

AKTENEXEMPLAR

AKTENEXEMPLAR



Das Flüchtlingswesen
in der Schweiz
während des zweiten Weltkrieges
und in der unmittelbaren
Nachkriegszeit

1933 — 1950

Handexemplar

gehört ins Dossier
N. 43/150

Sachreg.

BERICHT DES EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENTES



E 4260 (C) 1974/34 Bd. 131



I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
Vorbemerkung	1
I. ALLGEMEINER UEBERBLICK	2
A. ASYLTRADITION	3
1. Begriff des Asyls	3
2. Voraussetzungen der schweizerischen Asylpolitik	3
3. Die Asylpolitik in früheren Jahrhunderten	4
4. Grundsätze der neuzeitlichen Asylpolitik	5
B. FLUECHTLINGE SEIT 1933 - 1948	7
1. Die Aufnahme von Flüchtlingen in der Vorkriegszeit von 1933 bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges	7
2. Die Flüchtlinge der Kriegszeit	9
a) Von Kriegsausbruch bis zum Zusammenbruch der französischen Armee im Juni 1940	9
b) Die französischen Zivilflüchtlinge und das 45. französische Armeekorps mit der polnischen Division	9
c) Entwichene Kriegsgefangene aus deutschen Lagern	10
d) Die Entwicklung der Grenzübertritte bis zu Beginn August 1942	11
e) Die Zunahme der illegalen Einreisen im August und September 1942 und die Massnahmen der Behörden	12
f) Die bundesrätlichen Richtlinien für die Handhabung der schweizerischen Asylpraxis	15
g) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes und die neuen behördlichen Massnahmen	18
h) Die Grenzübertritte im Jahre 1943 bis zum Sturze des Faschismus in Italien vom 25. Juli 1943	21
i) Die Folgen des Sturzes des Faschismus und des Waffenstillstandes zwischen Italien und den Alliierten auf den Zustrom von Flüchtlingen nach der Schweiz	23
k) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes in der ersten Hälfte des Jahres 1944	27
l) Die Flucht der Grenzbevölkerung auf schweizerisches Gebiet in der zweiten Hälfte des Jahres 1944	29
m) Die Flucht von Kindern auf schweizerisches Gebiet	30
n) Transporte jüdischer Flüchtlinge nach der Schweiz	31

	Seite
o) Der Zustrom von Zivil- und Militärflüchtlingen in der zweiten Hälfte 1944 und zu Beginn 1945	32
p) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes in der Endphase des Krieges	36
q) Flüchtlinge nach dem Waffenstillstand	42
r) Die Nachkriegshilfe der Schweiz	43
s) Die neuen Weisungen über den Grenzübertritt von Ausländern ohne Einreisebewilligung vom 28. Dezember 1945	45
t) Neue Flüchtlinge aus dem Osten im Jahre 1948	47
II. DIE GRUNDLAGEN DER ASYLPOLITIK WAHREND DES KRIEGES	51
A. AUSSCHLAGGEBENDE FAKTOREN, DIE DIE FLUECHTLINGSPOLITIK BEEINFLUSST HABEN	52
1. Uebervölkerung und Ueberfremdung	52
2. Die politische Lage der Schweiz	55
3. Die wirtschaftliche Lage	57
4. Die militärische Lage	58
5. Die Aufnahmebereitschaft der Kantone	61
B. ENTSCHEID UEBER AUFNAHME ODER RUECKWEISUNG DER FLUECHTLINGE	66
1. Allgemeines	66
2. Entscheid über militärische Flüchtlinge	66
3. Entscheid über die Zivilflüchtlinge	67
a) Vor dem Kriege	67
b) Während des Krieges	67
c) Nach dem Kriege	69
C. DIE MIT DER BETREUUNG DER AUFGENOMMENEN FLUECHTLINGE BEAUFTRAGTEN BEHOERDEN	69
1. Unmittelbar nach dem Grenzübertritt	69
2. Militärflüchtlinge in der zweiten Phase	70
3. Betreuung der Zivilflüchtlinge nach der Uebernahme durch die zivilen Organe	71
4. Koordination der verschiedenen Dienstzweige	72
D. VORSCHRIFTEN DES INTERNATIONALEN RECHTS UEBER ZIVIL- UND MILITAERFLUECHTLINGE	73
E. DIE RECHTSLAGE DER VERSCHIEDENEN FLUECHTLINGKATEGORIEN	75
1. Kriterien der Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen	75
2. Zivilflüchtlinge	75
a) Emigranten	76
b) Flüchtlinge	76
c) Politische Flüchtlinge	77

	Seite
d) Refraktäre	79
3. Militärflüchtlinge	79
a) Internierte	79
b) Entwichene Kriegsgefangene	80
c) Deserteure	81
d) Hospitalisierte	81
F. STATISTISCHE ANGABEN	82
1. Gesamtzahl der Flüchtlinge	82
2. Die Zusammensetzung der Zivilflüchtlinge	83
a) Nach Konfession	83
b) Nach Nationalität	83
c) Nach der beruflichen Gliederung	85
d) Nach Geschlecht	86
III. BETREUUNG DER AUFGENOMMENEN FLUECHTLINGE	87
A. DIE UNTERBRINGUNG DER FLUECHTLINGE	88
1. Die militärischen Lager	90
a) Sammellager	90
b) Quarantänelager	90
c) Auffanglager	92
2. Die Unterbringung der Flüchtlinge unter ziviler Kontrolle	94
a) Arbeitslager	95
b) Flüchtlingsheime	97
c) Freiplätze für erwachsene Flüchtlinge	98
d) Freiplätze für Kinder	100
e) Einzelunterbringung in Pensionen, Hotels und Privatwohnungen	101
f) Hospitalisierung in Spitälern, Sanatorien und andern Anstalten	104
g) Unterkunft der Emigranten	106
C. VERPFLEGUNG	107
1. Zivilflüchtlinge in militärischen Lagern	107
2. In Lagern und Heimen der Zentraleitung	108
D. GESUNDHEITSDIENST	108
1. Prüfung an der Grenze	108
2. Gesundheitsdienst in Lagern und Heimen	110
3. Ermittlung der Arbeitsfähigkeit des Flüchtlings durch den Arzt	111
4. Gesundheitsdienst ausserhalb von Lagern und Heimen	113

	Seite
5. Zahnärztlicher Dienst	115
6. Psychotherapeutischer Dienst	116
E. SEEL- UND FUERSORGE	117
F. AUSRUESTUNG MIT KLEIDERN, WAESCHE UND SCHUHEN	119
1. In den militärischen Lagern	119
2. In den Lagern und Heimen der Zentralleitung	120
3. Ausserhalb von Lagern und Heimen	120
4. Allgemeine Bemerkungen	121
G. TASCHENGELD UND ARBEITSENTSCHAEDIGUNG	121
1. In den militärischen Lagern	121
2. In den Lagern und Heimen der Zentralleitung	123
3. Entschädigungen für Arbeiten ausserhalb eines Lagers oder Heims	125
H. FREIZEITGESTALTUNG	126
J. BEWEGUNGSFREIHEIT	127
1. In den militärischen Lagern	127
2. In den zivilen Lagern und Heimen	128
3. Frei untergebrachte Flüchtlinge	128
K. VERBOT DER POLITISCHEN TAETIGKEIT	130
L. OEFFENTLICHES AUFTRETEN	131
M. ERWERBSTAETIGKEIT DER FLUECHTLINGE	132
1. Allgemeines	132
2. Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft	134
3. Arbeitseinsatz von weiblichen Flüchtlingen in Haushaltungen	137
4. Arbeitseinsatz im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe	138
5. Arbeit in andern Berufen	139
N. ZENSUR	140
O. DEPONIERUNG DER GELDMITTEL UND WERTSACHEN DER FLUECHTLINGE	142
1. Hinterlegung bei der Polizeiabteilung	142
2. Hinterlegung bei den Territorialkommandos und Territorialinspektoraten	143
3. Deponierung bei der Schweizerischen Volksbank	145
4. Dollarkonvertierungen	153
5. Pfundüberweisungen	155

	Seite
P. BELASTUNG DER FLUECHTLINGE FUER DIE KOSTEN IHRES UNTERHALTS	155
Q. SOLIDARITAETSABGABE	159
R. DISZIPLINAR- UND STRAFWESEN	162
1. In den militärischen Lagern	162
2. In zivilen Lagern und Heimen und ausserhalb von solchen	162
IV. WEITERREISE	166
A. GRUNDGEDANKEN UND RECHTLICHE BESTIMMUNGEN	167
B. SCHULUNG, UMSCHULUNG UND WEITERBILDUNG DER FLUECHTLINGE	170
1. Allgemeines	170
2. Studenten	173
C. MITSPRACHE DER FLUECHTLINGE	176
1. Fragebogenenquete	176
2. Konferenz von Montreux	177
3. Flüchtlingsvertretung	178
D. ABGABE VON AUSWEISPAPIEREN UND ANDERN DOKUMENTEN	180
1. Legitimationspapiere im Inland	180
2. Reisepapiere	181
a) Nansenausweis	181
b) Identitätsausweis	181
c) Ausländerpass	182
d) Reiseausweis	182
3. Andere Dokumente	185
E. BEITRAEGE AN DIE AUSREISEKOSTEN	185
1. Allgemeines	185
2. Richtlinien von 1937, 1939 und 1940	187
3. Richtlinien von 1945 und 1946	187
4. Geltende Regelung	188
5. Auszahlung und Natur der Beiträge	188
6. Zusätzliche Leistungen der Polizeiabteilung	189
7. Besondere Beiträge der Hilfswerke	189
8. Beiträge einzelner Kantone	189
9. Hilfe internationaler Organisationen	189

	Seite
F. EINZEL- UND KOLLEKTIV AUSREISEN	190
1. Ausreise vor und während des Krieges	190
2. Ausreise nach dem Kriege	191
a) Heimschaffung der französischen Flüchtlinge	192
b) Heimschaffung der tschechischen Flüchtlinge	193
c) Heimschaffung holländischer Flüchtlinge	193
d) Heimschaffung der belgischen Flüchtlinge	193
e) Heimschaffung der luxemburgischen Flüchtlinge	193
f) Heimschaffung der spanischen Flüchtlinge	194
g) Heimschaffung der griechischen Flüchtlinge	194
h) Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge	194
i) Heimschaffung der österreichischen Flüchtlinge	195
k) Heimschaffung der russischen Flüchtlinge	195
l) Transporte nach Palästina	196
m) Heimschaffung der polnischen Flüchtlinge	196
n) Heimschaffung der dänischen und norwegischen Flüchtlinge	196
o) Heimschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge	196
p) Heimschaffung der ungarischen Flüchtlinge	197
q) Heimschaffung der rumänischen Flüchtlinge	197
r) Heimschaffung deutscher Flüchtlinge	197
s) Auswanderungstransporte nach Argentinien	198
t) Heimschaffung der Aserbeidschaner	198
u) Auswanderungstransporte nach Australien	198
V. ZUSAMMENARBEIT MIT SCHWEIZERISCHEN UND INTERNATIONALEN ORGANISATIONEN	202
A. DIE SCHWEIZERISCHE ZENTRALSTELLE FÜR FLÜCHTLINGSHILFE UND DIE IHR ANGESCHLOSSENEN HILFSWERKE	203
1. Private und staatliche Hilfe	203
2. Zusammenschluss in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe	205
3. Die einzelnen Hilfswerke	207
a) Das Schweizerische kirchliche Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge	207
b) Der Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen	207
c) Der Schweizerische Caritasverband	208
d) Das Hilfswerk der christkatholischen Kirche	208
e) Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk	208

VII

	Seite
f) Die Auskunftsstelle für Flüchtlinge, die Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge und die Flüchtlingshilfe der Kreuzritter	208
g) Das Bündner Komitee für Flüchtlingshilfe	208
h) Das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder	208
i) Die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes	209
k) Der Service d'aide aux réfugiés civils internés en Suisse (SARCIS)	209
l) Die Aide aux Emigrés (Sozialdienst der Schweiz)	209
m) Die Beratungsstelle für italienische Flüchtlingsfragen	209
n) Die Schweizerische Landeskongress für soziale Arbeit, Zürich, und der schweizerische Zweig der internationalen Frauenliga Frieden und Freiheit ..	209
o) Kommission für die Betreuung der orthodoxen Flüchtlinge	209
B. ANDERE HILFSORGANISATIONEN	210
1. Hilfswerke zugunsten der Angehörigen einer bestimmten Nationalität	211
a) Aide fraternelle aux réfugiés français en Suisse	211
b) Vereinigung Pro Italia	212
c) Vereinigung Pro Pologna, American Polish War Relief, Polish Soldiers Assistance Fund, Hilfsaktion für polnische Studenten	212
Vereinigung der polnischen Kombattanten,	213
Freunde des christlichen Polens	213
d) Vereinigungen zur Betreuung tschechischer, jugoslawischer, ungarischer und ukrainischer Flüchtlinge	213
e) Comité de secours aux réfugiés russes	213
2. Hilfswerke mit internationalem Wirkungsfeld	214
a) Fonds européens de secours aux étudiants	214
b) Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés	214
c) American Friends Service Committee (Quäker), Unitarian Service Comm ⁺ tee, American Christian Committee for Refugees	214
d) Das International Rescue and Relief Committee	214
e) ORT (Association pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole parmi les Juifs)	215
f) OSE (Oeuvre de Secours aux Enfants)	215
C. DIE ROLLE DES INTERNATIONALEN KOMITEES VOM ROTEN KREUZ IN DER FLUECHTLINGSBETREUUNG	215
D. DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DER INTERNATIONALEN FLUECHTLINGSHILFE	216
E. DIE BEZIEHUNGEN ZU FREMDEN REGIERUNGEN	220

	Seite
F. DIE SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR FLÜCHTLINGSFRAGEN	222
1. Die Gesamtkommission	222
2. Die Arbeitsausschüsse	225
VI. K O S T E N	228
A. GLIEDERUNG	229
1. Die Kosten vor Kriegsausbruch	229
a) Die Unterstützung der russischen Flüchtlinge aus der Revolutionszeit	229
b) Andere Kosten	229
2. Kosten seit Kriegsausbruch	230
B. RUECKZAHLUNG UND ALLGEMEINE UEBERLEGUNG	232
VII. R U E C K B L I C K	235

V o r b e m e r k u n g .

Der nachstehende Bericht soll eine zusammenfassende Darstellung sein der Entwicklung des Flüchtlingswesens während des letzten Krieges. Unerlässlich ist es dabei, die Ergebnisse und Verhältnisse der letzten Jahre vor Kriegsausbruch zu untersuchen und gewisse Seiten des Flüchtlingsproblems, namentlich Zustrom und Abfluss der Flüchtlinge auch in der Nachkriegszeit zu streifen.

Der Bericht befasst sich mit den Zivilflüchtlingen. Da aber eine ausschliessliche Darstellung dieses Problems ein nur unvollständiges und auch nicht wirklichkeitstreues Bild geben würde, muss da und dort auch auf die Militärflüchtlinge hingewiesen werden, namentlich wo Fragen der Aufnahme ganz allgemein und auch gerade die Gegensätze der Betreuung der Zivil- und Militärflüchtlinge besprochen werden sollen. Es liegt auf der Hand, dass alle Fragen, die Zivil- oder Militärflüchtlinge betreffen, nicht völlig losgelöst voneinander behandelt und gelöst werden konnten. Eine enge Fühlungnahme zwischen den verantwortlichen Behörden und eine ständige Koordination war unerlässlich.

I. ALLGEMEINER UEBERBLICK.

A. Asyltradition.

1. Begriff des Asyls.

Das Asylrecht ist das Recht eines Staates, den aus politischen, religiösen oder andern Gründen verfolgten Ausländern innerhalb seiner Grenzen vor dem Zugriff fremder Staatsgewalt Schutz und Zuflucht zu gewähren. Jeder selbständige Staat ist frei, aufzunehmen und zu beherbergen, wen er will. Das Asylrecht ist ein Ausfluss dieser Freiheit; es ist demnach ein Recht eines Staates gegenüber andern Staaten. Es ist keine Pflicht weder einem Staate, noch dem asylsuchenden Flüchtling gegenüber. Ein Anspruch des Ausländers auf Asylgewährung besteht nicht. Den zuständigen Behörden steht es nach der innerstaatlichen Gesetzgebung frei, das Asyl zu gestatten oder zu verweigern.

Das Asylrecht der Schweiz ist somit das aus ihrer Souveränität sich ergebende internationale Freiheitsrecht, Asyl zu gewähren, nicht aber ein zur Asylgewährung verpflichtender Rechtssatz. Die Schweiz kann Fremde in ihrem Gebiet aufnehmen und solange dulden, als sie ihren Aufenthalt nicht zu völkerrechtswidrigem Angriff gegen das Ausland missbrauchen und soweit das Asyl, das gewährte Gastrecht, nicht zum Schaden der Schweiz missbraucht wird, z.B. durch staatsgefährliche Umtriebe. Die Gewährung von Asyl entspricht lediglich einem Grundsatz schweizerischer Politik. Sie kann eine Pflicht der Humanität sein; nie ist sie eine Rechtspflicht. Der Ausländer kann unter Umständen erwarten, auf Grund der schweizerischen Politik Asyl zu erhalten. Er hat aber kein Recht auf Asyl gegenüber unserm Lande.

2. Voraussetzungen der schweizerischen Asylpolitik.

Die Schweiz gilt als das klassische Land des Asyls in Europa. Wie kein anderer Staat war sie seit Jahrhunderten ein Freistaat für diejenigen, welche um ihres Glaubens und ihrer Ueberzeugung willen ihre Heimat verlassen mussten.

Natur und Geschichte haben die Asylpolitik der Schweiz geschaffen. Die Lage der Schweiz in der Mitte Europas, in der Grenzzone der germanischen und romanischen Welt, ihr Charakter als Gebirgsgegend, die abseits der grossen politischen Kraftlinien lag, ihre landschaftliche, sprachliche, wirtschaftliche und politische Gliederung, ja Zersplitterung, ferner die Bereitschaft zur Toleranz, zum Verstehen der Angehörigen der Minderheit, machte sie schon frühzeitig zur geeigneten Zufluchtsstätte für Flüchtlinge aus allen möglichen Ländern, die aus den verschiedensten Gründen verfolgt wurden.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die frühere Asylpolitik war der Unterschied zwischen dem schweizerischen Staatenbund und den umliegenden Staaten. In der bürgerlichen und bürgerlichen Eidgenossenschaft setzte sich genossenschaftlich-republikanisches Staatsleben durch, indessen ringsum herrschaftlich-monarchistische Gestaltungen den Sieg davontrugen. In den selbstbewussten schweizerischen Republiken war der Freiheitsgedanke von jeher lebendig und führte folgerichtig zur Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen und auch dadurch die Souveränitätsrechte eines freien Staates gegenüber den Machtansprüchen einzelner Regenten zu wahren. Schliesslich verlangten das allgemein menschliche Erbarmen und die christliche Forderung der Nächstenliebe die Linderung fremder Not.

3. Die Asylpolitik in früheren Jahrhunderten.

Im 15. Jahrhundert suchten Tausende von Bauern aus dem Elsass mit Frau und Kindern, Hab und Gut in Basel vor den kriegerischen Ereignissen der Zeit Zuflucht. Aus dem Orient tauchten von den Türken vertriebene Griechen in der Schweiz auf. Auch Rädelsführer und viele Teilnehmer an gescheiterten Bauernerhebungen am Oberrhein und in Württemberg suchten in der Schweiz Zuflucht.

Besonders nach der Glaubensspaltung wurde die Eidgenossenschaft zu einer richtigen Freistatt der Verfolgten. Unter dem Einfluss Zwinglis fand die Asylpolitik der Schweiz eine Ausdehnung wie sonst kaum irgendwo in der Weltgeschichte. Das 16. Jahrhundert brachte unserem Lande Glaubensflüchtlinge aus fast allen Ländern Europas. Die hervorragendsten Reformatoren fanden Aufnahme in der Schweiz.

Die grösste Flucht von Glaubensflüchtlingen setzte ein, als Ludwig XIV. 1685 das Edikt von Nantes, das Schutzgesetz für seine hugenottischen Untertanen, aufhob. Die Hauptmasse strömte nach Genf. Zeitweise zogen täglich 600 bis 700 Flüchtlinge durch die Stadt. Die Einwanderung nach den protestantischen Orten der Eidgenossenschaft dauerte fast 40 Jahre lang. Zu den französischen Glaubensflüchtlingen gesellten sich die Waldenser aus Piemont. Eine besonders grosse Last trug Bern. Es gab jahrelang einen Fünftel der Staatseinkünfte zur Unterstützung der Flüchtlinge aus. Die Zahl der Flüchtlinge, die von 1685 - 1700 ihren Weg nach Deutschland, Holland und England durch die Schweiz nahmen, wird auf über 140'000 geschätzt. Während mehr als 20 Jahren hielten sich rund 20'000 religiöse Flüchtlinge in der Eidgenossenschaft auf.

Das 18. und 19. Jahrhundert brachte einen grundlegenden Wandel der schweizerischen Asylpolitik. Während man früher nur den Genossen des eigenen Glaubens Asyl gewährte

hat, werden nun Vertreter der verschiedensten politischen Richtungen aufgenommen. Vor allem erhält der moderne Grundsatz der Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge Gültigkeit. Zum ersten Mal schliesst die Eidgenossenschaft 1833 die Auslieferung wegen politischer Vergehen aus in einem Vertrag mit Frankreich.

Die verschiedenen Gruppen von Flüchtlingen, die auf Grund der französischen Revolution in der Schweiz Zuflucht suchten, veranlassten ihr allerhand Schwierigkeiten. Mit dem Sturz der alten Eidgenossenschaft verlor das von Frankreich abhängige Land die Möglichkeit, Asyl zu gewähren. Erst nach dem Sturz Napoleons I. lebte mit der schweizerischen Freiheit auch die schweizerische Asylpolitik wieder auf. Zu denen, denen die Eidgenossenschaft Schutz gewährte, gehörten bekanntlich auch Mitglieder der Familie Napoleons. Die Unterdrückung freiheitlicher Bewegungen in den benachbarten konservativen und monarchistischen Staaten trieb seit 1815 erneut wiederum politische Flüchtlinge über unsere Grenzen.

Seit 1848 bis zur Gegenwart haben zahlreiche Flüchtlinge in der Schweiz Zuflucht gesucht. Es waren Opfer der politischen und sozialen Aufstände in Deutschland, Oesterreich, Italien, Frankreich, Polen und Russland, ferner abgesetzte Fürsten und vertriebene Staatsmänner nach 1918.

Die Glaubens- und politischen Flüchtlinge haben für die Entwicklung der Eidgenossenschaft eine grosse Rolle gespielt. Sie wären nicht wegzudenken aus der Geschichte unseres Landes. So wie die Schweiz an den Flüchtlingen eine Mission erfüllte, erfüllten die Flüchtlinge in der Schweiz eine gewisse Mission. Seit 1848 verminderte sich aber der Einfluss der Flüchtlinge in der Schweiz. Die Entstehung eines kräftigen gesamtschweizerischen Staatslebens, der Ausbau des nationalen geistigen und wirtschaftlichen Daseins, die Zunahme der Bevölkerung, der mächtige Aufschwung der Technik und der Verkehrsmittel, sowie die allgemeine europäische Freizügigkeit auf allen Gebieten verdrängten die frühere Bedeutung der asylsuchenden Ausländer.

4. Grundsätze der neuzeitlichen Asylpolitik.

Die Asylgewährung erfüllt im Dasein der Schweiz nach wie vor eine nicht zu unterschätzende Aufgabe. Sie ist eine Pflicht der Menschlichkeit und Nächstenliebe und als Ausfluss unseres Freiheitsgefühls tief im Volksbewusstsein verankert. Die Leitung der Asylpolitik liegt beim Bund. Er muss aber bei seinen Verfügungen auf die Interessen der Kantone und Gemeinden Rücksicht nehmen und seine Entscheide den Gegebenheiten und Möglichkeiten in den Kantonen und Gemeinden anpassen.

Jede Asylgewährung muss im Rahmen der Möglichkeiten des aufnehmenden Staates bleiben. Asyl kann nicht unbesehen und ohne Rücksicht auf den Bestand und das Gedeihen des Staates gewährt werden. Der Bundesrat hat deshalb schon früher immer wieder betonen müssen, dass die Asylgewährung im Rahmen der Möglichkeiten unseres Landes bleiben muss. Diesen Rahmen zu erkennen und die Entscheidung zu treffen, ist die grosse, schwere Aufgabe der Bundesbehörden. Die Asylgewährung hat ihre Grenzen dort, wo lebenswichtige Interessen von Volk und Staat sich ihr entgegenstellen. Die Uebervölkerung der Schweiz und ihre Ueberfremdung, ihr stark eingeschränkter Versorgungsspielraum sowie die zunehmende Rückwanderung der Auslandschweizer können nicht unbeachtet bleiben.

Aber auch soweit die Verhältnisse die Asylgewährung gestatten, steht sie unter der unabdingbaren Voraussetzung, dass die Asylgenössigen sich in jeder Hinsicht als des Gastrechtes würdig erweisen müssen. Sie haben unsere Einrichtungen und die behördlichen Anordnungen zu achten und sich jeder politischen Betätigung nach innen oder aussen zu enthalten.

Die Verhältnisse bringen es auch mit sich, dass die Asylgenössigen nicht auf dauerndes Verbleiben in der Schweiz rechnen können. Ein Land, das unter normalen Verhältnissen nicht genügend Arbeitsplatz hat, um seinen Söhnen ein Auskommen zu gewähren, ist nicht in der Lage, eine grössere Zahl von Flüchtlingen dauernd aufzunehmen. Solange viele eigene Landsleute gezwungen sind, anderswo Brot und Verdienst zu suchen, wird es auch Flüchtlingen, die dazu die Möglichkeit haben, zugemutet werden müssen, sich anderswo eine dauernde Heimstätte zu suchen. Heute sind eben die Verhältnisse anders als zur Zeit der Hugenotten.

Die Schweiz wird kaum je auf eine positive Asylpolitik verzichten können. Sie entspricht ihrer Tradition und ihrem freiheitlichen Staatswesen. Sie darf aber nie die Grenzen überschreiten, die den Bestand oder den Charakter des Staatswesens gefährden und damit auch jede Asylpolitik verunmöglichen würden. Die Schweiz wird ihrer Bestimmung gerecht, wenn sie mit Festigkeit und Würde den alten Brauch der Asylgewährung nicht allein den Mächten, sondern auch den Flüchtlingen gegenüber aufrecht erhält.

B. Flüchtlinge seit 1933 - 1948.

1. Die Aufnahme von Flüchtlingen in der Vorkriegszeit von 1933 bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges.

Die Uebernahme der Macht durch die Nationalsozialisten in Deutschland brachte unserem Land einen Strom von Flüchtlingen, der bis zum Zusammenbruch des 3. Reiches nie mehr abriess. 1933 waren es vor allem jüdische Flüchtlinge, die auf Grund der Massnahmen der neuen deutschen Regierung gegen die Juden ihr Heimatland verliessen. Aber auch viele Nichtjuden fühlten sich durch den Nationalsozialismus bedroht und suchten in unserem Lande Zuflucht.

Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement erteilte den Kantonen über die fremdenpolizeiliche Behandlung dieser Leute Weisungen. Darin wird gesagt, dass diesen Ausländern in der für sie schweren Zeit ein vorübergehender Aufenthalt gewährt werden soll. Es könne sich aber im Hinblick auf die Lage des schweizerischen Arbeitsmarktes (Krise!) und die bereits bestehende Ueberfremdung des Landes nur um eine vorübergehende Zuflucht handeln, ohne Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Kantone wurden aufgefordert, jede Uebertretung fremdenpolizeilicher Vorschriften sowie jedes Verhalten solcher Ausländer, das Anlass zu Beunruhigung bieten oder die Beziehungen zu einem andern Lande stören könnte, unnachsichtig mit Wegweisung zu ahnden. Auch wurden Richtlinien gegeben zum Einschreiten der Fremdenpolizei, sobald die Grundlagen und Beziehungen für einen dauernden Aufenthalt geschaffen werden wollten, insbesondere wenn Anstalten zum Erwerb einer Liegenschaft, zur Gründung eines Geschäftes, zur Beteiligung an einem solchen usw. getroffen würden.

Der Bundesrat stimmte am 31. März 1933 diesen Richtlinien zu. Die Oeffentlichkeit wurde entsprechend orientiert.

Der Bundesrat legte damit den Grundsatz fest, dass die Flüchtlinge in der Schweiz nur ein vorübergehendes Refugium erhalten und nicht dauernd bei uns in der Schweiz bleiben können. Die Schweiz kann für sie nur Transitland sein.

Dieser Grundsatz war vorerst wohl kaum umstritten. Einmal hofften die meisten der aufgenommenen Flüchtlinge, in nicht absehbarer Zeit wiederum in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückkehren zu können. Da die Entwicklung des nationalsozialistischen Staates nicht vorausgesehen werden konnte, schien diese Hoffnung vorerst nicht abwegig. Viele, die im ersten Entsetzen über die von der deutschen Regierung angeordneten Massnahmen in die Schweiz geflüchtet waren, sind denn auch nach einiger Zeit wiederum zurückgekehrt; sie haben jedoch zumeist kurze Zeit darauf ihren Heimatstätten endgültig den Rücken kehren müssen. Viele konnten auch vorerst ohne

grosse Schwierigkeiten in andere Länder weiterreisen und mussten sich nur verhältnismässig kurze Zeit hier aufhalten.

Die Politik der nationalsozialistischen Regierung brachte aber immer neue Flüchtlinge. Von einschneidender Bedeutung war die Annexion Oesterreichs im März 1938. Tausende von Juden suchten den einsetzenden Verfolgungen zu entgehen und flüchteten nach der Schweiz. Der Bundesrat sah sich veranlasst, auf den 1. April 1938 das Visum für die Inhaber österreichischer Pässe einzuführen. Infolge der Kontrollmassnahmen der deutschen Behörden flaute vom April bis zum Juni 1938 der Zustrom von Flüchtlingen aus Oesterreich merklich ab, um dann aber umso stärker wieder einzusetzen. Deutschland gab den Juden im Juni 1938 die Ausreise aus Oesterreich frei und setzte sie unter Druck, so rasch wie möglich das Land zu verlassen. Da Ungarn und Jugoslawien sofort die Grenze sperrten und Italien den flüchtenden Juden nur als beschränkt sicherer Zufluchtsort erschien, lenkten sie ihre Schritte nach der Schweizergrenze. Sie kamen zuerst vereinzelt und dann in Gruppen. Einzelne Kantone begannen, die illegal Eingereisten zurückzuweisen. Daraufhin wandte sich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund an die Bundesbehörden mit der Erklärung, die schweizerische jüdische Armenpflege sei bereit, für den Unterhalt dieser Flüchtlinge in der Schweiz und ihre baldige Weiterreise zu sorgen. Wir durften hoffen, dass auch diese Flüchtlinge, gleich wie früher tausende von Schicksalsgenossen aus Deutschland, unser Land bald wiederum verlassen könnten. Frankreich, das einzige in Frage kommende Transitland, war aber bald gesättigt und schloss grundsätzlich seine Grenzen. Der Zustrom aus dem Osten vergrösserte sich jedoch zusehends, nachdem in Wien rasch bekannt geworden war, dass die Schweiz entgegenkommend sei. Zudem wurde sogar festgestellt, dass SA-Formationen österreichische Emigranten an die Grenze führten. Er nahm ein Ausmass an, das den Bundesrat am 19. August 1938 zwang, die Grenze für die illegale Einreise zu schliessen. Durch einen verstärkten Grenzschutz, zu dem auch Grenzwachtruppen zur Verfügung gestellt wurden, und der an der Ost- und Nordgrenze verhältnismässig leicht durchzuführen war, gelang es, den Strom fast ganz an der vordersten Grenze aufzuhalten. Die Grenzbevölkerung lehnte sich zunächst gegen die Massnahmen auf, beruhigte sich dann aber, als sie feststellen musste, wie schwer es ist, eine so grosse Zahl von ausländischen Flüchtlingen zweckmässig unterzubringen und für sie zu sorgen.

Die Massnahmen vom 9. November 1938 gegen die Juden in Deutschland hatten einen erneuten Ansturm auf die Grenze zur Folge, sodass nochmals einige hundert Emigranten zwischen den Grenzposten in unser Land kamen.

Die Möglichkeiten zur Weiterreise wurden immer geringer. Immer mehr wurde ersichtlich, dass die Mehrzahl dieser Flüchtlinge mit einem längeren Aufenthalt in der Schweiz rechnen musste. Das hatte zur Folge, dass auch die Praxis der Fremdenpolizei bei der Behandlung von Einreisegesuchen solcher Ausländer strenger wurde. Die Schätzungen über die Zahl der

Emigranten, die sich zu Kriegsbeginn noch in der Schweiz aufhielten, gehen auseinander. Es war die Rede von 6000 - 8000. Eine spätere Bestandesaufnahme ergab dann allerdings eine höhere Zahl, wobei nicht festgestellt ist, wann die einzelnen Leute eingereist sind.

2. Die Flüchtlinge der Kriegszeit.

a) Von Kriegsausbruch bis zum Zusammenbruch der französischen Armee im Juni 1940.

Mit dem Kriegsausbruch musste damit gerechnet werden, dass eine grössere Anzahl fremder Militär- und Zivilflüchtlinge in unserem Lande Zuflucht suchen werde. Art.9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung wies deshalb die Kantone an, Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kommen, ohne weiteres in das Land auszuschaffen, aus dem sie gekommen sind oder dem sie angehören. Ausgenommen waren die Deserteure und die von der Bundesanwaltschaft gemäss Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge als solche anerkannten Ausländer.

Bis zum Zusammenbruch der französischen Armee im Juni 1940 war die Zahl derjenigen, die unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz zu gelangen versuchten, gering. Einige Kriegsgefangene entwichen in die Schweiz. Sie konnten ohne weiteres in das Gebiet der andern Kriegspartei weiterreisen, da die Schweiz damals noch an das Gebiet beider Kriegsparteien grenzte. Einige vereinzelte Zivilflüchtlinge, Juden aus Deutschland oder politische Gegner der nationalsozialistischen Regierung, wurden aufgenommen. Die Deserteure, deren Zahl ebenfalls gering war und während des ganzen Krieges nie ein ausserordentliches Ausmass annahm, wurden interniert.

b) Die französischen Zivilflüchtlinge und das 45. französische Armeekorps mit der polnischen Division.

Mit dem Zusammenbruch Frankreichs im Juni 1940 änderte sich die Lage vollkommen. Der Bundesrat bewilligte den Grenzübertritt und die neutralitätsrechtliche Internierung des 45. französischen Armeekorps mit einer polnischen Division. Mit diesen hatte sich die Armee und das eigens für deren Betreuung geschaffene Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung zu befassen.

Vor den vormarschierenden deutschen Truppen flüchteten rund 7500 französische Zivilflüchtlinge, Männer, Frauen und Kinder Hals über Kopf in die Schweiz. Die Armeeführung brachte sie nach dem damals bestehenden Evakuierungsplan in die Bezirke Gruyères und Glâne im Kanton Freiburg.

Sie wurden von der Freiburger Bevölkerung mit grösster Sympathie aufgenommen und gepflegt. Dank der tatkräftigen Umsicht und des menschlichen Taktens des Chefs der Fremdenpolizei des Kantons Freiburg, Herrn Gauthier, konnten sie im Verlaufe weniger Monate ohne jeden Zwischenfall nach Frankreich zurückgebracht werden.

c) Entwichene Kriegsgefangene aus deutschen Lagern.

Seit dem Zusammenbruch Frankreichs kamen nur noch entwichene Kriegsgefangene der alliierten Staaten zu uns. Von diesen konnten die Franzosen und vereinzelt Polen ohne weiteres weiterreisen, während alle übrigen mindestens während längerer Zeit bei uns bleiben mussten.

Der Zustrom französischer entwichener Kriegsgefangener war zeitweilig sehr gross und hielt ständig an. 1941 wurden nahezu 3000 entwichene französische Kriegsgefangene registriert. In der ersten Hälfte des Jahres 1942 waren es 952. Sie konnten sozusagen ausnahmslos über Genf nach Annemasse in das unbesetzte Frankreich weiterreisen.

Vom Sommer 1940 an hatten wir uns andauernd mit aus deutscher Kriegsgefangenschaft entwichenen Polen zu befassen. Nach Abschluss des Feldzuges in Polen hatte Deutschland den grössten Teil der gefangen genommenen polnischen Wehrmänner nach Polen entlassen. Sie hatten dort ihre zivile Tätigkeit wieder aufgenommen. Nur eine beschränkte Anzahl blieb in deutscher Kriegsgefangenschaft. Zu dieser Gruppe kam während des Feldzuges im Westen noch eine grössere Zahl Polen, die mit der französischen Armee gekämpft hatten und beim Zusammenbruch Frankreichs gefangen genommen worden waren. Im Herbst 1940 befanden sich noch etwa 180'000 in deutscher Kriegsgefangenschaft. Davon waren allerdings nur etwa 60'000, vorwiegend Offiziere, in Gefangenenlagern untergebracht; die übrigen 120'000 waren als Arbeitskräfte eingesetzt, zur Hauptsache in der Landwirtschaft. Diese Gefangenenarbeiter waren einzeln oder in ganz kleinen Gruppen deutschen Bauern zugeteilt. Für die Bewachung sorgten schwache Bestände von Landwehrsoldaten. Da viele zudem nahe der Schweizergrenze untergebracht waren, war für sie die Flucht nicht sehr schwierig. Weil die Gefahr eines bedeutenden Zustroms bestand, wurden zunächst im Herbst 1940 die meisten entwichenen polnischen Kriegsgefangenen zurückgewiesen. Dabei fiel mit ins Gewicht, dass nicht abzusehen war, wann und wohin diese polnischen Flüchtlinge wieder einmal ausreisen könnten, ferner dass Polen kurz vor dem Kriege plötzlich einen grossen Teil der im Ausland lebenden Staatsangehörigen ausgebürgert hatte, sodass nicht feststand, wen ein allenfalls wieder auferstehendes Polen als Staatsangehörigen anerkennen werde.

Als sich dann im Jahre 1941 zeigte, dass Intellektuelle (einschliesslich Offiziere und Beamte), Zugehörige zu einer polnischen politischen Organisation oder sogenannte

Volksdeutsche bei einer Rückstellung entgegen den internationalen Bestimmungen mit schweren Strafen und Massnahmen zu rechnen hatten, wurden entwichene Kriegsgefangene dieser Kategorien aufgenommen.

Es zeigte sich dann aber immer mehr, dass Deutschland sich nicht strikte an die internationalen Abmachungen hielt; wir konnten in Erfahrung bringen, dass zurückgewiesene Polen nicht wegen der Flucht an sich, aber wegen der Mittel, der sie sich dabei bedient haben, wegen Sabotage zur Verantwortung gezogen und schwer bestraft worden waren. Es wurde auch bekannt, dass die polnischen Kriegsgefangenen in Deutschland ziemlich schlecht behandelt und dass für kleine Verfehlungen, z.B. unerlaubten Verkehr mit der deutschen Bevölkerung, schwere Strafen ausgesprochen wurden. Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass vom 1. August 1942 an keine Kriegsgefangenen mehr zurückgewiesen wurden.

Seit dem Herbst 1941 kamen auch in vermehrter Zahl entwichene Kriegsgefangene anderer Nationalitäten, so vor allem Jugoslawen und im Frühjahr 1942 auch Griechen und Russen.

Mit Rücksicht auf die politischen Verhältnisse und die voraussehenden Schwierigkeiten, russische Flüchtlinge je wieder weiterzubringen, bestanden anfangs Bedenken, allenfalls erscheinende, entwichene russische Kriegsgefangene aufzunehmen. Ob allerdings Rückweisungen von Russen, deren Eigenschaft als entwichene Kriegsgefangene einwandfrei feststand, erfolgt sind, ist nicht bekannt. Jedenfalls könnten es nur wenige Einzelfälle gewesen sein. Als im April 1942 eine Gruppe von 20 Russen im Kanton Aargau über die Grenze kam, wurden sie von der aargauischen Polizei aufgenommen und bei Bauern placiert. Inzwischen gingen Meldungen über die ausserordentlich schlechte Behandlung der russischen Kriegsgefangenen in Deutschland ein. Die in der Folge dann noch vereinzelt über die Grenze kommenden entwichenen russischen Kriegsgefangenen aus Deutschland wurden deshalb nicht zurückgewiesen.

d) Die Entwicklung der Grenzübertritte bis zu Beginn August 1942.

Im Winter 1940/41 verfügte die deutsche Regierung neue Massnahmen gegen die Juden in Deutschland. Namentlich veranlasste sie Deportationen nach Polen. Das hatte zur Folge, dass wiederum mehr jüdische Zivilflüchtlinge in unser Land zu kommen suchten.

Im Sommer 1941 kamen die ersten Zivilflüchtlinge aus Holland. Ihre Zahl steigerte sich -- infolge der Massnahmen der Besetzungsbehörden -- bis zum Frühjahr 1942 beträchtlich. Trotzdem nach Art. 9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung rechtswidrig ins Land gekommene Ausländer hätten zurückgewiesen werden müssen, wurden die meisten aufgenommen. Im Frühjahr 1942 machte sich ein langsam beginn-

nender Zustrom von Zivilflüchtlingen aus Belgien bemerkbar. Auch diese wurden vorerst aufgenommen.

Ständig mehrte sich auch die Zahl der aus Deutschland flüchtenden, zivilen fremden Arbeitskräfte, vor allem Polen, Holländer, Jugoslawen und auch Russen. Sie wurden nach Deutschland zurückgewiesen.

Ferner versuchten auch immer etwa deutsche Zivilpersonen unsere Grenze zu überschreiten, angeblich um sich einer mehr oder weniger glaubhaft gemachten politischen Verfolgung zu entziehen. Der Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung richtete sich hier nach den Umständen des Einzelfalles.

Im April 1942 wurden rund 100, im Mai 132, im Juni 186 Flüchtlinge gezählt. Im Juli steigerte sich die Zahl fast täglich, wobei immer mehr Flüchtlinge aus Holland und Belgien in der Schweiz Zuflucht suchten. 277 überschritten im Juli illegal die Schweizergrenze.

Da die aufgenommenen Flüchtlinge regelmässig interniert wurden, steigerte sich auch sehr rasch die Zahl der Internierten im gleichen Tempo. Während die Statistik am 1. Januar 1942 308 und am 1. April 390 zählte, waren es gegen Ende Juli bereits über 850.

Diese Entwicklung veranlasste die Polizeiabteilung, in einem einlässlichen Bericht vom 29. Juli 1942 das Departement und den Bundesrat auf die zunehmende schwarze Einreise von Ausländern, die dabei beteiligten gewerbsmässigen Passeur-Organisationen hinzuweisen und auf die Gefahren aufmerksam zu machen, die sich bei einer weiteren Duldung einer unkontrollierten schwarzen Einreise von Ausländern ergeben. Der Bundesrat hat daher am 4. August 1942 beschlossen, Art.9 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939, wonach die Kantone Ausländer, die rechtswidrig in die Schweiz kommen, ohne weiteres in das Land auszuschaffen haben, aus dem sie kommen oder dem sie angehören, müsse inskünftig wiederum in vermehrtem Masse angewendet werden, selbst wenn für die betroffenen Ausländer eine Gefahr für Leib und Leben bei der Rückweisung bestehe.

e) Die Zunahme der illegalen Einreisen im August und September 1942 und die Massnahmen der Behörden.

In den ersten Augusttagen des Jahres 1942 nahm die Zahl der täglich illegal einreisenden Ausländer ständig zu. Während noch im Juli durchschnittlich 5 bis 10 Ausländer täglich einreisten -- allerdings auch unter Steigerung gegen Monatsende zu -- stellte man in den ersten Augusttagen 15, 20, 30 ja sogar 50 illegale Einreisen an einem Tage fest. Die Polizeiabteilung musste Mittel und Wege suchen, um im Sinne der bundesrätlichen Weisung vom 4. August 1942 die Zahl

der heimlichen Einreisen auf ein tragbares Mass zu reduzieren und die gewerbsmässigen Organisationen der Einreisen zu zerbrechen.

Die Absicht der Polizeiabteilung ging vorerst dahin, eine motorisierte, zusätzliche Grenzschutztruppe in Dienst zu stellen, die überraschend an den verschiedenen Grenzschnitten gegenüber dem besetzten Frankreich eingesetzt werden und die ankommenden Ausländer zurückweisen sollte, um den gewerbsmässigen Passeuren das Handwerk zu legen und die bestehende, bis nach Belgien und Holland reichende Organisation zu zerstören. Andererseits sollten Flüchtlinge, denen es vereinzelt gelingen würde, trotzdem zwischen den Grenzposten hindurch in das Landesinnere zu gelangen, weiterhin aufgenommen werden. Leider konnte der Gedanke nicht verwirklicht werden, da weder die Oberzolldirektion noch die Heerespolizei in der Lage war, die zusätzliche Mannschaft zur Verfügung zu stellen.

Ein Augenschein am 7./8. August bestätigte die Meldungen, wonach im französischen Jura Ansammlungen von Juden aus Belgien und Holland der verschiedensten Nationalität festgestellt worden waren. Von den französischen oder den Besatzungsbehörden wurden sie anscheinend nicht wesentlich gestört, und Einvernahmen ergaben, dass an der belgisch-französischen Grenze und im besetzten Frankreich keine wirksamen Kontrollen durchgeführt wurden. Schon in Belgien war den Flüchtlingen bekannt, an welche berufsmässigen Passeure sie sich an der schweizerisch-französischen Grenze wenden mussten. Andererseits zeigte es sich, dass infolge der Terrainverhältnisse eine zuverlässige Grenzbewachung und Verhinderung jeglicher illegaler Einreisen nicht möglich war. An diesem 8. August wurden 50 illegale Grenzübertritte gemeldet. Nach den Aussagen der Flüchtlinge bemühten sich die Grenzpolizei des Nachbarlandes und die Besatzungsbehörden offenbar nicht ernsthaft um die Verhinderung dieser illegalen Grenzübertritte.

In den folgenden Tagen nahm die Zahl der illegal einreisenden Ausländer weiterhin zu. Am 12. August 1942 wurden 80 illegal eingereiste Ausländer gemeldet. Mit Rücksicht auf die Tausende von Ausländern, die sich in der gleichen Lage wie die eben eingereisten Flüchtlinge befanden und die Flucht in die Schweiz ebenfalls wagen würden, wenn einmal überall bekannt wäre, dass die Schweiz dem unregelmässigen Zustrom von Ausländern die Grenze geöffnet habe, sah sich die Polizeiabteilung genötigt, zu einer harten Massnahme zu greifen. Es wurde am 13. August 1942 verfügt, illegal einreisende Ausländer mit Ausnahme von entwichenen Kriegsgefangenen, Desertern und politischen Flüchtlingen, zurückzuweisen. Da vorauszusehen war, dass es einer grossen Zahl von Flüchtlingen gelingen würde, durch das bewaldete Gelände zwischen den recht dünn gesäten Grenzposten hindurchzukommen, sobald die Zurückweisung der direkt an der Grenze Gefassten bekannt wurde, musste die Weisung, um wirksam zu sein, auch dahin gehen, die bereits über die Grenzzone Eindringenden wieder an die Grenze zurückzuführen. Die Polizeiabteilung ging dabei von

der Ueberlegung aus, dass Ausnahmen von der Rückweisung erfahrungsgemäss im Herkunftsland rasch bekannt werden und so und so viele andere Flüchtlinge veranlassen würden, sich als Ausnahmefall zu betrachten und sich auf die Reise zu begeben. Mit dieser Massnahme sollte der organisierte Zustrom von Flüchtlingen verhindert werden. Wenn dann nach der kurzfristigen, totalen Sperre die Massenzureisen abgestoppt wären, würden sich wohl nur noch einzelne besonders Gefährdete auf den Weg machen, die, wie früher, aufgenommen werden konnten.

Bei der Durchführung der von der Polizeiabteilung verfügten Massnahme kamen dann allerdings einige Fälle von besonders harten Rückweisungen vor, die hätten vermieden werden müssen. Diese wenigen Fälle und die Ereignisse im Ausland lösten in grossen Teilen der Bevölkerung und namentlich in der Presse jene bekannte Reaktion gegen die Rückweisungen der Polizeiabteilung aus. Im Einverständnis mit dem Departementschef wurden die Weisungen deshalb am 23. August und dann besonders am 25. August 1942 gemildert, indem vorläufig nur noch Rückweisungen der an der Grenze selbst von der Grenzkontrolle angehaltenen Ausländer vorgenommen werden sollten.

Der Massenzustrom jüdischer Flüchtlinge aus Belgien und Holland hatte aufgehört. Die radikale Massnahme der Polizeiabteilung hatte ihren Zweck erreicht. Dafür setzte nun auf Grund der von der Regierung in Vichy verfügten Festnahme und Deportation der seit 1936 nach Frankreich gekommenen deutschen, polnischen, österreichischen, tschechischen, griechischen und staatenlosen Juden die Flucht zahlreicher solcher nach Genf, über den Genfersee nach dem Kanton Waadt und zum Teil auch nach dem Kanton Wallis ein. Sie wurden mit wenig Ausnahmen zugelassen.

In der Folge nahm der Zustrom von Tag zu Tag zu. In den ersten Septembertagen wurden täglich 50, 60, 70, 113 Personen festgestellt, die illegal eingereist und aufgenommen worden waren. Von den Kantonen der Westschweiz und den Grenzbeobachtungsinstanzen trafen alarmierende Nachrichten ein, worin mitgeteilt wurde, es sei unmöglich, die schwarzen Einreisen in dieser Form weiter andauern zu lassen. Es wurde dringend nach einer stärkeren Grenzbeobachtung gerufen.

An der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren in Altdorf, Mitte September, wurde das Problem eingehend diskutiert. Die Konferenz war einhellig der Meinung, dass der Massenzustrom aufgehalten werden müsse und dazu eine strenge Grenzbeobachtung notwendig sei. Die kantonalen Polizeiorgane waren zu schwach und auch die Zollbehörden und Grenzwachdetachemente waren nicht in der Lage, die Grenze gegen die schwarzen Einreisen genügend zu sichern.

Die Septembertage 1942 zeigten deutlich, wie sich der Flüchtlingsstrom entwickelt, wenn die Kontrolle an der Grenze nicht wirksam ist und wenn den schwarzen Einreisen

nicht begegnet wird. Die Zahl der illegalen Einreisen steigerte sich von Tag zu Tag und brachte auch Elemente mit, die in jeder Hinsicht unerwünscht waren. Es war klar, wenn nicht Massnahmen ergriffen würden, wäre der Zustrom in einem derart ansteigenden Masse vor sich gegangen, dass die Behörden seiner nicht mehr Meister geworden wären. Die Entwicklung zeigte deutlich, dass ohne Abwehrmassnahmen der Zustrom immer grösser wurde.

f) Die bundesrätlichen Richtlinien für die Handhabung der schweizerischen Asylpraxis.

Der Bundesrat befasste sich Ende September 1942 erneut mit der Flüchtlingsfrage und stellte für die schweizerische Asylpraxis die folgenden Wegleitungen auf:

- "1. Das Asylrecht wird auch weiterhin als Recht des Staates im Geiste der schweizerischen Ueberlieferung 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 inneren Sicherheit willen besondere Massnahmen.

3. Nachdem der Bundesratsbeschluss vom 4. August 1942 gegenüber dem aus Belgien und Holland gewerbsmässig geförderten Zustrom seine Wirkung 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 des Art.9 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 wieder Platz greifen muss, wobei aber bei der Durchführung jede unnötige Härte tunlichst zu vermeiden ist.

4. Die Möglichkeit, Flüchtlinge weiterzubringen, ist beinahe ganz geschwunden.

Im Jahre 1942 waren bis jetzt von den USA nur 30, von Brasilien nur 31, von Argentinien nur 5 Einreisevisa erhältlich.

Die Weiterreise in Länder des europäischen Kontinents 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 eine Kriegs- und Nachkriegszeit noch bringen.

Zur Zahl der vor dem Krieg eingereisten Flüchtlinge, die noch rund 7100 beträgt, kamen seit Kriegsbeginn bis 31. Juli 1942 rund 1200 hinzu, sodass sich an diesem Tage rund 8300 Flüchtlinge in der Schweiz aufhielten. Heute sind es 9600, während man ursprünglich 6000 - 7000 als tragbar erachtete.

Die Ausgaben für Flüchtlinge betragen seit Kriegsbeginn bis heute rund 17 Millionen, wovon der Bund 5,5 Millionen bezahlt hat.

Durchschnittlich halten sich ausserdem pro Monat ca. 5000 Ausländer vorübergehend in der Schweiz auf und werden hier ernährt und beherbergt, Emigranten, 12'000 Rten und andere Internierte nicht mitgerechnet.

1941 und 1942 betrug die Gesamtzahl der Einreisebewilligungen an Ausländer ca. 30'000 pro Halbjahr.

5. Aus der Zeit vom 8. April bis 31. Juli 1942, also in vier 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 unausbleiblich ist.

Die heimliche, unkontrollierte Einreise von Ausländern, unter Umgehung der Grenzsanität, ist in den gegenwärtigen Zeiten auch im Hinblick auf die Gefahr des Einschleppens ansteckender Krankheiten zu verhindern.

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 müssten. Es geht nicht an, dass der Staat für die Einreise eine behördliche Bewilligung, das Visum, vorschreibt und Einreise ohne solches verbietet, gleichzeitig aber die Uebertretung dieses Verbotes begünstigt und prämiert, indem er den schwarz Eingereisten da-bleiben und damit erreichen lässt, was andere auf dem ordnungsgemässen Wege nicht erreicht haben. Jeder solche Fall wirkt anlockend und begünstigt

das Schlepper- und Passiergewerbe 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 Grenzwa- che in den letzten Tagen eintreffen, bestärken die Richtigkeit dieser Ansicht.

7. Da die Grenzwächter und die Kantonspolizei der betreffenden Kantone der Aufgabe nicht genügen können, ist eine Vermehrung der Heerespolizei unerlässlich. Die nötigen Kredite dazu müssen bewilligt werden.

Bis diese Verstärkung durchgeführt ist, kann es November werden.

Wenn der Zustrom nicht abnehmen sollte, müssten sogar geeignete Truppen den Ordnungsdienst verstärken.

8. Um dagegen trotz der schweren Belastung, welche die Schweiz ohnehin schon auf andern 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. Ueber 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 im nationalen 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."

Auf Wunsch der Präsidenten-Konferenz des Nationalrates erstattete Herr Bundesrat von Steiger in der Sitzung des Nationalrates vom 22. September 1942 Bericht über die

Flüchtlingsfrage. Er entwickelte dort die vom Bundesrat beschlossenen Richtlinien. Nach einer eingehenden Debatte stimmte das Parlament mehrheitlich diesen Wegleitungen zu.

g) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes und die neuen behördlichen Weisungen.

Noch während der Debatte im Nationalrat waren besorgniserregende Zahlen über die letzten schwarzen Einreisen bekannt gegeben worden. In der Nacht vor der parlamentarischen Diskussion waren 172 Ausländer aus dem ehemals unbesetzten Frankreich illegal eingereist. Massnahmen waren nun dringend geworden, wenn nicht noch Hunderte und Tausende von Flüchtlingen sich auf den Weg machen sollten, in der Meinung, die Schweizergrenze sei völlig offen.

Mit Zustimmung des Bundesrates erliess daher die Polizeiabteilung am 26. September 1942 die folgende Weisung über die Behandlung von Flüchtlingen aus dem unbesetzten Frankreich:

"I. Illegal einreisende Ausländer sind zurückzuweisen.

II. Hievon sind auszunehmen:

1. Deserteure, sofern sie sich durch Uniformstücke, durch ein Soldbuch oder irgend einen 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. Flüchtlinge nur aus Rassegründen sind nach bisheriger 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 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."

Es zeigte sich sofort, dass die Anwendung dieser Weisungen schwierig war und nicht von allem Anfang an strikte durchgeführt werden konnte. Ein Vertreter der Polizeiabteilung stand den Grenzorganen in Genf in den ersten Tagen zur Seite und achtete insbesondere darauf, dass bei den not-

wendigen Rückweisungen Härten möglichst vermieden wurden. Es war nicht möglich, von einem Tag auf den andern, nachdem vorher kaum noch Flüchtlinge zurückgewiesen worden waren, nun plötzlich die Weisungen bis zur letzten Konsequenz anzuwenden. Es zeigte sich auch bald, dass die Zahl der nach extensiver Interpretation der Weisungen aufzunehmenden Flüchtlinge bedeutend grösser war, als die der zurückzuweisenden. Die Zahl der Zurückgewiesenen blieb denn auch in den nächsten Tagen ständig bedeutend unter der Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge. Immerhin wurden im Monat Oktober nur 1'904 schwarz eingereiste Ausländer aufgenommen, während im September, als die Grenze praktisch offen stand und gegen Monatsende immer mehr Flüchtlinge an der Grenze eintrafen, 3'800 illegale Einreisen festgestellt worden waren.

Auf Ersuchen kirchlicher Behörden erstellte die Polizeiabteilung periodisch Listen von Flüchtlingen, die von den Organisationen empfohlen worden waren und übermittelte sie den Grenzorganen mit der Weisung, die auf der Liste vermerkten Flüchtlinge bei einem allfälligen schwarzen Grenzübertritt nicht zurückzuweisen. Die Schweizerkonsulate in Frankreich wurden ferner ermächtigt, den auf den ersten, von den verschiedenen konfessionellen Organisationen eingereichten Listen vermerkten Flüchtlingen, ein sogenanntes Visum "C" auszustellen. Das Visum "C" bedeutete für den Ausländer die Zusicherung, dass er an der schweizerischen Grenze nicht zurückgewiesen werde, im übrigen wurde er aber im Innern des Landes wie andere Flüchtlinge behandelt. Die Liste, die ursprünglich kaum 100 Namen enthielt, wuchs in der Folge auf über 800 Namen an, obschon viele der vermerkten Flüchtlinge inzwischen hatten einreisen und auf der Liste gestrichen werden können. Obwohl die Abmachung mit den kirchlichen Organisationen vertraulich war, wurden andere Kreise im Laufe der Zeit auf diese Möglichkeit aufmerksam und reichten ihrerseits Listen und Anfragen ein. Auch Anwälte und Bekannte von Ausländern, die einzureisen wünschten, reichten nicht mehr in erster Linie auf dem ordentlichen Wege Gesuche um Einreisebewilligungen ein, sondern versuchten, auf den Listen mit dem Visum "C" vermerkt zu werden. Aus technischen Gründen war es aber nicht möglich, die Liste über ein gewisses Ausmass zu erweitern, wenn nicht die ganze Aktion in Frage gestellt werden sollte. Es war den Grenzorganen nicht möglich, Listen mit Tausenden von Namen, die oft noch unvollständig waren, zu prüfen und in jedem Einzelfall für den Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung zu konsultieren. Auf der Liste sollten sodann nicht einfach alle Ausländer vermerkt werden, die sich gefährdet glaubten und gerne in die Schweiz einreisen wollten, es war vielmehr vorgesehen, in erster Linie bedeutende Ausländer aufzunehmen, die mit den kirchlichen Hilfsorganisationen engen Kontakt hatten und in besonderer Gefahr standen. Es durften nicht einfach Ausländer aufgenommen werden, die zufällig von diesen Listen vernommen und durch einen Anwalt ein Gesuch hatten einreichen lassen. Solange die Liste ein gewisses Ausmass nicht überschritt, leistete sie gute Dienste. Da die Polizeiabteilung auf Grund der Empfehlungen der kirchlichen Kreise wusste,

dass es sich durchwegs um vertrauenswürdige Ausländer handelte, konnte in den meisten Fällen auf weitere polizeiliche Erhebungen verzichtet werden.

Gegen die Mitte und namentlich gegen Ende des Monats Oktober 1942 und auch während dem ganzen Monat November blieb die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge verhältnismässig gering. Es wurden durchschnittlich täglich 30 bis 40 Flüchtlinge aufgenommen, während in der Regel nur 2 bis 4, aber nie mehr als 10 zurückgewiesen wurden. Nur gerade als am 11. November Frankreich von der deutschen Wehrmacht besetzt wurde, stieg die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge auf über 100. Eine Reihe von Flüchtlingen, die aus politischen Gründen vor den deutschen Behörden flüchteten, sind am 12. November schwarz in die Schweiz gekommen.

Eine Weisung der Polizeiabteilung vom 11. November, dass französische Flüchtlinge, auch Juden, abgesehen von bekannten Unerwünschten, bis auf weiteres aufzunehmen seien, hatte auf die Zahl der zugelassenen Flüchtlinge keinen grossen Einfluss.

Durch die Besatzungsbehörden war die Grenzbewachung in Frankreich verstärkt worden, sodass trotz der grösseren Zahl von Flüchtlingen, die bereit waren, den Versuch einer Flucht in die Schweiz zu unternehmen, die Zahl der tatsächlich schweizerisches Gebiet erreichenden Ausländer nicht wesentlich grösser wurde. Auch hatten die, wenn auch verhältnismässig wenig zahlreichen Rückweisungen doch zur Wirkung, dass sich viel weniger Flüchtlinge auf den Weg machten, nachdem einmal bekannt war, dass die Schweizergrenze nicht einfach offen sei.

In diesen Tagen mischten sich unter die fast ausschliesslich jüdischen Flüchtlinge der verschiedensten Nationalitäten (vorwiegend Polen und Staatenlose, ehemals Deutsche und Oesterreicher) Franzosen, die zur Arbeitsleistung in Deutschland verpflichtet worden waren und sich dem durch Uebertritt in die Schweiz zu entziehen suchten. Auf Weisung des Departements orientierte die Polizeiabteilung die Ter. Pol.Of. dahin, dass solche Franzosen nicht als politische Flüchtlinge im Sinne der bestehenden Weisung zu gelten hätten und daher zurückgewiesen werden müssten. Der Bundesrat nahm in seiner Sitzung vom 14. Dezember 1942 in zustimmendem Sinne Kenntnis von diesen Weisungen.

In weiten Kreisen wurde es schon damals nicht verstanden, dass einerseits jüdische Flüchtlinge weitgehend aufgenommen, während andererseits Arbeitsdienstflüchtlinge, wie z.B. Franzosen, die zum Teil in den Grenzgegenden bekannt waren und mit denen sich viele Bevölkerungskreise eher verbunden fühlten, als mit jüdischen Flüchtlingen aus dem Osten Europas, zurückgewiesen wurden. Die Massnahme war aber gerechtfertigt, da die jüdischen Flüchtlinge bei Rückweisung viel mehr riskierten, als junge Franzosen, die sich

lediglich dem Arbeitsdienst in Deutschland entziehen wollten. Massgebend war auch die Ueberlegung, dass die Zahl der Franzosen, die sich in der gleichen Lage befanden und bei offener Grenze in die Schweiz flüchten würden, so gross war, dass die Schweiz dem Ansturm nicht gewachsen gewesen wäre.

h) Die Grenzübertritte im Jahre 1943 bis zum Sturze des Faschismus in Italien vom 25. Juli 1943.

Im Monat Dezember 1942, namentlich von der Monatsmitte an, begann die Zahl der täglich Einreisenden wiederum zuzunehmen. Total wurden im Dezember 1'595 Flüchtlinge aufgenommen und 330 zurückgewiesen. Damit war die Zahl der Ende Dezember 1942 in der Schweiz anwesenden Emigranten und Flüchtlinge auf 16'200, plus rund 10'400 militärinternierte Polen,* also total auf rund 26'600 angestiegen. Von den Flüchtlingen waren allein in der Zeit vom 1. August 1942 bis 31. Dezember 1942 8'467 illegal eingereist.

Die neue Zunahme der Einreisen veranlasste die Polizeiabteilung, einen Entwurf zu neuen Weisungen auszuarbeiten. Mit Zustimmung des Bundesrates wurden am 29. Dezember 1942 Weisungen über Rückweisung oder Aufnahme illegal einreisender Ausländer für die ganze Schweizergrenze erlassen. In Ziffer II der Weisungen wurden als wesentliche Bestimmungen folgende Kategorien von Flüchtlingen aufgeführt, die aufzunehmen waren:

- "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 Weisungen 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. Beispiel: Der Franzose, der sich als Anhänger De Gaulles erklärt, ist deswegen noch nicht als politischer Flüchtling zu betrachten, sondern nur wenn er glaubhaft macht, dass seine politische Einstellung den Behörden bekannt geworden 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 regimiefeindlicher Gesinnung oder Umtriebe persönlich verfolgt wird.

* Dem Kommissariat unterstanden in diesem Zeitpunkt zudem noch 79 englische und 7 österreichische und belgische Militärinternierte.

Franzosen, die zur Arbeitsleistung in Deutschland verpflichtet worden sind und sich dem durch Uebertritt in die Schweiz zu entziehen suchen, sind aus diesem Grunde allein noch nicht als politische Flüchtlinge im Sinne dieser Weisungen zu betrachten und 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 Rasseverfolgung sind nicht als politische Flüchtlinge im Sinne dieser Weisungen zu betrachten.

3. Härtfälle:

- a) Offenbar kranke Personen und hochschwängere Frauen,
- b) Flüchtlinge im Alter über 65 Jahren; Ehegatten, wenn wenigstens einer über 65 Jahre alt ist,
- c) allein reisende 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 glaubhaft machen, dass sich Ehegatte, Eltern oder eigene Kinder in der Schweiz befinden, ferner gebürtige Schweizerinnen und ihre Ehegatten."

Diese Weisungen brachten eine Verschärfung der Weisungen vom 26. September 1942. Das hatte zur Auswirkung, dass die Zahl der Rückweisungen etwas zunahm und diejenige der aufgenommenen Flüchtlinge zurückging. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass weitgehend auch die Witterungsverhältnisse eine Abnahme der illegalen Einreisen bewirkt hatten. Im Januar 1943 betrug denn auch die Zahl der eingereisten Ausländer nur 460.

In den folgenden Monaten, Februar bis Juli, schwankten die Zahlen zwischen 612 und 857, d.h. die Zahl der monatlich aufgenommenen Flüchtlinge blieb ziemlich stabil. Im Februar wurden 857, im März 818, im April 662, im Mai 612, im Juni 616 und im Juli 708 Flüchtlinge aufgenommen. Die Zahl der zurückgewiesenen Flüchtlinge blieb weiterhin gering, wenn auch verhältnismässig etwas grösser, als in den Monaten Oktober - Dezember des Jahres 1942.

Am 26. Juli 1943 wurden die Weisungen dahin ergänzt, dass das Alter von alleinreisenden Mädchen, die nicht zurückgewiesen werden sollen, auf 18 Jahre hinaufgesetzt wurde. Ferner wurde verfügt, dass holländische Staatsangehörige, die glaubhaft machen können, dass sie im Mai 1940 in deutsche Kriegsgefangenschaft geraten und nachher entlassen worden waren, nach einer neuen deutschen Verordnung jedoch wieder in Kriegsgefangenschaft zurückzukehren gehabt hätten, gleich entwichenen Kriegsgefangenen aufzunehmen sind.

i) Die Folgen des Sturzes des Faschismus und des Waffenstillstands zwischen Italien und den Alliierten auf den Zustrom von Flüchtlingen nach der Schweiz.

Am 25. Juli 1943 wurde in Italien der Faschismus gestürzt. Die unsichere politische Lage in Italien veranlasste die Polizeiabteilung, die Weisungen vom 29. Dezember 1942 über die Aufnahme oder Rückweisung von illegal einreisenden Ausländern für Flüchtlinge aus Italien am 27. Juli 1943 durch die folgenden vom Bundesrat genehmigten Instruktionen zu ersetzen:

- "1. Jeder Ausländer (Zivil- oder Militärperson), der illegal aus Italien über die Schweizergrenze zu gelangen versucht, ist ohne weiteres zurückzuweisen.
2. Ausländische Flüchtlinge, denen es gelungen ist, aus Italien illegal über die Schweizergrenze zu gelangen, sind -- gleichgültig wo sie angehalten werden können -- unverzüglich wieder über die italienische Grenze auszuschaffen. Das gilt auch für Flüchtlinge, die im Flugzeug in die Schweiz gelangt sind.
3. Ueber jede Rückweisung ist auf dem Dienstweg an die Polizeiabteilung eine kurze Meldung zu erstatten; diese soll Name, Vorname, Geburtsdatum, Nationalität, Wohnort und Beruf des Flüchtlings und Ort und Zeit des Grenzübertrittes und der Rückweisung enthalten.
4. Flüchtlinge, die behaupten, das Schweizerbürgerrecht zu besitzen, sind sofort dem örtlich zuständigen kantonalen Polizeikommando zuzuführen. Dieses sorgt für rasche und sehr genaue Ueberprüfung von Bürgerrecht und Identität; namentlich sind Schweizerpässe sorgfältig auf ihre Echtheit zu untersuchen (in Verbindung mit der ausstellenden Passtelle, dem Heimat- oder früheren Wohnsitzkanton). Während der Dauer dieser Prüfung sind solche Flüchtlinge im polizeilichen Gewahrsam (möglichst nicht in Haft) zu behalten. Ergibt die Prüfung einwandfrei das Bestehen des Schweizerbürgerrechtes und der Identität des Flüchtlings, so ist dieser freizulassen."

Wider Erwarten trafen aber vorläufig an der italienisch-schweizerischen Grenze nicht mehr Flüchtlinge ein, als vor dem Sturz des Faschismus; nur vereinzelt wurde ab und zu etwa ein Deserteur oder ein politischer Flüchtling aus dem Balkan an der Grenze festgehalten. Dagegen stieg die Zahl der aus andern Grenzgegenden illegal Einreisenden wiederum etwas an. Im August wurden 903 aufgenommene Flüchtlinge gezählt.

Die Lage änderte sich erst, als am 8. September der zwischen Italien und den Alliierten abgeschlossene Waffenstillstandsvertrag bekannt gegeben wurde und die deutsche Wehrmacht sich anschickte, Italien zu besetzen. Vom 8. September an trafen zuerst nur einzelne Flüchtlinge, dann Gruppen in immer grösserer Zahl ein. Es zeigte sich, dass die Weisungen der Po-

lizeiabteilung vom 27. Juli bei der veränderten Sachlage nicht aufrecht erhalten werden könnten. An Stelle der erwarteten faschistischen Flüchtlinge, die sich vor den Alliierten oder den Gegnern des Faschismus in Sicherheit bringen wollten, trafen nun antifaschistische Politiker, die in den ersten Tagen nach dem Sturze Mussolinis zum Teil aus den Gefängnissen befreit worden waren, ferner demobilisierte Wehrmänner, zum Teil in Verbänden in voller Ausrüstung, zum Teil ohne Uniform, sowie jüdische Flüchtlinge an der Grenze ein. Die Polizeiabteilung erliess daher am 14. September nach Fühlungnahme mit den zuständigen kantonalen Behörden und mit den Grenzschutzorganen die nachstehende Weisung:

"Unsere Weisungen vom 27. Juli 1943 über Flüchtlinge aus Italien werden wie folgt ergänzt, bzw. abgeändert:

I.

