

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

II. Der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge	Seite 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 Grenzpolizei posten 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 Grenzsperr	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 Visumzwangs für alle ausländischen Emigranten (Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1939)	154

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

<i>Die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge in der Vorkriegszeit</i>	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 Armeeführung	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 Polizeideparteme- ntes 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 Bundesrats- beschluss vom 17. Oktober 1939 betreffend Änderungen der fremden- polizeilichen 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 Polizeideparteme- ntes 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 teil- weise 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 Rückweisungs- praxis 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 Armeeführung 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. De- zember 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

<i>Überblick über die Zahl der Flüchtlinge während der Kriegszeit</i>	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

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

Dritter Abschnitt

<i>Der Stand des Flüchtlingswesens Ende 1950</i>	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

<i>Die Schaffung eines territorialdienstlichen Betreuungsdienstes für Flüchtlinge im Anschluss an die Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949</i>	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 blossе 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 Lager³⁾ 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 ebenso sehr 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 000¹⁾. 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 Seidenbandweberei²⁾ –, 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. 18.

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 auf tun. 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 Weiterschlebung 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 Ärger, «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 fortschaffen²⁾. 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 begrüsst 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 berechnete. 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 Militäreflüchtlinge: 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 Kautions 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 69^{ter} 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. 69^{ter} 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. 69^{ter} 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. 69^{ter} 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. 69^{ter}.

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 aufhalten 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. 69^{ter} 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. 93) 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. 69^{ter} 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 Vollziehungsverordnung).

Diese Regelung wurde, wie die Botschaft des Bundesrates zum Gesetzesentwurf ausführte 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 immerhin 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 erfuhr 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 Kriegzeiten 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 Kriegerrecht 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 Aufnahme Staates massgebend. Demgemäss steht dem Aufnahme Staat 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 Rechtsanwältinnen den weitem 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 hierfür 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 ausgebürgert¹⁾. Nach der Wiederherstellung der Wehrhoheit führte das Wehrgesetz vom 21. Mai 1935 den «Grundsatz der blutmässigen Einheit der Wehrmächtsangehörigen» 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 Staatsanhörigen 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 Mischlings¹⁾ 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 Grosselternanteil 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 Auskunftfei, des Handels mit Grundstücken, der gewerbmässigen Vermittlung von Hypothekendarlehen 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 hierfür 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 diene 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 konnten¹⁾.

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 Konzentrationslager¹⁾ 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 Auslandsreisen 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 000²⁾.

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 Annektion 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 Stellen 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 Flüchtlinge¹⁾.

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 suchten²⁾.

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 Gewerbebetreibenden (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 wird Hitler in Prag ein. Bis Ende April verliessen 35 000 Juden, worunter zahlreiche Flüchtlinge aus Österreich, gezwungenermassen das Protektorat¹⁾. Sie fanden grösstenteils in Südamerika und Palästina Unterkunft. Die Kosten hierfür 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 Weltkrieg²⁾

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 Lebensmittel¹⁾, 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 Entlohnung 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 figurieren, sondern auf örtlichen Bezugsausweisen oder durch Sonderaufträge der Ernährungsämter auf freie Abschnitte der Lebensmittelkarte abgegeben wurden. Lediglich an jüdische Kinder unter 6 Jahren durfte täglich $\frac{1}{2}$ 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. Zuzufolge 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 aufgegeben¹⁾, 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 erwo-gen, 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 gewalt-same Ausrottung zu lösen. Als Mittel hiefür fielen Vernichtung durch Arbeit und Tötung in Betracht.

Die Vernichtung durch Arbeit war bereits vor dem Krieg in Konzen-trationslagern praktiziert worden. Nunmehr bestand die Möglichkeit, sie durch schonungslose Ausbeutung, verbunden mit systematischer Aushungerung so-wohl 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 Mit-arbeiter 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 – P8 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 weitem 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 bedeuten habe. «Es war mir vollkommen klar, dass dieser Befehl das Todesurteil für Millionen von Menschen war¹⁾.»

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 ausrotten²⁾.»

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 Feinde³⁾.»

In Ausführung dieser Vernichtungspareole erliess der Reichsaussenminister Ribbentrop am 24. September 1942 die Weisung, «sich mit der Evakuierung der Juden aus den verschiedensten Ländern nach Möglichkeit zu beeilen⁴⁾, 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 1942⁵⁾. 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 Südfrankreich⁶⁾. 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 Flüchtlinge (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 ab¹⁾. 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 deportiert²⁾. 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 grauvolle 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 unzureichende 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 (*Mitscherlich 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⁾ *Mitscherlich-Mielke*, S. 200 ff.; *Platen-Hallermund*, S. 77.

³⁾ *Mitscherlich-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
	<hr/>	<hr/>
	4 194 200	4 581 200

Zu diesen Feststellungen Reitlingers bemerkt Dr. *Helmuth 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 Kriegereignisse 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 Flüchtlingsstrom 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 erbege, 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 Hintanzetzung 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. 69^{ter} 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 weiteren 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 jeweils 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 Überfremdung¹⁾

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 weitem 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 Rede¹⁾. 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, hierfür 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. 47^{bis} 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 fort-dauernd 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 69^{ter} 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 Zukunft 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 werden 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 aufwies¹⁾.

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 anzuführen²⁾.

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 angewandt¹⁾.

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 gegolten²⁾.

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 Rede³⁾.

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 Visumpflicht 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 1948 (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 stattgefunden. Deren Zahl belief sich im Jahresmittel auf

		bei einer Monats- höchstzahl von	und einer Tiefst- zahl 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 Visumpflicht die *Inlandskontrolle über die eingereisten Ausländer*. Die anfänglich von den Kantonen sehr large gehandhabte Praxis in der Erteilung von Aufenthaltbewilligungen 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 Lohn-drückerei 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 Polizeinspektorat 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 *Kreis Schreiben 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 spätem 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 Zusage 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 Bemerkten, 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 zwingt. 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 berechnete, 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, hierfür 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 hierfür 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 angezeit 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 blossе Schriftenlosigkeit soll nicht zum Anlass der Verweigerung jedes Aufenthaltes genommen werden. Wir bitten Sie, die erteilten Bewilligungen der eidgenössischen Fremdenpolizei im Zustimmungsv erfahren zu unterbreiten.

Die Toleranzbewilligungen sollen mittel- und arbeitslosen Flüchtlingen stets gebührenfrei erteilt werden. Wir ersuchen Sie dringend, in solchen Fällen auch von einer Kaut ion 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 Polizeidivision 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 gelaute 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 ausgewandert. 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 Zugewanderten 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 Rempelen 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 jeweils 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 Bemerkten, 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» sei¹⁾. 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, visumpflichtige 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 schein es freilich, dass die Grosse Zahl 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; hierfür 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 visumpflichtig seien. Die Ausdehnung der Visumpflicht 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 einreisen, jedoch glaubhaft machen, 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. Beständen 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 zurücknahmen, 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 genossen, 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 zwingen 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 auszufüllen¹⁾, 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 Stellen 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 Wert-sachen 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 Ausflugs-scheine 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 wurden¹⁾, 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 visumpflichtig 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 Arier ausweis 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 visumpflichtige) 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 waren¹⁾. 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 übten¹⁾.

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 weiteren 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* beugen sollten.

I. Die weitere Verschärfung der Grenzkontrolle

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

Am 10. August 1938 erliess die Polizeiabteilung im Einverständnis mit dem Vorsteher des Departementes ein Kreisschreiben an die Grenzpolizei-posten 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 Grenzpolizei-posten 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 Kanzleisch 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 Grenzpolizei-posten 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 Neuentreffende 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 Grenzsperrverfügung und ein Kreisschreiben an die Grenzpolizeiabteilungen 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 Grenzsperr

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 Grenzsperr 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 Einreiseperr 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 voraus-zusehen, 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 Grenzsperr 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 Parteunterschied, 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 Grenzsperrre, insbesondere über das zahlenmässige Verhältnis der aufgenommenen zu den zurückgewiesenen Flüchtlingen sind nicht vorhanden. Bei der Beantwortung einer Interpellation Trümpp¹⁾ 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 Visumpflicht 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 beschäftigte, sowie dass sie keine christlichen Diensthofen halten und nicht mehr als 50 Hektaren Land besitzen dürften.

- gleiche Weisung gilt für andere Ausländer, die noch visumpflichtig 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 Grenzpolizei-postens, der durch-zustreichen ist.» Von allen diesen Fällen hat der Grenzpolizei-posten der Eidgenössischen Fremdenpolizei Meldung zu erstatten, da die entsprechenden Angaben für die weiteren 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 Roediger¹⁾, 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 möglicher 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 Visumpflicht 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 weitem 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 Visumzwangs 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 Visumpflicht 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 andern 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 abhängen, diesen Vermerk anzubringen. Die Anwendung des Visumzwanges 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 Visumzwanges 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 Visumpflicht für die Bewohner Österreichs angesehen werden.

Die einfachste Lösung wäre natürlich die, dass der Visumzwang 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 weitem 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 Sichtvermerkszwang 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 Stellen 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 Visumpflicht 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. Kappeler¹⁾ 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 scheinete, habe er, Dr. Kappeler, damit auf die Einführung des Visumzwangs 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 Visumzwangs 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. 97 ff.

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 Grenzsperrung 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 kündigen 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 Departementvorsteher 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 Visumswangs 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 unregelte 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 kündigen. 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 Polizeibehörde 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 weitem 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. Rothmund¹⁾

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 V¹⁾, 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 18590²⁾».

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 Sichtvermerkzwang 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 nicht-arischer 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 Sichtvermerks 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 nicht-arischer Abstammung ist, die Grenzsperrung 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 beruhe¹⁾, 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 Bemerkem, 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 Prestige Gründen 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 Visumzwanges 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 besonders, 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 ausländischem 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 Visumsfrage²⁾, 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 Ausichten auf eine Lösung im Sinne der Auffassung Dr. Frölicher's eröffne.

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

In einem weitem 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 Visumpflicht in vermehrter 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 Visumpflicht 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 vorgeschlagen und den Wunsch geäussert, dass sich der Chef der Polizeiabteilung nach Berlin begeben, 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-

rier 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 weitem 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 Sichtvermerkszwangs 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 Polizeibehörde 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 gekennzeichnete 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 eingewohnten 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 befolgten 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 Visumszwangs 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 hervor gehoben 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 hierfür 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), Krönig (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 Passnachschaufung 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 beigelegt. 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 unregelte 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 Grenzübergangsstellen 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 versehen. 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 bewegen hätten.

Diese Interpellation kam am 7. Dezember 1938 gleichzeitig mit einer bereits am 21. September von *Nationalrat Trümby, 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 Trümby* 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 berechtigt, 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 Aufenthalt 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 visumpflichtig 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 besonderen 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 Grosseil 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 Flüchtlingsproblems 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 grösseren 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 Polizeibehörde 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 visumpflichtiger 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 Visumpflicht 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, obchon im Kreisschreiben vom 4. Oktober (oben S. 130 ff.) von «Besprechungen mit der deutschen Regierung» die Rede gewesen war¹. *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 auszulösen 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 Stellen eingehalten worden. Mitteilungen von schwedischer Seite ergaben immerhin, dass dies in vereinzelt 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 wird¹⁾, 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 1941²⁾ 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 Kautions 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 dieses 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 Regelung¹⁾ 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 aufzuheben²⁾.

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 Aktenstücke¹⁾:

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 anti-jüdischer 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
Vertraulich!

Berlin, den 3. Oktober 1938.
R 20829

Zu Händen 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 Polizeibehörde 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 zutrefte, 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 besonders 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 bewiese schlagend die Richtigkeit seiner Behauptung. Dieser Auskunft war eine Photokopie des am 17. September 1938 in Wien ausgestellten Passes beigelegt, 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 bewiese 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 Trümby 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 verstärkte 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 Visumpflicht 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 Visumpflicht 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 Visumpflicht 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 durchzuführen¹⁾).

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 Sudeten-deutschen 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 Grossbritannien¹⁾, 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 gepflegt. 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 hiervoor genannten Ziffer vereinbaren lässt, entzieht sich der Kenntnis des Verfassers.

Dem Bund erwachsen im wesentlichen nur aus dem Betrieb des im Dezember 1938 geschaffenen, der Polizeia Abteilung angegliederten Emigrantentbureaus 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 erwachsen – 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 hierfür 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 hierfür, einschliesslich eines Beitrages von Fr. 7000 an andere Hilfsorganisationen und der Verwaltungskosten, betragen 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 weitem 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 betragen 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 durch¹⁾. 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 Rede²⁾. 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 Erträge 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 irgendetwas 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 blosses 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. Zuzugabe 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 dürfe¹⁾.

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 betragen die Gesamtaufwendungen Fr. 33 000. Ausserdem erhielt damals die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe einen Beitrag von Fr. 2000 an ihre Verwaltungskosten²⁾. 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 betragen 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 hatten¹⁾.

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 Landesicherheit darstellen könne.

Massnahmen zur Verringerung des bereits vorhandenen Bestandes an Ausländern waren nur in beschränktem Umfang 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 Manövrierfähigkeit 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 Bedarfsartikeln¹⁾.

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 geschlossene 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 vereitelt¹⁾. Solche Äusserungen deutscher Zeitungen erfolgten wiederholt in der Form eigentlicher Drohungen. Sie sind dann aber jeweils 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 allemand¹⁾». 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 weitem 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 Visumpflicht 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 Schriftlosen 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 Polizeidepartementes 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 Monats 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 eingeräumt¹⁾.

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 diene 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 Städtkantons 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 kantonalen 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 insbesondere 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 dürften¹⁾.

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 Trümpy²⁾, 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 weitem 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 erfahren. 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 Strassenkorrekturen 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 anfangen, 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 hierfür 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 Verurteilung, 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 Woldecken, 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 Landesinneren 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 beigelegt, 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 Ablössungssumme 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 begrifflich und zweckmässig, in dieser Weise die Arbeitstauglichen unter ihnen zu beschäftigen. Die Lagerdisziplin könne mit wenigen Ausnahmen als gut bezeichnet werden, obgleich 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 vereinzelt 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 Armeeführung 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 de 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 auszuwachsen 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 ständen.

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 verfügt¹⁾. Ausserdem ernannte der General, da die Organisation der Sektion für Gefangene und Internierte nicht mehr genigte, 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 Truppenabteilungen, 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 Wehrmächtsangehörigen 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 Internierungen¹⁾. 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 Kantonementen 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 Schweiz²⁾. Die Hoffnung, auch die Polen wieder über die Grenze bringen zu können, musste mit dem Angriff Deutschlands auf Russland endgültig aufgegeben werden³⁾.

V. Die Aufnahme französischer Zivilbevölkerung

Vor den vormarschierenden deutschen Truppen flüchteten sich etwa 7500 französische Zivilpersonen – Männer, Frauen und Kinder – in unser Land. Die Armeeführung 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 Generaladjutantur 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 gepflegt. 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 erwachsen, 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 regimfeindlichen Einstellung gezwungen worden war, Deutschland zu verlassen, von Paris aus an den Bundespräsidenten das Gesuch, es möchte ihm der Grenzübergang 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, Pferdewerkszeugen 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 Entlohnung 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, gering¹⁾. 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 248²⁾.

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 Stellen 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 Murimooos¹⁾.

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 besonders 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 Arbeitsdienst-deserteure 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 abzuschicken.

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 belliess 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 undisziplinierten 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 werde¹⁾. 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 Abweisung¹⁾.

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 Jeanette 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 Murimooos. 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, entsprechend 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 Stellen 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 Zurückweisung¹⁾.

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 nicht-jüdische 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 Murimoo, das künftighin 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 Grenzübertrettes 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 blossе ‚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 nächster Zeit mit einem eher noch ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen zu rechnen 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 Grenzübergang, 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 fuhrten 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 Polizeibehörde 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 Verschiekten im Osten.

Die vereinbarte Sitzung des Zentralkomitees fand am 20. August statt. Über deren Verlauf wurde von einem Basler Anwalt ein Protokoll aufgenommen.

Polizeitruppe, die an verschiedenen Punkten der Grenze unversehens auftreten und den Pässeuren das Handwerk legen sollte. Dies in der Meinung, dass die trotzdem an der Grenze eintreffenden Flüchtlinge aufgenommen werden könnten. Die Armeeführung 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 Grenzsperrung 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. 45 ff.

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 dem 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 bedinge¹⁾.

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 furent, 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 aufgenommenen 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 es² 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 beschiedene 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 einzeln statt. Dann aber trafen von den westschweizerischen Kantonen und den Grenzschutzorganen 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 eröffnen¹⁾. 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. Rückkäusserungen 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 Kauttionen forderten. So ist dem *Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Y für das Jahr 1941* zu entnehmen, dass für die Erteilung von 142 Toleranzbewilligungen Kauttionen 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 Grenzperre, 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 verhindern, 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 kantonalen 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 Bemerkten 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	<u>2380</u>

«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 geschätzt¹⁾).

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 hat²⁾ 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 Grenzwahe in den letzten Tagen eintreffen, bestärken die Richtigkeit dieser Ansicht.

7. Da die Grenzwachter 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 aufgeboden 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 manifestierte 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 stünden¹⁾. 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 Zuflucht suchenden Schutz und Asyl gewähren. Nationalrat Dr. Oeri führte aus²⁾, gleichsam auf Vorrat, das heisst aus Furcht vor dem, was noch geschehen könne, grausam zu sein, rechtfertigte 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 18. 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 uneigennützig 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 beeindruckte 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 Rolle¹⁾.

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 1942¹⁾ und in der «Thurgauer Arbeiterzeitung» vom 25. des gleichen Monats²⁾ – 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 Föhlung 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 Grenzsperrre 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 der Grenze 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 Polizeibehörde 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 Führung zu nehmen und auf Grund seiner Erfahrungen die Polizeibehörde bei ihren Anordnungen zu unterstützen.

Gegen Ende des Monats 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 konnte¹⁾. 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde mit kirchlichen Behörden. Auf Grund dieser Abmachung erstellte die Polizeibehörde 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 Grenzübergang 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 weitem 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, nicht-jüdische 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 $1\frac{1}{2}$ 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 Grenzschutz- 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 Pruntrut 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 spätem 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 sanitärischen, 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 regimfeindlicher 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 besitzen¹⁾. 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 hiev

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 zugehe, 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 Deportierten 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 vermitteltst Genickschusses.

Auf meiner Rückkehr im Februar 1942 erklärte mir eine junge blonde Frau im Eisenbahnzug zwischen Breslau und Berlin, dass man sie, obschon Halbjudin, 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 Ärztesellschaft gesprochen.

Die Frage des Verfassers, ob diese Beobachtungen auch unmittelbar zur Kenntnis schweizerischer Amtssteller 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 Aussagen 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 Morgen grauen 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 Nervenzusammenbruchs 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 beiwohnte¹⁾. 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 Verschiedenen 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 1942¹⁾ und wird bestätigt durch einen Rapport, den der Chef der Polizeibehörde über Verhandlungen erstattete, die er im Oktober 1942 im Einverständnis mit dem Departement in Berlin mit deutschen Stellen 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 schein 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 aufrechterhalten 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 Bemerkten, dass den nach dem Osten Verschiekten 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 schmählische 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 Generaladjutantur 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 Nützlich 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 hierfür 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 anzettelt, 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 überfüllten, unsauberen Ghetto. Dort werde der erste Halt gemacht; dann würden die Juden nach primitiven, ungesunden Arbeitslagern in den polnischen oder weissrussischen Sumpfbereichen weiterbefördert, wenn nicht direkt zum Hinrichtungsplatz, der meist in der Nähe von grossen Städten wie Warschau, Lemberg, Riga usw. gelegen sei. Dem Tod entrannen 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 Massensexekutionen 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 entronnen 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 Greuermeldungen 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 commencent 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 breiteren Öffentlichkeit erst gegen Kriegsende bekanntgeworden sind, ist nicht verwunderlich, weil die deutschen Machthaber stets darauf bedacht waren, die verübten Schreuslichkeiten 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 Wachturm 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 totschwieg¹⁾. 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 dürfe¹⁾.

IV. Die Auswirkung der Weisungen vom 29. Dezember 1942

In der Zeit von August bis Dezember 1942 waren laut den Mitteilungen, die der Polizeibehörde 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 hierfür lag aber, wie von der Polizeibehörde selbst erklärt wird, ausschliesslich in den damaligen Witterungsverhältnissen. In den folgenden Monaten wirkten sich die verschärften Weisungen aus. Nach den Rapporten der Grenzorgane betragen 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 Polizeibehörde 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 begrifflicherweise 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 Eindringlichkeit 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 Presse-notrechtes 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 weiteren 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 Ämtern 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 worden¹⁾.

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 befolgteten 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 Stellen oder dank dem Entgegenkommen der Grenzschutzorgane 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 Aufnahmeflagern 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 Varembe 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 plusieurs 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 dénégration 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, prescrivait 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 1^{er} 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 Varembe, 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 jeweils 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 jeweils 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 Kantonmentes. 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 hievore 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, 3c, 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 Flüchtlings- zustroms 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 auszuschieffen. 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 Grenzübertrettes 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. Bloss 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 Ausweisepapier: ‚Verfügung des Ter. Polizeioffiziers vom‘. Wo kein Ausweisepapier 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 Besatzungsbehörde 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 schein 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, hierfür 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 weitem 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 sanitärische 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 Kantonementen 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 hierfür 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 9b 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 ungeregt, 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 Armeeführung

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 könne¹⁾.

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. <i>Emigranten</i> (im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939)		8 325
2. <i>Zivilflüchtlinge</i>		
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	
		<hr/>
		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	
		<hr/>
		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	
		<hr/>
		7 236
		<hr/>
	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
			<u>Total 73 944</u>

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 »
	<u>Total 3344 Personen</u>

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 1938 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 *arbeitsstauglichen* Flüchtlinge waren in Lagern und Heimen unterzubringen und hatten nach Möglichkeit Arbeiten im nationalen Interesse zu verrichten. Nur ausnahmsweise konnte einem arbeitsstauglichen 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 Polizeibehörde nach den Weisungen des Justiz- und Polizeidepartementes aufzustellen. Überdies war der Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 sanitätpolizeiliche 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: Sammelager, 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 Lager¹⁾.

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 hierfür 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 längeren 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 (Flicken, 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, andernorts 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 hierfür 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 Schwierigkeiten¹⁾.

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 placieren²⁾. Wertvolle Dienste für die Aufnahme von Kleinkindern sowie von Frauen mit Kleinkindern und von Schwängern, 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 Müren und in der Westschweiz.

Frauen, die vor der Verhehlung *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, Wissenschaftler, 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 Altersklassen 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 Armeeführung 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-

ektivtransporten 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 182 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 hierfür 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 Polizeibehörde 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 Zivilflüchtlingsen 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 besonderen Schwierigkeiten, die sich für die Leiter der militärischen Lager aus der Aufnahme der oft unvermutet oder in unerwarteter 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 selten¹⁾.

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 Entlohnung, 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 Unzufräglichkeiten 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 befassten²⁾.

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 Einwendung 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'entraide; 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 verfuhrten 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 Greuelthaten. 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 unternehmen¹⁾».

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 Besatzungsregime 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 zwingt 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. 2b) 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 Ausdehnungsanfrage 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 eingzugreifen 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 Händen 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 Grenzwachorgane 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 (Polizei-offizier) zu melden. Das Territorialkommando (Polizei-offizier) 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 Grenzschutz-, 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 Grenzschutz-, 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 verpflichtete 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 Polizeibehörde 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 Istanbul 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 weitem 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, gegebenenfalls 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 vereint 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 Arbeits-eifer, 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 Flüchtlingen¹⁾. Es kam sogar mehrmals zu Zusammenstössen und Schlägereien, so am 5. Dezember 1943 bei Visp, am 11. März 1944 bei Sidiers, am 17. April 1944 im Interniertenlager Murimoo, 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 geführt²⁾.

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 anerkannten 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 unwiderrprochen 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 Vergnügungslökalen 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 engeren 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 Kommiss-

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 blosser 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 befanden 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 Zentraleitung 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 wechsele. Ausserdem sei vom Ausschuss verschiedentlich eine bessere Ausstattung einzelner Lager mit Kantonementseinrichtungen 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 Äfnung 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 Beziehung 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 Grenzübertreter 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	<u>3986 Personen</u>

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 schweizerische 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-Funktionäre¹⁾ 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 gepflegt 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, Schleithelm, 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 Polizeibehörde 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 Aufnahmelagern, 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 Aufnahmelagern (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 Mächenschaften 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 entgegenstanden 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 anzufagen, 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 Ausnahmegewilligung ermächtigt.

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 zulieszen. 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 gemildert¹⁾. 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 anti-kommunistischen 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 Ausweis-papiere 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 in bezug 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 unglauhaft 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 Ostflüchtlings 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 erlaubt¹⁾. Mit der Einstellung der Feindseligkeiten eröffneten sich weitere Möglichkeiten zur Abwanderung.

Der grösste Teil der Flüchtlinge begrüsst die neue Situation freudig. Andere dagegen sträubten sich gegen die Ausreise, sei es, weil es ihnen widerstrebt, 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 entlasten²⁾. Daher wurden die Anwesenheitsbewilligungen regelmässig nur kurzfristig verlängert unter Ansetzung eines Ausreisetermins³⁾. 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 Zentrallleitung. 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 lebhaft 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 1945¹⁾.

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 zurechtfinden, 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 weitem 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 Zugangssperre kaum hoffen konnten, Unterkunft zu finden, während sich der mit Transporten in Deutschland Eintreffenden die alliiert-

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. Zuzufolge der zwischen den Leuten bestehenden politischen Differenzen mussten zwei Lager eingerichtet werden, das eine für Titoisten, 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 jeweils 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 Franken¹⁾, 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 rechtmässig 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 Refugee Organisation (IRO) – erfolgte im Jahre 1948. Im März 1949 trat ihr auch die Schweiz bei²⁾, 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 384 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 65 087.

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 Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 besonderen Fällen konnte die Polizeibehörde 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 verfüigten 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 Polizeibehörde 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 konkurrenzfähig würde oder wo Lohndrückereien entstehen könnten. Bei der immer noch ersten Lage auf dem Gebiete der Lebensmittelversorgung, die zu einer Fortsetzung des Mehranbaues zwingt, habe die Zentraleitung 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, Wissenschaftler, 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 spät¹⁾ – 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 zwingt.

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 Polizeiaufteilung 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 Polizeiaufteilung 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 1938 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 sechszigmal 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. e¹⁾, 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 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 1938 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. Seine Entscheidung 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 Marginalie «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 lebhaft politische Aktivität zu entfalten begannen. Es brauchte viel Mühe, diesen Leuten begrifflich 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 hierfür 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 gelaute 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 nachzuzufolgen.

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 hierfür 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 wurde¹⁾.

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 Polizeibehörde. Für die Unterstützung von Ausländern, denen das dauernde Verbleiben in der Schweiz gestattet worden war, entrichtete die Polizeibehörde 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 weiteren 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 Europa-hilfe» 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 prä- oder tuberkulösen 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 Kautions 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 Kautions angehalten worden ist, soweit er dazu in der Lage war, und dass die Kautions 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 Ausreisese Gelegenheit 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 internerierte 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 Polizeibehörde 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 betrug 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 Polizeidivision für direkte Unterstützung fremdenpolizeilich internierter Flüchtlinge betragen 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. 7a des BG betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthaltler enthaltene Vorschrift ab¹⁾).

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 Polizeibehörde im Laufe des Jahres 1953 auf.

III. Die neu zugereisten Flüchtlinge

Im Jahre 1951 unterbreiteten die Kantone der Polizeibehörde 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 sanitärischen Gesichtspunkten erfolgt, *Auffanglager*, die der sanitärischen 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 Flüchtlingshilfe¹⁾

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 erwachsen damals neben gewissen zusätzlichen Verwaltungsauslagen und Aufwendungen für Internierungen die folgenden Kosten:

	Fr.	Fr.
<i>1. Beiträge an die Förderung der Weiterwanderung</i>		
1936	20 000	
1937	16 000	
1938	35 000	
1939 (ganzes Jahr)	100 000	171 000
<i>2. Beiträge an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe</i>		
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.	Zentraleitung 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 hatte¹⁾.

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 Hilfsorganisa- tionen 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 gebracht 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	<u>852 141 000</u>

369

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	<u>3 600 000</u>

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)	868 000
9. Aus der Liquidation des Centre d'Entr'aide International: Ankauf von Wohnstätten für Berliner Flücht- linge in Süddeutschland	Fr. 200 000
Kriegsverstümmelte Kinder (IKRCK)	100 000
Schweizerisches Rotes Kreuz (Kinderhilfe)	100 000
ORT ¹⁾	100 000
Internationale Patenschaften für Kriegswaisen	40 000
Internationaler Sozialdienst	22 000
Total	<u>8 526 000</u>

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	<u>7 804 000</u>

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	<u>7 804 000</u>
<i>Total</i>	<u>372 071 000</u>

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	187 000 000
an Schweizer Spende	51 180 000
an Schweizerische Hilfswerke	85 000 000
an Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und dieser Stelle angegliederte Organisationen ¹⁾	76 800 000
an Internationales Komitee vom Roten Kreuz	32 000 000
für Liebesgabenpakete	<u>250 000 000</u>
<i>Total</i>	<u>631 480 000</u>

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 Armeeführung 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 Departementes 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 Überfremdungsfahr, 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 aufgenommenener 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 eidgenössische Amtsstelle in Betracht fiel. Dem Einwand, die Polizei sei zur fürsorglichen 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

Betreuungsdienstes¹⁾, 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 Vollziehungsverordnung²⁾.

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 hierfür mag das nachstehend wiedergegebene Schreiben dienen, das dem Verfasser dieses Berichtes spontan von einer ihm völlig unbekanntem, 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.»

**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 ernstesten 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 Planen Wahlen mit den militärischen Aufgeböten 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 Flüchtlingsorgen natürlich nicht das richtige Bild darüber geben kann, *wie* sich die Dinge in den Augen des Bundesrates, des Departements und der Polizeiabteilung widerspiegelt haben. Die rund 400 schweizerischen Zeitungen, von denen freilich nur ein gewisser Teil täglich erscheint, haben neben allen Nachrichten über Kriegsergebnisse, Kriegsgreuel, nationalsozialistische und fascistische Politik und schweizerische Fragen und Politik, Meldungen über Flüchtlingschicksale 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 blasse 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 beantworten kann», vorlegte,
- trotzdem in einem weitem 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 gewerbmässigen 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 aufgeschuecht 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 Armeeführung, 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 welchem zeitlichem Druck gehandelt werden musste. Der Chef der Polizeibehörde 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 Polizeibehörde 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 Expresse sendung 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 andererseits 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, welche grosse Arbeit und Anstrengungen die Herren der Polizeibehörde 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 Speziallager 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 Polizeibehörde. 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 Kleinkunstabühne „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 «Aufnahmepolitik» 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 aufnehmen 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 -bereitschaft 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 228 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) präsiidierte 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. Andererseits 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 Armeekorps 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 betäubende *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 Aldorf 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 wirk-samen Grenzschutz.
2. Die Sorge um die in der Schweiz bereits anwesenden Emigranten ist Bundes-sache, sie kann aber – soweit die Hilfe der bereits tätigen Privatorgani-sationen 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 Asyl-recht 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 erschiene 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 Aufnahme politik 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 Polizeibehörde 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 grösserer 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 «tiefergehenden Wandel in der grundsätzlichen Einstellung zur Flüchtlingsfrage» versteht. Das Verständnis für das bedauernswerte Schicksal des Flüchtlings war immer vorhanden. Insofern ist kein tiefergehender 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 nationalen 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 Volkstimmung Rechnung tragen. Sie hat etwas vor dem Beamtenapparat und vor der Bureaucratie 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 pratiqué à l'égard de tous ceux qui souffrent, quelle que soit leur nationalité.

Dans la dernière guerre, nous avons 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 démente 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 vereinzelt Flüchtlinge, die trotz der Absperrmassnahmen ins Landesinnere zu gelangen vermöchten, doch aufgenommen würden, ist ohne grundsätzliche Bedeutung.

Bei einer Teilkriegsmobilmachung wird die Abriegelung des Grenzschnittes, für den die Truppen aufgeboden werden, ebenfalls nicht zu umgehen sein. Andernfalls könnte die Mobilisation und der Bezug der Bereitschaftstellung 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 Grenzschnitt 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, inwieweit die Asylpraxis aus militärischen oder wirtschaftlichen Erwägungen zurückhaltend gestaltet werden muss. Darüber schon zum voraus etwas zu entscheiden, wäre mässig; denn alles hängt von der dazumal 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 anbietet (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 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.
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.

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 Ausweis-papieren 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 auszuwählen. 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 grösseren 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 Einzeleinreisewilligungen 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 ausgezeichnete 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 überwiegen.

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. Andererseits 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. Andererseits 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 entschlossen, 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 fürsorgliche 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. Andererseits 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 mude 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 uneigennützigter 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.

**LA POLITIQUE PRATIQUÉE
PAR LA SUISSE
À L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS
DE 1933 À NOS JOURS**

**Annexe au rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années
1933 à nos jours**

**La politique pratiquée par la Suisse
à l'égard des réfugiés
au cours des années 1933 à 1955**

**Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs
par le professeur Carl Ludwig, Bâle**

ANNEXES

La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955

**Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs
par le professeur Carl Ludwig**

Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig

**Rapport de M. le conseiller fédéral Edouard de Steiger,
chef du département de justice et police
de 1941 à 1951**

Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre

Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} février 1957

La pratique suisse de l'asile dans une époque récente

**Rapport du département fédéral de justice et police
du 7 mars 1957**

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été rédigé en exécution d'un mandat donné à son auteur par le Conseil fédéral le 23 juillet 1954. Son but est de renseigner d'une manière objective et aussi complète que possible l'Assemblée fédérale et le public sur la politique pratiquée par les autorités suisses à l'égard des réfugiés depuis 1933.

De toute évidence, une simple récapitulation des prescriptions (lois, ordonnances, arrêtés fondés sur les pouvoirs extraordinaires, instructions, etc.) n'aurait renseigné que d'une façon incomplète. Pour qu'on puisse se faire une juste idée des mesures prises, nous devons ne pas nous borner à reproduire des textes, mais indiquer aussi les circonstances dans lesquelles ils ont été établis et les raisons qui faisaient agir les autorités. La première source d'information est constituée par les actes officiels, en particulier par les rapports et propositions des autorités et services directement mêlés aux questions de réfugiés. La seconde source est constituée par des lettres, procès-verbaux et autres papiers. Notre exposé se fonde sur ces documents. Nous nous sommes efforcé de les recueillir d'une façon aussi complète que possible, surtout ceux qui se rapportent à des faits critiqués dans le public.

La réunion de la documentation et la vue d'ensemble ont été grandement facilitées par le fait qu'il existait déjà des rapports internes, détaillés, sur le traitement des réfugiés en Suisse pendant la seconde guerre mondiale et les premières années d'après-guerre, période 1933-1950 ⁽¹⁾, sur l'internement de militaires étrangers de 1940 à 1945 ⁽²⁾ et sur l'activité de la direction centrale des homes et camps ⁽³⁾.

Des organismes privés et des personnes qui s'étaient occupées de l'aide aux réfugiés pendant la période en question ont fourni de précieuses indications sur les effets des mesures prises par les autorités.

Bien que notre rapport ait pris une ampleur dépassant largement ce que nous pouvions prévoir au moment de nous mettre au travail, nous ne prétendons pas qu'il soit complet et sans lacunes. Nous avons traité sommairement les mesures prises à l'égard des réfugiés militaires. Nous n'avons également traité qu'en passant la question de l'internement dans les camps

(1) Rapport du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral datant de 1950 (appelé dans la suite rapport Schürch, du nom de son auteur).

(2) Rapport final du commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation adressé au Conseil fédéral en avril 1947, rédigé par le colonel Probst.

(3) Rapport de la direction centrale des homes et des camps, adressé au Conseil fédéral en février 1950, rédigé par Otto Zaugg et Heinrich Fischer (ci-après appelé rapport Z.).

et homes et mentionné qu'occasionnellement les grands services rendus par la charité privée. Il nous a été tout à fait impossible d'entrer dans les détails sur des cas particuliers, bien que c'eût été la seule manière de révéler tout ce qu'il y a de tragique dans le sort des réfugiés.

Nous exprimons ici nos remerciements les plus vifs aux autorités, organismes et particuliers qui, en grand nombre, nous ont prêté une aide précieuse dans notre travail de documentation. Ces remerciements s'adressent tout spécialement à la division de la police du département fédéral de justice et police et au service de presse de l'alliance israélite suisse.

ANNEXES

1. La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955. Rapport adressé au Conseil fédéral à l'intention des conseils législatifs par le professeur Carl Ludwig.
(Annexe, voir pages 1 à 359)
2. Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig. Rapport de M. le conseiller fédéral Édouard de Steiger, chef du département de justice et police de 1941 à 1951.
(Annexe, voir pages 361 à 385)
3. Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre. Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} février 1957.
(Annexe, voir pages 387 à 392)
4. La pratique suisse de l'asile dans une époque récente. Rapport du département fédéral de justice et police du 7 mars 1957.
(Annexe, voir pages 393 à 400)

7347

RAPPORT

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
sur la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés
de 1933 à nos jours**

(Du 13 septembre 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Les Etats-Unis d'Amérique du Nord, la Grande-Bretagne et la France ont publié en 1954 des documents sur la politique étrangère allemande d'avant-guerre. Il comprenaient également des pièces relatives aux pourparlers entre les offices suisses et allemands au sujet de l'entrée d'Israélites en Suisse. Des articles parus dans la presse prétendirent que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich émanait du chef de la division fédérale de la police. Le 8 juin 1954, M. Oprecht, conseiller national, a déposé une interpellation demandant au Conseil fédéral si cette affirmation était exacte et s'il avait donné, à l'époque, des instructions à cet égard. En outre, l'interpellateur exprimait le désir que le Conseil fédéral présentât aux chambres un rapport sur la ligne de conduite suivie par la Confédération dans le traitement des réfugiés depuis 1933.

L'interpellation a été développée dans la séance du Conseil national du 16 juin 1954 et le chef du département de justice et police y a répondu. Il a démontré, en se fondant sur les pièces mises à sa disposition, que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich n'émanait pas du chef de la division de la police. En outre, le Conseil fédéral a été renseigné d'une manière détaillée et complète sur le déroulement et le résultat des pourparlers que le chef de la division de la police devait mener à Berlin. Il a aussi approuvé l'accord intervenu à Berlin le 4 octobre 1938. Au nom du Conseil fédéral, le chef du département de justice et police s'est déclaré prêt à soumettre aux chambres un rapport détaillé sur l'application du droit d'asile, c'est-à-dire sur la politique pratiquée par la Confédération à l'égard des réfugiés.

Le Conseil fédéral a décidé de confier l'élaboration du rapport au professeur Ludwig, ancien conseiller d'Etat du canton de Bâle-Ville. Le professeur Ludwig s'étant en principe déclaré disposé à accepter ce mandat,

le Conseil fédéral l'a chargé de cette mission le 23 juillet 1954. Simultanément, les services compétents de la Confédération ont reçu pour instruction de mettre à la disposition du professeur Ludwig tous les dossiers et documents nécessaires à l'élaboration de son rapport.

Le professeur Ludwig a remis le manuscrit de son rapport le 30 septembre 1955. Celui-ci comprend près de 400 pages et a d'abord dû être traduit. Bien entendu, il a aussi été soumis pour avis à M. de Steiger, ancien conseiller fédéral et chef du département de justice et police pendant les années de guerre, et à M. Rothmund, ancien chef de la division de la police. Le Conseil fédéral s'étant par ailleurs occupé depuis un certain temps déjà du problème difficile de l'admission de réfugiés dans les périodes de tension politique et de menace de complications armées, il a paru opportun de joindre au rapport du professeur Ludwig une récapitulation des directives que le Conseil fédéral entend alors suivre en de telles circonstances dans sa politique en matière d'asile. Les événements survenus en Hongrie, en automne 1956, ayant démontré combien la question des réfugiés est actuelle, le Conseil fédéral s'est déterminé à compléter le rapport par un exposé succinct relatif à l'œuvre de secours la plus récente en faveur des réfugiés hongrois. De cette manière, la politique de la Confédération en matière d'asile a pu être développée jusqu'à nos jours. La préparation de ces exposés supplémentaires et d'autres circonstances imprévues ont retardé la publication du rapport du professeur Ludwig. Il a, en effet, paru opportun de vous présenter tous les rapports en même temps.

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport du professeur Ludwig dans son texte original, ainsi que les trois autres exposés mentionnés, et vous proposons d'en prendre acte.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 septembre 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
Streuli

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

INTRODUCTION

A. L'asile et le droit d'asile

I. Aperçu historique

Pendant des siècles, les gens persécutés pour leurs idées religieuses ou politiques ont cherché de préférence asile en Suisse. Cela est dû non seulement à la situation géographique de notre pays, mais aussi — et tout autant — à sa diversité politique, confessionnelle et culturelle.

A. A l'époque de la Réforme et de la contre-Réforme, ce furent surtout des hommes et des femmes persécutés pour leur foi qui cherchèrent asile en Suisse. Les huguenots de France se réfugièrent principalement à Genève. Après la nuit de la Saint-Barthélemy (août 1572), 2360 familles françaises arrivèrent dans cette ville. 1600 d'entre elles y reçurent le droit d'établissement permanent. La révocation de l'édit de Nantes (octobre 1685) provoqua le plus fort afflux de réfugiés. Le nombre des protestants passant par Genève fut parfois de 600 à 700 par jour. Le 30 août 1687, le gardien de la «Porte Neuve» compta même 800 arrivants. Une note datée du 24 novembre de la même année indique que 28 000 réfugiés ⁽¹⁾ ont passé jusqu'alors par Genève. Peu après, la Suisse vit aussi arriver les Vaudois du Piémont, auxquels le duc Amédée de Savoie, par un édit de 1686, avait retiré le droit d'exercer librement leur culte. Pendant près de 40 ans, des réfugiés cherchèrent asile dans les cantons confédérés. Pendant plus de 20 ans, la Suisse abrita quelque 20 000 personnes réfugiées pour cause de religion. Le canton de Berne, à lui seul, hébergea en moyenne 6000 personnes, à la charge de l'assistance publique ou de la bienfaisance privée. On évalue à 140 000 le nombre des persécutés qui, entre 1685 et 1700, traversèrent la Suisse pour se rendre en Allemagne, en Hollande et en Angleterre. Notre pays n'eut pas à regretter les grands sacrifices faits alors. Les émigrés représentèrent un enrichissement pour la science, les arts et l'économie. Dans plusieurs villes, ils introduisirent des industries nouvelles, en grande partie encore florissantes — ainsi à Bâle notamment le tissage des rubans de soie ⁽²⁾. De nombreuses familles d'émigrés donnèrent à leur nouvelle patrie des hommes remarquables.

Il faut cependant reconnaître que des motifs nettement égoïstes ont parfois déterminé le principe et la mesure de l'accueil à réserver aux religion-

⁽¹⁾ Bähler, *Kulturbilder aus der Refugiantenzeit in Bern (1685 bis 1699)*. Fascicule de Nouvel-An, publié par la société d'histoire du canton de Berne pour 1908, p. 18.

⁽²⁾ Pour plus de détails, cf. Paul Leonhard Ganz, plaquette *Das Wildtsche Haus*, Bâle 1955, p. 13.

naires. Zurich n'imposa-t-il pas de sérieuses restrictions aux réfugiés évangéliques venus de Locarno en 1555 (les von Orelli; les von Muralt)? Les corporations et les corps de métiers craignaient leur concurrence. Une ordonnance de 1558 disposait que les «Locarnais» ne devaient pas être reçus bourgeois et leur interdisait d'acheter des maisons, de créer des industries ou d'ouvrir des locaux de vente. Les gentilshommes Hans Conrad Escher et Hans Göldli étaient tenus de faire chaque année un contrôle. La ville souffrant de la multiplication des Locarnais, ils devaient être instamment invités à chercher asile en d'autres lieux de la Suisse réformée (1).

Après la nuit de la Saint-Barthélemy, maintes localités n'accueillirent que les réfugiés capables d'exercer un métier ou riches, obligeant les indigents à poursuivre leur route ou leur refusant le droit de cité et celui d'accès aux corporations, de façon à les pousser à chercher asile ailleurs.

La révocation de l'édit de Nantes amena un flot de réfugiés dépassant de beaucoup la capacité d'absorption des cantons réformés. Les invitations à chercher asile ailleurs demeurèrent souvent sans succès. Mais la présence de réfugiés suscita d'autres difficultés encore. C'est ainsi que des femmes huguenotes firent scandale à Berne en violant les ordonnances somptuaires «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». Des réfugiés hébergés dans le bailliage de Nyon pénétrèrent dans le pays de Gex pour y faucher le blé et commettre d'autres méfaits. Enfin, il fallut maintes fois régler des litiges qui s'étaient produits entre réfugiés, le plus souvent dans le domaine des affaires (2).

L'accueil des Vaudois du Piémont, à la fin du XVII^e siècle, suscita les plus grosses difficultés. A l'inverse de la plupart des huguenots, ces gens n'entendaient pas quitter la Suisse le plus tôt possible. Leur désir était, au contraire, d'y rester jusqu'au jour où ils pourraient rentrer dans leur pays, ce qu'ils manifestèrent par diverses tentatives d'incursion armée en Savoie. Les rapports entre les Vaudois et la population indigène furent maintes fois fort tendus. Les réfugiés prétendaient souvent être mal traités, alléguant par exemple que les gens de Thayngen les obligeaient à bivouaquer sous la neige et la pluie et les soumettaient ainsi à un régime bien plus dur que dans un pays papiste. De leur côté, la population indigène reprochait aux Vaudois d'être animés de mauvais sentiments, turbulents, peu capables et peu estimés. On regrettait aussi l'entêtement avec lequel ils refusaient de quitter la Suisse. L'électeur de Brandebourg s'étant déclaré prêt à accueillir les réfugiés piémontais, la conférence des cantons évangéliques

(1) *Neue Zürcher Zeitung*, année 1955, édition du matin n° 1260. Cf. en outre Ferdinand Meyer, *Die Evangelische Gemeinde Locarno, ihre Ausweisung nach Zürich und ihre weiteren Schicksale*. Zurich 1836, vol. II, p. 332 s. et 347 s.

(2) Bähler, ouvrage précité, p. 18/19, 20, 67/68, 70/72 et 75. Voir aussi Wildbolz *Die französische Kolonie in Bern 1689-1850*, Ostermündigen 1925, p. 159 s.

réunie à Aarau, décida, les 11/16 octobre 1687, que ces réfugiés seraient envoyés bon gré mal gré dans le Brandebourg à la fin de l'hiver et qu'il serait fait, le cas échéant, usage de la force (1).

En mars 1688, le conseil de Bâle expulsa plusieurs Vaudois (2). Schaffhouse agit de même, refusant toute possibilité de séjour aux réfugiés. Un commissaire fut chargé de leur verser un viatique à Tuttlingen «pour que, Dieu aidant, ils cherchent fortune ailleurs et ne reviennent pas en Suisse» (3).

B. Dans des temps moins anciens — à l'époque de la Révolution française, puis au XIX^e siècle — les réfugiés étaient surtout des hommes qui, pour des raisons politiques, se sentaient en danger dans leur pays d'origine ou de résidence.

L'accueil de ces fuyitifs causa souvent de sérieuses difficultés. Il provoqua maintes fois de vives dissensions intestines et parfois aussi des conflits graves avec l'étranger. C'est ainsi que les gouvernements français des années de 1793 à 1797 reprochèrent de façon répétée à la Suisse d'abuser de son droit d'asile. Dans les décennies qui suivirent, notre pays dut entendre des plaintes semblables, allant parfois jusqu'à la menace. Ce fut surtout le cas à l'époque de la Restauration, alors que les puissances de la Sainte-Alliance considéraient la Suisse comme un repaire de révolutionnaires et un centre de menées antimonarchistes. Il en fut encore ainsi après la révolution de juillet (1830) et dans les années 1848/1849. En 1837, une guerre faillit éclater entre la France et la Suisse à cause de Louis-Napoléon Bonaparte — le futur Napoléon III — la France ayant mobilisé 25 000 hommes pour donner plus de poids à une demande d'expulsion de Suisse.

En dépit des reproches de l'étranger, notre pays s'est toujours efforcé, dans la mesure compatible avec ses intérêts, d'ouvrir ses frontières aux persécutés qui lui paraissaient dignes de protection. Si la pression devenait trop forte, nos autorités cherchaient «à exécuter avec le moins de rigueur possible les mesures inévitables, accordaient des délais, prêtaient aide, n'appliquaient pas hâtivement les décisions prises et savaient fermer un œil» (Werner Naef).

Le respect de la tradition de l'asile suscitait des difficultés particulières lorsque les réfugiés se comportaient d'une manière incompatible avec les obligations que le droit des gens imposait à la Suisse. Il en fut surtout ainsi dans les temps de grande effervescence qui suivirent la répression des révolutions de 1848. Lorsqu'il s'appliquait à faire régner l'ordre, le Conseil fédéral devait compter avec la résistance de certains milieux suisses et même de gouvernements cantonaux qui nourrissaient une vive sympathie pour les menées illégales des réfugiés et prêtaient parfois à ces gens un appui actif. Le nombre des réfugiés séjournant en Suisse était alors de

(1) Recès, C2 p. 210.

(2) Huber, *Die Refugianten in Basel*, p. 52.

(3) Uzler, *Schaffhausen und die fremden Glaubensflüchtlinge*, 1944, p. 62 et 65.

15 000, y compris les 9000 hommes appartenant aux troupes révolutionnaires badoises mises en déroute. Comme l'écrit Edgar Bonjour, la population finit par considérer toujours plus cette masse d'étrangers encombrants et provocants comme une sorte de fléau. Lorsque des amnisties décrétées à l'étranger eurent permis au plus grand nombre d'entre eux de quitter le pays, la satisfaction fut générale. Il est juste de dire que quelques réfugiés qui s'établirent durablement en Suisse furent un enrichissement pour notre pays, comme l'avaient été autrefois les huguenots.

C. La dernière grosse vague de réfugiés qui déferla sur la Suisse au XIX^e siècle se produisit en 1864, lorsque 600 Polonais qui avaient participé à l'insurrection dans leur pays demandèrent asile en Suisse. Ces réfugiés arrivèrent d'abord isolément chez nous. Leur nombre augmenta cependant sans cesse, pour atteindre finalement près de 2000. Il s'agissait, pour la plupart, de gens qui avaient d'abord trouvé un refuge provisoire dans un autre pays, mais avaient été ensuite contraints de le quitter. Le Conseil fédéral chercha à parer à un afflux excessif en demandant à plusieurs Etats de bien vouloir renoncer à faire passer ces réfugiés en Suisse. Le chargé d'affaires de Suisse à Vienne fut invité à ne délivrer le visa d'entrée à des Polonais que si les autorités autrichiennes laissaient au titulaire du passeport la liberté de se rendre en Suisse ou en France et que s'il était certain que le passeport donnait droit au retour en Autriche. La tendance était de ne pas accueillir les réfugiés à titre durable, mais de ne leur ouvrir la Suisse que comme lieu de refuge provisoire, en vue des préparatifs à faire pour se créer une nouvelle existence. C'est pourquoi le département de justice et police secondait les efforts des Polonais résidant en Suisse en leur délivrant des passeports et en contribuant à leurs frais de voyage. Notons cependant que, dans une circulaire adressée aux gouvernements cantonaux le 8 juin 1864, le Conseil fédéral exprimait l'espoir «que les sentiments d'humanité dont les cantons ont constamment été animés envers les victimes de la politique ne feront pas défaut chez toutes les autorités».

L'octroi de l'asile et l'aide aux réfugiés fut d'abord l'affaire des cantons. Des comités privés supportaient une grande partie des frais. La Confédération refusa au début de verser des contributions et chercha à venir en aide aux cantons les plus chargés en obligeant d'autres à prendre une partie des réfugiés. Cette manière de faire suscita cependant de nombreuses résistances, de sorte que la Confédération décida de se charger d'une part des frais d'entretien (ACF du 23 septembre 1864).

D. L'adoption de la loi allemande du 21 octobre 1878 contre les menées subversives de la socialdémocratie amena un grand nombre d'adhérents de ce mouvement à se réfugier en Suisse. Il en résulta diverses difficultés diplomatiques avec l'Allemagne, notamment lors de l'affaire Wohlgemut, agent allemand chargé de surveiller en Suisse les ressortissants allemands faisant partie de l'opposition.

A peu d'exceptions près, les réfugiés de la *décennie suivante* furent des anarchistes, nihilistes et adhérents d'autres mouvements d'extrême-gauche. Les rapports de gestion du Conseil fédéral en font constamment mention à partir de 1878. Si ces réfugiés se tenaient tranquilles, ils étaient tolérés. Mais nombre d'entre eux poursuivirent chez nous leur activité anarchiste, préparant même des attentats, ce qui amena le Conseil fédéral à décider plusieurs fois des expulsions en vertu de l'article 70 de la constitution.

E. La question des réfugiés ne redevint aiguë pour notre pays que pendant la *première guerre mondiale*. Il s'agissait cependant presque uniquement de militaires: déserteurs, réfractaires et (en petit nombre) prisonniers de guerre évadés. Pour empêcher l'entrée de ces étrangers et d'autres indésirables, le Conseil fédéral, se fondant sur la décision d'une conférence des directeurs cantonaux de la police, ordonna le 25 septembre 1915 un contrôle renforcé des papiers à la frontière. L'exécution des mesures était l'affaire des cantons. Les fonctionnaires des douanes et l'armée — dans son secteur — devaient prêter leur concours. On constata cependant de façon toujours plus nette que le moyen était inopérant. Aussi les cantons demandèrent-ils eux-mêmes que la police des étrangers fût réglée par la Confédération. Des désirs semblables ayant été exprimés aux chambres et dans la presse, le Conseil fédéral fut amené à prendre son *ordonnance du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers*. Cette ordonnance, fondée sur les pouvoirs extraordinaires, soumettait à l'obligation du visa tous les étrangers qui désiraient entrer en Suisse et prescrivait à ces étrangers, à leurs logeurs et employeurs, d'annoncer leur arrivée à la police. Pour obtenir le visa et, par conséquent, pour entrer en Suisse, il fallait avoir un passeport ou une autre pièce d'identité équivalente, attestant la nationalité de l'intéressé et garantissant la possibilité de son retour dans le pays d'origine ou de résidence. Le département de justice et police fut chargé d'exercer la haute surveillance sur la police à la frontière et le contrôle des étrangers. Le contrôle à la frontière continuait d'être exercé par la police cantonale, tandis que l'armée collaborait au contrôle dans son secteur.

L'article 18 de l'ordonnance du 21 novembre 1917 réglait le traitement des *réfugiés politiques*. Il autorisait les directions cantonales de police à délivrer exceptionnellement des «permis de tolérance» aux étrangers qui n'étaient pas en mesure de se procurer des papiers de légitimation, à la condition que leur conduite antérieure n'eût donné lieu à aucune plainte, ainsi qu'aux réfugiés politiques.

Les premières dispositions fédérales sur le traitement des *déserteurs et réfractaires* dataient du 30 juin 1916. Un arrêté pris ce jour-là par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires prescrivait que, durant l'état de guerre, les déserteurs et réfractaires ne pourraient être conduits au-delà de la frontière suisse ou évacués d'un canton dans un

autre ou encore expulsés d'un canton. Etait uniquement réservée l'expulsion par le Conseil fédéral en vertu de l'article 70 de la constitution. En tant qu'il s'agissait de déserteurs ou réfractaires venus en Suisse après l'entrée en guerre de l'Etat dont ils étaient ressortissants ou de personnes dont les papiers de légitimation avaient postérieurement perdu leur validité, la Confédération répondait des inconvénients de droit public et de nature économique occasionnés aux cantons par le fait qu'ils les avaient tolérés sur leur territoire. Les cantons étaient autorisés à exiger d'eux des sûretés convenables. Il n'était pas interdit à ces étrangers d'exercer une activité lucrative et de prendre un emploi. On attachait même du prix à ce qu'ils fussent en mesure de pourvoir à leur entretien et de se procurer ainsi les ressources nécessaires pour fournir la sûreté. Vers la fin de la guerre, des déserteurs et réfractaires furent aussi occupés à des travaux publics d'amélioration foncière. Les éléments qui constituaient un danger général et ceux qui, par leur conduite, donnaient lieu à des plaintes pouvaient être internés.

Cette réglementation fut remplacée, le 14 novembre 1917, par un nouvel arrêté du Conseil fédéral qui, en particulier, étendait le pouvoir d'expulser les déserteurs et réfractaires étrangers et fixait des dispositions détaillées au sujet des sûretés à fournir. On ne réussit cependant pas à endiguer l'afflux toujours plus considérable de réfugiés militaires. Donnant suite à une demande exprimée par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral décida par conséquent de remplacer la réglementation libérale existante par des mesures plus sévères. Selon un arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1918, les déserteurs et réfractaires étrangers devaient être empêchés de franchir la frontière et, s'ils l'avaient fait, être refoulés. La permission d'entrer en Suisse ne pouvait leur être exceptionnellement accordée qu'avec l'assentiment du département fédéral de justice et police.

Ces dispositions ayant suscité une vive opposition dans l'opinion publique, le Conseil fédéral dut réexaminer la question six mois plus tard déjà. Elles furent remplacées par un arrêté du 29 octobre 1918 duquel il ne ressortait pas expressément qu'il s'appliquait à tous les déserteurs et réfractaires. S'il ne paraissait pas possible de les laisser en liberté, ils pouvaient être internés temporairement ou à demeure.

La Suisse hébergeait 25 894 déserteurs et réfractaires étrangers à la fin de la guerre. Les amnisties accordées par la plupart des Etats belligérants permirent à un grand nombre d'entre eux de rentrer dans leur patrie sans craindre d'encourir une condamnation du fait de leur comportement. Par une circulaire du 17 juillet 1919, le département fédéral de justice et police donna les instructions nécessaires aux directions cantonales de police.

Pendant la première guerre mondiale, la question des réfugiés fut beaucoup moins importante que celles que posaient le transport des évacués et des grands blessés et l'hébergement des blessés légers, des prisonniers de guerre malades et des civils internés, lors de la mobilisation, dans un pays devenu ennemi. Durant la seule période comprise entre le 24 octobre 1914

et le 31 mars 1916, plus de 110 000 évacués français furent transportés à travers la Suisse. Le nombre des internés militaires et civils hébergés dans notre pays pendant la guerre s'éleva à quelque 75 000.

F. Après l'*instauration de la dictature fasciste en Italie*, de nombreux antifascistes cherchèrent et trouvèrent asile en Suisse. Il leur fut imposé l'obligation de s'abstenir de toute activité politique pouvant nuire aux rapports de notre pays avec l'Italie. Le Conseil fédéral se réservait de prendre des sanctions contre les contrevenants. Des avertissements durent être donnés à divers réfugiés; certains d'entre eux furent expulsés.

En 1928 se produisit un afflux plus considérable de réfugiés italiens, qui franchissaient la frontière sans être en possession de papiers de légitimation valables et, fréquemment aussi, en éludant le contrôle douanier. Il s'agissait, en partie, de chômeurs qui ne pouvaient trouver aucun emploi en Italie et auxquels des passeports n'avaient pas été délivrés en raison de leur aversion pour le régime. Il y avait aussi, parmi ces réfugiés, des déserteurs, notamment des douaniers qui avaient abandonné leur unité, des contrebandiers cherchant à se soustraire à une condamnation et, enfin, des hommes qui désiraient fuir l'Italie pour des raisons politiques.

Les réfugiés ne furent pas traités de la même façon dans les trois cantons principalement intéressés: Tessin, Valais et Grisons. A vrai dire, les refoulements en Italie furent plutôt rares, et l'on s'abstint de refouler les personnes en quête de travail qui auraient été exposées en Italie à des peines sévères pour avoir quitté clandestinement leur pays. Des réfugiés politiques et, dans certains cas, des déserteurs furent mis au bénéfice de tolérances. Lorsqu'une tolérance ne paraissait pas pouvoir être accordée, on donnait à ces gens l'occasion de quitter la Suisse en franchissant la frontière à un endroit de leur choix.

G. Mentionnons enfin que la Suisse a hébergé un certain nombre de Russes depuis la révolution bolchéviste de 1918. Il s'agissait principalement de personnes qui, lorsque éclata la révolution, faisaient une cure ou étaient en visite dans notre pays et dont on ne pouvait plus exiger, par suite des événements, qu'elles retournent dans leur patrie. L'entretien de ces réfugiés sans ressources était et est encore à la charge de la Confédération. 81 personnes ont été secourues en 1954, ce qui représentait une dépense de 92 945 francs. Depuis 1918, le total des dépenses s'est élevé à quelque 7 000 000 francs.

II. Le droit d'asile

«La Suisse — le Conseil fédéral l'a déclaré peu de temps après la fondation de l'Etat fédéral — accorde l'asile à ceux qui, quel que soit leur parti, sont l'objet de poursuites de caractère politique, s'ils s'en rendent dignes en se comportant paisiblement. En revanche, elle ne leur accorde pas l'asile s'ils continuent de se livrer, sur notre territoire, à des menées et des attaques dirigées contre l'existence et la sécurité juridique d'autres

Etats» (Ullmer, *Die Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden 1848-1860*, vol. I, n° 321).

Ces considérations montrent déjà nettement que, du point de vue suisse, l'admission de réfugiés est un droit appartenant à l'État en vertu de sa souveraineté, que ce droit est limité uniquement par les dispositions des traités entre États concernant l'entraide en matière pénale et n'implique ni à l'égard d'un autre État ni à l'égard des réfugiés eux-mêmes aucune obligation quelconque d'accorder l'asile.

Le Conseil fédéral exprimait la même idée dans une décision du 23 mars 1921, en déclarant que l'octroi de l'asile est une question de convenance et non pas de droit (v. Salis-Burckhardt, *Droit fédéral suisse*, vol. IV, n° 2108). Dans son message du 2 juin 1924 concernant la réglementation du séjour et de l'établissement des étrangers en Suisse par le droit fédéral, il déclarait qu'aucun étranger n'a droit à l'asile en Suisse.

La justesse de cette thèse a été reconnue sans réserve tant au parlement que dans la presse au cours des discussions qui eurent lieu sur la question des réfugiés pendant les deux dernières décennies. Le conseiller fédéral Numa Droz s'était déjà exprimé de façon remarquable au Conseil national le 20 mars 1888 sur l'octroi de l'asile en Suisse :

«Un des droits les plus précieux de notre souveraineté, c'est le droit d'asile. De tout temps, nous avons ouvert libéralement notre maison aux réfugiés politiques, le plus souvent non pas par sympathie pour leurs personnes ou leurs doctrines, mais par humanité. Il en est fréquemment résulté des ennuis pour nous: c'est à peu près le seul point au sujet duquel, depuis 1815, nous avons eu des difficultés avec nos voisins. Mais nous avons toujours maintenu fermement notre droit d'État souverain et nous voulons continuer à agir de même.»

III. La compétence pour accorder l'asile

En Suisse, la compétence pour accorder l'asile a été réglée dans la constitution par l'article 69^{ter}, adopté par le peuple et les cantons le 25 octobre 1925. La Confédération a ainsi le droit de statuer en dernier ressort sur le refus d'accorder l'asile ⁽¹⁾.

(1) L'article 69^{ter} de la constitution est ainsi rédigé :

«La Confédération a le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

Les cantons décident, d'après le droit fédéral, du séjour et de l'établissement. La Confédération a toutefois le droit de statuer en dernier ressort :

- a. Sur les autorisations cantonales de séjour prolongé et d'établissement, ainsi que les tolérances;
- b. Sur la violation des traités d'établissement;
- c. Sur les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération;
- d. Sur le refus d'accorder l'asile.»

Précédemment, le Conseil fédéral pouvait uniquement tirer des dispositions constitutionnelles une certaine compétence en sa faveur. Ces dispositions autorisaient en effet la Confédération à renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure et extérieure de la Suisse (art. 57 Cst. de 1848 et art. 70 Cst. de 1874). Bien que la police des étrangers fût en principe réservée aux cantons, le Conseil fédéral revendiqua le droit d'ordonner la tolérance des réfugiés politiques lorsque l'honneur de la Suisse ou des égards internationaux militaient pour l'octroi de l'asile.

Aux termes de l'article 69 *ter*, la Confédération ne peut intervenir qu'au moment où un canton a pris une décision négative. Une interprétation raisonnable de cette disposition fait cependant conclure que le Conseil fédéral a aussi le droit de statuer en premier lieu. L'article 69 *ter* vise uniquement les cas où l'asile n'a pas été accordé par un canton. C'est dans ce sens que l'article 21 de la loi du 26 mars 1931/8 octobre 1948 sur le séjour et l'établissement des étrangers permet actuellement au Conseil fédéral, si une autorisation est refusée à un étranger et que celui-ci rende vraisemblable qu'il cherche à se soustraire à des persécutions politiques, de lui accorder l'asile en obligeant un canton à le recevoir, après avoir pris au préalable l'avis dudit canton. D'autre part, il ressort de l'article 70 de la constitution que l'octroi de l'asile par un canton ne lie pas de plein droit le Conseil fédéral ⁽¹⁾.

C'est donc le Conseil fédéral qui répond finalement de la politique suisse en matière d'asile et par conséquent aussi des questions relatives aux réfugiés. Il lui incombe d'apprécier les intérêts divergents du pays et de décider dans quelle mesure des exigences directes d'ordre matériel doivent céder le pas à des considérations de caractère politique général ou de nature humanitaire. Eu égard à la structure politique de la Suisse et au fait que la Confédération ne dispose que d'une compétence limitée en matière de police des étrangers, le Conseil fédéral doit cependant compter sur la bonne volonté des cantons non seulement pour l'exécution de ses décisions mais également en ce qui concerne leur contenu.

Sous un régime de pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral dispose d'une plus large compétence. De fait, l'attitude des cantons joue alors aussi un rôle essentiel pour ses décisions. Si les cantons sont disposés à admettre des réfugiés, l'autorisation peut être accordée plus largement. En revanche, si les bonnes dispositions font défaut, il y a lieu d'imposer des restrictions. A cet égard, peut aussi jouer un rôle le fait que les cantons se contentent de tolérer des réfugiés sur leur territoire lorsque la Confédération s'engage à pourvoir à leur entretien ou s'ils sont disposés à assurer eux-

⁽¹⁾ Burekhardt, *Kommentar zur Bundesverfassung*, 3^e édition, remarques concernant l'article 69 *ter*.

mêmes cet entretien. D'ailleurs, des pouvoirs extraordinaires ne sont conférés au Conseil fédéral qu'en temps de guerre, où il s'agit avant tout, en matière de réfugiés, de tenir compte des nécessités militaires.

B. Les bases générales du droit suisse concernant les réfugiés depuis 1933

I. Réfugiés civils

1. L'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers

Au début de 1933, le traitement des réfugiés était réglé non seulement par les articles 70 et 102 de la constitution, mais encore par l'ordonnance du Conseil fédéral du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers, modifiée par les arrêtés des 7 septembre 1925 et 16 octobre 1928. L'étranger qui désirait entrer en Suisse devait présenter une pièce de légitimation reconnue. En 1933, un visa n'était généralement plus obligatoire que pour les ressortissants d'un petit nombre d'Etats: Bulgarie, Grèce, Pologne, Roumanie, Russie, Turquie et Yougoslavie, auxquels s'ajouta plus tard l'Espagne, pour les apatrides et les personnes dépourvues de papiers d'identité. Les ressortissants français, norvégiens, suédois et tchécoslovaques qui entendaient prendre un emploi en Suisse devaient également produire un visa d'entrée.

L'étranger qui avait l'intention de séjourner en Suisse pendant plus de huit jours était tenu de déclarer son arrivée à l'autorité de police du lieu de son séjour, en produisant une pièce de légitimation, le huitième jour au plus tard après avoir franchi la frontière. Etaient libérés de cette obligation, pendant les trois premiers mois, les étrangers entrés en Suisse pour d'autres motifs que pour y exercer une activité professionnelle et qui logeaient dans un hôtel, une auberge, une pension, un sanatorium ou un établissement similaire (art. 14).

La Confédération ne pouvait contraindre aucun canton à accorder le séjour à un étranger tant qu'il ne s'agissait pas d'un cas d'asile visé par l'article 69^{ter} de la constitution. Au contraire, les cantons étaient compétents pour délivrer librement des permis de séjour limités jusqu'à deux ans à des étrangers possédant des papiers de légitimation valables, lorsqu'il paraissait plausible, vu les motifs du séjour et les circonstances, qu'ils ne séjourneraient en Suisse que pendant un temps limité et lorsqu'ils renonceraient par écrit à exercer une activité professionnelle lucrative (art. 18, 1^{er} al.). Lorsqu'un étranger avait l'intention de prendre un emploi, l'autorité cantonale de police des étrangers était tenue, avant d'accorder le permis, de demander le préavis de l'office cantonal de placement (art. 17 dans la teneur du 7 septembre 1925). Les cantons pouvaient uniquement accorder des permis de tolérance aux étrangers qui n'avaient aucune pièce de légitimation (art. 26, 3^e al.).

L'office central de la police fédérale des étrangers, créé en 1919, avait le droit de s'opposer à l'octroi des permis de séjour de plus de deux ans, ainsi que des permis d'établissement et de tolérance (art. 19, 1^{er} al., et art. 26, 3^e al.).

Selon l'article 26, 1^{er} alinéa, tout permis de séjour ou d'établissement prenait fin à l'échéance des papiers de légitimation. Les étrangers sans papiers de légitimation ou munis de papiers insuffisants pouvaient être reconduits au-delà de la frontière.

L'article 27, 2^e alinéa, autorisait en outre les cantons à expulser des étrangers en cas d'omission de s'annoncer, de refus de renseignements, de contraventions aux ordres des autorités de police et d'insuffisance des preuves établissant que le but de leur séjour ne soulevait pas d'objections et n'était pas de nature à compromettre les intérêts de la Suisse. De telles expulsions s'étendaient à tout le territoire de la Confédération (art. 28, 1^{er} al.). Si l'expulsion n'était pas exécutable, les expulsés pouvaient être internés aux frais du canton qui avait prononcé l'expulsion (art. 28, 3^e al.). D'autres étrangers, qui n'étaient pas autorisés à séjourner en Suisse et qu'il était impossible de faire sortir du pays, pouvaient en outre être internés aux frais de la Confédération par décision du département fédéral de justice et police (art. 28, 4^e al.).

L'article 10, lettre *b*, réservait au Conseil fédéral le droit d'interdire totalement ou partiellement l'entrée des étrangers, de prendre des mesures spéciales pour l'entrée des ressortissants de certains Etats ou des dispositions particulières pour des secteurs frontières déterminés, lorsqu'il existait un danger d'ordre politique, économique ou sanitaire, ou lorsqu'un Etat étranger prenait des mesures spéciales contre l'entrée des Suisses sur son territoire.

Selon l'article 29, le département fédéral de justice et police exerçait la haute surveillance sur la police et le contrôle des étrangers. Il lui appartenait d'édictier les instructions et ordres généraux assurant l'application de l'ordonnance. Le recours à ce département était en outre ouvert (conformément à l'article 33) contre les expulsions du territoire de la Confédération prononcées par les cantons avec mention de l'ordonnance et contre toutes les décisions prises par une autorité fédérale en application de l'ordonnance.

2. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers

L'ordonnance du 29 novembre 1921 fut remplacée, dès le 1^{er} janvier 1934, par la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, adoptée à la suite de l'insertion de l'article 69 *ter* dans la constitution, et par son règlement d'exécution du 5 mai 1933.

Les étrangers entrés dans l'intention de prendre domicile ou d'exercer une activité lucrative devaient, selon la loi (art. 2, 1^{er} al.), faire leur déclaration dans les deux semaines, mais ce délai fut réduit à huit jours par un arrêté du Conseil fédéral du 28 novembre 1933. Dans tous les autres cas, l'étranger était tenu de déclarer son arrivée avant l'expiration d'un délai de trois mois. Les étrangers qui ne possédaient pas de permis d'établissement ne pouvaient prendre un emploi qu'avec une autorisation expresse (art. 3, 3^e al.).

Pour leurs décisions concernant l'octroi de permis, les autorités devaient tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du nombre des étrangers. Avant de permettre la prise d'un emploi, l'autorité devait, en règle générale, demander l'avis de l'office de placement compétent (art. 16, 2^e al., ainsi que l'art. 7, 3^e à 5^e al., et l'art. 8, 1^{er} al., du règlement d'exécution).

La nouvelle législation réservait aussi aux cantons — ce qui était conforme au principe constitutionnel — le droit d'accorder à des étrangers n'exerçant pas d'activité lucrative des permis de séjour jusqu'à deux ans. Les autorisations accordées à des étrangers exerçant une activité lucrative (à l'exception des servantes, domestiques de campagne et ouvriers saisonniers), ou d'une plus longue durée, ainsi que tous les permis de séjour ou de tolérance, étaient soumis, en revanche, à l'approbation de la police fédérale des étrangers (art. 18 et art. 10 du règlement d'exécution).

Dans son message concernant le projet de loi ⁽¹⁾, le Conseil fédéral exposait que cette réglementation était fondée sur le fait que l'intervention d'une autorité fédérale régularisant la politique d'admission paraissait indispensable pour lutter contre l'infiltration étrangère. Comme précédemment, la Confédération n'était toutefois pas en mesure, lorsqu'il s'agissait de réfugiés politiques, de contraindre un canton à admettre un étranger sur son territoire.

Des permis de séjour et d'établissement étaient subordonnés à la production de papiers de légitimation reconnus et valables (art. 5 et 6). Les étrangers qui ne possédaient pas de tels papiers ne pouvaient recevoir qu'un permis de tolérance (art. 7). Le permis de séjour ou d'établissement prenait fin lorsque l'étranger cessait de disposer de papiers de légitimation reconnus et valables. Il en était de même de la tolérance (art. 9).

Les étrangers qui n'étaient au bénéfice d'aucun permis pouvaient être obligés, en tout temps, de quitter la Suisse. Ils étaient en outre tenus de le faire en cas de refus d'un permis ou d'une prolongation, ou encore lors du retrait du permis (art. 17 de la loi et art. 17 du règlement d'exécution). Si l'étranger ne donnait pas suite à l'ordre de départ, il pouvait être refoulé; si le refoulement était impossible, il pouvait être interné pour une durée ne dépassant pas deux ans. Le département fédéral de justice et police pouvait

(1) FF 1929, I, 929 s., en particulier p. 936.

toutefois, si l'internement ne lui paraissait pas indiqué ou pas devoir durer plus longtemps, obliger le dernier canton qui avait toléré la présence de l'étranger pendant un temps relativement long à le reprendre et à le tolérer ultérieurement (art. 14 et 15, 4^e al.).

Sous réserve des expulsions prononcées en vertu de l'article 70 de la constitution, ou d'un jugement pénal, un étranger pouvait être expulsé pour les motifs suivants (art. 10):

S'il avait été condamné par une autorité judiciaire pour crime ou délit, s'il abusait de l'hospitalité en contrevenant gravement et à répétitions à des dispositions légales,

si, par suite de maladie mentale, il compromettait l'ordre public,

s'il tombait effectivement ou risquait certainement de tomber à la charge de l'assistance publique ou privée.

L'article 16 du règlement contenait les dispositions assurant l'exécution de l'article 10.

Le Conseil fédéral exerçait la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers et édictait les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi ⁽¹⁾. Il était en outre autorisé à régler l'entrée et la sortie des étrangers, le contrôle de la frontière et le petit trafic frontière (art. 25).

3. La nouvelle réglementation de la législation fédérale en matière de police des étrangers pendant et après la guerre

Au cours de la seconde guerre mondiale et des premières années qui suivirent, les dispositions de la loi du 26 mars 1931 furent maintes fois modifiées par des arrêtés que le Conseil fédéral prit en vertu de ses pouvoirs extraordinaires. La loi elle-même fut partiellement révisée en 1948. Nous reviendrons plus loin sur les détails de ces amendements, en partie d'une importance considérable.

Actuellement, la loi de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers est applicable dans sa teneur du 8 octobre 1948.

II. Réfugiés militaires

Entrent en considération comme réfugiés militaires qu'un pays doit s'attendre à admettre en temps de guerre: les parties ou les membres de corps de troupes franchissant la frontière, les prisonniers de guerre évadés et les déserteurs. A cet égard, il existait les dispositions du droit des gens ci-après:

⁽¹⁾ Le département fédéral de justice et police a arrêté en 1931, en vertu de cette autorisation, des instructions concernant l'application de la loi.

1. Parties ou membres de corps de troupe entrant dans le pays

Des membres de corps de troupes, qu'ils aient franchi la frontière en groupes plus ou moins importants ou encore individuellement, devaient être internés conformément à l'article 11 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres, c'est-à-dire qu'ils devaient être empêchés de quitter le pays pendant la guerre et de reprendre part à des actes de guerre.

2. Prisonniers de guerre évadés

L'article 13 de la convention précitée disposait que «la puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence».

Cette disposition avait été adoptée, à l'époque, sur la proposition de la délégation suisse. Elle s'inspirait de l'idée qu'il faut conférer à la puissance neutre le droit d'éloigner des éléments indésirables. C'est pourquoi elle n'obligeait aucun Etat neutre à admettre des prisonniers de guerre évadés, mais excluait, d'une manière générale, le refoulement de ces réfugiés.

Alors que des parties ou des membres de corps de troupes devaient être empêchés de participer à de nouveaux actes de guerre tant que duraient les hostilités, les prisonniers de guerre évadés pouvaient reprendre le combat (art. 8 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et 50 à 52 de la convention du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre). Ainsi l'Etat neutre qui recevait des prisonniers de guerre évadés pouvait et devait les laisser repartir.

La convention de La Haye est muette sur la façon dont devaient être traités les prisonniers de guerre évadés qui ne pouvaient pas poursuivre leur voyage. Le droit national de l'Etat d'admission était seul déterminant. Celui-ci avait ainsi la faculté de traiter les prisonniers de guerre évadés selon les prescriptions applicables aux autres étrangers et, au besoin, de restreindre leur liberté de mouvement pour la durée de leur présence sur son territoire, voire de les interner.

3. Déserteurs

Le droit international n'obligeait pas un Etat neutre d'admettre des déserteurs. L'Etat neutre était ainsi entièrement libre de les admettre ou de les refuser.

C. Le nouveau problème des réfugiés né en 1933 et son évolution

I. Les événements en Allemagne jusqu'à la seconde guerre mondiale

1. Les premières années du régime national-socialiste

Dans la nuit du 29 au 30 janvier 1933, le président Hindenburg se décida à désigner Adolf Hitler comme chef du «gouvernement de rassemblement national».

Le premier acte du nouveau gouvernement fut de dissoudre le Reichstag et de fixer la date de nouvelles élections.

Les mesures prises par les nouveaux maîtres de l'Allemagne et celles auxquelles il fallait s'attendre de leur part engagèrent de nombreux ressortissants allemands à quitter précipitamment leur patrie pour chercher asile dans un autre pays.

Il s'agissait surtout d'Israélites, ceux-ci étant particulièrement menacés. Le parti national-socialiste avait en effet prévu déjà dans son programme établi en 1920 que les Israélites devraient être complètement éliminés de la vie publique et largement écartés de la vie économique. Dans son livre publié dans la période de 1925 à 1927 sous le titre de *Mein Kampf*, Hitler avait déclaré que l'antisémitisme était l'élément moteur du national-socialisme. A signaler qu'un léger mouvement d'émigration s'était déjà dessiné avant 1933, à la suite de persécutions pratiquées par les nationaux-socialistes.

Les circonstances nouvelles incitèrent nombre d'autres ressortissants allemands non juifs à quitter leur pays. Ces émigrés étaient des hommes exerçant une charge dans les partis communiste ou socialiste ou dans des syndicats, des pacifistes, des membres de sectes, des savants et autres intellectuels.

Différentes libertés garanties par la constitution de Weimar du 1^{er} août 1919 avaient déjà été abolies par une ordonnance présidentielle du 28 février 1933 tendant à la protection du peuple et de l'Etat. Cette ordonnance, que l'on prétendait destinée à lutter contre les attaques communistes, avait été édictée au lendemain de l'incendie du palais du Reichstag. Elle constituait la base juridique des mesures d'internement (*Schutzhaft*), des saisies de biens et autres mesures à prendre à l'égard de tous ceux qui étaient opposés au régime national-socialiste ou qui, pour une raison ou une autre, étaient mal vus des nouveaux maîtres. Une loi de salut public votée par le Reichstag le 24 mars 1933 supprima quelques autres droits constitutionnels en donnant au gouvernement le pouvoir de légiférer sans respecter les limites tracées par la constitution. Cette loi marqua la fin du régime parlementaire en Allemagne.

Les Juifs commencèrent à être gravement persécutés déjà peu de temps après la prise du pouvoir par le national-socialisme. Des groupements

criaient en chœur des menaces («crève Juda!»). Des maisons abritant des commerces juifs étaient barbouillées de jaune. Ici et là, les fonctionnaires et avocats juifs se voyaient interdire l'accès aux bâtiments judiciaires. De nombreux médecins juifs travaillant dans les hôpitaux de Berlin reçurent leur congé. Dans le théâtre également, il y eut des renvois. Les Juifs furent même souvent l'objet de sévices. Des publications juives furent brûlées publiquement, notamment le 10 mai 1933 à l'Opéra de Berlin. Il en fut de même à Nuremberg, Dresde, Breslau, Francfort-sur-le-Main, etc. Des Juifs furent arrêtés chez eux de nuit, sous un prétexte quelconque. La direction générale du parti ordonna, pour la journée du 1^{er} avril 1933, le boycottage des magasins juifs. Le nombre des arrestations augmentait en même temps. A Munich, Himmler, président de la police, annonça l'ouverture, en Bavière, d'un camp de concentration destiné à recevoir 5000 dirigeants du parti communiste ou d'un autre parti marxiste. De simples décisions de police pouvaient ordonner la mise en détention. Le 26 avril 1933, il y avait 10 000 détenus en Prusse seulement. Dans le Reich entier, on en comptait quelque 16 000.

Une loi du 7 avril 1933 devait servir à éliminer les *Blutsfremde* du corps des fonctionnaires; tandis qu'une autre loi, datée du même jour, concernant l'exercice du barreau, prévoyait que les personnes d'origine non aryenne pourraient se voir interdire cette profession même si les conditions ordinaires d'exclusion n'étaient pas remplies. Une autre loi encore — celle du 22 avril 1933 — donnait la possibilité de radier jusqu'au 30 septembre 1933 les non-aryens de la liste des avocats-conseils en matière de brevets. Le même jour, une ordonnance sur l'exercice de la profession médicale dans les caisses-maladie déclarait que les médecins non aryens ne pouvaient plus exercer leur activité dans les caisses ni être engagés au service des caisses. Mentionnons encore l'institution d'un *numerus clausus* pour éloigner les Juifs des universités et des écoles et l'«épuration» opérée dans la littérature et les beaux-arts.

Une autre loi importante suivit bientôt: la loi du 14 juillet 1933 concernant la révocation de la naturalisation et la reconnaissance de l'indigénat allemand. Elle tendait à mettre à l'écart «ceux qui étaient entrés en intrus dans la communauté allemande ou qui avaient déshonoré devant le monde, d'une manière criminelle, l'Etat auquel ils appartenaient». De nombreux Juifs naturalisés ou nés à l'étranger furent privés de la nationalité allemande en vertu de cette loi (1). Lorsque le Reich eut rétabli sa souveraineté militaire, une loi sur l'armée, du 21 mai 1935, instaura le «principe de la pureté raciale de la Wehrmacht». La loi du 26 juin 1935 sur le service du travail posa le même principe pour les gens appelés à ce service. Suivant l'exemple

(1) Une loi du 5 novembre 1937 instituant des restrictions en matière de successions prescrivait que les personnes déchues de la nationalité allemande ne pouvaient être héritiers de ressortissants allemands et qu'il était interdit à ces derniers de leur faire des dons.

de l'Etat, divers groupements professionnels décidèrent l'exclusion de leurs adhérents juifs.

On peut considérer que cette première phase de la politique du national-socialisme à l'égard des Juifs est celle de leur démoralisation et de leur discrimination sur le plan moral, social et juridique. Il n'est pas possible de savoir combien de Juifs enfermés dans des camps de concentration ont été, pendant ces années, «tués au cours d'une tentative d'évasion».

2. Les lois raciales de Nuremberg (1935) et les prescriptions assurant leur exécution

Deux lois raciales votées le 15 septembre 1935 par le Reichstag siégeant à Nuremberg aggravèrent considérablement la situation des Juifs en Allemagne. Ce sont la loi «sur la nationalité allemande» et celle «sur la protection du sang et de l'honneur allemands».

La loi «sur la nationalité allemande» disposait que des personnes de sang allemand ou apparenté pouvaient seules être citoyens du Reich et avaient seules des droits politiques. La loi «sur la protection du sang et de l'honneur allemands» prohibait le mariage de Juifs avec des Allemands non juifs et les rapports extra-conjugaux entre Juifs et nationaux de sang allemand ou apparenté. Elle interdisait en outre aux Allemandes non juives de moins de 45 ans de travailler dans des ménages juifs et aux Juifs d'arborer le drapeau allemand, etc.

Une «première ordonnance du 14 novembre 1935 assurant l'exécution de la loi sur la nationalité» contenait la définition du Juif et du sang-mêlé (1) et disposait que les Juifs exerçant des fonctions dans l'administration ou quelque autre charge officielle devaient prendre leur retraite le 31 décembre 1935.

(1) L'article 5 de cette ordonnance était ainsi rédigé:

«Est Juif celui qui descend d'au moins trois grands-parents de pure race juive. L'article 2, 2^e alinéa, est applicable (cela signifiait qu'un grand-parent était considéré purement et simplement comme de pure race juive s'il avait appartenu à la communauté religieuse juive).

Est également considéré comme Juif le sang-mêlé descendant de deux grands-parents juifs:

- a. S'il a appartenu à la communauté religieuse juive lors de l'adoption de la loi ou y est entré subséquemment;
- b. S'il était marié avec un Juif lors de l'adoption de la loi ou en a épousé un subséquemment;
- c. S'il est issu du mariage avec un Juif au sens du 1^{er} alinéa, lorsque ce mariage a été conclu après l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 1935 sur la protection du sang et de l'honneur allemands;
- d. S'il est issu de relations extra-conjugales avec un Juif au sens du 1^{er} alinéa et est né hors mariage après le 31 janvier 1936.

Une seconde ordonnance du 21 décembre 1935 précisa la portée de ces dispositions et étendit leur application aux médecins-chefs des hôpitaux publics et des cliniques privées non juives, ainsi qu'aux médecins-conseils.

Le gouvernement national-socialiste commença par montrer une certaine retenue dans l'élimination des Juifs du secteur économique. Ce ne fut cependant pas par égard pour les Juifs. Comme cela fut expliqué dans le congrès du *Gau* de Cologne tenu le 22 août 1938, cette retenue n'était commandée que par des considérations majeures touchant à la lutte contre le chômage. Pour des raisons semblables, les autorités déclarèrent, dans les premières années, que les persécutions dirigées contre les Juifs étaient des mesures contre les communistes et les marxistes ou des manifestations spontanées de patriotes. Elles invitèrent même la population plus d'une fois à ne pas molester les Juifs. Ceux d'entre eux qui avaient pris une part active à la première guerre mondiale furent au début épargnés par les mesures individuelles.

Un changement radical se produisit en 1938, après que l'économie se fut affermie jusqu'à un certain point. Alors commença la deuxième phase de la politique raciale des nationaux-socialistes, la phase de l'élimination des Juifs de la vie économique et de leur écrasement économique.

Le 14 juin 1938 fut édictée la troisième ordonnance assurant l'exécution de la loi sur la nationalité. Comme il est dit dans un commentaire, elle tendait à résoudre la question juive dans le secteur économique. L'ordonnance définissait la nature de l'entreprise juive et interdisait d'adjuger des commandes publiques aux entreprises répondant à cette définition. Les entreprises juives ne pouvaient non plus accepter les inscriptions pour l'obtention de bons d'acquisition dans le cas des «prêts nuptiaux», ni bénéficier de la mesure consistant dans la remise, pour raison d'équité, de l'impôt sur les entreprises. L'ordonnance prévoyait en outre l'établissement de listes officielles des entreprises juives et autorisait le ministre de l'économie du Reich à ordonner que ces entreprises fussent signalées, à partir d'une certaine date, d'une manière particulière. La sévérité de la troisième ordonnance fut encore aggravée par une loi du 6 juin 1938 modifiant la *Gewerbeordnung* du Reich. Cette loi interdisait aux Juifs et aux entreprises juives d'exercer différentes activités, telles que la surveillance, les renseignements, le commerce des immeubles, le courtage en matière de prêts hypothécaires et la gérance d'immeubles et de biens-fonds.

D'autres ordonnances tendaient à éliminer complètement les Juifs des professions exigeant une formation universitaire; une quatrième ordonnance du 25 juillet 1938 réglait l'exercice des professions médicales et une cinquième, du 27 septembre 1938, celui du barreau. Les médecins juifs devaient même avoir une autorisation spéciale pour traiter des Juifs. Des avocats consultants juifs étaient autorisés, dans la mesure des besoins, à donner des conseils juridiques à des Juifs ou à les représenter en justice. Ces avocats

consultants devaient exercer leur profession à un endroit déterminé et verser une partie de leurs revenus à un fonds destiné à servir des allocations d'entretien à d'anciens combattants juifs, également exclus de la profession d'avocat.

La sixième ordonnance du 31 octobre 1938 compléta l'œuvre d'élimination des Juifs de la profession d'avocat-conseil en matière de brevets.

L'introduction générale de *Kennkarten* servant de pièces d'identité de police (ordonnance du 22 juillet 1938) fut un moyen de signaler d'une façon particulière l'origine juive, cette origine étant, pour les porteurs juifs, indiquée dans la carte. La troisième publication concernant les cartes d'identité, du 23 juillet 1938, obligea les Juifs à produire cette carte à toute réquisition de l'autorité. Lors de toute demande présentée par écrit à des services de l'Etat ou du parti, ils devaient signaler spontanément leur qualité de Juif et indiquer le lieu et le numéro inscrits dans la carte. Lors de toute demande verbale, ils étaient tenus de produire spontanément la carte. La même règle s'appliquait dans le cas de n'importe quelle demande de renseignements ou requête adressée à des services de l'Etat ou du parti et quand il s'agissait de s'annoncer à la police. La loi du 5 janvier 1938 sur la modification des noms de famille et des prénoms et son ordonnance d'exécution du 17 août 1938 tendaient au même but. Aux termes de leurs dispositions, les Juifs ne pouvaient porter que les prénoms indiqués dans les instructions arrêtées par le ministre de l'intérieur. Le Juif qui portait un prénom qui ne figurait pas dans cette liste devait, dès le 1^{er} janvier 1939, en adopter un second, qui était pour les hommes «Israël» et pour les femmes «Sara». Ces mesures eurent ce résultat que, depuis le 1^{er} janvier 1939, l'origine de tous les Juifs allemands apparaissait immédiatement dans tous les papiers d'identité et documents ⁽¹⁾.

Une ordonnance du 26 avril 1938 concernant la déclaration des avoirs juifs, fondée sur celle qui avait été édictée le 18 octobre 1936 pour assurer l'exécution du plan de quatre ans, obligea tous les Juifs à déclarer la totalité de leurs avoirs. Pour les Juifs allemands, cette obligation portait aussi sur les avoirs à l'étranger, tandis qu'elle ne portait que sur les avoirs en Allemagne pour les Juifs de nationalité étrangère. Seules les fortunes ne dépassant pas 5000 reichsmarks, abstraction faite des engagements, ne devaient pas être déclarées. En même temps, le délégué au plan de quatre ans fut autorisé à prendre des mesures «tendant à ce que les biens soumis à l'obligation de la déclaration soient employés d'une manière conforme aux intérêts de l'économie allemande».

Une première *Anordnung*, fondée sur l'ordonnance du 26 avril 1938, déclara que si l'une des parties contractantes était juive, l'aliénation ou

(1) Le port de l'étoile juive ne devint obligatoire que plus tard, d'abord dans le gouvernement général de Pologne le 23 novembre 1939, puis en Allemagne, y compris l'Autriche, le 1^{er} septembre 1941 (v. p. 29 ci-après) et enfin dans les pays occupés par l'Allemagne en 1941 et 1942.

l'affermage d'une exploitation industrielle, agricole ou forestière, de même que la constitution d'un usufruit sur une telle exploitation, étaient soumis au régime de l'autorisation. L'ouverture d'entreprises industrielles juives était également soumise à ce régime.

Toutes ces mesures, combinées avec un envoi toujours plus massif des Juifs dans les camps de concentration ⁽¹⁾ et leur mise au ban de la société, provoquèrent une reprise de l'émigration et, de ce fait, un accroissement du flot de réfugiés en direction de la Suisse.

Les autorités allemandes favorisèrent cette émigration, pour purger le plus rapidement possible le pays de l'élément juif, mais aussi dans l'intention probable d'imposer à d'autres Etats un fardeau qui y susciterait aussi la question juive. Si elles entravèrent néanmoins l'émigration en ne délivrant que fort parcimonieusement aux Juifs les visas nécessaires pour se rendre à l'étranger, ce fut probablement afin de les contraindre à vivre dans l'illégalité et de leur causer des difficultés dans les autres pays. Quoi qu'il en soit, la tendance était de rendre l'émigration juive aussi fructueuse que possible pour le fisc. C'est pourquoi une loi du 18 mai 1934 renforça l'impôt sur les émigrés qui avait été instauré, déjà en 1931, donc avant la prise du pouvoir, à l'effet de frapper ceux qui cherchaient à échapper aux conséquences de la crise économique. Aux termes des nouvelles dispositions, le minimum de la fortune soumise à l'impôt était de 50 000 reichsmarks, et non plus de 200 000. Était assujéti le candidat à l'émigration qui avait possédé un tel capital le 1^{er} janvier 1931 ou à une autre date postérieure. Le taux de l'impôt était de 25 pour cent.

Plus tard, les autorités fiscales assujétirent les Juifs à une taxe spéciale d'émigration. En outre, le transfert de valeurs en espèces fut d'abord limité à un certain montant, puis complètement interdit (juin 1934). Le nombre des objets que l'émigrant était autorisé à emporter comme bagages fut sans cesse réduit.

Pour la seule année 1937, la taxe d'émigration paraît avoir procuré au Reich une recette de 70 millions de reichsmarks.

Selon des indications de source juive, le nombre des émigrants s'est élevé à plus de 100 000 pour la période comprise entre 1933 et le début de 1938 ⁽²⁾.

(1) L'internement de Juifs dans les camps de concentration avait commencé très tôt après la prise du pouvoir par le parti national-socialiste. Pour justifier ces mesures, des raisons individuelles furent données au début. Les premiers internements massifs de Juifs se produisirent à la suite des événements de novembre 1938 (v. p. 24).

Diverses publications dues en général à la plume de détenus évadés et parues avant la guerre renseignent sur le régime inhumain qui régnait déjà dans les camps de concentration. La plus connue de ces publications est sans doute le livre de Wolfgang Langhoff, *Die Moorsoldaten*, Zurich 1935.

(2) Suivant un écrit de Michael Traub, publié en 1936 par la maison éditrice de la *Jüdische Rundschau* à Berlin, 93 000 Juifs ont émigré d'Allemagne du 1^{er} février 1933 au 1^{er} mars 1936. (Ne sont pas compris dans ce chiffre les réfugiés juifs, probablement

3. *L'annexion de l'Autriche et la législation raciale en Italie*

Quelques réfugiés politiques prirent le chemin de la Suisse après que le territoire de la Sarre eut été réincorporé à l'Allemagne (1935) et que la guerre civile eut éclaté en Espagne (1936). L'annexion de l'Autriche à l'Allemagne, opérée en mars 1938, donna cependant une importance bien plus considérable au problème des réfugiés, du fait que le régime appliqué jusqu'alors en Allemagne devint aussi le régime autrichien. Au début, les autorités fonctionnant en Autriche s'efforcèrent d'empêcher l'émigration, mais la tendance contraire ne tarda pas à prévaloir, et l'on vit les autorités allemandes recourir à tous les moyens pour contraindre les Juifs autrichiens à quitter le pays. De graves excès antisémitiques, commis notamment à Vienne en août 1938, contribuèrent à l'augmentation de l'émigration juive ⁽¹⁾.

L'instauration d'une législation raciale en Italie (septembre 1938) poussa de nombreux Juifs allemands et autrichiens, qui avaient d'abord trouvé asile dans le pays, à chercher refuge en Suisse ⁽²⁾.

4. *La relégation des Juifs dans l'est et les pogroms de novembre 1938*

Cette relégation fut provoquée à l'origine par une ordonnance du gouvernement polonais du 6 octobre 1938 obligeant de présenter tous les passeports polonais au contrôle et prévoyant que l'apposition d'un visa — condition d'un retour en Pologne — pourrait être refusée si le titulaire du passeport avait perdu la nationalité polonaise ou s'il y avait des raisons de le priver de sa nationalité. Cette ordonnance et son application eurent pour effet de priver de la nationalité polonaise des milliers de Juifs établis hors des frontières du pays. Ce fut pour le gouvernement allemand une occasion bienvenue de chercher à se débarrasser le plus possible des Juifs polonais domiciliés en Allemagne. Aussi un grand nombre d'entre eux reçurent-ils

tout aussi nombreux, qui étaient rentrés à leur ancien lieu de séjour après quelques semaines ou quelques mois d'absence.) Sur ces 93 000 émigrants, 18 000 se sont rendus en Europe orientale (dans leur pays d'origine), 31 000 en Palestine, 22 000 dans des pays d'outre-mer (dont 9500 aux États-Unis d'Amérique), 15 600 en Europe occidentale (Belgique, Grande-Bretagne, France et Pays-Bas), 3000 dans le centre ou le sud de l'Europe (Suisse, Autriche, Italie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie), 1000 dans les États nordiques, 2000 dans le sud-ouest de l'Europe (Espagne, Portugal), 400 dans d'autres pays européens. Les Juifs émigrés en Palestine et dans des pays d'outre-mer étaient en grande partie des personnes qui avaient antérieurement trouvé abri dans un autre État, notamment en France, «mais qui n'y avaient pas été traitées en immigrants et s'y étaient souvent trouvées réduites à la situation misérable, moralement et matériellement, de réfugiés tout au plus tolérés». L'aide à l'émigration était assurée en moyenne partie par le haut-commissaire nommé par la Société des Nations, lequel disposait des ressources fournies par des particuliers, notamment par des Juifs (v. p. 55 ci-après).

(1) A l'époque de l'«Anschluss», le nombre des Juifs vivant en Autriche était de 180 000 à 190 000.

(2) Pour le contenu de ces décrets, voir p. 80 ci-après.

en octobre 1938 l'ordre de quitter le pays dans le plus bref délai. Il semble cependant que cet ordre n'ait pas été donné seulement à des Juifs devenus apatrides ou menacés de perdre leur nationalité. Quoi qu'il en soit, on apprit par le ministre de Pologne en Suisse que l'ordre de départ atteignait 11 000 Juifs établis en Allemagne (en partie depuis de longues années) et parmi lesquels il y avait des porteurs de passeports polonais. Suivant la même communication, 6000 autres Juifs polonais vivant en Allemagne rentrèrent plus ou moins volontairement dans leur ancienne patrie.

Ceux qui ne quittaient pas le pays spontanément étaient d'abord arrêtés puis transportés en masse à la frontière polonaise. La police frontalière polonaise repoussait cependant par les armes toutes les personnes non munies d'un passeport estampillé. Pour finir, il fallut se résoudre à installer quelque 7000 de ces Juifs dans le *no man's land* à la frontière germano-polonaise (Zbonszyn), où ils végétèrent fort misérablement dans une ancienne caserne et des écuries pendant plus d'une demi-année. Par la menace de représailles, le gouvernement polonais put empêcher en novembre 1938 de nouveaux transports en masse. Mais ce ne fut qu'en juillet 1939 qu'il consentit à la liquidation du camp de Zbonszyn.

Bien plus que ces mesures, les pogroms qui eurent lieu du 8 au 10 novembre 1938 dans diverses villes allemandes à la suite de l'assassinat du secrétaire d'ambassade von Rath à Paris ⁽¹⁾ engagèrent de nombreux Juifs allemands et autrichiens à prendre la fuite. Au cours des pogroms, des centaines et des centaines de synagogues et plus de 7000 maisons juives (de commerce ou d'habitation) furent détruites ou gravement endommagées par le feu.

La police appréhenda près de 20 000 (selon certains rapports 30 000) Juifs, dont 3000 à Berlin. Parmi ces gens-là, il y avait des médecins, des savants et d'anciens éditeurs de revues scientifiques. Une partie d'entre eux furent enfermés dans des camps. De nombreux Juifs furent tués au cours des troubles. D'autres se suicidèrent. On évalue à plus d'un milliard de reichsmarks les dommages subis par les entreprises et maisons d'habitation en mains juives.

Ces faits constituèrent le prélude de la troisième période de la politique du national-socialisme à l'égard des Juifs. Les suites en furent les déportations vers l'est, aux conséquences mortelles, puis la phase finale, celle de l'anéantissement, de l'extermination, du massacre en masse.

Peu de jours après ces pogroms, de nouvelles ordonnances furent prises contre les Juifs. Le délégué au plan de quatre ans édicta en particulier, le 12 novembre, une ordonnance imposant une prestation expiatoire aux Juifs allemands. La teneur en était la suivante :

(1) L'assassin, un jeune Juif polonais de 17 ans, indiqua comme motif de son acte le fait que ses proches avaient été conduits à Zbonszyn.

« L'attitude hostile adoptée par les Juifs à l'égard du peuple et du Reich allemands, attitude qui se manifeste même par de lâches attentats, appelle une riposte énergique et une dure expiation.

Me fondant sur l'ordonnance du 18 octobre 1936 concernant l'exécution du plan de quatre ans, j'ordonne par conséquent :

Article premier. Les Juifs de nationalité allemande sont, dans leur ensemble, tenus de verser au Reich une contribution de 1 000 000 000 reichsmarks.

Article 2. Le ministre des finances du Reich arrête les dispositions d'exécution, d'entente avec les autres ministres intéressés. »

L'amende d'un milliard de reichsmarks correspondait, par son montant, au *Wehrbeitrag* qui avait été exigé quelques années plus tôt de l'ensemble du peuple allemand.

Le même délégué édicta le 12 novembre 1938 une ordonnance prescrivant la remise en état des façades des immeubles occupés par des entreprises juives. Aux termes de cette ordonnance, les logements et locaux de commerce en mains de Juifs (quelle que fût leur nationalité) qui avaient été endommagés « lors de l'explosion d'indignation suscitée dans le peuple allemand les 8, 9 et 10 novembre par les excitations de la juiverie internationale contre l'Allemagne nationale-socialiste » devaient être immédiatement réparés, sans indemnité, par leurs propriétaires. Les prétentions que les Juifs allemands pouvaient faire valoir contre des compagnies d'assurance furent saisies au profit du Reich.

Une autre ordonnance, datée du même jour, avait pour but d'éliminer les Juifs de la vie économique allemande. Elle leur interdisait, dès le 1^{er} janvier 1939, d'exploiter des magasins de vente en main individuelle, des magasins expédiant des marchandises sur commande et autres entreprises analogues. Les Juifs se voyaient retirer en même temps le droit d'offrir des marchandises ou des services sur les marchés de toute sorte, dans les foires et expositions, de rechercher et de prendre des commandes de marchandises ou de services, de fonctionner comme gérants et de faire partie d'une société coopérative. Des dispositions d'exécution des 23 novembre et 14 décembre 1938 apportèrent différents compléments à cette ordonnance. Comme le déclarait la *Neue Zürcher Zeitung* du 14 novembre 1938, ces mesures privèrent plus de 100 000 Juifs de leurs moyens d'existence. Exclus des coopératives, de nombreux Juifs se trouvèrent sans toit du fait qu'ils devaient quitter leur coopérative d'habitation.

Le 28 novembre 1938 fut édictée une ordonnance de police réglant le comportement des Juifs en public. Elle permettait d'interdire aux Juifs allemands ou apatrides de pénétrer dans certains secteurs ou de se montrer en public à certaines heures. A Berlin, par exemple, cette ordonnance servit de base à des prescriptions interdisant aux Juifs, à partir du 6 décembre 1938, l'accès d'un certain nombre de rues, places, jardins publics et bâti-

ments. Ces lieux interdits étaient, entre autres, tous les théâtres, cinémas, salles de concerts, musées, places de sports, bains publics ou privés, la Wilhelmstrasse, la Leipzigerstrasse jusqu'à «Unter den Linden».

En vertu d'une ordonnance du 3 décembre 1938, les exploitants d'une entreprise industrielle juive ou d'une exploitation agricole ou forestière juive pouvaient être tenus d'aliéner ou de liquider l'exploitation dans un certain délai, avec interdiction pour les Juifs d'acquérir des biens-fonds ou des droits réels. Les Juifs de nationalité allemande avaient en outre l'obligation de déposer toutes leurs actions, parts minières, titres à intérêt fixe et autres papiers-valeurs analogues dans une banque et ne pouvaient plus en disposer sans la permission de l'autorité. Il leur était également interdit d'acquérir, de mettre en gage ou de vendre de gré à gré des objets d'or, d'argent ou de platine, de même que des pierres précieuses et des perles.

La huitième ordonnance, du 17 janvier 1939, assurant l'application de la loi sur la nationalité allemande élimina les Juifs des professions de dentiste, vétérinaire et pharmacien.

Des ordonnances des 21 février et 3 mars 1939 obligèrent les Juifs de nationalité allemande à livrer les objets d'or, d'argent ou de platine, les pierres précieuses et les perles dont ils étaient propriétaires. Il était prévu que le ministre de l'économie du Reich édicterait les prescriptions de détail sur l'estimation des objets livrés et le versement des indemnités.

Deux textes publiés dans le *Schwarze Korps*, organe officiel du *Reichsführer SS* Himmler, caractérisent la situation des Juifs allemands vers la fin de l'année 1938. Dans l'un de ces textes, paru dans le numéro du 15 novembre 1938, il est recommandé de retenir les Juifs en Allemagne comme otages pour le cas d'une attaque dirigée contre un Allemand, de façon à pouvoir appliquer la règle «mille yeux pour un œil, mille dents pour une dent». Le second texte est un article de fond, publié les 23/24 novembre, dans lequel on lit ce qui suit: «Nous devons pour le moins considérer ces centaines de milliers de Juifs réduits à la misère comme un foyer de bolchévisme et un réceptacle pour cette tourbe politiquement criminelle qui, en vertu de la loi de la sélection naturelle, se forme en marge de notre peuple... Dans cette phase de l'évolution, nous serions donc devant la dure nécessité d'exterminer la tourbe juive exactement comme nous exterminons le criminel dans notre Etat policé: par le fer et le feu. Le résultat en serait la liquidation effective et définitive de la juiverie en Allemagne, son anéantissement total.» (1)

(1) Les pogroms de novembre et les mesures consécutives amenèrent, en Grande-Bretagne, la chambre des communes à voter à l'unanimité, dans sa séance du 21 novembre 1938, une résolution proposée par Noel Baker, résolution qui demandait aux peuples de s'unir pour trouver une politique commune en matière de réfugiés. Aux Etats-Unis, le secrétaire d'Etat Cordell Hull exprima la même idée. Ces manifestations demeurèrent cependant sans effet pratique. Leur insuccès est dû à la réserve observée par les gouvernements et au fait que le gouvernement allemand avait déclaré

5. La dissolution de l'Etat tchécoslovaque

Hitler fit son entrée à Prague le 15 mars 1939. Quelque 35 000 Juifs, parmi lesquels de nombreux réfugiés venus d'Autriche, quittèrent le territoire du protectorat avant la fin d'avril ⁽¹⁾. Ils trouvèrent accueil, pour la plupart, en Amérique du Sud et en Palestine. Les organisations juives étrangères supportèrent la majeure partie des frais. D'autres départs — forcés ou volontaires — suivirent.

II. Les réfugiés pendant la guerre

1. Aperçu des événements durant la seconde guerre mondiale ⁽²⁾

Nous rappelons les dates les plus importantes de la seconde guerre mondiale:

- 1939 1^{er} septembre: Les Allemands entrent en Pologne. — 3 septembre: L'Angleterre et la France déclarent la guerre à l'Allemagne. — 17 septembre: La Russie prend la Pologne à revers. Varsovie capitule. — 28 septembre: L'Allemagne et la Russie se partagent la Pologne.
- 1940 9 avril: Les Allemands envahissent le Danemark et la Norvège. La Norvège déclare la guerre. — 10 mai: Les Allemands envahissent la Belgique, la Hollande et le Luxembourg. — 14 mai: La Hollande capitule. — 28 mai: Le roi des Belges, Léopold II, capitule. — 10 juin: L'Italie entre en guerre. — 14 juin: Chute de Paris. — 25 juin: Un armistice est conclu entre l'Allemagne et l'Italie d'une part et la France d'autre part. — 28 octobre: L'Italie attaque la Grèce.
- 1941 Janvier: Guerre en Afrique. Chute de Tobrouk. — Février/mars: Les Allemands pénètrent en Bulgarie et en Roumanie. — 1^{er} mars: La Bulgarie adhère à l'Axe. — 6 avril: Les Allemands entrent en Yougoslavie. — 16 avril: Les Allemands occupent la Grèce. — 22 juin: L'Allemagne attaque la Russie. — 30 novembre: La Russie commence sa contre-offensive. — 7 décembre: Les Japonais attaquent Pearl Harbour. — 8 décembre: Les Etats-Unis et l'Angleterre déclarent la guerre au Japon. — 11 décembre: L'Allemagne et l'Italie déclarent la guerre aux Etats-Unis.
- 1942 Octobre: Les Alliés bombardent des villes de l'Italie septentrionale. — 8 novembre: Des troupes américaines et britanniques débarquent dans l'Afrique française du Nord. — 11 novembre: Les Allemands occupent toute la France.

au comité intergouvernemental des réfugiés (v. p. 71) qu'il n'adhérerait pas à une convention qui eût permis aux Juifs allemands de quitter l'Allemagne dans des conditions normales pour s'établir dans des pays d'outre-mer.

⁽¹⁾ Le nombre des Juifs vivant dans le protectorat au début de 1939 a été évalué à 90 000.

⁽²⁾ Cf. l'écrit de Nettie Sutro, *Jugend auf der Flucht*, Europa-Verlag Zurich, 1952, p. 239 s.

- 1943 26 janvier: Conférence de Casablanca. — 2 février: Défaite des Allemands à Stalingrad. Commencement de la retraite de Russie. — 10 juillet: Les Alliés débarquent en Sicile. — 25 juillet: Chute du régime fasciste en Italie. — 8 septembre: L'Italie capitule. — 13 octobre: L'Italie déclare la guerre à l'Allemagne.
- 1944 19 mars: Les troupes allemandes entrent à Budapest. — 4 juillet: Les Alliés entrent à Rome. — 6 juillet: Les Alliés débarquent en Normandie. — 20 juillet: Attentat manqué contre Hitler. — 25 août: Libération de Paris. — 1^{er} septembre: Libération de Bucarest. — 2 septembre: Les troupes américaines atteignent le Rhin. — 3 septembre: Libération de Bruxelles et d'Anvers. — 15 septembre: Les troupes russes entrent à Sofia. — 20 octobre: Les troupes russes entrent à Belgrade. — Novembre: Entrée de troupes russes en Allemagne.
- 1945 Janvier: Entrée de troupes russes à Budapest, Varsovie et Memel. — 7 mars: Les Alliés franchissent le Rhin. — 15 avril: Les troupes russes entrent à Vienne. — 21 avril: Les troupes russes entrent à Berlin. — 29 avril: Capitulation des Allemands dans l'Italie septentrionale. — 7 mai: Les Russes entrent à Prague. — 8 mai: Capitulation de toutes les troupes allemandes. — 14 août: Capitulation du Japon.

2. La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre ⁽¹⁾

Dans un discours prononcé au Reichstag le 30 janvier 1939, Hitler avait déclaré que si la juiverie financière d'Europe et d'outre-mer réussissait à précipiter à nouveau les peuples dans une guerre mondiale, le résultat en serait l'anéantissement de la race juive en Europe, et non point la victoire des Juifs dans une Europe bolchévisée. Le Führer tint des propos analogues dans un discours du 1^{er} septembre 1939.

(1) Nous avons tiré une bonne partie de nos renseignements d'un ouvrage publié en 1952 par Anatole Goldstein sous le titre *From Discrimination to annihilation* et édité par l'*Institut of the Jewish Affairs, World Jewish Congress*, à New York. M. G.-M. Riegner, directeur du congrès juif mondial à Genève, a bien voulu mettre cet ouvrage à notre disposition. Nous devons aussi d'autres documents fort utiles au chef de l'office de presse de l'alliance israélite suisse à Zurich (Juna), M. Benjamin Sagalowitz. Celui-ci publiera prochainement (Europa-Verlag) un gros livre, indiquant des références sur tous les points traités. Il sera intitulé *Der Vernichtungsfeldzug gegen die Juden im Dritten Reich*. Nous en avons eu les épreuves entre les mains.

M. Sagalowitz a bien voulu accomplir un travail considérable en mettant à notre disposition une collection systématique d'articles publiés dans la presse suisse au sujet du traitement des réfugiés dans les années critiques. Cette collection d'articles a été tirée de la riche documentation de la « Juna ». C'est à elle que sont empruntées la plupart des citations figurant dans les chapitres qui suivent.

Il n'a pas été possible de tenir compte de l'ouvrage de Léon Poliakov et Josef Wulf, intitulé *Das Dritte Reich und die Juden*, publié par les Editions Azana S. à r. l., à Berlin, et paru durant l'impression du présent rapport.

Les Juifs qui vivaient encore en Allemagne au début de la guerre étaient au nombre de quelque 200 000. Il y en avait près de 100 000 en Autriche (principalement à Vienne) et environ 70 000 dans le protectorat. Le nombre de ceux qui avaient émigré depuis juin 1933 était ainsi de 300 000 environ pour l'ancien Reich et de 80 000 à 90 000 pour l'Autriche. La situation des Juifs demeurés sur place empira de mois en mois. Dès le début de la guerre, ils souffrirent de nombreuses et graves restrictions dans l'attribution de denrées alimentaires, combustible et vêtements.

Dans la suite, les autorités prirent des mesures plus sévères encore: exclusion des Juifs de toute participation à la distribution de certaines denrées alimentaires ⁽¹⁾, interdiction faite aux Juifs de s'approvisionner sur les marchés; limitation du nombre des magasins où les Juifs pouvaient acheter des vivres, etc. Les cartes de rationnement des Juifs devaient en outre porter un signe distinctif (lettre J, Juda, etc.) ou être d'une couleur particulière.

Des taxes spéciales dévorèrent ce qui restait des fortunes juives. Une ordonnance du 25 septembre 1941 prévoyait que les Juifs de nationalité allemande perdraient cette nationalité s'ils avaient leur domicile ordinaire à l'étranger au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ou s'ils transféraient ultérieurement ce domicile à l'étranger et que, dans ces deux cas, leur fortune serait dévolue à l'Etat.

Le nombre des lieux auxquels les Juifs n'avaient pas accès augmenta constamment. Il fut interdit aux Juifs de quitter leur demeure après 20 heures. Aux termes d'une ordonnance du 1^{er} septembre 1941, aucun Juif âgé de plus de 6 ans ne pouvait se montrer en public sans porter l'étoile juive. Les Juifs ne pouvaient non plus sortir du territoire communal sans l'autorisation de la police.

Les nouvelles ordonnances antijuives devaient être lues dans les synagogues.

Les Juifs ne pouvaient plus guère exercer d'activité lucrative normale. Le manque de main-d'œuvre obligea cependant les autorités à faire de nouveau appel à eux. Leurs rapports de service étaient cependant «de nature particulière», comme le déclarait une ordonnance du 3 octobre 1941. Ils avaient ainsi l'obligation d'accepter n'importe quel travail indiqué

(1) C'est ainsi qu'une ordonnance du 18 septembre 1942, applicable à partir de la 42^e période de ravitaillement (19 octobre 1942), disposait que les Juifs ne devaient plus participer à la répartition des denrées suivantes: viande, préparations de viande, bière, produits à base de froment (gâteaux, pain blanc, petits articles de boulangerie faits avec de la farine blanche, farine blanche, etc.), lait complet, lait frais écrémé. Ils étaient également exclus de la répartition des denrées alimentaires non rationnées uniformément que l'on pouvait obtenir au moyen de titres de rationnement locaux ou de coupons blancs de la carte de rationnement. Seuls les enfants juifs de moins de 6 ans avaient droit à une attribution quotidienne de 1/2 litre de lait frais écrémé. Quelques exceptions étaient prévues pour les Juifs appelés à exercer une activité au service de l'Allemagne, de façon à les maintenir en état de travailler.

par les offices du travail et recevaient une rétribution bien inférieure à la normale. Les travailleurs juifs devaient en outre payer, en sus de l'impôt sur le salaire, une «taxe de compensation sociale» de 15 pour cent, qui devait «compenser les prestations imposées au travail allemand du fait de son appartenance à la communauté populaire allemande». Les travailleurs juifs étaient tenus à l'écart des autres et devaient accomplir surtout des travaux pénibles.

Suivant l'ordonnance, déjà citée, du 25 septembre 1941, les actes punissables commis par des Juifs devaient être réprimés non plus par les tribunaux mais par la police, laquelle n'était liée par aucune loi. La fortune des Juifs décédés était dévolue à l'Etat.

Les Juifs en Allemagne étaient ainsi de plus en plus privés de leurs droits et relégués au rang de parias.

Le régime national-socialiste ne se borna pas à désavantager et à dégrader les Juifs. Le problème de l'«élimination de la pègre juive» ne pouvant être résolu par le seul moyen de l'émigration, on se décida à appliquer d'autres méthodes. La première de ces nouvelles méthodes consista à isoler complètement les Juifs, à couper toutes leurs relations avec le monde extérieur. Les Juifs relégués dans les ghettos, privés autant que possible de toutes ressources personnelles, devaient être contraints d'accomplir les plus durs travaux. La Pologne ayant été occupée en 1939, les conditions requises pour l'exécution de ce plan étaient remplies.

Les premiers transports en masse de Juifs viennois vers l'est commencèrent déjà en octobre 1939. Ces gens devaient être affectés «à la préparation de travaux de colonisation». A la même époque, des milliers de Juifs de Bohême furent également déportés dans des régions de l'est. Une région située près de Lublin fut d'abord désignée comme «réserve juive». Les premiers Juifs de l'ancien Reich qui y furent expédiés, en février 1941, venaient de Stettin. Ils étaient au nombre de 1200 à 1500.

La réserve située près de Lublin ne put cependant être maintenue bien longtemps. Par suite des conditions effroyables qui y régnaient, des épidémies éclatèrent, qui non seulement décimèrent les Juifs mais mirent aussi sérieusement en danger les troupes allemandes qui y étaient stationnées. La réserve de Lublin fut ainsi supprimée⁽¹⁾. Les transports subséquents amenèrent les Juifs dans d'autres régions, notamment à Lodz.

(1) Un rapport du gouvernement polonais sur les conditions qui régnaient dans la réserve de Lublin a été déposé au tribunal militaire international. Le document officiel URSS-93 en contient des extraits. Ont en outre trait à la réserve de Lublin: le document du tribunal militaire international (IMT) 1061-PS (rapport du chef de brigade SS et major général Stroop concernant l'anéantissement du ghetto de Varsovie) reproduit dans IMT, vol. XXVI, p. 633, et le document 2278-PS (rapport relatif à un voyage d'inspection de Seyss-Inquart en Pologne, novembre 1939) reproduit dans IMT, vol. XXX, p. 93.;

De nouveaux transports en Pologne de Juifs établis en Allemagne ou dans le protectorat furent exécutés surtout en septembre et octobre 1941. Les déportés ne pouvaient emporter que les effets personnels strictement nécessaires. Leurs autres biens furent vendus aux enchères, tandis que leurs avoirs en banque furent dévolus à l'Etat. On estime à quelque 24 000 le nombre de personnes qui furent déportées à cette époque. Si ce nombre n'a pas été plus élevé, c'est parce que la Wehrmacht avait exigé que de nombreux Juifs soient gardés en Allemagne pour travailler dans l'industrie des armements.

D'autres transports en masse vers l'est eurent de nouveau lieu au printemps 1942. Au 1^{er} mai de la même année, il y avait encore en Allemagne quelque 100 000 Juifs (dont près de la moitié à Berlin), qui exécutaient des travaux forcés ou étaient condamnés à l'oïseté. Les autres étaient morts de faim ou de maladie, s'étaient suicidés ou avaient été déportés (selon d'autres informations, le nombre des déportés s'était élevé à 120 000). Depuis le début de la guerre, les détenteurs du pouvoir avaient déporté d'Autriche environ 40 000 Juifs.

Lorsque la France eut été occupée, dans l'été 1940, on se demanda s'il ne serait pas possible de transférer à Madagascar les Juifs vivant dans les régions en main allemande. Mais il fallut abandonner bientôt ce projet, cependant que l'idée d'une solution du problème juif sous la forme d'une extirpation par la violence gagnait de plus en plus de terrain. Entraîné en considération comme moyen violent l'extermination par le travail ou par la mise à mort.

L'extermination par le travail était un moyen déjà employé avant la guerre dans les camps de concentration. Il s'agissait désormais d'exploiter sans merci et d'affamer systématiquement tant les Juifs laissés en liberté que ceux qui étaient internés en territoire allemand ou déportés, de façon à accélérer cette extermination. L'effroyable cruauté avec laquelle on procéda ressort d'une lettre secrète adressée le 28 décembre 1942 par le *SS-Wirtschafts- und Verwaltungshauptamt* aux médecins-chefs des grands camps de concentration. Il y est dit que sur 136 000 détenus il y avait eu quelque 70 000 décès (1).

L'extermination des déportés commença aussi bientôt après. Le procédé — massacre en masse — fut celui qui avait coûté la vie, peu après l'occupation de la Pologne, à une grande partie des habitants de ce pays, surtout aux Juifs. Les faits sont prouvés par les paroles que le gouverneur général de Pologne, Hans Frank, adressa à ses collaborateurs le 16 décembre 1941 (2):

(1) Cité comme annexe n° 8 dans l'ouvrage de Kautsky, *Teufel und Verdammte*, guide du livre Gutenberg, Zurich.

(2) Contenus dans les *Auszüge aus dem Tagebuch des Generalgouverneurs für die besetzten Gebiete*, document 2233 — PS dans IMT. Le discours de Frank est reproduit dans *Tribunal militaire international*, vol. XXIX, p. 498 s.

« Que faire des Juifs ? Croyez-vous qu'ils seront établis dans des villages de l'est ? C'est ce qu'on nous a dit à Berlin. Mais pourquoi toutes ces complications ? Nous ne savons que faire d'eux, ni dans les régions de l'est ni dans le territoire dépendant du commissariat du Reich. C'est pourquoi tuez-les vous-mêmes. »

C'est également Frank qui déclara, le 2 août 1943, que les 3½ millions de Juifs qui existaient au commencement étaient réduits à quelques compagnies de travail. « Tout le reste a, disons, émigré. » (1)

Des titulaires de très hautes fonctions dans le Reich ont fait des déclarations qui montrent que le massacre systématique des Juifs n'était pas l'œuvre de quelques individus, mais qu'il répondait pleinement aux intentions du gouvernement allemand.

Le 20 janvier 1942, des fonctionnaires dirigeants du III^e Reich se réunirent à Wannsee pour discuter la question juive en vue de la solution définitive que Hitler avait déjà envisagée en juin 1941 (2). Le président, Reinhard Heydrich, chef du *Reichsicherheitsamt*, donna un aperçu des mesures prises jusqu'alors. Il déclara que, pendant la période de 1933 à 1941, le nombre des Juifs qui avaient émigré, avec les subsides de 9 500 000 dollars versés par leurs coreligionnaires étrangers, étaient de 360 000 pour l'Allemagne, 147 000 pour l'Autriche et 30 000 pour le protectorat. Il ajouta : En raison des dangers que courait ainsi l'Allemagne et de la possibilité de transférer les Juifs dans les régions de l'est, le *SS Reichsführer* Himmler a ensuite interdit cette émigration. Le programme d'émigration fut alors remplacé par un plan d'évacuation. Les évacuations ne doivent cependant être considérées que comme une mesure provisoire. Les Juifs transférés dans l'est seront occupés à des constructions de routes et autres travaux semblables, de sorte qu'un grand nombre d'entre eux seront sans aucun doute éliminés naturellement. Heydrich demanda ensuite à ses auditeurs s'il serait prudent de laisser la liberté à ceux qui auraient survécu à cette élimination naturelle, étant donné qu'ils devraient être considérés comme le « germe d'une renaissance juive ». Au cours de son exposé, Heydrich parla aussi du « traitement spécial » à appliquer aux survivants. Dans un procès intenté à des criminels de guerre, un tribunal américain constata que cette expression avait un sens bien clair. Elle signifiait l'exécution ou, dans

(1) Reproduit dans la note 2 ci-dessus, *Tribunal militaire international*, vol. XXIX, p. 607 s.

Un rapport intermédiaire du 31 décembre 1942 concernant la solution définitive de la question juive, publié sur l'ordre de Himmler par la *Statistische Aufsicht im Reich*, contenait déjà les mots : « Y compris l'émigration, le nombre des départs s'est élevé à quatre millions et demi ».

(2) Cf. le document de Nuremberg NG-2586-9 (*Besprechungsprotokoll*). Le jugement relatif au procès de la Wilhelmstrasse (procès n° 11) contient des détails sur la conférence de Wannsee. Le texte officiel de ce jugement est publié dans l'ouvrage de Kempner et Haensch, édité par Alfons Bürger, Schwäbisch Gmünd, 1950, p. 84 s.

le cas le plus favorable, l'internement dans un camp de concentration, c'est-à-dire le remplacement d'une mort rapide par une mort lente.

Lors du procès de Nuremberg, Dieter Wisliceny, un collaborateur d'Adolf Eichmann, *Sachbearbeiter für Judenfragen im SS-Reichssicherheitshauptamt*, déclara que ledit Eichmann lui avait montré l'«ordre ultra-secret» de Himmler concernant l'extermination des Juifs. Cet ordre était rédigé à peu près comme suit :

« Le Führer a ordonné la liquidation définitive de la question juive et chargé le chef de la police de sûreté et du service de sécurité, ainsi que l'inspecteur des camps de concentration, de l'exécution de cet ordre. »

Invité à dire ce que signifiait le terme «liquidation définitive», Wisliceny répondit qu'il s'agissait de la destruction biologique de la race juive dans les régions de l'est. «Il était parfaitement clair pour moi que cet ordre était synonyme de condamnation à mort de millions d'êtres humains. » (1)

Hoess, commandant du camp d'extermination d'Auschwitz, s'exprima en termes semblables, ajoutant que Himmler l'avait fait venir à Berlin pour lui communiquer confidentiellement que le Führer avait ordonné la liquidation définitive de la question juive. Il avait ajouté : «Nous, les SS, nous devons exécuter l'ordre. S'il n'est pas exécuté maintenant, le peuple juif exterminera un jour le peuple allemand. » (2)

Le 14 février 1942, Goebbels écrivit dans son journal : «Le Führer a manifesté sa volonté d'exterminer sans pitié les Juifs d'Europe. C'est pourquoi pas de fausse sentimentalité. Les Juifs ont mérité la catastrophe qui les frappe maintenant. Leur destruction ira de pair avec celle des nos ennemis.» (3)

En exécution de l'ordre d'extermination, Ribbentrop, ministre des affaires étrangères, arrêta, le 24 septembre 1942, des instructions suivant lesquelles il y avait lieu d'accélérer le plus possible (4) l'évacuation des Juifs des pays les plus divers. La police de sûreté du Reich ordonna de prendre, dans le délai de quatre semaines, les mesures nécessaires pour 100 000 Juifs du sexe masculin et 50 000 femme juives.

Les premiers transferts de Juifs hors des pays occupés commencèrent par la Hollande et la Belgique et eurent lieu en mars 1942 (5). En juillet,

(1) *Tribunal militaire international*, vol. IV, p. 393 s.

(2) *Tribunal militaire international*, vol. XI, p. 438 s.

(3) *Goebbels Tagebücher* publiés par Louis F. Lochner, Editions Atlantis, Zurich, 1948, p. 871.

(4) *Tribunal militaire international*, vol. X, p. 448 — document 3688-PS.

(5) Suivant Vernant, *Les réfugiés de l'après-guerre*, Genève 1951, p. 334, le nombre des Allemands et Autrichiens qui s'étaient réfugiés en Hollande depuis 1933 était de quelque 50 000. Environ la moitié d'entre eux avaient réussi à émigrer outre-mer avant l'entrée des troupes allemandes. En 1940, il y avait en Belgique 85 000 Juifs. Un quart d'entre eux réussirent à prendre la fuite, de sorte que la population juive n'y était plus que de 8000 âmes en automne 1942.

ils furent étendus à la France occupée. Au cours d'une seule nuit, 12 000 Juifs furent appréhendés inopinément à Paris. Quelques semaines plus tard, il y eut aussi des arrestations en masse dans le Midi de la France ⁽¹⁾. C'est ainsi que la police, un matin d'août, chargea sur des camions en partance pour le nord plus de 1000 Juifs — jeunes ou vieux, en santé ou malades — internés dans le camp de Gurs ⁽²⁾. Le nombre des déportations se monte à 3500 pour la période du 5 au 15 août et à 15 000 pour celle du 23 août à la mi-septembre ⁽³⁾. Les mesures ne furent prises au début qu'à l'égard des Juifs étrangers, principalement polonais, tchèques, allemands, autrichiens et russes, ou des Juifs apatrides. Mais des Juifs français en furent bientôt aussi les victimes. Plus tard, le même procédé fut appliqué dans les autres pays occupés par l'Allemagne, notamment en Grèce et surtout en 1944 en Hongrie, où 435 000 Juifs furent conduits en un seul mois dans les camps de concentration et d'extermination.

Les Juifs étaient, en partie, tués au moyen d'armes à feu. Parfois,

⁽¹⁾ La France était alors le pays de l'Europe occidentale où vivaient le plus grand nombre de Juifs. Déjà en 1936, 33 000 réfugiés allemands (surtout israélites) y avaient trouvé asile. Ce nombre passa à 50 000 jusqu'en été 1939. Lorsque la guerre éclata, tous les ressortissants allemands et autrichiens de 18 à 55 ans furent internés pour des raisons de sécurité. En mai 1940, après l'entrée des troupes allemandes en Hollande, en Belgique et dans le nord de la France, environ 25 000 Juifs se réfugièrent dans le Midi. Quelques centaines d'adversaires du régime national-socialiste durent être livrés au vainqueur. De nombreuses personnes internées dans des camps furent en revanche libérées. Mais en août 1940, il y eut de nouvelles arrestations suivies d'envoi dans un camp. Un décret du 24 septembre 1940 ordonnait l'attribution d'une résidence forcée ou l'internement de tous les étrangers qui n'étaient pas nécessaires à l'économie française. En novembre 1940, les trois camps de Gurs, du Vernet et d'Argelès renfermaient, à eux seuls, 27 200 détenus. Il y avait aussi dans ces camps 6300 Juifs de Bade et 11 500 Juifs du Palatinat que les Allemands, peu de mois après la défaite française, avaient rassemblés puis transportés dans le Midi de la France. Les effectifs diminuèrent quelque peu à la suite de transferts en Afrique du Nord. Mais les camps ne tardèrent pas à être de nouveau surpeuplés lorsque le gouvernement de Vichy prit des mesures contre les Juifs, voir Vernant, *ibid.*, p. 276 et en particulier Abbé Glasberg, *A la recherche d'une patrie*, Paris 1946, p. 117 à 155 (on y trouve des détails sur les conditions de vie dans les camps français de la période d'avant-guerre et de guerre).

⁽²⁾ De nombreux récits dus à la plume de détenus, comme aussi les dépositions faites par des témoins dans des procès intentés à des criminels de guerre, renseignent sur les scènes effroyables auxquelles donnaient lieu les arrestations et sur la façon inhumaine dont les détenus étaient, pour le transport vers l'est, entassés dans des wagons à bestiaux, ce qui entraînait de nombreux décès en cours de route. Ces témoignages donnent également des précisions sur le traitement bestial appliqué aux détenus dans les camps (travail extrêmement pénible, sommeil de quelques heures seulement sur le sol nu, absence d'installations sanitaires même primitives, nourriture et habillement d'hiver absolument insuffisants, humiliations, sévices, etc.), ainsi que sur les exécutions en masse. Une description saisissante des transports et de la campagne de destruction menée contre les Juifs en Pologne est contenue, notamment, dans la publication *Soll ich meines Bruders Hüter sein?* éditée en 1944 par l'œuvre suisse en faveur de l'Église confessante d'Allemagne. Voir aussi *Cinq ans de service ocuménique en faveur des réfugiés 1939-1944*, Genève 1944, p. 30 s.

⁽³⁾ Les derniers transports eurent lieu le 17 mai 1944 (Abbé Glasberg, *ibid.* p. 138 s.).

les victimes devaient creuser elles-mêmes une fosse commune et s'y coucher ensuite sans vêtements pour recevoir une balle dans la nuque.

Un autre procédé très courant de mise à mort, pratiqué surtout dans les années ultérieures, consistait dans le gazage au moyen d'acide cyanhydrique, de monoxyde de carbone ou autres matières toxiques. Ce procédé avait déjà été appliqué précédemment, dans des milliers de cas, pour «détruire des vies sans valeur» (1). Il ne serait probablement pas possible d'établir depuis quand ces mesures furent appliquées à des Juifs en raison seulement de leur race. Une chose est cependant certaine, c'est que des Juifs enfermés dans des camps de concentration ont déjà été gazés en 1941 (2). Dans une lettre du 25 octobre 1941 concernant la liquidation de la question juive, un fonctionnaire du ministère des territoires occupés de l'est écrivait que Brack, *Oberdienstleiter* à la chancellerie du Führer, s'était déclaré prêt à participer à la préparation des cantonnements et des installations de gazage (3).

Les camps de la région de Lublin constituaient le grand champ d'expérimentation pour le gazage des déportés. Dans la suite, de nombreux autres camps d'extermination du même genre furent installés. Certains camps ne servaient qu'à l'extermination. Dans un procès intenté, en novembre 1944, devant un tribunal militaire à Lublin à cinq bourreaux du camp de Maidanek, l'un des accusés déclara que 18 000 Juifs avaient été gazés dans ce camp en l'espace d'un seul jour. Suivant les constatations d'une enquête officielle, 1 500 000 personnes entrées dans le camp pendant ses quatre ans d'existence y furent mises à mort à coups de feu ou par le gaz ou y périrent d'une autre manière. Pour commencer, on ensevelissait les corps des victimes. Plus tard, on les incinéra dans des crématoires géants ou sur de grands bûchers.

