersonals. Insbesondere fehlte es immer wieder an Lagerleitern, die über das nötige psychologische Verständnis für die ihnen anvertrauten Menschen verfügten.

Bereits in der Juni-Session 1941 des Nationalrates hatte der Präsident der Geschäftsprüfungskommission bemerkt, es gebe unter den mit der Lagerverwaltung und -überwachung Betrauten vereinzelt Leute, die gegenüber den Lagerinsassen allzu formalistische Methoden anwendeten. Ähnliche Klagen wurden später oft erhoben, nicht nur im eidgenössischen Parlament und in eidgenössischen parlamentarischen Kommissionen, sondern auch in kantonalen Räten und in der Presse.

Von den Mißständen, die sich im Sommer 1942 in einzelnen *militärischen* Auffanglagern nach dem Einsetzen des Massenzustromes von Zivilflüchtlingen aus Frankreich ergeben haben, war bereits die Rede. In der Februarsitzung 1944 der nationalrätlichen Vollmachtenkommission kritisierte Nationalrat Vodoz mit scharfen Worten die psychologische Ungeschicklichkeit von Lagerleitern, die häufig zu einer schlechten Behandlung der Flüchtlinge führe. Die Berechtigung dieser Klagen blieb unbestritten. Bundesrat von Steiger teilte mit, er habe sich genötigt gesehen, beim Kommandanten des Territorialdienstes die Entfernung von zwei Lagerleitern zu verlangen.

In den von der *Zentralleitung für Heime und Lager* betreuten Betrieben waren die Verhältnisse erheblich besser. Die besondern Schwierigkeiten, die sich für die Leiter der militärischen Lager aus der Aufnahme der oft unvermutet oder in unerwartet grosser Zahl über die Grenze strömenden Flüchtlinge ergaben, bestanden hier nicht. Es war deshalb möglich, rechtzeitig die erforderlichen Dispositionen zu treffen. Überdies verfügte die Zentralleitung dank ihrer eigenen Vorsorge, soweit dies die Materialknappheit gestattete, über die erforderlichen Einrichtungen, und auch an Hilfskräften bestand nie ein ausgesprochener Mangel. Dessen ungeachtet machten sich die wachsenden Unzukömmlichkeiten auch in den zivilen Lagern geltend.

Einmal erwies es sich trotz bestem Willen als unmöglich, bei der Zuweisung von Arbeit immer den individuellen Fähigkeiten des Flüchtlings Rechnung zu tragen. Strassenbauten, Meliorationen und dergleichen waren zwar für die an schwere Handarbeit gewöhnten Leute eine durchaus angemessene Beschäftigung; andere Flüchtlinge – Kaufleute, Intellektuelle, Künstler usw. – empfanden eine solche Betätigung dagegen begreiflicherweise als schwere Belastung.

Für viele Flüchtlinge bildete auch bereits das erzwungene, mehr oder weniger straff organisierte und eintönige Gemeinschaftsleben eine harte Prüfung, zumal wenn in einem Lager Männer, Frauen und Kinder zu Tag- und Nachtzeit auf einen engen Raum zusammengedrängt waren. Das galt vor allem für diejenigen Internierten, die aus ausländischen Arbeits- oder Konzentrationslagern kamen und gehofft hatten, in der Schweiz wieder die volle Freiheit zu finden. Sie fühlten sich in unsern Lagern als Gefangene und Zwangsarbeiter.

«Il n'est pas étonnant», bemerkt Oberst Chenevière in einem Aufsatz über ‚Le problème des réfugiés tel qu'il se pose pour l'armée' (Revue militaire suisse, August 1949), «que le réfugié, à part quelques crâneurs, manifeste un complexe

non d'infériorité mais de susceptibilité, de jalousie très marquée: Un bol ébréché est considéré comme infamant; c'est l'assiette du chien juste assez bonne pour un animal.»

Bedrückend für viele Flüchtlinge war ferner die zeitliche Unbeschränktheit der Einweisung, und empfindsame Leute liefen der Gefahr des Verfallens in Apathie und Stumpfheit. Psychische Störungen («Neurosen der Entwurzelung») waren nicht selten [1]).

Andere Zustände, die stets wieder kritisiert worden sind, waren insbesondere: Trennung der Ehegatten untereinander und der Mütter von den Kindern, Zurückhaltung in der Zuteilung von Arbeitskleidern und Schuhen, ungenügende Entlöhnung, Zwang zur Ablieferung von Schmucksachen, zu weitgehende Beschränkung im Urlaubswesen, kleinliche Auslegung des Verbotes der politischen Betätigung, schleppende Erledigung von Beschwerden und dergleichen.

«Wohl sind die Flüchtlinge in der Schweiz vor Verfolgung sicher, wohl ist ihnen ein sehr bescheidenes Existenzminimum in Lagern oder durch die Lagerfürsorge gewährleistet; aber die meisten entbehren das kostbare Gut der Freiheit und Selbstbestimmung; sie leiden darunter, Almosengenössige zu sein, leiden unter der erzwungenen Untätigkeit oder einer Arbeit, die für sie inhaltslos ist. Die Zerreissung der Familien bringt Nöte mit sich; die quälende Sorge um ihren deportierten Ehemann, das deportierte Kind, die deportierten alten Eltern und andere Verwandte nagen an ihnen», heisst es in der vom Sekretariat für Flüchtlingshilfe beim vorläufigen Oekumenischen Rat der Kirche im Jahre 1944 herausgegebenen Schrift «Fünf Jahre oekumenische Flüchtlingshilfe».

Ein weiterer Grund, der zu Unzuträglichkeiten führte, lag darin, dass die Flüchtlinge oft nur deshalb viel zu lange in den Auffanglagern zurückbehalten werden mussten, weil sich die für die Arbeitsbeschaffung verantwortlichen Stellen verpflichtet glaubten, Meliorationsarbeiten und dergleichen für den Fall des Eintretens einer neuen Arbeitslosigkeit zurückzuhalten.

Allen diesen Mißständen entgegenzutreten, war ein besonderes Anliegen der privaten Organisationen, die sich mit der Flüchtlingsbetreuung befassten [2]).

---

[1]) Vgl. hiezu einen Vortrag von Dr. *M. Minkowski*, gehalten am zehnjährigen Jubiläum des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen.

[2]) Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bot seine Mitarbeit zur Verbesserung der Verhältnisse in den militärischen und zivilen Lagern an. Bereits im Oktober 1941 hatte es den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes auf die in der Öffentlichkeit laut gewordenen Kritiken über den Lagerbetrieb und die Rekrutierung des Lagerpersonals hingewiesen mit der Bitte, ihm über die bestehenden Verhältnisse Auskunft zu erteilen, damit es in der Lage sei, Anfragen zu beantworten und sich zugunsten Benachteiligter einzusetzen, wie das auch hinsichtlich der in ausländischen Lagern Internierten geschehe. Diesem Wunsch wurde entsprochen. Auch insofern waren die damaligen Demarchen des CICR von Erfolg, als das Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung sich bereit erklärte, auf die von ihm betreuten Personen nach Möglichkeit die Vorschriften der Konvention von 1929 über die Behandlung der Kriegsgefangenen anzuwenden.

Aber auch die Behörden – vor allem die Zentralleitung der Heime und Lager – taten das nach ihrer Auffassung Mögliche, um das Los der Internierten zu verbessern. So erfolgte eine Erhöhung der Arbeitslöhne (seit 1. Januar 1942 betrug der Tagessold 1.50 Franken und nach 270 Arbeitstagen 1.80 Franken), wurden die Urlaubsmöglichkeiten erweitert, errichtete man besondere Stätten für Berufsausbildung und Umschulung und traf vor allem Massnahmen zu einer sinnvolleren Gestaltung der Freizeit.

Weniger Gehör bei den Behörden fand das Begehren der Hilfswerke, den Aufenthalt der Flüchtlinge in den Arbeitslagern abzukürzen und den Leuten dort, wo es die Arbeitsmarktverhältnisse gestatteten, Arbeitsmöglichkeiten im freien Arbeitsprozess einzuräumen. Immerhin wurden vielfach Flüchtlinge aus militärischen und zivilen Lagern vorübergehend zu Arbeiten ausserhalb des Lagers eingesetzt, vor allem in der Landwirtschaft. Daneben suchte man dem Bedürfnis der Bauern nach Arbeitskräften für den Mehranbau durch Zuweisung geeigneter Flüchtlinge unter Entlassung aus dem Lager an einen Landwirtschaftsbetrieb zu entsprechen. Die Auswahl der Arbeitskräfte unter den internierten Flüchtlingen erfolgte zum Teil durch die Bauern. Dieses Vorgehen blieb nicht unbeanstandet. Es erinnere, wurde behauptet, an einen Sklavenmarkt. Grundsätzlich aber fand die Unterbringung von Flüchtlingen

---

Ein Jahr später fragte das Komitee das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement an, ob seine Mitwirkung in der unmittelbaren Fürsorge für entwichene Kriegsgefangene und andere Flüchtlinge genehm sei, insbesondere ob ihm die Möglichkeit geboten werden könne, ein genaues Verzeichnis der Insassen von Arbeitslagern anzufertigen. Gleichzeitig bat das Komitee, auf die Militärinternierten die Vorschriften der Konvention von 1929 auch hinsichtlich der geistigen und moralischen Betreuung sowie der Beziehungen zur Aussenwelt zu beachten.

Der ersten Anregung kam das Departement ohne weiteres nach. Zum zweiten Punkt bemerkte es, die Konvention von 1929 finde weder auf entwichene Kriegsgefangene noch auf Zivilflüchtlinge Anwendung, es bestehe jedoch das Bestreben, alle Flüchtlinge möglichst human zu behandeln.

In der Folgezeit vollzog sich die Mitarbeit des CICR im schweizerischen Flüchtlingswesen vor allem in der Weise, dass (seit Mitte April 1944) Delegierte des Komitees Inspektionsbesuche in den Lagern und Heimen durchführten. Die dabei gemachten Beobachtungen wurden mit den Lagerleitern besprochen und die Rapporte den zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht. Gleichzeitig bemühten sich die Delegierten, Missverständnisse zwischen dem Lagerpersonal und den Lagerinsassen zu beseitigen und überhaupt auf die Moral der Internierten einen günstigen Einfluss auszuüben.

Insgesamt fanden 1187 derartige Besuche statt, 864 in militärischen Lagern und 323 in den Lagern und Heimen der Zentralleitung. Die darüber erstatteten Berichte fanden bei den Behörden im allgemeinen die ihnen gebührende Beachtung (vgl. Rapport du CICR sur son activité pendant la seconde guerre mondiale), indem den erhobenen Beanstandungen nachgegangen wurde und man sich bemühte, den berechtigten Beschwerden der Lagerinsassen Rechnung zu tragen. Die Klagen der Internierten bezogen sich zur Hauptsache auf die Unterkunft, die Bekleidung, die zugewiesene Arbeit und medizinisch-hygienische Belange.

Die vom CICR erstellte Flüchtlingskartothek enthielt im April 1945 gegen 100 000 Namen (Revue Internationale de la Croix-Rouge, Ausgabe 1945, S. 281, und Ausgabe 1946, S. 656 ff.).

in Landwirtschaftsbetrieben allgemeine Zustimmung, und obschon die mit diesem zuletzt genannten Vorgehen gemachten Erfahrungen nur teilweise befriedigend waren, standen doch dauernd zahlreiche Flüchtlinge im landwirtschaftlichen Arbeitseinsatz, so im April 1943 371 [1]), im Juli des gleichen Jahres 765, im Oktober 1100, im Mai 1944 1453 und im Oktober 1944 1780. Gegen Jahresende sank die Zahl auf 826, weil inzwischen viele französische Flüchtlinge in die Heimat hatten zurückkehren können. Im Frühjahr 1945 waren es dagegen wieder über 1000, und bis Ende August 1945 konnten insgesamt 5094 Flüchtlinge als Arbeitskräfte bei Bauern untergebracht werden. Eine gewisse Bedeutung kam fernerhin dem Arbeitseinsatz männlicher Flüchtlinge im Gastwirtschaftsgewerbe und weiblicher Flüchtlinge bei Landwirten und in sonstigen Privathaushalten zu [2]). Ausserdem wurden trotz dem grundsätzlichen Verbot der Erwerbstätigkeit, vor allem gegen Ende der Kriegszeit, nicht nur Emigranten sondern auch andern Flüchtlingen Arbeitsbewilligungen in Spezialberufen erteilt, für deren Ausübung nicht genügend Schweizerbürger zur Verfügung standen.

Erst in einer spätern Epoche und nur teilweise realisiert wurde die bereits im Jahre 1941 erhobene Forderung nach Schaffung von «schweizerischen Lagerkomitees», bestehend aus Vertretern von Behörden und der Hilfswerke zur Behandlung von Eingaben und Beschwerden sowie zur Wahl und Kontrolle der Lagerleiter.

Mehrjähriger Anstrengung bedurfte es auch, bis das Postulat nach Einräumung eines Mitspracherechtes der Flüchtlinge durchgesetzt werden konnte. Der erste Schritt in dieser Richtung wurde mit der Zuziehung von Flüchtlingsvertretern für die Gestaltung der Freizeit getan. Den Abschluss bildete dann die Bestellung einer gemischten Kommission nach der Konferenz von Montreux [3]).

---

[1]) Am 5. April 1943 reichte Nationalrat Renold eine Kleine Anfrage ein, in der er beanstandete, dass das Eidgenössische Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung versuche, die bis jetzt der Landwirtschaft zur Verfügung gestellten Hilfskräfte ihr durch Erhöhung der zu leistenden Entschädigung und durch Besserstellung der Internierten bei anderweitiger Beschäftigung wieder zu entziehen. In seiner Antwort vom 21. Juni 1943 bestritt der Bundesrat eine solche Tendenz. Die einzige Frage, die sich der massgebenden Instanz gestellt habe, sei die gewesen, zu wissen, ob es im Interesse des Landes nützlicher wäre, die Internierten in Gruppen einzusetzen oder sie den Betrieben einzeln zu überlassen; die Zahl der einzeln bei Landwirten Arbeitenden unterliege saisonmässig bedingten kleinen Schwankungen.

[2]) Einen verstärkten Einsatz weiblicher Flüchtlinge in privaten Haushaltungen verlangte Nationalrat Munz in einer Kleinen Anfrage vom 19. Juni 1944. In seiner Antwort vom 16. August des gleichen Jahres erklärte der Bundesrat, dass dieser Angelegenheit volle Beachtung geschenkt werde, dass sich aber nur sehr wenige Flüchtlingsfrauen für solche Arbeiten eigneten. Um einen vermehrten Einsatz zu ermöglichen, habe die Polizeiabteilung schon vor geraumer Zeit Haushaltungskurse eingerichtet. Gegenwärtig seien über 850 weibliche Flüchtlinge im privaten Haushalt tätig.

[3]) Siehe unten S. 308 f.

Einzelne der erwähnten Nachteile waren unvermeidlich, so lange ein Lagerbetrieb bestand [1]). Andere Mißstände dagegen hatten ihren Grund im persönlichen Versagen einzelner Funktionäre, in Gleichgültigkeit, in bureaukratischem Formalismus, im Fehlen des psychologischen Verständnisses für das Schicksal der Flüchtlinge. Zur Hauptsache sind jedoch die Schwierigkeiten deshalb entstanden, weil die Behörden – weitgehend unter dem Einfluss der Gewerkschaften – sich im Bestreben nach Schutz des Arbeitsmarktes erst recht spät dazu entschliessen konnten, die Flüchtlinge in den normalen Arbeitsprozess einzugliedern. Die Forderung nach einer Änderung dieser Praxis war schon frühzeitig erhoben worden, beispielsweise in einer Einsendung in den «Basler Nachrichten» vom 8./9. August 1942, die mit den folgenden Worten schloss: «Die meisten Probleme unserer Emigranten, wir sagen nicht alle, wären durch diese mutige Tat gelöst, die gewiss einer korporativen und gewerkschaftlichen Mentalität widerspricht, die sogar manche Risiken in sich trägt, die aber, im ganzen gesehen, die heute durchaus mögliche konstruktive Lösung darstellt.»

Gleichzeitig darf jedoch nicht ausser acht gelassen werden, dass manche Anordnungen der Behörden und Massnahmen von Lagerleitern gegenüber Lagerinsassen erfolgt sind, weil sich unter diesen – durchaus naturgemäss – zahlreiche Elemente befunden haben, welche durch ihr eigenes Verhalten ein weitergehendes Entgegenkommen verunmöglichten, Leute, die das Verständnis für die Notwendigkeit eines geordneten Betriebes in den kollektiven Unterkünften nicht aufzubringen vermochten, die alles beanstandeten, was geschah oder nicht geschah, die sich über das im Landesinteresse erlassene Verbot der politischen Betätigung hinwegsetzten, die nicht einsehen wollten, dass die Rationierung der Lebensmittel auch ihre Verpflegungsmöglichkeiten beeinträchtigte, die nicht nur die ihnen eingeräumten Freiheiten missbrauchten, sondern systematisch darauf ausgingen, das Lagerreglement und die Anordnungen des Lagerleiters zu sabotieren, denen es ein Vergnügen bereitete, andere Internierte aufzuwiegeln. «De temps à autre il faut mettre en garde des réfugiés désaxés, parce qu'ils ont vécu pendant des mois d'angoisse l'internement dans d'autres pays, ou ceux qui sont inconscients ou révoltés contre le fait même d'un internement en Suisse. Il y a dans les camps comme partout ailleurs des âmes géné-

---

[1]) Das gilt nicht zuletzt für den Betrieb der militärischen Lager. Die dem Eidgenössischen Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung gestellte Aufgabe war schon deshalb besonders schwer, weil niemand zum voraus wissen konnte, mit welchen Flüchtlingszahlen man zu rechnen hatte. Dazu kommt, dass als Lagerfunktionäre vielfach nur Offiziere und Unteroffiziere zur Verfügung standen, die sich für diesen Dienst bloss des Broterwerbes wegen gemeldet hatten und denen jedes tiefere Interesse für die zu besorgende Arbeit abging. Wieviel in der Tat von der Persönlichkeit des Lagerleiters für den in einem Lager herrschenden Geist abhing, ist dem Verfasser bei verschiedenen Lagerbesuchen höchst eindrücklich geworden, die er in seiner Eigenschaft als baselstädtischer Militärdirektor durchzuführen hatte. – Diese besonderen Schwierigkeiten haben bei der gegen das Kommissariat erhobenen Kritik nicht immer die gebührende Beachtung gefunden.

reuses, reconnaissantes, des courageux, des esprits qui comprennent la solidarité et l'entr'aide; il y a aussi des égoïstes et parfois même des éléments mauvais et dangereux», führt der von Pfarrer H.L. Henriod verfasste Bericht des Comité Genevois d'Aide aux Réfugiés Protestants über seine Tätigkeit in der Zeit vom September 1942 bis September 1943 aus («Depuis un an en deçà des Barbelés»)[1]).

Achter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen im Jahre 1944

A. Die Entwicklung bis Anfang Juni 1944

Im Jahre 1944 nahmen die Deportationen aus Frankreich ihren Fortgang und forderten zahlreiche weitere Opfer. Dazu gesellten sich die mit grösster Brutalität durchgeführten Judenverfolgungen in Ungarn, Jugoslawien und Rumänien. Allein aus Ungarn wurden mehrere hunderttausend Juden in das Vernichtungslager Auschwitz gebracht und dort vergast.

Die Anzahl der im Jahr 1944 neu nach der Schweiz zuziehenden Flüchtlinge ging in den ersten sechs Monaten zurück, war aber immer noch erheblich. Aufgenommen wurden im Januar 923, im Februar 612, im März 1077, im April 1212, im Mai 1216 und im Juni 723 Personen.

Für die Behandlung der Flüchtlinge an der Grenze galten grundsätzlich nach wie vor die Weisungen vom 29. Dezember 1942/26. Juli 1943. Diese Anordnungen erfuhren jedoch in ihrer Auslegung wesentliche Milderungen, und es konnten je nach den Umständen für einzelne Flüchtlingskategorien oder einzelne Grenzabschnitte besondere Richtlinien aufgestellt werden.

So kam es oft vor, dass zunächst ein Flüchtling in der Schweiz Aufnahme fand, der hier nahe Verwandte hatte, und einige Tage später ein anderer Zufluchtsuchender die Einreisebewilligung ebenfalls erhielt, wenn er geltend machen konnte, er sei mit dem Ersteingereisten nahe verwandt.

An der Südgrenze verfuhren die Grenzorgane nach den gemilderten Weisungen vom 14./15. September 1943.

Anfangs Juni waren in der Schweiz 77 178 Flüchtlinge anwesend, einschliesslich zirka 38 000 Militärinternierte.

---

[1]) Beiläufig bemerkt waren die Lebensbedingungen der in andern Staaten Internierten anscheinend kaum günstiger als diejenigen in den schweizerischen Lagern, auch wenn man die Verhältnisse ausser acht lässt, die in Südfrankreich für die spanischen Flüchtlinge, dann für die ausländischen oder staatenlosen Juden und schliesslich für die französischen Juden in den dortigen Lagern bestanden haben.

Die schon mehrmals zitierte Schrift von *Abbé Glasberg* verweist in dieser Hinsicht (S. 75 ff.) darauf, dass die grosse Mehrzahl der Flüchtlinge allenthalben dazu verurteilt sei, «à moisir dans des camps durant des années» unter einem «régime policier avec ce que cela comporte de rigueur, d'ignorance et de blessantes simplifications», und fügt dann bei, die Internierungsbedingungen in der Schweiz seien sowohl materiell wie moralisch noch die besten gewesen.

Dass die schweizerische Pressekontrolle nach wie vor bis in den Sommer 1944 mehrmals gegen die Veröffentlichung von Nachrichten über die Vorgänge im Osten einschritt, ist – jedenfalls rückblickend – schwer verständlich.

Schliesslich unterblieben dann aber doch, ungeachtet der Interventionen des deutschen Gesandten in Bern, derartige Beanstandungen. Im «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die schweizerische Pressepolitik im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939–1945» finden sich hiezu auf Seite 106 die folgenden Ausführungen:

«Die deutschen Beschwerden betrafen damals häufig schweizerische Pressemeldungen über die in jener Zeit aufgedeckten deutschen Greueltaten. Am 8. September 1944, an einem einzigen Tag, sprachen der Reihe nach Minister Köcher, Gesandtschaftsrat von Nostitz und der Presseattaché Fürst Urach beim Politischen Departement vor, um sich wegen dieser ‚Greuelmeldungen' zu beschweren. Alle drei Herren erhielten aber die gleichlautende Antwort, dass sich diese deutschen Unmenschlichkeiten nach den übereinstimmenden Aussagen aus den verschiedenartigen zuverlässigen Quellen als der wahre Sachverhalt erwiesen hätten. Deshalb denke bei unsern Behörden niemand daran, bei der Schweizer Presse etwas gegen die Wiedergabe solcher Tatsachenmeldungen zu unternehmen» [1]).

Die Unterbringung der Flüchtlinge bereitete aus militärischen Gründen vermehrte Schwierigkeiten. Am 31. März 1944 schrieb der Chef des Territorialdienstes der Polizeiabteilung folgendes: «Vereinbarungsgemäss habe ich mit den zuständigen Instanzen im Armeestab die Bedingungen für die Unterbringung von Flüchtlingen nachgeprüft und bestätige Ihnen dieselben wie folgt:

1. Ausserhalb der für die Unterbringung von Flüchtlingen festgesetzten Zonen dürfen Flüchtlinge nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Armeekommandos untergebracht werden. Diese Regelung bezieht sich auch auf die Unterbringung von einzelnen Flüchtlingen.
2. Für die Errichtung von Lagern und Heimen innerhalb der für die Unterbringung von Flüchtlingen festgesetzten Zonen ist die Bewilligung des Armeekommandos in jedem Einzelfall einzuholen. Dies, um feststellen zu können, ob eventuell ein für die Errichtung eines Lagers oder Heimes beanspruchtes Objekt schon für militärische Bedürfnisse mit Beschlag

[1]) Auch auf dem Gebiet der Fremdenpolizei haben sich in dieser Periode eidgenössische Behörden über sehr nachdrücklich vorgebrachte deutsche Begehren hinweggesetzt, wenn diese als unberechtigt erachtet werden mussten. So verfügte der Chef der Polizeiabteilung am 30. Dezember 1943 die Wegweisung eines Schwagers Goerings, des früheren Chefs der Gestapo und Direktors der Hermann-Goering-Werke, Rudolf D., dem zunächst auf Grund eines ärztlichen Zeugnisses die Einreise für einen dreimonatigen Kuraufenthalt in der Heilstätte Agra bewilligt worden war. Dieser Entscheid wurde damit begründet, dass deutscherseits Schweizern, die denselben medizinischen Befund aufwiesen und sich zur Kur in die Heimat begeben wollten, der Sichtvermerk oder doch jedenfalls die Zuteilung von Devisen verweigert werde. Alle Versuche, die Polizeiabteilung zur Rücknahme ihrer Verfügung zu bewegen, blieben erfolglos.

belegt ist oder ob andere besondere militärische Gründe die Inanspruchnahme für Flüchtlinge nicht erlauben.

3. Für die Errichtung von Lagern und Heimen ausserhalb der für die Unterbringung von Flüchtlingen festgesetzten Zonen wird grundsätzlich keine Erlaubnis erteilt. Das Armeekommando prüft aber jedes Gesuch im Einzelfall und bewilligt Ausnahmen, die vom militärischen Gesichtspunkt aus verantwortet werden können.»

B. Die Entwicklung nach Errichtung der zweiten Front in Frankreich

Die allgemeine militärpolitische Lage im Juni 1944 charakterisierte sich dadurch, dass Frankreich nach wie vor von deutschen Truppen okkupiert war und einem strengen Besetzungsregime unterstand, dass sich aber gleichzeitig von der Peripherie des Landes her alliierte Armeen im Anmarsch nach Zentraleuropa befanden. Diese Verhältnisse führten zu einer verstärkten Tätigkeit der französischen Partisanen. Gleichzeitig war zu erwarten, dass bei den in Aussicht stehenden Kämpfen auch die Zivilbevölkerung wieder in Bewegung geraten werde. Von der Schweiz aus gesehen, bedeutete dies die Wahrscheinlichkeit des baldigen Einsetzens eines neuen Flüchtlingszuzuges.

I. Das Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. Juni 1944

In einem Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. Juni 1944 wurde ausgeführt, dass die Zuspitzung der internationalen Lage zu einer Verschärfung der Bestimmungen über die Visumserteilung und Grenzkontrolle zwinge und auch im Innern des Landes eine peinlich genaue Befolgung der bestehenden Vorschriften erfordere. Das Merkblatt, das die Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft jedem Einreisenden an der Grenze übergeben lasse, habe deshalb eine Ergänzung erhalten, und es sei Pflicht der Behörden, für die Befolgung der darin erwähnten Bestimmungen zu sorgen.

Im einzelnen wurde folgendes angeordnet:

1. Gesuche von Ausländern, über eine andere als die im Visum vorgesehene Grenzübergangsstelle einreisen zu dürfen, sind nur in Ausnahmefällen entgegenzunehmen, und es ist das Gesuch jeweilen der Eidgenössischen Fremdenpolizei telephonisch zum Entscheid zu unterbreiten.

2. Die Eintragung der Anmeldung durch die zuständige Behörde (Ortspolizei) in den Pass (BRB vom 5. September 1939, Art. 4, Abs. 2*b*) darf nicht unterbleiben.

Kommt der Ausländer an einem im Visum nicht vermerkten Ort zur Anmeldung, so ist er zu Protokoll genau über die Gründe einzuvernehmen, die ihn zu dieser Widerhandlung gegen die Bestimmungen veranlasst haben. Hat

er ein Merkblatt erhalten, so ist er durch formelle Verfügung wegzuweisen mit telephonischem Antrag an die Eidgenössische Fremdenpolizei auf Ausdehnung der Wegweisung auf das ganze Gebiet der Schweiz. Ist ihm ein Merkblatt nicht ausgehändigt worden, so ist er an den Ort zu verweisen, für den ihm die Einreise bewilligt wurde.

3. Gesuche um Änderung des Aufenthaltsortes und -zweckes können nur beim Vorliegen wichtiger Gründe entgegengenommen werden. Der Entscheid ist der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorbehalten.

Wird der Ausländer zu irgendeiner Zeit an einem Ort getroffen, der nicht im Merkblatt genannt ist, so ist das Vorgehen gleich wie in Ziffer 2.

4. Verlängerungen der Höchstfrist zum Aufenthalt in der Schweiz auf Grund der den Kantonen durch den BRB vom 17. Oktober 1939 eingeräumten Befugnisse (maximal ein Monat) sind nur beim Vorliegen wirklich wichtiger Gründe zulässig. Es empfiehlt sich, solche Gesuche vorerst der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten. Erteilte Bewilligungen sind dieser Behörde zu melden.

Verlängerungen, die eine Änderung des Aufenthaltszweckes in sich schliessen, sind in jedem Fall der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorzulegen.

5. Ausländer, die nach dem letzten Tag des bewilligten Aufenthaltes in der Schweiz betroffen werden, sind anzuhalten und wegzuweisen mit telephonischem Ausdehnungsantrage an die Eidgenössische Fremdenpolizei.

6. Da für die Erteilung von Einreisebewilligungen nunmehr ausnahmslos nicht mehr die schweizerischen Konsulate im Ausland, sondern nur noch die Eidgenössische Fremdenpolizei zuständig ist, erfordert auch die Erteilung des Rückreisevisums die Zustimmung dieser Behörde.

7. Die Hotelkontrolle ist so auszubauen, dass die notwendigen Feststellungen innert kürzester Frist zur Kenntnis der kantonalen Fremdenpolizei gelangen.

II. Die Anfrage des Generals vom 24. Juni 1944

Im Hinblick auf die Situation in Frankreich sah sich der General veranlasst, in einem Schreiben vom 24. Juni an das Eidgenössische Militärdepartement darauf hinzuweisen, dass «der Zeitpunkt gekommen sei, um im Einvernehmen mit dem Bundesrat abzuklären, wie sich die Schweiz gegenüber einem allfälligen neuen grossen Flüchtlingszustrom verhalten solle, der gegebenenfalls die Zahl der bisherigen 77 000 auf Schweizer Boden geflüchteten Ausländer in sehr erheblichem Mass vermehren würde». Die Angelegenheit sei eine solche politischer Natur und müsse deshalb von den politischen Behörden entschieden werden. Das Armeekommando habe jedoch ein grosses Interesse daran, über die grundsätzlichen Absichten der politischen Behörden rechtzeitig und umfassend unterrichtet zu werden; denn schliesslich sei es die Truppe, welche gegebenenfalls einzugreifen habe.

Für die zu treffenden Massnahmen gebe es nur ein Entweder-Oder: alles hereinlassen oder alles zurückhalten.

«Lässt man alles herein, so wird die Rückschaffung nach den gemachten Erfahrungen ausserordentlich schwer, wenn nicht überhaupt unmöglich. 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 abnimmt und auf ein Normalmass sinkt. Dabei möchte ich nicht unterlassen, zu erwähnen, dass von diesem Abstoppen selbstverständlich auch fremde Wehrmänner erfasst werden müssten, die im betreffenden Abschnitt an unsere Grenzen gelangen.

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 hiezu bereit finden wird. Eine derart einschneidende Massnahme ist im vorliegenden Fall auch gar nicht notwendig; es genügt vollständig, wenn die Weisung ausgegeben wird, dass in den betreffenden Grenzabschnitten 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. Beim grossen Andrang gibt es aber, wie bereits ausgeführt, nur die Wahl zwischen ungehemmter Aufnahme oder gänzlicher Zurückweisung.

Ich möchte Ihnen daher zu Handen 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 Flüchtlingsstrom nur ganz langsam zunimmt. In diesem Fall schiene es mir angezeigt, gegebenenfalls die eben erwähnte Personen-Grenzsperre von dem Augenblick an in Wirksamkeit treten zu lassen, in dem ein bestimmter Tagesdurchschnitt von Flüchtlingsübertritten überschritten wird.»

Dieser Bericht des Generals veranlasste das Eidgenössische Militärdepartement, mit Schreiben vom 26. Juni 1944 an den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes die Frage aufzuwerfen, ob bei einem neuen Flüchtlingszustrom nicht mit Vorteil die Grenze ganz zu schliessen sei.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement legte die Angelegenheit dem Bundesrat vor. Dieser kam zum Ergebnis, dass im Hinblick auf den engen Raum, den das Interesse an der militärischen Landesverteidigung für die Aufnahme von Flüchtlingen noch zur Verfügung zu stellen gestattete, in der Zulassung solcher eine weitgehende Zurückhaltung erfolgen müsse.

III. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 12. Juli 1944

In Ausführung des Beschlusses des Bundesrates erliess die Polizeiabteilung am 12. Juli 1944, unter Aufhebung der Weisungen vom 29. Dezember 1942 sowie aller seither für bestimmte Grenzabschnitte schriftlich oder mündlich erteilter Instruktionen, die folgenden neuen Weisungen:

I.

Aufzunehmen sind vorläufig nur noch

1. Knaben im Alter bis zu 16 Jahren und Mädchen bis zu 18 Jahren. Sie begleitende Erwachsene sind nur aufzunehmen, wenn sie einer andern Kategorie der Flüchtlinge angehören, die aufzunehmen sind.
2. Ehemalige Schweizerbürgerinnen, die durch Heirat Ausländerinnen geworden sind, und ihre eigenen Kinder bis zu 18 Jahren.
3. Ausländer, die aus politischen oder andern Gründen wirklich an Leib und Leben gefährdet sind und keinen andern Ausweg als die Flucht nach der Schweiz haben, um sich dieser Gefahr zu entziehen.
   Hingegen sind Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erscheinen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder ihre Haltung das schweizerische Interesse verletzt haben oder gefährden, stets zurückzuweisen. Zweifelsfälle melden die Grenzwachtorgane dem zuständigen Territorialkommando (Polizeioffizier) zum Entscheid.
4. Bestimmte Personen, die von der Polizeiabteilung den Grenzorganen mit Namen gemeldet werden, mit der Weisung, sie aufzunehmen, falls sie als Flüchtlinge eintreffen sollten.
5. Ausländer, die ein gültiges schweizerisches Einreisevisum besitzen, die aber nicht ordnungsgemäss einreisen können, weil sie das Ausreisevisum des Heimatstaates nicht erhalten haben.

   Kann ein Ausländer an der Grenze glaubhaft machen, die Eidgenössische Fremdenpolizei habe ihm die Einreise bewilligt, er habe aber seine Bewilligung nicht durch ein schweizerisches Konsulat in sein Ausweispapier eintragen lassen können, so haben die Grenzpolizeiorgane bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei telephonisch anzufragen.

II.

Ausländer, die in Zivilkleidern an der Grenze erscheinen, aber glaubhaft machen, sie seien entwichene Kriegsgefangene, Deserteure oder andere im Dienst stehende Militärpersonen, sind, sofern nach den Befehlen des Armeekommandos die Aufnahme dieser Personengruppen in Frage kommt, von den Grenzorganen dem zuständigen Territorialkommando (Polizeioffizier) zu melden. Das Territorialkommando (Polizeioffizier) überprüft den Einzelfall und entscheidet über die weitere Behandlung nach den Weisungen des Armeekommandos.

In einem *besondern Schreiben der Polizeiabteilung*, ebenfalls vom *12. Juli 1944*, wurden diese Weisungen noch näher erläutert, und zwar insbesondere in den folgenden Richtungen:

1. Für die Aufnahme oder Rückweisung ausländischer Wehrmänner sind die Befehle und Weisungen des Armeekommandos massgebend. Alle Uniformierten einer ausländischen Macht sind deshalb dem Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos zuzuführen. Dieser prüft, ob es sich beim Flüchtling tatsächlich um eine mobilisierte Militärperson handelt oder ob er den Bestimmungen über Zivilflüchtlinge untersteht. Als Militärflüchtlinge sind beim Vorhandensein der entsprechenden Voraussetzungen auch Personen zu behandeln, die in Zivilkleidern die Grenze überschreiten.
2. Als gefährdet aus politischen Gründen sind nicht schon diejenigen zu verstehen, die gesinnungsgemäss mit dem politischen Regime ihres Heimat- oder Herkunftsstaates nicht übereinstimmen, sondern nur diejenigen, die wegen dieser Gesinnung oder einer entsprechenden politischen Tätigkeit im Heimats- oder Herkunftsstaat persönlich verfolgt werden.
3. Prominente Persönlichkeiten (z. B. ehemalige Minister, Diplomaten, hohe Parteifunktionäre), die als Flüchtlinge über die Grenze kommen, sind unverzüglich der Polizeiabteilung zu melden, die dann die nötigen Weisungen über das weitere Vorgehen geben wird.
4. Ausländer, die sich durch die Flucht in die Schweiz einem zu erwartenden oder bereits an sie ergangenen Befehl, sich zu Militärdienst, Arbeitsdienst oder dergleichen zu stellen, entziehen wollen, sind weder Wehrmänner noch deswegen allein als politisch oder aus andern Gründen besonders gefährdete Personen zu erachten. Sie sind daher zurückzuweisen.

Darüber, ob und inwiefern Juden als besonders gefährdet zu gelten hätten, besagten die Weisungen nichts. Festzustellen ist jedoch, dass hier ausdrücklich den politischen Flüchtlingen die aus andern Gründen an Leib und Leben Gefährdeten gleichgestellt worden sind. Es bestand denn auch, wie die Polizeiabteilung dem Israelitischen Gemeindebund mitteilte, die Meinung, dass von nun an alle jüdischen Flüchtlinge aufzunehmen seien, da diese in allen unsern Nachbarländern als gefährdet erachtet werden mussten.

Weiterhin wurden in *besondern Instruktionen* die Fremdarbeiter in Deutschland als unter die Kategorie der besonders Gefährdeten fallend erklärt, nachdem bekannt geworden war, dass die deutschen Stellen die Massnahmen gegen solche weggelaufene Arbeiter immer mehr verschärften.

Im übrigen wurde in den Instruktionen der Polizeiabteilung noch folgendes ausgeführt:

1. Flüchtlinge, die vor dem Überschreiten der Grenze oder unmittelbar nachher in der Grenzgegend von Grenzwacht-, Polizei- oder Militärorganen angehalten werden, sind von diesen ohne weiteres über die Grenze zu-

rückzuweisen, sofern sie nicht zu einer Personenkategorie gehören, deren Aufnahme die Weisung anordnet.

2. Flüchtlinge, die hinter der Grenzlinie oder erst im Landesinnern aufgegriffen werden können, sind in jedem Fall auf dem Dienstweg der Polizeiabteilung zu melden; diese entscheidet über das Weitere.
3. Die Rückweisung hat am Ort des Grenzübertrittes zu erfolgen; wenn das nicht möglich ist, sind die Flüchtlinge beim nächsten Grenzposten oder in dessen Nähe zurückzustellen.
4. Wenn der körperliche Zustand des Flüchtlings oder die Orts-, Zeit- oder Witterungsverhältnisse Zurückweisung nicht zulassen, ist der Fall dem Territorialkommando (Polizeioffizier) zu melden, das das weitere anordnet.
5. Über jede Rückweisung ist auf dem Dienstweg an die Polizeiabteilung eine kurze Mitteilung zu erstatten.

In einem letzten Abschnitt wurde schliesslich noch verfügt, dass die Grenzwacht-, Polizei- oder Militärorgane alle Personen (einschliesslich Behördenmitglieder und Beamte), die sich zur Aufnahme oder Rückweisung eines bestimmten Flüchtlings äussern möchten, an die Polizeiabteilung zu verweisen hätten, wobei der Vollzug einer Rückweisung während der Zeit aufzuschieben sei, in der für den Intervenienten die Möglichkeit bestehe, bei der übergeordneten Dienststelle den Entscheid über den betreffenden Fall zu erwirken. «Erfahrungsgemäss lassen sich nicht alle Flüchtlingsfälle nach den hier angegebenen einfachen allgemeinen Weisungen erledigen; hin und wieder muss in Einzelfällen besondern Umständen Rücksicht getragen werden. Das ist der Polizeiabteilung vorbehalten. Diese wird demgemäss in Einzelfällen über Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen nach besonderer Prüfung anders entscheiden, als in diesen Weisungen vorgeschrieben ist. Sie trägt die Verantwortung für solche Entscheide. Die Vollzugsorgane an der Grenze haben sich genau an die vorstehenden Weisungen zu halten.»

Ein gewisses Aufsehen erregte bei amerikanischen Amtsstellen und in der anglo-amerikanischen Presse die in Ziff. I der Weisungen vom 12. Juli enthaltene Bestimmung, wonach Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erschienen, stets zurückzuweisen seien. Man glaubte, die Schweiz verpflichte sich damit, allen von den Alliierten als «Kriegsverbrecher» erachteten Personen das Asyl von vornherein zu versagen. Tatsächlich aber handelte es sich bei jener Vorschrift lediglich um die Bestätigung einer bereits geübten Praxis. Das wurde in Beantwortung einer Note, welche die amerikanische und die englische Regierung am 31. Juli 1944 verschiedenen neutralen Staaten überreichten, ausdrücklich festgestellt mit dem Beifügen, die Schweiz behalte sich den Entscheid darüber, wer aufzunehmen oder abzuweisen sei, als souveräner Staat selbst vor.

C. Das Einsetzen des Flüchtlingszuzuges aus Frankreich

Die Kampfhandlungen in Frankreich führten, wie erwartet worden war, recht bald zu einem erheblichen Anwachsen des Flüchtlingszuzuges. Insbesondere stellten sich Teile der Grenzbevölkerung ein, die vor vorübergehender Gefährdung auf schweizerischem Gebiet Schutz suchten.

Am 22./23. Juli 1944 kam es in St-Gingolph zu schweren Zusammenstössen zwischen deutschen Truppen und Streitkräften des Maquis. Die Vergeltungsmassnahmen der deutschen Truppen veranlassten 300 Einwohner zur Flucht nach der Schweiz. Sie wurden für einige Wochen aufgenommen, bis sie ohne Gefahr wieder in ihre Heimat zurückkehren konnten.

Im Anschluss an Kämpfe vom 17./18. August in der Nähe von Genf flüchteten in einer Nacht 2453 Personen auf schweizerisches Gebiet.

Kurz darauf überschritten 580 Franzosen bei La Cure im waadtländischen Jura die Grenze.

Nachdem sich zufolge des Vorrückens der Alliierten die Fronten gegenüber Fahy im Berner Jura stabilisiert hatten, trafen aus dieser Gegend zahlreiche Flüchtlinge an der Grenze ein. 576 wurden während einiger Zeit in der Schweiz beherbergt.

Über 9000 Franzosen konnten durch die Schweiz ungefährdet bei Les Verrières ihre Heimat wieder betreten.

Etwa 600 aus dem Elsass und aus dem deutschen Arbeitsdienst entwichene französische Zivilpersonen flüchteten sich im Herbst 1944 in unser Land. Ihre ungehinderte Wiederausreise erfolgte bei Genf.

Im Oktober kam es zu Kämpfen zwischen deutschen Truppen und Partisanen im Val d'Ossola. 6500 Zivilisten und 3000 Partisanen, die sich in die Schweiz geflüchtet hatten, wurden provisorisch untergebracht.

Die Dezembertage brachten Basel über 5000 und der Ajoie mehrere hundert Flüchtlinge. Ein Teil davon konnte sich sofort wieder nach Frankreich begeben, während ein anderer Teil vorübergehend in der Schweiz Aufnahme fand.

D. Die Weisungen der Armeeleitung betreffend Aufnahme einzelner fremder Wehrmänner

Nach den vom General am 10. Oktober 1939 erlassenen Weisungen war einzelnen Wehrmännern der Eintritt in die Schweiz gestattet. Diese Anordnung wurde durch eine neue Weisung vom 7. September 1944 dahin abgeändert, dass nur noch solche fremde Militärpersonen zur Internierung zuzulassen seien, die der Aufnahme als würdig erschienen, nicht aber auch solche, denen gegenüber der ernstliche Verdacht bestehe, sie hätten sich gegen Gebräuche des Kriegsrechtes vergangen.

Über die Behandlung von *Partisanen* hatte der Chef des Territorialdienstes bereits am 3. Februar 1944 den folgenden Befehl erlassen:

«Im Verlaufe eines Gefechtes haben französische Partisanen Zuflucht in der Schweiz gesucht. Nach Prüfung der Lage sind sie entwaffnet und interniert worden, was richtig ist.

Ein solcher Entscheid könnte jedoch nicht getroffen werden, wenn es sich um Banden handelt, deren einziger Zweck darin besteht, sich Erpressungen aller Art zuschulden kommen zu lassen.

Diese Räuberbanden werden sowohl von den bewaffneten Formationen und der Polizei als auch von den Partisanen selbst verfolgt. Solche Banden müssen zurückgewiesen werden. Es ist zwar richtig, dass es in der Praxis oft sehr schwierig ist, diese unterscheiden zu können.»

Auf Grund dieses Befehles wurden Kämpfer aus dem Maquis und Partisanen in der Regel aufgenommen, nicht aber immer interniert.

In der Folge entstanden verschiedene Unklarheiten darüber, wer unter die Weisungen vom 3. Februar 1944 falle. Am 15. September 1944 erliess daher der General nach Fühlungnahme mit dem Eidgenössischen Militärdepartement und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ergänzende Weisungen. Danach sollten als Partisanen anerkannt, aufgenommen und interniert werden: «die Angehörigen von bewaffneten und kommandierten Formationen, welche eine Regierung unterstützen, die von der im Gebiet der betreffenden Partisanen herrschenden Macht nicht anerkannt ist».

Als Beispiele wurden angeführt für Frankreich: die Armée Secrète (A.S.), das Groupement des Forces Françaises de l'Intérieur (FFI), die Francs-Tireurs des Partisans (FTP) und für Italien: die die Regierung Bonomi unterstützenden Formationen in Norditalien, sofern sie den aufgestellten Erfordernissen entsprachen. Später wurden weitere Gruppen anerkannt.

Neben der Behandlung unerfreulicher, als Partisanen auftretender Elemente bereiteten auch die Zivil- und Militärflüchtlinge Schwierigkeiten, die zunächst unser Land wieder verlassen hatten, um am Kampf der Partisanen teilzunehmen, dann aber erneut in der Schweiz Zuflucht suchten. Dabei galt für Zivilflüchtlinge der Grundsatz, dass Ausländer, die freiwillig in ihre Heimat zurückgekehrt waren, nicht ein zweites Mal auf Aufnahme rechnen durften. Diese Weisung wurde in der Folge, obschon sie sich nicht überall durchführen liess, auf die Militärflüchtlinge ausgedehnt, von der Erwägung ausgehend, dass unser Land nicht riskieren könne, durch ein Hin und Her von Zivil- und Militärflüchtlingen den Eindruck zu erwecken, es würden von seinem Boden aus neutralitätswidrig die Partisanengruppen unterstützt.