Ueber 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 haben zur Schweiz, 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 vom Grenzposten telefonisch dem Polizeioffizier des Ter.Kdos. 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 Inhaftsetzung zu übergeben, die sich ebenfalls unverzüglich telephonisch mit dem Polizeioffizier des Ter.Kdos. in Verbindung setzt.

V.

Zu den Ziffern II-IV: Die Grenzposten setzen unter dem Datumstempel folgenden Vermerk ins Ausweispapier: "Verfügung des Ter. Polizeioffiziers vom" . Wo kein Ausweispapier vorhanden ist, ist dem Ausländer eine Bescheinigung mitzugeben, auf der vermerkt ist: "Eingelassen gemäss Verfügung des Ter. Polizeioffiziers vom" . "

Die Lage wurde in Italien immer verworrener und unklarer, die Zahl der Flüchtlinge aus Italien, die um Einlass nachsuchten, immer grösser. Abgesehen von verschiedenen Truppen-Abteilungen, die die Grenze zum Teil mit voller Ausrüstung und mit dem gesamten Material überschritten und interniert wurden, stieg die Zahl der täglich einreisenden Flüchtlinge zwischen dem 11. und 17. September auf 260 an. Sie reisten vorwiegend im Tessin, dann aber auch namentlich bei Genf, in Graubünden und im Wallis in grosser Zahl ein. Die steigende Zahl der Einreisen und alarmierende Nachrichten aus dem Tessin, wonach jenseits der Grenze noch zahlreiche Flüchtlinge sich anschickten, die Schweiz aufzusuchen und weil bei dem unerwartet grossen Zustrom eine klare Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilpersonen unmöglich war, hat die Polizeiabteilung veranlasst, im Einvernehmen mit dem Armeekommando und mit Zustimmung des Departements ihre Weisungen vom 14. September am 17. September vorübergehend wie folgt abzuändern:

- "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 das nicht möglich ist, sind die Flüchtlinge beim nächsten Grenzposten zurückzustellen.
4. Diese Weisungen werden widerrufen, sobald die Lage dies gestattet."

Bevor jedoch dieser Befehl erlassen war und das Armeekommando seinerseits die nötigen Instruktionen erteilt hatte, überstürzten sich die Ereignisse an der Grenze. Ein Anschlag der Besatzungsbehörde, wonach sich alle italienischen Wehrpflichtigen in den Kasernen zu stellen hatten, veranlasste Tausende von Italienern, ihre Heimstätte zu verlassen und in kopfloser Flucht, kaum mit dem Nötigsten versehen, der Schweizergrenze zuzustreben. Leider wurden die im Tessin stationierten Truppen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt, sodass trotz einer sofort übermittelten Weisung des Vorstehers des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes in der Nacht vom 16./17. September 1943 um 0030 Uhr, diese Personen als Zivilflüchtlinge am Grenzübertritt zu verhindern, im Laufe des 17. September viele tausende,

meistens junge Italiener einreisten und im südlichen Tessin vorläufig festgehalten wurden. Es war bei der grossen Zahl der Eingereisten nicht mehr daran zu denken, diese Flüchtlinge nachträglich nach Italien zurückzuführen, obschon sie damals zweifellos nicht in unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben standen.

Wie der Bundesrat gleichentags in einer Sitzung bestätigte, handelte es sich bei diesen Flüchtlingen um Zivilflüchtlinge, ungeachtet, ob sie die Uniform trugen und ob sie in Italien Militärdienst geleistet hatten. In jenem Zeitpunkt waren die italienischen Truppenformationen demobilisiert, d.h. nach Hause geschickt worden. Diese Italiener waren nicht als Wehrmänner in die Schweiz geflüchtet, sondern weil sie sich einem wirklichen oder vermeintlichen Aufgebot zu einer Dienstleistung in irgend einer Form für die Besatzungsbehörde entziehen wollten.

Nach dem 17. September wurden dann Flüchtlinge dieser Art nicht mehr aufgenommen, sondern zurückgewiesen. Dagegen war die Zahl der andern Flüchtlinge, die aus politischen Gründen Italien verliessen, gross und immer mehr suchten auch jüdische Flüchtlinge italienischer, dann aber auch jugoslawischer und griechischer Nationalität, die Grenze zu überschreiten.

Als der erste Ansturm vorbei und die Grenzbewachung organisiert war, konnten die Weisungen vom 17. September wiederum etwas gelockert werden. Der Pol.Of. des Ter.Kdos. 9b im Tessin wurde ermächtigt, sich an die Weisungen 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. Es wurden je nach der Lage den verantwortlichen Organen jeweiligen Weisungen gegeben, diese oder jene Regel strenger oder larger anzuwenden. So wurden gegen Ende des Jahres die Zollorgane und der Pol.Of. angewiesen, jüdische Flüchtlinge nicht mehr zurückzuweisen, sofern die Rückweisung nicht ohne Schwierigkeiten und ohne Widerstand durchführbar war, weil sie mit Deportation oder Erschiessung rechnen mussten, wenn sie in die Hände ihrer Verfolger gerieten. Das hatte zur Folge, dass von nun an jüdische Flüchtlinge fast durchwegs aufgenommen wurden.

Neben den rund 20'000 Italienern, die vom Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung untergebracht wurden und nur zum kleinen Teil eigentliche Militärinternierte waren, sind im September 1943 4'907 andere Zivilflüchtlinge eingereist und aufgenommen worden, die die Polizeiabteilung zu betreuen hatte. Bei diesen handelte es sich um Flüchtlinge, die aus rassistischen oder politischen Gründen allein oder mit ihrer Familie Italien verlassen hatten. Es waren mehrheitlich Italiener, aber auch viele Jugoslawen, Griechen usw. darunter.

Mit den rassistischen, politischen und den italienischen Flüchtlingen, die sich der Stellungspflicht entziehen wollten, überschritten auch mehrere tausend entwichene Kriegsgefangene, vorwiegend Engländer und auch Jugoslawen, Griechen und Amerikaner, die Grenze. Sie waren nach der Bekanntmachung des Waffenstillstandes aus den Gefangenenlagern entlassen worden. Auf der Flucht vor den deutschen Besatzungstruppen kamen sie in die Schweiz.

In den folgenden Monaten ging die Zahl der Einreisen von Zivilflüchtlingen etwas zurück. Doch ergab das Total im Oktober immer noch 2'148, im November 1'746 und im Dezember 1'907 Flüchtlinge.

k) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes in der ersten Hälfte des Jahres 1944.

Zu Beginn des Jahres 1944 nahm die Zahl der Einreisen weiterhin etwas ab. Im Januar wurden 923, im Februar 612 Flüchtlinge aufgenommen. Mit den besseren Witterungsverhältnissen stieg die Zahl im März auf 1077 und im April und Mai auf 1212 und 1216, um im Juni wiederum auf 723 zu sinken. Die Verhältnisse hatten sich so etwas stabilisiert. Die Durchschnittszahl überstieg nur mehr wenig 1000.

Die Weisungen über die Aufnahme oder Rückweisung von Flüchtlingen waren den Verhältnissen ständig angepasst worden, sei es, dass für einzelne Kategorien oder einzelne Grenzabschnitte besondere Richtlinien aufgestellt wurden, sei es, dass mündliche Instruktionen für die Interpretation der bestehenden Weisungen herausgegeben wurden. Grundlegend waren immer noch die Weisungen vom 29. Dezember 1942. Sie waren am 26. Juli 1943 dahin ergänzt worden, dass das Alter von alleinreisenden Mädchen, die aufgenommen werden sollten, auf 18 Jahre hinauf gesetzt wurde, und holländische Staatsangehörige, die glaubhaft machen können, dass sie im Mai 1940 in deutsche Kriegsgefangenschaft geraten und nachher wieder entlassen worden waren, nach einer neuen deutschen Verordnung jedoch wieder in Kriegsgefangenschaft zurückzukehren gehabt hätten, gleich wie entwichene Kriegsgefangene aufzunehmen sind.

Die Praxis hatte durch den steten Kontakt zwischen den verantwortlichen Organen an der Grenze und der Polizeiabteilung eine ganz wesentliche Milderung der im Dezember 1942 erlassenen Weisungen ergeben. Ferner hat die Weisung, dass Flüchtlinge aufgenommen werden sollen, wenn bereits nahe Verwandte sich in der Schweiz befinden, sich dahin ausgewirkt, dass vielfach dasjenige Familienmitglied einreiste, für das die Zulassungsbedingungen erfüllt waren; die andern Familienmitglieder haben dann einige Tage später ebenfalls die Grenze überschritten und sich darauf berufen, dass bereits nahe Verwandte im Sinne der Weisungen sich in der Schweiz befänden.

Für die Südgrenze galten noch die Weisungen vom 14./15. September 1943, die schon zwei Tage später wegen der plötzlichen Zunahme des Zustroms vorübergehend durch jene vom 17. September 1943 hatten ersetzt werden müssen. Die schriftlichen Weisungen wurden mehrfach durch mündliche Weisungen ergänzt. Im Oktober 1943 wurden die Grenzorgane mündlich dahin verständigt, dass die Weisungen vom 14./15. September 1943 an diejenigen vom 29. Dezember 1942, die für die andern Grenzen noch galten, anzupassen seien, d.h. es wurden die in diesen Weisungen vorgesehenen Härtefälle ebenfalls in die Weisungen vom 14./15. September 1943 aufgenommen.

Im übrigen wurden insbesondere für die Südgrenze die Weisungen den jeweiligen Verhältnissen an der Grenze angepasst, die sich von Woche zu Woche veränderten. Während zu Beginn der Besetzung von Italien durch Deutschland die jüdischen Flüchtlinge mit Ausnahme der bekannten Juden, die in der Politik, Wissenschaft und der Industrie eine Rolle gespielt hatten, nicht besonders gefährdet waren oder leicht die Möglichkeit hatten, sich den Massnahmen der Besatzungsbehörden zu entziehen, änderten sich später die Verhältnisse. Die Verfolgungen der jüdischen Flüchtlinge im besetzten Italien wurden immer ausgesprochener und trafen immer weitere Kreise. Die Polizeiabteilung gab daher gegen Ende 1943 den Grenzorganen die mündliche Weisung, jüdische Flüchtlinge aus Italien nicht mehr zurückzuweisen, wenn diese nicht zur Rückkehr veranlasst oder wenn ihnen die Rückkehr nicht zugemutet werden konnte.

Während zu Beginn des Flüchtlingszustromes auch tatsächlich Gefährdete hatten zurückgewiesen werden müssen, wurde es mit der zunehmenden Stabilisierung und gegen das Ende des Krieges hin immer mehr möglich, alle wirklich Gefährdeten aufzunehmen. Die Polizeiabteilung bereitete deshalb neue Weisungen vor, die die vielfältigen früheren Instruktionen an die Grenzorgane ersetzen sollten. Mit Zustimmung des Bundesrates wurde am 12. Juli 1944 im wesentlichen Teil dieser neuen Weisungen verfügt, dass Zivilflüchtlinge aufzunehmen seien, 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. Ausgenommen waren dagegen Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erschienen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder Haltung die schweizerischen Interessen verletzt hatten oder gefährdeten. Kinder und ehemalige Schweizerinnen, die durch Heirat Ausländerinnen geworden waren, sollten immer aufgenommen werden. Somit waren auf Grund dieser Weisungen auch alle jüdischen Flüchtlinge aufzunehmen, da sie in jenem Zeitpunkt in allen unseren Nachbarländern als gefährdet angesehen werden mussten. Ebenso wurden die Fremdarbeiter in Deutschland in besondern Instruktionen als unter diese Kategorie fallend erwähnt, nachdem bekannt geworden war, dass die Massnahmen gegen solche weggelaufene Arbeiter immer mehr verschärft worden waren.

Diese Weisungen haben sich bewährt. Sie blieben unverändert bestehen bis Ende 1945. Die wichtigsten Elemente finden sich auch in den Weisungen vom Dezember 1945 und November 1948. Sie ermöglichten es den Organen, die über die Zulassung von Flüchtlingen zu entscheiden hatten, alle anständigen und politisch sauberen Ausländer, die tatsächlich gefährdet waren, aufzunehmen, währenddem solche, die durch ihre Zusammenarbeit mit den Parteiorganen der Achsenmächte kompromittiert waren, sowie diese Elemente selbst, an der Zureise verhindert werden konnten. Im Sommer 1944, als sich die Front unseren Grenzen näherte, wurde die Gefahr, dass Unwürdige in unserem Lande Asyl suchen würden, immer grösser. Mit dem Erlass der Weisungen wurde die Grundlage gegeben, solche Elemente fernzuhalten.

Da zu befürchten war, dass versucht würde, auf dem Flugwege in unser Land zu gelangen, wurde auf Veranlassung der Polizeiabteilung vom Territorialdienst der Befehl erteilt, Ausländer, die ohne Einreisebewilligung ausserhalb des ordentlichen Flugverkehrs per Flugzeug in die Schweiz kommen, seien sofort an die Grenze des Herkunftslandes zurückzuführen und ohne weiteres über die Grenze zurückzustellen. Wenn ausnahmsweise ganz besondere Gründe vorlägen, sollte zwar der Transport an die Grenze angeordnet, gleichzeitig aber der Polizeiabteilung telefonisch Mitteilung gemacht werden, damit diese allenfalls anders verfügen konnte.

1) Die Flucht der Grenzbevölkerung auf schweizerisches Gebiet in der zweiten Hälfte des Jahres 1944.

Am 6. Juni 1944 wurde in Frankreich von den Alliierten die 2. Front eröffnet. Das hatte schon bald Auswirkungen auf den Zustrom von Flüchtlingen an unserer Grenze. Die Widerstandsbewegung in Frankreich entfaltete eine lebhaftere Tätigkeit, wobei es zu Kampfhandlungen kam. An der Grenze meldeten sich neben andern Flüchtlingen Teile der Grenzbevölkerung, die sich vorübergehend vor den Kampfhandlungen auf schweizerisches Gebiet flüchten wollten.

Am 22./23. Juli 1944 kam es in St. Gingolph zu schweren Zusammenstössen zwischen deutschen Truppen und Kämpfern aus dem Maquis. Die Vergeltungsmassnahmen der deutschen Truppen veranlassten über 300 Einwohner des französischen Teils von St. Gingolph, nach der Schweiz zu flüchten. Sie wurden für einige Wochen aufgenommen, bis sie ohne Gefahr an ihre Heimstätten zurückkehren konnten. Am 17./18. August kam es zu Zusammenstössen längs der Grenze des Kantons Genf mit Frankreich. In einer Nacht flüchteten 2453 Personen auf schweizerisches Gebiet, wo sie provisorisch untergebracht wurden. Kurz darauf überschritten 580 bei La Cure im Waadtländer-Jura die Schweizergrenze. Dann aber rückten die Alliierten rasch der Grenze entlang vor, sodass es zu keinen schweren Kämpfen mit deutschen Truppen kam. Erst in der Gegend gegenüber von Fahy im Berner-Jura stabilisierte sich die Front zwischen den al-

liierten und deutschen Truppen. Immer mehr Flüchtlinge stellten sich deshalb dort den schweizerischen Grenzorganen. 576 mussten einige Zeit beherbergt werden. Ueber 9000 konnten durch die Schweiz transitieren und bei Les Verrières ungefährdet in das befreite Frankreich zurückkehren. Rund 600 französische Zivilflüchtlinge aus dem Elsass oder aus dem deutschen Arbeitsdienst Entwichene flüchteten im Herbst 1944 in unser Land. Sie konnten bei Genf wiederum ausreisen. Die Dezebembertage brachten in Basel rund 5000 und in der Ajoiegegend mehrere hundert Grenzflüchtlinge aus dem Elsass. Zum Teil konnten sie weiterreisen nach Frankreich, zum Teil mussten sie für kürzere oder längere Zeit in Basel und in der Ajoie beherbergt werden.

Die Kämpfe zwischen den deutschen Truppen und den Partisanen im Val Dossola veranlassten im Oktober 1944 über 6500 Zivilflüchtlinge und etwa 3000 Partisanen zur Flucht in die Schweiz. Sie wurden provisorisch untergebracht.

m) Die Flucht von Kindern auf schweizerisches Gebiet.

Während des ganzen Krieges hatte 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 verbracht. Leider hatten in der Folge dann die deutschen Behörden diese Aktion unterbunden. Als sich im September 1944 die Front zwischen den alliierten und den deutschen Truppen in der Gegend von Belfort stabilisierte und mit schweren und eventuell längern Kämpfen in dieser Gegend gerechnet werden musste, wurden von den französischen Stellen die Kinder aus Belfort und der Umgebung an die schweizerische Grenze gebracht. Immer weniger war es aber unter dem Druck der kriegerischen Auseinandersetzungen möglich, die Aktion organisiert durchzuführen. Die Kinder strömten zum Teil begleitet, zum Teil unbegleitet an die schweizerische Grenze, wo sie von den Behörden und dem Roten Kreuz aufgenommen und später soweit möglich in schweizerischen Familien untergebracht wurden. In der Zeit vom 16. September bis 10. November kamen auf diese Weise rund 14'000 Grenzflüchtlingskinder vor allem aus dem Kampfgebiet von Belfort nach der Schweiz. Fast gleichzeitig wurden tausend Kinder aus dem Val Dossola aufgenommen.

Neben den Kindern, die ohne Verwandte Zuflucht suchten, flüchteten auch Mütter mit Kindern aus der Kampfgegend von Belfort und dem Val Dossola. Innert wenigen Tagen reisten je 2000 ein, also zusammen 4000.

Hart prallten die feindlichen Truppen zu Beginn des Jahres 1945 im Oberelsass aufeinander. Gleich wie kurz vorher die verantwortlichen Behörden von Belfort die Kinder aus der Kampfzone evakuiert hatten, ersuchten nun auch die Behörden von Mülhausen die Schweiz um Aufnahme der Kinder aus dieser Stadt. Die schweizerischen Behörden stimmten zu. Am 8. Januar

1945 waren bereits 1000 Kinder aus Mülhausen aufgenommen worden und Ende des Monats zählte man rund 10'000. Auch diese Kinder wurden nach der sanitärischen Kontrolle dem Roten Kreuz zur Unterbringung und weiteren Betreuung übergeben.

Damit hatten innert wenigen Monaten rund 25'000 Kinder in unserem Lande Zuflucht vor den Kriegsauswirkungen gefunden.

n) Transporte jüdischer Flüchtlinge nach der Schweiz.

Im Sommer 1944 wurde die Schweiz angefragt, ob sie bereit wäre, den Transport mehrerer tausend ungarischer Juden zu gestatten und ob es allenfalls möglich wäre, die Flüchtlinge in der Schweiz unterzubringen, wenn keine Möglichkeit bestände zur sofortigen Weiterreise. Mehrere tausend dieser ungarischen Juden seien bereits mit palästinensischen Zertifikaten versehen; die andern würden über schwedische oder schweizerische Schutzpässe verfügen. Von alliierter Seite wurde der Schweiz die Zusicherung gegeben, dass für die möglichst rasche Weiterreise dieser Flüchtlinge gesorgt werde. Der Bundesrat gab seine Zustimmung, dass rund 14'000 solcher Flüchtlinge übernommen werden.

Am 21. August 1944 reiste dann eine erste Gruppe von 314 vorwiegend ungarischer jüdischer Flüchtlinge aus dem Lager Bergen-Belsen in die Schweiz ein. Am 7. Dezember gelang es, auf Grund von langwierigen Verhandlungen, die zweite Gruppe von 1352 Flüchtlingen in die Schweiz zu bringen.

Nach der Einreise der zweiten Gruppe wurde dann allerdings bekannt, dass die Flüchtlinge nicht über gültige palästinensische Zertifikate verfügten, sondern dass entsprechende Zertifikate seinerzeit in Konstantinopel hinterlegt, nun aber ungültig geworden waren, nachdem die Begünstigten in einem neutralen Lande Zuflucht gefunden hatten. Damit war die Weiterreise dieser Gruppe nach Palästina, bei der es sich vorwiegend um Zionisten handelte oder wenigstens um Leute, die die Einreise nach Palästina wünschten, für später in Frage gestellt.

Unabhängig von dieser Aktion bemühte sich Herr a. Bundesrat Musy, im Auftrage eines jüdischen Komitees, gestützt auf seine persönlichen Beziehungen zu massgebenden Persönlichkeiten des dritten Reiches, eine weitere grössere Zahl Juden aus den Konzentrationslagern zu befreien und in die Schweiz zu bringen. Es gelang ihm tatsächlich, für eine weitere grössere Gruppe die Befreiung und Erlaubnis zur Ausreise zu erhalten. Ohne weitere Voranmeldung trafen am 8. Februar 1945 1200 jüdische Flüchtlinge aus dem Konzentrationslager Theresienstadt an der Grenze ein. Es waren fast durchwegs alte und vielfach pflegebedürftige Leute.

Der Territorialdienst und die Polizeiabteilung bereiteten sich auf die Aufnahme weiterer grösserer solcher

Gruppen vor. Offenbar weil sich die Kriegsereignisse dann überstürzten, gelang es nicht mehr, weitere Flüchtlingszüge in die Schweiz zu bringen.

o) Der Zustrom von Zivil- und Militärflüchtlingen in der zweiten Hälfte 1944 und zu Beginn 1945.

Die Weisungen vom Juli 1944 hatten vorerst auf die Zahl der aufgenommenen Zivilflüchtlinge, die einzeln in unserem Lande Zuflucht suchten, keinen besonderen Einfluss. Sie entsprachen ja auch im wesentlichen der bereits vorher geübten Praxis. Abgesehen von den früher erwähnten Grenzflüchtlingen reisten im Juli 830 und im August 1944 928 Zivilflüchtlinge ein, was ungefähr dem Durchschnitt der Vormonate entsprach.

Es erwies sich bald, dass die sorgfältig abgewogenen Weisungen den Verhältnissen durchaus gerecht wurden. Sie ermöglichten es den verantwortlichen Behörden, alle wirklich Gefährdeten, die des Asyls würdig waren, aufzunehmen, während andererseits Ausländer, die wegen ihrer Tätigkeit und Gesinnung des Asyls unwürdig waren, ohne weiteres zurückgewiesen werden konnten. Ueber die Interpretation der Weisungen ergaben sich kaum je Schwierigkeiten.

Dagegen bestand in anderer Beziehung eine Lücke. Nach den Neutralitätsweisungen aus dem Jahre 1939 waren ausländische Militärpersonen grundsätzlich aufzunehmen. Bei ihnen wurde nicht geprüft, ob sie im Sinne der Weisungen für die Zivilflüchtlinge des Asyls würdig waren. Die Neutralitätsweisungen gingen von der überholten Auffassung aus, dass eine Person im Wehrkleide schon an sich des Asyls würdig sei. Leider hatte sich aber im Verlaufe des letzten Krieges nur allzu deutlich gezeigt, dass diese Auffassung nicht mehr zutraf und der Grundsatz, Wehrmänner müssten ohne Ansehen der Person aufgenommen werden, nicht in dieser Form aufrecht erhalten werden konnte.

Es kam dazu, dass die Unterscheidung, ob es sich im Einzelfall um einen Militär- oder einen Zivilflüchtling handelt, immer schwieriger wurde. Man verfügte damals in dieser Hinsicht nur über wenig Erfahrung. Auch wies das internationale Recht nur selten Präzedenzfälle auf. Es kann deshalb nicht verwundern, dass die verschiedenen interessierten Departemente und das Armeekommando nicht immer der gleichen Auffassung waren und sich nur allmählich eine feste Praxis bildete.

Schwierigkeiten bereitete die Frage, ob die französischen und italienischen Partisanen, die gegen die deutschen und neofaschistischen Truppen kämpften, aufgenommen und als Militärflüchtlinge interniert werden sollten. In einer Weisung vom 3. Februar 1944 verfügte der Chef des Territorialdienstes, dass Partisanen aufzunehmen und als Soldaten zu

internieren seien. Ausgeschlossen seien bloss Banden von sogenannten Partisanen, die durch Erpressung aller Art sich bereichern würden, wobei es in der Praxis allerdings oft schwer halte, die Unterscheidung zu machen.

Auf Grund dieser Weisung wurden Kämpfer aus dem Maquis und Partisanen in der Regel aufgenommen, aber nicht immer auch interniert. Es ergaben sich verschiedene Unklarheiten. Am 15. September 1944 erliess deshalb der General, nach Fühlungnahme mit dem Eidg. Militär- und dem Justiz- und Polizeidepartement, ergänzende Weisungen, wonach als Partisanen anerkannt, aufgenommen und interniert werden sollten die Angehörigen von bewaffneten und kommandierten Formationen, die eine Regierung unterstützen, die von der im Gebiete der betr. 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 (F.F.I.), die Francs-tireurs et partisans (F.T.P.) und für Italien die die Regierung Bonomi unterstützenden Formationen in Norditalien, sofern sie den aufgestellten Kriterien entsprachen. Von besonderer Bedeutung war die Weisung, dass auch für die wirklichen oder angeblichen Partisanen die Grundsätze der Verfügung der Polizeiabteilung vom 12. Juli 1944 anzuwenden und Personen, die wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig erscheinen oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder ihre Haltung die schweizerischen Interessen verletzt haben, zurückzuweisen seien.

In der Folge wurden verschiedene Partisanengruppen aufgenommen. Der Entscheid wurde von den militärischen Behörden getroffen, die jeweilen auch mit der Polizeiabteilung Fühlung nahmen. Unter diesen Partisanen befanden sich ab und zu auch recht unerfreuliche Leute, wobei sich das oft erst nach der Aufnahme zeigte und die nachträgliche Rückweisung nur schwer durchführbar war. Grosse Sorgen bereiteten vor allem die Partisanen der sogenannten Garibaldi-Brigade, die im Oktober 1944 auf Schweizergebiet übertrat.

Schwierigkeiten entstanden auch wegen der Zivil- und Militärflüchtlinge, die die Schweiz verliessen, um zeitweise wiederum am Kampf der Partisanengruppen mehr oder weniger teilzunehmen und dann wiederum in unserem Lande Zuflucht zu suchen. Für Zivilflüchtlinge galt der Grundsatz, dass Ausländer, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren, nicht ein zweites Mal mit der Aufnahme rechnen könnten. Obschon sich diese Weisung nicht überall durchführen liess, wurde schliesslich auch für Militärflüchtlinge der gleiche Grundsatz anerkannt. Unser Land durfte nicht riskieren, durch ein solches Hin und Her von Zivil- und Militärflüchtlingen den Eindruck zu erwecken, wir würden von unserm Boden aus neutralitätswidrig die Partisanengruppen unterstützen.

Da und dort flüchteten mit den Partisanen auch deren Familienangehörige, die andernfalls mit Repressalien durch die Besatzungsbehörden hätten rechnen müssen. Es ist

selbstverständlich, dass auch sie aufgenommen wurden.

Nicht aufgenommen wurden die sogenannten Wlassow-Kosaken, die ebenfalls in Partisanenverbänden gekämpft hatten. Dagegen fand auf Intervention eines russischen Verbindungs-offiziers eine Gruppe von 300 Aserbeidschanern Aufnahme, die mehr oder weniger freiwillig in deutsche Arbeits- oder Heeresformationen eingegliedert worden und dann zu den Partisanen abgeschwenkt waren.

Die zivilen und militärischen Instanzen* verständigten sich nach Erlass der Weisungen vom Juli 1944 darüber, dass Gestapobeamte zu den asylunwürdigen Ausländern gehörten und deshalb zurückzuweisen seien. Bereits waren Versuche von solchen Leuten festgestellt worden, in die Schweiz zu gelangen, zum Teil in Wehrmachtsuniformen. Nachdem für die Partisanen entschieden worden war, dass Unerwünschte nicht aufzunehmen seien, wurde dieser Grundsatz auch auf alle andern Angehörigen militärischer und paramilitärischer Formationen ausgedehnt, wenn sich auch anfänglich noch gewisse Schwierigkeiten ergaben. Der General gab anfangs November 1944 nach Verständigung mit den interessierten zivilen Stellen eindeutige Weisung in dieser Beziehung.

Darnand-Milizen und Kollaborationisten wurden ohne weiteres zurückgewiesen, auch SS-Leute. Schwieriger war der Entscheid bei der sogenannten Waffen-SS, indem dort eine Reihe von Ausländern durch Zwang in Deutschland eingegliedert worden waren. Zudem wurden in diesem Zeitpunkt auch alle neu rekrutierten Deutschen ohne weiteres in die Waffen-SS eingereiht. Während die Polizei-SS als Zivilflüchtlinge betrachtet und zurückgewiesen wurden, behielt sich der Bundesrat den Entscheid über die der Wehrmacht angegliederten Waffen-SS-Formationen im Einzelfall vor. Deserteure aus der Organisation Todt wurden vorerst als Zivilflüchtlinge nach den für diese geltenden Weisungen behandelt.

Als im Sommer deutsche Zöllner vor allem längs der schweizerisch-französischen Grenze auf schweizerisches Gebiet flüchteten, erhob sich auch die Frage, ob sie als Zivilflüchtlinge zu behandeln oder als Militärpersonen zu internieren seien. Aus Zweckmässigkeitsgründen wurden sie vom Kommissariat übernommen, ohne dass für alle und eindeutig abgeklärt wurde, ob sie neutralitätsrechtlich zu internieren seien.

Für die Angehörigen des deutschen Volkssturms hatte die Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando verfügt, dass sie nur als Militärflüchtlinge oder Truppenteile betrachtet werden könnten, wenn sie in der Folge von Kampfhand-

* Ueber die Zuständigkeit des Armeekommandos vergleiche die Neutralitätsverordnung des Bundesrates vom 14. April 1939 und die vom Bundesrat genehmigten Weisungen des Generals vom 10. Oktober 1939 über die Handhabung der Neutralität durch die Truppe. Schwierigkeiten ergaben sich dadurch, dass oft nicht

lungen in unmittelbarer Nähe der Grenze in die Schweiz abgedrängt würden. Treffen diese Voraussetzungen nicht zu, so seien Volkssturmlaute als Zivilflüchtlinge zu behandeln. In den Weisungen vom 25. Januar 1945 der Polizeiabteilung wurde die Aufnahme vereinzelter solcher Volkssturmflüchtlinge als tragbar bezeichnet, sofern die Frage der Gefährdung bejaht werden müsse und es sich nicht um unerwünschte Leute handle. Solange nur Einzelne den Grenzübertritt versuchten, bestehe kein Anlass zu rigorosem Vorgehen. Sollten sich aber die Verhältnisse ändern, müsste ein strengerer Masstab angelegt werden. Nachdem beinahe die gesamte männliche Bevölkerung Deutschlands, vom halbwüchsigen Knaben bis zum Greis in den Volkssturm eingereiht worden war, hätte in der Tat mit einer grossen Zahl solcher Volkssturmflüchtlinge gerechnet werden müssen, wenn einmal bekannt geworden wäre, dass sie in der Schweiz ohne weiteres aufgenommen würden. Die Grenzorgane wurden ersucht, Volkssturmflüchtlinge, die gleich nach ihrer Einreise erfasst werden und die über keine Beziehungen zur Schweiz verfügen, unverzüglich zurückzuweisen in der Meinung, dass sie Gelegenheit hätten, an ihren Wohnort zurückzukehren, ohne dass sie mit ernsthaften Schwierigkeiten rechnen müssten. In der Folge haben wider Erwarten nur wenige Volkssturmflüchtlinge in der Schweiz Asyl gesucht.

Mehr und mehr flüchteten auch deutsche Deserteure nach der Schweiz und deutsche Truppenteile, die abgedrängt wurden, suchten um Aufnahme nach. Die Zahl der Grenzübertritte von Zivil- und Militärflüchtlingen und Gruppen der Bevölkerung aus der Grenzgegend, die Schutz suchten, nahm immer mehr zu. Glücklicherweise konnten allerdings einige hundert alliierte Flüchtlinge bereits im Herbst 1944 im Westen unser Land wiederum verlassen. Im Sommer 1944 bewegte sich die Totalzahl der ^{zivilen} Flüchtlinge ^{und in beträchtlicher Zahl karnegerassen} in der Schweiz ständig zwischen 70'000 und 80'000. Am 1. November 1944 stieg sie dann aber auf 95'123 und am 1. Dezember sogar auf 103'162, womit erstmals die Hunderttausendergrenze überschritten war.

Gegen Schluss des Jahres konnten allerdings wieder mehr Flüchtlinge unser Land verlassen, als neue einreisten. Vor allem die entwichenen Kriegsgefangenen verschiedener Nationen konnten über Frankreich in ihre Heimat- oder Herkunftsländer zurückkehren. Am 1. Januar wies deshalb die Statistik noch insgesamt 98'100 Flüchtlinge und Internierte aller Art auf. Die Ereignisse des neuen Jahres brachten uns aber aus dem Elsass, wie bereits erwähnt, eine neue Flüchtlingswelle, sodass die Totalzahl am 1. Februar 1945 wiederum 100'000 überschritt und auf 104'683 anstieg.

klar war, ob der Asylsuchende Militärperson oder Zivilflüchtling war. Darüber hatte sich das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement mit dem Militärdepartement und dem Armeekommando zu verständigen. Vgl. im übrigen Kapitel II. B, Ziff.1 und 2.

p) Die Entwicklung des Flüchtlingszustromes in der Endphase des Krieges.

Die Alliierten hatten die Schweiz ersucht, Kriegsverbrechern nicht Asyl zu bieten. Der Bundesrat hatte aber bereits lange vorher mit der Genehmigung der Weisungen der Polizeiabteilung vom Juli 1944 die Richtlinien für die Aufnahmepraxis festgelegt. Der Grundgedanke der Weisungen war offenkundig: Die Schweiz wollte getreu ihrer Asyltradition wirklich gefährdeten Menschen Zuflucht gewähren. Die Asylgewährung kam aber für Unwürdige wie auch für in der Schweiz unerwünschte oder untragbare Ausländer nicht in Betracht. Mahnungen durch die Alliierten waren nicht notwendig. Die Weisungen der schweizerischen Behörden schlossen nicht nur als Kriegsverbrecher bezeichnete Leute, sondern ganz allgemein unerfreuliche Ausländer von der Aufnahme aus.

Auf eine kleine Anfrage von Nationalrat Kägi stellte der Bundesrat am 14. November 1944 nochmals fest, dass das Asyl weder Personen gewährt werden könne, die gegenüber der Schweiz eine wenig freundliche Haltung eingenommen hätten, noch solchen, die Taten begangen hätten, die den Gesetzen des Krieges widersprechen oder deren Vorleben von Auffassungen zeugt, die mit den grundlegenden Traditionen des Rechts und der Menschlichkeit unvereinbar erscheinen.

An dieser Haltung der Bundesbehörden, die seit langem klar umschrieben war, änderte sich auch in den letzten kritischen Kriegswochen nichts, als fast täglich zumeist in ausländischen Pressemitteilungen Behauptungen und Gerüchte auftauchten, wonach Kriegsverbrecher oder sonst prominente Ausländer in der Schweiz Asyl gesucht und zum Teil auch gefunden hätten. Für die schweizerischen Behörden bestand aber kein Anlass, die festgelegte Haltung durch eine neuerliche Erklärung öffentlich bekannt zu geben oder zu jedem einzelnen Gerücht ein Dementi zu veröffentlichen. Sie wollten auch nicht Zurückgewiesene durch die Bekanntgabe ihrer Namen in ihrem Lande noch mehr gefährden, als sie es vielleicht schon waren.

Dank der sorgfältigen Grenzkontrolle und des gut spielenden Meldedienstes zwischen den Grenzorganen und der Polizeiabteilung, sowie dem Territorialdienst gelang es, in fraglichen Fällen rasch den Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung zu treffen. Unerwünschte konnten so im allgemeinen gleich nach dem Grenzübertritt festgestellt und meistens nach kurzer Zeit wiederum ausgeschafft werden.

In den Monaten Februar und März blieben die Grenzübertritte von Flüchtlingen, die nicht gleich weiterreisen konnten, in verhältnismässig kleinem Rahmen, wenn von dem bereits erwähnten Theresienstädtertransport (1200 Personen) abgesehen wird. Zivil- und Militärflüchtlinge hielten sich ungefähr die Waage. Die überwiegende Mehrzahl beider Kategorien wurde aufgenommen. Die aufgenommenen Militärflücht-

linge waren zur Hauptsache entwichene Kriegsgefangene und Deserteure. Die Zivilflüchtlinge (im Februar 278 und im März 298) rekrutierten sich vorwiegend aus Fremdarbeitern, die aus Deutschland entwichen waren. Eine ständig wachsende Zahl von Franzosen, die aus Deutschland flüchteten, konnten zudem meist ohne wesentlichen Aufenthalt im Transit nach Frankreich weiterreisen.

Da zudem einzelne Zivilflüchtlinge sowie vor allem entwichene Kriegsgefangene und im Austauschverfahren auch Internierte die Schweiz verlassen konnten, und auch die im Herbst des vorigen Jahres aufgenommenen Kinder aus der Gegend von Belfort zumeist die Schweiz wiederum verliessen, sank die Totalzahl der Flüchtlinge und Internierten in der Schweiz von rund 104'000 am 1. Februar auf 97'518 am 1. März und 92'724 am 1. April 1945.

Inzwischen verschlechterte sich aber zusehends die militärische und politische Lage in Deutschland. Es musste damit gerechnet werden, dass mit den zunehmenden Ernährungsschwierigkeiten in Deutschland der Zustrom ausländischer Flüchtlinge aus Deutschland nach der Schweiz unter Umständen plötzlich sehr stark ansteigt.

Nach den Schätzungen des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz hielten sich Ende März 1945 mehr als 20 Millionen Kriegsgefangene und zwangsweise eingesetzte Fremdarbeiter in Deutschland auf. Viele von ihnen wurden bei der damals bereits bestehenden Desorganisation in Deutschland kaum mehr richtig gepflegt und jedenfalls ganz ungenügend bewacht. Tausende befanden sich nach zuverlässigen Berichten in Bewegung. Rund 350'000 solcher Kriegsgefangener und Fremdarbeiter hielten sich in Süddeutschland in der Nähe der Schweizergrenze auf. Zudem hatten die deutschen Behörden in den letzten Monaten viele tausend ausgebombter Deutscher in den Süden evakuiert, zum Teil in nahe an der Schweizergrenze gelegene Ortschaften. Die Stadt Konstanz, die normalerweise 30'000 Einwohner zählte, beherbergte damals über 100'000 Menschen.

Die Gefahr, dass unser Land plötzlich von einem grösseren Flüchtlingsstrom überschwemmt würde, in den sich auch viele Unerwünschte mischen würden, wurde immer akuter. Die Aufnahmefähigkeit schien bei der damaligen allgemeinen Lage mit gegen 100'000 Flüchtlingen nahezu erschöpft. Ein massenweiser Zustrom von Flüchtlingen hätte es praktisch ausgeschlossen, die nötigen polizeilichen Kontrollen durchzuführen und zu verhindern, dass mit andern Flüchtlingen auch persönlich unerwünschte oder für die Schweiz untragbare Flüchtlinge mit über die Grenze kamen. Zudem bestand nach den Meldungen der Sanitätsabteilung der Armee eine beträchtliche Gefahr, dass bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen auch gefährliche ansteckende Krankheiten in unser Land eingeschleppt würden, was unabsehbare Folgen hätte haben können. Die Polizeiabteilung bereitete deshalb Weisungen vor, wonach

von einem gewissen Zeitpunkt an die Aufnahme von Flüchtlingen vollständig unterbunden werden müsste. Sie war sich dabei klar, dass nur dann zu dieser Massnahme geschritten werden sollte, wenn die Verhältnisse es dringend erforderten. Dabei konnte vorausgesehen werden, dass sich dann die Lage in einer Weise entwickelt haben würde, dass von einer ernsthaften Gefahr für Leib und Leben von Flüchtlingen von der Art, wie sie bisher aufgenommen worden waren, am bisherigen Aufenthaltsort nicht mehr hätte gesprochen werden können. Es durfte angenommen werden, dass es in diesem Augenblick diesen Leuten möglich sei, sich im Nachbarland selbst der allfälligen drohenden Gefahr zu entziehen.

Am 29. März 1945 gab deshalb die Polizeiabteilung mit Zustimmung des Bundesrates vorsorglicher Weise den Grenzorganen an der schweizerisch-deutschen Grenze die Weisung durch, dass von einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt an ausländische Zivilpersonen, die von Deutschland her ohne Einreisevisum über die Schweizergrenze zu gelangen suchten, ohne weiteres zurückzuweisen seien. Ausländische Zivilpersonen, denen es im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Weisungen gelungen sei, von Deutschland her illegal über die Schweizergrenze zu gelangen, gleichgültig wo sie angehalten werden könnten, sollten unverzüglich wieder über die deutsche Grenze ausgeschafft werden. Das galt auch für Flüchtlinge, die im Flugzeug in die Schweiz gelangten. Die Pflicht zur Rückweisung wurde auch gegenüber Einwohnern von nahe der Schweizergrenze gelegenen Ortschaften verfügt, die vor einer ihnen drohenden Gefahr nur kurzfristig auf Schweizergebiet ausweichen möchten. Wo die Durchführung dieser Weisung den örtlichen Grenzorganen aus ganz besonderen Gründen mit den Geboten der Menschlichkeit nicht vereinbar erschien, war mit der Polizeiabteilung Fühlung zu nehmen.

Gleichzeitig wurde in den Weisungen festgehalten, dass sie zwar nicht für Militärflüchtlinge gelten, für die die Befehle des Armeekommandos massgebend sind. Dagegen seien diese Weisungen auch auf Gestapo, SD- und AST-Funktionäre und -Agenten sowie für SS- und NSDAP-Führer anzuwenden; denn diese seien, selbst wenn sie Uniform tragen, nach einem Bundesratsbeschluss nicht als Militärpersonen zu betrachten.

Auch wurde das Grenzwachtkorps erheblich verstärkt. Eine Besprechung von Vertretern des Militär-, Finanz- und Zoll- und des Justiz- und Polizeidepartements ergab, dass jedoch bei der Durchführung der Weisung der Polizeiabteilung beim damaligen Zustand der teilweisen Schliessung der Grenze (Bundesratsbeschluss vom 13. Dezember 1940) Schwierigkeiten entstehen könnten. Wohl könnten die Grenzwachtkorps durch Zuteilung von Truppen verstärkt werden. Diese Abwehr konnte aber bei einem Massenzustrom, wie erwartet werden musste, nicht genügen. Die Erfahrung hatte gezeigt, dass bei der Unterstellung von grösseren Truppenverbänden unter das Kommando des Grenzwachtkorps Reibungen zwischen Truppen und Grenzwachtkorps entstehen können. Bei einem starken Truppenaufgebot für den Grenzpolizeidienst im Falle eines massenweisen

Zustroms von Ausländern rechtfertigte es sich deshalb, den Grenzpolizeidienst im Sinne von Ziff.17, lit.c der Weisungen des Generals über die Handhabung der Neutralität durch die Truppen vom 10. Oktober 1939 (genehmigt durch den Bundesrat am 3. November 1939) dem Armeekommando zu übertragen. Diese Lösung wurde für die Nordgrenze als richtig und notwendig befunden.

Auf Antrag des Justiz- und Polizeidepartements fasste der Bundesrat am 13. April 1945 einen unveröffentlichten Beschluss über die Schliessung eines Teils der Grenze. Art.1 sah vor, dass zur Verhinderung der Ueberflutung des Landes mit Flüchtlingen die Grenze im Norden, Osten und Süden sobald, soweit und solange die Verhältnisse es gebieten, vollständig geschlossen wird. Nach Art.5 konnten einzelne Grenzübergangsstellen vom Armeekommando im Einvernehmen mit dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und dem Militärdepartement für den Grenzverkehr offen gehalten werden, falls und solange die Verhältnisse es gestatteten. Für die offenen Grenzübergangsstellen waren inbezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen die Weisungen der Polizeiabteilung anzuwenden.

Als offene Stellen wurden für die Nordgrenze Basel/Riehen, Rheinfeldern, Schleithem, Ramsen und Kreuzlingen vorgesehen. Massgebend für die Berücksichtigung dieser Stellen waren die Einrichtungen des Grenzsanitätsdienstes und die Transportverhältnisse.

Bereits kurz darauf, am 19. April 1945, erforderten die Verhältnisse die Schliessung der Nordgrenze von Kleinhüningen bis Altenrhein. Der Druck der Flüchtlinge auf die Grenze hatte ein Ausmass angenommen, dass der Strom auf die offenen Grenzübergangsstellen geleitet werden musste, wenn das Land nicht überschwemmt werden sollte. An der geschlossenen Grenze verhinderten die Truppen konsequent jeden Grenzübertritt und wiesen Flüchtlinge an die offenen Stellen, die im Nachbarland bald bekannt wurden. Dort prüften die Grenzwachorgane in Verbindung mit dem Territorial-Polizeioffizier die Fälle. Die Oberzolldirektion hatte Sektoroffiziere an die offenen Grenzübergangsstellen kommandiert, wo auch die meisten zuständigen Territorialkommandos oder wenigstens die Polizeioffiziere Quartier bezogen hatten. Die Verbindung mit der Polizeiabteilung und dem Militärdepartement klappte ausgezeichnet und riss auch sonntags und nachts nie ab. Die getroffene Organisation bewährte sich in allen Teilen.

Die Zahl der Einreisen über die offenen Grenzstellen steigerte sich täglich. Am 19. April flüchteten 868 Zivil- und Militärflüchtlinge in die Schweiz, am 20. April 1654, am nächsten Tage 4692 und am übernächsten 5804.

Sonntag, den 22. April 1945 um 22 Uhr wurde auch die Ostgrenze von Altenrhein bis Luziensteig geschlossen. Offene Grenzstellen waren St. Margrethen, Buchs und Trübbach. Liechtenstein schloss vereinbarungsgemäss zur gleichen Zeit

die Grenze, wobei Schaanwald als offene Stelle bezeichnet wurde. Der Zustrom hielt an. Am 23. April fanden 3610 und am 24. 5262 Flüchtlinge Aufnahme. Die Zahl der Aufgenommenen bewegte sich dann bis zum Waffenstillstand am 8. Mai 1945 immer zwischen 2000 und 4000.

Glücklicherweise konnte ein Teil der Flüchtlinge nach kurzem Aufenthalt nach Frankreich weiterreisen. Anfänglich nahm Frankreich alle französischen, belgischen, holländischen und angelsächsischen Flüchtlinge auf. Auch andere, die in den alliierten Armeen gekämpft hatten, mit Ausnahme der Russen, konnten vorerst weiterreisen. Später nahm Frankreich offiziell nurmehr französische Flüchtlinge auf. Inoffiziell konnten aber Holländer und Belgier nach wie vor transittieren.

In den letzten Kriegstagen musste auch noch die Südgrenze geschlossen werden. Als offene Grenzübergangsstellen wurden Dirinella, Ponte Tresa und Chiasso-Strasse bezeichnet. Die Grenze im Kanton Wallis konnte ganz geschlossen bleiben, weil Domodossola bereits befreit war.

Innert wenigen Tagen, d.h. vom 18. April bis 8. Mai 1945 kamen rund 50'000 Flüchtlinge in die Schweiz, von denen etwa die Hälfte nach Frankreich weiterreisen und rund 2000 nach Italien fahren konnten. Die andern mussten in der Schweiz untergebracht werden. Die Statistik wies am 1. Mai 1945 106'470 Flüchtlinge und Internierte aller Art auf. Diese Zahl stieg kurz vor dem Waffenstillstand auf über 115'000.

Unter den aufgenommenen Flüchtlingen überwogen bei weitem die von den Deutschen zwangsweise nach Deutschland verschleppten Fremdarbeiter und -arbeiterinnen. Auch die Zahl der entwichenen Kriegsgefangenen war beträchtlich. Die Deutschen verzichteten immer mehr auf deren Kontrolle und hinderten in den letzten Tagen den Grenzübertritt kaum mehr. Dagegen übten sie bis fast zuletzt eine strenge Kontrolle der eigenen Leute, die allenfalls Tendenz zeigten, auf Schweizergebiet zu flüchten, aus. So meldeten sich an den Grenzposten nur sehr vereinzelte deutsche Flüchtlinge.

Neben diesen Flüchtlingen, die einzeln und unorganisiert gegen unsere Grenzen fluteten, mehrten sich auch immer mehr die Begehren um Aufnahme oder Transitbewilligung der verschiedensten Gruppen. Es würde zu weit führen, alle diese Gesuche, die übrigens nirgends vollständig registriert sind, aufzuzählen. Einige wenige Hinweise mögen illustrieren, mit was für Problemen sich die zuständigen Organe des Politischen-, Militär- und Justiz- und Polizeidepartements sich zu befassen hatten.

Von dem Ersuchen um Aufnahme von 14'000 Juden aus Ungarn und der grundsätzlichen Zustimmung des Bundesrates war bereits die Rede. Ende März wurde auch um Transit von verwundeten Italienern aus Deutschland nachgesucht. Dem Be-

gehren wurde entsprochen. 360 Verwundete reisten von St. Margrethen nach Chiasso. Durch Vermittlung des IKRK wurden ungefähr zur gleichen Zeit Verhandlungen über den Transport von 2100 Franzosen (meist Frauen und Kinder) aus Italien nach Frankreich eingeleitet. Nach der Ueberwindung technischer Schwierigkeiten, und nachdem die Deutschen diese Gruppe endlich hatten ziehen lassen, transitierten diese in zwei Zügen von je etwa 1000 Personen. 390 französische Frauen aus Deutschland konnten ohne Schwierigkeiten nach Annemasse geleitet werden, gleich wie umgekehrt 477 deutschen Zivilpersonen der Transit von Frankreich nach Deutschland gewährt werden konnte. Auch Frauen von französischen Kollaborationisten wurde auf Ersuchen die Bewilligung zur Reise durch die Schweiz nach Frankreich erteilt, während die Männer, die nicht im Transit in ihr Heimatland gehen wollten, nicht aufgenommen wurden.

Auf diplomatischem Wege wurde das Gesuch gestellt, die Schweiz möchte im Austausch zu deutschen Zivilpersonen rund 60 - 70 Inhaber von haitianischen, urugayanischen und kubanischen Pässen in der Schweiz aufnehmen. Diese "Südamerikaner" hätten einige Zeit in der Schweiz bleiben sollen. Der beantragte Austausch kam jedoch nicht zustande.

Deutschland suchte Mitte April um Hospitalisierung eines Lazarettzuges in Como mit 1000 Verwundeten und 200 Personen aus der Sanitätsbegleitmannschaft nach. Dem Wunsche wurde entsprochen. Kurze Zeit nach Eingang des Begehrens fuhr der Zug bei Chiasso über die Schweizergrenze.

Das schweizerische Konsulat in Stuttgart übermittelte ein Ersuchen um Aufnahme von 12'000 Litauern aus der Gegend von Tettang. Mit Rücksicht darauf, dass diese Leute kaum in Gefahr standen, weder zur Zeit des Begehrens, noch nach der bevorstehenden Besetzung durch die Westalliierten, und weil bereits eine grössere Zahl von Balten aufgenommen worden war, die unsere mit den Russen angebahnten Beziehungen beeinträchtigen könnten, wurde das Begehren abgewiesen. Auch dem Ersuchen um Aufnahme von 12 Personen der japanischen Botschaft in Italien wurde nicht entsprochen.

Schweizerische Intellektuelle stellten das Ersuchen, auf einer umfangreichen Liste einzeln aufgeführte ukrainische Flüchtlinge, Wissenschaftler und Geistliche, die für die Unabhängigkeit ihres Landes eingetreten seien, aufzunehmen. Auf Empfehlung des Politischen Departements, das durch diese Leute eine Belastung unserer Beziehungen mit Russland voraussah, musste gegenüber dem Wunsche Zurückhaltung geübt werden.

Auch versuchten in den letzten Kriegstagen die Alliierten, uns verschiedene Gruppen unerfreulicher Leute zuzuschieben. So hatten z.B. amerikanische Truppen der Schweiz 500 Wlassow- Kosaken und 200 französische Miliciens bei Campocologno zuführen wollen. Diese Gruppen wurden selbstverständlich nicht aufgenommen.

Soweit sich die Verhältnisse an der Grenze beruhigten, und die Alliierten die Kontrolle übernahmen, konnte die totale Schliessung der Grenze wiederum aufgehoben werden. Am 6. Mai wurde die Schliessung im Abschnitt zwischen Basel und Kaiserstuhl aufgehoben, am 14. bis Luziensteig und am 15. auch für die Südgrenze. Der Flüchtlingsstrom verebbte langsam.

q) Flüchtlinge nach dem Waffenstillstand.

Der Waffenstillstand bedeutete noch nicht, dass von nun an keine Flüchtlinge mehr an der Grenze um Einlass nachgesucht hätten. Vor allem hielt der Zustrom an von Fremdarbeitern und ehemaligen Kriegsgefangenen aus den westeuropäischen Ländern, die durch die Schweiz transitieren konnten, oft allerdings erst, wenn ihnen hier die erste Hilfe gewährt worden war. Im Mai 1945 fanden noch täglich solche Transporte durch die Schweiz statt, wobei die Flüchtlinge eine oder zwei Nächte in der Schweiz untergebracht werden mussten. Auch im Juni und Juli hielten diese Transittransporte an, wenn auch in abnehmendem Masse. Im Juli und August wurden auf Ersuchen der Alliierten dann auch grössere Gruppen von Italienern durch die Schweiz nach Italien verbracht. Die Transite Buchs-Chiasso und Bouveret-Brig von Zügen mit Italienern hielten noch während des ganzen Herbstes an, wurden aber immer mehr zu einer bloss bahntechnischen Angelegenheit, die die mit der Flüchtlingsbetreuung beauftragten Stellen nicht mehr interessierten.

Nur nebenbei sei erwähnt, dass auf Begehren der Alliierten mit Zustimmung des Bundesrates auch der Transit unbewaffneter englischer Offiziere und Mannschaften, die sich endgültig oder zum Urlaub nach England begaben, gestattet wurde. Dieser Transitverkehr begann im Juli 1945 und nahm in den folgenden Monaten recht umfangreiche Masse an. Der Territorialdienst befasste sich zusammen mit den Bundesbahnen mit der technischen Durchführung dieser Transporte.

Während die Transittransporte vorerst noch anhielten, nahm im Verlaufe des Monats Mai die Zahl der einzeln in der Schweiz Asyl suchenden Flüchtlinge von Tag zu Tag ab. Vom Juni 1945 an waren es nurmehr vereinzelte. Diese wurden zumeist nicht mehr aufgenommen. Seit dem Waffenstillstand hatte sich die Lage vollständig geändert. Wer bis zum Kriegsschluss noch gefährdet und deshalb zur Flucht gezwungen war, war nunmehr keinen Gefahren mehr ausgesetzt. Mit Verfolgung hatten nun aber die Leute zu rechnen, die vorher die Flucht der andern in unser Land veranlasst hatten, also Ausländer, die auch nach schweizerischer Auffassung unerfreulich und zumeist des Asyls unwürdig waren. Die Schweiz wollte und konnte solche Leute, Kollaborationisten, Gestapo, SS- und Parteibeamte, Darnand-Milizen und Mitglieder anderer verfeindeter Organisationen nicht aufnehmen. Wer

also jetzt noch an unserer Grenze Einlass verlangte, wurde in der Regel wieder zurückgewiesen. Asylwürdige Flüchtlinge gab es von nun an im allgemeinen während der nächsten Monate nicht mehr.

Die Polizeiabteilung erliess deshalb mit Zustimmung des Bundesrates am 22. Mai 1945 eine neue Beilage zu den Weisungen vom 12. Juli 1944 über Aufnahme oder Rückweisung ausländischer Flüchtlinge. Darin wurde festgestellt, dass Ausländer, die heute noch in unser Land flüchten möchten, in der Regel des Asyls nicht würdig oder untragbar seien. Der Grenzübertritt sei deshalb nurmehr Ausländern zu gestatten, die ein ordentliches schweizerisches Einreisevisum besitzen. Dadurch sollte aber nicht die Hilfstätigkeit der Schweiz gemindert werden, die getreu ihrer Mission auch weiterhin mithelfen sollte, die Wunden des Krieges zu heilen und insbesondere bei der Heimschaffung von Gefangenen und Deportierten mitzuwirken. Die Grenzorgane wurden angewiesen, sich jeweilen mit der Polizeiabteilung in Verbindung zu setzen, wenn von ausländischen Organen solche Gruppen in Sammeltransporten der Schweiz zugeführt würden. Im übrigen waren aber Ausländer, die ohne gültiges Visum einreisten, ohne weiteres zurückzuweisen. Sofern sie geltend machten, enge Beziehungen zur Schweiz zu besitzen und nicht ungünstig bekannt waren, sollten sie auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, beim nächsten schweizerischen Konsulat ein Einreisegesuch zuhanden der Eidg. Fremdenpolizei einzureichen. In besonders dringenden Fällen war die Fremdenpolizei ermächtigt, ein Ausnahmevisum zu bewilligen.

r) Die Nachkriegshilfe der Schweiz.

Der Zustrom von Ausländern, die in unserem Lande Zuflucht suchten, hatte aufgehört. Dagegen wurden zahlreiche Begehren von fremden Staaten, von nationalen und internationalen Hilfsorganisationen um Aufnahme kleinerer oder grösserer Gruppen von Kriegsopfern zur Hospitalisierung in unserem Lande eingereicht. Die sich dadurch den schweizerischen Behörden stellenden Probleme waren von denjenigen der Aufnahme von Flüchtlingen nicht sehr verschieden. Wie zu erwarten war, blieben viele der im Laufe verschiedener Aktionen der Nachkriegshilfe aufgenommenen Kriegsoffer schliesslich als Flüchtlinge im Lande zurück und wurden nach den gleichen Richtlinien betreut wie die Zivilflüchtlinge. Das gilt sowohl für hospitalisierte Zivil- wie für Militärpersonen.

Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, alle diese Aktionen der Nachkriegshilfe darzustellen. Es sei lediglich auf einige der typischen Anfragen hingewiesen, die den schweizerischen Behörden zuzugingen und einzelne durchgeführte Aktionen, mit denen sich die zivilen und militärischen Stellen zu befassen hatten, die auch für die Flüchtlingsbetreuung zuständig waren.

Von der UNRRA wurde der Wunsch ausgesprochen, die Schweiz möchte 2000 Kinder aus Buchenwald zur Erholung übernehmen. Die Schweiz stimmte zu, nachdem die Schweizerspende die Kosten für eine einjährige Hospitalisierung garantiert und das Schweizerische Rote Kreuz die Organisation der Aktion übernommen hatte. In der Folge begab sich eine Kommission in das Lager Buchenwald zur Auswahl von vorerst 300 Kindern. Die Aktion wurde aber zu einer argen Enttäuschung. Der Bundesrat hatte zur Bedingung gemacht, dass das Alter der Kinder nicht mehr als 12 Jahre betragen sollte. Die Unterbringung älterer Kinder bot damals erhebliche Schwierigkeiten. Nur in Ausnahmefällen sollte bis zu 16 Jahren gegangen werden können. Es zeigte sich dann aber, dass offenbar kaum mehr Kinder in diesem Alter in Buchenwald vorhanden waren, sodass die Auswahlkommission zahlreiche Ausnahmen bewilligen musste. Von UNRRA-Funktionären wurden dann aber nach Zusammenstellung des Transportes noch eine Reihe älterer Personen in den Transport geschmuggelt. An der Schweizergrenze kamen schliesslich mit dem sogenannten Kindertransport 375 Personen an. Nach langwierigen und komplizierten Abklärungen musste festgestellt werden, dass von den 375 Personen mindestens 200 das 16. Altersjahr überschritten hatten. In einzelnen Fällen war es überhaupt nicht mehr möglich, das richtige Alter festzustellen. Obschon vorerst von der UNRRA verlangt wurde, die Personen zurückzunehmen, die nicht den vom Bundesrat gestellten Bedingungen entsprachen, wurde schliesslich darauf verzichtet. Die Buchenwaldjugendlichen, die älter als 16 Jahre waren, wurden der Polizeiabteilung unterstellt, die sie gleich den Flüchtlingen behandelte. Als nach Jahresfrist auch die jüngeren Kinder nicht, wie erwartet, unser Land verlassen konnten, die Schweizerspende aber andererseits ihre Hilfe einstellen musste, übernahm die Polizeiabteilung auch den Rest dieser "Kinder".

Die Spitäler in Süddeutschland, insbesondere am Bodensee, waren mit Kranken und Verletzten der französischen Truppen überfüllt. Das Kommando der 1. Armee Frankreichs stellte deshalb die Anfrage, ob die Schweiz nicht bereit wäre, Kranke, insbesondere Tuberkulose, zur Hospitalisierung zu übernehmen. Dem Begehren wurde grundsätzlich zugestimmt, und gleich nach Kriegsschluss wurde durch eine besondere Hospitalisierungsaktion der Abteilung für Sanität eine Reihe von kranken und einigen wenigen tuberkulösen Franzosen zur Hospitalisierung in der Schweiz aufgenommen. Obschon die Meinung bestand, dass nur Franzosen, bzw. Angehörige der westeuropäischen Staaten aufgenommen werden sollten, konnten sich auch einige Angehörige von Oststaaten anschliessen, die später nach der Genesung erklärten, nicht in ihr Heimatland zurückkehren zu können und vielfach als Flüchtlinge heute noch hier sind.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz plante die Unterbringung von 10'000 Tuberkulösen in der Schweiz. Frankreich fragte, ob es möglich wäre, für 6 - 12 Monate 2000 Tuberkulose unterzubringen. Griechenland wünschte 100

bis 150 und Jugoslawien ebenfalls ungefähr gleichviel in der Schweiz zu hospitalisieren. Auch die Italienische Gesandtschaft erkundigte sich, ob 40 tuberkulöse Italiener aus Deutschland in der Schweiz hospitalisiert werden könnten. Die Centrale sanitaire Suisse wünschte ebenfalls eine unbestimmte Zahl von Opfern des Nationalsozialismus, Tuberkulöse und andere Kranke zur Pflege in die Schweiz zu bringen. Ohne umfassende Vorbereitungen konnte solchen Gesuchen schon aus Gründen des Platzmangels in Sanatorien nicht entsprochen werden. Die Abklärung der Platzverhältnisse und der Möglichkeiten, allenfalls zusätzliche Sanatorien zu errichten, erforderte ziemlich Zeit, sodass dann einzelne der eingereichten Begehren sich in der Folge als überholt erwiesen. Wieviele dieser Leute schlussendlich in die Schweiz gelangten, kann wohl kaum mehr festgestellt werden. Sicher ist, dass eine grössere Zahl von Tuberkulösen sich im Laufe der folgenden Monate zur Kur in unser Land begeben konnten. Auch andere Kranke und Erholungsbedürftige wurden zur Pflege und Erholung für kürzere oder längere Zeit in der Schweiz aufgenommen.

s) Die neuen Weisungen über den Grenzübertritt von Ausländern ohne Einreisebewilligung vom 28. Dezember 1945.

Die Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom Dezember 1945 zogen gewissermassen den Schlussstrich unter die Flüchtlingsaufnahmepraxis während der Kriegsjahre. Die Verhältnisse hatten sich, wie bereits angedeutet worden ist, seit Kriegsende grundlegend geändert. Den veränderten Verhältnissen bei Kriegsende hatte die bereits besprochene neue Beilage vom 22. Mai 1945 zu den Weisungen vom 12. Juli 1944 Rechnung getragen. Die Weisungen über Grenzübertritt von Ausländern ohne Einreisebewilligung vom 28. Dezember 1945 hielten fest, dass ausser aus rein politischen Gründen persönlich Gefährdeten in den die Schweiz umgebenden Staaten kaum mehr Personen gezwungen wären, sich durch Flucht über die Schweizergrenze einer Verfolgung zu entziehen. Unter den politischen Flüchtlingen werde es meistens aber solche haben, die in der Schweiz unerwünscht oder untragbar sind.

Eine besondere Kategorie bildeten allerdings die aus alliierter Gefangenschaft entweichenden deutschen Kriegsgefangenen. Diesen drohte im Falle der Rückweisung nur eine disziplinarische Bestrafung für Entweichung, weil die internationalen Abkommen eine strengere Ahndung durch die Alliierten der Militärbehörden nicht zulieszen. Da sich die Gesamtheit der deutschen Wehrmachtsangehörigen damals noch in Kriegsgefangenschaft befand, und es dem einzelnen deutschen Wehrmann zugemutet werden durfte, das Schicksal aller seiner militärpflichtigen Landsleute zu teilen, waren die schweizerischen Behörden gezwungen, solche Flüchtlinge grundsätzlich zurückzuweisen. Vom 28. Dezember 1945 an galten deshalb grundsätzlich für alle Ausländer, die illegal die Grenze zu überschreiten suchten, die nachstehenden Weisungen:

W e i s u n g e n

1. Ausländer (in Zivil oder in Uniform), die ohne gültiges schweizerisches Einreisevisum die Schweizergrenze überschritten haben oder zu überschreiten versuchen und in unmittelbarer Nähe der Grenze angehalten werden, sind zurückzuweisen (unter Vorbehalt der Ziffern 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 Einreise gesuch einzureichen.

In besonders dringlichen Fällen (z.B. bei Krankheit oder Tod von Angehörigen) hat der Grenzposten die Eidgenössische Fremdenpolizei telephonisch (Bern 61.25.52; ausser Bürozeit Nr.11) 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 selber stellen, sind unverzüglich der kantonalen Fremdenpolizei zu melden. Diese verfügt (unter Vorbehalt der Ziffern 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 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 Bundesratsbeschlusses vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge der Schweizerischen Bundesanwaltschaft unterbreitet.

Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen als 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 Eidg. Militärdepartements 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 in zwei Exemplaren der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu übermitteln. Diese trifft den Entscheid über die weitere Behandlung der Ausländer.
6. Wo Rückweisungen notwendig 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 Ziffern 1 bis 4 sind die Weisungen des Eidgenössischen Gesundheitsamtes (Grenzsanitätsdienst) über Massnahmen zur Verhinderung der Einschleppung ansteckender Krankheiten genau zu befolgen.

t) Neue Flüchtlinge aus dem Osten im Jahre 1948.

In den Jahren 1946 bis 1948 hatten sich die internationalen Verhältnisse wiederum grundlegend geändert. Einer nach dem andern der europäischen Randstaaten Russlands war unter kommunistische Herrschaft gelangt. Die diktatorischen Massnahmen der kommunistischen Regierungen der "Volksdemokratien" veranlassten Tausende von Bürgern dieser Länder, bei der ersten Gelegenheit nach dem Westen zu flüchten. Auch an der Schweizergrenze trafen mehr und mehr solcher Flüchtlinge ein, die im Herkunftsland tatsächlich gefährdet waren.

Dieser neuen Situation mussten die Weisungen über den Grenzübertritt von Ausländern ohne Einreisebewilligung vom Dezember 1945 angepasst werden. Wirklich gefährdete Ausländer, die nicht bereits anderswo einen Zufluchtsort gefunden hatten, sollten aufgenommen und wenn nötig unterstützt

werden. Am 26. November 1948 ergingen daher die folgenden neuen

W e i s u n g e n .

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 hierzu die Mitwirkung des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft beanspruchen.
3. Das Polizeikommando sorgt für die vorläufige Unterkunft und Verpflegung der Flüchtlinge. Diese sollten privat untergebracht werden (in einem Gasthause oder in einer Familie), auf ihre Kosten, sofern sie eigene Mittel haben. Nur bei Vorliegen zwingender Gründe oder bei Verdacht auf eine beabsichtigte unerlaubte Tätigkeit soll die Haft angeordnet werden.
4. Das Polizeikommando übermittelt das Einvernahmeprotokoll, die Ausweispapiere des Flüchtlings und weitere wesentliche Dokumente 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 Anwesenheitsverhältnisses nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Wenn der Flüchtling der Unterstützung bedarf, kann sie sich mit einer Flüchtlingshilfsorganisation 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 Polizeidepartement des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements. Solche Flüchtlinge gelten als vom Eingang der vollständigen Akten bei der Polizeidepartement an vorläufig interniert nach Art.14, Abs.2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Deshalb werden Aus-

lagen 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 oder der Eidg. Fremdenpolizei, sowie mit privaten Flüchtlingshilfswerken 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 erwirken. Wenn sich trotz aller Bemühungen kein Kanton dazu bereit erklären kann, bestätigt 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 Anwesenheitsrecht schriftlich bekanntzugeben.
10. Flüchtlinge, die aus Gründen der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes einer besonderen 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 Aufenthaltsort, Unterkunft und Tätigkeit.

11. Die Bundesanwaltschaft ist ermächtigt, von den zuständigen Fremdenpolizeibehörden die Entfernung eines Flüchtlings aus der Schweiz zu verlangen, wenn dessen weitere Anwesenheit aus politisch-polizeilichen Gründen nicht tragbar ist. Anwendung von Art.70 BV bleibt vorbehalten.

12. Ausländer, die sich an der Grenze als Flüchtlinge ausgeben, deren Angaben aber offenkundig unwahr oder unglaubhaft sind, sind ohne weiteres zurückzuweisen.

Ausländer, die wegen verwerflicher Handlungen als des Asyls unwürdig erscheinen, oder die durch ihre bisherige Tätigkeit oder ihre 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.

Obschon also solche Flüchtlinge, die vor dem kommunistischen Regime in den Oststaaten fliehen, je nach den Umständen im Einzelfall mit Aufnahme rechnen können, soll doch festgehalten werden, dass gegenüber den Kriegsjahren die Verhältnisse wesentlich anders sind. Wer während der nationalsozialistischen oder faschistischen Herrschaft zurückgewiesen wurde, lief Gefahr, unmittelbar in die Hände seiner Peiniger zu geraten und musste unter Umständen mit weiterer Verfolgung und allenfalls schweren Nachteilen rechnen. Heute müssen die Flüchtlinge aus dem Osten vorerst ein Gebiet durchqueren, wo ihnen für ihre Freiheit und ihr Leben keine Gefahren drohen. Wenn ihnen bei uns keine Aufnahme gewährt wird, riskieren sie keine Verfolgung. Der Entscheid auf Rückweisung eines solchen Flüchtlings aus dem Osten hat demnach zu meist eine weit weniger folgenschwere Bedeutung als die Rückweisung während der Kriegsjahre.