Des enquêtes approfondies ouvertes lors des poursuites engagées contre des criminels de guerre ont cherché à établir combien de Juifs en tout avaient péri dans les camps de concentration et de destruction. Hoess, déjà nommé, qui était occupé depuis 1934 dans l'administration des camps et exerça du 1^{er} mai 1940 au 1^{er} décembre 1943 la charge de commandant du camp d'Auschwitz, déclara que 2 500 000 personnes au moins y avaient été gazées puis incinérées. Il faut y ajouter, dit-il, au moins un demi-million de personnes mortes de faim ou de maladie. Höttl, *SS-Sturmbannführer*, affirma qu'Eichmann, *Sachberater für Judenfragen im SS-Reichs-*

(1) Selon des évaluations de source allemande, 100 000 personnes dont la vie était considérée comme sans valeur ont été tuées. (Mitscherlich et Mielke, *Wissenschaft ohne Menschlichkeit*, Heidelberg 1949, p. 197, et Platen-Hallermund, *Die Tötung Geisteskranker*, Francfort 1948, p. 61 et 66). En revanche, le tribunal militaire international a admis, lors du procès de Nuremberg contre les principaux criminels de guerre, que le nombre des cas de destruction de vies sans valeur s'est élevé à 275 000.

(2) Mitscherlich-Mielke, p. 200 s.; Platen-Hallermund, p. 77.

(3) Mitscherlich-Mielke, p. 214.

sicherheitshauptamt, lui avait dit que près de 4 millions de Juifs étaient morts dans les différents camps d'extermination et que deux autres millions avaient péri dans d'autres circonstances, victimes, en grande partie, de quelque *Einsatzkommando* durant la campagne de Russie.

Les recherches les plus minutieuses, fondées sur des pièces officielles, furent faites dans la suite par Gerald Reitlinger et publiées dans l'ouvrage *The Final Solution*, Londres 1953. Il en appert que la «liquidation définitive de la question juive» a, à elle seule, entraîné la mort de 4 200 000 à 4 500 000 Juifs, se répartissant entre les pays suivants :

	Minimum	Maximum
Allemagne	160 000	180 000
Autriche	58 000	60 000
Tchécoslovaquie	233 000	243 000
France	60 000	65 000
Belgique	25 000	28 000
Luxembourg	3 000	3 000
Norvège	700	700
Hollande	104 000	104 000
Italie	8 500	9 500
Yougoslavie	55 000	58 000
Grèce	57 000	60 000
Roumanie	200 000	220 000
Hongrie	180 000	200 000
Pologne	2 350 000	2 600 000
URSS et Etats baltes	700 000	750 000
	<hr/>	<hr/>
	4 194 200	4 581 200

S'exprimant sur ces constatations de Reitlinger, Helmut Krausnick, de l'institut d'histoire contemporaine à Munich, écrit ce qui suit dans l'annexe à la revue *Das Parlament*, fascicule du 11 août 1954 (p. 427) : «Il s'agit, comme je l'ai dit, du résultat d'une enquête critique menée avec beaucoup de soin au sujet de la phase «liquidation définitive». Si l'on tient compte de ce dernier fait et considère en même temps, avec les statisticiens des SS, que les chiffres donnés concernent essentiellement les *Glaubensjuden*, si l'on y ajoute la diminution de la population juive due indirectement aux persécutions des nationaux-socialistes et les pertes qui sont la conséquence directe ou indirecte de la politique pratiquée à l'égard des Juifs dans les premières années du régime hitlérien, on doit arriver à la conclusion que le chiffre — fort discuté — de 6 millions n'a pour le moins pas été réfuté avec succès et ne paraît pas du tout improbable. Quoi qu'il en soit, on peut évaluer — sans grand risque d'erreur — à 5 ou 6 millions le nombre des victimes juives.»

3. Les effets des persécutions dirigées contre les Juifs et des faits de guerre sur le problème des réfugiés en Suisse.

Déjà lors de l'effondrement de la France, en été 1940, une vague de réfugiés déferla une fois de plus sur la Suisse. Un nouvel afflux se produisit au printemps 1942 (à la suite des persécutions contre les Juifs en Hollande et en Belgique), puis surtout entre le mois d'août 1942 et le printemps 1943, à l'époque des déportations en France.

De nouvelles vagues de réfugiés se produisirent à la fin de l'été et en automne 1943 après la chute du fascisme en Italie, en 1944 lors de l'établissement du second front en France et, enfin, au printemps 1945 dans la phase finale de la guerre.

III. Le problème des réfugiés après la fin de la guerre mondiale

La conclusion de l'armistice n'apporta pas la solution définitive du problème des réfugiés pour notre pays. Celui-ci abritait alors quelque 115 000 réfugiés. Un grand nombre de ces étrangers étaient disposés à rentrer dans leur pays ou à émigrer outre-mer. Mais il y avait aussi parmi les réfugiés nombre de personnes auxquelles on ne pouvait pas demander d'émigrer ou qui, pour d'autres raisons, désiraient demeurer en Suisse. Les autorités se virent ainsi placées devant deux grandes tâches: veiller à ce que les départs s'effectuent avec le moins de difficultés possible et régler à nouveau les conditions de séjour de ceux qui restaient.

A partir de 1948, la Suisse abrita, outre les réfugiés qui s'y trouvaient déjà, des personnes qui avaient quitté des pays de l'est pour se soustraire aux persécutions auxquelles elles étaient exposées en raison de leurs idées politiques.

I^{re} partie

**La question des réfugiés dans la période
d'avant-guerre**

Chapitre Ier

AVANT L'ANNEXION DE L'AUTRICHE PAR L'ALLEMAGNE

**A. Les nouvelles dispositions destinées à régler
la question des réfugiés****I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933.
Entrée en Suisse d'Israélites**

Dès que le parti national-socialiste se fut emparé du pouvoir, un grand nombre de personnes fuyant l'Allemagne cherchèrent refuge en Suisse. C'est pourquoi les autorités fédérales durent aviser à ce qu'il y avait à faire. Le département fédéral de justice et police, à la tête duquel se trouvait alors le conseiller fédéral Häberlin, arriva à la conclusion que, tout en laissant ses frontières ouvertes, notre pays ne pouvait accorder à ces réfugiés qu'un séjour temporaire, pendant lequel il leur serait interdit d'exercer une activité lucrative. Le Conseil fédéral souscrivit à cette manière de voir, qui trouva son expression dans la circulaire que le département fédéral de justice et police adressa, le 31 mars 1933, aux directions de police des cantons. Son contenu fut porté à la connaissance du public par un communiqué officiel approuvé par le Conseil fédéral.

Cette circulaire exposait qu'il ne fallait pas refuser un séjour temporaire aux Juifs que les événements d'Allemagne avaient poussés à quitter ce pays, mais que la plus grande attention devait être vouée à leur afflux en raison de l'infiltration étrangère.

Malgré les événements nouveaux, il y avait donc lieu de ne pas s'écarter de la pratique suivie jusqu'alors en matière de police des étrangers ⁽¹⁾. Il convenait avant tout de s'opposer, par tous les moyens possibles, à ce que des gens de mœurs différentes des nôtres s'établissent chez nous. Il fallait s'attendre que beaucoup de ces étrangers — comme cela avait déjà été constaté dans différents cas — chercheraient dès leur entrée en Suisse à prendre des dispositions et à s'assurer les relations nécessaires pour pouvoir résider d'une manière durable dans notre pays. C'est pourquoi il fallait intervenir dès le début. À défaut, il eût été difficile, sinon impossible, d'obliger ces gens à quitter notre territoire. Ce qui importait, c'est que ces étrangers, même s'ils n'exerçaient pas d'activité lucrative et séjournaient dans des hôtels, fussent tenus de déclarer leur arrivée sans délai et de demander un permis de séjour dès qu'ils avaient l'intention de séjourner d'une manière durable dans notre pays. Tel était le cas lorsqu'ils avaient pris des

⁽¹⁾ Au sujet de cette pratique, voir p. 46.

dispositions pour acquérir une propriété, pour fonder une entreprise commerciale, pour participer à une telle entreprise ou pour se créer une situation en Suisse. Les cantons devaient par conséquent porter à la connaissance des intéressés, par des publications régulières dans les feuilles officielles et dans la presse, que le fait d'acquérir une propriété, de louer un appartement, de fonder une entreprise commerciale ou de participer à une telle entreprise, etc., ne donnait pas droit à une autorisation de séjour. L'étranger devait au contraire demander un permis de séjour avant de prendre de telles dispositions, les autorités de police des étrangers devant le lui refuser si elles se trouvaient devant un fait accompli. Lors de l'examen des demandes de permis de séjour, il y avait lieu d'admettre, dans tous les cas, que l'étranger n'avait pas uniquement l'intention de se fixer en Suisse pour une durée limitée, même s'il renonçait par écrit, conformément à l'article 18 de l'ordonnance des 29 novembre 1921/7 décembre 1925, à exercer une activité lucrative. Tous les permis de séjour devaient par conséquent, selon l'article 19 de l'ordonnance, être soumis à la police fédérale des étrangers et ne devaient jamais être accordés ou prolongés que pour une courte durée, d'un à trois mois. Les Israélites qui entraient dans notre pays appartenaient pour la plupart à des professions qui étaient déjà depuis longtemps encombrées chez nous (employés de commerce, techniciens et ingénieurs, musiciens, juristes, médecins et autres gens exerçant des professions libérales). Or l'autorisation d'exercer l'une de ces professions ne devait être accordée en aucun cas. Cette réglementation pouvait, à vrai dire, avoir des effets rigoureux dans certaines circonstances. Mais les intéressés devaient être reconnaissants à la Suisse d'avoir laissé ses frontières ouvertes et s'estimer heureux d'avoir trouvé sur notre sol un refuge temporaire au cours de leurs vicissitudes. Pas plus que les Suisses qu'intéressaient les capacités et les ressources financières de ces étrangers, ceux-ci ne pouvaient exiger que fût mis à l'arrière-plan l'intérêt général qu'avait la Suisse à protéger son marché du travail et à se défendre contre une infiltration étrangère. De même, les cantons ne devaient pas se laisser influencer par l'idée d'avantages fiscaux en faveur de certaines communes.

Les directions de police des cantons étaient en outre invitées à veiller soigneusement à ce que les réfugiés n'exercent pas d'activité lucrative ou ne prennent pas d'emploi sans l'autorisation nécessaire et qu'ils respectent les conditions liées à un permis de séjour. Lorsque des contraventions seraient constatées, elles devaient intervenir rigoureusement et, le cas échéant, retirer le permis de séjour. Dans tous ces cas, elles devaient prendre une décision de renvoi et, pour prévenir des manœuvres dilatoires, proposer sans délai à la police fédérale des étrangers d'étendre le renvoi à tout le territoire de la Confédération. Les étrangers qui, par leur comportement, menaçaient de porter atteinte à la tranquillité intérieure du pays ou de troubler les relations de la Suisse avec un autre Etat devaient aussi être immédiatement renvoyés.

Enfin, la circulaire annonçait que des instructions spéciales seraient données prochainement au sujet des réfugiés politiques.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques

Les instructions spéciales, annoncées dans la circulaire du 31 mars 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques, firent l'objet d'un arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 applicable aux ressortissants de tous les Etats.

Cet arrêté se fondait, non pas sur l'article 69^{ter} de la constitution, mais sur l'article 102, chiffres 8, 9 et 10, c'est-à-dire sur les dispositions constitutionnelles qui chargent le Conseil fédéral de veiller à la sauvegarde des intérêts de la Confédération au-dehors, ainsi qu'à sa sûreté intérieure et extérieure. Il disposait que tous les étrangers désirant se prévaloir de leur qualité de réfugiés politiques étaient tenus de s'annoncer dans les quarante-huit heures, dès le passage de la frontière, à la police de leur lieu de résidence, à défaut de quoi ils ne pourraient plus invoquer cette qualité. Les étrangers arrivés antérieurement en Suisse et qui ne s'étaient pas déjà fait connaître expressément à la police des étrangers comme réfugiés politiques pouvaient se prévaloir de cette qualité auprès de la police locale jusqu'au 18 avril 1933.

De leur côté, les autorités de police étaient tenues d'adresser sans retard au ministère public fédéral un rapport sur les réfugiés politiques qui s'étaient annoncés comme tels, ainsi que sur ceux qu'elles auraient découverts. Le ministère public fédéral devait ensuite prendre les dispositions qui s'imposaient, notamment interdire à tous les réfugiés d'exercer une activité politique en Suisse et, au besoin, leur défendre de séjourner dans certaines parties du pays. La surveillance des réfugiés politiques devait être exercée par le ministère public fédéral conjointement avec les autorités cantonales de police. La police des étrangers devait régler, leur séjour en ce sens que tous les permis de séjour ou de tolérance octroyés tombaient sous le coup de l'article 19 de l'ordonnance du 29 novembre 1921 et devaient être soumis sans retard à la police fédérale des étrangers suivant les règles de la procédure d'opposition. Les autorisations provisoires de prendre un emploi ou d'exercer une autre activité lucrative, en tant d'ailleurs qu'elles étaient compatibles avec la situation du marché du travail, devaient être également approuvées par la police fédérale des étrangers. Celle-ci devait exercer son droit d'opposition d'entente avec le ministère public fédéral. Les intéressés avaient le droit de recourir au Conseil fédéral contre toute décision prise par le département fédéral de justice et police en application de l'article 33 de l'ordonnance de 1921 sur le contrôle des étrangers.

Les réfugiés politiques qui n'observaient pas les prescriptions sur la police des étrangers et les conditions qui leur étaient imposées étaient

punissables conformément à l'ordonnance susindiquée ou pouvaient être renvoyés ou expulsés.

Le département fédéral de justice et police fut chargé d'édicter les dispositions nécessaires et de donner aussi les instructions aux organes du contrôle de la frontière.

L'arrêté du Conseil fédéral ne contenait aucune définition du «réfugié politique».

III. La circulaire du département fédéral de justice et police du 20 avril 1933

Les instructions prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 furent données par une circulaire du département fédéral de justice et police aux gouvernements cantonaux du 20 avril 1933.

Cette circulaire prescrivait de conduire au poste frontière officiel le plus proche les étrangers qui entraient en Suisse sans passer par un des postes frontières. Les personnes qui s'étaient prévaluées manifestement à tort de la qualité de réfugiés politiques devaient être refoulées et signalées au ministère public fédéral. Si elles ne l'étaient pas, elles devaient être remises à la police cantonale en vue d'une vérification de leur qualité. Cette police pouvait, au besoin, ordonner leur arrestation provisoire. Un interrogatoire détaillé devait permettre d'établir quelle activité le réfugié avait exercé antérieurement, les circonstances qui l'avaient incité à prendre la fuite, l'endroit où il désirait se rendre, les ressources dont il disposait et les références qu'il pouvait indiquer en Suisse. Le réfugié devait en même temps être informé que toute activité politique en Suisse lui était interdite et que le ministère public fédéral se réservait de lui imposer des conditions spéciales pour son séjour. De plus, il pouvait être tenu de s'annoncer périodiquement jusqu'au moment où le ministère public fédéral aurait pris sa décision. Le procès-verbal d'audition, ainsi que les papiers de légitimation du réfugié, devaient être adressés au ministère public fédéral. Les cantons étaient en outre tenus de porter à la connaissance dudit ministère tous les cas d'étrangers qui s'étaient déclarés faussement réfugiés politiques et avaient été reconduits à la frontière. Les directions cantonales de police avaient en outre l'obligation de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour découvrir la présence de réfugiés politiques. Elles étaient autorisées à exécuter, au besoin, des perquisitions domiciliaires partout où des réfugiés pouvaient se cacher. Les Israélites ne devaient être considérés comme réfugiés politiques, au sens de l'arrêté du Conseil fédéral, que s'ils avaient dû fuir pour des motifs d'ordre politique; le boycottage, à lui seul, n'était pas considéré comme un motif de ce genre.

La circulaire invitait en outre les cantons à surveiller les réfugiés politiques et à informer le ministère public fédéral de toutes les constatations importantes faites au sujet du contrôle de ces réfugiés, notamment des

infractions aux conditions et restrictions de séjour qui leur étaient imposées par ledit ministère.

Le ministère public fédéral pouvait notamment prendre lui-même les décisions suivantes :

- a. Ordonner le renvoi des étrangers indignes de l'asile ;
- b. Fixer aux étrangers indésirables, notamment aux communistes sans papiers, un court délai pour quitter la Suisse ;
- c. Imposer un lieu de résidence aux étrangers et les contraindre à se présenter périodiquement.

Lorsque le ministère public fédéral ne décidait pas l'éloignement immédiat, le cas devait être soumis à l'autorité cantonale de la police des étrangers pour qu'elle règle les conditions de résidence. La première autorisation de séjour ne pouvait pas dépasser trois mois et devait être soumise sans délai à la police fédérale des étrangers suivant les règles de la procédure d'opposition. Cette police fixait, d'entente avec le ministère public fédéral, la durée maximum du séjour qui pouvait être chaque fois octroyé. Si une autorité cantonale refusait le séjour à un réfugié, elle devait toujours proposer à la police fédérale des étrangers d'étendre la décision de renvoi à l'ensemble du territoire de la Confédération. Cette police statuait ensuite, d'entente avec le ministère public fédéral. Le réfugié devait d'abord être privé du droit d'exercer une activité lucrative. S'il avait l'intention d'en exercer une plus tard, son cas devait être soumis à l'office du travail.

Des poursuites pénales devaient être dirigées, conformément à l'ordonnance sur le contrôle des étrangers, contre les réfugiés politiques qui avaient contrevenu aux prescriptions sur la police des étrangers ; ces réfugiés devaient être renvoyés ou expulsés de Suisse. Etait réservée au ministère public fédéral la faculté de proposer au Conseil fédéral d'expulser, en vertu de l'article 70 de la constitution, les étrangers qui compromettaient la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

B. Les raisons des restrictions à l'octroi de l'asile

La circulaire du 31 mars 1933 et l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 avaient d'autant plus d'importance qu'ils fixaient non seulement les directives concernant la pratique suisse en matière d'asile pour la période qui suivait immédiatement le bouleversement en Allemagne, mais mettaient simultanément en évidence les deux principaux facteurs qui ont déterminé la Suisse, dans les années ultérieures, à se montrer fort réservée dans l'admission de réfugiés et l'octroi d'un séjour durable : l'infiltration étrangère et l'encombrement du marché du travail dû à la crise économique d'alors.

I. L'infiltration étrangère (1)

L'infiltration étrangère, qui allait croissant en Suisse, avait déjà occupé les autorités fédérales avant la première guerre mondiale. La question avait été soulevée par un postulat de la commission de gestion du Conseil national de 1909, qui invitait le Conseil fédéral à examiner comment il serait possible, en facilitant la naturalisation d'étrangers établis et nés en Suisse, de parer aux dangers et inconvénients découlant d'un accroissement menaçant de la population étrangère. Le département politique fédéral s'exprima sur cette question dans un rapport au Conseil fédéral du 30 mai 1914 concernant les mesures à prendre contre l'infiltration étrangère, rapport imprimé comptant plus d'une centaine de pages.

Le rapport relevait que, sur une population totale de 3 753 293 personnes, il y avait en Suisse, au 1^{er} décembre 1910, 552 011 étrangers, ce qui correspondait à 14,7 pour cent. Dans certains cantons, les conditions étaient encore plus défavorables. Ainsi, à fin 1910, le nombre des étrangers dans le canton de Genève atteignait 40,4 pour cent et dans celui de Bâle-Ville 37,6 pour cent. La population de la ville de Genève comprenait 42 pour cent d'étrangers et celle des Eaux-Vives 45 pour cent. On comptait 46,1 pour cent d'étrangers à Arbon, et 50,5 pour cent à Lugano. La plus grande partie de ces ressortissants étrangers étaient des Allemands (219 530 = 39,8 %) et des Italiens (202 809 = 36,7 %). Seules avaient aussi un important contingent la France, y compris Monaco (63 708 = 11,5 %), et l'Autriche, y compris le Liechtenstein (39 005 = 7,1 %). Le rapport relevait que cette proportion entre étrangers et autochtones était «tout à fait anormale» en comparaison avec d'autres Etats et indiquait que la population étrangère en Belgique s'élevait à environ 31 pour mille, en France à 27 pour mille, en Autriche à 21 pour mille, en Allemagne à 17 pour mille et en Italie à 2 pour mille. Lors de la discussion des dispositions à prendre pour lutter contre une plus forte infiltration étrangère, le département politique s'exprima aussi sur la question de savoir si et dans quelle mesure une application plus rigoureuse des prescriptions sur l'établissement permettrait d'atteindre le but. Il arriva à la conclusion qu'elle ne pourrait pas exercer une influence décisive, surtout en raison des traités d'établissement conclus par la Suisse. C'est pourquoi il proposa uniquement d'intensifier la naturalisation et d'instituer la naturalisation forcée et le droit à la naturalisation sous certaines conditions.

Le Conseil fédéral se rallia à cette manière de voir dans sa séance du 2 juillet 1914 et chargea le département politique d'élaborer, à l'adresse de l'Assemblée fédérale, un message à l'appui d'un projet de révision de l'article 44 de la constitution. Mais la première guerre mondiale ayant éclaté quelques semaines plus tard, l'affaire n'eut d'abord pas d'autre suite.

(1) L'évolution du problème des étrangers en Suisse est traitée de façon détaillée dans un exposé imprimé sur les *Massnahmen gegen die Ueberfremdung* que l'auteur du présent rapport a fait lors de la journée des villes en 1934.

Il a déjà été question, dans un autre ordre d'idées, de l'ordonnance prise le 21 novembre 1917 (c'est-à-dire pendant la première guerre mondiale) au sujet de la police à la frontière et du contrôle des étrangers (1). L'étranger ne recevant, en raison du délai du visa, l'autorisation fédérale que pour un séjour temporaire en Suisse, on admit, en pratique, que le séjour durable et l'établissement d'un étranger étaient subordonnés à une approbation des autorités fédérales.

Une seconde ordonnance du 17 novembre 1919, qui remplaça la précédente, conféra expressément cette attribution à la Confédération en instituant un droit de recours (art. 19).

La même réglementation fut instaurée par la troisième ordonnance du 29 novembre 1921, bien qu'elle restituât aux cantons une série d'attributions dont ils ne disposaient plus depuis que la Confédération était intervenue dans le domaine de la police des étrangers. Le veto fédéral contre les décisions cantonales accordant le séjour durable ou l'établissement constituait néanmoins, comme précédemment, le problème primordial de toute la législation concernant la police des étrangers, et l'on cherchait en premier lieu par ce moyen à parer à un afflux excessif d'étrangers.

Les trois ordonnances de 1917, 1919 et 1921 contenaient des dispositions édictées par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs. Pour transférer ces dispositions dans la législation ordinaire, il fallait d'abord en créer la base constitutionnelle. Lors de la discussion des mesures à prendre contre l'infiltration étrangère, le Conseil des Etats unanime accepta, dans sa séance du 19 décembre 1923, un postulat Wettstein invitant le Conseil fédéral à présenter à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions concernant la réglementation de l'établissement des étrangers en Suisse par une loi fédérale.

Pour donner suite à ce postulat, le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale, par son message du 2 juin 1924, d'insérer dans la constitution un article 47 bis prévoyant que les conditions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et à l'établissement des étrangers seraient réglées par la législation fédérale. Selon cet article, les cantons auraient en principe à prendre leurs décisions d'après le droit fédéral, avec cette réserve que le Conseil fédéral pourrait statuer en dernier ressort sur les permis cantonaux d'établissement et de tolérance, les expulsions cantonales étendant leurs effets au territoire de la Confédération, les violations de traités d'établissement et le refus de l'asile.

Le message exposait que, comme ce fut déjà le cas en vertu des dispositions extraordinaires, la lutte contre l'infiltration étrangère devait être poursuivie au moyen de la police des étrangers. Il était indispensable d'arrêter l'ascension de cette cote d'étrangers «au prix de tout effort raisonnablement possible». L'admission d'étrangers devait par conséquent être

(1) Voir p. 7 ci-dessus.

réglée d'après la capacité d'absorption du pays. Malgré la libération du tourisme étranger, il paraissait toujours plus nécessaire d'observer la plus grande retenue dans l'octroi de permis d'établissement. « Il est clair qu'il existe à nos portes un très grand désir latent d'immigrer, qui se transformerait aussitôt en un véritable run, s'il n'était contenu par la difficulté, connue partout, d'obtenir l'établissement. Toujours encore, dans de nombreux pays, d'urgentes nécessités économiques et politiques poussent à l'émigration, et des foules de la plus hétérogène composition ne sont maintenues sur place que par le peu d'espoir qu'elles ont de se fixer ailleurs. »

Le message signalait en outre la nécessité de contenir autant que possible une autre catégorie d'étrangers: celle des sans-papiers. « Il nous faudrait craindre que notre pays ne devint le point de rassemblement de tous les déracinés, si nous ne refoulions pas ces gens déjà à la frontière; car une fois qu'ils sont dans le pays, il faut compter avec le fait qu'ils ne pourront plus en être renvoyés. »

Au sujet de l'asile, le message exposait que cette question, parce qu'il s'agissait de réfugiés politiques, touchait de beaucoup plus près les rapports de la Confédération avec les autres Etats que les intérêts du canton de refuge. C'est pourquoi la Confédération ne pouvait pas se contenter d'une simple possibilité de veto, mais devait obtenir un droit d'intervention renforcé, lui conférant la possibilité d'obliger, le cas échéant, un canton à accorder l'asile. Dans tous les cas, l'ultime décision, affirmative ou négative, ressortissait à la Confédération.

Cette proposition du Conseil fédéral fut finalement réalisée par l'adjonction dans la constitution de l'article 69^{ter} reproduit à la page 10.

Le message du Conseil fédéral du 2 juin 1924 (FF 1924, II, 511 s.) mérite attention aussi parce qu'il contient des considérations approfondies sur le problème de l'infiltration étrangère, tel qu'il se poserait dans l'avenir si l'évolution demeurait la même. Il relevait que la statistique avait indiqué, jusqu'au recensement de 1910, une augmentation incessante de la proportion d'étrangers et qu'il ressortait d'un simple calcul que cette courbe ascendante, qui atteignait alors 14,7 pour cent, s'élèverait à 50 pour cent déjà vers 1990. Les circonstances de la guerre et de l'après-guerre avaient encore ajouté, à cette augmentation chronique, un danger aigu d'envahissement du pays par les étrangers et jeté une vive lumière sur les inconvénients, déjà existants, de l'infiltration étrangère. La guerre avait cependant donné la possibilité de lutter contre cet envahissement par des moyens à la disposition de la police des étrangers. L'usage qui a été fait de ces moyens avait contribué à faire descendre à 10½ pour cent la cote des étrangers lors du recensement de 1920. Entre-temps, la cote avait marqué une nouvelle ascension; même si l'envahissement aigu avait quelque peu diminué, notre pays devait veiller à ce que le bilan du XX^e siècle ne se soldât pas par une cote de 50 pour cent.

Le message traitait également une question qui fut sans cesse soulevée dans les années ultérieures: comment empêcher une infiltration indésirable sans compromettre les intérêts du tourisme? Il s'agissait, disait-il, de concilier les intérêts du tourisme et les exigences de la lutte contre une infiltration étrangère accrue en pourvoyant à ce que le contrôle exercé par la police assure pour plus tard le départ des étrangers. La restriction du trafic frontière pouvait et même devait empêcher l'entrée en Suisse d'éléments indésirables.

Les craintes exprimées dans le message au sujet d'une augmentation possible de la proportion des étrangers en Suisse ne se sont heureusement pas réalisées. Au contraire, les mesures de police fondées sur les ordonnances concernant le contrôle des étrangers ont permis de réduire la cote à 8,7 pour cent en 1930. Le Luxembourg mis à part, la Suisse était encore le pays où la population étrangère atteignait le taux le plus élevé (1).

La circulaire du 31 mars 1933 ayant été spécialement dirigée contre l'arrivée d'Israélites, il convient de donner encore quelques chiffres relatifs à la *proportion de la population juive en Suisse* (2).

Cette proportion était la suivante:

1900: 3,7 pour mille (12 264), dont 4972 Suisses et 7292 étrangers (= 19 ‰ de la population étrangère).

1910: 4,9 pour mille (18 462), dont 6275 Suisses et 12 187 étrangers (= 22 ‰).

1920: 5,4 pour mille (20 979), dont 9428 Suisses et 11 551 étrangers (= 29 ‰).

1930: 4,4 pour mille (17 973) dont 9803 Suisses et 8170 étrangers (= 23 ‰).

1941: 4,6 pour mille (19 429), dont 10 279 Suisses et 9150 étrangers (= 41 ‰).

1950: 4 pour mille (19 048), dont 10 735 Suisses et 8313 étrangers (= 29 ‰).

80 pour cent environ des Juifs domiciliés en Suisse étaient répartis dans les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville, Saint-Gall, Vaud et Genève et principalement dans les villes qui s'y trouvent.

Ces chiffres montrent qu'il ne pouvait être question d'un danger d'infiltration juive en 1933. Il n'en reste pas moins qu'un mouvement dirigé contre les Juifs fut alors déclenché en Suisse. Quelques journaux nouvelle-

(1) En 1941, la proportion d'étrangers dans la population du pays était de 5,2 pour cent, mais elle passa de nouveau à 6 pour cent en 1950. Au sujet du mouvement au cours des dernières années, voir la brochure *Problèmes de la population en Suisse*, notamment p. 6, 7 et 17, publiée par l'union de banques suisses en juillet 1955.

(2) Cf. *Festschrift zum fünfzigjährigen Jubiläum des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes*, Zurich 1954, p. 85 s.

ment créés s'en firent l'écho. Ce mouvement s'est en outre manifesté de façon répétée, parfois avec assez de vivacité, dans des assemblées frontistes, notamment à Zurich. Une très grande partie de la population resta cependant insensible à ces appels, de sorte que les autorités durent intervenir uniquement contre les excès les plus graves, par exemple en interdisant la distribution de tracts dans les maisons. Les textes juridiques qui eussent permis de prendre des mesures de caractère pénal contre les infractions de peu d'importance faisaient d'ailleurs défaut au début. Une intervention des pouvoirs publics ne devint possible qu'en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 décembre 1938 réprimant des actes contraires à l'ordre public et instituant des mesures pour protéger la démocratie. En effet, l'article 2 de cet arrêté prévoyait qu'était punissable non seulement celui qui avait systématiquement bafoué les principes démocratiques qui sont à la base de la Confédération et des cantons, mais aussi celui qui avait excité à la haine contre certains groupes de la population en raison de leur race, de leur religion ou de leur nationalité. Cette disposition ne fut toutefois jamais appliquée (1).

Au nombre des «éléments étrangers de mœurs différentes des nôtres» particulièrement visés par la circulaire du 31 mars 1933 étaient probablement compris les Juifs d'origine orientale. En tout cas, d'autres prescriptions édictées à l'époque étaient fondées sur l'idée que les Juifs orientaux avaient des mœurs différentes de celles des Suisses et qu'ils n'étaient par conséquent que difficilement assimilables. C'est ainsi que Zurich appliqua jusqu'en 1936 à la naturalisation de Juifs d'origine orientale des dispositions particulières, conformes aux directives données par le Conseil communal (*Grosser Stadtrat*) le 3 novembre 1920 (2).

La situation de tous les Juifs en Allemagne continuant de s'aggraver, la distinction faite entre les Juifs d'origine orientale et ceux d'origine occidentale perdit toute signification. L'auteur du rapport ne connaît que deux documents (datant du printemps 1938) dans lesquels cette distinction était encore faite (3).

De fait, les mesures ordonnées par la circulaire avaient été aussi comprises par la colonie juive en Suisse ou, en tout cas, par ses représentants officiels.

(1) Voir Georg Guggenheim, *Festschrift des SIG*, précitée, p. 57 s.

(2) Voir Farbstein, *Festschrift*, précitée, p. 207 s.

(3) La proposition du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral du 28 mars 1938 concernant le rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens (v. p. 65 ci-après) et la circulaire de ce département du 8 avril 1938 (v. p. 68). Ce n'est qu'après la guerre que le chef du département fédéral de justice et police, dans sa réponse à une interpellation de M. Petrig, député au Conseil des Etats (5 avril 1946), reparla des étrangers le plus souvent inassimilables, sans toutefois faire allusion aux Juifs d'origine orientale ou même aux Juifs tout court.

L'auteur peut fonder cette assertion sur ses propres constatations. En sa qualité de chef du département de la police du canton de Bâle-Ville (de décembre 1930 à mai 1935), il entretint, au sujet de la question des réfugiés, des rapports étroits avec le président de l'alliance israélite suisse, lequel lui a maintes fois déclaré que les Juifs suisses auraient tout intérêt à ce que le plus grand nombre de réfugiés entrent en Suisse, même de réfugiés dont il faudrait obtenir le départ aussitôt que possible.

Dans la séance de la commission de gestion du Conseil national du 8 mai 1939, M. le conseiller national Bringolf, chargé de faire rapport sur division de la police, déclara que les Juifs habitant la Suisse attachaient du prix à ce que les Juifs indésirables fussent refoulés. Il ajouta que la Suisse n'avait en effet aucun intérêt à une augmentation du nombre des Juifs dans le pays.

Des considérations analogues ont été aussi émises dans la presse suisse, par exemple dans la *Gazette de Lausanne* du 24 août 1938 (Pierre Grellet), dans le *Journal de Genève* du 2 décembre 1938 (R. P.) et — rétrospectivement — dans le même journal du 20 avril 1943 (Pierre Béguin). Ces avis ont une grande importance, parce que les deux journaux avaient combattu résolument l'antisémitisme (par ex. Pierre Grellet dans la *Gazette de Lausanne* du 15 août 1942).

II. L'encombrement du marché suisse du travail

L'encombrement du marché suisse du travail au cours des premières années qui suivirent 1930 était une conséquence naturelle de la grave crise économique sévissant alors.

Le nombre annuel moyen des personnes en quête d'un emploi, qui était encore de 8381 en 1929, ne cessa de s'accroître dans les années suivantes, jusqu'en 1936. Il s'élevait:

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

Un aperçu des chiffres maximums mensuels des personnes en quête d'un emploi au cours de ces années donne une image semblable. Ces chiffres s'élevaient :

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

Un relevé statistique des *chômeurs complets* n'a été établi que dès 1936. Le chiffre moyen annuel s'élevait :

		avec un maximum mensuel de	et un minimum de
En 1936	30 554	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

La situation s'aggrava sensiblement lorsque *de nombreux Suisses de l'étranger* qui ne pouvaient plus y trouver leurs moyens d'existence revinrent au pays.

Au sujet du nombre des Suisses de l'étranger rentrés au pays, on n'a que des indications relatives à ceux qui étaient astreints au service militaire.

Ces chiffres sont les suivants :

Pour 1931	8133	dont 7276	exerçant une profession
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	» » »

Lorsque l'obligation du visa eut été abolie, le seul moyen de protection contre un afflux de travailleurs étrangers consista à *contrôler ceux qui étaient*

entrés en Suisse. La façon large dont les cantons accordaient, au début, des permis de séjour donna lieu à de multiples avertissements et plaintes de la part de l'office fédéral du travail. Des instructions du département fédéral de justice et police du 20 mars 1931 invitèrent par conséquent les employeurs suisses à recruter leur personnel autant que possible sur le marché suisse de l'emploi. Cela signifiait que les employeurs devaient donner la préférence aux Suisses vivant en Suisse, aux Suisses de l'étranger en quête d'un emploi en Suisse (surtout les Suisses rentrés de l'étranger) et aux étrangers établis en Suisse. Ces instructions n'eurent cependant pas le résultat attendu.

La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1934, la création d'une section du placement à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et, en grande partie aussi, un chômage étendu finirent par donner aux offices cantonaux du travail et organes de la police des étrangers l'autorité nécessaire pour vaincre les résistances nombreuses qu'ils rencontraient et pour prendre des décisions tenant équitablement compte des conditions régnant sur le marché suisse de l'emploi. Cette politique tendant à lutter contre le chômage fut poursuivie après que la crise eut pris peu à peu fin, à partir de 1937. Elle fut même maintenue dans l'après-guerre, alors même qu'on eut constaté que la crainte générale de voir éclater une nouvelle crise économique était vaine. C'est ainsi que le représentant du Conseil fédéral, qui répondait à une interpellation déposée au Conseil des Etats, déclara en 1946 que les instructions de 1931 demeuraient valables. Même en 1949, il était encore extrêmement difficile aux réfugiés d'obtenir des autorisations de travail.

Cette pratique était due dans une large mesure à l'attitude des syndicats, qui insistaient pour que les places vacantes fussent réservées aux Suisses et pour qu'on empêchât toute tentative d'exercer une pression sur les salaires par l'engagement de travailleurs étrangers.

Chose à noter, la politique pratiquée avant la guerre par d'autres Etats à l'égard des réfugiés était également commandée en grande partie par des considérations relatives au marché du travail. Dans la brochure, déjà citée, de Michael Traub, nous lisons ce qui suit :

« Les pays de l'Europe occidentale qui continuent à souffrir de la crise économique ont fortement entravé, par une série de mesures législatives ou administratives, l'installation de nouveaux émigrants, tout spécialement des émigrants sans ressources désirant travailler. Ces mesures restrictives exercèrent surtout leurs effets en France, où de nombreux émigrants juifs venus d'Allemagne avaient trouvé asile au cours des premières années. En vertu de la loi du 20 novembre 1934 sur la main-d'œuvre étrangère, les autorités de ce pays, durant les 18 derniers mois (1935 et première moitié de 1936), refusèrent non seulement de délivrer de nouvelles autorisations de travail mais retirèrent même nombre d'anciennes.

Les autres pays de l'Europe occidentale, comme la Hollande, la Belgique, la Suisse et même l'Angleterre, laquelle avait pourtant surmonté à bien des égards sa crise économique, ont fermé leurs portes aux émigrants en quête de travail et souvent aussi aux émigrants sans ressources. Dans le cas le plus favorable, les autorités de ces pays délivrent une autorisation de séjour. Elles accordent rarement une autorisation de travail. L'Espagne aussi, dont la politique libérale pratiquée en matière d'immigration avait, en 1933, permis l'établissement à bien des Juifs qui avaient quitté l'Allemagne, se borne maintenant à délivrer des autorisations de séjour de durée limitée et n'accorde que rarement l'autorisation de travail.»⁽¹⁾

C. Les effets des instructions du 31 mars 1933

1. En 1933

Les réfugiés venus d'Allemagne furent accueillis en Suisse conformément aux instructions du 31 mars 1933. L'alliance israélite suisse avait déclaré aux autorités que, grâce à l'aide des Juifs étrangers, surtout américains, elle subviendrait aux besoins des réfugiés juifs sans faire appel aux deniers publics.

Le chiffre que les réfugiés atteignaient alors n'a pas été établi. On sait cependant que, durant la période d'avril à septembre 1933, quelque 10 000 personnes sont entrées en Suisse, uniquement par la gare badoise à Bâle⁽²⁾. Comme le relève le rapport sur la gestion du département fédéral de justice et police en 1933, la plus grande partie des émigrants ne tardèrent toutefois pas à quitter le pays. Ce fait montre que les Juifs eux-mêmes tenaient encore pour impossible que les menaces proférées par les nationaux-socialistes dans leurs écrits et leurs journaux se réalisent dans une Allemagne occupant un si haut rang parmi les pays civilisés.

(1) Une lettre du 16 février 1938 adressée par la légation de Suisse à La Haye à la division des affaires étrangères du département politique fédéral renseigne spécialement sur les conditions existant en Hollande au début de 1938. On y lit que le gouvernement hollandais s'était exprimé comme suit dans un message à la première chambre: «Le gouvernement néerlandais fera ce qui dépend de lui pour mettre la situation des réfugiés allemands en Hollande en harmonie avec la tolérance traditionnelle. En ce qui concerne l'admission de tels réfugiés, il faut cependant tenir compte du fait que l'état du marché du travail ne souffre pas un afflux d'étrangers qui accroîtrait le lourd fardeau du chômage.

Le ministre des affaires étrangères ne manquera pas de signaler aux organes compétents à Genève qu'il est nécessaire de favoriser l'acheminement des réfugiés venant d'Allemagne vers des régions plus lointaines où une émigration est encore possible.»

(2) Des recensements exacts ont été opérés par l'inspectorat de police de la ville de Bâle dans la période comprise entre le 30 mars et le 20 mai 1933. Le nombre des réfugiés juifs allemands qui étaient entrés en Suisse par la gare badoise s'élevait à 7631. Seul un petit nombre d'entre eux furent annoncés à la police.

En 1933, la police fédérale des étrangers dut s'occuper de quelque 400 cas (comprenant près de 600 personnes) dans lesquels des réfugiés juifs désiraient séjourner durablement en Suisse. Dans la plupart d'entre eux, les autorités donnèrent suite aux demandes en autorisant un séjour de quelques mois, avec obligation de quitter ensuite le pays. La police des étrangers ne se vit jamais amenée à user de la contrainte.

Parmi les réfugiés, il y avait de nombreux étudiants qui désiraient se faire immatriculer dans une université suisse. Pour prévenir des malentendus, le département fédéral de justice et police fit savoir aux autorités cantonales et aux étudiants eux-mêmes (par l'intermédiaire des autorités universitaires) qu'ils n'étaient admis en Suisse, comme réfugiés, que pour y faire leurs études, mais que toute activité lucrative leur était interdite et qu'ils devraient en tout cas quitter la Suisse à la fin de leurs études.

2. En 1934

La situation ne se modifia que peu en 1934. En raison de leurs situation difficile, les réfugiés, qui étaient en majorité des Israélites allemands, continuèrent d'être autorisés à séjourner peu de temps en Suisse, de façon à pouvoir prendre leurs dispositions pour leur émigration ou y faire leurs études. Le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés et l'œuvre suisse d'entraide ouvrière reçurent en outre la permission de placer, pour quelques semaines, dans des familles suisses ou dans des homes privés, un certain nombre d'enfants d'émigrants vivant à Paris (1), (2).

(1) Cf. à ce propos et au sujet de l'accueil d'enfants de réfugiés dans les années ultérieures Nettie Sutro, *ibid.*

(2) Dans une lettre du 14 juillet 1934, la légation de Suisse à La Haye fournit des informations sur la politique pratiquée alors aux Pays-Bas à l'égard des réfugiés. On y lit que le gouvernement venait de donner aux autorités de police une série d'instructions sévères au sujet de l'admission ou du séjour de diverses catégories de réfugiés et d'étrangers originaires de pays de l'est. Les réfugiés allemands ou apatrides qui séjournaient déjà aux Pays-Bas devaient être autorisés jusqu'à nouvel ordre à rester dans le pays et ne devaient pas être rapatriés, sauf raisons d'ordre politique ou de police. Les nouveaux venus devaient en revanche être refoulés à la frontière. Ils ne devaient être admis qu'exceptionnellement, pour peu de temps et à la condition de disposer de moyens d'existence suffisants. Si l'arrivant alléguait qu'un retour en Allemagne mettait directement sa vie en danger, une autorisation provisoire de séjour en Hollande pouvait lui être accordée. Les réfugiés ne devaient, autant que possible, pas être autorisés à exercer une activité lucrative ou à faire des études techniques. Les nouveaux venus sans nationalité qui n'avaient pas obtenu le visa néerlandais, et qui ne pouvaient pas rendre vraisemblable qu'un retour en Allemagne mettrait leurs jours en danger, devaient être refoulés ou, s'ils étaient rencontrés à l'intérieur du pays, reconduits immédiatement à la frontière allemande. Les nombreux réfugiés originaires de Pologne ou d'autres pays de l'est qui avaient obtenu le visa néerlandais après avoir donné l'assurance qu'ils ne voulaient séjourner que temporairement en Hollande, mais qui avaient prolongé leur séjour sans droit, devaient être invités à retourner dans leur pays. Des mesures devaient être prises pour faciliter leur rapatriement. Le rapport conclut qu'il était à prévoir qu'un grand nombre de ces personnes chercheraient à pénétrer en Suisse après avoir vu qu'elles ne pouvaient pas entrer en Hollande ou continuer d'y séjourner.

Les mesures prises en vertu de la loi allemande du 14 juillet 1933 sur la révocation des naturalisations et le retrait de la nationalité allemande, de même que les refus de prolongation ou de renouvellement des papiers essayés, dans de nombreux cas, par des personnes qui avaient pu conserver la nationalité allemande, entraînaient l'invalidité de permis de séjour ou d'établissement délivrés en Suisse aux étrangers touchés par les révo-cations, retraits ou refus. Ces gens devaient se contenter de tolérances. Une *circulaire* du département fédéral de justice et police du 14 septembre 1934 réglait ces cas de la manière suivante :

«Lorsque des Allemands qui habitent depuis longtemps la Suisse deviennent sans papiers par suite de dénationalisation ou à défaut de pro-longation de leurs pièces de légitimation, il y a lieu de leur accorder la tolé-rance, à moins que d'importants motifs de renvoi touchant la personne de l'intéressé ne s'y opposent (ainsi la situation du marché du travail et même l'absence de papiers valables ne sont pas des motifs suffisants pour renvoyer ces étrangers). De même, on ne refusera pas la tolérance, en raison de l'absence de papiers valables, aux Allemands qui ont été privés de pièces de légitimation valables et qui ne séjournent ou ne doivent séjournier en Suisse que temporairement. Si cela est nécessaire en raison de motifs per-sonnels ou fondés sur la surpopulation étrangère ou le marché du travail, on les indiquera dans la décision, mais on ne mentionnera pas en revanche, comme motif, ainsi que cela est arrivé, l'absence de papiers.»

La même circulaire recommandait aux directions cantonales de police de rejeter les demandes des autorités allemandes tendant à ce que les déci-sions de retrait de la nationalité fussent notifiées aux intéressés, de même que celles qui visaient à la restitution des papiers à des personnes auxquelles la nationalité allemande avait été retirée ou le renouvellement des papiers refusé.

3. En 1935

Après l'adoption des lois de Nüremberg, la légation de Suisse à Berlin vit affluer les ressortissants allemands qui désiraient savoir s'ils pouvaient s'établir ou au moins séjournier dans notre pays. La légation en informa la division des affaires étrangères en lui recommandant de traiter les de-mandes de ces gens avec la plus grande prudence, étant donné qu'il ne serait guère admissible d'accorder sans limite des permis de séjour à des Allemands à une époque où l'établissement de Suisses en Allemagne est à peu près impossible et où il règne encore un fort chômage en Suisse.

Le rapport de gestion de la division de la police pour 1935 relevait que la tâche de la police des étrangers s'était sensiblement accrue du fait des nombreuses demandes reçues d'Israélites allemands qui ne pouvaient plus exercer leur profession par suite des nouvelles dispositions allemandes et n'étaient plus en mesure de déterminer librement l'avenir de leurs enfants.

En règle générale, l'infiltration étrangère dans notre pays et la situation du marché du travail ne permettaient pas de donner suite à des telles demandes.

Les efforts des organismes suisses de secours pour obtenir des autorités qu'elles se montrent plus accommodantes envers les réfugiés n'eurent qu'un succès limité. Aux dires d'un représentant du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, l'entretien qui eut lieu le 28 août 1935 entre des délégués de cet organisme et une délégation de deux membres du Conseil fédéral n'eut, par exemple, aucun résultat positif. Les délégués du Conseil fédéral déclarèrent que les raisons de nature humanitaire avancées par les organismes de secours étaient contraires à l'intérêt national, qui commandait de se montrer réservé. Comme précédemment déjà, une demande tendant à l'octroi de subventions destinées à couvrir les frais des œuvres de secours ne fut pas agréée ⁽¹⁾.

A moins qu'une autorisation de travailler ne pût être accordée exceptionnellement, l'interdiction d'exercer une activité lucrative fut très rigoureusement appliquée. Les autorités ne toléraient même pas que des réfugiés placés chez des particuliers accomplissent un travail volontaire et gratuit au service d'œuvres de secours et qu'ils participent à des travaux domestiques.

4. En 1936

Le rapport de gestion de la division de la police pour 1936 mentionne un arrangement international concernant le statut des réfugiés venant d'Allemagne, arrangement qui était issu d'une conférence convoquée à Genève le 4 juillet de la même année par la Société des Nations ⁽²⁾. Cet arrangement prévoyait tout d'abord la remise de papiers d'identité permettant aux réfugiés de se déplacer librement sur le territoire de l'État

⁽¹⁾ On ne trouve nulle part trace de notices officielles sur cet entretien.

⁽²⁾ La Société des Nations s'était occupée du problème des réfugiés dès 1921. Il s'agissait en premier lieu de réfugiés russes. Les efforts du haut-commissaire désigné à cet effet en 1926 (Fridtjof Nansen) tendaient avant tout à assurer la situation juridique des réfugiés, à leur procurer du travail et à créer des homes. Outre l'établissement de papiers d'identité (passeports Nansen), divers arrangements internationaux permirent d'atteindre ce premier but. Après le décès de Nansen (1930), le haut-commissariat fut transformé en un office international Nansen. En 1933, une conférence réunie à Genève élaborait un projet de convention internationale concernant la situation juridique des réfugiés. L'assemblée de la Société des Nations décida, en 1934, de soumettre cette convention à la ratification des États. Mais d'importants effets pratiques ne purent être obtenus.

En décembre 1933 se constitua pour les réfugiés allemands le conseil d'administration d'un haut-commissariat désigné par la Société des Nations. La Suisse y était également représentée. Les ressources disponibles étaient fournies à ce conseil par des organismes privés, notamment composés de Juifs. Ce conseil avait pour tâche de procurer aux réfugiés des papiers d'identité (semblables aux passeports Nansen) et d'obtenir pour eux des permis de séjour et de travail, jusqu'au moment où ils auraient la possibilité de se rendre dans des pays d'outre mer ou en Palestine. Il devait aussi

qui aurait délivré ces papiers, de quitter cet Etat et d'y revenir. De tels papiers étaient uniquement prévus pour les réfugiés qui séjournèrent régulièrement dans le pays de refuge. Ils ne pouvaient être remis que provisoirement à d'autres réfugiés, à la condition qu'ils se fussent annoncés dans le délai fixé par le gouvernement. Il était en outre prévu qu'un délai convenable devait être accordé aux réfugiés contraints de quitter le territoire d'un des Etats contractants et que, sous réserve de mesures d'ordre interne, les réfugiés autorisés à séjourner dans un Etat ne pouvaient être refoulés au-delà de la frontière que pour des motifs inhérents à la sécurité nationale et à l'ordre public. Les gouvernements s'engageaient en outre à ne renvoyer des réfugiés en Allemagne que s'ils avaient préalablement consenti à y rentrer ou avaient refusé de faire des préparatifs en vue de leur départ pour un autre pays. Enfin, l'arrangement contenait des prescriptions sur le droit applicable aux réfugiés et sur leur accès aux tribunaux.

La Suisse n'adhéra d'abord pas à cet arrangement, jugeant indiqué de voir ce que feraient certains autres Etats. Comme il est dit dans le rapport de gestion, la police fédérale des étrangers appliqua néanmoins largement les prescriptions de l'arrangement en délivrant à des réfugiés, notamment à des réfugiés de nationalité allemande, des papiers d'identité pour leur faciliter une sortie légale de notre pays, leur séjour durable en Suisse ne pouvant entrer en considération ⁽¹⁾.

Cette attitude fut approuvée par la conférence des directeurs cantonaux de la police.

Le rapport de gestion exposait ce qui suit :

La création (en été 1936) de l'office central suisse pour l'aide aux réfugiés ⁽²⁾ doit garantir une collaboration étroite permettant d'assurer aux réfugiés, pendant leur séjour temporaire en Suisse, un traitement humain répondant à nos traditions. Les ressources des organismes neutres de secours privés commençant à s'épuiser, on envisage de prélever sur le crédit pour l'assistance aux malades russes ⁽³⁾ une somme de quelque 20 000 francs

faciliter leur départ. Jusqu'en 1935, le haut-commissaire, James McDonald, réussit à faire émigrer 36 800 réfugiés venant d'Allemagne. 27 000 se rendirent en Palestine, 3000 en Amérique du Sud, 6000 aux Etats-Unis d'Amérique, 300 en Afrique du Sud et 500 dans d'autres pays. Déçu par la passivité des gouvernements, le haut-commissaire donna cependant sa démission en déclarant que seule la Société des Nations était en mesure de fournir une aide efficace. Vu l'afflux considérable des réfugiés venant d'Allemagne, une conférence convoquée à Genève le 2 juillet 1936 à l'instigation de la Société des Nations avait pour tâche de garantir un régime de protection juridique à ces réfugiés.

(1) De tels papiers d'identité furent déjà délivrés isolément en 1934. Par une circulaire du 14 septembre 1934, le département fédéral de justice et police informa les directeurs cantonaux de la police qu'il était nécessaire de généraliser ce procédé.

(2) Voir page 146 ci-après.

(3) Voir page 9 ci-dessus.

afin de faciliter, autant que possible, le départ des réfugiés par l'entremise de l'office central suisse pour l'aide aux réfugiés (1).

Ailleurs, le rapport de gestion exposait qu'une collaboration loyale avait été prévue, pour le traitement des réfugiés étrangers, avec les organismes privés s'occupant de l'aide aux émigrés. Le chômage intense dont souffrait notre pays et le trop grand nombre d'étrangers se trouvant en Suisse ne permettaient pas d'accorder à ces derniers un séjour durable. Outre les véritables réfugiés, nombre d'étrangers se prétendaient tels, alors qu'ils ne désiraient se fixer en Suisse que pour des raisons matérielles. «La police des étrangers a adopté une attitude énergique. Elle doit cependant s'inspirer de principes qui lui permettent aussi de sauvegarder les intérêts des Suisses à l'étranger.»

La police fédérale des étrangers a donné en 1936 dans 2463 cas des autorisations d'entrée ou des assurances d'autorisation de séjour et dans 13 237 cas son assentiment à un séjour limité (1643 de ces cas représentaient des prolongations de séjour). Elle a en outre rejeté 736 demandes de séjour de longue durée et rendu 1848 décisions de renvoi.

Par l'entremise du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, 1035 enfants venant de France ont pu être placés en Suisse et faire des séjours de trois à six mois dans des familles ou des homes en 1936.

5. En 1937

Le 18 août 1937, la Suisse adhéra à l'arrangement de Genève du 4 juillet 1936, déjà approuvé par les gouvernements belge, danois, français, britannique, norvégien et espagnol.

Une circulaire du département fédéral de justice et police du 19 août 1937 aux directions cantonales de justice et police exposait, pour l'essentiel, ce qui suit:

«L'arrangement n'impose aucune obligation en ce qui concerne l'octroi de l'autorisation de résider et d'exercer une activité lucrative. Eu égard à la surpopulation étrangère et au chômage, il y a lieu de maintenir la pratique actuelle, selon laquelle la Suisse ne peut être qu'un pays de transit pour les réfugiés. Nous vous recommandons cependant d'examiner leur situation et d'accorder à ceux qui en sont dignes une autorisation de quelques mois, ne serait-ce que pour ne pas les inciter à se soustraire au contrôle... A elle seule l'absence de papiers de légitimation n'est pas un motif suffisant pour refuser toute autorisation de séjour. Nous vous prions de soumettre à l'approbation de la police fédérale des étrangers les autorisations que vous aurez accordées.

(1) Voir page 147 ci-après.

Les autorisations de tolérance devraient toujours être accordées sans frais aux réfugiés indigents et n'ayant pas d'activité lucrative rémunératrice. Nous vous prions instamment de ne pas exiger non plus de caution en pareils cas.

Vous voudrez bien remarquer aussi qu'à teneur de l'arrangement, il y a lieu d'accorder un délai suffisant pour quitter le pays aux réfugiés qui sont renvoyés ou expulsés. Toutefois, nous nous permettons d'insister pour que vous fassiez surveiller la sortie de Suisse des réfugiés renvoyés ou expulsés ou dont le refoulement a été décidé, afin qu'ils n'aillent pas se fixer ailleurs en Suisse.

Bien que l'arrangement prévoie, dans certaines circonstances, la possibilité de refouler les réfugiés sur l'Allemagne, une semblable mesure ne devra être envisagée qu'à titre tout à fait exceptionnel et seulement après entente avec notre division de la police. Nous ne voulons pas prendre prétexte de l'arrangement pour nous départir de l'extrême réserve, que nous nous sommes imposée jusqu'ici, de ne pas refouler, par principe, un réfugié politique sur le territoire de l'Etat par lequel il est poursuivi.»

La circulaire recommandait de traiter avec bienveillance les réfugiés qui, après avoir séjourné clandestinement dans notre pays, s'annonceraient aux autorités à la suite d'une invitation publique. En d'autres termes, il s'agissait de ne pas leur refuser la tolérance, ni de les renvoyer ou de les expulser en raison du simple fait qu'ils ne s'étaient pas annoncés.

La circulaire recommandait enfin aux cantons de mettre au bénéfice d'une tolérance les étrangers qui résidaient depuis des années en Suisse et étaient devenus sans papiers par suite de circonstances dont ils n'étaient pas responsables. Il convenait de ne pas restreindre l'exercice de leur activité lucrative et leur liberté de mouvement et, notamment, de ne pas les contraindre à se rendre illégalement dans d'autres pays où ils feraient figure d'«émigrés de Suisse».

Le rapport du département fédéral de justice et police sur sa gestion en 1937 contenait en outre ce qui suit:

«L'affluence en Suisse d'étrangers exerçant ou non une activité professionnelle n'a pas diminué. La police des étrangers continue à examiner chaque cas avec attention, en tenant compte des intérêts économiques du pays et du degré de surpopulation étrangère et sans perdre de vue la situation des Suisses à l'étranger; pour toutes les questions intéressant le marché du travail, elle est en relation constante avec l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Les efforts que font, pour prendre domicile en Suisse, de nombreux étrangers qui, par suite des circonstances politiques, ne veulent ou ne peuvent plus vivre dans leur pays causent toujours de graves préoccupations et de sérieuses difficultés aux autorités. Le chômage et la surpopulation étrangère ne permettent pas d'autoriser ces étrangers à se fixer en Suisse, mais leurs démarches nombreuses et très fréquemment

appuyées par des interventions de particuliers, ainsi que des considérations d'ordre humanitaire compliquent singulièrement la tâche des autorités qui doivent assurer leur départ.»

En dépit de maintes difficultés, les conditions n'étaient alors pas défavorables aux départs. Preuve en soit par exemple que, de 1933 à 1937, les «certificats de capitaux» pour la Palestine et les cotes pour les Etats-Unis d'Amérique n'avaient pas été pleinement utilisés. Au 31 décembre 1937, le nombre des réfugiés secourus en Suisse par des offices juifs d'aide aux réfugiés n'était plus que de 103, sur les 5916 cas dont ces offices avaient eu à s'occuper de 1933 à fin 1937.

En Suisse même, tous les milieux n'approuvaient pas le fait que les frontières fussent laissées ouvertes. Certes, les critiques émises par la presse frontiste, nationale-socialiste et antisémite, ne devaient pas être prises au sérieux. Plus important était le fait que, dans une lettre adressée à la police fédérale des étrangers en octobre 1934, l'office central européen pour des œuvres confessionnelles de secours s'était élevé contre l'admission illimitée de réfugiés, en faisant remarquer que ces gens tombaient à la charge de l'assistance publique et que des «éléments inquiétants» se trouvaient fréquemment parmi eux. Le chef de la police fédérale des étrangers signala verbalement au secrétaire général de cet office les difficultés auxquelles se heurtait le refoulement d'étrangers indésirables et sans ressources; il ajouta cependant que l'on avait recommandé aux organes du contrôle à la frontière de se montrer prudents dans l'admission de telles personnes.

D. La façon dont l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques fut appliquée dans la période d'avant-guerre

Lors d'une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, qui eut lieu à Aarau le 23 octobre 1933, M. F. Stämpfli, procureur général de la Confédération, relata comment l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 avait été appliqué au cours des six premiers mois. Il déclara notamment ce qui suit:

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté, 251 étrangers se sont annoncés au ministère public fédéral comme réfugiés politiques. Cette qualité a été reconnue à 173 et refusée à 43 d'entre eux; dans 35 cas, l'affaire s'est réglée d'elle-même par le départ des réfugiés. Les 111 réfugiés résidant encore en Suisse sont des chefs de parti, des membres de parlements du Reich allemand, de *Länder* ou de villes allemandes, des agents syndicaux, des ouvriers, des employés et des étudiants qui ont pris une part active aux luttes des partis; il y a aussi des intellectuels, tels que rédacteurs, écrivains, avocats

et membres du corps enseignant. 62 réfugiés politiques reconnus en cette qualité sont repartis dans l'intervalle. Le nombre des déclarations d'arrivée étant plus faible qu'on ne pensait, il a paru justifié d'adoucir la pratique, qui était d'abord extrêmement sévère. Une attention particulière est vouée aux requérants communistes, qui sont tenus d'adhérer au parti dans le pays de résidence. Le ministère public fédéral ne refuse pas d'emblée l'asile à tous les communistes. Le plus souvent, il leur fixe un délai pour quitter la Suisse ou décide de les tolérer pour une courte durée; s'ils se conduisent bien, le délai de départ est prolongé. Jamais le ministère public n'a fait reconduire simplement à la frontière une personne demandant l'asile; il lui a toujours donné l'occasion de solliciter l'asile dans un autre Etat. Les Juifs sont reconnus comme réfugiés politiques s'ils peuvent se prévaloir du fait qu'ils étaient l'objet, dans leur pays, de persécutions de nature politique, mais non pas s'ils ont fui simplement en raison du boycottage.

Quand la qualité de réfugié politique ne peut pas être reconnue à un Juif entré en Suisse, l'octroi ou le refus de l'asile ressortit à la police des étrangers, conformément aux dispositions générales qui sont applicables dans ce domaine. Pour des raisons purement humanitaires, le ministère public a reconnu la qualité de réfugié politique à un juge juif mis à pied, auquel la police des étrangers entendait refuser le séjour. Des expulsions n'ont été prononcées jusqu'à présent que dans 10 cas, soit contre 4 réfugiés qui avaient exercé une activité politique, 3 qui, sans excuse, s'étaient annoncés tardivement, 2 qui avaient été condamnés à des peines graves à l'étranger et un qui s'était annoncé comme réfugié politique dans un dessein de tromperie. Il n'y a pas eu d'expulsions en application de l'article 70 de la constitution.

Le procureur général de la Confédération déclara en outre que la Suisse était beaucoup plus large à l'égard des réfugiés politiques que la *Sozialdemokratische Flüchtlingshilfe* à Prague. C'est ainsi, ajoutait-il, qu'un social-démocrate allemand n'est reconnu par cet organisme comme réfugié politique que «s'il encourt de dures poursuites d'ordre politique en Allemagne et si, en cas de retour dans ce pays, sa vie, sa santé et sa liberté sont gravement menacées. Les réfugiés qui ont eu uniquement des démêlés locaux avec les nationaux-socialistes et n'avaient pas été inquiétés par la «Gestapo» ou le ministère public, peuvent, en général, séjourner dans un autre endroit en Allemagne. Dans tous les cas de peu de gravité, il leur suffit de s'absenter temporairement de la localité et, notamment pour les célibataires, de voyager quelque peu.»

Une année plus tard, le 12 octobre 1934, le chef de la police fédérale, M. Balsiger, remplaçant le procureur général, traita à nouveau le problème des réfugiés politiques dans la conférence des directeurs de justice et police, réunie à Sion. Il cita différents cas où il avait fallu se demander sérieusement si des communistes étaient dignes de l'asile et rappela la nécessité

de contrôler sévèrement les réfugiés pour les obliger de s'annoncer à la police (1).

Dans la période d'avant-guerre, l'effectif des étrangers auxquels la qualité de réfugiés politiques avait été reconnue s'est élevé, à la fin de chaque année :

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

La faiblesse de ces chiffres s'explique par le fait que la reconnaissance de la qualité de réfugié politique n'avait qu'une importance d'ordre interne, en ce sens que les réfugiés politiques étaient placés sous la surveillance du ministère public fédéral et devaient être régulièrement soumis à un régime plus sévère que les autres réfugiés.

Le fait de ne pas reconnaître la qualité de réfugié politique à un étranger ne visait pas à obliger ce dernier à quitter la Suisse sans autre formalité; il le contraignait simplement à se soumettre aux prescriptions ordinaires sur la police des étrangers.

Chapitre II

APRÈS L'ANNEXION DE L'AUTRICHE PAR L'ALLEMAGNE

L'«Anschluss» opéré en mars 1938 décida de nombreux ressortissants autrichiens et autres habitants du pays à s'établir ailleurs. Il s'agissait principalement de Juifs, ces gens étant particulièrement exposés aux persécutions des nationaux-socialistes. Goering n'avait-il pas déclaré que des mesures seraient prises pour débarrasser Vienne des Juifs en cinq ans (2). Ces émigrants désiraient se réfugier surtout dans les pays voisins, c'est-à-dire la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie, l'Italie et la Suisse.

(1) Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 21 mai 1946 concernant l'activité antidémocratique exercée par des Suisses et des étrangers en relation avec la période de guerre de 1939 à 1945 (motion Boerlin), troisième partie, p. 14 s., fournit aussi d'intéressantes indications sur l'activité des réfugiés communistes en Suisse, parfois facilitée par le parti communiste suisse et le «secours rouge suisse». Une lettre que le ministère public fédéral a adressée le 7 septembre 1955 à l'auteur du présent rapport traite également ces questions. Elle signale que le «secours rouge suisse», agissant conformément aux directives du 7^e congrès mondial de l'Internationale communiste, ne se bornait pas à faire entrer illégalement des étrangers en Suisse, mais pourvoyait aussi à leur logement pour leur permettre de se soustraire au contrôle suisse. Cette activité fut l'une des raisons qui amenèrent le Conseil fédéral à édicter son arrêté du 3 novembre 1936 instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse. A noter cependant que des groupements non communistes ont aussi, dans une large mesure, dissimulé aux autorités des adhérents entrés clandestinement dans le pays.

(2) La loi allemande sur la nationalité et celle sur la protection du sang et de l'honneur allemands furent déclarées applicables à l'Autriche, avec effet au 24 mai

La Hongrie et la Yougoslavie fermèrent cependant immédiatement leurs frontières. Quant à l'Italie, elle paraissait être, pour maint réfugié, un abri peu sûr.

A. Les instructions provisoires adressées le 12 mars 1938 aux postes de la frontière entre la Suisse et l'Autriche

La première mesure prise pour parer à l'afflux probable de réfugiés cherchant à pénétrer illégalement en Suisse fut l'envoi d'une circulaire de la division de la police aux postes frontières entre la Suisse et l'Autriche et aux cantons de Saint-Gall et des Grisons. Cette circulaire, datée du 12 mars 1938, indiquait que les étrangers soumis à l'obligation du visa devaient être refoulés si leur passeport ne portait pas le visa, mais qu'un visa de transit pourrait leur être accordé s'ils étaient porteurs de billets de chemin de fer pour trajet direct et de titres les autorisant à entrer dans un autre pays. Si une personne refoulée se prévalait de sa qualité de réfugié, il y avait lieu de lui signaler qu'elle ne pourrait pas exercer d'activité lucrative en Suisse ni séjourner longtemps dans le pays, qu'elle serait ensuite contrainte de poursuivre son voyage et partagerait le sort des milliers de «sans-papiers» ballotés d'un pays à l'autre. Il fallait par conséquent lui conseiller de demeurer en Autriche et d'essayer, si possible, de régulariser sa situation. Si l'émigrant insistait pour rester en Suisse, il devait être conduit au prochain poste de police. Après avis demandé à la direction cantonale de police, une résidence devait lui être assignée. Ordre devait lui être donné de s'y annoncer à la police et de s'abstenir de toute activité lucrative et de toute activité politique.

B. L'institution de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens

I. La proposition présentée au Conseil fédéral le 26 mars 1938 par le département de justice et police

Au cours des premières semaines qui suivirent l'annexion de l'Autriche au Reich, plus de 3000 réfugiés autrichiens entrèrent en Suisse. Ce fait, combiné avec la crainte de voir le flot grossir encore, engagea le département fédéral de justice et police à proposer au Conseil fédéral, le 26 mars 1938,

1938. A la première de ces lois s'ajoutaient les dispositions principales de sa première ordonnance d'exécution (ordonnance du 20 mai 1938 introduisant en Autriche les lois raciales de Nuremberg). L'exclusion des Juifs de fonctions publiques (2^e ordonnance) devait faire l'objet de dispositions spéciales. Les ordonnances édictées ultérieurement pour assurer l'exécution de la loi sur la nationalité allemande furent d'emblée déclarées applicables à l'Autriche, sous réserve de quelques légères modifications. Jusqu'au début de la guerre, 100 000 des quelque 180 000 à 190 000 Juifs vivant en Autriche avant l'«Anschluss» quittèrent le pays de gré ou de force (Jules Vernant, *ibid.* p. 118).

de rétablir l'obligation du visa pour les *Deutsch-Oesterreicher*. Les motifs de cette mesure étaient exposés dans un rapport détaillé, que nous résumons comme suit :

L'entrée rapide et bien ordonnée des troupes allemandes en Autriche et le contrôle rigoureux exercé sur les sorties par les organes allemands de surveillance avait grandement limité le nombre des cas de libre franchissement de la frontière par des réfugiés ou des indésirables. Comme les personnes munies de passeports autrichiens restaient autorisées à quitter le pays en passant par les postes frontières, les trains de Vienne amenaient sans cesse des réfugiés, surtout des Juifs. Le département était demeuré d'abord dans l'expectative, pensant que le courant principal, puisqu'il partait de Vienne, se dirigerait d'abord sur les pays les plus rapprochés : la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie. Le contrôle des voyageurs se rendant en Suisse commençant déjà au départ de Salzbourg, on pensait chez nous, au début, qu'il y avait là une raison de plus de ne pas craindre l'afflux massif de réfugiés à notre frontière. Une certaine inquiétude fut cependant suscitée par une information selon laquelle le gouvernement français avait rétabli l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens. Mais cette mesure, prise apparemment d'une façon précipitée, fut rapportée au bout de quelques jours. Une autre prescription demeurait cependant en vigueur : celle qui prévoyait que les personnes entrant en France avec un passeport autrichien ne seraient admises que si elles avaient sur elles au moins 1000 francs français. Or les autorités allemandes ne permettaient aux personnes quittant le *Deutsch-Oesterreich* que d'emporter 20 schillings en monnaie autrichienne et l'équivalent de 30 schillings en monnaie étrangère. La prescription française faisait donc craindre que les réfugiés entrés en Suisse, ne pouvant continuer leur voyage en direction de la France, demeureraient immobilisés en Suisse. Comme on s'y attendait, la plupart des réfugiés qui avaient choisi la Suisse pour lieu de séjour y avaient des parents, des amis ou des valeurs.

Des informations reçues des légations de Suisse à Vienne, Prague, Budapest et Londres, il apparaissait que la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Yougoslavie n'accueillaient les réfugiés qu'avec beaucoup de réserve. La Tchécoslovaquie avait, en principe, fermé ses frontières aux porteurs de passeports autrichiens. Des exceptions n'étaient faites que si l'existence de relations particulières avec la Tchécoslovaquie pouvait être prouvée. Le gouvernement ne voulait pas laisser entrer des émigrants, craignant qu'ils ne fussent ensuite bloqués dans le pays ; il ne désirait d'ailleurs pas avoir de nouveaux démêlés avec l'Allemagne. La Hongrie n'autorisait l'entrée des porteurs de passeports autrichiens qui voulaient séjourner dans le pays ou y transiter que si un consulat hongrois, après avoir consulté le ministère de l'intérieur, avait inscrit dans le passeport l'autorisation de ce ministère. La Hongrie avait d'ailleurs l'intention d'engager des pourparlers avec l'Allemagne aux fins d'empêcher l'entrée de Juifs et d'émigrants

politiques, même porteurs de passeports allemands. La Yougoslavie soumettait à l'obligation du visa les porteurs de passeports autrichiens et recommandait à ses consulats de montrer la plus grande réserve à l'égard des Juifs. L'Italie n'autorisait les Juifs autrichiens à passer la frontière que pour le transit. Ceux qui ne désiraient pas transiter étaient refoulés. En Angleterre, le gouvernement envisageait de rétablir le visa pour tous les Autrichiens et ci-devant Autrichiens. Le *Home Office* craignait grandement l'immigration de réfugiés autrichiens et demandait au gouvernement de renoncer, notamment pour les Juifs, à la politique très libérale pratiquée jusqu'alors à l'égard des réfugiés. Jusqu'au 20 mars 1938, l'Angleterre avait accueilli 350 réfugiés autrichiens et en avait renvoyé 60. Le nombre des émigrants séjournant déjà à Londres était cependant très élevé. Enfin, la Belgique et la Hollande examinaient la question du rétablissement du visa.

Après ces constatations, le rapport du département dépeignait la situation délicate où se trouvait notre pays par suite des mesures prises ou envisagées par les autres Etats. L'état du marché du travail et le degré de l'infiltration étrangère commandaient déjà à la Suisse de ne se considérer que comme un pays de transit, aussi pour les réfugiés d'Autriche. Il fallait par conséquent s'opposer strictement à un séjour prolongé de ces gens. «Si nous ne voulons pas créer des conditions favorables à un mouvement antisémitique qui serait indigne de notre pays, nous devons nous défendre de toutes nos forces et, s'il le faut, sans pitié contre l'immigration de Juifs étrangers, tout particulièrement de Juifs de l'est.» Lorsque commença l'émigration des Juifs d'Allemagne, cinq ans plus tôt, la Suisse, continuait le rapport, était encore en mesure de garder ses frontières ouvertes et d'accorder sans crainte un asile temporaire aux persécutés. Depuis lors, les choses avaient changé. Il n'existait plus de pays européen ayant encore une certaine capacité d'absorption. Aussi tous les pays entrant en considération avaient-ils pris ou allaient-ils prendre des mesures de protection. Le gouvernement allemand ne paraissait pas disposé à renoncer librement à appliquer à l'émigration des Juifs d'Autriche les mesures prises jusqu'alors pour le territoire du Reich. Il fallait en outre considérer que les émigrants qui n'avaient pu placer à temps leurs avoirs à l'étranger s'étaient vus contraints de franchir la frontière pour ainsi dire sans ressources assurées.

Dans ces conditions, il fallait veiller à ce que les personnes quittant l'Autriche ne franchissent pas la frontière suisse avant qu'on eût déterminé le pays vers lequel elles pourraient continuer leur voyage. Le contrôle nécessaire devait se faire avant la frontière, sinon le refoulement continuel de voyageurs venant généralement de loin serait apparu comme une mesure brutale, exposant notre pays à s'entendre reprocher par l'étranger de pratiquer un antisémitisme de la pire espèce. Les agents chargés du contrôle des passeports à la frontière n'étaient d'ailleurs pas du tout à même de procéder convenablement à l'examen.

La seule mesure efficace pour empêcher l'entrée non contrôlée d'indésirables venant du *Deutsch-Oesterreich* consistait donc à rétablir l'obligation du visa.

Il fallait s'attendre que peu après la votation sur l'«Anschluss» (10 avril 1938), le passeport allemand serait également délivré aux *Deutsch-Oesterreicher*. C'est pourquoi il convenait de prévoir le visa non seulement pour les porteurs de passeports autrichiens mais aussi pour les titulaires de passeports allemands habitant l'Autriche. Cette mesure était d'autant plus indiquée que la France soumettait à l'obligation du visa les porteurs de passeports allemands. L'extension de l'obligation du visa aux passeports allemands aurait cependant entraîné la réciprocité pour les passeports suisses. La conséquence désagréable en résultant pour nos rapports avec le Reich se serait justifiée d'autant moins que les réfugiés intéressant la Suisse étaient encore tous porteurs du passeport autrichien, abstraction faite des Allemands, probablement pas très nombreux, qui avaient fui précédemment en Autriche. Le Conseil fédéral devait ainsi se borner, pour commencer, à instituer le visa pour les passeports autrichiens, en laissant au département de justice et police et au département politique le soin d'examiner les mesures à prendre lors du remplacement des passeports autrichiens par des passeports allemands.

Comme il ne fallait pas que le rétablissement de l'obligation du visa gêne le mouvement normal des voyageurs venant d'Autriche, les consulats devaient être autorisés à délivrer le visa, sans consultation de la police fédérale des étrangers, dans tous les cas où la permission d'entrer en Suisse était demandée par des voyageurs qui ne portaient pas sans esprit de retour et sous le coup d'une interdiction de retour. Pour accélérer l'expédition des affaires, les agents consulaires à Innsbruck et Bregenz devaient être également autorisés à délivrer des visas.

Pour couvrir les frais supplémentaires, il y avait lieu de percevoir une taxe, mais aussi basse que possible.

Les réfugiés qui pénétreraient en Suisse sans visa ou sans passeport, mais qui pourraient rendre vraisemblable qu'ils avaient dû quitter leur pays parce que leur vie était menacée, devaient être traités, comme les réfugiés venus d'Allemagne, conformément aux prescriptions de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933.

II. La décision du Conseil fédéral du 28 mars 1938 et la circulaire du département fédéral de justice et police du 29 mars 1938

1. Souscrivant à la manière de voir du département de justice et police, le Conseil fédéral décida, le 28 mars 1938, de rétablir l'obligation du *visa consulaire pour l'entrée en Suisse de détenteurs de passeports autrichiens*. Il chargea ledit département d'exécuter sa décision et approuva en même temps le projet de communiqué soumis par ce département.

2. Les mesures prises, qui entraient en vigueur le 1^{er} avril, furent portées à la connaissance des légations et consulats de Suisse, ainsi que des directions cantonales de police, par une circulaire du département de justice et police du 29 mars 1938.

Dans les instructions aux légations et consulats, il était dit que le rétablissement de l'obligation du visa tendait simplement à empêcher que des personnes qui voulaient quitter le territoire de l'Autriche allemande, sans esprit de retour, ou qui étaient contraintes de quitter ce territoire n'entrent en Suisse sans examen préalable de leur cas. Il en allait de même des réfugiés séjournant passagèrement dans un autre Etat. En revanche, le visa devait être accordé immédiatement aux personnes qui entretenaient des relations normales avec l'Autriche allemande. S'il existait des doutes quant à l'intention du requérant de retourner en Autriche allemande, il devait déclarer par écrit qu'il avait l'intention d'y retourner et savait qu'il pouvait y être renvoyé en tout temps. Les consulats pouvaient aussi accorder de leur propre chef le visa aux réfugiés de l'Autriche allemande qui avaient leur domicile régulier dans un autre pays où ils voulaient et pouvaient entrer. En revanche, le visa devait être refusé, en principe, aux réfugiés désirant se rendre en Suisse pour y séjourner ou s'y fixer. S'ils insistaient et, par exemple, rendaient vraisemblable qu'ils avaient en Suisse des parents, des amis ou des fonds, il fallait soumettre la demande d'entrée à la police fédérale des étrangers, qui, si elle ne la rejetait pas purement et simplement, devait se mettre en rapport avec la police des étrangers du canton de résidence. Cela valait aussi pour les réfugiés qui, quittant le pays où ils séjournaient provisoirement, désiraient entrer en Suisse.

Une grande prudence était aussi recommandée en ce qui concerne l'octroi du visa de transit. Pour plus de sûreté, nos légations et consulats en Autriche allemande, Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie et Italie ne devaient accorder ce visa aux personnes se rendant en France que si le passeport portait un visa d'entrée français accompagné d'une mention indiquant que la question des moyens d'existence avait été examinée. De plus, il fallait exiger dans chaque cas la production d'un billet de voyage direct pour le lieu de destination. Si le requérant prouvait avoir de l'argent en Suisse, le visa pour le transit à destination de la France pouvait aussi lui être accordé sur simple présentation du billet de voyage direct. Pour permettre à l'émigrant de retirer ses fonds en Suisse, on devait ajouter au visa la mention «avec arrêt de deux jours». Comme la Pologne et la Roumanie ne reprenaient pas leurs ressortissants juifs, aucun visa ne devait être accordé, sans l'autorisation de la police fédérale des étrangers, à ceux qui séjournaient en Autriche allemande.

Les directions de police des cantons étaient invitées à appliquer les instructions du 31 mars 1933 aux réfugiés venant d'Autriche allemande. Notre situation s'était fortement modifiée depuis 1933; elle était même

devenue dangereuse. La France, la Belgique, la Hollande et même la Grande-Bretagne étant saturées de réfugiés venus d'Allemagne, on ne pouvait plus compter pouvoir, après quelque temps, renvoyer les réfugiés, notamment les Israélites, dans d'autres pays. L'Espagne, qui avait accueilli largement les réfugiés, leur était maintenant complètement fermée. Sans doute pouvait-on penser que la Suisse, tant que durerait à l'étranger la forte impression faite par les événements d'Autriche, réussirait à se décharger des réfugiés entrés sans visa. Mais la sympathie active dont bénéficiaient ces réfugiés ne tarderait pas à disparaître quand chaque Etat se verrait obligé de se protéger. Il fallait prévoir que la Suisse ne pourrait alors qu'avec peine, en recourant à des mesures sévères, obtenir le départ de ceux de ces réfugiés qui se trouveraient encore sur son territoire. Il y avait en outre lieu de s'attendre que les passeports autrichiens ne seraient bientôt plus valables et que les véritables réfugiés qui n'auraient pu ou pas voulu se faire délivrer le passeport allemand se trouveraient démunis de tout papier. Pour ces motifs, le département fédéral de justice et police devait prier instamment les autorités cantonales de police de n'accorder aucun permis de séjour ou d'accorder uniquement des permis de très courte durée aux porteurs de passeports autrichiens qui avaient dû quitter l'Autriche en raison des récents événements. Les autorités cantonales de police devaient soumettre tous les cas, sans exception, à l'approbation de la police fédérale des étrangers, afin d'empêcher ces gens de passer d'un canton dans un autre. Pour l'octroi de visas de retour ou de visas permanents de retour, la circulaire invitait les directions cantonales de police à procéder dans le sens des instructions données aux consulats. Elles devaient notamment accorder sans retard et sans difficulté le visa aux porteurs de passeports autrichiens établis en Suisse qui voudraient se rendre en Autriche allemande ou ailleurs en Allemagne. Le département désire, ajoutait la circulaire, éviter tout frottement inutile avec l'Allemagne du fait de la réintroduction du visa pour les détenteurs de passeports autrichiens.

3. Le département fédéral de justice et police adressa, le 29 mars 1938 également, une lettre dans le même sens aux postes chargés du contrôle aux frontières franco-suisse et italo-suisse. Ces postes étaient autorisés à accorder le visa de transit par la Suisse aux porteurs de passeports autrichiens désirant se rendre en Allemagne (Autriche comprise). Ils ne pouvaient, en revanche, délivrer des visas de transit France-Italie ou Italie-France, ni des visas de transit Allemagne-France ou Allemagne-Italie.

Les postes chargés du contrôle à la frontière entre la Suisse et l'Autriche allemande reçurent pour instructions de refouler les porteurs de passeports autrichiens ou d'autres passeports qui n'étaient valables pour l'entrée en Suisse que s'ils étaient munis du visa — passeports polonais, yougoslaves, grecs, roumains, bulgares, turcs, russes et espagnols — ainsi que toutes les personnes ne possédant pas des papiers d'identité entièrement

valables (tels que passeports Nansen, etc.), lorsque ces gens se présentaient à la frontière sans visa.

Les postes de contrôle des passeports à la frontière du Vorarlberg furent en outre invités à recommander aux voyageurs refoulés qui insistaient pour entrer en Suisse de s'adresser à l'agence consulaire de Suisse à Bregenz. Il était ajouté que les personnes qui avaient quitté l'Autriche allemande régulièrement en passant par le contrôle des sorties allemand ne pouvaient pas être reconnues comme réfugiés politiques.

III. Circulaire du département fédéral de justice et police aux directions de police des cantons du 8 avril 1938

Par une circulaire du 8 avril 1938 adressée à toutes les directions cantonales de police, le département fédéral de justice et police signalait que de nombreux Autrichiens et Allemands domiciliés en Autriche, en général d'origine juive, séjournaient dans le pays, principalement dans des hôtels et des pensions, et que la plupart d'entre eux, entrés en Suisse avant le rétablissement de l'obligation du visa, avaient été surpris par les récents événements et n'osèrent pas retourner en Autriche. Il était absolument nécessaire, selon la circulaire, que ces gens soient soumis au plus tôt au contrôle de la police des étrangers et invités à rentrer dans leur pays ou à se rendre ailleurs. La situation générale s'était profondément modifiée à notre désavantage. Tandis que les Juifs orientaux cherchaient de plus en plus à émigrer, notre pays était de moins en moins en mesure de recevoir de nouveaux étrangers; enfin, il était toujours plus difficile de se défaire de ceux qui se trouvaient chez nous. Selon toute probabilité, les autres Etats occidentaux s'opposeraient toujours plus à l'immigration. Nous courions ainsi un plus grand risque de devoir garder les étrangers venus dans notre pays. La France avait rétabli l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens.

Pour ces motifs, le département de justice et police donnait les instructions suivantes:

1. Les hôtels, pensions et particuliers doivent observer strictement l'obligation d'annoncer les étrangers qu'ils logent (art. 2, 2^e al., de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers). Au besoin, l'autorité leur en demandera la liste.
2. Les Autrichiens ou les Allemands qui se sont enfuis d'Autriche seront invités, en vertu de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance d'exécution de la loi précitée, à remplir le questionnaire B ⁽¹⁾, à moins qu'ils ne puissent prouver, en produisant leur livret pour étrangers, qu'ils sont en Suisse au bénéfice d'une autorisation de la police des étrangers.

(1) Formule établie par le département fédéral de justice et police, servant à déterminer les intentions de l'étranger au sujet du but et de la durée de son séjour.

3. S'il ne s'agit pas manifestement de réfugiés politiques qui doivent craindre d'être l'objet de mesures graves, on leur recommandera de retourner immédiatement à leur ancien domicile (en leur signalant le sort pénible des émigrants, l'impossibilité pour eux de rester en Suisse, les difficultés de se fixer dans un autre pays, etc.).
4. Lorsque l'étranger aura rempli le questionnaire, la police des étrangers examinera son cas et lui fixera un bref délai pour le départ. S'il peut rendre vraisemblable qu'il serait, pour des raisons particulières, personnellement exposé en Allemagne à de graves mesures d'ordre politique, les prescriptions concernant les réfugiés politiques lui seront applicables.
5. Si une autorisation doit être exceptionnellement accordée, elle ne pourra l'être que pour une courte durée et devra être immédiatement soumise à la police fédérale des étrangers.

C. Les conséquences du rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens

Par suite de l'intervention des autorités allemandes, le nombre des réfugiés autrichiens franchissant légalement la frontière suisse fut minime en avril et mai 1938. Il y eut quelques entrées clandestines.

Au milieu de mai, la situation changea complètement. L'une des causes en était que les Juifs étaient persécutés toujours plus impitoyablement, tant dans l'ancien territoire du Reich qu'en Autriche, et cherchaient toujours davantage à émigrer. La seconde cause était que les autorités fonctionnant en Autriche, apparemment pour donner suite à un ordre de Berlin, s'efforçaient non plus d'empêcher les départs mais de faire sortir les Juifs par tous les moyens. C'est ainsi que de nombreux Juifs enfermés dans des camps de concentration furent libérés, avec ordre de quitter le pays dans le plus court délai. A partir de juillet, les fonctionnaires du service des passeports et autres organes de police commencèrent à conduire directement des Juifs à la frontière. Après les déchainements de violence dont furent victimes les Juifs de Vienne, on mit sur pied une véritable organisation pour faciliter le franchissement illégal de la frontière. Les Juifs étaient obligés de payer leurs impôts et « tout le reste », comme l'écrivait *l'Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*. Après quoi, ils étaient transportés en camions à Feldkirch, puis emprisonnés. Dépouillés de leurs dernières valeurs, jusqu'à concurrence de 30 marks, ils étaient ensuite conduits par des soldats SS à la frontière, qu'ils devaient franchir à la faveur de la nuit. Dans nombre de cas, les autorités garantissaient le retour dans les passeports des Juifs qui quittaient l'Autriche mais elles exigeaient d'eux une déclaration écrite aux termes de laquelle ils s'engageaient à ne plus pénétrer sur sol allemand. Des peines sévères étaient prévues en cas de contravention.

Parfois aussi les émigrants recevaient des passeports avec de faux noms ou laissez-passer contenant de fausses indications sur l'ancien lieu de résidence.

Les représentations faites d'une façon répétée par la division de la police au ministre d'Allemagne à Berne demeuraient sans succès. Certes, il fut promis de mettre ordre à la situation, et l'on sait que Berlin envoya de temps à autre des instructions aux autorités subalternes. En fait, cependant, rien ne changea (1).

Comme la Hongrie et la Yougoslavie maintenaient leurs frontières fermées aux émigrants et que l'Italie ne paraissait être, aux yeux d'un grand nombre, qu'un refuge provisoire, le courant principal se porta sur la Suisse, principalement lorsqu'il s'agissait de franchir illégalement la frontière. Les réfugiés arrivèrent d'abord isolément dans notre pays, puis en groupes. La plupart d'entre eux ne possédaient que ce qu'ils avaient sur eux. Nombre d'entre eux atteignaient la frontière dans un état d'épuisement complet ou souffraient de blessures dues aux marches faites dans des conditions pénibles. Selon les déclarations de témoins, ils faisaient une impression pitoyable.

Ainsi que le relève une circulaire du département de justice et police du 4 octobre 1938, les consulats n'appliquèrent que mollement les instructions du 29 mars 1938 selon lesquelles les visas ne devaient être accordés qu'avec réserve (2). Aussi un nombre considérable de personnes pénétrèrent-elles en Suisse, en sus des 3000 à 4000 Juifs porteurs du passeport autrichien entrés sans visa avant le 1^{er} avril 1938 et de quelque 2000 réfugiés véritables, arrivés sans ressources.

(1) Les actes relatifs à la politique étrangère allemande découverts par les Alliés après la guerre (v. p. 132) contiennent une lettre adressée à ce ministère par le ministre d'Allemagne à Berne le 24 juin 1938. On y lit que le chef de la division de la police, M. Rothmund, s'était plaint de ces faits au ministre et « avait déclaré avec force que si l'on ne réussissait pas à mettre fin aux procédés des autorités de Vienne, la Suisse, qui ne savait pas mieux que l'Allemagne comment employer les Juifs serait obligée de prendre elle-même des mesures pour se protéger contre cette invasion juive favorisée par la police viennoise. » Le même ministre d'Allemagne envoya le 9 août 1938 le télégramme suivant au ministère des affaires étrangères: « Par ordre du chef du département de justice et police, M. le président Baumann, M. Rothmund a communiqué que, selon des informations reçues des directions de police des cantons, dans la seule nuit du 6 au 7 août, 64 émigrants juifs ont franchi illégalement la frontière, aidés, croit-il, par les autorités allemandes. 47 d'entre eux sont entrés par Bâle et 2 par Kreuzlingen. Il s'agissait de gens porteurs d'une carte frontalière, sans passeport. Le président Baumann considère ce fait comme un acte inamical voulu de la police frontalière. L'affaire sera discutée dans la prochaine séance du Conseil fédéral. »

Les deux documents n'ont pas été publiés. L'auteur du présent rapport a pu cependant en obtenir des photocopies de la rédaction du *Schweizerischer Beobachter*, laquelle avait réussi à se les procurer auprès du *Foreign Office* à Londres.

(2) L'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*, année 1938, n° 27, p. 15, relevait toutefois que le consulat général de Suisse à Vienne avait déjà exigé en été 1938, pour l'octroi d'un visa, la production d'une pièce de légitimation aryenne par les requérants. L'auteur n'a toutefois pas pu vérifier si cette assertion est exacte.

L'accroissement du nombre des réfugiés et les difficultés que rencontrait leur hébergement engagèrent certains cantons à refouler ceux qui étaient entrés illégalement en Suisse. L'alliance israélite suisse fit alors savoir aux autorités fédérales que les œuvres d'assistance juives en Suisse étaient prêtes à pourvoir à l'entretien des réfugiés autrichiens et à prendre des dispositions pour leur prochain départ, comme elles l'avaient fait depuis 1933 pour les Juifs venus d'Allemagne (1).

Cette offre fut acceptée avec empressement. L'assistance des réfugiés fut assurée par les organisations israélites et la centrale suisse d'aide aux réfugiés, ainsi que par quelques associations non juives. Les Juifs étaient logés dans des centres d'accueil ou chez l'habitant.

On ne tarda pas à apprendre en Autriche que l'alliance israélite suisse et l'union suisse des comités d'assistance israélites venaient en aide aux réfugiés. La conséquence en fut un nouvel exode.

Ce nouvel exode inquiéta la division de la police, d'autant plus qu'il devenait toujours plus difficile pour les Juifs de quitter la Suisse et qu'il fallait s'attendre à voir bientôt introduire le passeport allemand pour les Autrichiens, c'est-à-dire un passeport non soumis à la formalité du visa. A cela s'ajoutait que l'Italie s'engageait aussi dans la voie des mesures raciales et que la légation de Suisse à Rome avait transmis une information — certainement inexacte mais inquiétante quand même — selon laquelle il y avait à Rome plus de 30 000 réfugiés allemands et autant de réfugiés autrichiens.

D. Les événements d'Italie

Le ton toujours plus violent de la presse italienne et la perspective de mesures officielles amenèrent des milliers et des milliers d'émigrants autrichiens d'origine israélite à demander à la légation de Suisse à Rome, mais surtout aux consulats, le visa nécessaire pour entrer en Suisse. Divers rapports de fonctionnaires consulaires chargés du service des passeports relatent les scènes qui se déroulaient parfois lors de ces démarches. L'un de ces rapports dit qu'il fallait travailler «en présence d'une clientèle envahissante, prétentieuse, impatiente de partir, prête à mentir oralement ou par écrit pour obtenir le visa, prompte à disputer en réponse à nos demandes d'informations». Un autre fonctionnaire parle d'une «foule impatiente qui va jusqu'à commettre des actes de vandalisme contre le mobilier de l'antichambre». En l'espace de quelques semaines, les consulats avaient délivré quelque 3000 visas, si bien que plusieurs cantons adressèrent des plaintes à la division de la police. Celle-ci se vit amenée à envoyer le 6 août 1938 aux consulats de Suisse en Italie l'ordre de ne plus délivrer

(1) L'alliance israélite suisse avait aussi assumé le financement d'un camp d'accueil qui avait été créé à Diepoldsau en août 1938 par les autorités du canton de Saint-Gall et dont s'occupa la Croix-Rouge suisse.

de visas, pas même des visas de transit. Certains émigrants autrichiens se tirèrent d'embaras en se faisant délivrer en Italie des passeports allemands, non soumis à la formalité du visa. Un grand nombre de réfugiés entrèrent illégalement en Suisse par la frontière sud.

E. La conférence d'Evian et le comité intergouvernemental d'aide aux réfugiés

Une conférence internationale due à l'initiative de Franklin Roosevelt, président des Etats-Unis d'Amérique, siégea à Evian du 6 au 15 juillet 1938 pour traiter le problème des réfugiés. Trente-deux Etats y participaient. Le haut-commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés d'Allemagne et le président du bureau Nansen étaient également présents. La Suisse participait à la conférence, en la personne de M. Rothmund, chef de la division de la police, et d'un de ses collaborateurs.

Le résultat de la conférence fut assez décevant, étant donné que les délégués de tous les Etats européens avaient déclaré que leurs pays ne pourraient pas, à la longue, accueillir un plus grand nombre de réfugiés et que les représentants des pays d'outre-mer avaient manifesté bien des appréhensions à l'égard d'une nouvelle émigration⁽¹⁾. La conférence nomma cependant un comité intergouvernemental et des sous-commissions. Elle vota en outre, à l'unanimité, une résolution constatant la nécessité d'établir un programme général pour l'aide aux réfugiés. On considérait qu'il était indispensable de s'assurer la collaboration de l'Allemagne pour obtenir d'elle qu'elle prête la main à une émigration systématique et se déclare disposée à laisser aux émigrants une partie de leurs avoirs.

Une première séance du comité intergouvernemental fut convoquée à Londres pour le 3 août 1938. Le 27 juillet 1938, le Conseil fédéral prit acte du rapport de ses délégués sur la conférence et décida de témoigner

(1) Le 11 juillet, le délégué suisse déclara que la Suisse était toujours prête à porter aide aux malheureux. Elle en avait donné constamment des preuves. Les réfugiés d'Allemagne et d'Autriche accueillis depuis mars 1938 étaient, pour les nombreuses organisations de secours, publiques ou privées, une très lourde charge, qui ne pourrait guère s'accroître encore. Etant donné sa situation géographique, le degré de l'infiltration étrangère et le chômage qui régnait depuis des années, la Suisse ne pouvait être qu'un pays de transit pour les réfugiés d'Allemagne. Elle ne pouvait donc accueillir sans contrôle le flot de réfugiés se déversant sur son territoire. Ses frontières n'étaient pas hermétiquement fermées. Elle examinait avec soin les nombreuses demandes d'admission et les agréait autant que possible. Il allait cependant de soi que ses possibilités d'accueil dépendaient de la mesure dans laquelle les réfugiés d'Allemagne pourraient trouver définitivement abri dans d'autres pays. De son côté, le délégué néerlandais déclara que son pays pouvait uniquement admettre des réfugiés en transit. S'il était possible d'envoyer ailleurs les réfugiés se trouvant en Hollande, cette dernière serait disposée à en admettre de nouveaux aux mêmes conditions. Le nombre total des réfugiés entrés en Hollande de 1933 à fin 1938 s'est élevé à 25 000. 7000 d'entre eux ont pu repartir.

aux travaux du comité l'intérêt qu'ils méritaient. Conformément à la proposition du département compétent, il décida cependant de ne pas se faire représenter à la séance prévue à Londres pour le 3 août. Plus tard, la Suisse prit en revanche une part active aux travaux du comité.

On constata dans la suite que la conférence d'Evian avait eu un résultat inattendu, en ce sens que plusieurs pays d'outre-mer, qui ne s'étaient pas rendu compte jusqu'alors de toute l'importance du problème des réfugiés, se montraient encore plus réservés dans la délivrance des autorisations d'entrée ⁽¹⁾.

F. Les mesures destinées à enrayer l'afflux de réfugiés

Une ordonnance allemande du 22 juillet 1938 concernant les dispositions sur les passeports en Autriche prescrivait le remplacement, attendu depuis des mois, des passeports autrichiens par des passeports allemands, avec effet au 15 août. Les passeports déjà délivrés perdaient leur validité dès le 1^{er} janvier 1939.

Ce fait incita les autorités fédérales à prendre de nouvelles dispositions, c'est-à-dire, d'une part, des mesures destinées à renforcer le contrôle à la frontière et, d'autre part, des mesures en vue de parer aux conséquences indésirables découlant du remplacement des passeports autrichiens par des passeports allemands non soumis à l'obligation du visa.

I. Le nouveau renforcement du contrôle à la frontière

1. La circulaire de la division de la police du 10 août 1938 aux postes de la frontière germano-suisse

D'entente avec le chef du département, la division de la police adressa le 10 août 1938 aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire leur ordonnant ce qui suit:

1. Les porteurs de passeports autrichiens non munis du visa d'un consulat suisse, qui ont l'intention d'entrer en Suisse en passant par un poste frontière, doivent être refoulés et remis à la police frontière allemande ⁽²⁾. Les réfugiés voyageant en chemin de fer doivent être refoulés par la même voie.

⁽¹⁾ Nous avons déjà mentionné ailleurs les efforts faits en vain par le comité intergouvernemental pour assurer une émigration bien ordonnée des Juifs d'Allemagne après les pogroms de novembre (v. p. 26, note 1). Constatant l'insuccès, le premier directeur du comité, l'Américain Rublec, démissionna à fin 1938. Il eut pour successeur, dès février 1939, Sir Herbert Emerson, que la Société des Nations venait de nommer haut-commissaire pour les réfugiés. Le Suisse Gustave G. Kullmann fut désigné comme directeur-adjoint.

⁽²⁾ On faisait remarquer, à l'appui de ces instructions, que cette remise des réfugiés était nécessaire pour qu'ils ne courent pas le danger d'être punis par les autorités allemandes s'ils étaient appréhendés par la police après leur retour en Allemagne et s'ils ne pouvaient prouver avoir été refoulés par les autorités suisses.

2. Les réfugiés qui sont entrés en Suisse en passant entre deux postes frontières et ont été appréhendés doivent être remis à l'autorité locale de police, qui procédera selon les instructions des autorités cantonales de police. Si ces réfugiés ont déjà été remis une fois à la police frontière allemande, ils doivent derechef lui être livrés après que les faits auront été élucidés; une réclamation sera en même temps adressée à cette autorité.
3. Comme il est souvent arrivé que des autorités allemandes aient délivré des laissez-passer frontaliers à des réfugiés d'Autriche allemande, le petit trafic frontière doit être contrôlé avec le plus grand soin.
4. Le poste frontière suisse doit présenter à la police fédérale des étrangers un rapport écrit sur tous les cas de remise de réfugiés à la police frontière allemande.

*2. Le rapport adressé le 10 août 1938 par la division de la police
au département fédéral de justice et police*

Le 10 août également, le chef de la division de la police adressa au chef du département de justice et police un rapport détaillé sur la situation du moment. Le chef du département, le conseiller fédéral J. Baumann, déposa sur la table du Conseil fédéral ce rapport, qui exposait, avec divers exemples à l'appui, comment les autorités allemandes s'y prenaient pour pousser les Juifs à émigrer et comment elles cherchaient à tromper le contrôle frontière suisse pour l'amener à délivrer les autorisations d'entrée. Ces procédés, était-il dit, avaient donné lieu à des représentations répétées auprès de la légation d'Allemagne à Berne, qui avait promis qu'il serait mis ordre à la situation. La légation de Suisse à Berlin avait également pris l'affaire en main. Le nombre des fugitifs entrés illégalement en Suisse se monte à un millier, mais il en arrive tous les jours de nouveaux. Seuls des petits groupes ou des réfugiés isolés peuvent continuer leur route vers l'ouest. Si les entrées illégales ne peuvent être arrêtées, la Suisse ne pourra plus faire face à la situation. Le rapport continuait: «Avec votre assentiment, nous avons adressé aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire les invitant à refouler les réfugiés qui se présenteraient directement et à les remettre à l'autorité allemande préposée au service des passeports. Bâle nous a fait savoir aujourd'hui que les nouveaux arrivants seraient transportés à Lörrach, avec la voiture de la police, pour y être remis à la police allemande. Il a été procédé ainsi aujourd'hui pour quatre personnes, qui ne se sont pas opposées à leur refoulement et que la police allemande a prises en charge sans faire de difficultés. Jusqu'à présent, la Suisse n'a refoulé en Allemagne aucun réfugié qui se serait opposé à son refoulement en alléguant que les autorités allemandes l'avait menacé de peines sévères, notamment de l'internement dans un camp de concentration, au cas où il serait retrouvé en territoire allemand. Lorsqu'une

autorité avait l'intention d'ordonner le refoulement d'un de ces réfugiés, je suis intervenu et ai empêché sa remise à la police allemande.»

Dans son rapport, le chef de la division de la police exposait encore qu'il s'était demandé s'il n'y aurait pas lieu de renvoyer en Allemagne tous les réfugiés entrés illégalement en Suisse. «Ce renvoi, disait-il, amènerait peut-être l'Allemagne à reconnaître qu'elle devait laisser vivre et garder ces gens jusqu'à ce qu'on ait pu, avec le concours du comité de Londres, organiser leur émigration légale. Nous ne pouvons cependant nous risquer dans cette voie, car la honte qu'encourt tout le peuple allemand retomberait aussi sur nous. Agir de cette façon nous vaudrait en outre, à un haut degré, la réprobation de tous les pays civilisés.»

Le rapport ne contient aucune proposition sur la façon de procéder pour empêcher de nouvelles entrées illégales. Il se borne à constater que, si l'Allemagne ne devait pas y mettre fin, la Suisse serait amenée à envisager, comme mesure de rétorsion, l'institution du visa pour les passeports allemands, malgré les graves inconvénients qui en résulteraient pour elle.

«Avec le concours de l'aide juive privée, de la police cantonale des étrangers et du comité de Londres, nous arriverons certainement à traiter humainement, sans dommage pour notre pays, les réfugiés séjournant aujourd'hui licitement et surtout illicitement en Suisse et à les faire passer légalement dans un autre pays. Mais si l'afflux de réfugiés entrant illégalement doit persister, je ne vois aucune possibilité de mettre ordre à cet état de choses. Il y aurait alors des refoulements, des transferts illégaux dans d'autres pays et des mesures de police rigoureuses contre les indésirables. Il y aurait des attaques de l'opinion publique suisse contre l'Allemagne, les autorités suisses et les Juifs. Il se développerait un antisémitisme indigne de notre pays, partant des fronts pour se répandre dans la population raisonnable. Nous aurions de graves divergences avec l'Allemagne et encourrions de dangereuses critiques de la part des autres pays civilisés. C'est pourquoi il est grand temps d'amener l'Allemagne à la raison et d'empêcher une fois pour toutes l'entrée illégale des émigrants.»

3. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 17 août 1938

La conférence des directeurs de justice et police, qui se tint le 17 août, fut aussi d'avis que le séjour des réfugiés en Suisse ne pouvait être que temporaire, qu'il fallait encourager leur départ par tous les moyens et que notre pays n'était plus en mesure d'en accepter de nouveaux. Le département fédéral de justice et police fut par conséquent requis d'exercer un contrôle très sévère des entrées. Selon un rapport adressé le 31 août 1938 par le chef de la division de la police au chef du département fédéral de justice et police (nous reviendrons plus loin sur ce rapport), un directeur de police aurait voulu que cette «requête» fut transformée en un ordre impératif. Il ne fut amené à renoncer à sa proposition qu'en raison du fait que la divi-

sion de la police peut, elle aussi, adresser des «requêtes» aux cantons, mais non pas leur donner des ordres.

Un autre orateur — le président de la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés — demanda s'il ne serait pas préférable de fermer la frontière, attendu qu'il est bien plus difficile d'éloigner les réfugiés que de les empêcher d'entrer. Il fut constaté en outre que le problème des réfugiés touchait particulièrement certains cantons, non seulement par suite de leur situation géographique, mais aussi parce que d'autres cantons savaient se libérer de leurs soucis en faisant passer dans un autre canton les réfugiés appréhendés.

Un communiqué officiel relata les considérations émises par la conférence des directeurs de police.

4. L'attitude des organismes juifs en Suisse d'aide aux réfugiés

D'une déclaration faite à l'assemblée des délégués de l'alliance israélite suisse du 26 mars 1939 par le président de l'union suisse des comités d'assistance israélites il appert que l'accroissement constant du nombre des réfugiés suscitait aussi de profondes inquiétudes dans les milieux israélites suisses. Ils voyaient en effet qu'il ne serait pas possible, ni techniquement ni financièrement, de faire face à un nouvel afflux, et cela d'autant moins que les espoirs placés par les optimistes dans la conférence d'Evian ne s'étaient pas réalisés et que l'on ne pouvait pas compter que ces réfugiés quitteraient notre pays dans des conditions bien ordonnées. Aussi la nécessité de prendre les mesures discutées lors de la conférence des directeurs de police du 17 août ne fut-elle pas contestée, quand bien même on se rendait compte de ce qu'elles signifiaient pour des milliers de gens dont la vie était menacée.

5. La proposition adressée au Conseil fédéral le 18 août 1938 par le département fédéral de justice et police

Se référant au rapport de la division de la police du 10 août et exposant l'aggravation des conditions survenue entre-temps, le département fédéral de justice et police proposa au Conseil fédéral, le 18 août, de l'autoriser à donner des instructions destinées à enrayer un nouveau flot de réfugiés d'Autriche allemande. Le département fédéral des finances et des douanes (direction générale des douanes) et le département militaire devaient en outre être chargés de prendre les mesures nécessaires en vue de renforcer la protection de la frontière.

A l'appui de sa proposition, le département de justice et police exposait que les conditions auxquelles les réfugiés devaient satisfaire pour se rendre dans d'autres pays avaient été rendues plus sévères. Le rapport mentionnait, à titre d'exemple, qu'il y avait entre les organismes d'aide aux Juifs et le commissaire français à l'immigration, à Saint-Louis, un arrangement

selon lequel l'organisme d'aide à Bâle pouvait envoyer légalement 4 à 6 réfugiés par jour en France, mais que l'entrée dans ce pays était maintenant entièrement interdite, à Bâle comme tout le long de la frontière franco-suisse. Depuis la conférence d'Evian, il était également plus difficile de se rendre dans les pays d'outre-mer. Les pays d'immigration attendaient manifestement l'organisation de l'immigration et de l'émigration qui devait être entreprise à Londres, d'entente avec le gouvernement allemand. Il fallait donc prévoir que la Suisse serait obligée d'héberger des réfugiés assez longtemps, en tout cas pendant quelques mois. L'Allemagne, était-il ajouté, ne donna aucune suite à plusieurs interventions tendant à enrayer le départ des Juifs autrichiens. L'afflux croissant de ces gens nous avait prouvé, au contraire, qu'elle entendait s'en débarrasser à tout prix, en s'appropriant tous leurs biens ou, du moins, en ne leur permettant pas de les emporter. De son côté, la Suisse ne pouvait pas accepter un plus grand nombre de réfugiés. Les dirigeants de la colonie juive en Suisse avaient en outre déclaré qu'ils n'étaient plus maîtres de la situation. Dans ces conditions, le seul moyen consistait à fermer la frontière à tous ceux qui n'avaient pas été préalablement autorisés à la franchir et à refouler ceux qui avaient pénétré en Suisse en passant entre deux postes frontières.

6. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 août et la circulaire de la division de la police des 18/19 août 1938

Le Conseil fédéral adopta, par arrêté du 19 août, la proposition dont il avait été saisi. La veille déjà, la division de la police, se fondant sur des communications, reçues au cours de la nuit, selon lesquelles de nombreux nouveaux réfugiés d'Autriche allemande arrivaient à la frontière, ordonna la fermeture de celle-ci et adressa aux postes de la frontière germano-suisse une circulaire leur enjoignant de refouler, sans aucune exception, toutes les personnes qui entendaient franchir la frontière suisse en produisant un passeport autrichien non muni du visa d'un consulat suisse. Celles qui avaient réussi à entrer en Suisse en passant entre les postes devaient être renvoyées au-delà de la frontière.

«Ces mesures, précisait la circulaire, doivent être exécutées de façon conséquente, faute de quoi nous ne réussirons pas à empêcher les passages clandestins. Les directeurs cantonaux de la police ont aussi constaté hier lors d'une conférence que le nombre des réfugiés autrichiens séjournant en Suisse est déjà si considérable qu'il nous est impossible d'en accepter de nouveaux.

C'est pourquoi les instructions qui précèdent doivent être strictement exécutées.»

L'arrêté du Conseil fédéral fut porté à la connaissance des directions cantonales de police par une nouvelle circulaire du 19 août 1938. Celle-ci ajoutait que la frontière orientale à Diepoldsau devait être sérieusement

protégée et que le contrôle dans ce secteur avait été renforcé par les compagnies de volontaires pour la couverture de la frontière. «Nous espérons que ces mesures, que nous n'avons pas prises d'un cœur léger, auront pour effet de mettre un terme à la pression que ces réfugiés exercent sur la Suisse.»

D'entente avec la division de la police et probablement sur sa recommandation, l'union suisse des comités d'assistance israélites invita télégraphiquement, le 19 août, la communauté culturelle israélite à Vienne à décourager toute tentative d'entrée illégale en Suisse, attendu que la frontière était fermée et qu'il avait été décidé que l'autorité renverrait tous les contrevenants.

Donnant suite à une démarche suisse, la presse viennoise publia également, à l'intention des Juifs autrichiens, des informations sur les mesures prises.

Le 19 août également, le département fédéral de justice et police adressa aux légations de Suisse une lettre les invitant à donner les explications nécessaires dans les cas où l'arrêté du Conseil fédéral serait mal interprété ou donnerait lieu à des critiques injustifiées. La lettre ajoutait que les représentants des Juifs habitant la Suisse n'avaient pu que reconnaître la nécessité des mesures adoptées. C'est pourquoi ils avaient été invités à donner des éclaircissements à leurs collègues résidant à l'étranger, notamment en France, en Angleterre et en Amérique, pour que la Suisse ne souffre aucun tort moral. Le chef de la division de la police s'adressa personnellement, dans le même sens, à quelques diplomates suisses à l'étranger.

7. Les répercussions de la fermeture de la frontière

Une proposition du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral du 25 août 1938 — sur laquelle nous reviendrons plus loin — signalait que la direction générale des douanes et le département militaire, en renforçant les mesures de protection à la frontière, avaient collaboré à l'exécution des dispositions prévues par l'arrêté du Conseil fédéral du 19 août. Les cantons frontières avaient également prêté leur concours. Le canton de Bâle-Ville, notamment, avait considérablement renforcé le dispositif de protection au moyen de ses propres forces de police. «Depuis lors, la frontière est hermétiquement fermée. Bien qu'elle ait des conséquences extrêmement rigoureuses, cette fermeture est absolument nécessaire pour deux raisons: La première de ces raisons est que les émigrants se trouvant encore à l'étranger doivent savoir qu'il est inutile de chercher à se rendre en Suisse sans autorisation. Bien que toute la presse viennoise, sur la recommandation de notre consulat général, ait porté l'interdiction d'entrer en Suisse à la connaissance du public, des tentatives de franchissement ont encore lieu journellement sur toute la frontière germano-suisse. La seconde raison en est que les organes frontières allemands n'ont pas encore compris com-

bien nos mesures étaient choses sérieuses, alors même qu'ils auraient, dit-on, reçu de Berlin l'ordre strict de ne pas prêter la main à des franchissements illégaux de la frontière et que l'Allemagne nous avait fait savoir qu'elle ne désirait pas que les Juifs d'Autriche se rendissent en Suisse. Ces tout derniers jours encore, on a pu constater qu'ils avaient aidé des gens à pénétrer illégalement dans notre pays. Il est à prévoir que nous devons lutter longtemps encore avec les réfugiés et surtout avec les organes frontières allemands pour faire respecter nos mesures.»

L'opinion publique suisse qui — sauf dans les milieux frontistes — avait manifesté beaucoup de compréhension pour le sort des Juifs poursuivis en Allemagne et jugé sévèrement les mesures prises dans ce pays, réagit de façon diverse à la nouvelle de la fermeture de la frontière. En général, la presse, tout en admettant qu'il était nécessaire de protéger la Suisse contre l'infiltration étrangère, regrettait que cette mesure eût dû être prise et recommandait d'appliquer les prescriptions le plus libéralement possible (1). La *Jüdische Pressezentrale Zürich*, organe de la communauté culturelle israélite de Zurich, adopta aussi, le 2 septembre 1938, cette attitude résignée. On condamnait généralement la façon d'agir de certains cantons qui auraient fort bien pu accueillir des Juifs entrés en Suisse, mais qui se montraient très peu larges dans l'octroi de permis.

Nous n'avons pas d'indications sur les répercussions de la fermeture de la frontière, notamment sur le rapport entre le nombre des réfugiés admis et celui des réfugiés refoulés. Répondant le 7 décembre 1938 à une interpellation Trümby (2), M. J. Baumann, conseiller fédéral, déclara ce qui suit :

« Bien que, sitôt les instructions données, nous eussions chargé téléphoniquement notre consulat général à Vienne de les faire publier dans la presse viennoise, ce qui eut lieu immédiatement en gros caractères dans

(1) Un article paru dans la *Zürichsee-Zeitung* révèle les sentiments qui animaient alors le public. Se référant aux considérations émises au sujet de l'infiltration étrangère en Suisse, de la crise économique, du chômage et de l'impossibilité de résoudre le problème du départ des réfugiés, etc., il exposait : « En dépit des raisons invoquées, qui ne sont guère contestables, de larges milieux de notre peuple, sans différence de partis, réclament une grande bienveillance à l'égard de ces réfugiés. Ce n'est pas la raison qui parle ici, c'est le cœur. Nous ne voulons pas blâmer ce noble instinct : au contraire, il nous réjouit... Nos autorités feraient bien, croyons-nous, de tenir compte de cette attitude. Si le bilan moral de la Suisse est actif, c'est bien parce que nos ancêtres se sont de tout temps montrés sensibles aux détresses étrangères. »

L'*Entscheidung*, paraissant à Lucerne, jugea beaucoup plus sévèrement les mesures prises. Dans son numéro du 1^{er} septembre 1938, il déclarait que l'avis exprimé par la conférence des directeurs de police du 17 août et les décisions prises à la suite de cette conférence étaient l'expression d'un affaiblissement du sentiment et représentaient une honteuse faillite des milieux officiels en Suisse, une trahison incroyable du vieil esprit suisse, une rapide décadence de la tradition chrétienne de notre pays, le recours à un procédé déplorable et un scandale public.

(2) Voir p. 124 ci-après.

tous les journaux, la pression sur notre frontière ne se relâcha pas tout de suite. C'est pourquoi, au cours des premiers jours, les refoulements déçurent fort ceux qui en étaient l'objet. Il y eut même des actes de résistance, ce qui ne laissait pas de compliquer singulièrement la tâche des agents chargés du contrôle de la frontière. La police fédérale des étrangers, ainsi que les autorités compétentes des cantons frontières devaient cependant exécuter entièrement la mesure qui avait été décidée, sinon il n'aurait pas été possible d'arrêter définitivement le flot des réfugiés cherchant à pénétrer illégalement chez nous.»

D'après les indications de M. Baumann, conseiller fédéral, 2300 réfugiés juifs sans ressources étaient entrés en Suisse en juillet et août. Lors d'une conférence du 20 octobre 1938 réunissant les milieux intéressés au tourisme, le chef de la police fédérale des étrangers déclara que le nombre total des réfugiés séjournant alors en Suisse était de quelque 10 000.

8. La circulaire adressée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières

La circulaire envoyée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières au sujet d'un contrôle strict de l'entrée des émigrants exposait d'abord, dans un «résumé de la situation», que le rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens, ordonné par le Conseil fédéral le 28 mars 1938, était devenu une mesure plus ou moins illusoire depuis que le gouvernement allemand avait décidé de délivrer des passeports allemands à tous les anciens ressortissants autrichiens. D'autre part, les nouvelles dispositions prises en Allemagne même contre les Juifs faisaient craindre une nouvelle poussée d'émigrants vers la Suisse. A cela s'ajoutait le fait que le gouvernement italien avait récemment décidé que les Juifs étrangers qui étaient entrés en Italie depuis 1919 devaient quitter le pays dans les six mois ⁽¹⁾ et que la France et d'autres pays avaient fermé leurs frontières aux émigrants. La France désirait, de surcroît, se débarrasser d'une partie de ceux qui avaient pénétré sur son territoire. Dans ces circonstances, il fallait s'attendre que de nombreux émigrants et fugitifs — tant des Juifs allemands que des Juifs tchécoslovaques, hongrois, roumains, etc. — fissent apparition à toutes nos frontières. Plusieurs milliers d'émigrants d'Allemagne et d'Autriche se trouvaient déjà en Suisse. Plus de 2000 d'entre eux étaient dépourvus de tous moyens d'existence et devaient être entretenus jusqu'au moment où ils pourraient être évacués

⁽¹⁾ Deux décrets étaient entrés en vigueur en Italie le 7 septembre 1938. L'un d'eux prévoyait que les Juifs étrangers entrés en Italie depuis 1919, à l'exception de cas spéciaux, devaient quitter le pays dans les six mois et annulait toutes les naturalisations de Juifs étrangers intervenues depuis 1919. L'autre excluait les Juifs des établissements d'instruction italiens et prescrivait notamment qu'ils ne pouvaient être ni propriétaires ou directeurs d'une entreprise occupant cent personnes ou plus, ni avoir des domestiques chrétiens, ni posséder plus de 50 hectares de terrain.

régulièrement dans d'autres pays. Comme cela exigeait beaucoup de temps, il fallait empêcher à tout prix un accroissement du nombre des émigrants en Suisse. Les pourparlers alors en cours avec l'Allemagne visaient à fixer un régime permettant de contrôler efficacement les émigrants de toute l'Allemagne avant leur arrivée à notre frontière. Les autorités allemandes usaient encore d'une certaine réserve dans la délivrance de passeports allemands aux émigrants qui voulaient se rendre en Suisse. Jusqu'au moment où une solution aurait été trouvée, de nouveaux efforts devaient être exigés des agents chargés du contrôle à la frontière.

C'est pourquoi les instructions suivantes étaient données aux postes frontières suisses :

1. Tous les porteurs de passeports autrichiens non munis d'un visa pour l'entrée en Suisse doivent être refoulés à leur arrivée. Ceux qui ont franchi la frontière entre les postes doivent également être refoulés dans le pays d'où ils ont passé en Suisse. La même mesure s'applique aux autres étrangers encore soumis à l'obligation du visa (Bulgares, Grecs, Yougoslaves, Polonais, Roumains, Russes, Espagnols, Turcs et sans-papiers).
2. Doivent aussi être refoulés les émigrants porteurs de passeports allemands. Les agents chargés du contrôle à la frontière doivent constater autant que possible s'il s'agit d'émigrants et vérifier en particulier si les passeports ont été délivrés depuis le 15 août 1938 ⁽¹⁾. « Dans l'affirmative, les porteurs de passeports allemands qui sont Juifs ou très probablement Juifs doivent être refoulés (on peut souvent admettre, par ex., qu'il s'agit de Juifs lorsque le passeport a été délivré pour une année seulement ou pour une plus courte durée). L'inscription « refoulé » doit être faite dans le passeport avec le timbre du poste frontière, qu'il y a lieu de biffer. » Les postes frontières doivent faire rapport sur tous ces cas à la police fédérale des étrangers, les indications étant nécessaires pour la suite des pourparlers avec l'Allemagne.
3. En ce qui concerne les ressortissants tchécoslovaques et hongrois, les agents chargés du contrôle à la frontière sont également tenus de constater autant que possible s'il s'agit d'émigrants (presque tous les émigrants sont Juifs). Si tel est le cas, ces gens doivent être refoulés et leurs passeports munis de la mention correspondante. Ces émigrants ne sont autorisés à entrer en Suisse que s'ils entendent se rendre en France et à condition d'être munis d'un billet direct pour une station de chemin de fer située à l'intérieur de la France et de prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes. Les Hongrois doivent en outre être munis du visa d'entrée français. La mention « transit sans arrêt » doit être inscrite dans les passeports.

⁽¹⁾ C'est-à-dire dès le jour où les passeports allemands furent substitués aux passeports autrichiens.

9. *L'arrêté du Conseil fédéral du 26 septembre 1938 relatif à la fermeture partielle de la frontière*

En vue de protéger la frontière le plus efficacement possible, le Conseil fédéral prit, le 26 septembre 1938, un arrêté interdisant le passage de la frontière en dehors des routes carrossables.

II. Les efforts tendant au rétablissement du visa pour les passeports allemands

1. Les négociations avec le ministère allemand des affaires étrangères au printemps 1938

a. Les conversations du mois d'avril 1938

Le 7 avril 1938, le ministre Paul Dinichert, qui était alors notre représentant diplomatique à Berlin, écrivit au département fédéral de justice et police qu'il avait donné connaissance au ministère des affaires étrangères, verbalement, de la décision prise par le Conseil fédéral en ce qui concerne le rétablissement du visa pour les passeports autrichiens et des motifs essentiels de cette mesure. Il précisait que le secrétaire d'Etat, le baron von Weizsäcker, s'était montré compréhensif à cet égard, mais qu'on ne pouvait pas en conclure que les passeports autrichiens seraient remplacés par des passeports allemands; le ministère des affaires étrangères étudiait la question du rétablissement du visa pour les Suisses.

Le 13 avril 1938, le département de justice et police demanda au département politique d'essayer encore, par le canal de notre légation à Berlin, de savoir à quelles mesures on pouvait s'attendre, de la part de l'Allemagne, en ce qui concernait le remplacement des passeports autrichiens. La lettre du département de justice et police disait en particulier ce qui suit: «Si les émigrants, de même que les ressortissants ordinaires de l'Autriche allemande, devaient recevoir un passeport allemand, nous nous verrions obligés de soumettre à l'obligation du visa les passeports des Allemands domiciliés en Autriche allemande. Nous devons cependant admettre que les émigrants continueront de recevoir des passeports autrichiens ou, à défaut, des passeports allemands établis pour une durée plus courte que d'habitude. Dans ce dernier cas, nous pourrions ne prescrire le visa que pour les passeports de durée plus courte. Il faudrait que nous fussions alors fixés exactement sur cette durée. Nous espérons que le gouvernement allemand prêtera la main à une solution nous permettant de contrôler, à l'aide du visa, l'entrée des émigrants dans notre pays. Nous sommes prêts à engager le Conseil fédéral à prendre des mesures ne soumettant autant que possible à ce contrôle que les étrangers de cette catégorie. Il nous est toutefois indispensable de connaître à temps le régime que l'Allemagne entend instaurer pour la délivrance des passeports.»

La division des affaires étrangères donna suite à cette requête en invitant notre légation à Berlin à lui faire connaître aussitôt que possible si les autorités allemandes délivreraient aux émigrants dont il s'agit des passeports autrichiens ou, le cas échéant, des passeports allemands de courte durée. Il s'agissait que les autorités suisses puissent, dans la mesure nécessaire, prendre immédiatement les dispositions que comportaient le rétablissement de l'obligation du visa.

La légation de Suisse à Berlin reprit donc contact avec le ministère allemand des affaires étrangères. Le 23 avril, le ministre Dinichert fit rapport à la division des affaires étrangères sur le résultat de ses entretiens : Le représentant de la légation avait expliqué à celui du ministère, le *Geheimrat* Roediger (1), que nous avions dû soumettre à l'obligation du visa les détenteurs de passeports autrichiens pour parer à un afflux d'émigrants auquel il fallait s'opposer en raison du fait que notre marché du travail était encombré et qu'il y avait déjà trop d'étrangers dans le pays ; si ceux des émigrants qui étaient d'anciens ressortissants autrichiens devaient recevoir à l'avenir des passeports allemands, l'institution du visa resterait sans effet sur les passeports autrichiens ; or les autorités fédérales, étant donnée la politique qu'elles étaient obligées de pratiquer à l'égard des émigrants, ne pouvaient en tout cas pas permettre à ceux-ci d'entrer en Suisse sans visa ; d'un autre côté, elles n'avaient aucun motif de rendre plus difficile l'entrée des ressortissants allemands jouissant d'un statut régulier en Allemagne ; si donc les émigrants d'Autriche allemande devaient, nonobstant, recevoir des passeports allemands au même titre que les Allemands résidant en Autriche et bénéficiant d'un statut régulier, les autorités suisses se verraient contraintes de rétablir l'obligation du visa pour tous les porteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche allemande.

Notre légation avait précisé que la situation se présenterait différemment pour nous selon que les émigrants recevraient à l'avenir des passeports autrichiens ou des passeports allemands de durée réduite ; dans ce cas, nous accepterions de ne soumettre à l'obligation du visa suisse que cette dernière catégorie d'émigrants à condition que les autorités suisses fussent préalablement avisées de la durée des passeports ; il importait en outre que la Suisse fût exactement informée des prescriptions qui régleraient à l'avenir la délivrance des passeports ; elle souhaitait que le gouvernement allemand favorisât une solution qui la mettrait en mesure de contrôler l'entrée des émigrants à l'aide du visa et de faire, autant que possible, porter ce contrôle sur la seule catégorie d'étrangers pour laquelle il était prévu.

Dans son rapport sur la réponse du représentant du ministère des affaires étrangères, le ministre Dinichert exposa en particulier que le *Geheim-*

(1) Le *Geheimrat* Roediger, qui avait alors le rang d'un *Vortragender Legationsrat* au ministère des affaires étrangères, fut pendant quelque temps, après la guerre, consul général d'Allemagne à Zurich.

rat Roediger avait commencé par manifester le peu de sympathie que lui inspiraient les mesures de protection décidées par la Suisse; au cours de la conversation, il avait cependant fini par admettre que ces mesures constituaient une absolue nécessité pour notre pays et que l'Allemagne elle-même, dans son intérêt bien compris, devait instaurer enfin une réglementation permettant aux autorités fédérales de contrôler exactement les émigrants autrichiens, comme aussi de faire limiter, autant que possible, ce contrôle à ceux qu'il visait; le représentant du ministère des affaires étrangères ne put naturellement pas affirmer avec certitude que l'on pourrait trouver un moyen de limiter le visa à la seule catégorie des personnes entrant en considération. Il insista sur le fait, dit le rapport, que l'Allemagne avait intérêt à l'émigration de ces gens même si elle ne pouvait attendre d'aucun pays qu'il les accueille; il ne voyait cependant pas très bien comment on pourrait, à l'aide des passeports, désigner d'emblée ces émigrants aux autorités des autres pays, ce qui signifierait entraver du même coup une émigration que l'on cherchait à provoquer; il était à craindre aussi que l'exemple suisse ne fût suivi par d'autres pays. Au cours de l'entretien, le *Geheimrat* Roediger se rendit bien compte qu'il était dans l'intérêt de l'Allemagne d'empêcher que ces émigrants ne s'installent en grand nombre dans le voisinage immédiat du Reich et que ceux d'entre eux qui avaient la faculté de se rendre dans des pays tiers ne puissent le faire en traversant la Suisse. Non sans raison, le représentant du ministère des affaires étrangères insista aussi sur l'impression fâcheuse que feraient en Allemagne les mesures particulières que notre pays pourrait décréter à l'égard de toutes les personnes habitant l'Autriche, maintenant annexée, sous la forme d'une obligation du visa pour les détenteurs de passeports allemands domiciliés dans l'ancienne Autriche allemande. Un tel procédé pourrait en effet, disait-il, susciter — à tort — l'impression que la Suisse faisait encore des réserves quant à l'annexion de l'Autriche. Cette considération pourrait peut-être contribuer à amener les autorités allemandes à accepter une solution permettant d'éviter le rétablissement général du visa pour les porteurs de passeports allemands en Autriche.

Le *Geheimrat* Roediger, ajoutait le rapport, avait ensuite laissé entrevoir que les autorités allemandes prendraient une décision dès que le problème aurait été résolu; de son côté, la légation suivrait l'affaire. L'institution du visa de sortie pour les émigrants n'entre pas en considération, déjà pour cette raison qu'on ne veut pas contrarier leurs efforts pour se rendre dans d'autres pays. Il faut d'ailleurs tenir l'instauration du visa pour les détenteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche comme insuffisante pour assurer un contrôle rigoureux des entrées d'émigrants autrichiens en Suisse. On ne parviendrait en effet à étendre ce contrôle ni aux émigrants qui se trouvent déjà dans un autre pays, ni à ceux qui ont transféré leur domicile en Allemagne pour entrer ensuite dans notre pays avec un passeport allemand.

b. Les nouvelles conversations du mois de mai 1938

Après l'adoption de l'ordonnance allemande du 10 mai 1938, selon laquelle la loi sur les passeports, la police des étrangers et les déclarations d'arrivée et de départ et les pièces d'identité entrèrent en vigueur, pour l'Autriche aussi, à la date de sa publication, la légation de Suisse à Berlin demanda au ministère des affaires étrangères si l'ordonnance signifiait que le passeport allemand serait immédiatement introduit en Autriche. Il lui fut répondu que l'ordonnance constituait, en effet, un préliminaire à cette mesure, mais qu'il s'écoulerait un temps considérable avant qu'on puisse passer à l'exécution.

Un nouvel entretien eut lieu, quelque temps après, avec le *Geheimrat* Roediger. Le 16 mai 1938, le ministre Dinichert communiqua ce qui suit à la division des affaires étrangères :

Selon les informations données par le *Geheimrat* Roediger, la prise de contact du ministère des affaires étrangères avec les services de l'intérieur n'ont pas abouti aux résultats désirés par la Suisse. Une solution dans le sens de celle que proposait la Suisse — limiter l'obligation du visa à des catégories déterminées de détenteurs de passeports allemands — rencontrerait, disait-il, des obstacles probablement insurmontables. Des passeports de courte durée seraient délivrés à un grand nombre de personnes, soit par exemple à toutes celles qui sont astreintes au service militaire ou au service du travail. Il n'est pas possible de garantir que seuls des passeports de courte durée seraient délivrés aux émigrants. En principe, la politique des autorités allemandes tend, précisément pour les émigrants, à leur délivrer des passeports pour une durée correspondant à leurs besoins ; il ne s'agit pas d'entraver le départ de personnes dont on désire se débarrasser ; comme la voie mentionnée ne paraissait pas praticable, les autorités allemandes s'étaient demandé s'il ne serait pas possible d'arriver à une solution, mais elles n'ont rien trouvé ; une mention spéciale dans les cas de départ pour la Suisse serait une mesure peu satisfaisante et ne répondrait guère aux intentions de notre pays, étant donné qu'en fin de compte cette mention dépendrait du bon plaisir du bureau allemand des passeports ; exiger l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands domiciliés en Autriche serait chose hautement indésirable du point de vue allemand, car cela pourrait donner à penser que la Suisse ne reconnaît pas l'«Anschluss» comme un fait accompli ; si la Suisse, avait ajouté le *Geheimrat* Roediger, s'en tenait à l'idée du visa et étendait celui-ci aux passeports allemands, il faudrait compter avec l'institution du visa pour les passeports suisses. Le rapport de M. Dinichert contenait en conclusion le développement suivant :

«Dans ces conditions, il faut se demander une fois de plus s'il ne serait pas possible de trouver un moyen permettant, sans l'obligation du visa, d'empêcher l'entrée de certains émigrants. La solution qu'on pourrait envi-

sager à cet égard consisterait à astreindre les ressortissants allemands désireux de s'établir définitivement en Suisse, ou d'y séjourner sans interruption au-delà d'une période déterminée, à solliciter, avant leur entrée, l'autorisation du consulat compétent. Cette mesure pourrait être complétée par une disposition selon laquelle les personnes qui, sans avoir cette autorisation, séjourneraient dans notre pays au-delà d'une durée déterminée, seraient irrévocablement renvoyées dans leur pays d'origine. On éviterait ainsi d'importuner inutilement les voyageurs ordinaires et de porter préjudice au mouvement normal des affaires. Et comme, dans les circonstances présentes, le nombre des ressortissants allemands désirant se fixer en Suisse pour une période de longue durée ne saurait être très considérable, les mesures en question ne pourraient, à part ceux qu'elles visent expressément, frapper qu'un nombre relativement restreint de personnes. Il est évident toutefois qu'une solution de ce genre ne serait efficace que si un contrôle suffisant était exercé à l'intérieur du pays. L'Allemagne pourrait considérer une telle solution comme beaucoup plus avantageuse que celle qu'impliquerait l'obligation générale du visa pour les habitants de l'Autriche.

La solution la plus simple consisterait naturellement à limiter l'obligation du visa aux ressortissants allemands non aryens. Cette solution va, il est vrai, à l'encontre de nos principes, mais elle pourrait trouver sa justification dans le fait que les Juifs suisses ont tout intérêt à ce que l'on empêche une affluence de Juifs étrangers. Etant donné que les prescriptions spéciales au sujet des Juifs vont se multipliant dans d'autres pays encore, comme par exemple en Hongrie et en Roumanie, on peut s'attendre à une recrudescence de la migration juive. Il vaudrait donc la peine, semble-t-il, d'examiner de plus près une solution de ce genre.»

