

Tt

Bern, den 23. Januar 1957

A n d e n B u n d e s r a t

Asylpraxis in Zeiten erhöhter internationaler Spannung oder eines neuen Krieges

Sollte eines Tages in der internationalen Lage eine ausgeprägte Verschärfung eintreten oder ein neuer Krieg ausbrechen, so wird voraussichtlich ein starker Zustrom ausländischer Flüchtlinge nach der Schweizergrenze einsetzen. Zu den allgemeinen Kriegsvorbereitungen gehören deshalb auch die Entscheide und Massnahmen, die nötig sein werden, um jenes Problem zu bewältigen. Wir haben daher in dieser Angelegenheit schon vor längerer Zeit mit dem Eidgenössischen Militärdepartement Fühlung genommen. Naturgemäss musste das Militärdepartement vom rein militärischen Standpunkt aus zu möglichster Zurückhaltung in der Aufnahme von Flüchtlingen mahnen, während wir vom Standpunkt der Flüchtlings- und Neutralitätspolitik aus eine weitherzigere Haltung befürwortet haben. Im Verlaufe der Diskussionen hat sich gezeigt, dass eine mittlere Linie gefunden werden kann, so dass heute in den Grundfragen Uebereinstimmung zwischen dem Militärdepartement und dem Justiz- und Polizeidepartement besteht. Allerdings wird sich erst später, wenn auf Grund konkreter Tatbestände Fragen des Masses zu diskutieren sind, zeigen, wie weit diese Uebereinstimmung geht. Wir halten es aber für angezeigt, dass der Bundesrat heute diese Grundsätze prüft und festlegt. Gestützt darauf werden dann die Vorbereitungen der beteiligten Departemente in die Wege geleitet werden können. In diesem Sinne erstatten wir den folgenden Bericht:

I.

Das schweizerische "Asylrecht" ist nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime. Es ist Ausfluss der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit. Solange die Eidgenossenschaft frei, unabhängig ist, wird sie den Asylgedanken hoch halten.

./.

- 2 -

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 könne, wie in ruhigen Zeiten. Die Notwendigkeit einer derartigen Beschränkung in der Asylpraxis ist unbestritten.

Selbstverständlich hört jede Möglichkeit zur Asylgewährung auf, wenn die Existenz des Staates vernichtet ist. 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 zu Grunde liegenden Prinzipien zu schützen. Zu diesen Prinzipien gehört auch der Grundsatz, dass verfolgten Menschen in der Schweiz Asyl gewährt werden soll. Darauf müssen wir bei den Vorbereitungen zur Landesverteidigung Rücksicht nehmen. Die Asylgewährung gehört zu den Gegebenheiten, die das Verteidigungsdispositiv in Rechnung stellen muss, gleich wie andere Faktoren, die unter Umständen militärische Aktionen erheblich erschweren können.

Unseres Erachtens darf heute nicht einfach entschieden werden, dass in einer künftigen Zeit erhöhter Kriegsgefahr oder während eines Aktivdienstes grundsätzlich keine Flüchtlinge aufgenommen werden können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass grundsätzlich Flüchtlinge aufgenommen werden, aber zu prüfen und zu entscheiden, ob während einer zum voraus bestimmbar kurzen Zeitspanne die Aufnahme von Flüchtlingen aus zwingenden Gründen ausgeschlossen ist, und ob es möglich und zweckmässig ist, gewissermassen eine obere Grenze für die Zahl aufzunehmender Flüchtlinge festzusetzen.

Nach den Erfahrungen, die während des letzten Weltkrieges gemacht werden konnten, kann kein Zweifel daran bestehen, dass die grosse Mehrheit des Schweizervolkes von den Behörden erwartet, dass sie auch in Zukunft soweit als irgendwie möglich ausländischen Flüchtlingen Aufnahme, wenigstens vorübergehender Art, gewähren. Man wird nach unserer Auffassung die schweizerische Bevölkerung nicht einfach überzeugen können, dass von vorneherein eine Aufnahme von Flüchtlingen mit Rücksicht auf die künftige militärische Bewegungsfreiheit nicht in Frage komme. Mindestens solange nicht unmittelbar militärische Interessen berührt werden, also die Mobilmachung der Armee im Gange ist, wird das Schweizervolk erwarten und verlangen, dass die Behörden den Flüchtlingen Zuflucht gewähren. Wenn das nicht möglich ist, bedarf es dafür einer klaren und zwingenden Begründung.

Die Asylpraxis der Schweiz hat aber selbstverständlich nicht nur eine innenpolitische, sondern auch eine nicht unwesentliche aussenpolitische Bedeutung. Sie gehört mit zu den Leitmotiven für die schweizerische Aussenpolitik: Neutralität und Solidarität, soweit sie mit der Wahrung der eigenen

./.

- 3 -

Unabhängigkeit vereinbar ist. Eine frühzeitige öffentliche Bekanntgabe, die Schweiz werde in einer Zeit erhöhter internationaler Spannungen oder nach Ausbruch eines neuen Krieges keine Flüchtlinge aufnehmen können, dürfte wohl übel vermerkt werden und unsere aussenpolitische Stellung beeinträchtigen.