Andererseits darf das allgemeine Flüchtlingselend in unsern Nachbarländern Deutschland und Oesterreich uns nicht unbeteiligt lassen. Flüchtlinge, die nicht in diesen Ländern bereits Fuss gefasst haben und auf mehr oder weniger direktem Wege nach der Schweiz flüchten, sollten hier nicht zurückgewiesen werden, es sei denn, es handle sich um unerfreuliche Leute oder auch nur um Abenteurer, die kaum Anlass hatten, ihre Wohnstätten zu verlassen oder die sich ebensogut anderswo durchschlagen können. Die gegenwärtige Praxis der Aufnahme und Rückweisung der Polizeiabteilung stimmt überein mit den Auffassungen der Flüchtlingshilfswerke, die sich nach der Einreise der neuen Flüchtlinge annehmen.

II. DIE GRUNDLAGEN DER ASYLPOLITIK WAEHREND DES KRIEGES.

A. Ausschlaggebende Faktoren, die die Flüchtlingspolitik beeinflusst haben.

1. Uebervölkerung und Ueberfremdung.

Die Schweiz ist eines der dichtest bevölkerten Länder Europas. Die Bevölkerungsdichte wird von nur wenigen Industrieländern übertroffen. Dabei darf nicht ausser acht gelassen werden, dass gegenüber diesen Ländern ein verhältnismässig grosser Teil der Gesamtoberfläche nicht kulturfähig ist.

Das enge Wirtschaftsgebiet und die stets wachsende Bevölkerung haben schon vor der Jahrhundertwende Jahr für Jahr viele Schweizerbürger veranlasst, das Heimatland zu verlassen und anderswo das Glück zu versuchen. Das war vor dem ersten Weltkrieg verhältnismässig leicht, als im allgemeinen die Grenzen überall offen standen, und unsere meist geschätzten Mitbürger in den Nachbarländern, vor allem aber auch in Uebersee, gerne Aufnahme fanden. Mit dem ersten Weltkrieg und vor allem der Wirtschaftskrise der 30er-Jahre wurden die Schranken für die Zuwanderung immer grösser und der Boden im Ausland steiniger. Die Zahl der Auswanderer ging Jahr für Jahr zurück, obschon auch in der Schweiz Arbeitslosigkeit herrschte.

Die Verhältnisse verschärften sich, als der zweite Weltkrieg ausbrach und viele Mitbürger ihre Wahlheimat verlassen und in die Schweiz zurückkehren mussten. Gegen 70'000 Auslandschweizer sind in die Schweiz zurückgekommen, wo sie nur mit viel Mühe und dank der nach dem Kriege herrschenden ausserordentlichen Hochkonjunktur in das Wirtschaftsleben eingegliedert werden konnten.

Noch immer kommen Auslandschweizer in die Heimat zurück als Opfer des Krieges oder der nachfolgenden politischen Ereignisse. Die meisten haben Hab und Gut verloren. Sie sind vorerst auf die Hilfe der Behörden angewiesen. Die Wiederauswanderung dieser oder anderer Mitbürger kommt aber nicht mehr in Fluss, weil die früheren Einwanderungsstaaten meist noch zugeknöpfter geworden sind als nach dem ersten Weltkrieg und die Chancen in Uebersee, ein angemessenes Fortkommen zu finden, bedeutend geringer geworden sind.

Das alles hatte zur Folge, dass die Bevölkerung rasch zunahm. 1900 wies die Statistik 3'315'443 Einwohner auf, 1920 bereits 3'880'320 und 1941 über 4'265'703. 1950 dürfte die Zahl von 4'630'000 überschritten sein.

Die Schweiz ist aber nicht nur übevölkert, sie ist auch in starkem Masse der Gefahr der Ueberfremdung ausgesetzt. Vor dem ersten Weltkrieg machten die Ausländer mehr als 15% der Bevölkerung aus. Statistiker rechneten damals aus, dass

ohne besondere Massnahmen der Prozentsatz der Ausländer sich immer mehr steigern und 1970 50% ausmachen würde. Der erste Weltkrieg zeigte dann augenscheinlich die schweren Gefahren, die der hohe Prozentsatz von Ausländern für den Bestand unseres Bundesstaates bedeutete. Erst die während des ersten Weltkrieges verfügten Massnahmen und dann vor allem die systematische Nachkriegsarbeit der neu geschaffenen Fremdenpolizei vermochten der gefährlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten. Bis zum Jahre 1934, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, wodurch das Fremdenpolizeirecht erstmals durch die ordentliche Gesetzgebung und umfassend geregelt wurde, gelang es, den Prozentsatz der Fremden auf rund 9% herabzusetzen. Er war damit immer noch grösser als in jedem andern Land. Ein Nachlassen der Aufmerksamkeit der zuständigen Kantone und eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden hätte unausweichlich den Prozentsatz der Fremden wieder stark emporschnellen lassen.

Der Zustrom von Flüchtlingen im Jahre 1933 und später bereitete deshalb den Behörden grosse Sorgen. Wenn es nicht gelang, den Flüchtlingen die baldige Weiterreise zu ermöglichen, drohte der Zustrom die langjährige mühevollte Kleinarbeit der Behörden, den Prozentsatz der Ausländer unseren Verhältnissen besser anzupassen, zunichte zu machen. Dieser Zustrom war deshalb umso bedenklicher, als er in eine Zeit der Arbeitslosigkeit fiel. Im Januar 1936 betrug die Zahl der Arbeitslosen 124'000 und auch im Juni wurde die Zahl von 75'000 nicht unterschritten. Im November waren es jedenfalls wiederum über 90'000. Die Krise hatte zur Folge, dass Bund, Kantone und Gemeinden für die Arbeitslosenversicherung und für die Krisenunterstützung gewaltige Beträge zur Verfügung stellen mussten. Allein im Jahre 1935 wurden dafür 67 Millionen aufgewendet. Dazu kommen die grossen Armenunterstützungslasten, für die die Aufwendungen jährlich nahezu 90 Millionen Franken ausmachten. Damals haben die eidgenössischen Räte auch einen Kredit von 2 Millionen Schweizerfranken zur Verfügung gestellt, um Schweizerbürgern versuchsweise die Auswanderung nach Uebersee zu ermöglichen.

Diese Sachlage konnten die Behörden bei der Prüfung der sich mit dem Zustrom der Flüchtlinge ergebenden Fragen nicht unberücksichtigt lassen. Wohl sollte eingedenk der Tradition einer möglichst grossen Zahl vorübergehendes Asyl in unserem Lande gewährt werden. Es bestand aber keine Möglichkeit, diese Flüchtlinge dauernd hier zu lassen und ihnen angesichts der grossen Arbeitslosigkeit etwa die Erwerbstätigkeit zu gestatten. Der Bundesrat stimmte deshalb in seiner Sitzung vom 31. März 1933 den vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und den Kantonen erteilten Weisungen über die fremdenpolizeiliche Behandlung der einreisenden Flüchtlinge zu. Darin ist gesagt, dass diesen Ausländern in der gegenwärtig für sie schweren Zeit ein vorübergehender Aufenthalt in der Schweiz nicht verwehrt werden solle. Es könne sich aber im Hinblick auf die Lage des schweizerischen Arbeitsmarktes und die bereits bestehende Ueberfremdung des Landes nur um eine vorübergehende Zuflucht handeln, ohne Ausübung einer Erwerbs-

tätigkeit.

Dieser Grundsatz wurde im grossen und ganzen bis zum Schlusse des Krieges aufrecht erhalten. 1938, als Flüchtlinge aus Wien in unser Land strömten, wurde erneut festgehalten, dass unser Land nur vorübergehendes Refugium bieten könne. Der Bundesratsbeschluss über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 stellt in Art. 10 fest, dass die Schweiz für Emigranten nach wie vor nur als Durchgangsland in Betracht komme und dass Vorkehren, die auf Festsetzung in der Schweiz gerichtet sind, wie Kapitalbeteiligung, Erwerb von Grundbesitz, Heirat mit Schweizerin, hierauf ohne Einfluss bleiben. Der Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen erklärte in Art. 7 den für die Emigranten geltenden Grundsatz auch für die Flüchtlinge allgemein für anwendbar, und auch der Bundesratsbeschluss über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 7. März 1947 verfügte, dass Ausländer, die eine Toleranzbewilligung als Emigranten besitzen oder die als Flüchtlinge gestützt auf Art. 14, Abs. 2 des ANA interniert sind, alle Vorkehren zu treffen haben, um die Schweiz sobald als möglich zu verlassen und jede zumutbare Gelegenheit zur Rück- oder Weiterwanderung zu benützen haben. Selbst dort, wo Flüchtlinge und Emigranten Aufenthaltsbewilligung erhielten, wurde vielfach von den kantonalen und eidgenössischen Behörden der Grundsatz der Weiterreisepflicht im Einzelfall aufrecht erhalten.

An diesem Grundsatz stiess sich zunächst niemand. Die Bevölkerungszahl, die Arbeitslosenziffern und die wirtschaftliche Lage liessen es für jedermann als mehr oder weniger selbstverständlich erscheinen, dass die aufgenommenen Flüchtlinge bei erster Gelegenheit unser Land wiederum verlassen würden. Es wäre auch auf die Dauer eine allzu schwere moralische und seelische Belastung gewesen, wenn sie, ohne Möglichkeit zu arbeiten, hier zur Untätigkeit hätten verurteilt bleiben müssen. Nach Kriegsausbruch war es nun allerdings offensichtlich geworden, dass dieser vorübergehende Aufenthalt sich recht lange ausdehnen konnte, und als wir gar nurmehr von einer Kriegspartei umschlossen waren, musste damit gerechnet werden, dass jeder aufgenommene Flüchtling vielleicht auf viele Jahre hinaus in unserem Lande beherbergt werden musste.

Die Ueberfremdung ist sodann nicht nur ein quantitatives, sondern ebenso sehr ein qualitatives Problem. Es ist nicht gleichgültig, wie sich die Ausländer in der Schweiz zusammensetzen. Auf Grund unserer Verträge mit unseren Nachbarländern werden wir immer mit einer grösseren Anzahl Ausländer aus diesen Staaten auf unserem Gebiet rechnen müssen. Wir können ihnen die Türe nicht verschliessen, weil wir andererseits unsern Mitbürgern die Möglichkeit geben müssen, in diesen Ländern Brot und Verdienst zu suchen. Im Verhältnis zu vielen Staaten ist die Zahl der Schweizerbürger dort verhältnismässig grösser, als die entsprechende Zahl der Ausländer aus den Nachbarländern in der Schweiz.

Die Ausländer aus den Nachbarländern sind zumeist Elemente, deren Lebensweise von der unseren nicht sehr verschieden ist. Italiener finden im Tessin, Franzosen in der Westschweiz, Oesterreicher und Deutsche in der deutschen Schweiz manche Berührungspunkte. Sie assimilieren sich zumeist deshalb auch viel leichter als andere Ausländer, denen unsere Wesensart weniger verwandt ist. Sie sind denn auch nach längerem Aufenthalt für die Einbürgerung in der Regel viel geeigneter. Durch die Einbürgerung solcher assimilierter Ausländer aber kann die Ueberfremdungsgefahr wesentlich gemindert werden. Es war deshalb nur folgerichtig, dass bei einem Massenzustrom von Flüchtlingen, wo es nicht mehr um die Gewährung des Asyls an einen einzelnen schutzsuchenden Verfolgten geht, auch dieser Gesichtspunkt berücksichtigt wurde.

Uebervölkerung und Ueberfremdung zwangen, unsere Aufnahmefähigkeit, der unbestrittenermassen Grenzen gesetzt sind, nicht von allem Anfang an völlig zu erschöpfen. Man stelle sich vor, dass bereits zu Beginn des Krieges, z.B. nach dem Zusammenbruch Frankreichs, eine grosse Zahl Flüchtlinge aufgenommen und hier behalten worden wäre. Wäre es dann noch möglich gewesen, im Verlaufe der weiteren Kriegsjahre tausende von andern Zivil- und Militärflüchtlingen aufzunehmen und ihnen anständige Unterkunft und Verpflegung zu gewähren? Es wird wohl niemand sein, der die Frage ohne weiteres und mit gutem Gewissen bejahen könnte.

Rückschauend betrachtet, kann man vielleicht feststellen, dass wir in einem gegebenen Zeitpunkt von der einen oder andern Kategorie der Flüchtlinge mehr hätten aufnehmen können. Wer konnte aber in jenem Zeitpunkt den dafür Verantwortlichen die Garantie geben, dass dann nicht kurze Zeit darauf andere Flüchtlinge, die uns vielleicht noch näher standen, hätten zurückgewiesen werden müssen? Es durfte nicht der beschränkte verfügbare Platz in unserem Lande durch uns eher fernstehende Flüchtlinge völlig besetzt werden, so dass es dann nicht mehr möglich gewesen wäre, Notleidenden und Verfolgten aus unserer unmittelbaren Nachbarschaft zu helfen.

Diese Ueberlegungen mussten mitberücksichtigt werden, als immer mehr offenbar wurde, dass namentlich die Flüchtlinge, die nicht aus unsern Nachbarländern stammten, aber auch verschiedene von diesen, selbst nach Kriegsende nicht ohne weiteres und vielfach überhaupt nicht mehr in ihre Heimat- oder Herkunftsländer würden zurückkehren können.

2. Die politische Lage der Schweiz.

Die Schweiz war auch während des letzten Krieges streng darauf bedacht, ihre neutrale Haltung in jeder Beziehung und mit allen Konsequenzen aufrecht zu erhalten. Sie durfte sich auch nicht den leisesten Anschein geben, dass sie ihrer vor einem Jahrhundert freigewählten Einstellung nicht treu bleiben

werde. Die Neutralität konnte aber nur politisch und militärisch, niemals gesinnungsmässig sein. Sie konnte uns deshalb nicht hindern, Flüchtlinge irgendwelcher Herkunft oder Kategorie aufzunehmen. Andererseits verpflichtete sie uns keineswegs zur Aufnahme. Welchen und wievielen Flüchtlingen der Grenzübertritt gestattet werden sollte, war nach ausschliesslich schweizerischen Gesichtspunkten zu beurteilen und durfte nicht durch Rücksichten auf die eine oder andere Kriegspartei bestimmt werden.

Es ist da und dort behauptet worden, die Machthaber des Dritten Reiches hätten auf die Schweiz einen Druck ausgeübt, damit sie Flüchtlinge zurückweise. Namentlich in den kritischen Tagen des Jahres 1942 wurden versteckt oder offen solche Anspielungen gemacht. Die Verbreiter solcher Gerüchte waren schlecht informiert. Irgendwelcher Druck in dieser Beziehung ist nie ausgeübt worden. Auch keine "höflichen Wünsche" oder Begehren sind den schweizerischen Behörden vorgebracht worden. Sie wären vom Bundesrat wohl ebenso höflich wie bestimmt zurückgewiesen worden.

Wir hatten im Gegenteil zeitweise den Eindruck, die deutschen Behörden würden uns systematisch Flüchtlinge zuführen. Das war 1938 ganz augenscheinlich der Fall, sodass sich die Schweiz zu mehrfachen Interventionen veranlasst sah. Im Sommer 1942 schienen Anzeichen darauf hinzuweisen, dass die Deutschen die Ausreise von jüdischen Flüchtlingen aus Holland und Belgien nach der Schweiz aus undurchsichtigen Gründen begünstigten oder ihr zum mindesten keine ernsthaften Schwierigkeiten in den Weg legten. Man hatte fast den Eindruck, die Deutschen wollten damit der Schweiz Schwierigkeiten bereiten, in der Hoffnung, sie könnten aus einer allenfalls entstehenden Spannung oder Unordnung in unserem Lande politischen Nutzen ziehen.

Sollten deutsche Kreise jemals in dieser Richtung spekuliert haben, haben sie sich gründlich geirrt. Die schweizerischen Behörden waren sich der grossen Gefahren, die Unordnung im Innern hätte heraufbeschwören müssen, durchaus bewusst. Deshalb musste bei aller Anerkennung der fürsorglichen Probleme die Bewegungsfreiheit der Flüchtlinge oft recht einschneidend eingeschränkt werden.

Es ist behauptet worden, die Behörden seien hier zu weit gegangen. Es mag sein, dass die eine oder andere Massnahme, über die später noch gesprochen werden soll, überflüssig war oder hätte gemildert werden können. Es ist wohl verhältnismässig leicht, rückblickend diese oder andere Massnahmen zu kritisieren. Im kritischen Augenblick war es für die verantwortlichen Instanzen aber jeweils ausserordentlich schwer, bei allem Wohlwollen für die Flüchtlinge die richtige Entscheidung zu treffen. Ausschlaggebend ist schliesslich aber nicht, ob die einzelnen getroffenen Massnahmen und Verfügungen angemessen oder übertrieben waren, sondern wohl der erreichte Erfolg. Es ist tatsächlich trotz den grössten

Schwierigkeiten gelungen, die Ordnung auch im Flüchtlingswesen immer aufrecht zu halten. Nur dadurch war es überhaupt möglich, einer so grossen Zahl Zufluchtsuchender in der Schweiz Schutz, Obdach und Nahrung zu verschaffen.

Solange unser Land an beide Kriegsparteien grenzte und damit für die Flüchtlinge nicht zum vorneherein jede Weiterreisemöglichkeit gesperrt war, konnten wir noch auf teilweisen Abfluss der in unser Land kommenden Flüchtlinge hoffen. Schon nach dem Zusammenbruch Frankreichs im Sommer 1940 traten aber Schwierigkeiten ein; die totale Besetzung Frankreichs verhinderte dann jede Weiterreise. Unser Land war nun völlig isoliert und auf sich selbst angewiesen. Wir durften nicht mehr hoffen, dass aufgenommene Flüchtlinge innert kürzerer Zeit Gelegenheit zur Weiterreise hätten. Wir mussten vielmehr damit rechnen, sie für lange Zeit, ja vielleicht sehr lange Zeit bei uns zu behalten. Dadurch unterschied sich unsere Lage ganz wesentlich von derjenigen Schwedens und insbesondere Portugals, die immer als Beispiele für die Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen zitiert worden sind. Unsere politische Lage erlaubte eben nicht eine grenzenlose Aufnahme, wenn wir nicht die Sicherheit unseres Landes schwer gefährden wollten.

3. Die wirtschaftliche Lage.

Die Schweiz verfügt über keine Rohstoffe; sie ist auf Import angewiesen. Als Binnenland fehlt ihr zudem ein direkter Zugang zum Meer. Sie ist deshalb weitgehend auf den guten Willen der Nachbarn angewiesen, dass sie den Transit gestatten, was in politisch bewegten und vor allem in Kriegzeiten mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist. Ohne genügende Rohstoffe würde die ganze Wirtschaft lahmgelegt. Dem Bundesrat und seinen Unterhändlern ist es in stetem zähem Kampfe gelungen, unserem Lande während des Krieges das Mindestmass an Rohstoffen zu sichern, das unsere Wirtschaft dringend bedarf. Nie hätten die importierten Rohstoffmengen erlaubt, das Wirtschaftsvolumen der Schweiz etwa auszuweiten und zusätzliche Arbeitskräfte in grösserem Umfange einzusetzen. Der Bundesrat war im Gegenteil oft sehr in Sorge, ob das Arbeitsvolumen aufrecht erhalten werden könne und nicht eine grössere Zahl Schweizerbürger ihre Arbeit einstellen müssen. Was das in jener gespannten Zeit für Folgen hätte haben können, braucht nicht näher ausgemalt zu werden. Man stelle sich bloss den Wehrmann vor, der nach einer längeren Dienstleistung für einige Zeit beurlaubt wird und seinen Arbeitsplatz durch einen neu zugereisten Ausländer besetzt findet.

Unser Land muss aber nicht nur Rohstoffe zur Verarbeitung einführen, sondern auch Lebensmittel. Trotz der vom Bundesrat vorausschauend veranlassten Vorratshaltung

wäre es ohne regelmässige Zufuhren aus dem Ausland nicht möglich gewesen, dem Schweizervolk eine ausreichende Ernährung zu sichern. Wohl wurde auf Grund des genialen Planes Wahlen aus unserem Boden alles herausgeholt, was möglich war und insbesondere von der Bauernschaft eine beispiellose Anstrengung zur Erweiterung der Ernährungsbasis unternommen. Viele der wichtigsten Lebensmittel mussten trotzdem ganz oder teilweise eingeführt werden. Das in unserem Lande vor dem Kriege angepflanzte Getreide sicherte den Brotbedarf für ca. 3 - 4 Monate. Durch intensiven und forcierten Anbau während des Krieges und ferner zweckmässiger und strenger Rationierung gelang es, die Bevölkerung während des Krieges ungefähr für die doppelte Zeit aus einheimischem Getreide zu versorgen. Es blieb aber immer eine Lücke von 4 - 5 Monaten, die durch Einfuhren gedeckt werden musste. Ausser Kartoffeln und Gemüse waren im übrigen alle Nahrungsmittel rationiert. Nur dank der im allgemeinen gut funktionierenden Rationierung war es möglich, die schwere Zeit gut und ohne Schaden an der Gesundheit zu überstehen.

Dass bei dieser Sachlage einige zehntausend Ausländer mehr oder weniger eine Rolle spielten, liegt auf der Hand. Die stets wachsende Zahl von Flüchtlingen bereitete deshalb mit der langen Dauer des Krieges steigende Sorgen. Je grösser die Zahl der Flüchtlinge und je länger der Krieg dauerte, desto mehr musste auch dieser Faktor bei der Beurteilung der Aufnahmemöglichkeiten einigermaßen in Betracht gezogen werden. Bei einer 4 Millionen-Bevölkerung fällt es ins Gewicht, wenn für längere Zeit hunderttausend Flüchtlinge mehr ernährt werden müssen. Die Behörden durften die Ernährungsfrage jedenfalls nicht völlig ausser acht lassen, auch wenn sie bei der Beurteilung der Aufnahmefähigkeit nicht ausschlaggebend war.

4. Die militärische Lage.

Mitten in Europa gelegen, spielte unser Land als Hüterin der Alpenpässe in den strategischen Plänen der Grossmächte von jeher eine bedeutende Rolle. Gleich vom Ausbruch des zweiten Weltkrieges an bestand für uns die grosse Gefahr, mit in den Kriegsstrudel hineingerissen zu werden. Diese Gefahr wuchs im Verlaufe des Krieges bedrohlich. Ein gütiges Schicksal, aber auch der feste Wille, jedem Angreifer mit allen Mitteln und solange als möglich zu trotzen und vor allem die ständige militärische Bereitschaft haben den Krieg von unserem Lande ferngehalten. Ohne die umfassenden Vorbereitungen des Bundesrates und der Armeeleitung, sowie das Ausrichten aller Bedürfnisse auf die militärische Landesverteidigung wären wir wohl kaum verschont geblieben. Nur wenn die in Frage kommenden Angreifer damit rechnen mussten, auf starken und wirksamen Widerstand zu stossen, konnten sie von militärischen Aktionen gegen unser Land abgehalten werden.

Die militärischen Bedürfnisse mussten während des ganzen Krieges den Vorrang geniessen. Alles was die Landesverteidigung störte, bedeutete eine Gefährdung der Sicherheit unseres Landes. Unter diesem Gesichtspunkt musste auch der Zustrom von ausländischen Flüchtlingen betrachtet werden.

Dass der nur schwer kontrollierbare massenweise Grenzübertritt von Ausländern eine gefährliche Beeinträchtigung der militärischen Sicherheitsvorbereitungen bedeutete, liegt auf der Hand. Die Armee hatte ein ausserordentliches Interesse, die illegale Einreise zu kontrollieren und nur soweit zuzulassen, als nicht dadurch die militärischen Vorbereitungen oder allfälligen Aktionen gestört wurden. Einmal war die Gefahr, dass sich unter die Flüchtlinge mehr und mehr auch Spione und Saboteure mischten, gross. Sodann behinderten die vorerst in provisorischen Massenunterkünften untergebrachten Flüchtlinge allfällige Aktionen der Truppen an der Grenze. Aber auch im Innern des Landes erschwerten Flüchtlingsansammlungen an kritischen Stellen allfällige Massnahmen der Truppenkommandanten. Die Armee konnte weder an Mobilmachungsplätzen, noch an taktisch wichtigen Stellen Flüchtlingslager und -heime dulden. Als sich nach dem Zusammenbruch Frankreichs die Landesverteidigung vor allem auf den Zentralraum stützte, wurde jede zusätzliche Person, so auch jeder Flüchtling, der dort untergebracht war, zu einer Belastung. So konnten denn auch grundsätzlich keine Flüchtlinge mehr im Zentralraum untergebracht werden.

Die Bewachung der Flüchtlinge und Internierten erforderte zudem ständig grössere Truppenverbände, die nicht für die eigentliche Landesverteidigung eingesetzt und auch nicht militärisch weiter ausgebildet werden konnten. Für die Bewachung der Flüchtlinge und Internierten allein war ständig mehr als ein starkes Infanterieregiment erforderlich.

Das alles erfüllte das Armeekommando mit Sorge. Es sah sich mehrfach veranlasst, die verantwortlichen zivilen Behörden auf die Gefahren, die mit dem Zustrom von Flüchtlingen verbunden waren, aufmerksam zu machen und einschränkende Massnahmen zu verlangen.

Die Schwierigkeiten zeigten sich besonders, als im Sommer 1942 die Armee auch vorerst die Aufnahme und Betreuung der neu eingereisten Zivilflüchtlinge übernehmen musste, bis die zivilen Behörden in der Lage waren, sie in ihren Lagern und Heimen unterzubringen. Dem Armeekommando standen keine ausgebildeten Kader zur Verfügung, die die Aufgabe ohne weiteres hätten übernehmen können. Es musste improvisiert und leider oft auch ungeeignetes Personal aufgeboden und eingesetzt werden. Es fehlte aber auch an geeigneten Heimen und Lagern zur Unterbringung der aufgenommenen Flüchtlinge. Die Triage an der Grenze und die Verwaltung und Bewachung der ersten Sammelunterkünfte von Flüchtlingen störten das Armeekommando erheblich in seinen Dispositionen zur Erfüllung der eigentlichen Aufgaben der Armee.

Der General mahnte deshalb im Herbst 1942, in der Flüchtlingsfrage bei allem Verständnis für die Beweggründe des Herzens, die Sicherheit des Landes nicht zu gefährden. Am 13. Oktober 1943 äusserte der General in einem Schreiben an das Justiz- und Polizeidepartement erneut seine Besorgnis über die wachsende Zahl von Flüchtlingen und ersuchte Massnahmen zu treffen, die die Grenzen gegenüber dem Zustrom von Flüchtlingen besser abschliessen würden.

Die aus militärischen Gründen erforderlichen Einschränkungen stellten die zivilen Behörden oft vor fast unlösbare Probleme. Wo sollten die aufgenommenen Flüchtlinge untergebracht werden, wenn der Zentralraum und die Grenzgegend (z.B. der ganze Jura) für die Einrichtung von Lagern und Heimen und für die Einzelunterbringung generell verschlossen war? Mehr und mehr fehlten Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen innerhalb des von der Armee freigegebenen Raumes. Die Polizeiabteilung sah sich deshalb mehrfach veranlasst, auf das Missverhältnis zwischen der Zahl der täglich aufgenommenen Flüchtlinge und dem freigegebenen verfügbaren Raum zur Unterbringung von Flüchtlingen aufmerksam zu machen. Die Verhältnisse waren besonders kritisch, als im Frühjahr 1944 die Operationssektion der Generalstabsabteilung auf Grund der Kriegslage und der möglichen Entwicklungen immer zurückhaltender wurde und Sonderbewilligungen kaum mehr erteilte. In einem umfassenden Bericht zur Lage vom April 1944 stellte die Polizeiabteilung fest, dass entweder der verfügbare Raum zur Unterbringung von Flüchtlingen erweitert oder dann die Zahl der aufzunehmenden Zivil- und Militärflüchtlinge erheblich eingeschränkt werden müsse. Der Bericht hatte zunächst den Erlass der Weisungen vom 12. Juli 1944 über Aufnahme oder Rückweisung ausländischer Flüchtlinge zur Folge und veranlasste die zuständigen militärischen Kreise, das Problem auch unter anderem Gesichtswinkel zu prüfen. In der Tat wurden in der Folge Begehren um Sonderbewilligungen entgegenkommender behandelt, ohne dass dadurch aber etwa die Schwierigkeiten für die Polizeiabteilung aus dem Wege geschafft worden wären. Die Not an Raum und die administrativen Schwierigkeiten insbesondere blieben bis zum Schluss des Krieges bestehen.

Die beiliegende Karte über die Sperrzonen, innerhalb denen aus militärischen Gründen weder Einzel-, noch Kollektivunterbringung von Flüchtlingen erlaubt war, legt beredtes Zeugnis ab über die grossen Schwierigkeiten, denen sich die zivilen Behörden gegenübergestellt sahen. Wenn andererseits eine später erstellte Karte über den Bestand sämtlicher militärischer und ziviler Lager und Heime Ende Januar 1945 zeigt, dass immerhin eine Reihe davon auch in der Grenzgegend und im Zentralraum liegen, darf daraus nicht geschlossen werden, dass die vom Armeekommando verfügten Vorschriften nicht streng beachtet worden wären. Einmal waren die militärischen Bedürfnisse Ende Januar 1945 bereits anders als noch in den Jahren 1942 - 1944, so dass einzelne Lager ausnahmsweise auch in bisher gesperrten Zonen errichtet werden konnten. Sodann mussten an der Grenze Sanitätsposten und

Quarantänelager geschaffen werden. Auch waren einzelne dieser Lager nicht voll verwendungsfähig, weil nur die eine oder andere Kategorie von Flüchtlingen dort untergebracht werden durfte, oder andere einschränkende militärische Vorschriften beobachtet werden mussten.

Das Armeekommando erliess aber nicht nur Vorschriften über den Standort der Lager, sondern verlangte auch einschneidende Beschränkungen in der Freizügigkeit der in Lagern und Heimen sowie privat untergebrachten Flüchtlinge. Ausgangs- und Urlaubstrayon eines jeden Lagers und Heimes mussten mit den zuständigen militärischen Kommandanten vereinbart werden. In den gespannten Tagen des Sommers 1944 wurde auch neben einer allgemeinen Urlaubssperre verfügt, dass privat untergebrachte Flüchtlinge und Emigranten nicht ohne Bewilligung der zuständigen militärischen Behörden ihren Aufenthaltsort verlassen dürften, und dass Flüchtlinge nur mit Zustimmung des in Frage kommenden Territorialkommandos aus einem Lager entlassen und privat untergebracht werden konnten. Die Behandlung dieser Gesuche, die von der Polizeibehörde den militärischen Instanzen unterbreitet werden mussten, ergab eine übermässige zusätzliche Arbeit für die ohnehin bereits überlasteten Dienststellen.

5. Die Aufnahmebereitschaft der Kantone.

Es liegt auf der Hand, dass die Bundesbehörden in Flüchtlingsfragen auch die Stellungnahme der Kantone berücksichtigen mussten. Waren die Kantone bereit, Flüchtlinge aufzunehmen, konnten auch die Bundesbehörden im Rahmen der durch die politische, wirtschaftliche und militärische Lage des Landes gegebenen Grenzen weitherziger sein. Dabei spielte es auch eine gewisse Rolle, ob die Kantone nur bereit waren, Flüchtlinge auf dem kantonalen Territorium überhaupt zu dulden, wenn der Bund sie bewachte und für sie sorgte, oder ob die Kantone selbst eine gewisse Verantwortung übernehmen wollten.

Vor und zu Beginn des Krieges zeigten sich die verantwortlichen Behörden in den Kantonen im allgemeinen bereit, Flüchtlinge aufzunehmen und deren Aufenthaltsverhältnis zu regeln. Massgebend war für sie, dass die schweizerischen privaten Flüchtlingshilfswerke die Unterhaltskosten bestritten und die Kantone finanziell nicht belastet wurden. Sie stützten sich ferner auf die Feststellung des Bundesrates, wonach der Aufenthalt der Flüchtlinge nur vorübergehender Natur sein werde, und auf die Zusicherung der Bundesbehörden, nach Möglichkeit alles zu tun, dass die aufgenommenen Flüchtlinge bald weiterreisen könnten.

Nach Ausbruch des Krieges wurden die Kantone dann aber immer zurückhaltender. An illegal eingereiste Ausländer erteilten sie kaum mehr Aufenthaltsbewilligung und Ge-

suche von Ausländern um Einreisevisum wurden nur bewilligt, wenn der Unterhalt gesichert war und der Ausländer über enge Beziehungen zum Kanton verfügte oder wenn die Weiterreise als sicher oder doch wahrscheinlich bevorstand. Immer mehr musste der Bund einschreiten und für die Unterbringung, Betreuung, aber auch fremdenpolizeiliche Behandlung der Flüchtlinge sorgen.

Dabei ergaben sich jedoch grundlegende Schwierigkeiten, weil der Bund über kein Territorium verfügt und deshalb immer wiederum mit den Kantonen verhandeln musste. Die Polizeiabteilung musste nicht nur für die Errichtung eines jeden einzelnen Arbeitslagers oder Heimes die kantonalen Behörden um Zustimmung ersuchen, sondern auch jede Unterbringung eines Flüchtlings ausserhalb eines Lagers oder Heims den zuständigen kantonalen Behörden vorgängig der Freilassung unterbreiten, ungeachtet dessen, dass der Flüchtling auch nach der Freilassung zur Hauptsache unter der Verantwortlichkeit des Bundes und zu dessen ausschliesslichen Lasten untergebracht wurde. Davon soll später noch die Rede sein. Die Kantone behielten also ihren bestimmenden Einfluss, ob und gegebenenfalls welche Flüchtlinge sie auf dem Kantonsgebiet dulden wollten, ohne dafür auch die Verantwortung für deren Unterhalt und Kontrolle übernehmen zu müssen.

Die Probleme wurden mit den kantonalen Behörden jeweils an den ordentlichen und ausserordentlichen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenzen besprochen. Während des ganzen Krieges und auch nachher hielt das Departement darauf, ständigen Kontakt mit der Konferenz aufrecht zu erhalten und alle Massnahmen mit den Vertretern der Kantone zu besprechen. Die Justiz- und Polizeidirektoren haben im allgemeinen alle von den Bundesbehörden getroffenen Massnahmen gebilligt und unterstützt. Je länger der Krieg dauerte, je mehr wuchsen die Befürchtungen der Kantone, der steigende Flüchtlingsstrom gefährde die Ordnung und übersteige die Möglichkeiten des Landes zur anständigen und würdigen Unterbringung der Flüchtlinge. Es ertönten deshalb immer mehr mahnende Stimmen aus den Kantonen, die schwarzen Einreisen zu beschränken und streng zu kontrollieren.

Als sich im Herbst 1942 die Frage der Aufnahmemöglichkeiten besonders brennend zeigte, veranlasste das Departement überdies schriftliche Rundfragen bei den Kantonen über die Aufnahme von Flüchtlingen. Die Antworten, die das Departement auf das erste Kreisschreiben vom 4. September erhielt, waren nicht sehr vielversprechend. Allerdings standen den kantonalen Polizeidirektionen nur ganz wenige Tage zur Verfügung, weil die Antworten vor der Polizeidirektorenkonferenz vom 11. September 1942 eingereicht werden sollten. Basel erklärte sich immerhin bereit, vereinzelte neue Flüchtlinge aufzunehmen. Zürich erklärte sich bereit, maximal 50 Flüchtlingen Toleranzbewilligung zu erteilen und auf eigene Kosten ein Lager für sie zu erstellen. Appenzell I.Rh. wollte Bewilligungen erteilen, wenn der Unterhalt von dritter Seite gesichert ist. Eine gewisse Bereitschaft war auch in den Ant-

worten der Kantone St. Gallen, Solothurn und Zug, die allerdings von einer verhältnismässigen Verteilung der Flüchtlinge auf alle Kantone, unter Anrechnung der bereits vor dem Krieg aufgenommenen, sprachen. Freiburg erklärte sich bereit, für 50 Personen Unterkunft zu schaffen, wenn der Bund die Kosten bezahle. Die andern Kantone, die antworteten, zeigten die kalte Schulter; die übrigen schwiegen sich aus.

Auf Grund der Aussprache an der Polizeidirektorenkonferenz vom 11./12. September 1942 in Altdorf und der Antworten auf die erste Rundfrage wandte sich das Departement mit konkreten Fragen am 17./18. September 1942 nochmals an die Kantone. Bis Ende des Jahres gingen die Antworten von 15 Kantonen oder Halbkantonen ein. 10 antworteten nicht oder erst verspätet. Die Antworten auf die Fragen lauteten nicht immer sehr präzise. Vielfach sind sie unter Vorbehalt abgegeben und an verschiedene Bedingungen geknüpft worden. Zum Teil wurde ganz allgemein, ohne ausdrücklich zu den im Fragebogen enthaltenen Fragen Stellung zu nehmen, geantwortet.

Das Ergebnis der Umfrage lautete neuerdings nicht sehr ermutigend, namentlich da angenommen werden musste, dass die Kantone, die nicht bis Ende des Jahres geantwortet hatten, ebenfalls eher negativ eingestellt waren. Wohl konnte auf Grund der Antworten damit gerechnet werden, dass in verschiedenen Kantonen einzelnen Flüchtlingen, wo entsprechende finanzielle Garantien vorlagen, Toleranzbewilligung erteilt wird. Die Uebernahme finanzieller Lasten dagegen wurde fast von allen Kantonen abgelehnt. Immerhin liessen einzelne durchblicken, dass sie im Rahmen einer allgemeinen Regelung durch den Bundesrat bereit wären, einen der Bevölkerungszahl und den bisherigen Leistungen entsprechenden Anteil zu übernehmen.

Auf die erste Frage, "Wieviele Flüchtlinge können Sie in Ihrem Kanton aufnehmen?" antwortete Bern nicht ausdrücklich. Luzern erklärte sich bereit, 60 - 80 arbeitsfähige Männer aufzunehmen. Uri und Schwyz erklärten, wegen ihrer geographischen Lage keine Flüchtlinge aufnehmen zu können. Basel-Stadt war bereit, Flüchtlinge, die im Kanton eingereist waren, sowie solche, die verwandtschaftliche oder anderweitige Beziehungen zu Basel hatten, aufzunehmen. Schaffhausen wollte vorläufig soviele Flüchtlinge aufnehmen, als von Familien oder Organisationen übernommen werden können. Appenzell A.Rh. erklärte, eine Anzahl Flüchtlinge (ca. 25) aufnehmen zu können, sofern es unumgänglich notwendig sei. Appenzell I.Rh. schrieb: "Vereinzelte". St. Gallen wollte nur dann neu eingereiste Flüchtlinge aufnehmen, wenn alle andern Kantone über ein gleiches Kontingent Flüchtlinge und Emigranten verfügten. Für Aargau, schrieb die Polizeidirektion, komme nur eine beschränkte Zahl in Frage, weil Wohnungsmangel herrsche. Thurgau war bereit, eine beschränkte Zahl aufzunehmen, soweit die Flüchtlinge zu dem Kanton nahe Beziehungen aufweisen. Tessin teilte mit, als Grenzkanton nicht in der Lage zu sein, Flüchtlinge aufzunehmen. Neuen-

burg erklärte sich bereit, Gesuche von einzelnen Flüchtlingen wohlwollend zu prüfen, wenn sie von Schweizerbürgern empfohlen würden und für die Gesuchsteller Garantie geleistet würde. Genf wollte die Zahl der auf seinem Gebiet weilenden Flüchtlinge nicht über 400 steigen lassen.

Auf die Frage, ob die Kantone bereit seien, den Flüchtlingen Toleranzbewilligung zu erteilen, wurde zum Teil ablehnend, zum Teil zustimmend unter gewissen Vorbehalten geantwortet. Die zustimmenden Kantone waren aber höchstens bereit, bis zu einer gewissen Maximalzahl, wie sie sich aus der Beantwortung der ersten Frage ergab, Toleranzbewilligung zu erteilen.

Interessant sind die Antworten auf die Frage, ob die Kantone bereit seien, für den Unterhalt der Flüchtlinge aus kantonalen Mitteln aufzukommen. Bern antwortete nicht auf diese Frage. Luzern war der Meinung, das sei Sache des Bundes. Uri war der Auffassung, dass die Kosten der Flüchtlingshilfe, soweit diese nicht durch den Bund direkt getragen werden, in gerechter Weise auf die Kantone verteilt werden sollen. Schwyz lehnte ab. Basel glaubte, dass einstweilen keine Notwendigkeit bestehe, über den Unterhalt der aufgenommenen Flüchtlinge sich Sorgen zu machen, da entweder eigene Mittel vorhanden seien oder sonst von Angehörigen oder Hilfsstellen für die Flüchtlinge gesorgt werde. Schaffhausen war der Meinung, die Tragung der Kosten falle dem Bunde zu. Es erklärte, nur dann mitwirken zu können, wenn alle Kantone auf Grund einer gesetzlichen Regelung entsprechend ihrer Grösse und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu solchen Beiträgen herangezogen würden. Appenzell A.Rh. und I.Rh. antworteten mit "Nein". Auch St. Gallen schrieb, die Kosten der "Gewährung des traditionellen Asyls an Flüchtlinge" sollten ausschliesslich oder doch überwiegend zu Lasten der Bundeskasse gehen. Aargau erachtete es als gegeben, dass der Bund für den Unterhalt der in Lagern untergebrachten Flüchtlinge aufkomme. Auch Thurgau wies darauf hin, dass das Sache des Bundes sei; immerhin erklärte es sich bereit, bei einer generellen Lösung durch den Bundesrat im Rahmen seines Betreffnisses mitzuwirken. Tessin erklärte sich absolut ausserstande, Beiträge zu leisten. Neuenburg äusserte sich nicht deutlich, schien aber kaum bereit zu Beiträgen. Auch Genf wollte nicht belastet werden.

Auf die Frage, ob die Kantone Möglichkeiten sehen, dass Flüchtlinge in privaten Familien aufgenommen würden, und ob die Kantone in der Lage seien, die polizeiliche Aufsicht über solche Flüchtlinge in einwandfreier Weise durchzuführen, äusserten sich die Kantone wiederum recht unterschiedlich. Die meisten erklärten aber, dass die Unterbringung in Familien, wenn überhaupt, nur in sehr beschränktem Masse möglich sei. Jedenfalls war kein Kanton bereit, etwa selbst eine besondere Aktion durchzuführen. Dagegen erklärten sich die meisten in der Lage, die notwendige polizeiliche Aufsicht durchzuführen, solange die Zahl nicht zu gross werde.

Auf die Umfrage, ob die Kantone allenfalls Sammelunterkünfte bereitstellen könnten, wurden Gelegenheiten zur Errichtung solcher Unterkünfte für maximal 600 - 700 Personen angemeldet. Bei näherem Zusehen erwies sich allerdings, dass darunter, vielleicht mit Ausnahme einer Gelegenheit, sich kein brauchbares Projekt befand. Bezeichnend war, dass einer der Kantone bei dieser Gelegenheit nicht nur kein Projekt anmeldete, sondern gegen die Errichtung eines militärischen Auffanglagers auf seinem Territorium protestierte. Mit Ausnahme von Basel, das sich bereit erklärte, unter Umständen aus kantonalen Mitteln beizusteuern, erklärten sämtliche andern Kantone, soweit sie sich überhaupt äusserten, dass die Kosten solcher Lager vom Bund getragen werden müssten.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage geprüft, wie und in welchem Umfange die auf einen Aufruf hin gemeldeten Freiplätze zur Unterbringung von Flüchtlingen verwendet werden könnten. Mit Stichtag vom 10. Dezember 1942 waren bei der Polizeiabteilung 448 Freiplätze angemeldet worden, darunter 193 für Kinder. Die Anmeldungen wurden den Kantonen zur Prüfung unterbreitet, ob der Freiplatz als geeignet erscheine und der Kanton bereit sei, Toleranzbewilligung zu erteilen. Bis zum 10. Dezember hatten sich die Kantone bloss in 4 Fällen für die Erteilung einer Toleranzbewilligung bereit erklärt. In 14 Fällen war der Freiplatz als ungeeignet, in 105 Fällen als geeignet bezeichnet worden und in 325 Fällen stand die Antwort noch aus. Weder die Zahl der aus der Bevölkerung angemeldeten Freiplätze, noch die Haltung der Kantone liessen auf eine weitgehende Bereitschaft zur Aufnahme schliessen, trotz der zahlreichen Stimmen, die sich überall für die Flüchtlinge erhoben.

Einige Monate später zeigte das Echo aus den Kantonen auf den den Polizeidirektionen zur Stellungnahme zugestellten Entwurf zu einem Vollmachtenbeschluss über die Unterbringung der Flüchtlinge, dass die Kantone nach wie vor nicht bereit waren, einen angemessenen Anteil an den Kosten der Flüchtlingsfürsorge zu übernehmen, dass sie aber andererseits sehr darauf erpicht waren, keine Flüchtlinge, auch nicht als Internierte zugewiesen zu erhalten, für die sie nicht im Einzelfall ihre Zustimmung gegeben hatten. Dabei war vielleicht weniger die Einstellung zum Grundproblem an sich massgebend, als die Furcht, mehr Flüchtlinge übernehmen zu müssen als der Nachbarkanton, auch wenn damit vorerst keine finanziellen Risiken verbunden waren.

Neben den vielen andern Faktoren, die der Bundesrat bei der Festlegung der Aufnahmepolitik berücksichtigen musste, spielte selbstverständlich die merkliche Zurückhaltung der kantonalen Behörden und die mangelnde Bereitschaft, initiativ und tatkräftig bei der Fürsorge der Flüchtlinge mitzuhelfen, eine Rolle. Ausschlaggebend und wegleitend für die Asylpolitik blieben aber die Rücksichten auf die

Landesverteidigung, so sehr auch andere Gesichtspunkte im Laufe der Zeit eine mehr oder weniger grosse Rolle spielten.

B. Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung der Flüchtlinge.

1. Allgemeines.

Die Ausübung der Asylpolitik ist Sache des Bundesrates. Er ist, wie in der übrigen Verwaltungstätigkeit, der Kontrolle der eidgenössischen Räte unterstellt. Sie hatten bei der Beratung des Geschäftsberichtes des Bundesrates und der Prüfung und Genehmigung der Vollmachtenbeschlüsse, sowie wiederholt auf Grund von Interventionen von Parlamentariern Gelegenheit, sich zur Ausübung der Asylmaxime durch den Bundesrat zu äussern.

Einzelne Ratsmitglieder oder Gruppen haben wohl ab und zu Massnahmen der ausführenden Organe kritisiert und Änderungen vorgeschlagen. Im grossen und ganzen und namentlich in den grundlegenden Punkten wurde die Asylpolitik des Bundesrates jedoch von den eidgenössischen Räten gebilligt. Auch die Gruppen, die im Herbst 1942 glaubten, der Bundesrat sei in der Aufnahme von Flüchtlingen zu restriktiv, standen nicht in einem grundsätzlichen Gegensatz. Es ging damals vorwiegend um Fragen des Ausmasses.

Ueber die Aufnahme von militärischen und zivilen Flüchtlingen hatte grundsätzlich der Bundesrat zu bestimmen. Den Entscheid im Einzelfall delegierte er an verschiedene Instanzen, je nachdem die Aufnahme von militärischen oder zivilen Flüchtlingen zu entscheiden war. Vor, während und nach dem Kriege hat die Zuständigkeit auch mehrfach geändert.

2. Entscheid über militärische Flüchtlinge.

Soweit die Aufnahme von grösseren Truppenteilen in Frage stand, musste auch im Einzelfall der Entscheid des Bundesrates eingeholt werden. Für kleinere Verbände war das Militärdepartement zuständig, das seinerseits wiederum je nach der Lage den Entscheid in gewissem Umfange dem Armeekommando überliess.

Ueber die Aufnahme von entwichenen Kriegsgefangenen und Deserteuren entschieden zivile Instanzen. Daran änderte nichts, als im Herbst 1943 die aufgenommenen entwichenen Kriegsgefangenen und Deserteure der Obhut militärischer

Instanzen anvertraut wurden. Da Deserteure von Kriegsbeginn an grundsätzlich und entwichene Kriegsgefangene seit 1942 ausnahmslos aufgenommen wurden, ergaben sich daraus keine Schwierigkeiten.

Schwieriger war oft die Frage, ob ein Asylsuchender Fahnenflüchtiger oder Abgedrängter war, über dessen Aufnahme die militärischen Instanzen, in concreto die Pol.Of. der Territorialkommandos nach den Weisungen des Territorialdienstes zu entscheiden hatten. Man wird für die Zukunft prüfen müssen, ob nicht der Entscheid über die Zulassung einzelner Militärpersonen ganz allgemein den zivilen Instanzen überlassen bleiben sollte. Die militärischen Instanzen hätten sich dann nurmehr über die Aufnahme von Truppenverbänden, die in geschlossener Formation an der Grenze erscheinen, zu entscheiden. Das wäre wohl die weitaus bessere und klarere Lösung. Wie die Erfahrung gezeigt hat, ist der Unterschied zwischen einer flüchtenden Militär- und einer Zivilperson oft kaum feststellbar, und für die Aufnahme der einen oder andern sollten gleiche Grundsätze massgebend sein.

3. Entscheid über die Zivilflüchtlinge.

a) Vor dem Kriege.

Das Fremdenpolizeirecht überlässt es grundsätzlich den Kantonen, zu entscheiden, welche Ausländer sie auf ihrem Gebiet dulden wollen. Der Bund kann durch die Eidg. Fremdenpolizei bloss Einsprache erheben gegen die Zulassung eines Ausländers, nicht aber gegen die den Aufenthalt verweigernde kantonale Verfügung. Immerhin konnte der Bund unter gewissen einschränkenden Voraussetzungen einen Kanton zwingen, einen Ausländer zu dulden.

In der Praxis hielten sich die Kantone jedoch in der Regel an die eidgenössischen Richtlinien und die Empfehlungen der Bundesbehörden im Einzelfall, sodass keine grundsätzlichen Schwierigkeiten auftauchten. In der Regel entschieden die kantonalen Fremdenpolizeiorgane, die mit der Eidg. Fremdenpolizei in Bern in engem Kontakt standen.

b) Während des Krieges.

Die Verhältnisse änderten sich inbezug auf illegal einreisende Ausländer bald nach Kriegsausbruch. Die Polizei-sektion des Territorialdienstes im Armeekommando zeigte aus militärischen Gründen grosses Interesse an solchen Ausländern. Illegal eingereiste Ausländer wurden deshalb den Pol.Of. der Territorialkreise zugeführt, die mit der Polizei-sektion des Territorialdienstes im Armeekommando Fühlung nahmen. Da dieser Dienst des Armeekommandos aber nicht selbständig

über Aufnahme oder Rückweisung entscheiden konnte, unterbreitete er die Fälle der Polizeiabteilung, der nach Gesetz der Entscheid über die Internierung eines Ausländers zusteht. Aus diesem Dienstweg und diesen Verbindungen ergab sich eine Praxis, die in der Folge ausgebaut und in Weisungen festgelegt wurde. Im Kreisschreiben vom 13. August 1942 über die Eindämmung des Zustroms ausländischer Zivil- und Militärflüchtlinge wurde erstmals generell und schriftlich verfügt, dass alle einreisenden Flüchtlinge, die nicht schon auf Grund der Weisungen gleich an der Grenze zurückgewiesen werden sollten, den Pol.Of. der zuständigen Territorialkommandos zu melden waren. Als die Polizeisektion als Zwischeninstanz gegen Ende 1943 ausschied, verkehrten die Territorialkommandos (Pol.Of.) direkt mit der Polizeiabteilung, was eine merkliche Erleichterung im Geschäftsverkehr bedeutete. Bis Ende 1945 wurde dieses System beibehalten. Erst die Weisungen vom 28. Dezember 1945 schalteten die militärischen Instanzen völlig aus.

Massgebend für die Aufnahme oder Rückweisung eines Flüchtlings waren die von der Polizeiabteilung erlassenen Weisungen. Diese Weisungen sind jeweilen vor dem Erlass dem Departement und dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet worden. Lediglich die Weisungen vom 13. August 1942 erliess die Polizeiabteilung gestützt auf die Ermächtigung des Bundesrates vom 4. August, ohne vorher noch den Wortlaut vorgelegt zu haben.

Im Einzelfall trafen auf Grund der Weisungen der Polizeiabteilung die Grenzschutzorgane, die in enger Führungnahme mit den Ter.Pol.Of. standen, den ersten Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung eines Flüchtlings. Flüchtlinge, die erst im Innern des Landes aufgegriffen wurden, wurden von den kantonalen Polizeiorganen den Ter.Pol.Of. zur Prüfung und zum Entscheid über die Aufnahme gemeldet. In unklaren oder besondern Fällen holten diese den Entscheid der Polizeiabteilung ein.

Die vom Pol.Of. zugelassenen Flüchtlinge waren für solange nur provisorisch aufgenommen, als nicht die Polizeiabteilung auf Grund der vollständig eingereichten Akten den definitiven Entscheid und eine Internierungsverfügung getroffen hatte. In besondern Fällen holte die Polizeiabteilung auch den Entscheid der Oberbehörde des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes ein, das seinerseits in besonders wichtigen Fällen, wenn etwa die Asylgewährung an bekannte Persönlichkeiten in Frage stand, den Fall auch dem Bundesrat vorlegte.

Die Polizeiabteilung hatte ausserdienstlich (Tag und Nacht) einen ständigen telefonischen Pikettdienst eingerichtet, sodass die Grenzposten zu jeder Stunde den Entscheid eines massgebenden Beamten einholen konnten. Je rascher der Entscheid getroffen wurde, desto grösser waren auch die Chancen für den Flüchtling, der zurückgewiesen

werden musste, sich sonstwie durchzuschlagen. Die Anfragen von der Grenze waren deshalb auch in den Nachtstunden, die ja vielfach für den Grenzübertritt benutzt wurden, häufig.

Die Entscheide, die die massgebenden Beamten der Polizeiabteilung zu treffen hatten, lasteten schwer auf ihnen. Wie oft standen sie vor dem fast unlösbaren Konflikt zwischen Pflichterfüllung im Sinne der erhaltenen allgemeinen Richtlinien und der Stimme des Herzens. Wo der Entscheid der übergeordneten Stelle eingeholt werden musste, und der Beamte der Polizeiabteilung nur der Weisung entsprechend handelte, war die Not weit geringer. Der Grenzbeamte, der in direktem Kontakt mit dem Flüchtling stand, hatte ebenfalls eine ungemein schwere Aufgabe, obschon seine Verantwortung für den Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung kleiner war.

c) Nach dem Kriege.

Wie schon angedeutet worden ist, änderte das Kreisschreiben vom 28. Dezember 1945 das Verfahren grundlegend. Einmal wurden aus naheliegenden Gründen die militärischen Instanzen ausgeschaltet. Sodann wurde die Verantwortung für den Entscheid und die Aufnahme wiederum den Kantonen übergeben. Wenn diese nicht bereit waren, illegal eingereisten Ausländern eine ordentliche Bewilligung zu erteilen, mussten sie sie zurückweisen. Selbstverständlich blieb auch das Vetorecht der Eidg. Fremdenpolizei gewahrt.

Dieses System blieb jedoch nicht lange in Kraft. Die Weisungen vom Dezember 1945 waren von der Voraussetzung ausgegangen, dass mit Kriegsende das Flüchtlingsproblem erledigt sei. Als aber 1948 erneut Flüchtlinge aus dem Osten an unserer Grenze eintrafen, mussten auch die Weisungen wieder geändert werden. Wohl blieb noch weitgehend der Kanton zum Entscheid zuständig. Nur dort, wo ein Kanton sich nicht zur Aufnahme eines Flüchtlings entschliessen konnte, hatte er sämtliche Akten mit seinem Antrag der Polizeiabteilung zu unterbreiten, die in diesem Fall über das weitere Schicksal entschied. Dieses Verfahren gilt heute noch.

C. Die mit der Betreuung der aufgenommenen Flüchtlinge beauftragten Behörden.

1. Unmittelbar nach dem Grenzübertritt.

Sowohl für Militär- wie für Zivilflüchtlinge sind grundsätzlich zwei Phasen zu unterscheiden. In der ersten Zeit nach dem Grenzübertritt wurden beide Kategorien von Organen des Territorialdienstes betreut.

Zuerst waren es die vier Territorialinspektorate, die für die Errichtung und Führung der Flüchtlingsauffanglager verantwortlich waren. Vom Herbst 1943 an wurden die Inspektorate entlastet und die Territorialkommandos direkt damit betraut. Die Territorialkommandanten waren direkt gegenüber dem Chef des Territorialdienstes im Armeekommando verantwortlich.

Die Territorialkommandanten beauftragten geeignete Offiziere aus ihrem Stab mit der Flüchtlingsbetreuung. Neben dem eigentlichen Flüchtlingsoffizier, der für die Koordination zu sorgen hatte, waren je nach dem Territorialkommando und der ihm übertragenen Aufgabe ein grösserer oder kleinerer Stab tätig, so vor allem ein höherer Sanitätsoffizier, ein Kommissariatsoffizier, ein Feldprediger, ein Polizeioffizier, eine Reihe von Gehilfen und auch FHD, die sich dem Sozialdienst widmeten.

Leider standen diese Stäbe nicht von allem Anfang an zur Verfügung. Beim Flüchtlingsansturm im Sommer/Herbst 1942 lastete die schwere Aufgabe vorerst fast allein auf dem Polizeioffizier, der neben seiner eigentlichen polizeilichen Aufgabe vielerorts auch für die meisten andern Belange sorgen musste. Erst mit der direkten Betrauung der Territorialkommandos wurden die Stäbe dann nach und nach ausgebaut und eingesetzt.

2. Militärflüchtlinge in der zweiten Phase.

Kurze Zeit nach dem Grenzübertritt, zumeist aber nach Abschluss der dreiwöchigen Quarantäne, übernahm das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung die weitere Betreuung der Militärinternierten.

Das Kommissariat unterstand anfänglich dem Unterstabschef Gruppe 1 d im Armeekommando. Am 31. Dezember 1941 wurde es als 8. Sektion der Generaladjutantur angegliedert. Auf den 1. August 1944 wurde es von der Generaladjutantur wiederum getrennt und dem Eidg. Militärdepartement unterstellt.

Ueber die Gliederung des Kommissariates orientiert der vom Chef des Kommissariates verfasste Bericht.

3. Betreuung der Zivilflüchtlinge nach der Uebernahme durch die zivilen Organe.

Die Zivilflüchtlinge blieben mindestens drei Wochen, zumeist aber länger, unter der Obhut des Territorialdienstes. Ueber ihr weiteres Schicksal entschied nachher die Polizeiabteilung nach den Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements.

Die Polizeiabteilung hatte sich grundsätzlich mit allen die Flüchtlinge betreffenden Fragen zu befassen, wobei die Besorgung der täglichen Geschäfte der ihr unterstellten Flüchtlingssektion übertragen wurde. Es ist selbstverständlich, dass die Polizeiabteilung eng mit den kantonalen Polizeidirektionen und vor allem den kantonalen Fremdenpolizeibehörden zusammenarbeiten musste. Diese hatten einen wesentlichen Teil der fremdenpolizeilichen Ueberwachungsaufgaben zu besorgen, auch wenn die Verantwortung für die Flüchtlinge grundsätzlich bei der Polizeiabteilung lag. Für alle andern Belange musste die Polizeiabteilung ausschliesslich sorgen.

Im Frühjahr 1940 wurde der Polizeiabteilung die Eidg. Zentralleitung der Heime und Lager (wie sie später genannt wurde) angegliedert, die Arbeitslager und Heime einzurichten und die dort untergebrachten Flüchtlinge zu betreuen hatte. Der Zentralleitung, über deren Entwicklung und Tätigkeit der Bericht der Leitung vom Februar 1950 orientiert; wurde eine grosse Selbständigkeit in der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben eingeräumt, was sich in der Praxis sehr bewährt hat.

Aus der Nebenordnung zwischen Flüchtlingssektion und Zentralleitung hätten sich leicht Friktionen ergeben können, da die Flüchtlingssektion der Zentralleitung in einzelnen Fällen Weisung zu erteilen und die Beamten der Flüchtlingssektion im Auftrage der den beiden Sektionen übergeordneten Abteilung auch generell Verfügungen zu treffen hatten. Abgesehen von unbedeutenden Meinungsverschiedenheiten war aber die Zusammenarbeit während der ganzen Dauer der Tätigkeit der Zentralleitung ausgezeichnet.

Dass auch die ständigen guten persönlichen Beziehungen zwischen den leitenden Beamten der Polizeiabteilung und der Zentralleitung wesentlich zum guten Gelingen beigetragen haben, sei ebenfalls erwähnt. Ohne verständnisvolle Zusammenarbeit und den vollen persönlichen Einsatz der leitenden Beamten hätte das Ziel bei der notwendigerweise komplizierten Organisation nicht erreicht werden können.

Ein gewisser Nachteil hat sich allerdings dadurch ergeben, dass die Zentralleitung der Heime und Lager ihren Verwaltungssitz in Zürich hatte. Dass dadurch die Zusammenarbeit administrativ in gewissem Masse erschwert wurde, liegt

auf der Hand. Auf der andern Seite standen den Nachteilen auch erhebliche Vorteile gegenüber. Sie lagen vor allem auf psychologischem Gebiet. Durch die räumliche Trennung schien die Zentralleitung für den Aussenstehenden weniger mit den Polizeigeschäften belastet zu sein, die der Polizeiabteilung neben andern Aufgaben obliegen. Man schenkte ihr deshalb in der Öffentlichkeit zum vorneherein etwas mehr Vertrauen, als man es gemeinhin einer mit Polizei überschriebenen Behörde gegenüber tut. Der doch wohl zu Unrecht - Aussenstehende mögen darüber urteilen - der Polizeiabteilung immer wieder vorgehaltene Polizeigeist war bei einem anders genannten und von der Polizeiabteilung räumlich getrennten Organ weniger zu vermuten.

Ein weiterer Vorteil lag darin, dass die Zentralleitung leichtern und engern Kontakt mit den privaten Flüchtlingshilfsorganisationen und deren Zentralstelle pflegen konnte, die ihren Sitz ebenfalls fast ausnahmslos in Zürich haben. Schliesslich war auch die Werbung und später der Abbau des Personals in Zürich leichter, indem dort im Zeitpunkt des Abbaues das Angebot grösser und mannigfaltiger war, als es in Bern hätte sein können, und zur Zeit des Abbaues in Zürich und Umgebung mehr Möglichkeiten für die Unterbringung der abgebauten Arbeitskräfte bestanden.

Sollte in späteren Jahren wiederum eine ähnliche Organisation aufgebaut werden müssen, würde es sich aber trotz der erwähnten Vorteile wohl lohnen, die Flüchtlingssektion und die Zentralleitung am gleichen Ort unterzubringen. Damit könnte zum mindesten auf eine eigene Abteilung der Zentralleitung, die sich mit der Kontrolle der Flüchtlinge in Lagern und Heimen zu befassen hat, verzichtet werden. Es wäre dann nicht mehr nötig, Flüchtlingsdossiers in Bern und Zürich doppelt zu führen.

4. Koordination der verschiedenen Dienstzweige.

Wenn auch für die Aufnahme und Betreuung der Militär- und Zivilflüchtlinge zum Teil verschiedene Vorschriften galten, zeigte sich doch schon bald ein Bedürfnis für einen engen Kontakt zwischen den verschiedenen Dienststellen und eine Koordination der Massnahmen. Je grösser die Zahl der Flüchtlinge und je heikler die Probleme wurden, die die verschiedenen Dienststellen zu lösen hatten, desto notwendiger wurde eine allgemeine Koordination der Arbeit.

Auf Veranlassung des Chefs des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements wurde Ende 1943 zuerst unter seiner Leitung jeden Montag morgen ein Koordinationsrapport abgehalten, an dem die Chefs des Territorialdienstes, des Eidg. Kommissariats für Internierung und Hospitalisierung, der Polizeiabteilung und der Flüchtlingssektion teilnahmen. Später wurde der Rapport erweitert, indem auch Vertreter anderer interes-

sierter Dienstzweige eingeladen wurden. Anfänglich übernahmen abwechslungsweise Herr Bundesrat von Steiger und der Chef des Eidg. Militärdepartementes, Herr Bundesrat Kobelt, den Vorsitz. Der Delegierte für internationale Hilfsaktionen, das Politische Departement, der Oberfeldarzt, der Chef des Grenzsanitätsdienstes, oft auch die Oberzolldirektion, die Eidg. Fremdenpolizei und das Schweizerische Rote Kreuz waren ebenfalls vertreten. Da im grossen und ganzen immer die gleichen Personen anwesend waren, ergab sich ein enger Kontakt und eine erspriessliche Zusammenarbeit.

D. Vorschriften des internationalen Rechts über Zivil- und Militärflüchtlinge.

Das internationale Recht verpflichtet keinen Staat, Zivil- oder Militärflüchtlinge aufzunehmen. Jede Regierung ist vollkommen frei, ob sie Asyl gewähren will oder nicht.

Wenn der Staat aber Flüchtlinge aufnimmt, muss er unter Umständen gewisse in Abkommen enthaltene Bestimmungen berücksichtigen. Selbstverständlich ist er nur verpflichtet, wenn er den Abkommen formell beigetreten ist und nur unter den beim Beitritt allenfalls gemachten Vorbehalten.

Die Schweiz hat nicht alle der zwischen den beiden Weltkriegen abgeschlossenen Abkommen für Zivilflüchtlinge unterzeichnet, und diese zum Teil nur unter Vorbehalten. Die Abkommen beziehen sich zur Hauptsache auf die Ausstellung von Ausweispapieren an staaten- oder schriftlose Flüchtlinge. Soweit die Abkommen andere Empfehlungen enthalten, entsprach die schweizerische Praxis im allgemeinen diesen Empfehlungen. Abgesehen von der Frage der Ausstellung von Ausweispapieren haben aber diese internationalen Regelungen für die Gestaltung der schweizerischen Flüchtlingspraxis kaum eine Rolle gespielt.

Von Bedeutung für die Behandlung von Militärflüchtlingen sind dagegen zwei Bestimmungen des Haager Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907.

Art. 11 des Abkommens schreibt vor, dass die neutrale Macht, auf deren Gebiet Truppen der kriegführenden Heere übertreten, diese möglichst weit vom Kriegsschauplatz weg unterbringen muss. Der Artikel verpflichtet den neutralen Staat also nicht etwa, solche Truppen, die übertreten möchten, aufzunehmen. Wenn der neutrale Staat sich aber dazu entschliesst, muss er sie während der ganzen Dauer des Krieges daran hindern, wiederum an Kampfhandlungen teilzunehmen. Diese Bestimmung mag in der Theorie klar erscheinen, bereitete aber in der An-

wendung allerlei Schwierigkeiten. Es sei auf den Bericht des Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung verwiesen.

Ueber die Auslegung von Art. 13 des Haager Abkommens konnten sich wohl die interessierten Departemente intern verständigen, dagegen bestanden verschiedentlich Meinungsverschiedenheiten mit ausländischen Gesandtschaften. Art. 13 schreibt vor, dass die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, sie in Freiheit lässt. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiet zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort zuweisen.

Der neutrale Staat kann danach entwichene Kriegsgefangene aufnehmen, er ist aber dazu nicht verpflichtet. Weder die Aufnahme noch die Rückweisung sind Neutralitätswidrige Handlungen. Die kriegführende Macht kann dem neutralen Staat völkerrechtlich keine Vorwürfe machen, wenn er entwichene Kriegsgefangene zurückweist. Nach der schweizerischen Praxis konnte unter Aufnahme nicht schon die provisorische Unterbringung und Einvernahme des entwichenen Kriegsgefangenen angesehen werden. Zur Abklärung des Falles war einige Zeit notwendig. Es durfte aber nicht eine vernünftige Frist überschritten werden, sonst musste der Flüchtling als aufgenommen gelten. Das traf zu für den entwichenen Kriegsgefangenen, der nicht unmittelbar nach Abschluss der Ueberprüfung seines Falles, innert vernünftiger Frist nach dem Grenzübertritt in der Richtung zurückgewiesen worden ist, aus der er über die Grenze gekommen war.

Art. 13 des Haager Abkommens ging von der Voraussetzung aus, dass der neutrale Staat nicht allseitig von unter dem Machtbereich der einen Kriegspartei stehendem Gebiet umschlossen, sondern in der Lage sei, zu ihm gekommene Flüchtlinge aus dem Gebiet der einen Kriegspartei unmittelbar, oder über einen neutralen Drittstaat, ins Kriegsgebiet der andern Partei ziehen zu lassen. Die einzigartige Lage, in der sich die Schweiz in der zweiten Hälfte des letzten Weltkrieges gegenüber den beiden Kriegsparteien befand, war den vertragschliessenden Mächten beim Abschluss des Haager Abkommens nicht gegenwärtig und war darum auch im Abkommen nicht berücksichtigt. Der neutrale Staat, der entwichene Kriegsgefangene aufnimmt, ist nicht nur befugt, sondern verpflichtet, sie ausreisen und in ihre Heimat weiterziehen zu lassen. Als Weiterreise ist dabei nur die zu verstehen, die nicht unter Umgehung der ordentlichen Grenzkontrolle erfolgt; denn kein Staat kann verpflichtet sein, Ausländer unter Umgehung auch der eigenen Grenzkontrolle ausreisen zu lassen.

Ueber die Behandlung der aufgenommenen entwichenen Kriegsgefangenen, denen die Weiterreise aus dem neutralen Staat nicht möglich ist, bestimmt das Haager Abkommen nichts. Die Behandlung hat sich somit ausschliesslich nach dem nationalen Recht und den nationalen Interessen des aufnehmenden neutralen Staates zu richten. Die Schweiz war deshalb frei,

die aufgenommenen entwichenen Kriegsgefangenen, die nicht weiterreisen konnten, nach den für irgendwelche andern Ausländer geltenden nationalen Vorschriften zu behandeln, ihnen also auch für die Dauer ihres Verweilens auf ihrem Gebiet die entsprechenden Beschränkungen in ihrer Bewegungsfreiheit aufzuerlegen.

E. Die Rechtslage der verschiedenen Flüchtlingskategorien.

1. Kriterien der Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen.

Als Militärflüchtling wurde nach der Praxis während des letzten Krieges betrachtet, wer im Zeitpunkt der Flucht und des Grenzübertrittes mobilisierte im Dienst stehende Militärperson eines kriegführenden Heeres war. Ob diese Voraussetzungen zutrafen, hatte der Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos zu prüfen.

An der Grenze, wo rasch ein erster Entscheid getroffen werden musste, konnten sich die Organe der Grenzpolizei nicht auf eine minutiöse Ausscheidung einlassen, sondern mussten sich auf die Anwendung weniger Faustregeln beschränken. Danach waren als Militärflüchtlinge anzusehen ausländische Wehrmänner in vollständiger Uniform einer fremden Macht, und zwar gleichgültig, ob es Einzelgänger oder ganze Abteilungen waren. Alle andern Personen galten als Zivilpersonen, auch teilweise Uniformierte oder Personen in Zivilkleidern, die eine Waffe oder andere militärische Ausrüstungsgegenstände mit sich führten.