Les autorités fédérales ne se prononcèrent pas immédiatement sur cette dernière suggestion. La question d'un signe distinctif à apposer dans les passeports délivrés aux Juifs fut discutée pour la première fois au cours de l'entrevue du ministre de Suisse à Berlin avec le représentant du ministère des affaires étrangères, entretien relaté dans le rapport du 13 août 1938 de notre légation (1).

2. Les rapports du consulat général de Suisse à Vienne, en juin 1938

Dans un premier rapport daté du 9 juin 1938, notre consulat général communiquait que, depuis le début d'avril, 100 à 150 personnes désirant s'informer des dispositions relatives à l'entrée en Suisse se présentaient chaque jour à sa porte. Dans la plupart des cas, il s'agissait de personnes désirant quitter l'Autriche pour s'établir en Suisse à titre définitif ou, du moins, pour une période d'assez longue durée. Dans les premières semaines, il n'y avait eu relativement que peu de Juifs parmi ces gens, car les autorités allemandes mettaient beaucoup d'obstacles à leur sortie. Mais la situation

(1) Voir p. 87.

s'était complètement modifiée au cours des trois dernières semaines. Maintenant, on cherchait systématiquement à éloigner les Juifs dès qu'ils avaient rempli leurs obligations financières envers l'Autriche. Comme presque tous les pays attachaient de l'importance à l'apposition du visa de retour dans les passeports autrichiens, cette exigence était satisfaite. En revanche, et à peu d'exceptions près, on obligeait le titulaire du passeport à promettre qu'il ne ferait pas usage de cette autorisation de retourner en Allemagne. Dans ces conditions, le consulat général avait pris le parti de ne délivrer les visas d'entrée que très parcimonieusement. Les représentants de la France observaient aussi une grande retenue à cet égard; ils sollicitaient même le consentement préalable du ministre français compétent. Le rapport disait encore que les titulaires de passeports autrichiens qui voulaient se rendre en Italie rencontraient également des difficultés, bien qu'il n'y eût aucune obligation de visa entre les deux pays, et il était arrivé à plusieurs reprises que ces personnes fussent refoulées à la frontière italienne (la même mésaventure était survenue aussi à des titulaires de passeports polonais).

Le consulat général de Suisse à Vienne confirma les informations ci-dessus mentionnées dans un autre rapport, daté du 25 juin 1938.

3. Les rapports de la légation de Suisse à Berlin du mois de juin 1938

a. Dans une lettre du 29 juin 1938 à la police fédérale des étrangers, un vice-consul de la légation de Suisse à Berlin écrivit que les autorités allemandes de police avaient cessé, depuis quelque temps, de munir les passeports de ressortissants allemands d'ascendance juive qui étaient plus ou moins forcés d'émigrer, d'un signe distinctif placé en évidence, comme cela se faisait auparavant. «Les passeports que nous avons eu l'occasion de voir auparavant, disait-il, présentaient la particularité suivante: en deuxième page, où figure habituellement la mention «valable pour l'intérieur du pays et pour l'étranger», cette indication a été biffée et remplacée par «valable seulement pour la sortie». Aujourd'hui, le hasard nous a mis un passeport de ce genre sous les yeux. La mention «valable pour l'intérieur du pays et pour l'étranger» y figure encore en deuxième page, mais la quatrième page est munie du timbre «Emigrant» ainsi que d'une annotation spécifiant que le porteur du passeport n'est pas autorisé à se prévaloir de la convention régissant les voyages. La qualité d'émigrant étant signalée maintenant de façon beaucoup moins nette, il est possible que nos fonctionnaires du service frontière soient induits en erreur et que les détenteurs de ces passeports puissent franchir sans difficultés la frontière suisse.»⁽¹⁾ La lettre dit encore que le retour dans leur pays est interdit à ces émigrants parce qu'ils sont censés avoir pris l'engagement de ne plus y rentrer.

⁽¹⁾ L'auteur n'a pas connaissance d'autres dossiers mentionnant cette façon particulière de désigner les ressortissants allemands d'ascendance juive.

b. Dans une lettre du 30 juin 1938 adressée personnellement au chef de la division de la police, le conseiller de légation Kappeler, qui était alors le premier collaborateur du ministre de Suisse à Berlin, écrivait qu'il n'avait plus rien appris au sujet de cette affaire, depuis le 16 mai, sinon que le gouvernement anglais avait dénoncé pour le 21 du même mois l'accord germano-anglais sur la suppression du visa et que, par conséquent, cette obligation était rétablie entre les deux pays. Il disait en outre que l'Afrique du Sud avait rétabli l'obligation du visa pour l'Allemagne à partir du 1^{er} juillet et que, selon certaines nouvelles de presse, le gouvernement hollandais avait pris des dispositions empêchant les Juifs d'Allemagne de se rendre en visite aux Pays-Bas s'ils n'étaient pas munis d'une lettre d'invitation émanant de leur hôte et visée par la police néerlandaise.

4. Les négociations d'août 1938 avec les organes officiels allemands

a. Le rapport du 13 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

Le 12 août 1938, la division des affaires étrangères du département politique chargea télégraphiquement la légation de Suisse à Berlin de protester auprès du ministère des affaires étrangères contre le fait que les organes du service frontière allemand avaient prêté la main à de nombreuses entrées illégales d'émigrants en Suisse. Dans sa lettre du 13 août, le ministre Frölicher ⁽¹⁾ fit savoir qu'il s'était acquitté de cette mission au cours d'une entrevue avec le fonctionnaire compétent du ministère des affaires étrangères, le *Geheimrat* Roediger. Le ministre Frölicher ajoutait à sa communication les précisions suivantes: «En présentant ma requête, je n'ai pas manqué d'insister sur le fait qu'il fallait absolument aboutir à une réglementation permettant à la Suisse de contrôler et de trier les émigrants entrant dans notre pays; même si les autorités allemandes donnaient l'assurance formelle que les personnes frappées par les dispositions en vigueur pourraient rentrer en tout temps en Allemagne, nous ne pourrions pas nous tenir pour satisfaits. Si je soulève ce point, c'est parce que le *Geheimrat* Roediger m'a laissé entrevoir une solution de ce genre. On ne semble pas disposé ici à introduire un signe distinctif spécial pour les passeports des ressortissants allemands non aryens, afin de ne pas fournir un moyen aux États qui s'opposent à leur entrée. M. Kappeler aura l'occasion, la semaine prochaine, de traiter encore ce point avec les représentants du ministère des affaires étrangères.»

La division de la police a reçu un double de cette lettre.

b. Le rapport du 15 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

Jusqu'ici, les pourparlers avec le ministère des affaires étrangères avaient porté uniquement sur l'introduction du visa pour les détenteurs

(1) M. Frölicher avait succédé en mai 1938 au ministre Dinichert à la tête de notre légation à Berlin. Il demeura à Berlin jusqu'à la débâcle de l'Allemagne en 1945.

de passeports allemands domiciliés en Autriche. Mais la division de la police avait relevé, dans son rapport du 10 août 1938, que si le gouvernement allemand ne mettait pas un terme aux entrées illégales, la Suisse serait obligée d'envisager, comme mesure de rétorsion, l'introduction du visa pour tous les passeports allemands.

Le ministère allemand des affaires étrangères en fut avisé par la légation de Suisse à Berlin. M. Kappeler ⁽¹⁾, conseiller de légation, nota dans le rapport qu'il adressa le 15 août 1938 à la division des affaires étrangères, qu'il avait protesté à nouveau, conformément aux instructions reçues, auprès du ministère des affaires étrangères (*Geheimrat* Roediger) au sujet des entrées, récemment constatées en Suisse, de Juifs allemands que l'Allemagne avait dirigés sur notre pays; il avait finalement signalé les conséquences qu'entraînerait l'introduction du passeport allemand en Autriche. A cette occasion, il avait relevé qu'il serait techniquement impossible à la Suisse de ne pas rétablir l'obligation du visa pour les passeports allemands si l'on ne trouvait pas, dans le plus bref délai, une solution mettant les autorités suisses en mesure de ne laisser entrer les émigrants autrichiens qu'après l'examen de chaque cas. On aboutirait à une solution de ce genre en ne délivrant des passeports allemands qu'aux émigrants ayant obtenu d'un Etat étranger la garantie qu'on les y laisserait entrer. Roediger aurait, selon le rapport, accueilli favorablement cette suggestion; le régime existait déjà, *grosso modo*, pour l'ancien Reich, et il n'y aurait donc qu'à en étendre l'application à l'Autriche. Un examen plus approfondi permettrait bientôt d'établir si la chose était possible.

Au cours de la discussion, poursuivait M. Kappeler, on s'était rendu compte cependant que ce système pourrait, à l'usage, poser divers problèmes, par exemple, celui de savoir de quelle manière on aurait la preuve d'une autorisation d'entrée dans le pays de destination si celui-ci n'avait pas recours à la pratique du visa. Finalement, M. Kappeler sollicite des précisions supplémentaires en vue d'une nouvelle discussion du plan. Un double de ce rapport fut envoyé à la division de la police.

c. Le rapport du 20 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin

La lettre suivante de la légation de Suisse à Berlin sur le problème des émigrants autrichiens est datée du 20 août 1938. Elle est désignée comme confidentielle. Le chargé d'affaires l'a adressée à la division des affaires étrangères, tandis qu'une copie était envoyée au chef de la division de la police. M. Kappeler y disait que le ministère des affaires étrangères s'efforçait constamment et visiblement d'avoir en cette affaire une attitude conciliante à l'égard de la Suisse. C'est ainsi qu'à sa demande, les offices des passeports à Vienne, Cologne, Aix-la-Chapelle et Trèves, de même que

(1) Le ministre de Suisse à Berlin, M. Frölicher, était en congé à cette époque. En cette affaire, la première lettre de nouveau munie de sa signature porte la date du 17 septembre 1938 (voir p. 108).

le consulat allemand à Rome — qui, d'après M. Rothmund, avait déjà délivré des passeports allemands à des Juifs — avaient reçu télégraphiquement l'ordre de s'abstenir jusqu'à nouvel avis de délivrer à des Juifs des passeports allemands valables à l'étranger à des non-aryens, si l'on n'avait pas pu d'abord établir avec certitude que le passeport ne serait pas utilisé par son titulaire pour entrer en Suisse. En outre, les autorités allemandes, après avoir examiné les suggestions du *Geheimrat* Roediger, s'étaient déclarées prêtes à enjoindre à tous leurs organes compétents en matière de passeports de ne délivrer des passeports aux Juifs paraissant vouloir se rendre en Suisse que si ces gens étaient en mesure de fournir la preuve qu'ils y seraient admis. M. Rothmund semble — était-il ajouté — considérer à première vue cette solution comme insuffisante; afin qu'on puisse renoncer à rétablir l'obligation du visa, M. Kappeler proposait d'examiner si l'on ne pourrait pas exiger qu'à partir d'une date à convenir les passeports allemands fussent munis d'une mention expresse étendant leur validité à la Suisse aussi et que, pour les Juifs, cette mention ne fût apposée que s'ils pouvaient prouver qu'ils seraient admis en Suisse.

M. Kappeler demandait ensuite instamment qu'on s'efforçât par tous les moyens d'éviter l'introduction du visa dans le mouvement des voyageurs entre la Suisse et l'Allemagne. D'après une information du chargé d'affaires des Pays-Bas à Berlin, cet Etat avait également envisagé l'introduction du visa, mais les autorités s'y seraient catégoriquement opposées, de sorte que l'on tâchait pour le moment de surmonter les difficultés ⁽¹⁾ par un contrôle des plus rigoureux à la frontière, où l'on refoulait impitoyablement les éléments indésirables.

d. La proposition du 22 août 1938 du chef de la division de la police

Il ressort d'une note manuscrite classée dans le dossier de la division de la police que M. Rothmund soumit téléphoniquement à M. Kappeler, le 22 août 1938, la proposition suivante:

⁽¹⁾ Cette attitude négative de la légation de Suisse à Berlin en ce qui concerne le rétablissement général de l'obligation du visa pour les passeports allemands et ses efforts pour trouver une solution de remplacement qui répondît aux exigences de la division de la police concernant le contrôle rigoureux des voyageurs avant leur arrivée à la frontière, était évidemment dictée par le désir d'éviter dans la mesure du possible, en un moment où il y avait menace de guerre, tout ce qui pourrait rendre plus difficiles les relations de la Suisse avec l'Allemagne. Ces relations étaient déjà fort tendues, surtout depuis que le chef du groupe suisse de la NSDAP, Wilhelm Gustloff, avait été assassiné par le ressortissant yougoslave David Frankfurter (4 février 1936) et que le Conseil fédéral avait décidé (18 février 1936) de ne plus tolérer en Suisse de direction ni nationale ni régionale de la NSDAP.

Il faut ajouter ici que les critiques parfois très acerbes de la presse suisse à l'égard du régime national-socialiste et les réactions subies par des Suisses résidant en Allemagne, de même que les facilités accordées par les autorités allemandes à ceux qui désiraient franchir clandestinement la frontière, donnaient lieu de part et d'autre à des plaintes sans cesse renouvelées. Voir à ce propos le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la guerre de 1939 à 1945 (rapport du 27 décembre 1946).

«Accord par échange de notes :

Pour que la Suisse ne doive exiger à titre général le signe distinctif dans les passeports en vue d'assurer le contrôle rigoureux — absolument indispensable — des entrées d'émigrants allemands, il a été convenu que le passeport allemand ne sera délivré aux aryens dont le retour en Allemagne est interdit et aux non-aryens sans exception que si la mention suivante y a été apposée en première page par les autorités allemandes compétentes : «Pour le passage de la frontière à destination de la Suisse, visa nécessaire d'un consulat de Suisse», et que cette mention sera portée dans les passeports déjà délivrés dès que, pour une raison ou une autre, ils seront présentés au bureau des passeports.»

5. Dénonciation, par mesure de précaution, de l'accord conclu avec l'Allemagne le 9 janvier 1926 sur la suppression de l'obligation du visa

**a. La proposition du 25 août 1938
du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral**

Dans le rapport, déjà mentionné ⁽¹⁾, du 25 août 1938, le département de justice et police proposait au Conseil fédéral de décider les mesures requises par le rétablissement du visa pour les porteurs de passeports allemands. Cette proposition se fondait sur les motifs suivants, exposés de façon très détaillée :

Prévoyant que le gouvernement allemand déciderait bientôt de ne plus émettre de nouveaux passeports autrichiens et d'invalider, à partir d'une certaine date, ceux qui avaient été délivrés, la légation de Suisse à Berlin avait déjà pris contact au mois d'avril avec le ministère allemand des affaires étrangères afin de trouver un moyen qui permit de contrôler l'entrée des émigrants sans avoir à instaurer l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands. Admettant que le passeport allemand délivré aux émigrants serait valable pour une durée moins longue que pour les autres ressortissants allemands, on avait d'abord envisagé de n'instaurer l'obligation du visa que pour les passeports dont la validité ne dépassait pas un terme déterminé. Mais cette solution s'était révélée impraticable, étant donnée la grande quantité de passeports à court terme que l'Allemagne délivrait, par exemple à ses ressortissants astreints au service militaire ou au service du travail. Après que le gouvernement allemand eut pris la décision de délivrer aussi des passeports allemands à d'anciens ressortissants autrichiens et de déclarer non valides, à partir du 1^{er} janvier 1939, les passeports autrichiens déjà délivrés, le département avait demandé à notre consulat général à Vienne si, là aussi, on ne délivrait que des passeports allemands depuis le 16 août 1938. Notre consulat général confirma qu'il en était bien ainsi, en tant qu'il s'agissait d'aryens. Dans la question de savoir si des passeports allemands devaient être délivrés

(1) Voir à ce sujet la lettre du ministre Dinichert du 16 mai 1938, p. 85.

aussi à des Juifs, on avait eu beaucoup de peine à s'entendre, mais on tomba finalement d'accord dans ce sens. La décision en avait été prise au moment où, en raison de l'attitude des autorités douanières allemandes, nous avions été obligés de protester de la manière la plus énergique auprès de la légation d'Allemagne à Berne et auprès du ministère des affaires étrangères à Berlin. La légation de Suisse avait été invitée à soulever derechef le problème d'un contrôle d'entrée des émigrants au moyen de quelque signe apposé sur tous les passeports allemands. La Suisse avait commencé par proposer au gouvernement allemand d'édicter des prescriptions rigoureuses en vertu desquelles les passeports seraient refusés à tous les Juifs qui ne seraient pas en possession d'une autorisation suisse d'entrée. Si cette proposition avait été accueillie, l'Autriche allemande aurait apparemment remis en vigueur le régime valable pour l'ancien Reich, selon lequel on retirait les passeports des Juifs pour ne les leur rendre que lorsqu'ils étaient en mesure de produire une autorisation d'émigrer dans un autre pays. En même temps, la politique pratiquée jusqu'alors en Autriche, et qui consistait à inciter les Juifs à quitter le pays dans les plus brefs délais, serait abandonnée et ferait place à une émigration réglementée.

La légation de Suisse à Berlin avait reçu en même temps pour instructions de porter à la connaissance du ministère des affaires étrangères, en se référant à notre décision de fermer la frontière et aux mesures prises à cet effet, que nous étions dans l'obligation absolue d'exiger un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants. Aussi notre légation avait-elle sollicité le ministère des affaires étrangères de donner les instructions nécessaires pour qu'aucun passeport allemand ne fût plus délivré à des Juifs jusqu'à nouvel avis. D'après le rapport du 20 août de notre légation, les autorités allemandes avaient alors décidé que «des passeports ne devaient être délivrés à des Juifs que si l'on pouvait établir sans l'ombre d'un doute qu'ils ne seraient pas employés pour entrer en Suisse».

Pour éviter le rétablissement de l'obligation du visa, les autorités allemandes avaient en outre envisagé de donner, à titre confidentiel, les instructions suivantes :

«Dès qu'on aura des raisons de penser que des Juifs sollicitant un passeport ont l'intention de se rendre en Suisse, ce document ne leur sera délivré que contre la preuve qu'ils seront admis dans ce pays.»

L'expérience a démontré toutefois qu'une telle réglementation, à elle seule, ne permettait pas d'assurer le contrôle nécessaire et qu'elle constituerait même une exigence exorbitante à l'égard des autorités allemandes qui délivraient les passeports. «Ces dernières, en effet, après avoir eu à l'examen, pendant six à huit semaines, une demande de passeport, se verraient obligées de sonder encore le cœur et les reins d'un Juif dont elles croyaient pourtant pouvoir se débarrasser puisque son départ ne contrevenait pas aux règlements allemands, et tout cela pour s'assurer

qu'il n'avait pas l'intention de se rendre en Suisse! Même si les autorités allemandes avaient été animées à l'égard de la Suisse de dispositions meilleures que celles dont nous devions malheureusement faire la constatation, c'eût été chose impossible.» Aussi le département de justice et police avait-il fait, le 22 août, par l'intermédiaire de notre légation à Berlin, une proposition formelle qu'un échange de notes aurait dû transformer en engagement contractuel (suit le texte de la proposition reproduite page 90).

Mais même cette proposition n'avait pu, comme le précise le rapport, être faite sans beaucoup d'hésitations. Certes, cet arrangement, puisqu'il s'agissait d'un engagement contractuel du gouvernement allemand, nous offrait plus de garanties quant à son exécution que ne le faisaient les instructions, purement internes, que les autorités allemandes avaient adressées à leurs organes de contrôle des frontières et nous avaient communiquées. Il était notoire qu'à ce moment, comme auparavant, ces organes ne s'en tenaient pas strictement aux instructions reçues. «Mais — poursuit le rapport — il est fort douteux qu'un accord contractuel de ce genre soit respecté par l'Allemagne, si l'on considère que ce pays veut à tout prix se débarrasser des Juifs autrichiens, même au risque d'encourir la désapprobation de presque tous les autres pays, sans parler de ses voisins suisses, et si l'on pense que, dans un discours officiel prononcé peu avant l'«Anschluss», le ministre Gøering a déclaré que, dans cinq ans, Vienne serait une ville allemande complètement exempte de Juifs. Si l'Allemagne acceptait notre proposition, nous devrions quand même tenter l'expérience.»

Pourtant — continue le rapport — on devrait s'attendre que la proposition serait déclinée, bien que le gouvernement allemand ne soit sûrement pas en mesure d'en suggérer une meilleure. Il ne reste donc, semble-t-il, rien d'autre à faire qu'à rétablir le visa pour tous les porteurs de passeports allemands; un contrôle comportant l'obligation de distinguer entre émigrants et non-émigrants lors du passage de la frontière, c'est-à-dire entre Juifs et non-Juifs, présenterait les inconvénients les plus graves, sans compter qu'il ne permettrait même pas d'atteindre le but visé. Il est hors de doute que, de son côté, l'Allemagne rétablirait aussi le visa pour le passeport suisse. Quels qu'en puissent être les inconvénients pour la Suisse, nous ne voyons pas d'autre issue à la situation dans laquelle nous nous trouvons par la seule faute de l'Allemagne.

Le rapport mentionne ensuite que, pour venir rapidement à bout des difficultés qui nous étaient suscitées, il était urgent de tout mettre en œuvre pour que l'Allemagne consentît à renoncer à l'observation du délai de dénonciation d'un mois convenu par l'échange de notes du 9 janvier 1926, lors de la suppression du visa. Il faut aussi — disait le rapport — amener l'Allemagne à accepter notre dernière proposition. Nous y arriverons peut-être si notre légation peut informer le gouvernement allemand que le Conseil fédéral a décidé, en principe, de rétablir l'obligation du visa et chargé la

légation de dénoncer l'accord en prévision du cas où l'on échouerait dans la recherche d'une autre solution. Il s'agit toutefois de faire cette communication en faisant de nouveau clairement sentir que nous sommes décidés à instaurer à tout prix un contrôle rigoureux des émigrés allemands avant leur entrée en Suisse.

La proposition présentée au Conseil fédéral par le département de justice et police préconisait essentiellement les mesures suivantes:

1. Dénoncer, à toutes fins utiles, l'accord du 9 janvier 1926 avec l'Allemagne sur la suppression du visa;
2. Retirer cette dénonciation dans le cas où, grâce à ses efforts, notre légation à Berlin réussirait à mettre au point avec le gouvernement allemand une autre solution permettant un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants allemands en Suisse.
3. Si la mesure évoquée sous chiffre 2 ne peut pas être exécutée, donner à notre légation l'ordre d'engager l'Allemagne à renoncer à l'observation du délai de dénonciation.

Sous les chiffres suivants de la proposition, il est question des dispositions à prendre, à titre de précaution, si l'obligation du visa était rétablie et si l'Allemagne insistait pour que fût observé le délai de dénonciation.

b. La lettre du 25 août 1938 du département politique à la légation de Suisse à Berlin

Par lettre du 25 août, le département politique porta la proposition du département de justice et police à la connaissance de notre légation à Berlin. Il précisait que la légation serait avisée télégraphiquement dès que le Conseil fédéral aurait adopté cette proposition, afin qu'elle pût en communiquer immédiatement les points essentiels au gouvernement allemand et dénoncer, à titre de précaution, l'accord du 9 janvier 1926. Si les négociations en vue d'obtenir par d'autres moyens un contrôle rigoureux de l'entrée des émigrants devaient échouer, la légation devrait entreprendre aussitôt des démarches pour amener le ministère des affaires étrangères à renoncer à l'observation du délai de dénonciation et à conclure un accord dans ce sens.

c. Le rapport présenté le 27 août 1938 par la division de la police au chef du département de justice et police

La proposition du département fédéral de justice et police du 25 août ne put être traitée dans la séance du Conseil fédéral du lendemain, parce que seuls quatre conseillers fédéraux étaient présents et que des craintes étaient exprimées au sujet du rétablissement de l'obligation du visa. Ces craintes concernaient les répercussions que cette mesure aurait sur le mouvement touristique. Dans un rapport adressé le 27 août au chef du département, le chef de la division de la police attira de nouveau, l'attention sur la nécessité d'un contrôle rigoureux des émigrants. Il faisait valoir que les mesures sévères prises récemment contre les Juifs (interdiction faite à plusieurs

milliers de médecins juifs d'exercer leur profession, désignation obligatoire de toutes les entreprises juives, régime spécial pour les personnes qui y faisaient leurs achats, immatriculation spéciale des automobiles appartenant à des Juifs, obligation pour ceux-ci de porter des prénoms juifs) étaient de nature à provoquer une nouvelle vague d'émigration hors du Reich. Le rapport cherchait en outre à dissiper les craintes exprimées au sujet du tourisme.

Dans son rapport, M. Rothmund manifestait le regret que le Conseil fédéral n'eût pas été à même de prendre une décision déjà la veille et exprimait l'espoir de voir régler l'affaire dans la séance suivante. « Cette décision, disait-il, n'est d'ailleurs que conditionnelle. Si l'Allemagne, malgré tout, acceptait encore la proposition que nous lui avons soumise en vue d'éviter le rétablissement de l'obligation du visa, ou si elle pouvait — ce que je considère cependant comme hors de question — nous proposer une mesure équivalente, nous serions assurément heureux de n'avoir pas à rétablir l'obligation du visa. »

d. La décision du Conseil fédéral du 30 août 1938

Dans sa séance du 30 août 1938, le Conseil fédéral adopta la proposition que lui avait soumise le département de justice et police le 25 août. Cette décision ne fut pas publiée. En revanche, le département de justice et police fut autorisé à mettre au courant la presse d'entente avec le département politique, au cas où le Conseil fédéral devrait ordonner le rétablissement du visa pour les passeports allemands.

Le dénonciation à titre de précaution de l'accord du 9 janvier 1926 fut, le 31 août, portée à la connaissance du ministère allemand des affaires étrangères par la légation de Suisse à Berlin.

6. La note allemande du 29 août 1938

a. Teneur de la note

Une note du ministère des affaires étrangères, datée du 29 août, avait été remise déjà le 30 août à notre chargé d'affaires. Elle mentionnait que le gouvernement suisse avait été prévenu des dispositions prises par les autorités allemandes pour empêcher, dans la mesure du possible, que des Juifs autrichiens ne franchissent illégalement la frontière suisse. Elle relevait que l'Allemagne ne désirait pas que des Juifs autrichiens émigrent en Suisse et que, par conséquent, il n'était pas question pour les autorités allemandes de favoriser leur afflux vers notre pays. A la demande du gouvernement suisse, le gouvernement allemand avait ordonné à un certain nombre d'offices des passeports que la Suisse avait elle-même désignés — en particulier celui de Vienne — de ne plus délivrer, jusqu'à nouvel avis, des passeports allemands à des Juifs, toutes les fois qu'on n'avait pas la preuve irréfutable que le passeport ne servirait pas à entrer en Suisse.

Enfin, le gouvernement allemand, ainsi que le chargé d'affaires de Suisse en fut informé verbalement, avait envisagé, sur la suggestion de ce dernier, d'enjoindre confidentiellement à tous les offices allemands des passeports de ne pas délivrer des passeports aux Juifs dont on savait ou pouvait penser qu'ils les utiliseraient pour pénétrer en Suisse. Ferait exception le cas où il pourrait être prouvé que ces gens seraient admis en Suisse. Le gouvernement allemand est prêt — poursuivait la note — à prendre des mesures dans ce sens, à condition que la Suisse considère le consentement des autorités allemandes comme une affaire confidentielle. Le gouvernement allemand est persuadé que, grâce à ces mesures, le but visé par le gouvernement suisse sera atteint, d'autant plus que l'Allemagne, comme il convient de le redire ici, ne voit pas d'un bon œil ce flot d'émigrants autrichiens se dirigeant vers la Suisse et que les entraves mises à une telle émigration correspondent à la fois aux intentions suisses et allemandes. La note relevait que le gouvernement allemand estimait avoir atteint, avec cette concession, la limite de ses possibilités pour la solution de ce problème. Pour des raisons techniques comme pour des considérations de principe, il ne se jugeait en tout cas pas en mesure d'accepter un accord pareil à celui que venait de proposer le gouvernement suisse.

La note ajoutait que, vu la situation, le ministère des affaires étrangères pensait pouvoir demander à notre légation de recommander au gouvernement suisse d'examiner une fois de plus si les instructions que l'Allemagne envisageait de donner aux offices allemands des passeports, combinées avec les autres mesures prises en l'occurrence, ne seraient pas de nature à servir les intérêts des deux parties mieux que, par exemple, une dénonciation de l'accord sur les visas, une telle dénonciation ne pouvant que multiplier considérablement les difficultés du mouvement des voyageurs entre les deux États.

**b. Le rapport du 30 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin
à la division des affaires étrangères**

Après avoir communiqué par téléphone le texte de la note allemande au chef de la division de la police, M. Kappeler en envoya un double à la division des affaires étrangères, par lettre du 30 août. Il demandait que tout le problème, revu à la lumière de la note allemande et surtout des derniers alinéas de cette note, fit encore une fois l'objet d'un examen minutieux. Il sollicitait des instructions précises sur la réponse à donner au ministre des affaires étrangères. M. Kappeler ajoutait que la renonciation au visa ne soulèverait, à son avis, pas des difficultés excessives, puisque le contrôle renforcé ne porterait que sur les détenteurs de passeports délivrés depuis le mois d'août 1938. A partir du 1^{er} janvier 1939 (1), les passeports des Israélites allemands seraient d'ailleurs aisément reconnaissables du fait que

(1) Date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 août 1938 assurant l'exécution de la loi du 5 janvier 1938 sur la modification des noms de famille et des prénoms.

les titulaires devaient porter également des prénoms juifs. Pour plus de sûreté, on pourrait certainement obtenir du gouvernement allemand l'assurance que les prénoms juifs fussent réellement inscrits dans les passeports. Dans ces conditions — disait le rapport — il fallait se demander si, pendant la période transitoire, une mesure d'une portée aussi grande que l'institution du visa pour tous les passeports pouvait se justifier (1).

c. Le rapport du 31 août 1938 de la division de la police sur la note allemande

Dans un rapport du 31 août 1938 au département de justice et police, le chef de la division de la police exprimait à nouveau l'opinion que le seul moyen efficace de remédier aux inconvénients de la situation consistait à rétablir l'obligation du visa. Il demandait donc « instamment » au chef du département d'amener le Conseil fédéral à décider cette mesure. M. Rothmund motivait son attitude en insistant, une fois de plus, sur les difficultés à l'insuffisance d'un contrôle à la frontière. La proposition allemande ne permettrait pas non plus, disait-il, d'éliminer les défauts existants, puisque tout candidat à l'émigration pouvait obtenir un passeport en indiquant comme but de son voyage un pays autre que la Suisse; s'il ne venait pas directement en Suisse, il y arriverait en traversant un autre pays. L'acceptation de la proposition allemande entraînerait la délivrance de milliers de passeports allemands et, selon toute probabilité, aussi à des émigrants séjournant déjà dans d'autres pays, par exemple, en Italie. « On pouvait jusqu'à présent se demander — disait le rapport — si l'Allemagne n'entendait pas freiner l'émigration illégale des Juifs d'Autriche et, par les mesures prises tout récemment contre les Juifs de l'ancien Reich, entraver également l'émigration illégale des Juifs d'Allemagne pour la transformer en une émigration réglementée, mais sans égard à la capacité d'absorption des pays de destination. Aux termes de nos négociations, le doute n'est plus permis. Afin de pouvoir faire passer les Juifs dans d'autres pays de manière aussi discrète que possible, on se propose en effet de leur donner une pièce d'identité qui ne se distingue en rien de celle qui est délivrée aux non-Juifs. On ne doit faire aucun crédit à la note du 29 août, quand elle affirme que l'émigration des Juifs autrichiens en Suisse ne fait pas le compte de l'Allemagne et que les autorités de ce pays sont loin de favoriser cette émigration. Si l'Allemagne avait sérieusement voulu s'opposer à l'exode juif, elle aurait pu le faire en acceptant notre dernière proposition; mais elle persévère au contraire dans son implacable politique d'expulsion. »

(1) Dans sa lettre du 31 août, M. Kappeler informait la division des affaires étrangères que, d'après un nouvel examen des prescriptions en vigueur, les dispositions relatives aux prénoms juifs paraissaient ne pas encore s'étendre aux Juifs autrichiens. En attendant l'application de ces prescriptions en Autriche également, il fallait donc que tous les titulaires de passeports délivrés depuis le mois d'août fussent soumis à un contrôle plus sévère à la frontière.

7. La réponse suisse du 31 août 1938 à la note allemande

La Suisse répondit à la note allemande du 29 août par une note du 31 août. Ce document disait que la légation de Suisse avait constaté avec satisfaction que l'Allemagne ne désirait pas que les Juifs autrichiens émigrent dans notre pays et qu'il ne pouvait donc pas être question pour les autorités allemandes de favoriser cette émigration. La légation y remerciait le gouvernement allemand d'avoir bien voulu, en attendant un accord définitif sur le contrôle des entrées en Suisse, donner des instructions afin d'empêcher que ces émigrants, bien que munis de passeports allemands, entrent dans notre pays. La note relevait toutefois qu'on avait dès le début eu chez nous des doutes sérieux sur l'efficacité de la réglementation proposée par le gouvernement allemand, étant donné qu'il serait très difficile pour les offices allemands des passeports de sonder les véritables intentions des requérants, sans compter que ceux-ci conservaient la possibilité de se rendre en Suisse en passant par un autre pays. La légation, dans ces conditions, avait été chargée de proposer une autre solution au ministère des affaires étrangères; malheureusement les autorités allemandes avaient considéré cette solution comme irréalisable. Par courtoisie à l'égard du ministère des affaires étrangères, la légation avait néanmoins transmis la note allemande au gouvernement suisse en lui recommandant d'examiner une fois de plus s'il ne pourrait pas se contenter de cette proposition. Mais le gouvernement fédéral avait décidé, avant même d'avoir reçu cette note, de dénoncer à titre de précaution l'accord sur les visas. Il avait pris cette décision à contre-cœur, constatant qu'elle était inévitable. La légation priait donc le ministère des affaires étrangères de prendre acte de la dénonciation de l'accord de 1926. Elle espérait toutefois qu'il serait encore possible, avant l'expiration du délai de dénonciation, de trouver une solution qui permit d'éviter le rétablissement du visa. Aussi la Suisse avait-elle décidé de ne pas rendre publique cette dénonciation pour le moment.

8. La lettre du 1^{er} septembre 1938 du chef de la division de la police à la division des affaires étrangères

Dans une lettre du 1^{er} septembre 1938 à la division des affaires étrangères, M. Rothmund fit remarquer que le rétablissement de l'obligation du visa pour les passeports allemands causerait un surcroît considérable de travail à nos consulats en Allemagne, de même qu'à notre légation, et que le moment était donc déjà venu d'examiner la question de l'augmentation du personnel. «Si nous devons prendre à temps les dispositions voulues, écrivait M. Rothmund, c'est aussi parce que nous aurons à donner pour la délivrance du visa aux non-émigrants les mêmes instructions que pour les passeports autrichiens; cela signifie que nous devons pouvoir délivrer des visas sans retard à cette catégorie de personnes, qui constituera le contingent principal. Nous aurons à exiger d'elles, je pense, qu'elles pro-

duisent les preuves de leur ascendance aryenne. Il est évident que ces opérations susciteront une correspondance assez volumineuse.

9. La suite des négociations avec les autorités allemandes

a. Le rapport du 1^{er} septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères

Dans son rapport du 1^{er} septembre 1938, M. Kappeler informait la division des affaires étrangères que le représentant du ministère des affaires étrangères, le *Geheimrat* Roediger, auquel il avait remis la note suisse, n'avait pas encore eu la possibilité — comme on pouvait aisément le comprendre — d'exprimer son avis sur le contenu de ce document. Le ministère des affaires étrangères, déclara-t-il, ne cessait pas de souhaiter une solution qui ne comportât pas l'obligation générale du visa, bien qu'il fût impossible pour l'instant de se faire une idée des propositions qu'on pourrait éventuellement envisager. Le *Geheimrat* Roediger releva qu'il serait difficile d'obtenir des concessions supplémentaires des autres autorités. L'Allemagne voulant voir les Juifs quitter le pays, il lui était difficile d'accepter toute mesure entravant cette émigration. Le ministère des affaires étrangères avait cependant beaucoup de compréhension pour notre situation. Il était donc disposé à examiner tous les moyens possibles de tenir compte des nécessités suisses. M. Roediger avait mentionné à titre confidentiel, au cours de cet entretien, que les Anglais avaient, eux aussi, poursuivi leurs négociations avec l'Allemagne après la dénonciation de l'accord et qu'au dernier moment seulement ils avaient déclaré, sans que le gouvernement allemand ait pu s'y attendre le moins du monde, qu'ils s'en tiendraient en conclusion au rétablissement du visa.

Le rapport s'achève en notant que notre chargé d'affaires avait eu l'occasion d'informer également le secrétaire d'Etat, M. von Weizsäcker, de notre situation. Celui-ci partageait naturellement notre désir d'éviter, si possible, le rétablissement du visa pour tous les passeports.

b. L'entrevue du 2 septembre 1938 du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne

Les notes de M. Rothmund ⁽¹⁾

D'après les notes de M. Rothmund, le ministre Koecher avait entre les mains, au cours de cet entretien, des instructions écrites assez longues. Il fut question, en premier lieu, de la solution préconisée par le gouvernement allemand. M. Rothmund exposa les raisons techniques pour lesquelles cette solution nous paraissait inadéquate. Là-dessus, le ministre chercha une autre solution et demanda si nous ne pourrions pas renoncer

(1) D'après le rapport du 15 septembre 1938 de la division de la police au département fédéral de justice et police (voir p. 104), ces notes ont été soumises au chef de ce département.

au visa dans le cas où les détenteurs juifs de passeports allemands seraient expressément désignés comme tels. « Je lui répondis — lit-on dans les notes — que c'était possible « techniquement » ⁽¹⁾, mais qu'il nous faudrait alors rétablir le visa pour les Juifs. Il était toutefois douteux que le département politique et le Conseil fédéral fussent à même d'adopter une telle mesure. Je ne pouvais lui affirmer qu'une chose, à savoir que c'était « techniquement » possible. M. Koecher m'ayant lu, dans ses instructions, une phrase disant que la proposition que nous avons faite à Berlin aurait cette conséquence — non voulue par l'Allemagne — que les Juifs allemands seraient traités avec plus de rigueur que ceux des autres pays, je compris que la voie préconisée par M. Koecher ne pouvait être suivie. Il était clair aussi pour moi que l'Allemagne se refusait absolument à désigner les Juifs comme tels dans leurs passeports. Si ce n'était pas le cas, en effet, elle pouvait tout simplement leur délivrer, au lieu du passeport, n'importe quelle pièce d'identité. M. Koecher veut néanmoins transmettre la proposition à Berlin, en ajoutant que son exécution semble techniquement possible, mais qu'on peut se demander si elle ne sera pas irréalisable pour d'autres raisons. M. Koecher est d'accord que je mette M. Kappeler au courant. »

Les notes du chef de la division de la police mentionnent encore que le ministre d'Allemagne lui avait lu dans ses instructions un passage disant que l'Allemagne verrait dans le rétablissement du visa par la Suisse un geste inamicale de notre part. Le chef de la division de la police avait répondu qu'après tout ce qui s'était passé il considérerait lui-même cette déclaration comme inamicale à l'égard de la Suisse.

Les notes de M. Rothmund s'achèvent par la conclusion que ces pour-parlers dégageaient l'impression bien nette que l'Allemagne cherchait par tous les moyens à mettre la Suisse dans son tort au sujet du rétablissement du visa. Elle se rendait cependant parfaitement compte que sa déclaration selon laquelle elle ne désirait pas voir les Juifs émigrer en Suisse ne pouvait avoir de valeur pour nous que si, en complément de l'interdiction faite à ses organes du service frontière d'acheminer vers notre pays les étrangers de cette catégorie, elle nous fournissait le moyen de procéder à un contrôle techniquement efficace des entrées en Suisse. Mais on savait pertinemment à Berlin que ce n'était pas possible, sauf si les émigrants étaient désignés comme tels dans les papiers d'identité que l'Allemagne leur délivrait. Or, pour des raisons peu avouables, notre voisine ne voulait pas y consentir, et elle cherchait à renverser maintenant les rôles pour mettre la Suisse dans son tort. « Nous voulons néanmoins — ajoutait M. Rothmund — tenter une dernière chance avec la suggestion de M. Koecher. Je proposerai donc qu'on prie M. Kappeler de recourir à cet ultime moyen. » A la fin de l'entretien, le ministre Koecher avait paru persuadé qu'il ne restait plus d'autre issue que le rétablissement du

(1) Le mot « techniquement » est souligné dans les notes originales de M. Rothmund.

visa. Aussi M. Rothmund l'avait-il prié de s'entremettre afin que Berlin nous indiquât la date de ce rétablissement sans se prévaloir du délai de dénonciation d'un mois.

Le télégramme envoyé à Berlin par le ministre d'Allemagne à Berne

Dans les actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918 à 1945, publiés par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, volume V (1), il est question d'un télégramme du 2 septembre 1938 par lequel le ministre Koecher communiquait au ministère des affaires étrangères le résultat de son entretien avec M. Rothmund. Le texte de ce télégramme n'est pas reproduit. La rédaction du *Schweizerischer Beobachter*, à Bâle, a pu cependant soumettre à l'auteur du présent rapport une photocopie de cette dépêche qu'elle s'était procurée auprès du *Foreign Office* à Londres. Le télégramme avait la teneur suivante:

«N° 60 du 2. 9. — Me référant à la pièce du 29. 8. 38 R 18068 ainsi qu'au télégramme du 1. n° 87 R 18590 (2):

M. Rothmund déclare introduction de l'obligation du visa pour les Juifs seulement est techniquement praticable si tous les passeports sont établis de telle manière que les fonctionnaires du service frontière peuvent constater du premier coup d'œil que ce détenteur est juif. Si nous pouvons donner assurances à cet égard, le Conseil fédéral, qui ne s'est pas encore occupé de ce problème, devra être amené avec le concours du département politique à prendre une décision. Institution du visa pour Juifs d'autres nationalités n'est pas envisagée. Affirmation d'après laquelle gouvernement allemand considérerait rétablissement obligation visa comme geste inamicale énergiquement repoussée car mesures proposées par nous jusqu'à présent ne garantissent pas à la Suisse suspension entrée Juifs.

(signé) Koecher»

c. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 7 septembre 1938

Dans une lettre du 7 septembre 1938, déclarée urgente, le chargé d'affaires de Suisse à Berlin communiqua à la division des affaires étrangères

(1) Voir p. 132.

(2) Une photocopie de ce télégramme, qui n'a pas été publié, a été mise également à la disposition de l'auteur du présent rapport par la rédaction du *Schweizerischer Beobachter*. En voici le texte:

«Suite à pièce du 29 août R 18068.

En réponse à notre note verbale du 29 août, légation de Suisse vient de dénoncer à titre de précaution pour 1^{er} octobre accord sur les visas, espérant qu'on trouvera encore avant expiration délai solution permettant d'éviter obligation visa. Publication pas envisagée non plus du côté suisse. Prière discuter néanmoins affaire sans délai avec M. Rothmund sur la base pièce 29 août et télégraphier résultat. Sous réserve informations plus amples.

(signé) Gaus.»

que le chef de la division de la police l'avait informé de la démarche du ministre d'Allemagne. La lettre était rédigée comme suit :

«Parlant de cette conversation, le *Geheimrat* Roediger, du ministère des affaires étrangères, m'a dit aujourd'hui que les autorités allemandes avaient examiné à nouveau comment il serait possible d'éviter le rétablissement général de l'obligation du visa. Pour tenir compte autant que possible des vœux de la Suisse, elles sont en principe disposées à apposer un signe sur les passeports délivrés à des Juifs dans l'ancien Reich, en Autriche ou encore à l'étranger. Le gouvernement allemand accepterait en même temps que la Suisse rétablisse l'obligation du visa pour les passeports munis du signe distinctif. Il ne pourrait cependant pas renoncer à une certaine réciprocité. A cet égard, j'ai réussi à convaincre le représentant du ministère des affaires étrangères qu'il ne serait pas possible, pour des raisons pratiques et constitutionnelles, de munir du signe distinctif les passeports des Juifs suisses. En revanche, les autorités allemandes voudraient que fût au moins prescrite l'obligation du visa pour les Juifs suisses, sans que les autorités suisses soient appelées à collaborer à l'exécution.

Pour la mention de l'origine juive dans les passeports, on m'a fait deux propositions, dont la seconde paraît seule réalisable, de l'avis même du ministère des affaires étrangères. La première tend à ce que les prénoms habituellement soulignés à l'encre noire le soient à l'encre rouge pour les Juifs. Mais il faut en tout cas craindre que le porteur du passeport ne couvre le trait rouge à l'encre noire. La seconde proposition tend à ce qu'un sceau soit apposé sur la première page du passeport, à gauche en haut; le sceau consisterait en une lettre J entourée d'un cercle de quelque 2 cm de diamètre ou en un autre signe au sujet duquel nous pourrions encore émettre des vœux.

J'ai l'impression que l'apposition de ce signe suffirait entièrement à nos besoins. Le signe serait apposé immédiatement sur les passeports nouvellement délivrés et le serait sur les anciens dès que l'autorité les auraient de nouveau entre les mains. Pour ce qui est des formes à observer, il conviendrait, semble-t-il, de conclure, au moyen d'un échange de notes, un arrangement modifiant et complétant celui de 1926 sur la suppression du visa obligatoire. On s'entendrait sur sa teneur dès qu'on aurait constaté l'accord de principe des deux gouvernements. Je suis d'avis que la proposition allemande tient largement compte de nos désirs et que nous pouvons l'accepter. La solution proposée permet de contrôler sans lacunes l'entrée d'émigrants non aryens et de procéder à des opérations rapides à la frontière, où l'on pourra se borner à constater l'existence du sceau à la première page et, le cas échéant, du visa.

La réciprocité partielle que le gouvernement allemand désire, pour des raisons compréhensibles, paraît aussi chose acceptable. Les Juifs suisses qui éprouvent, dans les circonstances présentes, le besoin de se rendre en

Allemagne sont probablement très peu nombreux. On m'a affirmé que le rétablissement du visa ne tendait aucunement à les empêcher de pénétrer en Allemagne et que les autorités allemandes se bornaient à considérer comme indésirable l'établissement durable de nouveaux Juifs étrangers. Or ces autorités ont la possibilité de s'y opposer par d'autres moyens.

Au cours de la conversation, j'ai fait valoir une objection, à savoir que des organes allemands par trop zélés pourraient, faute de visa, être tentés de faire des difficultés à des ressortissants suisses en raison de leur aspect extérieur. Le ministère des affaires étrangères est cependant tout à fait disposé à donner des instructions pour empêcher des faits de ce genre, hautement contraires aux intérêts des deux pays. On m'a dit que les choses se passeraient pratiquement de cette façon: Si une autorité allemande a l'impression que celui qui tente d'entrer en Allemagne sans visa est un Juif suisse, elle prendra des informations sur sa personne auprès d'une représentation allemande en Suisse et prononcera une interdiction d'entrée dans le cas où il serait établi que l'intéressé n'est pas d'origine aryenne.»

La lettre se termine par une remarque selon laquelle il y aurait lieu d'examiner les propositions allemandes et de faire savoir aussitôt que possible si elles étaient acceptées, de façon que les textes puissent être établis et que le nouveau régime puisse entrer en vigueur dans le plus bref délai.

Dans un *post scriptum*, il était dit que les autorités allemandes avaient l'intention d'étendre à l'Autriche l'application des dispositions sur la façon de signaler les prénoms juifs et de les y mettre en vigueur, si possible en même temps que dans l'ancien Reich. Une raison de pure forme aurait empêché de les appliquer d'emblée à l'Autriche. Cette raison, était-il précisé, résiderait dans le fait que la loi de base ⁽¹⁾ avait été adoptée avant l'«Anschluss» et devait être encore mise expressément en vigueur pour l'Autriche.

Le chargé d'affaires fit parvenir une copie de cette lettre à la division de la police.

**d. La communication téléphonique du chef
de la division de la police à la légation de Suisse à Berlin, du 8 septembre 1938**

Les dossiers de la division de la police contiennent la note suivante:
«Téléphone Kappeler 8-IX-1938, 16 h. 45

Je lui déclare que nous examinerons. A mon avis, *exclu* pour les Juifs suisses. Objections d'ordre politique pour les autres aussi. Nous nous entre-tiendrons samedi avec M. Frölicher pour savoir ce qu'il a obtenu à Nuremberg.

⁽¹⁾ Loi du 5 janvier 1938.

M. Kappeler n'entreprendra rien pour le moment. Je pense qu'il recevra une réponse d'ici à la fin de la semaine prochaine.

Rothmund.»

e. Le rapport adressé

par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 9 septembre 1938

Le chargé d'affaires de Suisse adressa le 9 septembre à la division des affaires étrangères une lettre dont une copie fut envoyée directement à la division de la police. Dans cette lettre, il se référait à la communication téléphonique susmentionnée du chef de la division de la police et relevait que, bien entendu, il voyait clairement, lui aussi, combien il était désagréable de devoir admettre que les Juifs suisses fussent soumis à un régime spécial du fait de l'obligation du visa. C'est pourquoi il avait, ajoutait-il, fait immédiatement part de ses objections au ministère des affaires étrangères. Il avait cependant dû constater que les autorités allemandes, déjà particulièrement chatouilleuses en matière de réciprocité et craignant aussi les répercussions dans les relations avec d'autres Etats, auraient beaucoup de peine à accepter que l'obligation partielle du visa fût instituée unilatéralement. On pourrait néanmoins essayer d'amener le gouvernement allemand à renoncer à exiger la réciprocité. Pour cela, des indications sur les arguments à avancer seraient les bienvenues. Le succès étant douteux, on ferait cependant bien de se demander comment il y aurait lieu d'agir en cas d'échec. A cause des quelques Juifs suisses qui pourraient se rendre en Allemagne dans les circonstances présentes, on ne devrait pas accepter que tous les autres Suisses puissent être soumis à l'obligation du visa allemand, ni prendre son parti des répercussions fâcheuses que le rétablissement général du visa ne manquerait pas d'avoir sur le mouvement des voyageurs entre l'Allemagne et la Suisse. La lettre continuait en ces termes: «Certes, toute nouvelle discrimination des Juifs suisses par l'Allemagne est regrettable. Aussi la légation a-t-elle toujours recommandé de régler les choses par une décision de principe. Mais Berne a préféré ne pas le faire et a recommandé sans cesse à la légation d'intervenir *in casu* en faveur des Juifs suisses. Nous avons ainsi accepté toute une série de mesures de discrimination sans insister pour que soit respecté le principe de l'égalité de tous les Suisses. A noter que les mesures concernant, par exemple, l'exercice des professions et la déclaration des avoirs juifs portent beaucoup plus gravement atteinte à ce principe que l'obligation de demander un visa pour entrer en Allemagne. Ce qu'il faudrait toujours chercher à empêcher autant que possible, c'est d'accepter expressément que les Juifs suisses soient traités autrement que nos autres ressortissants. L'échange de notes envisagé permet, semble-t-il, d'éviter cette discrimination. L'introduction du visa allemand pour les Juifs suisses ne serait, semble-t-il, pas difficile à justifier devant l'opinion publique suisse, puisque l'introduction du visa suisse pour les Juifs allemands, bien qu'ayant provoqué la réciprocité de la part de l'Allemagne, était commandée par l'intérêt majeur du pays.

**f. Le rapport adressé par le chef
de la division de la police au département de justice et police le 15 septembre 1938**

Dans un rapport détaillé du 15 septembre 1938, M. Rothmund s'ex-prima sur la «dernière proposition allemande» qui avait été communiquée au chargé d'affaires de Suisse à Berlin par le *Geheimrat* Roediger et dont la division des affaires étrangères n'eut connaissance que le 7 septembre. Ce rapport exposait, pour l'essentiel, ce qui suit :

«Conclure avec un Etat étranger un arrangement selon lequel les Juifs suisses seraient traités autrement que les autres ressortissants suisses me paraît chose inadmissible. Je ne crois pas non plus qu'on puisse recourir à une construction juridique selon laquelle la Suisse instituerait à titre autonome l'obligation du visa pour les Juifs allemands tandis que l'Allemagne en ferait de même pour les Juifs suisses. Ces mesures seraient, quoiqu'il en soit, le résultat de négociations entre les deux Etats. De plus, il faudrait modifier l'arrangement germano-suisse concernant la suppression de l'obligation du visa. Je pense aussi que, partout où nous le pouvons, nous devrions nous opposer à ce qu'on traite les Juifs suisses autrement que nos autres ressortissants. C'est bien assez de devoir accepter que les Juifs suisses en Allemagne soient l'objet d'un traitement spécial. Aussi la proposition allemande doit-elle, à mon avis, être rejetée dans la mesure où elle prévoit la réciprocité.»

Le rapport examinait aussi la question de savoir si la Suisse pourrait répondre au gouvernement allemand qu'elle était disposée à donner suite à sa proposition, à la condition qu'il renonce à demander la réciprocité. Il faisait ressortir que, pour diverses raisons, la mesure envisagée ne garantissait pas un contrôle sans lacunes des Juifs allemands avant leur entrée en Suisse. Au reste, disait-il, les expériences faites jusqu'ici montrent que les instructions qui seraient données dans le sens indiqué aux autorités compétentes en matière de passeports ne seraient en tout cas pas suivies partout, vu qu'on tend en Allemagne, en dépit des déclarations contraires, à se débarrasser des Juifs. Il y aurait, pour le moins, pendant longtemps d'innombrables Juifs porteurs de passeports dépourvus du signe distinctif.

Le rapport dit encore ce qui suit :

«Dans les phases antérieures des pourparlers germano-suisses, nous avions, certes, fait des propositions concordant, sauf pour la réciprocité, avec le projet actuel. Les constatations faites au sujet de l'activité des services frontières allemands et, en partie aussi, au sujet de celle de certains bureaux allemands des passeports nous ont cependant révélé qu'on ne pourrait plus se fier aux organes allemands d'exécution. A cela s'ajoute que nous ne devons pas compter seulement avec un contrôle des entrées de Juifs allemands. Il est certain que la lutte du parti national-socialiste contre ses adversaires deviendra forcément toujours plus vive. Dès que la question de

la sortie des Juifs aura été résolue, et peut-être même avant, la lutte contre l'Église reprendra. Celle contre les nationaux-allemands pourra aussi revêtir des formes nouvelles. Si nous acceptons la proposition allemande, nous serions privés de nos moyens à l'égard d'autres catégories d'émigrants. En d'autres termes, nous devrions nous débarrasser par des voies irrégulières des réfugiés entrés clandestinement. Les réfugiés qui, probablement, se qualifieraient de «politiques» seraient alors en beaucoup plus grand nombre que les Juifs. Il n'est pas nécessaire d'insister sur les conséquences qui en résulteraient pour nous dans le domaine de la politique intérieure.»

Le rapport exposait encore que l'Allemagne n'aurait aucune raison de considérer le rétablissement de l'obligation du visa comme un acte inamical. Au reste, disait-il, la mauvaise humeur passagère de l'Allemagne serait en tout cas bien moins vive que si des difficultés se produisaient de nouveau à la frontière, ainsi qu'il faudrait s'y attendre avec une autre solution. Une pratique accommodante dans la délivrance des visas à des émigrants non juifs pourrait d'ailleurs dissiper très rapidement cette mauvaise humeur. «En revanche, les milieux étrangers intéressés ne comprendraient que difficilement que nous instaurions l'obligation du visa pour les Juifs, même s'il ne s'agissait que des émigrants. Ces critiques de l'étranger donneraient aussi des armes à la presse allemande, qui alléguerait que notre pays démocratique pratique l'antisémitisme le plus vigoureux et adhère aux mesures raciales de l'Axe. Le blocage des entrées clandestines qui nous avait été imposé par l'Allemagne n'avait-il pas été pour cette presse le prétexte d'un article qui semble avoir été largement diffusé, intitulé «Des camps de concentration pour les Juifs en Suisse ?» On doit d'ailleurs se demander si l'Allemagne, par les mesures qu'elle a prises et tout particulièrement par sa récente proposition, ne cherche pas à nous manœuvrer dans l'antisémitisme ou, au moins, à donner dans les autres pays l'impression que nous y tombons. La question juive jouera certainement un rôle important dans la grande politique internationale de ces prochaines années, ce qui pourrait, le cas échéant, avoir une incidence aussi pour la Suisse. Depuis la création de la police des étrangers, nous avons adopté une attitude nette. Nous avons considéré les Juifs, avec d'autres étrangers, comme concourant à la pléthore étrangère. Une action systématique et prudente nous a permis jusqu'à présent d'empêcher que la Suisse ne soit saturée de Juifs. Nous assumons aujourd'hui notre part des mesures d'aide aux émigrants. Nous voulons fournir cette aide d'une façon humaine, mais en respectant rigoureusement les règles de la police des étrangers. Les Juifs suisses nous prêtent leur concours, considérant que cela est aussi dans leur intérêt. Si nous leur appliquons maintenant des mesures de discrimination, nous les poussons *hors* de la bonne voie. S'ils commencent à élever des plaintes dans les pays étrangers, au lieu de défendre (comme ils le font maintenant) nos mesures dans les milieux juifs du dehors, nous risquons d'avoir contre nous tout le monde civilisé.»

Toutes ces considérations, était-il dit, doivent nous conduire à rejeter a dernière proposition allemande et à ne pas renoncer au rétablissement de l'obligation du visa. «Si nous avons le visa, l'Allemagne peut donner aux émigrants les papiers qu'elle voudra et n'a pas besoin d'y spécifier qu'il s'agit d'émigrants. Nous découvrirons ces gens parmi ceux qui ne seraient pas en mesure de produire un certificat d'ascendance aryenne, un livret de membre du parti ou du front du travail, une carte professionnelle, la carte d'une *Reichskammer*, etc. Celui qui pourrait produire une de ces pièces recevrait tout de suite le visa. Nous aurions de l'ordre à la frontière. Si la proposition allemande était adoptée, nous dépendrions de la bonne volonté des autorités allemandes. On ne pourrait pas faire établir, à la frontière, une distinction suffisante entre les voyageurs juifs et les autres. De nombreux émigrants entreraient sans contrôle. Nous nous exposerions en outre, probablement, au reproche d'antisémitisme, ce qui serait fâcheux et pourrait nuire à nos relations avec les autres pays. Ce serait d'ailleurs une solution insuffisante, qui serait valable pour un moment donné et causerait sûrement des frictions dans l'avenir.»

Comme conclusion, le chef de la division de la police proposait au chef du département d'inviter le département politique à faire savoir à notre légation à Berlin que nous ne pouvions pas renoncer au rétablissement de l'obligation du visa; il lui recommandait de proposer au Conseil fédéral de rétablir le visa pour tous les porteurs de passeports allemands, avec effet au 1^{er} octobre, c'est-à-dire au jour suivant l'expiration du délai de dénonciation de l'accord.

**g. Les entretiens du chef de la division de la police
avec le ministre d'Allemagne à Berne des 16 et 17 septembre 1938**

Une note de M. Rothmund, datée du 17 septembre 1938, dit que le ministre d'Allemagne à Berne, de retour de Nuremberg, avait, le 16 septembre, demandé un nouvel entretien concernant l'affaire des passeports et qu'il y avait fait ressortir que l'Allemagne verrait avec déplaisir instaurer l'obligation du visa, craignant que d'autres pays ne suivent l'exemple de la Suisse. Le ministre Köcher déclara en outre que l'Allemagne lui paraissait prête à renoncer à toute réciprocité au sujet des Juifs suisses si sa dernière proposition était acceptée. M. Rothmund répondit au ministre qu'il avait proposé au département, avec motifs à l'appui, de rétablir l'obligation du visa, seule possibilité d'assurer un contrôle rigoureux des entrées d'émigrants.

Un nouvel entretien, toujours à la demande du ministre d'Allemagne, eut lieu le 17 septembre, en présence du conseiller ministériel Globke, qui participait alors à une conférence internationale de fonctionnaires de l'état civil se tenant à Berne et qui, selon le ministre Köcher, était un spécialiste des questions en discussion. D'après la note de M. Rothmund, le conseiller ministériel mit en discussion la proposition suivante: «L'Alle-

magne renonce entièrement à la réciprocité pour les Juifs suisses. Les passeports à délivrer en Allemagne à des personnes d'origine non aryenne porteront le signe proposé à M. Kappeler par M. Roediger. Dans les 14 jours, tous les passeports déjà délivrés à des non-aryens en Allemagne seront pourvus du même signe. Tous les passeports d'aryens allemands séjournant en Italie recevront l'inscription «valable aussi pour la Suisse». Celui dont le passeport ne porte pas cette mention est un non-aryen. Cette mesure ne paraît pas pouvoir être appliquée aux passeports d'aryens allemands résidant dans d'autres pays, tels que la France, la Belgique et la Hollande.»

M. Rothmund lui-même demanda ce qu'il en serait plus tard, le cas échéant, d'autres catégories d'émigrants, par exemple dans le cas où la lutte contre l'Eglise serait menée avec plus de vigueur. Le ministre Köcher répondit qu'il ne pourrait s'agir que de catégories peu nombreuses. M. Rothmund ayant dit que, vu les expériences faites et les efforts déployés par l'Allemagne pour se débarrasser des Juifs, il ne fallait guère compter que la solution Globke fût strictement appliquée, M. Globke répondit qu'une application rigoureuse pouvait être garantie.

Pour terminer, M. Rothmund déclara que, bien qu'il eût déjà présenté une proposition, il était prêt à recommander une autre solution, si un contrôle rigoureux était vraiment assuré. Ses notes contiennent le passage suivant: «Je ne vois pas encore clairement si la nouvelle proposition peut assurer vraiment un contrôle sans lacunes. En tout cas, l'inscription «valable aussi pour la Suisse» ne devrait pas être limitée aux aryens allemands résidant en Italie et devrait s'étendre à ceux qui habitent d'autres pays, mais cela n'est guère possible.»

Le ministre d'Allemagne à Berne renseigna le ministère des affaires étrangères sur le résultat de l'entretien du 17 septembre en envoyant le télégramme suivant:

«M. Rothmund déclara que des raisons de politique intérieure s'opposent à ce que l'obligation du visa soit instaurée pour les passeports des Juifs suisses. Comme je lui disais que l'Allemagne pourrait peut-être renoncer à la réciprocité sur ce point, M. Rothmund me répondit que même cette renonciation ne suffirait pas à la Suisse. Même si les Juifs résidant dans le Reich avaient des passeports spéciaux, il faudrait en effet compter au moins avec l'entrée de Juifs allemands domiciliés à l'étranger, notamment en Italie. Le conseiller ministériel Globke, du ministère de l'intérieur, qui est actuellement à Berne et qui participait à l'entretien avec M. Rothmund, déclara, sans engagement, que l'Allemagne pourrait peut-être décider que les Juifs ne recevront pas les passeports délivrés aux ressortissants allemands à l'étranger par les autorités allemandes à l'étranger avec la mention «valable aussi pour la Suisse». M. Rothmund avait déjà présenté au conseiller fédéral compétent et au département politique un rapport sur la nécessité d'instaurer l'obligation du visa, estimant que seule cette

obligation assurerait le bon ordre des opérations à la frontière. C'était, à son avis, la seule façon de maintenir des rapports de voisinage normaux; mais il promit quand même un nouvel examen. Veuillez prendre contact avec le conseiller ministériel Globke, qui arrive lundi de bonne heure à Berlin. Veuillez aussi me faire savoir si ma présence à Berlin est nécessaire ou me donner d'autres instructions.

(signé) Koecher» (1)

h. Les lettres adressées le 17 septembre 1938 par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police et au chef de la division des affaires étrangères

Dans une lettre manuscrite du 17 septembre, le ministre Frölicher remercia le chef de la division de la police de l'envoi de son exposé concernant la question du visa (2). Il y déclarait cependant que, tout en appréciant les arguments qui y étaient contenus, il devait relever que le rétablissement du visa pour tous les passeports allemands serait une faute politique. Une telle mesure serait considérée en Allemagne comme inamicale et même comme contraire à la neutralité. Il continuait à penser que le visa ne devrait être institué provisoirement que pour les Juifs allemands, l'assurance ayant été donnée que les passeports porteraient un signe distinctif, ceci pour le cas où l'Allemagne renoncerait à toute mesure suisse.

Le ministre Frölicher exprima les mêmes appréhensions dans une lettre du même jour, également manuscrite, adressée au chef de la division des affaires étrangères, le ministre Bonna. On y lit la phrase suivante: «Certes, des circonstances particulières, c'est-à-dire la politique pratiquée par l'Allemagne à l'égard des Juifs, ont obligé de soulever la question de l'obligation du visa. L'Allemagne ayant tenu compte de nos observations et s'étant déclarée prête à faire apposer un signe distinctif sur les passeports des Juifs, il ne serait cependant pas admissible de déclarer que nous prescrivons néanmoins le visa pour tous les passeports allemands.»

Le ministre Bonna répondit le 19 septembre par une lettre disant que l'entretien qu'avait eu entre-temps MM. Rothmund et Globke avait ouvert de plus larges perspectives pour une solution répondant aux idées de M. Frölicher.

i. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police le 19 septembre 1938

Dans une nouvelle lettre, adressée le 19 septembre à M. Rothmund, le ministre Frölicher exprimait une fois de plus la déception que lui causait l'intention de rejeter les propositions allemandes. Ce serait là, à son avis,

(1) Une photocopie de ce télégramme, qui n'a pas été reproduit dans la publication des Alliés, a été également mise à la disposition de l'auteur du rapport par le *Schweizerischer Beobachter*.

(2) Il s'agit apparemment du rapport du département de justice et police du 15 septembre.

une grave faute. Il conviendrait de s'engager au moins dans la voie qui s'ouvrait. La conversation avec M. Globke paraissait justifier cet essai. Le gouvernement néerlandais voudrait lui aussi éviter, si possible, le rétablissement de l'obligation du visa, bien que le pays s'efforçât également de se défendre contre l'accroissement indésirable du nombre des réfugiés juifs. Le représentant de la légation des Pays-Bas à Berlin avait exprimé l'avis que la proposition allemande faite à la Suisse dans un esprit de conciliation serait une solution fort heureuse. La Suède avait, par précaution, dénoncé l'accord levant l'obligation générale du visa. Le représentant diplomatique de ce pays à Berlin avait exprimé la crainte qu'on ne pût finalement se passer du visa. La situation de la Suède à cet égard différait de la nôtre dans ce sens qu'elle redoutait surtout l'affluence de réfugiés juifs en provenance d'autres pays. En ce qui concernait le mouvement des voyageurs entre la Suède et l'Allemagne, la légation de Suède s'en tirait pour le moment en procurant gratuitement une recommandation à ceux des ressortissants allemands dont l'entrée en Suède ne présentait pas d'inconvénients pour ce pays, afin qu'ils pussent franchir la frontière sans difficultés. Cette manière de faire donnait des résultats satisfaisants, mais imposait un grand surcroît de travail. Le mouvement des touristes avec l'Allemagne n'offrait aucun intérêt pour la Suède.

En outre, selon cette lettre, les entretiens avaient abouti à la limitation de la validité des passeports délivrés à des Juifs allemands pour une durée ordinaire de six mois, à de rares exceptions près. On n'avait octroyé que tout récemment à des Juifs des passeports d'une durée d'un an (mais dans un très petit nombre de cas). Comme l'octroi de passeports de six mois à des Juifs n'avait pas commencé ces derniers jours seulement, mais qu'au contraire il s'étalait dans le temps, il se trouvait qu'une grande quantité de ces documents étaient à la veille de leur échéance et que, par conséquent, très peu de Juifs seraient encore en possession d'un passeport valide quand le timbre réservé aux Juifs serait utilisé. Au cours de la période transitoire, relativement courte d'ailleurs, on réussirait sans doute à retenir à la frontière, au moyen d'un contrôle renforcé, les Juifs qui ne seraient pas munis du visa. D'autre part, il était évident que les Juifs voyageant sans visa pourraient s'attendre, s'ils étaient identifiés en Suisse, à en être expulsés immédiatement. Il allait de soi, en effet, et le ministère allemand des affaires étrangères en convenait bien lui-même, que la Suisse remettrait en vigueur le visa non seulement pour les passeports échus des Juifs, mais encore et sans exception pour tous les ressortissants allemands non aryens.

k. Le rapport du 21 septembre 1938 du chef de la division de la police

Dans un rapport daté du 21 septembre 1938, mais qu'on ne possède qu'en copie et qui ne portait pas d'adresse, M. Rothmund s'exprimait négativement sur la proposition Globke. Il arrivait à la conclusion que

l'institution du visa pour les passeports allemands était la seule mesure qui pût assurer à la Suisse un contrôle rigoureux de l'immigration allemande. Cette constatation était suivie des remarques ci-après :

«En ce qui concerne les conséquences qu'aurait l'institution du visa pour les seuls Juifs résidant dans d'autres pays étrangers, je ne puis que faire observer ce qui suit : Nous serions tenus de publier dans la presse de tous les pays, d'une manière faisant impression, un avis annonçant l'institution du visa obligatoire pour les émigrants, sinon ceux-ci n'en continueraient pas moins à se présenter sans visa à la frontière. Leur reflux ne serait pas seulement une mesure très dure pour eux. Il causerait encore un préjudice très grave à la Suisse. Nous ne pouvons pas prévoir avec certitude quelle serait la réaction de l'étranger si la Suisse instituait l'obligation du visa seulement pour les Allemands d'origine juive. Mais je crois qu'on interpréterait ce fait comme une faiblesse de notre part à l'endroit de l'Allemagne et une adhésion de la Suisse à la politique raciale de l'axe Berlin-Rome. Je crains que la mesure en question ne nous cause un très grand préjudice.»

1. La lettre du 21 septembre 1938

de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères

Le 21 septembre 1938, le ministre de Suisse à Berlin fit savoir au chef de la division des affaires étrangères que son premier collaborateur avait eu une nouvelle entrevue avec le *Geheimrat* Roediger. Il en avait rapporté l'impression que le gouvernement allemand n'insisterait pas pour obtenir la réciprocité partielle qu'il avait réclamée, s'il pouvait ainsi éviter l'établissement général de l'obligation du visa. Le ministère des affaires étrangères se prononcerait sur les suggestions de M. Globke dans une communication à la légation d'Allemagne à Berne. Il semblait d'ailleurs qu'on jugeait à Berlin ces suggestions irréalisables. En revanche, l'Allemagne demeurerait disposée à examiner avec bienveillance toute proposition suisse visant à garantir, dès le début et plus largement, la possibilité d'identifier tous les Juifs allemands en instituant l'obligation du visa. Chose importante pour la décision à prendre, l'Allemagne avait l'intention, en cas d'institution générale du visa, d'exiger des Suisses demandant un visa qu'ils produisent un certificat d'ascendance aryenne, comme devaient le faire les ressortissants allemands pour satisfaire aux exigences suisses. Le rapport du ministre de Suisse conclut que nous commettrions une grave faute en nous exposant aux désavantages causés par l'obligation générale du visa, simplement pour éviter, durant une assez courte période transitoire, le risque de voir quelques Juifs essayer d'entrer en Suisse.

m. La lettre du 23 septembre 1938

de la division des affaires étrangères à la légation de Suisse à Berlin

Par lettre du 23 septembre, le chef de la division des affaires étrangères fit savoir à la légation de Suisse à Berlin que le ministre d'Allemagne à

Berne avait, dans un entretien avec le chef du département politique, exprimé le vœu que le chef de la division de la police se rendît à Berlin pour chercher une solution avec les autorités allemandes. Le département politique avait déjà examiné les avantages d'une telle prise de contact entre notre meilleur spécialiste et les spécialistes allemands. Aussi avait-il approché le département de justice et police, qui avait eu «un peu de peine à s'y résigner». Le chef de la division de la police devait donc arriver à Berlin le lundi suivant pour se mettre en rapport avec les services allemands compétents. Il irait là-bas plein de bonne volonté, conscient de l'intérêt qu'il y avait à ne pas devoir prendre une décision «qui créerait en Allemagne une irritation contre la Suisse». Il était cependant bien entendu que le chef de la division de la police, qui assumait devant le pays la responsabilité de trouver une solution satisfaisante au problème des réfugiés, ne représenterait que la police des étrangers et ne recherchait cette solution qu'en qualité de «technicien». La décision finale appartiendrait au Conseil fédéral. Celui-ci examinerait, s'il y a lieu, non seulement la question technique, mais aussi les autres aspects du problème. La légation de Suisse à Berlin aurait alors la possibilité de donner son avis dans un rapport.

10. Les négociations qui se déroulèrent à Berlin du 27 au 29 septembre et l'accord du 29 septembre 1938

a. Le rapport des délégués suisses sur les négociations

Le 1^{er} octobre, le chef de la division de la police et M. Kappeler, qui avait participé aux entretiens du 27 au 28 septembre, rédigèrent ensemble un rapport très détaillé à l'intention du chef du département de justice et police. Le chef de la division de la police, expose le rapport, insista d'emblée sur la nécessité de pouvoir contrôler rigoureusement les Allemands non aryens avant leur entrée en Suisse. Il rappela la lutte que la police fédérale des étrangers menait depuis bientôt vingt ans contre l'infiltration étrangère sous la forme d'un afflux de nouveaux-venus, juifs surtout, difficilement assimilables ou même non assimilables. Il décrit la situation dans laquelle l'admission incontrôlée d'émigrants autrichiens dépourvus de moyens d'existence avait mis la Suisse. Leur nombre s'élevait à près de 2300. Ce contrôle ne pouvait pas porter seulement sur les Juifs désirant passer directement des territoires du Reich en Suisse, mais il devait s'étendre à ceux d'entre eux qui se trouvaient déjà dans d'autres pays, spécialement en Italie, et à ceux qui se rendraient ultérieurement d'Allemagne dans un pays tiers et voudraient, de là, pénétrer en Suisse. Dès le début, les Allemands avaient cherché à se montrer accommodants, car ils voulaient éviter à tout prix le rétablissement du visa obligatoire.

Au cours des entretiens, on avait pu constater que l'Allemagne voulait modifier sur deux points la politique qu'elle avait jusqu'alors suivie à l'endroit des Juifs. Pour pouvoir appliquer ses lois et règlements aux

Allemands qualifiés de non-aryens par la législation de Nuremberg, le gouvernement allemand ne pouvait se passer d'un papier d'identité désignant expressément les non-aryens. Ce papier serait, à l'intérieur du pays, la *Kennkarte* et, à l'étranger, le passeport. Aussi était-il envisagé, dans tous les passeports délivrés en Allemagne à des Juifs pour des voyages à l'étranger, de faire apposer en haut et à gauche de la première page, un signe distinctif ayant la forme d'un cercle de deux centimètres de diamètre et dans lequel serait inscrit un J. Les passeports employés jusqu'ici à l'intérieur du pays seraient supprimés dès la délivrance de la *Kennkarte*. Il incomberait aux consulats allemands de munir du même signe distinctif les passeports délivrés par eux.

En second lieu, la délégation allemande avait déclaré qu'à l'avenir les Allemands non aryens ne recevraient un passeport que s'ils pouvaient fournir la preuve d'une autorisation d'établissement dans un autre pays. Elle avait ajouté qu'il était de l'intérêt de l'Allemagne que les émigrants juifs alassent vivre dans les pays les plus lointains, et jamais dans des Etats voisins. Elle délivrerait toutefois des passeports pour un voyage temporaire d'aller et retour quand il y aurait lieu d'admettre que le voyage était indispensable à la préparation d'un départ définitif. Ceux qui auraient reçu un passeport dans ces conditions seraient cependant tenus de rentrer en Allemagne au bout d'un certain temps.

Ces deux innovations ⁽¹⁾, que l'Allemagne décidait dans son intérêt, auraient permis à la délégation suisse de poursuivre la discussion sur la base d'une renonciation au rétablissement du visa obligatoire. Mais la seule chose importante, c'était d'obtenir l'abolition aussi rapide que possible des conditions existantes, qui obligeaient les postes de contrôle à la frontière suisse à vérifier dans chaque cas si les titulaires de passeports allemands étaient aryens ou non. En ce qui concerne les Juifs allemands résidant à l'étranger, la délégation allemande avait assuré qu'ils avaient régulièrement reçu des passeports d'une durée de six mois au plus; dès qu'il s'agirait de proroger ces documents, ils seraient, bien entendu, munis aussitôt du signe

(1) M. Rothmund a confié à l'auteur du présent rapport que le délégué allemand, M. Best, lui avait causé la plus vive surprise en déclarant que l'Allemagne jugeait elle-même indispensable un signe distinctif pour les passeports délivrés aux Juifs. M. Kappeler croit cependant se souvenir que le *Geheimrat* Roediger lui avait dit précédemment, ou donné à entendre, que le gouvernement allemand avait, dans son propre intérêt, décidé d'instituer un signe distinctif pour les passeports délivrés aux Juifs. — On ne demanda pas aux délégués allemands les motifs pour lesquels leur gouvernement avait adopté cette nouvelle politique. Le changement d'attitude de ces délégués est d'autant plus surprenant que les autorités allemandes compétentes tendaient, comme par le passé, à pousser le plus possible les Juifs à émigrer, après les avoir dépouillés de leurs biens. Preuve en est qu'une circulaire du 25 janvier 1939 du ministère des affaires étrangères sur la « question juive en tant qu'élément de la politique étrangère en 1938 » déclare que l'émigration de tous les Juifs vivant en territoire allemand est la fin dernière de la politique de l'Allemagne à leur égard. Ce document précise même que l'afflux

distinctif. Pour le reste, notre délégation avait affirmé, jusqu'à la fin des pourparlers, qu'elle doutait fort qu'un accord fondé sur la renonciation au rétablissement général du visa pût fournir à la police suisse des étrangers un moyen de contrôle suffisant. Cette obligation du visa deviendrait inévitable si les autres moyens devaient échouer. En prévision de cette dernière éventualité, le chef de la division de la police avait fait ressortir avec beaucoup de vigueur que nous ne pourrions jamais accepter un accord permettant à l'Allemagne d'établir une différence entre les Suisses aryens ou non aryens. La Suisse, déclara-t-il, ne connaît ni ne peut admettre de telles distinctions. Elle accorde, au contraire, aux Juifs suisses le même traitement qu'aux autres citoyens. Elle ne songe nullement à l'antisémitisme ni ne veut le faire naître chez elle. Le *Geheimrat* Roediger avait fait alors observer que l'Allemagne ne pourrait pas renoncer à la réciprocité en matière de visas si nous en venions à exiger que tous les Allemands produisissent, avant le visa, un certificat d'origine aryenne. Il lui fut répondu que nous pourrions nous borner à adresser aux consulats des instructions internes selon lesquelles, en cas de doute, nous nous contenterions de toute autre pièce dont nous saurions qu'elle n'est jamais délivrée à des Juifs, comme par exemple le livret d'appartenance à la NSDAP, la carte de membre du front du travail, etc.

Les délégués allemands avaient objecté qu'on ne pourrait, en ce moment, indisposer davantage un Allemand aryen qu'en lui demandant s'il était juif. La délégation suisse, continue le rapport, avait tenu, en procédant à cet échange de vues, à signaler que, si l'obligation générale du visa était rétablie, l'Allemagne devrait renoncer à faire une différence entre les Suisses aryens et non aryens.

C'est ainsi que la Suisse avait été amenée à prendre les mesures nécessaires pour assurer un contrôle des entrées sans avoir à rétablir l'obligation du visa. On avait pu trouver une solution en convenant que les Allemands non aryens ne pourraient se rendre en Suisse que si la représentation suisse compétente avait préalablement muni leur passeport de la mention: «Garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse.» Cela nous mettra, disait le rapport, plus à l'aise pour faire

des Juifs dans toutes les parties du monde aurait pour effet de provoquer contre eux l'animadversion des populations qui y sont établies, ce qui constituerait la meilleure propagande qu'on pût souhaiter pour la politique de l'Allemagne dans ce domaine. Le 12 novembre 1938, Woermann, chef de la division politique du ministère des affaires étrangères, s'était exprimé dans le même sens dans une déclaration sur le problème juif (*Actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918 à 1945* [p. 132 ci-après] volume V, document 664, p. 781 et 784, et aussi document 649, p. 762).

La seule interprétation qu'on puisse donner du changement d'attitude manifesté par les délégués allemands, c'est que l'Allemagne, en dépit de la ligne générale de sa politique, avait certaines raisons de juger indésirable une trop grande affluence de Juifs en Suisse. Il est possible aussi que l'Allemagne ait été prête à tout pour éviter le rétablissement du visa obligatoire. Mais rien ne permet d'affirmer avec certitude le bien-fondé de l'une ou l'autre de ces hypothèses.

connaître les nouvelles mesures (à publier dans la presse de tous les pays), étant donné qu'on ne pourra parler d'un visa institué exclusivement pour les Juifs allemands, et qu'il sera question de la «garantie», terme plus anodin. La délégation allemande avait déclaré, malgré toutes les réserves faites par les Suisses, qu'il lui était impossible de conclure un accord non fondé sur l'idée de la réciprocité. Elle pouvait bien reconnaître avec nous que l'Allemagne n'avait aucun motif de soumettre à un contrôle spécial l'admission des Suisses d'origine juive; il n'en restait pas moins que la question pourrait se poser à l'endroit d'un autre Etat où les Juifs étaient en grand nombre. La délégation allemande s'exprima de la façon suivante: «Le gouvernement allemand se réserve la possibilité de prévoir, après avoir pris contact avec le gouvernement suisse et si la mesure lui paraît nécessaire, que les Suisses d'origine juive devront solliciter une garantie d'autorisation de séjour s'ils désirent séjourner sur le territoire du Reich.»

Considérant qu'il était prévu de prendre l'avis du gouvernement suisse, que celui-ci avait donc la faculté de refuser son consentement et d'en tirer les conséquences et que la délégation allemande avait affirmé que l'Allemagne n'aurait aucun motif de prendre une telle mesure, la délégation suisse avait finalement donné son accord sur ce point aussi ⁽¹⁾.

Les «Remarques finales» de ce rapport permettent de constater qu'il en avait beaucoup coûté au chef de la division de la police de donner son approbation aux résultats des pourparlers. Ces résultats ne nous fournissaient pas le moyen d'exercer, sur les émigrants allemands se rendant en Suisse, un contrôle immédiat et rigoureux avant même qu'ils aient atteint la frontière. Les pourparlers avaient pourtant donné à M. Rothmund des raisons d'admettre que les autorités allemandes entendaient sérieusement prendre les mesures prévues et les appliquer. Les délégués allemands n'avaient-ils pas assuré que tous les passeports se trouvant entre les mains d'Allemands non aryens seraient bientôt périmés, de sorte qu'ils pourraient être munis, au moment de leur prorogation, du signe distinctif prévu pour les Juifs? M. Rothmund savait, enfin, que le Conseil fédéral n'était pas disposé à rétablir l'obligation générale du visa pour les passeports allemands et que s'il se décidait à le faire, malgré l'opposition de Berlin, il mécontenterait les Allemands. C'est pourquoi l'essai paraissait pouvoir être tenté. On pouvait admettre en effet que lorsque les nouvelles mesures concernant l'obligation de solliciter une «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse» auraient été publiées, le nombre des Allemands non aryens se présentant à la frontière avec un passeport non muni de cette «garantie» ou du signe distinctif prévu pour les Juifs dimi-

(1) Une note de procès-verbal de M. Rothmund, intitulée «Projet délégation suisse», contient un projet suisse d'accord. Le chiffre 4 de ce document dit expressément: «L'Allemagne renonce à toute mesure de rétorsion contre la Suisse.» La délégation suisse ne parvint cependant pas à faire entériner cette clause.

nuerait considérablement. Le bon esprit qui avait présidé aux pourparlers avait contribué à rendre l'assentiment plus facile.

Le rapport se termine par ces termes: «Le premier soussigné (c'est-à-dire le chef de la division de la police) a exprimé plusieurs fois, dans les rapports qu'il vous a précédemment adressés au sujet de l'entrée en Suisse de réfugiés venus d'Allemagne, les craintes que lui inspiraient des mesures visant exclusivement les Juifs. Le présent rapport ne touche qu'à l'aspect technique du contrôle. Le Conseil fédéral devra juger s'il lui est possible, en dépit des réserves à faire, de donner son accord aux mesures envisagées à Berlin.»

b. Le protocole relatif aux résultats des négociations

Le résultat des négociations fut consigné sous la forme suivante, dans un protocole portant la signature de tous les participants ⁽¹⁾:

1. Le gouvernement allemand veillera à ce que tous les passeports des ressortissants du Reich de race juive (§ 5 de la première ordonnance relative à la loi du 14 novembre 1935 sur le droit de cité — R.GBl I, page 1333) qui doivent servir à franchir la frontière ou à séjourner à l'étranger soient munis le plus rapidement possible d'un signe indiquant que le titulaire est juif.

2. Le gouvernement suisse autorisera l'entrée sur son territoire aux ressortissants du Reich de race juive dont le passeport porte ou doit porter, aux termes des dispositions allemandes le signe mentionné sous chiffre 1 et lorsque la représentation suisse compétente y a apposé un «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse».

3. Les organes allemands chargés de la vérification des passeports et de la surveillance de la frontière entre la Suisse et l'Allemagne recevront pour instructions d'empêcher l'entrée en Suisse des Juifs allemands dont le passeport ne contiendra pas la «garantie d'autorisation de séjour en Suisse, ou de transit par la Suisse».

Le gouvernement allemand se réserve d'obliger les Juifs de nationalité suisse, lorsqu'il le jugera nécessaire et qu'il aura pris contact avec le gouvernement suisse, à produire une «garantie d'autorisation de séjour sur territoire du Reich, ou de transit à travers ce territoire».

Le gouvernement suisse annule sa dénonciation de l'accord germano-suisse du 9 janvier 1926 sur la suppression réciproque du visa.

Au cas où la réglementation convenue ci-dessus devrait ne pas donner des résultats satisfaisants, les deux gouvernements prendraient de nouveau contact, en particulier pour fixer le moment où serait rétablie l'obligation générale du visa qui pourrait être jugée nécessaire.

⁽¹⁾ Avaient participé à ces pourparlers, du côté allemand: le Dr Best (un des hauts fonctionnaires de la Gestapo), MM. Krause (un spécialiste du ministère des affaires étrangères pour les questions de passeports) et Kröning (il n'a pas été possible d'établir quelles étaient alors ses fonctions) et le *Geheimrat* Roediger.

**c. Le rapport du 3 octobre 1938
du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral**

Le 3 octobre 1938, le département de justice et police proposa au Conseil fédéral de prendre acte du rapport de la délégation suisse sur les pourparlers de Berlin, d'approuver le contenu du protocole, d'annuler la dénonciation de l'accord du 9 janvier 1926, conformément à l'avant-dernière disposition de ce protocole, et de décider que seuls seraient autorisés à entrer en Suisse les Allemands non aryens pour lesquels un consulat suisse aurait inscrit dans le passeport la garantie d'une autorisation de séjour en Suisse ou de transit par la Suisse. Il s'agissait également de fixer le montant de certains émoluments, de faire entrer immédiatement en vigueur les décisions prises et de charger le département de justice et police de leur exécution, conjointement avec le département politique.

Le rapport des délégués sur les négociations de Berlin, de même que le protocole, étaient joints à cette proposition. Le département de justice et police relevait également qu'il convenait de faire l'essai de la solution convenue à Berlin, bien que la mesure à laquelle le gouvernement allemand s'était engagé ne permettait pas au contrôle suisse à la frontière d'atteindre immédiatement tous les Allemands non aryens sur la base du passeport allemand.

*11. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938, sa publication
et ses dispositions d'exécution*

a. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

Dans sa séance du 4 octobre 1938, le Conseil fédéral approuva en tous points la proposition du département fédéral de justice et police ⁽¹⁾.

L'arrangement fut confirmé par un échange de notes le 10 novembre de la même année ⁽²⁾.

b. La publication de l'arrêté dans la presse

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 fut porté, le jour même, à la connaissance du public ⁽³⁾ par un communiqué de la division de la police ainsi rédigé:

⁽¹⁾ Les documents remis à l'auteur du rapport montrent que la décision fut prise à l'unanimité. Le Conseil fédéral a ainsi manifestement tenu pour non convaincantes les objections que M. Rothmund élevait dans les remarques finales du rapport de la délégation suisse (voir page 115) contre les arguments avancés en faveur d'une approbation de l'arrangement.

⁽²⁾ Selon un rapport du ministre de Suisse à Berlin du 12 novembre 1938, la raison de cette confirmation tardive devait être attribuée au fait que l'expert allemand était alors très occupé.

⁽³⁾ M. Rothmund chargea un fonctionnaire de la division de la police de porter l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des représentants des Juifs habitant la Suisse.

«Pour permettre à la police des étrangers de contrôler, avant leur arrivée à la frontière, les émigrants allemands et autrichiens et d'assurer leur transit par la Suisse, le Conseil fédéral a décidé ce qui suit :

Les ressortissants allemands, titulaires de passeports allemands, qui, selon les lois allemandes, ne sont pas aryens, ne sont autorisés désormais à franchir la frontière suisse sur n'importe quel point que si leur passeport a été muni par un consulat de Suisse d'une autorisation de séjourner en Suisse ou d'une assurance d'une autorisation de traverser la Suisse. Les titulaires de passeports autrichiens restent soumis à l'obligation du visa.

Vu le grand nombre d'émigrants qui se trouvent en Suisse, il est rappelé que la Suisse ne peut être pour eux qu'un pays de transit et que toute activité lucrative leur est interdite durant leur séjour passager dans notre pays. Même l'acquisition d'immeubles ou la participation à des entreprises commerciales suisses, etc., ne leur confèrent aucun droit de séjourner en Suisse. Cette nouvelle décision du Conseil fédéral sera appliquée strictement; elle ne concerne pas seulement les émigrants arrivant directement d'Allemagne, mais aussi ceux qui viennent par l'Italie ou la France.»

c. La circulaire adressée le 4 octobre 1938

par le département fédéral de justice et police aux légations et consulats de Suisse

Le département fédéral de justice et police porta l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des légations et consulats de Suisse par une circulaire du 4 octobre 1938. Celle-ci fut aussi envoyée aux directions cantonales de police pour les informer des mesures prises. Elle exposait notamment ce qui suit: Le gouvernement allemand ayant décidé de délivrer à l'avenir aux Juifs autrichiens le passeport allemand et non plus le passeport autrichien, le département s'est mis en relation avec Berlin. Des pourparlers ont été engagés en vue de donner à la police des étrangers le moyen de contrôler aussi exactement que possible tous les émigrants juifs venant d'Allemagne ou d'Autriche, comme aussi d'éviter le rétablissement du visa pour tous les titulaires de passeports allemands, sans empêcher pour autant le contrôle de s'exercer à la frontière sur tous les émigrants allemands et autrichiens porteurs de passeports allemands. Ces pourparlers ont montré que le gouvernement allemand se propose de munir tous les passeports allemands délivrés à l'avenir à des Juifs allemands et autrichiens d'un signe distinctif (apposition de la lettre J dans un cercle sur la première page du passeport)⁽¹⁾. Des instructions seront données à cet égard à tous les offices allemands chargés de la délivrance des passeports en Allemagne et à l'étranger, et les passeports déjà délivrés seront également munis de ce signe lorsqu'ils

⁽¹⁾ Par une circulaire ultérieure, du 30 octobre 1938, la division de la police fit savoir que ce signe consistera en un J de 3 cm de haut (sans le cercle), apposé à l'angle supérieur gauche de la première page du passeport et généralement accompagné de la date inscrite à la main.

seront présentés à l'un de ces offices pour être renouvelés ou pour d'autres raisons.

Au cours des pourparlers, il a été déclaré à la délégation suisse que les autorités allemandes ne recourront plus à la pratique suivie jusqu'ici en Autriche allemande, pratique consistant à délivrer des passeports aux Juifs tout en leur fixant des délais pour quitter l'Allemagne, sans se soucier de savoir s'ils étaient en possession d'autorisations d'entrée pour des pays étrangers. L'émigration massive et irrégulière d'Allemagne sera ainsi arrêtée.

Etant donné que le contrôle à la frontière restera difficile jusqu'au moment où tous les passeports allemands établis pour des Juifs allemands auront été munis du signe distinctif, nous aurions intérêt à ce que les passeports déjà délivrés à ces personnes soient également munis de ce signe dans le plus bref délai possible. Si des Juifs allemands se présentent à un consulat suisse avec un passeport ne portant pas ce signe, il y a lieu, avant de leur faire remplir une formule de demande d'entrée, de les inviter à présenter leur passeport au bureau des passeports allemands ou au consulat allemand pour y faire apposer le signe distinctif.

Les instructions suivantes étaient en même temps données aux légations et consulats :

1. L'assurance d'une autorisation de transiter par la Suisse ne sera donnée que si un transit sans arrêt est envisagé et possible.

Cette possibilité doit être admise si le requérant produit un billet direct de chemin de fer, ainsi que les visas pour l'Etat dans lequel il pénétrera après avoir traversé la Suisse et pour l'Etat dans lequel il se rend si celui-ci n'est pas limitrophe de la Suisse. Il s'agit de se montrer très prudent lorsque des personnes prétendent vouloir transiter par la Suisse, de France et surtout d'Italie, pour se rendre en Allemagne. Comme la plupart des émigrants ont dû, avant leur départ d'Allemagne, s'engager par écrit à ne plus retourner sur territoire allemand, la demande d'autorisation de transit ne sera, le plus souvent, qu'un prétexte pour séjourner en Suisse.

2. Si un séjour en Suisse, même de très courte durée, est envisagé, seule l'assurance d'une autorisation de séjour peut entrer en considération. Les consulats peuvent donner cette assurance de leur propre chef pour un séjour de huit jours au maximum si la sortie de Suisse est assurée. S'il existe des doutes sur les intentions de l'étranger, la demande doit être soumise à la police fédérale des étrangers.

Le droit de statuer sur toutes les autres demandes tendant à l'octroi d'une assurance d'autorisation de séjourner en Suisse est retiré aux consulats en Allemagne, Italie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne et dans les pays balkaniques. Mais il serait absurde de soumettre toutes les demandes à la police fédérale des étrangers, puisque des autorisations d'entrée ne

pourraient être accordées qu'exceptionnellement. Pourront être prises en considération les demandes de personnes ayant des liens de parenté ou d'autres relations personnelles en Suisse, désirant émigrer dans un autre pays que la Suisse et pouvant prouver qu'elles ont déjà entrepris, avec des chances de succès prochain, les démarches en vue d'obtenir l'autorisation d'entrée dans le pays où elles veulent se fixer; il en est de même des demandes faites par des personnes âgées, sans famille, qui désirent finir leurs jours en Suisse sans y exercer d'activité lucrative et possèdent déjà en Suisse les moyens d'existence nécessaires. Toutes les autres demandes doivent être rejetées d'emblée. Il est cependant recommandé aux consuls de faire remplir, aux fins de contrôle, une formule par les requérants.

En aucun cas, une assurance ne sera donnée, sans l'approbation expresse de la police fédérale des étrangers, au titulaire d'un passeport non muni du signe distinctif.

3. Les consuls peuvent octroyer le visa aux Juifs allemands qui se sont fixés dans d'autres Etats que ceux dont il est question au chiffre précédent, à la condition de s'assurer que seul est envisagé un séjour temporaire au terme duquel les requérants ont effectivement l'intention de retourner dans leur pays de résidence.

Les requérants doivent dès lors produire des passeports munis du visa de retour dans ce pays et des visas de transit aller et retour des pays dans lesquels ils doivent transiter. Les cas douteux doivent être soumis à la police fédérale des étrangers. Pour cette catégorie aussi, l'assurance d'une autorisation de séjour en Suisse ne doit être donnée que si le passeport est muni du signe distinctif.

4. Chaque fois que l'assurance d'une autorisation de transiter sans arrêt sera donnée, le requérant devra signer une déclaration aux termes de laquelle il prend acte du fait qu'il sera refoulé en Allemagne s'il ne transite pas sans arrêt. Lorsqu'il s'agit de l'assurance d'une autorisation de séjour, il devra signer une déclaration selon laquelle il est informé qu'il sera renvoyé en Allemagne s'il donne de fausses indications aux autorités suisses, s'il n'observe pas les conditions qui lui sont posées ou s'il ne quitte pas la Suisse au plus tard à l'échéance du permis de séjour qui lui est assuré.

Sous le mot «assurance» doit toujours être apposé un timbre indiquant que l'assurance cesse d'être valable si la frontière suisse n'est pas franchie jusqu'au ... (1 mois). La durée et le lieu du séjour assuré doivent toujours être mentionnés dans l'assurance. Si un séjour de plus de huit jours est assuré, on ajoutera au moyen d'un timbre: «Déclaration d'arrivée à la police locale dans les huit jours dès le passage de la frontière.»

5. (Taxes.)

Les légations et consulats étaient invités à observer strictement ces instructions. Il leur était en même temps fait remarquer que la circulaire du 29 mars n'avait pas été observée par différents consulats. Le résultat en avait été que quelques milliers de personnes étaient entrées en Suisse avec des passeports autrichiens avec visa, en plus des 3000 à 4000 Juifs autrichiens entrés avant le 1^{er} avril avec des passeports autrichiens sans visas et des fugitifs, au nombre de plus de 2000, arrivés dans notre pays dépourvus de tout moyen d'existence. L'expérience a montré que les Juifs allemands s'efforcent, par tous les moyens, de pénétrer en Suisse. «Nous avons la plus grande peine à assurer le départ de ceux qui se trouvent déjà chez nous, ne serait-ce que parce que tous les autres pays ont également un contrôle très sévère des entrées. La nouvelle réglementation vise à prévenir autant que possible des refoulements en Allemagne. Nous sommes cependant résolu à refouler dans ce pays toutes les personnes qui entreront irrégulièrement chez nous. Ce sont les consulats qui sont le mieux à même de nous aider de façon que ces mesures puissent ne pas être appliquées dans des cas particuliers.»

**d. La circulaire adressée le 4 octobre 1938
par la division de la police aux postes frontières suisses**

Le 4 octobre également, la division de la police porta l'arrêté du Conseil fédéral à la connaissance des postes frontières suisses, en leur faisant savoir que les bureaux allemands chargés de la délivrance des passeports en Allemagne et à l'étranger muniront désormais d'un signe distinctif tous les passeports destinés à des Juifs. Toute personne se présentant à la frontière avec un tel passeport allemand doit être renvoyée au consulat suisse compétent, à moins que le passeport ne contienne l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suisse ou de transiter par la Suisse. Etant donné qu'il s'écoulerait un certain temps jusqu'au moment où les passeports déjà délivrés à des Juifs seraient munis du signe distinctif, il fallait s'attendre que de nombreux Juifs allemands et autrichiens chercheraient à entrer en Suisse avec un passeport allemand non muni du signe distinctif, et sans l'«assurance» d'un consulat suisse. C'est ce qu'il fallait empêcher comme jusqu'à présent. «La circulaire confidentielle du 7 septembre, était-il précisé, reste par conséquent en vigueur pour ces cas. S'il n'est pas certain qu'un voyageur avec passeport allemand soit aryen ou non aryen, il doit être invité à produire une attestation prouvant son origine aryenne. Si des doutes subsistent, le voyageur doit être renvoyé au consulat compétent pour le lieu de son domicile, qui devra procéder aux constatations nécessaires.»

Cette circulaire fut aussi communiquée aux directions cantonales de police.

e. La publication de l'arrêté à l'étranger

Le communiqué approuvé par le Conseil fédéral le 4 octobre fut annexé à la circulaire adressée aux consulats suisses, qui furent requis de le faire publier de façon bien visible et, si possible, plusieurs fois dans les journaux de leur arrondissement consulaire, de façon que le contrôle frontière suisse fût facilité au plus tôt.

12. Les mesures allemandes pour l'exécution de l'arrangement du 29 septembre 1938

L'Allemagne édicta l'ordonnance ci-après pour l'exécution de l'arrangement conclu à Berlin le 29 septembre :

Ordonnance concernant les passeports des Juifs du 5 octobre 1938

Vu la loi du 11 mai 1937 sur les passeports, la police des étrangers et l'obligation pour ces derniers de s'annoncer, ainsi que sur les papiers d'identité (*Reichsgesetzblatt I*, p. 589) et d'entente avec le ministre de la justice du Reich, il est ordonné ce qui suit :

§ 1

(1) Sont annulés tous les passeports allemands délivrés à des Juifs séjournant sur le territoire du Reich (§ 5 de la première ordonnance d'exécution de la loi du 14 novembre 1935 sur la nationalité allemande, *Reichsgesetzblatt I*, p. 133).

(2) Les titulaires des passeports visés au 1^{er} alinéa sont tenus de les remettre, dans les deux semaines qui suivront l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à l'autorité compétente pour le district où ils sont domiciliés et, à défaut de domicile, pour celui où ils séjournent. Pour les Juifs séjournant à l'étranger au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, le délai de deux semaines commencera de courir le jour de leur retour sur le territoire du Reich.

(3) Les passeports délivrés pour l'étranger seront de nouveau valables s'ils sont munis par l'autorité compétente d'un signe, prescrit par le ministre de l'intérieur du Reich, indiquant que leurs titulaires sont des Juifs.

§ 2

Celui qui, intentionnellement ou par négligence, ne satisfera pas à l'obligation prévue au § 1, 2^e alinéa, sera passible des arrêts et d'une amende de cent cinquante reichsmarks au maximum ou de l'une de ces deux peines.

§ 3

La présente ordonnance entre en vigueur à la date de sa publication.

Une circulaire du ministère des affaires étrangères du 11 octobre 1938 porta cette ordonnance à la connaissance des représentations diplomatiques et des consuls de carrière d'Allemagne, ainsi que des consulats honoraires de Kehl et de Bromberg qui avaient des attributions en matière de passeports. La circulaire signalait « à titre d'information » qu'en vertu d'un arrangement conclu avec la Suisse en vue d'éviter l'introduction d'un signe général, un signe distinctif devait être apposé sur les passeports délivrés à des Juifs de nationalité allemande ⁽¹⁾.

13. L'adoucissement des instructions données

(circulaire du département fédéral de justice et police du 29 octobre 1938)

Dans de nombreux écrits et mémoires adressés au Conseil fédéral, des particuliers et des associations s'élevèrent contre l'institution d'un signe distinctif pour les passeports délivrés à des Juifs et contre l'obligation du visa pour les porteurs de tels papiers d'identité. De très vives critiques parurent également dans une partie de la presse suisse. Ces mesures ne furent approuvées expressément et sans réserve qu'ici et là; de larges milieux en prirent leur parti, considérant qu'elles étaient imposées par les circonstances du moment.

En général, les critiques étaient inspirées par des raisons humanitaires et des considérations politiques et économiques.

Ceux qui se plaçaient sur le terrain humanitaire faisaient valoir que, vu la situation extrêmement critique des Juifs en Allemagne, il n'était pas admissible que la Suisse leur fermât davantage ses portes.

Ceux qui considéraient les choses du point de vue politique disaient que la Suisse courait le danger de s'approprier les conceptions nationales-socialistes, ce qui apparaissait déjà dans le fait qu'on y usait des expressions «aryen» et «non aryen» du jargon allemand. Des représentants des Juifs suisses firent remarquer à la police fédérale des étrangers que le monde juif international pouvait voir dans l'établissement de l'obligation du visa un premier pas vers l'adoption d'une législation raciale en Suisse également. L'étranger, était-il dit, ne comprend pas que cette mesure nous soit imposée par les procédés allemands, car elle est en contradiction avec la tendance générale de l'Allemagne de se débarrasser des Juifs.

Dans le domaine économique, on signalait surtout les désavantages que la mesure pourrait avoir pour le tourisme étranger. C'est dans ce sens que s'exprimèrent notamment la société suisse des hôteliers et la fédération

⁽¹⁾ Cette circulaire est reproduite *in extenso* dans les *Actes relatifs à la politique étrangère de l'Allemagne de 1918-1945*, série D, vol. V, p. 75.

suisse du tourisme. Différentes lettres dans lesquelles des Juifs habitant l'étranger déclaraient qu'ils n'envisageaient plus de venir passer leurs vacances en Suisse prouvent que ces craintes n'étaient pas dénuées de fondement. Des rapports de représentations diplomatiques suisses à l'étranger contenaient des objections semblables. En raison de la réaction à laquelle il fallait s'attendre, plusieurs légations et consulats s'abstinrent de publier le communiqué. Ils se sentaient d'autant plus autorisés à le faire que les représentations diplomatiques et consulaires allemandes n'avaient pas encore reçu d'instructions spéciales du ministère des affaires étrangères.

Ce qui donna aussi lieu à des réclamations, c'est le fait que des Allemands entrant en Suisse devaient indiquer aux organes frontières s'ils étaient aryens ou non aryens.

Les réclamations des légations et des associations touristiques amenèrent le département fédéral de justice et police à adresser le 29 octobre 1938 une circulaire aux légations de Suisse hors d'Europe, de même qu'en France, Belgique, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, Norvège, Suède, Danemark, Finlande, Estonie, Lituanie et Lettonie. Cette circulaire disait que l'application des instructions du 4 octobre à une certaine catégorie de Juifs allemands s'était révélée difficile et de nature à léser inutilement des intérêts suisses. Il s'agissait là des Juifs allemands fixés régulièrement, les uns depuis longtemps, d'autres depuis moins de temps, dans des pays autres que l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et les États balkaniques. Ces gens ne couraient pas le danger d'en être renvoyés et n'avaient pas non plus l'intention de quitter leur pays de résidence pour une longue durée. Lorsque ces Juifs allemands produisaient des passeports non munis du signe distinctif (J), il n'y avait pas lieu de les inviter à l'y faire apposer par un consulat allemand. La circulaire autorisait en même temps les légations et consulats auxquels elle était adressée à délivrer de leur propre chef à ces personnes, sous certaines conditions, l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suisse pour un temps déterminé.

Cette circulaire fut également portée à la connaissance des légations, et consulats de Suisse en Allemagne, Italie, Pologne, Tchécoslovaquie Hongrie, Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie, Grèce et Turquie, ainsi que des directions cantonales de police et des postes de contrôle à la frontière franco-suisse.

14. La réaction provoquée aux chambres par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

M. Guido Müller, conseiller national, à Bienne, déposa le 9 novembre 1938 une interpellation demandant au Conseil fédéral quels étaient les motifs qui l'avaient décidé à prendre son arrêté du 4 octobre.

L'interpellation fut traitée le 7 décembre 1938, en même temps que celle du 21 septembre 1938, dans laquelle M. Trümpy, conseiller national, à Glaris, demandait au Conseil fédéral de donner des renseignements généraux sur les mesures prises à l'égard des fugitifs à nos frontières et sur la façon dont il envisageait de résoudre la question des réfugiés pour l'avenir.

En développant son interpellation, M. Trümpy émit le vœu que le Conseil fédéral fit tout son possible pour que la question des fugitifs fût résolue sur le plan international. Il s'agissait, disait-il, d'obtenir, malgré les difficultés présentes, que le droit d'asile fût au moins accordé aux Juifs déjà accueillis en Suisse. L'interpellateur exprima aussi l'espoir que nos frontières ne restent plus complètement fermées. Il est des cas, dit-il, qui ne présentent aucun inconvénient pour notre pays. Point n'est besoin de renseigner les autorités compétentes sur les tragédies dont nous sommes parfois les spectateurs.

Développant son interpellation, M. Müller rappela tout d'abord les «effroyables persécutions» dont les Juifs avaient récemment été l'objet en Allemagne (pogroms de novembre). Il ajoutait que si tous les Juifs devaient être exterminés en Allemagne, comme ils en avaient été menacés, le problème de l'entrée en Suisse des non-aryens allemands se réglerait de lui-même, ce qui délivrerait le Conseil fédéral d'un gros souci. L'interpellateur exprima ensuite son mécontentement de voir les nouvelles conceptions allemandes accueillies dans certains services de l'administration fédérale. Il faut, disait-il, se garder d'augmenter par des mesures officielles l'antisémitisme qui règne déjà dans une partie de la population. «Chacun de nous abrite un petit ou un grand antisémite. Parfois, je le sens aussi en moi. Nous ne devons pas lui obéir; nous devons au contraire l'extirper de notre cœur s'il se montre par trop insistant ... Nous voulons nous souvenir que les races et les nations appartiennent à une humanité plus générale qui a ses droits inaliénables et qui fait, pour nous Suisses, la valeur de la vie.»

M. J. Baumann, président de la Confédération et chef du département fédéral de justice et police, répondit aux deux interpellations. Il rappela tout d'abord que, depuis le 1^{er} avril 1938, un passeport autrichien n'était valable pour entrer en Suisse que s'il était muni du visa d'un consulat suisse. L'obligation du visa, dit-il, s'est imposée du fait que le nombre des fugitifs autrichiens arrivés en Suisse entre le jour de l'«Anschluss» et le 1^{er} avril 1938 s'est élevé à 3000 ou 4000. Depuis lors, les demandes d'entrée faites par des émigrants sont soumises à la police fédérale des étrangers, qui statue d'entente avec le canton prévu pour le séjour. A cet égard, on s'en tient aux instructions suivantes:

Des autorisations d'entrée sont accordées pour des séjours de quelques semaines si le départ est assuré par des visas des pays de transit et d'accueil et si la preuve est en outre faite que le requérant dispose de ressources suffisantes pour un court séjour en Suisse et pour la continuation de son voyage.

Les émigrants qui ont de proches parents en Suisse ou y entretiennent d'étroites relations personnelles sont autorisés à séjourner quelques mois dans notre pays s'ils prouvent avoir entrepris des démarches suffisantes pour la continuation de leur voyage à la fin du délai de séjour qui leur a été accordé. Ces restrictions sont nécessaires, parce que la continuation du voyage en vue d'un séjour temporaire et tout particulièrement d'un établissement définitif dans d'autres pays qui se protègent contre un afflux de réfugiés autrichiens se heurte à de grosses difficultés. Par suite de l'infiltration étrangère et de la situation du marché du travail, la Suisse ne peut être qu'un pays de transit.

La police des étrangers, était-il ajouté, ne s'était tout d'abord pas opposée aux entrées illégales, qui commencèrent en juillet, les organismes juifs d'assistance ayant déclaré qu'ils s'occuperaient des réfugiés. Le département de justice et police dut intervenir lorsque la conférence des directeurs cantonaux de police du 17 août 1938 eut exprimé l'avis qu'il fallait enrayer un nouvel afflux, la Suisse n'étant plus en mesure d'accueillir de nouveaux réfugiés, et qu'il apprit que de nombreux étrangers étaient de nouveau entrés illégalement pendant la nuit du 17 au 18 août et que la France leur avait fermé sa frontière. Le département décida, d'entente avec le Conseil fédéral, de fermer la frontière aux franchissements illégaux et de renvoyer les réfugiés qui seraient ensuite entrés illicitement dans notre pays. Cette mesure ne faisait que rétablir le régime légal, selon lequel les ressortissants autrichiens ne sont autorisés à entrer en Suisse que s'ils sont porteurs d'un passeport autrichien muni du visa d'un consulat suisse. «Au moment où nous avons pris les mesures destinées à empêcher l'entrée incontrôlée d'émigrants venant d'Allemagne, les Autrichiens allemands étaient encore porteurs du passeport autrichien, qui — comme il est dit plus haut — ne donnait le droit d'entrer en Suisse, depuis le 1^{er} avril 1938, que s'il était muni du visa d'un consulat suisse. En règle générale, les autres Juifs établis en Allemagne n'obtenaient alors le passeport allemand que s'ils pouvaient prouver qu'ils avaient reçu l'autorisation d'entrer dans un autre pays. Il fallait s'attendre que le passeport allemand, qui pouvait être employé sans visa pour entrer Suisse, serait également délivré à l'avenir à d'anciens ressortissants autrichiens (ce qui fut d'ailleurs le cas dès la mi-août). C'est pourquoi nous nous mîmes en relation avec le gouvernement allemand en vue d'assurer, dans ce cas aussi, le contrôle des entrées. Il nous fut déclaré que le gouvernement allemand avait besoin, pour l'exécution de ses lois et prescriptions par les autorités allemandes en Allemagne et les consulats allemands à l'étranger, d'un contrôle exact des Allemands non aryens. Le gouvernement allemand, nous fut-il dit, avait donc décidé de munir d'un signe particulier — un grand J — tous les passeports d'Allemands non aryens établis en Allemagne ou à l'étranger. La police des étrangers considérait comme indispensable que les consulats suisses contrôlent l'entrée des émigrants avant leur arrivée à la frontière

suisse. Aussi s'agissait-il pour nous de décider si nous devions rétablir l'obligation du visa pour tous les passeports allemands ou prendre une mesure uniquement applicable aux porteurs de passeports munis du signe distinctif.

Le rétablissement général du visa pour le passeport allemand aurait imposé à nos consulats et à nos autorités de police des étrangers un travail énorme et en bonne partie inutile, qui eût sérieusement troublé la bonne marche du service. De son côté, l'Allemagne aurait dû rétablir l'obligation générale du visa pour le passeport suisse. Cette « guerre des visas » aurait eu de profondes répercussions sur les relations avec notre voisin du nord. Comme il nous était possible d'assurer l'indispensable contrôle de l'entrée des émigrants sans rétablir l'obligation générale du visa pour les passeports allemands, le Conseil fédéral pensa qu'il ne devait pas insister pour le rétablissement général du visa, mesure que l'Allemagne n'aurait d'ailleurs pas acceptée aisément. Il était fort désagréable au Conseil fédéral de devoir prendre une mesure d'exception contre les Juifs allemands, mais l'ensemble de la situation l'y contraignait. C'est pourquoi il décida, dans sa séance du 4 octobre, que les Allemands non aryens ne pourraient plus franchir la frontière suisse que si un consulat suisse avait fait figurer dans leurs passeports une mention leur assurant l'autorisation de séjourner en Suisse ou de transiter par notre pays. Etant donné que de très nombreux émigrants allemands séjournaient dans d'autres Etats et qu'il y avait lieu de craindre un nouvel afflux, notamment de gens venant d'Italie, la mesure dut être étendue à tous les Etats. Cela paraissait d'autant plus nécessaire que tous les pays occidentaux n'accordaient, eux aussi, que des autorisations de séjour temporaires à la plupart des émigrants se trouvant sur leur territoire, si bien que la Suisse aurait été exposée à un flot constant d'émigrants. Nos légations dans certains Etats de l'Europe occidentale avaient fait savoir que de nombreux Allemands non aryens qui y étaient fixés désiraient se rendre en Suisse pour y faire un séjour temporaire, tout en conservant leur lieu de domicile. C'est pourquoi le département a modifié les instructions qu'il avait données pour ces pays, en ce sens que l'assurance d'un séjour pouvait aussi être donnée à ces ressortissants allemands sans que leurs passeports dussent être munis de la lettre J. Le nombre des ressortissants allemands fixés dans les Etats de l'est n'était pas très élevé. « Il va bien sans dire que les mesures prises ne sont pas dirigées contre les gens d'une race déterminée, ni même imitées de procédés qui nous sont étrangers. Elles ont été uniquement dictées par le souci de protéger notre pays contre l'infiltration étrangère et notre marché du travail contre un encombrement dont pâtiraient nos ressortissants. »

Répondant au conseiller national Trümby, qui demandait au Conseil fédéral comment il entendait résoudre la question des réfugiés pour l'avenir, M. Baumann, président de la Confédération, déclara que la décision prise au sujet du contrôle à la frontière devait être maintenue. Nous ne pourrions

plus tolérer, disait-il, un état chaotique tel que celui qui se produisit en juillet et août, jusqu'au moment où furent données les instructions relatives à ce contrôle. La Suisse n'était d'ailleurs pas en mesure d'accorder un séjour, même temporaire, à la totalité ou seulement à une grande partie de quelques centaines de milliers de personnes qui désiraient quitter l'Allemagne. Même si un pays est placé devant une tâche humanitaire, les autorités doivent veiller à ce que son accomplissement ne porte pas atteinte à des intérêts primordiaux du pays. Le problème des réfugiés intéresse d'ailleurs aussi les autres Etats voisins, de même que d'autres pays plus lointains. Par suite des circonstances existant à l'étranger, les 10 000 à 12 000 réfugiés se trouvant en Suisse ne quittent que peu à peu le pays. On espère toutefois que le mouvement s'accélénera au cours des prochains mois, dès que les démarches entreprises par le comité intergouvernement de Londres et le nouveau haut-commissaire à l'émigration auront abouti. Les autorités suisses ont déjà pris contact avec le haut-commissaire, Sir Herbert Emerson, lors de sa venue à Berne. Des organismes suisses d'aide s'efforcent en outre de faciliter le départ de personnes isolées ou de groupes de personnes. C'est notamment le cas de l'office israélite d'assistance, qui est en rapport avec les offices juifs internationaux pour l'émigration. La division de la police voue la plus grande attention à cet aspect du problème et entretient des relations étroites avec les organismes suisses et étrangers. Les plus récents événements d'Allemagne ont provoqué, semble-t-il, une nouvelle forte poussée de fugitifs vers la Suisse. Les lourdes charges que notre pays a dû assumer et les grosses difficultés auxquelles se heurte le départ des réfugiés nous contraignent de maintenir intégralement les mesures prises pour le contrôle des étrangers. Aussi convient-il de maintenir la pratique suivie par la police des étrangers, telle qu'elle a été décrite. Des autorisations ont été accordées à de proches parents de Suisses, lorsque leur vie était menacée et que la continuation du voyage était assurée. Il en a aussi été accordé à des personnes âgées, sans famille.

Le département fédéral de justice et police a en outre admis, en principe, que la centrale suisse d'aide aux enfants d'émigrants accueille temporairement, au maximum, 300 enfants en détresse venant des régions limitrophes allemandes. Si le haut-commissaire réussit à assurer des départs réguliers de réfugiés pour des pays d'émigration, la Suisse pourra accorder de nouveaux permis de séjour temporaires. Mais il faut d'abord qu'intervienne un sensible allègement. Le Conseil fédéral continuera à vouer toute son attention aux efforts entrepris en vue de résoudre le problème des réfugiés sur le plan international et à prêter son appui dans ce domaine.

Le conseiller national Trümby se déclara satisfait de la réponse donnée à son interpellation. En revanche, le conseiller national Müller déclara qu'il ne pouvait être déçu d'une réponse qui, étant donné l'état des choses, ne pouvait être différente; il avait appris avec satisfaction qu'une partie des mesures prises par le Conseil fédéral avaient été rapportées.

15. *Les explications données dans le rapport sur la gestion en 1938 au sujet de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 et l'attitude de la commission de gestion*

Comme M. Baumann, président de la Confédération, l'avait fait le 7 décembre 1938, le département fédéral de justice et police indiqua dans le *rapport sur la gestion en 1938* les motifs qui avaient amené le Conseil fédéral à prendre son arrêté. Il y était dit que la délivrance à des Autrichiens de passeports allemands non soumis à l'obligation du visa avait fortement compromis le rétablissement de ce dernier pour les porteurs de passeports autrichiens. «Les autorités allemandes ayant décidé, sur ces entrefaites, de munir d'un signe distinctif tous les passeports des Israélites allemands, il a été possible de renoncer à réintroduire l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports allemands; le 4 octobre, le Conseil fédéral a décidé que les détenteurs de passeports munis du signe distinctif ne pourraient franchir la frontière suisse que s'ils avaient une autorisation d'un consulat de Suisse.» Le rapport ne faisait pas mention des négociations menées à Berlin, quand bien même la circulaire du 4 octobre (cf. p. 118) signalait des «pourparlers avec le gouvernement allemand»⁽¹⁾. Il n'en fut pas non plus question au sein de la commission. Dans la séance de la commission du 8 mai 1939, M. le conseiller national Bringolf, rapporteur pour le département de justice et police, déclara notamment ce qui suit: «On reproche souvent à la police fédérale des étrangers d'avoir une attitude antisémite. Celui qui, comme le rapporteur, a eu l'occasion, non pas maintenant seulement, mais depuis un certain temps déjà, de se faire une idée de l'ampleur et de la variété des tâches de la police des étrangers, notamment du bureau des émigrants (créé en décembre 1938), ne peut pas admettre ce reproche. Les fonctionnaires de la police des étrangers ont fréquemment à faire face à des difficultés extraordinaires. Ils sont en conflit avec les obligations qui leur incombent, avec leurs sentiments, avec leur cœur. Nous avons l'impression que, dans leurs efforts pour empêcher une nouvelle infiltration, ils cherchent, en général, à agir et à statuer d'une façon humaine, dans la limite compatible avec les intérêts du pays. Sans doute y a-t-il çà et là des décisions injustifiées et des excès de zèle, mais ils sont rares. Nous admettons que le contrôle à la frontière soit exercé rigoureusement et que de nouvelles autorisations d'entrer en Suisse ne soient accordées que si le départ des réfugiés est assuré après un séjour temporaire. A ce propos, nous soutenons les efforts de la police des étrangers. Envers les émigrés politiques et juifs qui se trouvent déjà dans notre pays, il s'agit toutefois de se montrer tolérant et compréhensif, selon les principes d'humanité qui constituent une part essentielle de notre démocratie.»

(1) Il n'est actuellement plus possible d'établir pour quelles raisons le Conseil fédéral n'avait pas cru devoir faire connaître au public (et à l'étranger), ni même à la commission de gestion, que des pourparlers avaient été engagés à Berlin. Les notes prises au cours des séances du Conseil fédéral sont muettes sur ce point.

Après ces remarques, M. le conseiller national Bringolf s'éleva avec vigueur contre ceux qui cherchaient à faire de la présence de réfugiés juifs une question politique et à créer un mouvement antisémite.

M. Bringolf s'exprima dans le même sens lors de la discussion du rapport au Conseil national.

16. Les répercussions de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938

a. Autant qu'on a pu le constater en Suisse, les organes d'exécution ont observé l'engagement pris par le gouvernement allemand au sujet du signe distinctif dont devaient être munis les passeports délivrés à des Juifs. Des communications de source suédoise montrèrent cependant que ce ne fut pas toujours le cas. Les consulats suisses suivirent les instructions qu'ils avaient reçues.

L'Allemagne n'a pas usé du droit d'exiger de Juifs de nationalité suisse, «après avoir pris contact avec le gouvernement suisse», qu'ils sollicitent l'assurance d'une autorisation de séjourner sur le territoire du Reich ou de transiter par ce territoire.

L'arrêté du Conseil fédéral du 20 janvier 1939 obligeant tous les émigrants de requérir un visa fit perdre à l'arrangement une bonne partie de sa portée. Cet arrangement n'eut même plus aucune valeur après l'établissement, au début de la guerre, de l'obligation générale du visa.

b. En développant son interpellation du 8 juin 1954, dont il sera question plus loin ⁽¹⁾, M. Oprecht, conseiller national, déclara que les *autorités suisses* avaient aussi soumis les Juifs allemands à un régime différent en se fondant sur l'arrangement conclu avec l'Allemagne. Il peut en tout cas être prouvé, dit-il, que la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne a muni du signe J des passeports de Juifs allemands. Plus tard, l'opinion publique fut alertée par des articles publiés dans le *Genevois* et la *Tribune de Lausanne* annonçant que l'association *Frau und Demokratie* avait appris qu'une Suisseuse de naissance, mariée à un Allemand, avait reçu, quelques années auparavant, des papiers d'identité la qualifiant non seulement d'étrangère — ce à quoi elle pouvait s'attendre — mais également d'étrangère *juive*, son passeport étant muni de la lettre J sur la première page.

Des recherches approfondies concernant cette affaire ont permis à l'auteur du rapport de faire les constatations suivantes: Le 8 septembre 1939, l'ancienne ressortissante suisse Jeannette St.-E., mariée depuis peu avec un Juif allemand et à laquelle le consulat d'Allemagne à Bâle avait délivré un passeport allemand en échange du passeport suisse, s'annonça à la police des étrangers à Langenbruck. Le 22 septembre 1939, la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne lui accorda un permis d'établissement et lui remit en même temps le livret pour étrangers C. Ce livret

(1) Voir p. 135 ci-après.

était muni d'un J à l'angle inférieur droit, ce qui en faisait un papier d'identité pour Juif. Une année plus tard, le 30 juillet 1940, la police fédérale des étrangers, à la suite d'un dénombrement des émigrants, soumit les époux St. aux prescriptions concernant les émigrants. Dans le cas de dame St. il y avait là une erreur. Sur la réclamation du mari, qui faisait valoir que sa femme était au bénéfice d'un permis d'établissement, la police fédérale des étrangers rapporta sa mesure. Plus tard, en raison de leur séjour durable à l'étranger, les époux St. perdirent la nationalité allemande en vertu de l'ordonnance allemande du 25 septembre 1941⁽¹⁾ et devinrent ainsi apatrides. Par lettre du 20 février 1942, la police des étrangers du canton de Bâle-Campagne exigea d'eux le dépôt d'une caution pour régler la question de la tolérance. Le permis d'établissement fut alors retiré et remplacé par une tolérance non soumise aux prescriptions sur les émigrants.

Précédemment, la police cantonale des étrangers avait retiré à dame St. le livret pour étrangers C. Lorsqu'elle le lui restitua plus tard, le coin inférieur portant la lettre J avait été rogné.

Les époux St. quittèrent la Suisse en avril 1945. La division de la police leur délivra des papiers d'identité. Dans la suite, ils acquirent la nationalité palestinienne, puis israélienne. En février 1954, dame St. fut réintégrée dans la nationalité suisse en vertu de l'article 58 de la loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Elle est donc actuellement à la fois ressortissante israélienne et suisse.

Le livret pour étrangers C ne peut plus être produit. En revanche, les faits relatés ci-dessus ont été confirmés non seulement par les époux St., mais également par un membre du comité de l'aide suisse aux enfants d'émigrants. Ni la division de la police ni la police fédérale des étrangers n'en eurent connaissance; jamais le livret dont il s'agit ne leur fut présenté.

On ne connaît pas d'autres cas analogues. Aussi l'affaire St. est-elle manifestement due à une faute commise par un fonctionnaire cantonal. Il ne pouvait fonder son procédé sur aucune prescription fédérale. A noter, en particulier, qu'il n'existait pas encore de prescriptions spéciales concernant les émigrants à l'époque où fut délivré le livret pour étrangers (22 septembre 1939). Elles ne furent édictées que par l'arrêté du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers⁽²⁾.

c. Signalons enfin, dans cet ordre d'idées, que l'Allemagne et la Suède conclurent un arrangement analogue à celui qui était intervenu le 29 septembre 1938 entre la Suisse et l'Allemagne. Par cet arrangement, le gouvernement suédois se déclarait prêt à accueillir des personnes qui quittaient ou avaient quitté leur patrie pour ne plus y retourner, à la condition que la représentation suédoise compétente eût inscrit dans le passeport l'assurance d'une autorisation de séjourner en Suède ou de transiter par ce pays. Pour sa part, le gouvernement allemand se réservait, en vue du cas où,

(1) Voir p. 29 ci-dessus.

(2) Voir p. 156 ci-après (II^e partie).

à ses yeux, la nécessité s'en ferait sentir, d'instaurer un régime spécial pour l'admission de ressortissants suédois sur le territoire du Reich. L'arrangement prévoyait en outre que le gouvernement allemand recommanderait aux porteurs de passeports marqués selon les dispositions spéciales en vigueur en Allemagne de s'enquérir auprès de la représentation suédoise compétente, avant de se rendre en Suède, si rien ne s'opposait à leur entrée dans ce pays ou au transit par son territoire.

L'arrangement conclu entre la Suisse et l'Allemagne se distinguait de l'accord germano-suédois par le fait qu'il ne parlait pas expressément des Juifs. En outre, contrairement à la Suisse, la Suède s'engageait à supprimer l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports autrichiens (1).

*17. La nouvelle réaction suscitée en 1954
par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938*

a. La publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945

Le V^e volume, sorti de presse en 1953, de la série D des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945 publiés par les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, contient sous n^{os} 641 s. (édition allemande: Imprimerie nationale Baden-Baden) différents documents, annotés, qui proviennent des archives du ministère allemand des affaires étrangères et concernent les faits qui avaient finalement abouti à la conclusion à Berlin, le 29 septembre 1938, de l'arrangement approuvé par le Conseil fédéral le 4 octobre. Sont essentiels les deux documents suivants (2):

Document n^o 642

Notice du chef de la division politique

Berlin, le 10 août 1938
ad R 17034

Le ministre de Suisse m'a dit aujourd'hui qu'il désirait m'informer, à titre provisoire seulement, qu'il était sérieusement question en Suisse d'enrayer le flot des Juifs venant d'Allemagne. Le gouvernement suisse,

(1) La Suède se montra généralement bienveillante en ce qui concerne l'accueil de réfugiés. Différentes publications renseignent sur le nombre de réfugiés résidant dans ce pays à fin 1942. Tartakower et Grossmann, *The Jewish and Refugees*, New York 1944, p. 318, l'évalue à 3200, alors que le ministre suédois Moeller (selon les *Strassburger Nachrichten* du 5 décembre 1942) indique le chiffre de 7000. La Suède se montra particulièrement accueillante à l'égard des fugitifs juifs venant du Danemark et de Norvège, lorsque les déportations eurent commencé dans ces pays au début de 1943.

Selon Tartakower et Grossmann, quelque 7000 Juifs venant uniquement du Danemark cherchèrent, à cette époque, refuge dans le pays voisin. La Suède renonça à créer des camps de travail. La plupart des réfugiés furent logés chez des particuliers.

(2) Il a déjà été question plus haut (p. 123) de la circulaire du ministère des affaires étrangères du 11 octobre 1938.

dit-il, est résolument opposé à un «enjuivement» du pays, ce que nous devrions comprendre. Il se pourrait que le Conseil fédéral fit appel à la collaboration de l'Allemagne pour l'application des mesures à prendre. On envisage notamment, en Suisse, la nécessité d'établir l'obligation du visa pour les Allemands du Reich. Actuellement, cette obligation n'existe que pour le territoire de l'ancienne Autriche. Des passeports allemands ne signalant pas l'origine autrichienne auraient cependant été délivrés, paraît-il, à des Juifs venus d'Autriche. Récemment, des Juifs venant de Constance seraient entrés en Suisse avec des cartes frontalières délivrées dans cette ville, bien qu'ils n'eussent pas été domiciliés dans la région frontrière. L'afflux des Juifs prend ces derniers temps une ampleur extraordinaire. C'est ainsi que, vendredi passé, 47 Juifs sont entrés en Suisse par Bâle. Je crois — ajoutait le ministre de Suisse — que la police des étrangers a déjà appelé l'attention de la légation d'Allemagne à Berne sur cette affaire.

(signé) Woermann.

Les «actes» contiennent les remarques que voici :

1. R 17034 était le numéro d'un télégramme du ministre à Berne du 9 août (7024/E 522337), qui signalait les plaintes exprimées en Suisse au sujet de nombreux émigrants juifs franchissant clandestinement la frontière avec l'aide allemande.

2. Le renforcement des mesures antijuives par l'Allemagne après l'annexion de l'Autriche eut pour effet d'augmenter sans répit le flot de réfugiés juifs vers la Suisse, ce qui provoqua de nouvelles tensions entre la Suisse et l'Allemagne. Selon un rapport daté de Berne le 24 juin (7024/E 522333), M. Rothmund, chef de la division de la police du département fédéral de justice et police, fit part à la légation d'Allemagne que, pour se protéger contre un énorme afflux de Juifs venant de Vienne, la Suisse avait établi l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens désirant entrer en Suisse. M. Rothmund déclara en outre que les autorités viennoises cherchaient déjà à éluder les nouvelles dispositions suisses et continuaient d'encourager l'émigration de Juifs autrichiens en Suisse. Si cela devait continuer, ajoutait M. Rothmund, la Suisse, qui n'a pas plus besoin de ces Juifs que l'Allemagne, se verrait contrainte de prendre d'elle-même des mesures pour se garantir contre un afflux de Juifs favorisé par la police viennoise.

Document n° 643

7025/E 522443-45

**Le «Reichsführer SS» et chef de la police allemande au ministère
des affaires étrangères**

S. V. 6 3654/38-453-20
Confidentiel.

Berlin, le 3 octobre 1938.
R 20829

A l'intention de M. le conseiller de légation Roediger ou de son suppléant au ministère.

Objet: Négociations germano-suissees visant à régler la question de l'entrée en Suisse de Juifs de nationalité allemande.

Je vous remets ci-joint copie de la notice du 29 septembre 1938 sur le résultat des négociations susindiquées, auxquelles le ministère des affaires étrangères à également pris part.

Je vous prie de me faire une communication à ce propos dès que le ministère des affaires étrangères sera en possession de la décision définitive du gouvernement suisse au sujet de la réglementation envisagée.

Entre-temps, je ferai préparer les mesures d'exécution nécessaires.

Par ordre:
(signé) Krause

Ce document portait la note marginale suivante:

Le Dr Kappeler, de la légation de Suisse, vient de me communiquer par téléphone que le Conseil fédéral a donné son approbation. (Roediger), 4-X, 16 heures.

La publication contient une remarque de la teneur suivante:

« Des négociations entre l'Allemagne et la Suisse concernant l'admission de réfugiés en Suisse (voir document n° 642) avaient eu lieu en août sans aboutir à un résultat. Une note verbale allemande du 29 août (7024/E 522408-410), contenant la promesse que les Juifs autrichiens seraient empêchés de se rendre en Suisse, ne satisfait pas les Suisses. Par une note du 31 août (7025/E 522438-440), le gouvernement suisse fit part de son désir de dénoncer l'arrangement germano-suisse concernant le visa. Cela aurait signifié le rétablissement de l'obligation du visa pour tous les Allemands désirant franchir la frontière suisse. Le 2 septembre, un télégramme de Berne (7024/E 522414) annonçait toutefois que M. Rothmund avait déclaré à M. Koecher qu'il serait possible de limiter l'obligation du visa aux Juifs allemands, à la condition que leur passeport montre clairement qu'ils sont des Juifs. Les Allemands demandèrent la réciprocité, c'est-à-dire que les passeports des Juifs suisses désirant se rendre en Allemagne fussent également munis du visa. La Suisse rejeta cette exigence par un télégramme daté de Berne le 17 septembre (7024/E 522425). Finalement, les Suisses acceptèrent une proposition allemande invitant M. Rothmund à se rendre en Allemagne pour examiner s'il ne serait pas possible de conclure un accord permettant d'éviter l'obligation réciproque du visa pour tous les voyageurs passant d'Allemagne en Suisse ou vice-versa. Dans une notice du 26 septembre (7024/E 522433), le conseiller de légation Roediger, de la division du contentieux, indiquait que M. Rothmund partirait pour Berlin le jour même et que les pourparlers commenceraient le 27 septembre.

b. La réaction de la presse

Se référant aux documents reproduits ci-dessus, le *Schweizerischer Beobachter*, paraissant à Bâle, reprocha à M. Rothmund, dans son numéro du 31 mars 1954, d'avoir joué un bien triste rôle en facilitant aux nationaux-socialistes des mesures envisagées pour signaler officiellement les Juifs. C'est M. Rothmund, disait le journal, qui a proposé de ne pas établir l'obligation du visa pour tous les Allemands et de la limiter aux Juifs allemands dont le passeport montrait clairement qu'ils étaient des Juifs ⁽¹⁾.