Angehörige von Partisanen, die mit solchen die Grenze überschritten, wurden ebenfalls aufgenommen, da auch sie mit Repressalien zu rechnen hatten.

Nicht Aufnahme fanden die Wlassovkosaken, obschon auch sie in Partisanenverbänden gekämpft hatten. Dagegen wurde auf Intervention eines russischen Verbindungsoffiziers einer Gruppe von 300 Aserbeidschanern der Grenzübertritt gestattet, welche mehr oder weniger freiwillig in deutsche

Arbeits- oder Heeresformationen eingegliedert worden waren und sich dann den Partisanen angeschlossen hatten.

Zurückweisungen erfolgten gegenüber den Darnand-Milizen, Kollaborationisten sowie Angehörigen der Polizei-SS und Gestapo-Leuten. Hinsichtlich der Waffen-SS-Formationen, die der Wehrmacht angegliedert waren, behielt sich der Bundesrat den Entscheid im Einzelfall vor.

Deutsche Zöllner, die vor allem über die französisch-schweizerische Grenze in die Schweiz flüchteten, übernahm aus Zweckmässigkeitsgründen das Kommissariat für Hospitalisierung und Internierung, obgleich im Einzelfall nicht immer abgeklärt werden konnte, ob sie neutralitätsrechtlich zu internieren seien.

Für die Angehörigen des deutschen «Volkssturms» hatte die Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando verfügt, dass sie nur dann als Militärflüchtlinge oder Truppenteile zu erachten seien, wenn sie in der Folge von Kampfhandlungen in unmittelbarer Nähe der Grenze in die Schweiz abgedrängt würden; andernfalls hätten sie als Zivilflüchtlinge zu gelten. Wider Erwarten haben aber dann nur einige wenige Angehörige des Volkssturms in der Schweiz um Asylgewährung nachgesucht.

E. Die Aufnahme von Kindern in die Schweiz

Während des ganzen Krieges hatten das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder und die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes, in Zusammenarbeit mit den Behörden, in organisierten Transporten Kinder – vor allem aus Frankreich, aber auch aus andern Ländern – zur Erholung in die Schweiz gebracht. In der Folge wurden diese Aktionen jedoch durch die deutsche Regierung unterbunden. Als sich im September 1944 die Fronten in der Nähe von Belfort festgelegt hatten und mit schweren Kämpfen in dieser Gegend gerechnet werden musste, wurden die Kinder aus dieser Gegend von französischen Stellen nach der Schweiz geleitet. Unter dem Druck der kriegerischen Auseinandersetzung war es jedoch nicht mehr möglich, diese Aktionen organisiert durchzuführen. Die Kinder fanden sich daher (zum Teil begleitet, zum Teil unbegleitet) selbst an der schweizerischen Grenze ein. Dort wurden sie aufgenommen und später, soweit möglich, in schweizerischen Familien untergebracht. In der Zeit vom 16. September bis 10. November 1944 kamen auf diese Weise über 14 000 Kinder, zusammen mit 2000 Müttern, aus Frankreich in die Schweiz. Fast gleichzeitig wurden 1000 Kinder aus dem Val d'Ossola, meistens mit ihren Müttern, aufgenommen.

Zu diesen Flüchtlingen aus der Kampfzone in unmittelbarer Nähe der Grenze gesellten sich auch Kinder aus entfernter liegenden Gebieten. So wurden im Januar 1945 etwa 10 000 Kinder aus Mülhausen aufgenommen.

F. Der Transport jüdischer Flüchtlinge durch die Schweiz

Im Laufe des Jahres 1944 wurde in jüdischen Kreisen bekannt, dass die Leitung der SS bereit sei, in Ungarn internierte Juden gegen ein hohes Lösegeld in bar oder Waren freizugeben.

Mindestens fünf Komitees in der Schweiz bestrebten sich, von dieser Möglichkeit zur Rettung von Menschen Gebrauch zu machen, die unmittelbar von der Vernichtung bedroht waren. Wie diese Aktionen im einzelnen vor sich gehen sollten, ist kaum mehr festzustellen.

Auch ein in den Jahren 1954/55 vor dem Jerusalemer Distriktsgericht geführter Ehrverletzungsprozess, über den unter anderem in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 14. Juli 1955, Nr. 1802, und vom 31. Juli 1955, Nr. 2022, sowie in der «Jüdischen Rundschau» vom 26. August 1955 – zum Teil recht widerspruchsvoll – berichtet worden ist, hat in dieser Hinsicht für Aussenstehende keine völlige Abklärung gebracht. Tatsache scheint zu sein, dass zunächst die Juden in Budapest selbst in Gold, Devisen und Juwelen einen grossen Betrag (angeblich 1,7 Millionen Dollar) zusammenbrachten und damit für 1700 Juden die Bewilligung zur Ausreise in die Schweiz erreichen konnten. Die aus den ungarischen Lagern Entlassenen kamen zunächst nach Bergen-Belsen, wo sie ihre Überführung in unser Land abzuwarten hatten. – Daneben wurden auch in der Schweiz selbst Mittel zum Loskauf der Juden bereitgestellt, und es fanden verschiedene Besprechungen von Vertretern eines schweizerischen Komitees mit Vertretern des deutschen SS-Hauptsicherheitsamtes, begleitet von einem Vertrauensmann der Budapester Juden, in St. Margrethen statt. Bei diesem Anlass wurde bekannt, dass noch 800 000 internierte Juden in Deutschland und in deutschbesetzten Gebieten lebten.

Im Frühling 1944 erfolgte von verschiedenen Seiten eine Anfrage an den Bundesrat, ob er bereit sei, einen Transport von mehreren tausend ungarischen Juden zu gestatten, und ob es allenfalls möglich wäre, diese vorübergehend in der Schweiz unterzubringen, sofern keine Gelegenheit zur sofortigen Wiederausreise bestehen sollte. Dabei handelte es sich zur Hauptsache, wie Bundesrat von Steiger im Nationalrat anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichtes für das Jahr 1944 (Sommer-Session 1945) ausführte, um eine Hilfsaktion, die gemeinsam mit den Amerikanern hätte durchgeführt werden sollen. Der Bundesrat erklärte sich zur Übernahme von 14 000 solcher Flüchtlinge bereit und traf die hiefür erforderlichen Vorbereitungen. Tatsächlich konnte jedoch nur eine sehr erheblich geringere Zahl nach der Schweiz verbracht werden. Eine erste Gruppe von 318 Personen reiste am 21. August 1944 ein, ohne dass deren Ankunft vorher angekündigt worden wäre. Am 7. Dezember 1944 gelang es auf Grund langwieriger Verhandlungen mit den deutschen Behörden [1]),

---

[1]) Im Verlauf dieser Verhandlungen richtete der Chef der Polizeiabteilung an den schweizerischen Gesandten in Berlin am 3. November 1944 einen persönlichen Brief, in dem er der Meinung Ausdruck gab, es sollte wegen der 318 Juden, welche die Gestapo

eine zweite Gruppe von 1552 jüdischen Flüchtlingen in die Schweiz herein zu nehmen. Von amerikanischer Seite wurde die Bereitschaft erklärt, die Leute durch Frankreich nach Philippeville (Nordafrika) in ein Lager zu verbringen, von wo aus sie dann später nach Palästina oder zurück nach Ungarn hätten transportiert werden können. Nun zeigte es sich aber, dass zahlreiche Flüchtlinge hiemit nicht einverstanden waren. Ein weiterer Versuch, sie nach Tarent zu leiten, wurde ebenfalls abgelehnt. Zu Schwierigkeiten führte ferner die Tatsache, dass die Flüchtlinge nicht über gültige palästinische Zertifikate verfügten. Solche waren zwar zunächst ausgestellt und in Istambul hinterlegt worden. Sie hatten dann aber zufolge Aufnahme der Begünstigten in ein neutrales Land ihre Gültigkeit verloren. Die Flüchtlinge blieben daher vorläufig in der Schweiz. Ein Teil davon konnte später auf Grund neuer Einreisebewilligungen nach Palästina ausreisen. Eine andere Gruppe kehrte nach Ungarn oder Rumänien zurück. Die Grosszahl jedoch, jedenfalls mehr als die Hälfte, entschloss sich, die Schweiz nicht wieder zu verlassen.

Unabhängig von dieser Aktion bemühte sich alt Bundesrat Musy im Auftrag eines jüdischen Komitees, auf Grund seiner persönlichen Beziehungen zu massgebenden Persönlichkeiten des Dritten Reichs eine Anzahl Juden gegen ein beträchtliches Lösegeld aus den Konzentrationslagern zu befreien und in die Schweiz zu verbringen. Es gelang ihm auch tatsächlich, für eine grössere Gruppe diese Bewilligung zu erreichen. Ohne Voranmeldung trafen am 8. Februar 1945 1200 jüdische Flüchtlinge – meistens Deutsche, aber auch Österreicher und Tschechoslowaken – aus dem Konzentrationslager Theresienstadt an der Grenze ein, fast durchwegs alte und vielfach pflegebedürftige Leute. Sie wurden in der Schweiz an verschiedenen Orten untergebracht. Später gelang es der jüdischen Flüchtlingshilfe im Benehmen mit den eidgenössischen Behörden, ein Haus in Vevey zu erwerben und zu unterhalten, das den «Theresienstädtern», soweit sie nicht wieder auswanderten, eine wirkliche Heimat geworden ist.

---

unangemeldet an die Grenze gestellt hatte, energisch reklamiert werden; gleichzeitig sei die Erklärung abzugeben, dass die restlichen 1300 dieses Transportes aus Ungarn ebenfalls übernommen würden, falls man sie ordnungsgemäss melde und nach der Schweiz überführe. «Für alle andern noch in Deutschland sich befindenden Juden Intervention gegen die Deportation und Angebot für Ernährung und Bekleidung.» Im weitern Verlauf seiner Ausführungen ersuchte Dr. Rothmund, auf einen bestimmten Beamten des Auswärtigen Amtes einen Druck auszuüben, damit er bei Himmler interveniere. «Es geht hier um Hunderttausende von Menschenleben und darum, gegebenenfalles einem Mann die vielleicht fehlende Courage etwas unelegant beizubringen.» – Schliesslich schrieb Dr. Rothmund: «Dass es uns sehr ernst damit ist, die noch verbleibenden Juden zu retten, mögen Sie daraus ersehen, dass auf eine Mitteilung unserer Gesandtschaft in Budapest hin, dass die ungarische und die deutsche Regierung vereinbart hätten, 8000 ungarische Juden nach der Schweiz reisen zu lassen, vorgestern telegraphisch geantwortet worden ist, wir seien grundsätzlich bereit, sie aufzunehmen... Wenn wir nun so viele positive Hilfe auf uns nehmen, so haben wir sicherlich einen Titel, der uns erlaubt, gegen weitere Deportationen Stellung zu nehmen.»

G. Das Entstehen einer Spannung zwischen der einheimischen Bevölkerung und den Flüchtlingen

I. Die Ursachen der Spannung

Wie schon in den Jahren 1849 und 1864/65, so führte auch jetzt wieder der lange andauernde Aufenthalt vieler Flüchtlinge in der Schweiz zu einer zunehmenden Verschlechterung der Beziehungen zwischen der einheimischen Bevölkerung und den fremden Gästen. Den Anlass hiezu gaben zum Teil einzelne Flüchtlinge selbst durch ihr ungeschicktes oder unschickliches Benehmen, durch unangebrachte Äusserungen über die Schweiz und die Schweizer, durch die Entfaltung einer ihnen verbotenen politischen Agitationstätigkeit, durch unverträgliches und undiszipliniertes Verhalten, durch mangelnden Arbeitseifer, durch den Versuch, auf dem Weg des Schwarzhandels die Lebensmittelzuteilung zu verbessern, durch Aufdringlichkeit gegenüber Frauen und Mädchen und dergleichen. Zum andern Teil aber lag die Schuld an der eingetretenen Spannung auch bei der schweizerischen Bevölkerung: mangelnde Einsicht in die Lage der Flüchtlinge, Verallgemeinerung einzelner unerfreulicher Vorkommnisse, Ärger darüber, dass die Arbeitszeiten in den Lagern kürzer waren als diejenigen der in der Landwirtschaft frei arbeitenden Schweizer, Befürchtung, durch Flüchtlinge den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren, Unzufriedenheit mit der Tatsache, dass die Verpflegung von Militärinternierten zu einer Zeit strenger Rationierung derjenigen des schweizerischen Soldaten angepasst war, und Ähnliches führten hin und wieder zu einer ausgesprochen unfreundlichen Haltung gegenüber Flüchtlingen [1]). Es kam sogar mehrmals zu Zusammenstössen und Schlägereien, so am 5. Dezember 1943 bei Visp, am 11. März 1944 bei Siders, am 17. April 1944 im Interniertenlager Murimoos, im gleichen Monat in der Casa d'Italia in Lausanne und in Lugano.

Diese unerfreuliche Erscheinung hatte bereits in der Februarsitzung 1944 der Vollmachtenkommission zu einer eingehenden Aussprache geführt [2]).

---

[1]) In einer Kleinen Anfrage vom 23. Juni 1944 beanstandete Nationalrat Dr. Bircher, dass den internierten fremden Militärpersonen 4000 Punkte Fleischration zugebilligt würden, während diese Ration für die Zivilbevölkerung nur 1000 betrage. In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, es sei im Jahre 1940 – ohne irgendwelche völkerrechtliche Verpflichtung – für die Militärinternierten im allgemeinen die gleiche Verpflegung vorgesehen worden wie für den schweizerischen Wehrmann. Inzwischen habe eine Reduktion der Ration erfolgen müssen, und nach dem BRB vom 26. Juli 1944 über das Eidgenössische Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung bestehe die Möglichkeit, von nun an die Verpflegung der Internierten laufend in Berücksichtigung aller in Betracht fallender Faktoren zu regeln.

[2]) Schon zehn Monate vorher hatte Pierre Béguin in einem Artikel vom 27. April 1943 im «Journal de Genève» auf solche Zustände hingewiesen. Er führte dort aus, dass zwar die Grosszahl der aufgenommenen Flüchtlinge das ihnen zuteil gewordene Privileg dankbar anerkennten und sich den ihnen auferlegten Bedingungen willig unterzögen, dass es aber unter ihnen auch Leute gebe, deren Benehmen nichts weniger als tadellos sei. Dabei handle es sich vornehmlich um solche, die man in Freiheit belassen habe, soit qu'ils disposent d'importants moyens financiers, soit parce qu'ils

Erneut bestätigt wurde der Stimmungswechsel in einem Bericht des Aufklärungsdienstes der Sektion Heer und Haus vom Frühjahr 1944. Dieser Bericht sprach von einer interniertenfeindlichen Gesinnung immer grösserer Kreise unseres Volkes, von einer Missgunst, die sich in den beiden letzten Monaten teilweise zur Erbitterung gesteigert habe und die sich nicht etwa nur gegen die jüdischen Elemente unter den Flüchtlingen, sondern gegen die fremden Gäste überhaupt wende. Besonders feindselig sei die Stimmung der Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen an denjenigen Orten des Kantons Tessin, wo eine grössere Zahl solcher in Hotels untergebracht sei.

Zu diesen Feststellungen brachte ein Beamter der Polizeiabteilung in einem Begleitschreiben die Bemerkung an, die bestehende Mißstimmung gegenüber den Flüchtlingen komme auch in zahlreichen Presseartikeln zum Ausdruck. Freilich seien derartige Äusserungen nicht unwidersprochen geblieben. Der Grund des gegenwärtigen Zustandes liege weitgehend in einer mangelnden Orientierung sowohl der Flüchtlinge wie der einheimischen Bevölkerung. Die Flüchtlinge hätten keine ausreichende Kenntnis von den Schwierigkeiten, mit denen die Schweiz gegenwärtig zu kämpfen habe, während die einheimische Bevölkerung sich nur ungenügend über die Durchführung der Internierungen und über die verschiedene Behandlung Rechenschaft gebe, die den Militärflüchtlingen und den Zivilflüchtlingen zuteil werde; auch fehle es vielfach am Verständnis für die psychologischen Probleme, mit denen die Leute fertig werden müssten. Ferner wurde im Begleitschreiben auf die Notwendigkeit einer besseren Gestaltung der Freizeit verwiesen, die den Flüchtlingen zur Verfügung stehe, damit diese abends nicht auf den Wirtshausbesuch angewiesen seien.

II. Die Flüchtlingsdebatte in der Sommer-Session 1944 des Nationalrates

Zum Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1943 wurden von der Geschäftsprüfungskommission zwei Begehren erhoben. Das eine ging dahin, dass die unter militärischer Kontrolle stehenden Internierten und Flüchtlinge in bezug auf Urlaub und Ausgang einheitlichen Vorschriften unterstellt würden, ähnlich denen, die für die Armee galten, während andererseits verlangt wurde, es sei den Leuten vermehrte Arbeitsgelegenheit zu gewähren. Dieser zweite Wunsch fand auch im Plenum des Nationalrates Unterstützung. Dabei verwiesen verschiedene Redner auf den Widerspruch, der zwischen der Überbeanspruchung der schweizerischen Bauern und der Untätigkeit vieler Internierter bestehe. Bundesrat von Steiger anerkannte, dass in dieser Hinsicht ein noch ungelöstes Problem vorliege, hob aber gleichzeitig die ausserordentlichen Schwierigkeiten hervor, die einer be-

---

bénéficient d'utiles protections politiques. Solche Elemente missachteten oft die für sie geltenden Vorschriften, schlössen mit Mitteln, die sie anscheinend zu deklarieren unterlassen hätten, grosse Geschäfte ab, trieben sich in Wirtshäusern und Vergnügungslokalen herum, legten ein süffisantes Wesen an den Tag und spielten sich erst noch als Helden auf.

friedigenden Regelung entgegenstünden, insbesondere die Tatsache, dass die freien Arbeitsplätze den Schweizern reserviert werden müssten, verbunden mit der mangelnden Eignung vieler Flüchtlinge und Internierter für die zur Verfügung stehenden Betätigungen. Immerhin hätten am 1. Mai 1944 von den 8423 Emigranten und 26 233 Flüchtlingen 22 458 im Arbeitseinsatz gestanden, wovon 7771 einzeln in der Landwirtschaft und 1153 einzeln in Gewerbe und Industrie. Die Zahl der Militärinternierten betrage 39 788 (17 729 Italiener).

Weiterhin wurden in der Diskussion Zweifel darüber erhoben, ob es der Schweiz überhaupt möglich sei, mit dem Flüchtlingswesen, so wie es sich entwickelt habe und weiterhin zu entwickeln drohe, fertig zu werden. Auf diese Bemerkung hin sah sich der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, wie er sich ausdrückte, zu einer Art Rollenwechsel veranlasst: Früher sei von ihm auf die Gefahren hingewiesen worden, die eine allzu weitgehende Aufnahme von Flüchtlingen für unser Land zur Folge haben könnte, jetzt habe er für die Flüchtlinge zu plädieren.

III. Die Interpellationen Dr. Bircher und Maag

Mit besonderer Schärfe polemisierte gegen die Flüchtlinge Nationalrat Dr. Bircher in einer am 7. Juni 1944 eingereichten Interpellation, die am 21. September 1944 zur Behandlung kam. Die von ihm erhobenen Beanstandungen wurden aber nicht nur von einem zweiten Interpellanten, Nationalrat Maag, womöglich noch schärfer zurückgewiesen, sondern auch Bundesrat von Steiger bezeichnete sie als sehr stark übertrieben und zum Teil als Produkt der Phantasie. Die gleiche Ansicht kam in der Folge in den meisten Pressekommentaren zum Ausdruck, so dass die Interpellation Dr. Bircher im Effekt zu einer Entspannung führte.

H. Die Massnahmen zur Milderung der Spannung [1])

Die sich mehrenden Schwierigkeiten in der Flüchtlingsfrage gaben Anlass zu zwei Massnahmen, die in hohem Grad geeignet waren, den vorhandenen Unzuträglichkeiten zu begegnen: einmal zur Einsetzung einer *Sachverständigenkommission für Probleme des Flüchtlingswesens* und dann zur *Einräumung eines Mitspracherechtes an die Flüchtlinge in der Regelung ihrer Angelegenheiten.*

---

[1]) Eine wesentliche Verbesserung der Zustände in den Lagern konnte durch die Einrichtung eines *psychotherapeutischen Dienstes* erreicht werden. Im Hinblick auf die grossen psychologischen Schwierigkeiten, die sich bei der Behandlung der Flüchtlinge ergeben hatten, wurde von der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften im Herbst 1944 eine psychologische Untersuchung des Flüchtlingsproblems angeregt und finanziert. Die Durchführung dieser Aufgabe übernahm Frau Dr. Maria Pfister-Ammende (Zürich). Auf ihre Anregung hin verfügte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Schaffung eines psychotherapeutischen Flüchtlingsdienstes unter der Leitung von Frau Dr. Pfister selbst. Die segensreiche Tätigkeit dieses Dienstes, die auch im Ausland hohe Anerkennung fand, erstreckte sich über die Zeit

I. Die Schaffung einer Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen

Am 9. Dezember 1943 reichte Nationalrat J. Schmid-Solothurn eine Interpellation begleitet von einem Postulat ein, durch das er die Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen eidgenössischen Kommission als Beratungs-, Kontroll- und Beschwerdeinstanz für Flüchtlinge anregte. Ähnliche Begehren waren schon wiederholt aus den Kreisen der privaten Hilfswerke erhoben worden, und auch bei der Verwaltung selbst bestand das Bedürfnis, eine Stelle einzurichten, die einen noch engern Kontakt der verschiedenen Instanzen mit den Hilfsorganisationen ermöglichte. Bundesrat von Steiger berief deshalb auf den 23. Februar 1944 eine grössere Anzahl von Persönlichkeiten aus der ganzen Schweiz zu einer konstituierenden Sitzung nach Bern ein. 43 Vertreter von Flüchtlingsorganisationen, der eidgenössischen Räte und kantonaler Behörden leisteten der Einladung Folge. Es wurden drei Vizepräsidenten ernannt und vier Arbeitsausschüsse gewählt, nämlich

Ausschuss I für Disziplinarwesen (später für Rechtsfragen)

Ausschuss II für Bildungswesen (später für geistige Betreuung, Bildungswesen und Freizeit)

Ausschuss III für Nahrung, Kleidung und Unterkunft (später für Unterkunft und Materielles)

Ausschuss IV für Nachkriegsprobleme (später für Weiterwanderung).

Im Anschluss an diese Sitzung ernannte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 6. März 1944 definitiv 47 Personen zu Mitgliedern der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen. In der Folge erhöhte sich die Mitgliederzahl auf 63.

1. Die Aufgaben der Kommission

Die Bedeutung dieser Kommission und ihrer Ausschüsse umschrieb der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in der Sitzung des Nationalrats vom 20. März 1944 bei der Behandlung des Postulates Schmid-Solothurn dahin, dass es sich um Sachverständige handle, die der Zivil- und Militärverwaltung sowie der Armee zur Verfügung zu stehen hätten. Ihre Aufgabe bestehe nicht im Hineinreden, sondern sie würden konsultiert, wobei ihnen aber auch das Recht vorbehalten sei, den Verwaltungen und der Armee Anregungen zu unterbreiten. Den Emigranten, Flüchtlingen und Internierten selbst bleibe – ohne dass dadurch der verwaltungsrechtliche und der militärische Beschwerdegang berührt werde – die Möglichkeit offen, bei der Kommis-

---

vom Frühjahr 1944 bis anfangs 1949. Näheres hierüber enthält der Bericht der ZL, S. 125 ff., und insbesondere eine von der Unesco im Jahre 1955 veröffentlichte Schrift unter dem Titel «The Symptomatology, Treatment, and Prognosis in Mentally Ill Refugees and Repatriates in Switzerland by Maria Pfister-Ammende».

sion Wünsche und Beschwerden anzubringen. Sie sollten die Überzeugung haben, dass unabhängig von Verwaltung und Militär ein Gremium von Sachverständigen ihre Lage prüfe.

2. Die Tätigkeit der Kommission

Nach ihrer Konstituierung am 23. März 1944 hielt die Gesamtkommission nur noch zwei Sitzungen ab, am 5. Oktober 1944 und am 12. November 1947. Der Präsident des Arbeitsausschusses I wohnte überdies den Rapporten bei, die wöchentlich von den sämtlichen eidgenössischen Departementsstellen und militärischen Instanzen durchgeführt wurden, welche sich mit dem Flüchtlingswesen zu befassen hatten. Die Hauptarbeit leisteten die Ausschüsse. Deren Vertreter referierten an der Plenarsitzung vom 5. Oktober 1944 über ihre Tätigkeit.

Der Präsident des Arbeitsausschusses I berichtete, er und seine Mitarbeiter hätten sich zur Hauptsache mit Eingaben und Beschwerden von Zivilflüchtlingen zu befassen gehabt. Dabei habe sich die Stellung des Ausschusses als blosse Vermittlungsinstanz ohne eigene Entscheidungskompetenz durchaus bewährt. Den Gegenstand der Eingaben habe zumeist der Wunsch nach gemeinsamer Unterbringung von Familien oder nach Versetzung aus dem Lager an einen Freiplatz gebildet, während die Beschwerden sich in der Hauptsache gegen die Lagerleiter und gegen Zustände in einzelnen Lagern gerichtet hätten. Bei der Erledigung der Beschwerden sei festgestellt worden, dass es sich bei einer Reihe von Beschwerdeführern um Leute handelte, die sich der für den Lagerbetrieb unerlässlichen Ordnung nicht fügen wollten oder konnten. So habe ein in Basel wohnhafter Emigrant, der wegen seines Verhaltens in ein Lager hatte verbracht werden müssen, das Lager eigentlich «auf den Kopf gestellt», und ähnlich habe sich ein Jugoslawe benommen, der unter anderem erklärte, was man in diesem Lager zu fressen habe, fresse er nicht.

Von Lagerleitern seien zahlreiche Klagen allgemeiner Natur über Faulheit und Untätigkeit von Flüchtlingen eingegangen. Eine genauere Abklärung habe jedoch ergeben, dass ein Grossteil der Lagerinsassen nicht arbeitsgewohnt sei oder zufolge früherer Erlebnisse über keine volle Arbeitsfähigkeit mehr verfüge. Einen grossen Impuls auf die Arbeitsfreude der Leute habe die Erhöhung des Soldes und die Einführung von Akkordarbeiten ausgeübt.

Von den 35 000 Militärinternierten befänden sich 33 000 im Arbeitseinsatz – eine Zahl, die im Hinblick auf die stets lautwerdende Kritik der Öffentlichkeit mitgeteilt werden sollte.

Andere Fragen, die der Arbeitsausschuss I zu behandeln hatte, bezogen sich nach dem Bericht seines Präsidenten auf die unzähligen Weisungen, die für die Aufrechterhaltung des gewaltigen Apparates, den die Polizeiabteilung damals unterhielt, aufgestellt worden waren. Eine besonders heikle Angelegenheit bildete die immer noch praktizierte Unterbringung von Flüchtlingen in Strafanstalten. Die Einweisung in eine geschlossene Anstalt war nach Ansicht

des Arbeitsausschusses I nur dann gerechtfertigt, wenn es sich um Leute handelte, die die ihnen eingeräumten Freiheiten missbrauchten und für unsere einheimische Bevölkerung eine Gefahr darstellten. Im übrigen aber bestand die Meinung, dass man darauf verzichten sollte, Strafanstalten als Unterbringungsort zu wählen.

Fernerhin hatte sich der Ausschuss mit dem schwierigen Problem der Heiratsmöglichkeit von Internierten abzugeben, mit Fragen der Verwendbarkeit geleisteter Kautionen für den Unterhalt eines Flüchtlings in einem Hotel oder einer Pension und mit der Schaffung von Erleichterungen für die Prozessführung der Flüchtlinge.

Aus der Reihe der von Referenten erwähnten Einzelfälle sei hier der folgende mitgeteilt:

Im Januar und Februar 1944 waren etwa 80 Flüchtlinge unter falschen Angaben über ihren Zivilstand eingereist. Es handelte sich dabei meistens um Juden, die aus Belgien und Holland kamen und wiederholt versucht hatten, Einlass zu erhalten. Nachdem sie mehrfach zurückgewiesen worden waren, wandten sie sich an Passeure, und es wurden dann Familien zusammengestellt. Einer dieser Passeure konnte festgenommen werden. Daraufhin wollte der Stadtkommandant von Genf die Flüchtlinge zurückweisen. Die Polizeiabteilung schloss sich jedoch dieser Auffassung nicht an. Nach einem längeren Aufenthalt in einem Auffanglager wurden die Leute nach Bremgarten verbracht. Dort herrschten «nicht gerade die besten Verhältnisse». Daher erfolgte die Überführung der Männer nach Witzwil, während die Frauen und Kinder entweder in Bremgarten verblieben oder anderswo untergebracht wurden.

Die Einweisung in Witzwil löste bei den Flüchtlingsorganisationen eine erhebliche Beunruhigung aus. Nach genauer Prüfung der Verhältnisse ergab sich dann aber, dass die scharfe Behandlung ihren Grund darin hatte, dass der Polizeiabteilung von der den Leuten in Genf gegebenen Zusicherung der Straflosigkeit, sofern sie nunmehr die volle Wahrheit sagten, keine Kenntnis gegeben worden war. Schliesslich konnte der Fall auf die jüdischen Festtage im Benehmen mit der Polizeiabteilung in befriedigender Weise geregelt werden.

Vom Vertreter des Arbeitsausschusses II wurde auf die Vorkehrungen hingewiesen, die von seiten der Armee und des Chefs der Zentralleitung für Heime und Lager im Interesse der Freizeitgestaltung und einer kulturellen Betreuung der Lagerinsassen getroffen worden waren, sowie auf die Vorschläge verschiedener privater Flüchtlingsorganisationen zur Verbesserung der Verhältnisse in den Auffanglagern, zu einer vermehrten Aufklärung der Internierten über die gegenwärtige Situation der Schweiz und zur Einführung von Lagerzeitungen, die den Lagerinsassen Gelegenheit geben sollten, ihre Auffassungen zum Ausdruck zu bringen. Dabei bezeichnete der Referent als besonders erstrebenswert die Gewährung von Erleichterungen an die intellektuellen Flüchtlinge im Interesse der Aufrechterhaltung ihrer geistigen Beweglichkeit und der Ermöglichung einer Weiterbildung.

Über die materielle Betreuung der Flüchtlinge äusserte sich der Präsident des Arbeitsausschusses III. Der Berichterstatter erklärte, der Ausschuss habe bei seinen Besichtigungen den Eindruck erhalten, dass die Lagerleiter im allgemeinen bemüht seien, zwischen den Anforderungen der Lagerdisziplin und den körperlichen und seelischen Bedürfnissen der Lagerinsassen den richtigen Ausgleich zu finden. Die Kommission habe angeregt, auch für die Beschäftigung der Insassen von Auffang- und Quarantänelagern durch Veranstaltung von Kursen und Erteilung landwirtschaftlichen Unterrichtes zu sorgen. Diese Anregung sei wohlwollend aufgenommen worden; freilich stehe ihrer Verwirklichung der Umstand entgegen, dass die Belegschaft dieser Lager ständig wechsle. Ausserdem sei vom Ausschuss verschiedentlich eine bessere Ausstattung einzelner Lager mit Kantonnementseinrichtungen verlangt worden – ein Begehren, dem trotz der bestehenden Materialknappheit unter Mitwirkung der Insassen bei der Verarbeitung von Altmaterial entsprochen werden könne. Zufolge der nicht völligen Eignung des Lagerleiters, verbunden mit Intrigen des Lagersamariters und der Anhäufung schwieriger Elemente unter den Lagerinsassen habe ein Lager speziellen Anlass zur Kritik geboten. Es habe dort in der Tat an Wärme, Wohnlichkeit und Harmonie gefehlt. Von der Zentralleitung sei aber bereits für Abhilfe gesorgt worden.

Immer schwieriger werde die ausreichende Versorgung der Flüchtlinge mit Kleidern und Schuhen. Immerhin verfüge das Schweizerische Rote Kreuz noch über grössere Reserven, und es sei zu hoffen, dass die sich im Gang befindende Sammlung eine neue Äufnung erlaube.

Die Verpflegungsansätze der Militärinternierten, die hin und wieder kritisiert worden seien, seien nunmehr durch Reduktion denjenigen der Zivilbevölkerung angeglichen worden.

Die Finanzverwaltung habe aus Ersparnisgründen die Verwendung von Metallgeschirr statt Geschirr aus Porzellan und Steingut in den von der Polizeiabteilung verwalteten Lagern sowie Zurückhaltung in der Anschaffung von Kleiderschränken empfohlen. Diesem Begehren könne jedoch aus psychologischen, hygienisch-technischen und staatspolitischen Erwägungen nicht entsprochen werden; der Arbeitsausschuss habe deshalb die Beibehaltung des gegenwärtigen Lebensstandards empfohlen.

Auf Anregung des Arbeitsausschusses III war im Sommer 1944 ein besonderer Unterausschuss für Kinderfragen bestellt worden. Auch ein Vertreter dieses Gremiums kam zum Wort. Da aber der Unterausschuss seine Arbeit erst kürzlich aufgenommen hatte, konnte lediglich berichtet werden, dass bis jetzt drei Fragen diskutiert worden seien, nämlich die Erteilung von Urlaub an die in Familien untergebrachten Kinder zum Besuch ihrer in Lager eingewiesenen Eltern, dann die Behandlung von Kindern, die nur deshalb aufgenommen worden waren, weil sie an der Grenze ihr Alter zu niedrig angegeben hatten, und schliesslich die Ordnung in den Lagern, wo Mütter mit kleinen Kindern zusammenlebten.

Der Präsident des Arbeitsausschusses IV referierte über die Bemühungen zur Förderung von Weiterwanderungen, wobei er auch die Vorkehrungen zur Gewöhnung der Flüchtlinge an eine geregelte und nützliche Arbeit und zu ihrer Umschulung erwähnte. Weiterhin setzte er sich mit den Einwendungen auseinander, die dagegen erhoben wurden, dass man die Flüchtlinge stets wieder an ihre Ausreisepflicht erinnerte.

Auf diese Referate hin folgte eine eingehende Diskussion. Von einzelnen Rednern wurden dabei die den Flüchtlingen auferlegten Beschränkungen in der Bewegungsfreiheit kritisiert. Demgegenüber wies Bundesrat von Steiger darauf hin, dass die entsprechenden Vorschriften auf Begehren der Armee ergangen seien, die hiefür militärische Rücksichten geltend mache. Ein anderer Votant betonte eindrücklich die grosse psychologische Bedeutung einer sinnvollen Freizeitgestaltung und setzte sich für die vermehrte Zuziehung der Flüchtlinge zur Mitarbeit hiebei ein.

II. Die Einräumung eines Mitspracherechts an die Flüchtlinge

Die Forderung nach einem Mitspracherecht der Flüchtlinge an der Gestaltung ihres Schicksals war von den privaten Hilfsorganisationen schon frühzeitig erhoben worden. Den ersten Schritt zur Erfüllung dieses Postulates bildete die Bestellung von Lager- oder Heimbeauftragten für die Regelung der Freizeit. Diese Beauftragten hatten, unter Genehmigungsvorbehalt der Behörden, einen regionalen Sekretär zu bezeichnen, dessen Aufgabe darin bestand, in Verbindung mit der Zentralleitung und den Hilfsorganisationen für die Bedürfnisse der Freizeitgestaltung in einem bestimmten Bezirk zu sorgen.

Eine weitere Förderung erfuhr die Beiziehung von Flüchtlingen im Jahre 1944, nachdem die Frage der Weiterwanderungen wieder aktuell geworden war. Zur Feststellung der Begehren und Absichten der Interessenten übergab man 9220 Flüchtlingen einen Fragebogen. Für die Verarbeitung der eingegangenen Antworten wurden die Beauftragten für die Freizeitgestaltung, die Regionalsekretäre und andere Flüchtlinge zugezogen.

Schliesslich fand auch der mehrfach geäusserte Wunsch nach Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz der Flüchtlinge, der Behörden und der Hilfswerke seine Erfüllung. In der Zeit vom 25. Februar bis 1. März 1945 wurde eine solche *Tagung in Montreux* durchgeführt, die der Besprechung der mannigfaltigen Fragen diente, welche sich aus den Schwierigkeiten der Rück- und Weiterwanderung ergaben. An der Konferenz nahmen neben Vertretern der zivilen Behörden und der militärischen Instanzen sowie Abgeordneten von schweizerischen und ausländischen Hilfsorganisationen 320 Flüchtlinge und Emigranten teil, die 35 verschiedenen Nationen angehörten. Besprochen wurden insbesondere die allgemeinen und technischen Fragen der Rück- und Weiterwanderung, die damit zusammenhängenden rechtlichen Probleme sowie die geistige und materielle Vorbereitung der Flüchtlinge im Hinblick auf ihre Zukunft. Das

wesentlichste Ergebnis der Konferenz bildete die Einräumung eines weitgehenden Mitspracherechtes an die Flüchtlinge für die Regelung ihrer Angelegenheiten [1]).

J. Die Zahl der Flüchtlinge Ende 1944

In den letzten Monaten des Jahres 1944 hatten zahlreiche deutsche Deserteure und Angehörige abgedrängter deutscher Truppenteile Aufnahme in der Schweiz gefunden. Gleichzeitig nahm die Zahl der Grenzübertritte von andern Militärflüchtlingen – vor allem von entwichenen Kriegsgefangenen – und von Zivilpersonen aus der Grenzzone ständig zu. Andererseits hatten einige hundert alliierte Flüchtlinge bereits im Herbst 1944 unser Land wieder verlassen können.

Während sich im Sommer 1944 die Zahl der Zivilflüchtlinge und der internierten Militärflüchtlinge zwischen 70 000 und 80 000 bewegt hatte, stieg sie im November auf 95 123 und am 1. Dezember sogar auf 103 162 an.

Gegen Ende des Jahres war es dann wieder zahlreichen Flüchtlingen – insbesondere entwichenen Kriegsgefangenen verschiedener Nationen – möglich, über Frankreich in ihre Heimat- oder Herkunftsländer zurückzukehren. Am 1. Januar 1945 wies daher die Statistik noch insgesamt 98 100 Flüchtlinge und Internierte aller Art auf.

An der Grenze wurden im Jahre 1944 zurückgewiesen:

im Januar	291 Personen
im Februar	195 Personen
im März	263 Personen
im April	239 Personen
im Mai	177 Personen
im Juni	236 Personen
im Juli	277 Personen
im August	487 Personen
im September	412 Personen
im Oktober	269 Personen
im November	867 Personen
im Dezember	273 Personen
Total	3986 Personen

[1]) Über den Gang der Verhandlungen und die gefassten Beschlüsse vgl. die von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe herausgegebene Broschüre «Flüchtlinge wohin?».

Neunter Abschnitt

Das Flüchtlingswesen in der Endphase des Krieges

A. Die Intervention der Schweiz zugunsten der auf deutschbesetztem Gebiet internierten Juden

In den deutschen Vernichtungslagern wurde der Massenmord an Juden, je verzweifelter sich die Kriegslage gestaltete, desto rücksichtsloser betrieben. Auf die Mitteilung des Vorstehers des Politischen Departementes, der schwedische Gesandte in Bern habe angefragt, ob die Schweiz nicht zu Vorstellungen bei der deutschen Regierung in Verbindung mit Schweden und dem Vatikan bereit sei, erteilte der Bundesrat am 6. Februar 1945 dem Politischen Departement die Ermächtigung, entsprechende Schritte bei der deutschen Regierung durch die schweizerische Gesandtschaft anzuordnen, in der Meinung, dass es sich dabei um eine selbständige Intervention der Schweiz zu handeln habe.

Diese Weisung an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin wurde auf Grund weiterer Nachrichten gemäss einem Beschluss des Bundesrates vom 27. April erneuert. Damals beschloss der Bundesrat auch, die Armee um Abgabe der für allfällige Transporte erforderlichen Fahrzeuge zu ersuchen.

Ob diese Aktionen noch zu praktischen Ergebnissen geführt haben, muss dahingestellt bleiben, dagegen war es schon vorher dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, das die Bewilligung erhalten hatte, die Lagerinsassen in Deutschland mit Lebensmitteln zu versehen, gelungen, bei der Rückfahrt mit den leeren Camions nach der Schweiz eine grössere Anzahl von Juden insbesondere aus den Konzentrationslagern Buchenwald, Ravensbrück, Bergen-Belsen, Dachau, Mauthausen und Theresienstadt fortzubringen [1]).

B. Die Aufnahme von Flüchtlingen im ersten Quartal 1945

Zu den Elsässer Kindern, die in unserm Land vorübergehend Zuflucht gefunden hatten, gesellten sich im Januar 1945 zahlreiche erwachsene Zivil- und Militärflüchtlinge, so dass die Schweiz am 1. Februar dieses Jahres 104 673 Flüchtlinge und Internierte aller Kategorien beherbergte.

Bei den neu aufgenommenen Militärflüchtlingen handelte es sich zur Hauptsache wiederum um entwichene Kriegsgefangene und Deserteure, während sich die Zivilflüchtlinge (Februar 278, März 298) vorwiegend aus geflüchteten Fremdarbeitern rekrutierten.

Angehörige des deutschen Volkssturmes wurden gemäss den Anordnungen des Territorialdienstes im Armeekommando nur dann als Militärflüchtlinge oder Truppenteile erachtet, wenn sie in der Folge von Kampfhandlungen in un-

---

[1]) Vgl. Revue Internationale de la Croix-Rouge, Ausgabe 1946, S. 657, sowie Bericht über «L'Activité du CICR en faveur des civils détenus dans les Camps de Concentration en Allemagne», Dritte Auflage, Genf 1947.

mittelbarer Nähe der Grenze nach der Schweiz abgedrängt wurden. Andernfalls behandelte man sie als Zivilflüchtlinge. Da sozusagen die gesamte männliche Bevölkerung Deutschlands in den Volkssturm eingereiht war, empfahl die Polizeiabteilung am 25. Januar 1945, Volkssturmpflichtige, die gleich nach ihrer Einreise erfasst werden konnten und über keine Beziehungen zur Schweiz verfügten, zurückzuweisen.

Das ständige Anwachsen der Zahl von Franzosen, die von Deutschland her in die Schweiz einreisten, bereitete keine besondern Schwierigkeiten, weil für sie meistens die Möglichkeit zur sofortigen Weiterreise nach Frankreich bestand. Überdies konnten einzelne Zivilflüchtlinge sowie vor allem entwichene Kriegsgefangene und im Austauschverfahren überstellte Internierte die Schweiz wieder verlassen. Nachdem sich auch für die im Herbst 1944 aus der Gegend von Belfort aufgenommenen Kinder die Möglichkeit zur Rückreise nach der Heimat eröffnet hatte, sank die Totalzahl der Flüchtlinge und Internierten am 1. März auf 97 518 und am 1. April auf 92 724.

C. Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 29. März 1945

Bei der ständigen Verschlechterung der militärischen und politischen Lage wie auch der Ernährungsverhältnisse in Deutschland musste mit einem plötzlichen starken Anwachsen der Flüchtlinge aus diesem Land gerechnet werden.

Diese Tatsache veranlasste die Polizeiabteilung, am 29. März 1945 an die Eidgenössische Oberzolldirektion, die Territorialkommandos und die Polizeikommandos aller Kantone ein Kreisschreiben zu richten, das Weisungen enthielt, die nötigenfalls auf besondere Anordnung hin in Kraft zu treten hätten. Diese Weisungen lauteten in Abweichung von den stets noch geltenden Vorschriften vom 12. Juli 1944 wie folgt:

1. Ausländische Zivilpersonen, die von Deutschland her ohne Einreisevisum über die Schweizer Grenze zu gelangen suchen, sind ohne weiteres zurückzuweisen.
2. Ausländische Zivilpersonen, denen es im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Weisungen gelungen ist, von Deutschland her illegal (ohne Einreisevisum) über die Schweizer Grenze zu gelangen, sind – gleichgültig, wo sie angehalten werden können – unverzüglich wieder über die deutsche Grenze auszuschaffen. Das gilt auch für Flüchtlinge, die im Flugzeug nach der Schweiz gelangt sind.
3. Die Pflicht zur Rückweisung gilt auch gegenüber den Einwohnern von nahe an der Schweizer Grenze gelegenen Ortschaften, die vor einer ihnen drohenden Gefahr (Kampfhandlung) nur kurzfristig auf Schweizer Gebiet ausreisen möchten (sogenannte Grenzflüchtlinge). Wo die Durchführung dieser Weisungen den örtlichen Grenzorganen aus ganz besondern Gründen mit den Geboten der Menschlichkeit nicht vereinbar erscheint, ist vor einer

Bewilligung zum Grenzübertritt telephonisch Fühlung zu nehmen mit der Polizeiabteilung. Der Entscheid der Polizeiabteilung ist für die Grenzorgane verbindlich.

4. Diese Weisungen gelten nicht für Militärflüchtlinge, für die die Befehle des Armeekommandos massgebend sind. Dagegen gelten diese Weisungen auch für Gestapo-, SA- und AST-Funktionäre [1]) und Agenten sowie für SS- und NSDAP-Führer. Diese sind, selbst wenn sie Uniformen tragen, nicht als Militärpersonen zu betrachten.
5. Für die Flüchtlinge, die sich mit einem Schweizer Pass ausweisen oder die behaupten, das Schweizerbürgerrecht zu besitzen, gelten die hierüber erlassenen Weisungen. Schweizerbürgern darf der Grenzübertritt nicht versagt werden. In jedem Einzelfall ist aber durch die örtlich zuständige Kantonspolizei eine sorgfältige Überprüfung von Identität und Bürgerrecht, namentlich auch des vorgewiesenen Schweizer Passes vorzunehmen. Bei unwahren Angaben über das Bestehen des Schweizerbürgerrechtes und bei Vorlage falscher oder verfälschter Schweizer Pässe hat unverzüglich Rückweisung zu erfolgen.