Diese Unterscheidung hatte Bedeutung für den Entscheid, ob ein Flüchtling aufgenommen werden musste oder nicht, da für Zivil- und Militärflüchtlinge nicht übereinstimmende Vorschriften galten. Auch für die Betreuung nach der Aufnahme war die Unterscheidung massgebend, obschon aus praktischen Gründen gewisse Gruppen von Zivilflüchtlingen vom Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung, und umgekehrt längere Zeit auch Militärflüchtlinge von der Polizeiabteilung betreut wurden.

2. Zivilflüchtlinge.

Unter den Zivilflüchtlingen wurden verschiedene Gruppen unterschieden, deren Rechtsstellung verschieden war. Die Unterschiede lassen sich vor allem aus der historischen

Entwicklung erklären.

a) Emigranten.

Das sind Ausländer, die zumeist vor dem Krieg mit oder ohne formelle Bewilligung (zum Teil waren sie in jenem Zeitpunkt gar nicht zur Einholung einer Bewilligung verpflichtet) in die Schweiz geflüchtet waren. Zu ihnen gehörten aber auch jene Ausländer, die in der ersten Zeit des Krieges noch mit einer ordentlichen Einreisebewilligung als schutzsuchende Ausländer eingereist sind. Sie erhielten vom Kanton eine vorläufige Anwesenheitsbewilligung (Toleranzbewilligung), und jeder Einzelne wurde durch besondere Verfügung der Eidg. Fremdenpolizei den "besondern Emigrantenvorschriften" gemäss Art. 10 - 15 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 unterstellt. Danach war die Schweiz für die nur Durchgangsland. Sie waren verpflichtet, alles zu tun, um baldmöglichst weiterreisen zu können. Ihr Ausländerausweis wurde besonders kenntlich gemacht. Die kantonale oder die Eidg. Fremdenpolizei konnte ihnen einen Aufenthaltsort zuweisen. Sie konnten auch zum Dienst in Arbeitslagern verpflichtet werden.

b) "Flüchtlinge".

Nach Kriegsausbruch waren die Kantone nur noch ausnahmsweise bereit, den in die Schweiz geflüchteten Ausländern Toleranzbewilligung zu erteilen und damit eine gewisse Verantwortung für sie zu übernehmen; in der Regel wurden daher, wie bereits erwähnt, nur mit Einreisebewilligung eingereiste Ausländer den Emigrantenvorschriften unterstellt und damit zu Emigranten erklärt. Alle andern asylsuchenden Ausländer, die vor allem dann im Jahre 1942 und in den folgenden Kriegsjahren in immer grösserem Masse in unser Land strömten, wären an sich mangels einer Anwesenheitsbewilligung fremdenpolizeilich zur sofortigen Wiederausreise verpflichtet gewesen. Da die Ausreise jedoch nicht in Frage kam, blieb nichts anderes übrig, als sie nach Art. 14, Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 zu internieren. Damit übernahmen die Bundesbehörden die volle Verantwortung für sie. Die Bundesbehörden mussten für Unterkunft sorgen und für ihren Unterhalt aufkommen. Bis zum März 1943 stützten sich alle Einzelverfügungen der Polizeiabteilung auf Art. 14, Abs. 2. Durch den Bundesratsbeschluss über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943 wurde die Praxis bestätigt und ausdrücklich bestimmt, dass die Flüchtlinge nach den Bestimmungen von Art. 14, Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu internieren sind. Der Bundesratsbeschluss regelte im übrigen die Grundsätze über die Behandlung der Flüchtlinge. Die arbeitstauglichen Flüchtlinge waren in Lagern und Heimen unterzubringen, wo sie nach Möglichkeit Arbeiten im nationalen Interesse zu verrichten hatten. Ausnahmsweise konnte einem arbeitstauglichen Flücht-

ling mit Zustimmung der kantonalen Behörde gestattet werden, sich ausserhalb eines Lagers oder Heimes aufzuhalten. Die arbeitsuntauglichen Flüchtlinge (Kinder, Mütter mit Kleinkindern, alte Leute, Gebrechliche, Kranke) waren soweit als möglich mit Hilfe der privaten Fürsorge an Freiplätzen, sonst ebenfalls in Heimen oder Lagern unterzubringen. Soweit sie persönlich einwandfrei waren, konnte ihnen mit Zustimmung der kantonalen Behörde erlaubt werden, sich auf eigene Kosten in einem Hotel, in einer Pension oder in einer Privatwohnung aufzuhalten. Die Erwerbstätigkeit durfte ihnen nur ausnahmsweise mit Zustimmung der kantonalen Behörde gestattet werden, wenn dies im Interesse des Landes nötig schien.

Die fremdenpolizeiliche Internierung konnte somit in jeder dem Einzelfall angemessenen Art vollzogen werden: durch Einweisung des Ausländers in ein Arbeitslager oder Interniertenheim oder in eine geschlossene Anstalt oder eine Irrenanstalt oder ein Sanatorium, durch private Unterbringung in einer Familie, in einem Hotel oder einer Privatwohnung, oder aber durch Zuweisung eines Zwangsaufenthaltortes unter militärischer oder polizeilicher Kontrolle. Jeder Flüchtling, für den eine fremdenpolizeiliche Internierungsverfügung ergangen ist, ist also auch Internierter. Ausser Flüchtlingen wurden aber noch andere Ausländer fremdenpolizeilich interniert, z.B. Ausgewiesene, deren Ausweisung unter den damaligen Verhältnissen nicht durchführbar war, oder Refraktäre, deren Führung unkorrekt war usw.

Der Begriff "Flüchtling" deckte sich also nicht ohne weiteres mit dem, was gemeinhin Flüchtling genannt wurde. Er war insoweit enger, als er die Emigranten nicht umschloss. Andererseits waren auch die Begriffe "Internierter" oder "Zivilinternierter" nicht identisch mit dem Begriff Flüchtling.

Nach Kriegsschluss wurde immer wieder versucht, die Rechtsstellung der Zivilflüchtlinge und diejenige der Emigranten einander anzugleichen. Das gelang nur bis zu einem gewissen Grade, indem die Kantone sich nur in beschränkter Masse bereit erklären konnten, den Zivilinternierten eine ordentliche Bewilligung auszustellen und damit eine gewisse Verantwortung für sie zu übernehmen.

c) Politische Flüchtlinge.

Als politische Flüchtlinge im technischen Sprachgebrauch der Bundesbehörden waren nicht alle Ausländer zu betrachten, die sich einer politischen Gefährdung im Ausland durch Flucht entzogen hatten, sondern nur die, welche durch ausdrückliche interne Verfügung der Schweizerischen Bundesanwaltschaft auf Grund des Bundesratsbeschlusses über die Behandlung der politischen Flüchtlinge vom 7. April 1933 als solche anerkannt worden sind. Es waren in der Regel entweder Emigranten oder aber Flüchtlinge im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1943. Die interne Anerkennungsverfügung der Bun-

desanwaltschaft hatte die Folge, dass die weitere Behandlung des Falles der Bundesanwaltschaft oblag, d.h. nach deren internen Weisungen erfolgen musste.

Die Zahl der von der Bundesanwaltschaft anerkannten oder unter ihre Kontrolle genommenen Flüchtlinge blieb während des ganzen Krieges verhältnismässig gering. Die Bundesanwaltschaft kontrollierte direkt selten mehr als 300 Flüchtlinge.

Die Tatsache, dass nur wenige hundert als politische Flüchtlinge anerkannt worden sind, bildete vielfach auch Gegenstand der Kritik. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch der Grossteil der andern Flüchtlinge, die wegen ihrer Gesinnung, ihrer Rasse, Religion oder Abstammung ihr Heimat- oder Herkunftsland hätten verlassen müssen, im Grunde genommen politische Flüchtlinge seien. Dabei handelte es sich aber um einen blossen Streit um Worte. Die Bedeutung der Anerkennung als politischer Flüchtling hatte bloss interne Folgen. Im Gegenteil mussten die anerkannten politischen Flüchtlinge sich vielfach einer strengeren Kontrolle unterziehen als andere. Vom Kriegsausbruch an hatte die Anerkennung fast ausschliesslich nur noch die Folge, dass die Bundesanwaltschaft Aufenthaltsort und Aufenthaltsbedingungen des Flüchtlings intern festsetzte. Dabei mussten diese Flüchtlinge sich im wesentlichen ebenfalls an die für die andern Flüchtlinge geltenden Grundsätze halten, soweit nicht eben wegen der möglichen Gefahr einer politischen Betätigung besondere Massnahmen angezeigt waren.

Es zeigte sich im Laufe der Zeit, dass die Ausscheidung in politische und andere Flüchtlinge den Bedürfnissen nicht mehr entsprach, zu ständigen Diskussionen Anlass gab und auch nicht mehr notwendig schien. Es genügte, wenn die Bundesanwaltschaft den Fremdenpolizeibehörden, denen ein Flüchtling unterstand, mitteilte, an welchen Flüchtlingen sie besonders interessiert sei und ob allenfalls besondere Bedingungen für den Aufenthalt gestellt werden müssten. Aus den Erfahrungen sind denn auch die notwendigen Schlüsse gezogen worden. Der Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 wurde mit der Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer am 8. Oktober 1948 aufgehoben. Art. 21 der Verordnung zum revidierten ANA vom 1. März 1949 enthält lediglich in Abs. 4 die Bestimmung, dass die Bundesanwaltschaft die Kontrolle über die Flüchtlinge ausführt, soweit dies zum Schutze der innern oder äussern Sicherheit des Landes notwendig erscheint. Für die ihrer Kontrolle unterstellten Flüchtlinge kann sie für die Fremdenpolizeibehörden verbindliche Vorbehalte anbringen, namentlich inbezug auf Aufenthaltsort, Unterkunft und Tätigkeit. Das entsprach dem, was sich in der Praxis im Verlauf der letzten Jahre als zweckmässig erwiesen hatte.

d) Refraktäre.

Refraktäre sind Ausländer, die einem Aufgebot zum Militärdienst in ihrem Heimatland keine Folge geleistet haben. Sie gehören an sich nicht zu den Flüchtlingen und wurden während des Krieges nach den üblichen Bestimmungen des Fremdenpolizeirechtes behandelt. Immerhin wurden einzelne von ihnen den Emigrantenvorschriften unterstellt und andere, die sich unkorrekt verhalten hatten, interniert in der Meinung, dass sie einer schärferen Kontrolle unterstellt und veranlasst werden sollten, bei sich bietender Möglichkeit später das Land zu verlassen.

Die Refraktäre wurden im übrigen gleich wie andere schriftlosen Ausländer teilweise für einige Zeit zum Arbeitsdienst aufgeboten. In den Zahlen über die Flüchtlinge erscheinen nur die wenigen, die interniert oder den Emigrantenvorschriften unterstellt worden sind. Der vorliegende Bericht befasst sich nicht mit ihnen.

3. Militärflüchtlinge.a) Internierte.

Wir haben bereits gesehen, dass das internationale Recht (Art. 11 Haager Abkommen) vorschreibt, übertretende Truppen und Truppenangehörige der kriegführenden Heere daran zu hindern, dass sie während der Dauer des Krieges wiederum an Kampfhandlungen teilnehmen können. Die Wehrmänner wurden militärisch interniert. Die so kontrollierten Militärpersonen wurden gemeinhin als Internierte bezeichnet.

Gegenüber den Zivilinternierten bestand ein erheblicher Unterschied, indem jene an sich zur Ausreise verpflichtet waren, dazu allerdings im Augenblick aber keine Gelegenheit hatten, währenddem die Militärinternierten auch an der möglichen Ausreise gehindert werden mussten.

Die grösste Gruppe der Internierten war das 45. französische Armeekorps, dessen polnische Division sich bis über das Kriegsende hinaus in der Schweiz aufhalten musste. Interniert waren ferner verschiedene italienische Abteilungen, die im Kampf auf Schweizergebiet abgedrängt worden waren, nicht aber etwa jene grosse Zahl von Italienern, die zwar in der italienischen Armee Dienst geleistet hatten, sich aber nach der Kapitulation Italiens zu Hause befanden und sich später durch Flucht in die Schweiz einem neuen Stellungsbefehl entzogen hatten. Sie waren nicht als Militärpersonen, sondern als Zivilisten über die Grenze gekommen und mussten nicht im neutralitätsrechtlichen Sinne interniert werden. Aus blossen Zweckmässigkeitsgründen, weil es sich um militärisch ausgebildete und fast ausschliesslich um jüngere einzelste-

hende Männer handelte, wurden sie dem Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung zur Betreuung unterstellt.

Zu den zu Internierenden gehörten auch die zahlreichen Flugzeugbesatzungen, die in der Schweiz notlanden mussten. Auch Partisanengruppen, die im Kampf standen und abgedrängt wurden, mussten interniert werden. In der Endphase des Krieges suchten auch deutsche Truppenteile um Aufnahme und Internierung nach.

Auf Grund der verschiedenen Rechtsstellung galten für die Internierten zum Teil andere Vorschriften als für die übrigen dem Kommissariat unterstellten Gruppen. Das war in der Öffentlichkeit meist nicht bekannt, weshalb oft Schwierigkeiten entstanden. Darüber orientiert der Bericht des Kommissariates.

b) Entwichene Kriegsgefangene.

Als entwichene Kriegsgefangene konnten nur Militärpersonen gelten, die im Verlaufe von Kriegshandlungen vom Feinde gefangen genommen worden waren und direkt aus dem Feindesland bzw. dem infolge der Besetzung unter der tatsächlichen Herrschaft des Feindes stehenden Gebiet über die Grenze des neutralen Staates gekommen waren. Nicht als entwichene Kriegsgefangene galten dagegen Militärpersonen, die zwar aus feindlicher Kriegsgefangenschaft entwichen waren, aber vor dem Ueberschreiten der Grenze des neutralen Staates sich im Gebiet eines Drittstaates, der für sie nicht Feindesland war, aufgehalten hatten. Ebenfalls nicht als Kriegsgefangene waren jene Militärpersonen zu behandeln, die zwar aus feindlicher Kriegsgefangenschaft entwichen waren, aber vor dem Ueberschreiten der Grenze des neutralen Staates noch längere Zeit in Feindesland (einschliesslich dem vom Feinde besetzten Gebiet) zugebracht hatten unter Umständen, die annehmen liessen, sie hätten im Zeitpunkt der Flucht nicht die Absicht gehabt, in ununterbrochener Reise in das neutrale Land zu gelangen. Schliesslich konnten ebensowenig als entwichene Kriegsgefangene betrachtet werden jene Personen, die zwar in feindlicher Kriegsgefangenschaft gestanden hatten, daraus aber formell entlassen und später z.B. lediglich als zivile Arbeitskräfte zu einer bestimmten Arbeit im Feindesland (einschliesslich dem von den feindlichen Truppen besetzten Gebiet) befohlen worden waren, welche sie nicht angetreten oder aber unerlaubt wiederum verlassen hatten. Sie galten ausschliesslich als Zivilflüchtlinge.

Bis zum Herbst 1943 wurden die entwichenen Kriegsgefangenen von der Polizeiabteilung nach den für die Zivilflüchtlinge geltenden Bestimmungen betreut. Wie wir gesehen haben, stand das in Uebereinstimmung mit dem internationalen Recht (Art. 13 Haager Abkommen). Nachher wurde die grösser gewordene Gruppe dem Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung unterstellt, das die entwichenen Kriegsgefangenen in ähnlicher Weise unterbrachte wie die überge-

tretenen Truppenteile (Internierte), allerdings mit gewissen angemessenen Erleichterungen.

c) Deserteure.

Deserteur ist der Wehrmann, der, während er unter der Fahne stand, unerlaubt seine Einheit verlassen hat. Das internationale Recht regelt die Behandlung der Deserteure nicht. In der Schweiz wurden sie anfänglich von den zivilen Behörden untergebracht und kontrolliert. Allerdings beschäftigten sich die Dienststellen des Sicherheitsdienstes des Armeekommandos von Anfang an ebenfalls intensiv mit den Deserteuren. Mit der Uebergabe der entwichenen Kriegsgefangenen an das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung wurden auch die Deserteure dem Kommissariat unterstellt. Massgebend waren ausschliesslich Zweckmässigkeitsgründe. Es handelt sich auch hier um Militärpersonen, die ohne weiteres einer militärischen Disziplin unterstellt werden konnten. Im übrigen wurden sie nach ähnlichen Grundsätzen behandelt wie die entwichenen Kriegsgefangenen, wobei sich allerdings doch erhebliche Unterschiede ergaben, weil sich ihr Heimatstaat selbstverständlich nicht für sie verwenden und ihnen allenfalls Taschengeld usw. auszahlen konnte.

Nach Art. 16, Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung durften Deserteure und Refraktäre nur auf Beschluss des Bundesrates in ihren Heimatstaat ausgeschafft werden. Der Grund für diese Bestimmung lag darin, dass sie bei einer Ausschaffung während des Krieges meist mit einer Kapitalstrafe rechnen mussten. Die Verantwortung für solche Massnahmen musste der Gesamtbundesrat übernehmen.

d) Hospitalisierte.

Hospitalisierte sind kranke ausländische Wehrmänner, die auf Grund besonderer Vereinbarungen mit beiden kriegführenden Parteien für eine gewisse Zeit in die Schweiz kommen dürfen und hier gepflegt werden. Mit ihnen befasste sich auch das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung, das einen besonderen Dienstzweig zu ihrer Betreuung einrichtete. Die Hospitalisierten unterstanden der militärischen Disziplin und dem Militärstrafrecht. Im übrigen waren die Abmachungen mit den Kriegsparteien massgebend.

F. Statistische Angaben.

1. Gesamtzahl der Flüchtlinge.

Die Schweiz beherbergte während des Krieges für kürzere oder längere Zeit 295'381 schutzsuchende Ausländer. Die grösste Zahl der zugleich anwesenden Flüchtlinge wurde zu Beginn des Monats Mai 1945 bei Kriegsschluss erreicht. Damals zählte man mehr als 115'000 Flüchtlinge.

In diesen Gesamtzahlen sind alle Gruppen von Ausländern eingeschlossen, die in irgend einer Eigenschaft in unserem Lande Asyl gesucht haben.

104'806 Internierte, entwichene Kriegsgefangene, Deserteure und Hospitalisierte unterstanden der Kontrolle des Eidg. Kommissariats für Internierung und Hospitalisierung.

55'018 waren Zivilflüchtlinge im engern Sinne und durch Einzelverfügung interniert. Sie wurden von der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung betreut.

9909 gehörten zu den Emigranten. Mit ihnen befasste sich neben den Kantonen das Emigrantenbureau der Eidg. Fremdenpolizei.

251 Flüchtlinge waren entweder als politische Flüchtlinge anerkannt worden oder unterstanden zum mindesten der besondern Kontrolle der Bundesanwaltschaft.

Die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes betreute 59'785 ausländische Kinder, die entweder zu einem mehrmonatigen Erholungsaufenthalt in organisierten Transporten oder aus dem Kriegsgebiet flüchtend in unser Land gekommen und in Familien oder Heimen untergebracht worden waren.

Schliesslich sind 66'549 sogenannte Ausweich- oder Grenzflüchtlinge zu nennen, die zumeist nur für kürzere Zeit in unserem Lande Zuflucht gesucht hatten. In dieser Zahl sind 7800 französische Zivilflüchtlinge eingeschlossen, die beim Zusammenbruch Frankreichs im Juli 1940 in die Schweiz geflüchtet waren und nach einem ungefähr zweimonatigen Aufenthalt wieder nach Frankreich hatten zurückkehren können. Dazu gehören auch jene 5280 französischen Flüchtlinge aus dem Elsass, die im Winter 1944/45 für einige Wochen zur Hauptsache in den Hallen der Mustermesse untergebracht worden waren. Bei St-Gingolph, Genf und längs der Juragrenze waren viele grössere und kleinere Gruppen solcher Zivilflüchtlinge auf Schweizergebiet übertreten, von wo sie meist nach einigen Tagen wieder an ihren Herkunftsort zurückkehren konnten. Einige zehntausend sogenannte Transitflüchtlinge brachten uns sodann die letzten Kriegstage, als Tausende von Fremdarbeitern und entwichenen Kriegsgefangenen in unser Land strömten. Soweit sie nach kurzer Zeit, zumeist nach wenigen Tagen unser Land wiederum verlassen

konnten, sind sie in der Zahl der Grenz- und Ausweichflüchtlinge mitgezählt.

2. Die Zusammensetzung der Zivilflüchtlinge.

Wir verfügen nur für die Gruppe von Emigranten und Zivilflüchtlingen im engeren Sinne (die "politischen Flüchtlinge" eingeschlossen) über einlässliche statistische Angaben. Ueber die seinerzeit vom Roten Kreuz betreuten Kinder geben die Statistiken dieser Organisation Auskunft, und über die Militärflüchtlinge enthält der Bericht des Eidg. Kommissariats für Internierung und Hospitalisierung Angaben. Für die Gruppe der Ausweich- und Grenzflüchtlinge sind nur die unter Zif. 1 erwähnten Zahlen vorhanden.

Die Polizeiabteilung hat 6034 Flüchtlinge mehr betreut, als nachstehend ausgewiesen werden. 3019 wurden nämlich nach einiger Zeit dem Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung zur Betreuung übergeben und 3015 hat die Polizeiabteilung später bei der sukzessiven Auflösung des Kommissariates übernommen. Viele von diesen stehen noch heute unter der Kontrolle der Polizeiabteilung. Diese 6034 Flüchtlinge erscheinen jedoch nicht in den nachstehenden statistischen Zusammenstellungen, weil sie bereits in den Gesamtzahlen der Militärflüchtlinge, die dem Kommissariat unterstanden, berücksichtigt worden sind.

a) Nach Konfession.

Anfänglich hat die Zahl der jüdischen Flüchtlinge überwogen. Unter den Emigranten zählte man rund 80% Juden. Auch bei den Flüchtlingen überwogen zuerst die Juden ganz erheblich. Später kamen dann aber mehr und mehr auch andere Gruppen dazu. 1944 und gegen Ende des Krieges war die Zahl der Nichtjuden grösser.

Von den 9909 Emigranten waren 6654, von den 55018 Zivilflüchtlingen 21858, zusammen also 28512 Juden. Die 36415 Nichtjuden verteilten sich auf 5515 Protestanten, 25621 Katholiken und 5279 Angehörige anderer Konfessionen.

b) Nach Nationalität.

Die ersten Flüchtlinge waren fast durchwegs deutscher Herkunft. Der Zustrom von 1938 brachte vor allem österreichische Flüchtlinge. Sehr bald wuchs auch die Zahl der polnischen Flüchtlinge. Im Laufe des Krieges suchten Flüchtlinge aus fast allen europäischen und aussereuropäischen Nationen in der Schweiz Asyl. Ueber die Zusammensetzung der 64927 Emigranten und Zivilflüchtlinge gibt die nachstehende Zusammenstellung

Auskunft:

<u>Heimat- oder Herkunftsland</u>	<u>Emigranten</u>	<u>Flüchtlinge</u>	<u>Zusammen</u>
Abessinien	-	1	1
Aegypten	-	22	22
Albanien	-	11	11
Arabien	-	1	1
Argentinien	-	28	28
Australien	-	4	4
Belgien	47	873	920
Brasilien	-	18	18
Bulgarien	8	50	58
Chile	1	2	3
China	-	4	4
Columbien	-	1	1
Costa-Rica	-	4	4
Dänemark	4	17	21
Deutschland	4'142	4'977	9'119
Ecuador	-	3	3
Estland	18	29	47
Finnland	-	2	2
Frankreich	580	10'944	11'524
Griechenland	7	680	687
Grossbritannien	-	189	189
Guatemala	1	1	2
Indien	-	7	7
Indochina	-	1	1
Irak	-	2	2
Iran	-	12	12
Irland	-	1	1
Italien	79	14'520	14'599
Jugoslawien	76	1'937	2'013
Kanada	-	15	15
Lettland	50	105	155
Litauen	45	302	347
Luxemburg	15	99	114
Mexiko	-	4	4
Neuseeland	-	2	2
Nicaragua	-	3	3
Niederlande	110	2'291	2'401
Norwegen	2	78	80
Oesterreich	2'418	1'237	3'655
Palästina	6	18	24
Paraguay	4	2	6
Peru	4	7	11
Polen	1'285	8'824	10'109
Portugal	-	12	12
Rumänien	120	808	928
Russland	189	2'915	3'104
Weiss-Russland	-	98	98
Uebertrag	9'211	51'161	60'372

<u>Heimat- oder Herkunftsland</u>	<u>Emigranten</u>	<u>Flüchtlinge</u>	<u>Zusammen</u>
Uebertrag	9'211	51'161	60'372
San Salvador	-	4	4
Siam	-	3	3
Syrien	-	2	2
Spanien	28	571	599
Süd-Afrika-Union	-	2	2
Schweden	-	11	11
Tschechoslovakei	361	1'357	1'718
Türkei	17	98	115
Ungarn	285	1'529	1'814
Uruguay	-	3	3
USA	-	64	64
Staatenlos	7	213	220
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	9'909	55'018	64'927
=====	=====	=====	=====

c) Nach der beruflichen Gliederung.

Von grosser Bedeutung war selbstverständlich die berufliche Gliederung der Flüchtlinge. Die Emigranten und die ersten paar tausend Zivilflüchtlinge waren beruflich ziemlich einseitig orientiert. Sie gehörten zum grossen Teil den intellektuellen und kaufmännischen Berufen an und waren an manuelle Arbeit nicht gewohnt. Unter den Angehörigen der Kaufmannsgilde waren viele in ihrem Herkunftsland irgendwie im Handel selbständig tätig gewesen. Mit dem Zustrom von italienischen und französischen Flüchtlingen änderten sich die Verhältnisse etwas. Starke Einfluss auf die berufliche Gliederung der Flüchtlinge hatte aber eigentlich erst der Zustrom der Fremdarbeiter der verschiedensten Nationalitäten aus Deutschland gegen Ende des Krieges.

Die nachstehenden Zahlen sollen einige Anhaltspunkte geben. Massgebend waren dabei die Angaben, die der Flüchtling gleich nach der Einreise den Behörden gegenüber machte. Dabei ist allerdings nicht immer klar, ob der gelernte oder der ausgeübte Beruf angegeben wurde.

<u>Beruf</u>	<u>Emigranten</u>	<u>Flüchtlinge</u>	<u>Zusammen</u>
Akademiker, Künstler	1'575	3'329	4'904
Kaufleute, Beamte	1'968	6'724	8'692
Handwerker (gelernte Arbeiter)	1'344	9'221	10'565
Hilfsarbeiter, Handlanger	225	2'246	2'471
Landwirte, Landarbeiter	130	3'083	3'213
Uebrige, Studenten, Berufsmilitär, ohne Beruf	3'223	15'964	19'187
Kinder und Jugendliche bis 20 Jahre	1'444	14'451	15'895
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	9'909	55'018	64'927

d) Nach Geschlecht.

	<u>Emigranten</u>	<u>Flüchtlinge</u>	<u>Zusammen</u>
Männer	4'776	25'903	30'679
Frauen	3'849	14'664	18'513
Kinder und Jugendliche (zurzeit der Einreise noch minderjährig)			
a) männlichen Geschlechts	753	8'076	8'829
b) weiblichen Geschlechts	531	6'375	6'906
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	9'909	55'018	64'927

III. BETREUUNG DER AUFGENOMMENEN FLUECHTLINGE.

A. Die Unterbringung der Flüchtlinge.

Das Problem der Unterbringung der Flüchtlinge zeigte sich von Anfang an mit aller Schärfe. Leider waren vor Kriegsbeginn keine Vorbereitungen für die Unterbringung allfälliger Flüchtlinge getroffen worden. Während fast des ganzen Krieges musste improvisiert werden. Erst in der letzten Phase änderte sich das. Im Winter 1944/45 konnten erstmals Massnahmen getroffen werden, die über die Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse des Tages hinausgingen, und vorausschauend Unterkünfte zur Unterbringung eines allfällig zu erwartenden neuen Flüchtlingszustroms bereitgestellt werden.

Es mag verwundern, dass, bei den sonst auf den meisten Gebieten umfassenden Vorbereitungen auf den Kriegs- oder Aktivdienstzustand hin, diesem Problem keine genügende Beachtung geschenkt worden ist. Und doch musste mit dem Neutralitätsfall und dem Zustrom von Flüchtlingen als eine der mutmasslichen Folgen des Weltkrieges gerechnet werden.

Es leuchtet ein, dass vor Kriegsausbruch und auch während des Krieges nicht daran gedacht werden konnte, ins Blaue hinaus Unterkunftsräume bereitzustellen, Baracken aufzustellen, Hotels einzurichten usw. zur Aufnahme von Flüchtlingen, die dann allenfalls doch nicht kommen. Vorbereitungen wären nur in der Richtung praktisch möglich gewesen, dass in allen Landesgegenden die Möglichkeiten genau erforscht und festgestellt und die Unterkünfte so vorbereitet wurden, dass sie nötigenfalls innert kürzester Zeit hätten zur Verfügung gestellt werden können. Solche materiellen Vorbereitungen hätten kaum grosse Summen verschlungen. Jedenfalls wäre der Schaden, der durch das Improvisieren entstanden ist, durch zweckmässige Vorbereitungen, auch wenn sie etwas gekostet hätten, bei weitem aufgewogen worden.

Allerdings können solche Vorbereitungen nur dann einen dem Aufwand entsprechenden Nutzen haben, wenn sie bei erstem Bedürfnis schlagartig eingesetzt werden können. Es nützt nichts, Gelegenheiten zur Unterbringung auszurekognoszieren, wenn sie im Notfall nicht benützt werden können, weil der nötige Apparat zur Verwendung und Verwaltung der Unterkünfte nicht zur Verfügung steht. Deshalb kann nur die Armee eine solche Aufgabe rasch und mit der nötigen Autorität gegenüber privaten, kommunalen oder kantonalen Widerständen bestreiten. Nur sie ist in der Lage, nötigenfalls Gebäulichkeiten zu requirieren, rasch das notwendige Material zu beschaffen und vor allem das notwendige Personal sofort zu stellen.

Diese Erkenntnis war auch während des letzten Krieges an sich unbestritten. Nur gelangte man auf Umwegen und nur zögernd zu dieser klaren Aufgabenverteilung. Die Armee nahm sich der Flüchtlinge vorerst nicht etwa an, weil sie die Betreuung in der ersten Phase als ihre Aufgabe betrachtet hätte, sondern weil sie in Flüchtlingsfragen wichtige militärische Interessen zu vertreten hatte (Sicherheitspolizei). Den Unter-

kunfts- und Betreuungsproblemen schenkte sie vorerst wenig Beachtung. Das Departement und die Polizeiabteilung mussten immer wieder die Initiative ergreifen, was oft recht heikel war, weil sie der Armee keine Weisungen erteilen konnten. Eine wesentliche Aenderung ergab sich erst, als die Territorialinspektorate und die Polizeisektion des Sicherheitsdienstes von dieser Aufgabe befreit und die Territorialkommandanten direkt eingesetzt wurden.

Aus den Erfahrungen des letzten Krieges baut der Territorialdienst der Generalstabsabteilung seine Vorbereitungen für die Zukunft auf. Durch eine Verordnung des Bundesrates ist klar geregelt, dass die Armee die Zivilflüchtlinge gleich wie die Militärflüchtlinge zu übernehmen hat, bis die zivilen Instanzen in der Lage sind, die Zivilflüchtlinge entweder in eigene Lager aufzubieten oder sonstwie unterzubringen. Der Territorialdienst hat die Vorbereitungen in materieller und persönlicher Beziehung bereits sehr weit getrieben, so dass wir einer gleichen Situation wie im letzten Weltkrieg nicht mehr so unvorbereitet gegenüberstünden.

Eine andere Frage ist, ob auch die zivilen Behörden die Aufnahme allfälliger Flüchtlinge zum vorneherein organisieren und Unterkünfte bereitstellen sollten. Das musste in der Berichtsperiode verneint werden und muss aller Voraussicht nach auch in Zukunft unterbleiben. Die zivilen Behörden haben erst in einem zweiten Stadium in Aktion zu treten, wenn es gilt, die aufgenommenen Flüchtlinge je nach den Verhältnissen für längere Zeit unterzubringen. Diese Unterkünfte können nicht zum vorneherein ausgebaut und organisiert werden, da sie, weil zu längerem Aufenthalt vorgesehen, auch entsprechend eingerichtet werden sollten. Die Vorbereitung einer definitiven Unterkunft kann aber erst in Frage kommen, wenn feststeht, ob Flüchtlinge in grösserer Zahl kommen, ob sie voraussichtlich längere Zeit in unserem Lande werden bleiben müssen und wie sie sich zusammensetzen. Je nachdem wird die Unterkunft gestaltet werden müssen. Die zivilen Behörden können erst beginnen, wenn die Flüchtlinge eingereist sind. Bis zu ihrer Uebernahme müssen diese mit den provisorischen Unterkünften der Armee vorliebnehmen.

Vom Herbst 1942 an sind alle illegal, d.h. zwischen den Grenzposten "eingereisten" Flüchtlinge vorerst in die Betreuung des Territorialdienstes gekommen und zumeist in kleineren oder grösseren Sammelunterkünften irgendwo untergebracht worden. Je nach dem Territorialkreis waren es teilweise vorerst recht primitive Notunterkünfte. Mit der Zeit wurden sie dann allerdings ausgebaut oder verlegt. Vom Herbst 1943 an wurden drei verschiedene Typen von solchen militärischen Lagern für Zivilflüchtlinge unterschieden: Sammellager, Quarantänelager und Auffanglager.

Sobald die zivilen Behörden mit ihren bescheideneren Mitteln und in stetem Kampf gegen Widerstände, die bei der Armee nicht oder weniger ins Gewicht fielen, Gelegenheit zur zweckmässigen Unterbringung hatten schaffen können, wur-

den die Flüchtlinge in ein ziviles Heim oder Lager geführt, soweit für sie überhaupt Kollektivunterbringung in Frage kam. Die von der Zentralleitung in Zürich vorbereiteten und geführten zivilen Heime und Lager wiesen die verschiedensten Typen auf, je nach den Flüchtlingen, die dort untergebracht werden sollten. Sie unterschieden sich von den Lagern des Territorialdienstes meist dadurch, dass sie, weil für längere Zeit eingerichtet, meist erheblich komfortabler und oft auch der Psychose des Flüchtlings angepasster waren, der nach seinen Erfahrungen im Ausland vor Uniformen und militärischer Disziplin vielfach Schrecken hatte.

1. Die militärischen Lager.

a) Sammellager.

Von der Grenze kamen die Flüchtlinge vorerst in sogenannte Sammellager, die an Stellen längs der Grenze errichtet worden waren, wo sich regelmässig eine grössere Zahl von Flüchtlingen meldete. In diesen Lagern wurde der Einzelfall geprüft und über Aufnahme oder Rückweisung entschieden. Dort auch wurden Zivil- und Militärflüchtlinge ausgeschieden.

Die Sammellager waren zumeist sehr einfach eingerichtet; denn die Flüchtlinge verblieben dort nur ganz kurze Zeit, einige Stunden oder höchstens 2 - 3 Tage. Nachher wurden sie in Quarantänelager verbracht.

Es liegt auf der Hand, dass der Kontakt der Flüchtlinge in Sammellagern mit der Aussenwelt auf das äusserste Minimum beschränkt werden musste. Aus gesundheits- und sicherheitspolizeilichen Rücksichten konnte im allgemeinen weder den Flüchtlingen Ausgang oder Urlaub gewährt, noch Drittpersonen der Besuch von Flüchtlingen gestattet werden. Die Lager wurden militärisch bewacht und verwaltet. Nur wenigen Zivilpersonen war der Zutritt gestattet.

Zu Beginn des Flüchtlingszustromes im Sommer 1942 gab es kaum eigentliche Sammellager, d.h. die Sammellager waren zugleich Quarantäne- und Auffanglager. Die Unterscheidung wurde erst im Laufe der Zeit gemacht, als die Zahl der einreisenden Flüchtlinge immer grösser und eine umfassendere Organisation notwendig wurde. Gegen Ende des Krieges bestanden 8 solcher Sammellager, von denen einzelne sehr zweckmässig eingerichtet waren.

b) Quarantänelager.

Sobald der erste Entscheid über Aufnahme oder Rückweisung gefällt und der Flüchtling als Zivil- oder Militärperson qualifiziert worden war, verbrachte ihn der Territo-

rialdienst in ein Quarantänelager. Das waren Lager, die meist besser eingerichtet waren als die Sammellager. Sie wurden ebenfalls militärisch bewacht und unterstanden dem Kommando des zuständigen Territorialkreises.

Der Kontakt mit der Zivilbevölkerung wurde nach Möglichkeit verhindert. Zutritt hatten nur einige wenige Vertreter von Flüchtlingshilfswerken, für die die nötigen Vorsichtsmassnahmen getroffen werden konnten.

Jeder Flüchtling hatte sich einer 21-tägigen Quarantäne zu unterziehen. Die Quarantäne wurde auf Anordnung des Sanitätsdienstes der Armee auf 3 Wochen festgelegt, weil das der längsten Inkubationszeit einer Infektionskrankheit entsprach.

Es war nicht immer leicht, den Flüchtlingen und ihren Freunden, Bekannten und Verwandten die Notwendigkeit der strikten Durchführung der Quarantäne verständlich zu machen. Wohl sah die Mehrheit ein, dass die Massnahmen unumgänglich waren. Einzelne konnten sich aber nicht damit abfinden. Oft waren das nicht Persönlichkeiten, die auf Grund ihrer früheren Stellung oder ihren Beziehungen zu unserem Land vielleicht Anlass gehabt hätten, eine Sonderstellung zu erwarten, als solche, die glaubten, sie seien mehr als andere.

Die einzige Ausnahme von der Durchführung der Quarantäne wurde nur in medizinisch indizierten Fällen gestattet, dann nämlich, wenn der Gesundheitszustand eines Flüchtlings so war, dass ihm der Aufenthalt während drei Wochen in einem Lager nicht zugemutet werden konnte. Er wurde in diesem Fall in ein Spital eingewiesen, wo er mindestens so lange zu verbleiben hatte, als er in einem Lager die Quarantäne zu bestehen gehabt hätte. Da die meisten ^{Quarantäne} ~~Sammel~~lager nicht über grössere und gut ausgebaute Krankenstationen verfügten, musste öfters zur Evakuierung in Spitälern Zuflucht genommen werden.

Während der sanitärischen Quarantäne wurden die Flüchtlinge auch polizeilich soweit als möglich "durchleuchtet". Insbesondere fand während dieser Zeit die einlässliche Einvernahme statt. Ferner wurden die für die spätere Behandlung wichtigen Fragebogen, Signalementsblätter, lo-Fingerabdruckbogen usw. ausgefüllt. Die polizeilichen Erhebungen wurden nach Möglichkeit soweit gefördert, dass die Polizeiabteilung vor Ablauf der Quarantäne oder zum mindesten kurz nachher auf Grund der Akten über das weitere Schicksal des Flüchtlings entscheiden konnte. Erfolgte der Entscheid nicht rechtzeitig, d.h. vor Ablauf der Quarantäne, musste der Flüchtling in ein sogenanntes Auffanglager versetzt werden.

Die Zahl der Quarantänelager wurde den jeweiligen Bedürfnissen angepasst. Lager, die anfänglich als Sammellager dienten, mussten als Quarantänelager benützt werden, und Quarantänelager wurden zu Auffanglagern nach Ablauf der Quarantäne. Wenn auf einmal grössere Flüchtlingsmassen in unser

Land kamen, musste eben bis zum Ablauf der Quarantänezeit oft jede mögliche Unterkunft als Quarantäne ausgestaltet werden. Nachher, wenn sich die Verhältnisse wiederum stabilisierten und der Zuzug von Flüchtlingen ein gewisses Ausmass nicht mehr überstieg, war es möglich, das System wiederum genau auseinanderzuhalten. Die Zahl der Lager sagt deshalb nicht sehr viel bei der Betrachtung des Problems der Quarantäne. Gegen Ende des Krieges zählten wir 14 Quarantänelager, die ausschliesslich zur Unterbringung von Zivilflüchtlingen dienten. In 40 weiteren Quarantänelagern wurden Militärflüchtlinge oder Militär- und Zivilflüchtlinge gemischt untergebracht.

c) Auffanglager.

Oftmals, besonders wenn grössere Flüchtlingsströme innert kurzer Zeit unsere Grenze überschritten hatten, waren die zivilen Behörden ausserstande, alle Flüchtlinge gleich nach Ablauf der Quarantäne zu übernehmen. Es kam deshalb verhältnismässig oft vor, dass Flüchtlinge über die Quarantänezeit hinaus für längere Zeit in militärischen Lagern verbleiben mussten. Die Fälle sind nicht selten, wo Flüchtlinge zwei, drei, vier, ja sechs und mehr Monate in Auffanglagern auf die definitive Unterbringung warteten. Die Auffanglager waren aber zumeist nicht für längeren Aufenthalt eingerichtet, weshalb sich öfters Schwierigkeiten ergaben. Der Flüchtling, der der Gefahr entgeht, nimmt in der Regel vorerst mit jeder Unterkunft vorlieb, wenn er nur ein sicheres Obdach hat. Wenn sich dieser Aufenthalt dann aber in die Länge zieht, kommen die Begehren und Schwierigkeiten. Der Territorialdienst sah sich deshalb auf Drängen der zivilen Behörden veranlasst, in den Auffanglagern sukzessive alle möglichen Verbesserungen einzuführen. Es gelang denn auch, viele der Auffanglager in einen Stand zu setzen, dass den Flüchtlingen ein längerer Aufenthalt darin durchaus zumutbar war.

In den Auffanglagern galt naturgemäss ein freieres Regime als in den Sammel- und Quarantänelagern. Einmal hatten vermehrt Dritte, die im Flüchtlingsbetreuungsdienst standen, Zutritt zu den Lagern. Allerdings hielt der Territorialdienst darauf, dass auch in den Auffanglagern aus Ordnungsgründen der Zutritt begrenzt wurde. Nur wer eine ausdrückliche Bewilligung besass, durfte ein solches Lager besuchen. Bewilligungen wurden vom Territorialdienst auf Ersuchen der Polizeiabteilung ausgestellt.

Die Kosten aller militärischen Lager für die Zivilflüchtlinge gingen zu Lasten der Polizeiabteilung. Das hatte zur Folge, dass die Abrechnungen nach der Kontrolle durch das OKK noch von den zivilen Behörden, der Polizeiabteilung und der Eidg. Finanzkontrolle geprüft wurden. Auch für grössere Anschaffungen und bauliche Veränderungen musste die Zustimmung der Polizeiabteilung eingeholt werden. Dieses System war nicht durchaus zweckmässig. Wohl gewährte es der Polizeiabteilung ein gewisses Mitspracherecht, doch waren der Einfluss der Polizeiabteilung und vor allem ihre Möglichkeiten, auf die Aus-

gestaltung der militärischen Lager einzuwirken, gleichwohl verhältnismässig gering. Ihr Einfluss beschränkte sich lange nur auf die negative Funktion, indem sie ihr nicht zweckmässig scheinende Einrichtungen verhindern konnte, während sie gerade dort, wo eine Verbesserung notwendig gewesen wäre, nicht zum Ziele kam. Trotz gutem Einvernehmen zwischen den zentralen verantwortlichen Instanzen sind schon aus psychologischen Gründen Schwierigkeiten leicht möglich, wenn eine zivile Behörde einem militärischen Kommando Weisung erteilen muss, besonders wenn beim Kommandanten über das Problem ganz andere Konzeptionen bestehen als bei der verantwortlichen zivilen Behörde. Eine Aenderung zeigte sich erst, als von zentraler militärischer Stelle aus auf die regionalen Territorialkommandosentschieden eingewirkt und für eine etwas einheitlichere Auffassung gesorgt wurde.

Im übrigen galt auch für die Auffenglager, was für alle anderen Lagertypen gilt, dass die Ordnung und das Wohlbefinden der Flüchtlinge im wesentlichen von der Persönlichkeit des Kommandanten oder Leiters abhing. Verstand dieser, das Vertrauen der Flüchtlinge zu gewinnen und trotzdem mit sicherer Hand für Ordnung und Disziplin zu sorgen, fühlten sich die Flüchtlinge auch in verhältnismässig einfachen Unterkünften wohl. Es gab mehr Schwierigkeiten, die behoben werden mussten, weil das Personal in den Lagern die Flüchtlinge unzweckmässig behandelte, als weil die Unterkunftsverhältnisse zu wünschen übrig gelassen hätten. Allerdings ist zu sagen, dass bei so prekären und primitiven Unterkünften wie im Herbst 1942, besonders in der Westschweiz, Schwierigkeiten auch bei der besten Lagerleitung nicht vermieden werden konnten. Ueber gewisse minimale Mittel müssen die verantwortlichen Lagerchefs verfügen können.

Da die Zentraleitung ständig an Mangel an geeigneten Heimen litt, wurde da oder dort versucht, Auffanglager als Ganzes zu übernehmen und nach zivilen Grundsätzen als Heim weiterzuführen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Lösung nicht in allen Teilen zweckmässig ist. Eine saubere Lösung, die später Schwierigkeiten ausschliesst, besteht nur darin, dass die zivile Behörde von der militärischen das Haus leer übernimmt, nach Aufnahme eines genauen Inventars und eines Abschätzungsprotokolls, d.h. die militärische Stelle sollte sich vorerst mit dem Eigentümer auseinandersetzen, worauf dann die zivile Stelle ein neues Vertragsverhältnis mit dem Eigentümer einzugehen hätte. Auch die wesentlich verschiedenen Grundsätze der Führung solcher Betriebe lassen es nicht als ratsam erscheinen, das vom militärischen Kommando verwendete Personal ohne nähere Prüfung im Zivilbetrieb zu verwenden. Ein guter Kommandant eines militärischen Lagers ist nicht ohne weiteres auch ein geeigneter Heimleiter für einen Zivilbetrieb.

Gegen Ende des Krieges waren noch in 21 Auffanglagern Zivilflüchtlinge untergebracht.

2. Die Unterbringung der Flüchtlinge unter ziviler Kontrolle.

Massgebend für die Unterbringung der Flüchtlinge nach der Entlassung aus den militärischen Lagern waren vorerst die Weisungen des Departements vom 20. März 1943. Danach waren für die definitive Unterbringung in erster Linie Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand der Flüchtlinge zu berücksichtigen, wobei der Zusammengehörigkeit der Familienmitglieder nach Möglichkeit Rechnung zu tragen war:

Die Weisungen gingen vom Grundgedanken aus, dass die tauglichen Flüchtlinge verpflichtet sind, ihre Arbeitskraft nach Möglichkeit für Arbeiten von nationalem Interesse einzusetzen; denn sie geniessen den schweizerischen staatlichen Schutz und zehren ebenfalls von den beschränkt vorhandenen Vorräten des Landes.

Als arbeitslagertauglich wurden alle gesunden Flüchtlinge von 20 - 60 Jahren angesehen. Sie waren grundsätzlich in Arbeitslagern unterzubringen, wobei die Trennung der Geschlechter vorerst unerlässlich war. Die Männer kamen in Arbeitslager, in denen sie je nach ihrer Eignung schwerere oder leichtere Arbeiten im Strassenbau, Meliorationswesen oder auch bloss zur Bebauung des meliorierten Geländes zu verrichten hatten. Die Frauen hatten in Heimen allgemeine Arbeiten für die Lager der Männer zu besorgen, wie Waschen und Herrichten der Wäsche und andere Arbeiten. Für Jugendliche von 17 bis 19 Jahren wurden besondere Lager geschaffen, in denen andere Bestimmungen galten als in den Lagern für Erwachsene, insbesondere war das Urlaubswesen anders geordnet, und vor allem wurde weniger auf das Arbeitsergebnis geachtet als auf die Ausbildung der Jugendlichen. Für sie wurden von allem Anfang an besondere handwerkliche und andere Kurse veranstaltet.

Als lageruntauglich galten alle nicht völlig gesunden Flüchtlinge und solche über 60 Jahre, sowie Mütter mit Kleinkindern bis zu 6 Jahren. Die Unbemittelten unter ihnen sollten nach Möglichkeit an Freiplätzen untergebracht werden. Soweit sie eigene Mittel hatten oder solche ihnen von dritter Seite zur Verfügung gestellt wurden, hatten sie die Möglichkeit, in Hotels, Pensionen oder sonst privat zu leben. Wer weder an Freiplätzen untergebracht werden konnte, noch genügende Mittel hatte, um im Hotel oder einer Pension zu leben, fand Aufnahme in einem der verschiedenen Flüchtlingsheime.

Kinder zwischen 7 und 16 Jahren wurden durch Vermittlung des Schweizerischen Hilfswerkes für Emigrantenkinder und später auch des Schweizerischen Roten Kreuzes in Familien untergebracht, sofern Charakter und Gesundheitszustand des Kindes das gestatteten. Das Hilfswerk für Emigrantenkinder übernahm die Gewähr dafür, dass jedes Kind am betreffenden Freiplatz gut aufgehoben war und veranlasste periodische Inspektionen. Auf Wunsch der Mutter konnten auch Kinder über 6 Jahre bei ihr leben, sofern sie mit einem jüngeren Kind auf ei-

gene Kosten privat untergebracht oder am betreffenden Freiplatz die Unterbringung weiterer Kinder möglich war.

Frauen, die vor der Verhehlung mit einem Ausländer das Schweizerbürgerrecht besessen hatten, und die nahe schweizerische Verwandte in der Schweiz hatten, konnten bei diesen untergebracht werden, wenn sie sie aufnehmen konnten, ungeachtet ob die Frau arbeitsfähig war oder nicht. Ebenso konnte die Polizeiabteilung für ehemalige Minister, Diplomaten, bedeutende politische Persönlichkeiten, Offiziere, bedeutende Wissenschaftler und Künstler, Geistliche und dergleichen von der Einweisung in ein Arbeitslager oder Flüchtlingsheim absehen. Für Studenten konnten ebenfalls Ausnahmen bewilligt werden, in der Meinung aber, dass sie während der Hochschulferien ihrer Arbeitspflicht in einem Arbeitslager Genüge zu leisten hätten.

a) Arbeitslager.

Darüber hat die Zentraleitung ausführlich berichtet. Es kann auf die Ausführungen der Zentraleitung, die sich mit den Erfahrungen der Polizeiabteilung decken, verwiesen werden. Immerhin seien einige Bemerkungen beigelegt:

Die Arbeitslager waren an sich zweifellos nicht wirtschaftlich, d.h. die Kosten überstiegen wesentlich das, was als Arbeitsprodukt hervorging. Es wäre aber falsch, die Arbeitslager nur von der wirtschaftlichen Seite aus zu betrachten. Wohl ging das Bestreben der Zentraleitung dahin, auch das wirtschaftliche Ergebnis so günstig als möglich zu gestalten. Dem standen aber eine Reihe von Faktoren entgegen.

Einmal konnte die Zentraleitung, wie sie sehr deutlich dargelegt hat, nur Aufgaben übernehmen, für die sich keine anderen Unternehmen interessierten.

Sodann hatte es die Zentraleitung in der Regel nicht mit zu solchen Arbeiten gewöhnten Arbeitskräften zu tun. Sie musste Arbeitskräfte beschäftigen, die meist noch nie im Leben auch nur annähernd ähnliche Arbeiten ausgeführt hatten. Wohl wurden die Flüchtlinge auf ihre körperliche Eignung für solche Arbeiten untersucht. Das geschah aber meist nur summarisch in dem Sinne, dass Kranke ausgeschaltet wurden.

Die Zentraleitung musste ferner eine grössere Zahl von Flüchtlingen aus den verschiedensten Gründen, von denen später noch zu sprechen sein wird, im inneren Dienst des Lagers beschäftigen. Diese Flüchtlinge leisteten insoweit keine produktive Arbeit, was ganz wesentlich auf das ökonomische Resultat der Arbeit der Flüchtlinge des Lagers sich auswirkte.

Ausschlaggebend war aber oft die Entschädigung, die die Flüchtlinge erhalten konnten. Wo ihnen neben dem Sold und den Arbeitsprämien etwa vom privaten interessierten Unterneh-

mer für gute Arbeit weitere Zuschüsse gewährt wurden, konnten die Arbeitsleistungen ganz beträchtlich gesteigert werden. Jedenfalls zeigte es sich, dass bei einer längeren Arbeitsdauer das Interesse der Flüchtlinge an einer intensiven Arbeit nur wachgehalten werden konnte, wenn sie eine entsprechende Entschädigung erhielten. Das war aber eben oft recht schwierig zu erreichen, gerade weil es sich meist ja um unwirtschaftliche Projekte handelte, die wohl einen gewissen volkswirtschaftlichen Nutzen darstellten, aber unter normalen Verhältnissen kaum in Angriff genommen worden wären. Es zeigte sich auch, dass ein allzu langer Aufenthalt in einem Arbeitslager unzweckmässig ist und die Arbeitsleistung mit der Zeit geringer wird, wenn es eben nicht möglich ist, durch erhöhte Arbeitsprämien den Anreiz zur Leistung wachzuhalten.

Die Arbeitslager waren aber - und hier liegt ein wesentlicher Punkt der Tatsache, dass die Lager nicht wirtschaftlich sein konnten - nicht nur Arbeitsplatz, sondern eben vorwiegend auch ganz generell Unterkunft- und Aufenthaltsort. Viele Flüchtlinge, die kaum und nur in beschränkter Masse für Arbeiten auf dem Arbeitsplatz in Frage kamen, mussten in solche Lager eingewiesen werden, weil keine andere Möglichkeit ihrer Unterbringung bestand. Da anderweitige Unterkünfte fehlten, wurden so die Arbeitslager zeitweise mehr oder weniger zu blossen Aufenthaltsorten, während der Arbeitsplatz etwas in den Hintergrund trat. Auf Grund der Richtlinien vom 20. März 1943 wurden arbeitsfähige Männer bis zu 60 Jahren vorerst grundsätzlich in solchen Arbeitslagern untergebracht. Aus Gründen der Gleichbehandlung und der Solidarität wurden auch solche Flüchtlinge in Arbeitslager eingewiesen, die anderswo, d.h. bei Privaten oder sonstwie Möglichkeiten zum Unterkommen gehabt hätten. So sehr aus wirtschaftlichen und arbeitsethischen Gründen der möglichst vollständige Einsatz aller Flüchtlinge angestrebt werden musste, war es vielleicht aus praktischen Gründen weniger angezeigt, den Grundsatz konsequent zu verfolgen. Rückblickend betrachtet wäre es vielleicht zweckmässiger gewesen, Flüchtlinge, die anderswo hätten unterkommen können, besonders wenn über ihr Arbeitsvermögen gewisse Zweifel bestanden, nicht in Arbeitslager aufzubieten. Es hätte auch administrativ die Polizeiabteilung wesentlich entlastet. Leider standen dem die militärischen Beschränkungen und der Widerstand der Kantone entgegen, die sich möglichst gegen die private Unterbringung von Flüchtlingen wehrten, wenigstens soweit nicht ein Hotelaufenthalt für begüterte Flüchtlinge in Frage kam.

Die Polizeiabteilung glaubte, auch aus allgemeinen soziologischen Erwägungen einen Flüchtling, der über Mittel verfügte, und sich einen Hotelaufenthalt leisten konnte, nicht anders behandeln zu sollen als den Mittellosen, der auf die öffentliche Hilfe angewiesen war. Beide wurden, sofern über ihre Arbeitsfähigkeit kein Zweifel bestand, in Arbeitslagern untergebracht. Die Polizeiabteilung hätte sich allerdings viel Mühe und Arbeit ersparen können, wenn sie in einigen Fällen, in denen sich solche Flüchtlinge und deren Freunde gegen die Einweisung in Arbeitslager wehrten, nachgegeben hätte. Eine

andere Frage ist, welches Echo eine solche Haltung in der schweizerischen Oeffentlichkeit gefunden hätte.

b) Flüchtlingsheime.

Die Flüchtlingsheime mussten den verschiedensten Bedürfnissen entsprechen. Einmal wurden arbeitsfähige Frauen untergebracht, die im Interesse der Flüchtlingsgemeinschaft allgemeine Arbeiten zu verrichten hatten. Ferner wurde die Belegschaft solcher Flüchtlingsheime etwa zur Mithilfe bei der Ernte oder anderen Arbeiten eingesetzt. Es sei auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen.

Andere Heime waren blosser Unterkunftsart für arbeitslageruntaugliche Flüchtlinge, die nicht an Freiplätzen oder sonstwie privat untergebracht werden konnten, seien es ältere, kränkliche oder gebrechliche Männer oder Frauen, Frauen mit Kleinkindern oder sonstwie Familien, die für den Arbeitseinsatz nicht in Frage kamen.

Neben diesen Grundtypen von Flüchtlingsheimen mussten denn im Laufe der Zeit besondere Heime geschaffen werden z.B. für Rekonvaleszente, für Diätbedürftige, für Tuberkulosekranke usw. Auch wurden Heime zu Ausbildungsstätten gemacht für Flüchtlinge, die schulmässig oder beruflich aus- oder weitergebildet werden mussten. Für die verschiedenen Typen und die einzelnen Heime sei ebenfalls auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen.

Die Errichtung solcher Heime stiess oft auf ausserordentliche Schwierigkeiten. Für die Arbeitslager bestand das Problem vor allem darin, eine passende Arbeit zu finden. Je nach dem Arbeitsprojekt brachten die kantonalen und kommunalen Behörden der Errichtung des Lagers in der Regel keinen wesentlichen Widerstand entgegen. Anders war es dagegen bei der Errichtung von Flüchtlingsheimen, wo meist mit starkem Widerstand gerechnet werden musste. Wohl waren einzelne Hoteliers oder Gesellschaften, deren Hotels leer standen, gerne bereit, der Zentralleitung ihre Häuser zur Verfügung zu stellen. Da aber diese Hotels sich zumeist an Fremdenplätzen befanden, opponierten alle anderen am Touristenverkehr interessierten Kreise, weil sie wegen der Flüchtlingslager ihre Gäste zu verlieren befürchteten. Da in den Heimen für die Kantone und Gemeinden kaum produktive Werte geschaffen wurden und zumeist ja nur unbemittelte Flüchtlinge untergebracht waren, verweigerten die Kantone und Gemeinden oft ihre Zustimmung. Immerhin gelang es mit der Zeit, die Kantone zu überzeugen, dass sie ihre Zustimmung nicht ohne Not versagen dürften, indem durch eine gute Führung der Heime und in engem Kontakt mit den örtlichen Behörden zumeist ein gutes Einvernehmen geschaffen werden konnte.

Ein ausserordentlich schwieriges Problem bildete die Trennung der Familien bei der Unterbringung des Ehemannes in einem Arbeitslager. Obschon durch ein ausgeklügeltes Urlaubs-

system und die Bezahlung der Urlaubsreise vom Arbeitsort des Ehemannes zum Heim der Ehefrau oder umgekehrt (siehe Einzelheiten im Bericht der Zentralleitung) dafür gesorgt wurde, dass die Eheleute regelmässig für kürzere Zeit zusammen sein konnten, zeigte es sich, dass diese Lösung ständig zu Schwierigkeiten Anlass gab. Die Zentralleitung sah sich deshalb mit Zustimmung der Polizeidepartement veranlasst, die Familien, die ursprünglich nach den Richtlinien zum Teil hatten getrennt untergebracht werden müssen, sukzessive wieder zusammenzubringen. Diese Massnahme hob die Moral der Betreuten und erleichterte die Führung ganz erheblich. Andererseits erschwerte sie, zum mindesten teilweise, den zweckmässigen Arbeitseinsatz der tauglichen Flüchtlinge. Sollten wir wiederum einmal vor ähnlichen Problemen stehen, würde es sich trotz allfälliger Schwierigkeiten sehr empfehlen, von Anfang an die Familien am gleichen Ort unterzubringen.

Anfänglich mussten im Sinne der Richtlinien auch die arbeitstauglichen Frauen in besonderen Heimen untergebracht werden. Es zeigte sich dann aber, dass es ausserordentlich schwierig war, für sie geeignete Arbeit zu finden. Wir gingen deshalb mit der Zeit von diesem Grundsatz ab. Mehr und mehr wurden arbeitstaugliche Frauen anderswo untergebracht, wenn dazu Gelegenheit war. Es blieben noch genügend Frauen, für die solche Möglichkeiten fehlten, und die deshalb weiterhin in Heime eingewiesen werden mussten.

Je nach der Flüchtlingsgruppe, die die verschiedenen Heime beherbergten, wurde das Regime ausgestaltet. Es liegt auf der Hand, dass in Sanatorien, Rekonvaleszenten-Heimen und anderen Krankenstationen nicht die gleichen Prinzipien gelten konnten wie in Heimen, die ältere Ehepaare oder vorwiegend Frauen mit Kleinkindern oder jüngere Mädchen beherbergten. Wie in jedem Gemeinschaftsbetrieb mussten sich die Einzelnen verschiedene Beschränkungen auferlegen, ohne die es nun einmal nicht geht. Immerhin wurde darauf Bedacht genommen, die Bewegungsfreiheit so wenig als möglich einzuschränken, sofern nicht etwa militärische Vorschriften, von denen später noch die Rede sein wird, Einschränkungen verlangten. Im Bericht der Zentralleitung und den diesem angefügten Beilagen sind bis in alle Einzelheiten die Bestimmungen über den Betrieb und die Ordnung in solchen Heimen aufgezeichnet, so dass hier darauf verwiesen werden kann.

c) Freiplätze für erwachsene Flüchtlinge.

Als im Herbst 1942 sich in einem Teil der Bevölkerung spontan das Mitgefühl für die Flüchtlinge regte, erhielten die Behörden und die schweizerischen Hilfswerke viele Angebote zur Mithilfe bei der Linderung der Flüchtlingsnot. Namentlich erklärten sich zahlreiche Schweizerbürger bereit, einen Flüchtling in ihrem Haushalt aufzunehmen. Diese Bereitschaft zur freiwilligen Mithilfe durfte nicht unbenutzt bleiben. Im Gegenteil hoffte damals das Departement und brachte es auch in den Diskussionen über die Flüchtlingsfragen in den eidgen-

nössischen Räten zum Ausdruck, dass erst durch solche konkrete Mithilfe die Lösung der schwierigen Unterkunftsprobleme möglich sei.

Die Polizeiabteilung nahm unverzüglich mit den Kantonen und den Flüchtlingshilfsorganisationen Fühlung und suchte nach Mitteln und Wegen, die angebotenen Möglichkeiten der Unterbringung auf einfache und zweckmässige Weise zu verwirklichen. Es zeigte sich aber bald, dass das nicht so leicht war. Einmal durfte die Polizeiabteilung niemanden ohne Zustimmung der kantonalen Fremdenpolizei ausserhalb eines Lagers oder Heims unterbringen. Vor der Zuweisung eines Flüchtlings an einen Freiplatz musste deshalb die fremdenpolizeiliche Zustimmung eingeholt werden, die oft auf sich warten liess oder gar versagt wurde. Dann galt es aber auch, die Qualität der angebotenen Freiplätze zu kontrollieren. Das besorgten sowohl die schweizerischen Hilfsorganisationen wie die kantonalen Behörden. Ungeeignete Angebote mussten ausgeschaltet werden. Es zeigte sich, dass sie da oder dort nicht völlig uneigennützig waren, und dass von den Flüchtlingen allerlei Gegendienste verlangt wurden, die sie nicht oder nicht ohne weiteres hätten leisten können. Die grösste Schwierigkeit bestand aber darin, den richtigen Flüchtling an den richtigen Ort zu vermitteln. Dazu bedurfte es einer grossen Kleinarbeit. Ohne eine eingehende Aussprache mit dem Flüchtling und der Familie, die einen Flüchtling aufnehmen wollte, war die Placierung undenkbar. Diese Arbeit wurde zu einem guten Teil durch die Flüchtlingshilfsorganisationen besorgt, die sich dieser Frage in vorbildlicher Weise annahmen.

Leider lautete eine Reihe von Angeboten nur auf Aufnahme eines Flüchtlings für bestimmte kurze Zeit, 2, 3 Monate. Darin lag wohl das grösste Hindernis, die Freiplatzangebote auszunützen. Es wäre in jener Zeit technisch nicht möglich gewesen, Flüchtlinge nur für ganz kurze Zeit in einer Familie unterzubringen und nachher wiederum nach anderen Lösungen zu suchen. Für den Aussenstehenden ist das vielleicht schwerer verständlich als für jenen, der selbst versucht hat, einen Flüchtling an einem geeigneten Freiplatz unterzubringen.

Leider zeigte es sich, dass die oft spontan geäusserte Bereitschaft, einem Flüchtling Unterkunft zu bieten, nicht nachhaltig war. Wenn dann nach einigen Wochen oder Monaten auf das Angebot zurückgegriffen wurde, war die Bereitschaft entweder nicht mehr vorhanden oder es wurden dann so viele Vorbehalte gemacht, dass eine Unterbringung eines Flüchtlings praktisch nicht mehr in Frage kam. Ein Teil der Schuld daran lag zweifellos auch beim System der Zuweisung solcher Flüchtlinge. Es dauerte oft viel zu lange, bis die behördlichen Bewilligungen da waren und ein Flüchtling dann auch tatsächlich vermittelt werden konnte. Wer eben im Herbst 1942 spontan bereit war, einen Flüchtling aufzunehmen, überlegte es sich vielleicht ein zweites Mal, wenn dann im Februar oder März des folgenden Jahres der Flüchtling in seine Hausgemeinschaft hätte kommen sollen.

An Flüchtlingen, die an Freiplätze hätten vermittelt werden sollen, hat es nie gefehlt. Die Polizeiabteilung hat der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, die sich zusammen mit den ihr angeschlossenen Hilfswerken dieser Aufgabe angenommen hatte, mehr als 3 oder 4 mal so viele Flüchtlinge zur Vermittlung angemeldet, als dann auch tatsächlich Freiplätze erhalten konnten. Mit grosser Hingabe hat sich Herr Pfarrer Vogt der Freiplatzaktion angenommen und versucht, in allen Bevölkerungskreisen Flüchtlinge unterzubringen. Es ist zu einem grossen Teil seiner Initiative und seinen Bemühungen zu verdanken, dass die Zahl der durch die Hilfsorganisationen an Freiplätzen untergebrachten Flüchtlinge bald einmal auf 1000 und darüber X stieg. Selbstverständlich musste da oder dort die Hausgemeinschaft im Laufe der Zeit dann wiederum aufgelöst werden. Immerhin waren bis gegen Ende des Krieges immer nahezu 1000 erwachsene Flüchtlinge an solchen Freiplätzen untergebracht.

d) Freiplätze für Kinder.

Wesentlich einfacher war die Unterbringung von Kindern an Freiplätzen. Die meisten Schwierigkeiten, erwachsene Flüchtlinge an Freiplätzen unterzubringen, entfielen bei Kindern oder zeigten sich jedenfalls nicht im gleichen Grade. Die Unterbringung von Kindern an Freiplätzen konnte deshalb sehr rasch nach der Einreise in die Wege geleitet und vollzogen werden. Im Zusammenwirken zwischen dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder und der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes sowie der Polizeiabteilung gelang es, ein Verfahren zu finden, das sich in der Folge als äusserst zweckmässig erwies.

Die Polizeiabteilung fasste für jedes im Quarantänelager gemeldete Kind im Alter von 7 - 16 Jahren einen sogenannten formellen Kinder-Internierungsbeschluss. Dieser Beschluss bildete die formell-rechtliche Basis für die Unterbringung des Kindes in einer Familie. Der Beschluss wurde dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder zugestellt, das dadurch ermächtigt wurde, das Kind im Quarantäne- oder Auffanglager abzuholen und in einer Familie oder einem geeigneten Kinderheim zu placieren. Vor der Placierung besuchte eine Fürsorgerin das Kind, um einen persönlichen Eindruck zu gewinnen. Dank seinen Verbindungen und seinen Bemühungen war es dem Hilfswerk gelungen, eine grosse Reihe von Adressen von Schweizerbürgern festzustellen, die bereit waren, ein solches Kind aufzunehmen. An Hand dieses Registers wurde durch die Fürsorgerin eine geeignete Familie gesucht, in die das Kind nach Ablauf der Quarantäne verbracht werden konnte. Das Hilfswerk orientierte nachträglich die Polizeiabteilung und den zuständigen Kanton. Der Kanton hatte die Möglichkeit, die Wegnahme des Kindes zu verlangen, wenn aus irgendwelchen Gründen die Unterbringung am betreffenden Freiplatz nicht geeignet war. Es ist aber kaum je vorgekommen, dass ein Kanton nachträglich Einspruch erhoben hätte. Mit diesem Verfahren gelang es, die vorhandenen Freiplätze rasch und zweckmässig auszunützen.

Die Unterbringung von Kindern in Familien ist aber auch aus psychologischen und fürsorgerischen Gründen viel einfacher als diejenige von Erwachsenen. Ein normales Kind ist im grossen und ganzen viel anpassungsfähiger als erwachsene Menschen mit all ihren Eigenheiten. Auch wird ein Kind in einer Familie viel weniger als fremd empfunden als eine erwachsene Person.

Die Erfahrungen, die mit dieser Art der Kinderunterbringung gemacht worden sind, sind ausgezeichnet. Es gelang dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder innert kurzer Zeit, eine grosse Zahl solcher Kinder unterzubringen. Aus einer Zusammenstellung vom 15. April 1944 geht hervor, dass damals 2455 Kinder auf diese Weise in Familien untergebracht waren.

Bis gegen Ende 1943 betreute das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder diese Kinder ausschliesslich. Die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes stellte dem Hilfswerk beträchtliche Mittel zur Bewältigung seiner Aufgabe zur Verfügung. Als dann die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes die bisherigen Kinderaktionen (Aufnahme von ausländischen Kindern zu kurzen dreimonatigen Erholungsaufenthalten) nicht mehr fortsetzen konnte, wünschte sie, sich ebenfalls in die Betreuung der Flüchtlingskinder einzuschalten. Nach einer Vereinbarung zwischen den beiden Hilfswerken und der Polizeiabteilung übernahm es das Schweizerische Rote Kreuz, die Kinder zu placieren und zu betreuen, als die Zahl von 2000, für die das Emigrantenkinderhilfswerk weiter zuständig blieb, überschritten war. Diese Arbeitsteilung bewährte sich. Die Polizeiabteilung arbeitete in gleicher Weise auch mit der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes zusammen.