Cette assertion fit grand bruit. De nombreux journaux suisses — surtout de la Suisse alémanique — comme aussi certains journaux étrangers s'occupèrent de l'affaire. Le chef de la division de la police s'étant élevé, le 1^{er} avril 1954, contre les reproches formulés contre lui, le *Schweizerischer Beobachter* réagit, le 30 avril, en publiant un second article dans lequel il maintenait sa manière de voir.

Incitée sans doute par ces publications, l'assemblée des délégués de la fédération suisse des communautés israélites adopta, le 27 mai 1954, une résolution dans laquelle elle se déclarait fort surprise du contenu des révélations tirées des dossiers du ministère allemand des affaires étrangères. Ces documents déclarent que le signe distinctif J apposé dans les passeports des Juifs allemands en 1938 a été ordonné à la suite d'une suggestion des autorités suisses et que celles-ci ont également approuvé une réserve de l'Allemagne au sujet du même signe pour les passeports de Juifs de nationalité suisse. L'assemblée des délégués attend par conséquent avec le plus vif intérêt le rapport que le Conseil fédéral devra publier sous peu.

c. La réaction au parlement

Au parlement, l'affaire fut évoquée le 8 juin 1954 par une interpellation déposée par M. H. Oprecht, conseiller national, qui demandait au Conseil fédéral s'il était exact que l'idée de signaler d'une façon spéciale les passeports des Juifs dans le troisième Reich national-socialiste émanait de M. Rothmund, chef de la division de la police, et si le Conseil fédéral lui avait, à l'époque, donné toutes les instructions pour les négociations à Berlin ou si M. Rothmund avait agi sous sa propre responsabilité. L'interpellateur demandait en outre si le Conseil fédéral était disposé à présenter aux conseils législatifs un rapport sur la ligne de conduite suivie par la Confédération dans le traitement des réfugiés depuis 1933.

Développant son interpellation de façon détaillée, M. Oprecht exposa notamment qu'après avoir étudié les actes relatifs à la politique étrangère allemande, la réponse de M. Rothmund aux assertions du *Schweizerischer*

(1) Peu de temps auparavant, le *Vorwaerts*, paraissant également à Bâle, s'était saisi de l'affaire, et la *Tat* du 3 août 1945 contenait déjà cette phrase: « Si nous sommes exactement informés, ce fut M. Rothmund qui institua en Suisse une espèce de passeport juif, bien après la prise du pouvoir par Hitler.

Beobachter et le compte rendu sténographique de la séance où furent traitées les interpellations Trümby et Guido Müller, il était arrivé à la conclusion que l'idée de signaler spécialement les passeports des Juifs allemands émanait de M. Rothmund; l'apposition de ce signe a, déclara-t-il, pour origine la proposition du 22 août, ainsi que les déclarations faites par M. Rothmund au ministre Koecher le 2 septembre.

Le Conseil fédéral de 1938 et le conseiller fédéral qui dirigeait alors le département de justice et police n'ont pas saisi, continuait M. Oprecht, la portée de la proposition de discrimination raciale qui leur avait été soumise. Incomplètement renseigné sur les principales circonstances qui avaient donné lieu à la conclusion de l'arrangement germano-suisse, le Conseil fédéral était d'avis que le signe J faisait l'objet d'une mesure déjà prise et exécutée par l'Allemagne. Informé aujourd'hui par la publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande, il devrait dire clairement qu'il n'approuve pas des procédés tels que l'apposition d'une lettre J dans les passeports des Juifs allemands, d'autant moins qu'aucun autre pays de l'Europe n'avait conclu d'accord analogue avec l'Allemagne.

M. Feldmann, chef du département fédéral de justice et police, répondit à l'interpellation, également de façon très détaillée. Il conclut que le signe distinctif prévu pour les passeports des Juifs avait pour origine non pas une suggestion de M. Rothmund, mais une proposition allemande transmise par la légation de Suisse à Berlin. Sur le désir du département politique et avec l'assentiment du département de justice et police, M. Rothmund s'était rendu à Berlin en septembre 1938. Il avait pour mandat de trouver une solution réglant d'une façon satisfaisante pour la police des étrangers la question d'un contrôle efficace des réfugiés venant d'Allemagne. Il a fourni au chef du département et au Conseil fédéral des renseignements détaillés et complets sur le cours et le résultat des négociations et laissé expressément au Conseil fédéral le soin de décider si, du point de vue politique, l'arrangement pouvait être approuvé. Pour les faits de l'automne 1938 mentionnés dans l'interpellation, le chef de la division de la police a été ainsi entièrement couvert par ses supérieurs, principalement par le Conseil fédéral d'alors. Celui qui entend adresser des reproches au Conseil fédéral de 1938 devrait considérer que les mesures prises par le gouvernement en automne 1938, dans des circonstances tout à fait spéciales et difficiles, ne peuvent pas être jugées à la lumière des conditions beaucoup plus simples de l'année 1954. On doit reconnaître que le Conseil fédéral de 1938 a agi comme l'intérêt du pays paraissait le lui commander en considérant les circonstances du moment et qu'il a tenu correctement l'Assemblée fédérale au courant de tout l'essentiel.

M. Feldmann déclara que le Conseil fédéral était pleinement disposé à présenter aux conseils législatifs un rapport circonstancié sur la politique pratiquée par la Confédération à l'égard des réfugiés depuis 1933, estimant

lui-même qu'un tel rapport est désirable étant données la publication de documents étrangers et les discussions que ce problème soulève constamment.

M. Oprecht dit qu'il n'était pas satisfait de la réponse donnée aux deux premières questions posées, mais qu'il était satisfait de la réponse concernant la présentation d'un rapport sur la politique pratiquée à l'égard des réfugiés depuis 1933. Le dépôt de ce rapport étant envisagé, il renonçait à demander la discussion.

La presse publia des comptes rendus détaillés de l'interpellation de M. Oprecht et de la réponse du Conseil fédéral. Un certain nombre de journaux exprimèrent la satisfaction que leur donnaient les renseignements fournis par M. Feldmann. D'autres élevèrent des critiques se référant notamment à la proposition faite par le chef de la division de la police le 22 août 1938 à la légation de Suisse à Berlin, ainsi qu'au télégramme du ministre Koecher. Le *Schweizerisches Israelitisches Wochenblatt* releva en outre qu'une grande partie des milieux juifs n'avaient pas approuvé l'attitude observée, à l'époque, par un de leurs représentants (aujourd'hui décédé), qui entretenait des relations étroites avec le chef de la division de la police et que celui-ci mettait aujourd'hui en cause pour se couvrir. Cette désapprobation avait suscité des dissensions internes et provoqué, pour finir, la démission de ladite personne.

18. Le passeport de Simon Z.

En étudiant les dossiers de la division de la police, l'auteur du présent rapport a appris ce qui suit: Après les attaques dirigées contre le chef de la division de la police au printemps 1954, Simon Z., ressortissant autrichien domicilié à Zurich, a prétendu qu'il était impossible d'imputer à M. Rothmund, pour lequel il éprouvait le plus grand respect, l'invention du signe J, ce signe ayant déjà été en usage avant la conclusion de l'arrangement de Berlin du 29 septembre 1938. Bien que cette assertion — unique de son espèce — lui eût paru peu vraisemblable, l'auteur du rapport s'est mis en relation avec Z. et lui a demandé de prouver ce qu'il avançait. Z. produisit alors une photocopie du passeport allemand n° 25555 établi à son nom par le *Polizeipräsidium* à Vienne le 17 septembre 1938. Sur ce passeport valable pour une année figure, à côté du mot *Reisepass*, un J de trois centimètres à l'encre rouge (sans indication de date). Ce passeport porte toutefois aussi le timbre du consulat général d'Allemagne à Zurich, apposé lors de son renouvellement. Dans ces conditions, il y avait lieu de présumer que le signe J n'avait été apposé que plus tard, à Zurich, en vertu de l'ordonnance allemande du 5 octobre 1938. Cela paraissait d'autant plus vraisemblable que Z. avait déclaré lui-même que ce consulat général avait ajouté le nom «Israel» sous le prénom «Simon». Z. maintint toutefois résolument ses affirmations, en ajoutant qu'il avait fait photocopier son passeport une

première fois avant de quitter l'Autriche, en même temps que d'autres documents qu'il devait produire au consulat américain pour la continuation de son voyage. S'étant livré à un laborieux triage de tous ses papiers à la demande de l'auteur du présent rapport, ajoute-t-il, il a eu la satisfaction de retrouver le négatif de la photocopie, qui constitue une preuve irréfutable de l'exactitude de son assertion. A cette communication était jointe une photocopie du passeport, établi à Vienne le 17 septembre 1938, qui ne contient ni le timbre du consulat général d'Allemagne à Zurich, ni le nom «Israel», mais sur lequel figure déjà le signe J.

Cette photocopie ne saurait cependant, elle non plus, être considérée comme entièrement probante. Constatons tout d'abord qu'aucun cas semblable n'a pu être découvert et qu'il n'a jamais été question d'un signe J déjà employé, ni lors des négociations à Berlin ni lors des pourparlers antérieurs entre M. Kappeler et le *Geheimrat* Roediger.

Selon toute probabilité, les choses se passèrent ainsi: Le gouvernement allemand s'était engagé, dans l'arrangement du 29 septembre 1938, à faire en sorte que les passeports autorisant des Juifs allemands à se rendre ou à séjourner à l'étranger soient munis le plus tôt possible d'un signe indiquant que leurs porteurs étaient des Juifs. Vu cette promesse, l'autorité de police convoqua Z. — ainsi que d'autres Juifs résidant à Vienne — et apposa, à ce moment-là, la lettre J sur le passeport. C'est en tout cas là une possibilité, puisque Z. n'a reçu le visa d'entrée en Suisse que le 27 décembre 1938 et qu'il n'est venu chez nous qu'au début de janvier 1939. Le fait que le prénom «Israel» a été inscrit subséquemment dans le passeport n'infirme en rien cette manière de voir, car l'ordonnance du 17 octobre 1938 obligeant les Juifs d'adjoindre à leurs prénoms celui d'Israel ou de Sara n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 1939. Z. rejette cette présomption. Il soutient que la photocopie a été faite à Vienne peu de jours après le 17 septembre et que le défaut de date prouve que l'inscription a eu lieu avant qu'ait été édictée l'ordonnance allemande du 5 octobre 1938.

G. La situation à fin 1938

a. En répondant aux interpellations Trümpy et Müller, M. Baumann, président de la Confédération, donna au Conseil national le 7 septembre 1938 les renseignements suivants sur le nombre des réfugiés entrés en Suisse durant l'été 1938 et s'y trouvant encore l'année suivante, ainsi que sur leur traitement:

2300 réfugiés juifs sans ressources arrivèrent en Suisse pendant les mois de juillet et août. Entre-temps, ce chiffre s'est élevé apparemment à quelque 2500. Fidèles à leurs promesses, la fédération suisse des communautés israélites et ses organes d'assistance accueillirent ces réfugiés et pourvurent à leur logement et à leur entretien. 700 personnes environ furent placées dans des camps ou des homes. 137 d'entre elles se trouvent

à Diepoldsau, 179 à Bâle, et d'autres dans les cantons d'Appenzell, de Schaffhouse, de Zurich et d'Argovie. L'installation de deux camps doit permettre d'éloigner, autant que possible, les réfugiés des grandes villes. Les autres réfugiés sont logés chez des particuliers. Ils sont aussi soumis au contrôle permanent des organes d'entraide et des autorités cantonales de police et strictement écartés du marché du travail. Les frais pour la nourriture, l'habillement, le logement, les soins hospitaliers, etc., s'élèvent à quelque 250 000 francs par mois. Il sont supportés par les communautés juives de Suisse. L'office central suisse d'aide aux réfugiés a mis récemment en train, par l'intermédiaire de ses organismes cantonaux et locaux, une collecte publique dont le résultat, connu jusqu'à présent, atteint 100 000 francs environ pour Zurich seulement. Outre ces réfugiés sans ressources se trouvent en Suisse des émigrants disposant de moyens suffisants pour assurer leur entretien ou séjournant chez des parents ou connaissances. La police des étrangers traite ces cas séparément, selon la procédure ordinaire. Il est, cela va de soi, interdit à ces gens d'exercer une activité lucrative quelconque. Le permis de séjour est régulièrement limité à une courte durée pendant laquelle les préparatifs nécessaires doivent être faits pour la continuation du voyage. Le nombre total des réfugiés se trouvant en Suisse est de 10 000 à 12 000.

b. Parlant de l'activité de la police fédérale des étrangers, le rapport du département de justice et police sur la gestion en 1938 expose que le nombre des demandes de ceux qui désirent se rendre en Suisse, soit temporairement pour préparer leur émigration dans d'autres Etats, soit pour s'y fixer, est très élevé et a été sans cesse augmentant. Le nombre des plis adressés à la police des étrangers, qui était de 3099 pour le mois de décembre 1937, est monté à 4803 en juillet 1938, à 6478 en octobre et à 9984 en décembre. Il est dit ailleurs que, par l'entremise de la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, 1309 enfants de réfugiés établis en France ont été accueillis en Suisse, dans des familles ou des homes d'enfants, pour des séjours de trois à six mois ⁽¹⁾.

H. L'évolution du problème des réfugiés jusqu'au début de la guerre

I. L'aggravation de la situation en Allemagne

Après les pogroms de novembre 1938, de nombreux Israélites allemands sollicitèrent de la légation de Suisse une formule de demande d'en-

⁽¹⁾ En 1938, d'autres Etats de l'Europe occidentale furent aux prises avec les mêmes difficultés que la Suisse. Les communications ci-après montrent quelle fut la politique pratiquée par eux à l'égard des réfugiés.

Le 26 août 1938, le ministre belge de la justice fit savoir publiquement qu'en dépit d'un renforcement du contrôle à la frontière, ordonné par le gouvernement en raison du flot croissant des réfugiés, l'afflux — apparemment organisé — allait grandissant et que les autorités avaient par conséquent pris les mesures nécessaires pour

trée dans notre pays. En un seul jour, le nombre des requérants se monta à environ 800. Mais il diminua dès que l'on sut que la plupart des requêtes étaient rejetées. Un nombre assez considérable de Juifs allemands réussirent toutefois à pénétrer illégalement en Suisse.

II. L'établissement de l'obligation du visa pour tous les émigrants étrangers (Décision du Conseil fédéral du 20 janvier 1939)

Dans un rapport adressé au Conseil fédéral le 19 janvier 1939, le département de justice et police exposait que, lorsque les autorités allemandes eurent décidé de munir d'un signe distinctif tous les passeports délivrés à des Juifs, l'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de ces passeports avait rapidement permis de mieux contrôler, avant leur arrivée en Suisse, les émigrants juifs venant d'Allemagne, ainsi que ceux qui, d'un autre pays, se proposaient de venir en Suisse. Entre-temps, les mesures prises contre les Juifs avaient cependant été renforcées dans divers Etats, surtout en Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie et Italie. Il fallait aussi prévoir que d'autres pays suivraient cet exemple. Les émigrants juifs ressortissants des Etats balkaniques, qui étaient encore tenus de se procurer un visa pour entrer en Suisse, pouvaient être contrôlés. En revanche, le contrôle n'était pas possible lorsqu'il s'agissait de ressortissants tchécoslovaques, hongrois et italiens, ainsi que d'Etats baltes, ces gens-là n'étant plus soumis à l'obligation du visa. A la longue, était-il dit, nos organes frontières ne seront plus en mesure de contenir le flot croissant des émigrants juifs de nationalité tchécoslovaque, hongroise et italienne. Le fait que la Suisse héberge déjà des milliers d'émigrants, venus principalement d'Allemagne, et qu'il est extrêmement difficile de faire repartir,

enrayer l'immigration clandestine et refouler à l'avenir tous les étrangers entrés illégalement dans le pays. Comme le ministre de Suisse à Bruxelles en informa la division de la police le 7 septembre 1938, cette mesure n'eut pas, à vrai dire, le succès désiré.

Le représentant de la Belgique avait déclaré à la conférence d'Evian que son pays avait accueilli plus de 15 000 réfugiés.

On craignait aussi en Belgique qu'un afflux plus considérable de Juifs ne déclençât un mouvement antisémite. 80 000 Israélites résidaient dans ce pays en 1939.

Dans un discours prononcé à la *seconde chambre néerlandaise* le 15 novembre 1938, le président du conseil des ministres Colijn déclara notamment que si la Hollande laissait ses frontières ouvertes, tous les réfugiés y afflueraient, car il n'existe, pour eux, point d'autre porte de sortie de l'Allemagne. Le nombre des personnes accueillies doit être exactement limité. Si l'on acceptait un nombre illimité de Juifs allemands, l'opinion publique hollandaise deviendrait hostile aux Juifs (*Algemeen Handelsblad*, Amsterdam, du 15 décembre 1938, n° 36568). A ce propos, le ministre de Suisse à La Haye faisait remarquer, dans une lettre adressée à la division des affaires étrangères le 24 novembre 1938, que les Pays-Bas avaient accueilli, en six ans, quelque 20 000 réfugiés juifs.

Peu de jours avant, le 11 novembre 1938, le ministre des Pays-Bas en Suisse avait demandé au département de justice et police des renseignements sur le placement

constitue pour elle une lourde charge financière et un danger pour son économie. C'est pourquoi il est indispensable de prendre des mesures de défense. Le moyen le plus efficace serait d'établir l'obligation du visa pour tous les ressortissants des Etats susindiqués. Mais une telle mesure ne saurait être prise brusquement; elle doit être précédée des pourparlers nécessaires.

Vu l'urgence de l'affaire, il conviendrait de prendre une mesure moins radicale, en rétablissant l'obligation du visa pour les émigrants étrangers désirant se rendre en Suisse. Cette mesure ne permettrait pas, cela va sans dire, d'assurer un contrôle sans lacune des émigrants lors de leur arrivée en Suisse, mais elle aurait l'avantage, si elle faisait l'objet d'une publicité suffisante, de détourner de leur projet, par crainte d'être refoulées, nombre de personnes qui prévoient de se rendre en Suisse sans visa. Les émigrants étrangers arrivés en Suisse sans visa pourraient en outre être plus aisément renvoyés dans leur pays.

Le Conseil fédéral se rallia à cette manière de voir et prit, le 20 janvier 1939, la décision suivante:

«Les émigrants étrangers ne sont autorisés à pénétrer en Suisse soit pour y séjourner ou s'y fixer, soit pour transiter par son territoire, que s'ils possèdent une pièce d'identité munie d'un visa suisse. Est considéré comme émigrant tout étranger qui, sous la pression des événements politiques ou économiques, a quitté ou doit quitter son domicile à l'étranger et ne peut ou ne veut pas y retourner.»

Le département de justice et police fut en outre autorisé à entamer, d'entente avec le département politique, des négociations avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie, l'Italie et les Etats baltes au sujet du rétablissement de l'obligation du visa.

de réfugiés dans des camps. Il désirait notamment savoir si ceux-ci étaient organisés par des comités privés ou par le gouvernement, s'ils étaient uniquement destinés à des Juifs ou aussi à d'autres réfugiés, si l'on avait la garantie que les personnes placées dans les camps quitteraient de nouveau le pays et si, depuis l'installation des camps, les réfugiés qui s'étaient annoncés à la frontière et déclarés prêts à séjourner dans un camp n'avaient plus été refoulés. Le même mois, le gouvernement néerlandais entreprit des démarches dans différents pays — notamment en Suisse — pour obtenir que l'admission de réfugiés venant d'Allemagne fût rendue moins sévère.

Un débat sur la question des réfugiés eut lieu le 21 novembre 1938 en Grande-Bretagne à la chambre des communes. Tous les orateurs admirent qu'il s'agissait d'un problème international. Le premier ministre déclara que la capacité d'absorption de la Grande-Bretagne était en fonction des ressources limitées des organismes d'aide volontaire. Depuis 1933, le pays avait accueilli 11 000 réfugiés, sans compter quelque 4000 à 5000 personnes qui l'avaient quitté depuis lors. Les réfugiés ont été autorisés, dans la mesure possible, à exercer une activité lucrative, ce qui a pu se faire le plus souvent grâce à une sélection des personnes accueillies. A l'époque, 15 000 ouvriers anglais étaient occupés dans des entreprises créées par les 11 000 réfugiés.

Il a déjà été question plus haut de l'*arrangement germano-suédois* (cf. p. 131).

Le premier de ces départements porta, le jour même, la décision du Conseil fédéral à la connaissance des légations et consulats de Suisse, des directions cantonales de police et des postes frontières suisses. Les légations et consulats furent invités à donner immédiatement la plus large publicité possible à la mesure prise, tandis que les directions cantonales de police étaient priées d'aviser les autorités de la police des étrangers que les émigrants entrés en Suisse sans visa après la publication de la décision du Conseil fédéral devaient être refoulés dans le pays d'où ils étaient venus.

III. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février 1939

Une conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février s'occupa notamment de la question d'un contrôle à exercer aussitôt que possible sur tous les étrangers entrés en Suisse. Elle examina en outre le problème des émigrants. La conférence exprima derechef l'avis que la Suisse devait être uniquement un pays de transit pour les réfugiés. Considérant les difficultés auxquelles se heurtaient les départ, elle demanda que de nouvelles autorisations d'entrée ne pussent être accordées qu'à des gens ayant la possibilité et la volonté de repartir.

IV. L'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports tchécoslovaques (15 mars 1939)

A la suite des événements survenus en Tchécoslovaquie (création du protectorat allemand et début des persécutions contre les Juifs), le Conseil fédéral décida, le 15 mars 1939, d'établir l'obligation du visa pour tous les détenteurs de passeports tchécoslovaques, afin que les réfugiés cherchant à entrer en Suisse pussent être contrôlés avant leur arrivée à notre frontière.

V. L'afflux de nouveaux réfugiés et les départs

Les nouvelles mesures de contrôle à la frontière et la pratique plus rigoureuse des autorités de police des étrangers empêchèrent l'afflux de nouveaux réfugiés de prendre des proportions particulièrement grandes. Au cours des sept premiers mois de 1939, on réussit même à en évacuer un nombre assez considérable ⁽¹⁾.

Les informations ci-après, données à l'auteur du présent rapport par un fonctionnaire attaché au bureau des douanes de Riehen d'octobre 1938 à mars 1939, permettent de se faire une idée précise des événements qui se déroulèrent alors à la frontière:

« A cette époque — mais même depuis août 1938 — une foule d'Israélites cherchaient à gagner la Suisse par tous les chemins possibles. Les gardes

⁽¹⁾ Comme au cours des années antérieures, on put en 1939, grâce aux efforts de la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, autoriser un grand nombre de ces enfants (992) à faire en Suisse un séjour temporaire de convalescence.

frontières avaient reçu l'ordre de s'opposer à l'entrée en Suisse, c'est-à-dire d'empêcher sur place le franchissement de la frontière. Il va sans dire que c'était là chose impossible. Un second ordre prévoyait par conséquent que les fugitifs qui étaient appréhendés sur territoire suisse à proximité de la frontière devaient être reconduits à la frontière. Dans tous les cas que je connais, le fugitif réussit à rentrer en Allemagne lorsqu'il n'était pas aperçu par des agents allemands. Des gardes frontières suisses ont souvent caché des réfugiés jusqu'au moment où la patrouille allemande était hors de vue.

En revanche, les fugitifs qui se refusaient — souvent éperdument — à rentrer en Allemagne étaient emmenés au bureau de douane suisse, puis refoulés par la route douanière, c'est-à-dire livrés aux douaniers allemands au-delà de la frontière. Parfois, poussés par le désespoir, les fugitifs qu'il fallait refouler s'asseyaient, se cramponnaient, etc., de sorte qu'ils devaient être reconduits de force au-delà de la frontière.

Les fugitifs qui avaient commis une infraction au droit suisse étaient livrés à la police. Je me souviens du cas d'un fugitif qui avait actionné le frein d'alarme dans un train. Il fut livré à la police de Bâle, qui le reconduisit en Allemagne par la route douanière. Des fugitifs furent aussi ramenés, par la voiture de police, jusqu'au bureau de douane allemand. La douane suisse ne tenant aucun contrôle des sorties, nous ignorions comment les gens étaient venus en Suisse et comment ils étaient tombés entre les mains de la police bâloise. Je ne connais aucun cas où un réfugié ait été exceptionnellement autorisé à pénétrer en Suisse. On a beaucoup jasé à ce propos.»

J. La séance du comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés, qui s'est tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939

Dans une séance tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939 et à laquelle participèrent également des délégués suisses, le comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés décida d'étendre les mesures d'assistance aux Juifs de nationalité polonaise expulsés d'Allemagne. Le comité prit en outre connaissance des communications faites par son président, lord Winterton, et son directeur, Sir Herbert Emerson, selon lesquelles le nombre total des réfugiés allemands se trouvant encore en Europe était évalué à quelque 150 000, dont 60 000 devaient être secourus par l'assistance publique. Les rapporteurs demandèrent qu'il fût rapidement pourvu au placement définitif de ces gens, parce que l'on ne pouvait exiger des Etats qui les ont provisoirement accueillis de leur accorder un séjour durable. Les pays d'immigration qui entraient alors principalement en considération pour un grand nombre de réfugiés étaient la Guyane britannique, la Guyane hollandaise, la république Dominicaine, la Rhodésie du Nord et les Philippines. L'émigration en Palestine devait en outre être encouragée. Le problème de la constitution de fonds destinés à financer les émigrations n'était

pas encore résolu, quand bien même la Grande-Bretagne eût dépensé de grosses sommes pour l'aide aux Allemands des Sudètes chassés de leur pays. Les négociations avec le gouvernement allemand continuaient, mais n'aboutissaient à aucun résultat.

Cette séance offrit aux délégués suisses l'occasion d'exposer aux représentants d'autres Etats quelle était la situation dans notre pays, de prendre contact avec des personnalités dirigeantes et d'entrer en relation avec les organismes juifs d'assistance.

Selon les dires du directeur général du *Council of German Jewry*, les 150 000 réfugiés juifs mentionnés par Sir Herbert Emerson se répartissaient comme suit: Grande-Bretagne 52 000 ⁽¹⁾, France 30 000, Pologne 25 000, Belgique 12 000, Suisse 10 000, pays scandinaves 5000.

La seconde guerre mondiale éclata six semaines après cette séance.

Chapitre III

L'HÉBERGEMENT ET L'ENTRETIEN DES RÉFUGIÉS DANS LA PÉRIODE D'AVANT-GUERRE

La plupart des réfugiés qui furent accueillis en Suisse avant la guerre pour une courte ou longue durée étaient en mesure de pourvoir, avec leurs propres deniers, à leur entretien dans des hôtels ou pensions. D'autres étaient hébergés et nourris gratuitement par des parents ou des connaissances. L'assistance privée s'occupait de ceux qui n'avaient ni argent ni relations personnelles. Ces réfugiés étaient placés autant que possible dans des familles. On en plaçait aussi dans des auberges et des pensions, ainsi que dans des homes particuliers, par exemple à Bâle au casino d'été et dans une propriété de l'Etat sise à la Leimenstrasse.

La Confédération n'avait à supporter, pour l'essentiel, que les frais occasionnés par le bureau des émigrants ⁽²⁾, créé en décembre 1938 et rattaché à la division de la police, ainsi que les dépenses d'internement. Les autorités fédérales ne reconnaissaient aucune obligation juridique de pourvoir à l'entretien des réfugiés non internés, attendu que c'est aux cantons qu'il appartenait de décider si un étranger devait être autorisé à séjourner en Suisse.

Cette attitude des organes de la Confédération correspondait à la manière de voir adoptée 70 ans plus tôt lors de l'accueil des réfugiés polonais ⁽³⁾.

(1) L'auteur du présent rapport n'est pas en mesure de dire comment ces chiffres correspondent à ceux qui sont indiqués dans la note 1, aux p. 140-141.

(2) Ce bureau était logé dans un bâtiment pris à bail et occupait déjà 19 personnes en mai 1939.

(3) Voir p. 6 s. ci-dessus.

Des demandes de subsides destinés à couvrir les frais d'entretien des réfugiés furent rejetées en raison des énormes charges financières que la Confédération devait supporter pour lutter contre le chômage et renforcer la défense nationale. Les dépenses pour la lutte contre le chômage pesaient aussi lourdement sur de nombreux cantons et communes ⁽¹⁾.

L'union suisse des comités d'assistance israélite ⁽²⁾, subordonnée à la fédération suisse des communautés israélites, s'occupa surtout des réfugiés juifs.

Au printemps 1933, les Juifs suisses avaient donné l'assurance qu'ils financeraient eux-mêmes, avec l'aide des Juifs étrangers, notamment américains, l'œuvre de secours aux réfugiés sans requérir l'aide de l'Etat. Ils purent tenir parole pendant toute la période d'avant-guerre et même au-delà, durant trois ans, jusqu'au moment où se déclencha la grande poussée des réfugiés venant de l'ouest. Il est certain que l'esprit de sacrifice des Juifs suisses a sauvé des milliers de ces réfugiés qui, sans cela, n'auraient guère pu trouver asile en Suisse.

Les ressources nécessaires purent tout d'abord être recueillies en Suisse. Une première collecte, qui eut lieu peu de temps après l'élection d'Hitler en qualité de chancelier du Reich, produisit 125 000 francs. Mais cette somme était loin d'être suffisante. C'est pourquoi la fédération suisse des communautés israélites organisa, en août 1933, une seconde collecte dont le résultat permit d'affecter 100 000 francs à un fonds destiné à une aide immédiate. Dans la période comprise entre le 7 avril 1933 et le 30 avril 1934, 3173 personnes durent être secourues, tandis que des conseils étaient donnés à 3200. Les dépenses, y compris un montant de 7000 francs versé à d'autres organismes de secours et les frais d'administration, s'élevèrent à 196 000 francs ⁽³⁾. A fin 1937, les dépenses se montaient déjà à plus de 700 000 francs. Une partie de cette somme avait servi à financer des départs. Quand bien même les conditions d'immigration avaient encore été aggravées dès 1936 dans nombre d'Etats, cette mesure permit à 1528 réfugiés de se rendre dans un autre pays. Après l'annexion de l'Autriche et surtout après les événements de novembre 1938, les dépenses de l'union suisse des comités

⁽¹⁾ Pour la seule année 1935, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes concernant l'assurance-chômage et les mesures de lutte contre la crise se sont élevées à 67 millions de francs, auxquels se sont ajoutés quelque 90 millions de francs pour les secours aux indigents. A noter enfin, dans cet ordre d'idées, que les conseils législatifs avaient ouvert, à l'époque, un crédit de 2 millions de francs pour permettre à des Suisses, à titre d'essai, d'émigrer dans des pays d'outre-mer.

⁽²⁾ Depuis 1943, cet organisme s'appelle «Union suisse des comités israélites d'aide aux réfugiés».

⁽³⁾ Ces chiffres sont tirés du rapport publié par l'union suisse des comités d'assistance israélite et intitulé *Dix ans d'aide suisse aux réfugiés juifs 1933 à 1943*.

Les autres données sont empruntées à la «plaquette en souvenir du cinquantième anniversaire de l'alliance israélite 1954», ainsi qu'à des communications faites à l'assemblée générale de ladite alliance du 26 mars 1939.

d'assistance israélite s'accrurent considérablement: Au 1^{er} janvier 1938, cet organisme n'avait plus à s'occuper que de 103 réfugiés, mais ce nombre passa à 3062 à la fin de la même année; pour 1938, il s'éleva à 8980 au total, contre 841 l'année précédente.

Tandis que les dépenses ne s'étaient élevées qu'à 89 981 fr. 43 en 1937, sans les subsides versés aux émigrants, et à 19 240 fr. 20 pour l'encouragement de l'émigration, elles atteignirent 1 430 550 fr. 27 au total en 1938 (188 815 fr. 83 pour les départs). Les dépenses mensuelles, qui se montaient encore à 8261 francs en janvier, passèrent à 290 805 francs en décembre de la même année (1).

Ces sommes avaient aussi été fournies, pour la plus grande partie, par les Juifs suisses. Ceux-ci reçurent une aide précieuse — surtout dans les années ultérieures — de l'*American Joint Distribution Committee* (juif).

En 1939, les dépenses de l'union suisse des comités d'assistance israélite s'élevèrent à 3 688 185 francs. 435 départs purent être financés en 1938 et 840 en 1939.

Outre les associations juives, des organismes non juifs intervinrent très tôt en faveur des réfugiés. Ce furent la communauté suisse d'aide aux enfants d'émigrés, créée en automne 1933, ainsi que ses sections (2), l'aide aux émigrés (appelée plus tard «service social en Suisse»), le comité des Eglises protestantes de Suisse en faveur des réfugiés évangéliques, l'office central d'entraide des Eglises, à Genève, l'union suisse de charité, l'œuvre de secours de l'Eglise catholique-chrétienne, l'union suisse d'entraide ouvrière, le cartel suisse pour l'enfance victime de la guerre (appelé plus tard secours aux enfants de la Croix-Rouge suisse), diverses œuvres cantonales de secours aux réfugiés, l'œuvre suisse de secours aux intellectuels allemands, le service de renseignements pour les réfugiés, l'aide aux réfugiés des chevaliers de la paix, etc. Ces organismes secouraient, pour la plupart, des groupes déterminés de réfugiés.

Le 17 juin 1936 fut créé, sous le patronage de la conférence nationale du travail social, l'office central suisse d'aide aux réfugiés, qui avait pour but de soutenir les intérêts des diverses œuvres de secours, en tant qu'il paraissait nécessaire de conjuguer leurs efforts. L'office considérait qu'il avait spécialement pour tâche d'instaurer, par des contacts avec les autorités, une pratique aussi bienveillante que possible pour l'admission des réfugiés et le traitement des personnes accueillies. Cette question devait inévitablement susciter de nouvelles et vives discussions, en dépit même

(1) Selon des communications faites à l'assemblée générale de l'alliance israélite suisse du 26 mars 1939. Un rapport de l'union suisse des comités d'aide aux Juifs exposait que le total des dépenses avait même atteint la somme de 1 632 824 francs en 1938.

(2) Au cours des années, cet organisme s'est occupé de 10 000 enfants de réfugiés au total.

de la volonté que l'on affirmait de collaborer et de s'entendre. Plusieurs demandes de l'office central demeurèrent insatisfaites. Surtout au cours des années ultérieures, différents vœux émis par l'office et appuyés par l'opinion publique finirent cependant par aboutir ⁽¹⁾. Dans ses efforts visant à rendre plus humaines les mesures de défense, il put invoquer les paroles inscrites sur un panneau à l'exposition nationale de 1939 dans la section «Le peuple et ses institutions»:

«La Suisse est un lieu de refuge, c'est là une noble tradition. Elle exprime non seulement notre gratitude pour une paix séculaire, mais aussi notre reconnaissance particulière pour les précieuses valeurs que les réfugiés sans patrie nous ont apportées de tout temps.»

Il a déjà été question de la première collecte organisée par la centrale en automne 1938 ⁽²⁾. Environ 360 000 francs furent recueillis. Deux tiers de cette somme furent affectés à l'aide des réfugiés juifs.

Des secours supplémentaires bienvenus ont en outre été fournis par divers organismes agissant sur le plan international, tels que le fonds européen de secours aux étudiants, le comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, l'*American Friends Service Committee* (*quakers*), l'association pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole pour les Juifs, l'union juive de secours aux enfants, l'*International Rescue and Relief Committee*, etc.

Un premier crédit fédéral pour l'aide aux réfugiés, du montant de 20 000 francs, fut accordé en 1937. Cette subvention était destinée en premier lieu à encourager les départs. Selon les instructions données le 1^{er} juillet de la même année pour l'emploi de cette somme, les organismes de secours qui entendaient solliciter un subside devaient élucider exactement les cas, épuiser les sources d'aide privées, envisager un but de voyage aussi proche et peu coûteux que possible et trouver le moyen de transport le moins onéreux. S'il ne s'agissait que d'un seul réfugié, le subside ne devait pas dépasser 400 francs. Des subsides pour de simples transits et pour des frais d'administration d'œuvres de secours ne pouvaient pas être imputés sur le crédit. Il en était de même, en principe, des secours courants. Une seule exception pouvait être envisagée lorsque le transport hors du pays n'était pas possible pour des raisons d'âge ou de maladie et lorsque le réfugié aurait apparemment besoin de l'aide durable d'une œuvre de secours. En pareil cas, l'organisme d'entraide devait continuer à supporter au moins la moitié du secours versé jusqu'alors.

⁽¹⁾ La collaboration, par l'entremise de l'office central, entre les organismes d'aide privés et les autorités existe encore aujourd'hui et se déroule à l'entière satisfaction des parties. Depuis le début du grand afflux de réfugiés en août 1942, l'office organise des collectes annuelles. Pendant la guerre, leur rendement atteignit jusqu'à 2,2 millions de francs par an.

⁽²⁾ Voir p. 139 ci-dessus.

La Confédération ouvrit de nouveaux crédits, affectés au même but, pour les années 1938 et 1939. Vu le grand nombre des demandes, les subsides durent être réduits, le 4 mai 1939, à 250 francs pour une personne et à 350 francs pour deux personnes; le secours maximum accordé à une famille ne pouvait dépasser 500 francs (1).

En 1937, 12 000 francs furent dépensés pour des départs et 4000 francs pour des secours à des personnes qui ne pouvaient continuer leur voyage pour des raisons d'âge ou de maladie. En 1938, le total des dépenses atteignit 33 000 francs. A l'époque, l'office central suisse d'aide aux réfugiés recevait en outre un subside de 2000 francs pour ses frais d'administration(2). En 1939, les dépenses se montèrent à 100 000 francs.

(1) Les subsides furent de nouveau augmentés en 1940.

(2) De 1939 à 1942, des subsides annuels de 5000 francs furent versés à l'office central pour ses frais d'administration. Le subside fédéral s'éleva à 8600 francs en 1943 et à 15 000 francs en 1944. L'office ayant été réorganisé en 1945, la Confédération prit à sa charge tous ses frais d'administration d'un montant de 97 000 francs (rapport de M. Schürch, p. 206). Dans la suite, les subsides s'élevèrent aux montants suivants (selon une récapitulation de l'office central d'aide aux réfugiés):

En 1946	74 554 fr. 35
1947	37 873 fr. 68
1948	27 868 fr. 50
1949	26 246 fr. 77
1950	27 370 francs
1951	21 197 fr. 45
1952	17 000 francs
1953	17 743 fr. 77
1954	17 465 fr. 80

II^e partie

Le problème des réfugiés pendant la guerre

Chapitre Ier

**LA SITUATION AU MOMENT DE L'OUVERTURE
DES HOSTILITÉS ET L'INCIDENCE DE LA GUERRE SUR
LA POLITIQUE SUIVIE A L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS**

A. La situation au moment de l'ouverture des hostilités

Lors d'une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, tenue le 20 février 1939, le chef de la division de la police avait déclaré que le nombre des réfugiés séjournant alors en Suisse se montait à 10 000 ou 12 000. Il précisa qu'il y avait parmi eux quelque 3 000 Juifs sans ressources, pour l'entretien desquels les communautés israélites de Suisse devaient verser près de 350 000 francs par mois.

Au moment où la guerre éclata, il y avait en Suisse 7 000 à 8 000 réfugiés, parmi lesquels quelque 5 000 Juifs, qui n'avaient pas encore réussi à poursuivre leur voyage ⁽¹⁾.

**B. L'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard
des réfugiés**

I. La situation générale

1. La présence d'un grand nombre d'étrangers dans le pays, surtout celle de réfugiés, inquiéta vivement les autorités militaires et civiles au début des hostilités. Il y avait en effet lieu de craindre que ces étrangers ne comptent parmi eux des individus disposés à jouer le rôle d'informateur au service de l'un ou l'autre des belligérants ou dont le comportement pourrait, d'une autre façon, compromettre la sécurité du pays.

Des mesures propres à réduire le nombre des étrangers séjournant dans le pays ne pouvaient être prises que dans certaines limites. Les étrangers établis en Suisse étaient protégés par les traités d'établissement, tandis que les réfugiés voyaient diminuer sans cesse la possibilité de passer dans un autre pays. Pour les étrangers pouvant se rendre outre-mer, il fut possible d'obtenir des visas de transit français et espagnols jusqu'au jour où l'Allemagne et l'Italie déclarèrent la guerre aux Etats-Unis d'Amérique. A partir de ce moment-là, les transports à destination d'outre-mer furent

⁽¹⁾ Le 22 septembre 1942, le chef de la division de la police, prenant la parole devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale, ainsi que le chef du département de justice et police (dans une séance du Conseil national), évaluèrent à 7 100 le nombre des réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre et s'y trouvant encore. (Voir p. 203 ci-après.)

presque complètement arrêtés. Lorsque la France eut été entièrement occupée, il ne pouvait plus guère être question d'émigration. Le rapport sur la gestion du département de justice et police en 1939 montre combien les possibilités d'émigration étaient déjà réduites au début de la guerre. Il fallut alors prendre plus de 10 000 décisions de prolongation du délai de départ, les réfugiés étant en question étant dans l'impossibilité de quitter le pays à la date primitivement prévue.

Pour rendre moins redoutable la présence de ces nombreux étrangers, il n'y avait que deux moyens à disposition: renforcer le contrôle exercé sur les étrangers vivant dans le pays et limiter autant que possible les arrivées, surtout les arrivées non contrôlées.

2. L'hébergement des réfugiés suscita également des difficultés croissantes. Les places de mobilisation et autres localités militairement importantes furent d'emblée déclarées impropres au séjour de réfugiés. Après l'effondrement de la France, la création du réduit restreignit encore l'espace disponible. Dans la suite, des raisons militaires, en particulier le souci d'assurer à l'armée une liberté de mouvement aussi grande que possible, obligèrent de façon répétée à interdire aux réfugiés le séjour dans des localités qui leur étaient précédemment ouvertes.

Les réfugiés causèrent un surcroît de soucis à l'armée dès le jour où elle ne devait plus s'occuper seulement des réfugiés militaires mais pourvoir aussi — été 1942 — à l'accueil et à l'assistance des non-militaires jusqu'au moment où les autorités civiles pourraient les prendre en charge.

Pour le triage à la frontière, la garde des premiers camps d'accueil et les activités connexes, l'armée dut détacher des effectifs importants, qui étaient ainsi soustraits à leur affectation normale. La tâche de l'armée était d'autant plus difficile qu'on n'avait pris avant la guerre aucune disposition particulière pour accueillir des réfugiés arrivant en foule. L'état-major de l'armée (groupe des services de l'arrière) ne disposait que d'une section pour les prisonniers de guerre et les internés. Il n'existait aucun plan indiquant où et comment loger ces gens. Ce défaut d'organisation obligea l'armée, pendant la guerre, à improviser sans cesse.

3. Plus la guerre durait, plus la situation de la Suisse devenait précaire dans le secteur du ravitaillement en denrées alimentaires et en articles d'importance vitale ⁽¹⁾.

Soucieuses d'assurer le ravitaillement de la population pour le cas où les importations seraient arrêtées et de garantir en même temps une juste répartition des marchandises disponibles, les autorités compétentes or-

(1) Les indications qui suivent sont tirées du rapport de la section du rationnement de l'office de guerre pour l'alimentation, contenu dans le rapport publié par le département de l'économie publique sous le titre *L'économie de guerre en Suisse 1939-1948*.

donnèrent déjà à fin octobre 1939 le rationnement de certains articles importés (sucre, riz, légumineuses, farine, semoule, pâtes, avoine, orge, graisse et huile comestibles, beurre fondu). Le charbon, la benzine et l'huile de chauffage furent également rationnés, déjà durant le premier hiver de guerre. En octobre 1940, le rationnement dut être étendu au beurre frais à la crème, aux graisses animales et au bois. Un peu plus tard, ce fut le tour des textiles (sauf la soie, la soie artificielle et la fibrane) et des chaussures. Il fallut en 1941 réduire certaines attributions, mais la ration de graisse put être à peu près maintenue. Comme il fallait prévoir de nouvelles restrictions pour un avenir rapproché, les autorités instituèrent, en avril 1941, le système des coupons de repas pour les ménages collectifs. Le 31 mai 1941 fut décrété le rationnement du thé, du café et du cacao, suivi, en septembre, de celui du fromage et, en décembre, de celui des œufs (en raison de l'arrêt des importations).

L'année 1942 amena un grand changement dans le domaine du rationnement, sous la forme d'une légère augmentation des rations de graisse et d'une réduction de celles de sucre et de céréales. En mars, il fallut ordonner le rationnement partiel de la viande, suivi, en juin, du rationnement complet de cet article. Le pain et le lait furent rationnés dès novembre.

En 1943, la situation générale s'aggrava notamment par suite d'un accroissement des difficultés dans le secteur du ravitaillement en graisses. Les rations ne correspondirent plus aux normes admises pour une alimentation suffisante (2160 calories)⁽¹⁾. Le 10 juin, le chocolat et tous les articles en sucre furent également rationnés.

En 1944, le nombre des calories attribuées à un consommateur normal tomba au-dessous de la limite de 2000. Le chiffre le plus bas ne fut cependant enregistré qu'en 1945, et l'on vit alors pour la première fois que le bilan alimentaire de certaines catégories de jeunes gens était nettement déficitaire.

La fin de la guerre annonça une amélioration, mais l'année 1946 ne répondit que très partiellement aux espérances. La pénurie de denrées alimentaires dans le monde obligea de réduire à nouveau diverses rations. Une amélioration réelle ne se produisit que dans la première moitié de 1948.

4. Les conditions sanitaires existant dans certaines régions touchées par la guerre firent craindre que des personnes entrant en Suisse n'y introduisent des maladies contagieuses.

5. Ce fut cependant surtout l'insécurité de l'avenir qui incita les autorités à soumettre à des restrictions l'accueil de réfugiés. Nul ne pouvait prédire le sort qui serait réservé à notre pays, même s'il demeurait épargné par la guerre. Nul ne savait l'ampleur que prendrait encore le mouvement

(1) Au début de la guerre, le besoin quotidien en calories était estimé à 3000.

des réfugiés en direction de la Suisse. La plus grande incertitude régnait en outre en ce qui concerne les possibilités d'émigration qui s'offriraient aux réfugiés après la conclusion de la paix. Il fallait abandonner l'idée d'une Suisse qui ne serait ouverte aux réfugiés que pour le court laps de temps nécessaire au transit. Le « provisoire temporaire » fut remplacé par un « provisoire durable », dont nul ne pouvait entrevoir le terme. Cette insécurité pesait d'autant plus lourdement que l'on s'attendait généralement, pour la fin de la guerre, à une nouvelle crise économique et à un nouveau chômage massif.

II. Les interventions de la direction de l'armée

La détermination de la politique à suivre à l'égard des réfugiés demeura pendant la guerre du ressort exclusif des autorités civiles. Mais pour elles aussi, les nécessités militaires du pays avaient la primauté. Il put être tenu compte de ces nécessités par le fait que le département fédéral de justice et police entretenait un contact étroit et permanent avec les organes de l'armée. Ces organes, surtout le chef du service de sécurité et le chef du service territorial, mais parfois aussi le général et le chef de l'état-major général, ne cessèrent de signaler oralement ou par écrit les inconvénients graves et les dangers qu'impliquait un nouvel afflux de réfugiés et demandèrent avec insistance des mesures restrictives. Quelques exemples d'interventions de ce genre seront indiqués dans la suite.

III. Les interventions de l'étranger

Durant la seconde guerre mondiale, la Suisse n'a jamais été exposée à une pression exercée par l'étranger pour l'amener à ne pas accueillir de réfugiés. Le contraire se produisit au Liechtenstein, au gouvernement duquel les autorités allemandes demandèrent la remise de prisonniers de guerre évadés.

Les *puissances de l'axe* manifestèrent de l'indifférence dans ce domaine. Les journaux allemands — qui ne pouvaient écrire que ce qui était agréable aux maîtres du pays — ne cessèrent cependant de reprocher à la Suisse d'être devenue « le dernier paradis des fils de Juda en Europe » depuis le jour où l'Allemagne avait réglé la question juive pour l'Europe entière et d'être un des centres de la campagne dirigée par les Juifs contre le Reich. Ces journaux prétendaient que la presse suisse, tombée en mains juives, avait fait échouer l'essai entrepris par les autorités suisses pour empêcher l'afflux des Israélites ⁽¹⁾. Ces allégations de journaux allemands prirent parfois la forme de véritables menaces. Mais elles furent toujours repoussées énergiquement par la presse suisse de tous les partis. C'est ainsi

(1) Cf. le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la période de guerre de 1939 à 1945, p. 108.

que le *Volksrecht* (du 2 décembre 1942) écrivit que, tant que la Suisse serait un Etat indépendant, aucune autre puissance n'avait le droit de lui dicter quelque règle que ce soit. Si notre pays, ajoutait-il, est devenu un lieu de refuge pour des milliers et des milliers de gens, on ne peut lui en faire grief et c'est, au contraire, chose honorable pour lui. Il faut qu'il subsiste en Europe une parcelle de terre où les lois de l'humanité soient respectées. On doit seulement regretter que les circonstances ne nous permettent pas de faire beaucoup plus.

En 1944, James McDonald, l'ancien haut-commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés, affirma que l'inaction des gouvernements au sujet du problème des réfugiés avait son origine dans une «tendre sollicitude pour les sentiments du gouvernement allemand» (1). Au cours des années critiques, des voix s'élevèrent, dans le pays, pour adresser le même reproche au Conseil fédéral et aux autres autorités fédérales. Il est clair que des considérations de politique étrangère devaient jouer un rôle dans les décisions à prendre. Comme M. de Steiger, ancien conseiller fédéral, l'a écrit à l'auteur du présent rapport, les autorités s'efforçaient en particulier d'éviter une mise en danger de la sécurité politique du pays, mise en danger qui aurait pu résulter du fait qu'on aurait qualifié la Suisse de «véritable centre juif antiallemand». Le Conseil fédéral, ajoutait M. de Steiger, a cependant toujours pris ses décisions «avec le sentiment de sa propre responsabilité et selon sa conscience».

Si les Alliés entreprirent des démarches diplomatiques, ce fut le plus souvent en vue de pousser les autorités suisses à se montrer plus larges dans l'admission des réfugiés. Le traitement des réfugiés accueillis dans le pays donna cependant aussi lieu, parfois, à des critiques.

Chapitre II

LA SITUATION AVANT L'ENTRÉE DES TROUPES ALLEMANDES EN FRANCE

A. Les nouvelles prescriptions sur la police des étrangers dans les premiers mois de la guerre

Pour empêcher que des éléments indésirables ne continuent à entrer en Suisse et pour assurer en même temps un contrôle rigoureux des étrangers séjournant dans le pays, les autorités ordonnèrent en septembre et octobre 1939 diverses mesures provisoires s'ajoutant à un renforcement du contrôle à la frontière: obligation générale du visa, prescriptions plus sévères sur l'obligation de s'annoncer, établissement d'un statut spécial pour les émigrants.

(1) Abbé Glasberg, *ibid.* p. 43.

I. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers

1. Le contenu de l'arrêté

Se fondant sur les articles 2, 3^e alinéa, et 25, 1^{er} alinéa, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, ainsi que sur l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, le Conseil fédéral institua le 5 septembre 1939 l'obligation du visa pour tous les étrangers désirant entrer en Suisse ou traverser son territoire. En même temps, tous les étrangers étaient tenus, dans les 24 heures dès l'entrée en vigueur de l'arrêté ou dès le moment où ils avaient franchi la frontière, de déclarer personnellement leur arrivée à la police locale, à moins qu'ils ne fussent déjà en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement ou d'une tolérance, ou que leur demande d'autorisation ne fût à l'examen.

L'arrêté prévoyait aussi la déclaration obligatoire pour tous ceux qui hébergeaient des réfugiés.

Il disposait enfin que, dans leurs rapports avec la police ou d'autres autorités, ou avec l'armée, les étrangers devaient toujours et spontanément indiquer leur qualité d'étranger et agir de même à l'égard de leur logeur. A cet effet, ils devaient produire leur livret pour étrangers, muni de leur photographie ou, s'ils ne possédaient pas ce livret, leurs papiers de légitimation (dans lesquels devait être inscrite leur déclaration d'arrivée), ou encore une attestation délivrée par l'autorité, lorsque celle-ci avait retenu les papiers de légitimation ou le livret pour étrangers. L'étranger devait toujours porter sur lui le document en question.

2. L'exécution de l'arrêté

a. Les instructions du département de justice et police du 5 septembre 1939

Pour assurer l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939, le département de justice et police adressa, le même jour, des instructions détaillées aux légations et consulats de Suisse, aux directions cantonales de police et aux organes du contrôle frontière. Les légations et consulats ne pouvaient désormais accorder que dans des « cas exceptionnels très urgents » un visa simple pour une unique entrée en vue d'un cours séjour en Suisse. En principe, la délivrance du visa était réservée à la police fédérale des étrangers. Les légations et consulats devaient rejeter, sans prendre l'avis de la police fédérale des étrangers, les demandes d'entrée ne présentant pas un intérêt tout particulier.

b. Les instructions du département fédéral de justice et police du 27 septembre 1939

Dans une circulaire du 27 septembre 1939, le département de justice et police informa les directions cantonales de police que les réfugiés qui

étaient entrés en Suisse avant le 5 septembre sans observer les prescriptions en la matière et qui s'étaient régulièrement annoncés à la police locale ne devaient plus être refoulés, à moins qu'on n'ait à leur reprocher quelque faute commise depuis leur arrivée en Suisse. Les cas des réfugiés qui ne s'étaient pas annoncés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 devaient être examinés. Les réfugiés qui avaient commis une infraction légère ne devaient plus être refoulés. Ceux qui étaient entrés en Suisse après l'entrée en vigueur de l'arrêté sans le visa prescrit devaient être refoulés.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers

1. Le contenu de l'arrêté

L'arrêté du 17 octobre 1939, que le Conseil fédéral avait pris également en vertu de la loi du 26 mars 1931 et de ses pouvoirs extraordinaires, ordonnait aux cantons de refouler sans formalités dans le pays d'où ils venaient, ou dont ils étaient ressortissants, les étrangers qui pénétraient en Suisse illégalement ou qui y avaient pénétré illégalement depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939. Cette disposition ne s'appliquait pas aux déserteurs, ni aux étrangers reconnus comme réfugiés politiques par le ministère public fédéral conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 (art. 9 et 16).

L'arrêté du 17 octobre 1939 réglait en outre le statut juridique des émigrants. Jusqu'alors, on avait usé indifféremment des termes de «réfugiés» et d'«émigrants». Depuis lors, furent seuls considérés comme «émigrants» les réfugiés auxquels s'appliquaient les dispositions spéciales de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939. La police fédérale des étrangers devait décider, dans tous les cas, si un fugitif était un émigrant. Cette qualité ne devait être reconnue qu'aux personnes qui étaient tolérées ou ne pouvaient obtenir qu'une tolérance et à celles qui résidaient déjà en Suisse depuis dix ans (à compter du 1^{er} septembre 1939) (art. 11, 3^e al.).

Selon l'article 10, la Suisse ne devait être, comme précédemment, qu'un pays de passage pour les émigrants. C'est pourquoi ces derniers étaient tenus de s'assurer toute occasion de continuer leur voyage et, le cas échéant, d'en profiter. La police des étrangers devait en outre, en collaboration avec les institutions d'aide aux émigrants, rechercher et utiliser toutes les occasions d'assurer le départ des émigrants pour d'autres pays (art. 11, 2^e al.).

Le livret pour étrangers remis aux émigrants devait porter une marque apparente. La police fédérale des étrangers pouvait, en donnant son approbation à l'octroi de la tolérance à des émigrants aisés, poser comme condition qu'ils participent, selon leurs moyens, aux frais que supportaient

les institutions privées d'aide aux réfugiés pour assurer le logement, l'entretien et le départ des indigents (art. 12).

Les émigrants devaient s'abstenir de toute activité politique et de toute attitude contraire à la neutralité de la Suisse. Il leur était interdit d'exercer une activité lucrative sans l'autorisation de la police fédérale des étrangers (art. 13).

Les émigrants pouvaient aussi être tenus en tout temps de se présenter périodiquement à la police de leur lieu de résidence, de ne pas s'absenter d'une région déterminée ou de ne pas y pénétrer, ou encore de loger dans un hôtel ou une pension. L'article 14 permettait en outre de les interner dans un établissement placé sous surveillance ou dans un camp. Le droit de prononcer l'internement était conféré à la division de la police, dont les décisions pouvaient faire l'objet de recours au département fédéral de justice et police (art. 7). Le 2^e alinéa de cet article autorisait ledit département à prendre, d'entente avec l'armée, toutes mesures utiles pour loger les internés. Dans les camps, l'occasion devait être donnée aux internés d'exécuter des travaux utiles au pays.

Pouvaient être refoulés, selon l'article 15, les émigrants qui séjournaient illégalement en Suisse, qui exerçaient une activité politique ou contraire à la neutralité, qui contrevenaient aux ordres des autorités, etc., de même que ceux qui négligeaient de s'employer à quitter le pays et ne mettaient pas à profit une occasion de partir.

Enfin, l'article 17 autorisait le département fédéral de justice et police à ordonner le recensement des émigrants, réfractaires et déserteurs se trouvant en Suisse, ainsi que d'autres étrangers sans papiers ou de certains groupes d'entre eux.

2. L'exécution de l'arrêté

a. Les instructions du département fédéral de justice et police du 7 novembre 1939

Au sujet de l'article 9 de l'arrêté, les instructions du département de justice et police du 7 novembre 1939 exposaient qu'il ne convenait pas de laisser dans le pays les étrangers qui y étaient venus illégalement et contre notre volonté, alors que le visa était refusé à la plupart des étrangers qui cherchaient à se réfugier chez nous par des voies régulières. Le refoulement était souvent rigoureux, mais il permettait de limiter au minimum le nombre des entrées illégales. Tout relâchement aurait immanquablement provoqué une augmentation du nombre des entrées clandestines et des refoulements qui en étaient la conséquence. D'aucuns prétendaient sans cesse qu'il fallait fermer les frontières pour empêcher toute entrée clandestine. Cependant, même des corps de troupes importants y auraient à peine suffi. L'armée avait d'ailleurs à remplir des tâches plus importantes. Lorsqu'un étranger

rendait réellement vraisemblable sa qualité de réfugié politique, son cas devait d'abord être soumis au ministère public fédéral; il ne pouvait être refoulé que si ladite autorité refusait de lui reconnaître cette qualité.

Les instructions du 7 novembre 1939 faisaient en outre remarquer que seul était envisagé pour le moment un recensement des émigrants. Le département fédéral de justice et police cherchait, était-il dit, à obtenir par des pourparlers avec les offices internationaux compétents que les émigrants ou, du moins, d'importants groupes d'entre eux fussent repris. Il était cependant avant tout nécessaire de pouvoir donner des renseignements sur le nombre de ces émigrants et leur classement selon l'âge, le sexe, la profession, les aptitudes, la situation pécuniaire, etc.

b. Les nouvelles instructions aux légations et consulats concernant l'octroi des visas

Lorsqu'eut été pris l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, le département fédéral de justice et police adressa un télégramme aux légations et consulats en Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et dans tous les Etats situés hors d'Europe, puis une circulaire du 10 novembre 1939 les informant qu'ils étaient de nouveau autorisés à examiner toutes les demandes d'entrée en Suisse présentées par des étrangers dont la conduite était irréprochable et à leur accorder le visa de leur propre chef pour un séjour d'un mois au maximum lorsqu'ils rendaient vraisemblable que leur séjour avait lieu en vue d'affaires, de visite et de villégiature ou — pour les personnes âgées de moins de 18 ans — de cours dans des instituts et pensionnats. Les légations et consulats dans les Etats susmentionnés étaient en même temps autorisés à délivrer des visas de transit lorsque les étrangers ne voulaient réellement que transiter, que leur entrée dans le pays de destination était assurée et qu'ils étaient en possession d'un billet direct pour le but du voyage indiqué. Aucun visa ne devait être accordé tant que n'existait pas la garantie absolue qu'ils quitteraient de nouveau la Suisse, le moment venu. En raison de la mobilisation, la situation de notre pays, exposait la circulaire, s'était beaucoup aggravée et tout le possible devait être fait pour empêcher l'entrée en Suisse d'agents indicateurs, de spéculateurs, de profiteurs de guerre, etc. Le 24 du même mois, le département de justice et police porta sa circulaire du 10 novembre 1939 à la connaissance des légations et consulats dans les Etats non mentionnés ci-dessus, en leur communiquant que les facilités d'entrée n'avaient pu être étendues aux ressortissants de Bulgarie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lithuanie, Roumanie et Yougoslavie, ni à ceux du protectorat de Bohême et Moravie, de Slovaquie et de Pologne. La raison en était, outre la situation politique dans ces Etats, le fait que certains d'entre eux délivraient à leurs ressortissants des papiers de légitimation ne présentant pas toujours des garanties suffisantes. Nous craignons aussi que pourraient venir chez nous, de ces pays, de nombreux mercantis, profiteurs de guerre et autres indésirables, et redoutions une

immigration (juive surtout) provenant de ces Etats et très difficile à déceler. Une certaine compétence était toutefois accordée à ces légations et consulats en ce qui concernait l'octroi de visas.

III. Les effets des arrêtés du Conseil fédéral des 5 septembre et 17 octobre 1939

Au cours des premières semaines de la guerre, il n'y eut que peu d'entrées clandestines en Suisse. Un très petit nombre de personnes fuyant l'Allemagne — juifs et adversaires du régime national-socialiste — furent accueillies. Il y eut quelques refoulements en vertu des dispositions en vigueur. Les prisonniers de guerre évadés qui avaient réussi à pénétrer en Suisse purent sans difficultés regagner leur pays. Les aviateurs étrangers qui avaient atterri sur sol suisse et les déserteurs qui s'y étaient réfugiés furent internés. La section des prisonniers de guerre et internés du service territorial à l'état-major de l'armée avait à s'occuper des réfugiés militaires.

Des groupements de la branche du tourisme et d'autres milieux intéressés au tourisme étranger intervinrent à plusieurs reprises pour la délivrance de visas d'entrée à des étrangers disposant de ressources. Dans certains cas spéciaux, en particulier lorsqu'il s'agissait de malades, la police fédérale des étrangers veillait elle-même à ce que l'entrée fût facilitée et hâtée. De telles mesures n'étaient cependant prises que pour des personnes dont le voyage de retour ou le départ pour un pays tiers paraissait assuré et qui étaient en état de prouver qu'elles pourraient vivre en Suisse sans exercer une activité lucrative ni toucher de secours.

Les prescriptions relatives aux étrangers admis dans le pays étaient appliquées de manière fort diverse dans les cantons. Des autorités cantonales appliquaient parfois les instructions d'une façon plus sévère que ne le permettait l'interprétation donnée par la police fédérale des étrangers.

Au début, la division de la police ne fit que rarement usage de son pouvoir d'ordonner l'internement, quand bien même on avait exprimé plusieurs fois le vœu, au sein des conférences des directeurs cantonaux de police, que cette mesure fût plus souvent appliquée. Ce vœu fut une fois émis par le représentant d'un canton-ville du nord-ouest de la Suisse, qui prétendait

(¹) Après la mobilisation générale de l'armée suisse en mai 1940, le département fédéral de justice et police décida derechef qu'aucun visa ne devait plus être accordé sans l'autorisation préalable de la police fédérale des étrangers, sauf dans des cas tout à fait urgents qui devaient être annoncés télégraphiquement et sans délai à ladite police. Dans la suite, les mesures furent adoucies jusqu'au moment de la forte poussée des fugitifs en été 1942, eu égard au tourisme, puis aussi en raison du fait que la Suisse ne devait pas se replier sur elle-même et perdre le contact avec l'étranger. La plupart des autorisations d'entrée étaient accordées pour affaires. Les autorités observèrent une attitude strictement négative à l'égard des étrangers qui ne garantissaient pas pleinement leur retour dans leur patrie ou dans le pays où ils séjournaient jusqu'alors, c'est-à-dire notamment à l'égard d'émigrants.

que les émigrants «enlaidissaient le paysage». A fin 1939, le nombre des internés ne s'élevait ainsi qu'à 70. Faute d'autres possibilités de logement, les internés étaient placés dans divers établissements pénitentiaires. On cherchait à justifier la chose en disant que l'internement était habituellement ordonné à l'égard d'«éléments peu intéressants». Les internés bénéficiaient d'ailleurs, autant que possible, de facilités dans l'établissement où ils étaient placés.

Les réfugiés qui n'avaient pas satisfait à l'obligation de s'annoncer ou qui avaient pénétré illégalement en Suisse après l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 étaient, autant que possible, reconduits à la frontière. Les autorités cherchaient en outre à hâter les départs pour des pays tiers en ne délivrant aux réfugiés que des autorisations de séjour de très courte durée, avec menace d'expulsion.

Certains cantons tendaient en outre à se débarrasser de réfugiés en les poussant à se rendre en France sans passer par le contrôle à la frontière. La division de la police condamnait cependant cette pratique, considérant que le mécontentement suscité dans les bureaux français pourrait faire obstacle aux mesures prises par la police fédérale des étrangers pour transporter des réfugiés en Espagne et au Portugal à travers la France.

B. La réaction provoquée dans le public et au parlement par les mesures des autorités

La réserve avec laquelle les visas d'entrée étaient délivrés, les mesures rigoureuses prises à l'égard des nouveaux venus entrés illégalement, la pression exercée pour pousser les réfugiés à se rendre dans un pays tiers et l'internement dans des établissements pénitentiaires susciterent dans le public des critiques souvent passionnées. Des protestations s'élevèrent sous la forme d'articles de presse, de résolutions ou d'interventions dans les parlements cantonaux. L'affaire fut également discutée au Conseil national, à la suite d'une interpellation Maag et d'un postulat Rittmeyer déposés le 19 septembre 1939.

Se référant à l'arrêté du 5 septembre 1939, le conseiller national Maag demanda au Conseil fédéral s'il était en mesure de rassurer l'opinion publique en affirmant que les devoirs d'humanité mentionnés dans la déclaration de neutralité de la Suisse seraient également remplis envers les victimes indirectes de la guerre. Le postulat Rittmeyer invitait le Conseil fédéral à revoir les conditions posées pour l'entrée et le séjour d'étrangers en Suisse et à considérer notamment s'il n'y avait pas lieu:

1. D'autoriser l'entrée de réfugiés même si l'accès d'autres Etats ne leur était pas ouvert;
2. De prolonger la durée des autorisations de séjour, en particulier pour les réfugiés sans ressources, même si la Suisse risquait de devoir les assister;

3. De déposer un projet d'arrêté fédéral urgent soumettant la fortune et le revenu dont jouissent les étrangers en Suisse à un impôt extraordinaire dont le produit servirait à amortir les frais de guerre extraordinaires, ainsi que les charges d'assistance de réfugiés sans ressources qui sont ou devront être supportées par la communauté.

De son côté, le conseiller national Stöckli déposa, le 19 septembre 1939, une motion invitant le Conseil fédéral à donner des instructions pour empêcher que des réfugiés ne soient admis à séjourner dans de grandes agglomérations et surtout dans des localités de la région frontrière. Les réfugiés qui ne pouvaient suffire à leurs besoins et tombaient à la charge de corporations publiques ou d'institutions charitables devaient, autant que possible, être occupés à l'intérieur du pays, dans des camps de travail. Des mesures devaient être prises en particulier pour que les réfugiés ne fissent pas concurrence à des Suisses astreints au service militaire ⁽¹⁾.

Ces trois objets furent traités dans la séance du Conseil national du 8 décembre 1939. Se référant à la réponse donnée le 7 décembre 1938 à l'interpellation Trümby ⁽²⁾, le chef du département de justice et police, le conseiller fédéral Baumann, déclara que la Suisse n'était pas en mesure de délivrer de plus larges autorisations d'entrée. Au contraire, la police des étrangers avait dû rendre sa pratique plus sévère. Un changement ne pourrait avoir lieu que si les possibilités de départ pour l'étranger augmentaient grandement et pour longtemps. Rien ne permettait cependant de le prévoir. Les émigrants sans ressources seraient autorisés à demeurer en Suisse jusqu'au jour où ils pourraient se rendre légalement à l'étranger. Le Conseil fédéral, continua M. Baumann, n'est donc pas en mesure de donner entièrement suite au chiffre 1 du postulat Rittmeyer, mais il est prêt à en tenir compte autant que possible. La demande contenue sous chiffre 2 est déjà satisfaite. L'idée exprimée sous chiffre 3 doit être écartée.

Poursuivant son exposé, le conseiller fédéral Baumann aborda la question de l'internement de réfugiés dans des établissements pénitentiaires. Il s'agit là, dit-il, d'une mesure peu satisfaisante. Elle a cependant l'avantage de mettre l'interné à l'abri de l'expulsion. Il est d'ailleurs pourvu à ce que les internés soient autant que possible séparés des détenus et mieux traités. Dans les établissements pénitentiaires, les internés peuvent être occupés à des travaux répondant en quelque sorte à leurs aptitudes. Cela peut se faire beaucoup moins facilement dans les camps spéciaux d'internement. L'internement est une mesure qui atteint seulement les étrangers qui ne peuvent recevoir une tolérance.

⁽¹⁾ Une seconde interpellation Düby du 20 septembre 1939 demandait des renseignements sur le futur traitement des émigrants, réfractaires et déserteurs. Le Conseil national la raya des rôles le 14 décembre 1939, parce que son auteur avait cessé de faire partie du conseil.

⁽²⁾ Voir p. 125 ci-dessus.

Le conseiller fédéral Baumann exposa qu'il n'était pas possible, comme le demandait la motion Stöckli, de tenir les émigrants éloignés des grandes agglomérations et surtout de la région frontrière. Il serait en effet injustifié de ne pas les autoriser à vivre dans des lieux où ils pouvaient être accueillis par des parents ou des personnes charitables. Les éléments peu sûrs pouvaient être obligés, en vertu de l'article 14 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, de ne pas quitter un certain rayon, de ne pas pénétrer dans un certain rayon ou de se présenter périodiquement à la police. Dans l'intérêt des émigrants eux-mêmes, on avait l'intention de les soustraire à l'oisiveté en organisant des camps de travail, où ils pourraient être affectés à des corrections de routes et d'autres travaux de construction. Il fallait espérer que les personnes qui avaient critiqué sur toute la ligne la façon dont les émigrants étaient traités et les idées du chef de la division fédérale de la police chargé d'exécuter les ordonnances du Conseil fédéral et les instructions du département de justice et police ne reprocheraient pas alors vivement aux autorités d'astreindre les pauvres émigrants à de durs travaux. Pour les tranquilliser, ajouta M. Baumann, je puis dire qu'on n'a pas l'intention de mettre un pic et une pelle dans la main de vieillards, de femmes et d'enfants.

Le conseiller national Stöckli accepta que sa motion fût transformée en postulat. Le conseiller national Maag se déclara partiellement satisfait de la réponse donnée à son interpellation, espérant que les internés seraient bientôt mieux traités. Le conseiller national Rittmeyer ne prit pas la parole à cette occasion, mais constata avec satisfaction dans la session de septembre 1940 que ses demandes avaient été largement satisfaites.

Dans la session de décembre 1939, le Conseil des Etats traita le premier rapport du Conseil fédéral sur les mesures prises pour assurer la sécurité du pays. Le député Amstalden, chargé du rapport sur l'activité de la division de la police, déclara que le renforcement des mesures de police des étrangers, prévu notamment par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, était une bonne chose et que l'obligation du visa aurait déjà dû être instaurée au lendemain des événements d'Autriche. La disposition relative à l'expulsion des étrangers entrés illégalement en Suisse, ajoutait M. Amstalden, est fort utile. L'intérêt général doit primer la compassion. Lorsque l'expulsion est indiquée, il importe d'agir avec rigueur. Il faut en outre tout mettre en œuvre pour amener peu à peu les émigrants à quitter le pays. C'est pourquoi on ne leur accorde jamais qu'une courte prolongation de leur autorisation de séjour ou de leur tolérance. La tolérance est d'ailleurs révoicable. «Je sais, par de nombreux exemples, combien les émigrants nous sont reconnaissants de pouvoir séjourner et se reposer chez nous au moins pendant quelques mois, de pouvoir préparer tranquillement leur départ avec des parents ou des connaissances, de pouvoir entreprendre les démarches nécessaires et bénéficier ainsi d'un traitement humain.» Remerciant la

police des étrangers du grand travail accompli, M. Amstalden termina son rapport en exprimant le vœu que les autorités compétentes, tout en appliquant rigoureusement les prescriptions, sachent témoigner de la compassion dans les cas particuliers. Même là où il y a des dispositions sévères, on peut témoigner des égards à qui en est digne.

Ces considérations ne suscitèrent aucune opposition ⁽¹⁾.

C. Les mesures prises par les autorités au début de 1940

I. La création de camps de travail pour réfugiés

Pour commencer, les autorités n'eurent pas à s'occuper de l'hébergement des réfugiés (au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939). Certains réfugiés disposant de ressources suffisantes vivaient à leurs frais dans un home ou une pension. D'autres avaient trouvé accueil chez des parents ou des connaissances. La plupart des réfugiés étaient cependant secourus par les organisations d'assistance, qui les logeaient dans des camps ou foyers ou mettaient à leur disposition une chambre ou un logement loué. Il en fut de même, au début, pour les nouveaux arrivés.

Le fait qu'il était rigoureusement interdit aux émigrants comme aux réfugiés d'exercer une activité lucrative et qu'ils étaient ainsi condamnés à l'oisiveté constituait pour ces gens une cause de dépression morale d'autant plus pénible à supporter que les perspectives de départ étaient, pour la plupart d'entre eux, fort lointaines. C'est pourquoi des voix s'élevèrent à plusieurs reprises dans les milieux de réfugiés et d'émigrants, comme dans les organisations d'assistance, pour demander qu'on donne à ces gens la possibilité d'exercer une activité utile.

1. La proposition du département de l'économie publique du 9 mars et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940

a. La proposition du département de l'économie publique

La création de possibilités de travail pour émigrants et réfugiés était du ressort du département de justice et police et du département de l'économie publique. Après que le problème eut été étudié en commun par les deux départements et que l'office central d'aide aux réfugiés eut été consulté, le département de l'économie publique présenta, le 9 mars 1940, un rapport au Conseil fédéral. Ce rapport exposait qu'il convenait de prendre les mesures nécessaires pour mettre à disposition de l'armée de la main-

⁽¹⁾ Une année plus tard (session de septembre 1940), le député de Weck s'exprima d'une manière analogue à celle de M. Amstalden, disant: «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.»

d'œuvre complémentaire pour l'exécution des travaux qui avaient été jusqu'alors accomplis par la troupe et par les détachements de travailleurs constitués au moyen de chômeurs. De telles mesures étaient d'autant plus indiquées que, étant donné le manque de main-d'œuvre agricole, il serait indispensable de mettre à la disposition de l'agriculture des militaires et des hommes des détachements de travailleurs. Dans ces conditions, le département et le chef du génie de l'armée étaient d'avis qu'il convenait d'employer des réfugiés à l'exécution de travaux intéressant la défense nationale. Cette façon de procéder avait l'avantage d'éloigner les réfugiés des villes et de leur donner l'habitude d'un travail manuel, habitude qui leur sera utile quand il s'agira de s'installer dans un autre pays. La base juridique était fournie par les articles 7 et 14 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers. Les réfugiés devaient travailler dans des camps spéciaux. L'organisation et la direction administrative des camps furent confiées à l'administration du service volontaire du travail, un organisme de droit privé, dirigé par l'ingénieur Otto Zaugg. Cet organisme avait en effet l'expérience nécessaire et offrait la garantie d'une sage administration. Dans une requête adressée au département de justice et police, l'office central pour l'aide aux réfugiés avait demandé instamment que l'on éloigne autant que possible les réfugiés des villes. Il était heureux d'apprendre que ces gens seraient bientôt occupés dans des camps de travail. L'aide israélite suisse était du même avis et se déclarait prête à fournir à ses frais des articles manquants, tels que chaussures, vêtements de travail et couvertures de laine. Il fallait demander aux autres organisations d'en faire de même.

Le placement des réfugiés dans des camps de travail, était-il prévu, ne changerait en rien leur statut. La Suisse continuerait à n'être pour eux qu'un pays de transit. Les réfugiés et les organismes d'assistance devaient chercher, après comme avant, à assurer un départ aussi prompt que possible.

Les préparatifs nécessaires à l'exécution de la mesure devaient être faits par le département de justice et police, en liaison avec le département militaire, l'armée et le département de l'économie publique.

b. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940

Conformément à la proposition du département de l'économie publique, appuyée par le département militaire et celui de justice et police, le Conseil fédéral prit le 12 mars la décision suivante :

1. A l'effet de donner aux émigrants la possibilité d'exercer une activité corporelle et de faciliter en même temps l'exécution de travaux intéressant la défense nationale, des camps seront créés à l'intérieur du pays pour l'exécution de pareils travaux par des émigrants.
2. Les frais de ces camps, s'ils ne sont pas couverts par des organisations d'assistance, grèveront le crédit «service actif 1939».

3. L'armée fournira les baraquements nécessaires s'il n'existe pas d'autres possibilités de logement.

Le département de justice et police est chargé de l'organisation et de la garde des camps en liaison avec la direction de l'armée et le département de l'économie publique.

2. La création de la direction centrale fédérale des homes et des camps

En exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940, le département de justice et police prit contact avec l'office central du service volontaire du travail. Il lui demanda si, étant données les expériences faites avec le service volontaire pour jeunes chômeurs, il était disposé à organiser le service du travail pour les émigrants du sexe masculin aptes au travail. La réponse ayant été affirmative, le département de justice et police édicta, déjà le 8 avril, une ordonnance sur la création et la direction de camps de travail. Outre les dispositions de police des étrangers applicables aux émigrants placés dans un camp de travail, l'ordonnance contenait les règles suivantes pour l'activité de la direction centrale:

«La division de la police est chargée d'exécuter les tâches confiées au département. Elle engage le personnel nécessaire et charge un organe central de diriger les différents camps. Elle confère à cet organe central les attributions nécessaires et lui donne les instructions dont il a besoin pour l'exécution de sa tâche. Les émigrants sont affectés au service du travail par la division de la police.»

L'ordonnance autorisait en outre la division de la police à obliger les organismes de secours aux réfugiés et les particuliers libérés de la charge d'émigrants par le fait du placement dans un camp de travail de reprendre ces gens en charge lorsqu'ils auraient quitté le camp ou que celui-ci aurait été supprimé.

3. La circulaire adressée aux cantons le 8 avril 1940 par le département de justice et police

Par circulaire du 8 avril 1940, le département de justice et police informa les cantons des mesures qu'il avait décidées et des dispositions à prendre pour le placement d'émigrants dans des camps de travail. Un règlement de camp était annexé à la circulaire. Il indiquait le régime à appliquer. Aux termes de ce règlement, chaque participant avait droit, en règle générale, au transport gratuit du lieu de séjour au camp et inversement, au logement et à l'entretien, à l'assurance contre les accidents et aux soins en cas de maladie, à un argent de poche de 1 franc par jour de travail et à la remise, à titre de prêt, de salopettes et de chaussures de travail.

4. Les premiers camps de travail

Le premier camp de travail fut installé, déjà le 9 avril, à Felsberg. D'autres camps s'ouvrirent les 29 avril, 8 mai et 19 juin 1940.

Là où il n'existait pas d'autres possibilités de logement, l'armée mit à disposition des baraques et autres installations nécessaires. Les outils étaient fournis en partie par l'employeur, en partie par l'office central. Au début, les émigrants reçurent les vêtements de travail, les chemises et les chaussures de l'œuvre de secours dont ils dépendaient. Pour assurer une fourniture uniforme, l'office central se chargea en 1940 de l'achat de l'équipement et de l'outillage. Ces objets étaient remis aux émigrants contre paiement d'une indemnité de 65 francs versée par l'œuvre de secours. L'entretien du linge fut assuré au début par les œuvres de secours, puis par des femmes réfugiées.

Lors de la discussion du rapport de gestion du département de justice et police dans la session d'été 1941, le conseiller national Bringolf, rapporteur de la commission, exposa notamment ce qui suit au sujet des expériences faites au cours de la première année d'activité des camps de travail: Jusqu'à présent, quelque 700 à 800 émigrants ont été placés dans des camps. Il y a actuellement dix camps. La commission de gestion considère que ces camps sont en principe une bonne chose. Elle a aussi constaté que la période des tâtonnements du début est, en partie, déjà passée et qu'elle le sera bientôt entièrement. Les émigrants estiment eux aussi, d'une façon générale, que, du point de vue suisse, il est naturel et raisonnable de vouloir les occuper ainsi. A peu d'exceptions près, la discipline dans les camps peut être considérée comme bonne, bien que certains émigrants, par exemple des médecins, des étudiants, des chimistes, trouvent que le travail est dur. «Notre vœu, ou plutôt mon vœu personnel, est que, dans les affaires d'émigrants, les autorités compétentes n'oublient jamais les principes et la tradition humanitaires de la Suisse. Je crois qu'on s'efforce d'y arriver. J'attache du prix à exprimer ici ce vœu, précisément dans les temps que nous vivons.»

Le conseiller national Bringolf signala une ombre au tableau: c'était le placement de certains réfugiés politiques dans des établissements pénitentiaires. Il exprima le vœu pressant qu'on place ces gens dans des camps de travail s'il n'y avait pénalement rien à leur reprocher (1).

(1) Le conseiller national Schneider ayant demandé dans une question écrite du 8 décembre 1941 s'il ne serait pas possible d'accorder des autorisations de travail aux 200 ou 300 étrangers reconnus comme réfugiés politiques, le Conseil fédéral répondit, le 30 janvier 1942, que les réfugiés politiques étaient soumis, en règle générale, aux prescriptions édictées pour les émigrants selon l'arrêté du 17 octobre 1939 et que l'état actuel du marché du travail ne permettait d'accorder une autorisation de travail que dans des cas isolés, lorsqu'il s'agissait de spécialistes particulièrement qualifiés.

II. Le recensement des réfugiés résidant en Suisse

Le 3 mai 1940, le département de justice et police, se fondant sur les articles 11, 3^e alinéa, et 17 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, ordonna un recensement des réfugiés résidant en Suisse. Il s'agissait d'obtenir, sur chaque réfugié, des indications permettant d'établir quelles démarches il avait entreprises en vue de son départ. Il s'agissait aussi de recueillir les informations nécessaires pour faciliter le départ et de constater quels réfugiés pouvaient être placés dans des camps de travail.

Cette décision fut portée à la connaissance des directions cantonales de police par une circulaire datée du même jour. Ces directions étaient informées de ce qui suit : Si la police des étrangers, se fondant sur les réponses données dans le questionnaire, décide que le réfugié est soumis aux dispositions spéciales concernant les émigrants contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, le réfugié recevra, en plus du permis de tolérance, le livret pour étrangers D rendu spécialement reconnaissable. Si l'étranger détient déjà un papier d'identité, celui-ci doit lui être laissé, mais porter également une marque apparente lorsqu'il s'agit d'une autorisation de séjour. La marque apparente consiste dans le mot «Emigrant» perforé dans la couverture (1).

La circulaire rappelait que les étrangers soumis aux prescriptions spéciales sur les émigrants ne pouvaient recevoir qu'une tolérance. Les cantons étaient invités à n'exiger ni sûretés ni taxes des émigrants sans ressources qui devaient être secourus.

III. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers

Pour que les étrangers entrés clandestinement en Suisse puissent en être renvoyés sans délai et en tout temps, le Conseil fédéral autorisa le département de justice et police, par arrêté du 17 mai 1940, à prononcer l'expulsion immédiate dans les cas où il était nécessaire d'éloigner rapidement un étranger. Ces décisions étaient sans appel; elles ne pouvaient donc pas être l'objet d'un recours, ni être attaquées par une autre voie de droit.

Cet arrêté abrogeait en même temps la disposition de l'article 14 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, selon laquelle

(1) Cette façon de signaler spécialement les papiers d'identité des émigrants, déjà prévue par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, paraît avoir pour origine une suggestion faite par le directeur de la police zurichoise à la conférence des directeurs de police le 20 février 1939. Le chef de la division de la police considérait alors qu'il fallait créer un papier d'identité spécial pour les émigrants (procès-verbal de la conférence des directeurs de police du 20 février 1939, p. 15/16).

la durée de l'internement ne pouvait dépasser deux ans. Il disposait en outre que les frais d'internement pouvaient être mis à la charge des personnes qui en étaient l'objet, si elles avaient des moyens suffisants.

Chapitre III

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APRÈS LA DÉFAITE DE LA FRANCE JUSQU'À FIN JUILLET 1942

A. Les événements de mai et juin 1940

I. Le rapport adressé par le général le 16 juin 1940 au président de la Confédération

Les troupes allemandes avaient pénétré en Hollande et en Belgique le 10 mai 1940. Peu de jours après, le front était rompu sur la Somme et sur l'Aisne. Les événements faisaient prévoir que, dans leurs mouvements de retraite, des parties de l'armée française ne tarderaient pas à atteindre la frontière suisse et à solliciter leur accueil. Il fallait en outre s'attendre à l'arrivée de civils français. C'est pourquoi le Conseil fédéral fut amené à examiner, avec le commandement de l'armée, l'attitude qu'il y aurait lieu d'observer à l'égard de ceux qui demanderaient à entrer en Suisse.

A la question que lui avait posée M. Pilet-Golaz, président de la Confédération, le général répondit, par lettre du 16 juin 1940, qu'il était impossible à la Suisse d'accueillir les populations civiles françaises pressées par les troupes allemandes sans s'exposer à de graves dangers de toute sorte. «Ceci — exposait le rapport — pour les raisons suivantes :

- 1° Le nombre de 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 ou 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.»

Dans un complément à cette lettre, le général ajoutait qu'il venait de recevoir un rapport du chef d'état-major de la 2^e division l'informant que le préfet de Belfort sollicitait l'admission d'urgence en Suisse de 15 000 à 20 000 enfants qui ne pouvaient pas, contrairement à ce qui avait été prévu, être évacués vers le sud. «J'ai chargé le chef de l'état-major de l'armée 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. La circulaire du département fédéral de justice et police du 18 juin 1940

Le 18 juin 1940, le département fédéral de justice et police adressa aux départements de police des cantons touchant à la frontière franco-suisse une circulaire qui contenait les dispositions suivantes:

1. Les militaires seront désarmés et internés par les soins de l'armée.
2. Les fugitifs civils seront refoulés, à l'exception des femmes, des enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, des hommes de plus de 60 ans et des invalides.

La circulaire exposait en outre qu'en dépit du renforcement de l'effectif des troupes à la frontière, il n'était pas possible d'empêcher complètement les passages clandestins. C'est pourquoi les départements de police des cantons frontiers étaient invités à renforcer le plus possible le personnel chargé directement ou indirectement du contrôle à la frontière ou du contrôle en arrière de la frontière et de lui donner pour instructions de refouler immédiatement les personnes qui avaient pénétré clandestinement en Suisse. Lorsque le refoulement n'était, exceptionnellement, pas possible, les étrangers devaient être maintenus en état d'arrestation jusqu'au moment où il aurait été décidé par quel secteur on pouvait leur faire repasser la frontière.

Ces instructions se fondaient sur le fait que, suivant l'évolution des événements, des fugitifs politiques de toutes espèces (voire des Polonais, des Espagnols, des Tchèques, etc.) pourraient franchir la frontière suisse,

et que la présence de tels éléments qui chercheraient — selon les expériences faites — à exercer de Suisse leur activité politique ne laisseraient pas de nous susciter des difficultés et même de faire courir un très grand danger à notre pays. Or on ne pouvait l'empêcher, était-il dit, qu'en réagissant dès le début avec la plus grande énergie.

Cette circulaire fut également portée à la connaissance des directions de police des autres cantons et de la direction générale des douanes, qui fut priée de donner les instructions nécessaires à son personnel chargé du contrôle à la frontière.

III. L'ordre d'armée du 19 juin 1940

Le général décida, le 19 juin 1940, que les hommes faisant partie de détachements de travailleurs devaient être considérés comme des civils (au sens de la circulaire du 18 juin) et qu'il ne fallait faire d'exceptions, en ce qui concernait le refoulement des civils, que s'il s'agissait de personnes menacées par le feu des troupes allemandes qui les poursuivaient.

IV. L'entrée en Suisse du 45^e corps d'armée français

Le 16 juin déjà, soit antérieurement à la circulaire susindiquée et à l'ordre d'armée, les premiers militaires français franchissaient, sous la pression des troupes allemandes, la frontière en Ajoie, aux Franches-Montagnes et dans le Jura neuchâtelois. En quelques jours, leur nombre s'éleva à 12 000 au total. Le 45^e corps d'armée français, qui, avec une division polonaise, était fort de 28 000 hommes, entra en Suisse dans la nuit du 19 au 20 juin. 3000 autres militaires arrivèrent peu de temps après. Le Conseil fédéral avait autorisé ces troupes à franchir la frontière et décidé de les interner selon les règles de droit applicables aux neutres⁽¹⁾.

L'organisation de la section des prisonniers de guerre évadés et des internés étant devenue insuffisante, le général nomma en outre, d'entente avec le Conseil fédéral, le sous-chef d'état-major du groupe Ib à l'état-major de l'armée, le colonel divisionnaire von Muralt, alors président de la

(1) Les instructions sur le maintien de la neutralité, que le général avait données aux troupes le 10 octobre 1939, d'entente avec le Conseil fédéral, prescrivaient que le franchissement de la frontière devait être refusé, jusqu'à réception de la décision du Conseil fédéral, aux détachements de troupes étrangères qui se proposaient d'entrer en Suisse.

Devaient être considérés comme des détachements de troupes étrangers, sans égard à leur effectif, les groupes de militaires étrangers qui s'approchaient de notre frontière et demandaient à pénétrer sur notre territoire. Autoriser l'entrée en Suisse de militaires isolés appartenant à une armée étrangère était l'affaire de l'armée.

Dans la suite, le Conseil fédéral délégua sa compétence, lorsqu'il s'agissait de faibles détachements, au département militaire fédéral; à son tour, ce département transmet ses attributions, dans une certaine mesure, au commandement de l'armée.

Croix-Rouge suisse, en qualité de commissaire fédéral à l'internement ⁽¹⁾. L'internement lui-même rencontra de graves difficultés, parce que le matériel nécessaire (barraques, couvertures, lingerie, chaussures, etc.) était insuffisant. A cela s'ajouta, plus tard, le fait que la France tardait beaucoup à livrer des pièces d'uniformes.

Les régions de l'Oberland, du Napf et du Seeland servaient de lieux d'internement. En général, les internés étaient placés dans des cantonnements; les officiers pouvaient cependant loger à l'hôtel, exceptionnellement aussi chez des particuliers. Selon un ordre de service du commissariat fédéral pour l'internement, les internés pouvaient uniquement être occupés à des travaux agricoles à leur lieu de stationnement ou dans les environs. Ils recevaient un petit salaire journalier.

Un premier contingent, de quelque 1500 hommes (principalement du personnel sanitaire), put être rapatrié entre octobre et décembre 1940 en application de la convention internationale. Le rapatriement des autres militaires français internés, rendu possible par un arrangement conclu entre les gouvernements allemand et français, se fit, sauf pour quelques retardataires, au cours des mois de janvier et février 1941. Le rapatriement des soldats belges (environ 600) entrés en Suisse avec le 45^e corps d'armée français subit toutefois un certain retard. Environ 10 000 Polonais et quelques Anglais et Belges restèrent d'ailleurs en Suisse ⁽²⁾. L'agression de la Russie par l'Allemagne anéantit l'espoir que l'on avait de faire repasser la frontière aux Polonais ⁽³⁾.

V. L'accueil des civils français

Fuyant devant les troupes allemandes, quelque 7500 civils français — hommes, femmes et enfants — se réfugièrent en Suisse. Le commandement de l'armée les plaça dans les districts fribourgeois de la Gruyère et de la Glâne, où ils furent accueillis et soignés par la population avec la plus grande sympathie. Leur retour en France, quelques mois plus tard, ne donna lieu à aucun incident ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Le 31 décembre 1941, le commissariat fédéral pour l'internement fut subordonné, comme section spéciale, à l'adjudance générale. En 1944, il fut rattaché au département militaire (ACF) du 26 juillet 1944 concernant le commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation.

⁽²⁾ Au sujet du rapatriement du 45^e corps d'armée français, cf. de Perrot, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, livraison de février 1941, p. 132 s.

⁽³⁾ Dans sa séance du 26 juin 1940, la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats entendit un exposé sur des faits peu réjouissants qui s'étaient produits lors de l'accueil des réfugiés militaires, en partie dus à leur comportement, en partie à la conduite de la population indigène. Il était presque inévitable qu'une grande confusion règne, par moments, à la frontière, du fait que les événements se précipitaient, que les civils affluaient et que, sur bien des points, les attributions des autorités militaires et civiles n'étaient pas encore clairement délimitées.

⁽⁴⁾ Le professeur Wilhelm Foerster, philosophe et pédagogue éminent, séjourna également à Genève au cours de ces semaines, au bénéfice d'un visa qui lui avait été

B. Les nouvelles mesures de police des étrangers

I. La décision du département fédéral de justice et police du 12 juillet 1940

Le 12 juillet 1940, le département de justice et police prit la décision suivante:

1. Tous les étrangers qui déclarent n'être pas actuellement en mesure de rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat où ils résidaient précédemment doivent, jusqu'au 31 juillet 1940, donner à la police fédérale des étrangers des indications précises sur leur état civil et sur celui des membres de leur famille se trouvant en Suisse, ainsi que leurs adresses. Les étrangers de moins de 18 ans, qui n'ont pas de parents en Suisse, doivent être annoncés par les logeurs ou par les institutions de secours qui s'occupent d'eux.

Les étrangers qui ne se seront pas annoncés dans le délai fixé seront soumis aux prescriptions générales sur la police des étrangers. Au cas où le séjour ultérieur en Suisse leur serait refusé, ils ne pourront plus faire valoir qu'ils ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat de leur précédent domicile. Le cas échéant, ils devront s'attendre à être refoulés de force.

délivré pour trois jours afin de lui permettre de s'entretenir avec son éditeur. Le 22 juin, il demanda à la direction de la police à Genève de l'autoriser à séjourner dans cette ville jusqu'à la réouverture de la ligne aérienne Locarno-Barcelone. Les autorités genevoises transmirent la requête à la police fédérale des étrangers en lui proposant d'accorder l'autorisation sollicitée. Mais cette police rejeta la demande en se fondant sur une décision du chef de la division de la police. Le professeur Foerster quitta la Suisse le 10 juillet 1940. La division de la police versa 1000 francs au comité des Eglises protestantes de Suisse en faveur des réfugiés évangéliques, à titre de contribution aux frais du voyage de la famille Foerster à destination du Portugal. La décision du chef de la division de la police était motivée comme il suit: «La ligne Locarno-Barcelone ne sera certainement pas rétablie avant longtemps. La présence de Foerster constitue pour nous un lourd fardeau. Il doit chercher à atteindre l'Espagne en passant par la Savoie et le Midi de la France. Jusque-là, il doit rester à Genève, y mener une vie retirée et faire tout son possible pour pouvoir bientôt quitter la Suisse.» Le chef de la police des étrangers informa oralement le professeur Foerster de cette décision.

Les autorités s'étaient déjà occupées antérieurement du cas Foerster. Le 13 mars 1936, le professeur Foerster, qui avait été contraint de quitter l'Allemagne en raison de ses tendances pacifistes et de son attitude contre le régime, adressa de Paris au président de la Confédération une requête tendant à ce qu'il fût autorisé à entrer en Suisse dans le cas où la situation internationale ne lui permettrait pas de séjourner en France. Le chef du département fédéral de justice et police lui répondit, le 16 juillet 1936, que des motifs d'ordre formel ne permettaient pas de donner une telle promesse. Dans la suite, des visas d'entrée furent maintes fois accordés au professeur Foerster pour lui permettre de faire des conférences en Suisse. En 1938, il obtint en outre un visa pour une durée de six mois. Peu après le début de la guerre, en septembre 1939, le professeur Foerster s'adressa au chef du département politique pour lui demander d'être mis au bénéfice d'un visa spécial. Il s'engageait, comme en 1936 déjà, à s'abstenir de toute propagande politique et motivait en outre sa requête en déclarant que le

2. Les étrangers qui se seront annoncés dans le délai prévu recevront de la police fédérale des étrangers un questionnaire qu'ils devront remplir et lui renvoyer. Après examen de ce questionnaire, ladite police décidera si l'étranger est ou non soumis aux prescriptions spéciales sur les émigrants contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939.
3. Ne sont pas tenus de s'annoncer au sens du chiffre 1:
 - a. Les étrangers qui sont entrés en Suisse avant le 1^{er} septembre 1929 et qui ont depuis lors été autorisés à y séjourner sans interruption;
 - b. Les étrangers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine ou dans l'Etat de leur précédent domicile qu'en raison des difficultés qu'ils rencontrent à transiter par d'autres Etats;
 - c. Les militaires étrangers qui se sont réfugiés en Suisse à la suite des opérations de guerre;
 - d. Les étrangers qui ont déjà reçu les questionnaires de la police fédérale des étrangers.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 relatif à la fermeture partielle de la frontière

Un arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 limitant à certaines routes et à certains ponts-routes le passage de la frontière avec des chevaux, des attelages et des véhicules automobiles rendait en outre passibles d'une

ministre français de la défense nationale l'avait chargé de s'employer à placer de grosses commandes dans des entreprises suisses. La demande tendant à l'obtention d'un visa durable fut rejetée conformément à un rapport du ministère public fédéral. En revanche, le consulat de Suisse à Lyon fut autorisé à accorder au professeur Foerster un visa simple pour lui permettre de faire des conférences, mais non pas pour placer des commandes d'armement.

En 1944, l'affaire fut évoquée dans un article de journal. Selon une notice du 6 août 1944 versée au dossier, M. Rothmund déclara ce qui suit: «Il est peut-être regrettable — rétrospectivement — que nous n'ayons pu accorder un asile durable à cet Allemand éminent, mais la décision prise était certainement la seule admissible. Par son comportement dépourvu de retenue, le professeur Foerster aurait pu, selon les circonstances, troubler nos relations avec l'Allemagne à un degré suffisant pour faire naître une crise. Et alors? Que seraient devenus les 80 000 réfugiés, notamment les 25 000 Juifs? Le professeur Foerster a cependant pu se rendre dans un autre pays. Il n'a d'ailleurs pas été, comme d'autres, mis sous pression par la fixation de délais. Au contraire, c'est le chef de la police des étrangers qui lui a lui-même indiqué les raisons qui s'opposaient à son séjour durable en Suisse. Cela était vraiment regrettable, mais non pas faux.»

Dans une lettre écrite à cette époque, M. de Steiger, conseiller fédéral, exprima aussi ses regrets au sujet de la façon dont le cas Foerster avait été réglé. Il ajouta cependant que si la division n'avait pas sans cesse et conséquemment exigé les départs en application des prescriptions en vigueur concernant la police des étrangers, il y aurait, maintenant encore, beaucoup moins de place en Suisse pour y admettre des fugitifs compromis.

peine les personnes qui entraient en Suisse ou en sortaient en éludant le contrôle à la frontière et quiconque faisait pour elles des préparatifs ou leur venait en aide.

III. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants

L'article 12, 2^e alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 autorisait la police fédérale des étrangers, lorsqu'elle donnait son approbation à l'octroi de la tolérance à des émigrants aisés, à poser comme condition qu'ils participent, selon leurs moyens, aux frais que supportaient les institutions privées d'aide aux émigrants pour assurer le logement, l'entretien et le départ des indigents. Cette disposition se révéla toutefois peu efficace, et les organismes juifs d'entraide déclarèrent plusieurs fois que les réfugiés aisés étaient loin de participer dans la même mesure que les Juifs suisses aux dépenses pour leurs coreligionnaires dépourvus de ressources. La division de la police observa pour commencer une attitude négative devant cette question. Le 18 mars 1941, se fondant sur ses pouvoirs extraordinaires, le Conseil fédéral prit cependant un arrêté aux termes duquel les réfugiés aisés étaient tenus, dans la mesure de leur fortune, de verser une contribution en faveur des émigrants indigents. Devait une contribution tout réfugié disposant d'une fortune supérieure à 20 000 francs. Tous les assujettis devaient verser une contribution de base de 200 francs. A cela s'ajoutait un taux progressif sur la fortune de 1 pour cent pour 20 000 francs, jusqu'à 12 pour cent pour un million et plus. La contribution était calculée d'après les indications données par les réfugiés dans leurs déclarations concernant l'impôt de crise (plus tard sacrifice pour la défense nationale) et dans les questionnaires de la police des étrangers (1).

IV. L'examen du rapport de gestion du département de justice et police pour l'année 1941 dans la session du Conseil national de juin 1942

Lorsque le Conseil national discuta, dans la session d'été 1942, le rapport de gestion de la division de la police pour 1941, le conseiller national Rusca, parmi d'autres, s'exprima sur la question des réfugiés. Il recon-

(1) Tout d'abord, une seule imposition avait été envisagée. Après la forte poussée de réfugiés en été 1942, il parut cependant indispensable de procéder à de nouvelles taxations. Il ne fut tenu aucun compte de l'objection faite maintes fois, selon laquelle l'assujettissement de la fortune des réfugiés à un impôt spécial ne reposait sur aucune base juridique. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 ne fut abrogé que par celui du 7 mars 1947 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers. Le rendement total de l'impôt, dont le recouvrement rencontra de grosses difficultés, s'éleva à quelque 2,4 millions de francs. Sur ce montant furent versés aux organismes en faveur des réfugiés: 530 780 francs en novembre 1941, 701 092 francs en mars 1942, 506 282 francs en octobre 1942, 540 000 francs en juillet 1946 et 85 000 francs en décembre 1948. Le solde fut réparti après 1950.

naissait que, vu les circonstances, la Suisse ne pouvait pas laisser ses frontières largement ouvertes et qu'il se trouvait, parmi les réfugiés accueillis, des éléments qui causaient parfois du souci. Il convient néanmoins, disait-il, de se montrer accueillant — surtout envers ceux qui sont poursuivis pour des raisons politiques — et très réservé dans les décisions d'expulsion. Le conseiller national Rusca demandait en outre au département de justice et police de veiller à ce que fût évité, dans le régime des camps de travail, tout ce qui pourrait donner à leurs occupants l'impression d'être exploités. Leur rémunération, disait-il, devrait être augmentée et il ne faudrait rien négliger qui pût contribuer à leur assurer un meilleur sort dans l'avenir.

C. L'évolution jusqu'en juillet 1942

De l'automne 1940 au 8 avril 1942, les arrivées de civils qui espéraient pouvoir se réfugier en Suisse pour longtemps furent peu nombreuses ⁽¹⁾. Aux quelque 420 réfugiés civils nouvellement admis s'ajoutait cependant un grand nombre de soldats français et polonais qui avaient réussi à s'évader d'Allemagne. Plusieurs centaines d'Alsaciens demandèrent aussi à entrer en Suisse pour être en mesure de gagner la France non occupée.

La situation changea complètement au printemps 1942. Antérieurement déjà, les conditions des Juifs dans les pays occupés par l'Allemagne s'étaient aggravées de semaine en semaine. Nul ne savait s'il ne serait pas déporté, arrêté comme otage ou mis à mort sous un prétexte quelconque. Toutes les fois que se produisait un incident fâcheux pour les autorités d'occupation, les soupçons se portaient d'abord sur les Juifs. Les tentatives de fuite à l'étranger étaient considérées comme des tentatives de prendre contact avec l'ennemi et passibles de peines les plus rigoureuses. Lorsque eurent commencé — tout d'abord en Hollande et en Belgique — les déportations vers les pays de l'est, l'afflux des fugitifs vers la Suisse ne fit que croître. 100 nouveaux réfugiés civils furent accueillis chez nous dans la seule période comprise entre le 8 et le 30 avril. Leur nombre s'éleva à 132 en mai, à 183 en juin et à 248 jusqu'au 29 juillet ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Il appert de pièces que des Juifs ont mises à la disposition de l'auteur du rapport que des refoulements assez nombreux furent aussi opérés durant cette période. Ils auraient régulièrement eu lieu de nuit pour que les fugitifs ne tombent pas aux mains de la police de Vichy.

⁽²⁾ Durant cette période, quelques difficultés en matière de police des étrangers se produisirent de nouveau avec l'Allemagne. C'est ainsi que la retenue injustifiée que manifestaient les services officiels allemands dans l'octroi de visas de sortie à des Suisses malades incita le chef de la division de la police, en juin 1942, à suspendre, à titre de mesure de rétorsion, l'entrée en Suisse de tous les tuberculeux allemands qui voulaient faire une cure dans les sanatoriums allemands de Davos ou Agra. Plusieurs interventions de la légation d'Allemagne à Berne n'eurent aucun succès. La décision prise ne fut rapportée qu'au moment où deux visas de sortie allemands eurent été accordés à des Suisses en faveur desquels la légation de Suisse à Berlin avait entrepris des démarches demeurées jusqu'alors infructueuses.

Un rapport que M. R. Jezler, alors adjoint à la division de la police, rédigea à la demande du chef de cette division et qui fut transmis, le 30 juin 1942, au département de justice et police, donne des renseignements sur l'importance prise par l'afflux de nouveaux fugitifs de l'été 1940 en juillet 1942, ainsi que sur le nombre des réfugiés se trouvant en Suisse en juillet 1942. De ce rapport et d'autres pièces il appert ce qui suit:

I. Les divers groupes de réfugiés

1. *Les militaires*

a. Les déserteurs

Conformément aux dispositions de l'article 16 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, tous les déserteurs qui avaient pénétré en Suisse furent recueillis et internés, sauf une vingtaine d'Allemands et quelques Français qui avaient exprimé le désir d'être reconduits à la frontière de leur pays, à leurs risques et périls. En juillet 1942, il y avait, internés en Suisse, 102 déserteurs allemands, 13 italiens et 3 français. Les mesures d'internement furent rigoureuses, car il aurait pu se faire que tel ou tel prétendu déserteur fût un agent de l'étranger. Aussi la division de la police décida-t-elle, pour commencer, que tous les Allemands passeraient quelques mois dans le camp d'internement du Lindenhof (Witzwil). Les internés s'étant bien comportés, ils furent transférés ensuite dans le camp de travail du Murimooos (1).

On vit aussi arriver en Suisse, par-ci par-là, de jeunes Allemands qui avaient déserté le service du travail. Lors de leur interrogatoire, ils étaient sérieusement rendus attentifs au sort qui leur serait réservé en tant que réfugiés sans papiers. Recommandation leur était faite de retourner volontairement en Allemagne. Cette recommandation fut suivie.

(1) Pour commencer, c'est-à-dire jusqu'à fin 1940, les déserteurs furent d'abord laissés en liberté avec obligation d'exécuter des travaux, surtout dans de petites exploitations agricoles. Par circulaire du 30 mars 1942, la division de la police fit savoir aux directions cantonales de police que, la situation internationale s'étant modifiée, la *sécurité intérieure et extérieure de la Suisse ne permettait plus de laisser les déserteurs en liberté*. C'est pourquoi on internait depuis plus d'une année les nouveaux déserteurs. Dans ces conditions, il n'était plus justifié de soumettre à un régime de faveur les anciens déserteurs, lesquels devaient, eux aussi, être internés.

Une affaire Bruno G. donna au Conseil fédéral l'occasion de rendre, le 4 mars 1941, une décision de principe dans la question de l'expulsion de déserteurs et réfractaires. On y lit ce qui suit: «Au cours des temps, une tradition s'est instaurée en Suisse, celle de ne pas conduire à la frontière de leur pays les réfugiés militaires étrangers... Ceux-ci bénéficient donc, de par la tradition, d'une protection personnelle spéciale. L'Etat ne peut cependant accorder le bienfait de cette protection d'une façon absolue. Il doit la refuser quand l'exige l'intérêt public de la Suisse, intérêt qui prime l'intérêt des particuliers, réfugiés militaires y compris. L'Etat doit aussi se réserver de refuser cette protection spéciale lorsque le réfugié militaire n'en est manifestement pas digne, pour des raisons personnelles qui ne touchent pas à ses relations militaires avec son pays d'origine.»

Suivant des informations, plus ou moins sûres, reçues de la région frontière, ces fugitifs étaient en général condamnés à quelques mois d'emprisonnement après leur retour en Allemagne, puis renvoyés au service du travail.

En mai ou juin 1942, il y eu de nouveau quatre Allemands déserteurs du service du travail. Ayant déclaré qu'ils préféraient le retour en Allemagne à l'internement en Suisse, ils furent remis à la police allemande. On a prétendu plus tard qu'ils auraient été fusillés comme déserteurs. Suivant les informations reçues de la légation d'Allemagne, deux de ces fugitifs furent, en fait, punis de courtes peines d'arrêts, tandis que les deux autres, qui avaient déjà un statut militaire, furent traduits devant un tribunal militaire. On ne sait rien des jugements rendus contre eux ⁽¹⁾.

b. Les réfractaires

Il n'est pas possible d'établir combien de réfractaire ont vécu en Suisse depuis le début de la guerre. Pour que le nombre des étrangers sans papiers et apatrides demeurât aussi bas que possible, les directeurs cantonaux de police furent priés de conseiller instamment aux étrangers qui recevaient un ordre de marche de leur pays d'origine d'y donner suite. Eux aussi devaient être rendus attentifs à la situation précaire dans laquelle tombe l'étranger sans papiers qui ne reçoit qu'une tolérance de durée limitée et peut être obligé, en cas de chômage, de céder sa place à un Suisse ⁽²⁾.

c. Les prisonniers de guerre évadés ⁽³⁾

L'accueil de prisonniers de guerre évadés rencontra des difficultés sans précédent dès le jour où la Suisse fut presque complètement encerclée par l'un des groupes de belligérants et où l'accès à la France non occupée, qu'on ne pouvait pas tenir pour hostile à l'Axe, n'était plus assuré que par un étroit corridor. Les seuls soldats qui cherchèrent encore refuge dans notre pays appartenaient tous à une puissance alliée. Parmi eux, seuls les Français pouvaient poursuivre leur route sans obstacles. Tous les autres,

⁽¹⁾ Ce renseignement fut donné par le chef du département de justice et police à un membre de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national (lettre du 4 octobre 1942).

⁽²⁾ Une circulaire de la division de la police du 30 mars 1942 contient également des instructions sur les mesures de police des étrangers à appliquer aux réfractaires.

⁽³⁾ Ne furent plus traités comme prisonniers de guerre évadés que les militaires qui, au cours des opérations de guerre, avaient été capturés par l'ennemi et avaient pu, dès leur évasion, se réfugier en Suisse. N'étaient donc plus des prisonniers de guerre les personnes qui l'avaient été et qui avaient été ensuite libérées théoriquement, mais pour être astreintes à un certain travail à exécuter à titre civil.

Les autorités civiles statuaient sur l'admission des prisonniers de guerre évadés, comme sur celle des déserteurs. Jusqu'à l'automne 1943, ces réfugiés étaient confiés aux mêmes organes que les réfugiés civils. Leur nombre augmentant sans cesse, ils furent plus tard confiés aux soins du commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation, lequel les traita, pour ce qui est du logement, comme les militaires appartenant aux formations qui avaient franchi la frontière.

en tant qu'ils étaient découverts, devaient être gardés pour longtemps dans le pays. Ces circonstances amenèrent la division de la police à convenir avec la division des affaires étrangères du département politique qu'il y avait lieu de donner l'interprétation suivante à l'article 13 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 :

La convention est fondée sur l'hypothèse — considérée comme allant de soi par les puissances contractantes mais n'apparaissant pas dans le texte — que l'Etat neutre n'est pas entièrement encerclé par le territoire soumis au pouvoir d'un belligérant, mais qu'il a la possibilité de laisser passer sur le territoire d'un belligérant, soit directement soit à travers le territoire d'un Etat neutre, le fugitif venu du territoire de l'autre belligérant.

L'application de cette idée à la base de la convention de La Haye se traduisit par de nombreux renvois de prisonniers de guerre en Allemagne. Pour ceux qui étaient admis à rester en Suisse mais ne pouvaient en sortir d'une manière légale, cela signifiait qu'ils ne devaient pas être « laissés en liberté » mais qu'ils étaient soumis au droit suisse, d'où la possibilité d'un internement. La division de la police régla la pratique de l'admission par les instructions suivantes :

1. Le droit international permet, pour la décision à prendre, de ne considérer que les intérêts suisses. Du point de vue suisse, il y a lieu de considérer uniquement ces intérêts. Des raisons d'humanité, notre tradition de l'asile, l'intérêt que nous avons à traiter avec bienveillance les vœux réalisables des gouvernements étrangers et d'autres considérations de ce genre militent pour qu'on accueille de façon large les prisonniers de guerre évadés. La situation toute particulière où se trouve la Suisse dans la présente phase de la guerre, le nombre élevé de réfugiés de toute sorte qu'elle abrite déjà, les conditions économiques et alimentaires commandent, en revanche, qu'on observe la plus grande réserve.
2. Pour ces raisons, il n'est pas possible d'établir des règles générales. Chaque cas particulier doit être examiné pour lui-même.

D'une façon générale, il convient cependant d'éloigner les éléments indésirables (Juifs, extrémistes, gens suspects de pratiquer l'espionnage).

3. Il y a lieu d'accueillir puis de faire passer sans retard en France les prisonniers de guerre français évadés d'Allemagne, de même que les étrangers évadés d'Allemagne qui avaient combattu du côté français ou qui avaient vécu en France avant la guerre et seront par conséquent accueillis par les autorités françaises.
4. Il convient de traiter avec la plus grande bienveillance possible les prisonniers de guerre évadés qui, en cas de refoulement, seraient

exposés à des dangers particulièrement grands (par ex. des officiers, des intellectuels, des fonctionnaires, des gens persécutés pour leurs idées politiques).

Réfugiés militaires français

L'afflux des prisonniers de guerre français évadés fut parfois très grand. Il y eut près de 3000 arrivées en 1941 et près de 1000 dans les premiers mois de 1942. Après avoir fait subir à ces évadés un court interrogatoire, la section de police du service de renseignements et de sécurité du commandement de l'armée les acheminait sur Genève pour les remettre ensuite aux autorités françaises d'Annemasse.

Réfugiés militaires anglais

Jusqu'à fin juillet 1942, la Suisse n'accueillit que quelque vingt prisonniers de guerre anglais évadés. Il s'agissait surtout d'officiers. Aucun ne fut renvoyé. Les évadés vivaient en résidence forcée, sous surveillance militaire. Presque tous réussirent cependant à se rendre dans quelque pays leur convenant.

Réfugiés militaires belges

Le nombre des prisonniers de guerre belges arrivés en Suisse fut plus faible encore. Il n'y en eu que cinq jusqu'à fin juillet 1942. Tous ces évadés furent internés et devaient vivre en résidence forcée sous surveillance militaire. Dans la suite, ils furent cependant placés chez des paysans du canton de Fribourg, en vertu d'un arrangement conclu avec la légation de Belgique.

Réfugiés militaires hollandais

Deux officiers hollandais qui avaient réussi à s'évader d'un camp allemand furent accueillis en Suisse. Eux aussi durent vivre en résidence forcée sous surveillance militaire jusqu'au jour où ils purent quitter la Suisse, peu de temps après leur arrivée.

Prisonniers de guerre yougoslaves

Au cours de l'hiver 1941/1942, onregistra quelques arrivées de Yougoslaves évadés de camps allemands. Tous furent accueillis. Le premier contingent — une vingtaine d'hommes — fut logé par les soins de la division de la police à Sugiez, dans une baraque dépendant de la colonie pénitentiaire de Bellechasse. Dès le début, la légation de Yougoslavie reçut cependant l'assurance que cette mesure n'était que provisoire. Dans la suite, un petit camp fut créé, pour une cinquantaine d'hommes, à Oberglatt (Zurich). On n'y plaça que des Yougoslaves. Un détachement de 12 à 15 hommes était stationné dans la région de l'Etsel. Le nombre des Yougoslaves arrivés en Suisse s'étant accru, il fut décidé de placer tous ces gens dans le camp pour émigrants installé à Viège. Huit officiers et cadets vécurent à Vevey, en résidence forcée sous surveillance militaire. Jusqu'à

fin 1942, 82 prisonniers de guerre yougoslaves avaient pénétré en Suisse. Aucun d'eux ne fut refoulé (1).

Réfugiés militaires grecs

Quatorze Grecs, qui, après leur évasion, avaient réussi à pénétrer en Suisse furent envoyés au camp d'internement des Vernes (Bellechasse), puis placés dans un camp de travail.

Réfugiés militaires russes

Les premiers Russes qui arrivèrent en Suisse, aux mois d'avril et mai 1942, étaient des hommes occupés dans un camp de travail créé par l'Allemagne dans le voisinage de notre frontière. Ces gens furent pris en charge par la police argovienne, qui les plaça chez des paysans. Ils ne furent annoncés que plus tard à la division de la police. Celle-ci les laissa, au début, sur place. Cinq autres réfugiés russes furent placés dans le camp d'internement des Vernes. Il n'y eut pas de refoulements (2).

Réfugiés militaires polonais

Les Polonais évadés de camps allemands occasionnèrent les plus grandes difficultés aux autorités suisses. Il s'agissait en partie d'officiers, de sous-officiers et de soldats capturés en Pologne, en partie de militaires qui avaient combattu en France. En automne 1940, il y avait quelque 180 000 prisonniers de guerre polonais en Allemagne. 60 000 d'entre eux — des officiers pour la plupart — étaient détenus dans des camps de prisonniers. Les 120 000 autres étaient occupés à des travaux, principalement dans l'agriculture. Comme les effectifs de la landwehr allemande commis à leur surveillance étaient faibles et que de nombreux prisonniers travaillaient près de la frontière suisse, la fuite en Suisse était chose facile.

(1) Dans la suite, les dissensions d'ordre politique qui s'étaient produites parmi les réfugiés militaires yougoslaves causèrent maintes difficultés au commissariat pour l'hospitalisation et l'internement. Le rapport final de ce commissariat donne des précisions sur ce point (p. 204 s.).

(2) Dans la suite, le nombre des réfugiés militaires russes s'accrut. Il se montait à 133 le 17 juillet 1943. 97 d'entre eux se trouvaient alors dans un camp ouvert le 8 décembre 1942. Ainsi que l'a relevé le Conseil fédéral dans sa réponse à une question Bringolf du 20 juillet 1943, les Russes étaient traités comme les autres prisonniers de guerre évadés en Suisse. Des mesures plus rigoureuses durent cependant être prises dans plusieurs cas en raison d'actes d'indiscipline et de résistance. Un camp dut être déplacé par suite d'une grève qui y avait éclaté. Les informations fournies au sujet des Russes occupés chez des agriculteurs furent presque toutes satisfaisantes (pour les détails, voir le rapport final du commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, p. 234 s.). Comme l'Union soviétique n'entretenait à cette époque aucune représentation diplomatique en Suisse, le comité international de la Croix-Rouge s'occupait de ces réfugiés, ainsi que le lui avait demandé le Conseil fédéral. Le département de justice et police et les commissions des pouvoirs extraordinaires des conseils législatifs faisaient, de leur côté, des inspections. Il sera question plus tard des difficultés causées, après l'armistice, par l'entrée en Suisse de quelque 10 000 officiers, sous-officiers et soldats russes (v. p. 302/303).

Craignant que ces gens n'affluent à notre frontière, la division de la police fit, pour commencer, reconduire à la frontière la plupart des évadés (été et automne 1940). Cette mesure était aussi dictée par le fait que la Pologne avait, avant la guerre (c'est-à-dire en octobre 1938) retiré l'indigénat à une grande partie de ses ressortissants vivant à l'étranger et qu'on ne pouvait savoir si un nouvel Etat polonais reconnaîtrait à ces gens la qualité de ressortissants polonais (1). A cela s'ajoutait que le gouvernement français se montrait très réservé dans l'admission de Polonais, même s'ils avaient combattu dans l'armée française.

Au cours de l'année 1941, le département politique et la légation de Pologne à Berne engagèrent de longs pourparlers. La légation reconnut que la Suisse avait le droit de renvoyer les évadés polonais et déclara que, suivant des informations sûres, il n'arrivait en général rien de grave aux Polonais refoulés. En revanche, ajoutait-elle, les intellectuels (y compris les officiers et les fonctionnaires), les personnes appartenant à des groupements politiques et les *Volksdeutsche* courent de grands danger. C'est pourquoi les autorités suisses furent priées de ne pas refouler des évadés de ces catégories. Bien que la division de la police fût d'avis que les exigences de la neutralité s'opposaient à la conclusion d'un accord dans ce sens, elle s'efforça, en pratique, de tenir compte du vœu de la légation, en renonçant à renvoyer des gens exposés à un danger vraiment sérieux. C'est pourquoi elle arrêta le 7 avril 1941 des instructions selon lesquelles les prisonniers de guerre polonais évadés d'Allemagne qui avaient fait la guerre en France ou qui avaient eu leur domicile dans ce pays devaient être admis, comme par le passé. Les autres évadés devaient être refoulés, à l'exception de ceux qui pouvaient rendre vraisemblable qu'ils étaient des officiers, des fonctionnaires ou des intellectuels d'une autre catégorie, ou qu'ils seraient inquiétés pour des raisons politiques. Conformément aux instructions générales établies en matière de police des étrangers, tous les Juifs devaient cependant être refoulés sans autre formalité.

Durant les premier mois, les prisonniers de guerre polonais rendus à l'Allemagne furent punis disciplinairement d'une peine privative de liberté de quelques semaines, puis envoyés pour peu de temps dans un camp de prisonniers et enfin placés à nouveau chez des agriculteurs. Répondant à une demande discrète de la légation de Suisse à Berlin, le ministère allemand des affaires étrangères déclara que ces gens étaient traités exactement de la manière prévue par les conventions internationales sur le traitement des prisonniers de guerre. Des autorités allemandes de police communiquèrent des informations semblables à divers officiers cantonaux de police. Dans la suite, la pratique des autorités allemandes devint cependant toujours plus rigoureuse. Ces autorités infligeaient de plus en plus souvent aux prisonniers rendus des peines très sévères, prononcées non en raison

(1) Voir p. 23.

de l'évasion mais en raison de légères infractions connexes, telles que de prétendus actes de sabotage. Il y aurait eu, à ce qu'on dit, quelques exécutions. Les Allemands traitaient en outre toujours plus mal leurs prisonniers de guerre polonais. La nourriture était insuffisante. Les relations non autorisées avec la population allemande et les rapports avec des femmes allemandes étaient réprimés très sévèrement. Durant la période comprise entre l'automne 1940 et la fin de juillet 1942, la division de la police dut s'occuper de 135 prisonniers de guerre polonais évadés. 70 d'entre eux furent renvoyés en Allemagne, 17 purent se rendre en France non occupée et 48 restèrent en Suisse, où ils furent placés dans un camp d'internés militaires à la demande de la légation de Pologne et avec l'accord du commissariat pour l'internement.

2. Les réfugiés civils

a. Les Alsaciens

Déjà au cours de l'hiver 1940/1941, on enregistra l'arrivée de réfugiés alsaciens qui s'étaient soustraits au pouvoir de la puissance occupante pour se rendre en France non occupée, à travers la Suisse. Les départs eurent lieu dans les mois qui suivirent. Les autorités françaises de police à Annemasse acceptèrent ces réfugiés sans difficultés. Leur nombre s'élevait à plus de 1000 en 1941 et à 551 dans les sept premiers mois de 1942.

b. Les Juifs allemands

La situation allant empirant, de nombreux Juifs allemands cherchèrent à pénétrer en Suisse, légalement ou illégalement. Les autorités suisses accueillirent certaines demandes d'entrée, mais rejetèrent le plus grand nombre (1).

c. Les Hollandais

Les premiers réfugiés civils hollandais qui réussirent à se frayer un chemin à travers la France occupée arrivèrent en Suisse en été 1941. Il s'agissait surtout d'officiers et de sous-officiers qui avaient été démobilisés

(1) Le cas relaté ci-après, porté la connaissance de l'auteur du rapport par un avocat de Bâle, est un exemple des conséquences fâcheuses que pouvait entraîner, pour celui qui entendait entrer légalement en Suisse, le retard apporté à la délivrance du visa d'entrée ou de transit par suite de l'absence des pièces requises ou d'autres circonstances:

En automne 1941, une Juive allemande domiciliée à Fribourg-en-Brigau, Jeanette W., chargea l'avocat bâlois de demander pour elle et sa fille adoptive (non juive) un visa d'entrée en Suisse ou dans un autre pays. Après bien des démarches, il fut possible d'obtenir un visa pour Cuba. Des places furent en outre réservées sur un navire pour la fin de décembre. La police bâloise des étrangers, à laquelle l'avocat s'était adressé pour obtenir un visa de transit par la Suisse, exigea le dépôt de 2000 francs. Il fut donné suite à cette demande. Se fondant sur les propositions en vigueur, la police fédérale des étrangers décida cependant que le visa ne pourrait être délivré qu'au vu d'un visa français de transit. Des démarches répétées de l'avocat auprès des

après l'effondrement de la défense des Pays-Bas et qui désiraient se rendre dans des régions d'outre-mer — en particulier aux Indes néerlandaises — pour y continuer la lutte. Tous ces gens furent accueillis. La section de police du service des renseignements et de sécurité de l'état-major de l'armée leur assigna une résidence forcée dans les environs de Genève. Au cours des mois suivants, les réfugiés hollandais devinrent plus nombreux. On en compta jusqu'à 50 par mois. Désirant prévenir autant que possible de nouvelles arrivées, la division de la police décida que les réfugiés qui n'étaient pas des officiers seraient envoyés au camp de travail du Muri-moos. La mesure n'eut cependant pas l'effet attendu. Elle ne donna pas non plus de bons résultats parce que des déserteurs allemands étaient placés dans le même camp. Le nombre des Hollandais vivant en résidence forcée dans les environs de Genève augmentait aussi constamment. Cela amena la légation des Pays-Bas à exprimer le vœu qu'une autre mesure fût prise. La division de la police organisa par conséquent à Cossonay un camp spécial pour les Hollandais. Ce camp avait une capacité de 150 personnes. Ceux qui y étaient placés avaient la possibilité de participer à l'œuvre d'extension des cultures. Les réfugiés d'un certain âge et ceux qui avaient la perspective de poursuivre prochainement leur voyage continuèrent, en revanche, à être hébergés dans de petites pensions de la banlieue de Genève. Apprenant qu'un réfugié hollandais avait communiqué des renseignements militaires à la légation d'un pays allié à Berne, la division de la police décida, après Pâques 1942, que les nouveaux arrivés devraient séjourner d'abord trois semaines dans un camp de transit, sans communication avec le reste du monde (Sugiez, puis Sumiswald). Jusqu'à la fin de juillet 1942, 335 réfugiés civils hollandais entrèrent en Suisse. Sur ce nombre, 85 réussirent à repartir, en général pour Lisbonne, en usant des moyens de transport mis à disposition par la police fédérale des étrangers. Les mesures prises par les autorités allemandes contre les Juifs en Hollande faisaient présager que l'afflux de réfugiés continuerait. Une vive inquiétude fut suscitée par la nouvelle de presse suivant laquelle l'Allemagne avait l'intention de transférer dans l'est trois millions de Hollandais. Il fallut

autorités françaises pour obtenir ce visa demeurèrent sans succès. Informé par l'avocat de Jeannette W. à Fribourg-en-Brisgau que l'affaire devenait très urgente et par un tiers que la déportation de cette personne était imminente, l'avocat bâlois se présenta lui-même devant la police fédérale des étrangers pour lui demander, vu les circonstances, de renoncer à exiger la production d'un visa français de transit. La demande fut rejetée. Au début de février 1942, l'avocat reçut enfin de Vichy l'avis suivant lequel il pouvait compter certainement sur l'obtention du visa de transit. Quelques jours plus tard, la police fédérale des étrangers lui communiqua cependant que l'entrée en Suisse était impossible, même si les documents étaient au complet, étant donné que les possibilités de départ pour les émigrants étaient présentement extrêmement limitées et que les transports collectifs organisés par les autorités suisses elles-mêmes avaient dû être interrompus pour longtemps.

Jeannette W. et son enfant furent déportés dans les régions de l'est. Ils n'en sont pas revenus.

cependant constater qu'il y avait aussi, parmi les réfugiés, des espions ayant pour mission de se rendre dans un pays tiers après avoir pénétré en Suisse.

d. Les Belges

Conformément à un vœu de la légation de Belgique, on commença par loger au «chalet des Belges» à Gryon les réfugiés belges qui avaient cherché abri en Suisse après le début des déportations de Juifs dans l'est (printemps 1942). L'entretien de ces gens au «chalet des Belges» était assuré par des fonds belges. A la mi-juillet 1942, il fallut constater que le chalet était trop petit pour recevoir davantage de monde. Aussi la division de la police assigna-t-elle aux nouveaux arrivants une résidence forcée, sous surveillance militaire. Un seul réfugié fut refoulé. Il s'agissait d'un fils qui avait indiqué comme seule raison de sa fuite une querelle avec son père.

e. Les Français

Déjà dans les mois qui suivirent la défaite française, de nombreux civils cherchèrent à quitter la zone non occupée pour se réfugier en Suisse. Lorsqu'il s'agissait de Français, les autorités suisses ordonnaient le plus souvent leur renvoi, considérant que, suivant les informations parvenues à la division de la police, ces gens n'étaient pas exposés à de graves dangers, exception faite pour les partisans du général de Gaulle. Les autorités suisses se montrèrent aussi fort réservées lorsqu'il s'agissait de l'accueil d'étrangers vivant en France. Elles considéraient en effet qu'il était absolument impossible à la Suisse d'accorder asile aux 170 000 ressortissants étrangers que les services français avaient déclarés indésirables et invités à partir. Les difficultés du ravitaillement en France et les conditions plus que primitives dans lesquelles étaient logés les réfugiés dans les camps français ne jouèrent aucun rôle en l'occurrence. A partir de l'été 1941, on prit en considération, pour certaines décisions, le fait que de nombreux étrangers vivant comme réfugiés en France non occupée étaient transportés contre leur volonté dans la zone occupée pour y servir dans l'organisation Todt. Les autorités allemandes de recrutement visitaient les camps de réfugiés dans la zone non occupée et y choisissaient les personnes qui leur convenaient, sans tenir compte de leur nationalité. Ces personnes furent dans bien des cas affectées à la construction de fortifications sur la côte française, où elles étaient exposées constamment à des attaques aériennes. On prétend que les pertes furent de l'ordre de 70 pour cent.

Les arrestations en masse en vue d'une déportation dans l'est, commencées en juillet 1942, constituèrent une très sérieuse aggravation de la situation pour la population juive de France, d'abord pour les étrangers et les apatrides. Les premiers fugitifs qui voulurent chercher asile en Suisse furent refoulés. Dans le rapport Jezler du 30 juillet 1942, on lit ce qui suit: «Ces derniers temps, nous ne pûmes cependant plus nous résoudre à ordonner

ces refoulements. Des rapports sûrs et concordants sur la manière dont ces déportations sont exécutées et sur les conditions de vie dans les « régions juives » de l'est donnent des informations si bouleversantes qu'on doit comprendre les efforts désespérés qui sont tentés par les fugitifs pour échapper à pareil sort et qu'on ne peut plus guère prendre la responsabilité d'un refoulement.»

f. Les travailleurs étrangers venant d'Allemagne

Selon des informations parvenues à la division de la police, il y avait en été 1942 quelque deux millions de travailleurs étrangers occupés en Allemagne (Italiens, Hollandais, Norvégiens, Belges, Polonais, Yougoslaves, Français et Russes). Il s'agissait de civils qui avaient été placés en Allemagne par des offices du travail ou envoyés par les autorités d'occupation. Un grand nombre de ces travailleurs étaient mécontents de leur situation et cherchaient à se libérer. Au début, ces fugitifs — en majeure partie des Polonais — furent refoulés. Ainsi que l'avait appris la division de la police, en 1941, la sanction prévue pour les gens qui quittaient sans autorisation le lieu où ils étaient occupés consistait en une peine d'emprisonnement de quelques mois. Dans la suite, on affirma que les travailleurs qui s'étaient éloignés de leur lieu de travail pour plus de 48 heures encouraient la peine prévue pour les saboteurs, cette peine pouvant être, selon les circonstances, la peine capitale. Les refoulements ne furent dès lors plus qu'exceptionnels⁽¹⁾.

II. L'hébergement des réfugiés

S'exprimant sur l'hébergement des réfugiés, dont l'entretien devenait toujours plus difficile, le rapport de M. Jezler expose ce qui suit: Les autorités cherchèrent en premier lieu à empêcher autant que possible les réfugiés d'exercer une activité incompatible avec les exigences de la Suisse dans les domaines politique et militaire et dans celui de la police des étrangers ou d'entreprendre dans notre pays quelque chose qui fût contraire aux obligations découlant de la neutralité. C'est pourquoi la division de la police décida l'internement de presque tous les réfugiés, soit sous la forme de placement dans un camp, soit sous celle d'une résidence forcée avec surveillance militaire. Ces mesures suscitèrent cependant de grandes difficultés, étant donné qu'on ne pouvait généralement pas loger au même endroit des hommes et des femmes, qu'il convenait de séparer les prisonniers de guerre évadés des réfugiés civils (avec traitement différent pour les officiers et les soldats, conformément aux règles internationales concernant la guerre), qu'il n'était pas possible d'assigner le même lieu de séjour

⁽¹⁾ Les conditions des travailleurs civils étrangers en Allemagne étaient plus que précaires. Ces gens-là étaient traités comme une marchandise. « Leur exploitation doit être aussi rationnelle et économique que celle du charbon ou de l'énergie électrique » (déclaration de Greiser, citée par l'abbé Glasberg, *ibid.* p. 23).

à des réfugiés de nationalité différente (déjà à cause de la différence des modes de vivre) et qu'il était, d'une façon générale, recommandable de séparer les réfugiés juifs et les non juifs. On ne pouvait cependant satisfaire que partiellement pareilles exigences. Les possibilités de logement ne permettaient d'ailleurs pas d'accueillir un grand nombre de nouveaux venus. Il n'était pas facile d'installer de nouveaux camps. Vu la situation précaire de la Suisse du point de vue alimentaire, il fallait exiger des réfugiés qu'ils missent leurs forces au service d'œuvres d'intérêt national, surtout au service de l'œuvre d'extension des cultures. Un camp de travail n'était cependant rentable que s'il occupait au moins cinquante personnes. Mieux valait un effectif de cent ou de cent cinquante. L'acquisition de nouvelles baraques rencontrait des difficultés. Il était également difficile d'obtenir le ciment, la tuyauterie et les fils électriques nécessaires. On ne pouvait pas se contenter de louer des hôtels vides ou peu occupés, vu qu'on manquait généralement sur place des possibilités de travail appropriées. A cela s'ajoutait qu'on ne pouvait loger des réfugiés que dans des régions où cela était conciliable avec l'intérêt militaire.