Zur Begründung dieser Anordnungen wurde ausgeführt, dass die Aufnahmefähigkeit der Schweiz für Flüchtlinge nahezu erschöpft sei und dass es bei einem massenhaften Zustrom von Flüchtlingen praktisch ausgeschlossen wäre, die polizeilichen Kontrollen durchzuführen, die unerlässlich seien, um zu verhindern, dass mit andern Flüchtlingen auch persönlich unerwünschte oder für die Schweiz untragbare Personen mit über die Grenze kämen. Ausserdem bestehe eine beträchtliche Gefahr der Einschleppung ansteckender Krankheiten in unser Land.

Wie gerechtfertigt die Annahme gewesen ist, es könnte aus Deutschland ein Massenzustrom in die Schweiz einsetzen, ergibt sich aus den folgenden Umständen: Nach den Schätzungen des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz befanden sich Ende März 1945 mehr als 20 Millionen Kriegsgefangene und zwangsweise eingesetzte Fremdarbeiter in Deutschland. Viele von ihnen wurden bei der damals bestehenden Desorganisation kaum mehr richtig verpflegt und jedenfalls nur ungenügend bewacht. Tausende befanden sich nach zuverlässigen Berichten in Bewegung. Rund 350 000 solcher Kriegsgefangener und Fremdarbeiter hielten sich in Süddeutschland auf, in der Nähe der Schweizer Grenze. Ausserdem hatten die deutschen Behörden in den letzten Monaten eine grosse Zahl ausgebombter Deutscher in den Süden evakuiert. So beherbergte damals die Stadt Konstanz, die normalerweise zirka 30 000 Einwohner zählt, über 100 000 Personen.

---

[1]) AST-Agenten waren Funktionäre der deutschen Abwehrstelle, die sich mit Gegenspionage befasste.

D. Die Massnahmen zum Schutz der Grenze

I. Die Übertragung des Grenzschutzes an die Truppe

Da das Grenzwachtkorps zur Durchführung der in Aussicht genommenen Weisungen nicht ausreichte und die Unterstellung grösserer Truppenformationen unter das Kommando des Grenzwachtkorps untunlich schien, wurde der Grenzpolizeidienst an der Nordgrenze dem Armeekommando übertragen.

II. Der Beschluss des Bundesrates vom 13. April 1945 über die Schliessung eines Teils der Grenze

Auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes beschloss der Bundesrat am 13. April 1945, zur Verhinderung der Überflutung des Landes mit Flüchtlingen die Grenze im Norden, Osten und Süden, soweit und solange die Verhältnisse es geböten, vollständig zu schliessen. Dabei wurde immerhin bestimmt, dass einzelne Grenzübergangsstellen vom Armeekommando im Einverständnis mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Eidgenössischen Militärdepartement für den Grenzverkehr offengelassen werden sollten, wiederum falls und solange es die Verhältnisse gestatteten. Für die offenen Grenzübergangsstellen hatten in bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen die Weisungen der Polizeiabteilung Anwendung zu finden. Als solche Stellen waren für die Nordgrenze Basel/Riehen, Rheinfelden, Schleitheim, Ramsen und Kreuzlingen vorgesehen.

III. Der Massenzustrom von Flüchtlingen und die Schliessung der Nord-, Ost- und Südgrenze

Bereits am 19. April erforderten die Verhältnisse eine Schliessung der Nordgrenze von Kleinhüningen bis Altenrhein. Der Druck der Flüchtlinge auf die Grenze hatte ein Ausmass angenommen, dass, sollte das Land nicht überschwemmt werden, der Strom auf die offenen Grenzstellen geleitet werden musste. An der geschlossenen Grenze verhinderten daher Truppen konsequent jeden Übertritt und wiesen die Flüchtlinge an die offenen Grenzstellen. Die dort erfolgten Einreisen nahmen von Tag zu Tag zu. Am 19. April flüchteten sich 868 Zivil- und Militärpersonen in die Schweiz, am 20. April 1654, am 21. April 4692 und am 22. April 5804.

Am zuletzt genannten Tag wurde die Schliessung der Ostgrenze von Altenrhein bis Luziensteig angeordnet. Offene Grenzstellen waren hier St. Margrethen, Buchs und Trübbach. Zur gleichen Zeit schloss vereinbarungsgemäss Liechtenstein die Grenze, mit Schaanwald als offener Stelle.

Der Andrang der Flüchtlinge hielt an. Am 23. April fanden 3610 und am 24. April 5262 Personen Aufnahme. Bis zum Tag des Waffenstillstandes, 8. Mai 1945, überschritten täglich 2000–4000 Personen die Grenze.

In den letzten Kriegstagen musste auch noch die Südgrenze geschlossen werden. Offene Grenzstellen waren dort Dirinella, Ponte Tresa und Chiasso-Strasse.

E. Die aufgenommenen Flüchtlinge

Vom 18. April bis 8. Mai kamen etwa 50 000 Flüchtlinge nach der Schweiz. Hievon konnten nach kurzem Aufenthalt etwa die Hälfte nach Frankreich und 2000 nach Italien ausreisen.

Frankreich nahm anfänglich neben den eigenen Staatsangehörigen auch alle belgischen, holländischen, englischen und amerikanischen Flüchtlinge auf. Andere Personen, die in einer alliierten Armee gekämpft hatten, konnten ebenfalls dorthin weiterreisen, mit Ausnahme der Russen. Später erklärte sich Frankreich dann aber offiziell nur noch zur Aufnahme französischer Flüchtlinge bereit. Inoffiziell war indessen die Durchreise durch französisches Gebiet auch für Holländer und Belgier möglich.

Am 1. Mai 1945 waren in der Schweiz 106 470 Flüchtlinge und Internierte anwesend, wovon 46 470 Militärflüchtlinge. Bis kurz vor dem Waffenstillstand steigerte sich diese Zahl auf über 115 000.

Bei den aus Deutschland Zugezogenen handelte es sich zum allergrössten Teil um Fremdarbeiter und um entwichene Kriegsgefangene; darunter befanden sich etwa 10 000 Russen. Deutsche Flüchtlinge waren sehr selten, da die deutschen Amtsstellen bis in die letzten Tage den Wegzug eigener Staatsangehöriger durch eine strenge Kontrolle zu verhindern vermochten.

Zur Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz gesellten sich verschiedene Transporte durch unser Land, so beispielsweise Ende März 1945 ein Transport verwundeter Italiener aus Deutschland nach Italien, die Überführung von 2000 Franzosen (meistens Frauen und Kinder) aus Italien nach Frankreich und die Hospitalisierung eines deutschen Lazarettzuges von Como mit 1000 Verwundeten und 200 Personen als Sanitätsbegleitmannschaft.

F. Die Zurückweisung von Kriegsverbrechern

Bereits durch die Weisungen der Polizeiabteilung vom 12. Juli 1944 und den Armeebefehl vom 7. September 1944 war festgelegt worden, dass die Schweiz Unwürdigen kein Asyl gewähren werde.

Auf eine Kleine Anfrage von Nationalrat Kägi betonte der Bundesrat am 14. November 1944 erneut, dass Asyl weder Personen erhielten, die gegenüber der Schweiz eine unfreundliche Haltung eingenommen hätten, noch solche, von denen Taten begangen worden seien, die den Gesetzen des Krieges widersprächen, oder deren Vorleben von Auffassungen zeuge, die mit den grundlegenden Traditionen des Rechtes und der Menschlichkeit nicht vereinbar seien.

An diesem Grundsatz haben die schweizerischen Behörden auch in der letzten Kriegszeit festgehalten. Gelegentliche Meldungen der ausländischen

Presse, wonach Kriegsverbrechern Asyl gewährt worden sei, waren reine Erfindungen. Auf ein Dementi hat die Schweiz allerdings verzichtet.

An den Grenzen zurückgewiesen wurden:

im Januar	216	Personen
» Februar	454	»
» März	207	»
» April	285	»
» Mai	203	»

G. Die Wiederöffnung der Grenze

Sobald sich die allgemeine Lage etwas beruhigt hatte und die Kontrolle von den Alliierten übernommen worden war, konnte die Schliessung der Grenze wieder aufgehoben werden, am 6. Mai zunächst im Abschnitt Basel–Kaiserstuhl, am 14. Mai im Sektor Kaiserstuhl–Luziensteig und am 15. Mai für die Südgrenze.

H. Die Flüchtlingsdebatte in der Sommer-Session 1945 des Nationalrates

In der Sommer-Session 1945 des Nationalrates führte die Behandlung des Geschäftsberichtes der Polizeiabteilung zu einer erneuten Flüchtlingsdebatte. Nationalrat Düby kritisierte hierbei die von ihm schon früher durch eine Kleine Anfrage beanstandeten Reisebeschränkungen gegenüber Emigranten. Hiezu erklärte Bundesrat von Steiger, diese Massnahme sei im Sommer 1944 auf Verlangen der Armee getroffen worden; inzwischen habe jedoch bereits eine Lockerung stattgefunden, und weitere Erleichterungen würden folgen.

Von andern Rednern wurden gerügt: die Ausübung von Telephon- und Briefzensur gegenüber Flüchtlingen, durchgeführte oder beabsichtigte Ausschaffungen, allzu grosses Entgegenkommen gegenüber prominenten Faschisten, Zwang der Flüchtlinge zu der mit hohen Bankspesen verbundenen Deponierung ihres Bargeldes, unbefriedigende Unterkunftsverhältnisse in Auffanglagern, Versuche, aufgenommene Juden zur Auswanderung nach dem «Hexenkessel» Palästina zu veranlassen, Zurückweisungen von Flüchtlingen aus dem Ossolatal im Oktober 1944, Brutalität von Polizeibeamten, Unterstellung deutscher Refraktäre unter Kautions- oder Arbeitsdienstpflicht im Gegensatz zu den niedergelassenen Angehörigen der gleichen Nationalität, obschon eine deutsche Regierung nicht mehr bestand.

Bundesrat von Steiger nahm, soweit ihm dies möglich war, zu den kritischen Äusserungen Stellung. Er bestritt, dass in den zivilen Lagern generell eine Telephon- oder Telegraphenzensur ausgeübt werde; in gewissen Fällen erweise sich freilich eine solche Massnahme, zu der die Gesetzgebung die Möglichkeit gebe, im Interesse der Landessicherheit als unerlässlich; hiefür sei zur Zeit noch die Armee zuständig. In den Auffanglagern (die nicht dem Justiz-

und Polizeidepartement, sondern dem Eidgenössischen Militärdepartement unterstünden) seien sicherlich Fehler begangen worden. Es wäre aber ungerecht, den guten Willen der Armee zu bestreiten. Die beanstandeten Fälle von Ausweisungen und Brutalitäten würden geprüft und die Fehlbaren zur Rechenschaft gezogen. In einem Fall sei die verfügte Ausschaffung in der Tat zu Unrecht erfolgt, immerhin habe es sich dabei um einen Ausländer gehandelt, der trotz der gegen ihn im Jahre 1936 erfolgten Ausweisung fünf Jahre später illegal in die Schweiz gekommen sei und den man damals nicht sofort an die Grenze gestellt habe, weil man ihn nicht dem totalitären Regime ausliefern wollte.

Eine Neuregelung des Statutes von Refraktären, Deserteuren und Personen, die aus einem andern Grund schriftenlos geworden waren, werde zur Zeit geprüft.

Weiterhin erklärte Bundesrat von Steiger, die Tatsache, dass eine massgebende Persönlichkeit des Intergouvernementalen Komitees, Sir Herbert Emerson, der die schweizerischen Flüchtlingslager besucht habe und die Verhältnisse in unserm Land gut kenne und der auch über die Lage in den andern Ländern unterrichtet sei, die Mitarbeit von Dr. Rothmund an diesem Komitee wünsche, spreche dafür, dass sich unser Flüchtlingswesen im grossen und ganzen, verglichen mit dem in andern Ländern, sehen lassen dürfe. Hiefür zeugten auch die vielen Dankbriefe, die Flüchtlinge beim Verlassen der Schweiz an das Departement gerichtet hätten.

In der Diskussion verwies Nationalrat Rohr in seiner Eigenschaft als Mitglied der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen darauf, dass es beim Vorhandensein von 100 000 Flüchtlingen und vielen Hunderten von Lagern immer möglich sei, Einzelfälle herauszugreifen, die zu Beanstandungen Anlass gäben, dass sich aber von den bei der Sachverständigenkommission angebrachten Beschwerden nur ganz vereinzelte als gerechtfertigt erwiesen hätten. Man dürfe nicht übersehen, dass speziell in den dem Territorialdienst unterstellten Lagern vieles zu improvisieren war und dass es schwer gehalten habe, sich immer dem Ab und Zu des Flüchtlingsandrangs anzupassen. Auch gebe es unter den Flüchtlingen höchst widerhaarige und unsoziale Elemente. Bezeichnend sei, dass die gleichen Leute, die seit 1944 bis heute in einem dem Territorialdienst unterstellten Lager lebten und anfänglich nicht genug über Unterkunft und Verpflegung schimpfen konnten, nunmehr, wo sie ausreisen sollten, sich, um dieser Aufforderung nicht nachkommen zu müssen, mit Lobsprüchen über die Behandlung und die Unterkunft nicht genug tun könnten.

J. Die Interpellationen Huber und Sprecher in der Winter-Session 1945 des Nationalrates

Abermals zur Sprache kam das Flüchtlingswesen der Kriegszeit in der Winter-Session 1945 des Nationalrates, auf Grund einer Interpellation von Nationalrat Huber, die vom Bundesrat Auskunft über «bedenkliche Korruptions-

erscheinungen in einem wichtigen Verwaltungszweig unserer Armee» verlangte. Da die Angelegenheit ausschliesslich Vorkommnisse beim Eidgenössischen Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung betraf, wurde die Interpellation durch den Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes, Bundesrat Kobelt, beantwortet. Dessen Ausführungen gingen dahin, dass sich einzelne Funktionäre des genannten Verwaltungszweiges, insbesondere auf dem Gebiet des Material- und Rechnungswesens, sehr schwere Verfehlungen hatten zuschulden kommen lassen und deshalb gegen sie ein militärgerichtliches Verfahren eingeleitet werden musste. Der Hauptbeteiligte war ein Hilfsdienstpflichtiger, dem man allzu vertrauensvoll wichtige Aufgaben zur selbständigen Erledigung zugewiesen hatte. Die Flüchtlinge selbst hatten durch diese Machenschaften keinerlei Nachteile erlitten, so dass es sich erübrigt, in diesem Zusammenhang auf die Vorfälle näher einzugehen.

In der gleichen Session wurde auch eine Interpellation Sprecher behandelt, die sich auf die Verhältnisse in den Interniertenlagern für die aus der deutschen Kriegsgefangenschaft entwichenen Russen bezog. In der Begründung seiner Interpellation machte Nationalrat Sprecher zunächst einige allgemeine Mängel namhaft, die in den dem Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung unterstellten Lagern bestünden. Im Anschluss daran kritisierte er verschiedene Unzulänglichkeiten, welche sich bei der Aufnahme und Behandlung der Russen in der Unterbringung, Verpflegung und Betreuung ergeben hätten. Auch zu dieser Interpellation äusserte sich der Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes. Dabei verwies er einleitend auf die Tatsache, dass das Problem der russischen Internierten auf Grund einer sich über mehrere Wochen (vom 27. Juli bis 8. September 1945) erstreckenden Untersuchung durch eine russische Militärdelegation und ein hierauf errichtetes Schlussprotokoll bereits seine Erledigung gefunden habe. In den weitern Ausführungen gab Bundesrat Kobelt über eine Anzahl schwerwiegender Zwischenfälle Auskunft, welche sich bei der Russeninternierung ereignet hatten, die aber alle ebenfalls schon in den Verhandlungen mit der russischen Militärdelegation zur Sprache gekommen waren. Hinsichtlich der vom Interpellanten gerügten Mißstände in den Russenlagern räumte der Vertreter des Bundesrates ein, dass sich insbesondere unmittelbar nach dem unerwarteten Massenandrang von Flüchtlingen erhebliche Schwierigkeiten ergeben hätten, obschon die Unterkunft der Russen im allgemeinen derjenigen der andern Internierten entsprochen habe und mindestens ebenso gut gewesen sei wie diejenige schweizerischer Wehrmänner. Die Verpflegungsrationen hätten denjenigen unserer Schwerarbeiter entsprochen. Ein wesentlicher Grund für die in der Ernährung der Russen zutage getretenen Mängel sei durch die Tatsache begründet gewesen, dass die Russen an unsere Kost nicht gewöhnt sind.

Zehnter Abschnitt

Überblick über die Zahl der Flüchtlinge während der Kriegszeit

Die Schweiz beherbergte während des Krieges für kürzere oder längere Zeit insgesamt 295 381 schutzsuchende Ausländer, nicht eingerechnet die zu gewissen Zeiten recht zahlreichen Flüchtlinge, die die Grenze schwarz überschritten hatten und ohne Anmeldung bei der Polizei von Bekannten oder Gesinnungsgenossen aufgenommen worden waren. Die grösste Zahl der gleichzeitig anwesenden gemeldeten Flüchtlinge wurde anfangs Mai 1945 erreicht. Sie betrug damals über 115 000.

Im einzelnen handelte es sich bei den 295 381 Personen um die folgenden Kategorien:

103 869	Internierte, entwichene Kriegsgefangene, Deserteure und Hospitalisierte
55 018	Zivilflüchtlinge im engeren Sinn
9 909	Emigranten
251	politische Flüchtlinge
59 785	vom Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder und vom Schweizerischen Roten Kreuz (Kinderhilfe) betreute ausländische Kinder, die entweder zu einem mehrmonatigen Erholungsaufenthalt in organisierten Transporten oder aus dem Kriegsgebiet flüchtend zu uns gekommen waren
66 549	Grenzflüchtlinge, die zumeist nur für kurze Zeit in der Schweiz Zuflucht gesucht haben.

Anfänglich überwogen die jüdischen Flüchtlinge. Später kamen aber mehr und mehr auch andere Gruppen dazu, und gegen Ende des Krieges war die Zahl der Nichtjuden grösser als diejenige der Juden.

Von den 9909 Emigranten waren 6654 und von den 55 018 Zivilflüchtlingen 21 858 Juden.

Der Nationalität nach stunden bei den 64 927 Emigranten und Zivilflüchtlingen die Italiener mit 14 599 an der Spitze. Ihnen folgten 11 524 Franzosen, 10 109 Polen, 9119 Deutsche, 3655 Österreicher, 3104 Russen, 2401 Holländer, 2013 Jugoslawen, 1814 Ungarn, 1718 Tschechoslowaken, 928 Rumänen, 920 Belgier, 687 Griechen, 599 Spanier, 347 Litauer und 220 Staatenlose. Die Zahl von Angehörigen 44 weiterer Staaten betrug weniger als 200 (darunter 189 Briten und 64 Nordamerikaner).

Die der Zentralleitung unterstellten Lager und Heime wiesen ihren Höchstbestand Ende März 1945 mit 12 574 Personen auf. Damals unterhielt die Zentralleitung insgesamt 104 Betriebe, nämlich 33 Arbeitslager, 6 Schul- und Arbeitslager, 29 Heime für Familien, 6 Heime für Frauen und Mädchen, 8 Heime für Frauen und Kinder, 7 Heime für beschränkt arbeitsfähige Männer, 5 Heime

für Rekonvaleszenten, 1 Heim für Intellektuelle, 4 Fortbildungsheime für Mädchen, 3 Fortbildungsheime für junge Männer, 1 zentrale Flickstube und 1 Zentralmagazin.

Wie viele Flüchtlinge, die während des Krieges versucht haben, in unserm Land Aufnahme zu finden, an der Grenze zurückgewiesen worden sind, lässt sich nicht genau feststellen, da eine vollständige Erfassung des Zustroms in gewissen Zeiten unmöglich war. Sehr viel grösser als die Zahl der Zurückgewiesenen selbst war jedenfalls die Zahl derer, die zufolge der von der Schweiz ergriffenen Massnahmen bereits vom Versuch abstanden, in unser Land zu gelangen. Wenn in dieser Hinsicht von vielen Tausenden gesprochen wird, so liegt darin sicherlich keine Übertreibung.

III. Teil

Das Flüchtlingswesen nach dem Krieg

Die Niederlage Deutschlands und die Einstellung der Feindseligkeiten hatten zur Folge, dass ein weiterer Andrang von Menschen, die lediglich ihrer Rasse wegen verfolgt wurden, nicht mehr in Frage kam und dass mit dem Eintreffen entwichener Kriegsgefangener nur noch insofern gerechnet werden musste, als es sich um Angehörige der unterlegenen Kriegspartei handelte. Andererseits aber liess die in weiten Gebieten Europas bestehende wirtschaftliche Not den massenhaften Zuzug von Leuten erwarten, die hofften, in der vom Krieg verschonten Schweiz wieder bessere Lebensbedingungen zu finden. Solchen Aufnahmebegehren auch nur in beschränktem Umfange zu entsprechen, wäre der Schweiz völlig unmöglich gewesen. Überdies bestand die Gefahr, es könnten jetzt Elemente um Gewährung einer Freistätte nachsuchen, die sich wegen ihres Verhaltens während der Vorkriegs- oder Kriegszeit bedroht fühlten – Elemente also, die nicht als asylwürdig zu erachten waren. Schliesslich war damit zu rechnen, dass die vielen noch in Deutschland lebenden Ausländer einzeln oder in organisierten Transporten dieses Land wieder verlassen und für ihre Rückkehr in die Heimat den Weg durch die Schweiz benützen würden.

Unter diesen Umständen fiel vorerst das völlige Offenhalten der Grenze ausser Betracht. Es musste im Gegenteil für eine wirksame Überwachung der Einreisen gesorgt werden. Aus denselben Erwägungen liess sich auch eine Lockerung der Ausländerkontrolle im Innern des Landes nicht verantworten.

Eine veränderte Lage ergab sich dagegen nach dem Waffenstillstand für die Schweiz insofern, als nunmehr die Hindernisse weitgehend dahingefallen waren, die bisher einer Wiederausreise der hier lebenden Flüchtlinge entgegengestanden hatten.

Diese neue Situation erforderte einerseits entsprechende Massnahmen der Fremdenpolizei, andererseits gab sie den Anlass zu einer Intensivierung der bereits angebahnten Vorkehrungen für die Förderung der Rückwanderungen, wobei freilich zu beachten war, dass zahlreichen in der Schweiz lebenden Flüchtlingen die Wiederausreise, jedenfalls die sofortige Wiederausreise, nicht zugemutet werden konnte.

Erster Abschnitt

Die neuen grenzpolizeilichen Massnahmen

A. Die Weisungen der Polizeiabteilung vom 22. Mai 1945

I. Der Inhalt der Weisungen

Durch eine im Einverständnis mit dem Bundesrat am 22. Mai 1945 von der Polizeiabteilung erlassene Weisung wurde folgendes angeordnet:

«1. Ausländer, die ohne gültiges schweizerisches Einreisevisum die Schweizer Grenze überschreiten oder zu überschreiten suchen, sind ohne weiteres am Ort der Einreise zurückzuweisen. Ohne gültiges schweizerisches Einreisevisum eingereiste Ausländer, die im Landesinnern aufgegriffen werden oder sich melden, sind dem Polizeioffizier des örtlich zuständigen Territorialkommandos zur Verfügung zu halten, der für ihre Rückstellung über die Grenze sorgt. Über alle Rückweisungen ist der Polizeiabteilung kurz schriftlich zu berichten.
Ausländer, die enge Beziehungen zur Schweiz geltend machen und nicht ungünstig bekannt sind, können auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, ein Einreisegesuch einzureichen, das dann von der Eidgenössischen Fremdenpolizei in Verbindung mit den kantonalen Behörden geprüft werden wird. In besonders dringlichen Fällen kann die Eidgenössische Fremdenpolizei telephonisch angefragt werden, ob sie bereit sei, ein Ausnahmevisum zu bewilligen.

2. Sofern die Rückweisung besonders hart erscheint, z. B. wegen schwerer Krankheit des Ausländers, ist telephonisch die Polizeiabteilung anzufragen, die über Aufnahme oder Rückweisung entscheidet.

3. Für die Übernahme von Ausländern, die den schweizerischen Grenzorganen von den ausländischen Organen in grösseren oder kleineren Sammeltransporten oder einzeln zugeführt werden, ist die Bewilligung der Polizeiabteilung einzuholen, in dringenden Fällen telephonisch.

4. Bei der Aufnahme von Ausländern im Sinne der vorstehenden Ziff. 2 und 3 sind die Befehle und Anordnungen des Armeekommandos (Abt. für Sanität und Abt. für Territorialdienst) und des Grenzsanitätsdienstes über Massnahmen zur Verhinderung der Einschleppung von ansteckenden Krankheiten genau zu befolgen.

5. Soweit nicht durch diese Bestimmungen die allgemeinen Weisungen vom 12. Juli 1944 abgeändert werden, bleiben diese bestehen.»

Zur Begründung dieser Anordnungen wurde in einem Kreisschreiben an die Eidgenössische Oberzolldirektion, die Territorialkommandanten und die kantonalen Polizeikommandos folgendes bemerkt:

«Veranlasst durch die politischen und militärischen Ereignisse haben in den letzten Jahren sehr viele ausländische Flüchtlinge in der Schweiz Zuflucht gesucht und gefunden; etwa 110 000 von ihnen befinden sich heute noch in unserm Lande und müssen hier das Möglichwerden der Rück- oder Weiterwanderung abwarten.

Nun sind die Feindseligkeiten in Europa eingestellt. Die früher in unsern Nachbarstaaten aus diesem oder jenem Grunde Verfolgten brauchen sich heute nicht mehr durch Flucht in die Schweiz vor Gefahr und Bedrängnis zu retten; wer heute noch in unser Land flüchten möchte, ist in der Regel des Asyls nicht würdig oder untragbar.

Die Grenzübertritte ohne Einreisebewilligungen waren eine Folge von Krieg und Unterdrückung. Von jetzt an soll das Überschreiten der Grenze grundsätzlich nur noch dem Ausländer gestattet werden, der eine ordentliche schweizerische Einreisebewilligung besitzt.

Getreu ihrer Mission wird die Schweiz aber auch weiterhin mithelfen, die Wunden des Krieges zu heilen und insbesondere bei der Heimschaffung der Gefangenen und Deportierten mitwirken. Voraussichtlich werden während längerer Zeit grössere oder kleinere Gruppen solcher Personen in geschlossenen Transporten durch unser Land geleitet sowie Verwundete und Kranke vorübergehend hier aufgenommen und gepflegt werden. Diese Hilfe wird gemeinsam mit den interessierten ausländischen Behörden organisiert.»

II. Die Auswirkung der Weisungen

Die tatsächliche Entwicklung der Verhältnisse entsprach weitgehend dem, was beim Erlass der Weisungen vom 22. Mai 1945 vorausgesehen worden war: Zur Hauptsache handelte es sich bei den Neuzureisenden um Leute, die lediglich die Durchreise durch unser Land wünschten und hier bloss während einer Nacht oder während zwei Nächten verpflegt werden mussten, d. h. vornehmlich um Fremdarbeiter oder ehemalige, in deutschbesetztem Gebiet untergebrachte Kriegsgefangene. Ausserdem wurden grössere Gruppen von Italienern gemäss dem Wunsch der Alliierten durch die Schweiz in die Heimat zurückgeführt.

Der Andrang von *Flüchtlingen* flaute bald ab, nachdem die Zurückhaltung der Schweiz gegenüber Leuten bekannt geworden war, die seinerzeit durch ihr Verhalten Anlass dazu gegeben hatten, dass andere sich flüchten mussten (Angehörige der Gestapo oder der SS, Parteifunktionäre, Darnand-Milizen, Kollaborationisten usw.) [1])

Die Zahl der Zurückgewiesenen betrug im Mai 263, im Juni 173, im Juli 236 und im August 249, somit von Anfang Mai bis Ende August 1945 insgesamt 921.

---

[1]) Von den aus Frankreich und Belgien zugezogenen Kollaborationisten wurden diejenigen als politische Flüchtlinge zugelassen, bei denen im Einzelfall festgestellt werden konnte, dass die ihnen drohenden Massnahmen nach schweizerischer Auffassung, gemessen an ihrem Verschulden, allzu hart ausgefallen wären.

B. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 28. Dezember 1945

I. Der Inhalt der Weisungen vom 28. Dezember 1945

Gegen Ende des Jahres 1945 erlaubte es die zunehmende Klärung der Situation, einzelne im Krieg erlassene, bis dahin noch aufrechtgehaltene grenzpolizeiliche Vorschriften preiszugeben oder doch zu lockern, insbesondere die Bestimmungen über Aufnahme oder Rückweisung von Ausländern, die ohne eine Einreisebewilligung über die Grenze kamen. Gleichzeitig ergab sich die Möglichkeit, das bei der Behandlung solcher Fälle einzuschlagende Verfahren wieder den Vorschriften des ordentlichen Fremdenpolizeirechtes anzupassen.

Demgemäss wurden die von der Polizeiabteilung am 12. Juli 1944/22. Mai 1945 erlassenen Weisungen über Aufnahme oder Rückweisung ausländischer Flüchtlinge aufgehoben und durch die folgenden neuen Anordnungen ersetzt:

«1. Ausländer (in Zivil oder in Uniform), die ohne gültiges schweizerisches Einreisevisum die Schweizer Grenze überschritten haben oder zu überschreiten versuchen und in unmittelbarer Nähe der Grenze angehalten werden, sind zurückzuweisen (unter Vorbehalt der Ziff. 3 und 4). Soweit sie von Grenzwachorganen angehalten werden, wird die Rückweisung nach Möglichkeit von diesen vorgenommen, sonst aber von der kantonalen Polizei. Ausländer, die enge Beziehungen zur Schweiz geltend machen und nicht ungünstig bekannt sind, können auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, beim nächsten schweizerischen Konsulat ein Einreisegesuch einzureichen.

In besonders dringlichen Fällen (z. B. bei Krankheit oder Tod von Angehörigen) hat der Grenzposten die Eidgenössische Fremdenpolizei telephonisch anzufragen, ob sie ihn zur Erteilung einer Ausnahmebewilligung ermächtige.

2. Ausländer (in Zivil oder in Uniform), die ohne gültiges schweizerisches Einreisevisum über die Grenze gekommen sind und erst im Landesinnern aufgegriffen werden oder sich selbst stellen, sind unverzüglich der kantonalen Fremdenpolizei zu melden. Diese verfügt (unter Vorbehalt der Ziff. 3 und 4) die sofortige Rückstellung über die Grenze, sofern sie nicht der Auffassung ist, dem Ausländer könne eine ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligung erteilt werden. Sie sorgt, soweit nötig, für eine angemessene Unterkunft und Verpflegung des Ausländers (Verhaftung dürfte in der Regel nicht notwendig sein) und setzt sich telephonisch mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei in Verbindung, die die weiteren Verfügungen trifft. Lehnt die Eidgenössische Fremdenpolizei den Antrag der kantonalen Fremdenpolizei auf Erteilung einer Bewilligung ab, so hat diese für die Rückstellung des Ausländers über die Grenze zu sorgen.

3. Gebürtige Schweizerinnen, die durch Heirat Ausländerinnen geworden und persönlich nicht ungünstig bekannt sind, sind, gegebenenfalls mit

ihren minderjährigen Kindern, nicht zurückzuweisen, sondern telephonisch der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu melden, die über das Weitere verfügt.

4. Ausländer, die sofort glaubhaft machen, dass sie wegen ihrer politischen Gesinnung oder entsprechender politischer Tätigkeit im Heimat- oder Herkunftsstaat persönlich verfolgt werden, sind unverzüglich der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu melden, die diese Fälle im Sinne von Art. 2 des BRB vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge der schweizerischen Bundesanwaltschaft unterbreitet.
   Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erscheinen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder ihre Haltung die schweizerischen Interessen verletzt haben oder gefährden, sind dagegen stets und ohne weiteres zurückzuweisen.
5. Die Sektion für Territorialdienst der Generalstabsabteilung des Eidgenössischen Militärdepartementes sorgt dafür, dass Ausländer, denen es gelungen ist, mit Transporten schweizerischer Rückwanderer in Quarantänelager für Auslandschweizer zu gelangen, möglichst rasch festgestellt werden. In jedem solchen Fall ist ein einlässliches Einvernahmeprotokoll mit Angaben über die Personalien, die politische Einstellung und Betätigung und insbesondere die Beziehungen dieser Personen zur Schweiz (Abstammung, früherer Wohnsitz in der Schweiz, Verwandtschaft usw.) zu erstellen und der Eidgenössischen Fremdenpolizei in zwei Exemplaren zu übermitteln. Diese trifft den Entscheid über die weitere Behandlung der Ausländer.
6. Wo Rückweisungen nötig sind, ist mit aller gebotenen Rücksichtnahme auf die betroffenen Personen, namentlich auf deren Alter und Gesundheitszustand, vorzugehen.
7. Bei Aufnahme von Ausländern im Sinne der Ziff. 1–4 sind die Weisungen des Eidgenössischen Gesundheitsamtes (Grenzsanitätsdienst) über Massnahmen zur Verhinderung der Einschleppung ansteckender Krankheiten genau zu befolgen.»

Hinsichtlich der entwichenen Kriegsgefangenen wurde in einer Erläuterung bemerkt, seit dem 20. August 1945 gälten für die Aufnahme oder Rückweisung nicht mehr die Befehle des Armeekommandos, sondern allein die Weisungen der zivilen Behörden. Die Frage stelle sich heute nur noch für entwichene deutsche Kriegsgefangene. Diesen drohe im Falle der Rückweisung nur eine disziplinarische Strafe für Entweichung, weil die internationalen Abkommen eine strengere Ahndung durch die alliierten Militärbehörden nicht zuliessen. Die Gesamtheit der deutschen Wehrmachtsangehörigen befinde sich heute in Kriegsgefangenschaft, und es dürfe dem einzelnen deutschen Wehrmann zugemutet werden, das Schicksal aller seiner militärischen Landsleute zu teilen. Überdies sei die Zahl der deutschen Kriegsgefangenen aussergewöhnlich gross, so dass im Fall der Aufnahme solcher in der Schweiz mit einem sehr beträchtlichen Zustrom von Flüchtlingen dieser Art gerechnet werden müsste, die zu-

dem wohl während vieler Jahre die Schweiz nicht mehr verlassen könnten. «Wir sind deshalb gezwungen, entwichene Kriegsgefangene nach denselben Regeln zu behandeln wie andere Ausländer, d. h. sie grundsätzlich zurückzuweisen.»

Aus ähnlichen Erwägungen könnten in der Regel auch Deserteure nicht aufgenommen werden; diese hätten bei Rückweisung nicht mehr die während des Krieges angewandten harten Strafen zu gewärtigen.

II. Die Auswirkung der Weisungen vom 28. Dezember 1945

Durch die Weisungen vom 28. Dezember 1945 erfuhr das bisher für den Entscheid über Zulassung oder Zurückweisung von Flüchtlingen eingeschlagene Verfahren eine grundlegende Änderung:

Während des Krieges hatte die Entscheidungsgewalt (auch hinsichtlich der von den Truppen angehaltenen Personen) der Polizeiabteilung zugestanden; diese holte in besondern Fällen die Weisungen des Departementes ein, und das Departement seinerseits legte bisweilen – etwa wenn es sich um Asylgewährung an bekannte Persönlichkeiten handelte – die Angelegenheit auch noch dem Bundesrat vor. Nun wurde die Entscheidungsbefugnis, freilich unter dem Vorbehalt des Einspracherechtes der Eidgenössischen Fremdenpolizei, wieder den Kantonen übertragen.

Die erwähnten Weisungen blieben während beinahe drei Jahren in Kraft. Immerhin wurde die Praxis hinsichtlich der entwichenen deutschen Kriegsgefangenen auf Grund mehrfacher Interventionen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bei der französischen Regierung und bei den eidgenössischen Behörden wesentlich gemildert [1]). Ein solches Entgegenkommen erwies sich als möglich, nachdem es den Bemühungen des Eidgenössischen Politischen Departementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Sommer 1947 gelungen war, von den englischen, amerikanischen und französischen Besetzungsbehörden in Deutschland die Zusicherung zu erhalten, dass die aus diesen Zonen stammenden Leute aufgenommen würden.

C. Die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26. November 1948

Eine veränderte Situation trat ein, als sich seit Frühjahr 1948 mehr und mehr Flüchtlinge aus den Oststaaten einstellten, die dort wegen ihrer antikommunistischen oder nicht völlig linientreuen Gesinnung verfolgt wurden.

[1]) Vgl. hiezu den Bericht des CICR über seine Tätigkeit während des zweiten Weltkrieges, S. 588–599. – Zu einer Sonderbehandlung von Flüchtlingen aus Ostdeutschland bestand in den ersten Nachkriegsjahren entsprechend den damaligen politischen Verhältnissen kein Anlass; denn wenn es für diese Leute auch schwierig war, in Westdeutschland Unterkunft zu finden, so wurde ihnen doch, nachdem sie einmal dort eingetroffen waren, das Verbleiben gestattet. Rückstellungen nach dem Osten erfolgten nicht.

I. Der Inhalt der Weisungen vom 26. November 1948

Im Hinblick auf diese Lage traf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 26. November 1948 für den Grenzübertritt von Ausländern ohne Einreisebewilligung die folgenden Anordnungen:

«1. Ausländer, die unmittelbar an der Grenze angehalten werden oder sich bei den Grenzorganen melden und die glaubhaft dartun, dass sie in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat irgendwie gefährdet sind, sind unverzüglich dem kantonalen Polizeikommando zu melden. Die Organe des Grenzwachtkorps verständigen den nächsten Polizeiposten, der das Weitere veranlasst.

2. Das Polizeikommando veranlasst die sofortige umfassende Einvernahme des Flüchtlings (Personalien, Vorleben und Tätigkeit, Gefährdungsgründe im Ausland, weitere Absichten, insbesondere in bezug auf Aufenthaltsort in der Schweiz, Unterkunft, allfällige Erwerbstätigkeit und Weiterreise). Es kann hiezu die Mitwirkung des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft beanspruchen.

3. Das Polizeikommando sorgt für die vorläufige Unterkunft und Verpflegung der Flüchtlinge. Diese sollen privat untergebracht werden (in einem Gasthaus oder in einer Familie), auf ihre Kosten, sofern sie eigene Mittel haben. Nur bei Vorliegen zwingender Gründe oder bei Verdacht auf eine beabsichtigte verbotene Tätigkeit soll die Haft angeordnet werden.

4. Das Polizeikommando übermittelt das Einvernahmeprotokoll, die Ausweispapiere und Akten der nach kantonalem Recht zum Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung zuständigen Behörde. Entschliesst sich diese zur Aufnahme des Flüchtlings, so veranlasst sie die Regelung des Aufenthaltsverhältnisses nach den Bestimmungen des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Wenn der Flüchtling der Unterstützung bedarf, kann sie sich mit einer Flüchtlingsorganisation in Verbindung setzen, die bereit ist, sich solcher Flüchtlinge anzunehmen.

5. Kann sich die zuständige kantonale Behörde nicht zur Aufnahme des Flüchtlings entschliessen, so übermittelt sie sämtliche Akten mit ihrem Antrag ohne Verzug der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes. Solche Flüchtlinge gelten vom Eingang der vollständigen Akten bei der Polizeiabteilung an als vorläufig interniert nach Art. 14, Abs. 2, des BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Deshalb werden Auslagen aus öffentlichen Mitteln für Unterkunft und Verpflegung von diesem Zeitpunkt an durch die Polizeiabteilung zurückvergütet.

6. Die Polizeiabteilung nimmt je nach den Umständen des Einzelfalles mit der Bundesanwaltschaft, der kantonalen und der Eidgenössischen Fremdenpolizei sowie mit privaten Flüchtlingshilfsvereinen Fühlung. Sie trifft nachher so rasch als möglich den Entscheid über die ihr nach Ziff. 5 unterbreiteten Fälle und gibt ihn den daran Interessierten bekannt.

7. Für Flüchtlinge, für die sie Aufnahme verfügt, sucht die Polizeiabteilung die Erteilung einer ordentlichen fremdenpolizeilichen Bewilligung zu er-

reichen. Wenn sich trotz allen Bemühungen kein Kanton dazu bereit erklären kann, verfügt sie durch individuelle Verfügung die Internierung des Flüchtlings nach Art. 14, Abs. 2, des Gesetzes.

8. Die aufgenommenen Flüchtlinge sind grundsätzlich zur Weiterreise verpflichtet, sobald es ihnen möglich ist und zugemutet werden kann. Bis zu ihrer Ausreise soll ihnen, soweit die Lage des Arbeitsmarktes es gestattet, die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Rahmen der ordentlichen fremdenpolizeilichen Bestimmungen erlaubt werden, damit sie für ihren Unterhalt selbst aufkommen können.
9. Dem Flüchtling ist jede politische Tätigkeit untersagt. Dies ist ihm mit dem Entscheid über sein Aufenthaltsrecht schriftlich bekanntzugeben.
10. Flüchtlinge, die aus Gründen der innern oder äussern Sicherheit des Landes einer besondern Kontrolle unterstellt werden müssen – sei es wegen ihrer früheren Stellung oder ihrer politischen Tätigkeit im Ausland, oder weil die Vermutung besteht, dass sie in der Schweiz politisch tätig sein könnten –, sind der Bundesanwaltschaft zu melden (in den Fällen von Ziff. 4 durch die Kantone, von Ziff. 6 durch die Polizeiabteilung).
    Die Bundesanwaltschaft kann bei den unter ihre Kontrolle genommenen Flüchtlingen für die Fremdenpolizeibehörden verbindliche Vorbehalte anbringen, namentlich inbezug auf Aufenthalt, Unterkunft und Tätigkeit.
11. Die Bundesanwaltschaft ist ermächtigt, von den zuständigen Fremdenpolizeibehörden die Entfernung eines Flüchtlings aus der Schweiz zu verlangen, wenn dessen weitere Anwesenheit aus politisch-polizeilichen Gründen nicht tragbar ist. Anwendung von Art. 70 BV bleibt vorbehalten.
12. Ausländer, die sich an der Grenze als Flüchtlinge ausgeben, deren Angaben aber offenkundig unwahr oder unglaubhaft sind, sind ohne weiteres zurückzuweisen.
    Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen als des Asyls unwürdig erscheinen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder Haltung die schweizerischen Interessen verletzt haben oder gefährden, sind ebenfalls zurückzuweisen. Die Rückweisung soll aber in der Regel erst nach vorheriger Orientierung der Bundesanwaltschaft vollzogen werden, damit diese noch eine Einvernahme anordnen kann.»

II. Die Auswirkung der Weisungen vom 26. November 1948

Durch die Weisungen vom 26. November 1948 wurde die Zuständigkeit der Kantone zum Entscheid über Aufnahme oder Zurückweisung von Flüchtlingen erneut eingeschränkt. Allerdings blieb den kantonalen Behörden eine weitgehende Ermessensfreiheit vorbehalten; dort aber, wo sich ein Kanton nicht zur Aufnahme eines Flüchtlings entschliessen konnte, hatte er die Akten der Polizeiabteilung zum Entscheid zu unterbreiten.

Soweit für die Flüchtlinge keine private Unterkunft gefunden werden konnte, wurden sie in das von der ZL betreute Lager Wallisellen aufgenommen. Für die Unterbringungs- und Verpflegungskosten hatte das zuständige Hilfs-

werk Gutsprache zu leisten. – Auf den 1. Mai 1949 eröffnete die ZL zur Aufnahme von Ostflüchtlingen überdies ein Auffanglager in St. Margrethen.

Zweiter Abschnitt

Die Massnahmen gegenüber den in der Schweiz anwesenden Flüchtlingen

A. Die Massnahmen zur Förderung der Wiederausreise

Der Vormarsch der Alliierten hatte bereits seit dem Einzug General Pattons in Paris (25. April 1944) und dann vor allem in den letzten Kriegsmonaten zahlreichen Flüchtlingen die Rückkehr in ihren Herkunftsstaat erlaubt [1]). Mit der Einstellung der Feindseligkeiten eröffneten sich weitere Möglichkeiten zur Abwanderung.

Der grösste Teil der Flüchtlinge begrüsste die neue Situation freudig. Andere dagegen sträubten sich gegen die Ausreise, sei es, weil es ihnen widerstrebte, in das Land zurückzukehren, wo sie so viel Schweres erduldet hatten, sei es, weil ihre frühere Heimstätte vernichtet war, sei es, weil sie hofften, ein besseres Auskommen in der Schweiz zu finden.

Die Tendenz der Behörden ging dahin, die Schweiz von der Anwesenheit der vielen Ausländer nach Möglichkeit zu entlasten [2]). Daher wurden die Anwesenheitsbewilligungen regelmässig nur kurzfristig verlängert unter Ansetzung eines Ausreisetermins [3]). Gleichzeitig suchte man die Rückwanderungen dadurch zu fördern, dass den schriftenlosen Ausländern Ausweisschriften ausgestellt und den Unbemittelten Beiträge an die Ausreisekosten gewährt wurden.

Die Weiterreisen selbst erfolgten, entsprechend den Wünschen der ausländischen Regierungen, zum grossen Teil in geregelter Weise. Daneben verliessen jedoch auch zahlreiche Flüchtlinge auf eigene Verantwortung das Land.

I. Die behördlich organisierten Heimschaffungen

Dem Bericht Dr. Schürch ist über die behördlich organisierten Wiederausreisen der Flüchtlinge folgendes zu entnehmen:

1. *Die Heimschaffung der französischen Flüchtlinge*
   Bereits nachdem die Kräfte der Résistance die Kontrolle über gewisse Grenzgebiete erlangt und die alliierten Truppen sich der Schweizer Grenze genähert hatten, setzte die Rückkehr französischer Flüchtlinge in ihre

[1]) Vgl. dazu *Nettie Sutro*, a.a.O. S. 161 ff.

[2]) Gegen eine grössere Anzahl unerwünschter deutscher Staatsangehöriger wurde die Ausweisung verfügt. Sofern sich diese Massnahme nicht durchführen liess, erfolgte Internierung in einem Heim der Zentralleitung. Der Höchstbestand solcher Internierter – im Oktober 1945 – betrug nach dem Bericht der ZL (S. 14) 1152.

[3]) Dieses Vorgehen löste insbesondere in späteren Jahren bei den Hilfsorganisationen und in der Öffentlichkeit eine lebhafte Kritik aus, weil es bei den Betroffenen stets neue Beunruhigung und Sorge erweckte.