Die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes schaltete sich jedoch noch in weiterer Beziehung ein. Es hatte sich gezeigt, dass Frauen mit Kleinkindern allzulange in militärischen Auffanglagern auf die definitive Unterbringung, sei es privat oder in einem geeigneten zivilen Flüchtlingsheim, warten mussten. Da besonders damals noch die Auffanglager in der Westschweiz für die Unterbringung von Kleinkindern nicht besonders geeignet waren, stellte das Schweizerische Rote Kreuz das ehemalige Hotel Carlton ^{zur Verfügung} zur Verfügung und nahm in diesem Heim Kleinkinder und Frauen mit Kleinkindern sowie Schwangere auf. Der militärische Betreuungsdienst der Territorialkommandos in der Westschweiz konnte so von einer schweren Aufgabe entlastet werden. Die Kosten des vorzüglich geleiteten Heimes ("Centre Henri Dunant") wurden von der Polizeiabteilung übernommen. Zeitweise wurden in diesem Heim bis zu 300 Flüchtlingsfrauen und Kinder untergebracht.

e) Einzelunterbringung in Pensionen, Hotels und Privatwohnungen.

Neben der Unterbringung von lageruntauglichen Flüchtlingen an Freiplätzen durch die privaten Hilfsorganisationen wurden zahlreiche Flüchtlinge in Pensionen, Hotels, kleinen

Privatheimen, in Zimmern, Wohnungen, bei Bekannten und Verwandten oder auf eigene Kosten untergebracht. Anfänglich kamen dafür nur solche in Frage, die nach den Bestimmungen der Richtlinien nicht arbeitslagertauglich waren. Später wurden diese Bestimmungen gelockert und vor allem mehr und mehr Frauen, die Gelegenheit hatten, anderswo unterzukommen, aber auch Ehepaare und für den Einsatz in Arbeitslagern nicht besonders geeignete Männer auf diese Weise untergebracht.

In allen diesen Fällen setzte sich die Polizeiabteilung auf Gesuch des Flüchtlings, seiner Verwandten oder Bekannten oder des Rechtsvertreters mit der Fremdenpolizei des Kantons, in dem der Flüchtling Aufenthalt nehmen wollte, in Verbindung und suchte deren Zustimmung nach. Es war Sache der kantonalen Fremdenpolizei, zu prüfen, ob der Unterhalt der Flüchtlinge am betreffenden Ort gesichert war. Man hätte meinen sollen, dass den kantonalen Behörden die Zustimmung zu solchen Begehren nicht allzuschwer gefallen wäre, da sie wussten, dass nötigenfalls der Flüchtling von der Polizeiabteilung ohne weiteres wiederum in einem Heim oder einem Lager aufgenommen wurde. Leider waren einige Kantone allzu zurückhaltend. Auch war das Verfahren oft kompliziert. Während der Abklärung der Begehren im betreffenden Kanton wandten sich oft der Flüchtling und seine Betreuer wiederum an die Polizeiabteilung und suchten um den Entscheid über die Entlassung aus dem Lager nach. Die Polizeiabteilung musste ihrerseits den Kanton um beförderliche Erledigung ersuchen. Es ergab sich oft ein langes Hin und Her, bis endlich ein Entscheid getroffen werden konnte. Dieses komplizierte Verfahren hätte nur vermieden werden können, wenn der Polizeiabteilung die Kompetenz zugestanden wäre, Flüchtlinge, die privat irgendwo interniert werden, ohne vorherige Zustimmung des Kantons unterzubringen. Sollte die Polizeiabteilung wieder einmal sich mit Tausenden von solchen Fällen abzugeben haben, müsste unbedingt ein Verfahren angestrebt werden, bei dem nicht die Kantone vorher angefragt werden müssten und sie sich vielleicht mit einem nachträglichen Einspruchsrecht begnügen würden.

Gerade wegen dieser Schwierigkeiten, Flüchtlinge, die zweckmässig ausserhalb von Lagern und Heimen untergebracht werden konnten, rasch aus dem Lager zu befreien, wurde zu einem Vorgehen Zuflucht genommen, das nirgends festgelegt war. Vor allem zu Beginn der Flüchtlingsinvasion, aber auch zeitweilig später, wenn die Lager überfüllt waren, verfügten die Polizeioffiziere der Territorialkommandos die Entlassung aus dem Lager, wenn ein Flüchtling entweder auf eigene Kosten in einem Hotel oder einer Pension untergebracht werden konnte oder bei Verwandten und Bekannten Aufnahme fand. Die auf diese Weise ohne vorherige Zustimmung und anfänglich sogar ohne offizielle Kernnissgabe an die örtliche Fremdenpolizei entlassenen Flüchtlinge blieben weiterhin unter militärischer Kontrolle des zuständigen Territorialkommandos. Vor allem in der Westschweiz standen zahlreiche Flüchtlinge unter militärischer Kontrolle. Das hatte insofern keinen grossen Nachteil, als zwischen den leitenden Persönlichkeiten des Polizeidienstes der betreffenden Territorialkommandos und der zuständigen kantona-

len Fremdenpolizei oft Personalunion oder doch zum mindesten enge Beziehungen bestanden. Im Verlaufe der Zeit versuchte die Polizeiabteilung, diese Fälle ebenfalls im Sinne der Weisungen des Departements zu regeln, wobei es zumeist auf eine Privatinternierung an dem durch die militärischen Stellen zugewiesenen Aufenthaltsort herauskam. Gegen Ende des Krieges wurden zur Hauptsache nur mehr kranke Flüchtlinge, die in ein Spital oder Sanatorium eingewiesen werden mussten, unter militärischer Kontrolle aus dem Quarantäne- oder Auffanglager entlassen. Erst nach Beendigung des Krieges und mit der Demobilisierung der Territorialkommandos gelang es, alle unter militärischer Kontrolle entlassenen Flüchtlinge nach den zivilen Bestimmungen zu regeln. Zu dieser Notlösung, die zu allerlei Unzukömmlichkeiten Anlass gab, hätte man nicht greifen müssen, wenn die Polizeiabteilung ohne vorherige Zustimmung der kantonalen Fremdenpolizei Flüchtlinge privat hätte unterbringen können.

Als im Herbst 1943 Tausende von Italienern in der Schweiz Zuflucht suchten, wurde für ihre definitive Unterbringung ebenfalls eine vereinfachte Methode eingeführt. Den Flüchtlingen wurden Antragsformulare zur Verfügung gestellt, die sie Bekannten und Verwandten schicken konnten, die zu ihrer Aufnahme bereit waren und das auf dem Formular erklären mussten. Die Gemeindebehörden mussten auf dem gleichen Formular bestätigen, dass die Familie in der Lage war, den Flüchtling bei sich aufzunehmen. Sobald diese Bescheinigung im Besitz der Polizeiabteilung war, verfügte sie die Entlassung, wobei sie gleichzeitig die kantonale Fremdenpolizei orientierte. Die auf diese Weise untergebrachten italienischen Flüchtlinge waren wie alle andern privatinterniert und unterstanden im übrigen den gleichen Bestimmungen. Durch diese vereinfachte Methode gelang es, dem riesigen Ansturm von Begehren und Ersuchen ohne allzu grosse Verspätungen Herr zu werden. Dass bei diesem abgekürzten Verfahren Fehlleistungen vorkamen, kann nicht verwundern. Sobald der Polizeiabteilung Meldungen über verfehlte Placierungen zukamen, bot sie den Flüchtling wiederum in ein Lager oder ein Heim auf.

Im November 1943 waren 1120 Flüchtlinge von der Polizeiabteilung unmittelbar bei Verwandten, in Hotels oder Pensionen untergebracht, während 2500 unter Kontrolle der Territorialkommandos einen Aufenthaltsort zugewiesen erhalten hatten. Am 1. Januar 1944 hatten die Zahlen bereits wesentlich geändert. 2505 lebten als Zivilinternierte privat, in Hotels, Pensionen oder Privatwohnungen und 1809 unter militärischer Kontrolle ausserhalb von Lagern. Am 1. April 1944 waren 5329 Flüchtlinge privatinterniert, während noch 1389 unter militärischer Kontrolle ausserhalb eines Lagers standen. Am 1. September 1944 waren es 6050 bzw. 1185, und am 1. April 1945 5716 bzw. 768.

f) Hospitalisierung in Spitälern, Sanatorien und anderen Anstalten.

Eine Reihe von Flüchtlingen konnte wegen ihres Gesundheitszustandes die Quarantäne nicht im militärischen Quarantänelager durchmachen, sondern musste gleich nach dem Grenzübertritt in ein Spital oder ein Sanatorium eingewiesen werden. Dort standen sie vorerst unter militärischer Kontrolle. Nach und nach wurden sie aber nach den zivilen Bestimmungen interniert, wobei sie entweder in ein geeignetes Krankenhaus der Zentralleitung, in ein Privatsanatorium oder sonst ein Spital versetzt wurden oder oft auch ganz einfach in dem Spital, in dem sie zuerst eingewiesen wurden, verblieben. Eine Reihe solcher Flüchtlinge wurde erst einige Zeit nach Kriegsende formell von der Polizeiabteilung übernommen. Die Kosten für ihre Pflege hatte sie allerdings schon von Anfang an zu tragen, wenn die Flüchtlinge nicht selbst über Mittel verfügten.

Als die Zahl der Flüchtlinge immer grösser wurde, suchte die Polizeiabteilung direkt oder durch Vermittlung der kantonalen Gesundheitsbehörden, mit den in Frage kommenden Spitälern Vereinbarungen zu treffen über die Pflege solcher Flüchtlinge und über die Kostgeldansätze. Dabei fanden wir vielerorts Verständnis, währenddem da oder dort die Spitalleitungen nicht glaubten, ebenfalls ein kleines Opfer zugunsten der Flüchtlinge tragen zu können.

Ein besonders schwieriges Problem war die Unterbringung der Tuberkulösen. Es erwies sich bald als notwendig, durch die Zentralleitung selbst eine Tuberkulosestation einzurichten. Ueber die Erfahrungen, die damit gemacht worden sind, sei auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen. Die Station der Zentralleitung war aber nicht in der Lage, alle Tuberkulosekranken aufzunehmen. Wir sahen uns veranlasst, mit mehreren Sanatorien Abkommen über die Pflege der uns Anvertrauten zu treffen. Ein günstiges Arrangement bestand mit der jüdischen Heilstätte "Etania" in Davos, wo die Polizeiabteilung pro Tag und Flüchtling lange Zeit nur Fr 6.- und später Fr 7.- bezahlte. Der Restbetrag wurde vom Etania-Verein und von der Schweizerischen Jüdischen Flüchtlingshilfe übernommen.

Dass gerade die Betreuung der Tuberkulosekranken oft schwierige Probleme stellte, braucht wohl nicht besonders erwähnt zu werden. Schwierig war vor allem die Unterbringung undisziplinierter Kranker. Es musste in jedem Einzelfall nach einer angemessenen Lösung gesucht werden, die sowohl menschlich wie medizinisch verantwortet werden konnte.

Flüchtlinge, die sich in Lagern oder Heimen der Zentralleitung befanden und in Spitälern eingewiesen werden mussten, blieben administrativ der Kontrolle der Zentralleitung unterstellt. Das hatte den Vorteil, dass auch in diesen Fällen keine besondere Regelung mit dem Aufenthaltskanton zu erfolgen

brauchte und dass die Zentralleitung die Kostenrechnungen durch ihren Krankenkassendienst kontrollierte:

Schon früh hat es sich als notwendig erwiesen, ausser den Lagern und Heimen der Zentralleitung Heime und Anstalten zu suchen, in denen Flüchtlinge besonderer Art untergebracht werden konnten. Gerade die Unterbringung von Flüchtlingen in Anstalten hat in der Öffentlichkeit der Kritik gerochen. Es soll nicht bestritten werden, dass Flüchtlinge anfänglich in Anstalten eingewiesen worden sind, nicht weil ihr Verhalten irgendwie dazu Veranlassung gegeben hätte, sondern ganz einfach aus dem Grunde, weil keine andere Möglichkeit zur Unterbringung offen zu stehen schien. So sind im August 1942 gegen 300 Flüchtlinge zum Teil in Gebäuden der Anstalt Bellechasse, zur Hauptsache aber in Baracken, die wohl zur Anstalt gehörten, aber ca. 2 km von ihr entfernt waren, untergebracht worden. Leider bestanden in diesem Augenblick noch keine militärischen Quarantäne- oder Auffanglager, in denen diese Flüchtlinge hätten Aufnahme finden können. So mussten denn viele nur wegen ihrer illegalen Einreise das Odium auf sich nehmen, einige Zeit unter der Leitung einer Strafanstaltsdirektion untergebracht zu sein. Als der Territorialdienst dann die Aufnahme für die Flüchtlinge vorerst provisorisch organisierte, konnte nach und nach auf solche Notlösungen verzichtet werden. In Bellechasse, im Interniertenlager Lindenhof in Witzwil, im Asyl Unterrealta und anderen Anstalten wurden nachher nur mehr Flüchtlinge untergebracht, deren Verhalten dazu Anlass gab. Nach Unterrealta insbesondere wurden Flüchtlinge gewiesen, die psychisch krank waren oder zum mindesten beobachtet werden mussten. Sowohl in Bellechasse wie in Witzwil und Unterrealta wurden mit den Anstaltsdirektionen für die auf diese Weise eingewiesenen Flüchtlinge besondere Vereinbarungen über die Unterbringung getroffen und versucht, sie möglichst von den andern in die Anstalt Eingewiesenen, seien es nun Strafgefangene oder administrativ Versorgte, zu trennen. Dass gleichwohl immer wiederum Schwierigkeiten entstanden, kann nicht verwundern. Einmal musste die Anstaltsdirektion vom Flüchtling selbstverständlich Disziplin und Einordnung verlangen. Es war nicht möglich, den Wünschen jedes einzelnen Flüchtlings in der Masse Rechnung zu tragen, wie es vielleicht angezeigt gewesen wäre. Das sahen aber die Flüchtlinge, die aus irgendeinem Grunde dort eingewiesen waren, verständlicherweise zumeist nicht ein. Es ergaben sich so Spannungen zwischen der Anstaltsleitung und dem Flüchtling, die zu überbrücken oft schwierig waren. Mehr und mehr suchte die Polizeiabteilung auf die Einweisung in solche Anstalten zu verzichten und andere Lösungen zu ergreifen. Die Errichtung eines besonderen Disziplinarlagers durch die Zentralleitung ergab gewisse Möglichkeiten, vermochte aber auch nicht in allen Teilen zu befriedigen. Gegen Ende des Krieges gelang es dann aber der Polizeiabteilung, die meisten derjenigen, die hatten in Anstalten eingewiesen werden müssen, in besonderen Arbeitskolonien unterzubringen, wo das Regime besser den Bedürfnissen angepasst werden konnte. Einige wenige kriminell veranlagte und unverbesserliche Flüchtlinge mussten allerdings auch dann noch unter der strengen Kontrolle einer Anstaltsleitung gehalten werden.

Die Polizeiabteilung hatte aber auch andere, erfreulichere Möglichkeiten, Flüchtlinge in besonderen Heimen oder Anstalten unterzubringen. So konnte sie belgische Flüchtlinge in einem von der belgischen Gesandtschaft in Gryon zur Verfügung gestellten Chalet unterbringen. Flüchtlingshilfsorganisationen schufen kleinere sogenannte Freiplatzheime, in denen Flüchtlinge auf Kosten dieser Organisationen eine Unterkunft finden konnten. Mit Hilfe der Polizeiabteilung wurden auch andere kleinere Gelegenheiten zur Unterbringung von Flüchtlingen durch interessierte Organisationen geschaffen und den Flüchtlingen zumeist auch Gelegenheit zur Schulung gegeben. In einer Reihe solcher Betriebe und Anstalten waren ständig 150 bis 300 Flüchtlinge untergebracht.

g) Unterkunft der Emigranten.

Um die Unterbringung der Emigranten hatten sich die eidgenössischen Behörden während des Krieges nur in beschränktem Masse zu kümmern. Die meisten der Emigranten waren ja schon vor dem Krieg in unser Land gekommen und hatten bei Verwandten und Bekannten Unterkunft gefunden. Eine Reihe von ihnen verfügte über genügende Mittel, so dass sie in Hotels oder Pensionen leben konnten. Die andern wurden von den Hilfsorganisationen unterstützt und lebten mit Zustimmung der kantonalen Behörden in gemieteten Zimmern oder kleinen Wohnungen. Eine kleinere Zahl war auch in Lagern oder Heimen, die durch die Flüchtlingshilfsorganisationen errichtet und geführt wurden, untergebracht. Vor dem Krieg spielte eben das Unterkunftsproblem eine weit geringere Rolle als nachher.

Als mit Beginn des Krieges offensichtlich wurde, dass ein grosser Teil der Emigranten unser Land nicht in nächster Zukunft verlassen könne, musste nach Mitteln und Wegen gesucht werden, den Emigranten eine nützliche Beschäftigung zu beschaffen. Da der Einsatz im normalen Wirtschaftsprozess nicht möglich war, wurden die arbeitstauglichen Emigranten grundsätzlich zum Arbeitsdienst herangezogen. Diese Massnahme wurde nicht zuletzt auch von den Hilfswerken gefordert, die dadurch eine Entlastung in ihrer Unterstützungstätigkeit sahen. Die Polizeiabteilung verfügte die periodische Einweisung der gesundheitlich geeigneten Emigranten in Arbeitslager. Das erste solche Lager wurde im Frühjahr 1940 eröffnet. Hierüber gibt der Bericht der Zentralleitung Auskunft. In der Folge hielten sich ständig gegen 1000 Emigranten in Arbeitslagern auf. Die Zahl ging erst etwas zurück, als vom Herbst 1942 an vor allem die neu einreisenden Flüchtlinge in Arbeitslager eingewiesen werden mussten.

Die Einweisungspraxis war bedeutend weniger streng als bei den Flüchtlingen. Hier galt es ja nicht, Flüchtlinge, die keine Unterkunft hatten, möglichst rasch zweckmässig unterzubringen, sondern Emigranten, die zumeist ihr Heim besaßen, vorübergehend zu Arbeiten im nationalen Interesse heranzuziehen.

Die Emigranten, die in dem für sie zuständigen Kanton eine Toleranzbewilligung besaßen, beschäftigten im übrigen die Behörden weit weniger fürsorgerisch als bloss fremdenpolizeilich. Fürsorgerisch wurden sie in allen Teilen von den Flüchtlingshilfsorganisationen betreut, währenddem bei den Flüchtlingen die Polizeiabteilung grundsätzlich verantwortlich war. Daraus ergaben sich wichtige Unterschiede, die sich auf allen Gebieten immer wieder zeigten:

C. Verpflegung.

1. Zivilflüchtlinge in militärischen Lagern.

Die Verpflegung der Zivilflüchtlinge in den militärischen Lagern wurde durch das Oberkriegskommissariat festgelegt und von den Kommissariatsoffizieren des zuständigen Territorialkommandos kontrolliert. Gleich wie die Kosten für die Unterkunft gingen auch die Verpflegungskosten zu Lasten der Polizeiabteilung. Die Polizeiabteilung war deshalb massgebend interessiert, wie und was in den militärischen Lagern verpflegt wurde. Sie hatte aber kaum jemals wegen Ueberschreitens der Verpflegungsansätze zu mahnen. Dagegen wurden da und dort berechnete, oft aber unberechtigte Klagen über ungenügende oder schlechte Verpflegung laut. Verhältnismässig häufig waren anfänglich auch Klagen, dass die den Flüchtlingen zugedachten Rationen nicht in allen Fällen verabfolgt würden. Die Untersuchungen haben zumeist die Haltlosigkeit solcher Behauptungen ergeben. Dagegen war, ähnlich wie etwa bei der Truppe, die Verpflegung unterschiedlich, je nach dem für die Zubereitung Verantwortlichen. Der eine verstand eben aus den zur Verfügung stehenden Rationen den Flüchtlingen ein schmackhaftes Essen zuzubereiten, währenddem der andere mit den gleichen Mitteln dieses Ziel nicht erreichen konnte.

Die Lager erhielten die zivilen Rationen für kollektive Haushaltungen. Schwierigkeiten ergaben sich insofern, als die Bewachungstruppe Anspruch auf die militärischen Rationen hatte, was von den Flüchtlingen nicht immer verstanden wurde. Da die Ernährungsgewohnheiten der Flüchtlinge zum Teil ausserordentlich verschieden von den unsrigen waren, waren wir oft nicht in der Lage, ihre Ansprüche zu befriedigen. Zum Beispiel war es nicht möglich, den an die Verpflegung mit Teigwaren gewöhnten italienischen Flüchtlingen eine entsprechende Verpflegung zuteil werden zu lassen. Daraus ergaben sich dann allerlei Schwierigkeiten. Die Flüchtlinge, die nicht ihnen zusagende Speisen erhielten, reklamierten, und Schweizerbürger, die sahen, wie Flüchtlinge Nahrungsmittel, die wir schätzten und auf die wir angewiesen waren, nicht achteten, beschwerten sich ihrerseits. Diese Spannungen zu lösen und zu überbrücken, erforderte viel Geschick und Geduld. Es darf eben nicht ausser acht gelassen werden, dass gerade die beschränkte Ernährungsbasis mit ein

Grund war zu einer gewissen Zurückhaltung in der Aufnahme von Flüchtlingen, und dass gerade in den Jahren, als die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung am schwierigsten, die Zahl der Flüchtlinge und Internierten am grössten war.

2. In Lagern und Heimen der Zentralleitung.

Auch hierüber hat die Zentralleitung ausführlich berichtet. Im allgemeinen wurde bedeutend weniger über die Ernährung in den zivilen Lagern geklagt, obschon die Rationen hier ebenfalls denjenigen für zivile Kollektivhaushaltungen entsprachen. Dadurch aber, dass die Zentralleitung als Ganzes selbst direkt mit den Rationierungsbehörden abrechnete, konnte sie, je nach den Bedürfnissen der einzelnen Lager und Heime, die Lebensmittel vielleicht etwas besser verteilen als in den militärischen Flüchtlingslagern. Da die Heime zumeist auch kleiner waren und die Belegschaft weniger wechselte, vor allem aber auch die Equipe, die die Nahrung zubereitete, eingespielter und konstanter war, konnte die Ernährung im allgemeinen durchaus befriedigen. Häufige Stichproben durch die Zentralleitung, durch Beamte der Polizeiabteilung, das Departement und parlamentarische und andere Kommissionen ergaben, dass, abgesehen von Einzelfällen, die Ernährung jedenfalls so gut und so reichlich war, wie das bei den für die zivile Bevölkerung beschränkten Rationen möglich war. Jedenfalls haben die Flüchtlinge in den Lagern und Heimen der Zentralleitung zum mindesten die Rationen erhalten, die der Schweizerbürger sich auf Grund seiner Rationierungskarten beschaffen konnte. Dass eine Reihe von Schweizerbürgern nicht in der Lage war, alle auf der Rationierungskarte vorgemerkten Lebensmittel einzukaufen, weil ihnen dazu die nötigen Mittel fehlten und sie sich deshalb mit geringeren Rationen begnügen mussten, sei nur nebenbei erwähnt. Den Flüchtlingen kamen jedenfalls die vollen vorgesehenen Rationen zugute.

D. Gesundheitsdienst.

1. Prüfung an der Grenze.

Ausserordentlich viel hing davon ab, dass allfällige ansteckende Krankheiten der zwischen den Grenzposten einreisenden Flüchtlinge rechtzeitig erkannt wurden. Die Gefahr, dass durch Flüchtlinge solche Krankheiten eingeschleppt werden, vermehrte sich mit zunehmender Kriegsdauer. Je anfälliger für Krankheiten die Bevölkerung rund um unser Land wurde infolge der mangelhaften Ernährung, dem ausserordentlichen Einsatz

und den wegen der Zerstörungen prekären Wohnungsverhältnissen, desto grösser wurde auch die Gefahr für unser Land. Durch einen ausgebauten sanitätspolizeilichen Nachrichtendienst liessen sich die verantwortlichen Armeestellen über allfällige Seuchen und das Auftreten ansteckender Krankheiten im Ausland laufend orientieren. Diese Meldungen wurden an die Grenz- und Sanitätspolizeibehörden der Kantone weitergeleitet. Für Ausländer, die aus Gebieten stammten, in denen Seuchen oder Epidemien oder überhaupt das Auftreten ansteckender Krankheiten gemeldet waren, wurde vorübergehend die Zureise gesperrt. Für Flüchtlinge allerdings war das nicht möglich. Umsomehr mussten sofort nach dem Grenzübertritt die nötigen Massnahmen getroffen werden.

Die Verantwortung für die Kontrolle an der Grenze lag bei dem von Herrn Oberstleutnant Vetter geleiteten Grenzsaniättsdienst, einer Sektion des Kriegsfürsorgeamtes in der kriegswirtschaftlichen Organisation. Er arbeitete eng mit dem Sanitättsdienst der Armee zusammen. Beide standen in Kontakt mit der Polizeiabteilung.

Der Grenzsaniättsdienst und vor allem der Sanitättsdienst der Armee schalteten sich entscheidend in die Flüchtlingsbetreuung erst im Verlaufe des Jahres 1943 ein. Je länger der Krieg dauerte und sich die Gesundheitslage im Ausland verschlechterte, desto strenger wurden die saniättsdienstlichen Massnahmen. Wir dürfen es zu einem guten Teil den an sich wenig populären Vorsichtsmassnahmen zuschreiben, wenn es gelungen ist, die Einschleppung von epidemischen Krankheiten in die Schweiz zu verhindern.

Alle illegal Einreisenden wurden spätestens im Sammellager ärztlich untersucht. Flüchtlinge, bei denen Verdacht auf eine Infektionskrankheit bestand, wurden in die entsprechenden Absonderungen von Zivilspitälern eingewiesen. Wer sonst krank war und hospitalisiert werden musste, fand auf Veranlassung des Arztes des Territorialkommandos in einem geeigneten Spital oder Sanatorium Aufnahme. Alle anderen kamen in Quarantänelager. Wer ausnahmsweise von der Quarantäne befreit wurde, war verpflichtet, sich je nach Herkunftsort ein- oder mehrmals bei einem Arzt am Wohnort zu melden, der auf Grund der Anleitung des Grenzsaniättsdienstes den Flüchtling kontrollieren musste.

Immer mehr erwies es sich als notwendig, die Flüchtlinge und ihre Effekten sofort nach der Einreise zu desinfizieren. Das erforderte kostspielige Anlagen. Anfänglich stellte der Sanitättsdienst der Armee Desinfektionswagen mit den nötigen Mannschaften zur Verfügung. Später wurden in einigen Sammellagern mit erheblichen Kosten ständige Desinfektionsstellen eingerichtet, wo pro Tag Hunderte von Flüchtlingen durchgeschleust werden konnten. Diese Desinfektions- und Entlausungsanstalten haben sich ausserordentlich bewährt. Ohne solche ständige Einrichtungen wäre es kaum möglich gewesen, vor allem in der Endphase des Krieges Tausende von

Flüchtlingen, die für kürzere oder längere Zeit in unserem Land aufgenommen werden mussten, in hygienisch einwandfreier Beziehung zu behandeln.

Durch die rigorosen Desinfektionsmassnahmen konnte Ungeziefer von den Flüchtlingslagern ferngehalten und damit die Uebertragung gefährlicher Krankheiten nach Möglichkeit ausgeschaltet werden. Auf solche ständige und fliegende Desinfektionsanstalten wird auch in Zukunft nicht verzichtet werden können. Sie haben sich als ausserordentlich wertvolle Helfer in der Abwehr von Infektionskrankheiten und der Erhaltung der Gesundheit der aufgenommenen Flüchtlinge und damit auch der Bevölkerung erwiesen. Die erheblichen Kosten und die mit dem Desinfizierungsprozess verbundenen Unannehmlichkeiten, die von Leuten ohne besondere Verantwortung da oder dort kritisiert worden sind, sind durch die erreichten Resultate bei weitem aufgewogen worden.

2. Gesundheitsdienst in Lagern und Heimen.

Für den Hygienedienst und die ärztliche Betreuung in den Quarantäne- und Auffanglagern war der Arzt des zuständigen Territorialkommandos verantwortlich. Er gehörte als fachtechnischer Berater dem Stabe des Territorialkommandos an, empfing jedoch die sanitätsdienstlichen Weisungen vom Chefarzt für das Flüchtlingswesen beim Territorialdienst im Armeekommando. Dieser war vom Oberfeldarzt der Armee zum Territorialdienst abkommandiert worden und für den gesamten sanitätsdienstlichen Betreuungsdienst in den militärischen Flüchtlingslagern verantwortlich. Er stand in enger Verbindung mit dem Sanitätsdienst der Armee. Seine Aufgabe bestand vor allem in der Ausarbeitung der hygienetechnischen und sanitätsdienstlichen Weisungen zu Händen der Territorialkommandoärzte und der Kontrolle seiner Anordnungen. Er stand in engem Kontakt mit der Polizeiabteilung und begutachtete namentlich auch deren Vorschläge in medizinischer Hinsicht zu Händen des Territorialdienstes im Armeekommando. Ihm stand auch der letzte Entscheid über die Befreiung vom Quarantänelager oder die Einweisung in ein Spital zu, soweit nicht die Territorialkommandoärzte oder deren Gehilfen darüber zu entscheiden hatten. Da in den meisten Territorialkommandostäben erfahrene Militärärzte eingesetzt waren, klappte der Hygiene- und Sanitätsdienst in den militärischen Lagern nach Ueberwindung der Anfangsschwierigkeiten in der Regel einwandfrei. Die Aerzte der Territorialkommandostäbe haben ein entscheidendes Verdienst, dass trotz den vor allem im Anfang primitiven Unterkunftsverhältnissen der Gesundheitszustand der aufgenommenen Flüchtlinge den Verhältnissen entsprechend gut war. Jedenfalls gelang es, die Flüchtlinge, die oft in abgerissenem und vielfach schlechtem gesundheitlichen Zustand in unser Land strömten, durch geeignete Pflege gesundheitlich so weit herzustellen, dass weder für sie, noch für ihre Umwelt Gefahren bestanden.

- 111 -

Für den Gesundheitsdienst in den Heimen und Lagern der Zentralleitung war der Arzt der Zentralleitung verantwortlich. Er erliess die notwendigen Weisungen und kontrollierte die Anordnungen. Er wurde von der Leitung der Zentralleitung in allen Fragen herangezogen, die irgendwie mit der Gesundheit der Flüchtlinge und der Hygiene in Zusammenhang standen. Trotzdem der Arzt nur halbtätig der Zentralleitung zur Verfügung stand und im übrigen seiner zivilen Praxis nachging, also ein Minimum von Mitteln aufgewendet wurde, klappte auch in den Lagern der Zentralleitung der Arztdienst einwandfrei. Verantwortlich für den Gesundheitsdienst in jedem Lager war ein Schweizerarzt am betreffenden Platze. Er übernahm die ärztliche Betreuung der Heim- oder Lagerinsassen nach besonderen Vereinbarungen mit der Zentralleitung. Ihm zur Seite stand ein medizinisch ausgebildeter Flüchtling, der als sogenannter Lagersamariter tätig war. Da dieser keine eidgenössische Berufsausübungsbewilligung hatte, konnte er nur unter der Verantwortung des schweizerischen Arztes arbeiten. Trotzdem haben diese Lagersamariter ausserordentlich wertvolle Dienste geleistet. Aus psychologischen Gründen haben sich die Flüchtlinge gerne dem ärztlichen Rat ihrer Schicksalsgenossen unterzogen, was für die durch Militärdienst und andere Aufgaben stark beanspruchten schweizerischen Aerzte eine willkommene Entlastung bedeutete. Mit dem System, über das die Zentralleitung im übrigen in ihrem Bericht ausführlich orientiert, sind gute Erfahrungen gemacht worden.

Der Gesundheitszustand der Flüchtlinge war in den Lagern und Heimen mit wenigen Ausnahmen immer gut, wenn auch selbstverständlich bei den vielfach alten und gesundheitlich geschwächten Menschen viele Krankheiten vorkamen. Von epidemischen Krankheiten blieben die Lager und Heime, abgesehen von Scharlachfällen bei Kindern, im grossen und ganzen verschont. Wo Infektionskrankheiten auftauchten, wurden unverzüglich durch den Arzt der Zentralleitung die notwendigen Massnahmen getroffen, so dass eine Ausbreitung immer vermieden werden konnte.

Es ist selbstverständlich, dass der Arztdienst mit den Aerzten des Territorialdienstes und auch den einzelnen Aerzten der Territorialkommandostäbe sowie mit den kantonalen Gesundheitsbehörden in engem Kontakt stand. Diese Zusammenarbeit verlief im allgemeinen reibungslos. Die Organisation hat sich in dieser Beziehung bewährt.

3. Ermittlung der Arbeitsfähigkeit des Flüchtlings durch den Arzt.

Nach den Weisungen des Departements über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. März 1943 waren die Flüchtlinge durch Militär- und Vertrauensärzte auf ihren Gesundheitszustand und ihre Arbeitslagertauglichkeit zu untersuchen.

Auf einem besonderen blauen Formular hatte der Arzt zu Händen der Polizeiabteilung die Tauglichkeit festzustellen. Dabei wurden die Flüchtlinge in vier Kategorien eingeteilt:

Kategorie I bedeutete tauglich zu allen Arbeiten
 " II " tauglich nur zu leichten Arbeiten
 " III " arbeitslageruntauglich und in
 " IV wurden solche eingeteilt, für die eine genauere ärztliche Untersuchung, sei es in einem Spital oder durch einen Spezialarzt notwendig war.

Auf dem Formular war ferner auch anzugeben, ob ein Flüchtling mit irgendwelchen ansteckenden gefährlichen Krankheiten behaftet war.

Wegen des zeitweise ausserordentlich starken Ansturms von Flüchtlingen und der Ueberlastung der mit der Untersuchung beauftragten Militärärzte wurden diese blauen Fragebogen leider nicht immer mit der nötigen Sorgfalt ausgefüllt. In einer Reihe von Fällen mussten wir feststellen, dass Flüchtlinge als arbeitslagertauglich erklärt worden waren, die für Arbeiten in einem Arbeitslager nicht in Frage kamen. Das hatte nachher Umbesetzungen zur Folge, die den administrativen Betrieb ausserordentlich erschwerten. Es zeigte sich immer mehr, dass diese Ausscheidung in 4 Kategorien nur als erste grobe Siebung betrachtet werden konnte. Eine Auslese der für die Arbeitslager tauglichen Leute musste dann aber noch nach anderen Gesichtspunkten und von Leuten vorgenommen werden, die über die Lebensbedingungen in den Arbeitslagern im Bilde waren. Nur so konnten Fehlleitungen vermieden werden.

Die Schuld an der da oder dort oberflächlichen Behandlung dieser Formulare darf allerdings nicht ausschliesslich den Aerzten zugeschrieben werden. Es fehlte auch an der richtigen Orientierung über die Bedeutung der Zuteilung in die verschiedenen Kategorien und die Konsequenzen des ärztlichen Entscheides. Wohl wurden in Instruktionen die Richtlinien festgelegt und später an Rapporten auf die Bedeutung dieses ärztlichen Zeugnisses aufmerksam gemacht. Da die untersuchenden Aerzte aber oft änderten und sonst stark belastet waren, wurde dadurch nur teilweise Abhilfe geschaffen. Es wird wohl auch in Zukunft nicht allein auf solche erste formularmässige Feststellungen abgestellt werden können, sondern ebenso wichtig dürften die persönlichen Eindrücke jener sein, die letzten Endes für die Auslese und den Betrieb im Arbeitslager verantwortlich sind.

In einem späteren Stadium, von Ende 1943 an, führte auf Veranlassung des Sanitätsdienstes der Territorialdienst überdies eine Art sanitarisches Dienstbüchlein für jeden Flüchtling und Internierten ein. In dieses blaue Büchlein sollten alle ärztlichen Feststellungen, Erkrankungen, Behandlungen usw. eingetragen werden. Dieses Büchlein sollte den Flüchtling von Lager zu Lager begleiten, aber nie in seinen Händen sein. Nach der Lagerentlassung musste es den für die Weiterbetreuung des Flüchtlings verantwortlichen Behörden übergeben werden, also bei fremdenpolizeilich Inter-

nierten der Polizeiabteilung, bei solchen, die eine ordentliche Bewilligung erhielten, der kantonalen Fremdenpolizei. Der Gedanke war an sich sicher gut. Die Büchlein haben in vielen Fällen auch wertvolle Dienste geleistet. Andererseits verursachte das richtige Nachführen und Nachschicken dieser Büchlein grosse administrative Umtriebe. Es ist deshalb nicht zu verwundern, dass diese sanitärischen Begleitscheine nicht immer richtig ausgefüllt und nachgeführt wurden. Man wird sich namentlich für die Zivilflüchtlinge sehr fragen müssen, ob unter ähnlichen Verhältnissen wiederum ein solches sanitärisches Büchlein verwendet werden soll und muss.

4. Gesundheitsdienst ausserhalb von Lagern und Heimen.

Der Gesundheitsdienst von Flüchtlingen ausserhalb von Lagern und Heimen richtete sich nach den gleichen Bestimmungen wie für die einheimische Bevölkerung. Soweit die Flüchtlinge für die ärztliche Betreuung selbst aufkamen, standen ihnen Aerzte nach ihrer Wahl zur Verfügung. Für solche, die keine Mittel hatten, leistete die Polizeiabteilung Gutsprache, wobei sie in der Regel die Arztwahl dem Flüchtling ebenfalls überliess. Für amtlich verfügte vertrauensärztliche Untersuchungen schrieb allerdings die Polizeiabteilung den Arzt vor. Sie hielt sich im wesentlichen an die gleichen Vertrauensärzte, mit denen die Zentralleitung der Heime und Lager in Verbindung stand.

Die Polizeiabteilung sprach den Aerzten für die Kosten jedoch nur im Rahmen des Krankenkassen- oder Armentarifs gut. Nur Aerzte, die sich bereit fanden, Flüchtlinge unter diesen Bedingungen zu behandeln, konnten in Frage kommen. Allgemein entstanden daraus keine Schwierigkeiten. Kaum je hat ein Arzt sich nicht mit diesem Tarif zufriedengegeben.

Für die Beurteilung medizinischer Zeugnisse und Kostenvoranschläge trat die Polizeiabteilung mit einem Arzt in Bern in Verbindung, der sich bereit erklärte, Gutachten und Voranschläge zu ihren Händen gegen bescheidene Entschädigung zu begutachten. Während vielen Jahren hat uns auf diese Weise Herr Dr. med. P. Kaiser in Bern wertvolle Dienste erwiesen. Nicht selten konnte die Polizeiabteilung auf seine Empfehlung Abstriche vornehmen und dadurch bedeutende Einsparungen erzielen, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, es werde nicht das medizinisch unumgänglich Notwendige getan. Diese Begutachtungsstelle hat sich in hohem Masse bewährt und bezahlt gemacht. Ab und zu wurde auch der leitende Arzt der Zentralleitung zur Abklärung gewisser Fragen in Anspruch genommen.

Oft stand die Frage der Arbeitsfähigkeit zur Diskussion. Bei der vorerst strengen Anwendung der Richtlinien des Departements vom 20. März 1943 mussten lagertaugliche Flüchtlinge zum Arbeitsdienst eingesetzt werden. Ob nun ein

Flüchtling arbeitslagertauglich war oder nicht, war vielfach sehr umstritten. Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass nicht immer bloss nur auf den ersten Entscheid des Militärarztes abgestellt werden durfte. Ebenso wenig konnte aber das Zeugnis irgendeines Arztes nach Wahl des Flüchtlings massgebend sein, der die vielleicht mehr oder weniger nur subjektiv vorhandenen Beschwerden des Flüchtlings anders beurteilte als ein nicht interessierter Arzt. So mussten da oder dort die Vertrauensärzte eingeschaltet werden. Die Diskussionen über die Arbeitsfähigkeit haben die Flüchtlingssektion oft ausserordentlich belastet. Im Bestreben, einen wohl strengen, aber doch gerechten Masstab anzulegen, hat die Abklärung der Fälle viel Mühe verursacht und war sehr zeitraubend. Man wird sich in Zukunft fragen dürfen, ob es sich lohnt, in zweifelhaften Fällen nicht ganz einfach von der Arbeitsdienstpflcht abzusehen. Andernfalls riskiert man langwierige Diskussionen und Abklärungen, die letzten Endes vielfach doch nur ein negatives Resultat ergeben. Von Flüchtlingen, deren Arbeitsfähigkeit zweifelhaft ist, darf ohnehin kein ins Gewicht fallendes Arbeitsergebnis erwartet werden.

Flüchtlinge, die in Spitälern oder Sanatorien hospitalisiert werden mussten, wurden entweder auf Veranlassung des Hilfswerks oder der Polizeiabteilung in ein solches eingewiesen oder suchten, wenn sie eigene Mittel hatten, nach ihrer Wahl die geeignete Heilstätte auf. Anfänglich bereiteten die zum Teil hohen der Polizeiabteilung berechneten Taxen in den Spitälern Schwierigkeiten. Das Departement gelangte an die Sanitätsbehörden und ersuchte sie, auf die Spitalverwaltungen einzuwirken, damit die niedrigst möglichen Ansätze für Flüchtlinge berechnet werden. In der Folge wurden in den Spitälern zumeist die Ansätze in Anwendung gebracht, die für die Verpflegung bedürftiger ausserkantonaler Schweizerbürger angerechnet wurden. Dabei waren die Verpflegungstaxen allerdings von Spital zu Spital recht unterschiedlich. Durch eine gewisse Lenkung konnte die Unterbringung in den teuren Spitälern nach Möglichkeit verringert werden.

Soweit die Zentralleitung in der Lage war, Tuberkulosekranke in ihren Sanatorien aufzunehmen, wurden die von der Polizeiabteilung betreuten Tuberkuloseflüchtlinge dorthin gewiesen. Für die jüdischen Flüchtlinge stand die Heilstätte Etania zur Verfügung, wo die Jüdische Flüchtlingshilfe und der Etaniaverein sich ebenfalls an den Kosten beteiligten. Daneben musste aber eine Reihe von Flüchtlingen auch in Privatsanatorien untergebracht werden. Die Verantwortung über die ärztliche Betreuung musste den für das Sanatorium verantwortlichen Aerzten überlassen werden. Die Sektion Krankenversicherung des Bundesamtes für Sozialversicherung, die die für die Krankenkassenpatienten in Frage kommenden Sanatorien beaufsichtigt und inspiziert, stellte sich uns in verdankenswerter Weise zur Verfügung. Die Polizeiabteilung erkundigte sich vor Einweisung eines Patienten in ein Sanatorium beim Bundesamt für Sozialversicherung nach den Verhältnissen. In ihrem Auftrag kontrollierte das Bundesamt gelegentlich auch die Unterbringung der Flüchtlingspa-

tienten. Trotzdem war es notwendig, selbst solche Kontrollen zu machen und einen ständigen Kontakt mit dem verantwortlichen Arzt zu pflegen. Auf diese Weise gelang es, die uns anvertrauten, oft nicht immer sehr bequemen Patienten in medizinisch einwandfreier und angemessener Weise unterzubringen und pflegen zu lassen.

5. Zahnärztlicher Dienst.

Unter den Flüchtlingen befanden sich eine Reihe von Zahnärzten mit ausländischen Diplomen. Um diesen Gelegenheit zur Berufsausübung zu geben, ebenso sehr aber auch um die Kosten der notwendigen Zahnbehandlung der Flüchtlinge zu senken, rüstete die Zentralleitung zahnärztliche Equipen, bestehend aus Zahnärzten, Technikern und Gehilfen, mit den nötigen Instrumenten aus. Je nach Bedarf zogen diese Equipen von Lager zu Lager und nahmen die notwendigen Behandlungen vor. In Zürich unterhielt die Zentralleitung ein zahntechnisches Laboratorium, wo die nötigen technischen Arbeiten angefertigt wurden.

Dieser zahnärztliche Dienst stand unter der Aufsicht eines schweizerischen Zahnarztes. Er erliess im Auftrag der Zentralleitung die notwendigen Weisungen und kontrollierte, soweit notwendig, die Arbeiten der Flüchtlingsärzte. Er hatte auch Kostenvoranschläge und die Notwendigkeit einer vorgeschlagenen Behandlung zu begutachten, wenn Arbeiten auszuführen waren, die von den Flüchtlingszahnärzten nach den Weisungen nicht ohne weiteres geleistet werden konnten. Auch stand er der Polizeiabteilung zur Begutachtung und Beratung zur Verfügung.

Die Flüchtlinge ausserhalb von Lagern und Heimen wurden, soweit möglich, auch diesen Equipen, vor allem dem ständigen Institut in Zürich, zur Behandlung zugewiesen. Wenn das nicht möglich war, konnte sich der Flüchtling an einen privaten Zahnarzt wenden. Dieser durfte aber zu Lasten der Polizeiabteilung ohne deren Kostengutsprache nur Notbehandlungen durchführen. Für alles weitere hatte der Flüchtling entweder direkt oder durch Vermittlung des Hilfswerks einen detaillierten Kostenvoranschlag seines Zahnarztes einzureichen. Zumeist liess die Polizeiabteilung diesen Kostenvoranschlag durch den zahnärztlichen Dienst der Zentralleitung begutachten und soweit als möglich auch abklären, ob die vorgeschlagenen Arbeiten notwendig und zweckmässig waren. Je nachdem erteilte die Polizeiabteilung nachher Gutsprache und kam nach Abschluss der Behandlung für die Kosten auf.

Dieses Verfahren hatte sich aufgedrängt, nachdem anfänglich der Polizeiabteilung für die zahnärztliche Behandlung von Flüchtlingen beträchtliche Rechnungen zugestellt wurden, ohne dass sie sich vorher hätte äussern und Kostengutsprache

erteilen können. Sie konnte aber diese Rechnungen niemals einfach annehmen, wenn sie nicht einigermaßen die Gewissheit hatte, dass nur die absolut notwendigen und keine unnötigen kostspieligen Arbeiten ausgeführt wurden. Durch Publikationen in der Fachpresse wurden die schweizerischen Zahnärzte darauf aufmerksam gemacht. Das System wurde von keiner Seite ernsthaft angefochten und hat sich in der Praxis bewährt.

Von Bedeutung, namentlich in der unmittelbaren Nachkriegszeit, war die Mitwirkung des zahnärztlichen Laboratoriums der OSE in Genf. Dort wurde in mehreren Kursen eine Reihe von Flüchtlingen zu qualifizierten Zahntechnikern ausgebildet. Das Laboratorium nahm Aufträge entgegen, die es gewissenhaft und zum Selbstkostenpreis ausführte. Es lag nahe, dass die für mittellose Flüchtlinge notwendigen technischen Arbeiten dort in Auftrag gegeben wurden, soweit und solange sie in Zürich im eigenen Laboratorium nicht ausgeführt werden konnten. Das bedeutete für die Polizeiabteilung eine erhebliche Kostenersparnis und gab den Schülern des zahntechnischen Kurses der OSE eine hervorragende Gelegenheit zu nützlicher praktischer Arbeit.

6. Psychotherapeutischer Dienst.

Darüber berichtet die Zentralleitung ausführlich. Es sei darauf hingewiesen und lediglich beigelegt, dass dieser Dienst ab und zu auch für Flüchtlinge ausserhalb von Lagern und Heimen in Anspruch genommen wurde. Diese Mitwirkung war sehr wertvoll und hat der Polizeiabteilung da und dort die Unterbringung und Betreuung schwieriger Fälle wesentlich erleichtert.

Die Polizeiabteilung stand mit der Leiterin des Psychotherapeutischen Dienstes auch deshalb in engem Kontakt, weil für eine Reihe von Flüchtlingen in den Lagern und Heimen der Zentralleitung, die unter ärztlicher Beobachtung standen, früher oder später sich meist die Unterbringung ausserhalb von den Heimen und Lagern der Zentralleitung aufdrängte, wobei die Polizeiabteilung mitwirken musste. Die Einrichtung des Psychotherapeutischen Dienstes hat sich nicht nur für die Lager und Heime als notwendig erwiesen, sondern war auch für die Betreuung der anderen Flüchtlinge nützlich. Wenn der Dienst schon in einem früheren Stadium bestanden hätte, wären wohl eine Reihe von psychologischen Fehlern vermieden worden, die die Betreuung der Flüchtlinge wesentlich erschwert haben. Auch wären wohl eine Reihe von schwierigen Fällen von Anfang an richtig behandelt worden. Die Einführung des psychotherapeutischen Dienstes hat sich jedenfalls bezahlt gemacht.

E. Seelsorge und Fürsorge.

Die Seelsorge und Fürsorge durfte zur Hauptsache den Hilfswerken überlassen werden, hinter denen die grossen Religionsgemeinschaften in der Schweiz standen. Sie nahmen sich denn auch sehr intensiv dieser Aufgabe an, wobei allerdings eine gewisse Gefahr bestand, dass Seelsorger einer Glaubensrichtung in ihrem Eifer auch andersgläubige Flüchtlinge zu sich heranzuziehen suchten. Dass das auf wenige, zudem noch umstrittene Einzelvorkommnisse beschränkt blieb, ist ein wesentliches Verdienst der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, in der die konfessionellen Gegensätze glücklich überbrückt waren und sich Vertreter verschiedener Religionen zu gemeinsamer wohltätiger Arbeit gefunden hatten.

Die Polizeiabteilung konnte sich auf eine Vermittlerrolle beschränken und hatte nur selten einzuschreiten, etwa dann, wenn blinde Fanatiker sich weniger um das Wohl der Kinder bekümmerten, als um die Verfolgung ihrer Ziele. Obschon nämlich bei der Plazierung von Kindern auf die Religionszugehörigkeit Rücksicht genommen wurde, war es besonders am Anfang nicht immer möglich, die Kinder bei Pflegeeltern, die dem gleichen Glauben angehörten, unterzubringen. Das war insoweit kein Unglück, wenn diese die religiöse Erziehung des Kindes den zuständigen kirchlichen Kreisen überliessen. Dafür hatten gerade die konfessionellen Hilfswerke ein wachsames Auge. Es sind uns kaum Fälle bekanntgeworden, wo die Pflegeeltern dieser selbstverständlichen Pflicht nicht Genüge geleistet hätten. Dagegen war für gewisse Eiferer leider die Unterbringung von Flüchtlingskindern bei Andersgläubigen immer ein Stachel im Auge. Sie ruhten nicht, bis sie die anderweitige Unterbringung durchgesetzt hatten. Wo dabei die Interessen des Kindes gewahrt blieben, konnte nichts dagegen eingewendet werden. Andernfalls mussten die Behörden einschreiten. Es soll anerkannt werden, dass die Spitzen der religiösen Gemeinschaften den Uebereifer solcher Leute ebenso sehr verurteilten und die Behörden in dieser Beziehung voll unterstützten.

Auch in den Lagern und Heimen bekümmerten sich die privaten Hilfswerke um die Seelsorge der Flüchtlinge. Obwohl den Flüchtlingen in der Ausübung ihrer Religion volle Freiheit gelassen wurde, stiessen die Fürsorger der Hilfswerke anfänglich da oder dort auf einen gewissen Widerstand der militärischen Lagerkommandanten, besonders in Quarantänelagern, wo der Zutritt von Aussenstehenden auf ein Minimum beschränkt werden musste. Dank der verständnisvollen Intervention von Feldprediger Hptm. Müller, der vom Territorialdienst mit der Organisation und Koordination der Seel- und Fürsorge in allen militärischen Lagern mit Zivilflüchtlingen betraut worden war, gelang es, über diese Schwierigkeiten hinwegzukommen. Hptm. Müller hatte zu Händen der Leitung des Territorialdienstes die Gesuche um Besuchsbewilligungen der Geistlichen und der Fürsorger zu begutachten. Als Präsident der bernischen landeskirchlichen Flüchtlingshilfe kannte er die Bedürfnisse der Flüchtlingsfürsorge. Zudem stand er in enger Verbindung mit

dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement und war deshalb wie kaum einer geeignet, zum Wohle des Ganzen die Bedürfnisse aufeinander abzustimmen. Zwischen der Polizeiabteilung und Herrn Hptm. Müller bestand immer Uebereinstimmung über die Behandlung der Besuchsbewilligungen. Dank seiner Tätigkeit konnte die Polizeiabteilung im übrigen da oder dort auf die Lagerführung in militärischen Lagern Einfluss nehmen, wo sie sonst kaum hätte intervenieren können.

Dass den Flüchtlingen die nötigen Räume für den Gottesdienst oder überhaupt zur Erfüllung ihrer religiösen Obliegenheiten zur Verfügung gestellt wurden, verstand sich von selbst. Das war auch in den Lagern und Heimen der Zentralleitung so, obschon die Flüchtlinge dort zumeist Gelegenheit zum Besuch des Gottesdienstes der ortsansässigen Bevölkerung hatten.

Auch unter den Flüchtlingen selbst befanden sich Seelsorger. Ihnen wurden alle möglichen Erleichterungen gewährt. Im Einverständnis mit der Religionsgemeinschaft, der sie angehörten, wurde ihnen da und dort auch die Seelsorge für die Flüchtlinge übertragen.

Soweit der Lagerbetrieb es zuliess, wurde auf die religiösen Gebräuche und die religiösen Feiern der Flüchtlinge Rücksicht genommen. Ein besonderes Problem bildete die rituelle Verpflegung der jüdisch-orthodoxen Flüchtlinge. Die Behörden standen vor der Frage, wie weit sie bei den Schwierigkeiten der Lebensmittelbeschaffung auf diese religiösen Riten Rücksicht nehmen mussten. Wiewohl keine Verpflichtung anerkannt werden konnte, wurde in der Praxis nach Lösungen gesucht, die für alle Teile befriedigend waren. Es hat sich gezeigt, dass die Rücksichtnahme auf diese Gebräuche die Führung der Lager und Heime wesentlich erleichtert und dass es sich empfiehlt, auch hierin den Flüchtlingen alle Freiheit zu lassen. In bezug auf die Ernährung konnten ihnen selbstverständlich nicht höhere Rationen zugeteilt werden als andern Flüchtlingen. Dagegen wurde ihnen gestattet, die Nahrung nach den gewohnten Gebräuchen zuzubereiten. Die Essgeschirre, die besonderen Erfordernissen entsprechen mussten, wurden von der Jüdischen Gemeinschaft in der Schweiz zur Verfügung gestellt. Es darf festgehalten werden, dass gerade in Lagern, die sich streng an die orthodoxen jüdischen Riten hielten, die Disziplin immer gut war.

Neben der eigentlichen Seelsorge nahmen sich die Hilfswerke aber auch sonst der Flüchtlinge an. Die Vertreter der Hilfswerke standen den Flüchtlingen in allen Belangen zur Verfügung. Mit ihren unzähligen persönlichen Problemen konnten sich die Flüchtlinge jederzeit an die Hilfswerke wenden, die ein ungeheures Mass an Kleinarbeit und Liebestätigkeit erfüllt haben. Die Polizeiabteilung erleichterte den Fürsorgern nach Möglichkeit den Kontakt mit den Flüchtlingen, wenn sich etwa in den militärischen Lagern Schwierigkeiten einstellten. Durch die ständige Fühlungnahme zwischen den Vertretern der Hilfswerke und den Behörden in Kommissionen, Sitzungen und der täg-

lichen Kleinarbeit wurden die Behörden laufend über die Nöte der Flüchtlinge orientiert und konnten ihrerseits durch Vermittlung der Hilfswerke auf die Flüchtlinge einwirken. Die Zwischenschaltung der Hilfswerke hat sich in diesem Sinne sehr bewährt.

F. Ausrüstung mit Kleidern, Wäsche und Schuhen.

1. In den militärischen Lagern.

Die Flüchtlinge in den Auffang- und Quarantänelagern wurden zur Hauptsache aus den Beständen allgemeiner Sammlungen mit Kleidern, Wäsche und Schuhen ausgerüstet. Für Frauen und Kinder war das Ergebnis der Sammlungen im allgemeinen gut, dagegen gingen zu wenig Männerkleider ein. Es mussten daher grössere Posten Herrenkleider und -schuhe hinzugekauft werden. Je länger der Krieg dauerte und je strenger die Textilrationierung wurde, desto bescheidener wurde das Ergebnis der Sammlungen.

Die von den Nähstuben des Schweizerischen Roten Kreuzes instand gestellten Kleider wurden durch die Textil- und Lederkontrolle der Armee je nach Bedarf auf die von ihr im ganzen Land herum geschaffenen Hilfsposten verteilt. Jedes Quarantäne- und Auffanglager war einem solchen Hilfsposten zugeweiht und konnte dort das benötigte Material beziehen. Die Lagerfürsorgerinnen, zumeist besonders geschulte FHD, stellten die Bedürfnisse der einzelnen Flüchtlinge fest und verlangten das Benötigte beim Hilfsposten. Sobald ein Hilfsposten, der zumeist für mehrere Lager zuständig war, nicht mehr über genügende Vorräte verfügte, konnte er bei der Textil- und Lederkontrolle Nachschub verlangen.

Dank dieser Hilfsposten konnte die Verteilung ohne grossen Verwaltungsapparat zweckmässig organisiert werden. Die Leiterinnen der verschiedenen Hilfsposten verstanden es, viel des benötigten Materials in den ihnen nahestehenden Kreisen der Umgebung zu sammeln. Sie richteten auch das erhaltene Material im Hilfsposten her. Im Sommer 1944 waren neben der Textil- und Lederkontrolle der Armee in Bern, die einzelne Lager direkt von der Zentrale aus versorgte, 27 solcher Hilfsposten tätig.

Arbeits- und Ueberkleider lieferte auf Bestellung durch die Lagerkommandanten das Zentralmagazin der Heime und Lager in Zürich. Einzelne Lager hatten allerdings bereits vor dieser Regelung direkt solche Kleider eingekauft.

2. In den Lagern und Heimen der Zentralleitung.

Auch in diesem Punkt sei auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen. Während für die Arbeitskleider, Wäsche und Schuhe kein eigentliches Problem bestand, weil jeder eine sogenannte "Einzelausrüstung" erhielt, die alles Notwendige umfasste, stiess die Beschaffung von Ausgangskleidern und Schuhen auf mehr Schwierigkeiten. Wohl stand der Zentralleitung von Anfang an ein Sozialkredit genannter Betrag von Fr 96 000.- für den Kauf solcher Kleider und Schuhe zur Verfügung. Dieser hätte aber niemals ausgereicht, wenn nicht die schweizerischen Hilfswerke es übernommen hätten, die Flüchtlinge mit Ausgangskleidern und Schuhen zu versorgen. Die Zentralleitung hatte so nur subsidiär einzuschreiten. Ende 1943 war aber der Kredit trotzdem aufgebraucht. Von 1944 an wurden deshalb auch die für die militärischen Lager bestehenden Hilfsposten eingeschaltet. Die Flüchtlinge erhielten von dort die benötigten Kleider, wenn sie nicht direkt durch das für sie zuständige Hilfswerk versorgt werden konnten. Gegen Ende des Krieges wurde der Zentralleitung wiederum ein Kredit eingeräumt zur Ausrüstung der Flüchtlinge mit Ausgangskleidern und Schuhen, da die Hilfswerke bei dem gewaltigen Ansteigen der Zahl von Flüchtlingen die Bedürfnisse bei weitem nicht mehr befriedigen konnten.

3. Ausserhalb von Lagern und Heimen.

Die Flüchtlinge hatten zumeist in den Lagern schon das Notwendige erhalten. Nach ihrer Entlassung konnten sie, sofern sie das Bedürfnis dazu hatten, das Gewünschte im Rahmen der Rationierungsvorschriften hinzukaufen. Die nötigen Bezugsscheine wurden ihnen bis zum April 1944 von der Textil- und Lederkontrolle der Armee zur Verfügung gestellt. Nachher erhielten sie auf Grund des Flüchtlingsausweises direkt von den kantonalen Kriegswirtschaftsstellen die der einheimischen Bevölkerung zustehenden Textil- und Schuhcoupons. Wer nicht über eigene Mittel verfügte, konnte sich an das für ihn zuständige Hilfswerk wenden. Im übrigen waren die Unterstützungen so bemessen, dass ein Teil davon für Kleider und Wäscheanschaffungen verwendet werden musste.

Flüchtlinge, die direkt aus den Auffanglagern Arbeitsstellen in der Landwirtschaft antreten konnten, erhielten die gleiche Einzelausrüstung wie die Flüchtlinge in den Arbeitslagern zu Tarif- und später zu erheblich reduzierten Preisen. Mit der Zeit konnten dann auch Flüchtlinge, die vor allem in der Hotellerie, aber auch in gewissen anderen Berufen arbeiteten, zu reduziertem Preis Kleider beim Zentralmagazin beziehen.

4. Allgemeine Bemerkungen.

Die Flüchtlinge wurden im allgemeinen ausreichend mit Kleidern und Schuhen ausgerüstet, trotzdem während des letzten Krieges ein erheblicher Mangel an Textilien und Leder bestand. Das zeigte sich erst so recht, als die Flüchtlinge wieder ausreisten, sei es in ihre Heimat zurück, wo weite Kreise der Bevölkerung zumeist an einem grösseren Mangel an Textilien litten, oder dann nach Uebersee, wo die Flüchtlinge aus der Schweiz als die bestausgerüsteten galten.

Als dann in der Nachkriegszeit die meisten irgendwie arbeitsfähigen Flüchtlinge eine Stelle antreten und ihren Lebensunterhalt selbst verdienen konnten, unterschied sich ihre Ausrüstung mit Kleidern und Schuhen kaum mehr von der der einheimischen Bevölkerung.

Während des Krieges wurden unter drei Malen von Organisationen in Nord- und Südamerika grössere Sendungen gebrauchter Kleider zugunsten von Flüchtlingen in die Schweiz geschickt. Leider war aber ein grosser Teil dieser Kleider unbrauchbar. Ein erhebliches Interesse an solchen Sendungen bestand nicht. An altem, gebrauchtem Material fehlte es jedenfalls in den ersten Kriegsjahren nicht. Vom schweizerischen Standpunkt aus wäre der für den Transport dieser Kleider gebrauchte Tonnageraum besser für lebenswichtigere Güter, die hier dringend benötigt wurden und auch wiederum den Flüchtlingen zugute gekommen wären, verwendet worden. Sodann musste auch im Ausland der Eindruck vermieden werden, dass mit solchen Sendungen, die ja nur den geringsten Teil des Bedarfes decken konnten, die Bekleidungs- und Ausrüstungsfrage der Flüchtlinge in der Schweiz und damit das Flüchtlingsproblem überhaupt gelöst sei.

G. Taschengeld und Arbeitsentschädigung.

1. In den militärischen Lagern.

Die Flüchtlinge erhielten in den militärischen Lagern aus öffentlichen Mitteln vorerst weder Taschengeld, noch Arbeitsentschädigung. Das liess sich umso eher verantworten, als viele unter ihnen über eigene Mittel verfügten oder von der diplomatischen oder konsularischen Vertretung ihres Heimatstaates regelmässig Zuwendungen erhielten. Soweit die Flüchtlinge mittellos waren und nicht auf Zuschüsse von Dritten rechnen konnten, richtete ihnen in der Regel das für sie zuständige Hilfswerk monatlich Fr. 10.- als Taschengeld aus. Die bemittelten Flüchtlinge erhielten aus ihren eigenen, bei der Volksbank deponierten Mitteln anfänglich monatlich Fr. 20.-,

später Fr 30.- ausbezahlt. Die Lagerkommandanten hatten der Volksbank allmonatlich direkt eine Liste der taschengeldberechtigten Flüchtlinge zuzustellen, worauf die Ueberweisung automatisch erfolgte.

Auf den den Flüchtlingen als Taschengeld überwiesenen Beträgen durften keine allgemeinen Abzüge für verlorenes oder defektes Material usw. gemacht werden, es sei denn, ein Flüchtling habe mutwillig Material zerstört. Diese Fälle waren der Polizeiabteilung zu melden. Dagegen waren die Fr 30.- übersteigenden Beträge auf das Depotkonto des Flüchtlings bei der Schweizerischen Volksbank einzuzahlen.

Diese Regelung musste später dann in zweifacher Hinsicht den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Einmal zeigte sich das Bedürfnis, Flüchtlingen, die wichtige Funktionen im Auffanglager ausübten, eine gewisse Entschädigung ausbezahlen, wenn sich ihr Aufenthalt im Auffanglager über längere Zeit erstreckte. Wider Erwarten war allerdings vorerst die Initiative der Polizeiabteilung im Herbst 1943, nach der den Lagerchefs und Lagersamaritern ein Sold von Fr 2.50 und den Hilfsrechnungsführern von Fr 1.50 hätte ausbezahlt werden sollen, nicht erfolgreich. Die Flüchtlingsoffiziere der Territorialkommandos hielten eine solche Lösung mehrheitlich nicht für notwendig, weshalb die Richtlinien über die Behandlung der Flüchtlinge in den Auffanglagern vom 20. Dezember 1943 weiterhin keine Arbeitsentschädigung vorsahen. Aber schon wenige Monate später regte dann der Territorialdienst selbst solche Entschädigungen und eine sonstige Besserstellung der Flüchtlinge an, die als Arbeitskräfte länger in einem Auffanglager zurückblieben. Von einer generellen Lösung wurde jedoch abgesehen und im Einzelfall zwischen der Polizeiabteilung und dem Territorialdienst die den Flüchtlingen zu leistende Entschädigung festgelegt. Das war möglich, weil nur rund 30 - 40 Flüchtlinge als mehr oder weniger ständige Hilfskräfte für solche Chargen in Auffanglagern in Frage kamen. Die Lösung hat sich denn auch bewährt. Einmal blieben dem Lagerkommandanten gut eingespielte Arbeitskräfte erhalten und andererseits konnte diesen eine angemessene Entschädigung geboten werden, womit sie nicht schlechter gestellt waren als ihre Schicksalsgenossen in den Heimen der Zentraleitung.

Aber auch in bezug auf die Taschengelder musste eine der Entwicklung angepasste Regelung getroffen werden. Die neueinreisenden Flüchtlinge, die über Mittel verfügten, waren immer seltener geworden. Die Hilfswerke hatten immer mehr Mühe, der beträchtlichen Zahl von Flüchtlingen in den Auffanglagern Taschengelder auszubezahlen. Als Ende 1944 und zu Beginn 1945 die beiden grossen Flüchtlingsgruppen aus Bergen-Belsen und Theresienstadt einreisten, musste die Polizeiabteilung einspringen und neben Unterkunft und Verpflegung den zumeist mittellosen Flüchtlingen gleich nach ihrer Einreise ein Taschengeld von Fr 5.- ausbezahlen. Das wurde dann auch für die folgenden Monate wiederholt und vom Spätfrühjahr 1945 an auf alle Flüchtlinge in den Auffanglagern

ausgedehnt. In Uebereinstimmung mit dem Ansatz in den Heimen und Lagern der Zentralleitung wurde das Taschengeld auf 20 Rappen pro Tag oder Fr 6.- pro Monat festgesetzt. Diese Regelung wurde vom März 1946 an auch für die in Spitälern und Sanatorien eingewiesenen Flüchtlinge gültig erklärt. Die Polizeiabteilung ermächtigte die Spitalverwaltung, das Taschengeld den Flüchtlingen direkt auszubezahlen und den Bund in der üblichen Kostenrechnung dafür zu belasten.

Die Hilfswerke, die durch das von der Polizeiabteilung ausgerichtete Taschengeld von Fr 6.- wesentlich entlastet wurden, ergänzten es in der Regel nachher auf Fr 10.-.

2. In den Lagern und Heimen der Zentralleitung.

Ueber das Taschengeld und die Arbeitsentschädigungen, die den Flüchtlingen in den Lagern und Heimen der Zentralleitung ausbezahlt worden sind, orientiert der Bericht der Zentralleitung. Für Einzelheiten darf darauf verwiesen werden. Es seien lediglich einige allgemeine Bemerkungen angebracht über die Beweggründe, die die Verwaltung zu dieser Regelung veranlasst haben.

Auch für die Heime der Zentralleitung bestand vorerst die Meinung, dass die Flüchtlinge, die bei allgemeinen Hausarbeiten mithelfen, deswegen keinen Anspruch auf besondere Entschädigung haben sollten. Den Flüchtlingen wurde gute Unterkunft und angemessene Verpflegung geboten. Sie erhielten, soweit notwendig, Kleider, Wäsche und Schuhe und fanden kostenlose ärztliche und zahnärztliche Betreuung. Das schien allfällige Arbeitsleistungen im Heimbetrieb aufzuwiegen. In Arbeitslagern wurde allerdings von Anfang an ein fester Sold bezahlt, vorerst unabhängig vom Arbeitsergebnis. Auch hier spielte der gleiche Gedanke mit. Wie die Zentralleitung in der Folge dann aber mit Recht erklärte, waren diese allgemeinen Ueberlegungen wohl nur dann zutreffend, wenn der Aufenthalt eines Flüchtlings im Lager oder Heim kurz war. Sobald eine gewisse Dauer überschritten wurde, mussten Vergütungen für besondere Arbeitsleistungen eingeführt werden, wenn nicht über Gebühr viele vollamtliche schweizerische Hilfen angestellt werden sollten, deren Bezahlung wesentlich teurer gekommen wäre. Zudem waren solche Hilfen oft nicht leicht zu finden. Auch bildeten diese Arbeiten eine willkommene Gelegenheit, die Flüchtlinge, die sonst untätig bleiben mussten, nützlich einzusetzen, was psychologisch von grosser Bedeutung war. Ueberdies hatten die Flüchtlinge da oder dort zu ihren Schicksalsgenossen, die in der Lagerverwaltung mitarbeiteten, ein besonderes Vertrauen, was mit zur guten Atmosphäre im Lager oder Heim beitrug. Die Beibehaltung dieser Flüchtlingshilfskräfte zeigte sich in allen Teilen als notwendig. Andererseits musste ihnen aber eine angemessene Entschädigung und damit Besserstellung gegenüber nicht arbeitenden Flüchtlingen

gewährt werden, wenn ihr Interesse an der Mithilfe wachgehalten werden wollte. Je mehr die Entschädigung von der tatsächlich geleisteten Arbeit abhängig war, desto grösser war der Eifer der Flüchtlinge.

In noch viel stärkerem Masse zeigte sich das im Arbeitslager. Durch die Einführung des neuen Soldreglements vom 15. August 1944, wodurch die einzelne Leistung besser entschädigt werden konnte, ergab sich eine nicht unmerkliche Steigerung des Arbeitsergebnisses. Rückblickend ist vielleicht zu bedauern, dass nicht noch ein Schritt weitergegangen worden ist und die Soldansätze für die guten Arbeitskräfte wesentlich heraufgesetzt worden sind. Das hätte sich wahrscheinlich, wie die Erfahrung gezeigt hat, gelohnt. Ueberall dort nämlich, wo der Unternehmer den Flüchtlingen neben den Vergütungen, die sie durch die Zentralleitung erhielten, noch Sonderprämien versprach und auszahlte, wurden wesentlich bessere Arbeitsleistungen erzielt als anderswo. Der Flüchtling im Arbeitslager versteht es eben nicht, wenn ihm vorgerechnet wird, dass alle Leistungen, von der Unterkunft bis zur ärztlichen Betreuung, das von ihm erzielte Arbeitsergebnis übertreffen und er deshalb nicht auf eine weitere Entlohnung Anspruch erheben könne. Wer sich täglich voll einsetzt, arbeitet mit der Zeit mit vermindertem Eifer, wenn er sieht, dass jener, der nicht die gleichen Anstrengungen unternimmt, sich kaum wesentlich schlechter stellt und ebenfalls Unterkunft und Verpflegung und die weiteren Dienste, die die Zentralleitung bieten konnte, erhält.