A l'époque, lit-on encore dans le rapport de M. Jezler, la direction de la police disposait des camps suivants:

- a. Le camp d'internement du Lindenhof, rattaché à l'établissement pénitentiaire de Witzwil et où l'on avait surtout interné des déserteurs allemands pendant les premiers mois de leur séjour en Suisse;
- b. Le camp d'internement des Vernes, rattaché à l'établissement pénitentiaire de Bellechasse. Ne s'y trouvaient alors que des réfugiés de pays alliés, en particulier des hommes âgés. Quelques femmes étaient internées dans l'établissement pour femmes.
- c. Les baraquements de Sugiez, rattachés également à Bellechasse.
- d. Le camp du Murimoo, qui servait principalement à l'internement de réfugiés militaires et civils venant de pays de l'Axe.
- e. Le camp d'internement de Gordola, où étaient placés 44 extrémistes de gauche.
- f. Le camp de travail pour Hollandais à Cossonay, avec un détachement à Arosa.
- g. Le camp pour prisonniers de guerre yougoslaves évadés à Oberglatt, avec un détachement dans la région de l'Etzel.
- h. Le camp de transit de Sumiswald, affecté aux séjours de quarantaine de réfugiés hollandais.
- i. La maison «Les Aroles» à Leysin, pour l'internement d'étrangers malades, convalescents ou incapables de travailler.

Des groupes d'internés étaient en outre logés dans divers établissements de détention, camps de travail pour émigrants, foyers et camps juifs, de

même que dans des établissements catholiques et protestants. On envisageait de créer un nouveau camp de travail à Rarogne.

Ces internements occasionnaient à la Confédération de grosses dépenses, non seulement au titre du logement et de la subsistance, mais aussi au titre de l'habillement, des soins médicaux et dentaires, etc.

Le nombre des internés s'élevait à plus de 850 à fin juillet, contre 308 au 1^{er} janvier et 390 en avril 1942.

III. Les refoulement de réfugiés

Suivant les rapports remis à la division de la police, les gardes frontières refoulèrent 123 personnes entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 1942. Il s'agissait principalement de civils italiens. Il n'est pas possible de savoir combien de refoulements furent opérés par les organes cantonaux.

Comme le déclarait M. Jezler, les entrées illégales étaient régulièrement suivies d'autres entrées illégales. Les personnes qui avaient réussi à pénétrer en Suisse renseignaient leurs connaissances restées au pays sur la réussite de leur fuite et sur la pratique des autorités suisses. Il y avait, surtout en France non occupée, des passeurs qui, contre rétribution et souvent même à titre professionnel, aidaient des réfugiés à franchir la frontière.

Il existait deux façons de refouler les gens: L'une d'elles consistait à leur faire repasser clandestinement la frontière. Le procédé offrait, pour le réfugié, le danger d'essuyer les coups de feu d'une patrouille du pays voisin, mais il avait l'avantage de lui permettre de rentrer discrètement à son domicile ou, s'il était appréhendé, de fournir au moins quelques explications aux organes de la police.

Cette forme de refoulement n'était pratiquée qu'avec l'assentiment du réfugié. Certains cantons refusaient de procéder de la sorte. Ces refoulements n'étaient possibles que dans le Jura ou les Grisons.

La seconde forme consistait dans la remise du réfugié aux organes de la police frontière du pays étranger, en tant qu'ils étaient disposés à l'accepter. Ce mode de refoulement était très dur pour les réfugiés qui avaient quelque chose à craindre de la police étrangère. Aussi ces refoulements donnèrent-ils souvent lieu à des scènes pénibles. La population frontalière avait en outre parfois l'impression que la police suisse voulait ou devait prêter son concours à la police étrangère.

Le refoulement était le plus facile lorsqu'il était opéré au moment même du franchissement de la frontière. Le procédé ne pouvait cependant pas être appliqué d'une façon générale, et n'aurait même pas pu l'être si les organes du contrôle frontière avaient été grandement renforcés et si l'on avait fait appel à l'armée.

Parlant de l'aspect interne du problème des réfugiés, M. Jezler expose ce qui suit :

«La tradition de l'asile est profondément enracinée en Suisse. Aussi une grande partie de la population suisse ne comprend-elle pas les mesures de refoulement ordonnées jusqu'à présent. Des interventions aux chambres fédérales, des articles de presse et de nombreuses conversations avec des particuliers l'ont prouvé. Ce manque de compréhension s'est manifesté d'une façon particulièrement nette dans les régions voisines de la frontière, où les refoulements de réfugiés ont souvent donné lieu à des attroupelements et de petites démonstrations. La population frontalière est en effet généralement fort bien informée (mais parfois en apparence seulement) sur ce qui se passe dans le pays voisin. Il ne faut pas prêter trop d'importance à la simple «opinion publique». Nos conceptions fondamentales commandent cependant que l'on protège le réfugié qui court vraiment un danger sérieux. Aussi faut-il en tenir compte.

En ces temps de guerre, où notre pays — en un certain sens — doit lutter pour son existence, il n'est pas permis de traiter les choses de façon simpliste. C'est pourquoi nous n'avons pas craint d'ordonner le renvoi de réfugiés menacés de pâtre plus ou moins sérieusement dans leur pays d'origine. Mais nous n'avons pas cru pouvoir refouler purement et simplement les réfugiés dont la vie était exposée à un danger réellement grave dans le pays d'où ils venaient. C'est ainsi que nous avons par exemple fait refouler des gens qui avaient encouru une peine privative de liberté pour avoir quitté sans droit le territoire du pays où ils vivaient ou avoir abandonné illicitement leur poste de travail. Nous ne pouvions en revanche pas nous résoudre à renvoyer des réfugiés qui, très probablement, auraient été traités de saboteurs ou d'agents de l'ennemi et condamnés en conséquence aux peines les plus graves. Notre attitude est conforme aux motifs de la disposition qui, dans l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, prévoit que les déserteurs et réfractaires ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine que sur ordre du Conseil fédéral.»

Le rapport se termine par les conclusions suivantes :

«L'évolution de la situation militaire et politique en Europe fait prévoir qu'il y aura prochainement un afflux encore plus grand de réfugiés. Le ravitaillement précaire de la Suisse, les obstacles que rencontrent les départs pour un pays tiers, la possibilité d'arrivées nombreuses de réfugiés à nos frontières, certaines considérations de politique étrangère, des raisons de sécurité intérieure et les difficultés d'hébergement commandent que nous nous montrions fort réservés dans l'admission de réfugiés.»

Chapitre IV

LA SITUATION D'AOUT 1942 A JUILLET 1943

A. Le renforcement des mesures à l'égard de l'afflux de réfugiés venant de France

I. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942

Dans une lettre accompagnant le rapport de son adjoint du 30 juillet 1942, le chef de la division de la police exposa au chef du département — c'était alors le conseiller fédéral de Steiger — que l'évolution de la situation en France faisait craindre que les Juifs français vivant en zone occupée ne tentent bientôt de se réfugier en Suisse pour échapper à la menace d'une déportation. La lettre continuait en ces termes: « Que devons-nous faire? Nous accueillons les déserteurs. Nous en faisons *grosso modo* de même pour les prisonniers de guerre évadés aussi longtemps que le nombre de ceux qui ne peuvent quitter le pays ne sera pas trop élevé. Nous ne refoulons pas non plus les étrangers qui doivent être considérés comme réfugiés politiques au sens de l'arrêté du Conseil fédéral de 1933. Mais cet arrêté n'est plus guère pris en sérieux, chaque réfugié étant considéré comme en danger de mort du seul fait de sa fuite. Très rares sont les réfugiés qui ont exercé une activité politique au sens primitif de l'arrêté. Devons-nous nous borner à refouler les Juifs? Cela s'impose presque. Mais les Juifs hollandais et belges ne sont pas reniés par leur Etat comme le sont les Juifs d'Allemagne et d'autres pays. Les légations des Pays-Bas et de Belgique doivent s'occuper d'eux comme des ressortissants non juifs. La possibilité de rentrer un jour au pays est pour eux plus certaine que pour les Polonais.

Faut-il envisager un refoulement général? Mais nous manquerions à notre tradition si nous refoulions par exemple un officier hollandais qui n'a pris le chemin de la Suisse qu'en vue de gagner de là un théâtre d'opérations où il pourrait combattre pour sa reine et son pays.

L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 est encore en vigueur. Néanmoins, nous n'avons, depuis quelque temps, plus guère refoulé de réfugiés. Nous ne vous avons pas consulté. Je ne crains pas d'en prendre aujourd'hui la responsabilité. Le Conseil fédéral ne pourra guère désavouer cette pratique s'il lit le rapport de M. Jezler. Mais le moment me paraît venu d'appliquer cet article.»

A la fin de sa lettre, M. Rothmund demandait si, pour ne pas tomber d'un extrême dans l'autre, mais pour arriver quand même à endiguer le flot des réfugiés, il ne conviendrait pas de procéder comme suit: Pour les

principaux secteurs parcourus par les passeurs, une petite formation motorisée renforcera les organes de surveillance pendant une ou deux semaines à intervalles irréguliers. Cette formation devra, au début, s'opposer à toute tentative de franchissement de la frontière, sans égard à la personne des réfugiés. Le franchissement de la frontière demeurera autorisé, comme jusqu'à présent, dans les secteurs où la formation mobile n'exerce pas son activité. — Au bout de peu de temps, les organes de surveillance seraient probablement si bien familiarisés avec leur mission qu'on pourrait leur donner pour instructions d'examiner de plus près les différents cas et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de refoulements dans les cas particulièrement pitoyables.

Le rapport de M. Jezler et la lettre d'accompagnement du chef de la division de la police donnèrent au chef du département de justice et police l'occasion de renseigner verbalement le Conseil fédéral sur la situation. Le 4 août 1942, le Conseil fédéral constata ce qui suit :

1. L'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers prévoit que les cantons doivent refouler sans autre formalité dans le pays d'où ils viennent ou auquel ils appartiennent les étrangers entrés illégalement en Suisse. Pour des raisons d'humanité et des considérations de politique extérieure et intérieure, la division de la police du département de justice et police, à laquelle sont soumis généralement les cas de franchissement illégal de la frontière par des étrangers, a toujours plus renoncé à refouler les réfugiés étrangers entrés illégalement et ordonné leur admission (avec internement). Pour finir, l'article 9 n'a ainsi plus été appliqué qu'exceptionnellement.
2. L'afflux des réfugiés civils est cependant, ainsi qu'on a pu le constater, de plus en plus organisé. Des passeurs professionnels sont à l'œuvre. L'afflux a pris, ces derniers mois, une telle ampleur et un tel caractère qu'il est nécessaire d'appliquer de nouveau rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du 7 octobre 1939. Cela signifie qu'il faudra refouler plus souvent les réfugiés civils, même s'il peut en résulter pour eux des inconvénients sérieux (mise en péril de la vie ou de l'intégrité corporelle).

II. La circulaire de la division de la police du 13 août 1942

Le flot des réfugiés déferlant à notre frontière occidentale s'était enflé déjà avant l'adoption de l'arrêté du Conseil fédéral. Au cours des jours qui suivirent le 4 août, l'afflux augmenta encore. Il s'agissait peut-être, pensait-on, de transports organisés. Les nouveaux arrivés furent internés à Witzwil et Bellechasse. Le chef de la division de la police se rendit lui-même

à la frontière. Il y apprit de la bouche des agents du contrôle frontière que l'Allemagne ne prenait aucune mesure contre les gens refoulés (1).

Se fondant sur l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août, M. Rothmund adressa, le 3 août 1942, une circulaire confidentielle aux directions cantonales de police et aux commandants des polices cantonales. Cette circulaire, qui fut aussi communiquée au commandement de l'armée, à la direction générale des douanes, à la division des affaires étrangères et au ministère public de la Confédération, exposait, pour l'essentiel, ce qui suit :

Depuis quelques mois, le nombre des étrangers qui avaient cherché refuge en Suisse a constamment augmenté. L'afflux a pris, la semaine dernière, une telle ampleur que les autorités responsables sont obligées d'agir. Bien que l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 prévoit que les étrangers entrés illégalement en Suisse doivent être refoulés sans autres formalités, des raisons d'humanité et des considérations de politique extérieure et intérieure ont incité les autorités à n'appliquer cette disposition qu'exceptionnellement. Au vu d'un rapport de la division de la police, le Conseil fédéral a décidé tout récemment que l'article 9 devait de nouveau être appliqué plus rigoureusement. Entre-temps, le nombre des entrées illégales a de nouveau augmenté. Depuis le 29 juillet, 293 fugitifs sont encore entrés en Suisse, ce qui représente un chiffre de 21 par jour. Ne sont pas compris dans ce nombre les étrangers pouvant poursuivre leur voyage. Il a malheureusement fallu constater qu'un renforcement de la surveillance de la frontière était impossible, de sorte qu'on est obligé de chercher à se tirer d'affaire avec les moyens à disposition. Après un examen attentif de toutes les possibilités avec la direction générale des douanes, la section de police du service des renseignements et de sécurité de l'état-major de l'armée et quelques cantons, les instructions suivantes ont par conséquent été arrêtées par la division de la police :

I. Ne doivent *pas* être refoulés :

1. Les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires, s'ils peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniformes,

(1) Parlant, le 22 septembre 1942, devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale, M. Rothmund s'exprima comme suit sur les constatations faites à la frontière : « Le 8 août, nous longeâmes la frontière jusqu'aux Verrières et constatâmes partout les faits suivants : zone frontière à vues très peu étendues par suite de la présence de forêts et de profondes coupures, rassemblement de Juifs de diverses nationalités dans le Jura français, contrôle insuffisant à la frontière franco-belge et en France occupée, préparatifs de voyage jusqu'à la frontière exécutés déjà au lieu de séjour, fugitifs sachant déjà les noms et adresses des restaurants de Belfort et autres localités, ainsi que l'endroit où trouver des passeurs professionnels. »

Ayant essayé, plus tard, dans la presse, le reproche de s'être rendu à la frontière pour inviter les agents du contrôle à refouler les réfugiés en manifestant aussi peu d'égards que possible, M. Rothmund déclare qu'il s'agit là d'une pure invention.

de numéros de prisonniers, de livrets de solde ou de toute autre pièce d'identité.

2. Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables. Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race, les Juifs par exemple, ne doivent pas être considérés comme des réfugiés politiques.
3. Les Français, Alsaciens également, qui, venant de la France occupée, se réfugient en Suisse pour se rendre en France non occupée.

(Suivaient les prescriptions sur le traitement des réfugiés accueillis.

La division de la police se réservait de statuer sur les cas de refoulement, d'internement, d'assignation d'une résidence, de placement dans un établissement, dans un camp, dans un home, etc.).

II. Tous les autres fugitifs étrangers doivent être refoulés.

Les organes douaniers procèdent eux-mêmes au refoulement des étrangers qu'ils ont arrêtés à la frontière; dans tous les autres cas, le refoulement est opéré par la police. Dès que ces étrangers sauront qu'ils doivent s'attendre à être refoulés, nombre d'entre eux tenteront, avec succès, d'éviter les postes frontières et de pénétrer à l'intérieur du pays. Ils doivent aussi, dès leur arrestation, être conduits à la frontière et refoulés.

Avant de refouler un étranger, il faudra prendre note de son état civil, du lieu d'où il vient, ainsi que de l'endroit et de la date où il a franchi la frontière suisse.

Lors du premier refoulement, la possibilité sera donnée à l'étranger de quitter clandestinement la Suisse en passant entre les postes frontières de l'Etat d'où il est venu. Comme on doit toutefois s'attendre qu'il tentera à nouveau d'entrer illégalement en Suisse, il faut lui déclarer, avant de le refouler, qu'il sera remis à la police frontière étrangère s'il recommence. Aucune inscription ne doit être faite sur ses papiers de légitimation lors du premier refoulement, afin qu'il ne coure aucun danger lors de son retour à l'étranger.

Aucun étranger qui n'est pas de nationalité française ne doit être refoulé en France non occupée. Des exceptions ne sont faites que pour les étrangers qui sont entrés en Suisse venant directement de la zone non occupée. Ces derniers seront remis, après entente préalable, à la police genevoise, qui procédera conformément à un accord avec la police française.

III. Les cas douteux doivent être annoncés à l'officier de police du commandement territorial compétent, qui est chargé de les transmettre à la division de la police. Dans les cas urgents, cette division peut être consultée par téléphone.

Le chef du département étant alors absent, le chef de la division de la police envoya cette circulaire sous sa propre responsabilité (1). Subséquemment, M. de Steiger, conseiller fédéral, déclara à la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national (séance du 18 septembre 1942) que cette mesure avait dû être prise pour parer aux entrées illégales par trop nombreuses.

III. La séance du comité central de la fédération suisse des communautés israélites, du 20 août 1942

Le déferlement d'une nouvelle vague de réfugiés était parvenu à la connaissance des milieux israélites suisses. Le 9 août, le président de la fédération suisse des communautés israélites renseigna l'union suisse des comités d'assistance israélite et lui demanda de se mettre en relation avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés et la Croix-Rouge suisse (secours aux

(1) Au moment de prendre sa retraite, M. Rothmund prononça devant le personnel de la division de la police (30 décembre 1954) une allocution dans laquelle il justifia son comportement de la manière suivante: Je recevais jour après jour des communications de mes collaborateurs sur le nombre des réfugiés arrivés à la frontière suisse. Ce nombre augmentait quotidiennement. Je me demandai si l'Allemagne hitlérienne ne nous envoyait peut-être pas intentionnellement ces gens pour créer le prétexte d'une agression ultérieure. La chose se révéla bientôt invraisemblable. Les soldats allemands en France ne voulaient, semble-t-il, pas voir les fugitifs juifs et les laissaient ainsi passer sans les inquiéter. Les fugitifs pouvaient faire presque sans obstacles le trajet entre Bruxelles et la frontière suisse. Nous devions craindre que le nombre des arrivées — 50, 60 ou 80 par jour — ne monte en flèche. Je demandai à la direction générale des douanes de renforcer la protection à la frontière. C'était chose impossible. Des fonctionnaires des douanes ne pouvaient être retirés d'aucun autre secteur. Je pris alors contact avec la direction de l'armée et lui demandai de détacher une formation de police motorisée qui aurait pour mission de surgir inopinément sur divers points de la frontière et de paralyser l'activité des passeurs. Cela ne signifiait pas qu'il faille refouler les fugitifs arrivant à la frontière. La direction de l'armée pensait probablement que le pays ne devait pas accueillir trop de réfugiés, mais elle ne pouvait ou ne voulait pas prêter son concours. C'est pourquoi je décidai de me rendre à la frontière et de juger *de visu* de la situation. Une famille de Juifs polonais venait d'arriver à Boncourt. Il y avait onze personnes, du grand-père jusqu'au petit enfant. L'un de mes compagnons ayant dit que je devrais faire refouler ces gens, je répondis que je ne m'étais pas rendu à la frontière pour cela. Rentré à Berne, j'étudiai le problème tout un jour durant dans mon bureau et raisonnai comme suit: Si nous fermons hermétiquement la frontière pendant deux ou trois semaines et refoulons les réfugiés qui auraient réussi à se faufiler entre les postes frontières, on le saura immédiatement en Belgique et en Hollande, et les fugitifs prendront une autre route. Cette route ne pourrait être, il est vrai, que celle de l'Espagne et du Portugal. Si nous nous contentons d'une demi-mesure, on ne tardera pas à apprendre en Belgique et en Hollande que la fermeture n'est pas hermétique. Chacun espérera être au nombre de ceux qui seront admis, de sorte que le flot ne diminuera pas et que nos difficultés se prolongeront durant des semaines et des mois. C'est pourquoi je me décidai, à contre-cœur, à ordonner, sous ma responsabilité, la fermeture complète de la frontière. La base de cette mesure était fournie par un arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942 qui renouvelait l'interdiction d'entrée en Suisse sans autorisation et prescrivait le refoulement même si la vie ou l'intégrité corporelle des fugitifs était menacée.

enfants). Le 11 août arriva un rapport du représentant de l'«œuvre de secours aux enfants et de protection de la santé des populations juives», rapport qui relatait d'une façon bouleversante les déportations opérées en France. Le président de la fédération suisse des communautés israélites se rendit alors (13 août) chez le chef de la division de la police. Celui-ci l'informa que de nouvelles instructions avaient été arrêtées. Il se déclara en même temps disposé à faire devant des membres du comité central de la fédération un rapport sur la situation et les mesures prises. Au cours des jours suivants, la fédération reçut de nouvelles informations sur les conditions existant en France et sur le traitement des gens déportés dans les régions de l'est.

La séance du comité central eut lieu le 20 août. Elle fit l'objet d'un procès-verbal établi par un avocat bâlois ⁽¹⁾. M. Rothmund dépeignit la situation, cherchant à justifier les instructions arrêtées le 13 août. Il déclara que l'admission ou le refoulement des réfugiés devaient être décidés selon l'intérêt du pays. La Suisse, dit-il, représente maintenant pour les Juifs un îlot en Europe. Pour qu'elle puisse le demeurer, il importe de garder la situation en main et de ne pas se laisser déborder. L'adoption des instructions du 13 août a été la décision la plus pénible que j'aie jamais eu à prendre. Mais je sais, par une longue expérience, quelles peines et quels sacrifices représente l'entretien des réfugiés vivant en Suisse. Je sais aussi que des centaines de milliers de Juifs sont en danger et que des millions d'autres personnes se sentent menacées. La Suisse ne serait cependant pas en état d'accueillir tous les réfugiés venant des pays voisins. Le mieux est de nous occuper des réfugiés qui sont chez nous et de chercher à assurer leur existence.

Au cours de la discussion qui suivit, des membres du comité central s'exprimèrent avec énergie sur les scènes atroces qui se déroulaient lors des déportations et sur le sort épouvantable qui attendait les déportés dans l'est ⁽²⁾.

De son côté, M. Rothmund releva que, selon des informations données à la frontière par des commissaires allemands, les refoulés n'étaient pas l'objet de sévices et qu'on se bornait à les contraindre de travailler. Il est possible qu'ils courent tous le risque d'être déportés plus tard. Mais comme l'afflux allait grandissant, on n'a pas pu attendre plus longtemps. Il ne saurait être question d'abroger les instructions du 13 août. M. Rothmund ajouta qu'il examinerait dans quelle mesure les fugitifs qui ont franchi la frontière avant cette date pourraient rester chez nous. Des entretiens avec la centrale d'aide aux réfugiés étaient prévus pour le 24 août.

⁽¹⁾ La «Juna» a mis ce procès-verbal à la disposition de l'auteur du présent rapport.

⁽²⁾ Pour plus de détails, voir p. 33 s.

B. La réaction provoquée dans l'opinion publique par le renforcement des mesures; l'assouplissement temporaire des prescriptions

I. La réaction de l'opinion publique

Les mesures ordonnées le 13 août pour le refoulement de fugitifs civils causèrent un vif émoi dans la population et même, ici et là, une véritable indignation. L'émotion se manifesta dans la presse de toutes les couleurs politiques et dans de nombreuses lettres aux autorités fédérales. On s'adressa même personnellement au chef du département de justice et police, au lieu où il passait ses vacances. Les mesures prises à l'égard des étrangers en quête d'asile furent déclarées peu charitables, contraires aux exigences chrétiennes, inhumaines, incompatibles avec l'esprit suisse, déplorables. On dit aussi qu'elles rompaient avec une des plus nobles traditions du pays, qu'elles représentaient une faillite morale, que la Suisse devenait co-responsable du sort tragique des persécutés, que l'honneur national était atteint. Le conseiller national Oeri écrivit au chef du département de justice et police une lettre disant que les nouvelles mesures l'avaient atterré et qu'il s'attendait à une grave crise intérieure si elles étaient maintenues. Le secrétariat du parti socialiste suisse envoya le 22 août au département un appel demandant instamment de sauvegarder le principe d'humanité dans le pays de la Croix-Rouge, de maintenir largement la tradition suisse de l'asile, de ne pas accabler les malheureux réfugiés et de toujours refuser, conformément au principe du droit suisse, l'extradition demandée pour des raisons politiques. La fédération suisse des Eglises protestantes et d'autres groupements adressèrent des appels semblables aux autorités fédérales.

On doit à la vérité d'ajouter que de nombreuses voix s'élevèrent pour déclarer que les mesures prises étaient imposées par la nécessité et que les reproches faits personnellement au chef du département de justice et police et au chef de la division de la police tombaient à faux, la cause des dispositions rigoureuses adoptées à l'égard des réfugiés résidant principalement dans le fait que certains cantons n'étaient pas disposés à en recevoir ⁽¹⁾.

(1) L'opinion qui régnait alors en Suisse romande apparaît dans un article de Pierre Béguin publié — le 27 août seulement — dans le *Journal de Genève*. L'auteur de cet article exprimait l'idée que la Suisse, étant données les circonstances présentes, serait obligée de garder jusqu'à la fin de la guerre, et peut-être plus longtemps encore, tous les réfugiés qu'elle avait accueillis et qu'une politique prudente s'imposait par conséquent en matière d'admissions. Mais il n'est pas vrai que la notion de réfugié politique soit souvent interprétée trop strictement. «Notre tradition nous commande de ne pas restituer aux autorités qu'ils furent les réfugiés que leurs opinions, leur idéal, leur religion ou leur origine vouent à un sort digne de pitié.» Dans le même article, Pierre Béguin s'opposait au refoulement de réfugiés déjà accueillis.

II. La décision du chef du département du 23 août et les entretiens du 24 août 1942 avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés

Les protestations suscitées par la décision du 13 août ne restèrent pas sans effet. Le 23 août, M. de Steiger, conseiller fédéral, prescrivit de ne pas refouler les fugitifs dans des cas spéciaux. Des instructions dans ce sens furent données aux organes frontières.

Une conférence réunit, le 24 août, les représentants des autorités et de la centrale suisse d'aide aux réfugiés, y compris ceux de toutes les institutions de secours affiliées à cette centrale. M. Rothmund y exposa les raisons pour lesquelles avaient dû être prises les nouvelles mesures destinées à endiguer le flot des réfugiés à la frontière occidentale.

La presse reçut le même jour, sur le résultat de cette séance partiellement orageuse, un communiqué de la centrale disant qu'après une discussion approfondie, la division de la police avait décidé de donner immédiatement les nouvelles instructions suivantes, en partie provisoires :

«Les réfugiés qui sont entrés en Suisse avant le 13 août 1942 et se sont annoncés à la police ne seront refoulés que s'ils sont considérés, après un examen minutieux, comme personnellement indésirables pour des motifs graves.

Les réfugiés qui, s'étant soustraits au contrôle frontière, ont été ou seront appréhendés à l'intérieur du pays, doivent être annoncés sans exception par la police à la division de la police du département fédéral de justice et police.

La division de la police examine les cas et attend, pour prendre une décision, que l'enquête à la frontière soit terminée et qu'une discussion ait eu lieu avec les chefs des départements de police des cantons situés à la frontière occidentale.

Le département fédéral de justice et police se réserve le droit de donner des instructions définitives.»

Le communiqué relevait en outre que la centrale avait constaté, avec satisfaction, que les autorités fédérales s'efforçaient de trouver une solution correspondant à la situation économique et répondant à la mentalité suisse.

III. La circulaire de la division de la police du 25 août 1942

Par une circulaire du 25 août 1942, la division de la police communiqua aux directions cantonales de police et aux commandants cantonaux de police que, l'afflux des réfugiés ayant plutôt tendance à diminuer, les instructions relatives au refoulement immédiat pouvaient être provisoirement quelque peu adoucies. Des conférences, était-il dit, auront lieu cette semaine encore avec des fonctionnaires supérieurs des douanes et des fonctionnaires de police des cantons ayant une frontière commune avec la France, ainsi

qu'avec les directeurs de police de ces cantons. La division de la police sera alors probablement en mesure de se faire une idée précise des plus récentes conditions à la frontière occidentale et de remplacer, d'entente avec le département de justice et police, les instructions données ce jour par de nouvelles. La division de la police considère qu'elle se doit de soumettre constamment la situation à un nouvel examen et de ne pas refouler plus de réfugiés que ne l'exige impérieusement la raison d'Etat.

Les instructions définitives, ajoutait la circulaire, dépendront du nombre des réfugiés déjà internés et des nouveaux réfugiés que les cantons accepteront de recevoir sur leur territoire et de placer chez des particuliers ou dans des homes.

Provisoirement, les instructions suivantes, qui entrent immédiatement en vigueur, sont données aux organes cantonaux :

«Les réfugiés étrangers qui sont appréhendés à l'intérieur du pays après avoir éludé le contrôle frontière suisse doivent être annoncés sans exception par la voie du service (officier de police du commandement territorial, section de police) à la division de la police du département fédéral de justice et police, conformément au chiffre I de nos instructions du 13 août 1942. La division de la police examine les cas et se réserve, dans chacun d'eux de décider si les réfugiés doivent être refoulés ou reçus. Les réfugiés qui sont arrêtés directement par les agents du contrôle frontière doivent être refoulés comme précédemment, à l'exception toutefois de ceux qui sont mentionnés sous chiffre I de nos instructions du 13 août 1942.»

C. La conférence des directeurs de police du 28 août 1942

Une conférence des directeurs de police des cantons les plus touchés par la question des réfugiés, qui eut lieu à Lausanne le 28 août 1942 sous la présidence du chef du département fédéral de justice et police, discuta les problèmes actuels. «La conférence — déclarait un communiqué officiel — a pu constater que la manière de voir des autorités cantonales et fédérales, de même que du président de la centrale suisse d'aide aux réfugiés ⁽¹⁾ concordait dans une très large mesure. Un compromis acceptable est nécessaire entre les lois de l'humanité, héritage spirituel inaliénable de la Suisse, et la garantie indispensable des intérêts de l'Etat. Ce compromis doit être recherché en collaboration par la Confédération, les cantons et les institutions d'aide aux réfugiés. Personne parmi ceux qui ont réellement étudié le problème d'une manière approfondie ne contestera que de sévères mesures ne soient nécessaires, et qu'il ne saurait être question d'ouvrir simplement la frontière. Au cas où le nombre des réfugiés devrait rester élevé, il est de même nécessaire d'attirer l'attention sur les possibilités limitées de réception de la Suisse. Les diverses autorités continueront pour le moment de recueillir des renseignements qui serviront de base à de nouvelles décisions.»

(1) Le président de la centrale était alors le directeur de police du canton de Zurich.

D. L'évolution en septembre 1942

I. L'afflux plus considérable de fugitifs venant de France

L'espoir exprimé dans la circulaire du 25 août de voir diminuer l'afflux des réfugiés venant de l'ouest ne se réalisa pas. Au contraire, le fait que les arrestations et les déportations s'étaient multipliées en France accrût encore le nombre de ceux qui cherchaient à échapper à ce sort en s'enfuyant en Suisse. C'est ainsi que, dans les premiers jours de septembre, 50, 70 et 113 Juifs arrivèrent chez nous. Les refoulements furent rares. Mais les cantons de la Suisse occidentale, de même que les organes chargés de surveiller la frontière, ne cessaient de déclarer, de façon pressante, qu'il était impossible de continuer à admettre les entrées clandestines et qu'un renforcement de la protection de la frontière s'imposait.

II. La conférence des directeurs de police des 11 et 12 septembre 1942

Dans une conférence des directeurs cantonaux de justice et police, tenue à Altdorf les 11 et 12 septembre 1942, le chef de la division de la police fit un exposé intitulé «Explications complémentaires relatives aux mesures contre l'afflux des réfugiés étrangers civils et militaires». M. Rothmund rappela tout d'abord l'évolution du problème des réfugiés au cours des dernières semaines et déclara que quelque 1000 nouveaux fugitifs s'étaient annoncés en Suisse depuis fin juillet, 377 uniquement pour la période comprise entre le 1^{er} et le 10 septembre, dont 370 venaient de la France non occupée. Etant donné le danger que courent des gens menacés de déportation, les services du contrôle de la frontière à Genève et plus tard aussi en Valais ont été invités, disait M. Rothmund, à ne plus opérer aucun refoulement. Le nombre des internés s'élève à 1350 environ. Une résidence forcée, sous contrôle militaire, a été assignée à quelque 250 d'entre eux. Les autres sont placés dans des camps. Le régime de police des étrangers n'a cependant pas encore été réglé pour tous les internés; ceux qui peuvent être désignés comme émigrants doivent cependant au moins avoir un canton de séjour, qui règle leur tolérance. Comme il faut s'attendre à une nouvelle poussée de fugitifs, un renforcement du contrôle à la frontière s'impose.

Le chef de la division de la police s'exprima comme il suit au sujet de l'examen des demandes d'entrée: Lorsque eurent commencé les déportations des Juifs de l'Allemagne vers l'est, des autorisations d'entrée furent accordées à des personnes âgées, en tant que le canton dans lequel elles désiraient se rendre considérait qu'une assurance avait été donnée pour leur séjour. La police fédérale des étrangers avait autorisé l'entrée en Suisse de conjoints et enfants d'émigrants s'y trouvant déjà, après que les organismes juifs d'aide aux réfugiés eurent déclaré qu'ils pourvoiraient à leur entretien.

Le même procédé fut appliqué aux fugitifs venant de France. Mais ses effets furent d'abord négatifs, parce que la police française ne laissait pas entrer en Suisse ceux qu'elle avait appréhendés. Des informations parues dans la presse faisaient toutefois prévoir un changement dans ce domaine. Quoi qu'il en soit, il était préférable de laisser entrer ceux qui demandaient de le faire légalement plutôt que de tolérer des entrées massives illégales et incontrôlables. C'est pourquoi les cantons durent modifier leur pratique. D'anciennes Suissesses, ainsi que leurs familles, devaient être accueillies; il en était de même des étrangers qui avaient en Suisse des relations de parenté ou d'affaires.

M. Rothmund acheva son exposé en ces termes: «Vous avez pu constater, comme moi, avec quelle vigueur l'opinion publique suisse s'est exprimée au sujet de l'asile. Les cantons peuvent maintenant nous dire si et comment cette tâche humanitaire de la Suisse peut être accomplie dans les circonstances présentes. En créant de nombreux camps de travail et d'internement, la Confédération a prouvé qu'elle ne s'en désintéresse pas.»

Au cours de la discussion, la manière de voir du département fédéral de justice et police fut approuvée: la surveillance de la frontière devait être renforcée en vue d'empêcher le plus possible les entrées illégales. Plusieurs vœux furent aussi émis en faveur de certaines facilités pour l'octroi d'autorisations d'entrée. En revanche, les avis étaient partagés au sujet de la façon dont devaient être traités ceux qui étaient entrés illégalement en Suisse, c'est-à-dire sur le point de savoir si l'on devait les tolérer ou les refouler en appliquant strictement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939.

III. Le manque de volonté d'accueil dans les cantons

Comme le chef de la division de la police l'avait mentionné à nouveau devant la conférence des directeurs de police des 11/12 septembre 1942, les dispositions prises par les autorités fédérales au sujet de la délivrance d'autorisations d'entrée, ainsi que du traitement des réfugiés entrés illégalement, dépendaient dans une large mesure de la volonté d'accueil des cantons, se manifestant par l'octroi de tolérances. Pour se faire une juste idée de cette volonté d'accueil, le département de justice et police avait adressé, déjà le 4 septembre 1942, une circulaire aux directions de police des cantons. Ces directions étaient priées de dire jusqu'à quel point leur canton était disposé à accueillir des réfugiés, à installer des camps ou à préparer d'autres centres d'hébergement et à participer financièrement à l'entretien des réfugiés. Dans la mesure où elles répondirent, les directions de police ne s'exprimèrent pas d'une façon bien encourageante. Comme le releva M. Rothmund à la conférence des 11/12 septembre, le canton de Bâle-Ville faisait exception. Bien qu'il hébergeât encore de nombreux réfugiés de la période d'avant-guerre, il se déclara prêt à en recevoir quel-

ques nouveaux et à rouvrir un camp qu'il venait de fermer ⁽¹⁾. Le canton de Zurich consentit également à ouvrir, à ses frais, un camp de travail pour 50 personnes, mais à la condition que les autres cantons acceptent de faire leur part sur leur territoire. Le canton de Fribourg déclara qu'il pourrait héberger 50 personnes. Les cantons de Saint-Gall, Soleure, Zoug et Appenzell Rh.-Int. se montrèrent, eux aussi, disposés à accueillir des réfugiés, tout en faisant des réserves. Les réponses des autres cantons furent négatives.

Une circulaire adressée aux directions cantonales de police les 17/18 septembre 1942 ne rencontra pas plus d'écho. Plusieurs directions de police s'abstinrent simplement de répondre, tandis que celles qui répondirent favorablement formulaient souvent des réserves. Le nombre des places annoncées ne s'éleva qu'à 448, et encore n'avait-on pas vérifié partout — loin de là — si elles satisfaisaient aux conditions. Quelques cantons seulement se déclarèrent disposés à délivrer des tolérances ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Comme l'écrit Nettie Sutro (*ibid.*, p. 33), le canton de Bâle-Ville fut aussi celui qui accueillit le plus largement les enfants d'émigrants. La division de la police qualifie aussi de «particulièrement accueillants» les cantons de Saint-Gall et (pour l'automne 1943) du Tessin.

Il ressort d'un rapport reçu du directeur de la police de Bâle-Ville que d'autres cantons ont souvent abusé de la pratique large des autorités bâloises. «D'innombrables réfugiés ont été amenés à se rendre à Bâle. Ces gens-là étaient souvent déposés sur la place du Marché. Dans le canton X (le nom figure dans le rapport du directeur de police), il fut assez longtemps d'usage d'expulser les réfugiés, avec avis que, s'ils étaient rencontrés sur le territoire cantonal après le coucher du soleil, ils seraient appréhendés et remis aux autorités allemandes. Résultat: refuge à Bâle.»

⁽²⁾ Un «extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat du canton X», du 4 juillet 1941, montre combien certains cantons, en 1941 (c'est-à-dire à une époque bien plus favorable) étaient peu accueillants:

«Le canton X n'a ainsi pas d'obligations envers ces émigrants étrangers, de sorte qu'il peut se dispenser de participer aux frais d'émigration. La police cantonale des étrangers s'est appliquée dès le début à tenir éloignés du canton des émigrants sans ressources. Des dépenses ont ainsi été épargnées au canton. Il n'y a actuellement dans ce canton que quelques émigrants sans ressources. On encourage cependant aussi, dans la mesure du possible, le départ d'émigrants aisés. Le résultat en sera que notre canton n'aura pas de lourdes charges à supporter.»

D'autres cantons cherchaient à tenir les émigrants à l'écart de leur territoire en exigeant des cautions exorbitantes pour la délivrance de tolérances. Le rapport du Conseil d'Etat du canton Y sur la gestion en 1941 nous apprend ainsi que des cautions d'un montant de 469 981 fr. 50 ont été fournies pour l'obtention de 142 tolérances.

Les communes montrèrent, en général, autant de retenue que la majorité des cantons.

Un article publié dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 11 septembre 1942 (feuille annexe) sous le titre *Um die Flüchtlingshilfe* signala les difficultés considérables que rencontrait une solution satisfaisante du problème des réfugiés par suite de l'attitude des cantons. Il défendait avec énergie le chef du département de justice et police et le chef de la division de la police contre les attaques personnelles dont ils étaient l'objet. La fermeture de la frontière, y lit-on, est pratiquée d'une manière bien plus rigoureuse par les cantons que par la Confédération. Il y a des cantons qui ne tolèrent pas que des émigrants qui se sont annoncés dans un autre canton et qui y bénéficient de l'asile séjournent même peu de temps sur leur territoire. Ils conservent cette

IV. La discussion du problème des réfugiés aux chambres fédérales (session d'automne 1942)

Donnant suite à un vœu de la conférence des présidents de groupes du Conseil national, le chef du département de justice et police fit à ce conseil, le 22 septembre 1942, un rapport oral très détaillé sur l'état du problème des réfugiés. Le conseiller fédéral de Steiger commença par rappeler l'arrêté du 17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers, celui du 17 mai 1940 complétant cet arrêté et celui du 13 septembre 1940 concernant la fermeture partielle de la frontière. Il parla ensuite des conditions qui furent créées par l'arrivée d'une vague de réfugiés de Hollande et de Belgique et qui amenèrent le Conseil fédéral à prendre son arrêté du 4 août 1942. Ces mesures et la circulaire du 13 août 1942 produisirent l'effet voulu, qui était de contenir le flot des réfugiés — aidés de passeurs — qui nous venaient de Hollande et de Belgique. L'afflux vint alors de France. Des nouvelles alarmantes recueillies à la frontière occidentale avaient amené les autorités à examiner dans quelle mesure il convenait d'assouplir les dispositions ou, au contraire, de rétablir un régime plus rigoureux. La conférence des directeurs cantonaux de police, dont s'était premièrement l'affaire, avait reconnu, à l'unanimité, qu'il était indispensable de renforcer la surveillance de la frontière pour empêcher un afflux massif. Au mois de septembre, le nombre des entrées clandestines s'était élevé à 50, 60, 70, 113 et 80 personnes par jour ⁽¹⁾.

attitude même lorsque l'autre canton s'est engagé à reprendre l'émigrant au terme de son séjour... Il y a des situations vraiment scandaleuses. Nous nous réservons de reprendre, à la lumière de cas particuliers, l'examen de cet aspect de l'affaire, qui a la plus grande importance et dont on n'a pas tenu compte dans la récente discussion. En attendant, nous voudrions que tous ceux qui s'indignent des mesures de la police des étrangers et reprochent à cette autorité d'être dure et de manquer de compréhension contribuent à faire mettre un terme à la dureté et au manque de compréhension de mainte autorité cantonale. C'est la condition d'une meilleure solution de tout ce grave problème des réfugiés.

L'auteur de cet article était une personne qui jouait un rôle très actif dans l'œuvre catholique d'aide aux réfugiés. La centrale «Caritas» envoya un exemplaire du journal au chef de la division de la police le 18 septembre 1942 avec une remarque selon laquelle l'avis exprimé dans l'article concordait exactement avec celui de la commission de «Caritas» pour l'aide catholique aux réfugiés.

(1) Parlant devant le groupe radical des chambres, M. Rothmund donna, au sujet des réfugiés entrés illégalement en Suisse et accueillis, les chiffres suivantes:

de l'automne 1940 au 8 avril 1942	420
du 8 au 30 avril 1942.	100
en mai	132
en juin	186
en juillet	248
du 1 ^{er} au 13 août	348
du 13 au 31 août	213
du 1 ^{er} au 17 septembre	733
Total depuis l'automne 1940	2380

Si l'on n'empêchait pas ces entrées clandestines, leur nombre s'élèverait, avec une moyenne de 60 par jour, à 22 000 par an. Or le Conseil fédéral avait toujours admis qu'un chiffre de 6000 à 7000 représentait à peu près la limite du supportable. Des rapports récents, disant qu'il était impossible de laisser continuer de cette façon les entrées clandestines, avaient engagé le Conseil fédéral à arrêter les instructions suivantes :

«1. Le droit d'asile continuera, pour des raisons d'humanité, à être exercé librement et d'une manière indépendante comme droit de l'Etat, dans l'esprit de la tradition suisse, mais non pas comme obligation juridique.

Il a de tout temps été exercé dans les limites des possibilités effectives comme règle politique de l'Etat. Cette règle est encore valable aujourd'hui.

2. Mais l'arrivée en Suisse d'un très grand nombre de réfugiés, dont le passage clandestin de la frontière est en partie favorisé par l'activité de passeurs professionnels, ne peut pas être assimilée aux cas dans lesquels l'asile est accordé à des réfugiés politiques isolés.

Cet afflux de réfugiés constitue un danger pour la sécurité intérieure. Les organes de police de la Confédération et des cantons demandent que des mesures spéciales soient prises par égard pour la sécurité intérieure.

3. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942 ayant diminué l'afflux, favorisé par des passeurs professionnels, de réfugiés venant de Belgique et de Hollande, on a cru pouvoir relâcher quelque peu les mesures prises. L'expérience des derniers jours a cependant montré que l'afflux des réfugiés venant de la France non occupée, qui commençait à se produire à ce moment-là, a pris une telle ampleur qu'il y a lieu d'appliquer à nouveau l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, mais en évitant toute rigueur inutile. (Calculé avec prudence, le nombre des indésirables en France, dont on attendait l'afflux, était évalué à plus de 100 000 personnes ⁽¹⁾.)

4. Les réfugiés arrivés en Suisse n'ont pour ainsi dire aucune possibilité d'émigrer ailleurs.

Durant l'année 1942, 30 visas seulement ont été obtenus jusqu'à ce jour des Etats-Unis d'Amérique (contre 566 l'année précédente), 31 du Brésil et 5 de l'Argentine.

L'émigration dans des pays européens ou au Canada est impossible.

Les mesures que nous prendrons doivent tenir compte de toutes les éventualités dans un avenir éloigné.

La Suisse doit nourrir aujourd'hui, dans des conditions nettement plus difficiles, 400 000 personnes de plus qu'en 1914-1918.

(¹) Cette remarque du conseiller fédéral de Steiger eut pour effet qu'on prétendit parfois, dans les années ultérieures, que 100 000 Juifs et déportés, fuyant les « transports de la mort » avaient été refoulés à la frontière occidentale en été et en automne 1942 (cf. par exemple, les citations parues dans l'*Israelitisches Wochenblatt für die Schweiz*, année 1946, n° 5).

De surcroît, nous ignorons ce que la guerre et l'après-guerre nous apporteront.

Aux réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre, dont le nombre s'élève encore à 7100, s'ajouta depuis le début de la guerre jusqu'au 31 juillet 1942 quelque 1200 réfugiés. Ainsi donc, 8300 réfugiés environ résidaient en Suisse à ce moment-là. Ce nombre s'est élevé à 9600 jusqu'à ce jour, alors qu'à l'origine celui de 6000 à 7000 était considéré comme supportable.

Les dépenses pour les réfugiés se montent, du début de la guerre à ce jour, à quelque 17 millions, dont 5,5 ont été payés par la Confédération ⁽¹⁾ et le reste par les institutions de secours. L'impôt de solidarité d'un montant de 1,7 à 1,8 million de francs est compris dans ces chiffres. En outre, quelque 5000 étrangers, en moyenne mensuelle, résident provisoirement en Suisse, où ils sont hébergés et nourris. Les émigrants, les 12 000 Polonais et autres internés ne sont pas compris dans ce nombre.

De 1941 à 1942, le nombre total d'autorisations d'entrée accordées à des étrangers s'est élevé à environ 30 000 par semestre.

La comparaison avec le Portugal, telle qu'elle a été faite dans la presse, n'est pas concluante, parce que les réfugiés peuvent, de ce pays, continuer leur voyage, de sorte que leur nombre va diminuant.

5. Il y a actuellement en Suisse 664 étrangers entrés clandestinement du 8 avril au 31 juillet 1942, soit en quatre mois. 561 nouveaux venus vivent dans le pays après y être entrés illégalement entre le 1^{er} et le 31 août. Du 1^{er} au 17 septembre 1942, le nombre des entrées illégales s'est élevé à 733.

Il faut y ajouter un nombre indéterminé d'étrangers entrés clandestinement et qui ne se sont pas encore annoncés à la police.

Le développement de la situation montre que si certaines mesures de défense ne sont pas appliquées, le nombre des entrées clandestines s'accroît inévitablement.

Le fait que des étrangers entrent clandestinement en Suisse en éludant le contrôle sanitaire et risquent, dans les temps actuels, de propager des maladies contagieuses dans notre pays ne laisse pas de nous préoccuper.

C'est pourquoi les autorités, tout en demeurant fidèles au principe de l'asile, ont le devoir de contenir, par des mesures appropriées, l'afflux des réfugiés dans des limites admissibles, pour empêcher un accroissement excessif du nombre des réfugiés vivant dans le pays. Elles doivent le faire même si cela signifie le renvoi d'étrangers entrés clandestinement en Suisse.

L'Etat exige pour l'entrée en Suisse une autorisation officielle, le visa, et interdit l'entrée sans visa. Il n'est donc pas admissible qu'il favorise la violation de cette interdiction en accueillant les étrangers entrés clandestine-

(1) Cf. à ce sujet ce qui est dit dans la quatrième partie du présent rapport.

ment et en leur accordant ce que les autres n'ont pas pu obtenir par les voies légales. Il y a là, dans tous ces cas, une attitude qui attire dans le pays les fugitifs et stimule l'activité des passeurs professionnels. Aussi n'est-il pas étonnant que, dans de telles conditions, le service de protection de la frontière soit à peu près débordé.

6. La conférence des directeurs cantonaux de police, qui a siégé à Altdorf les 11 et 12 septembre, a été par conséquent unanimement d'avis que la protection de nos frontières doit être renforcée.

Les nouvelles alarmantes qui nous parviennent ces jours-ci des organes du contrôle à la frontière confirment l'exactitude de cette manière de voir.

7. Les gardes-frontières et la police des cantons intéressés n'étant plus en mesure de remplir entièrement leur mission, il est indispensable de renforcer la gendarmerie de l'armée. Les crédits nécessaires à cet effet doivent être accordés.

Ce renforcement ne pourra probablement pas devenir effectif avant le mois de novembre.

Si l'afflux de réfugiés devait ne pas diminuer, il faudrait même que le service d'ordre fût renforcé par des troupes appropriées.

8. Pour que la Suisse demeure généreuse, malgré les lourdes charges qui pèsent sur elle dans d'autres domaines et les difficultés de son ravitaillement, le département a cependant recommandé aux cantons d'accorder si possible l'autorisation d'entrée, surtout lorsqu'il s'agit d'une étrangère, Suissesse de naissance, ayant encore des relations en Suisse.

Cette pratique plus large à l'égard des demandes de réfugiés en ordre avec la loi nous vaudra déjà un lourd fardeau. Ici non plus, il ne faudra pas dépasser la mesure supportable.

9. Les réfugiés entrés illégalement en Suisse doivent être d'abord placés dans des camps d'accueil, afin que toutes les constatations nécessaires puissent être faites.

Les réfugiés admis seront tenus, selon leurs capacités, d'exécuter des travaux d'intérêt national dans des camps de travail ou dans d'autres lieux d'hébergement collectif. Les réfugiés inaptes à de tels travaux peuvent aussi être placés dans des lieux d'hébergement collectif.

10. La mesure dans laquelle il est pratiquement possible d'accueillir des réfugiés dépendra de l'examen de tous les facteurs entrant en considération, en particulier de la capacité et de la volonté d'accueil des cantons, des communes et des institutions d'aide privées.

Les enquêtes à cet effet sont en cours.»

Dans la suite de son exposé, le conseiller fédéral de Steiger déclara que les autorités étaient fermement décidées à rester fidèles aux principes d'humanité, mais il signala simultanément les considérations qui s'oppo-

saient à une ouverture des frontières et exigeaient des mesures de défense contre un afflux croissant de réfugiés cherchant à pénétrer illégalement dans le pays. Il s'agit, disait-il, avant tout de tenir compte de la situation dans le secteur de l'alimentation, des difficultés qu'il y a à loger les réfugiés sans porter atteinte à la défense nationale et à la sûreté intérieure. Il faut aussi tenir compte de la peine qu'on a à donner du travail aux étrangers sans compromettre les intérêts des soldats suisses, de même que de l'impossibilité d'exiger des départs. Des expulsions ne peuvent pas être évitées, les fugitifs comptant parmi eux des éléments peu intéressants et arrogants. Notre peuple se sent certainement fort mal à l'aise de ne pouvoir aider tous ceux qu'il voudrait secourir. Mais les mesures prises n'empêcheront personne de faire le bien en donnant quelque chose ou en accueillant un réfugié dès que le contrôle effectué par la police aura établi qu'il peut rester chez nous.

Le lendemain, les représentants des trois grands groupes bourgeois firent les *déclarations* suivantes au sujet de cet exposé :

«Le groupe radical-démocratique approuve l'exposé du Conseil fédéral sur la question des réfugiés et l'attitude qu'il a prise.

Il appuie le Conseil fédéral, estimant que des raisons impérieuses, d'ordres divers, nous obligent de limiter l'accueil des réfugiés, précisément dans l'intérêt de notre œuvre humanitaire et de son maintien durable.

Là où il s'agit de questions d'appréciation, le groupe désire qu'il soit tenu compte des sentiments respectables de notre peuple et que l'on accueille les réfugiés dans toute la mesure compatible avec les principes développés par le Conseil fédéral.

Le groupe demande en outre au Conseil fédéral de veiller à ce que les réfugiés et les émigrants soient traités d'une manière uniforme et de faire en sorte que des organes subalternes n'appliquent plus d'une manière inutilement rigoureuse les instructions des autorités.»

«Le groupe catholique-conservateur s'en tient au principe suivant lequel l'asile doit être accordé aux réfugiés politiques dans notre pays. L'asile est un élément traditionnel de la politique d'un pays qu'inspirent des principes de liberté et d'humanité. Mais l'exercice du droit d'asile — qui n'est pas une obligation à l'égard du fugitif — est subordonné à la règle suprême de l'action de l'Etat: le souci du bien commun. L'octroi de l'asile à des réfugiés ne doit pas porter atteinte à nos intérêts généraux, surtout pas dans la situation extraordinaire où se trouve le pays du fait de la guerre. L'admission d'un grand nombre de fugitifs constitue, à bien des égards, une lourde charge. Et cette charge ne réside pas uniquement ou principalement dans les importants sacrifices financiers que l'octroi de l'asile impose à la Confédération.

L'exposé du Conseil fédéral a donné au groupe la conviction que cette autorité et les organes de la police des étrangers et de la police frontière se sont efforcés, en tant que le permettaient les intérêts du pays, de faire preuve d'humanité envers les réfugiés dignes de compassion qui se présentaient à notre frontière occidentale. C'est pourquoi le groupe prend acte de l'exposé du Conseil fédéral et l'approuve.»

«Le groupe des paysans, artisans et bourgeois de l'Assemblée fédérale a pris acte, avec une vive satisfaction, des déclarations que le chef du département fédéral de justice et police a faites hier au nom du Conseil fédéral, devant notre conseil, sur la question des réfugiés. Il est heureux de ce que le Conseil fédéral, tout en respectant pleinement la tradition suisse de l'asile, ait su dès le début de la guerre et veuille encore dans l'avenir pratiquer une politique ferme tendant à empêcher que le pays ne soit envahi par des réfugiés étrangers. Le groupe des paysans, artisans et bourgeois approuve ainsi intégralement la façon dont le Conseil fédéral et le département de justice et police ont appliqué jusqu'à présent la disposition sur l'asile et exprime l'espoir que rien ne les fera à l'avenir abandonner leur attitude nette, ferme et sage. Le groupe des paysans, artisans et bourgeois est convaincu, avec le Conseil fédéral, que la sécurité, la considération et l'honneur du pays ne permettent pas de dévier de cette ligne de conduite.»

Les groupes socialiste, démocratique, libéral-démocratique et des indépendants ne firent aucune déclaration. Des considérations émises par les porte-parole de ces groupes il ressortait toutefois que les membres des groupes socialiste et démocratique tenaient les arguments du Conseil fédéral pour peu pertinents et désiraient que l'on se montrât beaucoup plus large dans l'admission de réfugiés. Le socialiste Graber déclara que les mesures prises étaient draconiennes, empreintes de la dernière rigueur et révélatrices d'une mentalité nettement antisémite. Le conseiller national Maag prit la défense des Juifs qui avaient recours à un passeur, disant que les persécutés devaient se servir des moyens disponibles (1). Dans le groupe libéral-démocratique, les opinions n'étaient pas concordantes. Le porte-parole des indépendants demanda avant tout que de nouveaux efforts fussent faits en vue de faciliter les départs. Divers orateurs, parmi lesquels un membre du groupe radical-démocratique (le conseiller national Rittmeyer), déclarèrent que les limites de la capacité d'accueil étaient encore loin d'être atteintes, que les difficultés n'étaient pas si considérables que les dépeignait le représentant du Conseil fédéral et que notre

(1) Il a été établi que les passeurs n'appartenaient pas uniquement à la catégorie de ceux auxquels le conseiller fédéral de Steiger, dans une séance de presse du 28 août 1942, reprochait avec raison d'exercer un «métier malpropre». Il y avait parmi eux de nombreux hommes et femmes désintéressés qui se mettaient, par compassion, à la disposition de réfugiés pour les aider à franchir la frontière. Il s'agissait de «résistants», de patriotes indignés, etc. (cf. Roger Benoit, *Le Calvaire d'Israël et la société chrétienne*, Genève 1945).

pays serait infidèle à sa meilleure tradition s'il refusait — contrairement à l'exemple donné par la Suède et le Portugal — d'accorder sa protection et l'asile dans une plus forte mesure à ceux qui étaient contraints de chercher refuge en Suisse. Le conseiller national Oeri exposa ⁽¹⁾ qu'il n'était pas justifié de se montrer cruel, par crainte de ce qui pourrait encore arriver. Les arrêtés de l'automne 1939, sur lesquels le Conseil fédéral se fonde aujourd'hui, ont été pris, déclara-t-il, à une époque où la situation mondiale était complètement différente. Aussi est-il contraire à la logique d'accueillir les réfugiés politiques et les déserteurs dont la vie est en danger et de refouler les fuyitifs de France, menacés d'un sort tout aussi grave. Certains orateurs citèrent des cas dans lesquels les refoulements eurent des effets particulièrement rigoureux.

Deux membres du conseil s'élevèrent en outre contre les pouvoirs conférés au chef de la division de la police, tels qu'ils ressortent de la circulaire du 13 août. Fut enfin également critiqué le fait que la décision concernant l'admission ou le refoulement était souvent prise par des agents subalternes du contrôle de la frontière.

Reprenant la parole, le conseiller fédéral de Steiger fit part que 175 réfugiés étaient entrés clandestinement en Suisse la nuit précédente. Il rappela derechef combien il est difficile de décider quand les frontières doivent être fermées ou ouvertes.

Les commentaires publiés dans la presse au sujet de ces débats révélèrent que, sur 17 orateurs, 9 avaient manifesté une attitude d'opposition. Les *Basler Nachrichten* constataient que l'approbation donnée par les groupes bourgeois visait une pratique nouvelle, adoptée sous la pression de l'opinion publique, et que les débats avaient montré avec clarté au gouvernement que de larges milieux de la population, sans distinction de parti, considéraient encore comme insuffisante la pratique nouvelle. La *Thurgauer Zeitung* rompit également une lance pour une pratique aussi libérale que possible («Nous nous sentons vraiment pressés d'agir humainement envers ces hommes qui ont été ailleurs l'objet de crimes.») Le *Bund* déclarait que les circonstances auxquelles était due la nouvelle vague d'émigration, ainsi que la réaction des Eglises protestante et catholique avaient fortement impressionné le peuple suisse et que nombreux étaient ceux qui se trouvaient placés devant un conflit de conscience.

Pour apaiser les craintes de ceux qui pensaient que la présence de nombreux réfugiés pourrait rendre notre ravitaillement encore plus difficile, on rappelait qu'un assez fort contingent de réfugiés était employé à l'extension des cultures. Les quantités de denrées alimentaires fournies aux

(1) Contrairement à la manière de voir de deux Romands de son groupe, Vodoz et Haldenwang, qui recommandaient tous deux de n'accueillir les réfugiés qu'avec réserve.

réfugiés, ajoutait-on, ne jouent d'ailleurs qu'un rôle insignifiant dans l'ensemble de la consommation ⁽¹⁾.

A la suite des débats qui eurent lieu au Conseil national, la «Nouvelle société helvétique» intervint également en faveur d'une politique généreuse à l'égard des réfugiés. Son comité central vota, le 26 septembre 1942, la résolution suivante:

«Le problème des réfugiés est une pierre de touche pour le peuple suisse. Nous devons le résoudre conformément à notre conception traditionnelle de l'asile, c'est-à-dire dans un esprit d'humanité et de véritable charité chrétienne. Ainsi, nous satisferons, à longue échéance, aux exigences d'une raison d'Etat bien comprise. Porter atteinte au principe de l'asile, abandonner cette idée dans un esprit mesquin, ce serait sacrifier un des biens les plus précieux de notre patrimoine moral, et l'histoire nous demanderait compte de ce sacrifice. Au principe de l'asile admis par le parlement et le Conseil fédéral doit correspondre une pratique large, consistant notamment à interpréter le terme de réfugié politique d'une manière répondant aux exigences de l'heure. Notre ravitaillement demeurant satisfaisant, la limite de la capacité d'absorption, qu'il appartient à la Suisse seule de déterminer, n'est pas encore atteinte. Cela est d'autant plus vrai que, selon les déclarations précises des autorités, les réfugiés nouvellement accueillis sont eux aussi placés dans des camps de travail pour le temps durant lequel l'asile leur est accordé. Le comité central de la «Nouvelle société helvétique» appuie toutes les œuvres destinées à venir en aide aux réfugiés.»

La résolution reproche aux autorités ne pas vouloir traiter les Juifs comme des réfugiés politiques. Ce reproche avait été adressé déjà plusieurs fois aux autorités, tant dans la presse — par exemple par la *National-Zeitung* du 28 août 1942 ⁽²⁾ et par la *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 25 du même mois ⁽³⁾ — qu'au parlement, par les conseillers nationaux Rittmeyer et

⁽¹⁾ Une année plus tard, alors que le nombre des réfugiés était devenu dix fois plus considérable, la centrale fédérale de l'économie de guerre (service d'information) exprimait la même opinion en ces termes:

«Nous hébergeons actuellement quelque 62 000 réfugiés qui coûtent beaucoup d'argent à la Confédération. Cependant, ce chiffre ne représente que 1½ pour cent de notre population, de sorte que l'entretien de ces malheureuses victimes de la guerre n'entre vraiment pas si fortement en considération si l'on songe que l'approvisionnement de notre peuple doit encore être tenu pour suffisant. Nos rations actuelles sont plus fortes que celles des pays en guerre et des Etats occupés. Ne devons-nous pas payer le bonheur de la paix par un modeste sacrifice?»

⁽²⁾ Dans un appel qui qualifiait d'inhumaine la différenciation faite entre les réfugiés politiques et ceux qui s'étaient enfuis pour des raisons de race, il était dit: «Puisque la persécution, voire l'extermination des Juifs sont comprises dans la politique pratiquée en matière de race par l'Etat voisin, les réfugiés qui sont venus chez nous, non pas pour avoir exercé une activité politique, mais en raison de leurs origines, sont aussi des persécutés politiques qui doivent, comme tels, être protégés et non pas chassés.»

⁽³⁾ Dans un article du conseiller national V. Gitermann.

Maag. L'attitude négative des autorités était apparemment due à la crainte de voir augmenter démesurément le nombre des fugitifs à accueillir si l'on traitait les personnes persécutées pour des raisons de race selon les mêmes principes que les réfugiés politiques. Dans la séance que la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national tint le 18 septembre 1942, le conseiller fédéral de Steiger déclara lui-même que si l'on prétendait — avec une certaine raison — que les émigrants juifs étaient aussi des réfugiés politiques, on devait aussi se rappeler que la Suisse a toujours appliqué et défini le droit d'asile en fonction des possibilités.

V. Les instructions téléphoniques données le 26 septembre 1942 par la division de la police

L'afflux croissant de réfugiés de France que le conseiller fédéral de Steiger avait signalé dans son intervention finale amena la division de la police à donner le 26 septembre 1942, avec l'assentiment du Conseil fédéral, les instructions suivantes aux organes chargés du contrôle à la frontière:

«I. Les étrangers entrés clandestinement doivent être refoulés.

II. Ne doivent pas être refoulés:

1. Les déserteurs, s'ils peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniforme, de livrets de solde ou de toutes autres pièces d'identité.
2. Les réfugiés politiques, c'est-à-dire les étrangers qui dès l'abord et spontanément s'annoncent expressément comme tels et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables.

Ceux qui n'ont pris la fuite qu'en raison de leur race ne sont pas des réfugiés politiques, conformément à la pratique adoptée jusqu'à ce jour.

3. Les cas dans lesquels le refolement serait une mesure extrêmement dure:
 - a. Les personnes manifestement malades et les femmes enceintes.
 - b. Les réfugiés âgés de plus de 65 ans. Les époux, lorsque l'un d'eux au moins a atteint cet âge.
 - c. Les enfants de moins de 16 ans non accompagnés.
 - d. Les parents avec leurs propres enfants de moins de 16 ans.
 - e. Les réfugiés qui, dès l'abord et spontanément, déclarent avoir des proches parents en Suisse (conjoint, père et mère, enfants) ou des relations étroites avec notre pays (séjour d'une longue durée).

III. Les Juifs français doivent être refoulés sans exception, étant donné qu'ils ne courent pas de danger dans leur pays (1).

IV. En cas de doute sur la question de savoir si un réfugié fait partie de la catégorie mentionnée sous chiffre II ci-dessus, et lorsque le refoulement pour certaines raisons semble être une mesure extraordinairement dure et n'être que difficilement réalisable, il y a lieu de prendre immédiatement contact par téléphone avec la division de la police.»

VI. Le renforcement du contrôle militaire à la frontière

Dans une conférence faite le 30 septembre 1942 devant la société pastorale suisse, le général, s'exprimant sur la question des réfugiés, déclara (selon un compte rendu paru dans le *Bund*) qu'il comprenait fort bien que nous obéissions à des raisons venant du cœur, mais qu'il fallait avant tout tenir compte, pour résoudre cette question, de la sécurité du pays.

Ces paroles incitèrent le chef du département fédéral de justice et police à adresser au général, le 3 octobre, une lettre par laquelle il le remerciait de son attitude. Il ajoutait que si l'on ne parvenait pas à contenir avec les moyens actuels le flot des réfugiés au cours des quinze prochains jours, force serait d'avoir recours à l'armée, conformément à un vœu exprimé à fin août par le général. «Vous savez que j'ai différé cette demande le plus longtemps possible et laissé agir les organes de contrôle à la frontière avec beaucoup de clémence. Mais si l'afflux considérable de ceux qui veulent entrer illégalement en Suisse devait ne pas diminuer, il serait alors nécessaire de mieux fermer la frontière. C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir, pour le moment à titre préparatoire, vouer votre attention à cette tâche.»

Le 5 octobre 1942, le conseiller fédéral de Steiger transmet au général une lettre du département militaire fédéral, du 2 du même mois, lui signalant que «le nombre des émigrants juifs arrivant à la frontière suisse augmente dans des proportions véritablement angoissantes». La lettre d'accompagnement adressée au général par le chef du département fédéral de justice et police se terminait par ces mots: «Aussi nous paraît-il de toute urgence que vous nous aidiez.»

Donnant suite à cette demande, le commandement de l'armée ordonna, le 9 octobre 1942, aux commandants des 1^{er} et 4^e corps d'armée de renforcer la surveillance de la frontière dans les secteurs du Bas-Valais et de Genève. Le 1^{er} corps d'armée fut en même temps chargé de barrer avec

(1) D'après ce que l'on sait aujourd'hui de ce qui se passait alors en France, cette supposition n'était pas exacte, quand bien même les déportations étaient limitées au début entièrement aux Juifs étrangers ou apatrides domiciliés dans le pays. Tous les Juifs qui se trouvaient soumis à la domination allemande dans le premier semestre de 1942 étaient sérieusement menacés dans leur vie et leur intégrité corporelle.

des fils de fer barbelés les principaux lieux de passage, notamment les endroits par lesquels les fugitifs franchissaient clandestinement la frontière, afin de rendre l'accès en Suisse plus difficile et, partant, de faciliter la surveillance de la frontière.

E. Les événements d'octobre et de novembre 1942

I. Les effets des instructions du 26 septembre 1942 et des mesures prises par le commandement de l'armée

L'exécution stricte des instructions du 26 septembre se heurta à de grosses difficultés. Les premiers jours, un représentant de la division de la police assista les organes frontières à Genève. Comme M. Schürch l'expose dans son rapport, pages 18 à 19, ce représentant avait notamment pour tâche d'empêcher autant que possible que des mesures trop rigoureuses ne soient prises dans tel ou tel cas. Les nouvelles instructions ne pouvaient d'ailleurs pas être appliquées intégralement d'un jour à l'autre, principalement parce que peu de réfugiés avaient été refoulés jusqu'alors. Le nombre des personnes admises fut, par l'effet d'une interprétation large des instructions, beaucoup plus grand que celui des personnes refoulées. Il est vrai qu'en octobre 1942 on n'accueillit que 1904 étrangers entrés clandestinement, alors qu'en septembre, mois durant lequel la frontière fut encore pratiquement ouverte jusque vers les derniers jours, le nombre des entrées illégales s'était élevé à 3800.

Au début d'octobre, le nombre des émigrants et réfugiés vivant en Suisse était de 11 800 au total.

Par un communiqué de presse du 6 octobre 1942, le département fédéral de justice et police faisait part que l'afflux des réfugiés étrangers allait croissant. Entre le 23 septembre et le 4 octobre seulement, 2207 fugitifs avaient franchi illégalement la frontière suisse et avaient été appréhendés. Cela montre, était-il dit, que les directives édictées par le Conseil fédéral, qui n'ont pas encore pu produire des effets suffisants, répondent à une urgente nécessité. Des camps d'accueil, dirigés et surveillés militairement, ont été créés dans différentes régions du pays. Les réfugiés qui y sont placés doivent y demeurer jusqu'au moment où les autorités civiles pourront les faire passer dans des camps de travail, des ateliers de rattachement, etc. Un commissaire pour les réfugiés a été adjoint à la division de la police dès le 2 octobre. Il n'a pas pour tâche de traiter des cas particuliers; il doit au contraire séjourner principalement dans les régions frontières, visiter les camps d'accueil, prendre contact avec les services intéressés et, en se fondant sur les expériences faites, aider de ses conseils la division de la police lorsqu'elle doit prendre des décisions.

Cependant, l'afflux des fugitifs se réduisit sensiblement vers la fin du mois, de sorte que l'ordre concernant le renforcement du corps des gardes-

frontière par des troupes, donné le 9 octobre sur la proposition du conseiller fédéral de Steiger, put être rapporté le 26 octobre ⁽¹⁾. La réduction du nombre des fugitifs était due au fait que l'armée allemande avait considérablement renforcé la surveillance de la frontière franco-suisse.

En novembre aussi, l'afflux fut d'abord relativement faible. Selon le rapport de M. Schürch, le nombre des réfugiés admis était de 30 à 40 par jour, alors que celui des refoulements était généralement de 2 à 4, mais jamais supérieur à 10. Le 11 novembre, après l'occupation de toute la France par l'armée allemande, le nombre des personnes accueillies passa à 100. Le même jour, le chef de la division de la police donna des instructions selon lesquelles les réfugiés français, même juifs, devaient être admis jusqu'à nouvel ordre et placés dans des camps d'accueil. Les indésirables connus des organes frontières devaient être refoulés. Les instructions antérieures, en tant qu'elles étaient pratiquement exécutables, demeuraient applicables aux autres réfugiés juifs.

Ainsi qu'il appert d'un rapport rédigé par le pasteur d'Annemasse et mis à la disposition de l'auteur du présent rapport, les refoulements étaient opérés de deux façons: on laissait les fugitifs libres de franchir à nouveau la frontière à l'endroit qu'ils voulaient ou on les remettait directement aux organes français de surveillance.

II. L'arrangement entre la division de la police et les autorités ecclésiastiques

Comme le nombre de ceux qui sollicitaient l'asile augmentait sans cesse et que les milieux ecclésiastiques avaient exprimé le désir de voir admettre le plus grand nombre possible de demandes, la division de la police avait été amenée à conclure un arrangement avec les autorités ecclésiastiques. En vertu de cet arrangement, elle dressait périodiquement la liste des personnes qui lui avaient été recommandées par des milieux ecclésiastiques et la transmettait aux organes frontières en leur donnant pour instructions de ne pas refouler ces personnes même si elles avaient franchi clandestinement la frontière. Les consulats de Suisse en France étaient en outre autorisés à délivrer à ces personnes un visa «C» leur garantissant le libre franchissement de la frontière. Il s'agissait principalement de faciliter l'entrée à des personnalités importantes qui couraient un danger particulier et étaient en relation avec des institutions ecclésiastiques de secours. Les organismes, tant catholiques que protestants, inscrivaient souvent des Juifs sur ces listes. Arrivées en Suisse, ces personnes étaient soumises au même

⁽¹⁾ Un rapport adressé le 23 octobre 1942 par le sous-chef d'état-major front au chef de l'état-major général exposait que cette mesure se justifiait, notamment parce que les réfugiés israélites devaient être admis conformément aux normes générales, que le barrage soit hermétique ou pas. — Selon toute apparence, l'ordre du 26 septembre, en vertu duquel la qualité de Juif ne constituait pas un motif d'admission, ne fut pas largement observé dans la pratique.

traitement que les autres réfugiés. Conformément à un arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1942, les enfants de réfugiés, nés entre 1927 et 1936, furent confiés au comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, pour être placés dans des familles.

Cet arrangement confidentiel étant venu peu à peu à la connaissance d'autres milieux, ceux-ci demandèrent que d'autres personnes puissent aussi être inscrites sur les listes, en vue de l'obtention du visa «C». Pour des raisons techniques, il ne fut cependant pas possible d'étendre au-delà d'une certaine mesure ces listes qui avaient contenu à peine cent noms au début, mais en portaient maintenant 800.

Jusqu'en novembre 1942, les réfugiés étaient presque tous des Juifs de différentes nations (surtout des Polonais et des apatrides, d'anciens Allemands et Autrichiens). A partir de cette époque, on vit aussi arriver des Français non juifs qui, mobilisés pour le service du travail en Allemagne après l'occupation de toute la France, cherchaient à se soustraire à leurs obligations en s'enfuyant en Suisse. Conformément à des instructions du département de justice et police, la division de la police informa les officiers de police des arrondissements territoriaux que ces Français ne pouvaient pas être considérés comme des réfugiés politiques au sens des instructions en vigueur et devaient par conséquent être refoulés. Le Conseil fédéral approuva cette décision le 14 décembre.

Le fait que les réfugiés juifs étaient largement accueillis, et que les Français non juifs appelés au service allemand du travail ne l'étaient pas, suscita du mécontentement dans divers milieux. La division de la police maintint cependant sa manière de voir, estimant que, s'ils devaient être refoulés, les fugitifs juifs courraient de beaucoup plus grands risques que les Français appelés au service du travail. Ce qui était aussi déterminant, c'était que la capacité d'absorption du pays serait notablement dépassée si l'on laissait entrer cette dernière et très nombreuse catégorie de fugitifs.

III. Le «mémoire sur la question des réfugiés» de la fédération patriotique suisse de novembre 1942

Dans un «mémoire» de novembre 1942, la fédération patriotique suisse demandait :

- que la fermeture de la frontière du pays fût renforcée,
- que tous les réfugiés entrés clandestinement en Suisse fussent tenus de s'annoncer aux autorités, sous menace d'être renvoyés en cas d'inobservation de cet ordre,
- que tous les émigrants se trouvant en Suisse, sans considération de personnes, de ressources financières ou d'intercession en leur faveur, fussent placés dans des camps spéciaux, sans obtenir, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à présent, de congés avant leur départ définitif de la Suisse,

que les émigrants fussent tenus d'accomplir un travail en commun dans l'intérêt du ravitaillement du pays, qu'il fût interdit, au besoin par des adjonctions à apporter à la législation actuelle, de délivrer des permis de séjour ou d'établissement à des étrangers entrés en Suisse comme réfugiés, de naturaliser de tels étrangers et de permettre à des personnes déjà naturalisées de changer de nom, que le départ des réfugiés fût stimulé par tous les moyens.

À l'appui de ses demandes, la fédération faisait principalement valoir l'infiltration étrangère, qui impliquait, outre son aspect économique, des dangers particuliers de caractère politique et culturel. La fédération déclarait en outre que les intérêts généraux du pays devaient primer l'aspect humain de la question des émigrants.

Une réponse fut notamment donnée à ce mémoire par une brochure, publiée par le comité des Églises protestantes de Suisse en faveur de l'Église confessionnelle en Allemagne. Cette brochure, intitulée *Judennot und Christenglauben* eut trois éditions en quelques mois.

La brochure s'élevait principalement contre l'«incontestable anti-sémitisme» qui avait inspiré les exigences de la fédération patriotique suisse et demandait au peuple suisse d'avoir pitié des étrangers cherchant refuge dans notre pays. Elle admettait que les réfugiés fussent d'abord placés dans des camps d'accueil pour l'identification et qu'ils fussent occupés à des travaux en commun dans l'intérêt de l'approvisionnement du pays, à condition que leur âge et leur état de santé le permettent. Tous ceux qui ne pouvaient être placés dans des camps de travail — vieillards et enfants — devaient pouvoir être hébergés dans des familles. «Si nous les enfermons tous dans des camps sans jamais leur accorder de congés, nous appliquons le système du camp de concentration qui est la source de tant de souffrances.»

Le «mémoire» incita en outre le conseiller national Jacques Schmid, à Soleure, à demander au Conseil fédéral, dans une question écrite du 9 décembre 1942, s'il savait «que ces excitations s'inspirent d'une idéologie et d'arguments raciaux contraires à notre esprit et propres à semer la zizanie dans le peuple et à allumer les passions».

Dans sa réponse du 15 janvier 1943, le Conseil fédéral déclara que les violentes critiques émises contre les mesures prises par les autorités en vue de remédier à un afflux immodéré et incontrôlé de réfugiés et les dispositions concernant le placement provisoire dans des camps d'accueil avaient eu pour effet de susciter la contradiction. Sans aucun doute, était-il dit, les auteurs du mémoire ont été mus par le désir d'assurer le maintien d'une Suisse libre et indépendante. Le Conseil fédéral estime qu'une discussion publique passionnée pour ou contre les réfugiés serait déplacée. Cette manière de voir a été portée à la connaissance de la fédération patriotique suisse. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que les excès de certains milieux qui se font les protecteurs des réfugiés et aussi, en partie, l'attitude

de certains de ces derniers peuvent précisément provoquer — cela a déjà eu lieu — un mouvement d'opinion qui leur est contraire. Le Conseil fédéral — était-il ajouté, — a confiance dans le jugement sain et objectif du peuple suisse. Dans sa grande majorité, le peuple suisse saura trouver la juste conception qu'il doit avoir de cette question des réfugiés.

Cette réponse — que la *National-Zeitung* qualifia d'absolution du Conseil fédéral pour un pamphlet contraire aux principes élémentaires de notre pays — ne fut pas unanimement approuvée par l'opinion publique, ce qui se comprend aisément si l'on considère les opinions divergentes qui régnaient alors. Le succès obtenu par la collecte organisée par la centrale suisse d'aide aux réfugiés et énergiquement appuyée par la *Junge Kirche* — le produit atteignit environ 1½ million de francs — montra en tout cas que de très larges milieux du peuple suisse s'intéressaient au sort des réfugiés (1).

F. Le renforcement des mesures pour toute la frontière suisse

I. Le nouvel accroissement de l'afflux des réfugiés en décembre 1942

En décembre 1942, notamment à partir du milieu du mois, le nombre des réfugiés augmenta de nouveau (2). Pendant ce mois, 1595 fugitifs au total furent accueillis et 330 refoulés. Le nombre des émigrants et réfugiés se trouvant en Suisse vers la fin de décembre 1942 atteignit 16 200. Il y avait en outre 10 400 internés militaires polonais et 86 anglais, autrichiens et belges; 8467 réfugiés étaient entrés illégalement en Suisse entre le 1^{er} août 1942 et le 31 décembre 1942.

Cet état de choses incita le département de justice et police à proposer au Conseil fédéral de nouvelles instructions, valables pour toute la frontière suisse, en partie plus sévères (3) que celles qui avaient été appliquées jusqu'alors (4). Le Conseil fédéral adopta la proposition.

(1) Une question, soulevée par le «mémoire», ne fut pas examinée, bien qu'elle eût pu fort bien donner lieu à discussion. Elle avait trait aux avantages dont bénéficiaient, tant pour l'admission que pour le traitement, les réfugiés qui pouvaient compter sur l'intervention de personnalités influentes.

(2) Comme dans les mois précédents, de nombreux réfugiés franchirent notre frontière en donnant de fausses indications, soit en déclarant que des «familles» seraient réunies, soit en fournissant des renseignements inexacts quant à leur âge.

(3) Cf. note 1, p. 212.

(4) Lors des discussions qui eurent lieu au printemps 1954, M. Rothmund fut désigné comme l'auteur de ces instructions. Mais ce fut à tort, puisque M. Rothmund se trouvait en congé de maladie de la mi-novembre 1942 à fin mars 1943. Ainsi que son suppléant, M. Jezler, en fit part le 5 juin 1954 au chef du département, M. Rothmund ne collabora pas à l'établissement des instructions du 29 décembre 1942.

M. Jezler a déclaré à l'auteur du présent rapport que les instructions du 29 décembre 1942 ne visaient pas à rendre la pratique plus sévère, mais qu'elles avaient été données parce que l'armée avait demandé de façon répétée que la procédure fût précisée. La lettre, mentionnée à la p. 230, que le chef du département vaudois de justice et police avait adressée au conseiller fédéral de Steiger a peut-être contribué à l'établissement des nouvelles prescriptions.

II. Les instructions de la division de la police du 29 décembre 1942

Les instructions données le 29 décembre 1942, avec l'assentiment du Conseil fédéral, pour régler le refoulement ou l'admission des étrangers entrés clandestinement en Suisse avaient la teneur suivante:

I

1. Les étrangers qui sont arrêtés par les gardes-frontière ou par la police au moment où ils passent clandestinement la frontière, ou immédiatement après, dans les régions frontières doivent être refoulés par ces organes. Ne doivent pas être refoulés les étrangers appartenant aux catégories mentionnées sous chiffre II. Une bande de territoire de 10 à 12 km environ le long de la frontière doit être considérée comme région frontière au sens des présentes instructions. En font partie, par exemple, tout le canton de Genève, la partie du canton du Valais située à l'ouest de Martigny (y compris cette dernière localité), l'Ajoie, tout le canton de Schaffhouse, le Rheintal saint-gallois, etc.

2. Le refoulement doit s'effectuer immédiatement et sans autre formalité, à moins qu'il ne convienne de surseoir à cette mesure de quelques heures à raison du moment, des conditions météorologiques ou de l'état physique du réfugié. Au besoin et dans la mesure du possible, des aliments seront servis aux réfugiés avant le refoulement.

Dans tous les cas, il faut veiller à ce que les réfugiés qui doivent être refoulés ne puissent pas entrer en relation, directement ou indirectement (notamment par téléphone), avec des tiers (parents, connaissances, avocats, légations, consulats, organisations d'aide aux réfugiés, etc.)⁽¹⁾.

3. Le refoulement sera exécuté en principe de la manière suivante: On donnera au réfugié l'occasion de repasser la frontière de la même manière et, autant que possible, au même endroit qu'il l'avait franchie. Si, pour

(1) Pour justifier cette prescription, qui fut violemment critiquée par les institutions de secours et dans la presse, un fonctionnaire de la division de la police déclara, dans un rapport adressé à son chef le 25 mai 1954, qu'il s'agissait du premier ordre donné en vue de préciser la procédure lors de l'admission ou du refoulement de réfugiés. Ce passage ne figurait plus dans les instructions ultérieures. Cette prescription a été édictée parce que l'expérience avait montré que les réfugiés arrivés en Suisse cherchaient à entrer en relation avec des tiers pour obtenir aussi par la force la possibilité de rester dans le cas où les organes frontières devraient les refouler conformément aux instructions des autorités fédérales. Si des refoulements étaient nécessaires, ils devaient être exécutés rapidement, sinon ils se heurtaient à de grosses difficultés ou devenaient même impossibles. L'admission ou le refoulement ne devait pas dépendre du fait que le refoulement ne pouvait plus être exécuté si un réfugié avait réussi, par ses propres moyens ou par des relations, à intéresser des tiers à son sort. Cette prescription visait en outre à empêcher que les réfugiés ne se livrent à un service de renseignements, de même que la quarantaine a été ordonnée non pas pour des raisons sanitaires, mais en premier lieu pour des motifs politiques et militaires.

des raisons pratiques, cela n'est pas possible, les réfugiés seront remis aux organes frontières étrangers. On procédera de la même manière si les réfugiés s'opposent au refoulement, même après avoir été menacés d'être remis aux organes frontières étrangers. Lors de chaque refoulement, on déclarera aux réfugiés qu'ils seront remis aux organes frontières étrangers en cas de réciproque.

4. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police, par la voie du service; cette communication comprendra le nom, le prénom, la date de naissance, la nationalité, la confession (pour les israélites) du réfugié, de même que le lieu et le moment du passage de la frontière et du refoulement.

II

Ne doivent pas être refoulés, mais doivent au contraire être annoncés à l'officier de police de l'arrondissement territorial compétent et tenus à sa disposition:

1. Les déserteurs, les prisonniers de guerre évadés et autres militaires qui peuvent se légitimer comme tels au moyen de pièces d'uniformes, de livrets de solde ou de toute autre pièce d'identité.
2. Les étrangers qui, dès l'abord et spontanément, s'annoncent comme réfugiés politiques et peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables.

Réfugié politique, au sens des présentes instructions, n'est pas celui qui simplement n'approuve pas le régime politique de sa patrie ou de l'Etat d'où il vient, mais l'est seulement celui qui, à raison de ses idées ou de son activité politiques, est recherché personnellement dans sa patrie ou dans l'Etat d'où il vient, ou y est poursuivi de quelque autre manière que ce soit. Exemples: pour qu'un Français puisse être considéré comme réfugié politique, il ne suffit pas qu'il s'annonce comme partisan de de Gaulle; il faut encore qu'il rende vraisemblable que ses idées politiques sont arrivées à la connaissance des autorités et qu'il a été poursuivi personnellement pour ce motif à raison de menées gaullistes. Il ne suffit pas, pour qu'un Allemand soit considéré comme réfugié politique, qu'il s'agisse d'un ancien socialiste ou d'un ancien syndicaliste; il faut encore qu'il déclare être poursuivi à raison de ses idées ou de son activité contraires au régime et qu'il rende ses affirmations vraisemblables.

Les Français qui ont été mobilisés pour le service du travail en Allemagne et qui tentent de s'y soustraire en s'enfuyant en Suisse ne doivent pas, pour ce seul motif, être considérés comme réfugiés politiques, au sens des présentes instructions. Ils seront dès lors refoulés, de même que les autres travailleurs civils étrangers qui ont été mobilisés volontairement ou par voie de contrainte pour travailler en Allemagne.

Les réfugiés qui ont pris la fuite uniquement à raison de leur race ne doivent pas, au sens des présentes instructions, être considérés comme réfugiés politiques.

3. Cas dans lesquels le refoulement serait une mesure trop dure.
 - a. Les personnes manifestement malades et les femmes en état de grossesse avancée;
 - b. Les réfugiés âgés de plus de 65 ans; les époux lorsque l'un d'eux au moins est âgé de plus de 65 ans;
 - c. Les enfants non accompagnés de moins de 16 ans;
 - d. Les parents accompagnés de leurs propres enfants âgés de 6 ans au plus; les parents accompagnés de leurs propres enfants dont l'un au moins est âgé de 6 ans au plus;
 - e. Les réfugiés qui, dès l'abord, déclarent que leur conjoint, leurs parents ou leurs propres enfants se trouvent en Suisse et peuvent rendre vraisemblables leurs affirmations, ainsi que les Suissesses de naissance et leurs époux.
4. Les étrangers qui sont entrés en Suisse en éludant le contrôle à la frontière, mais qui sont au bénéfice d'un visa d'entrée ordinaire ou d'un visa dit «visa C» délivré par un consulat de Suisse (1). Les étrangers au bénéfice d'un visa ordinaire doivent être mis en liberté après entente avec la division de la police. Ils seront invités à s'annoncer sans délai à la police des étrangers du canton pour lequel l'autorisation a été accordée.

Les étrangers au bénéfice du «visa C» doivent être traités exactement de la même manière que les autres réfugiés qui ne doivent pas être refoulés.

5. Les étrangers figurant sur une des listes, transmises aux organes frontières, des personnes qui, en cas d'entrée clandestine en Suisse, ne doivent pas être refoulés.

III

1. L'officier de police de l'arrondissement territorial compétent examine les cas des réfugiés qui lui ont été annoncés et qui ont été mis à sa disposition. Il ordonne sans autre formalité le refoulement des réfugiés qui ont été admis à titre provisoire, conformément aux dispositions des chapitres I et II ci-dessus. Il fait en outre procéder sans autre formalité au refoulement des réfugiés qui, sur des points importants, lui ont fait ou ont fait aux organes frontières des déclarations inexactes, ou qui refusent de répondre aux questions qui leur sont posées, ou qui ont essayé de dissimuler de l'argent ou des objets de valeur, ou qui, enfin, se conduisent d'une manière parti-

(1) Au sujet du «visa C», voir p. 212.

culièrement incorrecte. Un rapport sur chaque refoulement de cette nature sera adressé à la division de la police par la voie du service (voir I, 4).

2. Au demeurant, l'officier de police de l'arrondissement territorial procède conformément aux ordres qui lui ont été donnés. Il fait notamment dresser avec soin un procès-verbal d'interrogatoire et fait remplir le questionnaire de la division de la police; il fait procéder à la visite sanitaire et donne enfin les ordres subséquents (transfert dans un camp d'accueil). Il annonce immédiatement tous les réfugiés non refoulés — de même que ceux qui ont été appréhendés à l'intérieur du pays — à la section de police du service de renseignements et de sécurité du commandement de l'armée, à l'intention de la division de la police.

3. La division de la police se réserve, après examen de chaque cas, d'ordonner le refoulement des réfugiés provisoirement admis.

III. La réaction provoquée dans l'opinion publique par les instructions du 29 décembre 1942

La pratique restrictive imposée par les instructions du 29 décembre suscita de nouveau de vives critiques dans l'opinion publique. Ces critiques portaient en particulier sur la prescription selon laquelle les étrangers qui cherchaient refuge en Suisse pour des raisons raciales ne devaient pas être traités comme réfugiés politiques et devaient par conséquent — contrairement à ce qui avait été décidé le 26 octobre — être refoulés.

Si l'on en juge d'après ce que l'on sait aujourd'hui, cette réaction était fort compréhensible. En effet, depuis des mois, l'Allemagne nationale-socialiste procédait à l'extermination systématique des Juifs qu'avait annoncée Hitler dans ses discours des 30 janvier 1941 et 30 janvier 1942 (commémoration de la fondation du parti) et dans son message de Nouvel-An 1942 et dont Goebbels, ministre de la propagande, avait parlé plusieurs fois.

Nous avons, sur ces faits, les dépositions irrécusables de Suisses qui en ont été les témoins oculaires.

Le Dr Rudolf B., à Zurich, qui participait à la première mission médicale suisse envoyée dans l'est, a relaté ce qui suit à l'auteur du présent rapport:

«A Smolensk, lazaret nord, le médecin-chef (capitaine Wagner) me déclara, en janvier 1942, que les choses allaient chaque année de mal en pis. Des Juifs en nombre toujours plus grand étaient mis à mort de la manière la plus bestiale. Il s'agissait moins d'exécutions en masse à coups de feu (7000 Juifs tombèrent pourtant dans le ghetto de Minsk sous les balles des mitrailleuses) que d'exterminations dans des chambres à gaz, suivies de l'incinération des cadavres dans d'immenses crématoires. Il savait perti-

nemment que des installations de ce genre, qui n'étaient peut-être pas achevées partout, avaient été essayées à Auschwitz. A Smolensk, j'ai vu, à la périphérie de la ville, une dizaine de femmes juives creuser leur propre fosse. Je n'ai pas été témoin de l'exécution, mais j'ai vu le lendemain la fosse recouverte de terre. A Varsovie, mes regards se sont arrêtés sur un train composé de wagons de troisième classe bondés de déportés juifs de tout âge. L'un des soldats SS qui gardaient le convoi me dit qu'aucun de ces « cochons de Juifs » n'avait naturellement la moindre idée du fait qu'ils seraient tous morts dans deux fois 48 heures.

Un matin de la fin de janvier 1942, vers 7 heures, j'ai vu à Smolensk au moins le commencement d'une effroyable exécution de soixante-deux otages dans un bâtiment de la « Guépéou ». Il s'agissait de vieillards, de femmes et de nombreux petits enfants, dont la plupart n'étaient pas Juifs. Les soldats SS leur tiraient dans la nuque pour les faire passer de vie à trépas.

Lors de mon voyage de retour en février 1942, une jeune femme blonde me raconta, dans le train entre Breslau et Berlin, que, quoique demi-juive, elle n'avait pas été inquiétée parce qu'elle avait consenti à entretenir des rapports avec un officier supérieur des SS... Après quelques heures de conversation, elle me raconta les procédés de dépouillement et de lavage des personnes enfermées dans les locaux d'extermination du camp d'Auschwitz. Elle me raconta aussi comment se faisaient les exécutions et les incinérations, mentionnant l'emploi de gaz sternutatoires, amenés au camp dans des fûts de métal ordinaires. J'entendis parler pour la première fois de la façon cynique dont on pratiquait l'épouillage.»

Le Dr B. me raconta qu'il avait parlé pour la première fois de ces horreurs à l'assemblée générale de la société suisse des médecins, en 1942.

Prié de dire si ces faits étaient aussi parvenus directement à la connaissance des autorités suisses, le Dr B. répondit qu'il avait fait part de ce qu'il savait à l'auditeur de l'armée, le colonel brigadier Eugster, en présence du chef du département militaire, le conseiller fédéral Kobelt; cela se passa au palais fédéral, en mars 1942. Il répéta ses déclarations en mai 1944. L'occasion lui en avait été donnée par une discussion qu'il eut avec les prénommés et dans laquelle il s'entendit menacer de dégradation et reprocher d'avoir, par ses conférences sur la campagne de Russie, violé l'obligation du secret qu'il s'était engagé à observer.

S'exprimant sur les faits ainsi relatés, le conseiller fédéral Kobelt et le colonel brigadier Eugster déclarèrent que le Dr B. avait été convoqué pour s'expliquer sur ses conférences, qui constituaient une violation du secret que le Dr B. avait promis de garder. Le fond — c'est-à-dire les faits constatés dans l'est — ne fut pas abordé; il ne fut pas non plus question d'une dégradation. Le conseiller fédéral Kobelt ajouta que si le Dr B. lui avait parlé de ces faits, il s'en souviendrait certainement. Il en aurait alors

informé le Conseil fédéral. Le colonel brigadier Eugster s'exprime dans le même sens, ajoutant que le Dr B. avait reconnu lui-même les risques que la susceptibilité allemande, bien connue, faisait courir à un Etat neutre.

Il semble qu'il n'existe pas de notes concernant cette conversation. Le Dr B. a, en revanche, confié à l'auteur du présent rapport le journal de son compagnon, le sergent W., journal qui fut remis à l'auditeur en chef en 1943 (et renvoyé au Dr B. avec une lettre du 6 mai 1943). Ce journal contient des notes relatives à des exécutions en masse. A la date du 23 octobre 1941, le sergent W. écrit ce qui suit: «Un jeune homme appartenant aux SA nous a dit que 3000 personnes — juives et non juives — avaient de nouveau été exécutées hier pour sabotage, ajoutant que les Juifs doivent être exterminés.» 7 novembre 1941: «Femmes et enfants exécutés pour avoir tiré sur des soldats allemands. Une fosse (piège à chars) est aménagée. Chaque victime prend place sur le cadavre de celui qui vient d'être abattu, jusqu'à ce que la fosse soit pleine.» 1^{er} décembre 1941: «Chaque jour, à l'aube, exécution de partisans, exécution de la population dans la prison de la Guépéou.»

Un Suisse qui résidait à titre privé dans l'ancienne Ukraine polonaise fut aussi le témoin involontaire des exécutions en masse de Juifs polonais qui eurent lieu au début d'août 1942 à Kamen-Kasirski, ville située dans les marais de Rokitno (Volhynie). Il raconte que des détachements de soldats SS, composés de deux hommes, exécutaient les victimes, parmi lesquelles se trouvaient des tziganes, en leur tirant dans la nuque. Des faits de ce genre se passaient, à cette époque, dans toute la Volhynie et toute la Galicie. Dans le territoire du gouvernement général de Pologne, ils avaient commencé quelques mois plus tôt.

Ce témoin, qui était en relation constante avec le consul général de Suisse à Hambourg, renseigna ce consul par écrit et de vive voix sur les faits constatés. Il n'est plus possible d'établir si, comme le suppose le témoin, les informations ont été transmises à Berne. A son retour en Suisse, le témoin n'a été interrogé par aucune autorité. Par suite d'une dépression nerveuse causée par les événements vécus et le fait d'avoir échappé de justesse à une arrestation, il se sentait d'ailleurs hors d'état de conserver un souvenir précis des faits.

Les premières nouvelles concernant l'exécution en masse de Juifs déportés parvinrent en Suisse également en été 1942. Ces nouvelles furent reçues par le bureau du congrès juif mondial à Genève. Selon une déclaration faite à l'auteur du présent rapport par le directeur de ce bureau, le Dr G.-M. Riegner, les récits étaient si épouvantables que les milieux juifs eux-mêmes ne voulurent d'abord pas y croire. Voici de quoi il s'agit:

Le 14 août 1942, le Dr Riegner reçut d'une personne (non polonaise) arrivée de Pologne en Suisse les informations suivantes:

On est en train de liquider le ghetto de Varsovie. Des Juifs qui s'y trouvaient ont été emmenés et exécutés, sans égard à l'âge et au sexe.

Les cadavres ou les os sont employés à la fabrication de graisse et d'engrais. Les exécutions en masse ont lieu dans des camps spécialement installés à cet effet. Au cours de ces quatre dernières semaines, 50 000 personnes auraient été exécutées à Lemberg et 100 000 à Varsovie. Les déportés hollandais et français de race aryenne sont affectés à des travaux, mais les déportés juifs venus d'Allemagne, de Hollande, de Belgique, de France et de Slovaquie sont envoyés à l'abattoir. Comme ces exécutions suscitieraient une vive émotion dans l'ouest, on commence par déporter les gens. De nouvelles déportations ont lieu à mesure que les massacres créent la place nécessaire.

Dans la séance que le comité de la fédération suisse des communautés israélites tint le 20 août 1942 et à laquelle assista le chef de la division de la police ⁽¹⁾, le président de la fédération, Saly B., fit état de ces informations. Ainsi qu'il ressort du procès-verbal de cette séance, Saly B. releva que le cas des Juifs de France n'était pas le même que celui des Juifs viennois de 1938. Ceux-ci cherchaient refuge en Suisse pour des raisons pécuniaires, tandis que ceux-là étaient des gens qui, ayant déjà tout perdu, ne cherchaient plus qu'à sauver leur vie. Il n'est pas possible d'admettre que les déportés étaient affectés à des travaux dans l'est, étant donné qu'il y avait parmi eux des gens incapables de travail par suite de leur âge ou de leur état de santé (malades ou opérés). « On raconte des choses si horribles qu'elles paraissent invraisemblables. Mais nous commençons à prendre l'habitude de constater que l'impossible se réalise, si bien que nous ne pouvons plus tenir le pire pour impossible. Je ne ferai pas part à d'autres de ces bruits. Je vous en donne connaissance à vous, en vous priant de ne rien divulguer. Le bruit court que les vieillards et malades sont gazés et que leurs corps sont utilisés chimiquement. Même si cela n'est pas vrai, même s'il s'agit simplement de déporter ces Juifs dans le territoire du gouvernement général de Pologne ou de les affecter à des travaux forcés, nous savons cependant qu'ils sont menacés d'un sort plus affreux que la mort. On sait bien quelles sont les conditions qui règnent dans le territoire du gouvernement général. Les épidémies et la famine fauchent les hommes. Suivant une communication du primat de l'Eglise polonaise, plus de 700 000 Juifs auraient été tués durant ces derniers mois. »

Un autre rapport (de septembre 1942), envoyé au bureau du congrès mondial juif à Genève, décrit les conditions qui ont régné en Lettonie après l'entrée des troupes allemandes. Selon ce rapport, 1000 à 2000 Juifs avaient été arrêtés à Riga au début de juillet 1941, puis fusillés, quelques semaines plus tard, dans une forêt; les autres Juifs, y compris les femmes depuis août 1941, étaient astreints aux travaux les plus pénibles. Des exécutions en masse avaient aussi eu lieu en province en juillet et août. Un ghetto

(1) Voir p. 193.

avait été aménagé à Varsovie en septembre 1941. 8000 Juifs qui s'y trouvaient furent emmenés le 1^{er} décembre et fusillés.

Un Juif belge, qui avait réussi à s'évader d'un camp de l'est avec l'assistance d'un officier allemand et avait été admis dans un hôpital suisse, fit également parvenir des informations particulièrement détaillées au bureau du congrès mondial juif à Genève le 10 octobre 1942 (1). Il ressortait de ces informations que, suivant les dires de l'officier allemand, tous les déportés incapables de travailler étaient mis à mort.

A peu près à la même époque, peut-être un peu plus tôt, un fonctionnaire ministériel bavarois parla à un fonctionnaire de la légation de Suisse à Berlin des mesures d'extermination pratiquées en Ukraine sur les Juifs occupés dans des carrières. Les gens étaient placés, nus, sur des éperons de rocher puis fusillés. On faisait ensuite sauter le rocher pour couvrir les corps des morts et des mourants. Le fonctionnaire de la légation communiqua l'information à son chef. Il n'est pas possible d'établir si les autorités de Berne furent mises au courant (2).

Des informations analogues — il n'est plus possible de constater aujourd'hui si elles étaient directes ou indirectes — parvinrent aussi à la connaissance de membres du comité international de la Croix-Rouge.

Elles semblent ne pas avoir été transmises aux autorités compétentes pour les questions de réfugiés ou ne l'avoir été que rarement, si l'on se fonde sur les indications du Dr B. Il est d'ailleurs compréhensible que ces informations aient été accueillies avec beaucoup de scepticisme à une époque où l'on répandait systématiquement toutes sortes de bruits.

Les autorités compétentes n'ignoraient cependant pas complètement que des atrocités se commettaient lors de la déportation des Juifs et avaient pour le moins une vague idée du sort qui attendait les déportés dans les régions de l'est. Le fait ressort du rapport Jezler du 30 juillet 1942 (3). Il est confirmé par un rapport que le chef de la division de la police fit au sujet

(1) Le compte rendu des délibérations du congrès mondial juif à Montreux (28 juin 1948) révèle que le bureau genevois de ce congrès était particulièrement bien renseigné sur ce qui se passait dans l'est. Se référant au journal de l'ancien ministre des finances des Etats-Unis, Henry Morgenthau, un participant déclara que les premières nouvelles sûres concernant les massacres de Juifs dans l'est avaient été communiquées aux Alliés en août 1942 par le Dr Riegner.

(2) Le même fonctionnaire bavarois raconta à son interlocuteur suisse les faits suivants: A la fin de 1939 ou au début de 1940, le chef du camp de concentration de Dachau avait demandé au ministère bavarois de l'intérieur 20 camions à bascule pour l'agrandissement du crématoire. L'*Obersturmführer* qui commandait le camp déclara à l'employé de la fabrique venu à Dachau pour discuter la question du modèle qu'il serait bien plus rationnel de livrer un certain nombre de machines construites pour hacher les cadavres; elles débiteraient une bonne nourriture pour son élevage de truites. Plus tard, le fonctionnaire bavarois fit part de ces propos à un juge cantonal bernois (maintenant décédé). Celui-ci lui répondit qu'il ne devait pas raconter des choses si incroyables, sinon il donnerait l'impression d'être un blagueur ou un excitateur.

(3) Voir plus haut, p. 176 s.

des pourparlers qu'il engagea à Berlin, en octobre 1942, avec l'assentiment du département, pour mettre fin à divers inconvénients constatés en matière de passeports et de franchissement de la frontière. Durant son séjour à Berlin, est-il dit, M. Rothmund fut reçu par le secrétaire d'État von Weizsäcker. Au cours de l'entretien, il déclara que «les autorités à Berlin ne devaient pas s'étonner de l'état d'esprit régnant en Suisse aussi longtemps qu'il se passait des choses si épouvantables». Sur quoi, M. von Weizsäcker répondit qu'«il se passerait encore bien d'autres choses dans la guerre»⁽¹⁾.

La presse publia plusieurs fois des détails sur les atrocités qui se commettaient dans l'est. Quelques journaux publièrent, déjà en juillet 1942, des déclarations du gouvernement polonais en exil, selon lesquelles près d'un million de Juifs auraient été massacrés en Pologne. Parmi ces journaux, mentionnons le *Toggenburger Tagblatt* du 2 juillet et l'*Israelitisches Wochenblatt* du 17 juillet 1942. La *National-Zeitung* du 23 juillet 1942 publia une nouvelle de l'agence Reuter concernant un message adressé par Churchill à 20 000 Juifs réunis à Madison Square Garden. Le message contenait une phrase mentionnant une déclaration selon laquelle un million de Juifs auraient été tués par les nationaux-socialistes.

(1) Mentionnons ici, en passant, un passage du rapport de M. Rothmund qui éclaire d'une façon particulièrement nette l'attitude du chef de la division de la police dans la question juive (voir aussi les passages extraits de son rapport au département de justice et police, du 15 septembre 1938; p. 116). M. Rothmund écrit qu'un repas pris avec les Allemands avait donné l'occasion de parler librement de la question juive. «J'essayai de faire comprendre à mes interlocuteurs qu'en Suisse le peuple et les autorités avaient depuis longtemps conscience du danger juif et — à l'inverse de l'Allemagne — n'avaient pas voulu admettre que les inconvénients dus à la présence d'une population juive étaient compensés par des avantages. Le danger ne peut être conjuré que si le peuple combat et empêche dès l'abord toute ségrégation quelconque. Le Juif est en effet un membre utile de la communauté nationale et peut s'adapter avec le temps. J'ajoutai que j'avais rencontré des hommes remarquables parmi les Juifs qui avaient fui l'Allemagne et trouvé abri en Suisse. La race juive a été tannée par les vicissitudes de son histoire, elle est tenace et forte dans les persécutions; elle a résisté jusqu'ici à toutes les mesures d'oppression et en est toujours sortie raffermie. Pour ces raisons — c'est ainsi que je concluais — je crois que la méthode allemande est mauvaise et dangereuse pour nous tous, car elle nous met les Juifs sur les bras. Si mes paroles ne rencontrèrent pas l'approbation de mes auditeurs, elles les firent cependant fortement réfléchir. Mon seul propos était de faire savoir aux personnes qui s'occupaient de la question juive dans le domaine policier que la Suisse savait se défendre — et se défendrait — contre les Juifs, mais qu'elle entendait le faire sans l'aide ni l'immixtion d'un pays étranger dont elle répudiait les méthodes...

Pour moi, l'essentiel est qu'on nous laisse en paix. Je me tromperais fort en disant qu'on ne m'a pas compris sur ce point. En tout cas, il me semble aller de soi que nous devons maintenir la pratique de l'asile sans égard aux inconvénients ou dangers pouvant résulter d'une tentative d'immixtion étrangère et ne pas suivre le triste exemple français. Je l'ai dit d'ailleurs d'une manière tout à fait claire à M. von Weizsäcker.»

M. Rothmund s'exprima d'une façon semblable sur la question juive dans une longue lettre adressée le 10 août 1941 à l'adjudance générale de l'armée, section «Armée et foyer», lettre dans laquelle il critiquait un passage d'un «plan de causerie d'édu-

Lorsque les déportations eurent commencé en France, la presse, au début, ne parla que des scènes pénibles auxquelles donnaient lieu les arrestations et les transports. Elle ajoutait toutefois souvent qu'une mort certaine attendait les déportés dans l'est (cf. en particulier le *Volksrecht* du 15 août, le *Volk* du 18 août, la *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 25 août, la *National-Zeitung* des 20 et 22 août et la *Tat* des 29/30 août).

Divers journaux publièrent cependant aussi des articles qui semblent montrer que leurs auteurs étaient plus ou moins au courant de ce qui se passait. C'est le cas, par exemple, de l'*Ostschweizer Tagblatt* du 7 septembre 1942, où il était dit que les déportés vivaient des semaines d'horreur jusqu'au jour où une salve les délivrait de leurs souffrances, quelque part dans les forêts de l'est. Dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 13 septembre 1942, on pouvait lire ce qui suit: «Ce qu'on sait jusqu'à présent de ces mesures (c'est-à-dire des déportations de Juifs), qui s'exécutent avec une cruauté incroyable et provoquent un sentiment d'horreur même en pleine guerre, ne permet pas encore de se faire une idée complète de ce qui se passe. Il y a pourtant des faits prouvés d'une manière irrécusable qui défont toute tentative d'excuse.»

Dans un discours prononcé au «palais des sports», le 30 octobre 1942, Hitler rappela qu'il avait dit au *Reichstag*, le 1^{er} septembre 1939, que si les Juifs fomentaient une guerre mondiale pour exterminer les peuples aryens, ce seraient les Juifs et non les Aryens qui disparaîtraient. Il ajouta

cation nationale». Ce passage, concernant la «société suisse», pouvait, à son avis, être considéré comme de tendance antisémite. Dans cette lettre, M. Rothmund exposait ce qui suit: Avant d'emprunter une idée au national-socialisme, la Suisse doit examiner si cette idée apporte quelque chose de nécessaire ou d'utile. Mais elle doit se demander en même temps si cette idée peut prendre racine dans le sol que constitue une démocratie particulière, unique au monde, issue d'une évolution plusieurs fois séculaire. Tout le reste est superflu, dangereux, et doit donc être rejeté. En Suisse, la question juive se présente comme suit: Tant que le Juif n'est pas assimilé, le reste de la population le considère comme un allogène. Pour une partie des Juifs, l'assimilation est lente; le temps nécessaire varie suivant qu'il s'agit de Juifs orientaux ou de Juifs qui ont vécu très longtemps dans un pays de l'ouest européen.

Le Juif non assimilé, qui conserve son caractère étranger, ses mœurs et ses usages, notamment dans la vie des affaires, s'isole à tel point dans notre communauté nationale qu'il se sent un jour obligé de s'établir dans un autre pays. C'est pourquoi la plupart des Juifs non assimilés ont quitté la Suisse. La possibilité de passer d'un pays à l'autre n'existant presque plus, ce mouvement naturel est arrêté. Aussi l'Etat doit-il intervenir d'une manière beaucoup plus énergique qu'autrefois. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a inséré dans son arrêté du 17 octobre 1939 des dispositions d'une telle sévérité pour les émigrants, lesquels étaient presque tous de race juive. Les Juifs suisses comprennent ces mesures et sont aussi prêts à expliquer aux milieux étrangers l'aspect particulier que le problème des émigrants présente pour la Suisse. Dans ces conditions, l'implantation en Suisse, sous une forme ou sous une autre, de l'antisémitisme allemand ne répondrait certainement à aucun intérêt national. Notre pays a, au contraire, tout intérêt à traiter le problème juif dans la ligne suivie jusqu'à présent.

ces paroles: «En Allemagne aussi, les Juifs ont, pour commencer, ri de mes prophéties. Je ne sais pas aujourd'hui s'ils rient encore ou ont cessé de rire. Mais je puis vous assurer une chose: ils cesseront partout de rire, et mes prophéties se réaliseront.»

Ces paroles engagèrent la *Thurgauer Zeitung* à publier, le 2 octobre 1942, un article disant que, si l'on avait pu jusqu'à présent avoir des doutes sur le sort qui attendait les Juifs déportés dans l'est, la déclaration nette de Hitler les dissipait entièrement.

Un article paru le 10 octobre 1942 dans le *Volksfreund* de Flawil s'exprima d'une manière plus claire encore, sous le titre «Les Juifs déportés sont-ils mis à mort?» Il y était question du nombre croissant d'informations dignes de foi, venant d'Europe orientale et du nord-est de l'Europe, selon lesquelles on procédait à des exécutions en masse.

Le *St. Galler Tagblatt* du 12 octobre 1942 et la *Volksstimme* de Saint-Gall du 13 octobre reproduisirent une nouvelle de Stockholm, transmise par *United Press*, mentionnant sans équivoque les «transports de la mort» quittant Berlin. Ces transports, était-il ajouté, amenaient généralement les déportés dans un ghetto sale et surpeuplé. Après cette première étape, ils étaient transférés dans des camps de travail installés d'une manière primitive et insalubre dans les régions marécageuses de la Pologne ou de la Russie blanche, ou bien conduits directement aux lieux aménagés pour leur extermination, situés en général dans le voisinage de grandes villes comme Varsovie, Lemberg, Riga, etc. Les médecins, les sages-femmes et, exceptionnellement, les ouvriers spécialement qualifiés échappaient seuls à la mort.

Les *Reformierte Flugblätter* d'octobre 1942, publiés par l'œuvre protestante en faveur des réfugiés, contenaient les phrases suivantes: «L'Europe retentit des cris des hommes qui meurent. On y entend les cris de ceux qui sont fusillés ou gazés.» La *Thurgauer Arbeiterzeitung* du 4 décembre 1942 reproduisit une déclaration du président de la section britannique du congrès juif mondial, Sidney-S. Silvermann, membre de la chambre des Communes, déclaration selon laquelle quelque deux millions de Juifs avaient péri jusqu'à fin septembre 1942 par suite des persécutions dont ils furent l'objet pour des raisons raciales.

A peu près à la même époque, le conseiller national Oeri écrivit ce qui suit dans un appel en faveur de la collecte suisse pour l'aide aux réfugiés: «On ne peut pas faire connaître publiquement tout ce qui menace les gens refoulés à la frontière suisse. Toute personne au courant sait cependant que c'est pire que la mort.»

Il y a lieu de mentionner aussi une allocution prononcée à la radio par Thomas Mann le 27 septembre 1942 et diffusée par l'émetteur de Londres.

Il y était question d'un conducteur de locomotive allemand qui s'était enfui en Suisse après avoir dû, plusieurs fois, conduire des trains bondés de Juifs qui étaient ensuite arrêtés en rase campagne, fermés hermétiquement et passés au gaz. Ces faits, disait Thomas Mann, ne sont point exceptionnels. Il existe même un rapport précis et authentique selon lequel 11 000 Juifs ont été gazés à Konin, dans le district de Varsovie.

Toutes ces informations furent officiellement confirmées par une déclaration des Nations Unies, qui fut lue le 17 décembre 1942 dans les parlements à Londres et à Washington et également publiée à Moscou :

«L'attention des gouvernements de Belgique, de Tchécoslovaquie, de Grèce, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Norvège, de Pologne, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande du Nord, de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et du comité national français a été attirée sur les différents rapports parvenus d'Europe et desquels il ressort que les autorités allemandes ne se contentent pas de supprimer aux personnes d'origine juive, dans toutes les régions occupées par elles, les droits élémentaires de l'homme, mais qu'elles mettent en pratique la menace souventes fois répétée par Hitler de détruire la race juive. De toutes les régions occupées, les Juifs sont déportés vers l'est dans des conditions effroyables. En Pologne, pays dont on a fait le plus grand abattoir national-socialiste, les ghettos installés par les Allemands sont systématiquement vidés, à l'exception de certains ouvriers qualifiés qui sont utilisés dans l'industrie de guerre. On n'a plus entendu un mot des déportés. Ceux qui sont capables de travailler sont astreints, dans des camps, à des travaux épuisants jusqu'à ce que mort s'ensuive. Les malades et les faibles sont destinés à mourir de froid ou de faim ou à être assassinés en masse de propos délibéré. Des centaines de milliers d'innocents, hommes, femmes et enfants, ont déjà été les victimes de ces méthodes cruelles.

Les gouvernements ci-dessus indiqués et le comité national français condamnent très énergiquement ces méthodes bestiales. Ils déclarent que cette politique cruelle ne peut que renforcer la résolution de tous les peuples soucieux de liberté de supprimer l'affreuse tyrannie de Hitler. Ils confirment leur ferme résolution de demander des comptes aux responsables de ces crimes et d'accélérer les mesures permettant d'y parvenir.»

M. Eden, ministre des affaires étrangères, lut cette déclaration à la chambre des Communes; le lord-chancelier en fit de même à la chambre des lords. Cette déclaration suscita, dans les deux chambres, une profonde émotion.

Cette proclamation a été également publiée dans la presse suisse, partiellement en liaison avec les comptes rendus relatifs à l'activité du parlement britannique.

Peu de temps après, le 17 décembre 1942, les évêques anglicans, sous la direction des archevêques de Canterbury, d'York et du pays de Galles, adressèrent aux puissances alliées et neutres un appel ainsi rédigé :

«La déclaration faite par le gouvernement le 17 décembre 1942 au sujet de la question juive a fortement ému les évêques de l'Église d'Angleterre. Ils constatent que des centaines de milliers de personnes ont été victimes de cette politique d'extermination pratiquée froidement. Ils constatent aussi qu'Hitler a pris des mesures pour réaliser l'intention, qu'il a lui-même proclamée, d'exterminer les Juifs, ce qui signifie la fin de six millions d'êtres humains vivant actuellement sous sa domination. Les évêques d'Angleterre déclarent que les souffrances de ces millions de Juifs condamnés à mourir imposent à l'humanité une obligation à laquelle nul ne peut plus se soustraire. Le secours doit être porté sans délai. Les évêques pensent que les nations civilisées, qu'elles soient alliées ou neutres, ont le devoir de tout mettre en œuvre pour accueillir ces victimes. Ils demandent par conséquent au gouvernement britannique de donner l'exemple au monde en se déclarant prêt à chercher immédiatement, avec le concours des dominions et de tous les autres gouvernements alliés ou neutres, des lieux de refuge sur le territoire de l'empire et ailleurs, lieux dans lesquels seraient accueillis tous ceux qui sont menacés d'extermination et pourront s'échapper des pays de l'Axe, ainsi que ceux qui se sont déjà échappés, de façon que de la place soit faite pour les nouveaux venus.»

Les services suisses chargés de la surveillance de la presse ne s'opposèrent pas à la publication de la proclamation du 17 décembre 1942. En revanche, ils intervinrent — et de façon répétée depuis cette date — lorsque des journaux publiaient des informations de ce genre, de caractère moins officiel. Ces interventions reposaient sur les dispositions de l'«arrêté fondamental» du 8 septembre 1939 concernant le régime de la presse et de son commentaire du 6 janvier 1940, dispositions qui interdisaient à la presse de pratiquer une propagande étrangère ou de publier, au sujet d'atrocités, des nouvelles dont l'exactitude ne pouvait pas être vérifiée en Suisse ou du moins ne pouvait l'être en temps utile.

C'est ainsi que fut interdite la publication d'une nouvelle qu'*Exchange* avait communiquée le 5 septembre 1942 et que divers journaux avaient déjà reproduite. Selon cette nouvelle, le gouvernement britannique avait reçu de France un mémoire renseignant d'une façon précise sur les persécutions qu'y subissaient les Juifs. Il était ajouté qu'il y avait des personnes gravement malades et des opérés de fraîche date parmi les 28 000 hommes, femmes et enfants arrêtés à Paris en juillet. Les organes du contrôle de la presse reprochèrent à l'*Ostschweizer Tagblatt* la publication de l'article susmentionné et déclarèrent inadmissible la reproduction du rapport envoyé de Stockholm par *United Press*. Le 27 novembre 1942, la division «presse et radio» prohiba la publication d'informations, générales ou particulières,

concernant les cas attendus de franchissement de la frontière par des fugitifs venant de France. Aujourd'hui, ces interventions des organes de surveillance de la presse paraissent difficilement compréhensibles. Mais il serait manifestement faux de les tenir pour des marques de servilité à l'égard du III^e Reich. Elles ont certainement pour origine le fait que, en automne 1942, ces organes et les autorités suisses en général considéraient encore comme des «nouvelles incontrôlées» les informations concernant les massacres de Juifs dans l'est. Chose à noter, la censure des pays alliés se comportait, à la même époque, comme les services suisses. Au moins, on lit ce qui suit dans l'ouvrage, déjà cité, de l'abbé Glasberg (p. 64):

«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.»

Ce n'est que dans la quatrième année de guerre que la radio anglaise mentionna les exécutions en masse de Juifs pour s'en servir comme d'une arme de propagande. Si l'on considère les choses rétrospectivement, on s'étonne quelque peu de devoir constater que la déclaration officielle des Alliés du 17 décembre 1942 n'ait manifestement pas retenu l'attention des autorités suisses et qu'elle ait même été suivie — quelque jours plus tard — de l'adoption des instructions du 29 décembre concernant le renforcement du contrôle à la frontière. Les procès-verbaux du Conseil fédéral montrent que cette autorité ne s'est pas occupée de cette déclaration. Les commissions des pouvoirs extraordinaires ne semblent pas non plus s'en être occupées. Nul ne prit la parole à ce sujet dans les conseils législatifs. La raison en est, semble-t-il, que l'on considérait cette déclaration comme servant à la propagande de guerre. Cela ressort aussi d'une communication que le conseiller fédéral de Steiger adressa à l'auteur du présent rapport le 19 août 1955 après avoir pris contact avec ses collègues du Conseil fédéral de 1942. Ce ne furent, dit M. de Steiger, que les événements de 1944/1945 qui établirent la conviction que les rumeurs concernant les atrocités répondaient à la réalité ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

(1) Dans une lettre envoyée antérieurement à l'auteur du présent rapport, c'est-à-dire le 9 juin 1955, M. de Steiger relatait que M. Rothmund, lors de son séjour à Berlin en octobre 1942 (v. p. 223 s.), avait visité le camp de concentration d'Oranienburg. Son rapport sur les pourparlers de Berlin contenait une relation de ce qu'il avait vu dans ce camp. L'idée que le département se faisait du traitement des Juifs dans les camps reposait sur les descriptions de M. Rothmund. Il pensait que les Juifs n'y étaient pas traités avec des ménagements particuliers mais ne trouvait dans le rapport aucune indication permettant de conclure que les Juifs d'Allemagne ou des pays sous l'influence allemande étaient exécutés en masse. Le rapport de M. Rothmund relate ce qui suit de la visite du camp d'Oranienburg: «Le camp peut recevoir 18 000 personnes et est occupé par 14 000. La plupart des détenus travaillent de jour dans des

Le conseiller d'Etat Vodoz, qui dirigeait alors le département de justice et police du canton de Vaud, ne semble pas non plus avoir prêté attention à la déclaration des Alliés. C'est en effet ainsi seulement que s'explique comment il pouvait adresser au chef du département fédéral de justice et police, le 23 décembre 1942, une lettre demandant que soient prises d'urgence des mesures pour arrêter l'afflux croissant de réfugiés venant de France (1).

fabriques, carrières, etc. Le travail dure de l'aube à la nuit. Une tour de guet permet de surveiller le camp. Tout marche militairement. On mêle intentionnellement tous les détenus: les criminels invétérés, les Juifs, les personnes arrêtées pour des raisons politiques, les étudiants de la Bible (considérés comme antimilitaristes), les étrangers qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations dans le service du travail. Si j'ai bien compris, le nouveau venu est d'abord «mis sur la forme» avec rudesse. S'il sait obéir assez rapidement aux commandements et montre la discipline nécessaire, il est affecté à des travaux répondant, si possible, à ses aptitudes. Après trois mois, son cas est examiné au vu des fiches de police et des rapports sur son comportement dans le camp. Si le but de la détention paraît atteint, le détenu est libéré, parfois à titre provisoire seulement, à l'essai, avec obligation de résider dans tel ou tel lieu. La bastonnade est la peine la plus grave. C'est une peine infamante, qui ne peut être appliquée par aucun soldat SS et qui est exécutée par des détenus, en présence de trois témoins. J'ai vu l'infirmier, qui est pourvue de tout le nécessaire et contient une salle d'opérations; un service de radiologie fonctionne pour les cas de maladies pulmonaires. Il y a des chaises-longues pour les cures de repos. Les malades reçoivent un complément de nourriture. Par la force des choses, les rations paraissent réduites au minimum nécessaire au corps d'un homme qui travaille. Je me suis laissé dire qu'on avait renoncé à punir les détenus de la privation de nourriture pour qu'ils ne soient pas incapables de travailler le lendemain. Les détenus qui exécutent des travaux pénibles reçoivent, à leur place de travail, de forts suppléments de nourriture (bon pain, saucisses appétissantes). Je ne vois pas bien comment on arrive, avec cette détention et ces méthodes purement militaires, à faire l'éducation civique d'hommes parvenus à l'âge adulte. Il semble que tout se résume, d'une façon générale, en une question de formes, de tenue militairement correcte.

(2) Cette déclaration est corroborée par le fait que le journaliste généralement bien informé qu'est Pierre Béguin pouvait, dans le *Journal de Genève* du 29 janvier 1944, soutenir la thèse (contraire à celle du 27 août 1942, voir p. 195, note 1) qu'on avait eu raison de ne pas considérer les Juifs comme des réfugiés politiques puisqu'ils ne furent pas traduits devant les tribunaux de leur pays de résidence en raison même de leur race.

(1) Cette lettre est si intéressante qu'il convient de la reproduire ici. Le conseiller d'Etat Vodoz écrivait ce qui suit:

«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

Comme le montre une lettre adressée à l'auteur du présent rapport par l'évêque Dibelius à Berlin, le grand public ne fut informé en Allemagne de ce qui se passait dans l'est que vers la fin de la guerre. Cela n'est pas étonnant étant donné que les maîtres de l'Allemagne s'efforçaient alors de tenir secrètes les atrocités commises et que la presse allemande passa ainsi totalement sous silence la déclaration alliée du 17 décembre 1943 (1). Est assez significatif le scepticisme que les juges de Nuremberg manifestèrent à l'égard de diverses dépositions de témoins, telles celles de l'*Obersturmbannführer* Karl Gerstein concernant l'extermination journalière de 8000 Juifs et gens d'origine orientale dans le territoire du gouvernement général de Pologne.

N'oublions pas non plus que, même chez les Alliés, la déclaration du 17 décembre 1942 n'a pas eu l'effet pratique qu'en attendaient les évêques anglicans. Dans la session des chambres fédérales de juin 1943, le conseiller national Rohr signala que le nombre des réfugiés résidant en Suisse s'élevait à quelque 19 000, alors qu'on avait affirmé, au début de la guerre, que le chiffre supportable était de 6000. Il ajouta: «Prié de dire combien de réfugiés l'Angleterre pourrait encore accueillir, le gouvernement britannique déclara à la chambre des Communes que le maximum mensuel était de 800. Or la Suisse en a accueilli en moyenne 600. Cela étant, il est permis de dire que la Suisse a accordé asile à des sans-patrie dans une mesure telle qu'il n'y a pas lieu, ni dans le pays ni à l'étranger, de la pousser à faire plus.» Au reste, les autorités compétentes étaient manifestement d'avis, à l'époque en question, que la Suisse avait fait pour les réfugiés ce qu'on pouvait légitimement attendre d'elle (2).

IV. Les effets des instructions du 29 décembre 1942

Durant la période comprise entre août et décembre 1942, le nombre des fugitifs refoulés se monta à 1056, selon les informations parvenues à la division de la police. Ces cas se répartissaient comme suit:

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) On peut considérer que la seule réaction allemande à la déclaration des Alliés consista dans le discours prononcé par Goebbels le 19 février 1943 au «palais des sports» de Berlin, discours dans lequel Goebbels s'en prenait aux protestations «hypocrites» de l'étranger ennemi et se moquait des «larmes de crocodile» qu'on versait au sujet des mesures allemandes concernant les Juifs (*Völkischer Beobachter* du 20 février 1943).

(2) Voir le discours du conseiller national Rittmeyer, session de juin 1943 (p. 245).

août	214
septembre	211
octobre	367
novembre	91
décembre	173

Il n'est pas possible de dire si ces chiffres, qui ne concernent que les étrangers refoulés directement, sont exacts. Une chose est certaine: les mesures prises à la frontière — c'était leur but — ont fait renoncer de nombreuses personnes à chercher à franchir illégalement la frontière suisse pour se mettre à l'abri des persécutions.

En janvier 1943, le nombre des refoulements tomba à 148. Comme l'a déclaré un fonctionnaire de la division de la police, les conditions atmosphériques étaient la seule cause de cette diminution. Dans les mois suivants, les instructions plus sévères firent sentir leurs effets. Selon les rapports des organes de la surveillance de la frontière, le nombre des fugitifs refoulés fut le suivant:

février	208
mars	322
avril	231
mai	180
juin	306
juillet	236

La rigueur des mesures prises à la frontière provoqua de nouvelles protestations. C'est ainsi que le synode de l'Eglise évangélique réformée du canton de Bâle-Ville vota, à l'unanimité, le 9 mai 1943 la résolution suivante: «Profondément impressionné par les informations reçues au sujet des instructions données par les autorités aux organes du contrôle de la frontière et par le sort tragique réservé aux fugitifs qui cherchent à entrer en Suisse, le synode charge le conseil synodal d'inviter le comité de la fédération des Eglises protestantes à intervenir auprès des autorités responsables en faveur des réfugiés, conformément à la tâche de l'Eglise.» Le synode de l'Eglise du canton de Saint-Gall fit une démarche semblable auprès de la fédération. Celle-ci ne donna cependant pas suite à ces interventions, étant donné qu'une délégation avait déjà pris contact avec la division de la police (mais pour n'obtenir une concession que sur un point, comme il est dit dans le rapport sur l'année 1943/1944).

On n'est naturellement pas renseigné sur le sort des fugitifs refoulés. Les organismes d'aide aux réfugiés connaissent en revanche de nombreux cas de personnes en quête d'asile dont on n'a plus eu de nouvelles.

Il convient de constater que, malgré les instructions données, le nombre des fugitifs accueillis était sensiblement supérieur à celui des refoulés. Furent admises:

en janvier . . .	460	personnes
» février . . .	857	»
» mars	818	»
» avril	662	»
» mai	612	»
» juin	616	»
» juillet . . .	708	»

Il n'est pas possible d'établir combien de Juifs il y avait parmi les nouveaux arrivés.

Les journaux suisses publièrent, en 1943 également, des informations signalant d'une façon tout à fait claire les persécutions systématiques dont les Juifs étaient l'objet. Le *St. Galler Tagblatt* du 21 janvier et la *Volksstimme* du 23 janvier 1943 publièrent à ce sujet une nouvelle d'*Exchange*. Des articles parurent en outre dans la *National-Zeitung* du 15 février, dans l'*Aufbau* du 19 mars, dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 9 mai et du 20 juin, dans la *Berner Tagwacht* du 29 juin et dans la *Volksstimme* du 15 décembre 1943. Ces publications concernaient, à vrai dire, non pas les Juifs déportés, mais ceux qui avaient leur domicile régulier dans les régions de l'est.

L'article paru dans l'*Aufbau* se référait à une publication de la *National Review* de janvier 1943, selon laquelle on savait, par le gouvernement polonais, que de nouvelles méthodes d'extermination étaient appliquées. Il était affirmé que les Allemands avaient fait un essai de gaz toxique sur 10 000 Juifs à Chelm et avaient mis à mort au moyen du courant électrique, en l'espace d'un mois environ (mars et avril 1942), 80 000 Juifs venant des provinces de Lublin, Lemberg et Kielce et réunis dans un camp près de Belzec. Sur les trois millions de Juifs qui vivaient en Pologne avant la guerre, un million d'entre eux avaient été exterminés.

La *Volksstimme* du 15 décembre 1943 publia une information bouleversante. Il s'agissait d'un rapport concernant l'exécution de Juifs roumains à Kiew. Il avait été rédigé par le correspondant en chef de *News Chronicle* sur la foi de déclarations faites sous serment par divers professeurs de l'université de cette ville et par d'autres habitants de la localité et sur la base de constatations faites sur place par l'auteur lui-même. Il en ressortait que 70 000 Juifs étaient tombés sous les balles des mitrailleuses dans un ravin près de Kiew en septembre 1941 et que des prisonniers de guerre russes avaient été contraints, en automne 1943, de faire disparaître les traces de cette exécution en incinérant les cadavres.

À cette époque encore, les organes de la surveillance de la presse s'appliquaient à empêcher autant que possible la publication d'indications sur les exécutions massives de Juifs dans l'est. Dans des instructions du 2 juin 1943, ils rappellent ce qui suit:

«Il a été publié, ces derniers temps, divers articles sur le traitement des Juifs et des ecclésiastiques polonais, sans indication d'une source sûre. Bien qu'il soit tout naturel que notre conscience s'insurge contre tout traitement inhumain, nous devons appliquer rigoureusement les prescriptions sur le régime de la presse, lesquelles nous obligent de réprimer les rumeurs et la propagande étrangère.»

S'appuyant sur l'«arrêté fondamental», la division «presse et radio» prohiba, par circulaire du 17 décembre 1943, la reproduction de l'information du *News Chronicle* concernant le massacre de 70 000 Juifs à Kiew. La *Volksstimme*, qui avait publié l'article, reçut un avertissement public, disant qu'il s'agissait là de propagande étrangère de la pire espèce. La commission de la presse de la division «presse et radio» confirma cette décision.

La division «presse et radio» se souvenait-elle encore de la déclaration alliée du 17 décembre 1942? C'est une chose qu'on ne peut pas savoir. Il n'est pas non plus possible d'établir si elle avait connaissance du mémoire américain publié en automne 1943, mémoire où il était dit que, sur les 8,3 millions de Juifs qui vivaient avant la guerre dans les pays actuellement dominés par l'Allemagne, 5 millions avaient péri à fin août. En tout cas, on ne tenait pas de telles informations pour probantes.

G. La période d'août 1942 au printemps 1943

Dans les milieux s'occupant de l'aide privée aux émigrants, la période d'août 1942 au printemps 1943 est considérée — avec l'été 1938 — comme le chapitre le plus sombre de l'histoire des réfugiés en Suisse.

C'est ainsi que le rapport de 1942 du comité d'aide des Eglises suisses débute par ces mots:

«L'année 1942 a été, en Allemagne et dans les pays occupés par l'Allemagne, celle de vagues de déportations inouïes, dont ont été victimes des centaines de milliers de non-aryens. Des discours officiels et les faits révélèrent de manière brutale le plan monstrueux d'extermination radicale de la race juive en Europe.»

Si l'on compare le nombre des fugitifs qui furent refoulés au cours de ces mois avec celui des gens qui furent accueillis, on s'étonne que les effets des instructions sévères d'août, septembre et décembre 1942 n'aient pas été plus graves qu'ils l'ont été. On peut s'expliquer la chose comme suit: Les dispositions concernant les cas difficiles et des assouplissements répétés permirent une pratique encore assez large; les organes de la surveillance de la frontière accueillirent souvent — cela a été établi — des fugitifs qu'ils auraient dû refouler s'ils avaient voulu appliquer rigoureusement les instructions; enfin, des interventions auprès des organes supérieurs produisirent des résultats dans certains cas.

Les indications que l'on a données à l'auteur du présent rapport sur les autorités qui surent se montrer accommodantes sont loin d'être concordantes.

Les représentants des organismes de secours aux réfugiés se plaignent, d'une façon générale, du peu de succès de leurs interventions auprès des autorités. Un ancien secrétaire du parti socialiste suisse, qui s'était beaucoup occupé de l'aide aux réfugiés, s'exprime en des termes nettement plus favorables. Il déclare que la division de la police rejetait le plus souvent ses demandes, ce qui est compréhensible, étant donné que ses fonctionnaires étaient liés par les instructions; le chef du département de justice et police montrait en revanche beaucoup de compréhension. Des députés aux chambres émettent une appréciation encore plus favorable: Dès que les faits, après leurs interventions, eurent été exactement établis, le chef du département et le chef de la division de la police avaient généralement traité les cas avec bienveillance.