## II.

Aus der Entwicklung des Flüchtlingswesens während des zweiten Weltkrieges haben wir den Schluss gezogen, dass die Schweiz ausländische Flüchtlinge, d.h. Menschen, die wegen ernsthafter Gefahr für Leib und Leben in unserem Lande Zuflucht suchen möchten, solange aufnehmen sollte, als ihr das möglich ist und dass die Behörden grundsätzlich auch keine zahlenmässige Beschränkung festlegen sollten.

Vor und während des letzten Krieges stand unsere Asylpraxis zu einem Teil noch unter Befürchtungen fremdenpolizeilicher Art, nämlich Bedenken, eine grössere Zahl einmal hereingekommener Flüchtlinge könnte sich hier dauernd festsetzen wollen und müsste auf lange Sicht gesehen als Ueberfremdungsfaktor wirken, also den Arbeitsmarkt für die einheimischen Arbeitskräfte entscheidend beeinträchtigen. Wir stellen heute solche Bedenken zurück hinter der Erkenntnis, 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 hatte, nach Kriegsende verhältnismässig rasch und ohne unüberwindliche Schwierigkeiten wieder in die Herkunftsstaaten zurückgeführt oder in Auswanderungsländer überführt werden konnte. Zurückgeblieben ist ein kleiner Prozentsatz, der für unser Land sowohl bevölkerungspolitisch, als auch wirtschaftlich tragbar ist. Wir sind überzeugt, dass eine gleiche Entwicklung auch nach einem allfälligen neuen Kriege zu beobachten wäre.

Mit Rücksicht auf die Pflicht, eine der schweizerischen Tradition entsprechende Asylpraxis einzuhalten, wäre es unseres Erachtens also geboten, eine freie, weitherzige Aufnahme von Flüchtlingen in Aussicht zu nehmen. Grundsätzlich sollte jeder Ausländer, der ernsthaft gefährdet ist, als Flüchtling Aufnahme finden.

Wir sind uns aber bewusst, dass dieser Leitsatz nicht ohne Einschränkungen gelten kann. 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.

./.

- 4 -

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 Bevölkerung nicht mehr ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgt werden könne. Wir zweifeln indessen, dass dies zum vorneherein bestimmt und dass auch 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, usw. Wir halten es deshalb nicht für möglich, dass der Bundesrat heute schon aus wirtschaftlichen Ueberlegungen eine bestimmte Beschränkung der Asylpraxis im Falle eines neuen Krieges beschliessen 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 unbedingt nötig, wenn dafür gewisse Opfer erbracht 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.

### III.

Eine Ueberschwemmung unseres Landes mit einer aussergewöhnlichen 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.

Für den Fall einer Generalmobilmachung der Armee erklärt das Militärdepartement die Aufnahme von Flüchtlingen für ausgeschlossen. Dass vom Augenblick an, da die Generalmobilmachung beschlossen wird, bis zum Tage, da die Armee die Mobilmachung beendet und ihre Bereitschaftsstellung eingenommen hat, keine ausländischen Flüchtlinge über die Grenze hereingelassen werden können, erscheint auch uns klar und 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 vereinzelt Flüchtlinge, die trotz der Absperrmassnahmen ins Landesinnere zu gelangen vermöchten, doch aufgenommen würden, ist ohne grundsätzliche Bedeutung.

./.

- 5 -

Bei einer Teilkriegsmobilmachung kann die Abriegelung des Grenzabschnittes, für den die Truppen aufgeboden werden, ebenfalls nicht umgangen werden. 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 Dienst stehende 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.

Im Zeitpunkt einer Generalmobilmachung der Armee oder wenn die Deckungstruppen aufgeboden werden, möglicherweise aber schon unmittelbar vorher wird sich höchste Spannung über alle Länder legen. Es wird gewissermassen jedermann zu spüren glauben, dass innert weniger Stunden oder Tage eine neue Katastrophe über die Welt hereinbricht. In dieser Zeit höchster Spannung wird es, namentlich mit Rücksicht auf den besonderen Charakter einer allfälligen Besetzung durch Truppen aus dem Osten, ausserordentlich leicht zu einer Panikstimmung bei der Bevölkerung der unmittelbar gefährdeten Gebiete, beispielsweise von Südost-Deutschland und Oesterreich kommen können; die Folge davon könnte das Entstehen einer Flüchtlingswelle sein, die sich wahrscheinlich lawinenartig entwickeln würde, auch in der Richtung nach der Schweizergrenze. Auch wenn die Flucht in jenem Augenblick nicht schon eingesetzt haben sollte, dürfte doch ganz allgemein ein Aufgebot schweizerischer Truppen die Spannung bei der Bevölkerung der Nachbarstaaten beträchtlich verstärken. So oder so ist also mit dem Aufgebot von Truppen, zum mindesten aber mit der Generalmobilmachung auch gleichzeitig eine starke Flüchtlingswelle an der Schweizergrenze zu erwarten. Die Verantwortung für die gewaltsame Abweisung dieses Flüchtlingsstromes an der Grenze wird aussergewöhnlich schwer wiegen.