Heimat ein. Rund 100 Franzosen reisten täglich auf eigenes Risiko zurück. Im November 1944 setzte die organisierte Rückwanderung ein, gemäss einer Vereinbarung, die die Polizeiabteilung mit dem Commissariat aux Prisonniers, Déportés et Réfugiés in Genf getroffen hatte, das von der provisorischen französischen Regierung mit der Heimschaffung der Flüchtlinge beauftragt worden war. Von da an konnten in Genf, Pontarlier und Basel jeden Tag etwa 300 Personen die französische Grenze überschreiten. Später erklärten sich die französischen Behörden bereit, auch Angehörige anderer Staaten, die vor 1940 in Frankreich Wohnsitz gehabt hatten, wieder aufzunehmen. Ebenso wurde den Polen, soweit sie Angehörige der französischen Armee gewesen waren, die Rückkehr gestattet. Innerhalb vier Monaten kehrten gegen 10 000 Flüchtlinge nach Frankreich zurück.

2. *Die Heimschaffung der tschechoslowakischen Flüchtlinge*
Am 18. Dezember 1944 konnte mit Hilfe des früheren ständigen Vertreters der Tschechoslowakei beim Völkerbund 85 tschechoslowakischen Flüchtlingen die Ausreise ermöglicht werden. Vom Sommer 1945 bis März 1946 fanden vier weitere Heimschaffungstransporte mit insgesamt 370 Personen statt. Unter diesen Flüchtlingen befanden sich 20 Tuberkulosekranke.

3. *Die Heimschaffung der holländischen Flüchtlinge*
Die Heimschaffungen von Holländern und von Angehörigen anderer Staaten, die vor dem 10. Mai 1940 in Holland Wohnsitz genommen hatten, setzten Ende Dezember 1944 ein und dauerten bis Ende 1945. Insgesamt wurden 1450 Personen in organisierten Transporten nach den Niederlanden verbracht.

4. *Die Heimschaffung der belgischen Flüchtlinge*
Der erste Rücktransport erfolgte am 17. März 1945. Bis zum Juni 1946 wurden weitere 19 solche Transporte organisiert. Auch Belgien hatte sich zur Aufnahme von Drittausländern bereit erklärt, sofern diese schon vor dem 10. Mai 1940 dort wohnhaft gewesen waren. 1253 Personen, worunter 820 Belgier, verliessen auf diese Weise die Schweiz.

5. *Die Heimschaffung der luxemburgischen Flüchtlinge*
Mit einem Kollektivtransport vom 18. Juni 1945 wurden 90 luxemburgische Flüchtlinge wieder in ihre Heimat verbracht.

6. *Die Heimschaffung der spanischen Flüchtlinge*
Am 7. Juni 1945 erklärte sich die französische Regierung bereit, alle nach der Schweiz geflüchteten republikanischen Spanier, die nicht in ihr Land zurückkehren wollten, bei sich aufzunehmen und den zur Rückreise Bereiten die Transitierung zu gestatten. Im gleichen Monat konnten 43 republikanische Spanier nach Frankreich ausreisen. Dagegen misslang zunächst ein Transport von 470 Franco-Spaniern, weil der Zug und seine Insassen in Chambéry von kommunistischen Manifestanten angegriffen wurden. Später konnten dann aber auch diese Leute, zum Teil in organisierten Transporten, zum Teil einzeln, wieder in ihre Heimat gelangen.

7. *Die Heimschaffung der griechischen Flüchtlinge*
Am 28. Juli 1945 wurde ein Transport von 500 Griechen über Italien durchgeführt.

8. *Die Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge*
Mit den Vorbereitungsarbeiten wurde bereits im April 1945 begonnen. Die Durchführung der Rücktransporte verzögerte sich dann aber, weil das alliierte Oberkommando in Italien die Heimschaffung ohne Mitwirkung der italienischen Behörden direkt mit dem Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung und der Polizeiabteilung zu regeln wünschte. Vom Juli 1945 an konnten täglich 500 Personen nach Italien verbracht werden, und Ende 1945 hatten die meisten italienischen Flüchtlinge die Schweiz wieder verlassen. Angehörigen anderer Staaten, die vor dem Krieg in Italien domiziliert waren, wurde im Oktober 1945 die Rückkehr dorthin gestattet.

9. *Die Heimschaffung der österreichischen Flüchtlinge*
Im Juli 1945 gelangten 450 Österreicher mit organisierten Transporten wieder in ihre Heimat.

10. *Die Heimschaffung der russischen Flüchtlinge*
Gemäss einer Vereinbarung der Polizeiabteilung und des Eidgenössischen Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung mit einer von der russischen Regierung nach der Schweiz gesandten Repatriierungskommission verpflichteten sich die schweizerischen Behörden, die russischen Flüchtlinge zu besammeln, auszurüsten (namentlich mit einer Verpflegung für 5 Tage) und nach Feldkirch zu führen, wo sie von den alliierten Behörden zur Weiterbeförderung übernommen wurden. Die Transporte der Militärflüchtlinge begannen am 10. August 1945, und 2500 Zivilflüchtlinge wurden in der Zeit vom 21.–25. August desselben Jahres nach Feldkirch verbracht. Ein weiterer Transport erfolgte am 4. Oktober 1945 [1]).

11. *Die Heimschaffung der polnischen Flüchtlinge*
Der erste Transport mit 274 Polen verliess unser Land am 21. November 1945 und der zweite mit 250 Flüchtlingen am 13. Dezember des gleichen Jahres. Weitere Transporte erfolgten in den beiden folgenden Jahren. Ende September 1947 war die Aktion abgeschlossen.

---

[1]) Eine Anzahl Russen verblieben allerdings in der Schweiz. Gemäss einem Ersuchen der sowjetrussischen Gesandtschaft wurden diese Leute, soweit es sich um Militärpersonen handelte, im Juni 1949 zu einer erneuten Besprechung zusammengerufen. Eine Delegation der Gesandtschaft befragte sie in Gegenwart von Beamten der Polizeiabteilung über ihre Absicht, nach Russland zurückzukehren, während die Polizeiabteilung von ihnen Auskunft darüber verlangte, wohin sie weiterwandern wollten, sofern sie eine Rückreise nach Russland ablehnten. Ein einziger erklärte sich zur Rückkehr nach der Sowjetunion bereit. Zum Verlassen des Landes wurde, wie der Bundesrat bei Beantwortung einer Kleinen Anfrage von Nationalrat Werner Schmid am 2. September 1949 ausführte, niemand gezwungen, obschon es erwünscht gewesen wäre, dass der grösste Teil dieser Leute, die sich in der Schweiz nur schwer zurechtfanden, wieder eine andere Unterkunft gesucht hätte.

12. *Die Heimschaffung der dänischen und der norwegischen Flüchtlinge*
Aus transporttechnischen Gründen konnten die 20 dänischen und norwegischen Flüchtlinge, die in der Schweiz Zuflucht gefunden hatten, erst anfangs November 1945 heimgeschafft werden.

13. *Die Heimschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge*
Mit einem grossen Transport wurden am 25. August 1945 die ersten 1000 jugoslawischen Flüchtlinge heimgebracht. Ein weiterer Transport, umfassend 200 Flüchtlinge, erfolgte im Januar 1946, und 80 weitere Jugoslawen, worunter 30 Tuberkulosekranke, kehrten im Mai 1946 nach ihrer Heimat zurück [1]).

14. *Die Heimschaffung der ungarischen und der rumänischen Flüchtlinge*
Am 12. Dezember 1945 verliessen 250 ungarische und rumänische Flüchtlinge in Autocars die Schweiz. Ein weiterer Transport von 50 Ungarn mit der Bahn wurde am 6. Juni 1946 durchgeführt, und am 17. August des gleichen Jahres erfolgte die Rückreise von 25 Rumänen. 22 ungarische Flüchtlinge, die sich im April 1947 bei ihrer Gesandtschaft in Bern meldeten, kehrten einzeln in ihre Heimat zurück.

15. *Die Heimschaffung der deutschen Flüchtlinge*
Die Heimschaffung der deutschen Flüchtlinge, die nach Deutschland zurückzukehren wünschten, war mit besondern Schwierigkeiten verbunden. Allerdings war die Zahl der zur Rückreise bereiten deutschen Flüchtlinge und Emigranten klein. Während sich im Sommer 1945 noch über 300 Flüchtlinge zur Wiederausreise nach Deutschland gemeldet hatten, machten schliesslich im Dezember des gleichen Jahres nur 31 von der ihnen erteilten Erlaubnis Gebrauch, und bei den Emigranten verhielt es sich ähnlich. Nach langwierigen Verhandlungen mit den Alliierten konnte mit weitern Transporten anfangs Mai 1946 begonnen werden. Die Benützung einer solchen Kollektivheimschaffung war für die Flüchtlinge und Emigranten von Vorteil, weil die Einzelreisenden auf den Verkehrsmitteln keinen Platz fanden und zufolge der in den meisten deutschen Ortschaften bestehenden Zuzugssperre kaum hoffen konnten, Unterkunft zu finden, während sich der mit Transporten in Deutschland Eintreffenden die alliier-

---

[1]) Nach dem Zusammenbruch des Faschismus hatte sich die Zahl der jugoslawischen Militär- und Zivilflüchtlinge stark vermehrt. Im September 1944 befanden sich in der Schweiz 1230 Zivilflüchtlinge, 37 Emigranten und 2040 entwichene Kriegsgefangene jugoslawischer Nationalität. Zufolge der zwischen den Leuten bestehenden politischen Differenzen mussten zwei Lager eingerichtet werden, das eine fürTitoisten, das andere für Anhänger der Exilregierung Mihailowitsch. Kommunistische Umtriebe im Titoistenlager zwangen die Behörden zum Einschreiten; 17 Internierte befanden sich vorübergehend in Untersuchungshaft. Die von Nationalrat Bringolf in einer im September 1945 eingereichten Interpellation aufgestellte Behauptung, die Insassen der beiden Lager würden verschieden behandelt, wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartementes in der März-Session 1946 bestritten. Damals hatten übrigens die meisten Jugoslawen unser Land bereits wieder verlassen.

ten Repatriierungsbehörden annahmen und für ihre Unterbringung besorgt waren.
Die Transporte, die ausschliesslich in die westlichen Zonen erfolgten, umfassten jeweilen 250 Personen. Die letzten deutschen Militärinternierten wurden im November 1947 heimgebracht.

16. *Die Ausreise von Aserbeidschanern*
Die 300 Aserbeidschaner, die gegen Kriegsende in die Schweiz gekommen waren, weigerten sich, nach Russland zurückzukehren. 233 von ihnen wurden – im Jahre 1948 – von der Türkei übernommen.

II. Die organisierten Auswanderungen

Viele Flüchtlinge, die aus irgendeinem Grund nicht in ihren Herkunftsstaat zurückzukehren wünschten, waren Willens, in einem überseeischen Land die Begründung einer neuen Existenz zu versuchen. Derartige Pläne liessen sich aber in der Regel nur mit Hilfe einer Organisation durchführen, die internationale Beziehungen unterhielt. Hiefür kam zunächst das Intergouvernementale Komitee in Betracht.

Die Tätigkeit dieses Komitees war durch den Krieg lahmgelegt worden. Den ersten Anstoss zu seiner Wiederbelebung bildete eine angloamerikanische Konferenz, die im April 1943 auf den Bermudas-Inseln stattfand. Dort wurden neue Ansiedlungsprojekte erwogen und Entscheide über deren Finanzierung getroffen.

Entsprechend den Empfehlungen dieser Konferenz beschloss der Verwaltungsrat des Intergouvernementalen Komitees in seiner Sitzung vom 4. August 1943, verschiedene Staaten, die dem Komitee noch nicht angehörten, zum Beitritt einzuladen, und die noch im gleichen Monat abgehaltene Generalversammlung hiess eine Änderung der Statuten gut, wonach die Tätigkeit des Komitees auf alle Personen ausgedehnt wurde, die, wo sie sich auch befanden, infolge der Ereignisse in Europa gezwungen waren oder noch gezwungen werden konnten, ihr bisheriges Aufenthaltsland zu verlassen, weil ihnen zufolge ihrer Rasse, ihrer Religion oder ihrer politischen Meinung Gefahr für Freiheit oder Leben drohte.

In Erfüllung des ihm erteilten Auftrages bestellte das Komitee Vertreter und errichtete Bureaux in den Ländern, wo es seine Intervention als notwendig erachtete. Als Delegierter für die Schweiz wurde im Jahre 1945 Dr. Rothmund bezeichnet. Der Bundesrat beurlaubte den Genannten für die Dauer dieser Tätigkeit von seinem Amt als Chef der Polizeiabteilung.

Die Finanzierung des vom Intergouvernementalen Komitee unternommenen Werkes hatten die USA und England sichergestellt, während die Verwaltungskosten von den Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Schlüssel zu tragen waren. Die eidgenössischen Räte bewilligten für die Hilfstätigkeit des Komitees, ohne dass hiefür eine Verpflichtung bestanden hätte, am 14. Juni 1946

einen Betrag von 2 Millionen Franken. Die bisherigen Aufwendungen des Bundes für die Betreuung der Flüchtlinge beliefen sich auf über 100 Millionen Franken [1]), und die Zahl der damals in der Schweiz beherbergten Flüchtlinge betrug etwa 17 000.

Im Oktober 1946 berief das Intergouvernementale Komitee eine Sitzung nach London ein. Die Schweiz nahm an diesen Verhandlungen teil und trat in der Folge dem dort beschlossenen Abkommen über die Schaffung eines Reiseausweises für die Flüchtlinge bei, wonach sich die vertragsschliessenden Regierungen verpflichteten, Flüchtlingen, die unter dem Schutz des Komitees standen, für ihre Reisen nach dem Ausland einen Ausweis auszustellen, sofern sie staatenlos waren oder nicht mehr unter dem wirksamen Schutz einer Regierung standen und sich rechtsgemäss auf dem Staatsgebiet der betreffenden Regierung aufhielten.

Das Ausmass der Probleme liess aber bald erkennen, dass weder das Intergouvernementale Komitee noch die im November 1943 ins Leben gerufene United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRA) in der Lage war, sie irgendwie befriedigend zu lösen. Daher beschlossen die Vereinigten Nationen die Schaffung einer neuen, spezialisierten internationalen Organisation. Nach langen Verhandlungen übernahm am 1. Juli 1947 die mit der Aufgabe betraute Vorbereitende Kommission der Flüchtlingsorganisation die bisher von der UNRA und dem Intergouvernementalen Komitee ausgeübten Funktionen. Die endgültige Konstituierung des neuen Organs – der International Refugees Organisation (IRO) – erfolgte im Jahre 1948. Im März 1949 trat ihr auch die Schweiz bei [2]), nachdem in der Zwischenzeit die zuständigen eidgenössischen Behörden mit der Delegation, welche die Vorbereitende Kommission in der Schweiz unterhielt, in ständigem Kontakt gestanden hatten.

Die der IRO erwachsenden Kosten (Jahresbudget etwa 650 Millionen Franken) waren von den Mitgliedstaaten aufzubringen. Unserm Land wurde dabei gestattet, an seinen Beitrag einen Teil der eigenen Leistungen für die Flüchtlingshilfe anzurechnen, da in den meisten andern Staaten die IRO selbst die Unterstützung der dort lebenden Flüchtlinge besorgte. So kam man für das Finanzjahr 1948/49 auf einen von der Schweiz zu bezahlenden Betrag von 3 887 000 Franken, für 1949/50 auf einen solchen von 4 599 000 Franken und für 1950/51 (gekürztes IRO-Budget) auf 1 318 000 Franken.

Da die IRO von Anfang an nur als vorübergehende Institution gedacht war, richtete sie selbst im Jahre 1949 eine Eingabe an die Generalversammlung der UNO, in der sie die Schaffung einer UNO-Agentur befürwortete, der die Unterstützung und der Schutz der Flüchtlinge zu übertragen sei. Diesem An-

[1]) Siehe dazu unten S. 366.

[2]) In der an die eidgenössischen Räte gerichteten Botschaft vom 19. Januar 1949 führte der Bundesrat aus, dass die Beteiligung an der internationalen Flüchtlingshilfe eine Tätigkeit sei, die sich an eine unserer Traditionen anschliesse, der treu zu bleiben wir allen Grund hätten. – Dass der Beitritt der Schweiz zur IRO nicht schon früher erfolgt ist, hat seinen Grund in den ursprünglichen Satzungen dieser Vereinigung, wonach nur solche Staaten als Mitglieder zugelassen wurden, die der UNO angehören.

trag wurde stattgegeben und ein UNO-Hochkommissariat für das Flüchtlingswesen bestellt. Der Hochkommissär Goedhart van Heuwen nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 1951 auf. Ein Jahr später stellte die IRO ihre Arbeit endgültig ein.

Unter Beiziehung dieser internationalen Organisationen konnten die folgenden Auswanderungen von Flüchtlingen aus der Schweiz durchgeführt werden:

1. Die Auswanderungen nach Palästina

Mit Hilfe des Palästinaamtes in Genf und später durch Vermittlung des Intergouvernementalen Komitees organisierte die Polizeiabteilung vier Transporte für Juden, die nach Palästina auswandern wollten. Mit dem ersten Transport vom 29. Mai 1945 verliessen 361 Flüchtlinge, vor allem Jugendliche, die von zionistischen Gruppen besonders zur Arbeit in Palästina ausgebildet worden waren, unser Land. Am 20. August 1945 reisten 700 ehemalige Insassen der Konzentrationslager Theresienstadt und Bergen-Belsen nach Palästina. Zwei weitere Transporte von zusammen 650 Personen, wiederum zur Hauptsache Jugendliche, wurden am 12. und am 22. August 1945 organisiert.

2. Die Auswanderungen nach Argentinien

Im April 1948 gelang es, etwa 500 Flüchtlinge, meistens Polen, Jugoslawen und Angehörige baltischer Staaten, zur Hauptsache jüngere Arbeiter, in verschiedenen kleinen Transporten nach Argentinien zu verbringen.

3. Die Auswanderungen nach Australien

Durch Vermittlung der IRO kam unter drei Malen eine australische Kommission in unser Land; diese suchte unter einer grossen Zahl von Bewerbern geeignete Flüchtlinge zur Auswanderung nach Australien aus. Schliesslich wurden 1268 Personen als tauglich befunden. Im September 1949 reisten in einem ersten Transport 362 Flüchtlinge über Neapel, im Januar 1950 452 Personen über Triest und im Dezember 1950 334 über Bremerhaven nach Australien.

III. Die Einzelausreisen

Viele Tausende in der Schweiz lebende Flüchtlinge benützten zu ihrer Ausreise nicht einen Kollektivtransport, sondern verliessen unser Land auf eigene Verantwortung, teils auch auf eigene Kosten, teils mit Unterstützung von Flüchtlingshilfswerken.

IV. Die Gesamtzahlen der Weiterwanderungen bis Ende 1950 [1])

Bis Ende 1950 wurden in der Schweiz zugelassen:

10 019	Emigranten
55 018	Zivilflüchtlinge
Total 65 037.	

Davon hatten auf den gleichen Zeitpunkt das Land wieder verlassen:

5 008	Emigranten
47 056	Flüchtlinge
Total 52 064.	

V. Die finanzielle Unterstützung der Weiterwanderungen durch den Bund

An die durch Rückreisen und vor allem durch Auswanderung entstandenen Kosten leistete neben den privaten Hilfswerken und den internationalen Flüchtlingsorganisationen auch der Bund erhebliche Beiträge. In Abweichung von der im Jahre 1940 getroffenen Regelung wurde am 26. September 1945 der Beitrag der Polizeiabteilung an die Reisekosten zunächst auf 30% der tatsächlichen Spesen, im Maximum auf 500 Franken, festgelegt.

Am 26. Dezember 1945 erfolgte der Erlass neuer Richtlinien. Danach hatte die Polizeiabteilung nach freiem Ermessen über die Gewährung oder Nichtgewährung eines Kostenzuschusses zu entscheiden. In der Regel wurde ein solcher nur für die Auswanderung nach Übersee bewilligt. – Im April 1946 kam es wieder zu einer Änderung, indem der Beitrag des Bundes auf maximal 75% heraufgesetzt wurde. Bei Auswanderungen ohne die Beihilfe eines Hilfswerkes und in besondern Fällen konnte die Polizeiabteilung bis 100% des ungedeckten Betrages übernehmen, regelmässig aber maximal nicht mehr als 1000 Franken pro Person.

Die letzte Neuordnung erfolgte am 7. August 1950. Für Ausländer, die nicht seit längerer Zeit von einer Hilfsorganisation betreut worden waren, war der Maximalbetrag von 1000 Franken nicht mehr ausschlaggebend. Ferner wurde vermehrt eine Kostenbeteiligung der Kantone erstrebt, und die verschiedenen Sonderfälle, die sich ergeben konnten, erfuhren eine eingehende Regelung.

Soweit die Flüchtlinge nicht durch Vermittlung der IRO ausreisten, galten die Bundesbeiträge als Darlehen. Zu nennenswerten Rückzahlungen ist es freilich nicht gekommen.

[1]) Über die Entwicklung des Flüchtlingsstandes in der Zeit vom Mai 1945 bis Herbst 1946 geben die folgenden Zahlen Aufschluss: Während am 1. Mai 1945 ca. 70 000 Zivilflüchtlinge in der Schweiz anwesend waren, betrug deren Bestand am 1. August 1946 noch 14 900 (davon 5400 Emigranten). Von den am 1. Mai 1945 in der Schweiz anwesenden 46 470 Militärflüchtlingen waren im Herbst 1946 nur noch 360 zurückgeblieben.

B. Die Massnahmen zugunsten der in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge bis Ende 1950

I. Die ersten Erleichterungen: Das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 14. September 1945

Die fremdenpolizeiliche Situation der in der Schweiz verbliebenen Emigranten und Flüchtlinge erfuhr nach der Beendigung des Krieges zunächst keine Änderung. Die *Emigranten*, das heisst die Ausländer, die vor dem 1. August 1942 in der Schweiz Zuflucht gefunden hatten oder denen seither das Emigrantenstatut zugebilligt worden war, besassen eine kantonale Toleranzbewilligung, während die Anwesenheitsberechtigung der *Flüchtlinge* lediglich kraft eidgenössischer Verfügung bestand. Diese eidgenössische Verfügung stützte sich auf Art. 14 des BG von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, d. h. die Vorschrift, die bestimmte, dass an die Stelle einer nicht durchgeführten Ausschaffung die Internierung treten könne. Dabei galt jedoch als Internierung nicht nur die Einweisung in Lager oder Heime, sondern jede Art der Unterbringung in der Schweiz kraft eidgenössischer Verfügung.

Bemühungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, eine Lockerung der während des Krieges aus militärpolitischen Gründen verfügten Beschränkungen der Emigranten und Flüchtlinge in Ausgang und Urlaub herbeizuführen, scheiterten zunächst am Widerspruch der Sektion Territorialdienst. Am 7. Juli 1945 schloss sich dann aber das Armeekommando der Auffassung des Departementes doch an, so dass die bestehenden Vorschriften durch ein neues Ausgangs- und Urlaubsreglement vom 8. August 1945 gemildert werden konnten.

Mit *Kreisschreiben vom 14. September 1945 betreffend Unterbringung von Flüchtlingen ausserhalb eines Lagers oder Heims und ihre Beaufsichtigung* brachte die Polizeiabteilung den kantonalen Fremdenpolizeibehörden die abgeänderten Bestimmungen zur Kenntnis. Aufrechterhalten blieben ein gemildertes Verbot der politischen Betätigung, das Verbot öffentlichen Auftretens ohne ausdrückliche Bewilligung der Polizeiabteilung, das Verbot der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung sowie die Verpflichtung, alles vorzukehren, um die Schweiz so bald als möglich wieder verlassen zu können. – Zu diesem letzten Punkt führte das Kreisschreiben aus:

«Obschon den Flüchtlingen wiederholt in Erinnerung gerufen worden ist, dass die Schweiz für sie nur als Transitland in Betracht komme, stellen wir immer wieder fest, dass einzelne Flüchtlinge glauben, dauernd in unserm Land bleiben zu können.»

II. Die Bestrebungen zur Lockerung des Verbotes der Erwerbstätigkeit

Am 1. März 1946 befanden sich bei einer Totalzahl von 18 684 Militär- und Zivilflüchtlingen aller Art noch 5948 Emigranten und 9617 Zivilflüchtlinge in der Schweiz.

Für die Emigranten und Zivilflüchtlinge – wie überhaupt für alle Ausländer, die nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung waren – blieb Art. 3 des BG von 1931 massgebend, d. h. sie durften eine Stelle nur mit ausdrücklicher Bewilligung der kantonalen und eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden antreten. Diese Regelung begegnete in der Öffentlichkeit mehr und mehr der Kritik. Sie kam nicht nur in der Presse, sondern auch in den Vollmachtenkommissionen und in den eidgenössischen Räten selbst zur Sprache, so unter anderem in einer Interpellation von Ständerat Petrig (April 1946), in der der Bundesrat angefragt wurde, ob er bereit sei, die strengen Beschäftigungsverbote zu ändern oder aufzuheben, und in einer Interpellation von Nationalrat Düby (Juni-Session 1946). Bei der Beantwortung der beiden Interpellationen erklärte Bundesrat von Steiger, die Polizeiabteilung und die Eidgenössische Fremdenpolizei seien in Verbindung mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit dauernd bemüht, die Flüchtlinge und Emigranten daraufhin zu «durchsuchen», wer noch in den Arbeitsprozess eingeschaltet werden könne; die Bewilligung müsse aber dort versagt werden, wo dadurch der schweizerische Arbeiter konkurrenziert würde oder wo Lohndrückereien entstehen könnten. Bei der immer noch ernsten Lage auf dem Gebiete der Lebensmittelversorgung, die zu einer Fortsetzung des Mehranbaues zwinge, habe die Zentralleitung für Arbeitslager heute zu wenig Arbeitskräfte, um diese Aufgabe zu lösen. Wer sich zu Meliorationsarbeiten oder als landwirtschaftliche Hilfskraft zur Verfügung stelle, finde daher Arbeit. Ebenso sei es nicht schwer, Flüchtlinge und Emigranten im Hausdienst, in der Hotellerie und in den Mangelberufen unterzubringen. 80% der berufsfähigen Emigranten übten aber Berufe aus, die weder in der Schweiz noch im Ausland Mangelberufe seien: Kaufleute in allen Spielarten und intellektuelle Berufe. Für solche Leute sei die Beschaffung von Arbeit schwierig. Trotzdem besässen zur Zeit 140 Kaufleute Arbeitsbewilligungen, dazu ungefähr 90 Gelehrte und Pädagogen, ungefähr 80 Ärzte, 60 Schriftsteller, Journalisten und andere Vertreter intellektueller Berufe.

Eine Übersicht über die 9507 Flüchtlinge nach Beruf ergebe das folgende Bild: 2200 Flüchtlinge haben keinen Beruf; Kinder, Schüler, Lehrlinge und Studenten machen 2400 aus. Von den verbleibenden 4900 Personen fallen 1200 weg, die sich bereits im Einzeleinsatz befinden, sowie etwa 1100 ältere, nicht mehr arbeitsfähige Flüchtlinge. Von den übrigen 2600 sind 25% Kaufleute und Verwaltungsangestellte, 20% Juristen, Ärzte, Geistliche, Lehrer, Wissenschafter, Künstler, Journalisten oder Angehörige ähnlicher Berufe. 13% arbeiten in der Metall- oder Maschinenindustrie, 17% in der Landwirtschaft, 5% im Baugewerbe und 7% in der Bekleidungs- und Textilindustrie. In Lagern leben zur Zeit noch 3500 Personen, in der Hauptsache nicht arbeitsfähige Leute; zu einem guten Teil besuchen sie Schulungs- und Umschulungskurse; in den eigentlichen Arbeitslagern sind nur noch 400 Flüchtlinge untergebracht.

Weiterhin teilte Bundesrat von Steiger mit, die Ausländer würden in den Aufenthaltsbewilligungen nicht mehr als Emigranten bezeichnet und ihre

Pässe bzw. Ausweise auch nicht mehr perforiert, es sei denn, der Ausländer wünsche selbst eine solche Kennzeichnung, was sehr oft vorkomme.

III. Die Schaffung eines Dauerasyls für Flüchtlinge (Bundesratsbeschluss vom 7. März 1947)

Von grösster Bedeutung für die Stellung der in der Schweiz verbleibenden Flüchtlinge war die durch einen BRB vom 7. März 1947 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung geschaffene Einrichtung des *Dauerasyls*.

1. Aus der Vorgeschichte des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947

Die wiederholte Kritik am bestehenden Emigranten- und Flüchtlingsstatut bestimmte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in den ersten Monaten des Jahres 1946, die Frage zu prüfen, ob sich nicht gewisse Milderungen durchführen liessen. Das Ergebnis dieser Überlegungen war zunächst der Entwurf zu einem BRB über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, durch den – unter grundsätzlichem Festhalten an der Wiederausreisepflicht – dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Befugnis zugewiesen werden sollte, Richtlinien aufzustellen, nach denen Ausnahmen von dieser Regel zulässig waren. Eine am 5. April 1946 abgehaltene Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren stimmte dem Vorschlag grundsätzlich zu. Nachdem dann aber in der Folge die Eidgenössische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe – etwas spät[1]) – von der Angelegenheit Kenntnis erhalten hatte, sah diese sich veranlasst, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Hierin wurde erstmals die Forderung nach Schaffung eines Dauerasyls aufgestellt.

Gegenüber der Vorlage der Polizeiabteilung unterschieden sich die von Rechtsanwalt Dr. Robert Meyer, Zürich, im Namen der Zentralstelle ausgearbeiteten Vorschläge insbesondere in folgenden Punkten:

a. Die Polizeiabteilung wollte grundsätzlich an der allgemeinen Wiederausreisepflicht der Flüchtlinge und Emigranten festhalten und sich lediglich die Möglichkeit zur Bewilligung von Ausnahmen nach eigenen und daher jederzeit veränderlichen Richtlinien vorbehalten. Die Zentralstelle hingegen verlangte die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage dafür, dass einzelnen Flüchtlingen das dauernde Verbleiben in der Schweiz zugesichert und garantiert werden könne.

b. Die Polizeiabteilung wollte im wesentlichen nur alte und kranke Flüchtlinge von der Weiterreisepflicht entheben, während die Zentralstelle die Auffassung vertrat, es sollte der Kreis der für das Dauerasyl in Betracht fallenden Personen erheblich weiter gezogen werden.

c. Die Polizeiabteilung hatte für das fremdenpolizeiliche Statut der von der Weiterreise Befreiten keinen besondern Ausweis vorgesehen. Diese Regelung schien der Zentralstelle bedenklich, da sie befürchtete, dass die Be-

[1]) Die ständerätliche Kommission hatte dem Entwurf des Bundesrates ohne weiteres zugestimmt, die nationalrätliche dagegen wünschte eine weitere Abklärung.

treffenden in ihrer grossen Mehrheit gemäss den Bestimmungen des BG 1931 nur in den Besitz einer Toleranzbewilligung kämen. Ihre Bestrebungen richteten sich deshalb darauf, den zum Dauerasyl Zugelassenen fremdenpolizeilich das Statut der bestgestellten Ausländer, d.h. dasjenige der Niedergelassenen, zu gewähren, sei es durch Ausstellung einer Niederlassungsbewilligung, was eine Gesetzesänderung bedingt hätte, sei es durch Schaffung eines besondern, vom Bund auszustellenden Ausweispapieres.

Soweit es sich um die Einführung des Dauerasyls selbst handelte, wurden die Vorschläge der Zentralstelle von den Behörden akzeptiert; auch in der Ausdehnung des Kreises der für die Erteilung des Dauerasyls in Betracht fallenden Personen kam die Polizeiabteilung entgegen. Gegenüber der Forderung nach Ausstellung eines besondern Ausweispapieres machte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement jedoch geltend, Ausweispapiere seien Beweisstücke dafür, dass der ausstellende Staat bereit sei, deren Träger jederzeit wieder bei sich aufzunehmen. Die Ausstellung eines solchen Ausweises für Flüchtlinge komme deshalb nicht in Betracht. Diese Divergenz führte zu längeren Auseinandersetzungen. Schliesslich kam eine Lösung in dem Sinn zustande, dass die Schaffung der Möglichkeit zur Erteilung von Niederlassung an Schriftenlose auf den Zeitpunkt einer Revision des Bundesgesetzes von 1931 verschoben und vorerst gegenüber solchen Ausländern lediglich die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorgesehen wurde.

2. Die Bedeutung des Dauerasyls

Über die Bedeutung der Schaffung eines Dauerasyls für Flüchtlinge äusserte sich Rechtsanwalt Dr. Robert Meyer in einem (später gedruckten) Referat vor dem Rechtsausschuss der eidgenössischen Flüchtlingskommission wie folgt:

«Unser Ausgangspunkt ist der, dass Volk und Regierung das Bedürfnis haben, tatkräftig und sichtbar am Wiederaufbau der Welt mitzuhelfen, einen möglichst dauerhaften und konstruktiven Beitrag daran zu leisten, und zwar nicht nur aus einer augenblicklichen Dankbarkeit, weil wir vom Krieg verschont waren und schon das primitivste Anstandsgefühl uns gewisse Opfer nahelegt, sondern und vor allem, weil unsere humanitäre Betätigung einen der wichtigsten, wenn nicht den wichtigsten Bestandteil unserer nationalen und internationalen Politik bildet. Auch das Flüchtlingsproblem ist ein europäisches, ja ein internationales Problem, das der Krieg uns zurückgelassen hat. Und hier haben wir eine einzigartige Gelegenheit, einen konstruktiven und dauerhaften Beitrag für die Lösung eines internationalen Problems *in der Schweiz* selbst zu leisten. Einen teilweisen Beitrag haben wir geleistet, indem wir Flüchtlinge vorübergehend bei uns aufgenommen haben und ihnen ausser Unterkunft und Verpflegung Zeit und Gelegenheit einräumten und einräumen, ihre Weiterwanderung vorzubereiten. Nun scheint uns die Zeit für einen *endgültigen Beitrag* der Schweiz gekommen, indem sie eine Anzahl Flüchtlinge und Emigranten von der Weiterwanderungspflicht befreit und ihnen ein dauerndes Asyl ge-

währt.... Unser Programm... lässt sich leiten von dem Grundsatz, dass ein solches Asyl dauernd, würdig und effektiv sein soll. *Dauernd*, weil es dem Flüchtling die verlorene Heimat ersetzen und ihm gestatten soll, seine Zukunft zu planen und zu gestalten, frei von der Furcht, seine Wanderschaft fortsetzen zu müssen. *Würdig* insofern, als der bei uns endgültig aufgenommene Flüchtling rechtlich das Statut des bestgestellten Ausländers erhalten soll. *Effektiv* in dem Sinne, dass ein Dauerasyl nicht nur ein Anwesenheitsrecht, sondern auch eine Existenzmöglichkeit bieten soll. Das bedeutet einerseits, dass für diejenigen, die unverschuldet bedürftig und erwerbsunfähig sind oder werden, gesorgt werden muss, und andererseits, dass diejenigen, die arbeitsfähig sind, das Recht haben, ihren Unterhalt durch Arbeit zu verdienen. Diesem Recht steht die Pflicht zur Seite, von vorhandenen zumutbaren Erwerbsmöglichkeiten Gebrauch zu machen» [1]).

3. Der Inhalt des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947

Der Bundesratsbeschluss vom 7. März 1947, der sich auf Art. 2 des BB vom 6. Dezember 1945 über den Abbau der ausserordentlichen Vollmachten stützte, hatte den folgenden Wortlaut:

I. Emigranten und Flüchtlinge

Art. 1

Ausländern, die bisher den Sonderbestimmungen für Emigranten und Flüchtlingen unterstellt waren, kann das dauernde Verbleiben in der Schweiz gestattet werden, wenn dies wegen ihres Alters, Gesundheitszustandes oder anderer besonderer Umstände geboten erscheint. Das Justiz- und Polizeidepartement erlässt Richtlinien hierüber. Die Einzelverfügungen werden für Emigranten von der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Einverständnis mit den Kantonen, für Flüchtlinge von der Polizeiabteilung getroffen.

Für diese Ausländer sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer massgebend. Sie können jedoch zum Verlassen der Schweiz nur noch verhalten werden, wenn Art. 9, Abs. 2, lit. *a* oder *b*, oder Art. 10, Abs. 1, lit. *a* oder *b*, erfüllt ist.

Die Kantone können ihnen für die Dauer dieses Beschlusses Aufenthaltsbewilligungen erteilen, auch wenn sie keine anerkannten und gültigen heimatlichen Ausweispapiere besitzen. Im Zusammenhang mit bereits erteilten To-

---

[1]) Für die Gewährung des Dauerasyls hatte sich im Parlament Nationalrat Dietschi-Solothurn in einer Interpellation eingesetzt, die in der Märzsession 1947 zur Sprache kam. In der Interpellationsbegründung verwies Nationalrat Dietschi vor allem darauf, dass mit dieser Massnahme auch den Millionen von Flüchtlingen geholfen werde, die in unsern Nachbarländern, in Lagern untergebracht, auf ihre Weiterreise nach Übersee warteten und deren Aussichten auf ein Wiedersesshaftwerden nicht dadurch vermindert werden sollten, dass auch die Schweiz ihre Flüchtlinge zur Auswanderung zwinge.

leranzbewilligungen entrichtete Kautionen und eingegangene Verpflichtungen zur Leistung von Kautionen bleiben aufrecht.

Wo kein Kanton bereit ist zur Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung, tritt an deren Stelle die Internierungsverfügung nach Art. 14, Abs. 2, des Gesetzes.

Für die Ausländer gelten sinngemäss Art. 5, Abs. 1, und Art. 6, Abs. 1, dieses Beschlusses.

Art. 2

Das Anwesenheitsverhältnis von Ausländern, die bisher den Sonderbestimmungen über Emigranten und Flüchtlinge unterstellt waren, die aber nicht zur baldigen Ausreise verhalten werden, obschon das dauernde Verbleiben in der Schweiz nicht in Betracht kommt, kann ebenfalls nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer geregelt werden, wenn ein Kanton zur Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung bereit ist.

Art. 1, Abs. 3, gilt auch für diese Ausländer.

Art. 3

Die Ausländer, die eine Toleranzbewilligung als Emigranten besitzen oder die als Flüchtlinge, gestützt auf Art. 12, Abs. 2, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, interniert sind, haben alle Vorkehrungen zu treffen, um die Schweiz sobald als möglich zu verlassen und jede zumutbare Gelegenheit zur Rück- oder Weiterwanderung zu benützen. Bis zu ihrer Ausreise gelten für sie die folgenden Art. 4–6.

Art. 4

Die Polizeiabteilung und die Eidgenössische Fremdenpolizei haben in Verbindung mit den privaten Hilfsorganisationen alle Möglichkeiten wahrzunehmen, um die Rück- oder Weiterreise der Emigranten und Flüchtlinge zu fördern und zu erleichtern. Im Rahmen dieser Bemühungen können Emigranten und Flüchtlinge in Schulungs-, Umschulungs- und Fortbildungskursen ausgebildet werden und zu diesem Zwecke auch in Lager oder Heime eingewiesen werden.

Art. 5

Flüchtlinge werden, wenn möglich, mit Zustimmung der kantonalen Behörden privat untergebracht, sonst in Heime oder Lager eingewiesen.

Einrichtung und Führung der erforderlichen Heime und Lager obliegen der Polizeiabteilung.

Die Einrichtung und Führung von Heimen durch private Hilfsorganisationen zur Aufnahme von Flüchtlingen, die nicht anderweitig untergebracht werden können, werden nach Möglichkeit gefördert.

Art. 6

Emigranten und Flüchtlingen soll die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bewilligt werden, soweit nicht wesentliche wirtschaftliche Erwägungen dagegen sprechen und die kantonalen Behörden einverstanden sind.

Emigranten und Flüchtlinge können verhalten werden, eine ihnen zumutbare Arbeit zu übernehmen, wenn die Arbeitsmarktlage dies gebietet.

II. Andere fremdenpolizeiliche Bestimmungen

Art. 7

Für die Dauer dieses Beschlusses erhält Art. 10, Abs. 1, lit. *a*, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer folgenden Zusatz: Ausländer können auch ausgewiesen werden, wenn ihre Anwesenheit öffentliche Interessen erheblich schädigt oder gefährdet.

Art. 8

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird ermächtigt, einen Kanton zu verpflichten, einen Ausländer, dem die Ausreise nicht zugemutet werden kann, in seinem Gebiet aufzunehmen.

Das Departement wird zuvor die Vernehmlassung des Kantons einholen. Dem Kanton bleibt die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat vorbehalten (Art. 124 ff Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege).

Art. 9

Anordnung und Vollzug der Internierung gemäss Art. 14, Abs. 2, und Art. 15, Abs. 4, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer werden der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes übertragen. Ihre Verfügungen unterliegen dem Rekurs an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, gleich denen der Eidgenössischen Fremdenpolizei, gemäss Art. 20, Abs. 1, letzter Satz, des Gesetzes.

Die Vorschrift von Art. 14, Abs. 2, des Gesetzes, nach der die Internierung die Dauer von zwei Jahren nicht überschreiten darf, wird für die Dauer des Beschlusses ausser Kraft gesetzt.

Bemittelten Internierten können die Kosten der Internierung überbunden werden. Die Polizeiabteilung kann dafür Sicherheit verlangen.

Art. 10

Für die Dauer dieses Beschlusses werden in Art. 23, Abs. 1, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer die Worte «Wer in Missachtung einer ausdrücklichen Verfügung das Land betritt oder darin verweilt» ersetzt durch: «Wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt.»

Bei sofortiger Ausschaffung kann von einer Bestrafung Umgang genommen werden.

Art. 11

Dieser Beschluss tritt am 20. März 1947 in Kraft und gilt für zwei Jahre. Gleichzeitig werden aufgehoben:

a. Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung;

b. Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1940 über Zusatz zum Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung;

c. Bundesratsbeschluss vom 30. Juli 1940 über Stellenantritt niedergelassener Ausländer;

d. Bundesratsbeschluss vom 18. März 1941 über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten. – Ausländer, die bereits zur Zahlung aufgefordert worden sind, haben den Beitrag noch zu entrichten;

e. Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen.

4. Die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947

Mit dem Inkrafttreten des BRB vom 7. März 1947 war der im Jahre 1933 aufgestellte Grundsatz, wonach die Schweiz für Flüchtlinge nur als Durchgangsland in Betracht komme, ausdrücklich preisgegeben.

Über die Auswirkungen der neuen Regelung im ersten Halbjahr berichtete Dr. Schürch am 24. November 1947 der nationalrätlichen Kommission, die zur Beratung des Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über Beiträge des Bundes an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge in der Schweiz bestellt worden war, folgendes:

Für die Erwerbung des Dauerasyls gemäss Art. 1 des BRB kämen etwa 2000–3000 Personen in Betracht. Bis jetzt seien 1219 entsprechende Gesuche eingegangen. Davon hätten 307 ihre Erledigung gefunden, nämlich 255 durch Bewilligung, 39 durch Abweisung, 13 durch Rückzug oder dergleichen. Die übrigen 912 Gesuche seien noch pendent, vor allem bei den Kantonen, was zum Teil seinen Grund darin habe, dass ihre Einreichung erst im September oder Oktober erfolgt sei. 1500 Emigranten hätten seit Kriegsende aus dem Emigrantenstatut entlassen werden können und würden nunmehr gemäss Art. 2 des BRB vom 7. März 1947 wie andere Ausländer behandelt. Diese Normalisierung werde stark gefördert, und es sei zu hoffen, dass sie auf 2000–3000 weitere Flüchtlinge und Emigranten ausgedehnt werden könne. Von Art. 3 erfasst würden noch zirka 5000 Personen. Die Flüchtlingssektion bemühe sich, durch Ausreisebeiträge, Abgabe von Ausweisschriften, Schulung und Umschulung die Ausreisen zu erleichtern. Zur Abwanderung gezwungen werde aber niemand.

5041 Flüchtlinge und Emigranten, etwa 50% des Gesamtbestandes – 10 514 – seien erwerbstätig. Das Bestreben, auch den übrigen Arbeit zu verschaffen, werde fortgesetzt. Schwierigkeiten bereiteten insbesondere die Fälle von rituellen Juden, Kaufleuten, ehemaligen Berufsoffizieren und alten Leuten.

Weitere Zahlen, die über die Auswirkungen des BRB vom 7. März 1947 während der ganzen Dauer seines Bestehens Auskunft geben, enthält der Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für das Jahr 1950. Danach wurde das Dauerasyl insgesamt 1345 Personen gewährt, nämlich 561 Flüchtlingen und 784 Emigranten. Von den 561 Flüchtlingen erhielten in der Folge auf Grund des noch zu erwähnenden Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1948 471 eine ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligung, zumeist die Niederlassungsbewilligung. 87 Personen, denen das Dauerasyl zugebilligt worden war, waren inzwischen wieder ausgereist oder verstorben.

Welche Erleichterung die Gewährung des Dauerasyls für die davon Betroffenen bedeutete, schildert *Nettie Sutro* in ihrer bereits wiederholt erwähnten Schrift mit den nachstehenden Worten:

«Wenn man bedenkt, dass dieses Dauerasyl auch Emigranten betraf, die vielleicht seit 1933 in Abständen von drei, maximal sechs Monaten immer wieder ein Gesuch um Verlängerung ihres Aufenthaltes eingereicht, also im Verlauf der Jahre vielleicht fünfzig- bis sechzigmal als Bittsteller vor einem Beamten der kantonalen Fremdenpolizei gestanden hatten, so musste dieses endgültige: ‚du darfst bei uns bleiben, so lange du arbeitest; du darfst arbeiten, solange du kannst, und wir, der Bund, der Kanton und dein Hilfswerk, werden für dich sorgen, wenn du nicht mehr arbeiten kannst' wie ein Wunder gewesen sein.»

IV. Der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1947 über Beiträge an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge

Die Verwirklichung der dem BRB vom 7. März 1947 zugrunde liegenden Gedanken war weitgehend vom guten Willen der Kantone abhängig. Im Vordergrund stand dabei die Frage, wer die Kosten zu tragen habe, die sich aus der Aufnahme Mittelloser ergeben konnten. In der Absicht, die Kantone zu einer positiveren Einstellung gegenüber dem Dauerasyl zu veranlassen, legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 8. Oktober 1947 den Entwurf zu einem Beschluss über Beiträge des Bundes an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge in der Schweiz vor. Eigentlich hätte der Titel der Vorlage «Beiträge des Bundes an die Kantone» lauten sollen, da es sich um Subventionen von Auslagen handelte, die ihrer Natur nach nicht dem Bund zur Last fielen. Wenn eine andere Überschrift gewählt worden ist, so geschah das deshalb, weil in einzelnen Ständen nicht der Kanton, sondern die Gemeinden die Armenkosten zu tragen haben. Zu diesem Entwurf hatten auch eine Polizeidirektorenkonferenz und die Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen Stellung genommen.