Les démarches d'autorités cantonales eurent aussi, parfois, du succès. Un médecin domicilié à Porrentruy a déclaré à l'auteur du présent rapport avoir été témoin du cas de trois jeunes Juifs qu'on s'appretait à conduire à la frontière en automobile pour les remettre aux Allemands. L'automobile s'étant renversée, ses occupants furent si grièvement blessés qu'il fallut les conduire à l'hôpital de Porrentruy. L'intervention du préfet de Porrentruy amena plus tard l'autorité compétente à renoncer au renvoi des trois Juifs (1).

Le récit de E. M., qui vit actuellement en Suisse, montre qu'il y a aussi des cas où les autorités supérieures, après avoir établi soigneusement les faits, n'ont pas sanctionné purement et simplement les mesures prises par les organes subordonnés.

«Dans la seconde moitié d'août 1942, au moment où le camp des Milles près Marseille devait être remis aux Allemands en vue de transferts à Auschwitz, le soussigné, qui était attribué à ce camp, chercha pour la première fois à se réfugier en Suisse. Il courait un péril extrême non seulement à cause de son origine juive, mais aussi par le fait qu'il avait publié dans sa maison d'édition *Die Runde* le seul livre qui, sous le régime national-socialiste, eût été écrit contre ce régime. (*Nationalsozialismus vom Ausland gesehen*). C'est pourquoi des Français avaient facilité sa fuite...

Lors d'une première tentative, il franchit la frontière près de Genève. Ayant pour compagne de route une dame en danger comme lui, sa liberté de mouvement était gênée. Appréhendé, il fut immédiatement conduit à la prison de Saint-Antoine et interrogé lundi matin de bonne heure par un

(1) La même personne a déclaré qu'une de ses connaissances affirma avoir assisté à l'exécution d'un réfugié refoulé du territoire suisse. L'auteur du présent rapport demanda que cette personne, habitant Delle, fût invitée à donner des précisions, mais la demande resta sans suite.

jeune commissaire. Celui-ci lui contesta la qualité de réfugié politique. La demande de pouvoir se mettre en rapport avec le Dr G., de l'union chrétienne de jeunes gens, qui connaissait son cas, fut rejetée purement et simplement. Il fut ainsi conduit à la frontière dans une automobile de la police genevoise et remis à la police française, qui le transporta, menottes aux poings, à Lyon, puis dans un fort extérieur.

Après quelques mois de détention, il fut libéré et autorisé à séjourner dans un séminaire. Considérant qu'il y était en danger, du fait que la France avait été entre-temps totalement occupée, le supérieur du séminaire l'engagea à fuir une seconde fois.

Lors de la seconde tentative — cela se passait en janvier/février 1943 — il fut appréhendé près de la frontière. Ayant déclaré qu'il avait déjà été refoulé lors d'une tentative antérieure, il fut reconduit de nouveau à la frontière. Cette fois-ci, c'était de nuit, et on lui indiqua le chemin à suivre pour échapper à la vue des Italiens qui surveillaient la frontière.

Une troisième tentative échoua également. Le commandant du poste de Chêne-Bourg estima que le cas était assez important pour être examiné à Genève. Constatant qu'il y avait eu déjà deux refoulements, l'autorité compétente décida cependant, sans examen plus approfondi, un troisième refoulement. Ce refoulement se fit avec les mêmes précautions que le second.

Pour finir, le susnommé put se cacher chez un paysan détenteur d'une carte frontalière. Ce paysan alerta des amis genevois, qui signalèrent le cas à Berne. Il y fut constaté que le susnommé était en danger à cause de son passé d'opposition au national-socialisme et pouvait demander l'asile. Cet asile lui fut accordé. Un officier suisse alla le chercher à l'endroit convenu; après quoi, ce fut le placement dans un camp. Cela se passait le 9 mars 1943.

On connaît aussi des cas dans lesquels les instructions manifestèrent toute leur rigueur. C'est ainsi qu'un nommé J. K. raconte ce qui suit:

«J'étais interné en France depuis le début de la guerre et devais être déporté par les Allemands en 1942. Je réussis à vivre caché dans une forêt de France pendant neuf semaines, puis à atteindre la frontière suisse, le 18 octobre 1942. Je fus cependant immédiatement refoulé, étant célibataire (j'ai 24 ans). Deux jours plus tard, je réussis à pénétrer en Suisse, c'est-à-dire à atteindre Genève. Les fatigues subies ayant provoqué une forte fièvre, je fus admis dans un hôpital, où je demurai huit semaines. Je passai ensuite une semaine de quarantaine dans le camp de Champel. Le 28 décembre 1942, c'est-à-dire 9½ semaines après mon arrivée en Suisse, je fus reconduit à la frontière avec neuf personnes (deux couples et cinq jeunes gens). Plusieurs d'entre nous n'avaient pas un centime en poche. Je me cachai à la frontière même. Les autres continuèrent leur chemin. Aux dires de paysans français, ils furent appréhendés par les Allemands. Qui peut dire s'ils vivent encore?»

Un rapport de l'union suisse d'aide aux réfugiés juifs expose ce qui suit :

A l'époque où l'entrée en Suisse de réfugiés venant de France était régie par des prescriptions lourdes de conséquences, la sœur d'un réfugié juif vivant à Genève réussit à gagner clandestinement cette ville. Le réfugié juif voulut d'abord garder illégalement sa sœur chez lui, sans l'annoncer à l'autorité. On lui conseilla de n'en rien faire, disant qu'il ne courait aucun danger si sa sœur déclarait son arrivée. S'étant présentée à la police, la femme fut rapidement conduite à la frontière. Appréhendée sur sol français, elle n'a plus jamais donné de nouvelles.

De larges milieux furent fortement impressionnés par le renvoi de deux réfugiés juifs qui avaient réussi à gagner Berne et qui, découverts dans le cimetière israélite, furent réexpédiés à la frontière.

Parmi les personnes refoulées ou renvoyées, il y eut un certain nombre de Hollandais et d'apatrides domiciliés aux Pays-Bas. Un rapport présenté en 1952 par une commission nommée par le parlement hollandais pour examiner la politique du gouvernement hollandais pendant la guerre critique la façon dont la Suisse s'est comportée envers ces gens. Il est juste de relever que le rapport reproduit aussi des dépositions favorables à la Suisse. Il y est dit en particulier que le «mouvement populaire» en Suisse avait amené les autorités à assouplir sensiblement leur pratique. L'un des informateurs de la commission s'exprime comme suit: «En fait, nous pouvions finalement faire entrer tous ceux qui étaient attendus, par exemple lorsque les fugitifs se trouvaient en France, pas très loin de la frontière, et nous le faisons savoir.» De nombreux fugitifs, constatait la commission, ont d'ailleurs été accueillis — et sauvés — en violation des instructions, avec le concours d'autorités suisses ou grâce à la bienveillance des organes de surveillance de la frontière. «Parfois des gens étaient refoulés à la frontière, mais étaient accueillis deux ou trois jours plus tard dans un tout autre secteur. Quelques Suisses ont agi de cette façon, à telle enseigne que la question a deux aspects et que nous devons à la fois remercier les Suisses et nous en abstenir (1).»

La manière dont les réfugiés accueillis étaient traités dans les camps militaires, surtout dans les camps d'accueil de Champel et des Charmilles, donna lieu à de nombreuses plaintes. Elles concernaient les conditions sanitaires, la nourriture, la raideur des commandants de camps et de leurs collaborateurs et les propos antisémitiques qu'ils se permettaient, des cas isolés de mauvais traitements, l'abandon inexcusable de malades, l'application de dures peines disciplinaires pour des fautes de peu de gravité, etc.

(1) Si ce rapport a causé un certain émoi dans la presse hollandaise et dans la presse suisse, la raison en est que l'extrait communiqué à la presse par un bureau hollandais se limitait à ce qui était défavorable à notre pays. Le chef de ce bureau de presse l'a reconnu dans la suite, avec l'expression de ses regrets.

Le jugement de celui qui était alors, à Genève, président de l'union suisse d'aide aux réfugiés est fort sévère :

«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 Varembe, 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).»

Le président du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants s'exprime en termes bien moins vifs, mais en partie fort critiques tout de même :

«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

(1) Pour étayer ce reproche, les cas suivants — tirés d'une longue liste — sont mentionnés :

Renvoi du Juif allemand H. le 19 septembre 1942. H. était entré illégalement en Suisse quelques jours plus tôt en franchissant la frontière française. Il fut renvoyé pour avoir refusé de donner une signature un jour de sabbat et demandé à être placé dans une pension. H. prétend avoir reçu des gifles et des coups de pied.

Renvoi d'une famille juive de cinq personnes le 29 octobre 1943, après deux jours de séjour en Suisse.

Renvoi de divers autres réfugiés qui avaient été d'abord admis.

Traitement dur et même brutal de réfugiés dans des camps.

Propos antisémitiques tenus par un commandant de camp, des fonctionnaires de police et des soldats.

Enfants de réfugiés menacés de la cravache par un commandant de camp.

Installations sanitaires défectueuses dans des camps, nourriture insuffisante et refus de transférer des internés malades dans un hôpital.

Mauvais traitements infligés à un Juif suisse qui voulait intervenir en faveur de parents réfugiés. (Les auteurs de ces mauvais traitements furent, quelques années plus tard, condamnés par un tribunal militaire et exclus de l'armée pour ce fait, pour des vols au détriment de réfugiés et pour avoir fait des déclarations mensongères.)

Retrait de l'autorisation donnée à l'auteur de ce rapport de visiter les camps.

en ce qui concerne vieillards, femmes et enfants), quitte à assurer la garde des camps-frontières 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 plusieurs 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 du 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.

(Suivent quelques considérations sur l'heureuse collaboration avec les autorités dans les années 1945 et 1946.)

III. Malgré les réserves exprimés 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, offrait 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.»

Les rapports de l'officier de police du commandement de ville au commandement territorial fournissent aussi des indications intéressantes.

Dans un rapport du 1^{er} décembre 1942, l'officier de police expose en particulier ce qui suit :

«*Refolement.*

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 refolements 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-XI-42 au 28-XI-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-frontières et gendarmes), soit de leur propre initiative, soit sur l'ordre de l'officier de police, lorsqu'ils estiment devoir en référer.

De nuit, c'est l'officier 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'arrondissement territorial) sans avoir été appréhendés. Les refoulements opérés après coup, assez nombreux, sont évidemment plus difficiles à faire.

Dans la pratique, les organes frontières 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-VIII-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 1^{er} septembre, date à partir de laquelle le département fédéral de justice et police *ordonna d'accepter tout le monde*.

Le 26-IX-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-X-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-XI-42).

Dans sa lettre du 7-XI-42, la section de police ordonne également d'appliquer graduellement plus sévèrement les instructions du 26-IX-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 la 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 frontières 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-IX-42, emploient une expression qui de ce point de vue me paraît fâcheuse et de nature à désorienter de simples gendarmes ou gardes-frontières. 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.»

Enfin, dans un rapport du 8 août 1945, l'officier de police suppléant au commandement de la ville de Genève s'exprime comme suit sur la situation durant la période critique :

« *Réfugiés.* Le 31 août 1942, comme il est dit ci-dessus, les premiers réfugiés venant de France sont arrivés à Genève, ce qui a nécessité l'ouverture rapide du camp de Varembe, puis de ceux de Champel et des Charmilles. Les ordres manquaient et l'initiative était entièrement laissée à l'officier de police pour l'admission des réfugiés, l'organisation et la création de ces camps. Ce n'est que le 26 septembre 1942 que la division de la 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. En maintes occasions, l'officier de police 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 commandant 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'officier de police.»

L'officier de police suppléant affirme que 5537 réfugiés ont franchi la frontière pour pénétrer sur sol genevois durant la période du 31 août au 31 décembre 1942.

Les deux officiers de police ont déclaré à l'auteur du présent rapport que, comme soldats, ils avaient dû appliquer strictement les instructions de la division de la police. Ils ont dû souvent le faire contre leur gré. L'officier de police suppléant, qui assura le service d'août à décembre 1942, précisa que, pour tous les cas douteux, il s'était mis en rapport téléphoniquement avec la division de la police et demandé une décision. Si des réfugiés ont été renvoyés subséquentement, après avoir été admis par les organes de la surveillance de la frontière, et souvent restaurés dans leurs logements, la raison en est que la situation n'avait pu, bien des fois, être éclaircie que par un interrogatoire serré. Si cet interrogatoire révélait qu'il s'agissait de gens dont les instructions en vigueur n'autorisaient pas l'admission, force était de procéder au refoulement. On a toujours tâché d'expliquer la chose aux fugitifs refoulés. Les refoulements se faisaient avec autant de ménagements que possible. Les fugitifs pouvaient dire s'ils devaient être remis aux organes de l'Etat étranger ou préféraient franchir clandestinement la frontière. La plupart, cela se comprend, donnaient la préférence à cette seconde façon

de retourner à l'étranger. Dans ce cas, on s'efforçait de faciliter les choses aux fugitifs, pour qu'ils ne tombent pas dans les mains des patrouilles allemandes ou italiennes; autant que possible, on leur indiquait, de surcroît, le chemin à suivre pour regagner sans encombre l'intérieur de la France.

Le comportement des réfugiés, était-il ajouté, a très souvent laissé à désirer, ce qui s'explique certainement dans une large mesure. Il est arrivé plusieurs fois que des réfugiés aient cherché, par la corruption, à obtenir leur placement dans une pension ou leur transfert d'un camp dans une pension. Dans les camps eux-mêmes, il se passait bien des faits qu'on ne pouvait pas tolérer: refus d'exécuter des travaux de camp très légers, opérations commerciales interdites, etc. Il y eut même des vols.

Il est exact que des différends se sont souvent produits avec les représentants de l'aide juive aux réfugiés. Il fallait leur dire, comme aussi à des avocats influents, que l'officier de police était tenu d'obéir aux ordres reçus et ne pouvait y déroger de sa propre autorité.

Les installations des camps, selon les officiers de police, ne pouvaient être que défectueuses lorsqu'un brusque afflux de réfugiés obligeait d'ouvrir de nouveaux camps. Dans ces cas-là, on procéda comme s'il s'agissait d'improviser un cantonnement. Les réfugiés n'étaient pas plus mal logés que les Suisses rapatriés. Il était impossible de donner toujours suite aux demandes des réfugiés dans les camps, par exemple à ceux qui réclamaient des aliments rituels. On a déclaré au président de l'aide juive à Genève que le chef de la division de la police aurait tenu les propos suivants: «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.» Il est peu probable que M. Rothmund ait émis ces propos; il s'est sans doute borné à déclarer qu'il ne pouvait pas être tenu compte des réclamations concernant la paille, que les soldats suisses devaient aussi coucher sur la paille et que les réfugiés devaient être reconnaissants d'avoir été accueillis.

Bien que ces divers rapports, complétés par des déclarations verbales, divergent fortement, ils donnent, dans l'ensemble, une image exacte de la situation. Les graves conséquences des nombreux refoulements ordonnés en été et automne 1942 étaient acceptées. Les organes chargés de l'application des instructions étaient souvent placés devant de sérieux conflits de conscience. La plupart d'entre eux s'efforçaient manifestement d'accomplir leur devoir de soldat de la manière la plus humaine possible. D'autres, en revanche, ont failli à leur tâche, le comportement de quelques réfugiés les ayant incités à commettre des actes inexcusables. Certains éléments furent d'emblée inférieurs à ce qu'on attendait d'eux.

Les remarques concernant l'accueil ou le refoulement des fugitifs valent aussi pour le traitement des réfugiés admis dans le pays. Quand le

président du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants affirme que les conditions existant dans les camps genevois n'étaient pas pires qu'ailleurs, on doit certainement le croire, si l'on considère que les afflux subits de réfugiés obligeaient, à Genève précisément, d'improviser constamment. Inspectant un camp, le général déclara au commandant, qui avait l'habitude de porter une cravache, qu'il ferait mieux de laisser cet objet à la maison.

H. L'avis du Conseil national sur les instructions du 29 décembre 1942

Lorsque le rapport sur la gestion en 1942 fut discuté au Conseil national dans la session de juin 1943, le rapporteur de la commission, M. Rittmeyer, se déclara satisfait de voir que le Conseil fédéral avait sensiblement assoupli et élargi sa pratique concernant les autorisations d'entrée délivrées aux émigrants, à telle enseigne que les personnes âgées, les mineurs et les gens qui avaient des relations de parenté, d'affaires ou d'ordre culturel avec des habitants de la Suisse pouvaient être admis à entrer. «Constatons qu'on ne peut pas demander que la pratique soit davantage adoucie et assouplie.» M. Rittmeyer ajoutait qu'il était malheureusement impossible de garder dans le pays tous ceux qui y étaient entrés sans droit, mais que personne n'avait non plus demandé que la Suisse accueille chacun. Il y avait eu dès le début des divergences d'opinions sur le point de savoir quelles catégories de fugitifs il fallait laisser entrer et quelles catégories il fallait refouler. On peut cependant constater maintenant que le département fédéral de justice et police a tout fait pour humaniser autant que possible les refoulements. Le Conseil fédéral a pourvu à ce que les personnes refoulées soient munies de vivres, de pièces de vêtement, de chaussures, etc. C'est là une chose tout à fait remarquable. L'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1942, continuait M. Rittmeyer, obligera de renvoyer encore beaucoup de gens, en particulier les Français qui cherchent à se soustraire au service du travail en Allemagne. Si nous constatons cependant que le nombre des émigrants et réfugiés était de 18 753 le 15 décembre 1942, que le nombre des entrées s'est monté à 8146 du 1^{er} août 1942 au 31 décembre 1942, à 477 en janvier 1943, à 788 en février et à 650 en mars ⁽¹⁾ et qu'il faut compter que plusieurs centaines de personnes entreront encore chaque mois à la faveur de cette pratique du Conseil fédéral, on doit déclarer qu'un plus grand effort ne peut pas nous être demandé. La Suisse fait bonne figure avec ces chiffres. Elle soutient la comparaison avec l'étranger. Cela ressort tout particulièrement du compte rendu des délibérations de la chambre des Communes en Grande-Bretagne, tels qu'ils ont été publiés dans la presse suisse et étrangère. Les chiffres qui y sont indiqués montrent que la Suisse, en comparaison de l'empire britannique, a accueilli les réfugiés d'une manière

(1) Comme le montre le tableau à la page 233, ces chiffres n'étaient pas tout à fait exacts. Des enquêtes complémentaires les ont rectifiés.

extrêmement large, ce qui est d'ailleurs maintenant expressément reconnu à l'étranger et surtout en Angleterre.»

D'autres orateurs, notamment le conseiller national Brawand, s'exprimèrent sur les conditions régnant à la frontière occidentale. Un député du canton de Genève (M. Rappard) signala quelques cas de réfugiés traités brutalement, ajoutant que les interventions auprès du chef de la division de la police avaient toujours rencontré de la compréhension.

Le conseiller national Anliker déclara qu'il avait pu, pendant son service militaire dans le canton de Genève, observer le travail des organes de surveillance de la frontière, de la police, etc. Il avait vu avec quelle charité et bonté tous ces hommes travaillaient, quand bien même le comportement de certains réfugiés ne leur rendait pas la chose facile.

J. Les instructions de la division de la police du 26 juillet 1943

Dans un complément n° 1 du 26 juillet 1943 aux instructions du 29 décembre 1942, la division de la police exposait qu'en 1940 les autorités allemandes avaient libéré presque tous les militaires hollandais faits prisonniers en mai de la même année, mais qu'elles leur avaient récemment ordonné de rentrer en captivité. Ceux qui se soustrairaient à cet ordre seraient considérés comme des prisonniers de guerre évadés. Mais comme les fugitifs de cette catégorie n'étaient pas en mesure de prouver leur identité au moyen de pièces d'uniforme, de livrets de solde ou d'autres papiers, les instructions du 29 décembre 1942, chiffre II, 1, furent complétées comme il suit:

«Les ressortissants hollandais qui prétendent avoir été capturés comme prisonniers de guerre par les Allemands en mai 1940, puis libérés, puis enfin rappelés dans des camps de prisonniers de guerre par les nouvelles ordonnances allemandes, doivent, s'ils peuvent rendre leurs déclarations vraisemblables, être traités comme des prisonniers de guerre évadés. Ils seront dès lors admis et non pas refoulés.»

La division de la police communiquait en outre que, selon des rapports émanant de source sûre, les jeunes filles étaient particulièrement menacées. «Nous avons dès lors décidé, était-il dit, de porter à 18 ans l'âge des jeunes filles qui ne doivent pas être refoulées. Le refoulement des jeunes filles de 16 à 18 ans serait une mesure trop dure, de même que le refoulement des enfants. C'est pourquoi nous complétons comme il suit le chiffre II, 3, c, de nos instructions du 29 décembre 1942:

«Les enfants non accompagnés de moins de 16 ans, de même que les jeunes filles de moins de 18 ans, doivent être admis et non pas refoulés.»

*Chapitre V***LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS APRÈS LA CHUTE DU FASCISME**
(25 juillet 1943)**A. Les mesures prises par les autorités en vue d'enrayer
l'afflux de réfugiés venant d'Italie****I. Les instructions de la division de la police du 27 juillet 1943**

Le 25 juillet 1943 marqua la chute du régime fasciste en Italie. Le 27 juillet déjà, la division de la police arrêta les instructions suivantes, approuvées par le Conseil fédéral:

«La situation politique actuelle de l'Italie nous amène à remplacer, jusqu'à nouvel ordre, à l'égard des réfugiés venant d'Italie, nos instructions du 29 décembre 1942 concernant le refoulement ou l'admission des étrangers qui entrent clandestinement en Suisse par les instructions suivantes:

1. Tout étranger (civil ou militaire) qui, d'Italie, tente de franchir clandestinement la frontière suisse doit être refoulé sans autre formalité.
2. Les réfugiés étrangers qui, d'Italie, ont réussi à entrer clandestinement en Suisse doivent être immédiatement refoulés en Italie, quel que soit l'endroit où ils ont été appréhendés. La même mesure sera appliquée aux réfugiés venus en Suisse par la voie des airs.
3. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police, par la voie du service; cette communication comprendra le nom, le prénom, la date de naissance, la nationalité, le domicile et la profession du réfugié, de même que le lieu et le moment du passage de la frontière et du refoulement.
4. Les réfugiés qui prétendent être de nationalité suisse doivent être immédiatement conduits au commandement de la police cantonale compétente en raison du lieu. Le commandement de police veille à ce que l'identité et la nationalité des intéressés soient examinées avec rapidité et précision; en particulier, on vérifiera soigneusement l'authenticité des passeports suisses (en liaison avec les autorités qui les ont établis, ainsi qu'avec les cantons d'origine ou d'ancien domicile). Durant cet examen, les réfugiés seront gardés sous surveillance de la police (mais ne seront si possible pas détenus). Si ledit examen permet d'établir avec certitude l'identité et la nationalité suisse des intéressés, ceux-ci doivent être libérés sans délai.»

Contre toute attente, le nombre des réfugiés, déserteurs et personnes poursuivies pour des raisons politiques qui se présentèrent à la frontière

italo-suisse fut d'abord peu élevé. En revanche, celui de ceux qui franchirent clandestinement d'autres frontières s'accrut quelque peu. 903 fugitifs furent admis en août 1943.

II. Les instructions de la division de la police des 14/15 septembre 1943

La situation à la frontière italienne changea du tout au tout lorsque se répandit la nouvelle de l'armistice conclu le 8 septembre 1943 entre l'Italie et les Alliés et que l'armée allemande s'appréta à occuper l'Italie. Dans les premiers jours qui suivirent, le nombre des fugitifs cherchant à franchir la frontière suisse fut encore assez faible. Mais on vit arriver ensuite des groupes importants, en nombre toujours plus grand. Contrairement à ce qu'on avait supposé immédiatement après la chute du régime fasciste, ces fugitifs n'étaient pas des fascistes qui cherchaient à se mettre en sûreté pour échapper aux Alliés. Il s'agissait au contraire d'adversaires du fascisme, notamment de gens libérés des prisons au cours des premiers jours qui suivirent la chute de Mussolini, de soldats démobilisés (souvent complètement équipés) et de Juifs. Considérant cette situation entièrement nouvelle, la division de la police arrêta, le 14 septembre 1943, les instructions ci-après, complétant et modifiant celles du 27 juillet :

I

«L'admission des militaires isolés ressortit au commandement de l'armée; les ordres d'armée émis sur la base des arrêtés y relatifs du Conseil fédéral sont applicables à l'admission de détachements de troupes.

II

Les personnes civiles ayant d'étroites attaches avec la Suisse peuvent être admises sans visa aux postes frontières, notamment :

1. Les anciennes Suissesses qui ont acquis une nationalité étrangère par mariage, avec leurs enfants.
2. Les autres étrangers ayant d'étroites relations avec la Suisse, en particulier ceux dont les parents, les conjoints ou des enfants résident en Suisse. De simples rapports d'affaires ou d'autres rapports de parenté ne suffisent pas.

III

Les postes frontières signaleront téléphoniquement à l'officier de police de l'arrondissement territorial les étrangers qui prétendent que leur vie est gravement menacée et qui peuvent rendre vraisemblables leurs allégations. L'officier de police de l'arrondissement territorial décide de leur admission ou de leur refoulement.

IV

Les étrangers qui franchissent la frontière entre les postes frontières seront refoulés et invités à se présenter au poste frontière le plus proche. Dans les cas où cela n'est pas possible, ils seront remis à la police. Celle-ci les incarcérera et se mettra sans délai et par téléphone en rapport avec l'officier de police de l'arrondissement territorial.

V

Concernes les chiffres II à IV: Les postes frontières inscriront la remarque: «Décision de l'officier de police de l'arrondissement territorial du...» dans les papiers d'identité. Cette remarque sera portée en dessous du timbre indiquant la date. En l'absence de papiers d'identité, une attestation portant l'inscription «Admis par décision de l'officier de police de l'arrondissement territorial du...» sera remise au réfugié.»

Dans un complément du 15 septembre 1943, la division de la police ordonna que les personnes civiles admises conformément au chiffre II soient traitées comme les autres réfugiés et remises à la police. Celle-ci devait les signaler à l'officier de police de l'arrondissement territorial en vue de leur placement dans un camp de quarantaine.

III. Les instructions de la division de la police du 17 septembre 1943

Comme l'afflux de réfugiés arrivant d'Italie dépassait les prévisions et qu'on ne pouvait pas faire une distinction nette entre militaires et civils (du 11 au 17 septembre, le nombre des réfugiés entrés quotidiennement en Suisse s'éleva à 260 non compris les différents détachements de troupes qui franchirent la frontière et furent internés), la division de la police arrêta, d'entente avec le département et le commandement de l'armée, les instructions suivantes:

1. Tous les réfugiés du sexe masculin de plus de 16 ans doivent être refoulés.
2. Les instructions des 14 et 15 septembre 1943 restent en vigueur en ce qui concerne les femmes et les enfants.
3. Le refoulement doit être exécuté au lieu même où l'étranger a franchi la frontière; si cela n'est pas possible, les réfugiés seront refoulés par le poste frontière le plus proche.
4. Les présentes instructions seront annulées dès que la situation le permettra.

Mais un événement se produisit avant que les instructions du 17 septembre aient pu être portées à la connaissance des services compétents et que le commandement de l'armée ait donné les ordres nécessaires: Une décision des autorités allemandes d'occupation, publiée sous forme d'affiches,

ordonna à tous les militaires italiens de certaines classes d'âge de se présenter dans les casernes. Cette décision engagea d'innombrables Italiens à quitter leurs foyers et, munis du strict nécessaire, à gagner la frontière suisse.

Les troupes stationnées dans le Tessin n'ayant pas été immédiatement disponibles, plusieurs milliers d'Italiens, jeunes pour la plupart, réussirent à franchir la frontière le 17 septembre, bien que le chef du département de justice et police eût donné dans la nuit du 16 au 17 septembre l'ordre de traiter ces fugitifs comme des civils.

Ces fugitifs furent d'abord gardés dans le sud du Tessin, puis bientôt transférés à l'intérieur du pays.

Le Conseil fédéral s'occupa de l'affaire le 17 septembre. Il constata, avec le département de justice et police, que ces gens devaient être considérés comme des civils même s'ils portaient l'uniforme et avaient accompli du service militaire en Italie, attendu que les troupes italiennes étaient alors démobilisées (1).

Conformément à cet arrêté, ces fugitifs ne furent plus admis après le 17 septembre; ils furent refoulés. En revanche, le nombre des personnes qui quittaient l'Italie pour des raisons politiques était considérable. Des fugitifs juifs de nationalité italienne, yougoslave et grecque cherchaient aussi, en nombre toujours plus grand, à gagner la Suisse.

B. Les interpellations Grimm et Weber dans la session parlementaire d'automne 1943

Les mesures prises à l'égard des réfugiés accueillis dans le pays suscitèrent le dépôt d'interpellations dans les conseils législatifs en septembre 1943. Les auteurs des interpellations — c'étaient M. Grimm au Conseil national et M. Weber au Conseil des Etats — demandaient au Conseil fédéral des renseignements sur la situation créée par le nouvel afflux de réfugiés et sur les mesures envisagées par lui.

Les deux interpellations furent traitées le 29 septembre 1943.

Le conseiller national Grimm déclara que son interpellation était provoquée par le fait que, les 17/18 septembre, le service territorial avait installé 15 000 à 16 000 réfugiés dans le canton de Berne d'une manière tout à fait imprévue, sans prise de contact préalable avec les autorités cantonales. Les réfugiés étaient dans un état pitoyable. Une partie d'entre eux n'avaient, à leur arrivée, que des sandales, un pantalon et une chemise

(1) Si le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation a néanmoins été chargé, plus tard, de l'accueil et de l'entretien de ces réfugiés, c'est en raison du fait que la division de la police ne disposait pas du personnel et du matériel nécessaires pour faire face à un afflux aussi considérable.

et ne possédaient pas de bagages lourds. Ils étaient équipés pour un séjour de quelques heures, mais non pas de longue durée. On devait se demander, dans le canton de Berne, comment il y avait lieu de traiter ces réfugiés et ce qu'il fallait mettre à leur disposition pour leur logement, leur ravitaillement, etc. Une autre question était celle de leur occupation, étant donné que le degré d'occupation allait fléchissant dans le pays et que le danger du chômage paraissait devenir plus sérieux. Il faut, disait M. Grimm, comprendre les appréhensions des travailleurs qui voient apparaître le spectre du chômage et se demandent comment les réfugiés pourraient être occupés sans faire une concurrence fâcheuse à la main-d'œuvre indigène. Il semble donc aller de soi que des réfugiés ne doivent pas prendre la place d'autres travailleurs et que ceux qui rentrent du service militaire ne doivent pas trouver leur place occupée par un réfugié. Si le séjour des réfugiés devait se prolonger, on sera probablement obligé de mettre à exécution des projets spéciaux permettant de leur assurer une certaine activité.

Après ces remarques, l'auteur de l'interpellation émit encore quelques réflexions sur le problème des réfugiés en général, déclarant que les décisions à prendre sur l'octroi de l'asile ne devaient en aucun cas rompre avec la tradition humanitaire de la Suisse. Pour cela, il faut cependant, ajoutait-il, que le citoyen soit prêt à faire un sacrifice personnel. Cela signifie qu'on doit se demander jusqu'où peuvent aller ces obligations de la Suisse et des particuliers. Il est fort possible qu'une nouvelle pression s'exerce à nos frontières. C'est là une éventualité qu'il faut envisager. Nous devons être conscients du fait que nos tâches deviendront plus lourdes à mesure que la guerre se prolongera et qu'il faut d'ores et déjà penser aux très graves questions que poseront alors l'entretien et le logement des réfugiés.

Au Conseil des Etats, M. Weber mentionna également les grandes difficultés suscitées dans le canton de Berne par l'arrivée inattendue de nombreux réfugiés à loger. Lorsque ces milliers et milliers de personnes — qui n'étaient pas toutes des réfugiés politiques ou des militaires désarmés — eurent franchi notre frontière, on s'est demandé, disait M. Weber, pourquoi des troupes avaient été levées, puisque tout le monde pouvait passer la frontière. Le peuple suisse en général est d'avis que l'asile doit être accordé aussi largement que possible. Mais il faut estimer raisonnablement les possibilités qui s'offrent. Nos importations par Gênes étant maintenant coupées par suite des derniers événements, on doit se demander si ces masses de réfugiés constituent encore une charge supportable pour notre pays.

Répondant à l'interpellation Grimm, le conseiller fédéral de Steiger donna les informations suivantes sur la situation et les mesures prises :

Le 31 août 1943, 21 574 émigrants et réfugiés étaient annoncés à la division de la police. Il y eut 3622 arrivées entre le 1^{er} et le 25 septembre. A la fin du mois précédent, le commissariat pour l'hospitalisation et l'internement s'occupait de 10 678 personnes. Depuis la capitulation de l'Italie,

surtout depuis le 17 septembre, quelque 21 860 personnes venant d'Italie, parmi lesquelles se trouvaient 960 prisonniers de guerre évadés, ont franchi la frontière suisse. Le total des réfugiés au 27 septembre était donc de 57 734. Malgré les mesures renforcées, le nombre des entrées auquel il fallait s'attendre était en moyenne ces derniers temps de quelque 300 par jour. Le contrôle sanitaire doit être exercé avec soin. Jusqu'à présent, on n'a annoncé aucun cas de typhus. Des militaires étaient cependant atteints de malaria ou de trachome. On a en outre appris que certaines maladies sont apparues dans l'Italie du sud.

Les Italiens étant arrivés en masse, on constata qu'il était impossible de soumettre à un régime normal les nouveaux réfugiés.

Pour des raisons militaires, l'armée demanda qu'il n'y ait pas de réfugiés au Tessin. Aussi le service territorial a-t-il cherché à installer le plus vite possible les réfugiés dans d'autres régions. Pour exécuter les déplacements avec un maximum de célérité, il fallut renoncer à informer les autorités des cantons et communes où les réfugiés devaient être hébergés. Il n'en sera plus ainsi à l'avenir.

Les quelque 20 000 réfugiés sont logés pour l'instant dans des cantonnements de fortune. Des dispositions ont déjà été prises pour agrandir les cantonnements. Des baraques ont été commandées pour loger 5000 réfugiés; il en est de même des couvertures nécessaires. Une collecte de vêtements est en cours.

Pour assurer l'uniformité nécessaire, l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail s'occupe de l'affectation des réfugiés à des travaux. Une conférence a réuni les autorités et les associations économiques intéressées. Elle a constaté que l'agriculture a un urgent besoin de bras. Des travaux de construction de routes, de défrichement, d'amélioration foncière, de même que des travaux dans les forêts et les carrières sont envisagés. On s'accorde à reconnaître que le réfugié ne doit être occupé que là où la main-d'œuvre indigène fait défaut.

Les gouvernements tessinois et grison ont opiné pour un certain assouplissement de la politique d'admission des réfugiés. Mais si nous voulions donner suite à toute demande d'admission, le nombre des réfugiés deviendrait excessif. Comme à la frontière occidentale, les gardes-frontière et la police examinent dans chaque cas si les principes de l'asile commandent vraiment d'accueillir le fugitif ou s'il s'agit d'un homme qui ne s'est dirigé vers notre pays que poussé par la panique, sans motif de craindre quoi que ce soit. Si l'afflux est trop fort, nous devons cependant tirer le verrou.

Contrairement à certains bruits, il n'y a pas eu d'incidents. Il n'est pas vrai que des organes de surveillance de la frontière aient tiré à balles.

M. Grimm, était-il ajouté, a relevé avec raison que si nous voulons nous acquitter d'une tâche toujours plus lourde, nous devons aussi avoir une claire vision des conséquences que cela entraîne. Si nous nous rappelons

les débats qui ont eu lieu il y a un an au Conseil national et au ton vif de nombreuses discussions engagées ultérieurement et si nous faisons un bilan, nous constatons que le Conseil fédéral n'a aucun retard à rattraper dans le domaine de l'accueil des réfugiés. En dépit des grands mérites que se sont acquis les organismes privés qui s'occupent de l'aide aux réfugiés, le nombre des étrangers accueillis dépasse de beaucoup les possibilités offertes par la charité privée. L'office central d'aide aux réfugiés a cherché à placer des gens. Or, sur les 1597 réfugiés capables de travailler qu'il s'agissait de placer chez des particuliers, 350 ont été casés.

... Pour les enfants, les offres de place sont plus nombreuses, mais les réfugiés ne se séparent pas volontiers de leurs enfants et préfèrent les garder auprès d'eux. Vous voyez que les possibilités d'accueil et les critiques ne vont pas toujours de pair.

Poursuivant son exposé, le conseiller fédéral de Steiger signalait les difficultés croissantes que rencontrait l'aménagement de camps de travail, étant donné que les régions dans lesquelles l'existence d'un camp laisse les coudées franches à l'armée étaient de moins en moins nombreuses et que la garde des camps — comme la garde de la frontière — nécessitait des effectifs toujours plus élevés.

Si nous voulons envisager l'avenir, continuait M. de Steiger, nous ne pouvons dire qu'une chose: Nous devons empêcher un afflux massif de réfugiés; nous devons examiner soigneusement le cas de ceux que nous voulons et pouvons accueillir, de façon à réquière à une mesure supportable le nombre journalier des entrées. Des considérations de politique générale nous obligent, cela va sans dire, à ne pas penser à une seule frontière. Nous devons sans cesse envisager toutes les éventualités et ne pouvons pas nous contenter de vivre au jour le jour, sans voir l'ensemble des problèmes. Le Conseil fédéral est prêt, avec le concours de tous les milieux (que nous remercions ici) à maintenir la tradition de l'asile et à mener à chef la mission humanitaire de la Suisse. Il ne peut cependant pas oublier que le bien général et la sécurité du pays passent avant tout.

La réponse donnée par le conseiller fédéral de Steiger à l'interpellation Weber était à peu près la même. M. de Steiger déclarait, là aussi, que le Conseil fédéral avait une certaine satisfaction à pouvoir établir un bilan au bout d'une année et à constater que la prudence qu'il avait recommandée était plus que justifiée.

Les auteurs des deux interpellations se déclarèrent satisfaits. Dans une brève intervention, M. Altwegg, député au Conseil des Etats, exprima la crainte de voir un pays belligérant chercher, pour des raisons alimentaires ou autres, à transférer dans notre pays les prisonniers de guerre qu'il détenait, ce qui aurait pour nous des conséquences désagréables. M. de Steiger répondit que la Suisse n'avait jusqu'à présent pas refoulé les pri-

sonniers de guerre, mais qu'une modification de la pratique s'imposerait le jour où ces gens se présenteraient en trop grand nombre à notre frontière.

C. Les événements d'octobre 1943

I. L'évolution générale de la situation

Après que la première vague de réfugiés qui se produisit à la frontière sud fut passée et que la garde de la frontière eut été organisée, on put assouplir quelque peu les instructions du 17 septembre. L'officier de police de l'arrondissement territorial tessinois 9b fut autorisé à s'en tenir aux ordres des 14 et 15 septembre. A la demande de la division de la police, le commandant des gardes-frontière donna aux agents de la douane des ordres qui s'inspiraient des instructions du 29 décembre 1942, c'est-à-dire qui admettaient les cas spéciaux mentionnés dans ces instructions.

L'afflux de réfugiés venant d'Italie était si désordonné qu'il était souvent difficile d'établir si l'on avait affaire à des militaires étrangers ou à des réfugiés civils. D'après l'article 11 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des neutres, il y avait lieu de procéder à un internement dans la mesure seulement où des militaires franchissaient la frontière en raison d'opérations de guerre, tout particulièrement de combats. Considérant cette disposition et la nécessité d'endiguer le flot des réfugiés civils, le chef de l'état-major général, d'entente avec le département militaire fédéral et avec celui de justice et police, donna, le 6 octobre 1943, l'ordre suivant: Sous réserve d'un examen plus approfondi par le commandement territorial, ne traiter comme militaires étrangers que les personnes portant l'uniforme d'une armée étrangère; les personnes portant des vêtements civils ou des parties d'uniformes doivent en revanche être renvoyées au poste frontière le plus proche, où elles seront traitées suivant les instructions relatives aux réfugiés civils⁽¹⁾.

II. L'intervention du commandement de l'armée

Le 13 octobre 1943, le général adressa au conseiller fédéral de Steiger une lettre par exprès, qui était ainsi conçue:

«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⁾ Un article, publié par un officier suisse dans un numéro de décembre 1943 de la *Schweizer Illustrierte Zeitung* sous le titre *Das ist eine harte, eine verflucht harte Pflicht*, montre combien il fut souvent difficile, en cet automne 1943, d'exécuter les ordres. On y relate en particulier le refoulement de neuf jeunes Italiens qui ne pouvaient être reconnus comme militaires, parce que, appelés au service militaire, ils n'avaient pas accompli de période d'instruction. L'étude, déjà citée, du président de l'aide aux réfugiés juifs à Genève mentionnait aussi plusieurs cas où les mesures prises à l'égard des réfugiés venant d'Italie eurent des effets particulièrement pénibles. On y critiquait les conditions de vie dans quelques camps et homes tessinois.

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 journallement 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.»

Le chef du département fédéral de justice et police accusa réception de cette lettre le 18 octobre 1943, ajoutant qu'il avait chargé le chef de la division de la police d'en donner connaissance à la conférence des directeurs cantonaux de justice et police qui siégeait à Coire. «J'espère, continuait-il, que cette lettre aura eu l'effet qui convient. Je ne manquerai pas d'en faire parvenir encore une copie à chacun des gouvernements cantonaux. Nous accordons à vos déclarations toute l'attention nécessaire.»

D. Les persécutions accrues contre les Juifs d'Italie

La lettre du général ne paraît pas avoir provoqué des mesures particulières. Les organes chargés de refouler les étrangers furent au contraire invités, selon la situation du moment, à appliquer telle ou telle règle avec plus de sévérité ou de mansuétude.

C'est ainsi que vers la fin de 1943 l'ordre fut donné de ne plus refouler les réfugiés juifs s'ils s'y opposaient ou si l'on ne pouvait exiger d'eux qu'ils prennent le chemin du retour ⁽¹⁾.

Dans les premiers temps de l'occupation allemande en Italie, on n'avait pas considéré les Juifs qui y habitaient comme vraiment en danger, car ils avaient la possibilité d'échapper aux mesures des autorités d'occupation. C'est pourquoi ils furent d'abord refoulés, à moins qu'il ne s'agit

⁽¹⁾ Il ressort d'une note de dossier de M. Rothmund, du 3 décembre 1943, que, interpellé par téléphone, il avait donné ce jour-là l'ordre de recevoir tous les Juifs venant d'Italie; dans le cas d'une véritable ruée, il fallait cependant se réserver d'interdire temporairement ces entrées.

de personnalités qui avaient joué un rôle particulier dans le domaine politique, économique ou scientifique. Mais au moment qui nous occupe tous les Juifs d'Italie qui tombaient dans les mains des SS risquaient d'être fusillés ou déportés; la persécution n'épargnait même pas les vieillards, les enfants et les malades. De plus, les Juifs étaient traités comme des ennemis de l'Etat que personne n'était autorisé à aider.

E. Le nombre des réfugiés venus d'Italie

Outre les quelque 20 000 Italiens dont s'occupait le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, 3672 réfugiés (civils) étaient arrivés d'Italie en septembre 1943 et avaient été admis en Suisse; la division de la police en avait la charge. Il s'agissait de personnes qui avaient quitté leur pays, seules ou avec leur famille, à cause des mesures prises contre les Juifs ou pour des motifs politiques. C'étaient en majorité des Italiens, mais il y avait aussi des Yougoslaves, des Grecs et des ressortissants d'autres Etats.

A côté de ces réfugiés, plusieurs milliers de prisonniers de guerre évadés franchirent la frontière sud, principalement des Anglais.

Les mois suivants, le nombre des réfugiés civils d'Italie diminua considérablement. Cependant il fut encore de 1424 en octobre, de 1376 en novembre et de 1344 en décembre.

Furent reconnues comme réfugiés *politiques* au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 diverses personnalités qui avaient occupé sous le régime fasciste des postes de diplomates, sénateurs, préfets ou professeurs d'université, puis aussi des hommes qui avaient rempli des fonctions dans les partis socialiste et communiste et des partisans de la monarchie. Après la mort de Mussolini, on accueillit quelques néofascistes (1).

F. Le nombre total des réfugiés à la fin de 1943

De même que l'afflux des réfugiés d'Italie, celui des réfugiés venant de France se maintint, comme on l'a déjà rappelé, dans le second semestre de 1943.

Voici comment se répartissaient les réfugiés vivant en Suisse à la fin de décembre 1943:

(1) Le département fédéral de justice et police a adressé le 31 mai 1945 aux chambres fédérales un rapport détaillé sur la manière dont furent réglés les cas des réfugiés Volpi di Misurata, Dino Alfieri, Giuseppe Bastianini et Edda Ciano, cas qui avaient suscité de vives discussions dans la presse. (Voir les communications du département de justice et police du 31 mai 1945 concernant les cas Volpi, Alfieri, Bastianini et Edda Ciano, texte remis aux membres de l'Assemblée fédérale et à la presse au début de juin 1945.)

1. <i>Emigrants</i> (au sens de l'ACF du 7 octobre 1939)	8 325	
2. <i>Réfugiés civils</i>		
a. Du 1 ^{er} septembre 1939 au 31 juillet 1942	1 235	
b. Du 1 ^{er} août 1942 au 31 décembre 1942	8 146	
c. De janvier 1943.	468	
d. De février	859	
e. De mars	826	
f. D'avril	670	
g. De mai.	625	
h. De juin	612	
i. De juillet.	708	
k. D'août	903	
l. De septembre.	4 907	
m. D'octobre.	2 148	
n. De novembre	1 746	
o. De décembre	1 907	
		25 760
3. Militaires internés par le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation		
a. Internés		
Polonais (depuis 1940)	10 423	
Anglais (depuis 1940)	77	
Belges (depuis 1940).	5	
Américains	86	
Aviateurs allemands	4	
		10 595
b. Prisonniers de guerre évadés		
Anglais.	2 758	
Cyprotes	272	
Français	421	
Indiens.	15	
Sud-Africains	553	
Néo-Zélandais.	71	
Australiens	375	
Canadiens	4	
Grecs	736	
Yougoslaves.	1 626	
Russes	405	
		7 236
		51 916
A reporter		

	Report	51 916
c. Réfugiés militaires d'Italie		21 316
d. Français hospitalisés		464
e. Finlandais hospitalisés (1).		101
		<hr/> 565
		<hr/> 73 797
4. Autres étrangers internés (émigrants expulsés ou indisciplinés, gens sans papiers renvoyés d'un endroit à un autre, réfractaires, etc.)		147
		<hr/> Total 73 944

G. Personnes refoulées en 1943

D'après les rapports des services frontières à la division de la police, furent refoulées en 1943:

En janvier	148	personnes
En février	208	»
En mars	322	»
En avril	231	»
En mai	180	»
En juin	306	»
En juillet	236	»
En août	218	»
En septembre	346	»
En octobre	503	»
En novembre	425	»
En décembre	221	»
	<hr/> Total	<hr/> 3344 personnes

Chapitre VI

LE TRAITEMENT DES RÉFUGIÉS ADMIS EN SUISSE

A. Les réfugiés militaires

Les militaires appartenant à des corps de troupes qui avaient passé la frontière étaient internés dans des camps par le commissariat pour l'hospitalisation et l'internement. Les prisonniers de guerre évadés furent confiés, jusqu'en automne 1943, à la garde de la division de la police, qui les traitait comme les réfugiés civils. Le nombre des réfugiés de cette catégorie étant

(1) C'est-à-dire des militaires malades autorisés à séjourner passagèrement en Suisse pour se soigner dans un hôpital ou un sanatorium.

en augmentation constante, il fallut les placer également sous la surveillance du commissariat. Le régime auquel ils furent soumis correspondait — avec certains allègements — à celui des militaires internés. Les déserteurs furent aussi remis aux soins du commissariat, en même temps que les prisonniers de guerre évadés.

B. Les réfugiés civils

I. Prise en charge des frais d'hébergement par la Confédération

En 1933, l'alliance israélite suisse donna l'assurance que les Juifs de Suisse, avec l'aide de leurs coreligionnaires étrangers, fourniraient l'argent nécessaire à leur œuvre en faveur des réfugiés sans qu'il faille faire appel aux deniers publics; cette promesse put être tenue jusqu'en été 1942. Mais à ce moment-là, il devint impossible aux œuvres de secours privées, juives ou autres, de continuer à supporter la charge. Les autorités fédérales se virent ainsi amenées à pourvoir elles-mêmes aux frais d'hébergement quand il ne s'agissait pas d'émigrants au sens de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939. On laissait cependant aux œuvres privées le soin de s'occuper de la personne des réfugiés. Même lorsque ceux-ci étaient logés dans des camps ou des homes de la division de la police, on accordait de l'importance à ce qu'ils aient le contact le plus étroit possible avec ces œuvres.

II. Le régime des réfugiés civils

1. Avant le 12 mars 1943

Dans la mesure où les réfugiés civils n'étaient pas soumis aux dispositions spéciales de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 sur les réfugiés politiques ou de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 sur les émigrants, leur régime était déterminé dans les premières années de guerre par les prescriptions suivantes: la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, en particulier les articles 14, 2^e alinéa, et 15, 4^e alinéa, précisant quand l'internement est licite; la modification inscrite à l'article 3 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 (abrogeant la prescription de la loi du 26 mars 1931 sur la durée maximum d'un internement) et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940 concernant la création de camps de travail. Diverses ordonnances de la division de la police fixèrent les règles de détail applicables à l'hébergement des réfugiés dans les camps et les homes.

Dans une conférence de presse qui eut lieu le 12 novembre 1942, un représentant de la direction centrale des homes et des camps donna les informations suivantes sur l'histoire de l'hébergement au cours des années: Au début de la forte affluence de l'été 1942, les cantons frontières n'étaient

pas organisés pour accueillir et héberger un aussi grand nombre de personnes. A Genève surtout, on fut vraiment débordé; en peu de temps, il devint impossible de trouver de la place dans les hôtels, pensions et logement privés qui entraient en ligne de compte pour des réfugiés. Pour y porter remède, on installa dans la ville un premier camp de transit où tous les réfugiés devaient passer avant que leur cas soit examiné en détail. Il fut bientôt nécessaire d'en ouvrir d'autres à Genève. A l'intérieur de la Suisse aussi, des difficultés se produisirent parce que de nombreux réfugiés avaient réussi à y arriver sans être appréhendés, notamment dans les grandes villes. C'est pourquoi certaines directions cantonales de police et des œuvres de secours demandèrent de nouveau de façon pressante que les réfugiés soient logés dans des camps. L'armée vint au-devant de cette requête en se déclarant prête à installer tout de suite les camps nécessaires et à fournir le personnel de direction et de surveillance. Au même moment, le département fédéral de justice et police fit l'acquisition du grand camp de Buren-sur-l'Aar, où l'on avait logé jusqu'alors des internés polonais. La division de la police se chargeait des frais d'installation et d'entretien des camps d'accueil, ainsi que de la subsistance et des frais médicaux des réfugiés quand ils ne pouvaient pas y pourvoir eux-mêmes.

Une circulaire du département de justice et police du 3 décembre 1942 donne des renseignements détaillés sur le traitement des réfugiés. On projette, y est-il dit, de faire exécuter des travaux d'intérêt national par les hommes qui y sont aptes et de créer des camps à cet effet, tandis que les femmes devront être groupées dans des ateliers de raccommodage, de couture, des buanderies, etc. N'entrent pas en ligne de compte pour ce genre d'internement les hommes et les femmes de plus de 60 ans, les malades et infirmes, puis les enfants de moins de 16 ans et, en règle générale, les mères avec des enfants n'ayant pas encore 4 à 6 ans. Le placement des enfants plus âgés, mais de moins de 17 ans, en dehors des camps est devenu très urgent, car, dans la plupart des cas, la vie sous régime militaire et dans les installations parfois assez primitives des camps d'accueil ne leur est pas propice. Environ 700 enfants doivent donc quitter les camps aussitôt que possible. Le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés, avec l'appui efficace de la Croix-Rouge suisse, assume la tâche de les placer chez des particuliers disposés à les accueillir immédiatement. On ne peut prendre les responsabilités de retarder le placement de ces enfants. Il n'est donc pas possible d'attendre l'obtention d'un permis de séjour ou d'une tolérance dans le canton où ils vont être reçus. Les questions de police des étrangers ne devront être réglées que lorsqu'on saura si l'enfant peut rester chez ses hôtes. C'est pourquoi le département estime juste de les traiter provisoirement comme internés et a chargé la division de la police de prendre pour chacun d'eux une décision d'internement, dans l'idée que la question de l'autorisation de séjour reste réservée et sera réglée ultérieurement avec la police des étrangers. Il va sans dire que l'on indiquera à chaque canton quels enfants

réfugiés sont placés sur son territoire et chez qui. Cette solution provisoire ne préjuge pas la question de savoir si et dans quelle mesure les cantons devront participer aux frais d'hébergement des réfugiés.

2. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943

Des prescriptions détaillées sur la manière de procéder à l'internement et de traiter les réfugiés admis en Suisse furent établies par le Conseil fédéral dans un arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires (arrêté du 12 mars 1943 concernant l'hébergement des réfugiés). L'arrêté tenait compte du fait qu'après les entrées massives de l'été et de l'automne 1942, les cantons avaient déclaré n'être plus en état d'accueillir de nouveaux réfugiés sous le régime de la tolérance. Comme l'expliqua plus tard le conseiller fédéral de Steiger — en répondant à l'interpellation Petrig dans la session du Conseil des Etats de printemps 1946 — le but était d'empêcher que des personnes ne bénéficiant pas d'une autorisation de la police des étrangers ne doivent être refoulées en vertu de l'article 14 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

Au fond, l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 confirmait, pour l'essentiel, la pratique antérieure. Il s'appliquait seulement aux réfugiés venus en Suisse depuis le 1^{er} août 1942.

«Les réfugiés sont internés, précisait l'article 2, par une décision de la division de la police du département de justice et police, rendue en application de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers et de l'article 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers.»

Les réfugiés aptes au travail devaient être hébergés dans des camps ou des homes et exécuter, si possible, des travaux utiles au pays. Par exception seulement, un réfugié apte au travail pouvait, avec l'assentiment des autorités cantonales, être dispensé de résider dans un camp ou dans un home (art. 3).

Les réfugiés inaptes au travail (enfants, femmes avec des enfants en bas âge, vieillards, infirmes, malades) devaient, suivant l'article 4, être placés avec l'aide de l'assistance privée, si possible chez des particuliers, sinon dans des homes ou des camps. S'ils étaient honorables, ils pouvaient être autorisés, avec l'assentiment de l'autorité cantonale, à vivre à leurs frais dans un hôtel ou une pension, ou en appartement.

La division de la police ne pouvait autoriser les réfugiés que tout à fait exceptionnellement, et avec l'assentiment de l'autorité cantonale, à exercer une activité lucrative. Encore fallait-il que celle-ci semblât nécessaire aux intérêts du pays (art. 5).

La division de la police devait établir les prescriptions sur le comportement des réfugiés, conformément aux instructions du département de justice

et police. Il lui incombait en outre d'arrêter les conditions de séjour dans les homes et les camps, ainsi que les conditions auxquelles les réfugiés pouvaient être autorisés à résider ailleurs (art. 6).

Toute activité politique était interdite aux réfugiés, ainsi que tout comportement de nature à compromettre la politique de neutralité du Conseil fédéral (art. 9). Sauf autorisation expresse de la division de la police, ils ne devaient exercer aucune activité publique, faire des conférences, publier des articles dans les journaux ou éditer des publications, etc.

Enfin, l'arrêté du Conseil fédéral contenait à l'article 8 des prescriptions sur l'argent et les valeurs que le réfugié possédait en Suisse, ou qu'il recevait de l'étranger ou de Suisse. Cet argent et ces valeurs devaient être déposés à l'office fiduciaire désigné par le département fédéral de justice et police. L'office devait changer en argent suisse, au cours du jour, toutes les devises étrangères. La division de la police pouvait ordonner la réalisation des bijoux, pierres précieuses et autres valeurs, si cette mesure paraissait nécessaire pour garantir le règlement des créances de droit public et des frais d'hébergement.

III. L'hébergement des réfugiés

L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 n'autorisait que par exception l'hébergement des réfugiés en dehors d'un camp ou d'un home, il fallut créer des centres d'hébergement. Mais là de grandes difficultés surgirent. Il existait bien des hôtels vides ou peu fréquentés, mais la plupart du temps ils ne se prêtaient pas à l'accueil des réfugiés, soit parce qu'il n'y avait pas de travaux appropriés à exécuter dans les environs, soit parce que des raisons militaires interdisaient de les y faire résider. Praticqué au début par nécessité, le placement dans des établissements de détention souleva des critiques de tous côtés et dut être limité de plus en plus aux cas où l'on avait affaire à des éléments criminels. C'est ainsi qu'on arriva bien tard seulement — en hiver 1944/1945 — à prendre pour l'accueil des réfugiés des mesures dont l'ampleur dépassait les besoins immédiats et répondait à l'éventualité d'un nouvel afflux massif.

Le soin des réfugiés — c'est-à-dire leur réception et leur placement — et l'entretien des camps incombait par la nature des choses aux autorités civiles, principalement à la police fédérale des étrangers.

L'arrivée en masse de réfugiés obligea cependant le département fédéral de justice et police à faire appel à l'armée pour la première phase de l'accueil. Cela se justifiait d'autant plus qu'il fallait observer à l'égard des arrivants des précautions d'ordre militaire et de police sanitaire.

Ce fut l'affaire des inspecteurs territoriaux jusqu'en automne 1943, ensuite celle des commandants territoriaux.

Tous les réfugiés nouvellement entrés étaient d'abord logés par le service territorial dans des camps de triage plus ou moins grands, dont une bonne partie avaient des installations vraiment primitives. Après la période réglementaire de trois semaines de quarantaine, la division de la police avait à s'occuper des civils; elle les envoyait dans un camp ou un home civil quand ils devaient être logés collectivement. Les militaires étaient en revanche remis, comme on l'a déjà dit, au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation.

A la place d'un type unique de camps de triage, on distingua dès l'automne 1943 trois sortes d'établissements militaires de ce genre: les camps de triage, les camps de quarantaine et les camps d'accueil.

Dès la fin de 1943, les réfugiés étaient ainsi hébergés dans les conditions suivantes:

1. Les camps militaires

a. Les camps de triage

De la frontière, les réfugiés étaient envoyés d'abord dans un camp de triage. On y examinait leur cas et décidait de les admettre ou de les refouler. Simultanément se faisait le triage entre civils et militaires. Les réfugiés ne restaient là que peu de temps, parfois seulement quelques heures, au plus deux ou trois jours. Le camp était gardé, et les rapports des réfugiés avec l'extérieur réduits au minimum. Le travail exigé avait uniquement pour but de couvrir les besoins de l'établissement ou de camps voisins ⁽¹⁾.

b. Les camps de quarantaine

Les réfugiés devaient y subir un isolement de 21 jours, conformément aux instructions du service de santé de l'armée. Pour des raisons médicales, la quarantaine pouvait être remplacée par un séjour dans un hôpital lorsque le camp ne possédait pas d'infirmerie assez grande et assez bien installée.

Pendant ces trois semaines, la police éclaircissait le cas. On empêchait autant que possible le contact avec la population civile. Seuls quelques rares représentants des œuvres de secours avaient accès aux camps. Personne ne pouvait travailler chez des particuliers.

Le nombre des camps de quarantaine variait suivant les besoins. Lorsque les arrivées étaient très nombreuses, il fallut parfois utiliser des locaux peu appropriés ⁽²⁾.

c. Les camps d'accueil

Les réfugiés y étaient placés seulement lorsque leur cas n'avait pas pu être suffisamment éclairci pendant la quarantaine — en particulier dans les

⁽¹⁾ Il y avait à la fin de la guerre 8 camps de triage.

⁽²⁾ Vers la fin de la guerre, il y avait 14 camps de quarantaine ouverts, recevant exclusivement des réfugiés civils.

périodes d'arrivées très nombreuses. Ils y restaient jusqu'au moment où il était possible de leur trouver un lieu de séjour approprié.

Le régime y était un peu moins sévère que dans les camps de triage et de quarantaine, en ce sens que des civils plus nombreux, au service des œuvres de secours, pouvaient y pénétrer. Ces camps n'étaient, il est vrai, pas organisés pour des séjours un peu longs. Et comme il fallait souvent beaucoup de temps pour décider du lieu d'internement définitif, il y eut de nombreuses réclamations (1).

2. Les réfugiés sous contrôle civil

Le régime adopté pour les réfugiés sous contrôle civil découlait du principe selon lequel chacun d'eux était tenu de mettre sa capacité de travail au service du pays qui lui accordait sa protection et dont il consommait une partie des réserves, maintenant limitées.

Furent considérés comme aptes au travail tous les réfugiés valides de 20 à 60 ans. Ces hommes valides étaient envoyés, en règle générale, dans des camps de travail pour exécuter, selon leurs forces, des travaux plus pénibles ou plus faciles (construction de routes, améliorations foncières, culture de terrains récemment défrichés) tandis que les femmes étaient placées dans des homes, pour y faire les travaux courants nécessités par les camps d'hommes (raccommodages, lessive, etc.). Pour ne pas créer d'inégalités, il fut décidé que les personnes aptes au travail qui disposaient de moyens financiers ou auraient la possibilité de séjourner ailleurs devaient aussi être envoyées dans ces camps.

Faute d'autres possibilités, on dut souvent placer dans des camps de travail des réfugiés peu aptes au travail qu'ils devaient y faire et qui jusqu'alors n'en avaient aucune habitude.

Comme la direction centrale des camps et des homes l'explique dans son rapport, on ne put créer des camps de travail que là où il y avait des travaux appropriés à exécuter. Le nombre des projets était cependant faible, en premier lieu parce que le commandement de l'armée n'autorisait l'exécution de travaux que dans une zone assez limitée. En outre, divers projets durent être abandonnés à la demande d'offices du travail qui voulaient en réserver l'exécution pour le moment où commencerait une période de chômage. L'acquisition des baraques et du matériel nécessaire causa à la direction des difficultés croissantes.

Pour les jeunes de 17 à 19 ans, on créa des camps spéciaux où l'accent était mis non pas sur le rendement du travail mais sur la formation professionnelle.

Les réfugiés inaptes au travail, c'est-à-dire les hommes qui n'étaient pas en bonne santé ou avaient plus de 60 ans, ou les mères avec des enfants

(1) A la fin de la guerre, il y avait encore des réfugiés civils dans 21 camps d'accueil.

de moins de 6 ans, parent, s'ils en avaient les moyens, se loger dans des hôtels, des pensions ou chez des particuliers. Ils avaient besoin pour cela de l'assentiment de la police cantonale des étrangers, qui n'était pas toujours facile à obtenir. Ceux qui étaient dépourvus de ressources furent hébergés chez des particuliers ou accueillis dans des homes. L'office central d'aide aux réfugiés et d'autres œuvres s'efforçaient de trouver des places chez des particuliers. Il fut de plus en plus difficile d'en trouver pour des adultes⁽¹⁾.

La direction centrale prit, pour installer les homes, des hôtels inoccupés. Mais là encore elle était liée par les prescriptions du commandement de l'armée sur les zones interdites et devait obtenir l'accord des autorités cantonales et communales. Au cours des années, elle créa divers homes affectés à des buts spéciaux: par exemple homes pour régimes diététiques, homes pour réfugiés suspects de tuberculose, homes pour enfants ou jeunes gens poursuivant leurs études ou leur formation professionnelle, etc.

Les *malades* furent soignés dans des hôpitaux, des sanatoriums, des maisons de convalescence et des établissements analogues.

On chercha à placer les *enfants de 7 à 16 ans* dans des familles, par l'intermédiaire du comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés et plus tard de la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants⁽²⁾. Cette dernière œuvre mit à disposition le «Centre Henri Dunant» à Genève, où furent accueillis de petits enfants, des mères avec de petits enfants ou des femmes enceintes qui ne pouvaient pas être retenues trop longtemps dans les camps d'accueil militaires.

Les instructions arrêtées par le département fédéral de justice et police du 20 mars 1943 pour assurer l'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 n'autorisaient les *étudiants* réfugiés à fréquenter les universités que s'ils avaient déjà fait à l'étranger plusieurs semestres et voulaient terminer leurs études en Suisse. Ces conditions furent adoucies par la suite, et l'on n'exigea même plus rigoureusement que des études universitaires aient été commencées à l'étranger. Pendant les vacances universitaires, l'étudiant devait travailler dans un camp de travail. Les frais des études étaient à sa charge ou à celle d'œuvres privées. Le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation organisa des camps universitaires à Winterthur et plus tard à Fribourg pour les Polonais, à Mürren et en Suisse romande pour les Italiens.

Les femmes qui avaient eu la *nationalité suisse* avant leur mariage furent autorisées à habiter chez de proches parents, quelle que soit leur aptitude au travail. En outre, la division de la police avait le droit de ne pas envoyer dans des camps de travail ou dans des homes d'anciens ministres

(1) Il y eut cependant, à certains moments, plus de 2000 personnes logées chez des particuliers. Le nombre de celles qui étaient en pension était de 5329 le 1^{er} avril 1944, de 6056 le 1^{er} septembre 1944 et de 5716 le 1^{er} avril 1945.

(2) 2455 enfants de réfugiés étaient hébergés dans des familles le 15 avril 1944.

ou diplomates, des personnalités politiques importantes, des officiers, des savants, des artistes, des ecclésiastiques, etc. (1).

Dès le début, il fut prêté attention à la question des loisirs et des congés. Certes, on n'en reconnut pas toute l'importance dans la première période, celle où il y avait encore des possibilités de départ pour les réfugiés et où l'on pouvait compter qu'une bonne partie d'entre eux seraient en mesure de quitter la Suisse assez prochainement. La principale question était à ce moment-là celle des travaux à mettre en chantier.

Un premier pas important à cet égard fut le fait d'installer dans le camp de Davesco près de Lugano une division pour la jeunesse et d'y envoyer les jeunes des classes 1921 à 1925 placés dans d'autres camps de travail. Pendant que les autres occupants travaillaient à la construction de routes et au défrichement, l'équipe des jeunes était instruite par un jardinier et recevait, à raison de deux demi-journées par semaine, des leçons d'allemand, de français, d'anglais, de sténographie et de dactylographie. Il y avait en outre des heures de gymnastique et de sport.

De nouvelles mesures destinées à favoriser la formation professionnelle des réfugiés astreints au travail furent prises en décembre 1941. Les principes suivants furent arrêtés:

1. Les jeunes doivent pouvoir faire un apprentissage, en tant que le nombre des places d'apprentis le permet.
2. Les émigrants qui ont déjà commencé des études doivent avoir la faculté de les continuer, sans être dispensés cependant de l'obligation de servir dans un camp de travail pendant une période convenable.
3. Les émigrants de 22 à 40 ans doivent avoir la faculté d'apprendre un métier indiqué en vue d'une émigration future (on donna des cours pour menuisiers, cordonniers et tailleurs et des cours de perfectionnement pour ouvriers sur métaux ayant déjà terminé leur apprentissage).

Les réfugiés logés *en dehors des camps et des homes*, qu'ils fussent soumis au contrôle militaire ou dépendissent de la division de la police en qualité d'internés privés, n'avaient pas non plus une complète liberté de mouvement. Ils ne pouvaient sans autorisation quitter le lieu de séjour prescrit et devaient, en règle générale, se présenter périodiquement au commandement territorial ou au bureau de la police cantonale des étrangers; en outre, ils ne devaient pas quitter leur logement entre 22 heures et 7 heures et il leur était interdit de fréquenter certains établissements (bars, dancings et salles de spectacle). Ces restrictions étaient fondées sur le fait que le réfugié interné sous ce régime de liberté avait déjà un avantage sur celui qui était soumis à la discipline et astreint au travail. Elles devaient en même temps empêcher que le comportement de certains ne suscite l'irritation de la population.

(1) Au 1^{er} janvier 1944, le nombre des camps de travail était de 37 et celui des homes de 31.

Jusqu'en été 1944, le régime des *émigrants* fut beaucoup moins sévère. Il était seulement interdit à ces gens de transférer leur résidence dans un autre canton pour un temps prolongé sans y être autorisés. A la suite de demandes réitérées du commandement de l'armée, le régime fut cependant rendu plus strict le 15 juillet 1944, en particulier par une disposition leur interdisant de quitter sans autorisation le lieu de séjour habituel. Ces prescriptions furent un peu assouplies le 19 décembre 1944.

IV. Les mesures tendant à faciliter les départs

Les prescriptions arrêtées pendant la guerre ont toujours respecté le principe posé par les instructions du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933 concernant l'entrée des Israélites, savoir : les réfugiés peuvent être admis mais la Suisse ne doit être considérée que comme un pays de passage leur offrant un asile seulement temporaire. On n'assura donc de séjour durable que par exception. Il s'agissait surtout de vieillards qui désiraient finir leurs jours en Suisse et disposaient des moyens d'existence nécessaires. Les autorités ne se contentaient pas d'imposer aux réfugiés le devoir d'émigrer, mais s'efforçaient aussi d'accélérer cette émigration. Celle-ci étant devenue considérablement plus difficile avec le début des hostilités, on adjoignit un service de l'émigration à la police fédérale des étrangers. Sa tâche était d'organiser le voyage collectif des émigrants et réfugiés qui avaient obtenu le visa d'entrée dans un pays étranger. Les autorités purent ainsi, de 1940 au milieu de 1942, assurer le départ de 1563 réfugiés, répartis en une cinquantaine de convois. Les États-Unis d'Amérique en accueillirent la plus grande partie (638). Puis viennent Cuba, qui autorisa l'entrée de 214 d'entre eux, le Brésil, de 190, Saint-Domingue, de 156, et l'Uruguay, de 132.

Lorsque la France fut entièrement occupée par les troupes allemandes, ces voyages collectifs ne furent plus possibles. Seuls des réfugiés isolés réussirent, sous leur propre responsabilité, à éluder le contrôle allemand et à émigrer.

Depuis le début de la guerre, la division de la police paya les sommes suivantes pour permettre des voyages d'émigration :

	Fr.
1939 (toute l'année)	100 000.—
1940	124 000.—
1941	178 000.—
1942	48 900.—
1943	—
1944	—
1945 (toute l'année)	179 585.—

Nous avons déjà relevé les efforts de la division de la police pour faciliter aux réfugiés l'obtention de visas d'entrée dans des pays étrangers en leur permettant d'acquérir les connaissances requises, notamment d'apprendre un métier. On chercha à inculquer ces connaissances aux réfugiés adultes en les chargeant dans les camps de tâches qui leur donnaient l'occasion de se perfectionner, en organisant des cours spéciaux ou en laissant les réfugiés travailler comme assistant chez un entrepreneur qualifié. En collaboration avec les offices cantonaux de la formation professionnelle, on procura aux jeunes gens des apprentissages chez des patrons suisses, tandis que des jeunes filles ou des jeunes femmes furent autorisées à suivre des écoles ménagères.

Enfin la division de la police favorisa les voyages d'émigration en procurant aux intéressés les papiers requis.

V. L'internement des réfugiés au commencement de 1944

La division de la police a dressé le 17 janvier 1944 un tableau de l'internement des réfugiés civils au commencement de l'année; il contient les indications suivantes:

Internés dans des camps de travail	3681
Placés dans des homes pour internés	4028
Internés dans des camps spéciaux (ne dépendant pas de la direction centrale)	262
Internés dans des pénitenciers	24
Placés individuellement chez des paysans (hommes)	1057
Placées individuellement chez des paysans ou dans des ménages (femmes)	222
Dans divers cantons au bénéfice d'autorisations de travail dans des professions spécialisées	81
Dans des villes universitaires, avec autorisation pour études	471
Chez des particuliers, placés par l'office central d'aide aux réfugiés	754
Enfants dans des familles ou homes, placés par le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés	1950
Placés par la division de la police chez des parents, dans des hôtels et des pensions	2505
Dans les camps militaires de quarantaine ou d'accueil	5612
En résidence forcée, sous contrôle militaire et avec liberté de déplacement limitée	1809

Chapitre VII

L'ACCROISSEMENT DES DIFFICULTÉS D'INTERNEMENT

La création des camps de travail pour émigrants au printemps 1940 fut bien accueillie par l'opinion publique. L'affectation des nouveaux venus à des travaux d'intérêt national ne suscita pas non plus d'opposition. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 fut approuvé sans discussion par les deux chambres dans la session de juin 1943, après que les rapporteurs se furent exprimés de façon très positive sur l'organisation des camps. Au Conseil des États, M. Evéquoz déclara que le plus grand ordre régnait dans les camps visités par les membres de la commission des pouvoirs extraordinaires; le meilleur moyen d'obvier aux plaintes venues occasionnellement d'autres camps était de faire régner une discipline sévère et juste; au Conseil national, M. Rohr exposa aussi que, d'après le résultat des inspections, les réfugiés étaient traités de façon très convenable; il fallait donc considérer comme sans fondement les plaintes formulées au sujet de leur hébergement et de leur nourriture; le travail qu'on exigeait dans les camps était adapté aux capacités individuelles; de nombreux réfugiés reconnaissaient avec gratitude le bienfait que leur accordait notre petit pays dans leur grande détresse.

Mais plus l'internement se prolongeait, plus en appurent les inconvénients et plus il y eut de critiques à propos des camps.

Des défauts se firent sentir surtout dans ceux qui étaient placés sous régime *militaire*. Comme les préparatifs faits avant la guerre dans le secteur de l'internement étaient tout à fait insuffisants, tant en ce qui concerne les installations que le personnel, on en vint, au début, à supplier des particuliers de céder des installations, parfois primitives. Le choix du personnel fut aussi très difficile. On manqua notamment de chefs de camps possédant les dons nécessaires pour comprendre psychologiquement les personnes qui leur étaient confiées.

Dans la session du Conseil national de juin 1941, le président de la commission de gestion avait déjà fait remarquer que le personnel chargé de l'administration et de la surveillance des camps comptait des gens qui usaient de méthodes trop formalistes à l'égard des internés. Des plaintes analogues furent souvent proférées plus tard, non seulement à l'Assemblée fédérale et dans ses commissions, mais aussi dans les conseils cantonaux et dans la presse.

Il a déjà été question, dans le présent rapport, des conditions fâcheuses régnant en 1942 dans certains camps d'accueil *militaires* par suite de l'arrivée massive de fugitifs venant de France. Lorsque la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national tint séance en février 1944, le député Vodoz critiqua vivement le manque de psychologie de certains

chefs de camp, qui était souvent la cause d'un mauvais traitement des réfugiés. Le bien-fondé de ces plaintes ne fut pas contesté. Le conseiller fédéral de Steiger déclara qu'il s'était vu contraint de demander au chef du service territorial le renvoi de deux chefs de camp.

Les conditions étaient sensiblement meilleures dans les établissements relevant de la *direction centrale des homes et des camps*. Ces établissements n'avaient pas à faire face aux difficultés suscitées aux chefs des camps militaires par l'arrivée souvent inopinée d'un nombre considérable et inattendu de fugitifs. Aussi pouvaient-ils prendre à temps les dispositions nécessaires. En tant que le permettait la pénurie de matériel, la direction centrale disposait de surcroît, grâce aux précautions prises, des installations indispensables. Elle ne souffrait non plus jamais d'un véritable manque de personnel auxiliaire. Néanmoins, des insuffisances croissantes se manifestèrent aussi dans les camps civils.

Il fallut alors constater qu'on ne pouvait, avec la meilleure volonté, attribuer aux réfugiés un travail répondant toujours à leurs aptitudes particulières. Des hommes habitués à des travaux pénibles pouvaient fort bien être occupés à des constructions de routes, à des améliorations foncières, etc. Les autres réfugiés, tels que les commerçants, les intellectuels, les artistes, etc., souffraient en revanche grandement de devoir exécuter de tels travaux, et cela était naturel.

Pour nombre de réfugiés, le régime plus ou moins sévère et monotone de la vie en commun était déjà une dure épreuve, surtout lorsque des hommes, des femmes et des enfants étaient entassés, de jour et de nuit, dans des locaux exigus. Tel était notamment le cas des internés qui, venus de camps de travail ou de concentration étrangers, avaient espéré recouvrer en Suisse une entière liberté. Ils éprouvaient, dans nos camps, le sentiment d'être des prisonniers, d'être astreints au travail forcé.

Dans un article «Le problème des réfugiés tel qu'il se pose pour l'armée» (*Revue militaire suisse*, août 1949), le colonel Chenevière s'exprime comme il suit: «Il n'est pas étonnant que le réfugié, à part quelques crâneurs, manifeste un complexe non pas 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.»

Ce qui était en outre déprimant pour de nombreux réfugiés, c'était la durée illimitée de leur internement. Des gens sensibles couraient le risque de tomber dans l'apathie et l'hébètement. Des troubles psychiques («névrose des déracinés») n'étaient pas rares ⁽¹⁾.

D'autres faits suscitèrent constamment de nouvelles critiques, par exemple la séparation des époux et celle des mères et de leurs enfants, la

(1) Cf. à cet égard le texte d'une conférence donnée par le Dr M. Minkowski lors du dixième anniversaire de l'union suisse des comités d'aide aux Juifs.

remise parcimonieuse d'habits de travail et de chaussures, la rémunération insuffisante, l'obligation de déposer les bijoux, la forte restriction des congés, l'interprétation mesquine de l'interdiction d'exercer une activité politique, la lenteur apportée à l'examen des plaintes, etc.

Dans un écrit publié en 1944 par le secrétariat de l'aide aux réfugiés institué par le conseil œcuménique provisoire de l'Eglise et intitulé *Fünf Jahre ökumenische Flüchtlingshilfe*, on lit ce qui suit: «Sans doute les réfugiés sont-ils, en Suisse, à l'abri des persécutions; sans doute leur est-il assuré dans les camps un très modeste minimum vital ou l'entretien; mais ce qui manque à la plupart d'entre eux, c'est le bien précieux de la liberté et de libre disposition; ils souffrent de devoir vivre d'aumônes, ils souffrent de l'activité qui leur est imposée ou d'un travail pour lequel ils ne se sentent pas faits. La dispersion des familles cause de l'affliction, et des internés sont rongés par les tourments qu'ils éprouvent au sujet de la déportation d'un mari, d'un enfant, de vieux parents ou d'autres proches.

Une autre cause de difficultés résidait dans le fait que les réfugiés étaient retenus beaucoup trop longtemps dans les camps d'accueil, simplement parce que les services chargés de créer des possibilités de travail se croyaient obligés de différer des travaux d'amélioration foncière ou autres en prévision d'une nouvelle période de chômage.

Les organismes privés s'occupant des réfugiés avaient particulièrement à cœur d'obtenir la suppression de toutes ces conditions malheureuses (1). Mais les autorités — principalement la direction centrale des homes et des camps — firent aussi tout ce qu'elles estimèrent possible pour améliorer le sort des internés. Elles augmentèrent les salaires (dès le 1^{er} janvier 1942, la solde journalière fut fixée à 1 fr. 50 et à 1 fr. 80 après 270 jours de travail),

(1) Le comité international de la Croix-Rouge offrit également de collaborer à l'amélioration des conditions dans les camps militaires et civils. En octobre 1941 déjà, il avait appelé l'attention du chef du département fédéral de justice et police sur les critiques émises dans le public au sujet de l'administration des camps et du recrutement du personnel. Il le pria de bien vouloir le renseigner sur l'état de choses existant pour lui permettre de répondre aux questions qui lui étaient posées et d'intervenir en faveur de personnes lésées, comme cela se faisait pour les internés dans les camps étrangers. Il fut donné suite à cette demande. Les démarches entreprises par le comité international amenèrent aussi le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation à se déclarer prêt à appliquer dans la mesure possible aux personnes dont il aurait à s'occuper les dispositions de la convention de 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre.

Une année plus tard, le comité demanda au département fédéral de justice et police s'il agréerait sa collaboration au sujet des secours directs à fournir aux prisonniers de guerre évadés et à d'autres réfugiés, notamment si la possibilité pouvait lui être offerte de dresser une liste complète des internés dans des camps de travail. Le comité demandait simultanément que fussent aussi appliquées aux internés militaires les dispositions qui, dans la convention de 1929, concernent les besoins intellectuels et moraux des prisonniers de guerre et leurs relations avec l'extérieur.

Le département accueillit d'emblée la première suggestion. S'exprimant sur la seconde, il fit remarquer que la convention de 1929 n'était applicable ni aux prisonniers

accordèrent plus libéralement des congés, aménagèrent des ateliers spéciaux pour la formation et la réadaptation professionnelles et prirent surtout des mesures pour un emploi plus judicieux des loisirs.

Les autorités prêtèrent moins l'oreille aux requêtes des œuvres de secours tendant à ce que la durée du séjour dans les camps de travail fût réduite et à ce que les réfugiés fussent autorisés à exercer librement une activité lucrative là où le marché du travail le permettait. Elles affectèrent cependant souvent à des travaux hors des camps, en particulier à des travaux agricoles, des réfugiés placés dans des camps militaires et civils. Elles s'efforcèrent aussi de répondre aux besoins des agriculteurs en quête de main-d'œuvre pour l'extension des cultures en leur attribuant des internés qualifiés pour ce genre de travail. Ceux-ci quittaient alors les camps. Les paysans pouvaient, dans une certaine mesure, choisir les ouvriers qui leur convenaient. Ce procédé fut toutefois critiqué, car il rappelait, prétendait-on, les marchés d'esclaves. Cependant le placement de réfugiés dans des entreprises agricoles fut généralement approuvé. Bien que les expériences n'eussent pas toujours donné des résultats concluants, de nombreux internés continuèrent d'être durablement affectés à ces entreprises, soit 371 ⁽¹⁾ en avril 1943, 765 en juillet, 1100 en octobre, 1453 en mai 1944 et 1780 en octobre. Ils ne furent plus que 826 vers la fin de l'année, de nombreux Français ayant pu, entre-temps,

de guerre évadés ni aux réfugiés civils, mais que l'on s'efforçait de traiter tous les réfugiés aussi humanement que possible.

Dans la suite, l'activité du comité international de la Croix-Rouge en faveur des réfugiés en Suisse consista principalement (dès avril 1944) en inspections faites par ses délégués dans les camps et les homes. Les constatations étaient discutées avec les chefs des camps et portées à la connaissance des autorités compétentes. Les délégués s'efforçaient en même temps d'aplanir des différends entre le personnel des camps et leurs occupants et, d'une façon générale, d'exercer une heureuse influence sur le moral des internés.

Le nombre de ces inspections s'est élevé à 1187 au total, dont 864 dans des camps militaires et 323 dans des camps et homes gérés par la direction centrale. Les autorités vouèrent l'attention qu'ils méritaient aux rapports qui leur furent transmis (cf. le rapport du comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale). Elles examinaient les critiques formulées et s'efforçaient de tenir compte des plaintes justifiées des internés. Ceux-ci se plaignaient principalement du logement, de l'habillement, du travail, ainsi que des conditions sanitaires.

Le fichier des réfugiés établi par le comité international de la Croix-Rouge contenait, en avril 1945, quelque 100 000 noms (*Revue internationale de la Croix-Rouge*, livraison de 1945, p. 281, et livraison de 1946, p. 656 s.).

(1) Le 5 avril 1943, M. Renold, conseiller national, déposa une question écrite dans laquelle il reprochait au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation de chercher à priver l'agriculture de la main-d'œuvre mise jusqu'alors à sa disposition en augmentant l'indemnité à verser aux internés ou en les affectant à d'autres emplois où ils seraient plus favorisés. Dans sa réponse du 21 juin 1943, le Conseil fédéral contesta les assertions de M. Renold. La seule question qui se posait à l'autorité compétente était de savoir s'il était préférable, dans l'intérêt du pays, de placer les internés en groupes ou individuellement dans les entreprises. Le nombre des ouvriers affectés à l'agriculture était soumis à de faibles fluctuations saisonnières.

rentrer dans leur patrie. Au printemps 1945, plus de 1000 réfugiés se trouvaient de nouveau placés chez des agriculteurs; il y en eu 5094 à fin août. L'emploi des réfugiés du sexe masculin dans l'industrie hôtelière et de femmes dans l'agriculture et le service de maison prit en outre une certaine importance ⁽¹⁾. Bien qu'il fût en principe interdit aux réfugiés et émigrants d'exercer une activité lucrative, un certain nombre d'entre eux furent autorisés, surtout vers la fin de la guerre, à pratiquer des professions spéciales dans lesquelles la main-d'œuvre suisse était insuffisante.

Ce n'est qu'à une époque ultérieure que put être partiellement réalisé le vœu, émis en 1941 déjà, relatif à l'institution de «comités suisses des camps», composés de représentants des autorités et des œuvres de secours et chargés de statuer sur les requêtes et les plaintes, ainsi que de nommer et surveiller les chefs des camps.

Plusieurs années d'efforts furent aussi nécessaires jusqu'au moment où les réfugiés purent être mis au bénéfice du droit d'émettre leur avis. Le premier pas consista à faire participer des représentants des internés à l'organisation des loisirs. Une commission mixte fut finalement constituée après la conférence de Montreux ⁽²⁾.

Certains des inconvénients susindiqués étaient inhérents au régime des camps ⁽³⁾. D'autres complications provenaient de l'incapacité de quelques agents, de l'indifférence, du formalisme bureaucratique et du manque de compréhension pour le sort des réfugiés. Mais les difficultés étaient essentiellement dues au fait que, en partie sous l'influence des syndicats, les autorités cherchaient à protéger le marché du travail et se décidèrent fort tard à faire participer les internés à une activité professionnelle normale. Une modification de cette pratique avait déjà été sollicitée précédemment,

⁽¹⁾ Dans une question écrite du 19 juin 1944, M. Munz, conseiller national, demanda qu'un plus grand nombre de femmes réfugiées fussent occupées dans le service de maison. Dans sa réponse du 16 août de la même année, le Conseil fédéral déclara que toute l'attention nécessaire serait vouée à l'affaire, mais que fort peu de femmes réfugiées étaient aptes à exécuter de tels travaux. Pour qu'un plus grand nombre de ces femmes répondent aux exigences, la division de la police, était-il dit, a organisé, depuis un certain temps, des cours ménagers. Plus de 850 réfugiées étaient alors placées dans des ménages privés.

⁽²⁾ Cf. p. 294 ci-après.

⁽³⁾ Cela vaut notamment pour les camps militaires. La tâche imposée au commissariat pour l'internement et l'hospitalisation était déjà particulièrement lourde, puisque personne ne pouvait prédire quel serait le nombre des réfugiés. A cela s'ajoute que l'on ne disposait le plus souvent, pour le service des camps, que d'officiers et de sous-officiers qui s'étaient annoncés simplement pour gagner leur vie et manquaient d'un véritable intérêt pour cette sorte de travail. Lors des différentes inspections auxquelles il a procédé dans des camps en sa qualité de chef du département militaire du canton de Bâle-Ville, l'auteur du présent rapport a pu très bien se rendre compte du rôle que la personne du chef jouait pour l'esprit qui régnait dans un camp. Le commissariat n'a pas toujours prêté l'attention qu'elles méritaient aux critiques qui lui furent adressées au sujet de ces difficultés particulières.

par exemple dans un article publié par les *Basler Nachrichten* des 8/9 août 1942, qui concluait en ces termes: «La plupart des problèmes relatifs à nos émigrants — nous ne disons pas tous — seraient résolus par cet acte courageux, qui est certainement contraire à un esprit corporatif et syndical et implique même de nombreux risques, mais qui, tout bien considéré, représente actuellement la seule solution constructive entièrement réalisable.

Il ne faut cependant pas oublier que maintes prescriptions des autorités et mesures des chefs de camp furent dues au fait qu'il y avait parmi les réfugiés — ce qui est bien naturel — de nombreux éléments dont le comportement empêchait une plus grande bienveillance. Ces gens ne voulaient pas comprendre la nécessité de la discipline dans les logements collectifs et critiquaient tout ce qui se faisait ou ne se faisait pas. Ils ne voulaient pas respecter l'interdiction (dictée dans l'intérêt du pays) d'exercer une activité politique, ne voulaient pas comprendre que le rationnement des denrées alimentaires devait aussi exercer ses effets à leur égard, abusaient des libertés qui leur étaient accordées, s'appliquaient à enfreindre systématiquement les règlements des camps et les ordres des chefs de camp et se faisaient un plaisir de pousser d'autres internés à la révolte. Dans le rapport du comité genevois d'aide aux réfugiés protestants sur son activité de septembre 1942 à septembre 1943 («Depuis un an en deçà des barbelés») (1), le pasteur H.-L. Henriod écrit ce qui suit: «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 généreuses, reconnaissantes, des courageux, des esprits qui comprennent la solidarité et l'entraide; il y a aussi des égoïstes et parfois même des éléments mauvais et dangereux.»

(1) Le rapport faisait remarquer en passant que, même si l'on fait abstraction du régime auquel étaient soumis dans le Midi de la France les réfugiés espagnols, ainsi que les Juifs étrangers ou apatrides et, enfin, les Juifs français, les conditions de vie des internés dans d'autres pays n'étaient apparemment guère meilleures que dans les camps suisses.

L'ouvrage de l'abbé Glasberg, maintes fois cité, signale à cet égard (p. 75 s.) que la plupart des réfugiés étaient partout condamnés «à moisir dans des camps durant des années sous un régime policier avec ce que cela comporte de rigueur, d'ignorance et de blessantes simplifications». Il est ajouté que les conditions d'internement en Suisse ont sans doute été les meilleures tant du point de vue matériel que moral.

Chapitre VIII

LE PROBLÈME DES RÉFUGIÉS EN 1944

A. La période antérieure à juin 1944

Les déportations continuèrent en France en 1944, faisant de nombreuses victimes. En Hongrie, Yougoslavie et Roumanie, les Juifs étaient traités avec la plus grande brutalité. Plusieurs centaines de milliers de Juifs hongrois furent transportés dans le camp d'extermination d'Auschwitz, pour y être gazés.

Le nombre des fugitifs arrivant en Suisse fléchit quelque peu au cours des six premiers mois de l'année, mais resta considérable. 923 personnes furent accueillies en janvier, 612 en février, 1077 en mars, 1212 en avril, 1216 en mai et 723 en juin.

Le traitement des fugitifs à la frontière demeurait en principe régi par les instructions des 29 décembre 1942/26 juillet 1943. L'interprétation de ces instructions avait cependant été notablement assouplie. Des directives spéciales pouvaient être données, suivant les circonstances, pour certaines catégories de réfugiés ou certains secteurs frontières.

Ainsi arrivait-il souvent qu'un réfugié était admis en Suisse, où il avait des proches parents, et qu'un autre réfugié était également admis, quelques jours plus tard, parce qu'il était proche parent du premier.

A la frontière sud, les organes douaniers appliquaient les instructions moins sévères des 14/15 septembre 1943.

Au début de juin, 77 178 réfugiés se trouvaient en Suisse, y compris quelque 38 000 internés militaires.

Même si l'on fait la part des circonstances de l'époque, on a de la peine à comprendre pourquoi les organes du contrôle suisse de la presse continuèrent jusqu'en été 1944 à s'opposer, de façon répétée, à la publication de nouvelles concernant les faits qui se passaient dans l'est.

Ces organes finirent cependant par cesser d'intervenir, en dépit des démarches du ministre d'Allemagne à Berne. Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur le régime de la presse en Suisse avant et pendant la période de guerre de 1939 à 1945, le Conseil fédéral expose ce qui suit (p. 104):

« Les protestations de l'Allemagne avaient alors souvent pour objet les nouvelles de la presse suisse concernant les atrocités allemandes qui se révélaient à cette époque. Au cours d'une seule journée (8 septembre 1944), trois représentants de l'Allemagne intervinrent successivement auprès du département politique pour se plaindre de ces nouvelles relatives à des atrocités: le ministre Köcher, le conseiller de légation von Nostitz et le prince Urach, attaché de presse. Tous trois reçurent la même réponse, à savoir que des témoignages concordants de sources très diverses mais sûres

obligeaient de tenir ces actes de cruauté pour une réalité. C'est pourquoi, était-il ajouté, nul ne songe, dans les milieux officiels, à entreprendre quoi que ce soit contre la publication de ces informations véridiques dans la presse suisse.» ⁽¹⁾

L'obligation de tenir compte des intérêts militaires rendait l'hébergement des réfugiés toujours plus difficile. Le 31 mars 1944, le chef du service territorial écrivit à la division de la police ce qui suit:

«Comme convenu, j'ai examiné avec les organes de l'état-major de l'armée la question de l'hébergement de réfugiés et vous confirme ce qui suit:

1. Des réfugiés ne peuvent être hébergés en dehors des zones prévues qu'avec le consentement exprès du commandement de l'armée. Cette règle vaut aussi pour l'hébergement individuel de réfugiés.
2. Pour l'aménagement de camps et de homes à l'intérieur des zones d'hébergement, l'autorisation du commandement de l'armée doit être requise dans chaque cas, afin que l'on puisse constater si un établissement prévu pour l'installation d'un camp ou d'un home n'est pas déjà retenu pour l'armée ou si d'autres raisons de caractère militaire s'opposent à ce qu'il soit réquisitionné pour des réfugiés.
3. En principe, aucune autorisation ne sera donnée pour l'aménagement de camps et de homes en dehors des zones fixées pour l'hébergement de réfugiés. Le commandement de l'armée examinera cependant chaque cas et admettra des exceptions lorsque des raisons militaires ne s'y opposeront pas.»

B. La période postérieure à la création du second front en France

La situation militaire générale était en juin 1944 la suivante: La France continuait d'être occupée par les troupes allemandes et soumise à un dur régime, mais des armées alliées parties de la périphérie du pays se dirigeaient vers l'Europe centrale. Ces circonstances amenaient les partisans à exercer une activité renforcée. Il fallait s'attendre que les combats qui allaient se dérouler provoqueraient à nouveau des déplacements de civils. Ces faits laissaient présager, pour la Suisse, un nouvel afflux de fugitifs à une époque assez rapprochée.

⁽¹⁾ En matière de police des étrangers également, des autorités fédérales ont rejeté, durant cette période, des requêtes allemandes pressantes qui devaient être considérées comme non fondées. C'est ainsi que le chef de la division de la police ordonna le 30 décembre 1943 le renvoi d'un beau-frère de Goering, ancien chef de la Gestapo, et directeur des usines Hermann Goering. Ce Rudolf D. avait d'abord été autorisé, sur la base d'un certificat médical, à faire en Suisse un séjour de trois mois au sanatorium d'Agra. Cette décision était motivée par le fait que les autorités allemandes avaient refusé le visa et l'attribution de devises à des Suisses qui désiraient rentrer au pays pour s'y soigner et produisaient à cet effet un certificat médical tout pareil. Tous les efforts tentés auprès de la division de la police pour la faire revenir sur sa décision demeurèrent vains.

I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 8 juin 1944

Dans sa circulaire du 8 juin 1944, le département fédéral de justice et police exposait que l'aggravation de la situation internationale appelait un renforcement des dispositions relatives à l'octroi des visas et au contrôle de la frontière et nécessitait en outre une application stricte des prescriptions à l'intérieur du pays. Il ajoutait que la notice que la centrale fédérale de l'économie de guerre faisait remettre à la frontière à tout nouvel arrivant avait été complétée en conséquence et que les autorités étaient tenues de veiller à ce que les prescriptions qui y étaient contenues fussent observées.

Les prescriptions étaient les suivantes:

1. Les demandes d'étrangers désireux d'entrer en Suisse par un poste frontière autre que celui qui est indiqué dans le visa ne seront acceptées que dans des cas exceptionnels et devront être chaque fois soumises, par téléphone, à la police fédérale des étrangers, qui statuera.
2. L'autorité compétente (police locale) devra toujours inscrire soigneusement dans le passeport la déclaration d'arrivée de l'étranger (ACF du 5 septembre 1939, art. 4, 2^e al., lettre b).

Si l'étranger déclare son arrivée dans une localité qui n'est pas indiquée dans son visa, il devra être interrogé de manière précise sur les raisons pour lesquelles il n'a pas observé les conditions posées par le visa. S'il a reçu la notice, l'autorité cantonale prendra à son égard une décision formelle de renvoi et proposera en même temps, par téléphone, à la police fédérale des étrangers d'en étendre les effets à tout le territoire de la Suisse. S'il n'a pas reçu la notice, l'étranger devra se rendre dans la localité pour laquelle l'autorisation d'entrée lui aura été accordée.

3. L'autorisation de changer le lieu et le but du séjour ne pourra être accordée que s'il existe des raisons sérieuses. La décision est réservée à la police fédérale des étrangers.

Si l'étranger est rencontré à un moment quelconque dans une localité qui n'est pas indiquée dans son visa, il devra être traité selon la procédure prévue au chiffre 2.

4. Des prolongations de la durée maximum du séjour en Suisse (un mois au maximum) ne pourront être accordées par les cantons, en vertu des pouvoirs conférés par l'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939, que pour des raisons vraiment sérieuses. Les demandes devront être soumises préalablement à la police fédérale des étrangers, à laquelle les autorisations accordées devront être communiquées.

Les prolongations impliquant un changement du but du séjour devront être soumises sans exception à la police fédérale des étrangers.

5. L'étranger qui est rencontré dans le pays après le dernier jour du séjour autorisé devra être appréhendé et renvoyé. Le fait sera communiqué par téléphone à la police fédérale des étrangers, avec proposition d'étendre les effets du renvoi à toute la Suisse.
6. Les autorisations d'entrée étant désormais du seul ressort de la police fédérale des étrangers, et non plus des consulats suisses à l'étranger, la délivrance du visa de retour exige aussi l'assentiment de cette autorité.
7. Le contrôle des hôtels devra être organisé de façon que les informations soient communiquées dans le plus bref délai à la police cantonale des étrangers.

II. La demande du général du 24 juin 1944

La situation en France engagea le général à aviser le département militaire fédéral, par une lettre du 24 juin, « que le moment était venu d'élucider, d'entente avec le Conseil fédéral, quelle devrait être l'attitude de la Suisse en cas d'un nouvel et important afflux de réfugiés qui accroîtrait considérablement le nombre des 77 000 étrangers se trouvant déjà sur le territoire suisse ». La question revêt un aspect politique tel qu'elle devrait être résolue, était-il dit, par les autorités politiques. Le commandement de l'armée attache néanmoins un grand intérêt à être renseigné en temps utile et de façon détaillée sur les intentions fondamentales des autorités politiques, attendu que c'est finalement à la troupe qu'il appartient d'intervenir.

Les mesures à prendre n'offrent qu'une alternative: ou admettre tous les arrivants, ou les refouler tous.

« Si l'on admet tous les arrivants, il sera extrêmement difficile, sinon impossible — l'expérience l'a montré — de les faire repartir. Le fait d'accepter tout le monde attirera un nombre toujours plus considérable de fugitifs.

Au contraire, l'afflux à la frontière diminuera sous peu et redeviendra normal si l'on refoule quiconque n'est pas porteur d'un passeport valable; avec visa, et si l'on renvoie les personnes qui auront franchi la frontière en éludant le contrôle. Je tiens aussi à signaler que les militaires étrangers qui se présentent à nos frontières devraient, naturellement aussi, être refoulés.

Quelle est la meilleure façon d'atteindre le but? A première vue, ce serait de fermer hermétiquement la frontière. Mais si l'on considère les choses de plus près, on constate que cette mesure aurait des conséquences dépassant le but et qu'elle ne serait surtout pas désirable du point de vue politique. Je ne pense pas que le Conseil fédéral y souscrive. Une mesure aussi rigoureuse n'est pas non plus nécessaire pour le moment; il suffirait entièrement de déclarer qu'il sera interdit à tous les étrangers de franchir notre frontière dans les secteurs en question s'ils ne sont pas porteurs d'un passeport valable, muni du visa, et qu'ils en seront empêchés, au besoin, par

la force des armes. Les fugitifs qui auront franchi illicitement la frontière devront être refoulés.

Je ne me cache pas qu'une telle mesure peut paraître dure. Mais s'il devait se produire un afflux considérable, on n'aurait, comme je l'ai indiqué, que le choix d'accueillir tous les fugitifs ou de les refouler tous.

C'est pourquoi je voudrais vous prier de demander au Conseil fédéral s'il est prêt à accueillir un nouvel et important afflux de réfugiés ou si des mesures doivent être prises en vue d'empêcher une arrivée massive de fugitifs en Suisse. Il s'agit de tenir compte du fait que la situation peut ne devenir critique que très lentement, l'afflux des fugitifs n'augmentant que graduellement. Dans ce cas, il serait indiqué, à mon avis, que la fermeture de la frontière ne soit ordonnée qu'à partir du moment où le nombre des réfugiés franchissant la frontière dépasserait une certaine moyenne journalière.»

Le rapport du général engagea le département militaire fédéral à demander au chef du département fédéral de justice et police, par lettre du 26 juin 1944, s'il n'y aurait pas avantage à fermer complètement la frontière en cas de nouvel afflux.

Le département de justice et police soumit l'affaire au Conseil fédéral. Ce dernier arriva à la conclusion que les régions dans lesquelles des raisons militaires n'interdisaient pas d'accueillir des réfugiés étaient si peu étendues qu'il était nécessaire de manifester une grande retenue dans les admissions.

III. Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944

En exécution de l'arrêté du Conseil fédéral, la division de la police édicta, le 12 juillet 1944, les nouvelles instructions suivantes abrogeant celles du 29 décembre 1942, ainsi que celles qui avaient été données depuis lors, par écrit ou oralement, pour certains secteurs frontières :

I

Peuvent seuls être admis pour le moment :

1. Les garçons jusqu'à 16 ans et les filles jusqu'à 18 ans. Les adultes qui les accompagnent ne peuvent être admis que s'ils font partie d'une des catégories de réfugiés devant être admis.
2. Les Suissesses devenues étrangères par mariage, ainsi que leurs enfants jusqu'à 18 ans.
3. Les étrangers réellement menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons politiques ou autres, et qui, pour se soustraire à cette menace, n'ont que la possibilité de se réfugier en Suisse.

En revanche, les étrangers qui semblent indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacent les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude sont toujours refoulés. Les organes du corps des gardes-frontières signalent les cas douteux au commandement de l'arrondissement territorial compétent (officier de police) pour décision.

4. Les personnes que la division de la police signale nommément aux organes frontières, avec l'ordre de les admettre si elles se présentent à la frontière en tant que réfugiés.
5. Les étrangers au bénéfice d'un visa d'entrée suisse valable, qui ne peuvent pas entrer en Suisse régulièrement parce qu'ils n'ont pas reçu un visa de sortie de l'Etat d'où ils viennent.

Lorsqu'un étranger rend vraisemblable, à la frontière, que la police fédérale des étrangers lui a accordé une autorisation d'entrée, mais qu'il n'a pu faire inscrire le visa par un consulat de Suisse, dans ses papiers d'identité, les organes frontières se renseignent par téléphone auprès de la police fédérale des étrangers.

II

Les étrangers se présentant en civil à la frontière, mais rendant vraisemblable qu'ils sont des prisonniers de guerre évadés, des déserteurs ou d'autres militaires mobilisés se trouvant en service, sont signalés par les organes du corps des gardes-frontières au commandement territorial compétent (officier de police), en tant que, selon les ordres du commandement de l'armée, l'admission de ces groupes de personnes entre en ligne de compte. Le commandement territorial (officier de police) examine chaque cas et prend ses dispositions conformément aux instructions du commandement de l'armée.

Une circulaire particulière de la division de la police, également du 12 juillet 1944, précisait ces instructions, notamment sur les points suivants:

1. Les ordres et instructions du commandement de l'armée sont applicables à l'admission ou au refoulement des militaires étrangers. Les hommes en uniforme qui appartiennent à une puissance étrangère doivent être signalés, dans tous les cas, à l'officier de police du commandement territorial compétent. Cet officier examine si les intéressés sont véritablement des militaires mobilisés ou s'ils sont soumis aux prescriptions applicables aux réfugiés civils. Sont aussi traitées comme des militaires les personnes qui, lorsqu'elles remplissent les conditions requises, ont franchi la frontière en habits civils.
2. Pour être considérés comme réfugiés menacés pour des raisons politiques, il ne suffit pas que les intéressés soient opposés au régime politique de

leur patrie ou de l'Etat d'où ils viennent; il faut qu'ils aient été poursuivis personnellement dans leur patrie ou dans l'Etat d'où ils viennent en raison de leurs opinions ou de leur activité politiques.

3. Les hautes personnalités (par exemple des anciens ministres, diplomates, hauts fonctionnaires attachés à un parti) qui franchissent la frontière comme réfugiés doivent être immédiatement signalées à la division de la police, qui donnera les instructions nécessaires sur la conduite à suivre.
4. Les étrangers qui ont reçu ou s'attendent à recevoir un ordre de marche militaire, une convocation au service du travail ou à tout autre service analogue et qui se réfugient en Suisse pour s'y soustraire ne sont pas des militaires et ne peuvent pas non plus être considérés comme des personnes particulièrement menacées pour des raisons politiques ou autres. Elles doivent dès lors être refoulées.

Les instructions ne précisait pas si et dans quelle mesure les Juifs devaient être considérés comme particulièrement menacés. Elles assimilaient cependant expressément à des réfugiés politiques des étrangers menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons non politiques. On était d'avis, comme la division de la police en informa l'alliance israélite suisse, que tous les réfugiés juifs devaient désormais être admis, attendu qu'ils étaient menacés dans les pays voisins.

Des instructions spéciales rangeaient les ouvriers étrangers en Allemagne dans la catégorie des gens particulièrement menacés, attendu qu'on savait que les autorités allemandes ne cessaient de renforcer les mesures dirigées contre les ouvriers qui cherchaient à se soustraire au service du travail.

Les instructions de la division de la police contenaient en outre ce qui suit:

1. Les réfugiés appréhendés par les gardes-frontières, par les organes militaires ou par la police au moment où ils passent clandestinement la frontière, ou immédiatement après, dans les régions frontières, doivent être refoulés, à moins qu'ils n'appartiennent à l'une des catégories de personnes dont les instructions ordonnent l'admission.
2. Les réfugiés appréhendés à l'arrière de la ligne frontière ou à l'intérieur du pays doivent toujours être signalés par la voie du service à la division de la police, qui prend les mesures nécessaires.
3. Le refoulement a lieu à l'endroit où la frontière a été franchie; si cela n'est pas possible, au poste frontière le plus proche ou dans ses environs.
4. Si l'état physique du réfugié ou si le lieu, le moment ou les conditions atmosphériques font obstacle au refoulement, le cas doit être signalé à l'officier de police du commandement territorial, qui prend les mesures nécessaires.

5. Chaque refoulement fera l'objet d'une brève communication à la division de la police.

Un dernier chapitre disposait que les gardes-frontières et les organes de l'armée et de la police devaient renvoyer à la division de la police toutes les personnes (y compris les membres des autorités et les fonctionnaires) qui désiraient donner leur avis au sujet de l'admission ou du refoulement d'un réfugié. L'exécution d'un refoulement devait alors être différée assez longtemps pour que les intervenants puissent s'adresser à la division de la police et en obtenir une décision. L'expérience, était-il dit, a montré que tous les cas de réfugiés ne pouvaient pas être réglés en vertu de ces simples instructions de caractère général. Il se présente toujours des cas spéciaux dans lesquels il faut tenir compte de circonstances particulières. La décision, en pareil cas, est réservée à la division de la police. En matière d'admission ou de refoulement, la division de la police peut, sous sa propre responsabilité, déroger aux instructions. Les organes d'exécution à la frontière doivent, en revanche, les appliquer strictement.

La disposition contenue au chiffre I des instructions du 12 juillet, selon laquelle les étrangers qui semblaient indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles devaient toujours être refoulés, eut un certain retentissement dans les services officiels américains et dans la presse anglo-américaine. On pensait que la Suisse s'engageait ainsi à refuser d'emblée l'asile à toutes les personnes considérées, par les Alliés, comme des « criminels de guerre ». Or cette disposition ne faisait que confirmer une pratique. Cela fut expressément constaté dans la réponse à une note que les gouvernements américain et anglais avaient adressée le 31 juillet 1944 à différents Etats neutres. La réponse mentionnait que la Suisse se réservait, en tant qu'Etat souverain, de décider elle-même si un réfugié devait être admis ou refoulé.

C. Les arrivées de fugitifs français

Comme on s'y attendait, les combats qui se livrèrent en France provoquèrent très rapidement une forte augmentation du nombre des fugitifs. Des parties de la population frontalière pénétrèrent en particulier sur territoire suisse pour s'y mettre à l'abri de dangers passagers.

Les 22/23 juillet 1944, il y eut à Saint-Gingolph des engagements violents entre les troupes allemandes et les maquisards. Les représailles exercées par les troupes allemandes incitèrent 300 habitants à se réfugier en Suisse. Ils y furent hébergés quelques semaines, jusqu'à ce qu'ils pussent rentrer chez eux sans danger.

Les combats qui se déroulèrent les 17/18 août dans les environs de Genève amenèrent 2453 personnes à passer en Suisse.

Peu après, 580 Français franchirent la frontière vaudoise à La Cure, dans le Jura.

Les fronts s'étant, à la suite de l'avance des Alliés, stabilisés vis-à-vis de Fahy dans le Jura bernois, de nombreux habitants de la région gagnèrent la frontière suisse. 576 d'entre eux furent hébergés un certain temps dans notre pays.

Plus de 9000 Français purent regagner sans danger leur pays en passant par Les Verrières.

En automne 1944, la Suisse accueillit quelque 600 civils français qui étaient venus d'Alsace ou s'étaient soustraits au service du travail institué par l'Allemagne. Ces gens purent regagner leur pays sans encombre en passant par Genève.

Les troupes allemandes et des partisans se livrèrent des combats en octobre dans le Val d'Ossola. La Suisse hébergea quelque temps 6500 civils et 3000 partisans qui s'étaient réfugiés sur son sol.

En décembre, plus de 5000 fugitifs arrivèrent à Bâle, tandis que l'Ajoie en accueillait plusieurs centaines. Une partie d'entre eux purent regagner immédiatement la France. L'autre partie demeura un certain temps en Suisse.

D. Les instructions du commandement de l'armée concernant l'admission de certains militaires étrangers

Selon les instructions données par le général le 10 octobre 1939, certains militaires étaient autorisés à entrer en Suisse. Ces instructions furent modifiées le 7 septembre 1944 en ce sens que seuls pouvaient encore être admis pour être internés dans notre pays les militaires qui paraissaient dignes d'y être accueillis, mais non pas ceux au sujet desquels il y avait de fortes raisons de croire qu'ils avaient enfreint les lois et coutumes de la guerre.

Pour le traitement de *partisans*, le chef du service territorial donna, le 3 février 1944 déjà, l'ordre suivant :

« Au cours d'un combat, des partisans français ont cherché refuge en Suisse. Après examen de leur cas, ils ont été désarmés et internés, ce qui était juste.

Une telle décision n'aurait cependant pu être prise s'il s'était agi de bandes, dont le seul but est de commettre des actes de rapine les plus divers.

Ces bandes de voleurs sont combattues non seulement par des groupes armés et la police, mais aussi par les partisans. Elles doivent être refoulées. Il est exact qu'il est souvent difficile de les différencier. »

Conformément à cet ordre, les maquisards et les partisans furent généralement accueillis, mais pas toujours internés.

Dans la suite, on eut des doutes quant au cercle des personnes à qui s'appliquaient les instructions du 3 février 1944. C'est pourquoi le général

donna des instructions complémentaires le 15 septembre 1944, d'entente avec le département militaire fédéral et le département fédéral de justice et police. Devaient être considérés comme partisans, accueillis et internés: «Les membres de formations armées et commandées soutenant un gouvernement qui n'était pas reconnu par la puissance occupant la région dans laquelle combattaient les partisans.»

Étaient cités à titre d'exemples: Pour la France: l'armée secrète (A. S.), le groupement des forces françaises de l'intérieur (FFI), les francs-tireurs partisans (FTP); pour l'Italie: les formations soutenant le gouvernement Bonomi dans le nord de l'Italie, en tant qu'elles satisfaisaient aux exigences requises. D'autres groupes furent reconnus plus tard.

Des difficultés furent non seulement suscitées par le traitement des éléments indésirables à considérer comme partisans, mais aussi par celui des réfugiés civils et militaires qui avaient quitté notre pays pour participer aux combats livrés par des partisans et ensuite cherchaient à nouveau refuge en Suisse. Pour les réfugiés civils, la règle était que des étrangers rentrés volontairement dans leur patrie ne pouvaient compter être accueillis une seconde fois dans notre pays. Les instructions, qui ne purent être appliquées partout, furent cependant étendues aux réfugiés militaires, attendu que notre pays ne pouvait tolérer qu'un va-et-vient de fugitifs civils et militaires donnât l'impression que des groupes de partisans étaient soutenus sur notre sol contrairement aux règles de la neutralité.

Les proches de partisans qui franchissaient la frontière avec ces derniers étaient également accueillis, car ils étaient eux aussi exposés à des représailles.

Bien qu'ils eussent combattu dans des groupes de partisans, les cosaques de Vlassof ne furent pas admis en Suisse. En revanche, sur l'intervention d'un officier russe de liaison, 300 Azerbaïdjanis, qui avaient été engagés plus ou moins volontairement dans des formations allemandes du service du travail ou de l'armée et s'étaient ensuite joints à des partisans, furent autorisés à franchir notre frontière.

Des hommes incorporés dans les milices de Darnand, des collaborationnistes, ainsi que des membres de la police SS et de la Gestapo furent refoulés. Le Conseil fédéral s'était réservé le droit de se prononcer dans chaque cas au sujet des formations des *Waffen SS* incorporées dans la Wehrmacht.

Les douaniers allemands qui se réfugiaient en Suisse, en franchissant principalement la frontière franco-suisse, étaient, pour des raisons pratiques, pris en charge par le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, bien qu'il ne fût pas toujours possible d'établir clairement s'ils devaient être internés conformément aux règles de la neutralité.

En ce qui concerne les membres du *Volkssturm* allemand, le service territorial du commandement de l'armée avait décidé qu'ils ne devaient

être considérés comme des réfugiés militaires ou des parties de troupes que s'ils avaient été rejetés en Suisse à la suite de combats livrés à proximité immédiate de la frontière. Si tel n'était pas le cas, ils devaient être traités comme des fugitifs civils. Contre toute attente, un petit nombre seulement de membres du *Volkssturm* sollicitèrent l'asile en Suisse.

E. L'accueil d'enfants en Suisse

Pendant toute la guerre, le comité suisse d'aide aux enfants d'é migrants et la Croix-Rouge suisse — secours aux enfants — avaient, en collaboration avec les autorités, fait venir en Suisse — surtout de France — dans des convois organisés des enfants qui avaient besoin d'être fortifiés. Cependant, le gouvernement allemand contrecara par la suite ces efforts. En septembre 1944, lorsque les fronts se furent stabilisés dans les environs de Belfort et qu'on devait s'attendre à de violents combats dans ce secteur, les autorités françaises dirigèrent les enfants de cette région vers la Suisse. Par suite des opérations militaires, le transport ne put cependant être organisé, de sorte que les enfants, les uns accompagnés, les autres seuls, se rendirent eux-mêmes à la frontière suisse. Ils furent accueillis et plus tard hébergés, autant que possible, dans des familles. Du 16 septembre au 10 novembre 1944, plus de 14 000 enfants, auxquels s'étaient jointes 2000 mères de famille, passèrent de France en Suisse. A la même époque, 1000 enfants du Val d'Ossola, la plupart accompagnés de leurs mères, furent accueillis dans notre pays.

Outre ces réfugiés venus du théâtre des opérations situé à proximité de la frontière, il y a lieu de mentionner les enfants arrivés de régions plus éloignées. La Suisse accueillit ainsi, en janvier 1945, quelque 10 000 enfants de Mulhouse.

F. Le transport de réfugiés juifs à travers la Suisse

Dans le courant de 1944, on apprit, dans les milieux juifs, que le commandement SS était prêt, contre une forte rançon en espèces ou en marchandises, à libérer des juifs internés en Hongrie.

En Suisse, cinq comités au moins s'efforcèrent de faire usage de cette possibilité de sauver des êtres humains directement menacés d'extermination. On ne peut cependant plus guère déterminer comment, dans le détail, les opérations devaient se dérouler.

La *Neue Zürcher Zeitung* des 14 et 31 juillet 1955, numéros 1802 et 2022, et la *Jüdische Rundschau* du 26 août 1955 ont donné une relation — partiellement fort contradictoire — d'un procès en diffamation qui fut jugé en 1954/1955 par le tribunal du district de Jérusalem. Cette relation ne permet pas aux non-initiés de se faire une idée exacte de ce qui s'est passé en l'occurrence. Il semble bien que les Juifs de Budapest aient tout d'abord

réuni eux-mêmes un gros montant (on parle de 1,7 million de dollars) en or, devises et bijoux, grâce auquel ils purent obtenir pour 1700 Juifs l'autorisation de se rendre en Suisse. Les personnes libérées des camps hongrois furent conduites en premier lieu à Bergen-Belsen, où elles devaient attendre d'être acheminées vers notre pays. — En Suisse aussi, des fonds destinés au rachat de Juifs furent rassemblés. Divers entretiens entre les délégués d'un comité suisse et des représentants du *SS-Hauptsicherheitsamt* allemand, accompagnés d'un homme de confiance des Juifs de Budapest, eurent lieu à St. Margrethen. A cette occasion, on apprit que 800 000 Juifs internés vivaient encore en Allemagne et dans les territoires occupés par elle.

Au printemps 1944, on demanda de divers côtés au Conseil fédéral s'il était disposé à autoriser un convoi de plusieurs milliers de juifs hongrois et si ces gens pouvaient, à la rigueur, être hébergés temporairement en Suisse au cas où ils n'auraient pas la possibilité de repartir immédiatement. Ainsi que l'exposa le conseiller fédéral de Steiger devant le Conseil national, lors de la discussion du rapport sur la gestion en 1944 (session d'été 1945), il s'agissait essentiellement d'une œuvre d'entraide qui aurait dû être entreprise de concert avec les Américains. Le Conseil fédéral se déclara prêt à recevoir 14 000 de ces réfugiés et fit faire les préparatifs nécessaires. Seul un très petit nombre d'entre eux atteignirent la Suisse. Un premier groupe de 318 personnes arriva le 21 août 1944, sans avoir été annoncé. Le 7 décembre 1944, après de laborieuses négociations avec les autorités allemandes (1), on réussit à faire passer en Suisse un deuxième groupe de 1552 réfugiés juifs. On s'était déclaré prêt, du côté américain, à conduire ces gens par la France dans un camp à Philippeville (Afrique du nord), d'où ultérieurement ils auraient été transportés en Palestine ou ramenés en Hongrie. Mais de nombreux réfugiés n'acceptèrent pas cette solution. La proposition de les acheminer sur Tarente fut également refusée. Le fait que les réfugiés ne possédaient pas

(1) Au cours de ces négociations, le chef de la division de la police écrit personnellement, le 3 novembre 1944, au ministre de Suisse à Berlin, qu'il conviendrait, à son avis, de protester énergiquement au sujet des 318 Juifs que la Gestapo avait déposés sans avertissement à la frontière; il y aurait lieu de déclarer en même temps que les autres 1300 personnes faisant partie du transport de Hongrie seraient également accueillies si elles étaient annoncées et conduites jusqu'à la frontière suisse d'une manière régulière. «Pour tous les autres Juifs se trouvant encore en Allemagne, intervention contre la déportation et offre de nourriture et d'habillement.» Dans la suite de sa lettre, M. Rothmund demandait de faire pression sur un certain fonctionnaire du ministère des affaires étrangères afin qu'il intervienne auprès de Himmler. «Il y va de centaines de milliers de vies humaines; il s'agit donc, le cas échéant, d'insuffler d'une façon peu élégante du courage à un homme qui en manque peut-être.» M. Rothmund écrivait enfin ceci: «Vous pourrez juger combien nous tenons à sauver les Juifs restants quand vous saurez qu'à la suite d'une communication de notre légation à Budapest nous informant que les gouvernements allemand et hongrois étaient convenus d'autoriser 8000 Juifs hongrois à se rendre en Suisse, nous avons télégraphié avant-hier que nous étions en principe disposés à les accueillir... Si nous apportons une aide aussi effective, nous acquérons certainement le droit de nous élever contre d'autres déportations.»

de certificats palestiniens valables occasionnait en outre des difficultés. Ces documents avaient bien été établis et déposés à Istamboul. Ils avaient cependant perdu leur validité du fait que les bénéficiaires avaient trouvé asile dans un pays neutre. Les réfugiés restèrent par conséquent momentanément en Suisse. Grâce à de nouvelles autorisations d'immigration, une partie d'entre eux purent gagner plus tard la Palestine. Un autre groupe retourna en Hongrie ou en Roumanie. La plupart, en tout cas plus de la moitié, décidèrent cependant de ne plus quitter la Suisse.

Agissant sur mandat d'un comité juif et usant de ses relations privées avec des personnalités dirigeantes du troisième Reich, l'ancien conseiller fédéral Musy s'efforça, de son côté, de libérer, moyennant une forte rançon, un certain nombre de Juifs des camps de concentration et de les faire venir en Suisse. Il réussit à obtenir cette autorisation pour un groupe important. Le 8 février 1945, sans avertissement préalable, 1200 réfugiés juifs — pour la plupart allemands, mais aussi autrichiens et tchécoslovaques — venant du camp de concentration de Theresienstadt se présentèrent à la frontière, presque tous âgés et nécessitant des soins. Ils furent répartis en Suisse entre différents endroits. Plus tard, l'aide juive aux réfugiés, d'entente avec une œuvre américaine, parvint à acquérir et à entretenir une maison à Vevey, qui devint un véritable foyer pour les déportés de Theresienstadt, du moins pour ceux qui ne repartirent pas.

G. Naissance d'une tension entre la population indigène et les réfugiés

I. Les causes de la tension

Tout comme en 1849 et en 1864/1865, le séjour de nombreux réfugiés en Suisse se prolongeant, les rapports entre la population indigène et les hôtes étrangers s'envenimèrent d'une façon croissante. Quelques réfugiés suscitérent ces difficultés par leur comportement maladroit ou inconvenant, par des remarques déplacées sur la Suisse et les Suisses, par l'exercice d'activités politiques interdites, par leur attitude peu accommodante et indisciplinée, par un manque d'ardeur au travail, par des tentatives d'améliorer leur nourriture en recourant au marché noir, par leurs assiduités à l'égard des femmes ou des jeunes filles, etc. Mais la population suisse portait aussi sa part de responsabilité. Le manque de compréhension pour la situation des réfugiés, la généralisation de certains incidents désagréables, l'irritation due au fait que les heures de travail dans les camps étaient moins nombreuses que celles des agriculteurs suisses, la crainte de voir son emploi occupé par des réfugiés, le mécontentement de constater qu'en période de sévère rationnement la subsistance d'internés militaires correspondait à celle du soldat suisse ⁽¹⁾ et d'autres circonstances analogues

(1) Dans une question écrite du 23 juin 1944, le conseiller national Bircher protesta contre le fait que les internés militaires étrangers recevaient une ration de viande de 4000 points, alors que la ration de la population civile n'en comportait que 1000. Le Conseil fédéral répondit qu'en 1940 — alors qu'aucun engagement international

finirent par faire naître çà et là une attitude franchement inimicale à l'égard de nos hôtes. Cela dégénéra même souvent en bagarres, ainsi le 5 décembre 1943 près de Viège, le 11 mars 1944 près de Sierre, le 17 avril 1944 dans le camp d'internés du Murimoos, le même mois à la «Casa d'Italia» à Lausanne et à Lugano.

Cette situation fâcheuse suscita une discussion approfondie lors de la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires, en février 1944 ⁽¹⁾. Un rapport établi au printemps 1944 par le service d'information de la section «Armée et foyer» confirma une fois de plus le changement dans l'état d'esprit. Il y était question des sentiments d'hostilité que des milieux de plus en plus étendus de notre peuple nourrissaient à l'égard des internés. On y parlait d'un ressentiment qui, les deux derniers mois, avait fait place à de l'exaspération, non seulement contre les éléments juifs que comptaient ces réfugiés, mais contre les étrangers en général. C'est dans les régions tessinoises, où un grand nombre d'entre eux étaient logés dans des hôtels, que la population se montrait particulièrement hostile.

Un fonctionnaire de la division de la police commenta ces constatations dans une notice complémentaire. Cette mauvaise humeur à l'égard des réfugiés, écrivait-il, s'exprime aussi dans de nombreux articles de presse. Certes, ajoutait-il, de tels propos ne sont pas restés sans démenti. La situation actuelle a, pour une bonne part, son origine dans une information insuffisante aussi bien des réfugiés que de la population indigène. Les réfugiés ne connaissent pas assez les difficultés avec lesquelles la Suisse doit présentement lutter, tandis que notre population n'a qu'une idée sommaire du régime de l'internement et des différences existant entre le statut des réfugiés militaires et celui des réfugiés civils; nos concitoyens manquent souvent aussi de compréhension à l'égard des problèmes psychologiques que ces gens doivent résoudre. La notice signale, en outre, combien il importe que les loisirs soient mieux organisés pour que les réfugiés ne soient pas réduits à fréquenter les auberges le soir.

ne nous y obligeait — on avait prévu pour les internés militaires la même subsistance que pour le soldat suisse. Il avait fallu entre-temps réduire la ration. L'arrêté du Conseil fédéral du 26 juillet 1944 relatif au commissariat fédéral pour l'internement et l'hospitalisation donnait dès lors la possibilité de fixer la subsistance des internés compte tenu de tous les éléments en jeu.

⁽¹⁾ Dix mois auparavant, M. Pierre Béguin, dans le *Journal de Genève* du 27 avril 1943, avait déjà signalé cette situation. Il écrivait que la plupart des internés se montraient reconnaissants du privilège dont ils bénéficiaient et se soumettaient volontiers aux conditions qui leur étaient imposées, mais qu'il y avait aussi parmi eux des gens dont le comportement était loin d'être irréprochable. Il s'agissait en particulier de ceux que l'on avait laissés en liberté, parce qu'ils disposaient d'importants moyens financiers ou bénéficiaient d'utiles protections politiques. De tels éléments ne tenaient souvent pas compte des prescriptions auxquelles ils étaient soumis, faisaient de grosses affaires avec des sommes qu'ils avaient apparemment omis de déclarer, fréquentaient les restaurants et les lieux de plaisir, montraient de la suffisance et se posaient par surcroît en héros.

II. Les débats au Conseil national dans la session d'été 1944 relatifs aux réfugiés

Lors de l'examen du rapport sur la gestion du département fédéral de justice et police en 1943, la commission exprima deux vœux. Le premier de ces vœux était que les internés et les réfugiés sous contrôle militaire soient, comme l'armée, soumis à des prescriptions uniformes en matière de permissions et de sorties. Le second vœu était qu'on leur donne plus de possibilités de travail. Le Conseil national, en séance plénière, appuya cette dernière suggestion. Divers orateurs insistèrent sur la contradiction entre le travail excessif imposé au paysan suisse et l'inactivité de nombreux internés. Le conseiller fédéral de Steiger reconnut que le problème n'était pas résolu, tout en relevant les difficultés extraordinaires que rencontrait une réglementation satisfaisante. Ces difficultés résidaient notamment dans le fait que les places vacantes devaient être réservées aux Suisses et que de nombreux réfugiés et internés manquaient d'aptitudes pour les emplois disponibles. Le 1^{er} mai 1944, sur 8423 émigrants et 26 233 réfugiés, 22 458 étaient néanmoins occupés; 7771 d'entre eux étaient placés à titre individuel dans l'agriculture et 1153 dans l'artisanat ou l'industrie. Le nombre des internés militaires était de 39 788, dont 17 729 Italiens.

On se demanda aussi, au cours des débats, si la Suisse serait en mesure de venir à bout du problème des réfugiés, en raison de la tournure qu'il avait prise et qu'il risquait encore de prendre. Cette remarque amena le chef du département de justice et police, ainsi qu'il le déclara lui-même, à intervenir en quelque sorte les rôles: précédemment, il avait attiré l'attention sur les conséquences que pourrait avoir pour notre pays le fait d'accueillir trop de réfugiés; maintenant il devait plaider pour eux.

III. Les interpellations Bircher et Maag

Dans son interpellation du 7 juin 1944, traitée le 21 septembre 1944, le conseiller national Bircher s'éleva avec une vigueur particulière contre les réfugiés. Ses critiques furent repoussées, encore plus vivement peut-être, par un autre interpellateur, le conseiller national Maag, mais le conseiller fédéral de Steiger lui-même les qualifia de fort exagérées et de partiellement fantaisistes. La plupart des commentaires de presse exprimèrent le même avis, de sorte que l'interpellation Bircher aboutit en fait à une détente.

H. Les mesures prises pour atténuer la tension ⁽¹⁾

Les difficultés croissantes dans la question des réfugiés provoquèrent deux mesures tout indiquées pour y remédier: *tout d'abord la constitution d'une commission d'experts pour le problème des réfugiés, et ensuite l'octroi aux réfugiés d'un droit de discussion pour le règlement de leurs affaires.*

(¹) On arriva à améliorer sensiblement les conditions dans les camps, en instituant un service psychothérapique. Eu égard aux graves difficultés psychologiques qui s'étaient manifestées dans le traitement des réfugiés, l'académie suisse des sciences médicales avait suggéré et financé en automne 1944 une étude psychologique du pro-

I. Création d'une commission d'experts pour la question des réfugiés

Le 9 décembre 1943, le conseiller national J. Schmid (Soleure) déposa une interpellation accompagnée d'un postulat où il proposait la création d'une commission fédérale indépendante de l'administration, comme organisme de consultation, de contrôle et de réclamation pour les réfugiés. Les institutions privées d'aide aux réfugiés avaient déjà formulé à plusieurs reprises des demandes analogues. L'administration elle-même sentait la nécessité de mettre sur pied un organisme permettant un contact encore plus étroit entre les différentes autorités et les institutions de secours. Aussi le conseiller fédéral de Steiger convoqua-t-il un grand nombre de personnalités de la Suisse entière à une séance constitutive qui devait se tenir à Berne le 23 février 1944. 43 personnes représentant les institutions d'aide aux réfugiés, les chambres fédérales et les autorités cantonales donnèrent suite à l'invitation. Trois vice-présidents furent nommés et quatre sous-commissions constituées, soit :

- la sous-commission I pour les questions disciplinaires (ultérieurement pour les questions juridiques),
- la sous-commission II pour les questions culturelles (ultérieurement pour l'assistance spirituelle, culturelle et les loisirs),
- la sous-commission III pour la subsistance, l'habillement et le logement (ultérieurement pour le logement et les questions matérielles),
- la sous-commission IV pour les problèmes d'après-guerre (ultérieurement pour l'émigration).

Après cette séance, le département fédéral de justice et police nomma à titre définitif, le 6 mars 1944, 47 membres de la commission d'experts pour les questions des réfugiés; le nombre passa par la suite à 63.

1. Les tâches de la commission

Au Conseil national, le 20 mars 1944, lors de la discussion du postulat Schmid (Soleure), le chef du département fédéral de justice et police releva l'importance de cette commission et de ses sous-commissions. Il s'agit, déclara-t-il, d'experts devant se tenir à disposition des administrations civile et militaire, ainsi que de l'armée. Leur rôle est non pas d'intervenir de leur propre initiative, mais de servir d'organe consultatif. Cependant, ajoutait le chef du département, ils ont le droit de soumettre des propositions

blème des réfugiés. M^{me} Maria Pfister-Ammende (Zürich), se chargea de cette tâche. Sur sa proposition, le département fédéral de justice et police ordonna la création d'un service psychothérapique pour les réfugiés et en confia la direction à M^{me} Pfister. La bienfaisante activité de ce service, hautement appréciée à l'étranger, s'étendit du printemps 1944 au début de 1949. On trouvera plus de détails à ce sujet dans le rapport de la direction centrale, pages 125 s., et notamment dans l'exposé publié par l'UNESCO en 1955, sous le titre *The Symptomatology, Treatment and Prognosis in Mentally Ill Refugees and Repatriates in Switzerland* by Maria Pfister-Ammende.

aux administrations et à l'armée. Les émigrants, les réfugiés et les internés ont la faculté — sans que le droit de plainte par voie administrative ou militaire en soit affecté — de soumettre leurs desiderata et leurs réclamations à la commission. Ils doivent avoir la certitude qu'indépendamment de l'administration et des organes militaires, un groupe d'experts se préoccupe de leur situation.

2. *L'activité de la commission*

Après sa constitution, le 23 mars 1944, la commission ne tint plus que deux séances plénières, les 5 octobre 1944 et 12 novembre 1947. Le président de la sous-commission I assistait aux rapports hebdomadaires de tous les services de l'administration fédérale et de l'armée s'occupant des réfugiés. Le travail essentiel était fourni par les sous-commissions, dont l'activité fut exposée par des délégués lors de la séance plénière du 5 octobre 1944.

Le président de la sous-commission I rapporta que ses collaborateurs et lui avaient surtout eu à traiter des requêtes et des plaintes de réfugiés civils. La sous-commission, en tant que simple organe intermédiaire sans pouvoir de décision, avait entièrement fait ses preuves. La plupart des demandes, affirma le rapporteur, tendaient à obtenir le regroupement de familles sous un même toit ou l'autorisation de quitter le camp pour un endroit où le réfugié serait libre de ses mouvements, tandis que les plaintes étaient principalement dirigées contre les conditions régnant dans certains camps ou contre les commandants de camps. En examinant les réclamations, on constata que plusieurs plaignants étaient des gens ne voulant ou ne pouvant se soumettre à la réglementation indispensable à la marche d'un camp. Ainsi un émigrant habitant Bâle, qu'il avait fallu, en raison de son comportement, mettre dans un camp, avait littéralement mis celui-ci «sens dessus dessous»; un Yougoslave se comporta d'une manière analogue, déclarant, entre autres choses, qu'il refusait de manger la nourriture pour animaux qui était servie dans le camp.

Le président de la sous-commission I ajouta que les commandants de camp avaient formulé de nombreuses plaintes d'ordre général sur la paresse et le désœuvrement des réfugiés. Mais en examinant la chose de plus près, on avait constaté qu'un grand nombre de personnes séjournant dans les camps n'étaient pas habituées au travail ou en avait perdu partiellement la capacité par suite d'épreuves subies auparavant. L'augmentation de la solde et l'institution du système de la rétribution «à l'accord» avaient eu cependant un effet stimulant sur l'activité des réfugiés.

Sur 35 000 internés militaires, affirmait le rapporteur, 33 000 sont occupés. Eu égard aux critiques qu'on ne cesse d'entendre, il y aurait lieu de donner connaissance de ce chiffre au public.