Das Entschädigungsproblem ist nicht vorwiegend technischer, sondern ausschlaggebend psychologischer Art. Es darf eben auch hier nicht über die üblichen wirtschaftlichen und psychologischen Gesetze hinweggesehen werden, wenn man nicht Enttäuschungen erleben will. Für die Zukunft empfiehlt es sich jedenfalls, die Arbeitsentschädigungen mehr von der geleisteten Arbeit abhängig zu machen und die guten Arbeitskräfte besser zu entschädigen, als das während des letzten Krieges, vor allem im Anfang, der Fall war. Das schliesst dann nicht aus, dass schlecht arbeitende Flüchtlinge eben nur gerade Kost und Logis verdienen und auf keine weiteren Zuschüsse Anspruch haben sollen. Wo die körperliche Leistungsfähigkeit keine bessere Arbeit zulässt, wird dem Flüchtling auf andere Weise durch Taschengeld usw. geholfen werden müssen. Es muss aber streng auseinandergehalten werden, was Arbeitsentschädigung und was wohltätiger Zuschuss ist, wobei die Arbeitsentschädigungen die wohltätigen Zuschüsse beträchtlich übersteigen müssen. Andernfalls werden stets Schwierigkeiten auftreten.

3. Entschädigungen für Arbeiten ausserhalb eines Lagers oder Heims.

Von den Arbeitslöhnen für Flüchtlinge, die eine Arbeitsbewilligung besitzen und ausserhalb von Lagern und Heimen sich aufhalten, wird im Abschnitt M die Rede sein. Sie entsprechen den ortsüblichen Löhnen, die auch Schweizerbürgern mit den gleichen Qualifikationen ausbezahlt werden.

Eine Reihe von Flüchtlingen wurde aber tagsüber in der Umgebung des militärischen Lagers oder Heims zu Arbeiten, vor allem in der Landwirtschaft, eingesetzt. Sie behielten zu- meist ihre Unterkunft im Lager und wurden oft auch weiterhin dort gepflegt. Der Arbeitseinsatz war nur provisorisch und konnte jederzeit wieder aufgehoben werden. Für Flüchtlinge, die aus dem Auffanglager auf diese Weise zu Landwirten abgeordnet wurden, musste der Arbeitgeber dem Lagerkommando die ortsübliche Entschädigung entrichten. Nötigenfalls hatte das zuständige Arbeitsamt die ortsüblichen Ansätze zu bestimmen. Für Flüchtlinge, die bei Landwirten eingesetzt waren, wurden in der Regel Fr 3.- für den ganzen und Fr 1.50 für den halben Tag verlangt, sofern der Flüchtling vom Landwirt gepflegt wurde. Wenn das nicht der Fall war, hatte der Arbeitgeber dazu noch Fr 2.30 für den ganzen Tag oder aber 50 Rappen für das Frühstück, Fr 1.10 für das Mittagessen und 70 Rappen für das Nachtessen an die Lagerkasse zu entrichten.

Vom Arbeitsertrag wurde dem Flüchtling Fr 1.- pro Tag abgegeben. Der Rest wurde zu seinen Gunsten auf ein Sparkonto bei der Schweiz. Volksbank gelegt. Der Arbeitsertrag kam also dem Flüchtling im vollen Umfang, ohne Abzüge für Unterkunft usw. zugute.

Etwas anders war die Regelung für die Flüchtlinge, die von den zivilen Lagern und Heimen der Zentralleitung aus zu solchen Arbeiten eingesetzt wurden. Die Zentralleitung kam sehr oft in die Lage, vor allem während der Erntezeit, einzelne Flüchtlinge oder ganze Gruppen für solche Arbeiten zur Verfügung zu stellen. Auch hier hatte der Arbeitgeber dem Lager den ortsüblichen Lohn zu bezahlen. Die Ansätze für die Arbeitskräfte bei Landwirten betrugen 1943 Fr 4.- bis Fr 5.-, inbegriffen die Verpflegung. Die Zentralleitung kam für alle Leistungen auf, die den Flüchtlingen auch im Arbeitslager oder Heim zukamen, bezahlte den Flüchtlingen aber nur die Entschädigung, auf die sie auf Grund des Soldreglements auch im Lager hätten Anspruch erheben können. Trotzdem war das Interesse bei den Flüchtlingen für solche Arbeiten erheblich, weil meistens die Bauern den guten Hilfen, wie die Zentralleitung in ihrem Bericht schreibt, in der Regel noch Sonderentschädigungen ausrichteten.

Im übrigen wurden für den gruppenweisen Einsatz von Arbeitskräften jeweilen zwischen der Zentralleitung und dem Arbeitgeber besondere Vereinbarungen über die auszurichtenden

Entschädigungen getroffen. Dabei war es nicht immer leicht, der Oeffentlichkeit verständlich zu machen, dass den Flüchtlingen niemals der volle vereinbarte Arbeitslohn überlassen bleiben konnte, da die Zentralleitung sich für ihre Leistungen (Unterkunft, Verpflegung, Bekleidung, Versicherung, eventuelle Reisespesen) mindestens teilweise schadlos halten musste. Die Kritik, die da und dort an den angeblich ungenügenden Entschädigungen an die Flüchtlinge erhoben worden ist, war zum mindesten für diese Art des Einsatzes nicht gerechtfertigt.

H. Freizeitgestaltung.

Die Gestaltung der Freizeit und damit weitgehend verbunden die geistige Betreuung der Flüchtlinge blieb in den militärischen Lagern zunächst völlig der Initiative der einzelnen Lagerkommandanten überlassen, die sich diesen Fragen aber nur in sehr beschränkter Masse annahmen konnten. Da die Flüchtlinge in der Regel nur kürzere Zeit in solchen Lagern verbrachten, waren einer organisierten Freizeitgestaltung ohnehin Grenzen gesetzt. Immerhin konnte ein initiativer und phantasiebegabter Lagerkommandant doch allerhand organisieren, je nach den Flüchtlingen, die er zu betreuen hatte. Da oder dort konnten einzelne Lagerkommandanten denn auch auf schöne Erfolge hinweisen. Die einen suchten und förderten Talente unter den Flüchtlingen und veranstalteten mit diesen Unterhaltungs- und Belehrungsanlässe. Anderen gelang es, ortsansässige kulturelle Vereinigungen zu musikalischen, literarischen und anderen Veranstaltungen zu gewinnen.

Ausserordentlich wertvoll war die Tätigkeit des christlichen Vereins junger Männer (YMCA), der entweder den Lagerkommandanten an die Hand ging, oder direkt Veranstaltungen organisierte. Dankbar wurde all das viele Unterhaltungsmaterial entgegengenommen, das die YMCA in die Lager sandte, so vor allem die Bücher, Musikinstrumente oder Sportgeräte. Von besonderer Bedeutung waren auch die schon in den Auffanglagern von der YMCA organisierten Sprachkurse.

Später wurde auch in den militärischen Lagern ein Filmdienst organisiert. Durch die Sektion Heer und Haus wurden viele belehrende und unterhaltende Filme in den Lagern gezeigt. Auch organisierte die Sektion Heer und Haus zusammen mit der Polizeiabteilung einen Vortragsdienst. Das Interesse der Flüchtlinge an diesen Darbietungen war je nach der Zusammensetzung der Lagerbelegschaft recht unterschiedlich. Im allgemeinen wurden alle diese Bemühungen, den Flüchtlingen auch in geistiger Beziehung etwas zu bieten, dankbar anerkannt.

In den Heimen und Lagern der Zentralleitung wurde die Freizeitgestaltung auf eine viel breitere Basis gestellt. Die Veranstaltungen sollten nicht nur Unterhaltung zum Ziele

haben, sondern vor allem Selbständigkeit, Wissen und Bildung der Flüchtlinge fördern helfen. Sie wurden deshalb mehr als in den Auffanglagern zur initiativen Mithilfe angeregt. Durch die Einschaltung von Freizeitgestaltern und Regionalsekretären, die die Flüchtlinge selbst wählten, wurde die Freizeitgestaltung planmässig gefördert. Gerade auf diesem Gebiet war die aktive Mitarbeit der Flüchtlinge besonders erwünscht. Die Erfahrungen waren durchwegs gut. Für die Einzelheiten sei auf das ausführliche Kapitel über Freizeit- und Vortragsdienst im Bericht der Zentralleitung hingewiesen.

J. Bewegungsfreiheit.

1. In den militärischen Lagern.

Während der Quarantänezeit waren die Flüchtlinge selbstverständlich im Lager konsigniert. Ausgang war grundsätzlich verboten. Dagegen musste den Flüchtlingen Gelegenheit gegeben werden, sich täglich während einiger Zeit an der frischen Luft aufhalten zu können. Wo nicht grössere Garten- oder Parkanlagen zum Lager gehörten, musste der Lagerkommandant dafür sorgen, dass die Flüchtlinge sich mindestens jeden zweiten Tag während einiger Stunden, allerdings unter Bewachung, im Freien bewegen konnten. Dabei musste jeder Kontakt mit der Zivilbevölkerung vermieden werden.

Auch in den Auffanglagern war Ausgang nur mit Bewilligung des Lagerkommandanten zulässig. Die Begleitung der Flüchtlinge, denen Ausgang bewilligt worden war, wurde dagegen in den Vorschriften über die Lagerordnung ausdrücklich als unzweckmässig und nicht notwendig erklärt, es sei denn, der Flüchtling sei nicht vertrauenswürdig.

Als sich der Aufenthalt in den Auffanglagern auf längere Zeit erstreckte, wurden mehr und mehr Lockerungen eingeführt und den Flüchtlingen mehr Freiheiten gewährt. Die Regelung hing dabei sehr von den örtlichen Verhältnissen ab. Je nach der Lage der Unterkunft für die Flüchtlinge wurde der Ausgang mehr oder weniger stark beschränkt. Wenn der Aufenthalt im Auffanglager länger als zwei Monate dauerte, konnte der Offizier für das Flüchtlingswesen beim Territorialinspektorat und später das zuständige Territorialkommando den Flüchtlingen kurzfristig/Urlaub, in der Regel von drei Tagen, erteilen. Für Flüchtlinge, die Angehörige in zivilen Lagern und Heimen hatten, war der Urlaubstermin entsprechend abzustimmen.

2. In den zivilen Lagern und Heimen.

Für die Lager und Heime der Eidg. Zentralleitung wurden allgemeine Ausgangs- und Urlaubsreglemente erlassen. Im Rahmen dieser Reglemente, die unter der Entwicklung der Verhältnisse verschiedentlich geändert werden mussten, wurde für jedes Lager oder Heim in der Heimordnung der Ausgangs- und Urlaubsrayon festgelegt. Für die Einzelheiten sei auf den Bericht der Zentralleitung und die Beilagen verwiesen. Je mehr sich der Krieg im Verlaufe des Jahres 1944 unseren Grenzen näherte, desto strengere Vorschriften verlangten die zuständigen militärischen Stellen für die Unterbringung der Flüchtlinge. Einmal durften Flüchtlinge in weiten Gebieten nicht mehr untergebracht werden. Flüchtlinge in Lagern und Heimen, die sich in militärisch interessanten Zonen, zu denen fast die ganze Grenzgegend, das Reduit und weitere Gebiete gehörten, auch nur besuchsweise bewegen wollten, brauchten dazu eine Bewilligung des zuständigen Territorialkommandos. Die Flüchtlinge konnten ihren ordentlichen oder ausserordentlichen Urlaub somit nur noch mit Einwilligung des Territorialkommandos in solchen Gegenden verbringen. Das erschwerte die Organisation des Urlaubswesens nicht unwesentlich.

Nach Kriegsschluss konnten dann alle aus militärischen Gründen auferlegten Beschränkungen aufgehoben werden. Die letzten Reglemente verlangten vom Flüchtling bloss noch, dass er sich im Interesse eines ordnungsgemässen Lager- oder Heimbetriebes rechtzeitig abmelde. Ueberdies durfte er ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung des zuständigen Kantons sich nicht länger als 7 Tage vom Lager oder Heim fernhalten. Das war die einzige Beschränkung, die noch galt.

3. Frei untergebrachte Flüchtlinge

Ueber die Emigranten bestanden bis zum Sommer 1944 keine Beschränkungen der Bewegungsfreiheit. Allerdings durften sie ihren Aufenthalt nicht für längere Zeit in einen anderen Kanton verlegen, ohne von diesem eine entsprechende fremdenpolizeiliche Bewilligung erhalten zu haben.

Anders war es für die Flüchtlinge, gleichgültig ob sie ausserhalb von Lagern und Heimen unter militärischer Kontrolle oder durch die Polizeiabteilung mit Zustimmung der kantonalen Behörden als privat Internierte untergebracht worden waren. Für jene galten die vom Polizeioffizier des betreffenden Territorialkommandos festgelegten Bestimmungen. Sie sahen in der Regel vor, dass der Flüchtling sich periodisch beim Territorialkommando zu melden hatte und den ihm zugewiesenen Ort nicht verlassen durfte. Ferner hatte er sich abends in der Regel von 22.00 Uhr an in seiner Unter-

kunft aufzuhalten und durfte verschiedene Lokale nicht besuchen.

Für die privat untergebrachten Flüchtlinge war die Kontrolle den kantonalen Fremdenpolizeibehörden übertragen. Jeder Flüchtling hatte eine Erklärung zu unterzeichnen, in der er sich verpflichtete, verschiedene Bedingungen für seinen freien Aufenthalt zu beobachten. So musste er sich je nach Verfügung der kantonalen Fremdenpolizei periodisch melden, durfte das Gebiet der Gemeinde nicht verlassen und die Unterkunft nicht ohne behördliche Bewilligung wechseln, durfte keine Bars, Dancings und Spielsäle besuchen und sollte sich in der Zeit zwischen 22.00 und 07.00 Uhr in seiner Unterkunft aufhalten. Massgebend für die Auferlegung dieser und anderer Bedingungen war der Gedanke, dass die Unterbringung eines Flüchtlings ausserhalb eines Lagers oder Heims an sich schon eine Besserstellung gegenüber jenen bedeutet, die in Lagern oder Heimen untergebracht und notwendigerweise unter Disziplin gehalten sind und arbeiten müssen. Es schien deshalb ein Gebot der Billigkeit, die ausserhalb eines Lagers oder Heimes befindlichen Flüchtlinge einem bestimmten Regime zu unterstellen. Die Festsetzung der näheren Bedingungen wurde dabei den Kantonen überlassen, wobei sie jedoch jeweilen ein Exemplar der Erklärung des Flüchtlings der Polizeiabteilung zuschicken mussten.

Vom Sommer 1944 an bis Kriegsschluss wurden die Bedingungen auf wiederholtes Ersuchen der militärischen Stellen verschärft und insbesondere das Verbot des Verlassens des Ortes ohne besondere Bewilligung auch auf die Emigranten ausgedehnt. Diese Verfügung war recht einschneidend und führte zu zahlreichen Schwierigkeiten. Besonders unangenehm wurden die Einschränkungen empfunden, wo die Berufsausübung eine gewisse Bewegungsfreiheit erforderte, wie das bei Emigranten ab und zu der Fall war. Da die Verfügungen individuell erlassen wurden, konnte den einzelnen Fällen immerhin weitgehend Rechnung getragen werden.

Die aus militärischen Gründen verfügten Beschränkungen, besonders die Verfügungen vom Sommer 1944, wurden kurze Zeit nach Kriegsschluss wieder aufgehoben. Auch die anderen Beschränkungen konnten mit fortschreitender Normalisierung der Verhältnisse gelockert und schliesslich im wesentlichen aufgehoben werden, soweit nicht das ordentliche Fremdenpolizeirecht solche in gewissem beschränktem Rahmen je nach der Bewilligungsart noch vorsieht.

Die Bedingungen, unter denen sich die Flüchtlinge ausserhalb von Lagern und Heimen aufhalten konnten, mögen, rückblickend betrachtet, kleinlich erscheinen. Es soll nicht bestritten werden, dass auf einzelne dieser Beschränkungen hätte verzichtet und bei einer vielleicht individuelleren Anwendung den einzelnen Fällen besser hätte Rechnung getragen werden können. Als die Bestimmungen in den Weisungen vom 19. März 1943 über Beaufsichtigung der ausserhalb eines Lagers oder Heimes untergebrachten Flüchtlinge von der Po-

lizeiabteilung skizziert wurden, bestand die Meinung, dass die Kantone sie je nach den Erfordernissen im Einzelfall festlegen würden. Die gespannte Lage jener Zeit und die Unmöglichkeit, Identität und Vertrauenswürdigkeit jedes einzelnen Flüchtlings einigermaßen zuverlässig festzustellen, zwangen aber Bund und Kantone dazu, die Gesamtheit der Flüchtlinge einer strengeren Kontrolle zu unterziehen und die Bewegungsfreiheit stark einzuschränken, obschon für einen guten Teil weniger weitgehende Beschränkungen an sich genügend gewesen wären. Massenprobleme müssen meist aber eben durch generelle Massnahmen gelöst werden. Bei allem guten Willen, die Fälle möglichst individuell zu behandeln, konnte gerade auf diesem Gebiet von solchen allgemeinen Beschränkungen nicht abgesehen werden. Auf den Organen, die sich mit der Kontrolle der Flüchtlinge zu befassen hatten, lastete eine schwere Verantwortung. Es war nur dann möglich, eine so grosse Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen und unterzubringen, wenn es gelang, Ordnung zu halten. Diesen Erfordernissen gegenüber musste das Bestreben, den Flüchtlingen nach Möglichkeit zu helfen und ihnen den Aufenthalt in unserem Lande zu erleichtern, notwendigerweise etwas zurücktreten.

K. Verbot der politischen Tätigkeit.

Schon zu Beginn des Bundesstaates bei Aufstellung des Grundsatzes, dass politisch Verfolgten Asyl zu gewähren sei, erklärte der Bundesrat, dass sich eine solche Asylpolitik nur aufrechterhalten lasse, wenn sich die politisch Verfolgten ruhig verhalten und auf Angriffe auf die Existenz und Sicherheit anderer Staaten verzichten.

Aus der gleichen Ueberlegung erteilte der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Bundesratsbeschluss vom 7. April 1933 über die Behandlung der politischen Flüchtlinge die Weisung, dafür zu sorgen, dass durch die Flüchtlinge weder die innere noch die äussere Sicherheit gefährdet werde. Daraus ergab sich zwangsläufig das Verbot einer politischen Betätigung. Dieses Verbot bezog sich vor allem auf den Zusammenschluss zu politischen Vereinigungen, Mitwirkung innerhalb schweizerischer Parteien, Publikationen und Vorträge, durch die eine Gefährdung der äusseren oder inneren Sicherheit des Landes oder Störungen von Ruhe und Ordnung zu befürchten waren. Art. 12 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 und Art. 9 des Bundesratsbeschlusses über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943 verpflichteten die Flüchtlinge ausdrücklich, jede politische Tätigkeit und jedes die Neutralitätspolitik des Bundesrates störende Verhalten zu unterlassen.

Flüchtlinge, bei denen vermutet wurde, sie würden gegen das Verbot verstossen, wurden der Kontrolle der Schweizerischen Bundesanwaltschaft unterstellt. Flüchtlinge, die

vom Bundesrat auf Grund von Art. 70 BV ausgewiesen waren oder aus anderen Gründen als staatsgefährlich betrachtet werden mussten, aber nicht aus der Schweiz entfernt werden konnten, wurden in ein spezielles Arbeitslager eingewiesen. Für dieses war ebenfalls die Bundesanwaltschaft zuständig:

Die Flüchtlinge haben sich im grossen und ganzen an das Verbot der politischen Betätigung gehalten. Uebertretungen kamen nur vereinzelt vor, so wurden unter anderem politische Zeitungsartikel geschrieben oder Vorträge gehalten, die die Beziehungen zu anderen Staaten zu stören geeignet waren. Gelegentlich wurde versucht, unter dem Deckmantel humanitärer Organisationen die Verfolgung von politischen Zwecken zu verbergen. Einmischungen in innerschweizerische politische Angelegenheiten kamen kaum vor. Dagegen waren die Auseinandersetzungen - hauptsächlich gegen Ende des Krieges - innerhalb von Flüchtlingsgruppen über die zukünftige Politik in den Heimatstaaten meist heftig. Diese Auseinandersetzungen bildeten in der Regel nicht einen Verstoss gegen das Verbot der politischen Tätigkeit, weil dadurch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht berührt wurde. Gelegentlich bedeuteten sie aber eine Störung von Ruhe und Ordnung in den Lagern und Heimen. Durch die Trennung der gegensätzlichen Gruppen konnte den Schwierigkeiten meist aus dem Wege gegangen werden. Ferner war es notwendig, gegen die Tätigkeit von Gruppen einzuschreiten, die mit dem Ausland Verbindung aufnahmen mit dem Zweck, im entscheidenden Moment irgendwie mitwirken zu können. Versuche von schweizerischer privater Seite, Flüchtlinge zur Erreichung eigener politischer Ziele zu verwenden, kamen vereinzelt vor, wurden aber jeweilen unterbunden.

I. Oeffentliches Auftreten.

Mit der Gewährung des Asyls war dem Flüchtling vorerst bloss gestattet, sich im Lande aufzuhalten. Neben der Frage der Unterstützung und der Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und des Arbeitseinsatzes musste aber im Einzelfall auch geprüft werden, inwieweit dem Einzelnen die Entfaltung seiner Persönlichkeit ermöglicht werden konnte. Deshalb stellten sich die zuständigen Behörden nicht einfach grundsätzlich auf den Standpunkt, dass ein öffentliches Auftreten von Flüchtlingen nicht gestattet sei. Doch ist die Gefahr einer Störung des Eigenlebens im Gastland durch das öffentliche Auftreten von Flüchtlingen dann besonders gross, wenn die Zahl der Flüchtlinge ein bestimmtes Mass erreicht. Vor allem auch aus politischen und militärischen Gründen musste dieses Auftreten kontrolliert werden. Der Bundesrat entschloss sich deshalb, das öffentliche Auftreten (Vorträge, Publikationen in der Presse, Herausgabe von Druckwerken usw.) von Fall zu Fall von einer Bewilligung der Polizeiabteilung, die sich nötigenfalls mit anderen interessierten Dienststellen (Bundesanwaltschaft,

Politisches Departement, Armeekommando, Presse und Funkspruch) in Verbindung setzen musste, abhängig zu machen. (Art. 9 des Bundesratsbeschlusses über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943).

Bei der Erteilung von Bewilligungen für Vorträge, Publikationen in der Presse, Herausgabe von Druckwerken, Auftreten am Radio, Veranstaltung von Ausstellungen waren die Behörden nicht zurückhaltend, sofern es sich nicht um Veranstaltungen mit politischem Inhalt handelte. Die grosse Reihe von Veröffentlichungen legt darüber beredtes Zeugnis ab. Unter anderen wurden folgende Publikationen bewilligt: "Mensch ohne Heimat", die Gedichtsammlung "Gesänge aus der Stadt des Todes", "Fanda Kaffenka und ihre Ehe", "Drei französische Kriegsgefangene", "Das Kriegsschadenrecht der Nationen", "Das auferstandene Jugoslawien", "55 Monate Dachau", das Märchenbuch "Jacquelines Trickfilmland", "Versailles ou Vienne?", "Individuum und Masse in der politischen Erziehung", "Stadt ohne Männer", "Ce n'est que pour les 48 heures", "Tagebuch eines Internierten", "La Guerra a Milano", "Flugsand", Märchenbücher in italienischer Sprache, "Devenir des hommes", "Alla Ricerca della vera Democrazia", "Sozialpsychologische Erfahrungen aus dem Lagerleben", "Die beiden Ehefrauen Johann Sebastian Bachs", "Wo steht die deutsche Intelligenz?", "Entzauberung der Politik".

1946 fand in verschiedenen Städten eine von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe veranstaltete Ausstellung "Kunst im Exil" statt. Obschon zu jener Zeit bereits viele talentierte Flüchtlinge das Land verlassen hatten und mit ihren Werken deshalb nicht vertreten waren, zeigte die Ausstellung eindrücklich, wie vielseitig die Flüchtlinge hatten tätig sein können, trotz den angeblich schweren Beschränkungen. Viele Flüchtlinge haben während ihres Aufenthaltes in der Schweiz Bücher, Aufsätze in Zeitschriften, Artikel für in- und ausländische Zeitungen geschrieben, haben gedichtet, komponiert, in Konzerten musiziert, Bilder gemalt und Skulpturen oder andere Kunstwerke geschaffen. Flüchtlinge, die wirklich zu Besonderem befähigt waren, haben sich durchgesetzt und wurden nicht gehindert.

M. Erwerbstätigkeit der Flüchtlinge.

1. Allgemeines.

Als 1933 die ersten Flüchtlinge in unser Land strömten, waren die wirtschaftlichen Verhältnisse ungünstig. Es herrschte empfindliche Arbeitslosigkeit. Der Bundesrat musste deshalb schon damals verfügen, dass den aufgenommenen Flücht-

lingendie Erwerbstätigkeit nicht gestattet werden könne. Es war in der Tat nicht möglich, bei den angesichts der zahlreichen einheimischen Arbeitslosen die Flüchtlinge in den Arbeitsprozess einzuschalten. Da ihr Aufenthalt nur vorübergehend sein sollte, kam vorläufig auch die Beschaffung von besonderen Arbeitsgelegenheiten (Arbeitslager) nicht in Frage.

Obschon gegen Ende der Dreissigerjahre die Zahl der Arbeitslosen in der Schweiz vor allem auf Grund der Rüstungsaufträge zurückging, konnte auch den Flüchtlingen aus Oesterreich, die im Frühjahr 1938 zu Tausenden in unser Land strömten, die Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht gestattet werden. Das wurde allgemein vom Bundesrat festgestellt und in den Aufenthaltsentscheiden der Fremdenpolizei den Einzelnen eröffnet.

Der Kriegsausbruch machte die Verschärfung der Ausländerkontrolle notwendig. Damit verbunden waren auch Beschränkungen für den Stellenantritt von Ausländern. Die Generalmobilmachung erforderte hier ganz besondere Vorsichtsmassnahmen. Der Arbeitsplatz musste dem eingerückten Wehrmann unter allen Umständen gesichert bleiben. Art. 13, Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 stellte deshalb erneut fest, dass Emigranten ohne ausdrückliche Bewilligung der Eidg. Fremdenpolizei in keiner Weise erwerbstätig sein und auch keine unbezahlte Stelle antreten dürften. Für die Flüchtlinge lautete Art. 5 des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen noch einschränkender. Erwerbstätigkeit durfte ihnen nur ganz ausnahmsweise von der Polizeiabteilung mit Zustimmung der kantonalen Behörden gestattet werden und nur wenn dies im Interesse des Landes nötig schien.

Alle diese Beschlüsse und Verfügungen waren diktiert von der Sorge, der einheimischen Bevölkerung, namentlich aber den schweizerischen Wehrmännern, den Arbeitsplatz zu erhalten. Dabei verkannte niemand die schweren psychologischen und moralischen Nachteile, die die erzwungene Beschäftigungslosigkeit für die Flüchtlinge mit sich brachte. Es wurde deshalb auch nach einem Ausweg gesucht. Zu Beginn 1940 wurden, wie früher schon ausgeführt worden ist, Arbeitslager geschaffen, wo die Emigranten und Flüchtlinge Gelegenheit hatten, Arbeiten zum allgemeinen Nutzen auszuführen, ohne dass sie gleichzeitig Schweizerbürgern die Stelle weggenommen hätten. Damit wurde der gleiche Weg beschritten, der auch für arbeitslose Schweizerbürger hätte eingeschlagen werden müssen.

Trotz den grundsätzlichen Schwierigkeiten war aber nicht in allen Fällen jede Erwerbstätigkeit ausgeschlossen. Schon vor dem Krieg und auch in den ersten Kriegsjahren wurde einzelnen qualifizierten Emigranten die Erwerbstätigkeit gestattet. Voraussetzung war, dass dadurch keinem Schweizerbürger der Arbeitsplatz weggenommen wurde. Mehrere handwerkliche Spezialisten, aber auch andere Berufsleute, erhielten auf diese Weise eine Bewilligung zur Ausübung einer bestimmten Erwerbstätigkeit.

Für die Flüchtlinge glaubte man anfänglich zurückhaltender sein zu müssen als bei den Emigranten. Das zeigte sich auch in der Formulierung des Bundesratsbeschlusses über die Unterbringung der Flüchtlinge. Intern waren die Gesuche um Stellenantritt von Flüchtlingen noch dem Emigrantenbureau der Eidg. Fremdenpolizei zu unterbreiten. Das brachte nicht nur eine Verzögerung der Behandlung solcher Gesuche, sondern eine einschränkendere Bewilligungspraxis mit sich, die nur teilweise berechtigt war. Wohl musste dem Emigranten auf Grund seiner längeren Anwesenheit der Vorrang eingeräumt werden. Andere Gründe aber, die Flüchtlinge bei der Bewilligung der Erwerbstätigkeit nicht nach den gleichen Grundsätzen zu behandeln, bestanden nicht. Die interne Weisung, diese Gesuche dem Emigrantenbureau zu unterbreiten, wurde in der Folge dann auch aufgehoben.

2. Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft.

Inzwischen hatte sich aber auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt wesentlich geändert. Infolge der ausserordentlichen Anstrengungen für den Mehranbau brauchte die Landwirtschaft neue zusätzliche Hilfskräfte. Ohne diese wäre es trotz den riesigen Anstrengungen der einheimischen Bauern nicht möglich gewesen, das weit gesteckte Ziel zu erreichen. Die Sektion für Arbeitskraft des BIGA wandte sich deshalb schon im Frühjahr 1943 an die Polizeiabteilung und regte die Prüfung des Einsatzes von Flüchtlingen in der Landwirtschaft an. Damit wurde eine Möglichkeit geschaffen, geeignete Flüchtlinge einer sinnvollen Arbeit zuzuführen und ihnen gleichzeitig Gelegenheit zu geben, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Neben dem stunden- und tagweisen Einsatz von den zivilen und militärischen Lagern aus wurde die Zuteilung einzelner geeigneter Flüchtlinge in schweizerischen Landwirtschaftsbetrieben mit allen Mitteln gefördert. Die Flüchtlinge, die glaubten, den Anforderungen, die an eine Hilfe in der Landwirtschaft gestellt werden mussten, zu genügen, konnten gleich nach ihrer Einreise im Auffanglager einen Fragebogen ausfüllen, mit dem sie sich um Zuweisung eines Arbeitsplatzes bei einem Landwirt bewarben. Diese Fragebogen wurden durch Vermittlung der Polizeiabteilung und der Sektion Arbeitskraft des BIGA den kantonalen Arbeitseinsatzstellen verteilt, die dann ihrerseits mit den in Frage kommenden Landwirten die Zuteilung der Flüchtlinge vereinbarten. Gleichzeitig wurden die Arbeitsbedingungen, so vor allem der Arbeitslohn, der den am Orte üblichen Ansätzen entsprechen musste, vereinbart. Sobald die Zuteilung bestimmt war und die kantonale Fremdenpolizei in den einzelnen Fällen ihre Zustimmung gegeben hatte, wurde der Polizeiabteilung Mitteilung gemacht; sie entliess daraufhin den Flüchtling aus dem Lager an den angegebenen Arbeitsplatz. Es kam aber auch vor, dass ein Landwirt einen bestimmten, namentlich bezeichneten Flüchtling verlangte, den er bereits kannte oder der ihm empfohlen worden war. In diesen Fälle hatte er

sich direkt an die Polizeiabteilung zu wenden, die zusammen mit der kantonalen Arbeitseinsatzstelle und der Fremdenpolizei das Gesuch prüfte und nach Möglichkeit die Zuteilung veranlasste.

Wenn der Arbeitsplatz auf einem Gebiet lag, das aus militärischen Gründen für Flüchtlinge gesperrt war, musste vor dem Arbeitseinsatz noch das Armeekommando angefragt werden. Dass dadurch, und weil die kantonale Fremdenpolizei begrüsst werden musste, öfters Verzögerungen in der Zuteilung von Flüchtlingen vorkamen, braucht nicht betont zu werden. Auch hier stiess die Arbeit der Polizeiabteilung auf die Schwierigkeiten, die sich aus der föderativen Struktur unseres Bundesstaates und den durch die Mobilisation bedingten militärischen Erfordernissen ergaben. In dringenden Fällen suchten wir auf telephonischem Weg zum Ziele zu gelangen, wobei die Erfahrungen aber nicht durchwegs gut waren. Auch konnten wir später erreichen, dass die Armee sich in einer Reihe von Fällen mit der Möglichkeit der nachträglichen Einsprache begnügte, ohne vor der Zuteilung schon Stellung zu nehmen. In einzelnen Fällen konnte auch erreicht werden, dass die Fremdenpolizei für den landwirtschaftlichen Einsatz der kantonalen oder städtischen Arbeitseinsatzstelle die generelle Zustimmung gab, so dass nicht mehr in jedem einzelnen Fall noch das Einverständnis eingeholt werden musste. Alle diese Mittel konnten wohl da oder dort das Verfahren etwas beschleunigen, eine durchgreifende Vereinfachung war aber damit nicht zu erreichen. Es brauchte nach wie vor den vollen Einsatz der Polizeiabteilung, um den berechtigten Wünschen von Arbeitgebern und Flüchtlingen einigermaßen gerecht zu werden.

Die Erfahrungen, die mit dem Einsatz von Flüchtlingen in der Landwirtschaft gemacht wurden, sind recht unterschiedlich. Die Zahl der Flüchtlinge, die sich überhaupt für körperlich anstrengende Arbeiten ausserhalb eines Lagers oder Heims eigneten, war im Vergleich zu der grossen Flüchtlingszahl verhältnismässig bescheiden. Viele von denen, die eingesetzt worden waren, mussten nach kurzer Zeit wiederum in Lagern oder Heimen aufgenommen werden, weil sie mit den land- oder hauswirtschaftlichen Arbeiten zu wenig vertraut waren. Die bei Bauern Eingesetzten fanden vielfach die Arbeit als überaus anstrengend und waren oft den Anforderungen nicht gewachsen, obschon sie auch in ihrer Heimat angeblich "Landwirt" gewesen waren. Arbeitstempo und Arbeitsmethode waren hier offenbar zu verschieden. Gute Erfahrungen wurden dagegen mit landwirtschaftlich ausgebildeten Flüchtlingen gemacht, die aus unseren Nachbarländern stammten. Besonders die elsässischen Bauern stachen hier hervor. Auch italienische Landarbeiter konnten sich im allgemeinen in die schweizerischen Verhältnisse eingewöhnen.

Andererseits fehlte da oder dort auch die richtige Einstellung des Arbeitgebers zum Flüchtling. Der schwerarbeitende schweizerische Bauer verstand es nicht immer, dass in

seinem Dienst stehende Flüchtlinge nach oft schweren Jahren der Unterdrückung und Verfolgung ab und zu nicht mit dem gleichen Eifer bei der Arbeit waren und ihre Interessen mehr auf die Zukunft und die Geschehnisse in ihrem Heimatland richteten. Es mussten auch verschiedentlich Versetzungen vorgenommen werden, weil der Arbeitgeber dem Flüchtling in Verkennung der geschwächten Kräfte zu viel zumutete. Die Polizeiabteilung ging allen Klagen, die über Ausnützung oder schlechte Behandlung durch den Arbeitgeber zuzingen, systematisch nach und sorgte in Verbindung mit den kantonalen Arbeitseinsatzstellen für Abhilfe, sofern die Verhältnisse es erforderten.

Von besonderer Bedeutung war das psychologische Moment. Einzelne der bei Landwirten eingesetzten Flüchtlinge fühlten sich einsam und verlassen, besonders etwa wenn der Arbeitgeber die Sprache des Flüchtlings nicht beherrschte. Viele waren deshalb schwer zu bewegen, Lager oder Heime zu verlassen, wo sie mit ihresgleichen zusammenleben konnten, Menschen, die im wesentlichen das gleiche Schicksal erlitten hatten. Auch die Vorteile wie Freizeit, Urlaub und Sold, die sie im Lager genossen, lockten viele mehr als das individuelle Leben in schweizerischen Bauernbetrieben. Die finanziellen Vorteile waren trotz den in der Landwirtschaft steigenden Arbeitslöhnen nicht derart, dass die Flüchtlinge leicht hin auf die Vorteile, die Lager und Heime boten, verzichteten.

Wohl konnten die Flüchtlinge nötigenfalls zu Arbeiten in der Landwirtschaft gezwungen werden, da auch für sie der Bundesratsbeschluss über den Einsatz in der Landwirtschaft, vom 11. Februar 1941, und die andern Vorschriften über die Arbeitsdienstpflicht galten. Mit zur Arbeit gezwungenen Flüchtlingen war jedoch unseren Bauern kaum geholfen. Meist waren ja doch nur ungenügende Arbeitsleistungen die Folge, wobei der passive Widerstand nur schwer zu beweisen war. Es mussten andere Mittel gefunden werden, die den Flüchtling ohne Zwang zur Arbeit beim Bauern veranlassten. Das gelang auch teilweise, indem die wirklich qualifizierten Flüchtlinge finanziell derart entschädigt werden konnten und ihnen überdies in der Kleiderbeschaffung und dem Urlaubswesen entgegengekommen wurde, dass sie die Arbeit in der Landwirtschaft dem Lagerleben vorzogen. Jedenfalls stand dauernd eine grössere Zahl im landwirtschaftlichen Einzeleinsatz. Im April 1943 waren es 371, 3 Monate später schon 765 und im Oktober 1944 stieg die Zahl weiterhin. Im Mai 1944 arbeiteten 1453 Männer bei einzelnen Landwirten und im Oktober 1780. Gegen Jahresende betrug die Zahl allerdings nur noch 826, weil vor allem die französischen Flüchtlinge (Elsässer) schon hatten zurückkehren können. Auf das Frühjahr 1945 hin stieg die Zahl wieder auf über 1000. Viele von den neu eingereisten Fremdarbeitern und vermehrt italienische Flüchtlinge hatten in der Landwirtschaft eingesetzt werden können. Der grosse Zustrom neuer Flüchtlinge gegen Kriegsende ermöglichte es, den Einsatz in der Landwirtschaft wiederum zu erweitern, so dass die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen männlichen Flüchtlinge am 1. Juli 1945 rund 1500 betrug. Als dann aber kurz darauf die italienischen Flüchtlinge heimkehren konnten, sank sie auf die Hälfte. Bis

Ende August 1945 waren insgesamt 5094 eingesetzt worden.

3. Arbeitseinsatz von weiblichen Flüchtlingen in Haushaltungen.

In der Landwirtschaft fehlten aber nicht nur die männlichen Hilfskräfte, sondern mehr und mehr auch die weiblichen. Ueberhaupt machte sich der Mangel an geeignetem Hausdienstpersonal sowohl in städtischen wie in ländlichen Haushaltungen immer mehr bemerkbar. Die Polizeiabteilung benützte auch diese Gelegenheit und suchte, geeigneten Flüchtlingsfrauen passende Arbeitsgelegenheiten zu verschaffen. Für die Zuteilung und Vermittlung von Arbeitsplätzen galt ein ähnliches Verfahren wie für die männlichen Flüchtlinge. Zusätzlich wurden aber noch der Schweizerische Frauenverein und dessen Sektionen eingeschaltet, die es übernahmen, den Arbeitsplatz periodisch zu kontrollieren. Dadurch konnten ungeeignete Zuteilungen rechtzeitig festgestellt und allfällige Schwierigkeiten nach Möglichkeit behoben werden. Auch empfand der Flüchtling den Kontakt mit den Beauftragten des Frauenvereins als wohltuend, weil er sich dadurch in seinen Rechten besser geschützt und weniger verlassen fühlte. Dieses System der Vertrauensleute hat sich ausserordentlich bewährt.

Die Zahl der Flüchtlingsfrauen, die für solche Haushalstellen in Frage kam, war gering. Verhältnismässig wenige der überhaupt in Frage kommenden Frauen verfügten über die für eine Haushaltungsführung notwendigen Kenntnisse, wie sie bei uns im allgemeinen verlangt werden. Die zum Teil hochgespannten Erwartungen, die in der Oeffentlichkeit gehegt wurden, konnten deshalb nicht erfüllt werden. Es war nicht daran zu denken, das Problem des Dienstbotenmangels durch den Einsatz von Flüchtlingen zu lösen.

Die ersten Versuche im Mai 1943 mit dem Einsatz von Flüchtlingsfrauen in Haushaltungen waren deshalb nicht sehr ermutigend. Eine Reihe der vermittelten Frauen musste kurze Zeit nachher wiederum im Flüchtlingsheim aufgenommen werden, weil das Arbeitsverhältnis nicht fortgesetzt werden konnte. Dabei lag allerdings der Fehler nicht immer beim Flüchtling. Leider verstanden es nicht alle Schweizerfrauen, die psychologischen Voraussetzungen für ein gutes Arbeitsverhältnis zu schaffen. Wo die Arbeitgeber im zugeteilten Flüchtling bloss den Dienstboten sahen, von dem sie eine volle normale Arbeitsleistung verlangten, konnte kein erspriessliches Arbeitsverhältnis geschaffen werden. Nur wo die besonderen Verhältnisse, die den Flüchtling zu diesem Dienst veranlassten, berücksichtigt wurden und auf die Gefühle dieses Menschen Rücksicht genommen wurde, konnte der Einsatz Erfolg haben. Trotz den ständigen Schwierigkeiten stieg die Zahl der in Haushaltungen arbeitenden Flüchtlingsfrauen von anfänglich 20 im Frühjahr 1943 auf 222 bis Ende

des Jahres. Am 1. Juni 1944 waren es 440 und Ende des Jahres 628. Diese Zahl wurde nicht mehr überschritten, sondern sank in der Folge stetig.

4. Arbeitseinsatz im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe.

Mit der Zeit zeigte sich auch ein erheblicher Mangel an Arbeitskräften in den untern Chargen des Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbes. Auf Ersuchen der interessierten Kreise und der Sektion Arbeitskraft des Kriegs- Industrie- und Arbeits-Amtes übernahm die Polizeiabteilung deshalb vom Frühjahr 1944 an auch die Vermittlung von Flüchtlingen an solche Stellen. Nach einem Kreisschreiben der Polizeiabteilung und der Sektion Arbeitskraft des Kriegs-Industrie- und Arbeits-Amtes vom 3. Mai 1944 meldete die Polizeiabteilung die Flüchtlinge, die sich für die Annahme einer Stelle im Hotel- oder Gastwirtschaftsgewerbe interessierten, den zuständigen Fachverbänden (Schweizerischer Hotelierverein, Union Helvetia und Schweizerischer Wirteverein). Diese wiederum orientierten die Betriebe, die offene Stellen angemeldet hatten. Der interessierte Hotelier hatte daraufhin direkt mit dem Flüchtling in Verbindung zu treten und nach dem Muster eines Normalarbeitsvertrages mit dem Flüchtling einen Dienstvertrag abzuschliessen. Der Vertrag war der kantonalen Arbeitseinsatzstelle und der Fremdenpolizei zur Genehmigung zu unterbreiten. Sobald die Polizeiabteilung im Besitze dieser Unterlagen war, entliess sie den Flüchtling an den vorgesehenen Platz, sofern nicht etwa sicherheitspolizeiliche oder andere Gründe die Entlassung aus dem Lager als nicht ratsam erscheinen liessen.

Die Flüchtlinge in den militärischen Auffanglagern und den zivilen Arbeitslagern und Heimen wurden auch auf diese Möglichkeit aufmerksam gemacht und eingeladen, sich zu melden, wenn sie sich für eine Stelle im Hotel- oder Gastwirtschaftsgewerbe interessierten. In allen Lagern wurden entsprechende Mitteilungen angeschlagen. Der Erfolg blieb nicht aus. Obschon nur die Besetzung von unteren Chargen (Casserollier, Küchenbursche, Office- und Zimmermädchen) in Frage kam, meldete sich eine grössere Zahl von Flüchtlingen, die in der Folge, sofern sie für die Arbeit geeignet waren, zumeist auch vermittelt werden konnten. Am 1. Juli 1944, also etwas mehr als einen Monat nach Erlass des Kreisschreibens, arbeiteten bereits 86 Flüchtlinge in solchen Betrieben. Bis Ende des Jahres schwankte die Zahl dann ständig zwischen 300 - 350. Da es sich vielfach auch nur um Saisonstellen handelte, war der Wechsel zumeist häufig. 1945 stieg die Zahl weiter an und erreichte bis Oktober den Höchststand mit 691 in der Hotellerie arbeitenden Flüchtlingen, obschon inzwischen viele an solchen Stellen tätige Flüchtlinge die Schweiz verlassen hatten. Damals war sogar die Zahl der im Hotel- und Gastwirtschaftsge-

werbe Tätigen grösser als die der in der Landwirtschaft Arbeitenden.

Die Erfahrungen mit dem Einsatz im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe waren im allgemeinen nicht schlecht. Das Verfahren war, wenn vielleicht auch nicht sehr einfach, doch zweckmässig. Vorsichtsmassnahmen waren notwendig. Andernfalls bestand die Gefahr, dass die verschieden gelagerten Interessen nicht genügend gewahrt wurden. Die Einschaltung der Fachverbände (Hotelierversband, Wirteverein und Union Helvetia) hat sich bewährt.

Der Einzeleinsatz von Flüchtlingen in der Landwirtschaft, im Hausdienst und im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe verursachte der Polizeiabteilung viel Mühe und Arbeit. Schwierigkeiten ergaben sich aber nicht nur aus der Tatsache, dass jeweilen mehrere Instanzen mitsprechen mussten, sondern auch aus den häufigen Auseinandersetzungen mit Interessenten, denen kein Flüchtling mehr zugeteilt werden konnte. Die Nachfrage nach Arbeitskräften war in diesen Berufsgattungen dauernd viel grösser als das Angebot, so dass viele der Interessenten nicht berücksichtigt werden konnten. Das führte zu ständigen Anfragen und Interventionen. Obwohl die Verantwortung für die Verteilung der für den Einsatz in Frage kommenden Arbeitskräften bei der Sektion für Arbeitskraft des KIAA sowie den kantonalen Arbeitseinsatzstellen lag, wandten sich die Arbeitgeber doch eben zumeist an die Polizeiabteilung, die den Begehren der Einzelnen nachgehen musste.

5. Arbeit in anderen Berufen.

Auf Grund der einschränkenden Vorschriften wurden Bewilligungen vorerst nur in einzelnen Fällen erteilt, in der Regel nur dann, wenn ein Emigrant besondere Fähigkeiten in einem Beruf aufwies, für den nicht genügend Schweizerbürger zur Verfügung standen. Ueber die Zahl der in solchen Spezialberufen arbeitenden Emigranten hat die Eidg. Fremdenpolizei keine Statistik geführt. Schätzungsweise waren aber während des Krieges doch einige hundert Emigranten erwerbstätig.

Trotzdem gegenüber Flüchtlingen, wie bereits erwähnt worden ist, die Bewilligungspraxis anfänglich noch zurückhaltender war, schwankte die Zahl der während des Krieges in solchen Spezialberufen Arbeitenden von 1943 bis Mitte 1944 zwischen 50 und 200 und vom Oktober 1944 bis anfangs 1946 zwischen 300 und 350. Nachher aber stieg die Zahl rapid an, weil infolge des Konjunkturaufschwunges mehr und mehr alle verfügbaren Arbeitskräfte eingesetzt werden konnten. Trotzdem die Gesamtzahl der Flüchtlinge infolge der ständigen Ausreisen und der Entlassungen aus der Internierung stark zurückging, wies die Statistik neben den in der Landwirtschaft, im Hausdienst und in der Hotellerie Arbeitenden Ende Juli 1946 1117, bei Jahresende 1787, Ende Mai 1947 2141 und Ende Sep-

tember 2719 in anderen Berufen tätige Flüchtlinge aus.

Da auch die Emigranten in ähnlicher Weise von 1946 an mehr und mehr hatten Arbeitsstellen antreten können, durfte 1947 in einem Bericht der Polizeiabteilung zu Händen der vorgesetzten Behörden und der eidgenössischen Räte festgehalten werden, dass im wesentlichen alle gutwilligen Flüchtlinge und Emigranten, die für den Arbeitseinsatz überhaupt in Frage kamen, Arbeit und Verdienst gefunden hatten. Bis auf einige wenige waren in der Tat damals alle interessierten Emigranten und Flüchtlinge, die körperlich und geistig dazu in der Lage waren, irgendwie erwerbstätig. Damit war allerdings das Problem nicht völlig gelöst. In vielen Fällen war die Anstellung sehr prekär. Beim geringsten Rückgang der Beschäftigungslage musste mit dem Wegfall der Verdienstmöglichkeit gerechnet werden, sei es, dass der Arbeitgeber auf die zusätzlich angestellten Hilfskräfte wiederum verzichten oder aber der Flüchtling einem arbeitslosen Schweizerbürger Platz machen musste. Auch waren viele Emigranten und Flüchtlinge in Berufen und Stellen beschäftigt, die vielfach nicht ihren Neigungen und oft auch nicht ihrem besseren Können und ihrer Vorbildung entsprachen. Hier aber gerade bestanden bei der zum Teil einseitigen beruflichen Schichtung der Emigranten und Flüchtlinge selbst bei der ausgedehntesten Wirtschaftskonjunktur keine Möglichkeiten, der Grosszahl von ihnen gerecht zu werden.

Das Verfahren, nach dem die Erwerbstätigkeit im Einzelfall bewilligt wurde, entsprach dem Prüfungsverfahren für Gesuche von anderen Ausländern, wobei für Flüchtlinge noch gewisse Komplikationen dazu kamen, wie die Einschaltung des Emigrantenbureaus und in vielen Fällen militärischer Instanzen. Nach dem Krieg, als die Arbeitskräfte allenthalben gesucht wurden, konnte auch das Verfahren vereinfacht und damit beschleunigt werden. Um den dringenden Bedürfnissen gerecht werden zu können, nahm die Polizeiabteilung auch zu provisorischen und telephonischen Vermittlungen und Zustimmungen Zuflucht. Das Verfahren dauerte meist nur dann länger, wenn die Bewilligung zu selbständiger Erwerbstätigkeit oder zum Antritt bestimmter Stellen im kaufmännischen Beruf nachgesucht wurde. In diesen Fällen konnte eine eingehende Abklärung der Verhältnisse nicht umgangen werden.

N. Zensur.

Die ersten Lager waren kurz vor dem 10. Mai 1940 eröffnet worden, als Hitler seine Armeen zur Eroberung Europas in Bewegung setzte. Die erneute Generalmobilmachung und die damit verbundenen militärischen Sicherheitsvorkehrungen zwangen auch die Polizeiabteilung zu Vorsichtsmassnahmen in den Lagern. Auf ihre Veranlassung ordnete deshalb die Zentralleitung durch Rundschreiben vom 22. Mai 1940 u.a. auch die Postkon-

trolle an. Diese musste vorerst durch den Lagerleiter ausgeübt werden, der über Auffälliges der zuständigen Armeestelle zu berichten hatte. Schon wenige Tage später konnte die Kontrolle der Heerespolizei übergeben werden.

Im Frühjahr 1941 übernahm die Polizeisektion der Abteilung Nachrichten- und Sicherheitsdienst im Armeestab die Zensur der Briefpost. Die Emigranten in den Lagern hatten ihre sämtlichen ausgehenden Postsachen verschlossen und ordnungsgemäss frankiert der Lagerleitung zu übergeben, die sie zusammen mit den eingehenden Poststücken der Polizeisektion zur Zensur zustellte.

Die Zensurierung hatte in der Regel nur eine geringe Verzögerung in der Spedition der Postsachen zur Folge. Andererseits war das Ergebnis der Zensur nicht besonders aufschlussreich. Die zivilen Behörden zogen aus den ihnen gelegentlich gemeldeten Besonderheiten kaum Nutzen. Jedenfalls standen die Umtriebe, die die Kontrolle veranlasste, in keinem Verhältnis zum Nutzen der Massnahme. Zudem waren die Emigranten in den Lagern ja nicht von der Aussenwelt abgeschnitten. Die Weisung, die ausgehende Post im Lagerbureau abzugeben, konnte mit Leichtigkeit umgangen werden. Ferner genossen die Emigranten regelmässig Urlaubstage, an denen sie der Postzensur nicht unterstanden. Die Zensur wurde daher, und weil sich die militärische Situation für unser Land eher wiederum stabilisiert hatte, auf den 31. Oktober 1941 aufgehoben. Das wurde in sämtlichen Lagern der Zentralleitung bekanntgegeben.

Als dann im Herbst 1942 viele Tausende von Flüchtlingen in unser Land strömten und vorerst in Auffanglagern untergebracht werden mussten, wurde eine gewisse Kontrolle des Postverkehrs der Flüchtlinge in den von einem Territorialkommando geführten Lagern notwendig. Einmal wurde die Korrespondenz der Flüchtlinge nach den Richtlinien über die Behandlung der Flüchtlinge in den Auffanglagern vom 13. Oktober 1942 vorerst auf einen Brief und eine Karte pro Woche beschränkt, wobei allerdings die Korrespondenz mit Amtsstellen und den Gesandtschaften nicht einberechnet war. Ferner waren Briefe und Karten in einer der europäischen Sprachen zu schreiben. Korrespondenzen ins Ausland waren nur durch Vermittlung des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz auf besonderem Formular und mit beschränktem Inhalt zulässig. Die Briefe waren offen dem Lagerkommandanten zu übergeben, der stichprobenweise den Inhalt prüfte; ebenso kontrollierte er durch Stichproben die eingehende Post.

Später entlasteten die Territorialinspektorate und Territorialkommandos die Lagerkommandanten teilweise von dieser Aufgabe und setzten besondere Zensoren ein, die bald da, bald dort tätig waren. Eine lückenlose und umfassende Postzensur fand aber nicht statt.

Durch die neuen Richtlinien vom 30. Dezember 1943 wurde die Zahl der zugelassenen ausgehenden Karten und Briefe nicht mehr beschränkt, sonst aber das System der stich-

probeweisen Kontrolle aufrecht erhalten. Die Zensur wurde aber mit der Zeit immer lockerer. Vielerorts wurde sie überhaupt aufgehoben. Die besonders eingesetzten Zensoren wurden fast überall entlassen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Verfügung vom Juni 1944 hinzuweisen, wonach die Flüchtlinge in den Lagern generell ihre Photo- und Kinoapparate bei der Lagerleitung zu deponieren hatten, eine Massnahme, die von der zuständigen Armeestelle ausschliesslich aus militärischen Gründen verlangt worden war.

Nach Kriegsschluss wurden alle einschränkenden Massnahmen auf diesem Gebiet aufgehoben, ebenso das zum Teil nur noch auf dem Papier stehende Korrespondenzverbot mit dem Ausland.

O. Deponierung der Geldmittel und Wertsachen der Flüchtlinge.

1. Hinterlegung bei der Polizeiabteilung.

Die Internierung nach Art. 14, Abs. 2. des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zog anfänglich in der Regel Unterbringung in einer geeigneten Anstalt nach sich. Die Geldmittel und Wertsachen, die ein internierter Ausländer besass, mussten deshalb irgendwo zu treuen Händen hinterlegt werden. Menschen, die kollektiv untergebracht werden mussten, konnten unmöglich Wertsachen oder grössere Geldsummen auf sich behalten, ohne dass mit Diebstählen oder sonstigen Verlusten hätte gerechnet werden müssen. Sodann hatten die Behörden, die für den Unterhalt der Flüchtlinge aufkommen mussten, alles Interesse, festzustellen, über welche Mittel ein Flüchtling verfügte, und dafür zu sorgen, dass diese Mittel nötigenfalls auch für seinen Unterhalt gesichert blieben. Da den Flüchtlingen die Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung verboten war, wurde durch die Blockierung der Geldmittel verhindert, dass sich Flüchtlinge mit ihren Mitteln an Geschäften beteiligten. Auch sollte damit Schwarzhandel, zu dem bei einem Teil der Flüchtlinge eine starke Neigung bestand, möglichst vermieden werden. Ferner waren die Zollorgane erheblich daran interessiert, was eingeführt worden war. Es musste verhindert werden, dass unter Umgehung der Zollvorschriften und der Vorschriften über die Umsatz- und Luxussteuer Waren eingeführt wurden, die dann in der Schweiz weiter verkauft wurden. Schliesslich trugen einzelne Flüchtlinge Wertsachen bei sich, für die kriegswirtschaftliche Vorschriften Veräusserungsbeschränkungen oder gar die Beschlagnahme gegen Entschädigung vorsahen. Es liegt auf der Hand, dass auch aus diesem Grunde eine gewisse Kontrolle am Platze war.

Vorerst wurden die Geldmittel bei der Polizeiabteilung hinterlegt. Die Abgabe bei der Anstaltsleitung oder etwa bei einer kantonalen Behörde schien nicht angezeigt. Da die Zahl der internierten Ausländer zu Beginn des Krieges und noch bis zum Jahre 1942 nicht bedeutend war, war die Buchhaltung der Polizeiabteilung in der Lage, diese Gelder und Wertsachen zu verwalten. Als die Zahl der Flüchtlinge zu Beginn 1942 und namentlich gegen den Sommer zu immer grösser wurde, entstanden mehr und mehr Schwierigkeiten. Einzelne Flüchtlinge, vor allem solche aus Belgien und Holland, verfügten zum Teil über erhebliche Vermögenswerte, für deren Verwaltung und Aufbewahrung die Polizeiabteilung nicht eingerichtet war. Zudem bestanden auch Bedenken in bezug auf die Uebermittlung grösserer Vermögenswerte an die Polizeiabteilung, die die Verantwortung für einen allfälligen Verlust nicht übernehmen konnte.

2. Hinterlegung bei den Territorialkommandos und Territorialinspektoraten.

Der Massenzustrom von Flüchtlingen im Herbst 1942 machte eine Ueberweisung der Vermögensmittel an die Polizeiabteilung gänzlich unmöglich. Da aber andererseits ein erhebliches Interesse bestand, die von den Flüchtlingen mitgebrachten Gelder und Wertsachen zu sichern, wurde verfügt, dass die Polizeioffiziere der Territorialkommandos die Gelder und Wertsachen den Flüchtlingen abnehmen und zu deren Händen aufbewahren sollten. Die Richtlinien über die Behandlung der Flüchtlinge nach der Festnahme und in den Auffanglagern vom 13. Oktober 1942, die im Auftrage der Polizeiabteilung vom Territorialdienst im Armeekommando erlassen wurden, sahen ausdrücklich vor, dass Geldmittel und Wertsachen der Flüchtlinge, soweit sie den Betrag von Fr. 100.- pro Flüchtling übersteigen, in Verwahrung zu nehmen sind. Den Flüchtlingen musste dafür quittiert werden. Der Polizeioffizier sollte die Geldmittel und Wertsachen dem Kommandanten des Lagers zustellen, in das der Flüchtling eingewiesen wird. In der Praxis wurden dann allerdings die Wertsachen da oder dort beim Territorialkommando selbst und nicht im Lager aufbewahrt. In einzelnen Territorialinspektoraten wurden die Gelder auch zentral aufbewahrt und zum Teil Banken zur Verwaltung übergeben.

Die Verwahrung der Wertsachen und Depots warf für die Territorialkommandos allerlei Probleme auf, die nicht leicht zu lösen waren. Die Polizeioffiziere sahen sich gezwungen, ständig fremde Devisen von Flüchtlingen zu wechseln, damit die Flüchtlinge für die Pensionskosten im Auffanglager belastet werden konnten. Anderen Flüchtlingen, denen vorerst der Aufenthalt ausserhalb eines Lagers unter militärischer Kontrolle gestattet worden war, musste monatlich aus ihren Mitteln der für ihren Unterhalt notwendige Betrag ausbezahlt werden. Auch hierfür mussten zumeist fremde Devisen gewechselt, zum kleineren Teil auch Schmuck belehnt oder versilbert werden.

Die Polizeiabteilung und der Territorialdienst haben wiederholt verfügt, dass Gebrauchsgegenstände und Wertsachen, die mehr nur Affektionswert haben, nicht beschlagnahmt werden sollten. Trotzdem wurden Flüchtlingen da und dort offenbar im Uebereifer Portefeuille und Füllfederhalter usw. abgenommen, was den Weisungen nicht entsprach. Auch bestand kein Interesse an der Hinterlegung jedes kleinen und kleinsten Geldbetrages. Entgegen den Weisungen wurden aber da und dort auch Geldbeträge bis unter Fr 20.- in Verwahrung genommen, für die dann später die Polizeiabteilung doch wiederum die Rückgabe veranlassen musste.

Die Aufbewahrung der Geldmittel und Wertsachen bei den einzelnen Territorialkommandos hat sich nicht bewährt. Schon bei der Abnahme ergaben sich Schwierigkeiten. Der zeitweise grosse Ansturm von Flüchtlingen bei einzelnen Territorialkommandos und die zu geringen Personalbestände ermöglichten es nicht immer, sorgfältig die angegebenen und in Verwahrung genommenen Geldmittel und Wertsachen zu kontrollieren, zu verbuchen und dafür zu quittieren. Auch fehlten den Organen der Territorialkommandos vielfach die nötigen Fachkenntnisse zur Beurteilung und Behandlung fremder Devisen, Werttitel und Schmucksachen. Es kam deshalb vor, dass auf ausländischen Noten Zeichen angebracht wurden, wodurch die Noten zum Teil völlig entwertet wurden. Wertsachen, die nicht mit der nötigen Sorgfalt behandelt und in Verwahrung genommen wurden, gingen verloren oder wurden beschädigt. Flüchtlinge, die in der Folge in andere Lager versetzt wurden und um Bericht über den Verbleib ihrer deponierten Geldmittel und Wertsachen ersuchten, erhielten manchmal keine oder ungenügende Antwort. Die Territorialkommandos zahlten Flüchtlingen aus ihren angeblichen Mitteln und Wertsachen Taschengelder und andere Beträge aus, ohne dass sie sich vergewisserten, dass der Flüchtling wirklich über Mittel verfügte. Ferner wurden Auszahlungen nicht richtig verbucht, so dass sich Differenzen ergaben.

Alle diese Schwierigkeiten zeigten, dass ohne Beizug von Fachleuten die Abnahme und Verbuchung der Geldmittel und Wertsachen riskiert war und dass für die Aufbewahrung nur eine Bank, die über die nötigen Erfahrungen verfügte, in Frage kam. Verlorengegangene und unrichtig verbuchte Flüchtlingsguthaben verursachten den zivilen und militärischen Organen in der Folge noch während Jahren grosse Umtriebe. Obschon grundsätzlich eine Schadenersatzpflicht des Bundes abgelehnt wurde, musste die Polizeiabteilung schliesslich in einer Reihe von Fällen Flüchtlingen Vergütungen für verlorengegangene oder beschädigte Wertsachen ausbezahlen. Korrespondenzen über solche Fälle wurden noch bis in die jüngste Zeit geführt.

3. Deponierung bei der Schweizerischen Volksbank.

In Art. 8 des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen wurde verfügt, dass Geldmittel und Wertsachen, die ein Flüchtling in der Schweiz besitzt oder aus dem Ausland oder in der Schweiz erhält, zur Verwaltung bei einer vom Justiz- und Polizeidepartement zu bezeichnenden Treuhandstelle zu hinterlegen sind. Die Mittel eines Flüchtlings sollten in erster Linie für alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche, für die Kosten seines Lebensunterhaltes und desjenigen seines Ehegatten, seiner Eltern, Kinder und Geschwister haften und waren im übrigen für die Weiterwanderung zurückzulegen. Die Polizeiabteilung war berechtigt, bei der Treuhandstelle einen zur Sicherung dieser Ansprüche ausreichenden Betrag gegenüber allfällig privatrechtlichen Forderungen gegenüber dem Flüchtling zu sperren.

Damit wurde durch Vollmachtenbeschluss festgehalten, was bereits nach administrativer Weisung des Departements und der zuständigen Armeestellen galt. Für diese Bestimmung waren also die gleichen Ueberlegungen massgebend.

Als Treuhandstelle kam nur eine Bank in Frage. Mit Vorteil musste es eine Bank mit Hauptsitz in Bern sein, die aber im ganzen Land über Zweigniederlassungen verfügte. Auch schien zum vorneherein nur eine zentralisierte Verwahrung und Verwaltung der Flüchtlingsguthaben möglich. Der Gedanke, mit der Aufgabe die Kantonalbanken zu betrauen, musste deshalb ausgeschlossen werden. Aus verschiedenen Gründen kam auch die Schweizerische Nationalbank für die Aufgabe nicht in Frage. Die Wahl fiel deshalb auf die Schweizerische Volksbank, die das Mandat grundsätzlich annahm. Die Polizeiabteilung schloss mit der Volksbank eine Vereinbarung ab, in der die Aufgaben der Treuhandstelle näher umschrieben waren. Jeder Flüchtling, dessen Mittel an die Volksbank geleitet wurden, erhielt Kopie dieser Vereinbarung, so dass er über die Bedeutung der Hinterlegung völlig im klaren war.

Die Bank verpflichtete sich in der Vereinbarung, die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen zentral durch ihren Sitz in Bern zu führen. Die Niederlassungen in Genf, Pruntrut, Delsberg, Basel, Schaffhausen, Lausanne, Luzern und Zürich erhielten Weisung, Geldmittel und Wertsachen von Flüchtlingen entgegenzunehmen, dafür zu quittieren und sie an die Direktion in Bern weiterzuleiten. Die Bank eröffnete für jeden Flüchtling, für den Geld- oder Wertsachen bei ihr deponiert wurden, ein spezielles Konto. Bei der Uebernahme der Vermögenswerte erstellte sie für Barbeträge Gutschriftsavise, für andere Wertsachen Depotbestätigungen und anfänglich halbjährlich, später nurmehr jährlich Kontoauszüge bzw. Wertschriftenverzeichnisse.

Nach der Vereinbarung verfügte die Polizeiabteilung im Einzelfall, wieviel den einzelnen Flüchtlingen, denen der

Aufenthalt ausserhalb eines Lagers gestattet wurde, monatlich und bei besonderen Gelegenheiten zu übergeben war. Die Bank hatte den Flüchtlingen aus ihren Mitteln in militärischen Aufangslagern ein Taschengeld von jeweilen Fr. 20.- ohne weiteres zukommenzulassen. Forderungen eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Behörden konnte die Bank aus dem Flüchtlingsvermögen unmittelbar begleichen, wenn sie unbestritten waren oder sich auf einen rechtskräftigen Entscheid eines Verwaltungsorgans stützten. Von anderen Forderungen hatte die Bank der Polizeiabteilung Kenntnis zu geben, die dann nach Art. 8 des Bundesratsbeschlusses einen ihr gutschneinenden Betrag zur Sicherung der Ansprüche aus dem Bundesratsbeschluss sperren lassen konnte. Nur soweit das Flüchtlingsvermögen nicht gesperrt war, stand es dem Zugriff Dritter nach den Bestimmungen des SchKG offen. Da Art. 8 des zitierten Bundesratsbeschlusses vorschrieb, dass ausländische Devisen zum Tageskurs in Schweizergeld umzuwechseln seien, sah die Vereinbarung vor, dass die Bank solches Bargeld sofort, spätestens aber am dritten Werktag nach der Uebergabe zum Tageskurs zu wechseln und dem Konto des Flüchtlings gutzuschreiben hatte. Wo das ausnahmsweise nicht ohne weiteres möglich war, weil z.B. die ausländischen Banknoten nicht einwandfrei waren, hatte die Bank unmittelbar mit dem Flüchtling Fühlung zu nehmen. Sie hatte dabei auf die Wünsche des Flüchtlings nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen. Später wurde diese Bestimmung dann dahingehend abgeändert, dass die Bank kurante ausländische Banknoten und ausländische Münzen sobald als möglich, spätestens jedoch eine Woche nach Erhalt, zum Tageskurs zu wechseln hatte. Damit sollte vermieden werden, dass ausländische Devisen zu einem momentan schlechten Kurs gewechselt werden mussten. Nach den bestehenden Abmachungen zwischen der Nationalbank und den schweizerischen Banken wurde das Kontokorrent-Konto des Flüchtlings nicht verzinst. Dagegen stand es dem Flüchtling frei, wenn genügend Bargeld zur Deckung der laufenden Bedürfnisse vorhanden war, es auf ein Sparheft zu übertragen oder bei der Schweizerischen Nationalbank lombardfähigen Kassascheinen oder schweizerischen Obligationen anzulegen.

Nach der Vereinbarung hatte sich die Bank zu bemühen, die Interessen des Kontoinhabers in jeder Weise einwandfrei und nach bestem Wissen und Können zu wahren. Irgendeine Haftung der Eidgenossenschaft war ausgeschlossen. Wertschriften von Flüchtlingen hatte die Bank nur zu verkaufen, wenn nicht genügend Bargeld zur Deckung der Ansprüche vorhanden war oder wenn es der Flüchtling selbst wünschte. Die Bank hatte in jedem Fall mit dem Eigentümer Fühlung zu nehmen und ihm geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Brillanten, Schmuckstücke usw. sollten durch die Bank nur nach Massgabe der Bedürfnisse verkauft werden, wobei die Marktlage zu berücksichtigen war. Zur Schätzung der Werte mussten Fachleute beigezogen werden. Vorbehalten blieben die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren und der dazu gehörigen Vollziehungserlasse. Die Bank hatte Edelmetallwaren, bevor sie sie in Verkehr setzte, verifizieren zu lassen und sich deshalb mit dem Zen-

tralant für Edelmetallkontrolle der Eidg. Oberzolldirektion in Verbindung zu setzen. Industriediamanten mussten nach einer kriegswirtschaftlichen Verfügung der Sektion Edelmetalle gemeldet und gemäss den bestehenden Vorschriften verwertet werden.

Die Bank war berechtigt und verpflichtet, allen eidgenössischen und kantonalen Behörden über den Stand des Guthabens eines Flüchtlings Auskunft zu geben. Als Entschädigung für die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen konnte die Bank die üblichen Depotgebühren, Porti und anderen Spesen berechnen und sie jedem einzelnen Konto belasten. Für besondere Bemühungen und Umtriebe konnte die Bank zu Lasten des einzelnen Kontos besonders Rechnung stellen.