In seiner endgültigen Fassung sah der Bundesbeschluss vor, dass der Bund an die Unterstützungskosten, die in Kantonen und Gemeinden durch die dauernde Aufnahme von Emigranten und Flüchtlingen entstehen, Beiträge leiste, und zwar in der Regel einen Drittel der mit seiner Zustimmung ausgerichteten Unterstützung, ausnahmsweise aber bis zu zwei Dritteln, insbesondere dann, wenn trotz allen Bemühungen von den privaten Hilfsorganisationen keine oder nur ungenügende Beiträge erhältlich waren oder die Belastung eines Kantons unverhältnismässig gross würde. An Flüchtlinge, deren Unterhalt schon bisher ganz oder teilweise aus Bundesmitteln bestritten worden war, waren auch weiterhin Bundesunterstützungen auszurichten.

V. Die Revision des BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1948)

1. Die Gründe zur Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931

Die Geltungsdauer des BRB vom 7. März 1947 über die Änderung der fremdenpolizeilichen Regelung war auf zwei Jahre befristet. Wollte man an dem ihm zugrunde liegenden Gedanken festhalten, so musste dieser in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden. Überdies hatte man schon bei den Vorarbeiten zum genannten BRB erkannt, dass zur Konsolidierung der verbesserten fremdenpolizeilichen Stellung der Flüchtlinge und Emigranten eine Gesetzesänderung unerlässlich sei. Schliesslich war es gegeben, die auf Grund anderer Vollmachtenbeschlüsse bestehende Ordnung, soweit für sie unter den veränderten Verhältnissen überhaupt noch ein Bedürfnis bestand, gesetzlich festzulegen.

Der Entwurf des Bundesrates wurde zunächst der Gesamtkommission für Flüchtlingsfragen unterbreitet. Diese nahm dazu in ihrer Sitzung vom 12. November 1947 Stellung. Sie pflichtete der vorgeschlagenen Regelung bei und empfahl den eidgenössischen Räten in einer Resolution deren Annahme. In der Diskussion war festgestellt worden, dass einzelne Kantone den BRB vom 7. März 1947 nur ungern anwandten, einmal mit der Begründung, er schaffe für die davon erfassten Personen eine Bevorzugung gegenüber andern Ausländern, die sich schon seit längerer Zeit in der Schweiz aufhielten, dann aber auch aus finanziellen Erwägungen.

In der an die eidgenössischen Räte gerichteten Botschaft vom 8. März 1948 betonte der Bundesrat vor allem, dass die bestehende Schlechterstellung der staaten- und schriftenlosen Ausländer den tatsächlichen Verhältnissen, wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt hatten, nicht mehr entspreche und sich deshalb eine Änderung aufdränge.

Ständerat und Nationalrat stimmten dem Entwurf zu.

2. Die für das Flüchtlingswesen bedeutsamen Neuerungen

Der am nächsten liegende Weg zur Erreichung des in Aussicht genommenen Zieles hätte, wie in der Botschaft ausgeführt wird, darin bestanden, die Möglich-

keit der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung für schriften- und staatenlose Ausländer – abgesehen von der Verpflichtung zur Sicherheitsleistung – in der gleichen Weise vorzusehen wie für Ausländer mit gültigen Heimatpapieren. Dagegen war jedoch von den meisten kantonalen Polizeidirektoren Einspruch erhoben worden. Deshalb wurde schliesslich eine Regelung in dem Sinne getroffen, dass die im bisherigen Recht verankerte Voraussetzung des Besitzes anerkannter und gültiger Ausweispapiere für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung fallengelassen, für diejenige einer Niederlassungsbewilligung dagegen bloss abgeschwächt wurde. Die entsprechenden Vorschriften lauten wie folgt:

Art. 5

Die Aufenthaltsbewilligung ist stets befristet; die erstmalige Frist soll in der Regel nicht mehr als ein Jahr betragen. Die Aufenthaltsbewilligung kann mit Bedingungen versehen werden.

Im Rahmen einer Ermächtigung oder Weisung nach Art. 25, Abs. 1, lit. *e* [1]), kann die Aufenthaltsbewilligung unter Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden.

Die Kantone können von Ausländern ohne anerkanntes und gültiges heimatliches Ausweispapier für alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche und für die Erfüllung der auferlegten Bedingungen Sicherheit verlangen.

Art. 6

Die Niederlassungsbewilligung ist unbefristet. Sie darf nicht mit Bedingungen versehen werden und setzt in der Regel den Besitz eines anerkannten und gültigen heimatlichen Ausweispapieres voraus.

Wird Ausländern ohne anerkanntes und gültiges Ausweispapier die Niederlassungsbewilligung erteilt, können die Kantone für alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche Sicherheit verlangen.

Diese Regelung schuf die Möglichkeit dazu, dass den immer noch in der Schweiz anwesenden 14 000 schriftenlosen Flüchtlingen und Emigranten sofort nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eine ordentliche Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erteilt werden konnte.

Die im Gesetz selbst enthaltenen Vorschriften erfuhren durch die neue Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 insofern eine Präzisierung, als deren Art. 11 bestimmt, dass zwar Ausländern ohne anerkannte und gültige Ausweisschriften die Niederlassungsbewilligung in der Regel nur erteilt werde, wenn sie sich mindestens 10 Jahre ununterbrochen und rechtmässig in der Schweiz aufhielten und ihr bisheriges Verhalten es rechtfertige, dass jedoch eine Aus-

[1]) Nach Art. 25, Abs. 1, lit. *e*, ist der Bundesrat, dem die Oberaufsicht über die Handhabung der fremdenpolizeilichen Bestimmungen des Bundes zusteht, befugt, die Ermächtigung oder Weisung an die Fremdenpolizeibehörden ergehen zu lassen, dass die Aufenthaltsbewilligung an Saisonarbeiter und Angestellte auf Widerruf zu erteilen sei, wobei eine solche Ermächtigung ausnahmsweise auch gegenüber andern Arbeitskräften gelten kann, wenn die Lage des Arbeitsmarktes unsicher ist, aber trotzdem Bewilligungen langfristig sollen erteilt werden können.

nahme von der Mindestfrist von 10 Jahren insbesondere für diejenigen Ausländer zulässig sei, denen als früheren Emigranten oder Flüchtlingen nach Art. 1 des (nunmehr aufgehobenen) BRB vom 7. März 1947 das dauernde Verbleiben in der Schweiz gestattet worden war.

Blosse Toleranzbewilligungen sieht das Gesetz (Art. 7) nur noch für die Fälle vor, wo nach dem bisherigen Verhalten des Ausländers oder andern in seiner Person liegenden Gründen eine andere Bewilligung nicht angemessen erscheint.

Die im früheren Recht enthaltene Bestimmung, wonach eine Internierung nicht länger als zwei Jahre dauern durfte, ist im revidierten Bundesgesetz gestrichen worden. Der Grund hiefür besteht, wie die Botschaft ausführt, darin, dass der Internierung sehr oft nur die Bedeutung eines Ersatzes für eine normale fremdenpolizeiliche Bewilligung zukommt. Im übrigen drängte sich die neue Regelung schon deshalb auf, weil beim Inkrafttreten des revidierten Gesetzes immer noch mit der Anwesenheit zahlreicher Flüchtlinge in der Schweiz gerechnet werden musste, die schon seit mehr als zwei Jahren «interniert» waren, da sie weder von einem Kanton eine ordentliche Bewilligung hatten erhalten können, noch ein Anlass dazu bestand, sie zur Ausreise zu zwingen.

Neben diesen Vorschriften über Erleichterungen in der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen enthalten das BG von 1948 und die Vollziehungsverordnung hiezu auch neue Bestimmungen über die Asylgewährung.

Art. 21 des Gesetzes selbst, der von den politischen Flüchtlingen handelt, weicht von der früheren Fassung allerdings nur insofern ab, als er nicht mehr von der Verpflichtung des Kantons «zur Duldung» des Flüchtlings spricht, sondern von der Verpflichtung, «ihn aufzunehmen». Bedeutungsvoll sind dagegen die neugefassten Bestimmungen der *Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949* über diese Kategorie von Ausländern.

Die Verordnung vom 5. Mai 1933 hatte über das Asyl in Art. 21 lediglich die nachstehende Bestimmung enthalten:

> «Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist zur selbständigen Erledigung der Begehren um Asylgewährung ermächtigt, ausgenommen die Fälle, in denen ein Kanton gemäss Art. 21 des Gesetzes gegen seinen Willen zur Duldung verpflichtet werden soll. Sein Entscheid ist jedoch nicht letztinstanzlich wie bei den fremdenpolizeilichen und den Ausweisungs-Rekursen (Art. 20, Abs. 1, des Gesetzes), er unterliegt vielmehr der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat.»

Demgegenüber lautet Art. 21 der neuen Verordnung unter dem Marginale «Flüchtlinge» wie folgt:

> «Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann Richtlinien über Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen erlassen. Auf jeden Fall

sind Ausländer, die aus politischen oder andern Gründen an Leib und Leben gefährdet sind und keinen andern Ausweg als die Flucht nach der Schweiz haben, um sich dieser Gefahr zu entziehen, als Flüchtlinge aufzunehmen, soweit nicht zwingende öffentliche Interessen entgegenstehen. Hingegen sind Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erscheinen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder ihre Haltung die schweizerischen Interessen verletzt haben oder gefährden, zurückzuweisen.

Das Anwesenheitsverhältnis der Flüchtlinge wird nach den Bestimmungen des Gesetzes durch die Fremdenpolizeibehörden geregelt.

Flüchtlingen ist grundsätzlich jede politische Tätigkeit in der Schweiz untersagt.

Soweit dies zum Schutz der innern oder äussern Sicherheit des Landes notwendig erscheint, übt die Bundesanwaltschaft die Kontrolle über die Flüchtlinge aus. Für die ihrer Kontrolle unterstellten Flüchtlinge kann sie für die Fremdenpolizei verbindliche Vorbehalte anbringen, namentlich in bezug auf Aufenthaltsort, Unterkunft und Tätigkeit.»

3. Rückblick auf die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge

Mit dem Inkrafttreten des BG vom 8. Oktober 1948 wurde der BRB vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge aufgehoben.

Dass die Ausscheidung in politische und andere Flüchtlinge den Bedürfnissen und Verhältnissen nicht mehr entsprach, hatte die Erfahrung schon längst erwiesen. Während des ganzen Krieges war denn auch die Zahl der angemeldeten und anerkannten politischen Flüchtlinge gering. Am 31. Dezember 1939 betrug sie 121, und in den folgenden Jahren stieg sie nie über 200. Insgesamt hatten sich unter der Herrschaft des BRB in der Zeit vom Frühjahr 1933 bis Ende 1948 nach den Aufstellungen der Bundesanwaltschaft insgesamt 2124 Personen angemeldet. Hievon wurden 746 als politische Flüchtlinge anerkannt, nämlich

382 Deutsche
60 Österreicher
2 Saarländer
2 Protektoratsangehörige
66 Franzosen
7 Spanier
1 Luxemburger
11 Polen
49 Italiener
8 Belgier
39 Jugoslawen

2 Holländer
85 Ungarn
3 Bulgaren
4 Georgier
1 Weissrusse
16 Tschechoslowaken (nach dem Umsturz im Februar 1948)
6 Rumänen
2 Griechen

Nicht als politische Flüchtlinge anerkannt wurden 1018 Personen, nämlich

457 Deutsche
107 Österreicher
16 Saarländer
119 Italiener
7 Spanier
49 Ungarn
16 Polen
25 Jugoslawen
15 Protektoratsangehörige
1 Georgier
115 Franzosen (Kollaborationisten)
20 Belgier (Kollaborationisten)
2 Luxemburger
7 Rumänen
5 Holländer
1 Schwede
2 Lettländer
1 Litauer
2 Bulgaren
1 Weissrusse
50 Tschechoslowaken (nach dem Umsturz von 1948)

310 Flüchtlinge verschiedener Nationalitäten reisten vor Erledigung ihres Gesuches wieder aus. Auf Grund von Art. 70 BV erfolgten in den Jahren 1933 bis 1939 insgesamt 75 Ausweisungen.

Bei der Behandlung der Gesuche um Anerkennung als politischer Flüchtling wurde die Bestimmung des BRB vom 7. April 1933, wonach sich der Flüchtling binnen 48 Stunden anzumelden hatte, nicht rigoros gehandhabt. Eine Aberkennung der Eigenschaft als politischer Flüchtling trat vielmehr in der Regel nur dann ein, wenn beim Ausländer offensichtlich das Bestreben bestand, sich der Kontrolle zu entziehen und in der Schweiz irgendwo illegal unterzutauchen.

Auch hinsichtlich der Ausschaffungen wegen verbotener politischer Betätigung war die Praxis der Behörden recht milde [1] [2].

Besondere Schwierigkeiten ergaben sich für die Unterbringung kommunistischer Flüchtlinge, insbesondere nach dem Erlass eines BRB vom 27. November 1940, der die Auflösung sämtlicher in der Schweiz vorhandener kommunistischer Organisationen verfügte und deren weitere Tätigkeit verbot. Die meisten dieser Flüchtlinge hatten als Aufenthaltsort Zürich vorgeschlagen. Dagegen erhoben jedoch die kantonalen Behörden Einsprache. Es musste deshalb für kommunistische Flüchtlinge ein Sonderlager errichtet werden. Dieses Sonderlager war von 1941 bis anfangs 1944 in Gordola (Tessin) in Betrieb, musste dann aber am 1. Februar 1944 nach Bassecourt (Berner Jura) verlegt werden. Dort verblieb es bis zu seiner Aufhebung, Ende 1945. Das Lager unterstand der Kontrolle der Bundesanwaltschaft. Zur Ermöglichung der Weiterwanderung wurden zahlreiche Insassen in Umschulungslager versetzt.

Abgesehen von den Kommunisten bereiteten den Behörden auch ungarische Flüchtlinge Unannehmlichkeiten, indem sich unter ihnen nach Kriegsende zwei Gruppen – eine links und eine rechts gerichtete – bildeten, die sich befehdeten und eine lebhafte politische Aktivität zu entfalten begannen. Es brauchte viel Mühe, diesen Leuten begreiflich zu machen, dass sie sich in der Schweiz politisch ruhig zu verhalten hätten.

Einem Grossteil der seit 1933 der Kontrolle der Bundesanwaltschaft unterstellten Flüchtlinge gelang es, zum Teil noch vor dem Krieg, zum Teil nach Kriegsende, die Schweiz wieder zu verlassen. Die meisten von ihnen wanderten nach Übersee aus. Andere politische Flüchtlinge kehrten im Anschluss an erlassene Amnestien in die Heimat zurück. Flüchtlinge, deren Weiterwanderung infolge ihres Berufes oder Alters in Frage gestellt war, die jedoch als Asylgenössige zu keinen Klagen Anlass gegeben hatten, wurden aus der Kontrolle der Bundesanwaltschaft zur Behandlung nach den allgemeinen fremdenpolizeilichen Vorschriften entlassen.

---

[1]) Als Beispiel hiefür kann der Fall des deutschen Kommunisten Fritz Sp. erwähnt werden. Sp. war von der Bundesanwaltschaft nicht als politischer Flüchtling anerkannt worden, sondern wurde in Zürich nach den allgemeinen fremdenpolizeilichen Vorschriften toleriert. Im November 1941 musste seine Verhaftung angeordnet werden. Er befand sich damals im Besitz eines gefälschten Schweizer Passes, der ursprünglich auf den Namen eines schweizerischen Kommunisten gelautet hatte. Wie die Erhebungen der politischen Polizei ergaben, hatte sich Sp. hier intensiv mit kommunistischer Propaganda betätigt. Seine Aussagen und diejenigen der Personen, in deren Kreis er sich bewegte, bildeten, wie es in einem Bericht der Polizeiabteilung heisst, «ein nahezu vollständiges Gewebe von Lügen und des Verschweigens von Tatsachen». Von der anfänglich in Aussicht genommenen Ausschaffung wurde nach Diskussionen, die sich über mehrere Monate hinzogen, auf Grund der Intervention einiger Parlamentarier schliesslich trotz allem abgesehen. Sp., der während längerer Zeit in der Strafanstalt Regensdorf interniert war, kam dann ins Lager von Gordola und später nach Wallisellen. Dieses zuletzt genannte Lager verliess er ohne Abmeldung im Juli 1945 und reiste nach Deutschland zurück. Einige Zeit später half die Polizeiabteilung seiner Braut, ihm dorthin nachzufolgen.

[2]) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bundesanwaltschaft und der Polizeiabteilung in der Behandlung der politischen Flüchtlinge und anderer Flüchtlinge,

VI. Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1948 über Beiträge an private Flüchtlingshilfsorganisationen

Die Fürsorge für die Flüchtlinge erforderte so grosse Mittel, dass die privaten Hilfswerke sich mehr und mehr ausserstande sahen, der von ihnen übernommenen Aufgabe aus eigenen Kräften weiter zu genügen.

Durch Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1948 wurde daher der Bund ermächtigt, privaten Flüchtlingsorganisationen für ihre Aufwendungen an den Lebensunterhalt und die Weiterreisekosten der von ihnen betreuten bedürftigen Flüchtlinge in der Schweiz Beiträge zu leisten, und zwar soweit und solange, als dem Flüchtling weder die Rückkehr in die Heimat oder den Herkunftsstaat noch die Weiterreise anderswohin möglich oder zumutbar war. Soweit die Flüchtlingshilfsorganisationen durch berufliche Bildung oder Umschulung den Flüchtlingen die spätere Weiterreise erleichterten, konnten auch an solche Auslagen Beiträge bezahlt werden.

In der Regel wurde dem Hilfswerk die Hälfte der mit Zustimmung des Bundes ausgerichteten Unterstützung vergütet. Der Bundesrat war jedoch ermächtigt, diese Leistungen zu erhöhen, wenn es den Hilfswerken trotz allen Bemühungen nicht möglich war, ihren Anteil aufzubringen. Allfällige Beiträge der Kantone und Gemeinden waren auf dem Bundesbeitrag anzurechnen.

Überdies ersetzte der Bund den Kantonen deren Auslagen aus öffentlichen Mitteln für Unterkunft und Verpflegung eines Flüchtlings vom Eingang der Akten bei der zuständigen Bundesbehörde an bis zum Entscheid über die Aufnahme oder Rückweisung oder die Übernahme der Betreuung durch eine Flüchtlingshilfsorganisation.

Schliesslich ermächtigte der Bundesbeschluss den Bundesrat, der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe einen angemessenen jährlichen Beitrag an ihre Verwaltungskosten auszurichten.

---

für welche die Bundesanwaltschaft aus politisch-polizeilichen Erwägungen eine besondere Beaufsichtigung als notwendig erachtete, war durch eine Weisung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 29. Dezember 1943 präzisiert worden.

Danach hatte die Polizeiabteilung für die Regelung der fremdenpolizeilichen Stellung dieser Flüchtlinge im Rahmen der allgemein für alle Ausländer und ausländischen Flüchtlinge geltenden Bestimmungen durch Internierung oder Veranlassung der Erteilung einer Toleranzbewilligung zu sorgen. Zur Entlassung in das Toleranzverhältnis war jedoch die Zustimmung der Bundesanwaltschaft nötig. Der Bundesanwaltschaft blieb auch der alleinige Entscheid darüber vorbehalten, ob ein internierter Flüchtling in einer geschlossenen Anstalt (Strafanstalt), einem Interniertenlager oder einem Interniertenheim unterzubringen oder ob ihm ein Zwangsaufenthalt anzuweisen oder ob er wegen Krankheit in ein Sanatorium oder in ein anderes Spital aufzunehmen sei. Überdies hatte die Bundesanwaltschaft in diesen Fällen anzuordnen, welche Bewegungsfreiheit dem internierten Flüchtling eingeräumt werden könne und wo sich die zum Zwangsaufenthalt Verhaltenen aufzuhalten hätten.

Dritter Abschnitt

Der Stand des Flüchtlingswesens Ende 1950

Die Zahl der Ende 1950 noch in der Schweiz lebenden Flüchtlinge beziffert der Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für jenes Jahr noch auf rund 11 000 (gegenüber 13 000 im Vorjahr). Davon waren 1497 (gegenüber 2315 im Vorjahr) fremdenpolizeilich interniert, d.h. konnten ihr Anwesenheitsrecht lediglich auf eine eidgenössische Bewilligung stützen, während die übrigen ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligungen besassen.

Nähere Angaben über den damaligen Stand des Flüchtlingswesens enthält der Bericht Dr. Schürch. Danach standen bis Ende 1950 65 037 Einreisen (10 019 Emigranten und 55 018 Flüchtlinge) 52 064 Ausreisen (5008 Emigranten und 47 056 Flüchtlinge) gegenüber. Nicht ausgereist waren somit 12 973 Personen, wobei freilich dahingestellt bleiben musste, wie viele von den 9161 Emigranten und Flüchtlingen, die im Lauf der letzten Jahre eine ordentliche Bewilligung erhalten hatten, ebenfalls wieder ausgereist waren; die Polizeiabteilung nahm an, es käme hiefür annähernd ein Drittel in Betracht.

Bei den nicht ausgereisten 12 973 Personen handelte es sich um folgende Kategorien:

	Emigranten	Flüchtlinge	Total
Personen mit ordentlichen Aufenthaltsbewilligungen (inkl. Dauerasyl)	3386	5775	9 161
Eingebürgerte	405	165	570
Verstorbene	656	525	1 181
Vorläufig unter Ausreisepflicht Stehende	564	1497	2 061
Insgesamt	5011	7962	12 973

556 fremdenpolizeilich interniert gewesene Flüchtlinge verliessen während des Jahres 1950 die Schweiz (Vorjahr 719); 274 (375) erhielten in einem Kanton eine ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligung und konnten deshalb aus der Internierung entlassen werden.

Von den Kantonen wurden im Jahre 1950 der Polizeiabteilung 412 Fälle (gegenüber 617 im Vorjahr) von Ausländern zur Kenntnis gebracht, die sich neu als Flüchtlinge gemeldet oder an der Grenze eingefunden hatten. Von den seit Dezember 1948 der Polizeiabteilung gemeldeten 1029 neuen Flüchtlingen waren inzwischen 614 wieder ausgereist.

Bis zum Juni 1950 hatten sich teilweise noch erhebliche Schwierigkeiten gezeigt, für arbeitsfähige Flüchtlinge geeignete Arbeit zu finden. Die inzwischen einsetzende Konjunkturverbesserung ermöglichte es dann aber, dass fast alle Flüchtlinge beschäftigt werden konnten, vorwiegend in der Industrie, im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe, in der Landwirtschaft und in Haushaltungen.

Freilich hielten auch damals noch verschiedene Kantone mit der Erteilung von Arbeitsbewilligungen bewusst zurück – ein Vorgehen, das in der Sommer-

Session 1950 von Nationalrat Werner Schmid gerügt und auch von Bundesrat von Steiger als unangebracht bezeichnet wurde [1]).

Im Februar 1950 wurde die eidgenössische Zentralleitung für Heime und Lager nach zehnjähriger Tätigkeit aufgelöst. In dieser Zeit hatte sie 112 Lager, 161 Heime und 10 Sonderbetriebe geführt, worin insgesamt etwa 50 000 Personen untergebracht worden waren.

Die drei noch nötigen Lager (Rheinfelden, St. Margrethen und Wallisellen) unterstanden seit dem 1. Januar 1950 unmittelbar der Polizeiabteilung. Für die Unterstützung von Ausländern, denen das dauernde Verbleiben in der Schweiz gestattet worden war, entrichtete die Polizeiabteilung auf Grund des BG vom 16. Dezember 1947 Fr. 825 808. Ferner unterstützte sie fremdenpolizeilich internierte – meist privat untergebrachte – Flüchtlinge mit Fr. 680 647 und verausgabte gemäss BB vom 21. Dezember 1948 Fr. 451 148 an Hilfswerke zur Unterstützung neuer Flüchtlinge oder solcher, die eine ordentliche Anwesenheitsbewilligung erhalten hatten.

Vierter Abschnitt

Die weitere Entwicklung des Flüchtlingswesens bis Ende 1954

A. Die Aufnahme neuer Flüchtlinge

I. Ein Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1950 hatte den Bundesrat ermächtigt, mindestens 200 kranke, invalide und alte Flüchtlinge, die dem Mandat der internationalen Flüchtlingsorganisation unterstanden, aus dem Ausland in die Schweiz einzuladen und hier dauernd unterzubringen («Hard core-Fälle») [2]).

II. Im Jahre 1952 konnten durch Vermittlung des Schweizerischen Roten Kreuzes 3240 Flüchtlingskinder aus Deutschland, Italien und der freien Zone Triests einen Erholungsaufenthalt in der Schweiz verbringen.

III. Im September 1953 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, bis zu 50 kranken oder alten europäischen Flüchtlingen aus Schanghai eine dauernde Heimstätte in der Schweiz zu vermitteln. 42 der ausgewählten Personen trafen im Mai und August 1954 in der Schweiz ein. Den andern war bis zu diesem Zeitpunkt die Ausreise aus China noch nicht möglich gewesen. Auf Grund eines neuen Gesuches des Hochkommissärs für Flüchtlinge bewilligte der Bundesrat im Januar 1955 die Aufnahme von 30 weitern solchen Flüchtlingen.

IV. Im Rahmen einer vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes organisierten Hilfsaktion wurden im Dezember 1953 100 Tuberkulosekranke

[1]) Vgl. ferner S. 356 f.

[2]) Gleichzeitig wurde erstmals der im Jahre 1947 gegründeten «Schweizer Europahilfe» ein Beitrag von 3 Millionen Franken zur Hilfeleistung an Flüchtlinge im Ausland bewilligt.

aus Triest aufgenommen. Etwa zwei Drittel dieser Personen konnten im Jahre 1954 aus den Sanatorien wieder entlassen werden.

V. Überdies kamen im Jahr 1954 durch Vermittlung des Schweizerischen Roten Kreuzes 2189 Flüchtlingskinder aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Berlin, Österreich und Triest zu einem Kuraufenthalt nach der Schweiz. Und schliesslich ermöglichte das Schweizerische Rote Kreuz 125 prätuberkulösen oder tuberkulösen Kindern aus Nordirland, England, Jugoslawien, Triest, Italien und Berlin einen Aufenthalt in schweizerischen Präventorien oder Sanatorien.

B. Der Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen

I. Die Vorgeschichte des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951

Das Dahinfallen des BRB vom 7. März 1947 hatte zur Folge gehabt, dass eine weitere Erteilung des Dauerasyls nicht mehr in Frage kam und die Normalisierung des fremdenpolizeilichen Status der Flüchtlinge und Emigranten nur noch auf dem Wege der Erteilung einer ordentlichen Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung möglich war. Hiefür lag die Zuständigkeit bei den Kantonen. Nun verhielt es sich aber so, dass zahlreiche Kantone von dieser Befugnis nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch machten und im Gegenteil versuchten, die in ihrem Gebiet lebenden Flüchtlinge zur Ausreise zu veranlassen.

Am 1. April 1949 reichte daher Nationalrat Werner Schmid dem Bundesrat die folgende Kleine Anfrage ein:

«Unter den noch in der Schweiz sich befindenden Flüchtlingen und Emigranten herrscht gegenwärtig eine starke Beunruhigung infolge des dauernden Druckes, der auf sie ausgeübt wird, um sie zur Weiterwanderung zu bewegen. Einer grossen Anzahl von Flüchtlingen und Emigranten ist durch kantonale Instanzen die Arbeitsbewilligung entzogen worden, ohne dass dazu zwingende Gründe vorhanden gewesen wären. Der Bundesrat wird daher ersucht, über folgende Fragen Auskunft zu erteilen:

1. Ist der Bundesrat bereit, die Kantonsregierungen zu ersuchen, Flüchtlingen und Emigranten die Arbeitsbewilligung nicht zu entziehen, solange sie Beschäftigung finden können?
2. Ist er bereit, die Organe der Polizei anzuweisen, Flüchtlingen und Emigranten, die bis anhin keine Möglichkeit zur Weiterwanderung fanden, nicht mehr in regelmässigen Abständen Ausreisefristen zu setzen?
3. Ist der Bundesrat bereit, ausländische Flüchtlinge und Emigranten gleich zu behandeln wie arbeitslose Schweizer und von der Errichtung besonderer Arbeitslager abzusehen?»

Die Antwort des Bundesrates auf diese Kleine Anfrage vom 7. Juni 1949 hatte den nachstehenden Wortlaut:

«1. Der Bundesrat kann den Kantonen keine verbindlichen Weisungen erteilen über die Gewährung von Arbeitsbewilligungen an Ausländer. Er hat diesen jedoch wiederholt nahegelegt, den besondern Verhältnissen der Flüchtlinge und Emigranten, die in absehbarer Zeit nicht wieder ausreisen können, durch eine weitherzige Praxis bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen Rechnung zu tragen. Das Justiz- und Polizeidepartement und das Volkswirtschaftsdepartement bereiten übrigens ein Kreisschreiben an die kantonalen Behörden vor, das Empfehlungen enthalten wird über die Arbeitsbewilligungen an die verschiedenen Gruppen von Ausländern bei zunehmendem Rückgang der wirtschaftlichen Konjunkturlage.

2. Die Bundesbehörden setzen seit längerer Zeit Flüchtlingen und Emigranten, die sich korrekt verhalten, nicht mehr regelmässige Ausreisefristen an. Dagegen machen sie diese auf Ausreisegelegenheiten aufmerksam. Dies ist gerechtfertigt, weil schon die ersten Anzeichen des Rückganges der Hochkonjunktur zeigen, dass nicht alle Flüchtlinge auf die Dauer in unserem Land ein Auskommen finden können. Den Kantonen können auch in dieser Hinsicht keine verbindlichen Weisungen erteilt werden.

3. Flüchtlinge und Emigranten können nach den bundesrechtlichen Vorschriften unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich gegen Arbeitslosigkeit versichert werden. Aufnahmegesuche sind an die vom Bund anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen zu richten.

Die Errichtung von Arbeitslagern für arbeitslose Flüchtlinge ist zur Zeit nicht vorgesehen. Wenn dagegen ein starker Rückgang in der Wirtschaftslage dazu führen sollte, dass eine grössere Anzahl Emigranten und Flüchtlinge arbeitslos wird und ausschliesslich oder vorwiegend aus öffentlichen Mitteln des Bundes unterstützt werden muss, wäre selbstverständlich zu prüfen, ob nicht ähnlich wie wohl auch für arbeitslose Schweizer kollektive Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden müssen.»

Das in Aussicht gestellte Kreisschreiben ist am 7. November 1949 ergangen. Es wurde hierin ausgeführt, dass die in der Schweiz vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten selbstverständlich in erster Linie den schweizerischen Arbeitskräften zu reservieren seien, wozu auch die niedergelassenen Ausländer gehörten. Ein weitgehender Schutz gebühre überdies den staatenlosen Ausländern sowie denen, die nicht im Besitz gültiger heimatlicher Ausweispapiere seien und denen die Rückreise in den Herkunftsstaat nicht zugemutet werden könne. «Unser Land ist aus moralischen Gründen und aus seiner humanitären Tradition verpflichtet, diesen Ausländerkategorien im Rahmen des Möglichen und Tragbaren das Arbeiten zu erlauben und ihnen dadurch zu vernünftigen Lebensbedingungen zu verhelfen.» Soweit es sich dabei um Flüchtlinge handle, mit deren endgültigem Verbleiben in der Schweiz sich die schweizerischen Behörden durch Zusicherung des Dauerasyls, durch Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle oder durch eine entsprechende Umschreibung des Aufenthaltszweckes in der Zustimmungsverfügung zu einer kantonalen Aufenthaltsbewilligung einver-

standen erklärt hätten, sei eine Gleichstellung mit niedergelassenen Ausländern geboten, es sei denn, der Betreffende beabsichtige eine Tätigkeit aufzunehmen, die mit Rücksicht auf seine Person oder andere Umstände die wirtschaftlichen Landesinteressen beeinträchtigen könnte, z.B. eine volkswirtschaftlich nicht erwünschte Verselbständigung, Gründung einer Import- und Exportfirma oder eines Treuhandbureaus oder Betätigung in einem solchen Unternehmen an leitender Stelle. Im Anschluss an diese Ausführungen wurde empfohlen, von der in Art.6 des revidierten Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vorgesehenen Möglichkeit im Rahmen von Art.11 der Vollziehungsverordnung (Erteilung von Niederlassungsbewilligungen an staaten- und schriftenlose Ausländer) Gebrauch zu machen. Was schliesslich die Flüchtlinge anbetreffe, denen die Verpflichtung zur Ausreise bei jeder sich bietenden Gelegenheit obliege, so solle diesen selbst entgegen allgemeinen arbeitsmarktlichen Bedenken eine Erwerbstätigkeit erlaubt werden, die ihnen ermögliche, während der Zeit der Weiterwanderungsvorbereitung für den eigenen Lebensunterhalt und den der Familie sowie für einen Teil der hinterlegten Kaution aufzukommen; zu verhindern sei dagegen Arbeitsaufnahme oder Weiterbeschäftigung dann, wenn diese geeignet sei, einer Festsetzung des Ausländers im Land Vorschub zu leisten oder dessen Ausreise zu verzögern.

Von grosser praktischer Bedeutung waren diese Empfehlungen kaum, da sich bald nach ihrem Erlass die Arbeitsmarktlage wieder normalisierte.

Überdies änderte sich das Verhalten der Kantone nur wenig, so dass sich der Bundesrat veranlasst sah, mit Botschaft vom 15.Dezember 1950 den eidgenössischen Räten den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen vorzulegen.

In dieser Botschaft wurde darauf verwiesen, dass in der Praxis von der Möglichkeit, Flüchtlinge zur Wiederausreise zu veranlassen, nach wie vor vielfach Gebrauch gemacht werde. Einzelne Kantone seien allerdings, durch die Bundesbehörden gefördert, dazu übergegangen, von der früher geltenden Maxime, wonach die Schweiz nur als Transitland in Betracht falle, endgültig abzugehen. Nun sei der Augenblick gekommen, wo ein weiterer Schritt getan werden müsse, der dazu führe, die Flüchtlinge aus der Vorkriegs- und Kriegszeit, sofern sie sich korrekt verhalten, von der Verpflichtung zur Weiterwanderung zu befreien. Eine solche Regelung dränge sich aus verschiedenen Gründen auf:

Einmal seien in der Schweiz, einschliesslich der Zugezogenen aus den Oststaaten, nur noch etwa 11 000 Ausländer anwesend, die schicksalsmässig zu den Flüchtlingen gerechnet werden könnten; hievon hätten 1341 in der Form des Dauerasyls die ausserordentliche Bewilligung zum dauernden Verbleiben in der Schweiz erhalten, und einigen weiteren Tausenden sei auf Grund des revidierten BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer eine ordentliche Anwesenheitsbewilligung erteilt worden. Es verblieben somit lediglich 4000–6000 Flüchtlinge aus der Kriegszeit, deren Aufenthalt noch nicht definitiv geregelt sei und die daher nach wie vor unter der Verpflichtung zur Weiterreise stünden, Frauen,

Kinder, Schüler, Studenten; Kranke und andere für das Erwerbsleben nicht in Betracht fallende Personen miteingerechnet. Davon stünden 2000–3000 im Alter von 20–40 Jahren und kämen für einen Stellenantritt in Frage.

Dann sei zu beachten, dass für die zurückgebliebenen Flüchtlinge die Möglichkeit, in einem andern Land unterzukommen, stets geringer werde und dass viele unter ihnen sich im Verlauf der Jahre in unsere Verhältnisse völlig eingelebt hätten.

Schliesslich dürften auch die Zustände im Ausland nicht unberücksichtigt bleiben. Die Flüchtlinge in der ganzen Welt schätze man auf 60 Millionen; 15 Millionen hievon befänden sich in Europa. Wohl habe die Vorbereitende Kommission der IRO 820 000 Leute neu angesiedelt und 700 000 heimgeschafft, und bis zum Abschluss ihrer Tätigkeit im Herbst 1951 werde die IRO selbst voraussichtlich noch 200 000 weitere Personen in Übersee neu ansiedeln können. Viele Tausende aber müssten an ihrem bisherigen Aufenthaltsort verbleiben, da für sie keine Möglichkeit zur Wiedersesshaftmachung in Übersee bestehe. Zu den von der IRO betreuten Flüchtlingen gesellten sich überdies elf Millionen deutsche oder deutschsprachige Menschen, die aus dem Osten nach Westdeutschland eingeströmt seien. Bei diesem Sachverhalt wäre es nicht zu rechtfertigen, auch noch die Flüchtlinge, die sich in der Schweiz befinden und sich hier korrekt verhalten, zur Weiterwanderung zu veranlassen.

Erreichen lasse sich die erstrebte Lösung nur dann, wenn den Kantonen durch die Erteilung der für den dauernden Aufenthalt erforderlichen fremdenpolizeilichen Bewilligungen keine wesentlichen finanziellen Lasten entstünden. Da Dritte, insbesondere die privaten Hilfsorganisationen, nicht im Stande seien, allein für die Kosten aufzukommen, müsse der Bund helfend eingreifen. Das sei auf Grund des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1948 nur beschränkt möglich. Solle die Unterstützung sowohl Flüchtlingen zuteil werden, die noch zur Weiterreise verpflichtet sind, wie solchen, die in der Schweiz verbleiben dürfen, so seien weitergehende Leistungen unerlässlich. Dabei empfehle es sich, die verschiedenen Möglichkeiten zur Hilfe an die Flüchtlinge deutlicher als bisher auseinanderzuhalten. Die Beiträge an ihre Ausbildungs- und Weiterreisekosten müssten umfassender geregelt werden, als es gegenwärtig noch der Fall sei. Gleichzeitig müsse auch die Möglichkeit zu Bundesbeiträgen in den Fällen bestehen, wo sich kein Hilfswerk um die Flüchtlinge annehme.

Die eidgenössischen Räte stimmten den Vorschlägen des Bundesrates zu.

II. Der Inhalt des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951

In Art. 1 des BB wird generell festgelegt, dass der Bund sich an der Unterstützung mittelloser ausländischer Flüchtlinge durch Beiträge an ihren Lebensunterhalt, durch Förderung der Ausreisemöglichkeiten und durch Beiträge an die Kosten zur beruflichen Weiterbildung beteilige.

Nach Art. 2 belaufen sich die Subventionen des Bundes an die privaten Flüchtlingshilfsorganisationen auf drei Fünftel der Unterstützungen, die diese

mit seiner Zustimmung an Flüchtlinge ausrichten. Diese Subventionen können erhöht werden, wenn es den Hilfswerken nicht gelingt, ihren Anteil aufzubringen oder wenn die Auslagen für eine endgültige Weiterreise besonders hoch sind.

Kantonen und Gemeinden, die Flüchtlinge unterstützen, welche von keinem Hilfswerk betreut werden, kann der Bund gemäss Art. 3 entsprechende Beiträge zukommen lassen, sofern sie von den Flüchtlingen weder Gebühren für den Aufenthalt noch Steuern erheben.

An den Unterhalt von Flüchtlingen, denen im Sinne von Art. 1 des BRB vom 7. März 1947 das dauernde Verbleiben in der Schweiz zugesichert worden ist, leistet der Bund den Kantonen oder Gemeinden in der Regel einen Drittel der mit seiner Zustimmung ausgerichteten Unterstützung. Ausnahmsweise kann die Verpflichtung bis auf zwei Drittel der Kosten gehen (Art. 5).

Voraussetzung für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen ist gemäss Art. 9, dass der Flüchtling zur Äufnung einer angemessenen Kaution angehalten worden ist, soweit er dazu in der Lage war, und dass die Kaution sowie allfällige andere Sicherheitsleistungen vorerst in Anspruch genommen werden. Ausländern, die von der Weiterwanderungspflicht entbunden sind, leistet der Bund nur Beiträge, sofern der Kanton ihnen die Niederlassung oder mindestens den Aufenthalt mit der Ermächtigung zu unselbständiger Erwerbstätigkeit bewilligt hat.

Keine Beiträge erhalten Flüchtlinge, die eine ihnen zumutbare Arbeit nicht übernehmen oder sich nicht um eine solche bemühen (Art. 6), und für Flüchtlinge, die zur Weiterreise verpflichtet sind, können die Bundesbeiträge dann eingestellt werden, wenn der Betreffende eine zumutbare Ausreisegelegenheit nicht benützt (Art. 7).

Gemäss Art. 10 werden Bundesbeiträge unter Vorbehalt von Art. 5 nach dem 1. Januar 1970 an die Unterstützung der dann noch minderjährigen Flüchtlinge längstens bis zum zwanzigsten Lebensjahr und nur für Flüchtlinge, die schon vorher öffentliche Hilfe hatten in Anspruch nehmen müssen, ausgerichtet.

Mit dem Inkrafttreten des BB vom 26. April 1951 wurden aufgehoben:

a. der BB vom 16. Dezember 1947 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge in der Schweiz,

b. der BB vom 21. Dezember 1948 über Beiträge des Bundes an private Hilfsorganisationen und

c. ein BRB vom 23. März 1926 über den Abbau der Beitragsleistung an internierte kranke Russen.

III. Die Aufwendungen des Bundes auf Grund des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951

1. Auf Grund des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 legte die Polizeiabteilung im Jahre 1951 für bedürftige kranke russische Flüchtlinge Fr. 109 785 und für Flüchtlinge, denen das dauernde Verbleiben in der Schweiz gestattet war, Fr. 776 158 (Vorjahr Fr. 825 808 auf Grund des BB vom 16. Dezember 1947) aus.

1952 betrugen die Ausgaben für Russen Fr. 107 534, für andere Ausländer Fr. 726 904, 1953 für Russen Fr. 103 483, für andere Flüchtlinge Fr. 602 689 und 1954 für Russen Fr. 92 945 und für andere Fr. 527 814.

2. Die Beiträge an die Flüchtlingshilfsorganisationen für die Unterstützung von Flüchtlingen in Einzelfällen und die Auslagen der Polizeiabteilung für direkte Unterstützung fremdenpolizeilich internierter Flüchtlinge betrugen 1951 Fr. 961 698 (Vorjahr Fr. 1 134 795), 1952 Fr. 720 295, 1953 Fr. 617 833, 1954 Fr. 608 386.

Für Hard core-Fälle wurden ausgegeben: 1952 Fr. 593 788, 1953 Fr. 515 969 und 1954 Fr. 461 966.

Der Rückgang der genannten Unterstützungssummen, heisst es im Geschäftsbericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für das Jahr 1954, ist nicht auf die kleinere Zahl der Flüchtlinge überhaupt zurückzuführen, sondern hat seinen Grund vielmehr in der vermehrten Möglichkeit, nicht vollarbeitsfähigen Flüchtlingen Arbeitsstellen zu vermitteln. Ausserdem hat nunmehr eine grössere Anzahl unterstützter Flüchtlinge aus Deutschland Haft- und Wiedergutmachungsentschädigungen erhalten.

IV. Die Auswirkungen des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951

Der Erlass des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951 hatte den gewünschten Erfolg. Er führte dazu, dass die Kantone sich an die in der Botschaft enthaltenen Richtlinien hielten und sich im Einzelfall leichter zu dem vom Bundesrat empfohlenen Schritt entschliessen konnten, als dies zuvor der Fall gewesen war.

C. Der Beitritt der Schweiz zum internationalen Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge

In der Dezember-Session 1954 genehmigten die eidgenössischen Räte unter einigen Vorbehalten ein internationales Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Dieses Abkommen verfolgt insbesondere den Zweck, die personenrechtliche Stellung der Flüchtlinge, ihre Zulassung zu den Gerichten und ihr Recht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu verbessern; überdies will es ihnen auf dem Gebiet der Sozialversicherung bestimmte Vorteile verschaffen. Für die in der Schweiz lebenden Flüchtlinge, die zu dauerndem Verbleiben zugelassen sind oder sich im Besitz einer Niederlassungsbewilligung befinden, bringt das Abkommen, wie in der Botschaft des Bundesrates vom 9. Juli 1954 ausgeführt wird, nicht viel Neues. Immerhin räumen einzelne Bestimmungen den Flüchtlingen gewisse Schwierigkeiten aus dem Wege, die für sie bis dahin bestanden hatten. So erleichtern vor allem die Vorschriften über das persönliche Statut der Flüchtlinge den Abschluss gewisser Rechtsakte. Bedeutsam ist auch Art. 12 des Abkommens, wonach sich die personenrechtliche Stellung aller Flüchtlinge, gleichgültig, ob sie staatenlos sind oder nicht, nach dem Recht des Wohnsitzstaates oder, wenn sie keinen Wohnsitz haben, nach dem Recht des Aufenthaltsstaates bestimmt. Diese Regelung weicht für Flüchtlinge, die eine Staats-

angehörigkeit besitzen, von der in Art. 7*a* des BG betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter enthaltenen Vorschrift ab[1]).

Weiter ist auf Art. 16 zu verweisen, der die Zulassung des Flüchtlings vor den Gerichten der Vertragsstaaten ordnet. Danach sind Flüchtlinge namentlich in bezug auf das Armenrecht und die Befreiung von der cautio iudicatum solvi den Angehörigen dieser Staaten gleichgestellt.

Die bei der Genehmigung des Abkommens angebrachten Vorbehalte beziehen sich zur Hauptsache auf dessen Bestimmungen über das Recht der Flüchtlinge zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Hiezu führte die Botschaft aus, die Schweiz als kleines Land, dessen Hilfsmittel beschränkt sind und dessen Wirtschaft in hohem Mass vom internationalen Markt abhängt, könne nicht beliebig Arbeitsmöglichkeit beschaffen und Flüchtlingen Arbeit zuhalten; es müsse vielmehr trotz allem Verständnis für die besondere Lage der Flüchtlinge versucht werden, in erster Linie der einheimischen Bevölkerung die Arbeitsgelegenheiten zu sichern. Aus ähnlichen Erwägungen musste ein Vorbehalt zu Art. 24 betreffend Lehrzeit und Berufsausübung der Flüchtlinge angebracht werden. Weiterhin war es auch nicht möglich, der vorgesehenen Gleichstellung der Flüchtlinge hinsichtlich der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung in vollem Umfang zuzustimmen. Im Genehmigungsbeschluss selbst wurde der in der Botschaft erwähnte Vorbehalt hinsichtlich Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen durch die Beifügung des Zusatzes präzisiert, dass die zuständigen Behörden sich bemühen würden, die Bestimmungen des Abkommens zur Anwendung zu bringen.