D'autres problèmes incombant à la sous-commission I touchaient, selon le rapport de son président, aux innombrables instructions arrêtées pour assurer le fonctionnement de l'énorme appareil qu'avait mis sur pied la

division de la police. Un sujet particulièrement délicat était l'usage, non abandonné, de placer des réfugiés dans des établissements pénitentiaires. Ce procédé ne se justifiait, selon la sous-commission, que si des gens abusaient des libertés accordées et représentaient un danger pour notre population. Pour les autres cas, la sous-commission estimait qu'il fallait renoncer aux établissements pénitentiaires comme lieux d'internement.

La sous-commission devait s'occuper également du problème difficile des mariages d'internés, de l'utilisation des cautions fournies pour l'entretien d'un réfugié dans un hôtel ou une pension et de l'octroi de facilités permettant aux réfugiés d'agir en justice.

Parmi les cas mentionnés par le rapporteur, citons le suivant :

En janvier et février 1944, 80 réfugiés environ avaient pénétré en Suisse sous un faux état civil. Il s'agissait, pour la plupart, de Juifs venant de Belgique ou des Pays-Bas et qui avaient tenté à diverses reprises d'obtenir l'autorisation d'entrée. Après avoir été refoulés plusieurs fois, ils s'étaient adressés à des passeurs, et des « familles » avaient été formées. On parvint à arrêter un de ces passeurs. A la suite de quoi, le commandant de la ville de Genève voulut renvoyer les réfugiés. La division de la police s'y opposa cependant. Après un séjour prolongé dans un camp d'accueil, ces gens furent transportés à Bremgarten, où « les conditions n'étaient pas précisément les meilleures ». C'est pourquoi on conduisit les hommes à Witzwil, tandis que les femmes et les enfants restèrent à Bremgarten ou furent placés ailleurs. Le transfert à Witzwil suscita de vives inquiétudes parmi les organismes d'aide aux réfugiés.

Mais un examen plus approfondi de la question révéla que ce traitement sévère se fondait sur le fait que la division de la police ignorait qu'on avait promis à Genève aux réfugiés de ne pas les punir s'ils se décidaient à dire toute la vérité. D'entente avec la division de la police, on put finalement régler le cas d'une manière satisfaisante peu avant les fêtes israélites.

Le représentant de la sous-commission II relata les mesures prises par l'armée et la direction centrale des homes et des camps en vue de fournir une assistance culturelle aux réfugiés et d'organiser leurs loisirs. Il mentionna également les propositions de diverses institutions privées d'aide aux réfugiés, visant à améliorer les conditions dans les camps d'accueil, à mieux renseigner les internés sur la situation de la Suisse, à créer des journaux de camp où les internés auraient l'occasion d'exprimer leurs opinions. Le rapporteur déclara qu'il conviendrait tout particulièrement d'accorder des allègements aux intellectuels pour leur permettre de maintenir leur soupléssse d'esprit et de poursuivre leur formation.

Le président de la sous-commission III traita de l'assistance matérielle des réfugiés. Lors de ses visites, la sous-commission, dit-il, acquit l'impression que les commandants de camp s'efforçaient en général de trouver le juste milieu entre les exigences de la discipline et les besoins physiques et moraux

des réfugiés. La commission avait proposé de veiller également à occuper les personnes séjournant dans les camps d'accueil ou de quarantaine, en organisant des cours ou en donnant des leçons d'économie rurale. Cette suggestion, affirma le rapporteur, a été accueillie avec intérêt. Comme les internés changent constamment dans ces camps, elle n'est cependant guère réalisable. La sous-commission avait demandé à plusieurs reprises que différents camps soient pourvus de meilleures installations de cantonnement; malgré la pénurie de matériaux, on pouvait satisfaire à cette demande en invitant les réfugiés à participer aux travaux et en utilisant du vieux matériel. Un camp avait particulièrement donné lieu à des critiques, en raison des aptitudes insuffisantes du commandant, des intrigues de l'infirmier et de la proportion d'individus difficiles. Les bonnes relations et des locaux accueillants faisaient effectivement défaut. La direction centrale avait cependant déjà remédié à cette situation.

La fourniture de vêtements et de chaussures aux réfugiés devenait de plus en plus difficile. La Croix-Rouge suisse disposait toutefois encore d'importantes réserves, et l'on devait espérer que les collectes en cours permettraient de constituer de nouveaux stocks.

Plus d'une fois critiquées, les rations alimentaires des internés militaires furent ramenées au niveau de celles de la population civile.

Pour des raisons d'économie, l'administration des finances avait recommandé d'employer dans les camps gérés par la division de la police des ustensiles de métal au lieu de vaisselle de porcelaine ou de faïence et demandé qu'on fasse preuve de retenue dans l'acquisition d'armoires à vêtements. Des considérations d'ordre psychologique, hygiénique et politique s'opposant à ce qu'il en soit ainsi, la sous-commission recommanda le maintien du standard de vie existant.

Sur la proposition de la sous-commission III, une délégation chargée des problèmes de l'enfance avait été constituée en été 1944. Son représentant prit également la parole. Comme la délégation venait d'entrer en activité, il dut se borner à déclarer que jusque-là seules trois questions avaient été discutées, savoir: Fallait-il accorder aux enfants placés dans des familles des permissions pour qu'ils puissent visiter leurs parents dans les camps? Comment traiter les enfants qui n'avaient été accueillis à la frontière que parce qu'ils s'étaient fait passer pour plus jeunes qu'ils n'étaient? Comment régler le régime des camps où vivaient des mères avec des enfants en bas âge?

Le président de la sous-commission IV donna des indications sur les efforts faits pour encourager le départ d'émigrants, citant notamment les mesures prises pour habituer les réfugiés à un travail régulier et utile, ainsi que pour les diriger vers une profession nouvelle. Il mentionna aussi les critiques suscitées par le fait qu'on ne cessait de rappeler aux réfugiés leur devoir de quitter notre pays.

Une longue discussion suivit la présentation de ces rapports. Certains opinants critiquèrent les restrictions à la liberté de mouvement imposées aux réfugiés. Le conseiller fédéral de Steiger répondit que ces prescriptions avaient été édictées à la demande de l'armée, qui avait invoqué des considérations militaires. Quelqu'un releva combien l'emploi judicieux des loisirs était important du point de vue psychologique et demanda que les réfugiés soient plus souvent appelés à collaborer.

II. L'octroi du droit de discussion

Très tôt déjà, les institutions d'aide privées réclamèrent pour les réfugiés le droit de dire leur mot lorsqu'il s'agissait de régler leurs conditions de vie. Le premier pas vers la réalisation de ce vœu fut la nomination de délégués de camp ou de home chargés de s'occuper des questions de loisirs. Ces délégués devaient, avec l'approbation des autorités, désigner un secrétaire régional, appelé à veiller, en liaison avec la direction centrale et les institutions d'aide, à l'organisation des loisirs dans une région déterminée.

La consultation des réfugiés prit une nouvelle extension en 1944, au moment où la question des départs redevint actuelle. Au cours de la même année, on remit un questionnaire à 9220 réfugiés, afin de déterminer leurs désirs et leurs intentions. Les délégués chargés de s'occuper des questions de loisirs, les secrétaires régionaux et d'autres réfugiés reçurent le mandat de dépouiller les réponses reçues.

Enfin, pour donner suite à un vœu souvent exprimé, on réunit en une conférence les représentants des réfugiés, des autorités et des organismes privés. Cette conférence, qui eut lieu du 25 février au 1^{er} mars 1945 à Montreux, permit de traiter les divers problèmes que soulevaient le rapatriement et le départ des réfugiés. Y prirent part, outre les représentants des autorités civiles et militaires, des délégués d'institutions de secours suisses et étrangères, ainsi que 320 réfugiés et émigrants, représentant 35 nations différentes. Les délibérations portèrent sur les conditions générales et sur l'aspect technique du rapatriement et de l'émigration, leurs incidences juridiques, ainsi que sur la préparation morale et matérielle des réfugiés en vue de leur avenir. Le résultat essentiel de la conférence fut l'octroi aux réfugiés d'un droit de discussion étendu pour le règlement de leurs affaires ⁽¹⁾.

J. Le nombre des réfugiés à fin 1944

Dans les derniers mois de 1944, de nombreux déserteurs et soldats des unités allemandes acculées à la frontière suisse avaient trouvé refuge dans

(1) Pour la marche des délibérations et les décisions prises, voir la brochure *Où doivent aller les réfugiés?*, éditée par l'office central suisse d'aide aux réfugiés.

notre pays. En même temps, un nombre sans cesse croissant d'autres réfugiés militaires — surtout des prisonniers de guerre évadés — et de civils des zones limitrophes passèrent la frontière. Plusieurs centaines de réfugiés alliés avaient cependant déjà pu quitter notre pays en automne 1944.

Alors qu'en été 1944, le chiffre des réfugiés civils et des internés militaires avait oscillé entre 70 000 et 80 000, il monta, en novembre, à 95 123 et même, le 1^{er} décembre, à 103 162.

Vers la fin de l'année, de nombreux réfugiés — en particulier les prisonniers de guerre évadés de diverses nationalités — eurent la possibilité de retourner, par la France, dans leur patrie ou dans les pays d'où ils étaient venus. Le 1^{er} janvier 1945, la statistique indiqua néanmoins encore le chiffre de 98, 100 réfugiés et internés de toutes catégories.

En 1944, furent renvoyées à l'étranger :

en janvier	291 personnes
en février	195 personnes
en mars	263 personnes
en avril	239 personnes
en mai	177 personnes
en juin	236 personnes
en juillet	277 personnes
en août	487 personnes
en septembre	412 personnes
en octobre	269 personnes
en novembre	867 personnes
en décembre	<u>273 personnes</u>
Total	3986 personnes

Chapitre IX

LA QUESTION DES RÉFUGIÉS DURANT LA DERNIÈRE PHASE DE LA GUERRE

A. Intervention de la Suisse en faveur des Juifs internés dans les territoires occupés par l'Allemagne

A mesure que la situation militaire empirait, toute retenue disparaissait dans les camps d'extermination allemands et les massacres de Juifs prenaient une extension considérable. Le chef du département politique ayant annoncé que le ministre de Suède à Berne avait demandé si la Suisse ne serait pas disposée, de concert avec la Suède et le Vatican, à faire des représentations au gouvernement allemand, le Conseil fédéral, le 6 février 1945, autorisa le département politique à entreprendre, par l'intermédiaire de la

légation de Suisse, les démarches nécessaires auprès du gouvernement allemand. Il devait s'agir, en l'occurrence, d'une intervention distincte de la Suisse.

Sur la base d'informations ultérieures, le Conseil fédéral renouvela ces instructions le 27 avril. Il décida aussi de demander à l'armée les véhicules nécessaires pour des transports éventuels.

Nous ne pouvons pas savoir si ces interventions ont encore abouti à des résultats pratiques. On sait cependant que le comité international de la Croix-Rouge, qui avait obtenu l'autorisation de distribuer des vivres aux détenus des camps en Allemagne, avait déjà réussi auparavant, en utilisant au retour ses camions vides, à amener en Suisse un assez grand nombre de Juifs provenant en particulier des camps de Buchenwald, Ravensbrück, Bergen-Belsen, Dachau, Mauthausen et Theresienstadt ⁽¹⁾.

B. L'accueil des réfugiés durant le premier trimestre 1945

En janvier 1945, de nombreux réfugiés adultes, civils et militaires, se joignirent aux enfants alsaciens qui avaient trouvé momentanément refuge dans notre pays, si bien qu'au 1^{er} février de la même année la Suisse hébergeait 104 673 réfugiés et internés de toutes catégories.

Les réfugiés militaires nouvellement accueillis étaient encore, pour la plupart, des prisonniers de guerre évadés et des déserteurs, tandis que les réfugiés civils (février: 278, mars: 298) étaient surtout des travailleurs étrangers en fuite.

Conformément aux instructions du service territorial du commandement de l'armée, les membres du *Volkssturm* allemand ne furent traités comme réfugiés militaires ou corps de troupes que s'ils avaient été acculés à la frontière suisse par suite de combats dans le voisinage immédiat de la frontière. Dans les autres cas, ils furent traités comme des réfugiés civils. Considérant que presque toute la population masculine d'Allemagne était incorporée dans le *Volkssturm*, la division de la police recommanda, le 25 janvier 1945, de refouler tous les hommes astreints au service dans le *Volkssturm* qui pouvaient être appréhendés immédiatement après leur entrée en Suisse et n'avaient pas de relations avec la Suisse.

L'augmentation constante du nombre des Français entrant en Suisse par l'Allemagne ne causa pas de difficultés particulières, la plupart d'entre eux pouvant rentrer immédiatement en France. Un certain nombre de réfugiés civils, mais aussi et surtout de prisonniers de guerre évadés et d'internés faisant l'objet d'un échange purent en outre quitter la Suisse.

(1) Cf. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, 1946, p. 657, et rapport sur «l'activité du comité international de la Croix-Rouge en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne», troisième édition, Genève 1947.

Lorsque les enfants venus de la région de Belfort en automne 1944 eurent quitté notre pays, le nombre des réfugiés et internés tomba à 97 518 le 1^{er} mars et à 92 724 le 1^{er} avril.

C. La circulaire de la division de la police du 29 mars 1945

Du fait que la situation politique et militaire en Allemagne, de même que les conditions du ravitaillement allaient empirant sans cesse, il fallut s'attendre à un fort accroissement du nombre des réfugiés venant de ce pays.

C'est pourquoi la division de la police adressa le 29 mars 1945 à la direction générale des douanes, aux commandements territoriaux et aux commandants de la police des cantons une circulaire contenant des prescriptions à appliquer lorsque l'ordre en aurait été donné. Ces prescriptions, qui dérogeaient à celles du 12 juillet 1944, prévoyaient ce qui suit:

1. Les civils étrangers qui, d'Allemagne, cherchent à franchir la frontière suisse sans être en possession du visa d'entrée doivent être refoulés sans autre formalité.
2. Les civils étrangers qui, au moment de l'entrée en vigueur des présentes instructions, ont réussi, d'Allemagne, à franchir la frontière suisse illégalement (sans visa d'entrée), doivent être immédiatement renvoyés au-delà de la frontière allemande, quel que soit l'endroit où ils pourront être appréhendés. Cela vaut aussi pour les fugitifs arrivés en Suisse par avion.
3. L'obligation du refoulement s'applique aussi aux habitants de localités voisines de la frontière suisse, lesquels, devant la menace d'un danger (combats) entendent ne faire qu'un court séjour sur territoire suisse. Lorsque les organes frontières locaux estiment que, pour des raisons tout à fait spéciales, l'exécution des présentes instructions est incompatible avec les devoirs d'humanité, ils doivent, avant d'autoriser le passage de la frontière, se mettre en rapport, par téléphone, avec la division de la police. Les organes frontières sont liés par la décision de cette division.
4. Les présentes instructions ne s'appliquent pas aux réfugiés militaires, ceux-ci étant soumis aux ordres du commandement de l'armée. En revanche, elles s'appliquent aussi aux agents de la Gestapo, des SA et de l'AST ⁽¹⁾, ainsi qu'aux soldats SS et aux chefs du parti national-socialiste. Même s'ils portent l'uniforme, ces derniers ne doivent pas être considérés comme des militaires.
5. Les réfugiés qui produisent un passeport suisse ou prétendent être citoyens suisses sont soumis aux instructions y relatives. Le franchisse-

⁽¹⁾ Les agents de l'AST étaient des fonctionnaires de l'*Abwehrstelle* allemande qui s'occupaient de contre-espionnage.

ment de la frontière ne peut être interdit à des ressortissants suisses. La police locale cantonale compétente examinera cependant soigneusement, dans chaque cas, l'identité et le droit de cité, et notamment aussi le passeport suisse produit. Les réfugiés qui auront donné des indications inexactes quant à l'existence du droit de cité suisse ou présenté un passeport suisse faux ou falsifié seront immédiatement refoulés.

Comme motifs à l'appui de ces prescriptions, la division de la police exposait que la capacité d'absorption de la Suisse était presque épuisée et qu'en cas d'un afflux massif de fugitifs, il ne serait pratiquement pas possible d'exécuter les contrôles de police indispensables pour empêcher que ne franchissent la frontière avec d'autres réfugiés des personnes indésirables ou intolérables pour la Suisse. A cela s'ajoute, était-il dit, un grand danger de propagation de maladies contagieuses dans notre pays.

Les faits suivants prouvent combien fondée était la crainte de voir un afflux massif de fugitifs venant d'Allemagne. Suivant les estimations du comité international de la Croix-Rouge, il y avait en Allemagne, à fin 1945, plus de 20 millions de prisonniers de guerre et de travailleurs étrangers déportés. Par suite du désordre régnant alors dans le pays, un grand nombre de ces gens étaient fort mal ravitaillés et en tout cas insuffisamment surveillés. Selon des informations sûres, des milliers d'entre eux étaient en mouvement. Près de 350 000 prisonniers de guerre et de travailleurs étrangers se trouvaient dans l'Allemagne du sud, à proximité de la frontière suisse. Il y avait, de plus, dans la région de très nombreux Allemands qui y avaient été évacués après la destruction de leur habitation. C'est ainsi que la ville de Constance, qui comptait normalement quelque 30 000 habitants, abritait plus de 100 000 personnes.

D. Les mesures prises pour protéger la frontière

I. La mission de protéger la frontière confiée à la troupe

Comme le corps des gardes-frontière n'avait pas un effectif suffisant pour pourvoir à l'exécution des prescriptions envisagées et qu'il ne semblait pas indiqué de subordonner d'importantes formations militaires au commandement du corps des gardes-frontière, le commandement de l'armée fut chargé d'assurer le service de police frontière dans la partie nord du pays.

II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 avril 1945 concernant la fermeture d'une partie de la frontière

Pour empêcher que le pays ne soit envahi par les réfugiés, le Conseil fédéral, sur la proposition du département de justice et police, décida, le 13 avril 1945, que les frontières nord, est et sud seraient hermétiquement fermées aussi longtemps que les circonstances l'exigeraient. L'arrêté pré-

voyait cependant que certains points de passage devaient, en tant que les circonstances le permettaient, être maintenus ouverts au trafic frontière avec l'assentiment du département de justice et police et du département militaire. L'accueil des fugitifs aux points de passage demeurés ouverts était régi par les instructions de la division de la police. A la frontière nord, les seuls points de passage laissés ouverts étaient ceux de Bâle/Riehen, Rheinfelden, Schleithem, Ramsen et Kreuzlingen.

III. L'afflux massif de réfugiés et la fermeture des frontières nord, est et sud

Déjà le 19 avril les circonstances obligèrent de fermer la frontière nord de Petit-Huningue à Altenrhein. La pression exercée par les réfugiés sur la frontière était telle qu'il falut canaliser le flot par des passages demeurés ouverts si l'on voulait éviter un envahissement. Aux passages fermés, des militaires s'opposaient à toute entrée et invitaient les fugitifs à se diriger vers les passages ouverts. Le nombre des entrées y augmentait de jour en jour. Le chiffre des civils et militaires qui se réfugièrent en Suisse est de 868 pour le 1^{er} avril, de 1654 pour le 20, de 4692 pour le 21 et de 5804 pour le 22.

Le 22 avril, la frontière orientale fut fermée d'Altenrhein à Luziensteig. Les passages laissés ouverts étaient ceux de St. Margrethen, Buchs et Trübbach. Comme il avait été convenu, le Liechtenstein ferma simultanément sa frontière, ne laissant ouvert que le passage de Schaanwald.

Le flot des réfugiés ne baissa pas. La Suisse en a accueilli 3610 le 23 avril et 5262 le 24 avril. Jusqu'au jour de l'armistice (8 mai 1945), 2000 à 4000 personnes franchirent quotidiennement la frontière.

Les derniers jours de la guerre, il fallut encore fermer la frontière sud, en ne laissant ouverts que les passages de Dirinella, Ponte Tresa et Chiasso-Strada.

E. Les fugitifs accueillis

Du 18 avril au 8 mai, quelque 50 000 fugitifs pénétrèrent en Suisse. Après un court séjour, la moitié environ purent gagner la France, tandis que 2000 se rendirent en Italie.

Au début, la France accueillit non seulement ses ressortissants, mais aussi tous les réfugiés belges, hollandais, anglais et américains. Les ressortissants d'autres pays qui avaient combattu dans une armée alliée pouvaient également poursuivre leur voyage, excepté les Russes. Plus tard, la France déclara officiellement qu'elle n'était plus disposée qu'à laisser entrer ses ressortissants. Les Hollandais et les Belges étaient cependant admis, inofficiellement, à traverser le territoire français.

Au 1^{er} mai 1945, il y avait en Suisse 106 470 réfugiés et internés, dont 46 470 militaires. Ce nombre monta à quelque 115 000 jusque peu de temps avant l'armistice.

Les gens arrivant d'Allemagne étaient, en très grande majorité, des travailleurs étrangers et des prisonniers de guerre évadés. Il y avait parmi ces derniers environ 10 000 Russes. Les réfugiés allemands étaient fort peu nombreux, les autorités allemandes exerçant jusqu'aux derniers jours un contrôle rigoureux pour empêcher la sortie des ressortissants allemands.

À côté de l'accueil des réfugiés en Suisse, il y eut divers transports en transit. Des Italiens blessés furent ainsi transportés d'Allemagne en Italie à fin mars 1945. Un convoi de 2000 Français (en général des femmes et des enfants) rentrant d'Italie en France emprunta le territoire suisse. Mentionnons aussi un train sanitaire allemand venant de Côme, avec 1000 blessés et 200 unités de personnel sanitaire.

F. Le refoulement de criminels de guerre

Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944 et l'ordre d'armée du 7 septembre 1944 déclaraient déjà que la Suisse n'accorderait pas l'asile à ceux qui en sont indignes.

Répondant à une question du conseiller national Kägi, le Conseil fédéral releva à nouveau, le 14 novembre 1944, que la Suisse n'accorderait pas l'asile aux personnes qui avaient eu une attitude inamicale envers elle, qui avaient commis des actes contraires aux lois de la guerre et dont le passé montrait qu'elles avaient des conceptions incompatibles avec les traditions fondamentales du droit et de l'humanité.

Les autorités suisses ont été fidèles à ce principe pendant la dernière guerre. La presse étrangère publia de temps à autre des informations selon lesquelles notre pays aurait accordé l'asile à des criminels de guerre. Cela était absolument faux.

Furent refoulés à la frontière en 1945:

Janvier	216 personnes
Février	454 personnes
Mars	207 personnes
Avril	285 personnes
Mai	203 personnes

G. La réouverture de la frontière

Dès que la situation générale se fut quelque peu améliorée à la frontière et que les Alliés eurent pris le contrôle en main, la frontière put être rouverte, d'abord dans le secteur Bâle-Kaiserstuhl (6 mai), ensuite dans celui de Kaiserstuhl-Luziensteig (14 mai) puis enfin au sud (15 mai).

H. Les débats sur les réfugiés dans la session du Conseil national d'été 1945

Au cours de la session d'été 1945, l'examen du rapport de gestion de la division de la police suscita, au Conseil national, de nouveaux débats sur les réfugiés. Reprenant une critique qu'il avait exprimée précédemment dans une question écrite, le conseiller national Düby s'éleva contre les restrictions de voyage imposées aux émigrants. Le conseiller fédéral de Steiger répondit que ces restrictions avaient été décidées en été 1944 à la demande de l'armée, qu'elles avaient déjà été assouplies et le seraient encore.

D'autres opinants critiquèrent la censure de la correspondance téléphonique et écrite des réfugiés, les expulsions exécutées ou projetées, la bienveillance excessive témoignée à des personnes haut placées dans la hiérarchie fasciste, l'obligation, onéreuse, imposée aux réfugiés de déposer leur numéraire dans des banques, les mauvaises conditions de logement dans les camps d'accueil, les tentatives entreprises pour amener des Juifs à émigrer dans l'«enfer» de Palestine, le refoulement de réfugiés du Val d'Ossola en octobre 1944, la brutalité de fonctionnaires de police, le fait que les réfractaires allemands étaient astreints à la fourniture d'une caution ou au service du travail, alors que les ressortissants allemands établis en Suisse en étaient exemptés nonobstant l'absence d'un gouvernement allemand.

Le conseiller fédéral de Steiger répondit, dans la mesure du possible, à ces critiques. Il contesta qu'une censure téléphonique ou télégraphique fût exercée systématiquement dans des camps civils. Dans certains cas, dit-il, cette mesure, qui est autorisée par la loi, se révéla, il est vrai, nécessaire dans l'intérêt de la sécurité du pays. Pour le moment, l'affaire est encore du ressort de l'armée. Dans les camps d'accueil (subordonnés au département militaire et non au département de justice et police), des fautes ont certainement été commises. Il serait toutefois injuste de contester la bonne volonté de l'armée. Les cas de brutalités et d'expulsions ont été examinés et les coupables appelés à rendre compte de leurs actes. Une expulsion fut effectivement ordonnée à tort. Il s'agissait cependant d'un étranger qui était entré illégalement en Suisse cinq ans après en avoir été expulsé (1936) et qu'on n'avait alors pas refoulé immédiatement pour ne pas le livrer au régime totalitaire.

La question d'une révision du statut des réfractaires, déserteurs et sans-papiers est à l'examen.

Un membre éminent du comité intergouvernemental, Sir Herbert Emerson, était-il ajouté, qui a visité les camps suisses, qui connaît bien les conditions existant dans notre pays et est aussi renseigné sur les camps étrangers, désire que M. Rothmund collabore avec ce comité. Cela signifie que notre régime des réfugiés soutient, d'une façon générale, la comparaison

avec celui des pays étrangers. Cela est confirmé par les lettres de remerciements que de nombreux réfugiés ont envoyées au département au moment de quitter la Suisse.

Au cours de la discussion, le conseiller national Rohr, membre de la commission d'experts pour les questions de réfugiés, déclara que dans un pays où il y avait 100 000 réfugiés et plusieurs centaines de camps on pouvait toujours trouver quelques cas prêtant à la critique, mais que quelques-unes seulement des plaintes portées devant la commission d'experts s'étaient révélées fondées. On ne doit pas oublier, continuait-il, qu'il fallait beaucoup improviser, surtout dans les camps subordonnés au service territorial et qu'il était difficile de s'adapter constamment aux hauts et aux bas du flot des réfugiés. Il y a d'ailleurs aussi parmi les réfugiés des éléments particulièrement récalcitrants et asociaux. Chose significative, certains réfugiés qui vécurent de 1944 à nos jours dans un des camps dépendant du service territorial et ne cessaient autrefois de se plaindre amèrement des conditions de logement et de la nourriture, ne tarissent actuellement pas d'éloges, espérant pouvoir ainsi se soustraire à l'obligation de quitter le pays.

J. Les interpellations Huber et Sprecher dans la session du Conseil national d'hiver 1945

La question du traitement des réfugiés durant la période de guerre revint sur le tapis au Conseil national dans la session d'hiver 1945, à la suite d'une interpellation Huber demandant au Conseil fédéral des précisions sur de «graves accusations au sujet de cas de corruption dans un service important de notre armée». Comme il s'agissait uniquement de faits touchant le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation, le chef du département militaire, le conseiller fédéral Kobelt, répondit à l'interpellation. Il déclara que quelques personnes au service du commissariat avaient commis de très graves fautes, spécialement dans les affaires d'économat et de comptabilité, et avaient dû par conséquent être déférées à la justice militaire. Le principal coupable était un homme des services complémentaires à qui on avait imprudemment confié le soin de traiter seul d'importantes affaires. Les agissements de cet homme n'avaient causé aucun dommage aux réfugiés, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'occuper ici de ces faits.

Dans la même session, le Conseil national traita une interpellation Sprecher concernant le régime des camps où étaient internés des Russes échappés des camps d'Allemagne. Développant son interpellation, le conseiller national Sprecher commença par signaler quelques défauts généraux dont souffraient les camps subordonnés au commissariat pour l'internement et l'hospitalisation. Il releva ensuite diverses insuffisances constatées dans la façon de traiter les Russes. La réponse à cette interpellation fut également donnée par le chef du département militaire. Il commença par rappeler que

le problème des internés russes avait été réglé par un protocole final signé avec une mission militaire russe après une enquête qui avait duré plusieurs semaines (du 27 juillet au 8 septembre 1945). Le conseiller fédéral Kobelt donna ensuite des informations sur une série d'incidents graves qui s'étaient produits pendant l'internement des Russes, mais qui avaient déjà tous fait l'objet des conversations engagées avec la mission militaire russe. S'exprimant sur les défauts signalés par l'auteur de l'interpellation, le représentant du Conseil fédéral reconnut que, surtout après l'afflux inopiné de réfugiés, des difficultés considérables s'étaient produites, quand bien même les internés russes étaient, en général, logés comme les autres internés et en tout cas aussi bien que les soldats suisses. Les rations de vivres étaient celles que recevaient les personnes exerçant des travaux pénibles. L'une des difficultés principales rencontrées dans l'alimentation des Russes provenait du fait que ces gens n'étaient pas habitués à la nourriture suisse.

Chapitre X

TABLEAU DU NOMBRE DES RÉFUGIÉS PENDANT LA GUERRE

Pendant la guerre, la Suisse hébergea, pour un temps plus ou moins long, 295 381 étrangers en quête d'asile. Dans ce chiffre ne sont pas compris les fugitifs, parfois assez nombreux, qui avaient franchi illégalement la frontière et avaient trouvé un refuge clandestin chez des connaissances ou des personnes partageant les mêmes idées. Le chiffre le plus élevé des réfugiés annoncés fut atteint au début de mai 1945. Il excédait 115 000.

Les 295 381 réfugiés se répartissent entre les catégories suivantes :

- 103 869 internés, prisonniers de guerre évadés, déserteurs et hospitalisés
- 55 018 réfugiés civils au sens étroit du terme
- 9 909 émigrants
- 251 réfugiés politiques
- 59 785 enfants étrangers pris en charge par le comité suisse d'aide aux enfants d'émigrés ou par la Croix-Rouge suisse (secours aux enfants); il s'agissait soit d'enfants amenés par des transports organisés en vue de faire en Suisse un séjour de plusieurs mois pour refaire leur santé; soit d'enfants qui avaient fui une région où sévissait la guerre.
- 66 549 frontaliers ayant cherché refuge en Suisse, en général pour peu de temps.

Au début, les réfugiés juifs étaient en majorité. Plus tard, d'autres groupes de plus en plus nombreux se joignirent à eux, de sorte que le nombre des réfugiés non juifs l'emportait, à la fin de la guerre, sur celui des Juifs. Sur les 9909 émigrants, il y avait 6654 Juifs. Il y avait 21 588 Juifs parmi les 55 018 réfugiés civils.

Parmi les 64 927 émigrants et réfugiés civils, les Italiens formaient la catégorie la plus nombreuse (14 599). Venaient ensuite 11 524 Français, 10 109 Polonais, 9119 Allemands, 3655 Autrichiens, 3104 Russes, 2401 Hollandais, 2013 Yougoslaves, 1814 Hongrois, 1718 Tchécoslovaques, 928 Roumains, 920 Belges, 687 Grecs, 599 Espagnols, 347 Lithuaniens et 220 apatrides. 44 autres Etats étaient représentés chacun par moins de 200 réfugiés (Grande-Bretagne: 189; Etats-Unis d'Amérique: 64).

L'effectif des réfugiés vivant dans les camps et les homes dont s'occupait la direction centrale atteignit son maximum à fin mars 1945 (12 574). La direction centrale entretenait alors 104 établissements, savoir: 33 camps de travail, 6 camps spéciaux (école et travail), 29 homes pour familles, 6 homes pour femmes et jeunes filles, 8 homes pour femmes et enfants, 7 homes pour hommes partiellement incapables de travailler, 5 homes pour convalescents, 1 home pour intellectuels, 4 homes pour le développement de l'instruction de jeunes filles, 3 homes pour le développement de l'instruction de jeunes gens, 1 atelier central de raccommodage et un magasin central.

On ne peut pas déterminer avec précision combien de fugitifs qui cherchèrent asile chez nous pendant la guerre ont été refoulés à la frontière, étant donné que des dénombrements étaient, par moments, impossibles. Il est cependant certain que le nombre des personnes que les mesures prises chez nous détournèrent de leur projet de fuite en Suisse était bien plus élevé que celui des fugitifs refoulés. Ceux qui disent que ces derniers se comptaient par bien des milliers n'exagèrent certainement pas.

III^e partie

Les réfugiés après la guerre

La défaite de l'Allemagne et la suspension des hostilités eurent pour effet de faire cesser l'afflux de personnes persécutées uniquement pour des raisons raciales. Les seuls prisonniers de guerre évadés qui pouvaient encore chercher à franchir la frontière suisse ne pouvaient plus être que des ressortissants d'un belligérant vaincu. La misère était cependant telle dans de vastes régions de l'Europe qu'il fallait s'attendre à voir arriver en masse des gens espérant trouver de meilleures conditions d'existence dans notre pays épargné par la guerre. La Suisse ne pouvait cependant accueillir de telles personnes, pas même en nombre limité. Il fallait en outre craindre qu'il n'y ait parmi les personnes en quête d'asile des gens qui se sentaient menacés du fait du comportement qu'elles avaient eu avant ou pendant la guerre; il s'agissait donc d'étrangers à considérer comme indignes de l'asile. Nous devons aussi nous attendre que de nombreux étrangers vivant encore en Allemagne quitteraient isolément ou collectivement ce pays et chercheraient à rentrer dans leur patrie en empruntant le territoire suisse.

Dans ces conditions, il ne pouvait être question d'ouvrir complètement la frontière. Il fallait, au contraire, veiller à ce que les entrées fussent contrôlées efficacement. Pour les mêmes raisons, on considéra qu'il n'était pas indiqué d'assouplir le régime du contrôle des étrangers à l'intérieur du pays.

La situation changea cependant pour la Suisse après l'armistice, parce que le départ des réfugiés ne se heurtait plus aux obstacles qui avaient en grande partie disparu.

C'est ce qui obligea la police des étrangers à prendre de nouvelles mesures et aussi à intensifier les préparatifs entrepris pour encourager le rapatriement des réfugiés. En outre, de nombreux réfugiés ne pouvaient être tenus, du moins immédiatement, de quitter la Suisse.

Chapitre Ier

LES NOUVELLES MESURES DE POLICE A LA FRONTIÈRE

A. Les instructions de la division de la police du 22 mai 1945

I. Contenu

Les instructions données par la division de la police le 22 mai 1945, d'entente avec le Conseil fédéral, ordonnaient ce qui suit:

- «1. Les étrangers sans visa d'entrée suisse valable qui franchissent ou tentent de franchir la frontière suisse doivent être refoulés purement et simplement à l'endroit où ils sont entrés. Les étrangers entrés en Suisse sans visa suisse valable, qui sont appréhendés à l'intérieur du pays ou qui s'annoncent aux autorités, doivent être tenus à la disposition

de l'officier de police du commandement territorial compétent, lequel les fait conduire à la frontière en vue de leur refoulement. Chaque refoulement fera l'objet d'un bref rapport adressé à la division de la police.

Les étrangers qui invoquent d'étroites attaches avec la Suisse et qui ne sont pas connus défavorablement peuvent être rendus attentifs au fait qu'il leur est loisible de présenter au consulat de Suisse le plus proche une demande d'entrée, laquelle sera examinée par la police fédérale des étrangers d'entente avec les autorités cantonales. Dans les cas particulièrement urgents, on peut demander téléphoniquement à la police fédérale des étrangers si elle est d'accord d'octroyer un visa exceptionnel.

2. Si le refoulement semble être une mesure particulièrement dure, par exemple à raison d'une maladie de l'étranger, on soumettra le cas, par téléphone, à la division de la police, qui décidera de l'admission ou du refoulement de l'intéressé.
3. En ce qui concerne l'admission des étrangers remis aux organes frontières suisses, individuellement ou sous forme de convois plus ou moins importants, par des autorités étrangères, on demandera préalablement l'autorisation de la division de la police, en cas d'urgence par téléphone.
4. Lorsque des étrangers sont admis conformément aux chiffres 2 et 3 ci-dessus, les ordres et les dispositions du commandement de l'armée (service de santé et service territorial) et du service sanitaire frontière, relatifs aux mesures visant à empêcher l'introduction de maladies contagieuses, doivent être observés strictement.
5. En tant qu'elles ne sont pas modifiées par les présentes dispositions, les instructions générales du 12 juillet 1944 restent en vigueur.»

A l'appui de ces prescriptions, une circulaire adressée à la direction générale des douanes, aux commandants territoriaux et aux commandants cantonaux de police faisait remarquer ce qui suit:

«Par suite des événements politiques et militaires, de très nombreux réfugiés étrangers ont cherché et trouvé un refuge temporaire en Suisse au cours des dernières années; quelque 110 000 fugitifs s'y trouvent encore et attendent l'occasion de retourner dans leurs pays ou d'émigrer ailleurs.

Les hostilités ont pris fin en Europe. Les personnes qui, auparavant, étaient poursuivies pour une raison ou pour une autre, dans les pays voisins, ne sont plus contraintes, aujourd'hui, de chercher refuge en Suisse pour échapper aux dangers ou aux persécutions; celles qui, à l'heure actuelle, doivent se réfugier sur notre sol ne sont en général pas dignes de l'asile; à tout le moins, leur présence en Suisse n'est pas désirable.

Les passages clandestins de la frontière étaient une conséquence de la guerre et des persécutions. Mais, dès à présent, seuls les étrangers au bénéfice d'un visa d'entrée suisse régulier sont admis à franchir la frontière.

Fidèle à sa mission, la Suisse aidera, comme par le passé, à panser les plaies de la guerre et collaborera au rapatriement des prisonniers et des déportés. Il est probable que, pendant un certain temps encore, des groupes plus ou moins importants de prisonniers et de déportés traverseront notre pays en convois fermés; des blessés et des malades seront accueillis temporairement en Suisse pour y être soignés. Cette œuvre d'entraide sera organisée de concert avec les autorités étrangères intéressées.»

II. Effets

La situation évolua dans une large mesure de la façon prévue au moment où furent arrêtées les instructions. Les nouveaux arrivants étaient surtout des gens qui désiraient simplement traverser notre pays et dont il suffisait de s'occuper pour une nuit ou deux. Il s'agissait principalement d'ouvriers étrangers ou d'anciens prisonniers de guerre qui avaient été internés dans des territoires occupés par l'Allemagne. A la demande des Alliés, d'importants groupes d'Italiens furent en outre rapatriés en passant par la Suisse.

L'afflux des fugitifs diminua rapidement lorsque fut connue la retenue manifestée par la Suisse à l'égard de gens qui, par leur comportement, avaient contraint d'autres personnes à s'enfuir (membres de la Gestapo ou des SS, agents du parti, milices de Darnand, collaborationnistes, etc.) (1).

Le nombre des refoulés atteignit 263 en mai, 173 en juin, 236 en juillet et 249 en août, soit 921 du début de mai à fin août.

B. Les instructions du département fédéral de justice et police du 28 décembre 1945

I. Contenu

La situation continuant de s'éclaircir, on put, vers la fin de l'année 1945, abandonner ou assouplir certaines dispositions relatives à la police frontière édictées pendant la guerre et maintenues jusqu'alors. Il s'agissait notamment de celles qui concernaient l'admission et le refoulement de réfugiés étrangers franchissant la frontière sans être au bénéfice d'une autorisation d'entrée. La procédure applicable à ces cas put en outre être adaptée à celle que prévoyait la législation ordinaire.

Les instructions concernant l'admission et le refoulement des réfugiés étrangers arrêtées par la division de la police les 12 juillet 1944/22 mai 1945 furent par conséquent abrogées et remplacées par les nouvelles prescriptions ci-après:

- «1. Sont refoulés (sous réserve des chiffres 3 et 4) les étrangers en civil ou en uniforme, qui ont franchi ou qui tentent de franchir la frontière

(1) Parmi les collaborationnistes venus de France et de Belgique, furent seuls admis comme réfugiés politiques ceux qui, d'après les conceptions suisses, auraient été exposés à des mesures trop rigoureuses par rapport aux fautes commises.

sans être au bénéfice d'un visa suisse valable, et qui sont appréhendés à proximité immédiate de la frontière. S'ils sont appréhendés par des gardes-frontière, leur refoulement est opéré si possible par ces derniers, sinon par la police cantonale. Les étrangers qui se prévalent de relations étroites avec la Suisse et qui ne sont pas défavorablement connus peuvent être rendus attentifs au fait qu'il leur est loisible de former une demande d'autorisation d'entrée au consulat suisse le plus proche.

Dans les cas particulièrement urgents (par exemple, maladie ou décès de parents), le poste frontière demandera par téléphone à la police fédérale des étrangers si une autorisation exceptionnelle d'entrée peut être accordée.

2. Les étrangers, en civil ou en uniforme, qui ont franchi la frontière sans être au bénéfice d'un visa suisse valable et qui sont appréhendés ou qui s'annoncent d'eux-mêmes, à l'intérieur du pays seulement, sont aussitôt signalés à la police cantonale des étrangers. Celle-ci ordonne leur refoulement immédiat (sous réserve des chiffres 3 et 4), à moins qu'elle ne soit de l'avis qu'une autorisation ordinaire de police des étrangers peut leur être accordée. En tant que besoin, elle pourvoit à leur hébergement et subsistance (en principe, leur incarcération n'est pas nécessaire) et soumet le cas, par téléphone, à la police fédérale des étrangers, pour décision. Si la police fédérale des étrangers n'approuve pas la proposition de l'autorité cantonale, celle-ci fait procéder au refoulement des étrangers.
3. Les Suissesses devenues étrangères par mariage qui ne sont pas connues défavorablement, ainsi que, le cas échéant, leurs enfants, ne sont pas refoulées; ces personnes sont signalées téléphoniquement à la police fédérale des étrangers, qui prend les mesures nécessaires.
4. Les étrangers rendant immédiatement vraisemblable qu'ils sont l'objet de poursuites dans leur Etat d'origine ou dans l'Etat d'où ils viennent, à raison de leurs idées ou de leur activité politique, sont signalés sans retard à la police fédérale des étrangers, laquelle soumet leur cas au ministère public fédéral, conformément à l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques.

En revanche, les étrangers qui semblent indignes de l'asile à raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacé les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude, sont toujours refoulés sans autres formalités.

5. La section territoriale du service de l'état-major général du département militaire fédéral pourvoit à ce que les étrangers qui ont réussi à venir en Suisse avec des convois de rapatriés et qui se trouvent dans des camps de quarantaine pour les Suisses de l'étranger, soient dépistés

aussi rapidement que possible. En pareil cas, on dressera un procès-verbal d'interrogatoire où seront consignés l'état civil, les idées et l'activité politiques, et notamment les rapports de ces personnes avec la Suisse (origine, ancien domicile en Suisse, parenté, etc.). Deux exemplaires du procès-verbal seront communiqués à la police fédérale des étrangers, qui statuera sur le traitement ultérieur des intéressés.

6. En cas de refoulement, on procédera en tenant dûment compte de la situation de la personne en cause, notamment de son âge et de sa santé.
7. Les instructions du service fédéral de l'hygiène publique (service sanitaire de frontière) concernant les mesures à prendre en vue d'empêcher l'introduction de maladies contagieuses seront observées strictement lors de l'admission d'étrangers au sens des chiffres 1 à 4.»

Au sujet des prisonniers de guerre évadés, un texte explicatif faisait remarquer que, depuis le 20 août 1945, la question de leur admission ou de leur refoulement était réglée non plus par les ordres du commandement de l'armée, mais uniquement par les instructions des autorités civiles. La question, était-il ajouté, ne se pose d'ailleurs plus pratiquement que pour les prisonniers de guerre allemands évadés. En cas de refoulement, ils ne risquent qu'une peine disciplinaire pour évasion, les conventions internationales ne donnant pas aux autorités militaires alliées la faculté de prononcer des peines plus graves pour une telle infraction. Tous les membres de l'armée allemande se trouvant alors en captivité, on est en droit d'exiger de chaque soldat allemand qu'il partage le sort de ses compatriotes astreints au service militaire. De plus, le nombre des prisonniers de guerre allemands est si élevé qu'il faut s'attendre, au cas où la Suisse consentirait à les admettre sur son territoire, à un afflux très considérable de réfugiés de cette catégorie, lesquels ne pourraient vraisemblablement pas quitter la Suisse avant longtemps. «Aussi sommes-nous obligés, était-il dit, de traiter les prisonniers de guerre évadés selon les mêmes règles que les autres étrangers, c'est-à-dire de les refouler en principe.»

Des considérations analogues s'opposèrent généralement à l'admission de déserteurs; en cas de refoulement, ils n'étaient plus exposés aux peines rigoureuses appliquées durant la guerre.

II. Effets

Les instructions du 28 décembre 1945 modifièrent¹ profondément la procédure jusqu'alors applicable en matière d'admission ou de refoulement de réfugiés.

Pendant la guerre, le pouvoir de statuer ressortissait à la division de la police (même s'il s'agissait de personnes appréhendées par la troupe). Dans certains cas, elle demandait des instructions au département, qui soumettait parfois l'affaire au Conseil fédéral, notamment lorsqu'il était question

d'accorder l'asile à des personnes en vue. Puis ce pouvoir fut de nouveau conféré aux cantons, le droit d'opposition demeurant, il est vrai, réservé à la police fédérale des étrangers.

Les instructions susmentionnées demeurèrent en vigueur quelque trois ans. Mais la procédure applicable aux prisonniers de guerre allemands évadés fut sensiblement assouplie à la suite de plusieurs interventions du comité international de la Croix-Rouge auprès du gouvernement français et des autorités fédérales (1). Cet assouplissement fut rendu possible par le fait que le département politique fédéral et le département fédéral de justice et police étaient parvenus, en été 1947, à obtenir des autorités anglaises, américaines et françaises d'occupation en Allemagne l'assurance que les personnes originaires de ces zones pourraient y rentrer.

C. Les instructions du département fédéral de justice et police du 26 novembre 1948

La situation se modifia lorsqu'à partir de février 1948 se présentèrent à notre frontière des fugitifs de plus en plus nombreux venant des pays de l'est, qui y étaient poursuivis à raison de leurs opinions anticommunistes ou du fait qu'ils ne se ralliaient pas entièrement au régime.

I. Contenu

Tenant compte de cette situation, le département fédéral de justice et police arrêta, le 26 novembre 1948, les instructions suivantes concernant le passage de la frontière d'étrangers n'étant pas au bénéfice d'une autorisation d'entrée:

- «1. Seront immédiatement signalés au commandement de la police cantonale les étrangers qui sont appréhendés à proximité immédiate de la frontière ou qui s'annoncent aux organes frontières en rendant vraisemblable qu'ils sont menacés, à quelque titre que ce soit, dans leur Etat d'origine ou dans l'Etat d'où ils viennent. Les gardes-frontière informent le poste de police le plus proche, qui avise aux mesures ultérieures.
2. Le commandement de police pourvoit à ce que le réfugié soit sans retard interrogé de façon détaillée (état civil, antécédents et activité, cause de

(1) Cf. à cet égard le rapport du comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale, p. 588 à 599. — Pendant les premières années d'après-guerre, la situation politique d'alors ne militait pas pour un traitement spécial des réfugiés venant de l'Allemagne orientale. En effet, bien qu'il fût difficile à ces gens de passer en Allemagne occidentale, on les autorisait à y rester une fois qu'ils y étaient entrés. Il n'y eut pas de refoulements vers l'est.

la menace à l'étranger, intentions concernant en particulier le lieu de résidence en Suisse, le logement et, le cas échéant, l'activité lucrative et l'émigration). Il peut, à cet effet, faire appel à la collaboration du service de police du ministère public fédéral.

3. Le commandement de police pourvoit provisoirement à l'hébergement et à la subsistance des réfugiés. Ces derniers seront placés si possible en résidence privée (à l'hôtel ou dans une famille), à leurs frais s'ils possèdent des ressources. L'étranger ne sera incarcéré que si des raisons majeures l'exigent ou s'il est soupçonné de vouloir exercer une activité illicite.
4. Le commandement de police transmet le procès-verbal d'interrogatoire, les papiers du réfugié, ainsi que les autres pièces importantes du dossier à l'autorité habile à statuer, selon le droit cantonal, sur l'admission ou le refoulement de l'étranger. Si cette autorité décide d'admettre le réfugié, elle veille à ce que ses conditions de résidence soient réglées, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Lorsque le réfugié doit être assisté, elle peut se mettre en relation avec une institution d'aide aux réfugiés disposée à s'occuper de cas de ce genre.
5. Si l'autorité cantonale compétente ne peut se résoudre à admettre le réfugié, elle transmet sans délai le dossier à la division de la police du département fédéral de justice et police, avec son préavis. Dès que le dossier complet est parvenu à la division de la police, le réfugié est considéré comme provisoirement interné, au sens de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Les dépenses occasionnées dès ce moment-là par l'hébergement et la subsistance du réfugié sont remboursées au canton par la division de la police.
6. Suivant la manière dont se présente le cas, la division de la police se met en rapport avec le ministère public fédéral, la police cantonale ou la police fédérale des étrangers et avec des institutions d'aide aux réfugiés. Elle prend ensuite aussi rapidement que possible une décision au sujet des cas visés sous chiffre 5 et la communique aux intéressés.
7. La division de la police s'emploie à procurer une autorisation régulière de police des étrangers au réfugié dont elle a décidé l'admission. Si aucun canton ne peut consentir, en dépit de tous les efforts, à accorder une telle autorisation, elle confirme l'internement du réfugié, sous forme de décision individuelle, conformément à l'article 14, 2^e alinéa, de la loi.
8. En principe, les réfugiés admis sont tenus d'émigrer dès que cela est possible et peut raisonnablement être exigé d'eux. Dans la mesure où la situation du marché du travail le permet, ils doivent être autorisés à exercer jusqu'à leur départ une activité lucrative dans les limites des

dispositions ordinaires sur la police des étrangers, afin qu'ils puissent subvenir eux-mêmes à leur entretien.

9. Toute activité politique est interdite aux réfugiés. Ils doivent en être informés par écrit au moment où la décision relative à leurs conditions de résidence leur est communiquée.
10. Si la sûreté intérieure ou extérieure du pays exige que des réfugiés soient soumis à un contrôle particulier — que ce soit en raison de leur situation antérieure ou de leur activité politique à l'étranger ou parce qu'on présume qu'ils pourraient exercer une telle activité en Suisse — ces réfugiés doivent être signalés au ministère public fédéral (dans les cas visés sous chiffre 4, par les cantons, dans les cas visés sous chiffre 6, par la division de la police).

Pour les réfugiés placés sous son contrôle, le ministère public fédéral peut, notamment en ce qui concerne le lieu de résidence, le logement et l'activité, formuler des réserves que les autorités de police des étrangers sont tenues d'observer.

11. Le ministère public fédéral a le droit de demander aux autorités compétentes de police des étrangers d'éloigner du pays les réfugiés dont la présence n'est pas supportable, pour des motifs de police politique. Demeure réservé l'article 70 de la constitution fédérale.
12. Les étrangers qui se présentent à la frontière comme réfugiés doivent être refoulés sans autres formalités si leurs déclarations sont manifestement fausses ou invraisemblables.

Les étrangers qui semblent indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacent les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude doivent également être refoulés. En règle générale, on n'exécutera toutefois le refoulement qu'après avoir informé le ministère public fédéral de la décision prise, afin qu'il puisse encore faire procéder, s'il le juge nécessaire, à l'interrogatoire de l'intéressé.»

II. Effets

Les instructions du 26 novembre 1948 restreignaient à nouveau la compétence des cantons de statuer sur l'admission ou le refoulement de réfugiés. Les cantons conservaient toutefois une large liberté d'appréciation; si l'un d'eux ne pouvait cependant se décider à admettre un réfugié, il devait transmettre le dossier à la division de la police, qui prononçait.

Les réfugiés qui ne pouvaient être hébergés chez des particuliers étaient placés dans le camp de Wallisellen relevant de la direction centrale. L'organisme de secours devait garantir le paiement des frais de logement et de subsistance. Le 1^{er} mai 1949, la direction centrale ouvrit en outre à St. Margrethen un camp d'accueil destiné aux réfugiés de l'est.

Chapitre II

LES MESURES PRISES A L'ÉGARD DES RÉFUGIÉS SE TROUVANT EN SUISSE

A. Les mesures tendant à favoriser les départs

Dès l'entrée à Paris du général Patton (25 avril 1944) et, surtout pendant les derniers mois de la guerre, l'avance des Alliés avait permis à de nombreux réfugiés de rentrer dans leur pays (1). La cessation des hostilités ouvrit de nouvelles possibilités de départ.

La plupart des réfugiés se réjouirent du changement intervenu. D'autres ne voulaient cependant pas entendre parler de départ, parce qu'il leur répugnait de rentrer dans un pays où ils avaient beaucoup souffert, ou parce que leur foyer avait été anéanti, ou encore parce qu'ils espéraient trouver une meilleure situation en Suisse.

Des autorités s'efforcèrent de diminuer le nombre des étrangers séjournant dans le pays (2). L'un des moyens consistait à ne jamais prolonger les permis que pour une brève durée, avec fixation d'un délai de départ (3). En même temps, on cherchait à faciliter le rapatriement en délivrant des papiers d'identité aux étrangers qui n'en possédaient pas et en contribuant aux frais de voyage des nécessiteux.

Selon les désirs exprimés par des gouvernements étrangers, les départs eurent lieu, pour la plupart, de façon organisée. De nombreux réfugiés quittèrent toutefois notre pays sous leur seule responsabilité.

I. Les rapatriements organisés par les autorités

Le rapport Schürch sur les rapatriements organisés relate en particulier ce qui suit:

1. Le rapatriement des réfugiés français

Le retour des réfugiés français dans leur pays commença dès que les forces de la Résistance eurent obtenu le contrôle de certains secteurs frontières et que les Alliés se furent rapprochés de la frontière suisse. Chaque jour, quelque 100 Français rentraient chez eux à leurs risques. En novembre 1944 eurent lieu les premiers retours organisés, conformément à un accord passé à Genève entre la division de la police et le commissariat aux prison-

(1) Cf. Nettie Sutro, *ibid.*, p. 161 s.

(2) Un nombre assez élevé de ressortissants allemands indésirables firent l'objet d'arrêtés d'expulsion. Lorsque cette mesure ne pouvait être exécutée, elle était remplacée par l'internement dans un home relevant de la direction centrale. Il ressort du rapport de cette direction (p. 14) que le nombre le plus élevé de ces internés fut — en octobre 1945 — de 1152.

(3) Ce procédé suscita, notamment au cours des années suivantes, de violentes critiques dans les organismes de secours et dans le public en général, parce qu'il ne cessait d'inquiéter ceux à qui il était appliqué.

niers, déportés et réfugiés, lequel avait été chargé par le gouvernement provisoire de la France libre du rapatriement des réfugiés. Depuis lors, 300 personnes franchirent chaque jour la frontière à Genève, Bâle ou Pontarlier. Plus tard, la France ouvrit aussi ses portes aux personnes de nationalité étrangère ayant résidé sur son territoire avant 1940. Les Polonais qui avaient servi dans l'armée française furent également admis à rentrer dans ce pays. Au total, près de 10 000 réfugiés rentrèrent en France dans l'espace de quatre mois.

2. Le rapatriement des réfugiés tchécoslovaques

Avec le concours de l'ancien représentant de la Tchécoslovaquie à la Société des Nations, 85 réfugiés tchécoslovaques eurent la possibilité de quitter notre pays le 18 décembre 1944. De l'été 1945 au mois de mars 1946, il y eut quatre autres convois, qui permirent de rapatrier 370 personnes, dont 20 étaient atteintes de tuberculose.

3. Le rapatriement des réfugiés hollandais

Le rapatriement des réfugiés hollandais et des ressortissants d'autres Etats, domiciliés en Hollande avant le 10 mai 1940, commença en décembre 1944 et dura une année. Au total, 1450 personnes furent ramenées en Hollande par convois.

4. Le rapatriement des réfugiés belges

Le premier convoi eut lieu le 17 mars 1945. 19 autres convois le suivirent jusqu'en juin 1946. La Belgique acceptait également le retour d'étrangers ayant été domiciliés dans ce pays avant le 10 mai 1940. 1253 personnes, dont 820 Belges, quittèrent la Suisse de cette manière.

5. Le rapatriement des réfugiés luxembourgeois

Le 18 juin 1945, un convoi unique ramena 90 réfugiés luxembourgeois dans leur patrie.

6. Le rapatriement des réfugiés espagnols

Le 7 juin 1945, le gouvernement français déclara qu'il était prêt à accueillir les Espagnols républicains réfugiés en Suisse qui ne désiraient pas retourner dans leur pays et qu'il autorisait le transit de ceux qui voulaient rentrer en Espagne. Au cours du même mois, 43 Espagnols républicains se rendirent en France. Un convoi de 470 franquistes fut arrêté à Chambéry par des manifestants communistes. Ces personnes purent regagner leur pays plus tard, soit collectivement, soit individuellement.

7. Le rapatriement des réfugiés grecs

Le 28 juillet 1945, un convoi de 500 personnes regagna la Grèce par l'Italie.

8. *Le rapatriement des réfugiés italiens*

Les travaux préliminaires furent entrepris dès avril 1945. Mais l'exécution des transports se fit attendre, parce que le haut commandement allié en Italie désirait régler la question des rapatriements avec le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation et la division de la police, sans l'intervention des autorités italiennes. Depuis le mois de juillet 1945, il fut possible chaque jour à 500 personnes de rentrer en Italie, si bien qu'à fin 1945 la plupart des réfugiés italiens avaient quitté la Suisse. Les ressortissants d'autres Etats, qui avaient habité en Italie avant la guerre, purent y retourner dès octobre 1945.

9. *Le rapatriement des réfugiés autrichiens*

En juillet 1945, 450 Autrichiens regagnèrent leur patrie par des transports organisés.

10. *Le rapatriement des réfugiés russes*

Par un accord passé entre la division de la police, le commissariat pour l'internement et l'hospitalisation et une commission de rapatriement envoyée en Suisse par le gouvernement russe, les autorités suisses s'engagèrent à réunir les réfugiés russes, à les équiper (à les munir en particulier de provisions de voyage pour 5 jours) et à les conduire à Feldkirch, où les autorités alliées les prendraient en charge pour la suite du voyage. Les premiers convois d'internés militaires partirent le 10 août 1945, tandis que 2500 civils étaient conduits à Feldkirch entre le 21 et le 25 août de la même année. Un convoi partit encore le 4 octobre 1945 ⁽¹⁾.

11. *Le rapatriement des réfugiés polonais*

Un premier convoi de 274 polonais quitta notre pays le 21 novembre 1945, suivi d'un deuxième, de 250 réfugiés, le 13 décembre de la même année. D'autres convois furent organisés pendant les deux années qui suivirent. Le rapatriement était terminé à la fin de septembre 1947.

12. *Le rapatriement des réfugiés danois et norvégiens*

En raison des difficultés de transport, les 20 Danois et Norvégiens réfugiés en Suisse ne purent être rapatriés qu'en novembre 1945.

⁽¹⁾ Un certain nombre de Russes restèrent cependant en Suisse. A la demande de la légation soviétique, les internés militaires furent rassemblés en juin 1949 pour un nouvel entretien. Des membres de la légation soviétique les interrogèrent, en présence de fonctionnaires de la division de la police, sur leur désir de rentrer en Russie, alors que la division de la police leur demandait où ils pensaient se rendre dans le cas où ils refuseraient de rentrer dans leur pays. Un seul se déclara prêt à rentrer en Union soviétique. Ainsi que le Conseil fédéral le précisa dans sa réponse du 2 septembre 1949 à une question du conseiller national Werner Schmid, aucun d'eux ne fut contraint de quitter la Suisse, bien qu'il eût été désirable que la plupart d'entre eux cherchent à s'établir ailleurs, étant donnée la peine qu'avaient ces gens à s'adapter à nos conditions de vie.

13. *Le rapatriement des réfugiés yougoslaves*

1000 réfugiés yougoslaves furent rapatriés le 25 août 1945. Un autre convoi, de 200 personnes, suivit en janvier 1946; enfin 80 Yougoslaves, dont 30 atteints de tuberculose, retournèrent dans leur patrie en mai 1946 (1).

14. *Le rapatriement des réfugiés hongrois et roumains*

Le 12 décembre 1945, 250 réfugiés roumains et hongrois quittaient la Suisse en autocars. Un contingent de 50 Hongrois fut ensuite transporté par chemin de fer le 6 juin 1946; le 17 août de la même année, 25 Roumains rentrèrent dans leur pays. 22 réfugiés hongrois qui s'étaient annoncés en avril 1947 à leur légation à Berne rentrèrent chez eux isolément.

15. *Le rapatriement des réfugiés allemands*

Le rapatriement des réfugiés allemands qui désiraient retourner en Allemagne rencontra de grandes difficultés. Le nombre des réfugiés et émigrants disposés à rentrer chez eux était d'ailleurs restreint. Alors qu'en été 1945 plus de 300 réfugiés s'étaient déclarés prêts à rentrer en Allemagne, 31 d'entre eux seulement firent usage en décembre de l'autorisation accordée. On enregistra le même fait chez les émigrants. Il fallut de longues négociations avec les Alliés avant de pouvoir organiser de nouveaux convois, qui partirent au début de mai 1946. Le retour par convoi présentait un avantage pour les réfugiés et les émigrés, du fait que les personnes voyageant seules ne trouvaient pas de place dans les trains et qu'en raison des restrictions apportées à la liberté de séjour par la plupart des villes d'Allemagne, elles avaient très peu de chances de pouvoir s'y installer. Au contraire, celles qui arrivaient en Allemagne en convois étaient reçues et logées par les autorités alliées chargées du rapatriement.

Les convois, limités à la zone ouest, comprenaient habituellement 250 personnes. Les derniers internés militaires allemands furent rapatriés en novembre 1947.

16. *Le départ des ressortissants de l'Azerbaïdjan*

Les 300 Azerbaïdjanis, internés en Suisse vers la fin de la guerre, refusèrent de rentrer en Russie. La Turquie se chargea de 233 d'entre eux en 1948.

(1) Le nombre de réfugiés civils et militaires yougoslaves avait fortement augmenté après la débâcle fasciste. En septembre 1944, la Suisse hébergeait 1230 réfugiés civils, 37 émigrants et 2040 prisonniers militaires évadés de nationalité yougoslave. Par suite de l'opposition politique entre partisans de Tito et partisans du gouvernement Mihailowitch en exil, il fut nécessaire de créer deux camps séparés. Des menées communistes dans le camp des titistes obligèrent les autorités à intervenir; 17 internés furent mis passagèrement en détention préventive. Une déclaration du conseiller national Bringolf dans une interpellation du mois de septembre 1945, selon laquelle les occupants des deux camps ne seraient pas traités de la même manière, fut contestée dans la session de mars 1946 par le chef du département militaire. A ce moment, la plupart des Yougoslaves avaient d'ailleurs déjà quitté notre pays.

II. Les émigrations organisées

Nombre de réfugiés qui, pour une raison ou une autre, ne voulaient pas rentrer dans leur pays d'origine désiraient tenter de se créer une nouvelle existence dans un pays d'outre-mer. De tels projets ne pouvaient être réalisés en général qu'avec l'aide d'organismes entretenant des relations internationales. Le comité intergouvernemental entraînait principalement en ligne de compte.

L'activité de ce comité avait été paralysée par la guerre. La première initiative pour lui redonner vie fut une conférence anglo-américaine qui eut lieu en avril 1943 aux Bermudes. On y étudia des projets d'établissement et prit des décisions quant à leur financement.

Donnant suite aux recommandations de cette conférence, le conseil d'administration du comité intergouvernemental décida, dans sa séance du 4 août 1943, d'inviter divers Etats qui ne faisaient pas encore partie de ce comité à y adhérer. L'assemblée générale, qui eut lieu le même mois, approuva une modification des statuts suivant laquelle l'activité du comité s'étendait à toutes les personnes qui, par suite des événements d'Europe, avaient été ou seraient encore contraintes de fuir leur pays de résidence quel qu'il soit, parce que leur liberté ou leur vie était menacée en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques.

En exécution de son mandat, le comité nomma des délégués et créa des bureaux dans les pays où il jugeait son intervention nécessaire. M. Rothmund fut désigné en 1945 comme délégué de la Suisse. Le Conseil fédéral le libéra de ses fonctions de chef de la division de la police pour la durée de son mandat.

Le financement de l'œuvre entreprise par le comité intergouvernemental était assuré par les Etats-Unis et l'Angleterre, tandis que les frais d'administration incombaient aux Etats membres, selon une formule établie. Les chambres fédérales accordèrent le 14 juin 1946 une contribution de 2 millions de francs. D'après le barème des charges, la part de la Suisse aurait dû s'élever à 4 millions de francs; mais il fut reconnu qu'elle avait déjà dépensé plus de cent millions de francs pour l'assistance des réfugiés ⁽¹⁾ et qu'elle en hébergeait encore 17 000.

En octobre 1946, le comité international convoqua une conférence à Londres. La Suisse y prit part et adhéra par la suite à la convention qui fut établie en vue de la création d'une carte d'identité pour les réfugiés. Aux termes de cette convention, les Etats contractants s'engageaient à fournir aux réfugiés bénéficiant de la protection du comité international une pièce d'identité pour leurs voyages à l'étranger, à la condition qu'ils soient apatrides ou qu'ils ne jouissent plus de la protection efficace d'un gouvernement, et qu'ils séjournent légalement sur le sol de l'Etat en question.

(1) Cf. ci-après, p. 350.

Mais on dut bientôt reconnaître que les problèmes prenaient une telle ampleur que ni le comité international, ni l'*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), créée en novembre 1943, n'étaient en mesure de les résoudre d'une manière satisfaisante. En conséquence, les Nations Unies décidèrent de créer une nouvelle organisation internationale spécialisée. Après de longues discussions, la commission préparatoire de l'Organisation des réfugiés, chargée de cette tâche, reprit le 1^{er} juillet 1947 les fonctions exercées jusque-là par le comité intergouvernemental et l'UNRRA. La constitution définitive du nouvel organe — l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR) — eut lieu en 1948. Les autorités fédérales compétentes entretenirent des rapports suivis avec la délégation de la commission préparatoire en Suisse. En mars 1949, la Confédération adhéra à l'OIR (1).

Les dépenses de l'OIR (budget annuel 650 millions de francs) devaient être supportées par les Etats membres. La Suisse fut autorisée à déduire de sa part une partie de ses propres dépenses pour l'aide aux réfugiés, car pour la majorité des autres Etats, l'OIR se chargeait elle-même de l'entretien des réfugiés qui y vivaient. La contribution de la Suisse pour l'exercice de 1948/1949 s'éleva ainsi à 3 887 000 francs, pour celui de 1949/1950 à 4 599 000 francs et pour celui de 1950/1951 (budget diminué) à 1 318 000 francs.

Ayant été conçue dès le début comme une institution passagère, l'OIR adressa elle-même à l'assemblée générale de l'ONU en 1949 un mémoire dans lequel elle recommandait la création d'une agence de l'ONU qui se chargerait de l'assistance et de la protection des réfugiés. Cette demande fut acceptée et un haut-commissariat de l'ONU pour l'aide aux réfugiés fut créé. Le haut-commissaire Goedhart van Heuven entra en fonctions le 1^{er} janvier 1951. Une année plus tard, l'OIR cessa définitivement son activité.

Avec l'aide de ces organismes internationaux, les émigrations ci-après de réfugiés séjournant en Suisse purent être opérées :

1. *Emigrations en Palestine*

Avec le concours de l'«office palestinien» à Genève, et plus tard du comité intergouvernemental, la division de la police organisa quatre convois de Juifs désirant se rendre en Palestine. Le premier convoi partit le 29 mai 1945. Il comprenait 361 réfugiés, pour la plupart des jeunes gens que des groupes sionistes avaient spécialement préparés au travail qui les attendait en Palestine. Le 20 août 1945, 700 anciens détenus des camps de concentration de Theresienstadt et de Bergen-Belsen les suivirent. Deux autres

(1) Dans son message adressé aux chambres fédérales le 19 janvier 1949, le Conseil fédéral exposa que l'aide internationale aux réfugiés était une activité se rattachant à l'une de nos traditions, à laquelle nous avions toutes les raisons de rester fidèles. — L'adhésion tardive de la Suisse à l'OIR s'explique par le fait que les statuts primitifs de cette organisation n'admettaient comme membres que les Etats appartenant à l'ONU.

convois, de 650 personnes au total, pour la plupart des jeunes gens, partirent le 12 et le 22 août 1945.

2. *Émigrations en Argentine*

En avril 1948, il fut possible de mener environ 500 réfugiés — pour la plupart des Polonais, Yougoslaves et ressortissants des États baltes — en plusieurs petits groupes en Argentine. Il s'agissait surtout de jeunes ouvriers.

3. *Émigrations en Australie*

Sous les auspices de l'OIR, une commission australienne se rendit par trois fois dans notre pays; elle choisit parmi un grand nombre de candidats ceux qui remplissaient certaines conditions pour l'émigration en Australie. En fin de compte, 1268 personnes furent acceptées. En septembre 1949, un premier convoi de 362 réfugiés partait par Naples, en janvier 1950 452 personnes partaient par Trieste et en décembre 1950, 334 personnes par Bremerhaven.

III. Les émigrations individuelles

Plusieurs milliers de réfugiés quittèrent notre pays sans recourir aux convois collectifs, sous leur propre responsabilité. Les uns voyageaient à leurs propres frais, les autres avec l'aide financière d'œuvres de secours.

IV. Bilan des émigrations jusqu'à fin 1950 ⁽¹⁾

Jusqu'à fin 1950 avaient été admis en Suisse:

10 019 émigrants
<u>55 018</u> réfugiés civils, soit au total
65 037

dont au même moment avaient de nouveau quitté notre pays

5 008 émigrants et
<u>47 056</u> réfugiés, soit au total
52 064

V. L'aide à l'émigration accordée par la Confédération

A côté des œuvres privées et des organismes internationaux d'aide aux réfugiés, la Confédération contribua dans une mesure considérable aux dépenses occasionnées par les rapatriements et surtout par les émigrations.

⁽¹⁾ Les chiffres suivants montrent l'évolution du nombre des réfugiés dans la période de mai 1945 jusqu'en automne 1946: le 1^{er} mai 1945 la Suisse hébergeait environ 70 000 réfugiés civils, le 1^{er} août 1946 plus que 14 900 (dont 5400 émigrants). Sur les 46 470 militaires internés en Suisse au 1^{er} mai 1945, il n'en restait que 360 en automne 1946.

En dérogation à la réglementation établie en 1940, la contribution de la division de la police aux frais de voyage fut d'abord fixée, le 26 septembre 1945, à 30 pour cent des frais effectifs et à 500 francs au maximum.

Le 26 décembre 1945, de nouvelles instructions donnèrent à la division de la police toute liberté de juger quand il y avait lieu d'accorder une aide financière. En règle générale, une telle aide n'était accordée que pour l'émigration dans des pays d'outre-mer. — Une nouvelle modification intervint en avril 1946, la contribution de la Confédération étant portée à un maximum de 75 pour cent. Pour des émigrations non soutenues par une œuvre de secours et dans certains cas particuliers, la division de la police pouvait prendre à sa charge 100 pour cent des frais non couverts, mais, en règle générale, pas plus de 1000 francs par personne.

Une dernière ordonnance suivit le 7 août 1950. Le maximum de 1000 francs pourrait être dépassé pour les étrangers dont aucune œuvre ne s'était occupée depuis assez longtemps. Ces nouvelles prescriptions portaient l'accent sur une participation des cantons. Les divers cas particuliers pouvant se présenter y étaient soumis à une réglementation précise.

Lorsque les réfugiés n'émigraient pas avec l'aide de l'OIR, les subsides de la Confédération étaient considérés comme des prêts. Il n'y eut toutefois pas de remboursements dignes d'être mentionnés.

B. Les mesures en faveur des réfugiés restés en Suisse jusqu'à fin 1950

I. Les premières facilités accordées:

Circulaire de la division de la police du 14 septembre 1945

A la fin de la guerre, la condition des réfugiés et émigrants restés en Suisse ne subit tout d'abord aucun changement du point de vue de la police des étrangers. Les *émigrants*, c'est-à-dire les étrangers qui avaient trouvé asile en Suisse avant le 1^{er} août 1942, ou auxquels avait été accordé dès lors le statut des émigrants, étaient au bénéfice d'une tolérance délivrée par les cantons, tandis que l'autorisation de séjourner des réfugiés était exclusivement fondée sur une décision fédérale.

Cette décision reposait sur l'article 14 de la loi fédérale de 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers, article selon lequel l'internement pouvait être ordonné lorsque le pays n'avait pas été quitté dans le délai prévu. Étaient considérés comme internement non seulement l'envoi dans un camp ou un home, mais aussi tout placement en Suisse en vertu d'une décision fédérale.

Les efforts du département de justice et police en vue d'amener un adoucissement des restrictions apportées pendant la guerre pour des raisons d'ordre militaire aux sorties et congés des émigrants et réfugiés furent tout d'abord mis en échec par le refus de la section du service territorial. Le

7 juillet 1945, le commandement de l'armée se rallia cependant aux vues du département et l'on put, le 8 août 1945, assouplir les prescriptions en édictant un nouveau règlement sur les sorties et les congés.

Par une circulaire du 14 septembre 1945, la division de la police fit connaître aux autorités cantonales de police des étrangers les nouvelles dispositions sur le logement de réfugiés en dehors des camps ou homes et leur surveillance. Furent maintenues: une interdiction atténuée d'activité politique, l'interdiction de parler en public sans l'autorisation expresse de la division de la police, l'interdiction d'exercer une activité lucrative sans autorisation, ainsi que l'engagement de prendre toute mesure utile pour pouvoir quitter la Suisse aussitôt que possible. — Sur ce dernier point la circulaire ajoutait: « Quoiqu'il ait été rappelé plusieurs fois aux réfugiés que la Suisse ne pouvait être pour eux qu'un pays de passage, nous constatons toujours à nouveau que certains réfugiés croient pouvoir rester à demeure dans notre pays. »

II. Les essais pour assouplir l'interdiction de travailler

Le 1^{er} mars 1946, la Suisse hébergeait encore, sur un total de 18 684 réfugiés militaires et civils de toutes catégories, 5948 émigrants et 9617 réfugiés civils.

Les émigrants et réfugiés civils — de même que tous les étrangers non titulaires d'un permis d'établissement — restaient soumis à l'article 3 de la loi fédérale de 1931. Cela signifie qu'ils n'avaient le droit de prendre un emploi qu'avec l'autorisation expresse des autorités cantonales et fédérales de police des étrangers. Cette réglementation était de plus en plus critiquée par l'opinion publique. Elle fut discutée non seulement dans la presse, mais aussi dans les commissions des pouvoirs extraordinaires et même aux chambres fédérales. Ce furent notamment le cas lorsque fut traitées, au Conseil des Etats, l'interpellation Petrig (avril 1946), qui demandait au Conseil fédéral s'il était prêt à modifier ou à rapporter les sévères interdictions de travail, et, au Conseil national, l'interpellation Düby (juin 1946). Dans sa réponse aux deux interpellations, le conseiller fédéral de Steiger déclara que la division de la police et la police fédérale des étrangers, de concert avec l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, cherchaient constamment à dépister ceux des réfugiés et émigrants qui pouvaient encore être intégrés dans la vie économique; en revanche l'autorisation devait être refusée lorsque l'étranger pouvait faire concurrence à des Suisses, ou que son travail risquait de provoquer une baisse de salaires. La gravité de la situation dans le domaine du ravitaillement, ajoutait M. de Steiger, nécessite le maintien d'une culture intensifiée. Or la direction centrale des camps de travail manque de main-d'œuvre pour venir à bout de cette tâche. Ceux qui s'offrent pour des travaux d'amélioration foncière ou comme ouvriers agricoles trouvent du travail. Les réfugiés et émigrants réussissent également

sans difficulté à s'engager pour des travaux domestiques, dans l'hôtellerie ou dans d'autres professions manquant de main-d'œuvre. Malheureusement, 80 pour cent des émigrants aptes au travail exercent des professions dans lesquelles ni la Suisse ni les autres pays ne manquent de personnel commerçants de tous genres et professions intellectuelles. Leur procurer du travail est difficile. Cependant, 140 commerçants ont un permis de travail, de même quelque 90 savants et pédagogues, environ 80 médecins, 60 écrivains, journalistes et autres intellectuels.

Une récapitulation des 9507 réfugiés selon leur profession donne, continuait M. de Steiger, le tableau suivant: 2200 réfugiés n'ont pas de profession, 2400 sont des enfants, écoliers, apprentis ou étudiants. Sur les 4900 autres personnes, 1200 n'entrent plus en ligne de compte parce qu'occupées à titre individuel, de même que quelque 1100 réfugiés qui ne sont plus aptes au travail pour raison d'âge. Sur les 2600 restants, 25 pour cent sont des commerçants et des employés d'administration, 20 pour cent des juristes, médecins, ecclésiastiques, instituteurs, hommes de science, artistes, journalistes ou représentants de professions semblables. 13 pour cent travaillent dans l'industrie métallurgique et la construction mécanique, 17 pour cent dans l'agriculture, 5 pour cent dans le bâtiment et 7 pour cent dans l'industrie de l'habillement et des textiles. 3500 personnes vivent dans des camps, la plupart d'entre elles inaptés au travail; un bon nombre d'entre elles suivent des cours de formation ou d'adaptation professionnelles. Dans les camps de travail proprement dits ne se trouvent plus que 400 réfugiés.

Le conseiller fédéral de Steiger communiqua en outre que les étrangers ne seraient plus désignés comme émigrants dans les autorisations de séjour et que leurs passeports ou papiers d'identité ne seraient plus perforés, sauf si l'étranger désire lui-même un tel signe distinctif, ce qui arrive souvent.

III. L'institution d'un asile durable pour les réfugiés (ACF du 7 mars 1947)

L'institution de l'*asile durable* par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers fut d'une importance considérable pour les réfugiés se trouvant encore en Suisse.

1. Historique de l'arrêté

Les critiques répétées dont le statut des émigrants et des réfugiés était l'objet engagèrent le département fédéral de justice et police à examiner, au cours des premiers mois de l'année 1946, s'il n'était pas possible d'y apporter certains adoucissements. Le résultat de cet examen aboutit à la rédaction d'un projet d'arrêté du Conseil fédéral modifiant les prescriptions sur la police des étrangers. Cet arrêté — tout en maintenant en principe pour les réfugiés l'obligation de repartir — devait conférer au département de justice et police le pouvoir d'établir des directives permettant de

faire des exceptions à cette règle. Une conférence des directeurs cantonaux de police, qui eut lieu le 5 avril 1946, approuva le projet dans son principe. Mais lorsque l'affaire eut été portée — un peu tard ⁽¹⁾ — à la connaissance de la centrale fédérale pour l'aide aux réfugiés, celle-ci élaborera un contre-projet prévoyant pour la première fois l'institution d'un asile durable.

Les propositions rédigées par M. Robert Meyer, avocat à Zurich, au nom de la centrale, différaient en particulier sur les points suivants du projet de la division de la police :

- a. La division de la police entendait maintenir, en principe, l'obligation générale pour les réfugiés de repartir et se réserver simplement la possibilité d'autoriser des exceptions d'après ses propres directives modifiables en tout temps. La centrale demandait la création d'une base légale permettant d'assurer et de garantir à certains réfugiés un séjour durable en Suisse.
- b. La division de la police entendait, pour l'essentiel, libérer de l'obligation de repartir les seuls réfugiés âgés et malades. La centrale était d'avis que le nombre des personnes entrant en considération pour un asile durable devait être notablement accru.
- c. La division de la police n'avait pas prévu qu'un papier d'identité spécial serait délivré aux réfugiés libérés de l'obligation de repartir. La centrale craignait que les intéressés, dans leur grande majorité, ne reçussent ainsi qu'un permis de tolérance conformément aux dispositions de la loi de 1931. C'est pourquoi ses efforts tendaient à ce que fût accordé aux étrangers qui seraient mis au bénéfice de l'asile durable le statut des étrangers les plus favorisés, c'est-à-dire celui des personnes établies. Ces gens auraient reçu soit une autorisation d'établissement, ce qui aurait nécessité une modification de la loi, soit une pièce d'identité spéciale délivrée par la Confédération.

En tant qu'il s'agissait de l'institution de l'asile durable, les autorités acceptèrent les propositions de la centrale; la division de la police admit aussi que le cercle des personnes auxquelles l'asile durable pourrait être octroyé fût élargi. En revanche, le département fédéral de justice et police fit valoir, contre la demande d'institution d'une pièce d'identité spéciale, que les papiers de légitimation constituent la preuve que l'Etat qui les délivre est prêt à réadmettre en tout temps leurs titulaires. C'est pourquoi, disait-il, l'institution d'une telle pièce d'identité pour les réfugiés ne saurait entrer en considération. Cette divergence suscita de longues discussions. On décida finalement que l'examen de la possibilité de délivrer des permis d'établissement à des sans-papiers serait différé jusqu'à l'époque de la revi-

⁽¹⁾ La commission du Conseil des Etats n'avait pas hésité à acquiescer au projet du Conseil fédéral; en revanche, celle du Conseil national demanda d'autres éclaircissements.

sion de la loi de 1931 et qu'il y aurait d'abord lieu d'accorder simplement une autorisation de séjour à ces étrangers.

2. La signification de l'«asile durable»

Dans un exposé présenté oralement au comité juridique de la commission fédérale des réfugiés (exposé qui fut ensuite imprimé), l'avocat Robert Meyer s'exprima comme il suit sur la signification de l'«asile durable»:

«Notre idée première est que le peuple et le gouvernement éprouvent le besoin de collaborer d'une manière énergique et visible à la reconstruction du monde, de fournir une aide aussi durable et constructive que possible, non seulement parce qu'il s'agit de manifester une reconnaissance momentanée pour le fait que notre pays a été épargné par la guerre et que le plus élémentaire sentiment des convenances nous oblige de faire certains sacrifices, mais et surtout parce que notre participation aux œuvres humanitaires constitue un des éléments les plus importants, sinon le plus important, de notre politique nationale et internationale. Le problème des réfugiés est, lui aussi, un problème européen, voire international, né de la guerre. Nous avons là une occasion unique de contribuer en Suisse même, d'une manière constructive et durable, à la solution d'un problème international. Nous avons déjà fourni une aide partielle en accueillant temporairement des réfugiés et en leur assurant, outre le logement et la subsistance, la possibilité de préparer leur départ. Le moment nous paraît venu pour la Suisse de prêter une aide définitive en libérant un certain nombre de réfugiés et d'émigrants de l'obligation de quitter notre pays et en leur accordant un asile durable... Notre programme... s'inspire du principe que l'asile ainsi accordé doit être durable, digne et effectif. Il doit être *durable*, parce qu'il doit remplacer la patrie que le réfugié a perdue et lui permettre de préparer et d'organiser son avenir sans la crainte de devoir poursuivre ses pérégrinations. Il doit être *digne* en ce sens que le réfugié définitivement admis chez nous sera mis au bénéfice du régime de l'étranger le plus favorisé. Il doit être *effectif* en ce sens que le réfugié mis au bénéfice de la mesure aura non seulement un droit de résidence, mais également la possibilité de se créer une situation. Cela signifie que ceux qui sont ou tomberont dans le besoin sans leur faute ou sont ou deviendront incapables d'exercer une activité lucrative devront être entretenus. Cela signifie aussi que ceux qui sont capables de travailler auront le droit de gagner leur vie pour assurer leur entretien. A ce droit est liée l'obligation de faire usage de possibilités de travail adéquates.» (1)

(1) Le conseiller national Dietschi-Soleure intercèda au parlement en faveur de l'octroi de l'asile durable dans une interpellation qui fut traitée au cours de la session de mars 1947. En développant son interpellation, M. Dietschi relevait notamment que cette mesure serait favorable aux millions de réfugiés internés dans des camps étrangers, qui attendaient de pouvoir se rendre outre-mer et dont les possibilités d'établissement ne devraient pas être amoindries par le fait que la Suisse contraignait à l'émigration les réfugiés qu'elle hébergeait.

3. Le contenu de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947

Cet arrêté, qui se fondait sur l'article 2 de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral, avait la teneur suivante:

I. Emigrants et réfugiés

Article premier

Les étrangers soumis jusqu'ici aux dispositions spéciales sur les émigrants et les réfugiés peuvent être autorisés à séjourner durablement en Suisse lorsque leur âge, leur état de santé ou d'autres circonstances particulières semblent le justifier. Le département de justice et police édicte des directives à ce sujet. Dans les cas d'espèce, les décisions sont prises par la police fédérale des étrangers d'entente avec les cantons pour les émigrants, par la division de police pour les réfugiés.

Les dispositions de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers s'appliquent à ces étrangers. Ceux-ci ne pourront toutefois plus être astreints à quitter la Suisse que si les conditions prévues à l'article 9, 2^e alinéa, lettre *a* ou *b*, ou à l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre *a* ou *b*, sont remplies.

Pendant la durée du présent arrêté, les cantons peuvent leur délivrer une autorisation de séjour, même s'ils ne sont détenteurs d'aucune pièce de légitimation de leur pays d'origine reconnue et valable. Sont toutefois maintenus les cautionnements que ces étrangers, lors de l'octroi d'une tolérance, avaient déposés ou s'étaient engagés à déposer.

Lorsque aucun canton n'est disposé à accorder une autorisation de police des étrangers, cette dernière est remplacée par une décision d'internement conformément à l'article 14, 2^e alinéa, de la loi.

Les articles 5, 1^{er} alinéa, et 6, 1^{er} alinéa, du présent arrêté sont applicables par analogie à ces étrangers.

Art. 2

Lorsque des étrangers soumis jusqu'ici aux dispositions spéciales sur les émigrants et les réfugiés ne sont pas astreints à partir prochainement, bien qu'un séjour durable en Suisse n'entre pas en ligne de compte, leurs conditions de résidence peuvent aussi être réglées selon les dispositions de la loi si un canton est disposé à leur accorder une autorisation de police des étrangers.

L'article 1^{er}, 3^e alinéa, est également applicable à ces étrangers.

Art. 3

Les étrangers qui, en tant qu'émigrants, sont au bénéfice d'une tolérance ou qui, en tant que réfugiés, sont internés en vertu de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi, doivent prendre toutes les mesures nécessaires en vue

de quitter la Suisse le plus tôt possible et utiliser toute occasion de retourner dans leur pays ou d'émigrer dans des conditions acceptables. Jusqu'à leur départ, les articles 4 à 6 du présent arrêté leur sont applicables.

Art. 4

La division de police et la police fédérale des étrangers rechercheront, en collaboration avec les institutions privées aidant les émigrants et réfugiés, toutes les possibilités d'encourager et de faciliter le rapatriement ou l'émigration de ces étrangers. A cet effet, ceux-ci peuvent être tenus de suivre des cours d'instruction, de rééducation et de perfectionnement professionnels; pour cela, ils peuvent aussi être placés dans des camps ou des homes.

Art. 5

Si possible, les réfugiés sont, avec l'assentiment des autorités cantonales, hébergés en résidence privée; sinon ils sont placés dans des homes ou des camps.

La division de police est chargée de l'installation et de la direction des homes et des camps nécessaires.

Les institutions privées de secours aux émigrants et réfugiés seront aidées dans la mesure du possible à installer et à diriger des homes destinés à accueillir les réfugiés qui ne peuvent pas être hébergés ailleurs.

Art. 6

Les émigrants et les réfugiés doivent être autorisés à exercer une activité lucrative si rien d'important ne s'y oppose du point de vue économique et que les autorités cantonales y consentent.

Les émigrants et les réfugiés peuvent être astreints à accepter un travail approprié si la situation du marché du travail l'exige.

II. Autres dispositions de police des étrangers

Art. 7

Pour la durée du présent arrêté, l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi est complété comme suit: Les étrangers peuvent aussi être expulsés si leur présence lèse sensiblement ou menace de léser sensiblement des intérêts publics.

Art. 8

Le département de justice et police est autorisé à obliger un canton à admettre sur son territoire un étranger dont le départ ne peut raisonnablement être exigé.

Il prendra préalablement l'avis du canton. Celui-ci peut adresser un recours administratif au Conseil fédéral (art. 124 s. de la loi d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943).

Art. 9

Le droit de prononcer l'internement et de l'exécuter conformément aux articles 14, 2^e alinéa, et 15, 4^e alinéa, de la loi est conféré à la division de police du département de justice et police. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours au département de justice et police, comme celles de la police fédérale des étrangers, conformément à l'article 20, 1^{er} alinéa, dernière phrase, de la loi.

L'effet de la disposition de l'article 14, 2^e alinéa, de la loi, selon laquelle la durée de l'internement ne peut pas dépasser deux ans, est suspendu pour la durée du présent arrêté.

Les internés disposant de ressources peuvent être astreints à supporter les frais de leur internement. A cet effet, la division de police peut exiger une garantie.

Art. 10

A l'article 23, 1^{er} alinéa, de la loi, les mots «celui qui entre en Suisse ou y réside au mépris d'une décision expresse» sont remplacés, pour la durée du présent arrêté, par: «Celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement».

En cas de refoulement immédiat, il peut être fait abstraction de toute peine.

Art. 11

Le présent arrêté entre en vigueur le 20 mars 1947; il est applicable pour une durée de deux ans.

Il abroge:

- a. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers;
- b. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifie les prescriptions sur la police des étrangers;
- c. L'arrêté du Conseil fédéral du 30 juillet 1940 concernant la prise d'emploi par des étrangers possédant l'établissement;
- d. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants. — Les étrangers qui ont déjà été invités à s'acquitter de leur contribution sont tenus d'en effectuer le versement;
- e. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943 concernant l'hébergement des réfugiés.

4. Les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947

L'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 mit fin à l'application de la règle de 1933 selon laquelle la Suisse ne pouvait être qu'un pays de passage pour les réfugiés.

Le 24 novembre 1947, la commission du Conseil national instituée pour discuter un projet d'arrêté concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse reçut de M. Schürch les informations suivantes au sujet des effets de la nouvelle réglementation pendant la première moitié de l'année :

Quelque 2000 à 3000 personnes entrent en considération pour l'octroi de l'asile durable conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté. 1219 demandes ont été déposées jusqu'à présent. 307 ont été réglées, dont 255 admises, 39 rejetées, 13 retirées ou non examinées pour d'autres motifs. Les 912 autres demandes sont encore pendantes, notamment dans les cantons, en partie à raison du fait qu'elles n'ont été présentées qu'en septembre ou octobre. 1500 émigrants ont pu être libérés du statut d'émigrants depuis la fin de la guerre et seront désormais traités comme les autres étrangers, conformément à l'article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947. Cette normalisation sera fortement poussée, et l'on espère pouvoir l'étendre à quelque 2000 à 3000 autres réfugiés et émigrants. L'article 3 s'appliquera encore à environ 5000 personnes. La section des réfugiés s'efforce de faciliter les départs en contribuant aux frais de voyage, en délivrant des papiers de légitimation et en organisant des cours de formation et de réadaptation professionnelles. Mais personne n'est contraint d'émigrer.

5041 réfugiés et émigrants, soit 50 pour cent environ d'un effectif total de 10 514, exercent une activité lucrative. Les efforts sont poursuivis en vue de procurer du travail également aux autres. Des difficultés se produisent notamment lorsqu'il s'agit de Juifs de stricte observance, de commerçants, d'anciens officiers de carrière et de gens âgés.

Le rapport du département fédéral de justice et police sur sa gestion en 1950 indique encore d'autres chiffres renseignant sur les effets que l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 eut pendant toute la durée de son application. Il en ressort que l'asile durable a été accordé à 1345 personnes au total, soit à 561 réfugiés et 784 émigrants. Sur les 561 réfugiés, 471 reçurent, en vertu de la loi du 8 octobre 1948 dont il sera question plus loin, une autorisation régulière de police des étrangers, le plus souvent une autorisation d'établissement. 87 personnes auxquelles l'asile durable avait été accordé étaient reparties ou décédées dans l'intervalle.

Dans son écrit maintes fois cité, *Nettie Sutro* relate quelles furent les facilités que l'octroi de l'asile durable procura à ceux qui en bénéficièrent. L'auteur s'exprime comme il suit :

« Si l'on songe que cet asile durable concernait aussi des émigrants qui, depuis 1933 peut-être, avaient dû demander la prolongation de leur séjour à des intervalles de trois ou de six mois au maximum, c'est-à-dire se présenter, au cours des années, peut-être cinquante ou soixante fois comme solliciteur devant un fonctionnaire de la police cantonale des étrangers, il devait y avoir quelque chose de miraculeux dans le fait de s'entendre

dire enfin : « Vous pouvez rester chez nous, tant que vous travaillerez ; vous serez autorisé à travailler aussi longtemps que vous le pourrez, et nous — la Confédération, le canton et l'institution qui vous secourt — prendrons soin de vous lorsque vous ne serez plus capable de travailler. »

IV. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse

La réalisation des conceptions sur lesquelles se fondait l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 dépendait largement de la bonne volonté des cantons. La question qui se posait avant tout était celle de savoir qui supporterait les frais pouvant dériver de l'admission de réfugiés sans ressources. Dans le dessein d'amener les cantons à observer une attitude plus positive en matière d'asile durable, le Conseil fédéral soumit aux conseils législatifs, par message du 8 octobre 1947, un projet d'arrêté concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse. A vrai dire, le titre du projet aurait dû contenir les termes « Contributions de la Confédération aux cantons », puisqu'il s'agissait de subventions pour des dépenses qui, par leur nature, ne tombaient pas à la charge de la Confédération. Si l'on a choisi un autre titre, c'est en raison du fait que, dans certains cantons, les frais d'assistance sont supportés par les communes et non par l'Etat. La conférence des directeurs de police et la commission d'experts pour les questions des réfugiés avaient également été appelées à se prononcer sur le projet.

Dans sa teneur définitive, l'arrêté fédéral prévoyait que la Confédération contribuait aux frais d'entretien occasionnés aux cantons et aux communes par l'admission, à titre durable, d'émigrants et de réfugiés. En règle générale, la Confédération prenait à sa charge un tiers des secours payés avec son assentiment. Exceptionnellement, le subside de la Confédération pouvait s'élever jusqu'aux deux tiers des frais, notamment lorsque, malgré toutes les démarches, aucun secours ne pouvait être obtenu des institutions d'aide privées ou que les secours accordés par ces dernières étaient insuffisants, ou encore lorsque les charges d'un canton étaient démesurément élevées. La Confédération continuait d'assister les réfugiés dont elle avait, jusqu'alors, assuré l'entretien totalement ou partiellement.

V. La révision de la loi fédérale du 31 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LF du 8 octobre 1948)

1. Les motifs de la révision de la loi du 31 mars 1931

La validité de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers était limitée à deux ans. Si l'on entendait s'en tenir à l'idée sur laquelle l'arrêté se fondait, il eût été nécessaire de le faire passer dans la législation ordinaire. Lors des travaux pré-

liminaires concernant l'arrêté, il avait d'ailleurs déjà été reconnu qu'une modification de la loi était indispensable si l'on voulait consolider la position améliorée des réfugiés et des émigrants en matière de police des étrangers. Enfin, il était indiqué d'inscrire dans une loi les dispositions contenues dans d'autres arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires, en tant que ces dispositions répondaient encore à un besoin.

Le projet du Conseil fédéral fut d'abord soumis à la commission pour les questions des réfugiés, qui se prononça dans sa séance du 12 novembre 1947. Elle souscrivit à la réglementation proposée et recommanda aux conseils législatifs de l'accepter. Au cours de la discussion, on avait fait remarquer que certains cantons n'appliquaient l'arrêté du 7 mars 1947 qu'à contre-cœur, soit pour des raisons financières, soit parce qu'il mettait les personnes visées dans une meilleure situation que d'autres étrangers séjournant déjà depuis longtemps en Suisse.

Dans son message du 8 mars 1948, le Conseil fédéral relevait principalement que les conditions auxquelles étaient soumis les étrangers apatrides et sans-papiers ne répondaient plus à la situation qui s'était créée au cours des dernières années et qu'une modification s'imposait.

Le Conseil des Etats et le Conseil national adoptèrent le projet.

2. Les innovations importantes pour les réfugiés

Le meilleur moyen d'atteindre le but eût été, comme l'exposait le message, de prévoir la possibilité de délivrer aux étrangers apatrides et sans papiers — la question des sûretés mise à part — la même autorisation d'établissement qu'aux étrangers munis de papiers de légitimation nationaux valables. La plupart des directeurs cantonaux de police s'opposèrent cependant à une telle mesure. C'est pourquoi on admit finalement une réglementation qui supprimait la disposition selon laquelle une autorisation de séjour ne pouvait être délivrée qu'aux personnes munies de papiers de légitimation reconnus et valables et qui assouplissait simplement cette condition dans le cas d'autorisation d'établissement. Les dispositions y relatives ont la teneur suivante:

« Art. 5

L'autorisation de séjour est toujours limitée; en règle générale, elle ne dépassera pas une année, la première fois. Elle peut être conditionnelle.

L'autorisation de séjour peut être accordée à titre révocable dans les cas visés à l'article 25, 1^{er} alinéa, lettre e (1).

(1) Selon l'article 25, 1^{er} alinéa, lettre e, le Conseil fédéral, qui exerce la haute surveillance sur l'application des prescriptions fédérales relatives à la police des étrangers, est autorisé à régler la compétence ou l'instruction donnée aux autorités de police des étrangers d'accorder à titre révocable l'autorisation de séjour pour les ouvriers ou employés saisonniers. Exceptionnellement, cette compétence s'étend à d'autres travailleurs lorsque la situation du marché du travail est instable et que les autorisations de longue durée doivent cependant pouvoir être accordées.

Les cantons peuvent exiger de l'étranger, dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable, le dépôt d'une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public, ainsi que l'observation des conditions imposées.

Art. 6

L'autorisation d'établissement a une durée indéterminée. Elle est inconditionnelle et ne peut, en règle générale, être accordée qu'à l'étranger muni d'une pièce de légitimation nationale reconnue et valable.

Si l'autorisation d'établissement est accordée à un étranger dépourvu de pièce de légitimation nationale reconnue et valable, les cantons peuvent exiger une garantie assurant l'exécution de toutes les obligations de droit public.»

Cette réglementation permet de délivrer, immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi, une autorisation régulière de séjour ou d'établissement aux 14 000 réfugiés et émigrants dépourvus de papiers d'identité qui se trouvaient encore en Suisse.

Les dispositions contenues dans la loi furent précisées par le nouveau règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949, dont l'article 11 prescrit qu'en règle générale l'autorisation d'établissement ne sera accordée à l'étranger dépourvu de pièce de légitimation reconnue et valable que s'il séjourne légalement en Suisse depuis dix ans au moins sans interruption et s'il s'est comporté jusqu'alors de manière à le justifier. Ce délai de dix ans pourra exceptionnellement être réduit, notamment en faveur de l'étranger autorisé, en qualité d'ancien émigrant ou d'ancien réfugié, à séjourner durablement en Suisse en vertu de l'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 (maintenant abrogé).

La loi (art. 7) prévoit uniquement l'octroi de tolérances dans les cas où une autre autorisation ne paraît pas opportune à cause de la conduite antérieure de l'étranger ou pour d'autres raisons le concernant personnellement.

La disposition ancienne, selon laquelle la durée de l'internement ne pouvait excéder deux ans, n'a pas été reprise dans la loi révisée. La raison en est, comme l'expose le message, que la décision d'internement n'a très souvent que la valeur d'une mesure destinée à remplacer une autorisation régulière de police des étrangers. La nouvelle réglementation s'imposait aussi du fait qu'il fallait s'attendre qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi révisée la Suisse hébergerait sans doute encore de nombreux réfugiés, s'y trouvant «internés» depuis deux ans déjà parce qu'ils ne pouvaient ni obtenir une autorisation régulière d'un canton, ni être obligés de quitter la Suisse.

À côté de ces dispositions facilitant la délivrance d'autorisations de séjour et d'établissement, la loi de 1948 et son règlement d'exécution contiennent de nouvelles prescriptions sur l'octroi de l'asile.

L'article 21 de la loi, qui a trait aux réfugiés politiques, ne diffère de l'ancien article qu'en ce sens qu'il n'oblige plus seulement un canton à «tolérer» le réfugié, mais l'oblige maintenant à «le recevoir». Plus importantes sont cependant les nouvelles dispositions du règlement d'exécution du 1^{er} mars 1949 relatives à cette catégorie d'étrangers.

L'ordonnance du 5 mai 1933 se bornait (art. 21) à prévoir ce qui suit au sujet de l'asile:

«Le département fédéral de justice et police est autorisé à statuer sur les demandes d'asile à moins qu'il ne s'agisse d'obliger un canton à tolérer, contre son gré, un étranger sur son territoire (art. 21 de la loi). Cependant, il ne se prononce pas en dernier ressort comme pour les recours contre une décision de la police des étrangers ou contre un arrêté d'expulsion (art. 20, 1^{er} al., de la loi); sa décision peut être l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral.»

L'article 21 du nouveau règlement, portant le titre marginal «Réfugiés», est en revanche rédigé comme il suit:

«Le département fédéral de justice et police peut donner des directions sur l'admission ou le refoulement de réfugiés. A moins que des intérêts majeurs d'ordre public ne s'y opposent, seront en tout cas admis comme réfugiés les étrangers menacés dans leur vie ou leur intégrité corporelle pour des raisons politiques ou autres, et qui, pour se soustraire à cette menace, n'ont pas d'autre possibilité que de se réfugier en Suisse. En revanche, les étrangers qui paraissent indignes de l'asile en raison d'actes répréhensibles ou qui ont lésé ou menacé les intérêts de la Suisse par leur activité ou leur attitude doivent être refoulés.»

Les conditions de résidence des réfugiés sont réglées par les autorités de police des étrangers conformément aux dispositions légales.

Il est en principe interdit aux réfugiés d'exercer une activité politique en Suisse.

Dans la mesure où la sûreté intérieure et extérieure du pays paraît l'exiger, le ministère public de la Confédération exerce la surveillance sur les réfugiés. Pour les réfugiés placés sous son contrôle, il peut, notamment en ce qui concerne le lieu de résidence, le logement et l'activité, formuler des réserves que les autorités de police des étrangers sont tenues d'observer.»

3. Considérations sur les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques

L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques cessa ses effets lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1948.

L'expérience avait montré depuis longtemps que la distinction entre les réfugiés politiques et les autres ne correspondait plus aux besoins et aux conditions du moment. Pendant toute la durée de la guerre, le nombre des réfugiés politiques annoncés et reconnus demeura faible. Au 31 décembre 1939, il se montait à 121 et ne dépassa pas 200 au cours des années suivantes. Selon les indications du ministère public de la Confédération, 2124 personnes s'étaient annoncées comme réfugiés politiques durant la période d'application de l'arrêté du 7 avril 1933, c'est-à-dire du printemps 1933 à la fin de 1948. Sur ce nombre, 746 furent reconnues comme réfugiés politiques, savoir :

382 Allemands	39 Yougoslaves
60 Autrichiens	2 Hollandais
2 ressortissants de la Sarre	85 Hongrois
2 ressortissants du protectorat de Bohême et Moravie	3 Bulgares
66 Français	4 Géorgiens
7 Espagnols	1 Russe blanc
1 Luxembourgeois	16 Tchécoslovaques (après les événements de février 1948)
11 Polonais	6 Roumains
49 Italiens	2 Grecs
8 Belges	

1018 personnes ne furent pas reconnues comme réfugiés politiques, savoir :

457 Allemands	20 Belges (collaborationnistes)
107 Autrichiens	2 Luxembourgeois
16 ressortissants de la Sarre	7 Roumains
119 Italiens	5 Hollandais
7 Espagnols	1 Suédois
49 Hongrois	2 Lettons
16 Polonais	1 Lithuanien
25 Yougoslaves	2 Bulgares
15 ressortissants du protectorat de Bohême et Moravie	1 Russe blanc
1 Géorgien	50 Tchécoslovaques (après les événements de 1948)
115 Français (collaborationnistes)	

310 réfugiés de diverses nationalités repartirent avant que l'examen de leur requête ait été terminé. 75 expulsions furent prononcées dans les années 1931 à 1939 en vertu de l'article 70 de la constitution fédérale.

La disposition de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 selon laquelle le réfugié doit s'annoncer dans les 48 heures ne fut pas appliquée de façon rigoureuse par les autorités appelées à traiter les cas des étrangers se prévalant de la qualité de réfugié politique. On peut même dire que, d'une façon générale, cette qualité n'était refusée qu'à l'étranger qui cherchait

manifestement à se soustraire aux mesures de contrôle et à séjourner illégalement en Suisse.

Les autorités qui devaient traiter la question de l'expulsion de réfugiés pour cause de participation à une activité politique interdite se montrèrent également fort élémentes (1), (2).

Des difficultés particulières se produisirent lors de l'arrivée de réfugiés communistes, spécialement après l'adoption d'un arrêté du Conseil fédéral du 27 novembre 1940 ordonnant la dissolution de tous les organismes communistes existant en Suisse et interdisant toute activité à ces organismes. La plupart de ces réfugiés proposaient Zurich comme lieu de séjour, mais les autorités cantonales s'y opposaient. Il fallut en conséquence créer un camp spécial pour les réfugiés communistes. Etabli en 1941 à Gordola (Tessin), puis transféré à Bassecourt (Jura bernois) le 1^{er} février 1944, il y fut maintenu jusqu'à sa suppression à fin 1945. Il était placé sous le contrôle du ministère public de la Confédération. Pour que ce contrôle pût encore s'exercer après la suppression du camp, un grand nombre d'occupants furent transférés dans des camps de réadaptation.

(1) Comme exemple, il y a lieu de mentionner le cas du communiste allemand Fritz Sp. Non reconnu comme réfugié politique par le ministère public de la Confédération, il était toléré à Zurich, en conformité des prescriptions générales en matière de police des étrangers. Sp. fut incarcéré en novembre 1941 parce qu'il se trouvait en possession d'un passeport suisse falsifié, établi à l'origine au nom d'un communiste suisse. Ainsi que l'avait montré les enquêtes de la police politique, Sp. s'était livré à une intense propagande communiste. Tant ses dires que ceux des personnes qu'il fréquentait constituaient, d'après un rapport de la division de la police, « un vrai tissu de mensonges et de dissimulations ». Son expulsion avait primitivement été envisagée; sur l'intervention de quelques parlementaires, on y renonça finalement, après des discussions qui se prolongèrent pendant des mois. Sp. resta longtemps interné au pénitencier de Regensdorf, puis fut dirigé sur le camp de Gordola et, ultérieurement, sur celui de Wallisellen. Il quitta ce dernier camp en juillet 1945 sans annoncer son départ et regagna l'Allemagne. La division de la police aida sa fiancée à le rejoindre quelque temps après.

(2) Des instructions du département fédéral de justice et police du 29 décembre 1943 délimitaient les attributions du ministère public de la Confédération et de la division de la police dans le traitement des réfugiés politiques et autres réfugiés pour lesquels des considérations d'ordre politique et de police exigeaient que le ministère public exerçât une surveillance spéciale.

Ces instructions disposaient que la division de la police devait régler la situation de ces réfugiés dans les limites des prescriptions applicables aux étrangers et aux réfugiés en général en pourvoyant à ce que les réfugiés en question soient internés ou mis au bénéfice d'une tolérance. L'agrément du ministère public fédéral était toutefois nécessaire pour l'octroi d'une tolérance. Au ministère public fédéral était aussi réservé le droit de décider si un réfugié devait être placé dans un établissement fermé (pénitencier), dans un camp d'internés ou dans un home pour internés, ou encore si une résidence forcée devait lui être assignée ou, en cas de maladie, s'il devait être transporté dans un sanatorium ou dans un autre hôpital. En outre, le ministère public déterminait l'espace dans lequel le réfugié interné pouvait circuler librement, ainsi que le lieu de la résidence forcée.

Les réfugiés hongrois suscitérent aussi des difficultés aux autorités. Ils s'étaient divisés, à la fin de la guerre, en deux groupes, l'un de gauche, l'autre de droite, qui se combattaient et déployaient une grande activité. On eut beaucoup de peine à faire comprendre à ces gens qu'ils devaient s'abstenir de toute activité politique dans notre pays.

Une grande partie des réfugiés soumis depuis 1933 au contrôle du ministère public de la Confédération réussirent à quitter la Suisse les uns avant, les autres après la guerre. La plupart d'entre eux émigrèrent outre-mer. A la faveur d'une amnistie, certains réfugiés politiques purent cependant rentrer dans leur patrie. Les réfugiés pour qui l'émigration paraissait problématique à cause de leur âge ou de leur profession et dont le séjour en Suisse n'avait donné lieu à aucune plainte furent libérés du contrôle du ministère public et traités selon les prescriptions générales en matière de police des étrangers.

VI. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant les contributions de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés

L'aide aux réfugiés exigeait de telles sommes que les institutions d'aide se virent hors d'état de poursuivre avec leurs propres moyens l'exécution de leurs tâches.

Un arrêté fédéral du 21 décembre 1948 autorisa par conséquent la Confédération à contribuer aux frais occasionnés aux institutions privées d'aide aux réfugiés par l'entretien et l'émigration des réfugiés indigents dont elles s'occupent et qui se trouvent en Suisse. Des contributions pouvaient être allouées en faveur d'un réfugié aussi longtemps que ni son retour dans son Etat d'origine ou dans le dernier Etat de résidence, ni son émigration dans un autre pays n'étaient possibles ou ne pouvaient raisonnablement être exigés. Lorsque des institutions d'aide facilitaient l'émigration des réfugiés en leur donnant la possibilité d'apprendre un métier ou de suivre des cours de rééducation professionnelle, la Confédération pouvait également contribuer aux dépenses qui en résultaient.

En règle générale, la Confédération remboursait aux institutions d'aide la moitié des secours payés avec son assentiment. Le Conseil fédéral était toutefois autorisé à augmenter sa contribution lorsque, malgré toutes les démarches, il n'était pas possible aux institutions d'aide de fournir leur part. La participation éventuelle des cantons et des communes était imputée sur la contribution fédérale.

En outre, la Confédération dédommageait les cantons des charges qui leur étaient occasionnées par l'hébergement et la subsistance du réfugié depuis le moment où le dossier parvenait à l'autorité fédérale compétente jusqu'à décision prise au sujet de son admission ou de son refoulement, ou jusqu'au moment où une institution d'aide aux réfugiés se chargeait de lui.

Enfin, le Conseil fédéral était autorisé à accorder à l'office central suisse d'aide aux réfugiés une subvention annuelle convenable pour ses frais d'administration.

Chapitre III

L'EFFECTIF DES RÉFUGIÉS A FIN 1950

Le nombre des réfugiés qui vivaient encore en Suisse à la fin de 1950 se montait, selon le rapport de gestion du département fédéral de justice et police, à 11 000 en chiffre rond (13 000 l'année précédente). Sur ce nombre, 1497 (2315 l'année précédente) étaient internés, ce qui signifiait placés sous le régime d'une simple autorisation fédérale, cependant que les autres étaient en possession d'autorisations régulières de la police des étrangers.

Des indications plus détaillées sur le nombre des réfugiés à cette époque sont fournies par le rapport Schürch. D'après ce rapport, le nombre des arrivées jusqu'à fin 1950 fut de 65 037 (10 019 émigrants et 55 018 réfugiés) contre 52 064 départs (5008 émigrants et 47 056 réfugiés). 12 973 personnes n'étaient donc pas parties. On doit renoncer à établir combien d'émigrants et de réfugiés, parmi les 9161 qui étaient au bénéfice d'une autorisation régulière au cours des dernières années, avaient néanmoins quitté notre pays; la division de la police estime leur nombre à un tiers environ.

Les 12 973 personnes qui ne partirent pas se rangent dans les catégories suivantes:

Personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour régulière (y compris les cas d'asile durable)	Emigrants	Réfugiés	Total
Naturalisés	405	165	570
Décédés	656	525	1 181
Soumis provisoirement à l'obligation de quitter le pays	564	1 497	2 061
Total	5 011	7 962	12 973

556 réfugiés qui avaient été internés quittèrent la Suisse pendant l'année 1950 (719 l'année précédente). 274 (375) obtinrent dans un canton une autorisation de séjour régulière et furent ainsi libérés de l'internement.

En 1950, les cantons signalèrent à la division de la police 412 nouveaux cas (617 l'année précédente) d'étrangers qui s'étaient annoncés comme réfugiés ou s'étaient présentés comme tels à la frontière. Sur les 1029 nouveaux réfugiés qui avaient été annoncés à la division de la police depuis décembre 1948, 614 avaient entre-temps quitté le pays.

Les autorités qui cherchaient des occupations appropriées pour les réfugiés capables de travailler rencontrèrent des difficultés parfois considérables. La situation économique s'étant ensuite améliorée, presque tous les réfugiés purent être occupés, principalement dans l'industrie, les hôtels et restaurants, l'agriculture et des ménages.

Quelques cantons montraient encore, il est vrai, une certaine retenue dans la délivrance des autorisations de travail. Le conseiller national Werner Schmid critiqua cette attitude au cours de la session d'été 1950. Le conseiller fédéral de Steiger déclara, de son côté, qu'elle n'était pas indiquée ⁽¹⁾.

La direction centrale des homes et des camps fut dissoute en février 1950, après dix ans d'activité. Elle avait géré 112 camps, 161 homes et 10 établissements spéciaux, où environ 50 000 personnes avaient été logées. Le 1^{er} janvier 1950, les trois camps encore nécessaires (Rheinfelden, St. Margrethen et Wallisellen) furent directement subordonnés à la division de la police. En vertu de la loi du 16 décembre 1947, cette division versa 825 808 francs au titre des frais d'assistance d'étrangers autorisés à séjourner durablement en Suisse. Elle versa en outre 680 647 francs pour l'entretien d'internés (logés en général chez des particuliers), paya, conformément à l'arrêté fédéral du 21 décembre 1948, 451 148 francs aux institutions privées d'aide aux nouveaux réfugiés ou à ceux qui avaient obtenu une autorisation régulière de séjour.

Chapitre IV

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION JUSQU'À FIN 1954

A. L'admission de nouveaux réfugiés

I. Un arrêté fédéral du 20 décembre 1950 autorisa le Conseil fédéral à inviter en Suisse et à loger durablement au moins 200 réfugiés malades, invalides et âgés placés sous mandat de l'organisation internationale d'aide aux réfugiés (cas dits *Hard core*) ⁽²⁾.

II. En 1952, 3240 enfants de réfugiés d'Allemagne, d'Italie et de la zone libre de Trieste purent, par l'entremise de la Croix-Rouge suisse, faire en Suisse un séjour de rétablissement.

III. Le Conseil fédéral autorisa, en septembre 1953, le département de justice et police à accueillir à titre durable en Suisse jusqu'à 50 Européens venant de Changhaï, malades ou âgés. 42 de ces personnes arrivèrent en

⁽¹⁾ Voir p. 339 s.

⁽²⁾ Une somme de 3 millions de francs fut allouée en même temps, pour la première fois, à l'«Aide suisse à l'Europe», fondée en 1947, pour secourir des réfugiés à l'étranger.

Suisse en mai et août 1954. Les autres n'étaient pas encore en mesure de sortir de Chine. A la demande du haut-commissaire pour les réfugiés, le Conseil fédéral autorisa, en janvier 1955, l'accueil de 30 autres réfugiés de Changhaï.

IV. Les mesures de secours prises par le comité international de la Croix-Rouge permirent à 100 malades de Trieste atteints de tuberculose de venir en Suisse en décembre 1953. Les deux tiers environ de ces personnes purent déjà quitter les sanatoriums en 1954.

V. 2189 enfants de réfugiés de la République fédérale d'Allemagne, de Berlin, d'Autriche et de Trieste purent en outre, par l'entremise de la Croix-Rouge suisse, faire une cure en Suisse. Enfin, la Croix-Rouge suisse donna à 125 enfants pré-tuberculeux ou tuberculeux d'Irlande du Nord, d'Angleterre, de Yougoslavie, de Trieste, d'Italie et de Berlin la possibilité de séjourner dans des sanatoriums ou préventoriiums suisses.

B. L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés

I. Historique de l'arrêté

L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 étant abrogé, il n'était plus question d'accorder le bénéfice de l'asile durable. Le statut des réfugiés et émigrants ne pouvait plus être réglé que par la délivrance d'autorisations régulières de séjour ou d'établissement, ce qui était du ressort des cantons. De nombreux cantons se montraient fort parcimonieux dans l'octroi de ces autorisations et cherchaient au contraire à provoquer le départ des réfugiés vivant sur leur territoire.

Le 1^{er} avril 1949, le conseiller national Werner Schmid posa au Conseil fédéral la question suivante:

«Les réfugiés et les émigrants qui sont encore en Suisse s'inquiètent beaucoup de la pression constante qui est exercée sur eux pour leur faire quitter le pays. Sans motifs impérieux, des autorités cantonales ont enlevé à un grand nombre d'entre eux l'autorisation de travailler. Aussi le Conseil fédéral est-il prié de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il disposé à inviter les gouvernements cantonaux à ne plus retirer l'autorisation de travailler aux réfugiés et aux émigrants tant qu'ils ont un emploi ?
2. Est-il disposé à ordonner aux organes de la police qu'ils n'impartissent plus, périodiquement, des délais pour quitter le pays aux réfugiés et aux émigrants qui n'ont eu jusqu'ici aucune possibilité de se rendre ailleurs ?

3. Est-il disposé à traiter les réfugiés et les émigrants qui sont sans travail de la même manière que les Suisses qui sont au chômage, et à renoncer à créer pour eux des camps de travail ?»

Le Conseil fédéral répondit à cette question, le 7 juin 1949, dans les termes suivants :

- «1. Le Conseil fédéral ne peut donner aux cantons des instructions impératives en ce qui concerne l'octroi d'autorisations de travail aux étrangers. Il leur a cependant recommandé instamment, à réitérées fois, de tenir compte, par une pratique bienveillante des conditions particulières des réfugiés et émigrants qui ne pourront pas partir dans un temps plus ou moins rapproché. Le département de justice et police et le département de l'économie publique préparent d'ailleurs une circulaire aux autorités cantonales, qui contiendra des recommandations sur la façon de traiter les autorisations de travail des divers groupes d'étrangers si la situation économique devait notablement s'aggraver.
2. Depuis longtemps, les autorités fédérales ne fixent plus de délais de départ réguliers aux réfugiés et émigrants qui se conduisent correctement. Mais elles signalent à ces personnes les occasions de départ. Elles ont raison de le faire, car les premiers signes d'un fléchissement économique montrent déjà que notre pays ne pourra plus, un jour ou l'autre, assurer l'existence à tous les réfugiés. Ici non plus, les autorités fédérales ne peuvent donner aux cantons des instructions impératives.
3. D'après les prescriptions du droit fédéral, les réfugiés et émigrants peuvent, en principe, et sous certaines conditions, être assurés contre le chômage. Les demandes doivent être adressées aux caisses d'assurance-chômage reconnues par la Confédération.

La création de camps de travail pour les réfugiés au chômage n'est actuellement pas prévue. Au cas où, par suite d'une sérieuse crise économique, un grand nombre d'émigrants et de réfugiés seraient réduits au chômage et devraient être assistés exclusivement ou principalement par la Confédération, il y aurait naturellement lieu d'étudier si, comme d'ailleurs pour les ressortissants suisses au chômage, on ne devrait pas rechercher des possibilités de travail collectives.»

La circulaire annoncée fut publiée le 7 novembre 1949. Il y était dit que les possibilités d'emploi existantes devaient, bien entendu, être réservées en premier lieu à la main-d'œuvre suisse, ainsi qu'aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Une large protection devait être assurée aux étrangers apatrides, à ceux qui ne possédaient pas de pièces de légitimation nationales valables et desquels le retour dans leur pays de domicile ne pouvait pas être exigé. «Les traditions humanitaires de la Suisse lui font un devoir d'assurer dans toute la mesure du possible l'existence de cette catégorie d'étrangers et partant de les autoriser à travailler, ce qui

leur procurerait des conditions de vie raisonnables.» Devaient être assimilés aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement les réfugiés auxquels les autorités suisses avaient donné l'assurance qu'ils pourraient rester définitivement en Suisse, soit qu'ils eussent obtenu l'asile durable, soit qu'ils eussent été libérés du contrôle fédéral, soit enfin que cela ressortit des motifs du séjour tels qu'ils avaient été fixés lors de l'approbation du permis de séjour accordé par l'autorité cantonale. Une exception était prévue pour les étrangers qui manifestaient l'intention d'exercer une activité qui aurait pu, selon la personne et les circonstances, porter atteinte aux intérêts économiques du pays. On visait, par exemple, l'étranger qui aurait voulu s'établir à son compte dans une branche où cela n'aurait pas été désirable du point de vue économique, celui qui envisageait de créer une entreprise d'importation et d'exportation ou une fiduciaire ou qui, dans une maison de ce genre, aurait voulu occuper un poste de direction. En liaison avec ces considérations, il était recommandé d'appliquer l'article 6 de la loi révisée sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui prévoyait la possibilité d'accorder, dans les limites des dispositions de l'article 11 du règlement d'exécution, l'établissement aux apatrides et aux sans-papiers. Les réfugiés qui étaient tenus de quitter la Suisse en usant de la première occasion d'émigrer dans des conditions acceptables devaient pouvoir exercer une activité lucrative même si elle devait soulever des objections du point de vue du marché du travail. Cette activité devait leur permettre de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille pendant le temps qui précéderait leur départ et d'assumer une partie de leurs frais d'émigration. Il convenait en revanche d'empêcher la prise d'un emploi ou la prolongation d'une activité pouvant entraîner le séjour définitif ou différer le moment du départ.

Ces recommandations n'eurent guère d'importance pratique, étant donné que la situation du marché du travail ne tarda pas à se normaliser.

L'attitude des cantons n'ayant en outre que peu changé, le Conseil fédéral se décida à soumettre à l'Assemblée fédérale, par un message du 15 décembre 1950, un projet d'arrêté fédéral concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance des réfugiés.

Le message rappelait que les autorités n'avaient, d'une façon générale, pas libéré les réfugiés de l'obligation de préparer leur départ. Encouragés par les autorités fédérales, certains cantons ont cependant, était-il ajouté, renoncé définitivement à appliquer l'ancien principe selon lequel la Suisse ne peut être qu'un « pays de passage ». Le moment est donc venu de faire un pas de plus et de libérer de l'obligation d'émigrer les réfugiés qui sont arrivés dans notre pays avant et pendant la guerre et dont la conduite a été correcte. Une telle solution s'impose pour les motifs suivants:

A l'heure actuelle, le nombre des étrangers qui se trouvent en Suisse et doivent être considérés comme des réfugiés ne s'élève plus guère qu'à 11 000, y compris ceux qui sont venus de l'est européen. 1341 ont reçu,

sous la forme de l'asile durable, l'autorisation extraordinaire de rester en Suisse. Quelques milliers d'autres ont obtenu une autorisation régulière de résidence en vertu de la loi fédérale révisée sur le séjour et l'établissement des étrangers. Il reste donc 4000 à 6000 réfugiés du temps de guerre pour lesquels le séjour n'a pas été réglé d'une manière définitive et qui sont encore soumis à l'obligation de quitter notre pays. Sont compris dans ce chiffre les femmes, les enfants, les écoliers, les étudiants, les malades et autres personnes ne jouant aucun rôle en ce qui concerne le marché du travail. Dès lors, 2000 à 3000 personnes âgées de 20 à 40 ans sont aptes à prendre un emploi.

Pour les réfugiés qui sont restés chez nous, continuait le message, les possibilités d'émigration se font de plus en plus rares. Nombre d'entre eux se sont, au cours des années, complètement assimilés.

Il faut aussi tenir compte de la situation à l'étranger. Le nombre total des réfugiés dans le monde est évalué à 60 millions, dont 15 millions pour l'Europe. Il est vrai que l'Organisation internationale pour les réfugiés a elle-même pu assurer l'établissement de 820 000 personnes et en a rapatrié 700 000. Jusqu'à la fin de son activité en automne 1951, elle sera en mesure d'assurer encore l'émigration de 200 000 autres réfugiés dans les pays d'outre-mer. Plusieurs milliers de réfugiés doivent néanmoins demeurer là où ils se trouvent actuellement, leur établissement dans un pays d'outre-mer ne paraissant pas possible. Aux personnes relevant de l'Organisation internationale pour les réfugiés, il convient d'ajouter les 11 millions de réfugiés de nationalité ou de langue allemande venus de l'est et qui se trouvent en Allemagne occidentale. Dans ces conditions, il ne se justifie pas d'astreindre à quitter notre pays les réfugiés qui y vivent depuis des années et qui s'y sont bien comportés.

Le programme ne peut cependant être réalisé que si les cantons appelés à accorder aux intéressés des autorisations de police pour un séjour durable n'ont aucune charge financière notable à assumer. Les tiers, en particulier les institutions d'aide aux réfugiés n'étant pas à même d'assumer seuls les frais, la Confédération doit continuer à accorder des subventions. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 ne permet toutefois de le faire que dans une mesure restreinte. Il est donc nécessaire d'accorder d'autres contributions, si l'on veut secourir tant les réfugiés tenus de quitter le pays que ceux qui peuvent y rester. Il est toutefois souhaitable que les diverses formes d'aide aux réfugiés soient définies plus clairement que jusqu'ici. Les subventions allouées au titre de la réadaptation professionnelle et des frais d'émigration doivent faire l'objet d'une réglementation plus complète que celle qui est en vigueur. On doit en outre envisager la possibilité d'accorder des subventions fédérales dans les cas où aucune institution d'aide aux réfugiés ne peut intervenir.

L'Assemblée fédérale adopta les propositions du Conseil fédéral.

II. Le contenu de l'arrêté fédéral

L'article 1^{er} dispose que la Confédération participe à l'assistance des réfugiés indigents par une contribution aux frais de leur entretien, par le moyen de subsides devant faciliter le départ des réfugiés et par une contribution aux frais de leur formation professionnelle.

L'article 2 prévoit que la Confédération rembourse aux institutions privées d'aide aux réfugiés les trois cinquièmes des secours qu'elles versent, avec son assentiment, aux réfugiés dont elles s'occupent. Ces contributions peuvent être augmentées lorsque, malgré toutes les démarches, il n'est pas possible à ces institutions de fournir leur part, ou si les frais occasionnés par le départ définitif de Suisse sont particulièrement élevés.

L'article 3 dit que la Confédération peut allouer des subsides aux cantons et aux communes qui assistent des réfugiés dont aucune œuvre de secours ne prend soin. Aucun subside n'est alloué aux cantons et aux communes qui assujettissent les réfugiés à des taxes de séjour ou à des impôts.

Pour l'entretien des réfugiés autorisés à séjourner durablement en Suisse en vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, la Confédération prend à sa charge, en règle générale, le tiers des secours payés avec son assentiment par les cantons et les communes. Exceptionnellement, la contribution peut s'élever jusqu'aux deux tiers des frais (art. 5).

L'octroi de subsides fédéraux est, selon l'article 9, subordonné à la condition que le réfugié ait été astreint à déposer une garantie convenable, en rapport avec ses ressources, et que cette garantie ou d'autres aient été mises à contribution au préalable. La Confédération n'accorde des subventions qu'en faveur des étrangers qui sont libérés de l'obligation de quitter notre pays et qui ont obtenu du canton un permis d'établissement ou tout au moins un permis de séjour avec l'autorisation d'exercer une activité dépendante.

Aucune contribution n'est allouée en faveur des réfugiés qui n'acceptent pas le travail que l'on peut exiger d'eux ou qui ne cherchent pas un tel travail (art. 6), ou en faveur de ceux qui, astreints à quitter la Suisse, ne saisissent pas une occasion de partir dans des conditions acceptables (art. 7).

Aux termes de l'article 10, les contributions fédérales ne peuvent plus être accordées, sous réserve de l'article 5, après le 1^{er} janvier 1970, qu'en faveur des réfugiés alors mineurs et jusqu'à leur vingtième année au plus tard, et aux réfugiés qui avaient dû recourir déjà antérieurement à l'aide des pouvoirs publics.

L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 abrogeait :

- a. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse;

- b. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant la contribution de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés;
- c. L'arrêté du Conseil fédéral du 23 mars 1926 réduisant la contribution d'entretien des malades russes indigents.

III. Les dépenses faites par la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951

1. Se fondant sur l'arrêté fédéral du 26 avril 1951, la division de la police dépensa, en 1951, 109 785 francs en faveur des réfugiés russes malades et indigents et 776 158 francs (825 808 fr. l'année précédente, en vertu de l'arrêté fédéral du 16 décembre 1947) en faveur des réfugiés autorisés à séjourner durablement en Suisse.

Les dépenses s'élevèrent en 1952 à 107 534 francs pour les Russes et à 726 904 francs pour les autres réfugiés; en 1953, à 103 483 francs pour les Russes et 602 689 francs pour les autres réfugiés; en 1954 à 92 945 francs pour les Russes et 527 814 francs pour les autres réfugiés.

2. Les contributions aux institutions d'aide pour l'entretien des réfugiés dans des cas particuliers et les dépenses de la division de la police pour l'aide directe aux réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers se sont montées à 961 698 francs (1 134 795 fr. l'année précédente) en 1951, à 720 295 francs en 1952, à 617 833 francs en 1953, et à 608 386 francs en 1954.

Pour les cas dits *Hard core*, les dépenses ont été de 593 788 francs en 1952, de 515 969 francs en 1953 et de 461 966 francs en 1954.

Il ressort du rapport de gestion du département fédéral de justice et police pour l'année 1954 que le recul des dépenses n'est pas dû à une diminution du nombre des réfugiés, mais à la possibilité accrue de procurer une occupation aux réfugiés ne jouissant pas d'une entière capacité de travail. En outre, un grand nombre de réfugiés venant d'Allemagne ont reçu une indemnité, au titre de dédommagement, pour la détention qu'ils avaient subie et pour la réparation de leurs pertes matérielles.

IV. Les effets de l'arrêté fédéral

L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 produisit les effets désirés. Les cantons s'en tinrent aux directives contenues dans le message. Ils se décidèrent, plus aisément que par le passé, à agir dans le sens des recommandations du Conseil fédéral.

C. La participation de la Suisse à la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés

Dans sa session de décembre 1954, l'Assemblée fédérale approuve, avec quelques réserves, la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des

réfugiés. Le but visé par cette convention est notamment d'améliorer les dispositions sur le statut personnel des réfugiés, sur le droit d'estimer en justice et d'exercer une activité lucrative, de leur accorder en outre certains avantages dans le domaine des assurances sociales. Ainsi que le relève le message du Conseil fédéral du 9 juillet 1954, pour les réfugiés qui sont autorisés à séjourner durablement en Suisse ou qui sont au bénéfice d'un permis d'établissement, la convention n'apporte pas grand-chose de nouveau. Cependant, quelques-unes des dispositions de la convention écartent certaines difficultés auxquelles se heurtaient les réfugiés. Ainsi les dispositions sur le statut personnel des réfugiés facilitent avant tout l'accomplissement de certains actes juridiques. Important est l'article 12 de la convention selon lequel le statut personnel de tout réfugié, qu'il soit ou non apatride, est régi par la loi du pays de son domicile ou, à défaut de domicile, par la loi du pays de sa résidence. Cette réglementation, qui est applicable aux réfugiés ayant une nationalité, s'écarte de l'article 7, lettre a, de la loi fédérale sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour ⁽¹⁾.

L'article 16 énonce le principe du libre et facile accès du réfugié devant les tribunaux des Etats contractants. De plus, tout réfugié bénéficie du même traitement qu'un ressortissant du pays, notamment en ce qui concerne l'assistance judiciaire et l'exemption de la caution *judicatum solvi*.

Les réserves faites lors de l'approbation de la convention se rapportent principalement aux dispositions concernant le droit pour des réfugiés d'exercer une activité lucrative. Le message relève, à ce propos, que la Suisse, petit pays aux ressources restreintes, dont l'économie dépend largement du marché international, ne peut, à volonté, créer des occasions de travail ni offrir des emplois aux réfugiés. Il faut s'efforcer d'assurer en premier lieu un gagne-pain à la population du pays, malgré toute la compréhension témoignée aux réfugiés en raison de leur situation particulière. Pour des motifs semblables, une réserve était faite au sujet de l'article 24 en ce qui concerne l'apprentissage des réfugiés et l'exercice d'une profession. Il n'est pas non plus possible d'assimiler entièrement les réfugiés aux citoyens suisses en ce qui touche les avantages dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-chômage. Eu égard à l'article 21 du règlement d'exécution de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, la Suisse devait en outre se réserver le droit de limiter la liberté de circulation des réfugiés.

D. L'effectif des réfugiés pendant les années 1951-1954

I. Le nombre des réfugiés restés en Suisse

A la fin des années 1951 et 1952, le nombre des réfugiés qui se trouvaient encore en Suisse était de l'ordre de 10 000. Il y en avait un peu

⁽¹⁾ Tous détails à ce sujet figurent aux pages 7 et 8 du message.

moins à la fin de 1953. On ne pouvait pas donner un chiffre exact, vu que la plupart des réfugiés étaient désormais, comme les autres étrangers, au bénéfice d'une autorisation régulière de séjour ou d'établissement et n'étaient plus assujettis à aucun contrôle spécial.

L'obligation de quitter la Suisse ne subsistait que dans une mesure restreinte. Le nombre des départs était ainsi plutôt faible.

La situation ne se modifia que peu en 1954. La division de la police s'efforçait toujours de faire entrer les réfugiés dans la vie professionnelle, lorsque cela n'était pas possible, elle accordait des subventions en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951. En plus de 81 réfugiés russes indigents et malades, 487 étrangers au bénéfice de l'asile durable furent assistés.

II. Les réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers

Le nombre de ces réfugiés a été en régression continue. On en comptait encore 889 à fin 1951, 501 à fin 1952, 313 à fin 1953 et 244 à fin 1954. En règle générale, ils étaient hébergés chez des particuliers. Quelques-uns étaient placés dans des colonies de travail, parce qu'ils ne voulaient pas se soumettre à l'ordre établi dans notre pays ou n'étaient pas capables de s'y soumettre. A fin 1954, 3 réfugiés qui présentaient un danger public se trouvaient dans un établissement pénitentiaire. Les deux derniers camps fédéraux furent supprimés dans le courant de l'année 1953.

III. Les réfugiés nouvellement arrivés

En 1951, les cantons signalèrent à la division de la police 141 cas d'étrangers qui s'étaient annoncés comme réfugiés (412 l'année précédente). Le nombre fut à peu près le même pour les années 1952 et 1953. En 1954 également, il n'y eut que peu d'étrangers nouvellement arrivés qui se déclarèrent réfugiés. A peu près la moitié d'entre eux étaient des gens venus des Etats voisins et qui avaient quitté leur pays, soit par goût de l'aventure, soit en raison des conditions économiques défavorables, soit pour échapper à une poursuite pénale.