#### 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 bescheidenen Zureise einzelner Flüchtlinge. Wir werden wiederum nach Grundsätzen ähnlich denjenigen, die gegen Ende des letzten Weltkrieges angewendet wurden, Flüchtlinge aufnehmen können. Nach unserer Auffassung kann dann 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 heute etwas zu entscheiden oder einen Entscheid vorzubereiten, wäre müssig; denn alles hängt von der dannzumal bestehenden, heute nicht voraussehbaren Lage ab.

./.

- 6 -

Schliesslich sei nur ordnungshalber festgehalten, dass von einer Asylpraxis nicht mehr die Rede wird sein können, sobald unser Land selber in einen Krieg hineingezogen wird. Wenn die Armee im Verteidigungskampf steht und das ganze Volk seine Abwehrkräfte restlos einsetzt, kommt eine Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingen ausserhalb der allgemeinen Grundsätze des Kriegsrechtes und der Solidarität mit allfälligen Kampfgenossen nicht in Frage.

Bei einem allfälligen Massenzustrom wird nicht mehr unterschieden werden können zwischen "besonders politischen Verfolgten", die unter Umständen noch aufgenommen werden dürften, und anderen Flüchtlingen. Schon allein aus rein technischen Gründen wird es in einem Zeitpunkt, in dem an gewissen Grenzabschnitten täglich 50, 100, 1000 oder mehr Flüchtlinge eintreffen, nicht mehr möglich sein, den Einzelfall so gründlich zu prüfen, dass innert nützlicher Frist eigentliche politische Flüchtlinge von anderen unterschieden werden könnten. Im Übrigen sind aber die Gefahren, denen sich die Bevölkerung der von der östlichen Dampfwalze bedrohten Gebiete ausgesetzt wähnt, derart, dass nicht bloss eigentlich politische Persönlichkeiten, sondern Geschäftsleute, Beamte, usw., also allgemein die Bevölkerung, namentlich aber Frauen und Kinder, ernsthafte Gründe zur Flucht haben können. Die Aufnahme von Flüchtlingen wird daher, wenn sie der schweizerischen Tradition entsprechen soll, auf einen weiten Personenkreis ausgedehnt werden müssen.

Es scheint sodann auch zweckmässig, dass der Bundesrat heute die zuständigen Departemente beauftragt, die erforderlichen Beschlüsse über die Schliessung der Grenze und die Einführung der Visapflicht für alle Ausländer vorzubereiten im Falle einer Kriegsmobilmachung. Pro memoria sind sodann auch die Kompetenzen über den Entscheid der Aufnahme oder Rückweisung von einzelnen Zivil- oder Militärflüchtlingen und die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge zu erwähnen.

Aus diesen Gründen

### b e a n t r a g e n

wir, der Bundesrat möge beschliessen:

1. In einer Zeit erhöhter Spannung oder bei Ausbruch eines Krieges, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, bleibt der Grundsatz massgebend, dass Ausländer, die wegen ernsthafter Gefahr für Leib und Leben in unserem Lande Zuflucht suchen möchten und die des Asyls würdig sind, solange aufgenommen werden sollen, als das nach den Umständen möglich ist.
2. Im Falle einer Generalmobilmachung der schweizerischen Armee können ausländische Flüchtlinge an der Schweizergrenze nicht aufgenommen werden, und zwar von der Bekanntgabe des Mobil-machungsbeschlusses bis mindestens zum Zeitpunkt, da die Armee ihre Verschiebungen beendet hat.

Eine Ausnahme gilt für gebürtige Schweizerinnen und ihre minderjährigen Kinder.

./.

- 7 -

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 sind und ihre Verschiebungen beendet haben.
4. Wenn der Bundesrat Truppen zur Verstärkung der Grenzkontrolle anbietet (Grenzpolizeidienst), legt er gleichzeitig fest, ob und inwieweit ausländische Flüchtlinge aufgenommen werden können.
5. Im Fall der Generalmobilmachung ist die Grenze ganz, bei einer Teilmobilmachung soweit erforderlich zu schliessen. Das Militärdepartement bereitet im Einvernehmen mit dem Justiz- und Polizeidepartement Entwürfe zu entsprechenden Beschlüssen vor.
6. Mit der Mobilmachung sind die allgemeine Visumpflicht 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. Das Justiz- und Polizeidepartement bereitet einen Entwurf zu einem solchen Beschluss vor.
7. Ueber 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 zusammen mit den kantonalen Behörden und den privaten Hilfsorganisationen für die Detreuung der Flüchtlinge.  
Sollten die Grenzübertritte von Flüchtlingen ein grösseres Ausmass annehmen, hat die Polizeiabteilung mit den zuständigen Dienststellen des Militärdepartementes 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.
8. Das Militärdepartement und das Justiz- und Polizeidepartement bereiten die nötigen Bundesratsbeschlüsse vor, durch die seinerzeit der Reiseverkehr und die Aufnahme von Flüchtlingen nach vollzogener General- oder Teilmobilmachung geregelt wird.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*Feldmann*