D. Der Bestand an Flüchtlingen in den Jahren 1951–1954

I. Die Anzahl der in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge

Für Ende 1951 und Ende 1952 wurde die Zahl der noch in der Schweiz lebenden Flüchtlinge mit 10 000 angegeben, für Ende 1953 auf etwas weniger. Genaue Zahlen konnten nicht genannt werden, weil nunmehr die meisten Flüchtlinge gleich den andern Ausländern eine ordentliche Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besassen und keiner besondern Kontrolle mehr unterstanden.

Eine Verpflichtung zur Ausreise bestand bloss noch im beschränkten Umfang. Die Zahl der Abwanderungen war daher gering.

Im Jahre 1954 änderten sich die Verhältnisse nur wenig. Die Polizeiabteilung bemühte sich weiterhin, die Flüchtlinge in das Erwerbsleben einzugliedern. Wo das nicht möglich war, beteiligte sie sich an der Unterstützung auf Grund des Bundesbeschlusses vom 26. April 1951. Ausser den 81 bedürftigen und kranken russischen Flüchtlingen wurden 487 Ausländer unterstützt, denen das Dauerasyl gewährt worden war. Eine Summe von über Fr. 1 100 000 beanspruchten die Beiträge an die privaten Flüchtlingshilfsorganisationen, die Betreuung der fremdenpolizeilich internierten Flüchtlinge und die Auslagen für die Hardcore-Fälle.

[1]) Einzelheiten hierüber enthält die zit. Botschaft S. 7/8.

II. Die fremdenpolizeilich internierten Flüchtlinge

Die Zahl der fremdenpolizeilich Internierten nahm ständig ab. Ende 1951 waren es noch 889, Ende 1952 501, Ende 1953 313 und Ende 1954 244. In der Regel waren diese Leute privat untergebracht. Einige wenige Flüchtlinge mussten in eine Arbeitskolonie eingewiesen werden, weil sie nicht gewillt oder nicht fähig waren, sich an die in unserem Land geltende Ordnung zu halten. Überdies befanden sich Ende 1954 3 gemeingefährliche Flüchtlinge in Strafanstalten. Die beiden letzten eidgenössischen Lager hob die Polizeiabteilung im Laufe des Jahres 1953 auf.

III. Die neu zugereisten Flüchtlinge

Im Jahre 1951 unterbreiteten die Kantone der Polizeiabteilung 141 Fälle von Ausländern, die sich als Flüchtlinge gemeldet hatten (Vorjahr 412). Für die Jahre 1952/1953 ergaben sich ähnliche Verhältnisse, und auch im Jahr 1954 blieb die Zahl der neu einreisenden Ausländer, die sich als Flüchtlinge ausgaben, gering. Dabei handelte es sich beinahe zur Hälfte um Leute aus den Nachbarstaaten, die diese aus Abenteuerlust, wegen schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse, oder um einer Strafverfolgung zu entgehen, verlassen hatten.

Fünfter Abschnitt

Die Schaffung eines territorialdienstlichen Betreuungsdienstes für Flüchtlinge im Anschluss an die Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949

Die Ereignisse während des zweiten Weltkrieges, vor allem die unmenschlichen Deportierungen, hatten den Beweis dafür erbracht, dass die damals bestehenden internationalen Vereinbarungen den Schutz der Zivilbevölkerung nur in ungenügender Weise zu gewährleisten vermochten. Im Sommer 1949 prüfte deshalb eine in Genf tagende diplomatische Konferenz die Frage, wie dieser Mangel für die Zukunft behoben werden könne. Das Ergebnis der Beratungen war der Abschluss von vier Konventionen unter dem Datum des 12. August 1949, nämlich:

eines Abkommens zur Verbesserung des Loses von Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde,
eines Abkommens zur Verbesserung des Loses von Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur See,
eines Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen
und eines Abkommens über den Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten.

Obschon sich diese Konventionen unmittelbar nur auf das Verhalten der an einem Krieg selbst beteiligten Mächte beziehen, sind sie doch auch für die Gestaltung der Massnahmen bedeutungsvoll geworden, die die Schweiz für den Fall eines neuen Zustroms von Flüchtlingen zu treffen gedenkt: Anschliessend an die Ratifikation der Abkommen erliess im Jahre 1951 die Generalstabs-

abteilung mit Zustimmung des Eidgenössischen Militärdepartements «Weisungen über den territorialdienstlichen Betreuungsdienst», und diese Weisungen haben auch Geltung für die Fürsorge von Personen, die während eines Krieges oder bei politischen oder wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Ausland bei uns Zuflucht suchen sollten.

Vorgesehen ist, dass die zu betreuenden Personen, sofern sie sich in grösserer Zahl einfinden, durch die Organe des Territorialdienstes in Gruppen zusammengefasst und, nach Kategorien und Nationen gesondert, in Lagern untergebracht werden. In Aussicht genommen sind *Sammelstellen*, in denen eine erste Ausscheidung nach polizeilichen und sanitarischen Gesichtspunkten erfolgt, *Auffanglager*, die der sanitarischen und polizeilichen Quarantäne dienen, und *Sammellager*, in denen die Aufgenommenen zu voraussichtlich längerem Aufenthalt zu verbleiben haben.

Die Schweiz, heisst es in den Weisungen, gewährt den zu betreuenden Personen nach Möglichkeit Unterkunft, Verpflegung, Sorge für Hygiene, kultische Betreuung, Postverkehr, Freizeit sowie würdige Bestattung im Todesfall, bei längerem Aufenthalt überdies kulturelle Betreuung, Arbeits- und Verdienstmöglichkeit unter Vorbehalt der Vorschriften über die Erwerbstätigkeit der Ausländer, sowie Sportgelegenheit in den Lagern.

Besonders eingehend geregelt ist – neben dem Lagerbetrieb – die Rechtsstellung, die den verschiedenen Kategorien der zu Betreuenden zukommt. Das Beschwerderecht der Lagerinsassen wird ausdrücklich anerkannt. Weiterhin ist ihnen Gelegenheit zu geben, Vertrauensleute zu wählen, die sie gegenüber den schweizerischen Kommandostellen und Behörden, den Organen des Heimat- und des Schutzstaates sowie gegenüber den Hilfsorganisationen zu vertreten haben.

Solange die aufgenommenen Zivilflüchtlinge in den Sammelstellen und Auffanglagern untergebracht sind, unterstehen sie dem Territorialdienst. Dann sind sie grundsätzlich dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu übergeben.

In der Erkenntnis, dass sich ein Betreuungsdienst nicht ohne weiteres improvisieren lässt, sind in den vergangenen Jahren vom Territorialdienst eingehende Vorbereitungen in persönlicher und sachlicher Hinsicht getroffen worden (Bereitstellung und Ausbildung der erforderlichen Mannschaften, Bestimmung des Standortes von Lagern, Anschaffung von Lagermaterial usw.). Diese Bemühungen werden fortgesetzt. Allein für die Anschaffung von Lagermaterial sind bis jetzt Kredite in der Höhe von über 3,8 Millionen Franken bewilligt worden. Soll die Organisation – die ja nicht nur der Betreuung von Flüchtlingen, sondern von allen in Anwendung der internationalen Abkommen zu beherbergenden Personen (also auch von Kriegsgefangenen, Militärinternierten, entwichenen Kriegsgefangenen, Zivilinternierten) sowie von Kriegsgeschädigten der eigenen Bevölkerung zu dienen hat – weiter ausgebaut und vervollständigt werden, so sind zusätzliche Kredite wohl unerlässlich.

IV. Teil

Die finanziellen Leistungen der Schweiz im Flüchtlingswesen

Erster Abschnitt

Die Aufwendungen für die interne Flüchtlingshilfe[1])

A. Die Aufwendungen der Eidgenossenschaft

I. In der Vorkriegszeit

Vor Ausbruch des Krieges lag sozusagen die ganze finanzielle Last der Flüchtlingsbetreuung auf den Hilfswerken. Dem Bund erwuchsen damals neben gewissen zusätzlichen Verwaltungsauslagen und Aufwendungen für Internierungen die folgenden Kosten:

	Fr.	Fr.
1. Beiträge an die Förderung der Weiterwanderung		
1936	20 000	
1937	16 000	
1938	35 000	
1939 (ganzes Jahr)	100 000	171 000
2. Beiträge an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe		
1938	2 000	
1939	5 000	7 000
Somit total		178 000

II. In der Kriegs- und Nachkriegszeit

Über die Kosten, die dem Bund im Flüchtlingswesen während der Jahre 1939 bis 1950 entstanden sind, inbegriffen die Auslagen des Territorialdienstes der Armee für die Auffanglager, aber ohne die Personal- und Bewachungskosten, enthält der Bericht Dr. Schürch die nachstehend wiedergegebenen Zahlen:

	Polizeiabteilung Fr.	Zentralleitung für Heime und Lager Fr.	Zusammen Fr.
1939	224 755.85	—	224 755.85
1940	363 248.91	522 649.29	885 898.20
1941	562 044.11	1 227 726.28	1 789 770.39
1942	589 338.29	2 343 811.12	2 933 149.41
1943	2 963 875.76	14 997 850.87	17 961 726.63
1944	5 626 413.77	18 876 638.88	24 503 052.65
1945	7 757 951.28	26 780 545.19	34 538 496.47
		Übertrag	82 836 849.60

[1]) In den nachfolgenden Ausführungen ist lediglich von Aufwendungen des Bundes und den Leistungen Privater die Rede. Die – kaum sehr erheblichen – Kosten der Kantone und Gemeinden lassen sich nicht ermitteln.

	Polizeiabteilung	Zentralleitung für Heime und Lager	Zusammen
	Fr.	Fr.	Fr.
Übertrag	—	—	82 836 849.60
1946	4 472 965.73	14 484 227.28	18 957 193.01
1947	1 341 443.63	6 653 584.31	7 995 027.94
1948	1 353 246.73	1 509 455.16	2 862 701.89
1949	1 863 262.10	669 099.53	2 532 361.63
1950	2 633 491.02	—	2 633 491.02
Territorialdienst (Baracken der Auffanglager)			11 000 000.—
Kosten des Transites von Flüchtlingen durch die Schweiz (1945)			1 689 000.—
Kosten des Emigrantenbureaus und der Flüchtlingssektion bei der Polizeiabteilung			5 000 000.—
Bruttoausgaben 1939–1950			135 506 625.09
abzüglich:		Fr.	
Einnahmen der Arbeitslager		6 052 522.17	
Erlös aus Inventarverkäufen		1 623 399.20	7 675 921.37
Nettoausgaben 1939–1950			127 830 703.72

Auf die Rückvergütung dieser Kosten durch die einzelnen Länder verzichtete der Bundesrat durch Beschluss vom 1. April 1946, und zwar auch gegenüber Holland, das sich im Jahre 1942 zur Übernahme des entsprechenden Betrages ausdrücklich bereit erklärt hatte[1]).

In den Jahren 1951–1954 hat sich der vorstehend genannte Betrag von:

	Fr.	Fr.
		127 830 703.72
wie folgt erhöht:		
Betriebskosten der Lager	80 229.18	
Unterkunft und Verpflegung, Dauerasyl, Internierung und Transporte	5 969 926.16	
Ausreisekosten	351 235.06	
Verwaltungskosten zentraler Hilfsorganisationen für Flüchtlinge	186 237.80	
Hospitalisierung (Hard- core-Fälle)	1 956 784.15	8 544 412.35
Somit *Gesamtauslagen bis Ende 1954*		136 375 116.07

B. Die Beiträge Privater

Die Beiträge, die seit dem Jahre 1933 von privater Seite für die Flüchtlingshilfe aufgebracht wurden, sind in den bisherigen Veröffentlichungen mit 60–70

[1]) Hinsichtlich der Kosten für die Internierung des 45. französischen Armeekorps ist im Jahr 1955 zwischen der Schweiz und Frankreich eine Vereinbarung getroffen worden, der zufolge Frankreich der Schweiz bezügliche Aufwendungen vergütet.

Millionen Franken angegeben worden. Eine nähere Überprüfung hat nun aber laut Auskunft der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe ergeben, dass die gesamten Auslagen der Hilfswerke, die aus privaten Spenden finanziert werden konnten, gegen 87 Millionen Franken betragen haben. In dieser Summe sind die Aufwendungen nicht inbegriffen, die Privaten entstanden sind, welche Erwachsenen oder Kindern – zum Teil während Jahren – einen Freiplatz anboten, und ebenso nicht der Wert der an Flüchtlinge abgegebenen Kleider, Möbel usw.

Zweiter Abschnitt

Die Aufwendungen für Flüchtlingshilfe im Ausland

A. Die Aufwendungen der Eidgenossenschaft

Über die Auslagen, die dem Bund aus Beteiligung an der internationalen Flüchtlingshilfe erwachsen sind, hat das Eidgenössische Politische Departement dem Verfasser dieses Berichtes die folgenden Zahlen mitgeteilt. *Dabei ist aber zu beachten, dass ein erheblicher Teil der bewilligten Beiträge nicht Flüchtlingen zugut kam, sondern für eine sonstige Hilfe an Kriegsgeschädigte Verwendung gefunden hat.*

I. Die Periode 1933 bis Ende 1939

Der einzige bedeutende Beitrag aus dieser Zeit besteht in einer Zuwendung von Fr. 200 000 (September 1939) an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz.

II. Die Periode 1940 bis Ende 1950

In dieser Zeitspanne sind Zuwendungen ausgerichtet worden an

		Fr.
1.	Internationales Komitee vom Roten Kreuz (Hilfe im Ausland und für Ausländer in der Schweiz, Kinderhilfe)	2 620 000
2.	Schweizer Spende	152 500 000
3.	Zivilflüchtlinge	122 700 000
4.	Internationales Komitee vom Roten Kreuz	18 200 000
5.	Intergouvernementales Komitee für Flüchtlingshilfe	2 000 000
6.	Hospitalisierung kranker und alter Flüchtlinge (IRO)	600 000
7.	Beitrag an IRO	9 805 000
8.	UNICEF	3 500 000
9.	Portofreiheit für Transporte	38 000 000
10.	Kulturelle und geistige Hilfe im Ausland	600 000
11.	Hospitalisierung tuberkulosekranker Finnländer	426 000
12.	Palästina-Flüchtlinge	670 000
13.	Schweizer Europahilfe	520 000
	Total	352 141 000

III. Das Jahr 1951

	Fr.
1. Schweizer Europahilfe für Flüchtlinge aus Mitteleuropa	3 000 000
2. Internationales Komitee vom Roten Kreuz	500 000
3. Medikamente für Südkorea	100 000
Total	3 600 000

IV. Die Periode 1952 und 1953

1. UNICEF		2 100 000
2. Internationales Komitee vom Roten Kreuz (für 1952 und 1953)		1 000 000
3. Flüchtlingshochkommissär		350 000
4. Schweizerisches Rotes Kreuz, Kinderhilfe		300 000
5. Hilfe an Indien		509 000
6. Katastrophenhilfe		465 000
7. Schweizer Europahilfe		2 377 000
8. Comité Intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME)		863 000
9. Aus der Liquidation des Centre d'Entr'aide International:		
Ankauf von Wohnstätten für Berliner Flüchtlinge in Süddeutschland	Fr. 200 000	
Kriegsverstümmelte Kinder (IKRK)	100 000	
Schweizerisches Rotes Kreuz (Kinderhilfe)	100 000	
ORT[1])	100 000	
Internationale Patenschaften für Kriegswaisen	40 000	
Internationaler Sozialdienst	22 000	562 000
Total		8 526 000

V. Die Periode 1954 bis 1. Juli 1955

1. Schweizer Europahilfe	1 955 000
2. Flüchtlingshochkommissär	700 000
3. Union internationale pour la protection de l'enfance	100 000
4. UNICEF (1954, 1955)	1 400 000
5. Schweizerisches Rotes Kreuz, Kinderhilfe	300 000
6. Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (Schweizerische Ärztemission)	1 000 000
7. Palästinaflüchtlinge	250 000
8. Medikamente für Nordkorea	100 000
9. Katastrophenhilfe	255 000
10. CIME	744 000
11. Internationales Komitee vom Roten Kreuz (für 1954, 1955)	1 000 000
Total	7 804 000

[1]) Société pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole parmi les juifs.

Zusammenfassung	Fr.
Beiträge 1940–1950	352 141 000
Beiträge 1951	3 600 000
Beiträge 1952–1953	8 526 000
Beiträge 1954 bis 1. Juli 1955	7 804 000
Total	372 071 000

B. Die Beiträge Privater

Noch schwieriger als die Aufwendung des Bundes für die internationale Flüchtlingshilfe sind die Beiträge zu berechnen, die Private zu diesem Zweck aufgebracht haben. Das Eidgenössische Politische Departement hat darüber die nachstehende Aufstellung, umfassend die Jahre 1940–1950, errichtet:

	Fr.
an Schweizerisches Rotes Kreuz und Schweizerisches Rotes Kreuz, Kinderhilfe	137 000 000
an Schweizer Spende	51 180 000
an Schweizerische Hilfswerke	85 000 000
an Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und dieser Stelle angegliederte Organisationen[1])	76 300 000
an Internationales Komitee vom Roten Kreuz	32 000 000
für Liebesgabenpakete	250 000 000
Total	631 480 000

[1]) Dieser Posten ist hier insofern zu Unrecht aufgeführt, als die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe ihre Fürsorgetätigkeit ausschliesslich zugunsten der in der Schweiz lebenden Flüchtlinge ausübt.

Schlusswort

Ein abschliessendes Urteil über die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1954 abzugeben, liegt ausserhalb der dem Verfasser dieses Berichtes gestellten Aufgabe. Eine wirklich gerechte Bewertung wäre überdies ausserordentlich schwer.

Einerseits dürfen der Helferwille und die vom Bund zur Betreuung der Aufgenommenen erbrachten sehr erheblichen finanziellen Leistungen nicht übersehen werden und geht es, wie der gegenwärtige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes bei der Beantwortung der Interpellation von Nationalrat Dr. Oprecht am 8. Juni 1954 sicherlich zutreffend erklärt hat, nicht an, Massnahmen der Landesregierung, die in einer kritischen Zeit unter den damals ganz besonders schwierigen Verhältnissen getroffen worden waren, aus der wesentlich einfacheren Situation der Gegenwart heraus zu beurteilen.

Auf der anderen Seite aber kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine weniger zurückhaltende Zulassungspolitik unzählige Verfolgte vor der Vernichtung bewahrt hätte.

Gewiss, die Schweiz wäre selbst beim besten Willen schlechthin ausserstande gewesen, den gesamten gewaltigen Flüchtlingsstrom aufzunehmen, zumal jede Zulassung eines neuen Flüchtlings das Eingehen einer neuen Verpflichtung bedeutete – der Verpflichtung, den Aufgenommenen in gleicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen zu schützen. Überdies konnte damals niemand voraussehen, was die Zukunft unserem Land noch bringen werde. *Ein Übergreifen des Krieges auf die Schweiz war bis in die späteren Kriegsjahre keineswegs ausgeschlossen,* und auf die Gefahren, welche die Anwesenheit allzu vieler Ausländer für die Landesverteidigung in sich barg, ist von der Armeeleitung immer wieder mit Nachdruck hingewiesen worden. In einem Schreiben, das Bundesrat von Steiger an den Verfasser gerichtet hat, heisst es denn auch: «Am aufrichtigen Willen des Bundesrates, des Departements und der Polizeiabteilung mit ihren Hilfskräften, für die Flüchtlinge das Mögliche zu tun, kann nicht gezweifelt werden. Sie hatten aber erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. Auf der einen Seite war die Armee mit ihren Forderungen und Bedenken, auf der andern Seite war es die Sorge um die öffentliche Sicherheit und Ordnung, um Nahrung und Unterkunft. Zwischen diesen Hindernissen das Mögliche und Wünschbare zu erreichen, war nicht leicht.»

Einen weiteren, sehr gewichtigen Grund zur Zurückhaltung in der Aufnahme von Flüchtlingen bildete die Rücksichtnahme auf die Überfremdungsgefahr, und zwar selbst noch in einer Zeit, da man mindestens wusste, dass sich bei den *Deportationen* «Grässliches» ereignete [1]). Das mag damit zusammenhängen, dass die mit der Bearbeitung der Flüchtlingsfragen unmittelbar beauftragten Organe zum grossen Teil von der Fremdenpolizei herkamen und deshalb

[1]) Siehe oben S. 199.

immer noch die Mahnung in Erinnerung hatten, die in der Botschaft vom 2. Juni 1924 zur Teilrevision der Bundesverfassung ausgesprochen worden war – die Mahnung, das Ansteigen der Ausländerquote «um den Preis jeder vernünftigerweise möglichen Anstrengungen zu verhindern». Von den obern Instanzen – dem Departement, dem Bundesrat und bis zu einem gewissen Grad auch vom Parlament – ist diese Betrachtungsweise dann aber ohne Widerspruch übernommen worden.

So musste es denn fast zwangsläufig dazu kommen, dass über dem Bestreben nach Aufrechterhaltung der Landessicherheit, nach Schutz des Arbeitsmarktes und nach Abwehr der Überfremdung ein anderes, nicht minder wichtiges nationales Interesse nur sekundär Beachtung finden konnte – das eminent schweizerische Interesse an Treue gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit.

Im Herbst 1942 wurde bei einem Flüchtlingsbestand von 10 000 bis 12 000 erklärt, das Rettungsboot sei nunmehr voll besetzt und die Aufnahmefähigkeit unseres Landes erschöpft. Am Kriegsende beherbergte die Schweiz 115 000 Flüchtlinge.

Dass die Zulassungspolitik während der Kriegsjahre nicht frei von Fehlern gewesen ist, hat Bundesrat von Steiger an der Schlußsitzung der Sachverständigenkommission vom 12. November 1947 freimütig anerkannt, mit dem Beifügen, «wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte, hätte man den Rahmen des Möglichen weitergespannt».

Diese Einschränkung ist freilich – im Rückblick gesehen – nur bedingt einleuchtend, sobald man sich daran erinnert, wie wenig Beachtung die sich seit dem Sommer 1942 stets mehrenden Berichte über die Vorgänge im Osten gefunden haben. Aufträge an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin oder an den Nachrichtendienst zur Abklärung der Verhältnisse sind allem Anschein nach nicht erteilt worden – offenbar deshalb nicht, weil man jene Mitteilungen auch in der Schweiz als haltlose Gerüchte erachtete und die Kundgebungen der Alliierten, denen durchaus nicht immer gleichzeitig entsprechende Hilfsmassnahmen folgten, als Propaganda einschätzte.

Freilich, wer die schweizerische Zulassungspolitik kritisieren will, darf seine Vorwürfe nicht nur an bestimmte Behörden oder gar nur an einzelne Personen richten. Insbesondere darf nicht übersehen werden, dass den Beamten, die sich mit der Flüchtlingsfrage zu befassen hatten, eine überaus schwere und verantwortungsvolle Aufgabe zugewiesen war. An ihrem Willen, die sich ihnen stellenden Probleme nach bestem Wissen und Gewissen zu meistern, kann kein Zweifel bestehen, ganz abgesehen davon, dass die letzte Verantwortung nicht bei ihnen lag. Auf die Verpflichtung der eidgenössischen bürgerlichen Instanzen, den Begehren der Armee Rechnung zu tragen, ist bereits hingewiesen worden, und von der wenig rühmlichen Haltung einzelner Kantone war früher die Rede.

Darüber hinaus muss entschieden denen Recht gegeben werden, die erklären, die Verantwortung treffe uns alle. Hierauf haben zwei Persönlichkeiten, die in der Fürsorge für die Flüchtlinge auf besondere Art tätig gewesen sind,

im Anschluss an die Diskussionen vom Frühjahr 1954 nachdrücklich hingewiesen, und im Bericht über die zehnjährige Tätigkeit des Hilfswerkes der Evangelischen Kirchen der Schweiz (1945–1954) ist folgendes zu lesen:

«Denn alles ist nur darum vorgekommen, weil wir aneinander vorübergegangen sind. Als die Synagogen in Deutschland in Flammen aufgingen und die Juden ausgezogen und geschlagen wurden, sahen es die Priester und Leviten und gingen vorüber. Als das Unrecht immer mehr um sich griff, sahen die Leute der Kirche vieles und gingen vorüber. Als die Flüchtlinge um ihr Leben rannten und an unsern Grenzen um Einlass baten, sahen wir Schweizer ihre Not, und wir gingen vorüber. Nicht einzelne, wir alle gingen vorüber».

Ein Vergleich der Asylpolitik unseres Landes mit derjenigen anderer Staaten lässt sich schon deshalb nicht durchführen, weil die Situation der Schweiz, vor allem nach der totalen Besetzung Frankreichs, von ganz besonderer Art war. Gutes ist überall geschehen, aber auch zur Kritik böte sich gewiss allenthalben Anlass. Schönen Worten sind nicht immer die entsprechenden Taten gefolgt.

Auf die bei der Behandlung aufgenommener Flüchtlinge begangenen Fehler brauchen wir im einzelnen nicht mehr zurückzukommen. Die Einrichtung von Lagern – nicht nur von Auffang-, Quarantäne- und Sammellagern, sondern auch von Arbeitslagern – war, solange die bestehende Arbeitslosigkeit die Einschaltung der Emigranten und Flüchtlinge in den ordentlichen Arbeitsprozess verhinderte, trotz allen damit für die Eingewiesenen, insonderheit für die geistig Schaffenden, verbundenen Belastungen, eine Notwendigkeit. Auch gegen die Unterstellung der Arbeitslager unter die Aufsicht der Polizeiabteilung lässt sich schon deshalb nichts einwenden, weil hierfür keine andere eidgenössischs Amtsstelle in Betracht fiel. Dem Einwand, die Polizei sei zur fürsorgerischen Betreuung ungeeignet, wurde durch die Schaffung der Zentralleitung der Heime und Lager Rechnung getragen. Deren Leistungen verdienen, wie der Verfasser als eidgenössischer Sparexperte selbst hat feststellen können, volle Anerkennung.

Zwangsläufig war auch die Festlegung einer Lagerdisziplin. Eigentliche Mißstände in der Lagereinrichtung und in der Behandlung der Insassen sind fast ausschliesslich in den militärisch geleiteten Betrieben zutage getreten, bedingt durch das Fehlen von Vorbereitungen und mangelnde Eignung von Lagerpersonal. Aber auch dort haben sich die Verhältnisse im Lauf der Jahre mehr und mehr gebessert. Verständlich ist dagegen die Kritik insofern, als sie sich gegen das Festhalten am Lagerwesen auch noch in einer Zeit richtet, wo Entlassungen in weitem Umfang durchaus möglich gewesen wären. Massgebend für diese Politik war das von den Gewerkschaften lebhaft unterstützte, in den früheren Jahren durchaus berechtigte Bestreben, dem schweizerischen Wehrmann den Arbeitsplatz zu sichern.

Dass die in der Vorkriegs- und Kriegszeit gesammelten Erfahrungen nicht unbeachtet geblieben sind, beweist die Errichtung eines territorialdienstlichen

Betreuungsdienstes [1]), und der tiefgehende Wandel in der grundsätzlichen Einstellung zur Flüchtlingsfrage offenbart sich vor allem in den revidierten Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, insbesondere in der Neufassung von Artikel 21 der Vollziehungsverordnung [2]).

Die Bewertung der schweizerischen Flüchtlingspolitik durch die unmittelbar Betroffenen lautet sehr verschieden. Wer selbst zurückgewiesen worden ist oder durch Zurückweisung Angehörige oder Glaubensgenossen verloren hat, wird sich in der Regel denen anschliessen, die die Flüchtlingspolitik unseres Landes verurteilen, und auch mancher Flüchtling, der in der Schweiz Aufnahme finden durfte, denkt nur mit einem Gefühl des Unmutes an diese Zeit zurück.

Daneben aber gibt es doch viele Tausende, die unserem Land für ihre Rettung bleibend dankbar sind. Als Beleg hiefür mag das nachstehend wiedergegebene Schreiben dienen, das dem Verfasser dieses Berichtes spontan von einer ihm völlig unbekannten, zur Zeit in London wohnenden Jüdin zugegangen ist, der im Jahr 1943 die Flucht aus Italien nach der Schweiz gelungen war.

«In Mendrisio angelangt, wollten uns die Grenzsoldaten zurückweisen. In der Verzweiflung wollten wir uns vom Berg abstürzen, bevor wir in die Hände der Gestapo kämen. Da wurde hin- und hertelephoniert, bis wir endlich die Bewilligung erhielten, in der Schweiz zu bleiben. Wir waren von den acht Stunden Bergsteigen sehr erschöpft, und da wurden wir grossartig und sehr liebevoll bewirtet; zur Stärkung bekamen wir sogar Wein zu unserer Mahlzeit.

Später kamen wir nach Bellinzona, mein Mann ins Kloster und ich ins Institut Santa Maria. Die Güte der dortigen Schwestern ist unbeschreiblich. Ich war so schwach und miserabel daran; sie boten alles auf, um mich soweit zu bringen, dass wir nach Luzern fahren konnten. Wir kamen ins Hotel Gütsch. Dort waren wir zwar unter Militärbewachung; es legte uns aber niemand etwas in den Weg. Und das war nötig, um Disziplin zu halten. Aus Dankbarkeit für unsere Rettung meldete sich mein Mann sofort für die Fourierarbeit, und ich kochte Diät für die Kranken und Kinder. Plötzlich brach ich während des Kochens zusammen infolge früherer Aufregungen und Strapazen und musste ins Kantonsspital Luzern überführt werden. Die Namen Dr. M. und der Leiter der medizinischen Abteilung, Dr. P., wie auch ein Engel Schwester H. bleiben mir immer in Erinnerung. Diese drei gütigen Menschen retteten mein Leben. Auch hatte uns in Luzern im Lager Gütsch der Stadtschreiberstellvertreter A. Sch. ganz besonders gut behandelt, und auch nachher hat sich dieser edle Mensch immer sehr liebevoll unserer angenommen. Von Luzern kamen wir nach Murgenthal. Durch Veranlassung des gütigen Herrn Pfarrer V. war es möglich, dass mein Gatte mit mir kommen durfte, da ich durch das lange Liegen im Spital sehr schwach war und nicht gut allein gehen konnte. Es ist ein Glück für die Flüchtlinge gewesen, dass dieser gütige, edle Mensch da war, und so hilfsbereit für alle. Ihm hatten wir es zu verdanken, dass wir in das milde Klima Lugano kommen

[1]) Siehe oben S. 363 f.
[2]) Siehe oben S. 349 f.

konnten. Dann nahm sich unserer die dortige jüdische Gemeinde an, und bevor wir nach England zu unserer Tochter kamen, wurden uns je ein Mantel und Schuhe zur Verfügung gestellt. Vorher gab uns sowohl die Caritas wie auch das Rote Kreuz alles, was wir an Kleidern und Wäsche benötigten. Ich möchte noch bemerken, dass auch die Polizei in jeder Hinsicht entgegenkommend war. Die Marken, die wir bei unserer Ankunft abgeben mussten, bekamen wir pünktlich vor unserer Abreise retour, ebenso alle Papiere, einschliesslich Sittenzeugnisse, wurden uns ausgestellt und dadurch unsere Abreise erleichtert.

Ich bin der Schweiz so unendlich dankbar, dass sie unser Leben gerettet, und allen guten, edlen Menschen, die sich so liebevoll unserer angenommen und uns die Möglichkeit gegeben haben, unser einziges Kind wieder zu sehen. Mein sehnlichster Wunsch und der meiner Tochter ist, diese gütigen Menschen wieder zu sehen und persönlich unsern Dank aussprechen zu dürfen.»

2329

Stellungnahme zum Bericht des Herrn Professors Dr. Carl Ludwig

Bericht des Herrn Bundesrats Eduard von Steiger,
Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
von 1941 bis 1951

Stellungnahme

des Herrn Bundesrat Eduard v. Steiger Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1941—1951

zum Bericht des Herrn Prof. Dr. Carl Ludwig

Zu den Vorbemerkungen

In den Vorbemerkungen weist Herr Professor Dr. Ludwig mit Recht darauf hin, «die zutreffende Würdigung der einzelnen Anordnungen lasse sich nur dadurch ermöglichen, dass deren Wiedergabe von einer Schilderung der Geschehnisse begleitet werde, unter denen sie ergangen sind, und gleichzeitig die Beweggründe dargelegt werden, welche die Behörden zu den jeweiligen Massnahmen veranlasst haben». Dieser Auffassung ist beizupflichten; und in ihrem Sinne sind vielleicht doch einige Ergänzungen erlaubt.

Bis 1945 gab es keine Protokolle über die Beratungen des Bundesrates, welche mehr als die Beschlüsse enthalten. Die Aussprachen und mündlichen Begründungen wurden nicht protokolliert. So ist auch alles das, was über die Flüchtlingsfrage und die damit verbundenen Sorgen im Bundesrat immer wieder verhandelt wurde, in den Protokollen nicht zu finden.

In loyaler Weise hat Herr Professor Ludwig an Stelle dieser Protokolle meine kurze Erklärung aufgenommen, die ich ihm in meinen schriftlichen Äusserungen zukommen liess. Aber das gibt natürlich niemals das genügend wieder, was an ernsten Verhandlungen, namentlich im Jahre 1942, im Bundesrat vor sich ging. Man muss sich vor Augen halten, welche Sorgen, nebst der Kriegsgefahr, die Ernährung und die Durchführung des Planes Wahlen mit den militärischen Aufgeboten mit sich brachten. Wenn kein Mann mehr zu Hause war und Frau und Töchter nur mit dem halben Pferdebestand den Plan Wahlen durchführen mussten, wenn im Zusammenhang mit dem Mangel an Arbeitskräften in der Landwirtschaft immer wieder die Frage der militärischen Beurlaubungen auftauchte, dann erst versteht man, wie eine Kumulation der Aufgaben: Armee mit dem nötigen Mannschaftsbestand, Plan Wahlen, Unterkunftsmöglichkeiten, den Bundesrat beschäftigte und stets von neuem die Frage auftauchen liess, wie gross die Aufnahmefähigkeit für Flüchtlinge sei, von den gewichtigen Bedenken des Armeekommandos gar nicht zu reden.

Wenn man die *Beweggründe* für die Handhabung der Flüchtlingspolitik kennen will, so muss man sich dieser Tatsachen immer wieder bewusst sein. In

rund fünfzehn Jahren kann natürlich das eine oder andere dem Gedächtnis entschwinden. Man vergisst die Gefahren so leicht, in denen man schwebte.

Was die *Sammlung des Materials* und den *Überblick* anbelangt, so weist Herr Professor Ludwig mit Recht auf die drei Berichte Dr. Schürch, Oberst Probst und der Zentralleitung der Heime und Lager, verfasst von Otto Zaugg und Heinrich Fischer, hin. Der Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (von Herrn Professor Ludwig Bericht «Schürch» genannt) war kein «interner Bericht». Er war aber auch kein Bericht an die Bundesversammlung. Dagegen wurde die Möglichkeit offen gelassen, ihn Interessenten zur Verfügung zu stellen. Es war mein Wunsch, noch vor Ausscheiden aus dem Amt einen solchen vorlegen zu können. Am 27. Dezember 1951 hat der Bundesrat den Bericht, nachdem er allen Departementen zur Vernehmlassung zugestellt worden war, genehmigt. Ende Dezember, anlässlich eines Besuches des damaligen Präsidenten der Bundeshausjournalisten beim Departementsvorsteher, wurde diesem eröffnet, der Bericht sei zur Einsichtnahme durch die Presse aufgelegt.

Zu Kapitel:

II. Das Flüchtlingswesen zur Kriegszeit

Auf Seite 40 (Fussnote) führt Herr Professor Ludwig aus, welche Grundlagen ihm für seine Ausführungen über «Die Lage der Juden in Deutschland bei Kriegsausbruch und ihre Entwicklung während des Krieges» zur Verfügung gestanden haben.

Ich möchte feststellen, dass mir diese Grundlagen *nicht* bekannt waren und dass ich vom Leiter des Congrès Juif Mondial in Genf, Dr. G. M. Riegner, während meiner ganzen Amtszeit überhaupt nie irgendwelche Mitteilungen erhalten habe. Das gleiche gilt von Herrn Dr. Benjamin Sagalowitz. Wenn man die Tätigkeit des Departements und der Polizeiabteilung oder gar des Bundesrates im Jahre 1942 beurteilen will, so muss man sich klar darüber sein, dass diese Unterlagen nicht vorhanden waren.

In Absatz 2 dieser Fussnote führt Herr Professor Ludwig aus, «Dr. Sagalowitz habe sich der grossen Mühe unterzogen, zuhanden des Verfassers aus der reichen Dokumentensammlung der Juna eine nach Materie geordnete Zusammenstellung von Presseäusserungen zur schweizerischen Flüchtlingspolitik in den kritischen Jahren auszuarbeiten». Man muss sich aber vor Augen halten, dass diese konzentrierte Zusammenfassung der Presseäusserungen über die Flüchtlingssorgen natürlich nicht das richtige Bild darüber geben kann, *wie* sich die Dinge in den Augen des Bundesrates, des Departements und der Polizeiabteilung widergespiegelt haben. Die rund 400 schweizerischen Zeitungen, von denen freilich nur ein gewisser Teil täglich erscheint, haben neben allen Nachrichten über Kriegsereignisse, Kriegsgreuel, nationalsozialistische und fascistische Politik und schweizerische Fragen und Politik, Meldungen über Flüchtlingsschicksale und Flüchtlingsprobleme nur da und dort gebracht. Ich halte dafür, das tägliche Bild, das der Schweizer aus der Presse erhielt, von den Behörden

bis zum einzelnen Mann, sei nicht so konzentriert und scharf gewesen, wie es nun im Bericht des Herrn Professors Ludwig in Erscheinung tritt.

Herr Professor Ludwig weist immer wieder darauf hin und legt grösstes Gewicht auf die Tatsache, dass seines Erachtens das Departement und die Polizeiabteilung, ja sogar der Bundesrat von den Ereignissen im Osten und den Gefahren, welchen die Flüchtlinge dort ausgesetzt waren, Kenntnis haben *mussten* und dass ja die Polizeiabteilung selbst durch einen Bericht von Herrn Dr. Jezler darauf hingewiesen habe. Wieweit man diesen Meldungen wirklich Beweiskraft zumessen konnte oder inwieweit es sich um Kriegspropaganda und blosse Gerüchte handelte, war schwer zu entscheiden.

Es war in der Tat aber tragisch genug, dass die Polizeiabteilung am 30. Juli 1942,

- im gleichen Augenblick, da sie einen als «streng vertraulich» überschriebenen (von Herrn Dr. Jezler verfassten) «Bericht zum Flüchtlingsproblem» vom 30. Juli 1942 mit den auf Seite 14 enthaltenen Ausführungen über die «grässlichen Zustände im Osten, wonach man eine Rückweisung kaum mehr verantworten kann», vorlegte,
- trotzdem in einem weitern Bericht vom gleichen Tage, 30. Juli 1942, «wieder eine strengere Anwendung des Artikels 9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939» verlangte, so dass «künftig also in vermehrtem Masse Rückweisungen von ausländischen Zivilflüchtlingen stattfinden müssen, auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahren für Leib und Leben) erwachsen könnten».

So sehr war der Chef der Polizeiabteilung unter dem Eindruck der gewerbsmässigen Tätigkeit der Passeure und dem zu gewärtigenden massiven Andrang, dass er ein gänzliches Abschliessen der Grenze «für kürzere Zeit», jeweils 8 bis 14 Tage und in unregelmässigen Zeitabschnitten an den von den Passeuren benutzten Stellen, für unumgänglich hielt.

Das vorübergehende Schliessen der Grenze erfolgte nicht in der Absicht eines gänzlichen Abstoppens. Die *Zulassung* sollte sich der *Aufnahmefähigkeit* anpassen.

Alle, welche mit der schweren Aufgabe zu tun hatten, waren vor die Frage gestellt, ob *trotz* allen Nachrichten und trotz den Gefahren, welchen die Zurückgewiesenen ausgesetzt waren, eine *vorübergehende* Schliessung der Grenze nicht doch das Richtige sei. Schon *vor* dem Krieg, an einer Konferenz vom 17. August 1938, hatte selbst der Präsident der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe die Frage aufgeworfen, «ob es nicht besser wäre, die Grenze überhaupt zu schliessen» (vgl. Seite 88 des Berichtes Ludwig), und auch in schweizerischen jüdischen Kreisen waren schwere Bedenken aufgetaucht, ob die ganze Sache den mit der Aufgabe Betrauten nicht über den Kopf wachse, da man sich bewusst war, «dass wir selbst einen weiteren Zustrom weder technisch noch finanziell bewältigen könnten» (vgl. Seite 89 Bericht Ludwig). Auch von den kantonalen Polizeidirektoren haben verschiedene sowohl an der ausserordentlichen Konfe-

renz in Lausanne vom 28. August 1942 wie an der ordentlichen Konferenz vom 11./12. September 1942 in Altdorf die Auffassung vertreten, eine vorübergehende vollständige Schliessung sei besser und in einem gewissen Grade sogar menschlicher, als das Zurückstellen in jedem einzelnen Fall. Der ganze Sinn der Massnahme war ja der, ein *wirksames, vorübergehendes Mahnzeichen* zu geben, dass leider die Schweiz *nicht alle* aufnehmen könne, so bitter diese Schlussfolgerung und deren Durchführung war.

Es war schwer, zu entscheiden, ob damals in den Kantonen und Städten schon alles so vorbereitet war, dass eine grosse Aufnahme von Tausenden von Flüchtlingen hätte verantwortet werden können. Herr Dr. Schürch erklärt:

«Die Kantone und Städte waren damals ganz bestimmt nicht darauf vorbereitet, Tausende von Flüchtlingen aufzunehmen. Auch die Armee war, wie sich dann recht drastisch zeigte, leider nicht darauf vorbereitet.»

Und Herr Dr. Rothmund fügt bei, er könne nur wiederholen, was er schon Herrn Professor Ludwig gesagt habe:

«Wir mussten die Aufnahmepraxis nach den gegebenen Aufnahmemöglichkeiten richten, konnten leider nicht auf die Schwere der Verfolgungen abstellen, denn es hat sich stets um Tausende gehandelt, die den Verfolgern zu entkommen versuchten (1942 sollen gegen 150 000 Juden in Holland und Belgien von den Nazis aufgescheucht worden sein).

Das hauptsächlichste Argument für eine sehr strenge Praxis, gegen das von niemandem etwas eingewendet werden kann, ist die *militärische Landesverteidigung*. Diese durfte weder gestört werden durch Unordnung hinter der Front, durch Zulassung von fremden Elementen auf den Arbeitsmarkt und in das Geschäftsleben ganz allgemein, durch Gestatten des Aufenthalts in von den zuständigen militärischen Stellen als für Flüchtlinge verschlossen bezeichneten Landesgegenden, noch endlich durch eine so erhebliche Zahl von Ausländern, dass im Kriegsfall die militärischen Operationen in irgendeiner Weise hätten gestört werden können. *Hier ging es ums Ganze*! Alle andern Argumente, auch die Landesversorgung, müssen dem militärischen gegenüber in den Hintergrund treten. Die Armeeleitung, meist durch den leider verstorbenen Obersten i. Gst. Werner Müller, ja sogar der General persönlich, haben sich den zuständigen zivilen Behörden gegenüber deutlich genug für grösste Zurückhaltung ausgesprochen.»

Das alles muss man sich immer wieder vergegenwärtigen.

Zum Teil:

Das Flüchtlingswesen in der Vorkriegszeit

Zu Seite 150 oben, Absatz 2:

Ich vernehme zum erstenmal, dass die Haltung des inzwischen verstorbenen seinerzeitigen Vertreters der schweizerischen Judenschaft, Saly Mayer, in weiten jüdischen Kreisen nicht gebilligt worden sei, was zu internen Auseinandersetzungen und schliesslich zum Rücktritt des Genannten geführt habe. Jeden-

falls war mir diese Tatsache nicht mehr gegenwärtig. Ich wusste nur, dass Herr Saly Mayer eine andere Aufgabe in der Fürsorge für die Juden übernommen hatte.

Ich lebte im Glauben, er habe alle jüdischen Kreise hinter sich. Allerdings hat er grosses Verständnis für die schwierige Aufgabe der Polizeiabteilung und des Departements bekundet. Vielleicht hat ihm gerade diese Tatsache Schwierigkeiten verursacht. Im übrigen hat Herr Saly Mayer jeweilen direkt mit Herrn Dr. Rothmund, zu dem er sehr gute Beziehungen hatte, verkehrt. Es ist also unerheblich, ob mir die Einzelheiten seiner späteren Schwierigkeiten mit den jüdischen Kreisen bekannt waren. Ich hatte jedenfalls eine gute Erinnerung an Herrn Saly Mayer behalten.

Zum Teil:

Das Flüchtlingswesen während des Krieges

Zu Seite 164:

Mit Recht erwähnt der Bericht in der *Fussnote*, dass der Departementsvorsteher am 22. September 1942 vor dem Nationalrat die Zahl der *aus der Vorkriegszeit* noch anwesenden Flüchtlinge mit 7100 bezeichnet hat (gleich wie es Herr Dr. Rothmund am nämlichen Tag vor der Freisinnig-demokratischen Fraktion tat), wobei ursprünglich der Bundesrat immer die Auffassung vertreten habe, eine Zahl von 6000–7000 stelle ungefähr das dar, was noch gerade tragbar sei (Seite 215).

Damit wollte ich aber unter keinen Umständen sagen, es solle dabei sein Bewenden haben. Die Entwicklung hat ja gezeigt, wie wir dauernd mehr aufnahmen. Am 22. September 1942 waren es bereits 9600, wozu aber noch 12 000 Polen kamen.