Chapitre V

LA CRÉATION D'UN SERVICE TERRITORIAL D'ASSISTANCE AUX RÉFUGIÉS, EN LIAISON AVEC LES CONVENTIONS DE GENÈVE DU 12 AOUT 1949

Les faits qui se produisirent durant la seconde guerre mondiale, notamment les déportations inhumaines, avaient prouvé que, malgré les conventions internationales, la protection de la population civile n'était assurée que de manière insuffisante. C'est pourquoi une conférence diplo-

matique se tint à Genève en été 1949 afin d'examiner comment il pourrait être remédié aux insuffisances constatées. Les délibérations aboutirent à la conclusion de quatre conventions portant la date du 12 août 1949, savoir :

1. La convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne;
2. La convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer;
3. La convention relative au traitement des prisonniers de guerre;
4. La convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Quand bien même ces conventions ne visent directement que le comportement des puissances participant à une guerre, elles ont une grande importance pour les mesures que la Suisse pourrait être appelée à prendre en cas d'un nouvel afflux de réfugiés. C'est pourquoi, après la ratification des conventions, le service de l'état-major général publia en 1951, avec l'approbation du département militaire, des «Instructions pour le service d'assistance du service territorial». Ces instructions sont également valables pour l'assistance des personnes qui, pendant une guerre ou lors de difficultés politiques ou économiques à l'étranger, viendraient se réfugier chez nous.

Les instructions disposent que les personnes qui se présenteront en très grand nombre seront installées, par les organes du service territorial, en groupes dans des camps, séparés par catégories et par nations. Elles prévoient la création de *postes collecteurs* (dont la tâche sera d'opérer un premier tri du point de vue de la police et de l'état de santé), de *camps d'accueil* (qui serviront de camps de quarantaine sanitaire et de police) et de *camps de base* (dans lesquels seront installés les réfugiés en vue d'un séjour prolongé).

La Suisse, disent les instructions, entend accorder, selon ses possibilités, aux personnes accueillies le logement, la subsistance, les soins hygiéniques, les secours de la religion, le service postal, des loisirs, un enterrement convenable en cas de décès et, si leur séjour se prolonge, l'assistance intellectuelle, une possibilité de travail et de gain sous réserve des prescriptions relatives aux possibilités de gain des étrangers, ainsi que l'occasion de pratiquer des sports dans les camps.

Les instructions règlent de façon détaillée le fonctionnement des camps, comme aussi la situation juridique des diverses catégories d'étrangers. Le droit de plainte des occupants est formellement reconnu. Ces gens auront en outre la possibilité d'élire les hommes de confiance qui les représenteront vis-à-vis du commandement, des autorités, des organes de leur pays et de la puissance protectrice, ainsi que des organismes de secours.

Les réfugiés civils qui auront été accueillis seront subordonnés au service territorial aussi longtemps qu'ils seront hébergés dans les postes collecteurs et dans les camps d'accueil. Ils seront ensuite confiés, en principe, au département de justice et police.

Considérant qu'on ne peut improviser simplement l'organisation d'un service d'assistance, le service territorial a pris, ces dernières années, des mesures préparatoires très poussées, tant du point de vue du personnel que du matériel (mise à disposition et instruction du personnel nécessaire, désignation des lieux où les camps seront établis, acquisition de matériel de camp, etc.). Ces efforts seront poursuivis. Pour l'acquisition du seul matériel de camp, un crédit de plus de 3,8 millions de francs a été accordé jusqu'ici. De nouveaux crédits seront probablement indispensables si l'on veut développer et compléter ce service d'assistance, qui devra s'occuper non seulement des réfugiés, mais aussi de toutes les personnes visées par les conventions internationales, tels que les prisonniers de guerre, les internés militaires, les prisonniers de guerre évadés, les internés civils, sans compter les ressortissants suisses qui auraient subi des dommages de guerre.

IV^e partie

**Les prestations financières de la Suisse
en faveur des réfugiés**

Chapitre I^{er}LES DÉPENSES POUR L'ASSISTANCE EN SUISSE
DES RÉFUGIÉS (1)

A. Les dépenses de la Confédération

I. Période d'avant-guerre

Avant la guerre, la charge financière de l'aide aux réfugiés reposait pour ainsi dire entièrement sur les institutions d'assistance. A part certains frais administratifs supplémentaires et frais d'internement, la Confédération dut payer les sommes suivantes:

1. Subvention pour faciliter l'émigration

	Fr.	Fr.
1936	20 000	
1937	16 000	
1938	<u>35 000</u>	
1939 (l'année entière) . .	100 000	171 000

2. Subvention à l'office central suisse d'aide aux réfugiés

	Fr.	Fr.
1938	2 000	
1939	<u>5 000</u>	7 000
Somme totale		<u>178 000</u>

II. Période de guerre et d'après-guerre

Selon le rapport Schürch, les dépenses occasionnées à la Confédération par l'aide aux réfugiés pendant les années 1939 à 1950 (y compris les frais du service territorial, mais sans les dépenses pour le personnel et la surveillance) ont été les suivantes:

	Division de la police	Direction centrale des homes et des camps	Totaux
	Fr.	Fr.	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

(1) Il n'est question ci-après que des dépenses de la Confédération et des prestations des organes privés. Les frais des cantons et des communes, qui ne sont guère considérables, ne peuvent pas être établis.

	Division de la police Fr.	Direction centrale des homes et des camps Fr.	Totaux Fr.
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
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
Service territorial (baraques des camps d'accueil)			11 000 000.—
Coût des frais de transit des réfugiés à travers la Suisse (1945)			1 689 000.—
Frais du bureau des émigrants et de la section pour les réfu- giés à la division de la police			<u>5 000 000.—</u>
Dépenses brutes de 1939 à 1950			135 506 625.09
Dont à déduire:			
Recettes des camps de travail		6 052 522.17	
Produit de la vente d'objets figurant à l'in- ventaire		<u>1 623 399.20</u>	<u>7 675 921.37</u>
Dépenses nettes de 1939 à 1950			127 830 703.72

Le Conseil fédéral décida le 1^{er} avril 1946 de renoncer au remboursement des dépenses par les différents Etats, même à l'égard des Pays-Bas qui s'étaient expressément déclarés, en 1942, prêts à prendre à leur charge le montant relatif à leurs ressortissants (1).

Au cours des années 1951 à 1954, le montant précité de 127 830 703.72 s'est augmenté comme suit:

Frais d'exploitation des camps	80 229.18	
Logement et subsistance, asile durable, internements et transports	5 969 926.16	
Frais d'émigration	351 235.06	
Frais d'administration des organismes cen- traux d'aide aux réfugiés	186 237.80	
Hospitalisation (cas dits <i>Hard core</i>)	<u>1 956 784.15</u>	<u>8 544 412.35</u>
Soit dépenses totales jusqu'à fin 1954		<u>136 375 116.07</u>

(1) Un accord conclu en 1955 entre la Suisse et la France prévoit que cette dernière remboursera à la Suisse les dépenses occasionnées par l'internement du 45^e corps d'armée français.

B. Les contributions privées

Les contributions fournies en faveur des réfugiés depuis 1933 par les milieux privés sont, selon les publications faites jusqu'ici, de 60 à 70 millions de francs. Selon les indications de l'office central d'aide aux réfugiés, une vérification a cependant révélé que les dépenses totales des institutions d'aide se montent à environ 87 millions de francs. Ne sont pas comprises dans cette somme les dépenses des particuliers qui, parfois pendant des années, ont accordé à des adultes ou à des enfants la gratuité du séjour, ni les dépenses que représente la valeur des vêtements, meubles, etc., remis aux réfugiés.

Chapitre II

LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'AIDE AUX RÉFUGIÉS A L'ÉTRANGER

A. Les dépenses de la Confédération

Le département politique fédéral a dressé à l'intention de l'auteur de ce rapport un état des dépenses occasionnées à la Confédération par sa participation à l'aide internationale aux réfugiés. Il convient toutefois d'observer à ce sujet qu'une partie importante des subventions allouées n'a pas été affectée à l'assistance des réfugiés, mais a été employée en faveur de personnes ayant subi des dommages de guerre.

I. Période de 1933 à fin 1939

Le seul montant important pour cette période a été le versement de 200 000 francs au comité international de la Croix-Rouge (septembre 1939).

II. Période de 1940 à fin 1950

Les sommes suivantes ont été allouées pendant cette période:

1. Comité international de la Croix-Rouge (aide à l'étranger et aux étrangers en Suisse, secours aux enfants)	Fr. 2 620 000
2. Don suisse	152 500 000
3. Réfugiés civils	122 700 000
4. Comité international de la Croix-Rouge	18 200 000
5. Comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés . .	2 000 000
6. Hospitalisation de malades et de réfugiés âgés (OIR) . .	600 000
7. Cotisation à l'OIR	9 805 000
8. UNICEF	3 500 000
9. Franchise de port pour transports	38 000 000
10. Aide culturelle et intellectuelle à l'étranger	600 000
11. Hospitalisation de Finlandais tuberculeux	426 000
12. Réfugiés de Palestine	670 000
13. Aide suisse à l'Europe	520 000
Total	<u>352 141 000</u>

III. Année 1951

1. Aide suisse à l'Europe pour les réfugiés de l'Europe centrale	3 000 000
2. Comité international de la Croix-Rouge	500 000
3. Médicaments pour la Corée du Sud	100 000
Total	<u>3 600 000</u>

IV. Périodes 1952 et 1953

	Fr.
1. UNICEF	2 100 000
2. Comité international de la Croix-Rouge (pour 1952 et 1953)	1 000 000
3. Haut-commissaire pour les réfugiés	350 000
4. Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	300 000
5. Aide en faveur de l'Inde	509 000
6. Aide en faveur des victimes de catastrophes	465 000
7. Aide suisse à l'Europe	2 377 000
8. Comité intergouvernemental pour les migrations européennes	863 000
9. Acquisition de mobiliers provenant de la liquidation du centre d'entraide international, pour des Berlinoises réfugiés en Allemagne du Sud	200 000
Enfants mutilés de guerre	100 000
Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	100 000
ORT (1)	100 000
Parrainage int. des orphelins de guerre	40 000
Service social international	22 000
Total	<u>8 526 000</u>

V. Période de 1954 au 1^{er} juillet 1955

1. Aide suisse à l'Europe	1 955 000
2. Haut-commissaire pour les réfugiés	700 000
3. Union internationale pour la protection de l'enfance	100 000
4. UNICEF (1954, 1955)	1 400 000
5. Croix-Rouge suisse, secours aux enfants	300 000
6. Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée (mission médicale suisse)	1 000 000
7. Réfugiés de Palestine	250 000
8. Médicaments pour la Corée du Nord	100 000
9. Aide en faveur des victimes de catastrophes	255 000
10. Comité intergouvernemental pour les migrations européennes	744 000
11. Comité international de la Croix-Rouge (pour 1954, 1955)	1 000 000
Total	<u>7 804 000</u>

(1) Société pour le développement artisanal, industriel et agricole parmi les Juifs.

Récapitulation:

Contributions pendant les années 1940 à 1950	352 141 000
Contributions pendant l'année 1951	3 600 000
Contributions pendant les années 1952 et 1953	8 526 000
Contributions pour l'année 1954 et jusqu'au 1 ^{er} juillet 1955	7 804 000
Total	<u>372 071 000</u>

B. Les contributions de personnes privées

Les contributions des personnes privées en faveur de l'aide internationale aux réfugiés sont encore plus malaisées à déterminer que celles de la Confédération. Le département politique fédéral en a établi le montant dans le tableau suivant, qui embrasse les années 1940 à 1950:

à la Croix-Rouge suisse et à la Croix-Rouge suisse, secours	Fr.
aux enfants	137 000 000
au Don suisse.	51 180 000
aux institutions suisses de secours	85 000 000
à l'office central suisse d'aide aux réfugiés et aux organismes qui lui sont rattachés	76 300 000 ⁽¹⁾
au comité international de la Croix-Rouge	32 000 000
Pour l'envoi de colis secours	<u>250 000 000</u>
Total	<u>631 480 000</u>

⁽¹⁾ Ce montant est indiqué à tort, puisque la centrale suisse d'aide aux réfugiés exerce uniquement son activité en faveur des réfugiés vivant en Suisse.

CONCLUSION

L'auteur du présent rapport n'a pas pour tâche d'émettre un jugement concluant sur la politique pratiquée par les autorités suisses à l'égard des réfugiés dans les années 1933 à 1954. Il serait d'ailleurs extrêmement difficile de se prononcer en toute équité.

D'une part, la main secourable que notre pays a tendue aux réfugiés et les très grosses dépenses que l'hébergement de ces gens a occasionnées à la Confédération sont des choses qu'il ne faut pas oublier. Et c'est avec raison que le chef actuel du département fédéral de justice et police a déclaré, le 8 juin 1954, en réponse à une interpellation Oprecht, que les mesures prises par les autorités fédérales dans des temps critiques et des conditions particulièrement difficiles ne peuvent pas être jugées à la lumière de la situation présente, beaucoup plus simple.

D'autre part, il est hors de doute qu'une politique plus libérale en matière d'admission aurait eu pour effet de mettre d'innombrables persécutés à l'abri de l'extermination.

Certes, notre pays n'aurait pu, avec la meilleure volonté, accueillir tous les fugitifs, d'autant moins que toute admission représentait une obligation: celle d'accorder au réfugié la même protection qu'à un ressortissant suisse. Et puis, nul ne pouvait déjà prédire l'avenir qui serait réservé à la Suisse. *Jusque dans les dernières années de la guerre, il n'était pas du tout impossible qu'elle fût entraînée dans le conflit.* Le commandement de l'armée n'avait cessé d'insister sur les dangers qu'impliquait pour la défense nationale la présence d'un nombre excessif d'étrangers. Dans une lettre adressée à l'auteur du présent rapport, le conseiller fédéral de Steiger déclare ce qui suit: «Il est hors de doute que le Conseil fédéral, le département de justice et police et la division de la police, avec ses auxiliaires, étaient animés du désir de faire tout ce qu'ils pouvaient pour les réfugiés. Ils avaient cependant de sérieuses difficultés à surmonter. Il y avait, d'un côté, l'armée, avec ses exigences et ses craintes; de l'autre, le souci de l'ordre et de la sécurité publics, du ravitaillement et du logement. Entre ces obstacles, il n'était pas facile d'atteindre le résultat possible et désirable.»

La réserve manifestée dans l'admission des réfugiés se fondait en outre sur autre raison très importante: On attachait trop de poids au danger d'un envahissement du pays par l'élément étranger, et même à une époque où l'on savait pour le moins que des atrocités se commettaient lors des déportations (1). Cela peut s'expliquer par le fait que les fonctionnaires directement chargés de s'occuper de la question des réfugiés avaient été, en grande partie, au service de la police des étrangers et n'avaient pas oublié

(1) Voir p. 185 ci-dessus.

l'appel contenu dans le message du 2 juin 1924 concernant la revision partielle de la constitution, appel aux termes duquel l'ascension de la cote des étrangers devait être arrêtée au prix de tout effort raisonnablement possible.» Les autorités supérieures — le département, le Conseil fédéral et, jusqu'à un certain point, le parlement — ne se sont pas opposées à cette manière de voir.

La préoccupation de sauvegarder la sécurité du pays, de protéger le marché du travail et de lutter contre l'infiltration étrangère fit, presque nécessairement, qu'on ne prêtât qu'une attention secondaire à un autre intérêt national non moins important: l'intérêt éminent que présente pour la Suisse le respect des lois de l'humanité.

En automne 1942, alors que le nombre des réfugiés était de 10 000 à 12 000, on proclama que l'embarcation de sauvetage était remplie et que notre pays avait épuisé sa capacité d'absorption. Or la Suisse abritait 115 000 réfugiés à la fin de la guerre.

Dans la dernière séance de la commission d'experts pour les questions de réfugiés, le 12 novembre 1947, le conseiller fédéral de Steiger reconnut franchement que la politique pratiquée en matière d'admission de réfugiés n'avait pas été exempte de fautes pendant les années de guerre, tout en ajoutant que «si l'on avait su d'emblée ce qui se passait en Allemagne, on aurait apprécié différemment les limites des possibilités».

Considérée rétrospectivement, cette dernière restriction ne paraît pas pleinement convaincante si l'on se rappelle combien peu d'importance on attribuait aux informations toujours plus nombreuses reçues depuis l'été 1942 au sujet de ce qui se passait dans les pays de l'est européen. Il semble bien que ni la légation de Suisse à Berlin, ni le service des renseignements n'aient été chargés de tirer les choses au clair. Et cela probablement parce qu'en Suisse on considérait ces informations comme des bruits sans fondement et que les manifestations des Alliés, qui étaient loin d'être toujours suivies immédiatement d'une aide, étaient jugées comme des actes de propagande.

Celui qui veut critiquer la politique pratiquée par la Suisse en matière de réfugiés ne doit pas formuler des reproches uniquement à l'adresse de certaines autorités, voire de certaines personnes. Il ne faut surtout pas oublier que les fonctionnaires chargés de s'occuper de la question des réfugiés avaient à faire face à une tâche particulièrement lourde et pleine de responsabilité. Leur volonté de s'acquitter de leurs obligations au plus près de leur conscience ne peut susciter aucun doute. Ce n'était d'ailleurs pas eux qui étaient responsables en dernier ressort. Il a déjà été rappelé que les autorités civiles devaient donner suite aux demandes de l'armée. Mention a été aussi faite de l'attitude peu louable de certains cantons.

Ceux qui affirment que nous avons tous aussi notre part de responsabilité ont cependant certainement raison. Cette constatation a été exprimée

ment faite à propos des discussions du printemps 1954 par deux personnes qui ont joué un rôle tout particulier dans l'aide aux réfugiés. Dans le rapport sur les dix ans d'activité de l'entraide en faveur des Eglises évangéliques en Suisse (1945-1954), on lit ce qui suit :

«Tout cela est arrivé parce que nous ne nous sommes pas préoccupés du sort d'autrui. Comme les prêtres et les lévites de la parabole, nous ne nous sommes pas inquiétés lorsqu'on incendiait les synagogues en Allemagne et déportait et maltraitait les Juifs. Alors que l'injustice s'étendait toujours davantage, nous autres gens d'Eglise vîmes beaucoup de choses, mais avons passé outre. Lorsque les réfugiés se pressaient à notre frontière pour demander asile, nous avons vu leur détresse et avons passé outre. Tous, nous avons agi ainsi, et pas seulement quelques-uns d'entre nous.»

On ne peut comparer notre politique de l'asile avec celle des autres Etats, déjà pour cette raison que la Suisse se trouvait dans une situation tout à fait à part, surtout après l'occupation complète de la France. Du bien a été fait partout, mais mainte chose prête aussi à la critique. Les belles déclarations sont souvent demeurées sans suite.

Il n'y a pas lieu de revenir ici sur les fautes commises dans la façon de traiter les fugitifs accueillis. L'installation de camps fut une nécessité non seulement au début (aux fins d'accueil de quarantaine et de triage) mais encore dans la suite pour occuper les émigrants et les réfugiés aussi longtemps que la persistance du chômage empêchait de leur donner accès à la vie économique régulière. Le fait que l'existence y était dure pour les réfugiés, surtout pour les intellectuels, ne change rien à l'affaire. La décision de soumettre les camps de travail à la surveillance de la division de la police — seule autorité qui entrât en considération — ne prête pas à la critique. La création de la direction centrale des homes et des camps tint compte de l'avis de ceux qui estimaient que la police était peu qualifiée pour un service d'assistance. Comme l'auteur du présent rapport a pu le constater en sa qualité d'expert fédéral en matière d'économies, le travail accompli par la direction centrale mérite une entière reconnaissance.

L'instauration d'un régime de discipline dans les camps était aussi une nécessité. Ce n'est guère que dans les établissements placés sous contrôle militaire que l'aménagement des locaux et le traitement des réfugiés se heurtèrent à de véritables difficultés; elles étaient dues à un défaut de préparatifs et à un manque d'aptitudes du personnel. Mais, là aussi, les conditions s'améliorèrent de plus en plus au cours des années. Il y a en revanche une critique qui est justifiée; elle concerne le fait que le système des camps subsistait à une époque où l'on aurait fort bien pu rendre la liberté à une foule de réfugiés. Ce qui déterminait cette politique, c'était la volonté — chaudement appuyée par les syndicats et pleinement justifiée dans les années antérieures — de conserver leur emploi aux militaires suisses.

La preuve qu'il a été tenu compte des expériences faites avant et pendant la guerre est fournie par la création d'un service territorial ⁽¹⁾ et les profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés, changements qui apparaissent avant tout dans les dispositions révisées concernant le séjour et l'établissement des étrangers notamment dans la nouvelle rédaction de l'article 21 du règlement d'exécution ⁽²⁾.

Les réfugiés s'expriment de façon fort diverse sur le comportement adopté à leur égard. Les gens qui ont été refoulés, ou qui ont perdu des parents ou des coreligionnaires par suite de refoulements, appuient en général ceux qui désapprouvent la politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés. Et plus d'un réfugié accueilli en Suisse se rappelle avec déplaisir son séjour parmi nous.

Mais il y a aussi des milliers et des milliers d'étrangers qui gardent une reconnaissance durable au pays qui leur a sauvé la vie. Un témoignage dans ce sens est fourni par la lettre qu'une Juive inconnue, domiciliée actuellement à Londres, a adressée spontanément à l'auteur du présent rapport. Cette femme, qui avait réussi à fuir d'Italie en Suisse en 1943, écrit ce qui suit :

«A Mendrisio, les soldats du service frontière voulaient nous refouler. Désespérés, nous voulions nous précipiter dans le vide avant de tomber entre les mains de la Gestapo. Il y eut quelques appels téléphoniques, jusqu'au moment où nous reçûmes enfin l'autorisation de rester en Suisse. Harassés par huit heures de grimée, nous reçûmes à boire et à manger en abondance et fûmes très aimablement traités. Pour nous donner des forces, on nous servit même du vin au repas.

Nous fûmes ensuite conduits à Bellinzone. Mon mari fut placé dans un couvent, tandis que j'étais logée à l'institut Santa Maria. La bonté des sœurs de cet institut surpasse toute description. J'étais très affaiblie et mal en point, mais elles firent tout ce qui était en leur pouvoir pour me mettre en état de continuer le voyage jusqu'à Lucerne. Nous fûmes conduits à l'hôtel Gütsch et placés sous une surveillance militaire. Cette surveillance était nécessaire pour assurer la discipline, mais n'était nullement tracassière. Pour manifester sa reconnaissance envers le pays qui nous avait sauvé la vie, mon mari s'offrit immédiatement pour le service de fourrier. Quant à moi, je faisais la cuisine pour les enfants et les malades. Par suite des émotions et des fatigues subies antérieurement, je m'effondrai un jour en plein travail. Je fus conduite à l'hôpital cantonal. Je conserverai toujours le souvenir du D^r M., du D^r P., chef de la division médicale, et de sœur H., qui fut un ange. Ces trois personnes me sauvèrent la vie. Dans le camp Gütsch, le suppléant du secrétaire municipal, A. Sch., nous traita

⁽¹⁾ Voir p. 346 s. ci-dessus.

⁽²⁾ Voir p. 333 s. ci-dessus.

particulièrement bien. Plus tard encore, ce noble cœur s'occupa toujours de nous avec sollicitude. Après Lucerne, ce fut Murgenthal. Grâce aux démarches du pasteur V, mon mari put m'y rejoindre, ce qui fut fort heureux car j'avais besoin de son aide, étant très affaiblie par la longue période d'alitement à l'hôpital et ne pouvais guère marcher seule. Nous pouvons nous féliciter d'avoir rencontré cet homme de cœur, si prêt à porter secours à chacun. C'est à lui que nous devons d'avoir été transférés à Lugano, au doux climat. La communauté israélite de Lugano s'occupa ensuite de nous et nous remit à chacun un manteau et des chaussures avant notre départ pour l'Angleterre, où nous devons retrouver notre fille. Caritas et la Croix-Rouge nous avaient donné précédemment tous les vêtements et tout le linge dont nous avions besoin. Je tiens à ajouter que la police, elle aussi, se montra toujours pleine d'égards. Au moment du départ, on nous rendit tous les marks que nous avons dû déposer lors de notre arrivée. On nous délivra aussi tous nos papiers, y compris des certificats de moralité, ce qui facilita notre départ.

J'ai la plus vive reconnaissance pour la Suisse, qui nous a sauvé la vie, et pour tous les gens de bien qui se sont occupés de nous avec sollicitude et nous ont donné la possibilité de revoir notre seul enfant. Ma fille et moi n'avons pas de vœu plus ardent que de rencontrer un jour ces personnes charitables et de leur exprimer personnellement notre reconnaissance.»

Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig

Rapport de M. le conseiller fédéral Edouard de Steiger,
chef du département de justice et police de 1941 à 1951.

AU SUJET DE L'AVANT-PROPOS

Dans son avant-propos, le professeur Ludwig relève que pour qu'on puisse se faire une juste idée des mesures prises, il devrait non pas se borner à reproduire des textes, mais indiquer aussi les circonstances dans lesquelles ils ont été établis et les raisons qui faisaient agir les autorités. Cette manière de voir est juste, mais elle peut, semble-t-il, prêter à quelques remarques complémentaires.

Jusqu'en 1945, les délibérations du Conseil fédéral ne faisaient pas l'objet de procès-verbaux indiquant plus que les décisions prises. Ce qui était dit pour motiver les propositions et exprimé dans les discussions n'était pas enregistré. Les procès-verbaux ne donnent ainsi pas d'informations sur les très nombreuses discussions que le Conseil fédéral a eues au sujet des réfugiés ni sur les soucis qu'ils lui causaient.

Ne disposant pas de procès-verbaux, le professeur Ludwig a, loyalement, reproduit la brève déclaration que je lui avais communiquée par écrit. Mais elle ne peut, naturellement, être un reflet assez fidèle des graves discussions qui eurent lieu au Conseil fédéral, notamment en 1942. Il convient de penser à tous les soucis que causaient, à cette époque, le danger de guerre, le ravitaillement du pays et l'exécution du plan Wahlen en dépit des levées de troupes. Si l'on se rappelle que les agriculteurs étaient sous les drapeaux, que leurs femmes et leurs filles devaient assurer l'extension des cultures avec la moitié des chevaux, que le manque de main-d'œuvre dans l'agriculture posait sans cesse la question des congés militaires, on comprendra — alors seulement — comment ces trois tâches (conserver à l'armée des effectifs suffisants, permettre l'exécution du plan Wahlen, assurer le logement des réfugiés) occupaient le Conseil fédéral et le plaçaient continuellement devant la question de savoir combien de réfugiés notre pays était en mesure d'accueillir, abstraction faite des objections de poids soulevées par le commandement de l'armée.

Celui qui veut connaître les raisons qui ont inspiré la politique pratiquée dans la question des réfugiés doit toujours avoir ces circonstances à l'esprit. En quinze ans, l'une ou l'autre d'entre elles peut naturellement s'oublier. On perd si facilement le souvenir des dangers courus.

Pour ce qui concerne la *réunion de la documentation* et la *vue d'ensemble*, le professeur Ludwig se fonde avec raison sur les trois écrits suivants: rapport Schürch, rapport du colonel Probst, rapport de la direction centrale

des homes et des camps, rédigé par Otto Zaugg et Heinrich Fischer. Le rapport du département de justice et police (que le professeur Ludwig appelle «rapport Schürch») n'était point un «rapport interne». Il n'était pas non plus destiné à l'Assemblée fédérale. En revanche, il fut mis à disposition de ceux qui s'y intéresseraient. J'avais souhaité pouvoir présenter un tel rapport avant d'abandonner mes fonctions. Le Conseil fédéral a approuvé, le 27 décembre 1951, le rapport qui avait été soumis pour avis à tous les départements. Lors d'une visite que me fit, à fin décembre, le président de l'association des journalistes accrédités au palais fédéral, je lui communiquai que le rapport pourrait être consulté par la presse dans un bureau.

Au sujet du chapitre:

II. Les réfugiés pendant la guerre

Dans une note à la page 28, le professeur Ludwig indique les sources où il a puisé les renseignements donnés dans le sous-chapitre «La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre.»

Je tiens à constater que ces sources ne m'étaient *pas* connues et que, pendant toute la durée de mes fonctions, je n'ai jamais reçu une information quelconque de M. G.-M. Riegner, directeur du congrès juif mondial. Je puis en dire autant de M. Benjamin Sagalowitz. Celui qui veut porter un jugement sur l'activité du département et de la division de la police ou même du Conseil fédéral en 1942 ne doit pas oublier que ces informations faisaient défaut.

Dans le 2^e alinéa de cette note, le professeur Ludwig écrit ce qui suit: «M. Sagalowitz a bien voulu accomplir un travail considérable en mettant à notre disposition une collection systématique d'articles publiés dans la presse suisse au sujet du traitement des réfugiés durant les années critiques. Cette collection d'articles a été tirée de la riche collection de la «Juna». Or il convient de considérer que cette récapitulation concentrée d'articles parus dans la presse au sujet du sort des réfugiés ne peut donner une idée exacte des faits tels qu'ils se présentaient aux yeux du Conseil fédéral, du département et de la division de la police. Les quelque 400 journaux suisses (qui ne sont qu'en partie des quotidiens) ont publié toutes sortes d'informations concernant la guerre et ses horreurs, la politique fasciste et nationale-socialiste et les questions touchant la Suisse et la politique suisse. Ils n'ont publié que çà et là des informations sur le sort de réfugiés et le problème des réfugiés. Je pense que les Suisses — des membres des autorités jusqu'aux simples citoyens — n'ont pas tiré de la lecture des journaux des impressions aussi nettes que ce qui ressort du rapport du professeur Ludwig.

Celui-ci rappelle sans cesse un fait auquel il attache une très grande importance, à savoir que le département, la division de la police et même le Conseil fédéral devaient, à son avis, avoir connaissance de ce qui se passait dans l'est et des dangers auxquels les réfugiés y étaient exposés. La division de la police, ajouta-t-il, avait elle-même donné des informations à ce sujet dans un rapport rédigé par M. Jezler. Or il était difficile de dire dans quelle mesure ces informations paraissaient probantes ou n'étaient que propagande de guerre ou simples rumeurs.

Il y a cependant quelque chose de vraiment tragique dans le double fait suivant :

- le 30 juillet 1942, la division de la police présentait, sous le titre *Bericht zum Flüchtlingsproblem*, un rapport strictement confidentiel rédigé par M. Jezler et contenant à la page 14 des remarques sur « les conditions terribles qui règnent dans l'est et ne permettent plus guère d'envisager des refoulements ».
- Dans un autre rapport du même jour, la division de la police demandait qu'on applique de nouveau plus rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 1939 « de façon que les réfugiés civils soient désormais refoulés en plus grand nombre, même s'il peut en résulter pour eux des inconvénients sérieux (danger pour l'intégrité corporelle) ».

Le chef de la division de la police était tellement impressionné par l'activité des passeurs professionnels et par la perspective d'un afflux massif de réfugiés qu'il considérait que la frontière devait être fermée hermétiquement pour des périodes de dix à quatorze jours, à des intervalles irréguliers, aux endroits utilisés par les passeurs.

La fermeture temporaire de la frontière n'avait pas pour but un arrêt complet des entrées. Celles-ci devaient être réglées d'après la *capacité d'accueil*.

Tous ceux qui étaient placés devant ces graves problèmes devaient se demander si, malgré toutes les nouvelles reçues et les dangers auxquels étaient exposés les fugitifs refoulés, une fermeture *temporaire* de la frontière ne s'imposait pas. Déjà avant la guerre, lors d'une conférence du 17 août 1938, le président de la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés avait lui-même soulevé la question de savoir « s'il ne serait pas préférable de fermer la frontière » (cf. p. 6 du rapport Ludwig). Même dans les milieux juifs du pays, on se demandait avec inquiétude si les autorités responsables ne perdraient pas pied, puisqu'il apparaissait « qu'il ne serait pas possible techniquement ni financièrement de faire face à un nouvel afflux » (cf. p. 76 du rapport Ludwig). A la conférence extraordinaire des directeurs de police qui se tint à Lausanne le 28 août 1942, comme à la conférence ordinaire qui siégea à Altdorf les 11 et 12 septembre 1942, l'avis fut exprimé qu'une fer-

meture hermétique et temporaire de la frontière était plus judicieuse et, jusqu'à un certain point, plus humaine, que le refoulement de réfugiés dans chaque cas. Le but véritable de la mesure était de faire savoir, par une *mise en garde efficace et temporaire*, que la Suisse, si regrettable que cela soit et si regrettables qu'en soient les conséquences, ne pouvait accueillir tous ceux qui lui demandaient asile. Il était difficile de savoir si, dans les cantons et les villes, tout avait déjà été préparé pour qu'on puisse assumer la responsabilité d'accueillir les réfugiés par milliers. M. Schürch déclare ce qui suit :

« Les cantons et les villes n'étaient alors certainement pas préparés pour accueillir des milliers de réfugiés. L'armée non plus, comme on a pu le constater de la manière la plus nette, n'était pas préparée. »

M. Rothmund ajoute qu'il ne peut que répéter ce qu'il a dit au professeur Ludwig :

« Nous devons adapter notre pratique en matière d'accueil aux possibilités du moment. Nous ne pouvions malheureusement pas prendre en considération la gravité des persécutions, car c'étaient toujours des milliers de personnes qui cherchaient à échapper à leurs persécuteurs (quelque 150 000 Juifs de Hollande et de Belgique auraient pris le large devant la menace des nazis). »

L'argument capital en faveur d'une pratique très sévère, l'argument contre lequel nul ne peut faire d'objections, c'est celui de la *défense nationale*. Il ne fallait pas que celle-ci fût affaiblie par du désordre à l'arrière, par l'irruption d'éléments étrangers sur le marché du travail et dans la vie des affaires en général, par la présence de réfugiés dans les régions où l'armée ne voulait pas qu'ils séjournent. Il ne fallait pas non plus qu'il y ait dans le pays un si grand nombre d'étrangers que les opérations militaires eussent pu, en cas de guerre, être troublées d'une manière ou d'une autre. *Il y allait là du salut du pays!* Les raisons militaires primaient tous les autres arguments, y compris celui du ravitaillement du pays. La direction de l'armée — le plus souvent par la bouche de feu le colonel EMG Werner Müller, mais aussi par celle du général lui-même — a exprimé sans équivoque aux autorités civiles l'avis que la plus grande retenue s'imposait. Ce sont là des choses qu'il convient de toujours se remémorer.

Au sujet de la partie « La question des réfugiés dans la période d'avant-guerre »

Page 137, 2^e alinéa :

J'apprends pour la première fois que le comportement de Saly Mayer (maintenant décédé), qui représentait à l'époque les Juifs suisses, n'avait pas rencontré l'approbation de larges milieux israélites, ce qui aurait donné

lieu à des dissensions intestines et, pour finir, à la démission du prénommé. En tout cas, j'avais oublié le fait. Je savais seulement que Saly Mayer s'était chargé d'une autre tâche dans l'aide aux Juifs.

Je vivais dans la conviction qu'il avait tous les milieux juifs derrière lui. Il a en tout cas montré beaucoup de compréhension pour les tâches ardues de la division de la police et du département. Peut-être est-ce précisément cette compréhension qui lui a suscité des difficultés. Au reste, Saly Mayer a toujours traité directement avec M. Rothmund, avec lequel il entretenait d'excellents rapports. La question de savoir si j'étais renseigné d'une façon précise sur ses difficultés ultérieures avec les milieux juifs est ainsi sans intérêt. J'ai en tout cas gardé un bon souvenir de Saly Mayer.

Au sujet de la partie «Le problème des réfugiés pendant la guerre»

Page 150:

La note relève avec raison que (comme M. Rothmund devant le groupe radical de l'Assemblée fédérale), le chef du département, dans la séance du Conseil national du 22 septembre 1942, avait évalué à 7100 le nombre des réfugiés arrivés en Suisse avant la guerre et s'y trouvant encore. A la page 202, le rapport constate que le Conseil fédéral avait toujours admis qu'un chiffre de 6000 à 7000 représentait à peu près la limite du supportable.

Je n'ai jamais voulu dire par là que ce chiffre ne saurait être dépassé. Les événements ultérieurs ont en effet montré que nous avons d'une manière constante dépassé ce chiffre. Le 22 septembre 1942, le nombre des réfugiés était déjà monté à 9600, auxquels vinrent s'ajouter 12 000 Polonais.

Page 154, 3^e alinéa:

Je ne vois pas clairement ce que le rapport entend par «démarches diplomatiques entreprises par les Alliés». S'agit-il des négociations avec la légation de Pologne ou des contacts établis par les ministres accrédités en Suisse au sujet de leurs compatriotes? Nous n'avons jamais considéré ces prises de contact comme des interventions. J'ai par exemple visité une fois le camp de Cossonay avec le ministre des Pays-Bas. Ses compatriotes avaient émis toutes sortes de plaintes. Le ministre Bosch von Rosenthal a aussi été injustement attaqué par eux après la guerre. Il avait pourtant déployé une grande activité en leur faveur. Le camp de Cossonay était bien administré. Ses occupants se plaignaient cependant de ne pouvoir toujours se rendre librement à Lausanne et de devoir être de retour à 22 heures, comme cela était d'ailleurs prescrit pour les soldats suisses. Les étrangers n'ont souvent pas compris sous quel régime de discipline vivaient le peuple suisse lui-même et son armée. Les Suisses n'auraient pas admis qu'on laissât sans aucune restriction les réfugiés se rendre dans les villes (à Lausanne, pour les réfugiés de Cossonay).

Page 191:

J'ai toujours trouvé choquant que les Juifs ne soient pas considérés comme des réfugiés politiques. C'était déjà là un usage quand j'entrai en fonctions. Pour diverses raisons, il n'aurait pas été possible de le modifier et de soumettre les Juifs au contrôle du ministère public de la Confédération, comme on l'a fait pour les réfugiés politiques. C'est pourquoi je n'ai jamais contesté dans les commissions et devant les chambres qu'on avait jusqu'à un certain point raison de critiquer le fait que les Juifs n'étaient pas traités comme des réfugiés politiques. Le rapport Ludwig mentionne ce point. C'étaient des raisons pratiques qui avaient fait prévaloir l'opinion que les Juifs ne pouvaient être considérés et traités comme des réfugiés politiques. Le ministère public n'aurait pas du tout pu, avec son personnel, régler tout ce domaine de l'internement et de l'accueil des réfugiés juifs.

A noter aussi que les Juifs n'étaient pas poursuivis en raison d'une «activité politique». Ils étaient les victimes pitoyables de la haine raciste des hitlériens.

Pages 189 à 197:

Je tiens à préciser quelques dates pour montrer comment les événements et les mesures se succédaient les uns aux autres. C'est la meilleure façon de montrer de quelle manière, sous quelle pression, il fallait agir durant la période tragique d'août 1942.

Dans un rapport du 30 juillet 1942 (un jeudi) qui accompagnait le «rapport très confidentiel de la division de la police sur le problème des réfugiés» (appelé «rapport Jezler» par le professeur Ludwig), M. Rothmund exprima le vœu de conférer avec le chef du département et M. Jezler pas plus tard que vendredi ou samedi. Or

vendredi 31 juillet, je devais participer à Aarau à la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats,

samedi 1^{er} août, je devais partir à 9 h. 45 pour Genève, où je devais prononcer le discours du 1^{er} août,

lundi 3 août, commençait, à 10 heures, une conférence importante sur le prix du lait,

mardi 4 août, j'aurais dû commencer mes vacances.

C'est au cours de ces journées — vendredi, samedi ou lundi, je ne le sais plus — qu'a eu lieu la conférence demandée par M. Rothmund. La division de la police n'avait pas rédigé de proposition écrite à l'intention du Conseil fédéral. Ayant retardé quelque peu mon départ en vacances, je dus ainsi me borner à présenter un rapport verbal au Conseil fédéral afin d'obtenir pour le chef de la division de la police l'autorisation d'appliquer pour le moment un peu plus rigoureusement l'article 9 de l'arrêté du Conseil fédéral du

17 octobre 1939 modifiant les dispositions sur la police des étrangers, article qui avait été appliqué jusqu'alors dans un esprit libéral. Désormais, les cas de refoulement de réfugiés civils étrangers devaient être plus nombreux, même s'il pouvait en résulter pour ces personnes des inconvénients sérieux (dangers pour l'intégrité corporelle). Après avoir entendu ma proposition orale, le Conseil fédéral l'adopta, ainsi que le constate le procès-verbal.

On voit ainsi avec quelle rapidité il fallait agir. Le chef de la division de la police ne croyait pas pouvoir assumer plus longtemps la responsabilité de ses actes si la pratique n'était pas rendue un peu plus sévère, au moins temporairement. Il n'était alors pas encore question d'une fermeture hermétique de la frontière. Je n'en avais donc pas parlé dans ma proposition orale au Conseil fédéral.

- La *circulaire* du chef de la division de la police concernant la fermeture de la frontière fut signée le 13 août. Il aurait été bon que la presse et les organismes intéressés fussent renseignés à ce moment-là. Je reçus un double de la circulaire, avec rapport de M. Rothmund, à Zermatt le 15 août. La veille, j'avais reçu une lettre par exprès concernant l'hébergement de réfugiés belges et répondus immédiatement, par téléphone, à la question qui m'était posée.
- Le 22 août, je reçus à Zermatt un télégramme du conseiller national Oeri (ce n'était pas une lettre comme l'écrit le professeur Ludwig à la page 197). Je chargeai immédiatement le secrétaire du département, M. Stierlin, de communiquer par télégramme à M^{me} Kurz et à M. Dreyfus que je les attendrais tous deux le lendemain, dimanche 23 août, au Mont-Pèlerin. L'entrevue eut lieu ce dimanche au Mont-Pèlerin. M. Dreyfus m'en remercia par une lettre du 25 août dans laquelle il m'exprimait, en son nom et en celui de M^{me} Kurz, des sentiments de profonde gratitude pour l'aimable accueil qui leur avait été réservé dimanche. «Ce fut pour nous, était-il écrit, un grand honneur et un plaisir tout particulier de pouvoir vous exposer si longuement et ouvertement nos soucis et nos difficultés.» J'ai considéré qu'il était naturellement de mon devoir de chercher à adoucir autant que possible les mesures dans le sens de cet entretien. Cf. mes instructions du 23 août 1942 (rapport Ludwig, p. 196, 1^{er} al.).
- Le lundi 24 août, M. Rothmund eut un entretien avec l'office central suisse d'aide aux réfugiés à Zurich; il s'était déjà entretenu à Berne le 20 août avec l'alliance israélite suisse. De Zurich, M. Rothmund me téléphona à Zermatt pour me faire part de l'état d'esprit et me demander des instructions. J'en donnai dans le sens de la plus grande modération.
- La requête de la direction du parti socialiste suisse tendant à l'abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral est datée du 22 août.
- Le 25 août, le chef de la division de la police émit une circulaire dans le sens d'un adoucissement.

— En même temps et d'entente avec lui, je convoquai à *Lausanne une conférence extraordinaire des directeurs de police* afin de pouvoir consulter les cantons premièrement intéressés avant la conférence ordinaire. Je désirais savoir si les directeurs en question considéraient qu'il convenait de fermer la frontière.

Il fallait en outre discuter ce qu'il y avait lieu de faire pour être prêts à l'accueil de réfugiés selon la pratique de nouveau plus libérale *qui était envisagée*. Cette conférence extraordinaire des directeurs de police se réunit le 28 août.

- Le 30 août, je fis devant la *Junge Kirche* au stade d'Oerlikon l'exposé auquel le professeur Ludwig se réfère et sur lequel je reviendrai plus loin.
- La séance de la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national eut lieu les 7 et 8 septembre et
- la conférence ordinaire des *directeurs de police* à *Aldorf* les 11 et 12 septembre.
- Le 22 septembre, j'exposai au *Conseil national* les mesures prises en vertu de la circulaire de la division de la police du 13 août 1942.

Dans un communiqué de presse, la centrale suisse d'aide aux réfugiés déclara avoir constaté, «avec satisfaction, que les autorités fédérales s'efforçaient de trouver une solution correspondant à la situation économique et répondant à la mentalité suisse» (p. 196 du rapport Ludwig).

Page 202:

J'ai constaté au *Conseil national* qu'il y avait aujourd'hui en Suisse 9600 réfugiés, auxquels il fallait naturellement ajouter les 12 000 Polonais.

Selon le rapport Schürch, il y avait au début d'octobre 11 800 réfugiés, plus 12 000 Polonais; suivant le rapport Ludwig (p. 215), le nombre des émigrants et réfugiés séjournant en Suisse à fin décembre 1942 était monté à 16 200. Il y avait en outre 10 400 internés militaires polonais ainsi que 86 militaires anglais, autrichiens et belges. Je reproduis ces chiffres pour montrer comment, malgré la fermeture hermétique de la frontière décidée à titre temporaire par la division de la police, on avait intentionnellement, jusqu'à la fin de l'année, accueilli d'une manière durable toujours plus de réfugiés. Le nombre de ceux-ci s'élevait à 73 944 à fin 1943 et atteignit même 77 178 au début de juin 1944. Il y avait, dans ce nombre, quelque 38 000 internés militaires (p. 275 du rapport Ludwig).

Page 206, note 1:

Aucun des treize journaux suisses des différentes couleurs politiques dont une coupure a été versée au dossier de la conférence de presse du

28 août 1942 ne mentionne le fait que j'aurais employé le terme « métier malpropre » en parlant des passeurs.

Je ne crois pas avoir employé ce terme et ignore sur quel journal le professeur Ludwig se fonde.

Pour le reste, le jugement qu'il porte sur ces gens correspond tout à fait à l'avis que j'avais et que j'ai encore.

Il n'était pas inconvenant de réclamer une certaine indemnité pour les frais occasionnés et une modeste rétribution pour une activité souvent dange-reuse. Il fallait en revanche tenir pour répréhensible le métier de passeur exercé à des fins de lucre.

Page 215, note 1:

J'ignore que les réfugiés aient été favorisés d'une manière quelconque. La réponse n'a peut-être pas eu l'heur de plaire à la *National-Zeitung*; celle-ci dut néanmoins reconnaître que le « mémoire », malgré ses lacunes, entendait s'élever contre une certaine exagération des critiques formulées à l'égard du Conseil fédéral. Cela devait être reconnu loyalement. Les conférences subséquentes montrèrent combien les auteurs du « mémoire » et leurs amis étaient peu satisfaits de l'attitude du Conseil fédéral et considéraient aussi que leurs efforts rencontraient trop peu de compréhension. A noter en outre qu'en répondant à l'interpellation du conseiller national Bircher (séance du Conseil national du 21 septembre 1944), le chef du département prit énergiquement la défense des réfugiés (p. 289 du rapport Ludwig).

Si le chef du département intervint en faveur d'adoucissements, cela ne signifie naturellement pas qu'il s'agissait de « protections ». Nul n'était l'objet d'un privilège de sa part. Mais tous les cas ne sont pas parvenus jusqu'à lui. Le fonctionnaire, l'officier à la frontière ou le soldat faisaient tous leur devoir et n'avaient pas la possibilité, lorsqu'ils devaient obéir à des instructions ou à des ordres, de faire d'eux-mêmes des exceptions. Par bonheur, cela arriva néanmoins très souvent, et le fait ne fut jamais réprimé. Les protections ne jouèrent cependant aucun rôle.

Pages 264-274:

Selon moi, un rapport sur la politique pratiquée à l'égard des réfugiés pourrait et devrait aussi dire dans combien d'hôtels et dans quels hôtels furent hébergés des réfugiés. Je renvoie au rapport de la direction centrale des homes et des camps sur son activité de 1940 à 1949 et aux pages 171 à 174 où sont énumérés les hôtels et homes où furent hébergés des réfugiés. Le rapport Ludwig parle de homes et d'hôtels, mais il n'indique pas dans quels excellents et beaux hôtels ces réfugiés ont souvent été logés. Bien que j'eusse considéré les choses d'un œil critique, j'ai rapporté de mes inspections l'impression agréable que les réfugiés, lorsqu'ils n'étaient pas occupés dans des camps de travail, étaient vraiment bien logés. Le Grand

Hôtel à Brissago, l'hôtel Eden à Brunnen, les hôtels Bernina et Cresta-Kulm à Celerina, le Schweizerhof au Beatenberg, des hôtels à Champéry, Engelberg, Flims-Waldhaus, au Mont-Pèlerin, à Montana, etc., sont des exemples qui montrent dans quels beaux hôtels, à côté d'autres plus simples, mais également bons, les réfugiés, notamment les femmes, furent hébergés. Je suis persuadé qu'aucun autre pays n'a aussi bien traité les réfugiés, même s'il était malheureusement inévitable d'ordonner d'abord leur internement dans un camp de quarantaine, puis dans un camp d'accueil. Il est exact que le séjour dans un camp d'accueil durait parfois plus longtemps que nous ne le désirions. Mais on oublie le gros travail et les efforts que durent principalement fournir les fonctionnaires de la division de la police, de même que l'ingénieur Zaugg et ses collaborateurs pour obtenir des cantons, des communes et des propriétaires d'hôtels l'autorisation d'héberger des réfugiés. Nous voulions que ce que nous faisons fût bien fait et vînt du cœur. Je dois cette constatation à mes fidèles collaborateurs.

Au sujet de cet hébergement dans des camps et des homes, j'aimerais encore citer l'ingénieur Zaugg :

« Dans ses remarques préliminaires, le professeur Ludwig déclare qu'il n'a pu traiter que succinctement la question de l'internement dans des camps et des homes. Il importe, me semble-t-il, de signaler que l'on ne peut parler d'internement qu'en ce qui concerne quelques camps spéciaux destinés aux réfugiés politiques placés sous la surveillance du ministère public fédéral. Le régime des autres camps et homes était si libre que le mot «internement» ne correspond pas à la réalité.

» Sans doute, la direction centrale des homes et des camps était-elle principalement au service de la division de la police. Mais il ne faut pas oublier qu'elle s'occupait également, sur mandat de l'office de guerre pour l'industrie et le travail, des camps de travail dans lesquels se trouvaient, pendant la guerre, des Suisses astreints au service du travail pour l'extension des cultures. Cette direction gérait en outre des camps destinés à des Suisses rentrés au pays. Elle était donc, non pas un organisme de police pour les réfugiés et les émigrants, mais une institution chargée de gérer des camps et des homes où étaient placés, aussi bien des réfugiés et émigrants que des Suisses, notamment des rapatriés.

» La direction centrale s'est surtout efforcée d'aider les étudiants et les intellectuels. C'est ainsi qu'en 1941 et 1942 déjà, les étudiants reçurent régulièrement des dispenses pour leur permettre de poursuivre leurs études. Je traitais personnellement les demandes de dispense, en raison des rapports que j'entretenais avec l'école polytechnique fédérale et les universités depuis le temps où je faisais partie du comité de l'union nationale des étudiants de Suisse. Le service du travail imposé aux étudiants réfugiés était plus court que le service militaire exigé des étudiants suisses, ce qui paraît tout à fait normal, puisque le réfugié n'était occupé qu'à des travaux agricoles pour le

pays qui lui offrait l'hospitalité, tandis que l'étudiant suisse devait concourir à la défense de sa patrie.

» Très tôt, les réfugiés intellectuels furent mis au bénéfice de mesures spéciales. Rappelons le home pour intellectuels à Frontenex-Genève. La possibilité leur fut aussi donnée de s'occuper dans leur branche. Je rappelle en outre la revue *Über die Grenzen* et les *Cahiers de Frontenex*, publiés aux frais de la Confédération. A mentionner enfin la troupe d'acteurs créée par la direction centrale, ainsi que la *jiddische Kleinkunsthöhne Nawenad*.

» Dès 1941, la formation professionnelle des réfugiés, en premier lieu celle des apprentis, fut l'objet d'une attention particulière. Des cours spéciaux de réadaptation suivirent. Mais comme ils étaient limités à quelques professions, on donna à certains réfugiés l'occasion de parfaire leurs connaissances par des stages dans de nombreuses professions.

» Dans les camps de travail, une grande partie des tâches administratives étaient exécutées par des réfugiés. Rarement plus de la moitié des réfugiés durent accomplir des travaux manuels. Il était naturel que le rendement du travail fût sensiblement en dessous de la moyenne suisse. On dut en effet bientôt se rendre compte que de nombreux réfugiés — sauf les Italiens, les Yougoslaves et les Russes — étaient peu aptes à des travaux manuels.

» A ce propos, disons en outre qu'au début de la guerre les immigrants s'annonçaient avec beaucoup d'enthousiasme pour les camps de travail, dans l'idée qu'ils pourraient ainsi participer, sous une forme de service militaire, à la lutte contre le national-socialisme.»

Parmi les nombreux citoyens suisses que je tiens à remercier de s'être intéressés au sort des «réfugiés intellectuels», je me bornerai à citer M. le juge fédéral Plinio Bolla.

Si l'hébergement des réfugiés dans les hôtels et pensions a donné satisfaction, on doit constater en revanche que le nombre des *familles suisses* qui ont accueilli des réfugiés est plutôt modeste. Ceux qui critiquent vertement la politique suivie par les autorités en matière d'accueil laissent entendre que les familles suisses auraient, pour leur part, été disposées à recevoir beaucoup plus de réfugiés. Je ne parle pas ici des enfants, qu'on a partout accueillis volontiers et avec joie. J'entends dire que relativement peu nombreuses ont été les familles à l'aise qui ont accueilli chez elles des réfugiés, pour partager avec eux le vivre et le couvert. C'eût été là la forme idéale de l'aide aux réfugiés et eût facilité grandement la tâche des autorités. Dans la note 1 de la page 265, le professeur Ludwig écrit: «Il y eut, à certains moments, plus de 2000 personnes logées chez les particuliers.» Selon les relevés de la division de la police, il s'agirait plutôt d'un chiffre inférieur. C'est ainsi que, par exemple, selon le relevé du 14 octobre 1943, la centrale suisse pour l'aide aux réfugiés avait placé 466 adultes, auxquels il faut ajouter les 1334 enfants hébergés dans des familles et des homes. 479 personnes furent placées directement par les soins de la division de la police chez des parents ou

dans des hôtels, pensions, etc. Les gens de condition modeste étaient les mieux disposés à l'accueil. Jusqu'en 1945, ce nombre augmenta cependant, en grande partie pour la raison que les familles suisses acceptaient plus volontaires des réfugiés italiens et que les relations avec ces gens étaient plus étroites.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de rappeler la conférence des directeurs de police du 8 février 1943, où il fut question d'une « certaine participation » des cantons aux frais. Dix-sept cantons refusèrent de prendre une partie des frais à leur charge. Sept seulement en acceptèrent l'idée: Glaris, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall et Thurgovie.

Comme le relève le rapport Ludwig, la Confédération considérait, avant la guerre et jusqu'à la guerre, qu'il incombait aux cantons de supporter les frais d'hébergement des réfugiés. Les cantons adoptèrent cependant une manière de voir contraire, estimant que le problème des réfugiés était devenu à un tel point d'ordre général que la Confédération devait se décider enfin à prendre les frais à sa charge.

C'est donc intentionnellement que je déclarai au Conseil national: « Pour déterminer la mesure de nos possibilités d'accueil, il faut d'abord élucider tous les facteurs entrant en considération, en particulier la capacité et la volonté d'accueil des cantons, des communes et des organisations privées ». Cela ne put se faire aussi rapidement qu'il eût été désirable et que l'auraient voulu le département et le Conseil fédéral.

Pages 290 s.:

Après avoir organisé des « rapports » qui réunissaient, à des fins de coordination, les représentants des départements et de l'armée, et pour donner suite à une interpellation et un postulat J. Schmid (Soleure), je convoquai le 23 février 1944 une conférence, qui, dans une séance constitutive, devait former diverses sous-commissions. Le rapport Ludwig (p. 290) mentionne ce fait.

Le rapport présenté en 1951 par M. Schürch mentionne, à la page 233, les noms des présidents des quatre sous-commissions. La liste établie par le département en janvier 1945 indique comme vice-présidents de la commission MM. J. Schmid, conseiller d'Etat et conseiller national à Soleure, A. Janner, conseiller national, président du comité tessinois d'aide aux réfugiés. Au début, M. Malche, député au Conseil des Etats, fut également vice-président. Dans la sous-commission II pour les questions culturelles (ultérieurement pour l'assistance spirituelle, culturelle et les loisirs), le président était M. Malche, puis M. Bernasconi, de l'union syndicale suisse. La sous-commission IV pour les problèmes d'après-guerre (ultérieurement pour l'émigration) fut d'abord présidée par M. Briner, conseiller d'Etat, puis par M. Stampfli, conseiller d'Etat.

La liste du département mentionne aussi les représentants de la Croix-Rouge suisse et du comité international de la Croix-Rouge. Elle montre combien d'esprits distingués comptait cette commission.

Je désire mentionner, à titre d'exemple, le président de la première sous-commission, M. Bäschlin, ancien président de la cour suprême du canton de Berne, dont j'avais réussi à m'assurer les services pour l'exercice de cette charge. Celui qui sait combien M. Bäschlin a manifesté de tact, d'humanité et de cœur durant toute sa carrière judiciaire, depuis l'époque où il était juge de première instance jusqu'à celle où il présidait la cour suprême cantonale, celui-là peut se faire une idée de l'œuvre hautement utile qu'il a accomplie comme président de la première sous-commission.

Chaque réfugié avait la possibilité de vider son cœur, de dire ce dont il avait à se plaindre. Un bureau particulier fut installé au palais fédéral pour M. Bäschlin, avec lequel je restais en contact permanent. Tout réfugié pouvait avoir la certitude que ses vœux et requêtes seraient examinés avec attention et bienveillance en dehors de toutes les questions de compétence ou d'incompétence. Lorsqu'il s'agissait de gens atteints de la manie de la réclamation (car il y en avait naturellement), M. Bäschlin savait régler les choses avec le tact nécessaire.

M. Schürch écrit ce qui suit à ce sujet :

« Il est possible qu'un chef de camp n'ait pas transmis telle ou telle plainte d'un réfugié. Mais je n'ai jamais entendu dire que cela soit arrivé souvent. Les chefs de camp avaient l'ordre strict de transmettre les plaintes. Au reste, les réfugiés avaient la possibilité de faire part de leurs plaintes sans passer par le chef de camp, puisque les camps étaient constamment visités par les représentants des organismes d'aide aux réfugiés, les inspecteurs de la direction centrale à Zurich, les fonctionnaires de la division de la police, le commissaire aux réfugiés, des commissions parlementaires et autres, sans compter le chef du département lui-même, qui s'y rendait souvent. »

Il est naturel qu'on ait eu ici et là — surtout chez les revendicateurs invétérés — l'impression que le droit d'être entendu n'était pas garanti. Mais il y a lieu de relever avec quelle attention on s'est pratiquement occupé de toutes les plaintes, même lorsqu'il s'agissait de vétilles. Aucune peine n'était épargnée. La première sous-commission a eu une activité beaucoup plus paternelle que ne le ferait croire son nom de « sous-commission pour les affaires disciplinaires », puis de « sous-commission pour les affaires juridiques ». Elle a exercé une action qu'on peut qualifier de tutélaire. Elle était prête à entendre tous les vœux et toutes les plaintes.

Le rapport de la direction centrale des homes et des camps sur son activité pendant la période de 1940 à 1949 donne tant d'informations intéressantes qu'il constitue un utile complément au rapport Ludwig, qu'il illustre aussi fort heureusement. Ce rapport se termine par cette remarque :

«Il nous semble tout aussi important de constater que la direction centrale, durant toutes les années écoulées, s'est toujours efforcée de s'acquitter de ses tâches dans un esprit digne de la tradition suisse, d'une tradition faite du respect de la personnalité de chacun.»

M. Zaugg constate aujourd'hui ce qui suit :

«Les auteurs du rapport ont écrit cette phrase après mûre réflexion. Ils sont aujourd'hui encore convaincus que, sauf de rares exceptions, tous ceux qui ont travaillé à la direction centrale ont essayé d'agir dans cet esprit.»

Dans le rapport du département de justice et police sur la question des réfugiés pendant la seconde guerre mondiale et les premières années d'après-guerre (1933-1950), rapport qui fut approuvé par le Conseil fédéral le 27 mai 1951, M. Schürch expose en termes excellents les «bases de la politique suivie en matière d'asile pendant la guerre» (p. 51 s.). Le même rapport contient des «considérations rétrospectives» (p. 235-240) qui traitent de la politique suivie envers les réfugiés pendant la seconde guerre mondiale avec une objectivité et une compétence qui forcent le respect. Ce rapport se termine par les passages suivants :

«Pour finir, il reste à se féliciter de ce que des circonstances propices nous aient permis de mener à chef cette lourde tâche. Nous l'avons fait avec des moyens peut-être insuffisants mais avec le désir profond de faire de notre mieux. Nous espérons que nous ne serons pas remis à l'épreuve dans un avenir rapproché. Mais nous ne doutons pas que, fidèle à sa tradition, notre pays ne se soustraira jamais à sa tâche, qui est d'offrir un premier asile à ceux qui sont persécutés. Les expériences faites pendant ces dernières années rendraient sans doute la tâche bien plus facile.

Nous ne savons pas si la Suisse verra de nouveau affluer un jour des réfugiés à ses frontières ... Mais il y a toujours des réfugiés qui arrivent isolément. Et il pourrait se faire qu'ils soient un jour plus nombreux. C'est là une possibilité avec laquelle il faut compter.

C'est pourquoi, au moment où les tâches suscitées par la guerre et l'après-guerre sont plus ou moins terminées, il importe de consigner les expériences faites de façon qu'elles puissent être mises à profit si la question des réfugiés redevenait actuelle. Les expériences doivent montrer ce qui était imparfait et nous inciter à chercher à faire mieux.

Il est clair que les fonctionnaires de la division de la police, jusqu'au plus haut échelon, considéraient qu'ils avaient le devoir d'appliquer la loi, et il en allait de même de tout autre fonctionnaire fidèle à son devoir. Mais jamais une conception bureaucratique des «mesures à prendre pour lutter contre l'infiltration étrangère» n'a joué un rôle déterminant durant les années de guerre. De telles préoccupations étaient reléguées à l'arrière-plan. Ce fut tout au plus dans la question de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère

par l'économie privée que la lutte contre l'infiltration étrangère a occupé une certaine place.

Il a déjà été relevé que les spécialistes avaient su apprécier l'activité du chef de la division de la police. Et c'est avec raison que le rapport Ludwig mentionne (p. 301) que Sir Herbert Emerson, qui avait visité les camps suisses, qui connaissait très bien les conditions particulières existant dans notre pays et pouvait établir la comparaison avec les camps étrangers, avait fait appel au concours de M. Rothmund. Il ne l'eût pas fait s'il n'avait pas eu une bonne impression de la façon dont nous traitions les réfugiés.

Au sujet des « conclusions »

Page 356, 1^{er} alinéa:

Il n'est pas exact de dire que les autorités — le département, le Conseil fédéral et, jusqu'à un certain point, le parlement — ne se sont pas opposés à la manière de voir exprimée dans le message du 2 juin 1924 sur la révision partielle de la constitution, à savoir que l'ascension de la cote des étrangers devait être arrêtée au prix de tout effort raisonnablement possible.

Cette préoccupation n'a jamais été celle du Conseil fédéral, tant que j'ai été en fonctions. Je n'ai eu connaissance du message du 2 juin 1924 qu'en lisant le rapport Ludwig. Pour le Conseil fédéral, il s'agissait de déterminer ce qui était *faisable et acceptable*.

Page 356, 2^e alinéa:

Il n'est pas juste d'affirmer qu'on n'ait prêté qu'une attention secondaire « à un autre intérêt national non moins important: l'intérêt éminent que présente pour la Suisse le *respect des lois de l'humanité* ».

Si l'on parle de « respect », il faut songer non seulement au respect dû aux lois de l'humanité mais aussi à celui qui est dû aux *lois du pays*.

Le Conseil fédéral, le chef du département, les fonctionnaires et employés du département, pas plus que les cantons et leurs fonctionnaires, n'entendaient passer outre aux lois de l'humanité. Ils ne leur prêtaient pas une « importance secondaire ». La question — difficile — était de savoir ce que la sécurité du pays exigeait. Et cette sécurité devait se comprendre dans un sens large, embrassant la défense militaire, la sûreté et l'ordre intérieurs, le ravitaillement et l'emploi.

Si la sécurité était détruite et si le pays s'écroulait, il ne serait plus question d'asile, ni pour les nouveaux venus ni pour les réfugiés déjà accueillis.

On n'a pas fait fi de l'intérêt que présentait pour la Suisse le respect des lois de l'humanité. Mais en pesant les intérêts en présence, il a fallu accorder la première place à ce qu'exigeait la sauvegarde de l'existence du pays. « Prêter attention » à une chose et en « tenir compte » ne sont pas synonymes.

Si le Conseil fédéral, le chef du département, les fonctionnaires du département et l'armée ont montré de la prudence dans l'appréciation de ce

qui était faisable et acceptable, ils n'ont pas pour autant manqué de respect aux lois de l'humanité et aux sentiments qu'ils nourrissaient dans leur cœur. Ceux qui étaient appelés à prendre des décisions dans ces questions particulières avaient autant de sentiments d'humanité et de compassion que ceux qui émettent aujourd'hui des jugements. Il était dur pour eux de ne pouvoir obéir à leur cœur.

A la page 356, 3^e alinéa, du rapport Ludwig, il est dit ce qui suit:

«En automne 1942, alors que le nombre des réfugiés était de 10 000 à 12 000, on proclama que l'embarcation de sauvetage était remplie et que notre pays avait épuisé sa capacité d'absorption. Or la Suisse abritait 115 000 réfugiés à la fin de la guerre.»

Sans citer de nom, le professeur Ludwig se réfère ici à *une conférence que j'avais faite le 30 août 1942* devant l'assemblée générale de la *junge Kirche* à Zurich-Oerlikon. Il ne connaît vraisemblablement pas le texte de cette conférence.

Ma conférence avait pour sujet la «force de résistance» que doit acquérir la jeunesse. Il s'agissait de la force de résistance intellectuelle et morale qui est nécessaire à la défense nationale, à la politique de neutralité, à la lutte «contre les influences étrangères exercées en vue de provoquer la trahison». Je parlai cependant aussi de la force de résistance qu'il faut avoir pour s'acquitter d'une tâche, même si cet accomplissement expose à des reproches, voire à des injures, même si dans son for intérieur on voudrait agir autrement.

Voici encore ce que j'exposai textuellement:

«Dans certaines circonstances, il faut savoir donner l'impression d'être dur et intransigeant, il faut supporter les reproches, les injures, les calomnies et savoir quand même résister et ne pas fléchir. A quoi sert-il d'avoir une bonne conscience et de savoir que nous le faisons non pas pour nous mais pour les autres? Lorsqu'il y a conflit entre le cœur et la raison, lorsque le cœur voudrait dire «oui» et que la raison ordonne de dire «non», c'est alors qu'on apprend ce que signifie la résistance. Nul n'est à l'abri. Plus important est le rôle qu'on joue, plus il oblige de prendre de telles décisions.

Lorsqu'on a le commandement d'une embarcation de sauvetage déjà lourdement chargée, ayant une faible capacité et pourvue d'une quantité limitée de vivres et que les milliers de victimes d'une catastrophe maritime appellent à l'aide, il faut savoir se donner l'air d'être dur si l'on ne peut pas prendre tout le monde à bord. Mais c'est encore se montrer humain que de mettre en garde à temps contre les espérances trompeuses et d'essayer de sauver au moins ceux que l'on a déjà accueillis.»

Que l'on veuille bien comparer ces considérations avec ce qui est dit au 3^e alinéa de la page 356 du rapport Ludwig.

Je voulais montrer aux jeunes gens réunis dans le stade d'Oerlikon quels étaient les soucis des autorités.

Je n'ai indiqué aucun chiffre quelconque dans ma conférence et ne me suis référé à aucune époque. La conférence a eu lieu *avant* la séance de la commission des pouvoirs extraordinaires et *avant* la session des conseils législatifs où j'indiquai des chiffres.

Mon intention était de montrer aux jeunes qui m'écoutaient quelles étaient les préoccupations du Conseil fédéral au moment où le ravitaillement du pays était en danger, où l'armée avait appelé les hommes qui auraient dû travailler à l'extension des cultures conformément au plan Wahlen, où les demandes de congés étaient à l'ordre du jour et où l'on avait peine à comprendre que les soldats dussent être appelés au service pour garder des camps d'internés. C'est en considérant les choses sous cet angle que j'ai parlé à Oerlikon.

Selon des renseignements sûrs, les buts du plan Wahlen n'ont été atteints qu'en 1945. Dans le premier trimestre de 1945, le président de la Confédération devait encore prier les délégués alliés venus à Berne pour négocier la conclusion de l'accord de Washington de se rendre à Paris afin d'obtenir du haut-commandement allié que la route Marseille-Genève fût mise au service du ravitaillement de la Suisse, alors qu'on ne voulait accorder à notre pays, pour son ravitaillement, que la « route des Alpes », impraticable. Les trois délégués recommandèrent de renoncer à une démarche personnelle auprès du président Roosevelt, l'affaire étant du seul ressort du commandement allié.

On voit ainsi comment les soucis et les obstacles se succédaient les uns aux autres.

Il n'est pas non plus possible de comparer les conditions de 1945 avec celles de 1942. Ces dernières étaient beaucoup plus difficiles que les premières, quand bien même il subsistait évidemment des difficultés en 1945.

Les possibilités d'accueil augmentèrent à mesure que le ravitaillement du pays s'améliorait, que l'on trouvait de nouvelles possibilités de logement, que le danger de guerre et les complications politiques paraissaient diminuer. Mais il se produisit tout le temps des circonstances dans lesquelles il fallait ordonner temporairement une fermeture complète de la frontière.

Nous étions obligés d'agir selon les possibilités et de nous conformer aux demandes très instantes du commandement de l'armée, même là où le cœur eût désiré autre chose.

Page 356, 5^e et 6^e alinéas :

Les informations reçues au sujet de ce qui se passait dans l'est ne parurent en effet pas aussi dignes de foi qu'elles l'eussent mérité. La nouvelle concernant la communication faite à la « chambre des communes » en Grande-Bretagne ne rencontra pas une large audience dans les journaux suisses et ne retint le plus souvent guère l'attention. Le bureau international des réfugiés, qui paraît avoir fourni beaucoup d'informations au professeur Ludwig, ne s'est jamais adressé à la Suisse. Il en est de même des Alliés.

Ce n'est que la documentation fournie par les Américains après l'armistice qui révéla de façon sûre l'affligeante réalité.

Représentants des gouvernements cantonaux et magistrats à l'esprit droit, les directeurs cantonaux de la police avaient aussi des sentiments humains. Mais les difficultés d'une tâche qui consistait à prendre des mesures en liaison avec la division de la police, les communes et les organismes de secours (quarantaines, camps de triage, détermination des réfugiés «indésirables», camps de travail, homes, hôtels, hôpitaux, etc.) leur donnaient une vision plus juste des choses qu'à ceux qui émettaient des critiques. Leur jugement, inspiré par le sentiment de la responsabilité qui pesait sur eux, est certainement plus objectif et plus juste.

A l'issue de la conférence des directeurs de police tenue à Altdorf en septembre 1942, un homme de cœur, M. Altwegg, directeur de la police du canton de Thurgovie et député au Conseil des Etats, avait proposé de publier le communiqué suivant :

«Après avoir entendu un rapport de M. Rothmund, chef de la division fédérale de la police, et discuté de manière approfondie les questions qui se posent actuellement au sujet des réfugiés, les directeurs cantonaux de justice et police ont déterminé leur attitude comme suit :

1. Ils appuyent les efforts faits par le Conseil fédéral pour assurer une protection efficace des frontières ;
2. Ils considèrent qu'il incombe à la Confédération de s'occuper des émigrants qui se trouvent déjà dans le pays. Mais si l'aide des organisations privées déjà en activité ne devait pas suffire, une intervention efficace des cantons serait nécessaire.
3. La conférence constate que les autorités fédérales ont agi librement et en prenant équitablement en considération les exigences de l'humanité et les intérêts bien compris de l'Etat.
4. Tout en reconnaissant que la Confédération a pour tâche traditionnelle d'accorder l'asile dans la mesure où le permettent les circonstances du moment, il y a lieu de mettre en garde contre la tentation de traiter ces questions d'une façon unilatérale, purement sentimentale et contre les dangers qui résulteraient du fait que les intérêts vitaux du pays seraient méconnus.»

Le président de la conférence, le conseiller d'Etat Balmer, écrivit la lettre suivante au chef du département :

«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 Thurgovie, 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. »

Le communiqué publié dans la presse (14 septembre 1942) était rédigé comme suit :

« La conférence des directeurs cantonaux de justice et police s'est occupée notamment de la question des réfugiés. Après avoir entendu sur ce sujet un rapport du département fédéral de justice et police et après avoir examiné de manière approfondie les différents aspects de cette importante question, la conférence a constaté avec satisfaction que les mesures prises par les autorités fédérales dans ce domaine l'ont été librement et en répartissant équitablement les exigences du sentiment d'humanité et celles du bien-être de l'Etat. La conférence, considérant que le libre exercice du droit d'asile est une des plus hautes et essentielles traditions de notre pays, estime que la Confédération doit continuer à en faire usage dans la mesure où elle l'a fait jusqu'ici. »

Ces textes montrent avec quelle attention les directeurs cantonaux de police ont traité le problème.

Aucun gouvernement cantonal ne s'est adressé au département ou au Conseil fédéral pour marquer qu'il ne partageait pas l'avis de son directeur de la police. Nous devons admettre que les gouvernements cantonaux étaient d'accord avec les chefs de leur département de la police.

A noter encore ceci : Les centres urbains, tels que Zurich et Bâle, ne se préoccupaient pas beaucoup de la « bataille des cultures ». Aussi étaient-ils un peu plus critiques que les cantons campagnards à l'égard de la retenue observée dans l'accueil des réfugiés. Quant aux soldats, les sentiments qu'ils exprimaient n'étaient pas précisément ceux qui apparaissent dans les articles de presse cités par le professeur Ludwig.

Les fonctionnaires du département de justice et police et de la division de la police en particulier avaient au moins autant de cœur que les personnes qui, au service des organismes d'aide aux réfugiés, s'occupaient, fort utilement, de ces gens. Si ces personnes pouvaient considérer les choses uniquement sous l'angle de ce qui était bon pour les réfugiés, le Conseil fédéral, le chef du département et les fonctionnaires devaient en revanche déterminer ce qui était faisable et acceptable pour l'Etat.

La situation était mouvante. Comme il l'a été dit, les possibilités d'accueil étaient plus nombreuses en 1943 et dans les années suivantes qu'en été 1942, tant en ce qui concerne le ravitaillement que le logement. Mais ces possibilités ne pouvaient pas se traduire par des faits d'un jour à

l'autre. Il fallait beaucoup de dévouement et de grands efforts pour assurer partout le vivre et le couvert. Et je ne parle pas ici de certaines inquiétudes de l'armée, qu'il fallait dissiper. Nous n'avons donc pas manqué de respect aux lois de l'humanité en n'ouvrant pas plus largement la frontière. Notre attitude était dictée par notre sentiment de la responsabilité et du devoir.

Page 374:

Le fait que, dans sa conclusion, le professeur Ludwig parle de nouveau de l'installation de camps m'incite à rappeler que les réfugiés étaient bien souvent logés dans de beaux hôtels.

S'il a fallu installer des camps de travail, c'est parce que les travaux devaient être exécutés dans des régions où il n'y avait ni hôtels ni pensions pour loger les réfugiés. On s'est toujours efforcé de rendre les conditions de vie des réfugiés aussi agréables que possible. Pour cela, il fallait du temps. La Confédération ne dispose pas de terrains, si ce n'est de terrains affectés à des buts militaires ou à d'autres buts prescrits. Il fallait donc entreprendre des démarches auprès des cantons. On le fit de grand cœur. Mais on ne pouvait faire des miracles. Il est regrettable mais compréhensible que les réfugiés aient dû souvent s'armer de patience. Lors de ses inspections, le chef du département regretta souvent, dans son for intérieur, de voir des intellectuels affectés à de durs travaux manuels. Mais il en allait de même pour les soldats suisses. On oublie trop souvent que tout cela se passait pendant le service actif, à une époque où chaque Suisse, de l'un et l'autre sexe, travaillait d'une manière ou d'une autre pour le pays (aide à la campagne, bataille des cultures). Chacun sait qu'il y avait des intellectuels non seulement dans le corps des officiers et des sous-officiers mais encore dans les rangs des soldats. Ceux-là aussi devaient manier le pic et la pelle, construire des routes et creuser des tranchées. C'est pourquoi le citoyen suisse n'a en général pas considéré comme injuste que les réfugiés soient aussi astreints à de tels travaux. Certes, il y a une différence entre celui qui accomplit de durs travaux pour la défense de son pays et celui qui doit en quelque sorte «payer» l'asile qui lui est accordé. Mais il fallait bien que les réfugiés fissent aussi quelque chose pour la Suisse, dangereusement encerclée. Les plus clairvoyants d'entre eux l'avaient compris et contribuaient même avec un certain plaisir aux efforts faits pour sauvegarder la liberté de la Suisse menacée par les nationaux-socialistes.

Il n'était pas aisé de trouver des chefs de camps, car la tâche exige de l'autorité et de la compréhension pour le prochain. C'est pourquoi on a dû changer plus d'une fois un chef de camp pour trouver l'homme qu'il fallait.

Page 358 en haut:

Le professeur Ludwig parle des «profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés, changements qui

apparaissent avant tout dans les dispositions révisées concernant le séjour et l'établissement des étrangers, notamment dans la nouvelle rédaction de l'article 21 du règlement d'exécution».

Il s'agit de savoir ce qu'on entend par de «profonds changements intervenus dans la façon de traiter les questions relatives aux réfugiés». Le sort pitoyable des réfugiés a toujours inspiré de la commisération, de sorte qu'aucun changement profond n'est intervenu à cet égard. En revanche, on avait toujours cru avant la guerre, et jusque dans les premières années de la guerre, que la Suisse pouvait se borner à être un pays de transit. Les faits ont montré que cela n'était pas possible et qu'il fallait par conséquent assurer aux réfugiés un asile durable, devenu plus tard, à juste titre, un domicile normal.

Ce sont les circonstances qui ont changé, car le sort des réfugiés n'a cessé de susciter la pitié. On oublie, semble-t-il, les temps difficiles que nous avons vécus au cours des années «trente», avec tous les soucis que causait le chômage. Le Conseil fédéral devait envisager, pour la période d'après guerre, la possibilité d'un retour de conditions semblables. Aussi montra-t-il intentionnellement de la retenue dans l'allocation de subventions pour des constructions. Les circonstances ont cependant évolué autrement. Pour les Français et les Italiens, on avait de bonnes raisons de penser que, à peu d'exceptions près, ils retourneraient dans leur pays à la fin des hostilités. Cette prévision s'est réalisée. Mais pour les réfugiés d'autres pays, pour les apatrides, on devait s'attendre qu'il en irait autrement. Les circonstances permirent cependant de les garder en Suisse sans créer pour autant une armée de chômeurs. Les mesures prises permirent d'associer à la vie économique ceux d'entre eux qui étaient capables de travailler. Les circonstances étant bien plus favorables qu'on ne l'avait prévu, il fut possible non seulement de garder les réfugiés dans le pays mais encore de leur y assurer juridiquement un domicile durable, conformément à un vœu qui était au fond légitime.

On me permettra de me référer à deux interventions enregistrées dans la séance tenue les 7 et 8 septembre 1942 par la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil national. MM. Arthur Schmid et Perret, tous deux membres du groupe socialiste, n'avaient certainement pas de raisons de ménager le Conseil fédéral ou le chef du département de justice et police. Ils ne se sont d'ailleurs pas fait faute de critiquer. Mais le jugement qu'ils ont émis montre clairement qu'ils ont voulu être justes. M. Arthur Schmid s'exprima comme suit :

«Malgré tout, je pense que les organes de la police fédérale et de la police des étrangers sont trop craintifs et aussi, en partie, surchargés. Nous devons tenir compte de l'opinion publique. Elle prime l'appareil administratif et la bureaucratie.»

En considérant qu'on paraît avoir été trop craintif dans l'appréciation de ce qui était « faisable et acceptable », M. Arthur Schmid a peut-être vu juste. Les autorités obéissaient à leur sentiment du devoir et ne manquaient pas de compréhension. Ce qui a été déterminant, c'était la préoccupation de savoir si l'effort demandé à la Suisse dans le domaine de l'accueil des réfugiés n'était pas excessif. Étions-nous sûr que la guerre nous épargnerait ?

De son côté, M. Perret, dont la noblesse de sentiments ne sera mise en doute par personne, exposa ce qui suit :

« 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 le 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 avons 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 respectif ? 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 démente 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.»

Si je cite ces déclarations, c'est parce que leurs auteurs — comme les autres membres du Conseil national et du Conseil des Etats — n'étaient ni moins ni mieux renseignés que le Conseil fédéral et le chef du département sur ce qui se passait dans le III^e Reich et dans les régions de l'est. Ils étaient dans une autre situation que le professeur Ludwig, qui, pour la rédaction de son rapport, a puisé dans les jugements de Nuremberg et de nombreux ouvrages et documents publiés après la guerre.

Le 12 novembre 1947, soit cinq ans après les événements d'août 1942, j'avais déclaré ce qui suit devant la commission d'experts pour les questions de réfugiés:

«Si l'on avait su d'emblée ce qui se passait en Allemagne, on aurait probablement apprécié différemment les limites des possibilités.»

Je voulais dire par là «si l'on avait su d'emblée de façon certaine ...» Ce que confirme le rédacteur du procès-verbal.

Je n'avais pas de preuves en 1942.

Le 16 septembre 1946, j'étais invité chez le ministre des Etats-Unis avec l'*Attorney* général du tribunal de Nuremberg, Dodd, et deux de ses collaborateurs. J'eus alors l'occasion de m'entretenir avec lui d'une manière approfondie de toutes ces questions et preuves. Il est évident que, le 12 novembre 1947, je voyais les choses tout autrement que je ne les voyais en 1942, abstraction faite de toute la documentation qui nous est parvenue après l'armistice. C'est ce que je voulais manifester.

Nous savons certainement gré au professeur Ludwig d'avoir cité, à la fin de son rapport, la lettre d'une personne inconnue. Mais il aurait peut-être pu s'exprimer comme suit:

A côté de deux volumes de lettres et de télégrammes de remerciements, un témoignage dans ce sens est fourni par la lettre qu'une Juive inconnue ... a adressée ... »

En 1942, j'ai pris, devant les commissions des pouvoirs extraordinaires et devant le Conseil national la responsabilité de la manière d'agir de la division de la police. Je l'ai fait aussi le 12 novembre 1947 lors de la séance de la commission d'experts pour les questions de réfugiés et le ferais encore aujourd'hui. Je demande qu'on montre de la compréhension pour tous les fonctionnaires, employés, officiers, sous-officiers et soldats que le sort avait placés devant la dure nécessité de refouler alors qu'ils auraient voulu accueillir. Je voudrais que cette compréhension s'étende aux cas où l'exécution ne fut pas heureuse.

Novembre 1956/mai 1957.

Ed. de Steiger

11634

**Principes à observer
dans la pratique de l'asile
en cas de tension internationale accrue
ou de guerre**

Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} février 1957.

Les expériences de la dernière guerre mondiale et la possibilité d'un nouveau conflit international ont amené le Conseil fédéral à préciser certaines règles à suivre dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre.

Se fondant sur les travaux préparatoires du département de justice et police et du département militaire, ainsi que sur ses propres expériences, le Conseil fédéral a fixé sa conception de la manière suivante :

I

Le droit d'asile n'est pas une simple tradition de la Suisse. Il est un principe politique et une manifestation de la conception suisse de la liberté et de l'indépendance.

Le Conseil fédéral a déclaré de façon répétée — la dernière fois en septembre 1942 — que la pratique de l'asile doit dépendre des possibilités et circonstances de fait. Cela signifie, par exemple, que la Suisse, en temps de guerre, ne pourra pas accueillir les réfugiés étrangers d'une manière aussi large qu'en des temps plus calmes. La nécessité d'une telle limitation de l'asile n'est pas contestée.

L'octroi de l'asile a, cela va sans dire, toujours ses limites: il ne doit pas compromettre l'existence de l'Etat. Les intérêts de la *défense nationale* doivent donc être pris tout particulièrement en considération. L'objet de cette défense n'est pas seulement le territoire national, il est l'Etat tout entier, avec les principes qui sont à la base de son ordre public. L'un de ces principes, c'est que les persécutés trouvent asile en Suisse. C'est là une chose dont les préparatifs en vue de la défense nationale doivent tenir compte. L'octroi de l'asile est un fait avec lequel la défense nationale doit compter, au même titre que les facteurs pouvant, le cas échéant, entraver les opérations militaires.

C'est pourquoi, on ne saurait décider une fois pour toutes qu'en cas de danger de guerre accru ou de service actif, la frontière sera fermée aux fugitifs. Au contraire, il y a lieu de partir de l'idée que ces fugitifs devront, en principe, être accueillis. Il convient cependant de décider en même temps si, pendant une courte période à fixer d'avance, l'accueil des réfugiés devrait être prohibé pour des raisons majeures et s'il serait possible et judicieux de fixer plus ou moins strictement le chiffre maximum des réfugiés à accueillir.

Les expériences de la dernière guerre mondiale montrent de façon évidente que la grande majorité du peuple suisse attend des autorités

qu'elles accueillent, aussi à l'avenir, le plus grand nombre possible de réfugiés, au moins pour un séjour temporaire. Il ne serait pas possible d'amener la population suisse à penser qu'un accueil de réfugiés est d'emblée exclu, en raison de la nécessité de conserver à notre armée sa liberté de mouvement. Le peuple suisse exigera de ses autorités qu'elles accordent asile aux réfugiés au moins aussi longtemps que les intérêts militaires directs — nous pensons en particulier à la sécurité de la mobilisation générale — ne seront pas en jeu.

II

L'histoire des réfugiés pendant la dernière guerre mondiale nous apprend que la Suisse devrait accueillir dans la mesure de ses possibilités les fugitifs étrangers, c'est-à-dire les hommes qui cherchent asile sur son sol parce que leur vie et leur intégrité corporelle sont sérieusement menacées. Elle nous montre aussi que les autorités ne devraient en principe pas fixer de chiffre maximum pour l'accueil de ces gens.

Avant et pendant la seconde guerre mondiale, la pratique suisse de l'asile fut influencée, en partie du moins, par des considérations relevant de la police des étrangers. On craignait qu'un grand nombre de réfugiés accueillis chez nous ne veuillent plus repartir, constituant ainsi, sur le marché du travail, une concurrence redoutable pour nos nationaux.

On a fini cependant par reconnaître que la question de l'asile ne devait pas être traitée sous le seul angle de la police des étrangers et qu'elle représentait aussi un très important problème sur le plan humanitaire et politique. Il a d'ailleurs été constaté que, après la cessation des hostilités, la grande masse des réfugiés qui avaient trouvé refuge en Suisse au cours de la dernière guerre ont, soit regagné assez rapidement et sans difficultés extraordinaires les pays d'où ils étaient venus, soit émigré dans de nouveaux pays. Ceux qui nous sont restés constituent un faible pour-cent, à tenir pour acceptable tant démographiquement qu'économiquement. Les choses se passeraient probablement de la même façon dans le cas d'une nouvelle guerre.

III

Notre pays ayant le devoir de pratiquer l'asile d'une manière conforme à sa tradition, il y a lieu d'envisager un large accueil des réfugiés.

Ce principe souffre cependant des restrictions. Celles-ci seront, à notre avis, dictées surtout par le souci du *ravitaillement du pays* et par des considérations relatives à la *défense nationale* militaire.

1. Des mesures d'économie de guerre sont préparées pour le cas d'un nouveau conflit armé. Il est clair que si la population s'accroît du fait de la présence de réfugiés nombreux, il en résultera des conséquences pour notre ravitaillement en biens de première nécessité. Il pourrait ainsi arriver qu'on

doive un jour déclarer que de nouveaux réfugiés ne pourront plus être accueillis, afin que la population suisse puisse continuer à être suffisamment ravitaillée. Nous doutons cependant que la limite de notre capacité d'accueil, considérée sous cet angle, puisse être fixée d'avance et qu'un chiffre maximum *ne varietur* puisse être établi. La décision dépendra en effet de facteurs tels que la situation internationale au moment donné, la durée probable du séjour des réfugiés en Suisse, la possibilité d'accroître nos approvisionnements par des importations. Nous considérons donc qu'on ne pourrait pas décider aujourd'hui déjà que, pour des raisons économiques, il sera apporté une certaine restriction à la pratique de l'asile dans le cas d'une nouvelle guerre.

Au cours de la seconde guerre mondiale, une assez grande partie de la population était d'ailleurs d'avis qu'il était absolument nécessaire que l'Etat s'acquitte convenablement de ses tâches — par exemple, en respectant la tradition de l'asile — même si cela devait impliquer certains sacrifices. Au nombre de ces sacrifices, on comptait la réduction des rations alimentaires qui pourrait être imposée par le fait qu'il y aurait un certain nombre de réfugiés à entretenir.

2. Une vague excessivement puissante de réfugiés déferlant sur notre pays pourrait gêner l'armée dans l'accomplissement de sa mission. Il peut donc être nécessaire d'observer une certaine retenue dans l'asile pour des raisons militaires.

Il semble aller de soi que la frontière doit être fermée aux réfugiés entre le moment où la mobilisation générale a été décidée et celui où l'armée a fini de mobiliser et a opéré ses mouvements. Une mobilisation bien exécutée exige une telle mise à contribution de la totalité des forces, moyens de transport, voies de communication, etc., qu'il faut empêcher toute perturbation provoquée par des masses de réfugiés utilisant les routes ou les chemins de fer ou séjournant dans les zones de déploiement de l'armée. Pendant cette période, toute la frontière devra être rigoureusement verrouillée par des troupes de couverture. Il n'y a pas beaucoup d'importance à prêter au fait que les réfugiés isolés qui, en dépit des barrages, parviendraient à l'intérieur du pays seraient néanmoins accueillis.

En cas de mobilisation partielle, il sera également nécessaire de fermer la frontière dans le secteur pour lequel des troupes seront mises sur pied. Faute de cette précaution, la mobilisation et les mouvements des troupes pourraient être gênés sérieusement, voire empêchés. On peut cependant aussi concevoir le cas où le Conseil fédéral lèverait des troupes ou en enverrait dans un secteur de la frontière précisément pour aider les organes ordinaires du service de police frontière à accueillir ou refouler des réfugiés. Dans ce cas, il y aurait lieu de déterminer en même temps dans quelle mesure des réfugiés pourraient être admis.

IV

Si, dans le cas d'une nouvelle guerre, la Suisse devait se trouver dans une situation plus ou moins semblable à celle de la période de 1939 à 1945, il n'y aurait guère lieu de s'attendre à voir arriver des réfugiés en masse. L'arrivée constante de réfugiés isolés paraît en revanche probable. Nous accueillerions alors de nouveau les réfugiés selon des principes analogues à ceux que nous avons appliqués vers la fin de la dernière guerre mondiale. Nous ne pensons pas qu'on puisse envisager, dans ces conditions, un refus général de l'asile. Mais on devra peut-être se demander de nouveau dans quelle mesure des raisons militaires ou économiques commandent de n'accorder l'asile qu'avec retenue. Il serait oiseux de prendre d'avance quelque décision, tout dépendant de circonstances futures, aujourd'hui imprévisibles.

Pour donner une idée plus complète de la situation, nous ajoutons enfin qu'il ne pourrait plus être question de l'asile dès le moment où notre pays serait engagé dans une guerre. Lorsque l'armée est au combat et que le peuple tout entier bande ses forces pour défendre le pays, il ne peut être question d'accueillir et d'assister des réfugiés en dehors des obligations imposées par les principes généraux du droit des gens et la solidarité qui pourrait nous lier à des pays combattant à nos côtés.

Ces considérations conduisent aux conclusions suivantes:

- 1^o En cas de tension internationale grave ou d'un conflit armé dans lequel la Suisse ne serait pas engagée, les étrangers dont la vie et l'intégrité corporelle sont sérieusement mises en danger et qui demandent asile à notre pays seront accueillis, s'ils sont dignes de l'être et si les circonstances le permettent.
- 2^o En cas de mobilisation générale de l'armée suisse, les étrangers qui se présenteront à notre frontière pour chercher refuge chez nous ne seront pas autorisés à entrer en Suisse dès la publication de l'arrêté de mobilisation et en tout cas jusqu'au moment où l'armée aura achevé ses mouvements.

Une exception est prévue pour les Suissesses de naissance et leurs enfants mineurs.

- 3^o En cas de mobilisation partielle de l'armée suisse, les secteurs frontières touchés par la mobilisation seront, pour l'entrée de réfugiés en Suisse, fermés dès l'instant où le Conseil fédéral aura pris l'arrêté de mobilisation et en tout cas jusqu'au moment où les troupes mobilisées auront achevé leurs mouvements.
- 4^o Lorsque le Conseil fédéral ordonnera la mise sur pied de troupes pour renforcer le contrôle à la frontière (service de police frontière), il décidera en même temps si et dans quelle mesure des réfugiés étrangers peuvent être accueillis.

- 5° La frontière sera totalement fermée en cas de mobilisation générale; en cas de mobilisation partielle, elle le sera dans la mesure nécessaire seulement.
- 6° Quand une mobilisation est décidée, l'obligation générale du visa d'entrée pour tout étranger, de même que le retrait de tous les visas précédemment accordés, devront être également décidés. L'obligation de s'annoncer sera rendue rigoureuse pour les étrangers. En outre, il faudra prévoir la possibilité d'assigner, sous certaines conditions, un lieu de résidence aux étrangers qui devraient normalement être tenus de quitter notre pays mais seraient dans l'impossibilité de le faire.
- 7° L'admission et le refoulement de réfugiés isolés civils ou militaires seront réglés par le département fédéral de justice et police, suivant les instructions du Conseil fédéral. Ce département pourra déléguer ses attributions, dans une mesure à préciser, à sa division de la police. Celle-ci assurera, d'entente avec les autorités cantonales et avec le concours des organisations de secours privées, l'assistance des réfugiés.

En cas d'afflux de réfugiés, la division de la police se mettra en rapport avec les services compétents du département militaire pour examiner si et quand l'armée devra mettre à disposition pour l'hébergement des réfugiés les camps d'assistance qu'elle a préparés.

1^{er} février 1957.

La pratique suisse de l'asile dans une époque récente

Rapport du département fédéral de justice et police du 7 mars 1957

L'ACCUEIL DE RÉFUGIÉS HONGROIS

Depuis l'afflux de réfugiés provoqué par les événements survenus en 1948 dans l'Est de l'Europe, le nombre des arrivées de réfugiés a été en constante régression. Certes, il y eut toujours des fuyitifs qui franchirent clandestinement notre frontière, mais ceux qui venaient directement de leur pays d'origine étaient de plus en plus rares. La plupart des réfugiés qui cherchaient à être accueillis en Suisse étaient las d'attendre, dans un de nos Etats voisins, une occasion d'émigrer outre-mer, ou essayaient de quitter pour d'autres motifs le pays qui leur avait accordé asile. En tout état de cause, il ne s'agissait pas de personnes dont la vie et l'intégrité corporelle étaient menacées à leur dernier lieu de résidence. Plus nombreux furent les étrangers qui, entrés régulièrement en Suisse munis de pièces de légitimation nationales, déclarèrent à un moment donné ne plus pouvoir retourner dans leur patrie. Il est évident que tous ces cas devaient être examinés avec soin.

Mais le Conseil fédéral ne se contenta pas de cette attitude plutôt passive. Au contraire, il invita à diverses reprises, ces dernières années, des réfugiés qui se trouvaient dans différents pays, y compris le Proche et l'Extrême-Orient, à venir se fixer à demeure sur notre sol. Ainsi, des réfugiés âgés ou malades qui n'étaient plus à même de se créer une situation — cas dits « sociaux » — furent accueillis en Suisse à titre durable, soit entièrement à la charge de la Confédération, soit avec la participation financière des institutions suisses d'aide aux réfugiés. La Suisse put ainsi apporter une contribution appréciable à la solution du problème des « cas difficiles », qui préoccupe tant le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

La situation se modifia brusquement lorsqu'au début de novembre 1956, les tragiques événements de Hongrie contraignirent des milliers de Hongrois à se réfugier en Autriche. Le 5 novembre, le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés adressa un pressant appel à de nombreux Etats, les invitant à accueillir sur leur territoire une partie des réfugiés hongrois arrivés en Autriche, dont le nombre dépassait déjà 10 000. Le lendemain, le Conseil fédéral décida d'offrir l'hospitalité à 2000 réfugiés et, dans la nuit du 8 novembre déjà, le premier train comprenant environ 500 personnes franchissait notre frontière. Mais l'afflux des fuyitifs en Autriche ne cessa de s'accroître. Le 13 novembre, il y en avait 27 000. Le Conseil fédéral porta dès lors à 4000 le contingent des réfugiés à admettre en Suisse, de sorte que les convois purent se poursuivre au même rythme.

Dans le courant du mois de novembre, la masse des réfugiés déferlant sur l'Autriche prit des proportions inquiétantes. Bien que quelques autres pays, suivant l'exemple de la Suisse, eussent décidé d'en accueillir, le nombre des réfugiés hongrois, vers fin novembre, excédait déjà 80 000, dont 15 000 seulement avaient pu se rendre dans d'autres Etats. Derechef, l'Autriche demanda instamment que son fardeau fût allégé. Considérant que l'aide la plus efficace consistait à reprendre rapidement à ce pays un contingent aussi élevé que possible de réfugiés, le Conseil fédéral décida, le 27 novembre, d'admettre encore en Suisse 6000 réfugiés pour un séjour temporaire, dans l'espoir qu'ils pourraient ensuite émigrer. Ces réfugiés furent amenés dans notre pays au rythme de près de 500 par jour.

Le Conseil fédéral ne subordonna l'accueil des réfugiés à aucune condition. Il leur suffisait, pour être englobés dans le contingent, de désirer venir en Suisse. Cette manière de procéder différait sensiblement de la pratique suivie jusqu'alors notamment par les Etats d'outre-mer, qui consistait à sélectionner les réfugiés selon des critères déterminés. L'exemple de la Suisse engagea divers autres Etats à ne pas opérer un choix proprement dit. Un train sanitaire que le Conseil fédéral mit à la disposition de la Croix-Rouge suisse recueillit en Autriche 500 personnes environ, malades et blessés accompagnés de leurs familles, et les transporta dans notre pays.

Outre les 10 300 réfugiés environ arrivés chez nous par ces convois, la Suisse accueillit d'autres groupes moins importants invités par différentes institutions et, surtout, de nombreuses personnes auxquelles des autorisations d'entrée individuelles avaient été accordées. Le nombre des réfugiés hongrois venus dans notre pays, de 10 500 qu'il était au début de décembre, augmenta dès lors à plus de 11 000 jusqu'à fin janvier 1957.

La Croix-Rouge suisse fut chargée d'organiser les convois à destination de la Suisse. Elle assura aussi l'hébergement des 4000 premiers réfugiés et pourvut à tous leurs besoins; elle les logea dans des maisons de vacances, des auberges de jeunesse, des pensions et des hôtels. La Croix-Rouge et ses sections accomplirent d'excellent travail, encore qu'il fallût, par la force des choses, improviser à maints égards. Pour accueillir le contingent de 6000 réfugiés, il fut nécessaire de mobiliser les détachements d'assistance du service territorial de l'armée. Les casernes étaient heureusement disponibles à cette époque de l'année, de sorte que l'on put renoncer à aménager des locaux de fortune pour offrir un toit à ces 6000 personnes. Les réfugiés malades ou blessés furent hospitalisés à l'établissement sanitaire militaire de La Lenk, où des troupes du service de santé, spécialement mises sur pied à cet effet, leur prodiguèrent des soins. Ainsi les détachements d'assistance récemment constitués eurent pour la première fois l'occasion d'accomplir une tâche concrète. De l'avis général, ils subirent cette épreuve de façon excellente.

Dès l'abord, le Conseil fédéral considéra que les 4000 premiers réfugiés en tout cas devaient rester le moins longtemps possible dans des centres d'hébergement et qu'il y avait lieu de les intégrer au plus vite dans la communauté suisse. Grâce à l'élan de générosité du peuple suisse tout entier, il devait être possible de procurer travail et logement aux réfugiés capables de gagner leur vie et de venir en aide à ceux qui avaient besoin d'être assistés. Il incombait à la division de la police du département fédéral de justice et police d'assurer, conjointement avec les institutions d'aide aux réfugiés affiliées à l'office central suisse d'aide aux réfugiés, l'installation des réfugiés. Mais la division de la police se rendit compte dès le début que cette tâche ne pouvait être accomplie qu'avec la collaboration active des cantons et des communes. Elle préconisa dès lors la création d'offices de coordination et de placement comprenant, outre des délégués des autorités cantonales compétentes, des représentants des institutions d'aide aux réfugiés et de la Croix-Rouge.

Par la suite, de tels offices furent constitués pratiquement dans tous les cantons, de même que dans de nombreuses communes; ils étaient généralement dirigés soit par les autorités d'assistance soit par l'office du travail ou la police des étrangers, qui, en coopération avec les autres milieux intéressés, entreprirent l'intégration rapide des réfugiés. Comme les réfugiés placés dans les centres d'hébergement n'étaient pas répartis uniformément sur l'ensemble du territoire suisse, la division de la police proposa un système de péréquation que les cantons approuvèrent dans un esprit généreux. Certaines difficultés se produisirent au début; elles étaient dues surtout au fait que les offres d'hospitalité en faveur de familles avec enfants étaient beaucoup plus nombreuses que celles qui s'adressaient à de jeunes réfugiés isolés, alors que ces derniers représentaient la majorité des personnes accueillies.

Le Conseil fédéral avait chargé le département politique d'engager auprès du haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés des démarches tendant à l'émigration des 6000 réfugiés admis en Suisse à titre temporaire. Toutefois, il se révéla que ces derniers ne pourraient guère poursuivre prochainement leur voyage à destination de pays d'outre-mer, qui n'acceptent, pour la plupart, que des réfugiés se trouvant en Autriche. Mais, par ailleurs, il ne pouvait être question de laisser les réfugiés hébergés dans les casernes attendre indéfiniment une occasion de départ. Le Conseil fédéral décida dès lors, le 10 décembre, que pour l'instant ces réfugiés seraient aussi installés en Suisse, de la même façon que les premiers 4000. Les efforts visant à procurer une possibilité d'émigration aux réfugiés doivent toutefois être poursuivis.

Après la quarantaine à laquelle les réfugiés furent soumis, la division de la police prit immédiatement les dispositions nécessaires pour assurer leur intégration. Les représentants des cantons approuvèrent libéralement et

dans un très bref délai le plan de répartition des réfugiés se trouvant dans les casernes. Le placement de ceux-ci n'était toutefois pas possible sans un recensement quelque peu précis de leurs qualifications professionnelles. Ce travail, qui dut être confié à des spécialistes en la matière, exigea un certain temps. D'autre part, il était pratiquement exclu de procurer des emplois aux réfugiés quelques jours avant Noël ou Nouvel-An. L'activité de la division de la police dut, pour l'essentiel, se borner, à ce moment-là, à faire sortir des casernes toutes les personnes qui avaient des relations en Suisse et pour lesquelles un logement était préparé. Il s'agissait avant tout de donner à un nombre de familles aussi grand que possible la faculté de passer les fêtes de fin d'année dans leur propre foyer.

Mais une difficulté inattendue se produisit: de nombreux réfugiés refusèrent d'accepter un travail sous prétexte qu'ils voulaient émigrer outre-mer; ils faisaient état d'assurances qui leur auraient été données avant leur départ d'Autriche et selon lesquelles leur venue en Suisse n'entraverait pas la réalisation de leurs projets. Il serait oiseux de déterminer si et par qui des promesses ont été faites aux réfugiés à ce moment-là. Comme le séjour en Suisse du groupe des 6000 réfugiés ne devait être que temporaire, il est concevable qu'on leur ait laissé entrevoir la faculté de repartir de notre pays à destination d'Etats d'outre-mer. Il fallut par la suite beaucoup de patience et d'innombrables discussions pour convaincre les réfugiés qu'ils auraient autant de chances d'émigrer, voire davantage, s'ils prenaient un travail en Suisse, ne serait-ce que temporairement. Après la fermeture du camp de La Lenk, le dernier petit groupe d'indécis finit lui aussi par admettre qu'un certificat de travail émanant d'un employeur suisse ne pouvait que favoriser une émigration éventuelle. On ne saurait prédire combien de réfugiés se rendront finalement outre-mer lorsqu'ils en auront la possibilité; ce nombre dépendra de différentes circonstances. Nous présumons qu'il sera beaucoup moins élevé qu'il ne fallait l'admettre primitivement.

Les casernes devaient être libérées pour des cours militaires, en partie au début de janvier, mais en tout cas jusqu'à la fin de janvier. Il aurait en soi été possible de transférer alors les réfugiés dans d'autres locaux de fortune. Mais il en serait résulté des difficultés insurmontables, car les réfugiés n'auraient pu y être logés, tant s'en faut, d'une façon aussi convenable que dans les casernes. En outre, un tel transfert aurait naturellement occasionné des frais considérables. La division de la police dut dès lors faire face à une situation extrêmement délicate: il s'agissait de placer les réfugiés à un rythme assez rapide pour que les casernes fussent libérées à temps. Elle put heureusement compter sur la compréhension des autorités cantonales et communales, qui, par un immense effort, contribuèrent à mener à bien cette tâche. A fin janvier 1957, les casernes étaient évacuées. Deux cent soixante-dix réfugiés seulement, qu'il n'avait pas encore été possible de placer individuellement, durent être transférés dans le camp de La Lenk, où l'éta-

blissement sanitaire militaire avait entre-temps été dissous. Quinze jours plus tard, ce camp était également liquidé et, pratiquement, tous les réfugiés logés de façon individuelle.

S'il ne s'était agi que de procurer une occupation appropriée à des travailleurs, le problème aurait peut-être été moins ardu. Mais, indépendamment des difficultés de langue, les services chargés de l'aide aux réfugiés devaient tenir compte de facteurs d'ordre psychologique. De plus, le nombre des adolescents réfugiés est extrêmement élevé. Il n'était pas aisé de régler judicieusement leurs cas, de leur trouver des places d'apprentissage, d'organiser leur assistance sociale. Le problème des étudiants retint également l'attention des autorités, ainsi que celle des associations estudiantines et des organismes universitaires. L'aptitude des candidats aux études fut examinée dans un camp spécial pour étudiants; ceux qui remplissaient les conditions requises furent répartis entre les différentes universités. Cinq cents réfugiés en chiffre rond peuvent continuer leurs études en Suisse.

Les genres de professions exercées par les réfugiés favorisèrent leur placement, car ils sont en majorité des ouvriers. Mais d'autre part, il n'y a guère parmi eux de travailleurs agricoles entrant en ligne de compte pour occuper des emplois chez des agriculteurs de notre pays. De même, on ne trouve chez les réfugiés que peu de main-d'œuvre appropriée pour le service de maison et surtout pour l'hôtellerie. Il est également difficile, d'une manière générale, de placer les réfugiés dans des régions campagnardes, car le plupart étaient habitués à vivre en ville et même dans la grande ville. Si pratiquement tous les réfugiés hongrois capables de travailler ont néanmoins obtenu un emploi, on le doit avant tout aux efforts inlassables des offices cantonaux et communaux chargés de leur intégration. Au cours d'une conférence de presse, le haut-commissaire adjoint des Nations Unies pour les réfugiés, M. Read, citoyen américain, a déclaré que le fait d'avoir réussi, dans un délai aussi court, à installer en Suisse les 11 000 réfugiés hongrois accueillis chez nous tenait presque du miracle. Nous ne voudrions pas aller si loin, ni parler de miracle; il sied cependant de relever que ce résultat n'a pu être atteint que parce que le peuple suisse, dans un élan de générosité unique en son genre, a pris sa tâche à cœur et que toutes les autorités intéressées, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales, y ont collaboré avec un zèle exemplaire.

Tous les problèmes n'ont évidemment pas été réglés par la dissolution des camps et le premier placement des réfugiés. Il reste au contraire maintes questions à résoudre. A la date du 15 février, les institutions d'aide suisses groupées au sein de l'office central suisse d'aide aux réfugiés se sont chargées de l'assistance sociale et morale des réfugiés. Si ces derniers ont besoin de secours financiers, les institutions d'aide s'occuperont d'eux et leur viendront en aide, à moins que des tiers ne le fassent. En vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais

d'assistance de réfugiés, la division de la police rembourse aux institutions d'aide 60 pour cent des secours qu'elles ont versés. Ce sont donc cette division et les institutions d'aide qui prendront soin des réfugiés, selon le système de collaboration qui s'est révélé judicieux jusqu'à présent. Il n'est cependant pas question de mettre à l'écart les nombreux milieux qui, jusqu'ici, se sont préoccupés de façon désintéressée du sort des réfugiés hongrois. Au contraire, le Conseil fédéral estime important que le patronage des réfugiés soit assuré, à l'avenir également, par des milieux aussi étendus que possible de notre population.

Les réfugiés hongrois accueillis en Suisse peuvent y rester aussi longtemps qu'ils le désirent, à condition, bien entendu, qu'ils se comportent correctement. Aucune pression ne doit être exercée sur eux, ni pour les faire émigrer, ni pour qu'ils rentrent en Hongrie. Mais s'ils se décident de leur plein gré pour l'une ou l'autre de ces solutions, il convient de les aider à réaliser leurs projets. Jusqu'à fin février, 430 réfugiés environ ont demandé, pour différentes raisons, à rentrer dans leur patrie. La division de la police a organisé leur retour et en a assumé les frais.

Les nouveaux réfugiés hongrois sont soumis aux mêmes dispositions légales que les réfugiés arrivés en Suisse à une époque antérieure. En particulier, ils relèvent de la loi fédérale du 26 mars 1931/8 octobre 1948 sur le séjour et l'établissement des étrangers et notamment de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, que les chambres fédérales ont approuvée le 14 décembre 1954. Selon l'article premier de la convention, le terme «réfugié» s'applique, sous certaines conditions, à toute personne qui a dû fuir par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951. La genèse de cette disposition montre clairement que les réfugiés hongrois remplissent les conditions requises, car leur fuite a sa source dans le conflit qui s'est élevé entre le peuple hongrois et le régime politique qui existe en Hongrie depuis 1948. Le haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés partage cette opinion, et la plupart des Etats contractants en Europe ont déclaré, lors de la récente session du comité exécutif du haut-commissariat, qu'ils appliquaient la convention également aux nouveaux réfugiés hongrois.

Après leur installation, les réfugiés sont renseignés d'une manière adéquate sur leur statut juridique. Leur livret pour étrangers est muni d'un avis rédigé en langue hongroise. Par ailleurs, le journal pour les réfugiés «Hirado», édité par les quotidiens de Zurich, joue un rôle important dans l'information des réfugiés.

L'intégration des réfugiés hongrois dans notre communauté a mis deux mondes en présence. Des difficultés étaient donc inévitables. Il faudra beaucoup de patience et d'égards de la part de notre population pour que cette cohabitation se révèle à la longue fructueuse. Le Conseil fédéral a la conviction que le peuple suisse entend faire preuve de la compréhension

nécessaire et qu'il ne se laissera pas influencer par des récits grossissant les faits, ni par de faux bruits. Quelques incidents fâcheux, qu'il n'est pas question de vouloir dissimuler, ne peuvent ternir l'impression favorable qui, dans l'ensemble, se dégage de la présence des réfugiés hongrois dans notre pays. Le peuple suisse et ses autorités sauront réagir aux tendances de certains milieux, qui cherchent systématiquement à créer des difficultés, à dénigrer les réfugiés ou à diffamer ceux qui s'occupent d'eux. L'œuvre de secours généreuse que le peuple suisse a entreprise en faveur d'êtres humains en détresse ne doit pas être troublée par des menées de ce genre, dont le but est apparent. Le Conseil fédéral se fie au jugement sain du peuple suisse qui, conscient de sa mission, aura à cœur, même une fois passée la première vague d'enthousiasme, de persévérer dans son aide patiente en faveur de ces déshérités.

Berne, le 7 mars 1957.

11634

TABLE DES MATIÈRES

	Page
La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955	
Avant-propos	1
Introduction	3
A. L'asile et le droit d'asile.	3
I. Aperçu historique.	3
II. Le droit d'asile.	9
III. La compétence pour accorder l'asile	10
B. Les bases générales du droit suisse concernant les réfugiés depuis 1933	12
I. Réfugiés civils	12
1. L'ordonnance du 29 novembre 1921 sur le contrôle des étrangers.	12
2. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers	13
3. La nouvelle réglementation de la législation fédérale en matière de police des étrangers pendant et après la guerre	15
II. Réfugiés militaires	15
1. Parties ou membres de corps de troupe entrant dans le pays	16
2. Prisonniers de guerre évadés	16
3. Déserteurs	16
C. Le nouveau problème des réfugiés né en 1933 et son évolution	17
I. Les événements en Allemagne jusqu'à la seconde guerre mondiale	17
1. Les premières années du régime national-socialiste.	17
2. Les lois raciales de Nuremberg (1935) et les prescriptions assurant leur exécution	19
3. L'annexion de l'Autriche et la législation raciale en Italie	23
4. La relégation des Juifs dans l'est et les programs de novembre 1938	23
5. La dissolution de l'Etat tchécoslovaque	27
II. Les réfugiés pendant la guerre.	27
1. Aperçu des événements durant la seconde guerre mondiale.	27
2. La situation des Juifs en Allemagne au début de la guerre et son évolution pendant la guerre	28
3. Les effets des persécutions dirigées contre les Juifs et des faits de guerre sur le problème des réfugiés en Suisse	37
III. La problème des réfugiés après la fin de la guerre mondiale	37

Ire partie

La question des réfugiés dans la période d'avant-guerre

Chapitre I^{er}

Avant l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne

A. Les nouvelles dispositions destinées à régler la question des réfugiés	39
I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 31 mars 1933. Entrée en Suisse d'Israélites.	39
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques.	41
III. La circulaire du département fédéral de justice et police du 20 avril 1933	42
B. Les raisons des restrictions à l'octroi de l'asile.	43
I. L'infiltration étrangère	43
II. L'encombrement du marché suisse du travail	49

	Page
C. Les effets des instructions du 31 mars 1933	52
1. En 1933.	52
2. En 1934.	53
3. En 1935.	54
4. En 1936.	55
5. En 1937.	57
D. La façon dont l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques fut appliquée dans la période d'avant-guerre	59

Chapitre II

Après l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne

A. Les instructions provisoires adressées le 12 mars 1938 aux postes de la frontière entre la Suisse et l'Autriche	62
B. L'institution de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens	62
I. La proposition présentée au Conseil fédéral le 26 mars 1938 par le département de justice et police	62
II. La décision du Conseil fédéral du 28 mars 1938 et la circulaire du département fédéral de justice et police du 29 mars 1938.	65
III. Circulaire du département fédéral de justice et police aux directions de police des cantons du 8 avril 1938	68
C. Les conséquences du rétablissement de l'obligation du visa pour les porteurs de passeports autrichiens	69
D. Les événements d'Italie	71
E. La conférence d'Evian et le comité intergouvernemental d'aide aux réfugiés	72
F. Les mesures destinées à enrayer l'afflux de réfugiés	73
I. Le nouveau renforcement du contrôle à la frontière	73
1. La circulaire de la division de la police du 10 août 1938 aux postes de la frontières germano-suisse	73
2. Le rapport adressé le 10 août 1938 par la division de la police au département fédéral de justice et police	74
3. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 17 août 1938	75
4. L'attitude des organismes juifs en Suisse d'aide aux réfugiés	76
5. La proposition adressée au Conseil fédéral le 18 août 1938 par le département fédéral de justice et police	76
6. L'arrêté du Conseil fédéral du 19 août et la circulaire de la division de la police des 18/19 août 1938	77
7. Les répercussions de la fermeture de la frontière.	78
8. La circulaire adressée le 7 septembre 1938 par la division de la police aux postes frontières	80
9. L'arrêté du Conseil fédéral du 26 septembre 1938 relatif à la fermeture partielle de la frontière	82
II. Les efforts tendant au rétablissement du visa pour les passeports allemands	82
1. Les négociations avec le ministère allemand des affaires étrangères au printemps 1938	82
a. Les conversations du mois d'avril 1938.	82
b. Les nouvelles conversations du mois de mai 1938	85
2. Les rapports du consulat général de Suisse à Vienne, en juin 1938	86
3. Les rapports de la légation de Suisse à Berlin du mois de juin 1938	87

	Page
4. Les négociations d'août 1938 avec les organes officiels allemands	88
a. Le rapport du 13 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin	88
b. Le rapport du 15 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin	88
c. Le rapport du 20 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin	89
d. La proposition du 22 août 1938 du chef de la division de la police	90
5. Dénonciation, par mesure de précaution, de l'accord conclu avec l'Allemagne le 9 janvier 1926 sur la suppression de l'obligation du visa	91
a. La proposition du 25 août 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral	91
b. La lettre du 25 août 1938 du département politique à la légation de Suisse à Berlin	94
c. Le rapport présenté le 27 août 1938 par la division de la police au chef du département de justice et police	94
d. La décision du Conseil fédéral du 30 août 1938	95
6. La note allemande du 29 août 1938	95
a. Teneur de la note	95
b. Le rapport du 30 août 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères	96
c. Le rapport du 31 août 1938 de la division de la police sur la note allemande	97
7. La réponse suisse du 31 août 1938 à la note allemande	98
8. La lettre du 1 ^{er} septembre 1938 du chef de la division de la police à la division des affaires étrangères	98
9. La suite des négociations avec les autorités allemandes	99
a. Le rapport du 1 ^{er} septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères	99
b. L'entrevue du 2 septembre 1938 du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne	99
c. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 7 septembre 1938	101
d. La communication téléphonique du chef de la division de la police à la légation de Suisse à Berlin, du 8 septembre 1938	103
e. Le rapport adressé par la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères le 9 septembre 1938	104
f. Le rapport adressé par le chef de la division de la police au département de justice et police le 15 septembre 1938	105
g. Les entretiens du chef de la division de la police avec le ministre d'Allemagne à Berne des 16 et 17 septembre 1938	107
h. Les lettres adressées le 17 septembre 1938 par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police et au chef de la division des affaires étrangères	109
i. La lettre adressée par la légation de Suisse à Berlin au chef de la division de la police le 19 septembre 1938	109
k. Le rapport du 21 septembre 1938 du chef de la division de la police	110
l. La lettre du 21 septembre 1938 de la légation de Suisse à Berlin à la division des affaires étrangères	111
m. La lettre du 23 septembre 1938 de la division des affaires étrangères à la légation de Suisse à Berlin	111
10. Les négociations qui se déroulèrent à Berlin du 27 au 29 septembre et l'accord du 29 septembre 1938	112
a. Le rapport des délégués suisses sur les négociations	112
b. Le protocole relatif aux résultats des négociations	115
c. Le rapport du 3 octobre 1938 du département fédéral de justice et police au Conseil fédéral	117

11. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938, sa publication et ses dispositions d'exécution	Page 117
a. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938.	117
b. La publication de l'arrêté dans la presse	117
c. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par le département fédéral de justice et police aux légations et consulats de Suisse	118
d. La circulaire adressée le 4 octobre 1938 par la direction de la police aux postes frontalières suisses	121
e. La publication de l'arrêté à l'étranger	122
12. Les mesures allemandes pour l'exécution de l'arrangement du 29 septembre 1938	122
13. L'adoucissement des instructions données (circulaire du département fédéral de justice et police du 29 octobre 1938)	123
14. La réaction provoquée aux chambres par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938.	124
15. Les explications données dans le rapport sur la gestion en 1948 au sujet de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938 et l'attitude de la commission de gestion	129
16. Les répercussions de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938	130
17. La nouvelle réaction suscitée en 1954 par l'arrêté du Conseil fédéral du 4 octobre 1938.	132
a. La publication des actes relatifs à la politique étrangère allemande de 1918 à 1945.	132
b. La réaction de la presse.	135
c. La réaction au parlement	135
18. Le passeport de Simon Z.	137
G. La situation à fin 1938	138
H. L'évolution du problème des réfugiés jusqu'au début de la guerre	139
I. L'aggravation de la situation en Allemagne	139
II. L'établissement de l'obligation du visa pour tous les émigrants étrangers (Décision du Conseil fédéral du 20 janvier 1939).	140
III. La conférence des directeurs cantonaux de justice et police du 22 février 1939.	142
IV. L'établissement de l'obligation du visa pour les détenteurs de passeports tchécoslovaques (15 mars 1939)	142
V. L'afflux de nouveaux réfugiés et les départs.	142
J. La séance du comité intergouvernemental pour l'aide aux réfugiés, qui s'est tenue à Londres les 19 et 20 juin 1939.	143

Chapitre III

<i>L'hébergement et l'entretien des réfugiés dans la période d'avant-guerre</i>	143
---	-----

II^e partie

Le problème des réfugiés pendant la guerre

Chapitre I^{er}

La situation au moment de l'ouverture des hostilités et l'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard des réfugiés

A. La situation au moment de l'ouverture des hostilités.	150
B. L'incidence de la guerre sur la politique suivie à l'égard des réfugiés	150
I. La situation générale	150
II. Les interventions de la direction de l'armée	153
III. Les interventions de l'étranger	153

Chapitre II

Page

La situation avant l'entrée des troupes allemandes en France

A. Les nouvelles prescriptions sur la police des étrangers dans les premiers mois de la guerre	154
I. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 septembre 1939 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers	155
1. Le contenu de l'arrêté	155
2. L'exécution de l'arrêté	155
a. Les instructions du département de justice et police du 5 septembre 1939	155
b. Les instructions du département fédéral de justice et police du 27 septembre 1939	155
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 octobre 1939 modifiant les prescriptions sur la police des étrangers	156
1. Le contenu de l'arrêté	156
2. L'exécution de l'arrêté	157
a. Les instructions du département fédéral de justice et police du 7 novembre 1939	157
b. Les nouvelles instructions aux légations et consulats concernant l'octroi des visas	158
III. Les effets des arrêtés du Conseil fédéral des 5 septembre et 17 octobre 1939	159
B. La réaction provoquée dans le public et au parlement par les mesures des autorités	160
C. Les mesures prises par les autorités au début de 1940	163
I. La création de camps de travail pour réfugiés	163
1. La proposition du département de l'économie publique du 9 mars et l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940	163
a. La proposition du département de l'économie publique	163
b. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1940	164
2. La création de la direction centrale fédérale des homes et des camps	165
3. La circulaire adressée aux cantons le 8 avril 1940 par le département de justice et police	165
4. Les premiers camps de travail	166
II. Le recensement des réfugiés résidant en Suisse	167
III. L'arrêté du Conseil fédéral du 17 mai 1940 complétant celui du 17 octobre 1939 qui modifiait les prescriptions sur la police des étrangers	167

Chapitre III

Le problème des réfugiés après la défaite de la France jusqu'à fin juillet 1942

A. Les événements de mai et juin 1940	168
I. Le rapport adressé par le général le 16 juin 1940 au président de la Confédération	168
II. La circulaire du département fédéral de justice et police du 18 juin 1940	169
III. L'ordre d'armée du 19 juin 1940	170
IV. L'entrée en Suisse du 45 ^e corps d'armée français	170
V. L'accueil des civils français	171
B. Les nouvelles mesures de police des étrangers	172
1. La décision du département fédéral de justice et police du 12 juillet 1940	172
II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 décembre 1940 relatif à la fermeture partielle de la frontière	173

	Page
III. L'arrêté du Conseil fédéral du 18 mars 1941 sur la contribution des réfugiés étrangers aux frais des institutions d'aide aux émigrants	174
IV. L'examen du rapport de gestion du département de justice et police pour l'année 1941 dans la session du Conseil national de juin 1942	174
C. L'évolution jusqu'en juillet 1942	175
1. Les divers groupes de réfugiés	176
1. Les militaires	176
a. Les déserteurs	176
b. Les réfractaires	177
c. Les prisonniers de guerre évadés	177
Réfugiés militaires français	179
Réfugiés militaires anglais	179
Réfugiés militaires belges	179
Réfugiés militaires hollandais	179
Prisonniers de guerre yougoslaves	179
Réfugiés militaires grecs	180
Réfugiés militaires russes	180
Réfugiés militaires polonais	180
2. Les réfugiés civils	182
a. Les Alsaciens	182
b. Les Juifs allemands	182
c. Les Hollandais	182
d. Les Belges	184
e. Les Français	184
f. Les travailleurs étrangers venant d'Allemagne	185
II. L'hébergement des réfugiés	185
III. Le refoulement de réfugiés	187

Chapitre IV

La situation d'août 1942 à juillet 1943

A. Le renforcement des mesures à l'égard de l'afflux de réfugiés venant de France	189
I. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1942	189
II. La circulaire de la division de la police du 13 août 1942	190
III. La séance du comité central de la fédération suisse des communautés israélites, du 20 août 1942	193
B. La réaction provoquée dans l'opinion publique par le renforcement des mesures; l'assouplissement temporaire des prescriptions	195
I. La réaction de l'opinion publique	195
II. La décision du chef du département du 23 août et les entretiens du 24 août 1942 avec la centrale suisse d'aide aux réfugiés	196
III. La circulaire de la division de la police du 25 août 1942	196
C. La conférence des directeurs de police du 28 août 1942	197
D. L'évolution en septembre 1942	198
I. L'afflux plus considérable de fugitifs venant de France	198
II. La conférence des directeurs de police des 11 et 12 septembre 1942.	198
III. Le manque de volonté d'accueil dans les cantons	199
IV. La discussion du problème des réfugiés aux chambres fédérales (session d'automne 1942)	201
V. Les instructions téléphoniques données le 26 septembre 1942 par la division de la police	209
VI. Le renforcement du contrôle militaire à la frontière	210

	Page
E. Les événements d'octobre et de novembre 1942	211
I. Les effets des instructions du 26 septembre 1942 et des mesures prises par le commandement de l'armée	211
II. L'arrangement entre la division de la police et les autorités ecclésiastiques	212
III. Le mémoire sur la question des réfugiés de la fédération patriotique suisse de novembre 1942	213
F. Le renforcement des mesures pour toute la frontière suisse	215
I. Le nouvel accroissement de l'afflux des réfugiés en décembre 1942	215
II. Les instructions de la division de la police du 29 décembre 1942.	216
III. La réaction provoquée dans l'opinion publique par les instructions du 29 décembre 1942	219
IV. Les effets des instructions du 29 décembre 1942	231
G. La période d'août 1942 au printemps 1943	234
H. L'avis du Conseil national sur les instructions du 29 décembre 1942	245
J. Les instructions de la division de la police du 26 juillet 1943	246

Chapitre V

Le problème des réfugiés après la chute du fascisme (25 juillet 1943)

A. Les mesures prises par les autorités en vue d'enrayer l'afflux de réfugiés venant d'Italie	247
I. Les instructions de la division de la police du 27 juillet 1943.	247
II. Les instructions de la division de la police des 14/15 septembre 1943	248
III. Les instructions de la division de la police du 17 septembre 1943	249
B. Les interpellations Grimm et Weber dans la session parlementaire d'automne 1943	250
C. Les événements d'octobre 1943	254
I. L'évolution générale de la situation	254
II. L'intervention du commandement de l'armée	254
D. Les persécutions accrues contre les Juifs d'Italie.	255
E. Le nombre des réfugiés venus d'Italie	256
F. Le nombre total des réfugiés à la fin de 1943	256
G. Personnes refoulées en 1943	258

Chapitre VI

Le traitement des réfugiés admis en Suisse

A. Les réfugiés militaires	258
B. Les réfugiés civils	259
I. Prise en charge des frais d'hébergement par la Confédération	259
II. Le régime des réfugiés civils	259
1. Avant le 12 mars 1943	259
2. L'arrêté du Conseil fédéral du 12 mars 1943	261
III. L'hébergement des réfugiés	262
1. Les camps militaires	263
a. Les camps de triage	263
b. Les camps de quarantaine	263
c. Les camps d'accueil	263
2. Les réfugiés sous contrôle civil	264
IV. Les mesures tendant à faciliter les départs	267
V. L'internement des réfugiés au commencement de 1944	268

Chapitre VII

Page

L'accroissement des difficultés d'internement

Chapitre VIII

	<i>Le problème des réfugiés en 1944</i>	269
A.	La période antérieure à juin 1944	275
B.	La période postérieure à la création du second front en France	276
	I. La circulaire du département fédéral de justice et police du 8 juin 1944	277
	II. La demande du général du 24 juin 1944	278
	III. Les instructions de la division de la police du 12 juillet 1944	279
C.	Les arrivées de fugitifs français	282
D.	Les instructions du commandement de l'armée concernant l'admission de certains militaires étrangers	283
E.	L'accueil d'enfants en Suisse	285
F.	Le transport de réfugiés juifs à travers la Suisse	285
G.	Naissance d'une tension entre la population indigène et les réfugiés	287
	I. Les causes de la tension	287
	II. Les débats au Conseil national relatifs aux réfugiés dans la session d'été 1944	289
	III. Les interpellations Bircher et Maag	289
H.	Les mesures prises pour atténuer la tension	289
	I. Création d'une commission d'experts pour la question des réfugiés	290
	1. Les tâches de la commission	290
	2. L'activité de la commission	291
	II. L'octroi du droit de discussion	294
J.	Le nombre des réfugiés à fin 1944	294

Chapitre IX

La question des réfugiés durant la dernière phase de la guerre

A.	Intervention de la Suisse en faveur des Juifs internés dans les territoires occupés par l'Allemagne	295
B.	L'accueil des réfugiés durant le premier trimestre 1945	296
C.	La circulaire de la division de la police du 29 mars 1945	297
D.	Les mesures prises pour protéger la frontière	298
	I. La mission de protéger la frontière confiée à la troupe	298
	II. L'arrêté du Conseil fédéral du 13 avril 1945 concernant la fermeture d'une partie de la frontière	298
	III. L'afflux massif de réfugiés et la fermeture des frontières nord, est et sud	299
E.	Les fugitifs accueillis	299
F.	Le refoulement de criminels de guerre	300
G.	La réouverture de la frontière	300
H.	Les débats sur les réfugiés dans la session du Conseil national d'été 1945	301
	I. Les interpellations Huber et Sprecher dans la session du Conseil national d'hiver 1945	302

Chapitre X

Page

<i>Tableau du nombre des réfugiés pendant la guerre</i>	303
---	-----

III^e partie

Les réfugiés après la guerre

Chapitre I^{er}*Les nouvelles mesures de police à la frontière*

A. Les instructions de la division de la police du 22 mai 1945	306
I. Contenu	306
II. Effets	308
B. Les instructions du département fédéral de justice et police du 28 décembre 1945	308
I. Contenu	308
II. Effets	310
C. Les instructions du département fédéral de justice et police du 26 novembre 1948	311
I. Contenu	311
II. Effets	313

Chapitre II

Les mesures prises à l'égard des réfugiés se trouvant en Suisse

A. Les mesures tendant à favoriser les départs	314
I. Les rapatriements organisés par les autorités	314
1. Le rapatriement des réfugiés français	314
2. Le rapatriement des réfugiés tchécoslovaques	315
3. Le rapatriement des réfugiés hollandais	315
4. Le rapatriement des réfugiés belges	315
5. Le rapatriement des réfugiés luxembourgeois	315
6. Le rapatriement des réfugiés espagnols	315
7. Le rapatriement des réfugiés grecs	315
8. Le rapatriement des réfugiés italiens	316
9. Le rapatriement des réfugiés autrichiens	316
10. Le rapatriement des réfugiés russes	316
11. Le rapatriement des réfugiés polonais	316
12. Le rapatriement des réfugiés danois et norvégiens	316
13. Le rapatriement des réfugiés yougoslaves	317
14. Le rapatriement des réfugiés hongrois et roumains	317
15. Le rapatriement des réfugiés allemands	317
16. Le départ des ressortissants de l'Azerbaïdjan	317
II. Les émigrations organisées	318
1. Emigration en Palestine	319
2. Emigration en Argentine	320
3. Emigration en Australie	320
III. Les émigrations individuelles	320
IV. Bilan des émigrations jusqu'à fin 1950	320
V. L'aide à l'émigration accordée par la Confédération	320
B. Les mesures en faveur des réfugiés restés en Suisse jusqu'à fin 1950	321
I. Les premières facilités accordées: Circulaire de la division de la police du 14 septembre 1945.	321
II. Les essais pour assouplir l'interdiction de travailler	322

	Pag
III. L'institution d'un asile durable pour les réfugiés (ACF du 7 mars 1947)	323
1. Historique de l'arrêté	323
2. La signification de l'asile durable	325
3. Le contenu de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947	326
4. Les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947	328
IV. L'arrêté fédéral du 16 décembre 1947 concernant la contribution de la Confédération aux frais d'entretien d'émigrants et de réfugiés indigents en Suisse	330
V. La révision de la loi fédérale du 31 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LF du 8 octobre 1948)	330
1. Les motifs de la révision de la loi du 31 mars 1931	330
2. Les innovations importantes pour les réfugiés	331
3. Considérations sur les effets de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 avril 1933 concernant le traitement des réfugiés politiques	333
VI. L'arrêté fédéral du 21 décembre 1948 concernant les contributions de la Confédération aux institutions privées d'aide aux réfugiés	336

Chapitre III

<i>L'effectif des réfugiés à fin 1950</i>	337
---	-----

Chapitre IV

L'évolution de la situation jusqu'à fin 1954

A. L'admission de nouveaux réfugiés	338
B. L'arrêté fédéral du 26 avril 1951 concernant la participation de la Confédération aux frais d'assistance de réfugiés	339
I. Historique de l'arrêté	339
II. Le contenu de l'arrêté fédéral	343
III. Les dépenses faites par la Confédération en vertu de l'arrêté fédéral du 26 avril 1951	344
IV. Les effets de l'arrêté fédéral	344
C. La participation de la Suisse à la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés	344
D. L'effectif des réfugiés pendant les années 1951-1954	345
I. Le nombre des réfugiés restés en Suisse	345
II. Les réfugiés internés sous le régime de la police des étrangers	346
III. Les réfugiés nouvellement arrivés	346

Chapitre V

<i>La création d'un service territorial d'assistance aux réfugiés, en liaison avec les conventions de Genève du 12 août 1949</i>	346
--	-----

IV^e partie

Les prestations financières de la Suisse en faveur des réfugiés

Chapitre I^{er}

Les dépenses pour l'assistance en Suisse des réfugiés

A. Les dépenses de la Confédération	350
I. Période d'avant-guerre	350
II. Période de guerre et d'après-guerre	350
B. Les contributions privées	352

Chapitre II

Page

Les dépenses en faveur de l'aide aux réfugiés à l'étranger

A. Les dépenses de la Confédération	352
I. Période de 1933 à fin 1939	352
II. Période de 1940 à fin 1950	352
III. Année 1951	353
IV. Périodes 1952 et 1953	353
V. Période de 1954 au 1 ^{er} juillet 1955.	353
B. Les contributions de personnes privées	354
Conclusion	355
 Remarques au sujet du rapport du professeur Carl Ludwig	 361
 Principes à observer dans la pratique de l'asile en cas de tension internationale accrue ou de guerre	 387
 La pratique suisse de l'asile dans une époque récente	 393