Die Polizeiabteilung gab durch Kreisschreiben vom 25. Mai 1943 den zuständigen militärischen Instanzen von der getroffenen Vereinbarung Kenntnis und erteilte die nötigen Weisungen zur Uebergabe der bisher bei den Territorialkommandos hinterlegten Geldmittel und Wertsachen der Flüchtlinge. Sie stellte ein besonderes Protokollformular zur Verfügung, das für die Uebergabe vorbereitet werden musste. Aus dem Protokoll sollte deutlich hervorgehen, was ein Flüchtling seinerzeit bei seiner Einreise abgegeben hat und welche Belastungen auf seinem Konto seither erfolgt sind. Der Saldo musste mit dem der Volksbank zu übergebenden Stand des Flüchtlingsvermögens übereinstimmen.

Leider erwies sich bald, dass die Territorialkommandos zu einem guten Teil nicht in der Lage waren, die nötigen Angaben zusammenzustellen. In vorerst nur wenigen Fällen konnte eine ordnungsgemässe Uebergabe, aus der alle nötigen Einzelheiten hervorgingen, veranlasst werden. Es brauchte ständige und energische Vorstellungen der Polizeiabteilung, die Mithilfe von Beamten der Volksbank und schliesslich die Intervention des Generals, bis die Uebergabe, die sich eben wegen der fehlenden Angaben sehr verzögert hatte, gefördert werden konnte. Dank der ausserordentlichen Anstrengungen des Kriegskommissariates, das eigens einen Offizier zur Bereinigung der Uebergabeprotokolle einsetzte, und den Bemühungen der Polizeiabteilung gelang es, fast nach Jahresfrist auch die letzten Uebergabeprotokolle zu bereinigen. Diese Rekonstruktionen verursachten eine Unmasse von Kleinarbeit, waren aber notwendig, wenn wir die Bank in die Lage versetzen wollten, jedem Flüchtling klipp und klar über den Stand seiner Vermögensmittel Auskunft geben zu können. Das schien uns aber unerlässlich. Sobald die Bank im Besitze der Protokolle und der Wertsachen war, liess sie dem Flüchtling nebst den in der Vereinbarung vorgesehenen Gutschriftsanzeigen auch ein Exemplar der Vereinbarung sowie Kopie des Uebergabeprotokolls zukommen. Die Flüchtlinge hatten so Gelegenheit, sich genau über den Stand ihrer Mittel zu orientieren und bei allfälligen Unstimmigkeiten zu reklamieren. Wie sich in der Folge zeigte, hat sich die damit verbundene grosse Arbeit gelohnt. Andernfalls hätten wir dann später in noch weit grösserem Umfange Nachforschungen nach unauffindbaren Vermögensmitteln von Flüchtlingen anstellen müssen, die in diesem

Zeitpunkt dann wahrscheinlich resultatlos verlaufen wären.

Nachdem einmal die Uebergabe der früher bei den Territorialkommandos hinterlegten Geldmittel und Wertsachen erledigt war, bereitete die Abnahme der Wertsachen und Geldmittel der neuen Flüchtlinge keine ausserordentlichen Schwierigkeiten mehr. Wohl mussten in besonderen Fällen Beamte der Volksbank dem Polizeioffizier des Territorialkommandos da und dort bei der Abnahme der Vermögensmittel an die Hand gehen. Zwar erwachsen daraus der Polizeiabteilung gewisse Kosten. Dafür bestand aber Gewähr, dass die Vermögensmittel von Anfang an richtig festgestellt und in Verwahrung genommen wurden.

Die Polizeiabteilung suchte zu veranlassen, dass die gesamten Vermögensmittel der Flüchtlinge an die Volksbank gewiesen wurden. Es zeigte sich aber bald, dass einzelne Flüchtlinge entweder vor ihrer Einreise oder gleich nachher Gelder oder Wertsachen bei anderen Banken deponiert hatten. Als die Polizeiabteilung davon Kenntnis erhielt und die Flüchtlinge aufforderte, diese Vermögensmittel gemäss Bundesbeschluss ebenfalls an die Treuhandstelle zu schicken, intervenierten die Banken, bei denen die Mittel hinterlegt worden waren. In einer Eingabe ersuchte die Schweizerische Bankiervereinigung, auch andere Banken mit der Aufgabe zu betrauen. Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich auf die Lösung, wonach Flüchtlinge Vermögensmittel dann bei anderen Banken belassen durften, wenn sie schon vor dem 1. Januar 1940 ständige Kunden der betreffenden Bank gewesen waren. Die Bank hatte aber der Treuhandstelle umfassend über die Vermögensmittel Auskunft zu geben. Ueber die Mittel durfte der Flüchtling ohne Zustimmung der Polizeiabteilung nicht mehr verfügen. Die Volksbank durfte für ihre Vermittlungstätigkeit die Hälfte der üblichen Depotgebühren in Anspruch nehmen.

Da bekanntgeworden war, dass die Flüchtlinge nicht unbedeutende Schmuckstücke mitgebracht hatten, wandte sich auch der Goldschmiede- und Juwelierversband an die Polizeiabteilung und verlangte, dass solche Schmuckstücke nur an die im Verband vertretenen Geschäfte verkauft werden sollten. Ein Grossistengroupement verlangte dagegen, dass die Juwelen nur den dem Groupement angeschlossenen Grossisten zum Verkauf angeboten werden dürfen. Die Polizeiabteilung musste beiden Vereinigungen mitteilen, dass ein genereller Verkauf und Handel mit den von den Flüchtlingen mitgebrachten Wertsachen nicht in Frage komme und dass Veräusserungen nur dort notwendig würden, wo der Flüchtling nicht genügende Barmittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes habe. In diesem Fall bestände aber keine Verpflichtung, Schmuckstücke etwa den Angehörigen des einen oder anderen Verbandes zu offerieren. Wenn Private für die Flüchtlinge interessante Angebote machen würden, müssten im Interesse des Flüchtlings auch diese berücksichtigt werden. Dagegen werde die Volksbank angewiesen, vor dem Verkauf die Edelsteine durch Fachleute schätzen zu lassen. Sofern im übrigen der Flüchtling einverstanden sei, würden Edelsteine den Fachgeschäften angeboten.

Ende September 1943 waren bei der Volksbank 2500 Konti im Gesamtbetrage von Fr 800 000.- eröffnet und 800 Depots mit Wertsachen hinterlegt. Zu Beginn Juli 1944 zählte man 6400 Konti im Gesamtbetrage von 2,7 Millionen Franken und 2000 Wertsachendepots. Bis zum 1. Mai 1945 stieg die Zahl der Konti wohl auf 7000 an, der Gesamtbetrag ging aber auf etwas mehr als 1,4 Millionen zurück. Die zu jener Zeit in 2100 Depots hinterlegten Wertsachen wiesen einen Wert von rund 6 Millionen Schweizerfranken auf. In diesen Zahlen sind die nach der Vereinbarung mit der Schweizerischen Bankiervereinigung bei anderen Banken hinterlegten Geldmittel und Wertsachen, die erhebliche Beträge ausmachten, nicht eingerechnet.

Aus diesen Zahlen geht die Bedeutung der hinterlegten Vermögensmittel von Flüchtlingen hervor. Die Verwaltung verursachte der Bank grosse Umtriebe. Die Polizeiabteilung, die einen eigenen Dienst für die Bewilligung zur Auszahlung organisieren musste, suchte der Treuhandstelle nach Möglichkeit die Arbeit zu erleichtern. Das gelang ihr aber nur zum Teil. Die Bank erklärte schon frühzeitig, dass die Gebühren, die sie nach der Vereinbarung mit der Polizeiabteilung erheben könne, den Aufwand niemals decken würden. Da sie zudem glaubte, auch in anderer Beziehung nicht auf ihre Rechnung zu kommen, ersuchte sie den Bund um einen Beitrag zur Deckung des Defizits. Diesem Wunsche konnte aber nicht entsprochen werden. Das Eidg. Finanzdepartement war der Auffassung, dass die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen nach kaufmännischen Grundsätzen zu geschehen habe und sich die Bank entsprechend den Usancen für ihre Umtriebe zu decken suchen müsse. Das hätte aber dazu führen müssen, dass die Bank die zum Teil nur geringen Konti oder Depots der Flüchtlinge allzu sehr mit Gebühren belastet hätte, was von den Flüchtlingen nicht verstanden worden wäre. Es handelte sich eben nicht um ein gewöhnliches bankmässiges Geschäft, sondern mit der Verwaltung dieser Flüchtlingsvermögen waren Aufgaben verbunden, die an sich mit der Verwahrung nichts zu tun hatten. Es sei nur auf die Verpflichtung der Bank, ständig den Behörden über den Stand der Konti und Depots Auskunft zu geben, hingewiesen. Nach mehrfachen langwierigen Verhandlungen musste sich schliesslich die Bank damit zufriedengeben, dass die Polizeiabteilung den Verkehr mit der Bank weiterhin nach Möglichkeit vereinfachte und gewisse Aufgaben, die bisher von der Bank besorgt worden waren, übernahm. Damit wurde die Arbeit der Polizeiabteilung, die an sich schon beträchtlich war, weiter ausgedehnt, so dass schliesslich ein Bureau mit 15 Angestellten sich ständig nur mit diesen Fragen zu befassen hatte. Zu jedem Gesuch eines Flüchtlings um Auszahlungen aus seinem Depot musste Stellung genommen und der Volksbank Weisung erteilt werden. Was das bedeutet bei einer Zahl von 7000 Konti und über 2000 Depots, braucht nicht näher ausgeführt zu werden, besonders wenn man in Rechnung stellt, dass es nicht immer die gleichen 7000 Konti blieben. Einzelne Flüchtlinge reisten aus, deren Konti dann abgeschlossen wurden, andere kamen neu dazu. Um die Arbeit zu vereinfachen, wurden die Freigrenzen der Beträge, die nicht an die Treuhandstelle überwiesen

werden sollten, heraufgesetzt und kleinere Konti überhaupt aufgehoben. An die Volksbank waren nur noch Beträge zu überweisen, sofern sie monatlich mindestens Fr 30.- oder, wenn sie nur gelegentlich erfolgen, Fr 100.- im Vierteljahr übersteigen. Bis zur Höhe dieser Beträge konnte der Flüchtling frei über die Zuwendungen verfügen. So aber noch blieb die Korrespondenz zwischen der Bank und der Polizeiabteilung und zwischen der Polizeiabteilung und den Flüchtlingen ausserordentlich umfangreich. Kaum waren die meisten bisher anderswo deponierten Geldmittel und Wertsachen an die Volksbank überwiesen, als schon Rückgaben erfolgen mussten, weil einzelne der Flüchtlinge Ausreisemöglichkeiten hatten.

Die Liquidierung der Konti war eine recht delikate Angelegenheit. Es musste gewissermassen für jeden Flüchtling, der über Mittel verfügte, eine Pensionskostenrechnung erstellt und darüber entschieden werden, wie weit er für die Kosten aus seinen Mitteln aufzukommen hatte. Das erforderte eine gewisse Zeit und führte besonders dann zu Schwierigkeiten, wenn der Flüchtling über keine Barmittel, jedoch Wertsachen verfügte. Eine sofortige Versilberung solcher Wertsachen hätte unter Umständen zu bedeutenden Verlusten führen können, weshalb im Interesse des Flüchtlings davon abgesehen wurde. In diesen Fällen mussten allerdings die Wertsachen zurückbehalten werden, bis der Flüchtling in der Lage war, für die Kostenrechnung aufzukommen. Das war meistens der Fall, indem er von Verwandten oder Bekannten die nötigen Mittel gegen Hinterlage des Schmuckes erhielt oder sich auch mit seinem Schmuck bei Banken Kredit verschaffen konnte. Einzelne Flüchtlinge reisten aus und liessen einen Teil ihrer Wertsachen zur Deckung der Forderungen im Depot bei der Volksbank zurück. Die Polizeiabteilung veranlasste, dass Wertsachen nur im ungefähren Wert der geschuldeten Beträge zurückbehalten wurden. In vielen Fällen leisteten die ausgereisten Flüchtlinge nachher vom Ausland aus die geschuldeten Beträge, worauf ihnen nachher die Bank das Depot aushändigen konnte. In anderen Fällen berichteten Flüchtlinge, dass sie entgegen ihren Erwartungen nicht in der Lage seien, die Forderungen zu bezahlen und ersuchten um Freigabe des Depots. In solchen Fällen zog die Polizeiabteilung durch Vermittlung der schweizerischen Vertretungen Erkundigungen ein und verzichtete auf Eintreibung der Forderung, wenn nach dem Bericht des Konsulates die Verhältnisse des Flüchtlings tatsächlich so waren, dass ihn die Erfüllung seiner Forderungen in Schwierigkeiten versetzt hätte.

Eine andere Schwierigkeit bestand, dass vielfach Dinge in Depot gegeben worden waren, die mehr nur Affektionswert hatten. Im Laufe der Jahre waren aber gewisse Depotgebühren aufgelaufen, die die ausreisenden Flüchtlinge aus ihren Mitteln nicht immer bezahlen konnten. Schliesslich gelang es der Polizeiabteilung, von der Finanzverwaltung die Zustimmung zu erhalten, dass sie in solchen Ausnahmefällen der Bank die Depotgebühren vergütete, so dass von der Bank die in Depot gegebenen Gegenstände unbeschwert ausgehändigt werden konnten.

Bei den Ausreisen musste dafür gesorgt werden, dass die Vermögensmittel nur dann zurückgegeben wurden, wenn das ausländische Visum tatsächlich erteilt war und die Ausreise unmittelbar beverstand. In der Regel überwies die Zentrale in Bern die Wertsachen an die Zweigniederlassungen an den Grenzorten. Eine besondere Organisation wurde dort notwendig, wo Kollektivausreisen erfolgten. In diesen Fällen errichtete die Treuhandstelle im Einvernehmen mit der Polizeiabteilung am Ort, wo die letzten Ausreiseformalitäten stattfanden, ein Bureau und übergab die Wertsachen erst im Augenblick, wo dann tatsächlich die Ausreise auch erfolgte. Da auch die Zollorgane daran interessiert waren, dass die unverzollt in unser Land gelangten Wertsachen nicht vor der Ausreise noch verkauft wurden, musste dafür gesorgt werden, dass die Flüchtlinge nach Aushändigung des Depots zu einem Handel mit diesen Wertsachen keine Gelegenheit mehr hatten. So wurde z.B. in Chiasso und Brig bei der Organisation der Auswanderung der italienischen Flüchtlinge die Aushändigung unter Aufsicht der Zollorgane ausgeführt, die die Flüchtlinge dann ins Lager begleiteten, von wo einige Stunden später die Ausreise direkt erfolgte. Mit diesem System wurden im allgemeinen gute Erfahrungen gemacht.

Entgegen den Erwartungen waren nur in sehr wenigen Fällen Versilberungen von Wertsachen der Flüchtlinge notwendig. Es wurde immer versucht, den Flüchtlingen Gelegenheit zu geben, sich auf anderem Wege Mittel zu beschaffen, damit sie nicht Schmuckstücke, an denen sie vielleicht persönlich hingen, versilbern mussten. Verkäufe ohne Zustimmung des Flüchtlings kamen nicht vor. Immer gelang es, eine gütliche Vereinbarung zu treffen.

Schwierigkeiten bereiteten die zahlreichen Vorschriften über den Verrechnungsverkehr. Die Polizeiabteilung war in jedem einzelnen Fall gehalten, genau zu prüfen, ob die Mittel, über die ein Flüchtling verfügte und die er zum Unterhalt brauchte, ihm ohne Berücksichtigung des Clearings überlassen werden konnten. Der Entscheid über die Freigabe von Beträgen, die der Clearingpflicht oder der Zahlungs- oder Vermögenssperre unterstanden, fiel in die Zuständigkeit der Schweizerischen Verrechnungsstelle. Diese ermächtigte aber die Polizeiabteilung in einem bestimmten Rahmen, Auszahlungen zugunsten von Flüchtlingen zu bewilligen, ohne vorher im Einzelfall die Verrechnungsstelle anzufragen. Danach durften namentlich die Schweizerische Volksbank, aber auch andere Banken, bei denen Flüchtlingsvermögen verwaltet wurden, sich auf unsere Aufträge stützen und brauchten nicht noch in jedem Einzelfall eine besondere Weisung der Verrechnungsstelle einzuholen. Die Bestimmungen über die Clearingpflicht waren derart umfangreich, dass sich die Polizeiabteilung veranlasst sah, zu Handen der einzelnen Sachbearbeiter ein Vademecum zusammenzustellen, das sie der Verrechnungsstelle zur Prüfung und Genehmigung zustellte. Nur so war es möglich, dass die Sachbearbeiter sich in den reichlich komplizierten und ständig wiederum ändernden Vorschriften zurechtfinden konnten. Vor allem wechselten die Toleranzen der Beträge in ausländischen Devisen, die die Flüchtlinge mit-

nehmen durften, ständig. Einmal waren die Bestimmungen der Schweizerischen Verrechnungsstelle zu berücksichtigen, sodann aber musste den Flüchtlingen auch immer wiederum Auskunft gegeben werden über die bei der Einreise von anderen Staaten zugelassenen Devisenbeträge.

Im Herbst 1944 sah sich die Volksbank auf Grund der Empfehlungen der schweizerischen Bankiervereinigung gezwungen, den Handel mit Dollar- und Pfundnoten gänzlich einzustellen und auch französische Noten nur noch ganz ausnahmsweise und in kleinen Beträgen zu wechseln. Da die Gefahr von Vermögensverschiebungen durch Nationalsozialisten oder Faschisten bestand, versuchten die Alliierten durch allerlei Massnahmen, solchen Machenschaften vorzubeugen. Die schweizerischen Banken mussten der neuen Situation Rechnung tragen, wenn sie sich nicht schwere Nachteile zuziehen wollten. Die Situation der Volksbank wurde gerade wegen der Verwaltung der Flüchtlingsvermögen ausserordentlich heikel, weshalb sie sich grosser Zurückhaltung befleissen musste. Diese Sachlage erforderte neuerdings die Abänderung der Vereinbarung. Die Polizeiabteilung erklärte sich damit einverstanden, dass die Volksbank ausländische Banknoten nach Erhalt bis auf weiteres nicht mehr wechselte. Die Noten blieben bei der Bank deponiert, und zwar auch dann, wenn der Flüchtling inzwischen ausreisen konnte. Je nach den weiteren Verhandlungen mit den Alliierten sollte dann später darüber entschieden werden, was mit den Noten geschehen sollte. Eine klare Situation schuf dann ohnehin der Bundesratsbeschluss vom 2. März 1945 über das Verbot der Ein- und Ausfuhr und des Handels mit ausländischen Banknoten. Diese von der Schweiz aus allgemeinen Interessen verfügte Massnahme hatte natürlich für die Flüchtlinge allerlei Nachteile zur Folge. Alle jene, die noch über ausländische Noten verfügten, konnten sie nicht mehr wechseln und waren somit auf die Hilfe Dritter oder die Unterstützung durch die Behörden angewiesen. Daran liess sich aber mit Rücksicht auf die höheren Interessen vorläufig nichts ändern.

Mit Inkrafttreten des neuen Bundesratsbeschlusses vom 7. März 1947 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung wurde jener vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen und damit der Art. 8 aufgehoben. Im neuen Beschluss wurde nicht mehr vorgesehen, dass die Flüchtlinge die Vermögenswerte, die sie in der Schweiz besitzen oder aus dem Ausland oder in der Schweiz erhalten, bei einer Treuhandstelle für die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen zu hinterlegen haben. In Art. 9 des neuen Bundesratsbeschlusses wurde aber bestimmt, dass bemittelte Internierte für die Kosten ihrer Internierung aufzukommen haben und dafür zur Leistung einer Sicherheit verhalten werden können. Die Polizeiabteilung orientierte die Flüchtlinge, die Konti oder Depots bei der Volksbank besaßen, und gab Geldmittel und Wertsachen frei, sofern sie nicht im Einzelfall Sicherheit im Sinne des neuen Bundesratsbeschlusses verlangte. Nach internen Richtlinien über die Liquidation der Flüchtlingsvermögen bei der Schweizerischen Volksbank wurden bei Flüchtlingen, die auf eigene Kosten privat untergebracht waren, die Guthaben freigegeben. Sicherstel-

lung für Internierungskosten wurde nur verlangt, wenn die Guthaben Fr. 5000.- überstiegen. Bei Flüchtlingen, die auf Kosten des Bundes privat oder in Lagern oder Heimen untergebracht waren, wurden Beträge bis Fr. 300.- im allgemeinen ohne weiteres freigegeben; Flüchtlinge, die mehr als Fr. 300.- besaßen oder die regelmässig Geld erhielten, wurden für die Bezahlung der Heimkosten herangezogen. Konti, die über Fr. 2000.- betrugen, mussten zur Sicherstellung der Internierungskosten deponiert bleiben. Die im Sinne der Arbeitsbedingungen durch die Arbeitgeber vom Lohn des Flüchtlings direkt an die Volksbank einbezahlten Beträge wurden durch die neue Regelung nicht berührt. Diese monatlichen Einzahlungen kamen nach wie vor auf ein Sparheft zugunsten des Flüchtlings, das die Volksbank zu 2 % verzinste. Das Sparheft diente zur Sicherung der "Internierungskosten"; der Flüchtling durfte nicht ohne Zustimmung der Polizeiabteilung darüber verfügen.

Die Depots von Flüchtlingen, die auf eigene Kosten untergebracht waren, wurden nur zurückbehalten, wenn sie einen Wert von über Fr. 10 000.- hatten und die Depots von Flüchtlingen, die auf Bundeskosten untergebracht waren, wenn sie Fr. 1000.- oder Fr. 2000.- wert waren, je nachdem, ob die Wertsachen oder Titel leicht realisierbar waren.

Die Konti von Flüchtlingen, die die Schweiz bereits verlassen hatten, kamen auf ein besonderes "Depotkonto Internierte" an das Eidg. Kassen- und Rechnungswesen für den Fall, dass die ausgereisten Flüchtlinge diese meist kleinen Beträge später noch zurückfordern würden. Allfällige dem Bund geschuldete Beträge wurden vorher abgezogen. Die Depots blieben bei der Bank zu Händen der Berechtigten.

4. Dollarkonvertierungen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben am 14. Juni 1941 Blockierungsmassnahmen für den Zahlungsverkehr zwischen den USA und unter anderem der Schweiz eingeführt. Für jede Ueberweisung von Geld von den USA nach dem Ausland musste eine Bewilligung des zuständigen Staatsdepartements eingeholt werden. Wenn die Bewilligung vorlag, waren die Ueberweisungen entweder in freien Schweizerfranken zum Kurse von Fr. 2.70 oder in Sperrdollars zum Kurse von ca. Fr. 4.30 möglich.

Der Bundesrat hat am 23. März 1943 die Nationalbank ermächtigt, ihr angebotene Sperrdollars zugunsten des Diplomaten- und Konsulardienstes sowie für wohltätige, kulturelle und wissenschaftliche Zwecke in einem bestimmten Höchstbetrag für Rechnung des Bundes zu übernehmen. Bei der Konversion von Sperrdollars übernahm der Bund ein bedeutendes Risiko, da über den Gegenwert der gesperrten Dollars, die in den USA verblieben, von der Schweiz. Nationalbank nicht in einer Weise verfügt werden konnte, die für unser Land in absehbarer Zeit von Nutzen war.

Zudem musste die Schweiz. Nationalbank auch das Kursrisiko sowie den Zinsverlust tragen.

Mit Rücksicht auf das erhebliche Risiko, das der Bund mit der Uebernahme gesperrter Dollars trug, wurde ein Teil der übernommenen Dollars für die Bezahlung der Pensionskosten der Flüchtlinge übernommen. In der Regel wurden $\frac{3}{4}$ für die dem Bund aus dem Unterhalt der Flüchtlinge erwachsenen Kosten in Anspruch genommen, während $\frac{1}{4}$ zur freien Verfügung den Flüchtlingen überlassen wurde. Der Flüchtling zog aber auch aus den Dollarüberweisungen weitere Vorteile, indem er allenfalls privat untergebracht werden konnte.

Flüchtlinge, die Sperrdollars aus den USA überwiesen erhielten, mussten bei der Bank, der das Geld gutgeschrieben wurde, ein Konversionsgesuch auf besonderem Fragebogen einreichen. Der Entscheid, für welche Zwecke von der Nationalbank Sperrdollars übernommen werden sollen, wurde einem Kleinen Komitee übertragen, das sich aus Vertretern verschiedener Departemente zusammensetzte. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement war nicht vertreten. Das Sekretariat des Komitees übermittelte der Polizeiabteilung im Laufe der Zeit über 2000 Konversionsgesuche von Flüchtlingen in der Schweiz zur Stellungnahme. Die Polizeiabteilung berichtete dem Komitee über die persönlichen und finanziellen Verhältnisse des Flüchtlings, worauf das Komitee den Entscheid fällte, ob und in welchem Umfange für den Flüchtling in der Schweiz Sperrdollars übernommen werden können.

Für die Behandlung der Dollarkonversionsgesuche von Flüchtlingen stellte die Polizeiabteilung interne Richtlinien auf, die vom Sekretariat des Kleinen Komitees genehmigt worden sind. Darin war vorgesehen, dass die Polizeiabteilung am Schlusse der Stellungnahme einen bestimmten Antrag stellte. Die Dollarkonversionsgesuche wurden vom zuständigen Komitee zur Hauptsache im Sinne der Anträge der Polizeiabteilung entschieden. In einigen Fällen allerdings lehnte das Komitee die Anträge auf Uebernahme von Sperrdollars zu Lasten der Bundeskasse ab.

Im Sommer 1944 hörte die Möglichkeit der Ueberweisung von freien Schweizerfranken aus den USA auf. Damit nahm die Zahl der uns zur Stellungnahme unterbreiteten Konversionsgesuche von Flüchtlingen beträchtlich zu. Im Herbst 1944 wurden neue Richtlinien erlassen, die eine etwas largere Praxis ermöglichten.

Zu Handen des Kleinen Komitees hatten wir uns auch wiederholt zu Dollarkonversionsgesuchen von Hilfswerken in der Schweiz, namentlich jüdischen, zu äussern. Wir haben je-weilen versucht, das Kleine Komitee zu einer entgegenkommen-den Haltung zu bewegen, weil wir vom Standpunkt der Flüchtlingsfürsorge und Flüchtlingsbetreuung aus alles Interesse hatten, dass Sperrdollars für Flüchtlinge in der Schweiz möglichst weitgehend in Schweizerfranken ausbezahlt wurden.

5. Pfundüberweisungen.

An sich waren Pfundüberweisungen aus dem Ausland in die Schweiz nicht möglich. Das britische Schatzamt gab jedoch zu Beginn des Jahres 1944 grundsätzlich die Zustimmung, dass nahe Verwandte von Flüchtlingen in der Schweiz (Ehegatten, Kinder, Eltern und Geschwister) diesen aus England maximal 10 £ pro Monat überweisen durften. Der Gesamtbetrag der ermächtigten Ueberweisungen war auf 2000 Pfund pro Monat beschränkt. Der Entscheid in den Einzelfällen sollte in Verbindung mit der englischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Bloomsbury House) und dem Intergouvernementalen Komitee für die Flüchtlinge von der englischen Regierung getroffen werden. Die Schweiz musste dafür die Garantie übernehmen, dass die überwiesenen Geldmittel nicht irgendwie den Achsenstaaten zugute kamen. Die Listen der von den Verwandten beantragten Ueberweisungen wurden der Polizeiabteilung übermittelt, die auf Grund eines vereinbarten Schemas die Notwendigkeit der Ueberweisungen in den einzelnen Fällen und die mögliche Verwendung der Gelder angab. Je nach den Verhältnissen des Flüchtlings, dem die Ueberweisung zugute kommen sollte, kam die freie Verfügung über die übermittelten Beträge oder die teilweise Deponierung bei der Volksbank in Frage. Leider waren Ueberweisungen erst, nach längeren Verhandlungen, während der Monate März bis November 1945 möglich. Insgesamt wurden 15 700 Pfund, d.h. 271 256 Franken überwiesen. 150 - 200 Flüchtlinge konnten pro Monat berücksichtigt werden. Der dem einzelnen Flüchtling oder seiner Familie überwiesene Betrag machte monatlich 3 - 30 Pfund aus, je nach den Beträgen, die die Verwandten in England zur Verfügung stellten und den Anträgen, die die Polizeiabteilung und das Intergouvernementale Komitee über die Notwendigkeit der Ueberweisung der englischen Stellen mitteilte.

Diese Pfundüberweisungen verursachten der Polizeiabteilung erhebliche Arbeit. Erfreulich war aber, dass es auf diese Weise gelang, die Lage einer Reihe von Flüchtlingen zu verbessern, und dass nicht zuletzt auch die Bundesfinanzen durch diese Ueberweisungen in gewissem Masse entlastet wurden. Wichtig vor allem war aber auch der Kontakt, den die Flüchtlinge dadurch mit ihren Verwandten in England pflegen konnten, insbesondere für die spätere Auswanderung.

P. Belastung der Flüchtlinge für die Kosten ihres Unterhalts.

An und für sich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass Flüchtlinge, die über Mittel verfügen, für ihren Unterhalt selbst aufkommen müssen. Im Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1940 wurde das ausdrücklich festgelegt und verfügt, dass bemittelten Internierten die Kosten der Internierung überbunden werden können. Art. 8 des Bundesratsbeschlusses über

die Unterbringung von Flüchtlingen bestimmte noch umfassender, dass die Mittel eines Flüchtlings in erster Linie für alle öffentlich-rechtlichen Ansprüche, für die Kosten seines Lebensunterhaltes und desjenigen seines Ehegatten, seiner Kinder, Eltern und Geschwister haften. Die Polizeiabteilung war berechtigt, bei der Treuhandstelle einen zur Sicherung dieser Ansprüche ausreichenden Betrag gegenüber allfällige privatrechtliche Forderungen gegen einen Flüchtling zu sperren.

Auf Grund dieser Rechtslage wurde im September 1942 generell verfügt, dass die Flüchtlinge für die Kosten, die sie in den militärischen Auffanglagern verursachen, belastet werden sollen. Das Armeekommando legte fest, dass den Flüchtlingen für die Verpflegung im Auffanglager Fr 2.30, für Unterkunft 30 Rappen (für Kinder die Hälfte) zu verrechnen seien. Ueber den Vollzug dieser Verfügung fehlten nähere Weisungen. Sie wurde deshalb nicht in allen Auffanglagern gleicherweise gehandhabt. In der Regel zog das Rechnungsbureau des betreffenden Auffanglagers direkt vom Flüchtling, der über Mittel verfügte, die entsprechenden Pensionskosten ein.

Für die Mittel der Flüchtlinge, die an die Treuhandstelle gewiesen wurden, musste das Verfahren geändert werden. Die Auffanglager hatten jeweilen bis zum 2. des folgenden Monats eine vollständige Mannschaftsliste mit den Verpflegungstagen an die Volksbank einzureichen, die dann die einzelnen Konti der Flüchtlinge, die über Mittel verfügten, belastete. Die Kosten für den Verpflegungstag wurden dabei auf Fr 3.- berechnet für Unterkunft in Baracken oder anderen Massenlagern und Fr 3.50 in Hotels, die als Auffanglager eingerichtet worden waren. Für Kinder waren Fr 2.20 bzw. Fr 2.70 zu bezahlen.

Da sich bei der Kontrolle der Mannschaftsliste in den Auffanglagern allerlei Schwierigkeiten ergaben, wurde veranlasst, dass die Listen direkt der Polizeiabteilung zugestellt wurden, die sie vorerst prüfte und nötigenfalls ergänzen liess. Die Verrechnung verursachte reichlich viel Umtriebe. Auf den 1. Juni 1945 konnte auf die Uebermittlung weiterer Mannschaftslisten zur Verrechnung der Pensionskosten verzichtet werden, weil die Zahl der bemittelten Flüchtlinge in den Auffanglagern immer mehr zurückging und neue Flüchtlinge in grösserer Zahl kaum mehr in den Auffanglagern aufzunehmen waren. Die Polizeiabteilung notierte die noch in den Auffanglagern verbliebenen bemittelten Flüchtlinge und berechnete je nach der Aufenthaltsdauer für jeden einzelnen die entsprechenden Kosten.

Logischerweise mussten die Flüchtlinge auch für die Kosten in den Betrieben der Zentraleitung aufkommen. Davon ausgenommen waren die Flüchtlinge, die in Arbeitslagern arbeiteten oder solche, die in Interniertenheimen in Küche, Flickstube, Wäscherei, Glättereie, Hausdienst, Werkstatt, Bureau, Feld oder Garten im Minimum während 36 Wochenstunden regelmässig arbeiteten. Die Kostgeldansätze waren je nach der Kategorie der Flüchtlinge verschieden. Anfänglich wurden Fr 4.-

verrechnet, später Fr 4.50 für Unterkunft auf dem Strohsack und Fr 5.- im Bett. Vom Dezember 1947 an wurden Fr 5.50 bzw. Fr 6.- in Anschlag gebracht. Für die Lager und Heime der Zentralleitung galt ein ähnliches System wie für die Auffanglager. Die Lagerleitung hatte die entsprechenden Listen der Polizeiabteilung zu übermitteln, die die Listen prüfte und in Fällen, in denen ein Depot bestand, sie zur Belastung der Volksbank übergab.

Auch die Arzt-, Zahnarzt und Spitalkosten der Flüchtlinge, für die die Polizeiabteilung aufkommen musste, wurden grundsätzlich den bemittelten Flüchtlingen belastet. Dabei musste hierfür ein besonderes System gewählt werden, weil die Verrechnung durch die Krankenkasse erfolgte.

So selbstverständlich die Belastung der bemittelten Flüchtlinge mit Pensions- und anderen Kosten an sich war, so sehr hielt die Polizeiabteilung darauf, nicht den hintersten Rappen eines Flüchtlings dafür heranzuziehen. Sie stellte gewisse Freigrenzen auf. Die Kosten in den Auffanglagern sollten einem Flüchtling nicht belastet werden, wenn er nur Fr 100.- bar oder Wertsachen im Höchstbetrag von Fr 300.- besass. Für die Heime und Lager der Zentralleitung wurde die Freigrenze auf Fr 500.- heraufgesetzt. Flüchtlinge, die regelmässig Ueberweisungen erhielten, sollten ebenfalls nicht belastet werden, wenn die Ueberweisungen nicht Fr 50.- pro Monat oder gelegentliche Ueberweisungen Fr 500.- vierteljährlich überstiegen. Für die Belastung von Arzt- und Spitalkosten wurde allerdings unter diese Grenze hinuntergegangen. Ebenso wurden bei der Ausreise bis auf einen Betrag von Fr 50.- zumeist die vollen Pensionskosten berechnet. Fr 50.- sollten dem ausreisenden Flüchtling mindestens bleiben.

Bei der Ausreise der Flüchtlinge gegen Ende des Krieges und nachher ergaben sich gewisse Schwierigkeiten, weil für einzelne der Flüchtlinge die Pensionskosten nicht oder nicht richtig berechnet worden waren. Die Polizeiabteilung sah sich deshalb veranlasst, in jedem einzelnen Fall, in dem die Freigabe des Kontos oder Depots angeordnet wurde, die Pensionskostenrechnung aufzustellen. So ergab sich eine mehr oder weniger vollständige Erfassung aller Flüchtlinge, die zu Lasten des Bundes in Lagern oder Heimen untergebracht worden waren. Einzelne Doppelrechnungen konnten nicht ganz vermieden werden, weil die Pensionskosten in den Auffanglagern durch die militärischen Rechnungsführer nicht immer völlig zuverlässig gebucht und vor allem gemeldet worden waren. Ferner verlangten einzelne Flüchtlinge, auf Grund ihrer angeblich regelmässigen Mitarbeit im Auffanglager von der Bezahlung der Pensionskosten ebenfalls befreit zu werden. Die Polizeiabteilung suchte allen diesen Fällen durch eine angemessene Lösung gerecht zu werden. Immer mehr musste sie von einer streng schematischen Abrechnung Abstand nehmen und sich den Einzelfällen anpassen.

Später zeigte sich die Frage, ob Flüchtlinge, die ohne Bezahlung ihrer Aufenthaltskosten aus unserem Lande aus-

gereist waren und nun zu Geschäfts-, Erholungs- und Kurzwecken wiederum in die Schweiz einzureisen wünschten, für die Kosten belangt werden sollten. Es war von Anfang an klar, dass nicht schematisch in jedem Fall eine Rechnung präsentiert und eingetrieben oder gar die Bewilligung des Visums von der vorherigen Bezahlung abhängig gemacht werden sollte. Je nach dem Einzelfall wurde die Eidg. Fremdenpolizei angewiesen, den Ausländer bloss auf die Kosten hinzuweisen, ihn zu bitten, nach der Einreise mit der Polizeiabteilung Fühlung zu nehmen oder in seltenen Fällen die Erteilung des Visums von genügender Sicherheit für die Bezahlung der Kosten abhängig zu machen. Im Jahre 1947 wurde dann auf Ersuchen der Finanzverwaltung überhaupt davon abgesehen, Flüchtlingen, die einzureisen wünschten, weiterhin die Rechnung zu präsentieren. Die Beträge, die dadurch für die Bundeskasse gewonnen werden konnten, schienen der Finanzverwaltung in einem zu geringen Verhältnis zu stehen zu dem Schaden, der ganz allgemein unserer Wirtschaft durch eine Behelligung solcher Ausländer hätte erwachsen können.

Der Prozentsatz der bemittelten Flüchtlinge, die nach den skizzierten Bestimmungen für die Pensionskosten überhaupt belastet werden konnten, war verhältnismässig gering. Trotzdem waren der Aufwand und die grosse und mühselige und oft recht undankbare Kleinarbeit der Polizeiabteilung nicht umsonst. Das beweisen die Zahlen. Leider bestehen keine Angaben über die Vergütungen vom Sommer 1942 bis Frühjahr 1943, weil bis zu diesem Zeitpunkt die Verrechnung direkt im Auffanglager erfolgte. Bis zum März 1946 hat die Polizeiabteilung an solchen Rückvergütungen Fr 1 046 279.- eingenommen. Bis Ende 1947 betrugen die monatlichen Rückvergütungen immer noch rund Fr 10 000.-. Neben dem zahlenmässigen Erfolg ging es aber auch darum, zu dokumentieren, dass der Bund bei aller grosszügiger Gastfreundschaft es sich einfach nicht leisten konnte, leichtherzig auf mögliche Einnahmequellen zu verzichten. Der Steuerzahler hätte es wohl kaum verstanden, wenn nicht zum mindesten der Flüchtling, der ausreichende Mittel besass, für seinen Aufenthalt in einem gut eingerichteten Flüchtlingsheim hätte bezahlen müssen. Wenn dieser Grundsatz mit Vernunft und ohne Härte gegenüber den Flüchtlingen durchgeführt wurde, konnte sicher nichts dagegen eingewendet werden.

Sollte die Polizeiabteilung nochmals in die Lage kommen, in ähnlicher Weise vorgehen zu müssen, würde es sich wohl empfehlen, die Freigrenzen heraufzusetzen und das Verfahren noch einfacher und aufgelockerter zu gestalten, damit die Umtriebe und die unangenehmen Konsequenzen, die mit der Eintreibung der Kosten verbunden sind, auf ein Minimum reduziert werden könnten.

Q. Solidaritätsabgabe.

Die Fürsorge für die vor dem Krieg eingereisten Flüchtlinge belastete die schweizerischen privaten Hilfswerke ausserordentlich stark. Vor allem der Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen hatte ganz erhebliche Mittel aufzubringen. Obschon der Verband grosse Beträge aus den Vereinigten Staaten von Nordamerika erhielt, mussten sich die schweizerischen Juden grosse Opfer auferlegen. Neben beträchtlichen Abgaben in den jüdischen Gemeinden steuerten sie freiwillige Spenden an die grossangelegten Sammlungen bei. Nachdem sich die schweizerische Judenschaft somit während mehreren Jahren einen fühlbaren Aderlass hatte auferlegen müssen, war es nur natürlich, dass sie auch nach anderen Geldquellen suchte. Vor allem wurde auf die vermögenden Flüchtlinge selbst hingewiesen, die bisher bei weitem nicht in dem Masse an den Unterhalt der Flüchtlinge beigetragen hatten wie die schweizerische Judenschaft.

Die Polizeiabteilung verhielt sich gegenüber solchen Vorschlägen zunächst ablehnend. Eine Vermögensabgabe schien ihr vorerst nicht unbedenklich. Als dann aber eindrucklich nachgewiesen werden konnte, dass tatsächlich die ausländischen Flüchtlinge weniger freiwillige Solidarität gezeigt hatten als die schweizerischen Juden, mussten die anfänglichen Bedenken fallen. Stichproben ergaben jedenfalls ein für die vermögenden ausländischen Flüchtlinge wenig erfreuliches Bild.

Art. 12, Abs. 2 des Bundesratsbeschlusses über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 sah vor, dass die Eidg. Fremdenpolizei an ihre Zustimmung zur Toleranzbewilligung von bemittelten Emigranten die Bedingung knüpfen konnte, dass diese an die Kosten privater Hilfsorganisationen für Unterbringung, Unterhalt und Weiterreise unbemittelter Emigranten angemessene Beiträge leisten. Die ersten Erhebungen zeigten aber, dass diese Bestimmung nicht genügen konnte und dass es zweckmässig war, die Abgabepflicht durch einen besonderen Bundesratsbeschluss zu regeln. Der Bundesrat fasste deshalb am 18. März 1941 gestützt auf die Vollmachten den Beschluss über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten. Sein Grundgedanke war, dass der Bund zu Handen der Hilfsorganisationen von den vermögenden Flüchtlingen einen angemessenen Beitrag an die Kosten der Unterbringung und des Unterhalts der armen Flüchtlinge einzog, so dass also die Flüchtlinge zu dem gezwungen wurden, was die Hilfsorganisationen von den ihnen nahestehenden schweizerischen Kreisen auf dem Wege freiwilliger Beiträge erhoben. Intern wurde dieser Beitrag Solidaritätsabgabe genannt. Der volle Ertrag der Abgabe sollte, nach Massgabe der bisherigen und vorauszusehenden finanziellen Leistungen, unter die schweizerischen Hilfsorganisationen für Flüchtlinge verteilt werden.

Der Bundesratsbeschluss ist nur wenig angefochten worden. Wohl machte man gelegentlich geltend, die Schweiz erhebe ja auch z.B. nicht von den reichen Tuberkulosen eine Sonderabgabe zugunsten der armen Tuberkulosen. Die absolute moralische Begründetheit der Sache wurde aber bald und allseitig anerkannt. Schliesslich verdankte es nicht eine geringe Zahl gerade der bemittelten Flüchtlinge den schweizerischen Hilfswerken, dass sie sich und ihre Vermögensmittel in die Schweiz retten konnten. Es schien nichts als recht und billig, dass sie einen angemessenen Beitrag an die Hilfe ihrer weniger glücklichen Schicksalsgenossen leisteten, die Hab und Gut verloren hatten. Dabei wurde ausdrücklich verfügt, dass schon vor dem Beschluss an eine Hilfsorganisation geleistete Beiträge abzugsberechtigt seien, damit nicht die benachteiligt wurden, die schon freiwillig geleistet hatten. Die Erfahrungen haben dann gezeigt, dass die Gesamtheit der Beträge, die als vorausgeleistet abgezogen werden durften, über Erwarten gering war. Das zeigt, wie berechtigt der Beschluss war.

Als abgabepflichtig wurden die Besitzer eines Vermögens von über Fr 20 000.- erklärt. Alle Pflichtigen zahlen eine Grundtaxe von Fr 200.-. Dazu kommt eine progressiver Prozentsatz des Vermögens von 1 % bei Fr 20 000.- und bis zu 12 % bei 1 Million und darüber. Die Veranlagung stützte sich auf die Angaben, die die Flüchtlinge anlässlich der Krisensteuer und später Wehropferveranlagung und dann vor allem im fremdenpolizeilichen Fragebogen gemacht hatten. Gerade diese Angaben erwiesen sich oft als unzuverlässig, weil in bezug auf die fremdenpolizeiliche Situation die Flüchtlinge eher die Tendenz hatten, ihre finanzielle Lage günstig darzustellen. Schwierigkeiten ergaben sich vor allem auch aus der Bewertung des im Ausland liegenden Vermögens. Je mehr der Krieg fortschritt, je schwieriger war diese Frage zu lösen, so dass schlussendlich weitgehend nur noch auf das Vermögen, das in der Schweiz selbst lag, abgestellt werden konnte.

Da die Schätzungen im summarischen Verfahren hatten erfolgen müssen, rekurrirten mehr als die Hälfte aller Eingeschätzten gegen die Verfügung des Bureaus für Solidaritätsabgabe der Polizeidivision an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement als Rekursinstanz. Im Rekursverfahren wurden den Beitragspflichtigen alle Möglichkeiten geboten, sich über ihre tatsächliche Vermögenslage auszuweisen. Wo die Aufrechterhaltung des verfügten Abgabebeitrages eine Härte bedeutet hätte oder es sich erwies, dass die Schätzung auf Grund unzuverlässiger Unterlagen erfolgt war, wurden die Beträge erheblich reduziert oder erlassen.

Der Einzug der Abgaben verursachte erhebliche Mühe. Ein erfreulich grosser Teil der Pflichtigen zahlte ohne weiteres. Andere - vielfach jene, die besonders bemittelt waren - wehrten sich aber mit Händen und Füssen. Man lernte so beides kennen, stille Opferbereitschaft auch bei solchen, denen sie nicht leicht fiel, und nackten, hartnäckigen Egoismus, verbunden mit der Anwendung aller denkbaren Kniffe. - Man hatte ur-

springlich nur an eine einmalige Aktion gedacht, die innert verhältnismässig kurzer Zeit abgeschlossen werden könnte. Abgesehen davon, dass in einigen besonders schwierigen Fällen das Verfahren sich längere Zeit hinzog, änderte sich die Lage auch deshalb, weil vom Sommer 1942 an neue grosse Massen von Flüchtlingen in unser Land strömten. Wohl waren die meisten dieser ~~weniger~~ begütert, d.h. sie hatten weniger von ihrem Vermögen retten können als jene, die schon früher gekommen waren. Es wäre aber ungerecht gewesen, gerade jene nicht auch zu erfassen. Es mussten deshalb laufend weitere Einschätzungen getroffen werden bis lange nach Kriegsende. Der Bundesratsbeschluss über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen vom 18. März 1941 konnte erst am 20. März 1947 durch den Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 7. März 1947 aufgehoben werden. Dieser bestimmte zudem, dass Ausländer, die bereits zur Zahlung aufgefordert worden sind, den Beitrag noch zu entrichten haben. Das hatte zur Folge, dass einige wenige Fälle bis heute noch nicht endgültig abgeschlossen werden konnten, sei es, dass gewisse Vermögensbewertungen noch streitig sind oder dass der wohl endgültig festgesetzte Betrag noch nicht abbezahlt ist.

Bis Ende 1950 sind Fr. 2 390 535.- eingegangen. Es stehen noch einige wenige, allerdings höchst unsichere Beträge aus. Sie werden zum grössten Teil abgeschrieben werden müssen.

Bisher sind insgesamt Fr. 2 363 152.- an die schweizerischen Flüchtlingshilfsorganisationen verteilt worden, nämlich im November 1941 Fr. 530 780.-, im März 1942 Fr. 701 092.-, im Oktober des gleichen Jahres Fr. 506 282.-, im Juli 1946 Fr. 540 000.- und im Dezember 1948 letztmals Fr. 85 000.-. Es bleiben somit zur Verteilung noch Fr. 27 383.-, plus allenfalls noch eingehende geringe weitere Beträge. Damit wird dann die Aktion abgeschlossen sein.

Die Veranlagung und der Bezug der Solidaritätsabgabe wurde von den Behörden für die Hilfswerke vollständig kostenlos durchgeführt. Die Hilfswerke erhielten also die eingegangenen Beträge ungeschmälert zur Verfügung. Bei den Vorarbeiten für den Bundesratsbeschluss und nachher den Einschätzungen stand der Polizeiabteilung und dem Departement die Eidg. Steuerverwaltung tatkräftig zur Seite. Sie stellte während längerer Zeit einen Beamten zur Verfügung, der sich mit diesen Fragen zu befassen hatte.

Die Verteilung der Beträge auf die Hilfsorganisationen erfolgte stets im Einvernehmen mit der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und den ihr angeschlossenen Hilfswerken. In keinem Fall wurde der vom Departement aufgestellte Verteilungsplan beim Bundesrat angefochten.

R. Disziplinar- und Strafwesen.

1. In den militärischen Lagern.

Nach den Weisungen des Armeekommandos stand die Regelung der Disziplinarstrafkompetenz den Territorialinspektoraten zu. Diese räumten in der Regel dem Lagerkommandanten die Befugnisse eines Einheitskommandanten ein. Für alle anderen Fälle, in denen eine höhere Strafe in Frage kam, musste sich der Lagerkommandant an das Territorialinspektorat wenden, wo sich der besonders beauftragte Offizier für das Flüchtlingswesen oder der Rechtsoffizier damit zu befassen hatte. Zu Beginn 1944 übernahmen die Territorialkommandanten die Organisation der Quarantäne- und Auffanglager und regelten das Disziplinarwesen in analoger Weise.

Die zivilen Flüchtlinge in den militärischen Lagern unterstanden gemäss Bundesratsbeschluss vom 26. Juli 1944 über die Unterstellung ausländischer Militärpersonen und Flüchtlinge unter die Militärgerichtsbarkeit, der militärischen Gerichtsbarkeit. Zur Beurteilung von strafrechtlichen Widerhandlungen von Flüchtlingen waren die Territorialgerichte zuständig. Die polizeilichen Erhebungen wurden durch die Heerespolizei und die gerichtlichen Untersuchungen durch die militärischen Untersuchungsrichter durchgeführt. Diese Regelung drängte sich mit Rücksicht auf die militärische Organisation der Auffang- und Quarantänelager auf.

2. In zivilen Lagern und Heimen und ausserhalb von solchen.

Mit der Errichtung der ersten Arbeitslager erliess die Polizeiabteilung am 8. April 1940 eine Lagerordnung, die u.a. auch eine Disziplinarordnung enthielt. Sie erklärte namentlich folgendes:

"Die Lagerteilnehmer haben die Vorschriften sowie die Anordnungen ihrer Vorgesetzten gewissenhaft zu befolgen. Sie sind zu kameradschaftlichem Verhalten und zu anständigem Betragen im Lager und ausserhalb verpflichtet. Beschwerden sind an die Lagerleiter zu richten; Beschwerden über diesen an die Zentraleitung. Kollektivbeschwerden werden nicht entgegengenommen. Als Disziplinarmassnahmen kommen in Betracht:

- a) Verwarnung oder Verweis
- b) Entzug oder Beschränkung des Taggeldes
- c) Verweigerung von Ausgang oder Urlaub
- d) Arrest bis zu 10 Tagen
- e) Internierung in einer Strafanstalt
- f) Ausschaffung in den Heimat- oder Herkunftsstaat."

Für die Ausschaffung und Internierung in einer Anstalt war nur die Polizeiabteilung zuständig. Die Arreststrafen konnten auch von der Zentraleitung der Heime und Lager verfügt werden. Für die übrigen Strafen war auch der Lagerleiter zuständig.

Die Disziplinarordnung war an sich nur für Emigranten und Flüchtlinge in Lagern gedacht. Für solche ausserhalb von Lagern bestanden anfänglich keine besonderen Disziplinarvorschriften. Erst durch das Disziplinarreglement vom 12.2.44 für Ausländer, die durch Verfügung der Polizeiabteilung interniert worden sind, wurde eine einheitliche Disziplinarordnung für alle Flüchtlinge geschaffen.

In Art. 2 bestimmte das Disziplinarreglement, dass disziplinarwidriges Verhalten internierter Ausländer, ungeachtet allfälliger anderweitiger Verfolgung, durch folgende Massnahmen geahndet werden könne:

- a) Verweis
- b) Sperre von Ausgang und Urlaub
- c) Entzug von Sold und Arbeitsprämien
- d) einfachen und scharfen Arrest
- e) Einweisung in ein Disziplinarlager
- f) Einweisung in eine Disziplinaranstalt.

Mehrere dieser Massnahmen konnten miteinander verbunden werden. Der Verweis kam insbesondere bei erstmaligen geringfügigen Verstössen in Frage, oder wenn sonst Charakter und Verhalten des Fehlbaren ihn als ausreichend erscheinen liessen. Der Ausgang konnte für die Dauer von 1 bis 6 Wochen, der Urlaub für die Dauer von 6 Wochen bis 6 Monaten gesperrt werden. Ausgangs- und Urlaubssperre kamen vor allem zur Anwendung bei Uebertretung von Ausgangs- und Urlaubsbestimmungen, übermässigem Alkoholgenuss sowie wegen ungenügenden Arbeitseifers. Der Entzug von Sold und Arbeitsprämien konnte für die Dauer von 3 bis 30 Tagen ganz oder teilweise verfügt werden. Der einfache Arrest wurde umschrieben als Einschliessung von 1 bis 10 Tagen in einen besonders bezeichneten Raum, wobei der Arrestant tagsüber zur Arbeit antreten musste. Scharfer Arrest war Einzelhaft von 3 bis 10 Tagen, in der Regel im Gemeindearrestlokal oder, wo kein solches zur Verfügung stand, ausnahmsweise im Bezirksgefängnis. Während dem Arrest erhielt der Arrestant keinen Sold. Er trug in der Regel auch die Kosten des Arrestes.

Einweisung in ein der Zentraleitung der Arbeitslager unterstelltes Disziplinarlager konnte nur auf bestimmte Zeit verfügt werden. Die Mindestdauer der Einweisung betrug in der Regel 2 Monate. Je nach dem Verhalten des Internierten konnte auf Antrag des Lagerleiters die Einweisungsdauer verkürzt oder verlängert werden. Die Insassen des Disziplinarlagers erhielten keinen Sold, Ausgang und Urlaub. Für besonders gute Arbeitsleistungen konnten, auf Antrag der Lagerleitung, durch die Zentraleitung der Arbeitslager Arbeitsprämien ausgerichtet werden, jedoch nicht vor Ablauf eines Monats seit der Einweisung in das Disziplinarlager.

Die Einweisung in eine geschlossene Anstalt oder in ein einer solchen gleichgestelltes Disziplinarlager konnte auf bestimmte oder unbestimmte Zeit erfolgen. In diesem Fall konnte der Internierte bei Wohlverhalten und je nach den Einweisungsgründen frühestens nach 3 Monaten aus der Disziplinaranstalt entlassen werden.

Die Strafkompetenzen waren wie folgt verteilt: Die Lager- und Heimleiter waren befugt, Verweis, einfachen Arrest bis zu 5 Tagen und scharfen Arrest von 3 Tagen auszusprechen. Sie konnten ferner den Ausgang für 14 Tage sperren und den Urlaub für 3 Monate entziehen. Die Zentralleitung der Arbeitslager durfte mit Ausnahme der Einweisung in eine Disziplinaranstalt alle Massnahmen verfügen. Die Polizeiabteilung konnte einen Fehlbaren auch in eine Disziplinaranstalt einweisen.

Art und Mass der Strafe wurden nach dem Verschulden des Fehlbaren bestimmt. Dabei wurden seine Beweggründe, sein Charakter, seine Führung im Lager oder Heim und das verletzte Interesse berücksichtigt. Dem Beschuldigten war der ihm vorgelegte Tatbestand bekanntzugeben. Er musste Gelegenheit haben, sich mündlich oder schriftlich zu rechtfertigen. In allen Fällen, in denen Massnahmen in Frage kamen, die nur die Zentralleitung oder die Polizeiabteilung verfügen konnten, musste ein Protokoll aufgenommen werden, das vom Beschuldigten und vom Einvernehmenden zu unterzeichnen war.

Gegen eine von der Lager- oder Heimleitung verfügte Disziplinarmassnahme konnte der Internierte innert 30 Tagen bei der Zentralleitung der Arbeitslager rekurrieren, gegen alle anderen Verfügungen beim Eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Das Disziplinarreglement bestimmte, dass jede schriftliche Erklärung, die den Wunsch nach Abänderung der Verfügung erkennen liess, als Beschwerde zu gelten habe. Von jeder Beschwerde oder jeder Rekuserklärung musste der Polizeiabteilung sofort Kenntnis gegeben werden. Diese war befugt, den in einer Beschwerde oder in einem Rekurs geltend gemachten Begehren oder Wünschen des Internierten ganz oder teilweise durch besondere Verfügung Rechnung zu tragen. Die Einreichung einer Beschwerde hinderte den Vollzug der Disziplinarverfügung nicht, sofern der Beschwerde nicht von der Beschwerdeinstanz ausdrücklich aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde. Die Beschwerdeinstanz konnte mit ihrem Entscheid eine schärfere Disziplinarmassnahme verhängen, wenn sie eine solche für notwendig hielt, oder bei offensichtlichem Missbrauch des Beschwerderechts.

Tatbestände, die zu Disziplinarstrafen führten, waren namentlich unerlaubte Erwerbstätigkeit, Trunkenheit und Schlägereien, Kauf und Verkauf von Rationierungsausweisen, unerlaubtes Verlassen des Lagers oder Heims, sittenwidrige Führung, Schwarzhandel. Gelegentlich füllten Flüchtlinge auch Fragebogen vorsätzlich falsch aus, um sich dadurch einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen. Mehrere wurden deshalb für 3 Monate in das Disziplinarlager eingewiesen.

Sodann bestimmte der Bundesratsbeschluss vom 11. Februar 1941 über den Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft, dass zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion Schweizerbürger und Ausländer für den Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft aufgeboten werden konnten. Flüchtlinge, die an sich für diese Arbeit geeignet waren, aber sich weigerten, eine Stelle anzutreten, wurden in der Regel für drei Monate in eine Disziplinaranstalt eingewiesen.

Die Disziplinarstrafen waren, wie eigentlich fast alle anderen Anordnungen im Flüchtlingswesen, im Grunde genommen nichts anderes als Modalitäten der Internierung, d.h. die Internierung wurde mehr oder weniger scharf vollzogen, dem Flüchtling wurden mehr oder weniger Freiheiten gewährt. Disziplinarstrafen wurden von der Polizeiabteilung nur selten verfügt. Auch die Zentraleleitung griff nicht oft zu diesem Mittel. Immerhin war die blosse Möglichkeit, in einem geregelten Verfahren genau umschriebene Massnahmen zu verfügen, schon sehr wertvoll und hielt viele davon ab, sich disziplinarische Verfehlungen zu Schulden kommen zu lassen.

Für alle strafrechtlichen Verfehlungen von Flüchtlingen in den zivilen Lagern und Heimen und selbstverständlich auch ausserhalb von solchen, war die zivile Gerichtsbarkeit zuständig. Die örtlichen Polizeiorgane hatten die nötigen Erhebungen zu machen. Dem Personal der Lager und Heime kamen keine Funktionen der gerichtlichen Polizei zu.

IV. WEITERREISE.

A. Grundgedanken und rechtliche Bestimmungen.

Vor Beginn des ersten Weltkrieges bestand eine fast vollkommene internationale Freizügigkeit. Das hatte zur Folge, dass 1914 rund 15% aller dauernd in der Schweiz wohnenden Menschen Ausländer waren. Während aber einerseits unser Land damals schon eine starke Anziehungskraft auf Ausländer ausübte, waren Tausende von jungen Schweizerbürgern gezwungen, in der Not auszuwandern, weil ihnen die Heimat keine Möglichkeit des Fortkommens gab. Qualifizierte ausländische Arbeitskräfte besetzten Stellen, die der schweizerischen schulentlassenen Jugend hätten vorbehalten bleiben sollen, die aber für diese Arbeiten nicht vorgebildet war. Es fehlte an einer systematischen Beratung der Schulentlassenen und der Bildung eines genügenden eigenen Nachwuchses in den schweizerischen Unternehmen.

Vor 1914 wurde man sich der Gefahren, die diese Entwicklung bot, nicht völlig bewusst. Erst der Ausbruch des Krieges zeigte dann dem Schweizervolk und seinen Behörden die Nachteile, die diese starke Ueberfremdung zur Folge hat. Die Schwierigkeiten, die die Ueberfremdung zu Beginn und während des ersten Weltkrieges den Behörden bereitete, wären vielleicht etwas geringer gewesen, wenn die Ausländer sich gleichmässig auf alle Landesgegenden verteilt und nicht vornehmlich in den Städten und grössern Dörfern konzentriert hätten.

Die Erfahrungen des ersten Weltkrieges zwangen unser Land, die internationale Freizügigkeit in dem Sinne einzuschränken, dass für die Zureise von Ausländern zu längerem Aufenthalt oder zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit die Bewilligungspflicht eingeführt wurde. Die damals neu geschaffene Eidg. Fremdenpolizei (damals noch Zentralstelle für Ein- und Ausreise genannt) erhielt die Aufgabe, in engster Verbindung mit den kantonalen Behörden die Kontrolle über die Neuzureise von Ausländern auszuüben. Obwohl dann auch später im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer im Jahre 1931 die Souveränität der Kantone auf dem Gebiete der Fremdenkontrolle weitgehend gewahrt blieb, behielt sich der Bund das Recht vor, die Festsetzung der Ausländer in unserem Lande aus Ueberfremdungs- und andern Gründen selbst entgegen dem kantonalen Antrag zu verhindern. Im Verlaufe jahrelanger systematischer Arbeit war es gelungen, den Prozentsatz der Ausländer in der Schweiz zu senken. Wohl hatte auch die wirtschaftliche Entwicklung das ihrige dazu beigetragen, dass so und so viele Ausländer, die bei uns niedergelassen waren, anderswo ihr Glück versuchten. So war in dieser Beziehung die Ausgangslage zu Beginn des zweiten Weltkrieges wesentlich günstiger als 25 Jahre vorher. Nach wie vor war aber höchste Wachsamkeit geboten. Es hätte zu unerträglichen Spannungen führen müssen, wenn der vorübergehend beurlaubte oder entlassene Wehrmann hätte feststellen müssen, dass sein Arbeitsplatz durch einen Ausländer besetzt worden war, während er an der Grenze stand. Das hätte eine Entwicklung zur Folge haben können, die nicht nur die innere Ordnung in unserem Lande schwer beeinträchtigt hätte, sondern

sich schliesslich auch in unerwünschten Reaktionen gegenüber den Flüchtlingen hätte auswirken müssen.

Es kam dazu, dass schon vor Kriegsausbruch infolge der politischen Entwicklung und dann besonders nach Beginn des Krieges Schweizerbürger aus vielen Teilen der Welt gezwungenermassen in die Heimat zurückkehren mussten. Diese Wanderung hielt während des Krieges an und nahm besonders nach Kriegsende grössere Ausmasse an. Während und nach dem Krieg sind rund 75'000 Schweizerbürger, die vielfach alles verloren hatten, in ihre Heimat zurückgekehrt. Ihnen Arbeit und Verdienst zu geben, musste eine vornehmliche Aufgabe der schweizerischen Oeffentlichkeit sein.

War es unter diesen Verhältnissen möglich, Zehntausenden von Flüchtlingen die Zusicherung zu geben, dass sie in unserem Lande bleiben könnten? Ein Land, das unter normalen Verhältnissen für seine eigenen Angehörigen nicht über genügend Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten verfügt, ist doch wohl nicht in der Lage, dauernd eine grosse Zahl von Flüchtlingen aufzunehmen und ihnen eine Lebensgrundlage zu verschaffen. Der schweizerische Wirtschaftsraum ist zu eng. Wohl finden in Jahren der Hochkonjunktur zusätzliche ausländische Arbeitskräfte Beschäftigung. In normalen und besonders in schlechten Zeiten steigen aber die Arbeitslosenziffern unter den Schweizerbürgern. Auch benötigt die schweizerische Wirtschaft vielfach nur Saisonarbeiter, die zeitweise in unser Land kommen und periodisch immer wiederum in ihr Heimatland zurückkehren. Eine solche Regelung ist aber bei Flüchtlingen nicht denkbar, die in der Zwischenzeit, wenn sie sich für solche Arbeit überhaupt eignen würden, der Wohlfahrt zur Last fallen müssten.

Diese Ueberlegungen zwangen den Bundesrat im Jahre 1933, als Tausende vor dem Nationalsozialismus aus Deutschland flüchteten und in der Schweiz Zuflucht suchten, zu bestimmen, dass die Flüchtlinge wohl zum Grenzübertritt zugelassen werden sollten, dass ihnen aber nur ein vorübergehendes Refugium geboten werden könne. Damit brachte er zum Ausdruck, dass die Schweiz den Verfolgten wohl das traditionelle Asyl bieten wolle, dass sie aber nur Durchgangsland sein könne.

Dieser Grundsatz wurde in den folgenden Jahren und während des Krieges in allen Erlassen festgehalten. So bestätigte der Vollmachtenbeschluss vom 17. Oktober 1939 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung (Art. 10) und derjenige vom 12. März 1943 über die Unterbringung der Flüchtlinge (Art. 7) ausdrücklich, dass die Schweiz für Flüchtlinge nur Transitland sein könne.

Wenn auch später dann der Vollmachtenbeschluss vom 7. März 1947 über Aenderungen der fremdenpolizeilichen Regelung in Art. 1 einigen Flüchtlingsgruppen, vor allem Alten und Kranken, durch Gewährung des sogenannten "Dauerasyls" das dauernde Verbleiben in der Schweiz ermöglicht hat, hat er doch für die andern an der Verpflichtung festgehalten, alle

Vorkehrungen zu treffen, um die Schweiz sobald als möglich zu verlassen und jede zumutbare Gelegenheit zur Rück- oder Weiterwanderung zu benützen. Mit dem Inkrafttreten des am 8. Oktober 1948 revidierten Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wurden zwar diese Vollmachtenbeschlüsse aufgehoben. Der Bundesrat hat den Grundsatz, dass die Schweiz für die Flüchtlinge nur Transitland sein könne, für die Flüchtlinge aus der Kriegszeit jedoch erst durch die Botschaft vom 15. Dezember 1950 zum Beschlussesentwurf über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen aufgehoben.

Schon lange vorher war der Grundsatz nicht einfach rücksichtslos durchgeführt worden. Nur lag die Möglichkeit, Milderungen einzuführen, nicht einfach im Zuständigkeitsbereich des Bundes. Ohne Zustimmung und Mitwirkung der Kantone war eine Lockerung undenkbar.

Schon vor und dann während des Krieges wurde in einzelnen Fällen, wo Flüchtlinge in unserem Lande nurmehr ihren Lebensabend verbringen wollten, die Erlaubnis zum dauernden Verbleiben erteilt. Auch dort, wo aus wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Gründen die weitere Anwesenheit eines Flüchtlings erwünscht war, wurden Ausnahmen gemacht. Einer Reihe von Flüchtlingen und Emigranten, die über engere Verbindungen zu unserem Lande verfügten, gelang es mit der Zeit, ihr Anwesenheitsverhältnis zu normalisieren. Auf einer neuen Grundlage wurde dann durch den bereits zitierten Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 7. März 1947 vor allem alten und kranken Flüchtlingen mit Unterstützung des Bundes das dauernde Verbleiben in unserem Lande gestattet. Im Rahmen dieser einmaligen Aktion wurde rund 1350 Flüchtlingen und Emigranten eine solche Zusicherung, die gleichzeitig die Verpflichtung des Bundes zur ganzen oder teilweisen Unterstützung in sich schloss, erteilt. Seit Beginn 1950, als die Zahl der Flüchtlinge aus der Kriegszeit wesentlich zurückgegangen war und mit andern Verhältnissen gerechnet werden konnte, machte sich mehr und mehr der Gedanke breit, die noch in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge aus der Kriegszeit nicht mehr zur Weiterreise zu verpflichten, sondern es ihrer Initiative zu überlassen, ob sie hier bleiben oder weiterziehen wollten. In systematischen Verhandlungen mit den Kantonen und schliesslich durch die Festlegung der Grundsätze in der bereits zitierten Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1950 zum Beschlussesentwurf über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen wurde an diesem Plan festgehalten. Nach den bisherigen Erfahrungen darf angenommen werden, dass die Grosszahl aller gut beleumdeten Flüchtlinge aus der Kriegszeit, die sich noch in unserem Lande aufhalten, von der Weiterreisepflicht befreit werden.

Dagegen erlauben aus den früher erwähnten Gründen die Möglichkeiten unseres Landes nicht, auch die Flüchtlinge, die nach dem Kriege eingereist sind oder die noch kommen werden, generell von der Weiterreisepflicht zu befreien. Im Gegenteil wird gerade die Tatsache, dass nun Tausenden von

Flüchtlingen, die sich schon längere Zeit bei uns aufhalten, die Möglichkeit gegeben wird, in unserem Lande zu bleiben, es umso notwendiger machen, dass Flüchtlinge, die erst in unser Land eingereist sind oder noch kommen werden, bei zumutbarer Gelegenheit zur Weiterreise auch weiterziehen.

B. Schulung, Umschulung und Weiterbildung der Flüchtlinge.

1. Allgemeines.

Vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges hatten die Flüchtlinge Möglichkeiten zur Weiterreise, ohne dass sie beruflich dafür besonders vorbereitet worden wären. Das änderte sich mit Beginn des Krieges. Die Immigrationsländer verschlossen sich immer stärker, und mit der Besetzung von ganz Frankreich durch die deutschen Truppen im Herbst 1942 hörte überhaupt jede Weiterreise auf. Seit Beginn des Krieges zeigte sich auch immer mehr, dass die beruflichen Kenntnisse für die Möglichkeit zur Weiterwanderung unter Umständen ausschlaggebend sein könnten. Vor allem wurde klar, dass Flüchtlinge in intellektuellen Berufen weit geringere Chancen hatten, ein Visum zur Auswanderung nach Uebersee zu erhalten, als solche, die sich als Handwerker und Facharbeiter ausgewiesen hatten. Wer beweisen konnte, dass er für körperliche Arbeit taugte, erhielt den Vorrang.

Die Behörden verschlossen sich denn auch nicht der Einsicht, dass die Schulung, Umschulung und Weiterbildung der Flüchtlinge eine der wichtigsten Vorbereitungen für die Rück- oder Weiterwanderung der Flüchtlinge bedeutete. Sie haben deshalb dieser Seite des Problems ihre besondere Aufmerksamkeit zugewandt. Nur waren anfänglich dringendere Aufgaben zu lösen. Vorerst galt es, innert kürzester Frist, sozusagen von einem Tag auf den andern, Tausenden von Flüchtlingen Obdach und Nahrung zu verschaffen. Dann mussten die Unterkünfte auf die voraussichtlich längere Dauer der Unterbringung eingerichtet und organisiert werden, und erst nachher konnte an eine grosszügigere Planung auf dem Gebiete der Schulung und Umschulung der Flüchtlinge herangegangen werden.