Zu Seite 168, Absatz 3:

Ich sehe nicht ganz klar, was hier unter «diplomatischen Interventionen von seiten der Alliierten» verstanden ist. Sind damit die Verhandlungen mit der Polnischen Gesandtschaft gemeint oder die Fühlungnahmen der in der Schweiz akkreditierten Gesandten hinsichtlich ihrer Landsleute? Diese Fühlungnahmen haben wir nicht als Interventionen betrachtet. So war ich z.B. einmal mit dem holländischen Gesandten im Lager von Cossonay. Seine Landsleute hatten allerlei Beschwerden geltend gemacht, und der holländische Gesandte Bosch von Rosenthal ist zu Unrecht von ihnen auch nach dem Kriege noch angegriffen worden. Er hat sich sehr für sie bemüht. Das Lager in Cossonay war gut gehalten. Die Insassen beklagten sich aber, dass sie nicht immer freien Ausgang nach Lausanne hatten und um 10 Uhr abends zurück sein mussten, wie das für das schweizerische Militär auch gilt. Vielfach haben die Ausländer nicht begriffen, unter welcher Disziplin das Schweizervolk selbst und sein Militär lebten. Unsere Landsleute hätten es nicht verstanden, wenn man, ohne ein gewisses Mass, den Flüchtlingen den Ausgang in die Stadt – hier von Cossonay nach Lausanne – gestattet hätte.

Zu Seite 205:

Ich hatte mich immer daran gestossen, dass die Juden nicht als politische Flüchtlinge betrachtet wurden. Diese Praxis habe ich so angetroffen, und es wäre aus verschiedenen Gründen nicht möglich gewesen, sie zu ändern und die Juden etwa der Bundesanwaltschaft zu unterstellen, wie man das mit den politischen Flüchtlingen tat. Deshalb habe ich in den Kommissionen und vor den Räten nicht bestritten, dass die Kritik, wonach die Juden nicht als politische Flüchtlinge behandelt wurden, eine gewisse Berechtigung habe, wie das der Bericht des Herrn Professor Ludwig ausführt. Es waren praktische Gründe, welche zu der Auffassung führten, man könne die Juden nicht als politische Flüchtlinge betrachten und behandeln. Die Bundesanwaltschaft wäre gar nicht in der Lage gewesen, mit ihrem Personal diese ganze Frage der Internierung und Aufnahme von jüdischen Flüchtlingen praktisch zu behandeln.

Ausserdem war zu sagen, dass die Juden ja nicht wegen «politischer Betätigung» verfolgt wurden. Sie waren die bedauernswerten Opfer des Hitlerschen Rassenwahnes.

Zu Seiten 203–211:

Ich möchte hier die einzelnen *Daten* festhalten, um zu zeigen, wie sich die Ereignisse und Massnahmen Schlag auf Schlag ablösten. Am besten sieht man auf diese Weise, unter welchem Druck in dieser tragischen Zeit des Monats August 1942 gehandelt werden musste.

In seinem Bericht vom 30. Juli 1942 (Donnerstag), welchem der «streng vertrauliche Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» (von Herrn Professor Ludwig «Bericht Jezler» genannt) beilag, sprach Herr Dr. Rothmund den Wunsch aus, er möchte den Departementsvorsteher zusammen mit Herrn Dr. Jezler Freitag oder Samstag noch sprechen.

- Freitag, den *31. Juli,* hatte ich aber an der Sitzung der ständerätlichen Vollmachtenkommission in Aarau teilzunehmen und
- Samstag, den *1. August,* hatte ich 9.45 Uhr nach Genf abzufahren, da ich dort die 1.-August-Rede zu halten hatte.
- Montag, den *3. August,* begann um 10 Uhr eine wichtige Konferenz betreffend den Milchpreis und für
- Dienstag, den *4. August,* wäre der Antritt meiner Ferien vorgesehen gewesen.

In diesem Zeitprogramm hat die Besprechung mit Herrn Dr. Rothmund stattgefunden, ob Freitag, Samstag oder Montag, kann ich nicht mehr sagen. Ein schriftlicher Antrag an den Bundesrat war von der Polizeiabteilung nicht ausgearbeitet worden. So musste ich mich also darauf beschränken, nachdem ich den Antritt der Ferien hinausgeschoben hatte, im Bundesrat mündlich über die Lage Bericht zu erstatten, um für den Chef der Polizeiabteilung die Ermächtigung zu erhalten, die Vorschriften des Artikels 9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung, die weit-

herzig ausgelegt worden waren, vorübergehend wieder etwas strenger anzuwenden, und zwar so, dass «künftig also in vermehrtem Masse Rückweisungen von ausländischen Zivilflüchtlingen stattfinden müssen, auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahren für Leib und Leben) erwachsen könnten». Der Bundesrat hat auf meinen mündlichen Antrag hin in diesem Sinne beschlossen, wie sich aus dem Protokollauszug ergibt.

Man sieht, unter welch zeitlichem Druck gehandelt werden musste. Der Chef der Polizeiabteilung glaubte die Verantwortung nicht mehr weiter übernehmen zu können, wenn nicht eine etwas strengere Praxis Platz greife, auch nur vorübergehend. Von einem gänzlichen Schliessen der Grenze war damals noch nicht die Rede. In meinem mündlichen Antrag vor dem Bundesrat habe ich deshalb auch nicht davon gesprochen.

- Das *Kreisschreiben* des Chefs der Polizeiabteilung betreffend Schliessung der Grenze wurde am *13. August* erlassen. Die Presse und die massgebenden Organisationen hätten zweckmässigerweise schon in diesem Zeitpunkt unterrichtet werden sollen. Am *15. August* traf ein Doppel mit Bericht Dr. Rothmund bei mir in Zermatt ein, nachdem ich am Tage zuvor eine Expreßsendung betreffend Unterbringung belgischer Flüchtlinge erhalten und auf die mir gestellte Frage sogleich telephonisch geantwortet hatte.
- Am *22. August* erhielt ich in Zermatt ein Telegramm von Herrn Nationalrat Oeri (es war ein Telegramm und nicht ein Brief, wie Herr Professor Ludwig auf Seite 209 schreibt). Sogleich habe ich durch Herrn Departementssekretär Fürsprecher Stierlin telegraphisch Frau Dr. Kurz und Herrn Dreyfus mitteilen lassen, dass ich tags darauf, Sonntag, den *23. August*, die beiden auf Mont Pélerin erwarten werde. Diese Besprechung fand am genannten Sonntag auf Mont Pélerin statt. Herr P. Dreyfus dankte dafür mit Brief vom 25. August, in dem er ausführte, dass er persönlich und auch im Namen der Frau Dr. Kurz «unsern allerherzlichsten Dank aussprechen möchte für den herzlichen Empfang, den Sie uns am Sonntag bereitet haben. Es war für uns beide eine grosse Ehre und ein ganz besonderes Vergnügen, Ihnen so lange und ausführlich und so offen von unsern Sorgen und Nöten sprechen zu können.» Ich habe es mir natürlich zur Pflicht gemacht, soweit als möglich war, im Sinne dieser Unterredung auf Milderung hinzuwirken. Vgl. meine Weisung vom *23. August* 1942 (Bericht Ludwig Seite 209, II, Absatz 1).
- Montag, den 24. August, fand eine Aussprache des Herrn Dr. Rothmund mit der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe in Zürich statt, nachdem schon am 20. August in Bern eine solche mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund erfolgt war. Herr Dr. Rothmund telephonierte mir von Zürich aus nach Zermatt, um mir Mitteilung von der Stimmung zu machen und Weisung zu erhalten. Ich gab eine solche im Sinne der möglichsten Mässigung.

- Die Eingabe der Geschäftsleitung der Schweizerischen Sozialdemokratischen Partei, welche Aufhebung des Bundesratsbeschlusses wünschte, ist vom *22. August* datiert.
- Am *25. August* erliess der Chef der Polizeiabteilung ein Kreisschreiben im Sinne der Lockerung.
- Gleichzeitig hatte ich im Einvernehmen mit ihm eine *ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz nach Lausanne* einberufen lassen, um die zunächst beteiligten Kantone vor der ordentlichen Polizeidirektorenkonferenz konsultieren zu können. Einerseits wollte ich feststellen, ob die betreffenden Polizeidirektoren die Schliessung der Grenze für richtig hielten, und anderseits musste namentlich auch besprochen werden, was zu tun sei, um bei der nachher wieder weitherzigeren Praxis, *die beabsichtigt war*, zur Aufnahme bereit zu sein. Diese ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz fand am *28. August* statt.
- Am *30. August* hielt ich meinen Vortrag vor der «Jungen Kirche» im Stadion Oerlikon, auf welchen Herr Professor Ludwig Bezug nimmt und auf den ich später noch zu sprechen kommen werde.
- Am *7./8. September* fand die Sitzung der *Vollmachtenkommission* des Nationalrates statt und
- am *11./12. September* war die ordentliche *Polizeidirektorenkonferenz in Altdorf*.
- Am *22. September* hatte ich die gestützt auf das Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942 erlassenen Massnahmen vor dem *Nationalrat* zu vertreten.

Im Pressemitgeteilt der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe wurde festgehalten, sie habe «dankbar festgestellt, dass die eidgenössischen Behörden bestrebt seien, eine Lösung zu suchen, die der wirtschaftlichen Lage angemessen sei und dem schweizerischen Empfinden entspreche» (Seite 210 Bericht Ludwig).

Zu Seite 216:

Ich habe im *Nationalrat* festgestellt, dass «heute 9600 Flüchtlinge in der Schweiz seien, wozu natürlich noch die 12 000 Polen zu rechnen waren».

Laut Bericht Dr. Schürch waren es anfangs Oktober 11 800 neben 12 000 Polen, und gegen Ende Dezember 1942 war gemäss Bericht Professor Ludwig (Seite 228) die Zahl der in der Schweiz anwesenden Emigranten und Flüchtlinge auf 16 200 angewachsen. Dazu kamen 10 400 militärinternierte Polen sowie 86 englische, österreichische und belgische Militärpersonen. Ich gebe diese Zahlen deshalb wieder, um zu zeigen, wie man trotz der von der Polizeiabteilung am 13. August 1942 vorübergehend verfügten gänzlichen Schliessung der Grenze bis Schluss des Jahres dauernd und bewusst immer mehr Flüchtlinge aufgenommen hat. Ende 1943 waren es 73 944, anfangs Juni 1944 sogar 77 178, worunter ca. 38 000 Militärinternierte (Seite 288 Bericht Ludwig).

Zu Seite 220, Fussnote 1:

Keine der 13 schweizerischen Zeitungen verschiedenster Parteifarbe, die sich als Beleg für die Pressekonferenz vom 28. August 1942 bei den Akten des Departementes befinden, sagt in ihrer sachlichen Berichterstattung, ich hätte den Ausdruck «schmutziges Métier» verwendet, als ich von den «Passeuren» sprach.

Ich glaube nicht, dass ich ihn gebraucht habe, und ich weiss nicht, auf welche Zeitung sich Herr Professor Ludwig stützt.

Im übrigen entspricht seine Beurteilung der Helferdienste durchaus meiner damaligen und auch noch heutigen Auffassung.

Ein gewisses Entgelt als Kostendeckung und bescheidene Vergütung für den oft mit Gefahren verbundenen Zeitaufwand war nicht unanständig, wohl aber der auf Gewinn gerichtete, gewerbsmässige Passeurbetrieb.

Zu Seite 228, Fussnote 1:

Es ist mir nicht bekannt, dass irgendwelche Protektionswirtschaft bestanden hätte. Wenn die «National-Zeitung» mit der Antwort nicht einverstanden war, so musste immerhin anerkannt werden, dass die «Aufklärungsschrift», trotz ihren Mängeln, gegen eine gewisse Überbordung der Kritik am Bundesrat Stellung nehmen wollte. Loyalerweise war das anzuerkennen. Wie wenig aber die Verfasser der «Aufklärungsschrift» und ihre Freunde vom Verhalten des Bundesrates befriedigt waren und auch fanden, man habe für ihre Bemühungen zu wenig Verständnis, ergab sich aus nachfolgenden Konferenzen. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass der Departementsvorsteher in der Antwort auf die Interpellation des Herrn Nationalrat Bircher (Session Nationalrat 21. September 1944) die Flüchtlinge energisch in Schutz genommen hat (Seite 303 Bericht Ludwig).

Wenn der Departementsvorsteher, soweit ihm das immer möglich war, für Milderungen wirkte und eintrat, so war das natürlich nicht «Protektion». Niemand hatte bei ihm ein Vorrecht. Aber es sind nicht alle Fälle bis zu ihm gekommen. Der Beamte, der Offizier an der Grenze oder der Soldat, sie alle taten ihre Pflicht und hatten nicht die Möglichkeit, wenn sie einer Weisung oder einem Befehl zu gehorchen hatten, von sich aus Ausnahmen zu gestatten. Trotzdem geschah das zum Glück sehr oft und wurde nie geahndet. Protektion aber spielte dabei keine Rolle.

Zu Seiten 278–288:

Nach meiner Auffassung dürfte und sollte ein Bericht über die Flüchtlingspolitik der Schweiz auch ausführen, in wie vielen und in *was* für Hotels wir die Flüchtlinge untergebracht haben. Ich verweise auf den Tätigkeits- und Schlussbericht der Eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager über die Tätigkeit 1940–1949 und auf die auf Seiten 171–174 aufgezählten Hotels und Heime, in denen die Flüchtlinge untergebracht wurden. Man spricht im Bericht

Ludwig von Heimen und auch von Hotels, aber man kann daraus nicht ersehen, in was für vorzüglichen und schönen Hotels diese Flüchtlinge vielfach untergebracht waren. Von meinen Inspektionsbesuchen habe ich, bei aller kritischen Einstellung, mit Freude und Genugtuung den Eindruck mit nach Hause genommen, wie schön eigentlich die Flüchtlinge, wenn sie nicht in Arbeitslagern tätig waren, untergebracht werden konnten: Ein Grand Hotel Brissago, ein Hotel Eden in Brunnen, die Hotels Bernina und Cresta-Kulm in Celerina, der Schweizerhof auf Beatenberg, die Hotels in Champéry, Engelberg, Flims-Waldhaus, Mont-Pélerin, Montana usw. sind Beispiele, in was für schönen Hotels die Flüchtlinge und namentlich die Flüchtlingsfrauen Unterkunft fanden, neben auch guten, aber etwas einfacheren Hotelgebäuden. Ich bin überzeugt, dass kein Land die Flüchtlinge so aufgehoben hat wie die Schweiz, wobei es leider unvermeidlich war, dass zuerst ein Aufenthalt in einem Quarantänelager und dann in einem Auffanglager angeordnet werden musste. Richtig ist, dass die Zeit, die in einem Auffanglager zugebracht werden musste, manchmal länger dauerte, als uns lieb war. Aber man vergisst, welch grosse Arbeit und Anstrengungen die Herren der Polizeiabteilung und Herr Ing. Zaugg mit seinen Mitarbeitern im besonderen aufwenden mussten, um von den Kantonen, Gemeinden und Hotelbesitzern die Erlaubnis zu erhalten, die Flüchtlinge dort unterzubringen. Was wir taten, wollten wir recht tun, im Sinne einer von Herzen kommenden Tätigkeit. Ich bin diese Anerkennung meinen treuen Mitarbeitern schuldig.

Ich möchte zu dieser Unterbringung in Lagern und Heimen hier auch noch Herrn Ing. Zaugg das Wort erteilen. Er führt aus:

«Herr Professor Ludwig weist in seinen Vorbemerkungen darauf hin, dass die Durchführung der Internierung in Lagern und Heimen in seinem Bericht bloss beiläufig behandelt werden konnte. Es scheint mir wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass von einer Internierung nur in bezug auf einige Spezillager für politische Flüchtlinge, die der Oberaufsicht der Bundesanwaltschaft unterstanden, gesprochen werden kann. Die übrigen Lager und Heime wurden derart frei geführt, dass der Ausdruck „Internierung" dem tatsächlichen Sachverhalt nicht entspricht.

Die Eidgenössische Zentralleitung der Heime und Lager (ZL) stand wohl zur Hauptsache im Dienste der Polizeiabteilung. Es darf aber nicht vergessen werden, dass die ZL auch Arbeitslager durchführte im Auftrag des Kriegsindustrie- und Arbeitsamtes (KIA), in denen arbeitsdienstpflichtige Schweizer während des Krieges im Dienste des Anbauwerkes standen. Sodann wurden von der ZL auch Heime für Rückwanderer geführt. Die ZL war also keineswegs eine polizeiliche Institution für Flüchtlinge und Emigranten, sondern eine Institution zur Führung von Lagern und Heimen, in denen sowohl Flüchtlinge als auch Emigranten sowie Schweizer und Rückwanderer untergebracht waren.

Die ZL hat sich besonders bemüht, den Studenten und Intellektuellen zu helfen. So wurden bereits in den Jahren 1941 und 1942 die Studenten regelmässig dispensiert, um ihren Studien obliegen zu können. Die Dispensationsgesuche wurden von mir wegen meiner Beziehungen zur ETH und zu den Hoch-

schulen, die ich auf Grund meiner früheren Tätigkeit im Vorstand des Verbandes des Schweizerischen Studentenschaften besass, persönlich behandelt. Die Flüchtlingsstudenten hatten weniger Arbeitsdienst zu leisten, als etwa die Schweizer Studenten Militärdienst, was durchaus in Ordnung war, da schliesslich der Flüchtling nur im Anbauwerk für sein Gastland tätig war, während der Schweizer Student sich für die Verteidigung seines Vaterlandes einzusetzen hatte.

Sehr bald wurden auch besondere Aktionen für die intellektuellen Flüchtlinge unternommen. Es sei an das Intellektuellenheim in Frontenex-Genf erinnert. Es wurde den Intellektuellen auch Gelegenheit gegeben, sich in ihrem Fach zu betätigen. Ich erinnere ferner an die Zeitschrift „Über die Grenzen", an die Schriftenreihe der Zeitschrift „Über die Grenzen" und an die „Cahiers de Frontenex" – alles Publikationen, die auf Kosten des Bundes herausgegeben wurden. Erwähnt seien schliesslich auch die Schauspieltruppe der ZL und die jiddische Kleinkunstbühne „Nawenad".

Bereits im Jahre 1941 wurde der Schulung der Flüchtlinge besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Das erste war die Lehrlingsaktion. Später folgten spezielle Umschulungskurse. Da sich diese nur auf ein paar Berufe beschränken konnten, wurden sogenannte Praktikantendienste eingerichtet, um einzelnen Flüchtlingen Gelegenheit zu geben, ihre Kenntnisse in einer Vielfalt von Berufen zu vervollständigen.

In den Arbeitslagern selber wurde ein Grossteil der Verwaltungsfunktionen von Flüchtlingen ausgeführt. Praktisch haben selten mehr als die Hälfte der Flüchtlinge körperlich gearbeitet. Es lag in der Natur der Dinge, dass der Arbeitserfolg und die Arbeitsintensität wesentlich unter dem schweizerischen Mittel lagen, schon weil man sich sehr bald bewusst wurde, dass viele Flüchtlinge – abgesehen etwa von den Italienern, Jugoslawen, Russen – sich für die Handarbeit schlecht eigneten.

Es darf bei dieser Gelegenheit im übrigen erwähnt werden, dass anfangs des Krieges sich die Emigranten mit grosser Begeisterung für die Arbeit in den Arbeitslagern meldeten, weil sie der Auffassung waren, dass sie hier in einer Art Militärdienst auch ihren Teil zur Bekämpfung des Nationalsozialismus leisten könnten.»

Wenn ich den vielen Schweizern danken möchte, die sich der «intellektuellen Flüchtlinge» annahmen, so möchte ich, um nur ein Beispiel zu erwähnen, Herrn Bundesrichter Dr. Plinio Bolla nennen.

Können wir von der Unterkunft in den Hotels und Pensionen mit Freude reden, so war die *Aufnahme in den Schweizer Familien* zahlenmässig vielleicht eher etwas bescheiden. Wenn man schon scharfe Kritik an der «Aufnahme*politik*» übt, so müsste man dann meinen, die Aufnahme von Flüchtlingen in schweizerischen Familien hätte einen viel grösseren Umfang annehmen können. Ich spreche hier nicht von der Aufnahme von Kindern, die überall gerne und mit Freude aufgenommen wurden. Ich spreche davon, wie verhältnismässig wenig *gut situierte* Schweizer Familien Flüchtlinge in ihr Heim und Haus auf-

genommen haben, um mit ihnen im Familienleben Brot und Wohnung zu teilen. Das wäre doch eigentlich das Ideal der richtigen Flüchtlingshilfe und hätte die Aufnahmepraxis ganz bedeutend erleichtert. Herr Professor Ludwig schreibt in der *Fussnote 1 zu Seite 278*, «zu gewissen Zeiten waren immerhin über 2000 Personen an Freiplätzen untergebracht». Nach den schematischen Zusammenstellungen der Polizeiabteilung wären es eher weniger gewesen. So konnten z. B. nach derjenigen vom 14. Oktober 1943 durch die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe im ganzen 466 Freiplätze an Erwachsene vermittelt werden, wozu dann noch die Unterbringung von Kindern in Familien und Kinderheimen mit 1334 kommt. Durch die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wurden unmittelbar bei Verwandten, in Hotels, Pensionen usw. 479 untergebracht. Der einfache Mann war zu einer solchen Aufnahme noch eher bereit. Bis 1945 nahm die Zahl dann allerdings zu, nicht zuletzt deshalb, weil man vielfach in die Schweiz geflüchtete Italiener lieber aufnahm und hier die Beziehungen enger waren.

In diesem Zusammenhang darf vielleicht auch an die *Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943* erinnert werden, wo über die *Tragung der Kosten* «in einem gewissen Masse» durch die Kantone beraten wurde. 17 Kantone lehnten einen solchen Kostenbeitrag überhaupt ab und nur 7 waren für einen solchen zu haben: Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Schaffhausen, St. Gallen und Thurgau.

Während, wie auch aus dem Bericht Ludwig hervorgeht, die Eidgenossenschaft noch vor dem Krieg und bis zum Krieg die Auffassung vertrat, es sei Aufgabe der Kantone, die Kosten für die Unterbringung der Flüchtlinge zu tragen, so waren umgekehrt die Kantone der Ansicht, das Flüchtlingsproblem sei derart allgemein schweizerisch, dass sich hier die Eidgenossenschaft endlich entschliessen müsse, die finanziellen Lasten zu übernehmen.

Bewusst erklärte ich vor dem Nationalrat: «Das Mass des Tragbaren in der Aufnahme von Flüchtlingen kann nur nach Abklärung aller in Frage kommenden Faktoren, insbesondere der Aufnahmefähigkeit und -bereitwilligkeit der Kantone, Gemeinden und privaten Hilfsorganisationen bestimmt werden.» Das ging aber nicht alles so rasch, wie es wünschenswert gewesen wäre und wie es Departement und Bundesrat gerne gesehen hätten.

Zu Seiten 304 ff.:

Wie ich die Koordinationsrapporte zwischen den zuständigen Departementen und den Armeestellen geschaffen hatte, so berief ich, wie der Bericht Ludwig auf Seite 304 erwähnt, gestützt auf eine Interpellation und ein Postulat von Nationalrat J. Schmid, Solothurn, und andere Wünsche, auf den 23. Februar 1944 eine Konferenz ein, um in einer konstituierenden Sitzung besondere Arbeitsausschüsse zu schaffen.

Der Flüchtlingsbericht des Herrn Dr. Schürch vom Jahr 1951 erwähnt auf Seite 223 die Präsidenten der vier Arbeitsausschüsse. Im Verzeichnis des Departements vom Januar 1945 figurieren als Vizepräsidenten der Kommission

die Herren Regierungsrat J. Schmid, Nationalrat, Solothurn, und Nationalrat A. Janner, Präsident des Tessiner Hilfskomitees für die Flüchtlinge, Locarno. (Anfänglich war auch Herr Ständerat Malche Vizepräsident.) Im Ausschuss II für Bildungswesen (später geistige Betreuung) ist der Präsident, Herr Ständerat Malche, später durch Herrn Bernasconi vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund ersetzt worden. Den Ausschuss IV für Nachkriegsprobleme (später Weiterwanderung) präsidierte zuerst Herr Regierungsrat Dr. Briner, später Herr Regierungsrat Dr. Stampfli.

Im Verzeichnis des Departements sind auch die Vertreter des Schweizerischen Roten Kreuzes und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz erwähnt. Es ist aus dieser Liste ersichtlich, wieviele wertvolle Schweizer in dieser Kommission mitgewirkt haben.

Ich möchte als ein Beispiel den Präsidenten des Arbeitsausschusses I erwähnen, weil es mir gelungen war, Herrn alt Obergerichtspräsident Bäschlin für dieses Amt zu gewinnen. Wer weiss, mit wieviel Takt, menschlichem Geschick und Liebe Herr Oberrichter Bäschlin in seiner ganzen richterlichen Tätigkeit, vom erstinstanzlichen Richter bis zum Obergerichtspräsidenten, tätig war, der kann sich ein Bild davon machen, wie wertvoll sein Wirken als Präsident des Arbeitsausschusses I sich zeigte.

Jeder Flüchtling hatte die Möglichkeit, sein Herz zu leeren und seine Beschwerden und Klagen anzubringen. Es wurde Herrn Oberrichter Bäschlin im Bundeshaus ein eigenes Bureau eingerichtet, und ich war mit ihm ständig in Fühlung. Unabhängig von allen Rechtsfragen über Zuständigkeit oder Nichtzuständigkeit konnte der Flüchtling sicher sein, dass seine Wünsche und Begehren genau und liebevoll geprüft wurden. Wenn es sich um Querulanten handelte, und solche gab es natürlich auch, dann verstand es Herr Bäschlin, mit dem nötigen Takt die Sache an den richtigen Platz zu stellen.

Herr Dr. Schürch äussert sich dazu wie folgt:

«Es mag sein, dass da oder dort einmal eine Beschwerde eines Flüchtlings von einem Lagerleiter nicht weitergeleitet worden ist. Dass das öfters der Fall war, habe ich nie gehört. Die Lagerleiter hatten die strikte Weisung, solche Beschwerden weiterzuleiten. Da die Lager im übrigen ständig von Vertretern der Flüchtlingshilfsorganisationen, Inspektoren der Zentralleitung in Zürich, Beamten der Polizeiabteilung, dem Flüchtlingskommissär, von parlamentarischen und andern Kommissionen und sogar vielfach auch vom Herrn Departementschef direkt besucht wurden, hatten die Flüchtlinge alle Möglichkeiten, auch unter Umgehung des Lagerleiters ihre Beschwerden vorzubringen.»

Dass da und dort trotzdem die Meinung entstehen konnte, das «rechtliche Gehör» sei nicht da – wiederum namentlich bei Querulanten –, ist menschlich. Aber es darf hervorgehoben werden, wie sehr man sich praktisch mit aller und jeder Klage, so geringfügig sie auch sein mochte, befasst hat. Es wurde keine Mühe gescheut. Wenn der Ausschuss I ein Ausschuss für Disziplinarwesen und später für Rechtsfragen war, so hat er praktisch viel weitergehend menschlich

verständnisvoll gewirkt. Er war ein Betreuer, der für alle Wünsche und Klagen ein offenes Ohr hatte. Ähnlich war die Tätigkeit der andern Ausschüsse.

Der aufschlussreiche *Tätigkeits- und Schlussbericht 1940–1949 der Eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager* enthält so viele interessante Angaben und Einzelheiten, dass er eine wertvolle Ergänzung und Illustration zum Bericht des Herrn Professor Ludwig bildet.

Dieser Bericht schliesst wie folgt:

«Ebenso wichtig scheint es uns, dass die Zentralleitung während all der vergangenen Jahre stets versucht hat, ihre Aufgaben in einem Geiste zu lösen, welcher der schweizerischen Tradition würdig war, einer Tradition der Ehrfurcht vor der Persönlichkeit jedes Einzelnen.»

Dazu äussert sich Herr Ing. Zaugg heute:

«Die Berichterstatter haben diesen Satz seinerzeit nach reiflicher Überlegung niedergeschrieben, und sie sind heute noch der Überzeugung, dass, abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen, alle Mitarbeiter versuchten, in diesem Sinne zu handeln.»

In dem bereits erwähnten, von Herrn Dr. Schürch verfassten und vom Bundesrat am 27. Dezember 1951 genehmigten Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über «Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950» werden auf den Seiten 51 ff. durch Herrn Dr. Schürch in ausgezeichneter Weise «Die Grundlagen der Asylpolitik während des Krieges» behandelt und im «Rückblick» (Seiten 235–240) wird mit einer Objektivität und Überlegenheit die Flüchtlingspolitik der Schweiz während des zweiten Weltkrieges beurteilt, dass man nur Achtung vor dieser Arbeit haben kann. Der Bericht schliesst mit den Worten:

«Zum Schluss bleibt noch übrig, dem gütigen Schicksal zu danken, das uns ermöglicht hat, diese gewaltige Aufgabe mit vielleicht unzulänglichen Mitteln, aber doch im ehrlichen Bestreben, das Bestmögliche zu erreichen, zu bewältigen. Wir hegen die Hoffnung, dass uns eine ähnliche Prüfung in der nächsten Zukunft erspart bleibt. Anderseits zweifeln wir nicht daran, dass unser Land sich auch späterhin nicht der Aufgabe entziehen würde, getreu seiner Tradition, Verfolgten ein erstes Obdach und die erste Hilfe zu gewähren. Die Erfahrungen, die während der letzten Jahre gesammelt werden konnten, würden die Lösung der Probleme wohl wesentlich erleichtern.

Ob die Schweiz mit einem neuen Flüchtlingszustrom zu rechnen hat, ist ungewiss.

. . . . . .

Einzelne Flüchtlinge melden sich aber immer noch, und der Tag kann kommen, da ihre Zahl wieder gross sein wird. Diese Möglichkeit ist keineswegs ausgeschlossen.

Deshalb ist es wichtig, jetzt, wo die Flüchtlingsaufgaben der Kriegs- und Nachkriegszeit bis zu einem gewissen Grade abgeschlossen sind, die Erfahrungen

so zusammenzufassen, dass sie bei einem Anschwellen der Aufgabe verwertet werden können. Man soll aus den Erfahrungen lernen und versuchen, besser zu machen, was noch unvollkommen war.»

Dass die einzelnen Beamten der Polizeiabteilung bis zu ihrem Chef hinauf die Anwendung der Gesetzesvorschriften als Aufgabe im Sinne einer Pflichterfüllung betrachteten, ist klar, und es wäre jedem andern pflichtgetreuen Beamten auch so gegangen. Aber niemals waren rein bürokratische Auffassungen der «Überfremdungspolitik» in diesen Kriegsjahren ausschlaggebend. Sie traten ganz in den Hintergrund. Höchstens in der Frage des Arbeitseinsatzes in der Privatwirtschaft spielte die «Überfremdungspolitik» eine gewisse Rolle.

Dass die Tätigkeit des Chefs der Polizeiabteilung von Fachleuten geschätzt wurde, wurde bereits betont, und mit Recht wird auf Seite 316 angeführt, Sir Herbert Emerson, der die schweizerischen Flüchtlingslager besuchte und unser Land mit seinen besondern Verhältnissen sehr gut kannte und mit der Lage in andern Ländern vergleichen konnte, habe Herrn Dr. Rothmund zu seinem Mitarbeiter in einem internationalen Komitee zugezogen. Das hätte er nicht getan, wenn er nicht von unserer Flüchtlingsfürsorge einen guten Eindruck gehabt hätte.

Zum Schlusswort

Seite 373, Absatz 1:

Es trifft nicht zu, dass «von den obern Instanzen – dem Departement, dem Bundesrat und bis zu einem gewissen Grad auch vom Parlament –» ohne Widerspruch die Betrachtungsweise übernommen worden sei, dass gemäss Botschaft vom 2. Juni 1924 zur Teilrevision der Bundesverfassung «das *Ansteigen der Ausländerquote* um den Preis jeder vernünftigerweise möglichen Anstrengungen» *verhindert* werden sollte.

Dieser Gedanke hat uns im Bundesrat überhaupt nie beschäftigt, solange ich im Amte war. Ich lernte die Botschaft vom 2. Juni 1924 erst durch den Bericht Ludwig kennen. Dem Bundesrat ging es um die *Beurteilung des Möglichen und Tragbaren.*

Seite 373, Absatz 2:

Der Satz «... dass das nicht minder wichtige nationale Interesse nur sekundär Beachtung finden konnte – das eminent schweizerische Interesse an *Treue gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit*» ist nicht gerecht.

Wenn man von «Treue» sprechen will, dann darf man nicht nur von der «Treue gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit» reden, sondern dann muss man es auch von der «*Treue gegenüber dem Vaterland*» tun.

Weder der Bundesrat, noch der Departementsvorsteher, noch die Beamten und Angestellten des Departements und ebensowenig die Kantone und ihre Beamten wollten gegenüber «den Forderungen der Menschlichkeit die Treue brechen». Diese fanden auch nicht bloss «sekundär Beachtung», sondern es ging um die schwer zu beantwortende und zu beurteilende Frage, *was die Sicherheit*

des Landes verlangte, Sicherheit im weiteren Sinne; militärische Landesverteidigung, innere Sicherheit und Ordnung, Ernährung und Arbeit.

Wenn diese Sicherheit verloren und das Vaterland zugrunde ginge, wäre es auch mit der Asylgewährung fertig gewesen, nicht nur für die noch Aufzunehmenden, sondern auch für die, die schon in der Schweiz waren.

Man ging am «schweizerischen Interesse an Treue gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit» nicht *achtlos* vorüber. Aber beim Abwägen der Interessen mussten die Forderungen für die Existenz des Vaterlandes zuerst *berücksichtigt* werden. *Beachtung* und *Berücksichtigung* sind nicht dasselbe.

Wenn Bundesrat, Departementsvorsteher, die Beamten des Departements und die Armee in der Beurteilung des Möglichen und Tragbaren *vorsichtig* waren, so ist das kein Mangel an «Treue gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit», keine Treulosigkeit gegenüber dem, was das Herz gerne gewollt hätte. Wer damals diese besonderen Fragen zu entscheiden hatte, besass soviel menschliches Mitgefühl und Mitleid, wie diejenigen, die heute zu Gericht sitzen. Es war bitter genug, nicht der Sprache des Herzens Gehör schenken zu dürfen.

In *Absatz 3* (Seite 373, Bericht Ludwig) steht zu lesen:

«Im Herbst 1942 wurde bei einem Flüchtlingsbestand von 10 000 bis 12 000 erklärt, das Rettungsboot sei nunmehr voll besetzt und die Aufnahmefähigkeit unseres Landes erschöpft. Am Kriegsende beherbergte die Schweiz 115 000 Flüchtlinge.»

Herr Professor Ludwig nimmt hier Bezug auf den *Vortrag, den ich am 30. August 1942* an der Landsgemeinde der «*Jungen Kirche*» in Zürich-Oerlikon gehalten habe, ohne meinen Namen zu nennen. Offenbar ist ihm dieser Vortrag gar nicht im Wortlaut bekannt.

Der Vortrag handelte von der «Widerstandskraft», zu welcher die Jugend erzogen werden soll, von der «geistigen und seelischen Widerstandskraft, die für die Landesverteidigung, die Neutralitätspolitik, für den Widerstand gegen fremde Einflüsterungen, die dich zum Landesverräter machen wollen, notwendig ist. Aber auch von der Widerstandskraft, die nötig ist, um eine dir gestellte Aufgabe durchzuführen, selbst wenn sie dir Vorwürfe, ja sogar Beschimpfungen eintragen wird, und wo du doch deine Pflicht erfüllen musst, auch wenn dein Herz anders möchte».

Wörtlich wurde in jenem Vortrag ausgeführt:

«Unter Umständen muss man sogar hart und unnachgiebig scheinen, muss Vorwürfe, Beschimpfungen und Verleumdungen ertragen und trotzdem widerstehen können und nicht ‚umfallen'. Was tuts, wenn wir ein gutes Gewissen haben und wissen, dass wir es nicht für uns, sondern für andere tun? Wenn zwischen Gemüt und Verstand Konflikte einsetzen, das Herz wohl möchte und die Pflicht ‚Halt' gebietet, dann lernt man kennen, was widerstehen heisst. Niemand ist davon verschont. Je wichtiger die Stellung ist, die einer einnimmt, desto eher solche Entscheidungen.

Wer ein schon stark besetztes kleines Rettungsboot mit beschränktem Fassungsvermögen und ebenso beschränkten Vorräten zu kommandieren hat, indessen Tausende von Opfern einer Schiffskatastrophe nach Rettung schreien, muss hart scheinen, wenn er nicht alle aufnehmen kann. Und doch ist er noch menschlich, wenn er beizeiten vor falschen Hoffnungen warnt und wenigstens die schon Aufgenommenen zu retten sucht.»

Man vergleiche diese Ausführungen mit Absatz 3 der Seite 373 des Berichtes Ludwig.

Ich wollte der im Stadion Oerlikon versammelten Jugend die Sorgen der Behörden begreiflich machen.

Ich habe in meinem Vortrag überhaupt keine Zahlen genannt und auch nicht auf einen bestimmten Zeitpunkt abgestellt. Der Vortrag wurde zeitlich *vor* der Sitzung der Vollmachtenkommissionen und *vor* den Sitzungen der eidgenössischen Räte, wo ich Zahlen nannte, gehalten.

Ich wollte der anwesenden Jugend andeuten, mit welchen Sorgen der Bundesrat damals zu tun hatte, als die Lebensmittelversorgung gefährdet war, die Männer im Militärdienst waren, welche zu Hause für die Anbaupflicht des Planes Wahlen arbeiten sollten, die Urlaubsgesuche an der Tagesordnung waren und man Mühe hatte zu begreifen, dass der Soldat zur Bewachung von Interniertenlagern nötig war. Aus *dieser* Stimmung heraus habe ich in Oerlikon gesprochen.

Nach massgebender Auskunft wurden die Ziele des Planes Wahlen *erst 1945* ganz erreicht, und noch im *ersten Vierteljahr 1945* musste der Bundespräsident die Delegierten der Alliierten, die über das Washingtoner Abkommen in Bern verhandelten, ersuchen, *nach Paris zu fahren*, um beim Alliierten Oberkommando für die *Lebensmittelversorgung* der Schweiz auch die Route Marseille–Genf zur Verfügung zu erhalten, weil man der Schweiz nur die damals unverwendbare «Route des Alpes» für die Zufuhr von Lebensmitteln überlassen wollte. Von einer direkten Demarche bei Präsident Roosevelt empfahlen die drei Delegierten Umgang zu nehmen, da nur das Alliierte Armee-Oberkommando entscheidend sei

Man sieht, wie *immer wieder neue Sorgen und Hindernisse* auftauchten.

Man kann nicht die Verhältnisse des Jahres 1945 denjenigen des Jahres 1942 gleichstellen. Sie waren 1942 enger und bedeutend schwieriger, als sie es 1945 waren, obschon auch damals, wie ersichtlich, die Schwierigkeiten nicht verschwunden waren.

Je günstiger die Lebensmittelversorgung wurde, je mehr Unterkunftsgelegenheiten sich finden liessen, je mehr sich Kriegsgefahr und politische Komplikationen zu entfernen schienen, desto mehr bot sich die Möglichkeit zu weiteren Aufnahmen. Aber immer wieder traten Verhältnisse ein, die zu *vorübergehender* gänzlicher Schliessung der Grenzen zwangen.

Man musste sich nach den vorhandenen Kräften und Möglichkeiten richten und nach den dringendsten Begehren des Armeekommandos, auch wenn es das Herz anders gewünscht hätte.

Seite 373, Absätze 4 und 5:

Was die *Berichte über die Vorgänge im Osten* anbetrifft, so schienen sie in der Tat nicht so glaubwürdig, wie sie es verdient hätten. Die Nachricht über die im englischen Unterhaus gemachte Mitteilung nahm keinen grossen Platz in den Schweizer Zeitungen ein und wurde vielfach kaum beachtet. Das internationale Flüchtlingsbureau, von dem Herr Professor Ludwig offenbar viel Material erhielt, hat sich nie an die Schweiz gewandt; auch die Alliierten richteten keinen Appell an die Schweiz.

Erst das von den Amerikanern *nach dem Waffenstillstand* gelieferte Material brachte nun die betrübende *Gewissheit.*

Die Polizeidirektoren, Vertreter ihrer kantonalen Regierungen, aufrechte Eidgenossen, hatten auch menschliches Mitgefühl. Aber die Schwierigkeiten der Aufgabe und deren Abwicklung, in Zusammenarbeit mit der Polizeiabteilung, den Gemeinden und den wertvollen Hilfsorganisationen (Quarantäne, Auffanglager, Sortierung der Flüchtlinge nach «indésirables», Arbeitslager, Heime, Hotels, Spitäler usw.) gestattete es ihnen, die Verhältnisse besser zu beurteilen, als die Kritiker es taten. Sie urteilten aus ihrer Verantwortung heraus und deshalb wohl sachlicher und richtiger.

Ständerat Altwegg, thurgauischer Polizeidirektor, ein Mann mit Menschenliebe und Mitgefühl, hatte am Schluss der Polizeidirektorenkonferenz in Altdorf vom September 1942 folgendes Pressemitgeteilt vorgeschlagen:

«Die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren nehmen nach Anhörung eines Referates von Dr. Rothmund, Chef der Eidgenössischen Polizeiabteilung, und nach einlässlicher Aussprache zur aktuellen Flüchtlingsfrage grundsätzlich wie folgt Stellung:

1. Sie unterstützen den Bundesrat in seinen Bestrebungen um einen wirksamen Grenzschutz.
2. Die Sorge um die in der Schweiz bereits anwesenden Emigranten ist Bundessache, sie kann aber – soweit die Hilfe der bereits tätigen Privatorganisationen nicht ausreichen sollte – nicht ohne die tatkräftige Mitwirkung der Kantone durchgeführt werden.
3. Die Konferenz stellt fest, dass die Bundesbehörden ihre Massnahmen frei und in richtiger Abwägung zwischen den Geboten der Menschlichkeit und den wohlverstandenen Interessen des Staates getroffen haben.
4. In aller Anerkennung der althergebrachten Aufgabe des Bundes, das Asylrecht im Rahmen der jeweiligen Verhältnisse zu wahren, muss vor einer einseitigen, rein gefühlsmässigen Behandlung dieser Frage gewarnt und auf die Gefahren aufmerksam gemacht werden, die mit einer Verkennung der Lebensinteressen des Landes verbunden wären.»

Der Präsident der Konferenz, Herr Staatsrat Balmer, schrieb dem Departementschef:

«Soyez assuré que j'avais gardé le souvenir de notre entretien relatif aux suggestions de Monsieur le Député aux Etats *Altwegg*, Conseiller d'Etat de Thur-

govie, dont il m'était apparu que les vues pouvaient se combiner avec celles de Monsieur le Conseiller d'Etat *Vodoz*.

Si la Conférence des Départements cantonaux de Justice et Police n'a retenu que les secondes, elle n'a pas entendu pour cela écarter les premières qui constituent assurément une utile contribution au travail accompli.

Il est donc bien entendu que le texte proposé par Monsieur le Conseiller d'Etat *Altwegg* dont nous avons tous au surplus admiré l'élégance figurera en bonne place au compte rendu des délibérations acquises. Je tiendrai la main à ce que cela soit fait.»

Das in der Presse erschienene Mitgeteilt vom 14. September 1942 lautete:

«Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat sich besonders mit der Flüchtlingsfrage befasst. Sie hat einen Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements angehört und die verschiedenen Gesichtspunkte dieses wichtigen Problems besprochen. Sie hat mit Genugtuung festgestellt, dass die Bundesbehörden ihre Massnahmen frei und in richtiger Abwägung zwischen den Geboten der Menschlichkeit und den wohlverstandenen Interessen des Staates getroffen haben. Die Konferenz hält die freie Ausübung des Asylrechtes für eine der vornehmsten und wichtigsten Überlieferungen unseres Landes und ist der Auffassung, dass die Eidgenossenschaft sie im gleichen Rahmen wie bisher ausüben soll.»

Diese Texte zeigen, wie sehr und wie ernsthaft sich die kantonalen Polizeidirektoren mit dem Problem befassten.

Keine kantonale Regierung hat gegen die Stellungnahme ihres Polizeidirektors beim Departement oder beim Bundesrat Einspruch erhoben. Wir mussten annehmen, die kantonalen Regierungen seien mit ihren Vorstehern des Polizeidepartements einverstanden.

Noch etwas: Die städtischen Zentren, wie Zürich und Basel, standen den Sorgen der «Anbauschlacht» ferner und waren infolgedessen gegenüber der Zurückhaltung in der Aufnahmepolitik kritischer eingestellt, als etwa die «Landkantone». Und hörte man die Soldaten, so tönte es anders als in den von Herrn Professor Ludwig zitierten Presseartikeln.

Bei den Beamten des Justiz- und Polizeidepartements und der Polizeiabteilung im besondern war so viel Herz und Menschenliebe vorhanden wie bei denen, die sich in verdienstvoller Weise in den Organisationen für die Flüchtlingshilfe mit diesen Aufgaben abgaben. Aber während die Flüchtlingshilfe nur einseitig *für* die Flüchtlinge Stellung nehmen konnte, mussten der Bundesrat, der Departementsvorsteher und die Beamten abwägen, was möglich und tragbar für den Staat war.

Die Verhältnisse waren im Fluss. Wie gesagt: Im Jahre 1943 und in den folgenden Jahren waren *mehr Möglichkeiten* zur Aufnahme vorhanden als im Sommer 1942, sowohl hinsichtlich Nahrung wie hinsichtlich Unterkunftsmöglichkeiten. Aber das alles konnte nicht von einem Tag zum andern verwirklicht werden. Es brauchte viel Liebe, viel Anstrengung, viel Aufopferung, um überall

den nötigen Platz, die nötige Unterkunft und die nötige Nahrung sicherzustellen, ganz abgesehen von den Bedenken der Armee, die man in gewisser Hinsicht zerstreuen musste. Es war also nicht eine «Treulosigkeit gegenüber den Forderungen der Menschlichkeit», wenn nicht in grösserem Masse die Tore geöffnet wurden, sondern es waren *Verantwortungsbewusstsein und Pflichtgefühl.*

Zu Seite 374:

Wenn im Schlusswort noch einmal von der *Einrichtung von Lagern* gesprochen wird, so darf wiederholt werden, in wie vielen schönen Hotels die Flüchtlinge untergebracht worden sind.

Wenn andererseits *Arbeitslager* notwendig waren, so deshalb, weil diese Arbeiten eben auf Gebieten verrichtet wurden, in denen nicht Hotels und Pensionen zum Wohnen gefunden werden konnten. Immer aber hat man sich bemüht, das Leben der Flüchtlinge so annehmbar als nur möglich zu machen. Das erforderte aber Zeit. Die Eidgenossenschaft hat kein eigenes Land, soweit es nicht für das Militär oder für andere schon vorgeschriebene Zwecke benötigt wird. Man musste also bei den Kantonen und Gemeinden vorstellig werden und bitten. Man tat es mit Hingebung und Liebe. Man hat es gerne gemacht, aber man konnte nicht «zaubern». Dass auch den Flüchtlingen oft Geduld zugemutet werden musste, war bedauerlich, aber erklärlich. Wie oft hat der Departementsvorsteher, wenn er einen Augenschein vornahm, innerlich bedauert, dass «geistig Schaffenden» harte Arbeit zugewiesen werden musste. Aber es war ja auch für den schweizerischen Soldaten nicht anders. Man vergisst immer, dass das alles während der Mobilisation vor sich ging, wo der hinterste Schweizer und die letzte Schweizerin in irgendeiner Art und Weise für das Vaterland arbeiteten (Landdienst und Anbauschlacht). Dass auch geistig Schaffende in der Armee nicht nur bei den Offizieren und Unteroffizieren, sondern auch bei den Soldaten zu finden sind, ist eine bekannte Tatsache. Auch sie mussten pickeln, schaufeln, Strassen bauen und Schützengräben ausheben. Der Schweizer hat es deshalb im allgemeinen nicht als ein Unrecht empfunden, wenn auch der Flüchtling zu solcher Arbeit angehalten wurde. Freilich ist es nicht das gleiche, ob ich für die Verteidigung meines Vaterlandes harte Arbeit leiste oder ob ich so mein «Asyl» gewissermassen «abverdienen» muss. Aber schliesslich mussten auch die Flüchtlinge für die gefahrvoll eingeschlossene Schweiz etwas tun. Die Einsichtigeren hatten das begriffen und taten es sogar mit einer gewissen Freude, wenn sie beitragen konnten, die Schweiz gegenüber den Nationalsozialisten in Freiheit zu erhalten.

Es war keine leichte Aufgabe, Lagerleiter zu sein. Es brauchte Autorität und menschliches Mitgefühl. Mehr als einmal wurde deshalb der Lagerleiter gewechselt, um das zu erreichen.

Seite 375 oben:

Herr Professor Ludwig spricht davon, dass sich ein «tiefgehender Wandel in der grundsätzlichen Einstellung zur Flüchtlingsfrage» gezeigt habe und «sich

vor allem in den revidierten Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, insbesondere in der Neufassung von Artikel 21 der Vollziehungsverordnung offenbare».

Es kommt ganz darauf an, was man unter diesem «tiefgehenden Wandel in der grundsätzlichen Einstellung zur Flüchtlingsfrage» versteht. Das Verständnis für das bedauernswerte Schicksal des Flüchtlings war immer vorhanden. Insofern ist kein tiefgehender Wandel eingetreten. Dagegen hatte man vor dem Krieg bis in die ersten Kriegsjahre immer noch geglaubt, die Schweiz könne sich darauf beschränken, *nur Durchgangsland* zu sein. Die Verhältnisse haben gelehrt, dass dies nicht möglich war und dass deshalb für die Flüchtlinge ein Dauerasyl geschaffen werden musste, das schliesslich mit Recht zu einer Überleitung in einen normalen Wohnsitz geführt hat.

Es waren die *Verhältnisse*, die sich geändert hatten. Das Verständnis für das Schicksal des Flüchtlings war immer da. Man vergisst offenbar, in welchen Krisenzeiten mit ihren Sorgen der Arbeitslosigkeit man in den dreissiger Jahren gelebt hatte. Der Bundesrat musste mit der Möglichkeit rechnen, dass mit der Beendigung des Krieges wiederum ähnliche Zeiten eintreten könnten. Deshalb hielt er auch bewusst mit Subventionen für Bauten zurück. Die Verhältnisse haben sich dann aber nach dem zweiten Weltkrieg anders entwickelt. Wenn man bei den Franzosen und Italienern als selbstverständlich annehmen durfte, dass sie – wenige Ausnahmen besonderer Fälle vorbehalten – nachher wieder in ihre Heimat zurückkehren würden, wie das ja auch wirklich geschah, so war die Beurteilung für die übrigen, die heimatlosen Flüchtlinge, anders. Die Entwicklung gestattete es aber, sie in der Schweiz zu behalten, ohne dadurch ein Heer von Arbeitslosen zu bekommen. Mit den nötigen Anstrengungen war es möglich, sie im Arbeitsprozess unterzubringen, soweit sie überhaupt arbeitsfähig waren. Unter diesen viel günstigeren Umständen konnte dem an und für sich begründeten Wunsch entsprochen werden, die Flüchtlinge nicht nur im Land zu behalten, sondern ihnen auch ein rechtlich gesichertes dauerndes Verbleiben zu gestatten.

Vielleicht darf ich zum Schluss auf zwei Voten aus der Sitzung der nationalrätlichen Vollmachtenkommission vom *7./8. September 1942* verweisen. Die Herren Nationalrat Arthur Schmid und Nationalrat Perret, beide Mitglieder der Sozialdemokratischen Fraktion, hatten gewiss keinen Grund, den Bundesrat oder gar den Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu schonen. Sie haben auch mit ihrer Kritik nicht zurückgehalten. Aber ihre Würdigung war so, dass das Bestreben, gerecht zu sein, deutlich zum Ausdruck kommt, und Herr Nationalrat Arthur Schmid hat erklärt:

«Trotzdem habe ich die Meinung, dass die Organe der Bundespolizei und der Fremdenpolizei *zu ängstlich* und zum Teil auch zu überlastet sind. Wir müssen der Volksstimmung Rechnung tragen. Sie hat etwas vor dem Beamtenapparat und vor der Bureaukratie voraus.»

Dieses Urteil, dass man in der Bewertung dessen, was «möglich und tragbar» sei, vielleicht «zu ängstlich» war, mag richtig sein. Es war Pflichtgefühl, aber es

war nicht Verständnislosigkeit, es war die *Sorge*, ob das, was die ganze Flüchtlingspolitik der Schweiz zumute, im vollen Umfange tragbar sei, welche den Ausschlag gab. Waren wir sicher, vom Krieg verschont zu bleiben?

Und der seither verstorbene Nationalrat Perret, an dessen edler Gesinnung niemand zweifeln wird, führte aus:

«Nous comprenons tous la situation extrêmement difficile dans laquelle se trouve le Conseil fédéral et particulièrement M. le Conseiller fédéral de Steiger. Nous comprenons tous aussi les difficultés dans lesquelles se trouvent ses collaborateurs. A ce propos, permettez-moi de leur rendre justice. J'ai eu à plusieurs reprises, par suite de circonstances douloureuses, à les prier de considérer avec beaucoup de cœur certains cas pénibles. J'ai toujours trouvé auprès de ses collaborateurs beaucoup de cœur, de compréhension et, par conséquent, loin de leur adresser des critiques, je me plais à leur adresser en commission et personnellement des remerciements.

Ceci dit, je dois souligner cependant la situation tragique des réfugiés. Nous habitons près de la frontière et nous savons ce qui s'y passe. Il y a quelques jours seulement, un réfugié exténué, avec sa femme et ses enfants, était refoulé. Il s'est couché à travers la frontière en suppliant qu'on le tue et en disant qu'il ne retournerait plus dans cet enfer. Nous savons d'autre part que certains soldats déclarent ne plus pouvoir faire ce travail. On sent très bien qu'en refoulant certaines personnes, on les condamne à mort.

Certes, il y a des difficultés pour la Suisse, nous les reconnaissons tous. Mais n'est-ce pas peut-être notre contribution à la guerre? Pendant que d'autres peuples souffrent infiniment plus que nous, pendant que des populations sont bombardées, décimées, mitraillées, pendant que des villes flambent, la Suisse, dans cette tourmente, n'a-t-elle pas sa contribution, sa mission à accomplir? Combien de fois ne nous a-t-on pas dit avec raison que dans cette période, la Suisse doit être grande par ses sentiments, sa bonté, sa charité, son christianisme pratique à l'égard de tous ceux qui souffrent, quelle que soit leur nationalité.

Dans la dernière guerre, nous avions reçu un nombre considérable de grands blessés, et nous avons bien fait. Des milliers, des dizaines de milliers de ces gens ont conservé de la Suisse un souvenir magnifique qui eut parfois des répercussions très heureuses. Quel sera, après la guerre, le rôle des gens que vous avez accueillis – ce dont je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral – dans leur pays respectifs? Quelques-uns d'entre eux seront peut-être à la tête de leur nation. Ils se souviendront toujours de ce que la Suisse aura fait. C'est donc peut-être aussi une garantie pour l'avenir.

Nous recevons chaque mois 10 000 enfants victimes de la guerre; de chez nous, nous soutenons des milliers d'autres. J'ai vu des milliers de lettres de parents ou d'enfants eux-mêmes. Je suis heureux et fier que mon pays pratique cette fraternité dans un moment où le monde subit une démence terrible de haine et de violence.

Je pense que malgré nos difficultés, nous devons être aussi larges que possible. J'espère que vous comprendrez, Monsieur le Conseiller fédéral, les sentiments qui m'animent. Je peux vous certifier qu'en étant large vous aurez l'appui de ce qu'il y a de plus sain et de plus généreux dans le pays. S'il faut un peu souffrir pour aider son prochain, et pour remplir son rôle d'homme, nous le ferons même avec une certaine joie. C'est dans ces sentiments que je me suis permis de prendre la parole, espérant avoir été compris.

Nous savons dans quelle situation délicate se trouve M. le Conseiller fédéral de Steiger. Mais nous voulons avoir confiance, espérant qu'il mettra tout son cœur à remplir sa tâche.»

Wenn ich auf diese Ausführungen verweise, so deshalb, weil diese Herren, wie die andern Nationalräte und Ständeräte, genau so viel oder so wenig von dem, was im Dritten Reich und im Osten vor sich ging, wussten, wie der Bundesrat und der Departementschef. Sie befanden sich in einer andern Lage als Herr Professor Ludwig, der bei der Ausarbeitung seines Berichtes auf Nürnberger Urteile und zahlreiche Nachkriegsliteratur und -materialien abstellt.

Brauchte ich fünf Jahre nach den Ereignissen des August 1942, am 12. November 1947, vor der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, den Satz:

«Wenn man zum vornherein gewusst hätte, was sich drüben im Reich abgespielt hat, hätte man vermutlich den Rahmen des Möglichen noch anders gespannt.»

so wollte ich damit sagen, «wenn man zum vornherein *sicher* gewusst hätte ...», was der Protokollführer bestätigt. Beweise hatte ich 1942 nicht.

Am 16. September 1946 war ich mit dem *Attorney General des Nürnberger Gerichtes*, Dodd, und zweien seiner Begleiter beim amerikanischen Gesandten eingeladen und konnte mich nun eingehend mit ihm über alle diese Fragen und Beweise unterhalten. Es ist klar, dass mein Überblick am 12. November 1947 ein anderer war, als 1942, ganz abgesehen von allen Materialien, welche nach dem Waffenstillstand zu uns gelangt sind. *Das* wollte ich zum Ausdruck bringen.

Herr Professor Ludwig stützt sich ja auch auf die Nürnberger Urteile.

Wenn Herr Professor Ludwig am Schluss einen ihm von unbekannter Seite zugesandten Brief zitiert, so sind wir ihm sicher dafür dankbar; aber er hätte vielleicht doch beifügen können:

«Als Beleg hiefür mag – *neben drei Bänden von Dankschreiben und Danktelegrammen* – das nachstehend wiedergegebene Schreiben dienen: ...»

* * *

Ich habe 1942 vor den Vollmachtenkommissionen und vor dem Nationalrat die Verantwortung für die Handlungen der Polizeiabteilung auf mich genommen. Ich tat es anlässlich der Sitzung der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen vom 12. November 1947, und ich tue es auch jetzt noch. Ich möchte bitten, für alle Beamten, Angestellten, Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, welche das Schicksal vor die bittere Pflicht gestellt hat, abweisen zu müssen statt aufnehmen zu dürfen, Verständnis zu zeigen, selbst da, wo in der Durchführung Unzulänglichkeiten vorgekommen sind.

November 1956/Mai 1957.

Ed. v. Steiger

3267

Grundsätze für die Handhabung des Asylrechtes in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges

Bericht des Bundesrates vom 1. Februar 1957

Grundsätze für die Handhabung des Asylrechtes in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges

Die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges und die Möglichkeit neuer internationaler Konflikte haben den Bundesrat veranlasst, für die künftige Anwendung des schweizerischen Asylrechtes in Zeiten erhöhter internationaler Spannung oder eines Krieges einige Grundsätze abzuklären.

Nach eingehender Prüfung durch das Justiz- und Polizeidepartement und das Militärdepartement sowie auf Grund eigener Erwägungen hat der Bundesrat am 1. Februar 1957 seine Auffassung wie folgt festgelegt:

I.

Das schweizerische «Asylrecht» ist nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime; es ist ein Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit.

Der Bundesrat hat im Laufe der Zeit wiederholt erklärt – letztmals im September 1942 –, dass die Handhabung des Asylrechtes sich nach den konkret gegebenen Möglichkeiten und Umständen zu richten habe. Das will heissen, dass beispielsweise in Kriegszeiten unter Umständen nicht in gleich grosszügiger Art und Weise fremden Flüchtlingen Asyl gewährt werden kann wie in ruhigeren Zeiten. Die Notwendigkeit einer derartigen Beschränkung in der Asylpraxis ist unbestritten.

Selbstverständlich findet jede Möglichkeit zur Asylgewährung ihre Grenzen an einer Voraussetzung: nämlich an der Existenz des Staates, der das Asyl gewährt. Die *militärische Landesverteidigung* erheischt daher in erster Linie Berücksichtigung. Sie hat aber nicht nur den Staat in seinem Territorium, sondern in seiner Gesamtheit, d. h. auch in den seiner Staatsordnung zugrunde liegenden Prinzipien, zu schützen. Zu diesen Prinzipien gehört der Grundsatz, dass verfolgten Menschen in der Schweiz Asyl gewährt werden soll. Darauf ist auch bei den Vorbereitungen zur Landesverteidigung Rücksicht zu nehmen. Die Asylgewährung gehört zu den Gegebenheiten, welche die Landesverteidigung in Rechnung stellen muss, gleich wie andere Faktoren, die unter Umständen militärische Aktionen erschweren können.

Aus diesen Gründen darf deshalb nicht einfach zum voraus entschieden werden, in einer künftigen Zeit erhöhter Kriegsgefahr oder während eines Aktivdienstes könnten grundsätzlich keine Flüchtlinge aufgenommen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass grundsätzlich Flüchtlinge aufgenommen werden sollen; aber es ist gleichzeitig zu prüfen und zu entscheiden, ob während einer zum voraus bestimmbaren kurzen Zeitspanne die Aufnahme von Flücht-

lingen aus zwingenden Gründen ausgeschlossen ist, und ob es möglich und zweckmässig wäre, gewissermassen eine obere Grenze für die Zahl aufzunehmender Flüchtlinge festzusetzen.

Nach den Erfahrungen des letzten Weltkrieges kann kein Zweifel daran bestehen, dass die grosse Mehrheit des Schweizervolkes erwartet, die Behörden möchten auch in Zukunft soweit als irgendwie möglich ausländischen Flüchtlingen wenigstens vorübergehende Aufnahme gewähren. Man wird die schweizerische Bevölkerung nicht einfach überzeugen können, dass von vornherein eine Aufnahme von Flüchtlingen mit Rücksicht auf die künftige militärische Bewegungsfreiheit überhaupt nicht in Frage komme. Mindestens solange nicht unmittelbar militärische Interessen, z. B. die ungestörte Durchführung einer allgemeinen Mobilmachung, berührt werden, wird das Schweizervolk erwarten und verlangen, dass die Behörden Flüchtlingen Zuflucht gewähren. Eine Verweigerung des Asyls bedarf einer klaren und zwingenden Begründung.

II.

Aus der Entwicklung des Flüchtlingswesens während des zweiten Weltkrieges ergibt sich der Schluss, dass die Schweiz ausländische Flüchtlinge, d. h. Menschen, die wegen ernsthafter Gefahr für Leib und Leben in unserem Lande Zuflucht suchen möchten, so lange aufnehmen sollte, als ihr das möglich ist und dass die Behörden grundsätzlich auch keine zahlenmässige Beschränkung festlegen sollten.

Vor dem zweiten Weltkrieg und während seines Verlaufs stand die schweizerische Asylpraxis, wenigstens teilweise, noch unter dem Einfluss von Bedenken fremdenpolizeilicher Art; man befürchtete, eine grössere Zahl einmal hereingekommener Flüchtlinge könnte sich hier dauernd festsetzen wollen und müsste, auf lange Sicht gesehen, den Arbeitsmarkt für die einheimischen Arbeitskräfte entscheidend beeinträchtigen. Indessen hat sich doch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Asylgewährung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Fremdenpolizei, sondern auch als humanitäres und politisches Problem von ausserordentlicher Bedeutung behandelt werden muss. Es hat sich übrigens gezeigt, dass die grosse Masse der Flüchtlinge, die sich im Laufe des letzten Krieges in der Schweiz eingefunden hatten, nach Kriegsende verhältnismässig rasch und ohne unüberwindliche Schwierigkeiten wieder in die Staaten ihrer Herkunft zurückgeführt oder in Auswanderungsländer überführt werden konnten. Zurückgeblieben ist ein kleiner Prozentsatz, der für unser Land sowohl bevölkerungspolitisch als auch wirtschaftlich tragbar ist. Wahrscheinlich wird eine gleiche Entwicklung auch nach einem allfälligen neuen Kriege zu beobachten sein.

III.

Im Hinblick auf die Pflicht, eine der schweizerischen Tradition entsprechende Asylpraxis einzuhalten, ist eine freie, weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen in Aussicht zu nehmen.

Dieser Leitsatz kann aber nicht ohne Einschränkungen gelten. Diese Einschränkungen können unseres Erachtens vor allem aus zwei Gründen nötig sein: einerseits aus Rücksicht auf die *Ernährungslage*, andererseits aus Rücksicht auf die *militärische Bereitschaft*.

1. Für den Fall neuer kriegerischer Ereignisse sind kriegswirtschaftliche Massnahmen vorbereitet. Es ist selbstverständlich, dass die *Versorgung des Landes* mit lebenswichtigen Gütern von einer Vermehrung der Einwohnerzahl durch zusätzliche Anwesenheit von vielen Flüchtlingen berührt wird. Es ist deshalb vielleicht eines Tages notwendig, zu erklären, dass weitere Flüchtlinge nicht mehr aufgenommen werden könnten, weil sonst die eigene Bevölkerung nicht mehr ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgt werden könne. Wir zweifeln indessen daran, dass die Grenze der Aufnahmefähigkeit unter diesem Gesichtspunkt zum vorneherein bestimmt und eine feste Maximalzahl angegeben werden könnte. Denn der Entscheid wird abhängen von der jeweiligen internationalen Lage, der vorauszusehenden Dauer der Anwesenheit der Flüchtlinge in der Schweiz, der seinerzeit gegebenen Möglichkeit, die vorhandenen Lebensmittelvorräte durch Einfuhr aus dem Ausland zu erhöhen, um nur diese besondern Umstände zu nennen. Wir halten es deshalb nicht für möglich, dass heute schon aus wirtschaftlichen Überlegungen eine bestimmte Beschränkung der Asylpraxis im Falle eines neuen Krieges beschlossen werden könnte.

Im Verlaufe des zweiten Weltkrieges war übrigens in der schweizerischen Bevölkerung die Auffassung ziemlich weit verbreitet, die richtige Erfüllung der staatspolitischen Aufgaben, wie beispielsweise der Asyltradition, sei auch dann nötig, wenn dafür gewisse Opfer gebracht werden müssten; zu solchen Opfern gehöre auch die Verminderung der Lebensmittelrationen, wenn sie nötig sein sollte, um dafür einer Anzahl ausländischer Flüchtlinge Verpflegung zu gewähren.

2. Eine Überschwemmung unseres Landes mit einer überbordenden Flüchtlingswelle könnte die Armee in der Erfüllung ihrer Aufgabe beeinträchtigen. Es kann deshalb notwendig werden, sich in der Asylpraxis Zurückhaltung aufzuerlegen aus Rücksicht auf *militärische Notwendigkeiten*.

Dass vom Augenblick an, da die allgemeine Mobilmachung beschlossen wird, bis zu dem Zeitpunkt, da die Armee die Mobilmachung beendet und ihre Bereitschaftsstellung eingenommen hat, keine ausländischen Flüchtlinge über die Grenze hereingelassen werden können, erscheint selbstverständlich. Die richtige Durchführung der Mobilmachung bedeutet eine derartige Beanspruchung aller Arbeitskräfte, Transportmittel, Verbindungswege usw., dass keine Störungen durch Flüchtlingsmassen auf Strassen, in Eisenbahnen und in den Aufmarschräumen zu ertragen wären. Während der angeführten Zeit wird somit die Grenze rings um unser Land durch Deckungstruppen hermetisch abgeriegelt werden müssen. Dass vereinzelte Flüchtlinge, die trotz der Absperrmassnahmen ins Landesinnere zu gelangen vermöchten, doch aufgenommen würden, ist ohne grundsätzliche Bedeutung.

Bei einer Teilkriegsmobilmachung wird die Abriegelung des Grenzabschnittes, für den die Truppen aufgeboten werden, ebenfalls nicht zu umgehen sein. Andernfalls könnte die Mobilisation und der Bezug der Bereitschaftsstellung empfindlich gestört, ja unter Umständen sogar verunmöglicht werden. Es ist aber auch denkbar, dass der Bundesrat Truppen aufbietet oder im Dienste stehende Truppen an einen Grenzabschnitt beordert, gerade um den ordentlichen Grenzpolizeiorganen bei der Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen beizustehen. In diesem Fall müsste gleichzeitig festgelegt werden, ob und inwieweit Flüchtlinge aufgenommen werden sollen.

IV.

Sollte nach Ausbruch eines neuen Krieges für die Schweiz wiederum eine einigermassen ähnliche Lage entstehen, wie wir sie zwischen 1939 und 1945 gekannt haben, werden wir kaum mit grossen Flüchtlingsströmen zu rechnen haben, wohl aber mit einer ständigen Zureise einzelner Flüchtlinge. Wir werden wiederum nach Grundsätzen, ähnlich denjenigen, die gegen Ende des letzten Weltkrieges angewendet wurden, Flüchtlinge aufnehmen können. Auch unter diesen Umständen kann nicht von einer allgemeinen Verweigerung des Asyls die Rede sein. Es mag sich dann vielleicht wieder die Frage stellen, wieweit die Asylpraxis aus militärischen oder wirtschaftlichen Erwägungen zurückhaltend gestaltet werden muss. Darüber schon zum voraus etwas zu entscheiden, wäre müssig; denn alles hängt von der dannzumal bestehenden, heute nicht voraussehbaren Lage ab.

Schliesslich sei nur der Vollständigkeit halber festgehalten, dass von einer Asylpraxis nicht mehr die Rede würde sein können, sobald unser Land selber in einen Krieg hineingezogen wäre. Wenn die Armee im Verteidigungskampf steht und das ganze Volk seine Abwehrkräfte restlos einsetzt, kommt eine Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen ausserhalb der allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze und der Solidarität mit allfälligen Kampfgenossen nicht in Frage.

Aus diesen Erwägungen ergeben sich nachstehende Schlussfolgerungen:

1. In einer Zeit erhöhter Spannung oder bei Ausbruch eines Krieges, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, sollen Ausländer, die wegen ernsthafter Gefahr für Leib und Leben in unserem Lande Zuflucht suchen möchten und die des Asyls würdig sind, so lange aufgenommen werden, als das nach den Umständen möglich ist.
2. Im Falle einer allgemeinen Mobilmachung der schweizerischen Armee können ausländische Flüchtlinge an der Schweizer Grenze nicht aufgenommen werden, und zwar von der Bekanntgabe des Mobilmachungsbeschlusses an bis mindestens zum Zeitpunkt, da die Armee ihren Aufmarsch beendet hat.

   Eine Ausnahme gilt für gebürtige Schweizerinnen und ihre minderjährigen Kinder.

3. Bei einer Teilmobilmachung der schweizerischen Armee können in den Grenzabschnitten, die von der Mobilisation berührt werden, keine Flüchtlinge aufgenommen werden, und zwar vom Augenblick der Verfügung des Bundesrates an bis mindestens zum Zeitpunkt, da die Truppen mobilisiert und ihre Verschiebungen beendet sind.
4. Wenn der Bundesrat Truppen zur Verstärkung der Grenzkontrolle aufbietet (Grenzpolizeidienst), legt er gleichzeitig fest, ob und inwieweit ausländische Flüchtlinge aufgenommen werden können.
5. Im Falle der allgemeinen Mobilmachung ist die Grenze ganz, bei einer Teilmobilmachung soweit erforderlich, zu schliessen.
6. Mit der Mobilmachung sind die allgemeine Visumspflicht für alle Ausländer und der Widerruf aller vorher erteilten Visa zu verfügen. Die Meldepflicht für Ausländer ist zu verschärfen. Ferner soll die Möglichkeit vorgesehen werden, Ausländer, die an sich zur Ausreise verpflichtet wären, aber nicht ausreisen können, bei besonderen Verhältnissen zu verhalten, sich an bestimmten Orten aufzuhalten.
7. Über die Aufnahme oder Rückweisung einzelner Zivil- oder Militärflüchtlinge entscheidet nach den Richtlinien des Bundesrates das Justiz- und Polizeidepartement; es kann die Aufgabe in bestimmtem Umfange an die Polizeiabteilung delegieren. Sie sorgt im Einvernehmen mit den kantonalen Behörden und im Zusammenwirken mit den privaten Hilfsorganisationen für die Betreuung der Flüchtlinge.

   Sollten die Grenzübertritte von Flüchtlingen ein grösseres Ausmass annehmen, hat die Polizeiabteilung mit den zuständigen Dienststellen des Militärdepartements in Verbindung zu treten zur Prüfung der Frage, ob und wann die Armee die durch sie vorbereiteten Betreuungslager zur Unterbringung der Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen hat.

1. Februar 1957.

3333

Die schweizerische Asylpraxis in neuester Zeit

Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements
vom 7. März 1957

Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über die schweizerische Asylpraxis in neuester Zeit

(Vom Bundesrat genehmigt)

Die Aufnahme ungarischer Flüchtlinge

Seit dem Flüchtlingszustrom auf Grund der Ereignisse von 1948 im Osten Europas ist die Zahl der neu einreisenden Flüchtlinge ständig zurückgegangen. Wohl überschritten immer wieder Flüchtlinge schwarz die Grenze, doch wurden jene, die direkt aus ihren Heimatländern kamen, immer seltener. Die meisten, die in die Schweiz zu gelangen suchten, waren solche, die des Wartens in einem unserer Nachbarländer zur Weiterreise nach Übersee überdrüssig geworden waren oder ihr erstes Asylland aus andern Gründen zu verlassen suchten. Jedenfalls waren es nicht Leute, die an ihrem letzten Aufenthaltsort an Leib und Leben gefährdet waren. Grösser war die Zahl jener, die mit heimatlichen Ausweispapieren auf dem ordentlichen Weg in die Schweiz gelangt waren und hier dann in irgendeinem Zeitpunkt erklärten, nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren zu können. Es liegt auf der Hand, dass alle diese Fälle sorgfältig geprüft werden mussten.

Der Bundesrat begnügte sich aber nicht mit dieser mehr passiven Haltung. Er hatte im Gegenteil im Laufe der letzten Jahre wiederholt Flüchtlinge aus mehreren Ländern, auch aus dem Nahen und Fernen Orient, zu dauerndem Aufenthalt in die Schweiz eingeladen. So wurden betagte oder kranke Flüchtlinge, die nicht mehr in der Lage waren, sich eine Existenz zu gründen – sogenannte Fürsorgefälle – für dauernd in der Schweiz aufgenommen, entweder zu vollen Lasten des Bundes oder dann mit Beteiligung der schweizerischen Flüchtlingshilfswerke. Die Schweiz konnte damit einen beachtlichen Beitrag zur Lösung des Problems der «schwierigen» Fälle leisten, das den Hochkommissär der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge so sehr beschäftigt.

Die Verhältnisse änderten sich mit einem Schlag, als anfangs November 1956 auf Grund der tragischen Ereignisse in Ungarn Tausende von ungarischen Flüchtlingen nach Österreich strömten. Am 5. November richtete der Hochkommissär der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge einen dringenden Appell an zahlreiche Staaten, einen Teil der nach Österreich geströmten ungarischen Flüchtlinge, deren Zahl bereits auf über 10 000 angewachsen war, zu übernehmen.

Tags darauf, am 6. November, beschloss der Bundesrat, 2000 Flüchtlinge zu übernehmen, und schon am 8. November nachts rollte der erste Zug mit rund 500 Flüchtlingen in die Schweiz. Der Flüchtlingszustrom nach Österreich nahm aber ständig zu. Am 13. November erreichte die Zahl 27 000. Der Bundesrat erhöhte deshalb die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge auf 4000, so dass die Flüchtlingstransporte im bisherigen Rhythmus weitergeführt werden konnten.

Der Flüchtlingszustrom nach Österreich nahm indessen im Verlaufe des Novembers beängstigende Ausmasse an. Trotzdem auch einige andere Länder dem Beispiel der Schweiz gefolgt waren und ungarische Flüchtlinge aus Österreich aufzunehmen beschlossen, war die Zahl gegen Ende November bereits auf über 80 000 Flüchtlinge gestiegen, von denen erst 15 000 hatten weiterreisen können. Österreich ersuchte erneut dringend um Hilfe und Entlastung. In der Überlegung, dass Österreich mit der raschen Übernahme eines möglichst grossen Kontingents von Flüchtlingen am besten gedient sei, beschloss der Bundesrat am 27. November, weitere 6000 Flüchtlinge zu vorübergehendem Aufenthalt in der Schweiz aufzunehmen, in der Meinung, dass sie dann von hier aus in andere Länder weiterreisen könnten. In raschem Rhythmus wurden daraufhin täglich gegen 500 Flüchtlinge in die Schweiz transportiert.

Der Bundesrat stellte für die Aufnahme der Flüchtlinge keine Bedingungen. Wer immer in die Schweiz zu kommen wünschte, wurde berücksichtigt. Dieses Vorgehen unterschied sich wesentlich von der bisherigen Praxis, vor allem der überseeischen Staaten, die Flüchtlinge nach bestimmten Kriterien auszulesen. Das schweizerische Beispiel veranlasste verschiedene andere Staaten, keine eigentliche Auswahl durchzuführen. – Mit einem Sanitätszug, den der Bundesrat dem Schweizerischen Roten Kreuz zur Verfügung stellte, wurden rund 500 Kranke und Verwundete mit ihren Angehörigen in Österreich gesammelt und nach der Schweiz verbracht.

Neben diesen grössern Transporten, mit denen über 10 300 Flüchtlinge in die Schweiz verbracht worden sind, kamen auch kleinere Gruppen auf Einladung verschiedener Organisationen und vor allem viele auf Grund von Einzeleinreisebewilligungen in die Schweiz. Die Zahl von 10 500 ungarischen Flüchtlingen, die bis anfangs Dezember hier Aufnahme gefunden hatten, erhöhte sich deshalb bis Ende Januar 1957 auf über 11 000.

Das Schweizerische Rote Kreuz wurde mit der Organisation der Flüchtlingszüge in die Schweiz beauftragt. Es übernahm auch die Unterbringung und Betreuung der ersten 4000 Flüchtlinge, die es in Ferienheimen, Jugendherbergen, Pensionen und Hotels unterbrachte. Das Rote Kreuz und seine Sektionen haben dabei hervorragende Arbeit geleistet, auch wenn vieles den Umständen gemäss improvisiert werden musste. Für die Aufnahme der 6000 Flüchtlinge mussten die Betreuungsdetachemente des Territorialdienstes aufgeboten werden. Glücklicherweise standen zu jener Zeit die Kasernen leer, so dass auf die Bereitstellung von behelfsmässigen Unterkünften zur Unterbringung der 6000 Flüchtlinge verzichtet werden konnte. Die kranken und verletzten Flüchtlinge kamen in die

MSA Lenk und wurden von speziell dazu aufgebotenen Sanitätstruppen betreut. Die neugeschaffenen Betreuungsdetachemente erhielten damit erstmals Gelegenheit, sich in der praktischen Arbeit zu bewähren. Sie haben ihre Probe nach allgemeinem Urteil in ausgezeichneter Weise bestanden.

Für den Bundesrat stand von Anfang an fest, dass zum mindesten die ersten 4000 aufgenommenen Flüchtlinge nur möglichst kurze Zeit in Kollektivunterkünften bleiben und so rasch als möglich in das schweizerische Gemeinschaftsleben eingegliedert werden sollten. Auf Grund der vom ganzen Schweizervolk geäusserten spontanen Hilfsbereitschaft musste es möglich sein, den arbeitsfähigen Flüchtlingen Arbeit und Unterkunft und den Hilfsbedürftigen die nötige Fürsorge zu beschaffen. Die Aufgabe, die Flüchtlinge einzugliedern, fiel der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements zu, in Verbindung mit den der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe angeschlossenen Flüchtlingshilfswerken. Die Polizeiabteilung gab sich aber von Anbeginn der Aktion darüber Rechenschaft, dass die gestellte Aufgabe nur mit tatkräftiger Mitwirkung der Kantone und Gemeinden gelöst werden konnte. Sie regte deshalb die Schaffung von Koordinations- und Eingliederungsstellen an, in denen neben den zuständigen kantonalen Behörden auch Vertreter der Flüchtlingshilfswerke und des Roten Kreuzes vertreten sein sollten.

In der Folge wurden praktisch in allen Kantonen, aber auch in zahlreichen Gemeinden solche Stellen geschaffen, in denen zumeist die Fürsorgebehörden oder dann das Arbeitsamt oder die Fremdenpolizei die Führung übernahmen und in Zusammenarbeit mit den andern interessierten Stellen die rasche Eingliederung an die Hand nahmen. Den Vorschlägen der Polizeiabteilung über die Verteilung der ungleichmässig in den Kantonen in Kollektivunterkünften untergebrachten Flüchtlinge wurde in weitherziger Weise zugestimmt. Dabei verursachte anfänglich vor allem Schwierigkeiten der Umstand, dass weit mehr Hilfsangebote für Familien mit Kindern vorlagen, dagegen weniger für einzelstehende jüngere Flüchtlinge, die jedoch überwiegten.

Der Bundesrat hatte das Politische Departement beauftragt, mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge die Weiterreise der zu vorübergehendem Aufenthalt in der Schweiz aufgenommenen 6000 Flüchtlinge einzuleiten. Es zeigte sich aber bald, dass zum mindesten für die nahe Zukunft keine Möglichkeit zur Weiterreise nach überseeischen Staaten vorhanden war, da die meisten nur Flüchtlinge aus Österreich übernehmen. Anderseits konnte es aber nicht in Frage kommen, die in Kasernen untergebrachten Flüchtlinge auf unbestimmte Zeit auf die Auswanderung warten zu lassen. Der Bundesrat beschloss deshalb am 10. Dezember, vorerst auch diese Flüchtlinge in gleicher Weise einzugliedern wie die ersten 4000. Die Bemühungen, den Flüchtlingen die Möglichkeit zur Weiterreise zu geben, müssen aber fortgesetzt werden.

Die Polizeiabteilung leitete nach Ablauf der Quarantäne, die die Flüchtlinge zu bestehen hatten, unverzüglich die Eingliederung in die Wege. Dem Plan zur Verteilung der Flüchtlinge in den Kasernen auf die Kantone stimmten die

kantonalen Vertreter in grosszügiger Weise und innert kürzester Frist zu. Die Eingliederung war jedoch nicht möglich, ohne einigermassen genau die beruflichen Fähigkeiten der Flüchtlinge festzustellen. Das erforderte eine gewisse Zeit, weil dazu Spezialisten benötigt wurden. Anderseits war es praktisch ausgeschlossen, wenige Tage vor Weihnachten oder Neujahr den Flüchtlingen Arbeitsstellen zu vermitteln. Die Haupttätigkeit der Polizeiabteilung musste sich in dieser Zeit darauf richten, alle jene aus den Kasernen zu entlassen, die über Beziehungen verfügten und für welche die Unterkunft vorbereitet war. Vor allem galt es, möglichst vielen Familien die Möglichkeit zu geben, die Festtage im eigenen Heim zu verbringen.

Eine unerwartete Schwierigkeit tauchte auf, als sich zahlreiche Flüchtlinge weigerten, eine Arbeit anzunehmen mit dem Hinweis darauf, dass sie nach überseeischen Ländern weiterreisen wollten und dass ihnen vor ihrer Abreise aus Österreich erklärt worden sei, dass sie von der Schweiz aus dazu Gelegenheit hätten. Es ist müssig, abzuklären, ob und von wem den Flüchtlingen vor ihrer Abreise Versprechungen gemacht worden sind. Da 6000 Flüchtlinge ja nur zu vorübergehendem Aufenthalt in die Schweiz kommen sollten, liegt es auf der Hand, dass ihnen erklärt worden ist, sie könnten auch von der Schweiz aus weiterreisen. Es brauchte in der Folge viel Geduld und eine Unsumme von Kleinarbeit, um die Flüchtlinge zu überzeugen, dass sie zum mindesten so grosse Chancen zur Weiterwanderung hätten, wenn sie sich entschlössen, wenigstens vorübergehend in der Schweiz Arbeit anzunehmen. Nach der Schliessung des Lagers Lenk sah aber auch die letzte kleine Gruppe ein, dass ihr ein schweizerisches Arbeitszeugnis für die allfällige Auswanderung nur nützlich sein konnte. Wie viele schliesslich nach Übersee weiterreisen werden, wenn dazu einmal Gelegenheit geboten ist, hängt von verschiedenen Umständen ab und lässt sich nicht voraussehen. Wir vermuten, dass es jedenfalls weit weniger sein werden, als ursprünglich angenommen werden musste.

Die Kasernen mussten teils anfangs Januar, jedenfalls aber bis Ende Januar, für militärische Kurse wiederum freigemacht werden. An und für sich hätte die Möglichkeit bestanden, die Flüchtlinge aus den Kasernen in andere behelfsmässige Unterkünfte zu verlegen. Das hätte aber zu unendlichen Schwierigkeiten führen müssen, weil den Flüchtlingen in diesen Unterkünften bei weitem nicht mehr das gleiche hätte geboten werden können wie in den Kasernen. Selbstverständlich hätte eine solche Verlegung auch wesentliche Kosten verursacht. Die Polizeiabteilung stand deshalb unter dem schweren Druck, die Kasernen rechtzeitig zu leeren und die Flüchtlinge zu placieren. Sie stiess dabei aber auf das volle Verständnis der Behörden der Kantone und Gemeinden, die durch ausserordentliche Anstrengungen mithalfen, die Aufgabe zu lösen. Ende Januar 1957 waren die Kasernen geleert. Nur 270 Flüchtlinge, die vorher nicht hatten einzeln placiert werden können, mussten in das noch zur Verfügung stehende Lager nach der Lenk, wo inzwischen die MSA aufgelöst worden war, eingewiesen werden. 14 Tage später war aber auch dieses Lager liquidiert und waren alle Flüchtlinge praktisch einzeln untergebracht.

Wenn es nur darum gegangen wäre, Arbeitern eine passende Arbeit zu verschaffen, hätte das Problem vielleicht weniger Schwierigkeiten geboten. Dazu kamen aber, abgesehen von den sprachlichen Schwierigkeiten, psychologische Probleme, mit denen die Betreuungsinstanzen fertig werden mussten. Zudem ist die Zahl der Jugendlichen unter den Flüchtlingen ausserordentlich gross. Für sie richtige Lösungen zu finden, Lehrstellen zu vermitteln, die fürsorgerische Betreuung zu organisieren, war nicht leicht. Auch das Studentenproblem beschäftigte die Behörden und die interessierten Studenten- und Hochschulorganisationen einlässlich. In einem besondern Studentenlager wurden die Kandidaten auf ihre Eignung zum Studium geprüft und, wenn sie die Voraussetzungen erfüllten, auf die Universitäten verteilt. Rund 500 Studenten können ihr Studium in der Schweiz fortsetzen.

Die berufliche Zusammensetzung der Flüchtlinge begünstigte einerseits die Stellenvermittlung, da die Arbeiter unter den Flüchtlingen überwiegen. Anderseits befinden sich unter ihnen kaum landwirtschaftliche Arbeitskräfte, die für den Einsatz bei schweizerischen Bauern in Frage kommen. Aber auch für die Hauswirtschaft und vor allem die Hotellerie und das Gastwirtschaftsgewerbe finden sich nur wenige geeignete Arbeitskräfte. Auch zeigt es sich, dass es im allgemeinen schwierig ist, die Flüchtlinge in ländlichen Gegenden einzusetzen, da der Grossteil von ihnen aus städtischen, ja meist aus großstädtischen Verhältnissen stammt. Wenn es trotzdem gelang, praktisch allen Arbeitsfähigen eine Arbeitsstelle zu vermitteln, so ist das vor allem dem unermüdlichen Einsatz der kantonalen und kommunalen Eingliederungsstellen zu verdanken. An einer Pressekonferenz hat der Stellvertreter des Hochkommissärs für die Flüchtlinge der Vereinten Nationen, der Amerikaner Read, erklärt, es mute wie ein Wunder an, dass es der Schweiz gelungen sei, die 11 000 aufgenommenen ungarischen Flüchtlinge innert derart kurzer Zeit einzugliedern. Wir möchten nicht so weit gehen und von einem Wunder sprechen, aber doch festhalten, dass dieses Resultat nur erreicht werden konnte, weil das Schweizervolk sich in einzigartiger Hilfsbereitschaft hinter die Sache gestellt hat und alle beteiligten Behörden im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden mit vorbildlichem Einsatz mitgearbeitet haben.

Mit der Aufhebung der Lager und der vorläufigen Eingliederung der Flüchtlinge sind selbstverständlich nicht alle Probleme geregelt. Im Gegenteil harren noch manche Fragen der Lösung. Auf den 15. Februar haben nun die in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen schweizerischen Flüchtlingshilfswerke die Betreuung der Flüchtlinge übernommen. Soweit diese einer Unterstützung bedürfen, werden sich die Hilfswerke ihrer annehmen und ihnen helfen, wenn nicht Dritte einspringen. Die Polizeiabteilung vergütet nach dem Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen den Hilfswerken 60 Prozent der Unterstützungen. Die Betreuung der Flüchtlinge soll also in der bisher bewährten Zusammenarbeit zwischen der Polizeiabteilung und den Flüchtlingshilfswerken erfolgen. Dabei sollen aber all die Kreise, die sich bisher

in uneigennütziger Weise um die ungarischen Flüchtlinge bemüht haben, nicht ausgeschaltet sein. Im Gegenteil hält es der Bundesrat für wichtig, dass auch die weitere Betreuung der Flüchtlinge von einem möglichst grossen Kreis des Schweizervolkes getragen wird.

Die aufgenommenen ungarischen Flüchtlinge können so lange in der Schweiz bleiben, als sie es wünschen, immer unter der Voraussetzung, dass sie sich korrekt verhalten. Es soll auf sie kein Druck ausgeübt werden, weder zur Weiterreise noch zur Heimkehr. Wenn sie sich zum einen oder andern aus freien Stücken entschliessen, soll ihnen dabei aber geholfen werden. Bis Ende Februar haben rund 430 Flüchtlinge aus den verschiedensten Gründen die Heimreise verlangt. Die Polizeiabteilung hat die Heimreise organisiert und die Kosten übernommen.

Die neuen ungarischen Flüchtlinge unterstehen den gleichen rechtlichen Bestimmungen wie die früher in die Schweiz gekommenen Flüchtlinge. Insbesondere gilt auch für sie das Bundesgesetz vom 26. März 1931/8. Oktober 1948 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und vor allem das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, das die eidgenössischen Räte am 14. Dezember 1954 genehmigt haben. Nach Artikel 1 des Abkommens ist unter verschiedenen Voraussetzungen Flüchtling, wer auf Grund von Ereignissen hat flüchten müssen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind. Die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung zeigt deutlich, dass bei den ungarischen Flüchtlingen die Voraussetzungen erfüllt sind, liegt doch der Grund zur Flucht in der Auseinandersetzung des ungarischen Volkes mit dem politischen Regime, wie es seit 1948 in Ungarn besteht. Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge teilt diese Auffassung, und auch die Mehrzahl der Mitgliedstaaten in Europa hat kürzlich an der Sitzung des Exekutivkomitees des Hochkommissariats erklärt, dass das Abkommen auch auf die neuen ungarischen Flüchtlinge angewendet werde.

Die Flüchtlinge werden nach der Eingliederung in geeigneter Weise über ihre rechtliche Stellung aufgeklärt. In ihren Ausländerausweis wird ein Merkblatt in ungarischer Sprache eingeklebt. Eine wichtige Rolle bei der Aufklärung der Flüchtlinge spielte im übrigen die von den zürcherischen Tageszeitungen herausgegebene Flüchtlingszeitung «Hirado».

Bei der Eingliederung der ungarischen Flüchtlinge in die schweizerische Gemeinschaft sind zwei Welten aufeinandergestossen. Das konnte nicht ohne Schwierigkeiten geschehen. Es braucht ein grosses Mass an Geduld und Rücksicht auf schweizerischer Seite, wenn das Zusammenleben mit der Zeit erfreulich gestaltet werden soll. Der Bundesrat ist überzeugt, dass das Schweizervolk gewillt ist, die nötige Geduld und Rücksicht aufzubringen, und dass es sich auch nicht von aufgebauschten Geschichten über unliebsame Vorkommnisse und Gerüchten beeinflussen lässt. Einzelne unerfreuliche Vorfälle, die nicht verschwiegen werden sollen, vermögen das im gesamten gesehen gute Bild nicht zu trüben. Auf die systematischen Versuche von gewisser Seite, Schwierigkeiten zu schaffen, die Flüchtlinge anzuschwärzen oder ihre Betreuer zu diffamieren, werden das Schweizervolk und seine Behörden zu reagieren

wissen. Die grosszügige Hilfsaktion, die das Schweizervolk für Menschen, die in Not stehen, übernommen hat, darf nicht durch derartige, in ihrem Zweck durchsichtige Umtriebe gestört werden. Der Bundesrat vertraut auf das Schweizervolk, dass es auch über die erste Begeisterung hinaus in nüchterner Erkenntnis seiner Mission in der Haltung, zu helfen und dabei Geduld zu üben, nicht nachlassen wird.

7. März 1957.

3334