Für viele Emigranten bedeutete bereits die Arbeit in den Arbeitslagern eine gewisse Schulung oder Umschulung. Die diplomatischen Vertretungen der überseeischen Staaten, in die während der Jahre 1940/41 in gewissem Rahmen noch ausgewandert werden konnte, betrachteten die Arbeit im Arbeitslager als Beweis für die Fähigkeit des Emigranten, sich auch unter veränderten Bedingungen durchzusetzen. Die Konsulate bevorzugten für die Abgabe der damals sehr begehrten Visa nach Ueberseeländern deshalb Männer aus dem Arbeitsdienst. Zweifellos bedeutete die Arbeit im Arbeitslager für viele Flüchtlinge, die

nicht einfach nach Kriegsende in ihr Heimatland zurückkehren konnten, eine wertvolle Schule für ihr späteres Fortkommen. Die wenigsten durften ja damit rechnen, wiederum dort anknüpfen zu können, wo die politischen und kriegerischen Ereignisse sie herausgerissen hatten. Die meisten mussten sich bewusst sein, dass sie einem härteren Leben entgegengingen, und dass die Arbeit im Arbeitslager ihnen doch vielleicht helfen konnte, den kommenden Schwierigkeiten besser zu begegnen.

Neben der eigentlichen Arbeit im Arbeitslager mit Pickel und Schaufel wurde eine Reihe von Handwerkern und intellektuellen Flüchtlingen auf Grund ihrer besondern beruflichen Kenntnisse in besonderen Chargen im Lagerbetrieb beschäftigt. Die Flüchtlinge hatten so Gelegenheit, nach oft vielen Jahren der Untätigkeit seit der Flucht ihren Beruf, wenn auch unter andern Umständen, wiederum auszuüben. Schneider, Schreiner, Schuhmacher, Schlosser, Maurer, aber auch Aerzte, Zahnärzte und deren Gehilfen, sowie Bürolisten und noch viele andere fanden passende Beschäftigung. Auch darin lag ein Stück Vorbereitung für die Weiterwanderung, indem die beruflichen Kenntnisse gefördert wurden oder zum mindesten verhindert wurde, dass sie ganz in Vergessenheit gerieten.

Für Jugendliche dagegen konnte die Arbeit im Arbeitslager in vielen Fällen von Anfang an nicht genügen. Es wurde deshalb im Rahmen einer sorgfältig vorbereiteten Aktion, zusammen mit den Lehrlingsämtern der Kantone, rund 200 jungen Emigranten eine normale Berufslehre bei schweizerischen Meistern vermittelt. Die Initiative stiess anfänglich auf recht erhebliche Schwierigkeiten. Dank dem Einsatz aller Beteiligten gelang es aber die Widerstände zu überwinden und die Aktion zu einem vollen Erfolg zu führen. Fast ausnahmslos alle jugendlichen Emigranten, die eine solche Lehre hatten antreten können, haben sie auch abgeschlossen. Eine Wiederholung der Aktion in späteren Jahren war dann allerdings nicht mehr möglich, weil nicht genügend freie Lehrstellen zur Verfügung standen. Auch bestand in jenem Zeitpunkt (gegen Kriegsende!) unter den in Frage kommenden Flüchtlingen nicht mehr ein besonders grosses Interesse, jetzt noch eine 3-4 jährige Lehrzeit zu beginnen.

In grösserem Rahmen und systematischer konnte die Schulung und Umschulung und Weiterbildung der Flüchtlinge erst im Jahre 1944 an die Hand genommen werden. Auf Grund einer umfassenden Umfrage in den Lagern und Heimen wurden die Berufswünsche zusammengestellt und die Organisation der entsprechenden Kurse eingeleitet. Selbstverständlich konnte dabei nicht jeder Wunsch berücksichtigt werden. Auch mussten die Gesuche der Flüchtlinge im Einzelfall genau geprüft werden, weil da und dort weniger der Wunsch, sich in einem gewählten Beruf auszubilden oder umschulen zu lassen, als vielmehr die Möglichkeit, in der Nähe einer grossen Stadt oder in der Stadt selbst Unterkunft zu finden, zur Stellung des Begehrens veranlasst hat.

Die Zentralleitung der Heime und Lager hat über die durchgeführten Kurse zur Schulung und Umschulung und Weiterbildung der Flüchtlinge eingehend berichtet. Es sei deshalb auf deren Ausführungen verwiesen. Sie hat in ihren Kursen Methoden entwickelt, die nach dem Kriege auch für das Ausland beispielhaft waren. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass die Zentralleitung später von ausländischen Behörden ersucht worden ist, im Ausland bei der Organisation solcher Kurse mitzuwirken.

Für Absolventen der Kurse und für Flüchtlinge, die lange nicht mehr in ihrem Berufe arbeiten können, wurde der sogenannte Praktikantendienst geschaffen. Mit Unterstützung der Polizeiabteilung und des Hilfswerkes wurde den Flüchtlingen ermöglicht, in schweizerischen Unternehmen 6 Monate, in einzelnen Fällen auch länger, als Praktikanten zu arbeiten. Die Flüchtlinge konnten so ihre beruflichen Kenntnisse vervollständigen oder wieder auffrischen, wodurch sie dann für den später möglichen Arbeitseinsatz auf breitester Basis geeignet waren. Auch für den Praktikantendienst sei auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen.

Dass sich unter die ernsthaften Flüchtlinge, die tatsächlich im Interesse ihrer Weiterreise sich auf einen handwerklichen Beruf vorbereiten wollten, auch andere einschlichen, die andere Absichten verfolgten, kann nicht überraschen. Nach Möglichkeit wurden solche Elemente ausgeschaltet. Die Schulung und Umschulung, die notwendigerweise beträchtliche Summen erforderte, musste sich immer nach dem einen Ziele, Vorbereitung der Weiterreise, richten. Flüchtlinge, die einen handwerklichen Beruf und damit alle Chancen hatten, anderswo ihr Brot zu verdienen, konnten nicht aus blosser Liebhaberei auf einen andern Beruf umgeschult werden, wenn sie nicht einigermaßen glaubhaft machen konnten, dass die Möglichkeit, mit den neuen Berufskennnissen weiter zu kommen, erheblich grösser war. Hier das vernünftige Mass zu finden, war nicht immer leicht. Dass sich in Einzelfällen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Polizeiabteilung, die den Blick auf das Ganze richten musste, und den für die Schulung und Umschulung Verantwortlichen ergaben, kann daher nicht verwundern. Immerhin wurde in den meisten Fällen, in denen die Frage der Schulung oder Umschulung umstritten war, eine angemessene Lösung gefunden.

Neben den von der Zentralleitung im Auftrag der Polizeiabteilung organisierten und durchgeführten Kursen vermittelte die Polizeiabteilung einer Reihe von Flüchtlingen, die nicht in Lagern und Heimen der Zentralleitung lebten, direkt Schulungs- und Umschulungsmöglichkeiten. So wurden vor allem Mädchen und jungen Frauen Plätze in Haushaltungsschulen vermittelt, wo sie in meist 6-monatigen Kursen sich ausbilden konnten. Für polnische Flüchtlingsmädchen wurde zusammen mit polnischen Kreisen in Goldenberg-Feldbach (Kt. Zürich) das Ausbildungsheim "Wola" gegründet, wo die jungen Polinnen halbtägig in Schulfächern und halbtägig in praktischen Haus- und Gartenarbeiten unterrichtet wurden.

Indem der Bund sodann für eine Reihe von ausserhalb von Lagern und Heimen lebenden Flüchtlingen allein oder zusammen mit Hilfswerken die Kosten für den Lebensunterhalt bestritt, ermöglichte er interessierten Flüchtlingen, sich in Kursen aller Art weiterzubilden. Es fragte sich jeweilen nur, ob sie für die entsprechenden Kurskosten aufkommen konnten. Hier sprangen verschiedene private Hilfswerke ein und leisteten Beiträge oder übernahmen die Kosten ganz.

2. Studenten.

Im Rahmen der den Emigranten erteilten Toleranzbewilligungen wurde einer Reihe von Studenten die Fortsetzung der Studien an einer schweizerischen Universität gestattet. Für die Unterhaltskosten mussten entweder die Emigranten selbst oder dann private Kreise (zumeist die Flüchtlingshilfswerke) aufkommen. Als dann im Frühjahr 1940 Arbeitslager errichtet wurden, wurden auch die arbeitstauglichen Studenten unter den Emigranten verpflichtet, periodisch während der Semesterferien Arbeitsdienst zu leisten. Die Zentralleitung hatte für die Aufgebote zu sorgen.

Nach Zif. 36 der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 20. März 1943 zum Bundesratsbeschluss vom 12. März 1943 über die Unterbringung von Flüchtlingen sollte den neu einreisenden Flüchtlingen der Besuch von Hochschulen nur gestattet werden, wenn sie im Ausland bereits mehrere Semester absolviert hatten und in der Schweiz ihre Studien beenden wollten. Bewilligungen durften nur im Einverständnis mit den Hochschulen und mit der kantonalen Fremdenpolizei erteilt werden und nur an Flüchtlinge, die persönlich einwandfrei waren. Lagertaugliche Flüchtlinge im Sinne des Bundesratsbeschlusses hatten zum mindesten während der Hochschulferien in einem Arbeitslager zu arbeiten. Auf eine Umfrage der Polizeiabteilung im Frühjahr 1943 erklärten die Rektorate der Universitäten, dass sie im allgemeinen bereit seien, Studenten aufzunehmen, dass aber deren Zahl nicht zu gross sein dürfe, damit nicht Spannungen mit Schweizerstudenten entstünden. Ferner wurden Vorbehalte für verschiedene Fakultäten gemacht, wo der Besuch von Laboratorien nötig ist und die Plätze naturgemäss beschränkt sind.

In der Folge hat die Polizeiabteilung alle Studien-gesuche vorerst dem Fonds Européen de Secours aux Etudiants zur unverbindlichen Begutachtung überwiesen. Daraus ergab sich eine enge und erspriessliche Zusammenarbeit mit diesem Hilfswerk. Von Semester zu Semester nahmen die erteilten Studienbewilligungen zu. Im Sommer-Semester 1943 waren es 149, im Winter-Semester 1943/44 425, im Sommer-Semester 823. Im Winter-Semester 1944/45 waren es noch 713, weil inzwischen die meisten französischen Studenten bereits wieder hatten heimkehren können.

Mit der Zeit wurden die Voraussetzungen für die Zulassung zum Hochschulstudium gemildert und den Verhältnissen angepasst. Es hatte sich gezeigt, dass an den Hochschulen mehr Plätze für Flüchtlinge als erwartet zur Verfügung standen. Sodann hatte die bisherige Erteilung von Studienbewilligungen zu keinerlei Unzukömmlichkeiten geführt, sondern im Gegenteil sich für die allgemeine Flüchtlingsfürsorge wohltuend ausgewirkt. Es wurde deshalb nicht mehr unbedingt an der Voraussetzung festgehalten, dass die Studien bereits im Ausland begonnen sein mussten. Auch mit dem Arbeitsdienst wurde den Flüchtlingen insoweit entgegengekommen, dass sie nur während drei Monaten in den Semesterferien aufgeboten wurden. Für Studenten, die vor dem Examen standen, wurde der Arbeitsdienst verschoben. Gegenüber Schweizerstudenten, die damals jährlich mindestens drei Monate Militärdienst leisten mussten, waren die Flüchtlingsstudenten jedenfalls nicht benachteiligt.

Immer aber blieb Voraussetzung der Studienbewilligung, dass die Studenten entweder über eigene Mittel zur Bestreitung der Studien- und Unterhaltskosten verfügten oder aber Dritte dafür aufkamen. Bundesmittel konnten lange Zeit dafür nicht aufgewendet werden, weil der Bund ja auch Schweizerbürgern nicht Studienkosten bezahlen kann.

Von diesem Grundsatz wurde vorerst nur für die Lager Cossonay und Trevano eine allerdings bloss scheinbare Ausnahme gemacht. In diesen Lagern fanden Flüchtlingsstudenten (in Trevano Gymnasiasten) Unterkunft und Verpflegung; sie hatten halbtägig Lagerarbeit zu verrichten, während sie halbtägig Kursen auf der Hochschul- und Mittelschulstufe im Lager folgen konnten (vergl. Bericht der Zentraleitung).

Das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung ging andere Wege. Es erteilte keine Einzelstudienbewilligungen, weil das mit dem Charakter der Internierung wohl auch nicht ohne weiteres zu vereinbaren gewesen wäre. Dagegen organisierte es in gewissem Rahmen Hochschullager, für Polen in Winterthur und später Freiburg, für Italiener in Mürren und in der Westschweiz. Die Hochschullager gingen, wie überhaupt die Kosten der Internierung, zu Lasten der fremden Staaten, wenn auch vorschussweise der Bund die nötigen Geldmittel zur Verfügung stellen musste.

Als dann Ende 1944 und zu Beginn 1945 die Schulung und Umschulung der zivilen Flüchtlinge systematisch an die Hand genommen wurde, drängte sich auch ein weiteres Entgegenkommen gegenüber den Flüchtlingsstudenten auf. Die Polizeibehörde stimmte deshalb der Errichtung eines eigentlichen Hochschullagers für italienische Flüchtlinge zu. Die Zentraleitung übernahm mietweise das Lycée Jaccard, **Lausanne**, in dem die Studenten aufgenommen werden sollten. Herr Bundesrichter Bolla stand einem Komitee vor, das sich mit der studententechnischen Frage zu befassen hatte. Der Unterricht in diesem Lager kam nicht über gewisse Anfänge hinaus, weil inzwischen das Kriegsende kam und die italienischen Studenten bald darauf heimkehren konnten.

Im übrigen hatten inzwischen alle irgendwie befähigten Studenten den Weg aus den Lagern an die Universität gefunden, sodass sich besondere Massnahmen nach Kriegsschluss erübrigten. Je mehr dann auch die Polizeiabteilung den Hilfswerken in der Unterstützung privat untergebrachter Flüchtlinge beisprang oder sie selbst übernahm, desto mehr stellte sich auch die Frage, ob die Polizeiabteilung in diesem Stadium nun nicht auch mithelfen sollte, das Hochschulstudium Einzelner durch Beiträge an den Lebensunterhalt zu finanzieren. Die Polizeiabteilung stimmte schliesslich zu und leistete Beiträge an alle mittellosen Studenten, die ihre Studien im Ausland oder in der Schweiz bereits begonnen hatten. Für neu einreisende Flüchtlingsstudenten bezahlte die Polizeiabteilung nur, wenn ihr Studium im Ausland soweit fortgeschritten war, dass sie nach wenigen Semestern das Schlussexamen absolvieren konnten. Diese Praxis wird auch von den Hilfswerken befolgt, die für neue Flüchtlinge in der Regel nur unter diesen Voraussetzungen Beiträge leisten.

Die Zahlen von Flüchtlingsstudenten, die genannt worden sind, beziehen sich nur auf solche, die ausdrücklich von der Polizeiabteilung eine Studienbewilligung erhalten hatten und damit vom Arbeitsdienst im Lager dispensiert worden waren. Nicht eingeschlossen sind die Emigranten, von denen eine erhebliche Zahl, wie ausgeführt worden ist, schon in früheren Jahren die Studien aufgenommen hatten, und namentlich auch nicht jene Flüchtlinge, die als nicht arbeitstauglich privat untergebracht worden waren und ohne besondere Bewilligung der Polizeiabteilung Vorlesungen an den Universitäten besuchen konnten. Ebenfalls nicht eingeschlossen sind die Zivilflüchtlinge, die in Hochschullagern des EKIH aufgenommen worden sind oder später in solchen Lagern der Polizeiabteilung haben studieren können.

Bei der Liquidation des EKIH hatte eine Reihe von Studenten in den militärischen Hochschullagern von Winterthur und Freiburg ihre Studien noch nicht beendet. Auf Grund einer Ermächtigung des Bundesrates führte die Polizeiabteilung die Lager weiter, wobei den inzwischen meist zu Flüchtlingen gewordenen Internierten gestattet wurde, ihre Studien an den Universitäten von Zürich, St. Gallen und Freiburg zu beenden. Eine Zeitlang leisteten polnische Hilfswerke in der Emigration Beiträge an die zusätzlichen Studienkosten, während die Polizeiabteilung für Unterkunft und Verpflegung und die sonstige Betreuung aufkam. Später musste die Polizeiabteilung bis zur endgültigen Liquidation die vollen Lasten übernehmen. In enger Zusammenarbeit mit den Universitätsbehörden und vor allem Herrn Prof. Zeller, ETH, der schon als Beauftragter des EKIH die Hochschullager betreut hatte, wurde der Studiengang und Abschluss der einzelnen Flüchtlingsstudenten in den Lagern überwacht. Das Ergebnis war in allen Teilen befriedigend.

C. Mitsprache der Flüchtlinge.

1. Fragebogenenquëte.

Als einmal die dringendsten Probleme der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge gemeistert waren, wurde immer mehr der Wunsch der Flüchtlinge laut, irgendwie mitarbeiten zu können. Einzelne Gruppen verlangten sogar die Selbstverwaltung der Lager und Heime.

Wie schon früher dargetan worden ist, wurden die Flüchtlinge intensiv zur Mitarbeit im Lager herangezogen. In den verschiedensten Chargen fanden sie mehr oder weniger selbständige Beschäftigung. Andererseits kam aber eine eigentliche Selbstverwaltung, wie die Einsichtigeren nach genauem Studium des Postulats selbst erkennen mussten, nicht in Frage. Die Gruppen waren viel zu heterogen zusammengesetzt, als dass sie sich freiwillig der Autorität eines oder mehrerer ihrer Schicksalsgenossen unterzogen hätten. Auch war wegen der notwendigen Beziehungen der Lagerleitung zu den verschiedensten zivilen und militärischen Behörden und vor allem der weittragenden Verantwortung der Leitung die Selbstverwaltung schlechterdings nicht denkbar.

Dagegen war auf einem Sondergebiet die Beziehung zur aktiven Mitarbeit der Flüchtlinge in vermehrter Masse möglich, nämlich auf dem Gebiet der Gestaltung der Freizeit. Auf Veranlassung der Zentralleitung wurde durch die Belegschaft in jedem Lager und Heim ein Beauftragter für die Freizeitgestaltung gewählt; diese Beauftragten bezeichneten, allerdings unter Genehmigungsvorbehalt der Behörden, ihrerseits einen Regionalsekretär, der hauptamtlich für die Bedürfnisse der Freizeitgestaltung in den Heimen und Lagern einer bestimmten Region sorgte. Die Regionalsekretäre kamen periodisch mit den Vertretern der Zentralleitung und der Hilfswerke zusammen und besprachen gemeinsam die sie interessierenden Fragen.

Im Jahre 1944, als die Vorbereitung der Weiterwanderung, insbesondere auch die Schulung und Umschulung intensiv an die Hand genommen werden sollte, stellte man fest, dass weder die Hilfswerke, noch die Behörden umfassend über die Wünsche, Begehren und namentlich die Absichten der Flüchtlinge orientiert waren. Es lag daher nahe, durch eine Umfrage bessere Klarheit zu schaffen. Auf Vorschlag der damaligen Leiterin des Sozialdienstes in der Schweiz, Fräulein Hohermuth, wurde vorerst für eine kleine Gruppe von Flüchtlingen auf Grund eines sorgfältig ausgearbeiteten Fragebogens versuchsweise die Umfrage begonnen. Da die Ergebnisse durchaus befriedigten, wurde nachher beschlossen, möglichst alle Flüchtlinge in gleicher Weise zu erfassen. Zur Durchführung der Aktion benötigte man zahlreiche Hilfskräfte. Die Vertreter der Hilfswerke waren nicht in der Lage gewesen, selbst alle

Flüchtlinge zu befragen. Sie zogen deshalb ihre Vertrauensleute unter den Flüchtlingen selbst herbei, weiter aber auch die in den Heimen und Lagern gewählten Beauftragten für die Freizeitgestaltung und die Regionalsekretäre. Sie genossen weitgehend das Vertrauen der Flüchtlinge und durften deshalb auch mit gutem Erfolg in der Befragung rechnen.

9220 Flüchtlinge, die mit den Hilfswerken irgendwie in Kontakt standen, wurden befragt. Die Verarbeitung der Antworten auf die Fragen im ausführlichen Fragebogen erforderte eine riesige Arbeit, die sich aber bezahlt machte. In einem aufschlussreichen Bericht fasste Fräulein Hohermuth die Ergebnisse zusammen. Diese gaben den Hilfswerken und namentlich den Behörden manchen Fingerzeig für die Lösung entscheidender Fragen, namentlich von Schulungs- und Umschulungsproblemen. Ebenso wertvoll war aber die Tatsache, dass die Flüchtlinge selbst sich wiederum aktiv einschalten können und vermehrt mit der Frage der Gestaltung ihrer Zukunft befassten.

2. Konferenz von Montreux.

In den Bemerkungen der Flüchtlinge auf den Fragebogen kam immer wieder der Wunsch zum Ausdruck, sie möchten vermehrt durch die Hilfswerke und die Behörden angehört werden. Auch wurde die Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz zwischen den Flüchtlingen, den Hilfswerken und den Behörden gewünscht.

Die Hilfswerke und die Polizeiabteilung verschlossen sich diesem Begehren nicht, in der Meinung, dass es für alle Beteiligten nur nützlich sein könne, wenn über die brennenden Probleme gemeinsam gesprochen werde. Nicht leicht zu lösen war aber die Frage, wer von den Flüchtlingen zu der Konferenz eingeladen werden sollte. Da die Zeit drängte, war irgend ein Wahlverfahren offensichtlich nicht möglich, ganz abgesehen davon, dass es technisch und rechtlich nur schwer durchzuführen gewesen wäre. Man erinnerte sich daher gerne der vielen tatkräftigen Helfer unter den Flüchtlingen, die die Befragung im Rahmen der Fragebogenaktion übernommen hatten. Was wäre näher gelegen, als diese, sowie die Vertrauensleute der Hilfswerke, zu der Konferenz einzuladen? Vom 25. Februar bis 1. März 1945 tagten in der Folge 320 Vertreter der Flüchtlinge, der Hilfswerke und der Behörden in einer von der Zentralstelle zusammen mit der Zentralleitung organisierten Konferenz in Montreux. In Vorträgen der Flüchtlinge, der Vertreter der Hilfswerke und der Behörden in kleineren und grösseren Diskussionsgruppen wurden die Probleme, die die Flüchtlinge berührten, freimütig und in aller Offenheit diskutiert. Neben den offiziellen Vorträgen und Veranstaltungen ergab sich oft auch wertvolle Gelegenheit zur Aussprache in kleinerem Kreise.

Für die Kosten der Konferenz, namentlich Verpflegung und Unterkunft der Flüchtlinge in guten Hotels, kam die Polizeiabteilung auf. Die Zentralleitung stellte ihren tech-

nischen Apparat für die Abrechnung mit den Hoteliers zur Verfügung.

Das Ergebnis der Konferenz war erfreulich. Schon allein die Tatsache, dass Flüchtlinge, Vertreter der Hilfswerke und der Behörden die verschiedenen Standpunkte in gemeinsamer Aussprache hatten darlegen können, führte zu einer merklichen Entspannung. Auch wurde manches Problem von allen Beteiligten nachher klarer gesehen. Dass nicht alle Wünsche der Flüchtlinge, die an der Konferenz geäußert worden sind, von den Hilfswerken und Behörden erfüllt werden konnten, darf nicht verwundern. Immerhin hat die Polizeiabteilung, soweit es ihr irgendwie möglich war, vernünftigen Begehren im Rahmen ihrer Aufgabe Rechnung getragen. Alles brauchte aber seine Zeit. Bei den damals maximalen Flüchtlingszahlen und dem gleich nach der Konferenz einsetzenden neuen grossen Flüchtlingsstrom war es nicht möglich, auch die als richtig anerkannten Postulate sofort zu verwirklichen.

Die Konferenz von Montreux wurde vielfach ein Wendepunkt in der Flüchtlingspolitik genannt. Das ist wohl in dieser Form unrichtig. Sie war vielmehr ein Meilenstein in einer Entwicklung, die schon früher begonnen hatte und auch nach der Konferenz nicht Halt machte, sondern ihren organischen Fortgang nahm. Nach dem Kriegsende zeigte sich eben manche Frage in einem etwas anderen Licht als während des Krieges, wo die Sorge der Behörden in allererster Linie der Aufrechterhaltung der Neutralität und der Unabhängigkeit des Landes gelten musste. Das erforderte manche Einschränkung und lähmte den für die Betreuung der Flüchtlinge Verantwortlichen manche Initiative. Als dann diese Sorge wegfiel, konnte manches verwirklicht werden, das vorher vielleicht geplant, aber nicht hatte durchgeführt werden können.

3. Flüchtlingsvertretung.

Die Flüchtlingsvertretung ist das Kind der Konferenz von Montreux. Dort erklärten sich die Vertreter der Polizeiabteilung, mit Zustimmung des Departements, einverstanden mit dem in einer Resolution ausgedrückten Wunsch der Flüchtlinge auf eine selbständige Flüchtlingsvertretung. Durch sie sollten die Flüchtlinge in allen Fragen, die die Rück- oder Weiterwanderung betrafen, mitreden können.

Die Polizeiabteilung hätte es am liebsten gesehen, wenn gleich aus der Mitte der Konferenzteilnehmer die Vertreter ausgewählt worden wären, weil sie sich bereits über ihre Eignung einigermaßen ausgewiesen hatten. Demgegenüber wurde aber von einzelnen Flüchtlingen und Hilfswerken gewünscht, dass die Flüchtlinge in freier Wahl ihre Vertreter selbst bestimmen sollten. Obschon die Polizeiabteilung die Schwierigkeiten für eine gerechte Verteilung der "Sitze"

und eine "demokratische" Wahl voraussah, wollte sie nicht durch ihr Veto ein solches Verfahren verunmöglichen.

In einem äusserst komplizierten, deswegen aber weder gewisse Ungerechtigkeiten ausschliessenden, noch sonst ganz befriedigenden Wahlverfahren liess die Zentralstelle für Flüchtlingshilfe vorerst Wahlmänner wählen und aus diesen später in einer Zusammenkunft in Gwatt die eigentlichen Vertreter. Wie zu erwarten war, war die Zusammensetzung der schliesslich Gewählten ziemlich einseitig, was dann nur durch die sogenannte Kooptation von weiteren Vertretern durch die Hilfswerke einigermaßen korrigiert werden konnte. Die Flüchtlingsvertretung, die schliesslich 12 Mitglieder umfasste, wurde zunächst für ein Jahr gewählt, verlängerte aber dann später mit Zustimmung der Hilfswerke und der Behörden ihr Mandat selbst. Im Laufe der Zeit wechselten auch einzelne Mitglieder, und bisher nicht vertretene Gruppen ordneten ihrerseits Vertreter ab, sodass die Einseitigkeit weiter korrigiert werden konnte. Immer aber mussten grössere Kreise unter den Flüchtlingen in der Vertretung unberücksichtigt bleiben.

Die Flüchtlingsvertretung nahm sich in der Folge nicht nur der Fragen der Rück- und Weiterwanderung der Flüchtlinge an, sondern befasste sich mehr und mehr mit allen die Flüchtlinge berührenden Problemen. Die Polizeiabteilung widersetzte sich dem nicht, da es sich zeigte, dass es recht nützlich war, wenn gewisse Fragen zusammen mit den Flüchtlingen diskutiert werden konnten. In der sogenannten Gemischten Kommission, die sich regelmässig vereinigte, sassen sowohl Vertreter der Behörden und der Hilfswerke, wie Mitglieder der Flüchtlingsvertretung. Manch heikle Massnahme konnte hier nützlich diskutiert werden. Die Behörden erhielten ein gutes Bild über die Stimmung unter zum mindesten einem Teil der Flüchtlinge, und dieselernten etwas besser die Sorgen und Schwierigkeiten der Behörden verstehen. Dabei herrschte lange nicht immer eine einheitliche Trennung der "Fronten". Ab und zu stimmten Flüchtlinge und Behörden überein, während die Hilfswerke anderer Auffassung waren; ein andermal waren Behörden und Hilfswerke gleicher Meinung, während die Flüchtlinge opponierten. Auch die Meinung unter den Flüchtlingen war nicht immer einheitlich.

Für die Kosten der Flüchtlingsvertretung kamen vorerst die Polizeiabteilung und die Zentralstelle voll auf. Später leistete die Polizeiabteilung nur noch einen Beitrag, der bei sparsamer Haushaltung im wesentlichen die Kosten hätte decken sollen. Für die zusätzlichen Kosten mussten sich die Flüchtlinge an ihre Auftraggeber, die in diesem Zeitpunkt meist gut verdienten, wenden.

Im ganzen genommen darf jedenfalls festgehalten werden, dass, abgesehen von gewissen Uebertreibungen, die Flüchtlingsvertretung eine nützliche Mission als Mittlerin zwischen Behörden, Hilfswerken und Flüchtlingen erfüllt hat. Sie hat sich deswegen wesentliche Verdienste erworben. Schon allein die Tatsache ihrer Existenz hat unter den Flüchtlingen zu einer

Beruhigung geführt, die eine leidenschaftslose Prüfung verschiedener, die Flüchtlinge, Hilfswerke und Behörden berührender Fragen erlaubte.

D. Abgabe von Ausweispapieren und andern Dokumenten.

1. Legitimationspapiere im Inland.

Die meisten Flüchtlinge kamen ohne oder doch mit mangelhaften Ausweisschriften in die Schweiz. Sie benötigten aber aus verschiedenen Gründen ein Legitimationspapier. Die Polizeiabteilung gab ihnen deshalb einen entsprechenden Ausweis, den sogenannten blauen Flüchtlingausweis, ab. Dieser war nur für den Gebrauch im Inland bestimmt.

Der Flüchtlingsausweis wurde auf Grund eines besondern Signalementsblattes, das für jeden Flüchtling bei der Einreise aufgenommen wurde, erstellt. Wohl konnten die Angaben des Flüchtlings mit allenfalls vorhandenen Ausweisschriften verglichen werden. Gewähr, dass die Angaben richtig waren, war damit aber nicht gegeben. Wie sich später herausstellte, hatten einzelne Flüchtlinge unrichtige Angaben gemacht, zum Teil aus Angst vor der Polizei ganz allgemein, was auf Grund der Erfahrungen der Flüchtlinge im Ausland psychologisch durchaus verständlich war. Oft wurde das Geburtsjahr falsch angegeben, weil es eine Zeitlang für die Aufnahme an der Grenze eine Rolle gespielt hatte. Es wurden deswegen keine Massnahmen gegen die Fehlbaren ergriffen.

Der Flüchtlingsausweis diente nicht nur zur Legitimation des Inhabers, sondern auch zum Eintrag der behördlichen Bewilligungen und namentlich, während der Kriegsjahre, zum Bezuge der Rationierungsausweise. Die Abgabe der Rationierungskarten wurde durch die zuständige Kriegswirtschaftsstelle im blauen Flüchtlingsausweis eingetragen, so dass der Flüchtling keine weiteren Ausweise benötigte.

Zu Kontrollzwecken wurde der Flüchtlingsausweis allgemein auf ein Jahr befristet. Bei der Verlängerung der Ausweise wurde in der Regel der Fall nach allen Gesichtspunkten neu geprüft. Der 1943 geschaffene Ausweis und das Verfahren zur Abgabe haben sich bewährt.

Obschon auf der ersten Umschlagseite des Flüchtlingsausweises vermerkt ist, dass der Ausweis vom Inhaber vor dem Verlassen der Schweiz zurückzugeben ist, wurde in der Folge der annullierte Ausweis den Flüchtlingen auf Wunsch belassen, damit sie sich im Ausland über den Aufenthalt in unserem Lande ausweisen konnten.

Die Polizeiabteilung gab die Ausweise unentgeltlich ab. Gestützt auf den Bundesratsbeschluss betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 27. April 1934 (mit Abänderungen vom 11. April 1947) ersuchte sie auch die kantonalen und kommunalen Behörden, für die Weiterleitung des Ausweises an den Inhaber und für Einträge in den Flüchtlingsausweis keine Gebühren zu verlangen. Trotzdem haben einzelne Kantone und Gemeinden die gleichen Gebühren erhoben wie für Einträge im Ausländerausweis.

Bis November 1950 wurden 47'000 Flüchtlingsausweise ausgestellt.

2. Reisepapiere.

Die Flüchtlinge verfügten in der Regel über keine gültigen nationalen Pässe. Sie brauchten deshalb zur Weiterwanderung oder auch zu gelegentlichen Auslandsreisen (zu Besuchen von Angehörigen, zum Abholen von Effekten, zur Einleitung von Wiedergutmachungsansprüchen und für Geschäftsreisen) ein geeignetes Reisepapier. Die Polizeiabteilung stellte verschiedene Typen von Ausweisen aus. Die Richtlinien, nach denen die Abgabe erfolgte, sind im wesentlichen im Kreisschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 28. März 1947 enthalten.

- a) Gestützt auf ein internationales Arrangement vom ~~12.~~^{5.} Juli 1922 wurden den russischen Flüchtlingen aus der Revolutionszeit sogenannte Nansenausweise abgegeben. Aehnliche Ausweise werden auf Grund eines weiteren internationalen Arrangements vom 31. Mai 1924 den aus der Türkei stammenden Armeniern, die nicht mehr unter dem Schutze der heutigen türkischen Regierung stehen und keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben, ausgestellt. Nach einem weiteren internationalen Arrangement vom ~~12. Juni~~^{12. Mai} 1926 wurde der Besitz des Papieres für diese Flüchtlingskategorien obligatorisch erklärt, unabhängig von der Notwendigkeit zu reisen. Das Papier berechtigt den Inhaber an sich nicht zur Rückkehr in die Schweiz.
- b) Dem Nansenausweis gleicht zum mindesten äusserlich der Identitätsausweis, der anfänglich allen andern Flüchtlingen, die nicht zu den Nansenflüchtlingen gehörten, abgegeben wurde. Er entspricht im wesentlichen dem Muster eines Ausweises, der vor dem Krieg durch ein internationales Abkommen für die deutschen Flüchtlinge vorgesehen war. Obschon die Schweiz diesem Abkommen nicht beigetreten ist, gab sie entsprechende Ausweise ab, allerdings ohne Berufung auf das Abkommen.

Der Ausweis berechtigt ebenfalls nicht zur Rückkehr, wenn nicht die kantonale Fremdenpolizei ein besonderes Rückreisevisum einträgt. Gleich wie dem Nansenausweis haftet

ihm rein äusserlich der Mangel an, dass er nicht der für nationale Pässe gebräuchlichen Form entspricht.

- c) Der Ausländerpass, der einem üblichen Passformular entspricht, wurde nach dem ersten Weltkrieg geschaffen. Er wird an schriftenlose Ausländer abgegeben, die seit Jahren in der Schweiz wohnhaft sind, eine Niederlassungsbewilligung besitzen und einen ungetrübten Leumund geniessen. Ursprünglich enthielt der Ausweis den Vermerk, dass der Inhaber während der Gültigkeit des Ausweises auch zur Rückkehr in die Schweiz berechtigt sei. Im Verlaufe des Krieges musste diese Klausel wegen der besondern Visavorschriften gestrichen werden. Es ist aber vorgesehen, den Ausländerpass künftig wiederum, mit wenigen Ausnahmen für besondere Fälle, mit der Rückkehrgarantie zu versehen.
- d) Nach dem Abkommen vom 15. Oktober 1946 von London wird Flüchtlingen, die dem Mandat des Intergouvernementalen Komitees für die Flüchtlinge (später der Internationalen Flüchtlingsorganisation, IRO) unterstehen, ein sogenannter Reiseausweis ausgestellt. Der Ausweis berechtigt den Inhaber, während mindestens drei Monaten (oft aber länger, je nach dem Eintrag im Papier) in den ausstellenden Staat zurückzukehren. Der Reiseausweis lebte sich rasch ein und erfreute sich bald grosser Beliebtheit. Obschon er nur von einer beschränkten Zahl von Staaten abgegeben wird, wird er doch fast überall anerkannt.

Nach dem Abschluss des Waffenstillstandes vom Mai 1945 stellten immer mehr Deutsche, Oesterreicher, Ungarn, Rumänen, Jugoslaven usw., die nicht als Flüchtlinge in die Schweiz gekommen waren, das Gesuch um Ausstellung eines schweizerischen Identitätsausweises oder andern Reisepapiers, obwohl sie oft im Besitze gültiger Pässe oder Personalausweise waren. Mit diesen konnten sie aber z.T. keine Reisen in Europa unternehmen und namentlich nicht in die USA und andere Einwanderungsländer reisen. In der Abgabe von Reisepapieren an Ausländer, die sich nicht als Flüchtlinge in der Schweiz aufgehalten hatten, war die Polizeiabteilung in den ersten Nachkriegsjahren auf Wunsch des Politischen Departementes zurückhaltend. Die Behörden gingen dabei von der Ueberlegung aus, dass sie sich nicht einschalten konnten, sofern ein Einwanderungsland bereit ist, einen Ausländer aufzunehmen, der sich nur ganz vorübergehend in der Schweiz aufhielt. Um nicht zur Passstelle für fast ganz Europa zu werden, mussten deshalb in den ersten Jahren nach dem Krieg viele Begehren von Ausländern, die während eines kurzen Transit-aufenthaltes in der Schweiz einen Identitätsausweis verlangten, abgelehnt werden. Die Behörden kannten diese Leute kaum und konnten nicht für sie indirekt eine gewisse Gewähr übernehmen. Die Polizeiabteilung durfte sich auch nicht dem Vorwurf aussetzen, sie hätte z.B. einem deutschen Staatsangehörigen ermöglicht, mit einem schweizerischen Ausweis die Einreise in

einen alliierten Staat zu erschleichen oder einem Nationalsozialisten damit die Flucht zum Beispiel nach Spanien ermöglicht.

Auch für die Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Heimatland wurden in der Regel keine schweizerischen Reisepapiere abgegeben. Die Flüchtlinge, die in ihre Heimat zurückkehrten, konnten sich um heimatliche Ausweisschriften bemühen.

Als in den Oststaaten der Kommunismus immer mehr die Macht in die Hand bekam, wurdenden Angehörigen dieser Staaten, die zu uns flüchteten und legal oder illegal einreisten und nicht in ihre Heimat zurückkehren wollten, auf Wunsch meist schweizerische Reisepapiere abgegeben. Da diese Leute an und für sich nicht staatenlos sind, sondern nur über kein visumsfähiges Reisepapier verfügen, war das nicht so selbstverständlich. Die Abgabe von schweizerischen Papieren kam nur in Frage für die Angehörigen von Staaten, in denen diese nach unserm Begriffen rechtlos waren. Wenn sich jedoch ein westlich orientierter Rechtsstaat weigert, einem seiner Angehörigen einen nationalen Pass abzugeben und z.B. die Rückkehr des Ausländers in den Heimatstaat verlangt (beispielsweise weil sich der Ausländer wegen Devisenvergehen zu verantworten hatte), konnten wir ihm in der Regel auch kein schweizerisches Ausweispapier abgeben.

In den letzten Jahren wurden folgende Ausweise schriftenlosen Ausländern abgegeben:

<u>Im Jahre:</u>	<u>Nansen-</u> <u>Ausweise:</u>	<u>Identitäts-</u> <u>Ausweise:</u>	<u>Pässe für</u> <u>Ausländer:</u>	<u>Reise-</u> <u>Ausweise:</u>	<u>Total:</u>
1933	1323	---	99	---	1422
1934	1276	---	98	---	1374
1935	1340	113	108	---	1561
1936	1285	179	104	---	1568
1937	1181	210	93	---	1484
1938	1297	389	98	---	1784
1939	1131	648	79	---	1858
1940	1183	517	66	---	1766
1941	1203	263	268	---	1734
1942	1103	177	49	---	1329
1943	1124	32	24	---	1180
1944	1040	50	18	---	1108
1945	1143	2065	46	---	3254
1946	976	3501	94	---	4571
1947	935	2734	93	890	4652
1948	852	2033	141	2210	5236
1949	850	1557	212	2572	5191
1950	471	1303	911	2398	5083
<u>Total:</u>	<u>19713</u>	<u>15771</u>	<u>2601</u>	<u>8070</u>	<u>46155</u>

Die von der Polizeiabteilung abgegebenen Reisepapiere werden allgemein von allen ausländischen Staaten anerkannt, d.h. als visumsfähige Reisepapiere betrachtet. Nur vorübergehend machten einige südamerikanische Staaten gewisse Vorbehalte für die schweizerischen Identitätsausweise, da diese nicht der üblichen Form der nationalen Pässe entsprachen. Diese Staaten haben aber "Pässe für Ausländer" visiert, sodass wir in diesen Fällen statt der schweizerischen Identitätsausweise vorübergehend Pässe für Ausländer abgeben mussten. Auch sind in gewissen Staaten Nansenausweise nicht sehr beliebt, sodass die Inhaber die notwendigen Visa nicht leicht erhalten.

In den Nachkriegsjahren ersuchten mehrfach ehemalige Diplomaten, die ihre Beziehungen mit der neuen Regierung ihres Landes abgebrochen hatten, um Abgabe von schweizerischen Reisepapieren. Mit dem Eidg. Politischen Departement wurde vereinbart, dass diesen Diplomaten in der Regel der ungültig gewordene Diplomatenpass abzunehmen sei. Der Pass wurde ihnen lediglich dann überlassen, wenn das bisherige Verhalten des abgesprungenen Diplomaten oder andere Gründe dieses Entgegenkommen als Höflichkeitsakt nahelegten.

In den letzten Jahren gelangten vermehrt Ausländer, die seit Jahren oder sogar Jahrzehnten in der Schweiz ansässig sind und einen gültigen nationalen Pass eines Oststaates besitzen, an die Polizeiabteilung mit der Bitte um Abgabe eines schweizerischen Reisepapieres für vorübergehende Auslandsreisen. Diese Ausländer wollen nicht mit ihrem nationalen Pass reisen oder haben Schwierigkeiten, damit Transit- und Einreisevisa zu erhalten. Oft auch werden Gesuche um Abgabe schweizerischer Ausweispapiere eingereicht, weil der nationale Pass zur Verlängerung in den Heimatstaat zurückgeschickt werden musste, die viel Zeit beansprucht oder gar unsicher ist. In allen diesen Fällen muss darauf Bedacht genommen werden, dass eine klare Situation geschaffen wird und nicht durch die Ausstellung schweizerischer Ausweispapiere ausländische Behörden getäuscht werden. Es geht sodann nicht an, dass zur Regelung des fremdenpolizeilichen Anwesenheitsverhältnisses in der Schweiz der Ausländer beispielsweise seinen polnischen oder ungarischen Pass vorlegt, für Auslandsreisen dagegen einen schweizerischen Identitätsausweis oder Pass für Ausländer verlangt. Die Ausländer müssen sich entscheiden, ob sie ihren nationalen Pass weiter behalten oder verlängern lassen wollen oder nicht, selbst dann, wenn dies ihnen in fremdenpolizeilicher Beziehung gewisse Nachteile bringt (z.B. Kautionspflicht). Nur wenn ein Ausländer beweist oder glaubhaft dartun kann, dass ihm sein heimatlicher Pass nicht mehr verlängert werde oder nur für die Rückkehr in sein Heimatland, oder wenn der Ausländer erklärt, dass er nicht wieder in sein Heimatland zurückkehren werde, wird ihm, wenn er seinen frühern nationalen Pass hinterlegt, ein Identitätsausweis oder Pass für Ausländer für Reisen abgegeben.

Neben den von der Polizeiabteilung abgegebenen Nansenausweisen, Identitätsausweisen, Pässen für Ausländer und Reiseausweisen erhielten gewisse schriftlose Ausländer von andern

Organen Reisepapiere. Die Deutsche Interessenvertretung des Politischen Departementes stellte deutschen Flüchtlingen sogenannte Ersatzpässe aus, die anfänglich **keine**, später dann aber beschränkte Reisen erlaubten. Nur wenn das Zielland einen Ersatzpass nicht visiert, was in den ersten Nachkriegsjahren die Regel war, wurde ein schweizerisches Ausweispapier abgegeben.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz stellte schriftenlosen Flüchtlingen nötigenfalls einen Personalausweis aus, mit dem sie in verschiedene Staaten reisen konnten. In der Schweiz mussten solche Ausweise nur in Sonderfällen und nur sehr selten abgegeben werden.

Die UNO gibt sodann ihren Funktionären Laissez-passer ab, die für die Einreise in verschiedene Staaten genügen. Für andere Auslandsreisen müssen dagegen die Inhaber von Laissez-passer noch ein eigentliches Reisepapier haben. In diesen Fällen gibt die Polizeiabteilung, soweit auch die andern Voraussetzungen erfüllt sind, ein schweizerisches Reisepapier ab.

3. Andere Dokumente.

Zur Vorlage vor den Konsulaten der Einwanderungsstaaten benötigen die Flüchtlinge zudem meist noch Aufenthaltsbestätigungen und Leumundszeugnisse, oft in mehrfacher Ausfertigung. Der Einfachheit halber stellt die Polizeiabteilung solche Zeugnisse aus, für unbemittelte Flüchtlinge kostenlos.

Mit den Aufenthaltsbestätigungen soll bescheinigt werden, dass sich der Flüchtling während des Krieges als Flüchtling in der Schweiz aufgehalten hat. Solche Bestätigungen werden auch nachträglich heute noch von Flüchtlingen verlangt, die längst ausgewandert sind, weil sie sie zu irgend einem Zweck, z.B. zur Einleitung des Naturalisationsverfahrens, benötigen.

E. Beiträge an die Ausreisekosten.

1. Allgemeines.

Seit dem Jahre 1936 richtet die Polizeiabteilung für Flüchtlinge und Emigranten, denen die Mittel zur Weiterreise fehlen und für die die privaten Hilfsorganisationen nicht voll aufkommen können, Beiträge an die Kosten der Weiterreise aus. Folgende Beträge wurden bisher ausbezahlt:

1936	Fr.	20'000.-
1937	"	16'000.-
1938	"	35'000.-
1939	"	100'000.-
1940	"	124'000.-
1941	"	178'000.-
1942	"	48'900.-
1943	"	---.-
1944	"	---.-
1945	"	179'585.-
1946	"	192'738.-
1947	"	253'825.-
1948	"	353'248.-
1949	"	216'574.-
1950	"	138'097.-
<hr/>		
Total	Fr.	1'855'967.-

Trotzdem in den Vorkriegsjahren und den ersten Kriegsjahren verhältnismässig viele Emigranten die Schweiz wieder verlassen konnten, blieben die Bundesbeiträge vorerst in bescheidenem Rahmen, da die Hilfswerke ihrerseits wesentliche Zuschüsse leisten konnten und die Ausreisekosten im allgemeinen kleiner waren als in späteren Jahren. - Von Mitte 1942 bis Ende 1944 war die legale Weiterreise von Flüchtlingen völlig unterbunden. - Erst nach der Befreiung Frankreichs konnten wieder Flüchtlinge unser Land verlassen. Gegenüber den Vorkriegsjahren hatten sich jedoch die Verhältnisse geändert. Einmal kam an Stelle der privaten Hilfsorganisationen zur Hauptsache der Bund für den Unterhalt der seit Kriegsausbruch neu eingereisten Flüchtlinge auf; die Flüchtlinge belasteten daher mehr oder weniger stark den Bund, was sich auch auf die Beiträge an die Ausreisekosten auswirkte. Zudem erhöhten sich die Ausreisekosten im Einzelfall nach Kriegsende bedeutend. Es standen nicht genügend Schiffsplätze zur Verfügung und für die freien Plätze mussten verhältnismässig hohe Preise bezahlt werden. Zum Teil war die Reise nur mit dem Flugzeug möglich. Während ferner in der ersten Nachkriegszeit verhältnismässig viele Flüchtlinge in ihr Heimatland zurückkehrten oder in ein europäisches Land oder auch nach Palästina auswanderten, reisen seit 1947/48 die meisten Flüchtlinge, die die Schweiz verlassen können, nach Uebersee.

In den oben stehenden Zahlen sind die Aufwendungen des Bundes nicht eingerechnet für die Organisation von Kollektivausreisen, wie z.B. der rund 200 ungarischen Flüchtlinge im Dezember 1945 nach Ungarn, der Aserbeidschaner nach der Türkei und der Flüchtlinge verschiedener Nationalitäten nach Australien.

2. Richtlinien von 1937, 1939 und 1940.

Nach den Richtlinien der Polizeiabteilung vom 1. Juli 1937 wurden Bundesbeiträge an die Ausreisekosten ausgerichtet, wenn damit dem Flüchtling die definitive Ausreise in das Zielland ermöglicht werden konnte. Die Hilfsorganisationen wurden beauftragt, wenn irgend möglich, ein naheliegendes Reiseland in Aussicht zu nehmen, mit Mindestbeiträgen zu rechnen und für die Beförderung eine möglichst billige Transportgelegenheit ausfindig zu machen. Im Interesse der Erledigung vieler Fälle wurde der Beitrag des Bundes im Einzelfall auf maximal Fr. 400.- festgesetzt.

1939 wurden die Beiträge für eine Person auf Fr. 250.- und für zwei Personen auf Fr. 350.- begrenzt. Für jede weitere Person wurden zusätzlich bis zu Fr. 50.- bewilligt, wobei aber der Maximalbeitrag den Betrag von Fr. 500.- pro Familie nicht übersteigen durfte. Ein Jahr später wurde die Bundeshilfe erweitert und für eine Person in der Regel Fr. 250.-, aber höchstens Fr. 400.-, für zwei Personen in der Regel Fr. 250.- pro Person, aber höchstens Fr. 600.- und für mehr als zwei Personen pro Person Fr. 250.-, zusammen höchstens Fr. 1000.- bewilligt. Wie schon in den Richtlinien vom 4. Mai 1939 wurde auch bestimmt, dass die Bundeshilfe nur beansprucht werden soll, wenn es sich um die Auswanderung nach weitentfernten Ländern handelt.

3. Richtlinien von 1945 und 1946.

Als anfangs 1945 die Ausreise von Flüchtlingen aus der Schweiz wieder möglich wurde, setzte die Polizeiabteilung im Einvernehmen mit der Eidg. Finanzverwaltung den Beitrag an das Hilfswerk auf 30% der effektiven Reisekosten der Flüchtlinge, im Maximum jedoch Fr. 500.- im Einzelfall, fest.

Am 26. September 1945 wurde die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Ausreisekosten von Flüchtlingen und Emigranten durch einlässliche Richtlinien neu geregelt. Darin wurde einleitend bestimmt, dass die Polizeiabteilung nach freiem Ermessen über Gewährung oder Nichtgewährung eines Beitrages entscheide. Bundesbeiträge sollten nach diesen Richtlinien in der Regel nur verlangt werden für Reisen nach Uebersee, d.h. wenn die Reisekosten beträchtlich sind. Der Bundesbeitrag wurde weiterhin auf 30% derjenigen Kosten angesetzt, die vom Flüchtling nicht aus eigenen Mitteln, Unterstützung von Verwandten oder Darlehen von Privaten aufgebracht werden können und die daher durch eine schweizerische Hilfsorganisation gedeckt werden müssen. Der Maximalbeitrag pro Person wurde in der Regel auf Fr. 500.- begrenzt.

Im April 1946 wurden die Bundesbeiträge von bisher 30% auf in der Regel maximal 75% erhöht. Bei nicht von einer

Hilfsorganisation betreuten Ausländern und in besondern Fällen konnte die Polizeiabteilung bis 100% des nicht gedeckten Betrages übernehmen. Pro Person sollte jedoch in der Regel nicht über Fr. 1000.- hinausgegangen werden.

4. Geltende Regelung.

Aber auch diese Regelung vermochte den veränderten Verhältnissen nicht zu genügen. Am 7. August 1950 mussten nochmals neue interne Richtlinien für die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Ausreisekosten von Flüchtlingen erlassen werden. Der Bundesbeitrag wurde wiederum auf 75% der ungedeckten Kosten, in der Regel maximal jedoch Fr. 1000.- pro Person angesetzt. Für Ausländer jedoch, die nicht seit längerer Zeit von einer Hilfsorganisation betreut wurden, durfte der Bundesbeitrag bis zu 100% des nicht gedeckten Betrages ausmachen. Ferner wurde vermehrt auf die Leistung von Beiträgen der Kantone tendiert. Die verschiedenen Sonderfälle, wie z.B. die Leistung von Beiträgen für Flüchtlinge, die dem Mandat der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) unterstehen oder die Beiträge aus dem Internationalen Reparationsfonds erhalten können, wurden in den neuen Richtlinien eingehend geregelt. Neu fixiert wurde auch die früher schon in der Praxis angewandte Regel, dass für die Ehefrau eines Flüchtlings selbst dann die gleichen Beiträge gewährt werden wie für das Familienhaupt, wenn sie vor der Ehe Schweizerbürgerin war und bei der Heirat ihr Schweizerbürgerrecht behalten hat.

5. Auszahlung und Natur der Beiträge.

Die Ausreisebeiträge wurden anfänglich erst ausgerichtet, wenn der Flüchtling die Schweiz verlassen hatte. Ausnahmen mussten jedoch für die vom Fürsorgedienst für Ausgewanderte in Genf (später Internationaler Sozialdienst der Schweiz) behandelten Fälle gemacht werden, da diese Organisation nicht über genügend flüssige Mittel verfügte, um die Reisekosten für mehrere Monate vorzuschiessen.

Die vom Bund ausgerichteten Beiträge gelten als Darlehen. Die Hilfswerke haben sich verpflichtet, gleichzeitig mit der Rückforderung ihrer Beiträge auch die Darlehen des Bundes einzufordern, wenn der Ausgewanderte in gute Verhältnisse gelangt. Trotzdem die Bundesbeiträge also nicht à fonds perdu geleistet werden, erfolgten bisher keine nennenswerten Rückvergütungen. Flüchtlinge, die durch Vermittlung der IRO ausreisen, werden nicht zur Rückzahlung verpflichtet, da die IRO ihre Beiträge à fonds perdu leistet.

6. Zusätzliche Leistungen der Polizeiabteilung.

Ganz allgemein richtete die Polizeiabteilung mittellosen Flüchtlingen, die die Schweiz verlassen, ein Taschengeld von Fr. 50.- aus, auch wenn sie in ihr Heimatland zurückkehren. Für die Reise zur schweizerischen Grenzstation erhalten mittellose Flüchtlinge Transportgutscheine zum unentgeltlichen Bezuge einer Fahrkarte.

Unbemittelten Flüchtlingen, die in Lagern oder Heimen untergebracht waren, wurde auf Gesuch hin gestattet, die Ausrüstung, die sie leihweise erhalten hatten, ganz oder teilweise mitzunehmen. Von dieser Möglichkeit haben namentlich viele Flüchtlinge Gebrauch gemacht, die nach Frankreich oder Italien zurückgekehrt sind. Auch an den Kosten für die Ueberführung des Hausrates von Flüchtlingen beteiligt sich der Bund, und zusammen mit den Hilfswerken gewährt er Darlehen für das von einzelnen Einwanderungsländern geforderte Vorzeigegeld.

7. Besondere Beiträge der Hilfswerke.

Die Schweizer Spende hat 1945 der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe Fr. 250'000.- zur Verfügung gestellt, damit daraus 75% der Kosten für die zusätzliche Ausrüstung eines Flüchtlings, im Maximum aber Fr. 75.- pro Person bezahlt werden konnten. Für die Ausrüstung von Aerzten mit Instrumenten und von Handwerkern wurden höhere Beiträge gewährt. Später wurden der Zentralstelle durch die Schweizer Europahilfe weitere Kredite für die Ausrüstung von Flüchtlingen zur Verfügung gestellt. Die Hilfswerke übernehmen ferner, neben einem Anteil der Reisekosten, auch das Taschengeld.

8. Beiträge einzelner Kantone.

Auch einzelne Kantone gewähren Flüchtlingen, die im Besitze einer normalen Anwesenheitsbewilligung sind, Beiträge an die Ausreisekosten. Die kantonalen Beiträge sind aber, mit Ausnahme der neuesten zürcherischen Beiträge, meist sehr bescheiden.

9. Hilfe internationaler Organisationen.

Eine wesentliche Hilfe wurde seit Mitte 1946 vom Intergouvernementalen Komitee für die Flüchtlinge und seit Mitte 1947 von seiner Nachfolgerin, der IRO, geleistet. Das

Intergouvernementale Komitee und die IRO bezahlen grundsätzlich für Flüchtlinge, die unter ihr Mandat fallen und durch Vermittlung der Organisation die Schweiz verlassen, 2/3 der ungedeckten Reisekosten. In andern Fällen dagegen richtet die IRO feste Beiträge von § 160.- aus. Dies entspricht, für Reisen nach Südamerika oder Australien, manchmal nur 25% der effektiven Reisekosten. Zu beachten sind aber folgende Einschränkungen:

- a) Die IRO befasst sich nicht mit allen Flüchtlingen in der Schweiz. Beispielsweise fallen volksdeutsche Flüchtlinge nicht unter das Mandat der IRO. Für sie werden grundsätzlich keine Beiträge geleistet. Die IRO hat auch Stichtage für die Auswanderung der Flüchtlinge auf den 31. Juli und 15. Oktober 1949 festgesetzt. Flüchtlinge, die sich nicht bis zu diesen Daten bei der IRO gemeldet hatten, geniessen nur die sogenannte "protection juridique" und erhalten keine materielle Hilfe. Auf Grund eines neuen Beschlusses der IRO wurde diese Vorschrift in der Folge wieder gemildert.
- b) Die IRO leistet nicht für alle Einwanderungsländer Beiträge. Bis 1. Juli 1949 wurden für Ausreisen nach den USA überhaupt keine Beiträge geleistet. Für Ausreisen nach Australien zahlt die IRO, mit Ausnahme gewisser Härtefälle, nur Beiträge bei Kollektivreisen.
- c) Wenn ein Flüchtling die Reise nicht durch die IRO vorbereiten lässt und der Flüchtling also kein IRO-Schiff benutzt, fallen in der Regel die IRO-Beiträge weg.

F. Einzel- und Kollektivausreisen.

1. Ausreise vor und während des Krieges.

Den Flüchtlingen war mehrfach eröffnet worden, dass sie zur Weiterreise verpflichtet seien. Sie mussten sich deshalb nach Möglichkeiten dazu umtun. Die schweizerischen privaten Flüchtlingshilfswerke und die Behörden standen ihnen dabei mit Rat und Tat zur Seite. Sie machten sie auf Möglichkeiten zur Weiterreise aufmerksam oder unterstützten sie bei der Bewerbung um das Visum eines bestimmten Landes.

Für die ersten Flüchtlinge im Jahre 1933 war die Weiterreise noch kaum ein Problem. Damals standen die Grenzen der meisten Länder noch offen. Später wurden dann aber die Schwierigkeiten grösser. Nach Ausbruch des Krieges war die legale Weiterreise für die meisten Flüchtlinge nur mehr mit behördlicher Mitwirkung möglich. Der Eidgenössischen Fremdenpolizei wurde deshalb ein Ausreisedienst angegliedert, der

Kollektivausreisen von Emigranten und Flüchtlingen, die das Visum eines überseeischen Staates erhalten hatten, zu organisieren hatte. Die Ausreisenden besammelten sich in Genf und fuhren kollektiv über Frankreich und Spanien ihrer neuen Heimat entgegen. Mit fast 50 solchen Kollektivtransporten gelang es, von 1940 bis Mitte 1942, 1563 Flüchtlingen die Möglichkeit zur Weiterreise zu geben. Diese 1563 Flüchtlinge reisten in die folgenden 23 Länder aus:

Vereinigte Staaten von Amerika	638
Kuba	214
Brasilien	190
San Domingo	156
Uruguay	132
Ecuador	54
Argentinien	34
Niederländisch-Indien	30
Palästina	26
Kolumbien	17
West-Indien	16
Paraguay	13
Mexiko	12
Venezuela	6
Bolivien	5
Peru	4
Portugal	4
Spanien	3
China	3
Griechenland	2
Haiti	2
Havanna	2
Chile	1
Panama	1

Nach der vollständigen Besetzung Frankreichs durch die deutschen Truppen waren auch solche Kollektivausreisen nicht mehr möglich. Einzelne Flüchtlinge suchten allerdings auf eigene Verantwortung einen Weg zur Weiterreise unter Umgehung der deutschen Kontrolle. Berichte, die uns später erreicht haben, zeigten, dass die meisten von ihnen ihr Ziel - oft allerdings unter schweren Entbehrungen - erreicht haben.

2. Ausreise nach dem Kriege.

Die Lage änderte sich erst wieder, als die Alliierten in Frankreich landeten und in raschem Vorstoss sich der Schweizergrenze näherten. Vorerst waren es allerdings zur Hauptsache junge Männer, die die Möglichkeit erhielten, auszureisen. Völkerrechtlich bestand kein Grund, sie in der Schweiz zurückzuhalten. In allen Fällen wurde aber von den ausländischen Behörden gewünscht, dass die Ausreise geregelt erfolge. Die schweizerischen Behörden konnten sich diesem Wunsch nicht ver-

schliessen und boten Hand dazu, die Ausreise solcher Gruppen zu organisieren. Für jede Nationalitätengruppe mussten die Prüfung der Einzelfälle, die Ausstellung der Ausweispapiere, die Transportmittel und andere Einzelheiten meist besonders geregelt werden.

Nachstehend soll in der Reihenfolge der Transporte, durch die die verschiedenen Gruppen heimgeschafft worden sind, kurz berichtet werden, wobei allerdings auf Einzelheiten nicht eingegangen werden kann. Verschiedene Vorbereitungsarbeiten wiederholten sich im übrigen bei allen Gruppen in gleicher Weise. So mussten die Depotkonti und Wertsachen bei der Volksbank liquidiert (vgl. Abschnitt über die Hinterlage der Vermögensmittel bei der Volksbank), die Flüchtlingsausweise annulliert und meistens auch die Aufgebote geschrieben werden.

a) Heimschaffung der französischen Flüchtlinge.

Sobald die Kräfte der Resistance die Kontrolle über gewisse Grenzgebiete in die Hand bekommen hatten und die alliierten Truppen sich der Schweizergrenze näherten, drängten die französischen Flüchtlinge zur Heimkehr. Die Polizeiabteilung hatte keine Rechtsgrundlage, sie zurückzuhalten. Durch verschiedene Massnahmen suchte sie immerhin die Ausreise zu kanalisieren. Rund 100 Flüchtlinge reisten täglich auf eigene Verantwortung nach Frankreich zurück.

Diese Lage gab dann dem inzwischen von der provisorischen französischen Regierung mit der Heimschaffung der französischen Flüchtlinge beauftragten Commissariat aux Prisonniers, Déportés et Réfugiés in Genf Anlass, im September 1944 mit der Polizeiabteilung Fühlung zu nehmen und das Heimschaffungsverfahren in geordnete Bahn zu lenken. Da das Commissariat vorgängig jedoch jeden einzelnen Fall zu prüfen wünschte, zögerte sich die Heimreise noch einige Zeit hinaus. Nach einer Vereinbarung zwischen dem Commissariat und der Polizeiabteilung musste sich jeder Flüchtling, der heimzukehren wünschte, an das Commissariat in Genf wenden. Dieses prüfte das Begehren und schickte, wenn es in Ordnung war, der Polizeiabteilung ein Laissez-passer, das die Polizeiabteilung ermächtigte, den Flüchtling auf einen bestimmten Tag aufzubieten. Auf Grund des Laissez-passer und des von der Polizeiabteilung ausgestellten Flüchtlingsausweises nahmen die französischen Grenzbehörden die Heimkehrwilligen an der Grenze auf.

Ende November 1944 konnte mit den Aufgeboten begonnen werden. Jeden Tag wurden von da an in Genf, Pontarlier und Basel rund 300 Personen heimgeschafft.

Später erklärten sich die französischen Behörden bereit, auch Drittausländer, die vor 1940 in Frankreich Wohnsitz gehabt hatten, wieder aufzunehmen. Auch den Polen, die in der französischen Armee Dienst geleistet hatten, wurde die Rückkehr gestattet. Innerhalb von 4 Monaten kehrten gegen 10'000

Flüchtlinge nach Frankreich zurück. Trotzdem die Aufgeborenen oft nicht am angegebenen Tage an der Grenze eintrafen und sich aus Krankheits- oder andern Gründen allerlei Verschiebungen ergaben, konnte die Heimschaffung fristgerecht abgeschlossen werden.

b) Heimschaffung der tschechischen Flüchtlinge.

Bereits am 18. Dezember 1944 konnte mit Hilfe des frühern ständigen Vertreters der Tschechoslovakei beim Völkerbund überraschenderweise 85 tschechoslovakischen Staatsangehörigen die Ausreise ermöglicht werden. Später, vom Sommer 1945 bis zum März 1946, fanden noch 4 weitere Heimschaffungstransporte mit insgesamt 370 Personen statt. Im November 1945 reisten auch 20 Tuberkulosekranke mit. Auch diese Transporte wurden zusammen mit Herrn Dr. Kopecky, der inzwischen zum tschechoslovakischen Minister in Bern ernannt worden war, organisiert.

c) Heimschaffung holländischer Flüchtlinge.

Im November 1944 teilte die holländische Gesandtschaft in der Schweiz im Auftrage ihrer Regierung mit, dass Holländer, sowie Drittausländer, die vor dem 10. Mai 1940 in Holland Wohnsitz gehabt hatten, nach Holland zurückkehren könnten. Die Heimschaffungstransporte nach Holland begannen Ende Dezember 1944 und dauerten bis Ende 1945. 1450 Holländer und Drittausländer konnten über Basel, Genf oder Les Verrières nach Holland zurückkehren.

d) Heimschaffung der belgischen Flüchtlinge.

Am 29. September 1944 erklärte die belgische Gesandtschaft die Bereitschaft Belgiens, alle belgischen Flüchtlinge und solche anderer Nationalität, sofern sie vor dem 10. Mai 1940 in Belgien Wohnsitz gehabt hätten, wieder aufzunehmen. Die Polizeibehörde wurde gebeten, die Flüchtlinge aufzufordern, bei der belgischen Gesandtschaft ein mit zwei Photos versehenes Formular "Demande de rapatriement" einzureichen. Gestützt darauf wurden von den zuständigen belgischen Stellen die einzelnen Fälle geprüft. Der erste Heimschaffungstransport fand am 17. März 1945 statt. Er umfasste 350 Personen, wovon 230 die belgische Staatsangehörigkeit besaßen. Bis zum Juni 1946 wurden 19 weitere solche Transporte nach Belgien organisiert. 1253 Personen, worunter 820 belgische Staatsangehörige, kehrten mit solchen Kollektivtransporten nach Belgien zurück.

e) Heimschaffung der luxemburgischen Flüchtlinge.

Die luxemburgischen Flüchtlinge konnten nach einer Vereinbarung mit der luxemburgischen Regierung vom 2. November 1944 am 18. Juni 1945 heimkehren. Der Transport umfasste 90

Personen.

f) Heimschaffung der spanischen Flüchtlinge.

Am 7. Juni 1945 erklärte sich Frankreich bereit, alle nach der Schweiz geflüchteten republikanischen Spanier, die aus politischen Gründen nicht nach Spanien zurückkehren konnte, ohne weitere Formalitäten aufzunehmen. Gleichzeitig bewilligte es grundsätzlich spanischen Staatsangehörigen, die nach Spanien zurückkehren wollten, die Durchreise.

Anfangs Juni 1945 konnten 43 republikanische Spanier nach Frankreich ausreisen. Einige Tage später, am 15. Juni 1945, verliess ein vom Territorialdienst organisierter Transport von 470 Franco-Spaniern Genf. Dieser Zug sollte vereinbarungsgemäss als geschlossener Transittransport durch Frankreich nach Spanien fahren. In Chambéry wurde der Zug durch 600-700 Manifestanten zum Halt gezwungen. Die Manifestanten trennten die Lokomotive vom Zug, unterbrachen die Geleise und griffen die Flüchtlinge an, von denen eine grössere Zahl zum Teil ernstlich verletzt wurde. Die Transportleiter sahen sich gezwungen, umzukehren und wieder nach der Schweiz zurückzukehren.

Erst einige Monate später, am 28. November 1945, gelang es dann, den Transport ohne Zwischenfall nach Spanien zu geleiten. Obschon alle Vorsichtsmassnahmen ergriffen wurden, weigerten sich aber mehrere Teilnehmer des ersten Transportes, mitzufahren, weil sie wiederum Angriffe von kommunistischen Elementen befürchteten. Sie reisten später individuell in ihre Heimat zurück.

g) Heimschaffung der griechischen Flüchtlinge.

Die griechische Gesandtschaft stellte selbst die Liste der griechischen Flüchtlinge in der Schweiz zusammen, die nach Griechenland zurückzukehren wünschten. Am 10. Juli 1945 wurde der Polizeibehörde die Liste übermittelt und schon am 28. Juli 1945 konnte ein Transport von 500 Personen über Italien nach Griechenland organisiert werden.

h) Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge.

Mit den Vorbereitungsarbeiten für die Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge wurde im April 1945 begonnen. Ursprünglich bestand die Absicht, die Heimschaffung der Flüchtlinge durch die Vermittlung der italienischen Gesandtschaft in Bern zu organisieren. Dann schaltete sich aber das alliierte Oberkommando in Italien ein, das die Heimschaffung ohne Mitwirkung der italienischen Behörden direkt mit dem Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung und der Polizeiabteilung regelte. An einer Konferenz in Chiasso wurden die

Einzelheiten besprochen. Die Polizeiabteilung sollte Listen der italienischen Flüchtlinge erstellen und sie durch Vermittlung des amerikanischen Militärattachés in Bern an das alliierte Oberkommando in Italien weiterleiten. Dieses hätte die Listen kontrollieren und nachher an die Polizeiabteilung zurückschicken sollen. Die Listen wurden wohl vereinbarungsgemäss dem alliierten Oberkommando zugestellt, kamen aber nicht mehr zurück. Trotzdem wurde auf den festgesetzten Zeitpunkt hin, 3 Wochen nach Zustellung der Listen, mit der Heimschaffung der italienischen Flüchtlinge begonnen. In Brig und Chiasso wurden Heimschaffungslager eingerichtet. Ab Juli 1945 wurden durchschnittlich pro Tag 500 Personen heimgeschafft. Die meisten italienischen Flüchtlinge konnten bis Ende 1945 in ihre Heimat zurückkehren. Drittausländer, die sich vor dem Krieg in Italien aufgehalten hatten, konnten im Oktober 1945 im gleichen Verfahren ebenfalls nach Italien zurückkehren.

i) Heimschaffung der österreichischen Flüchtlinge.

Bei der Heimschaffung der österreichischen Flüchtlinge wirkte die freie österreichische Bewegung in der Schweiz mit. Sie überwies der Polizeiabteilung am 10. Juli 1945 eine Liste von heimkehrwilligen Oesterreichern. Die Alliierten stimmten der Heimkehr dieser Flüchtlinge grundsätzlich zu. Die Flüchtlinge wurden im Lager St. Margrethen besammelt und verliessen die Schweiz über Buchs. 450 Personen reisten mit solchen Transporten nach Oesterreich.

k) Heimschaffung der russischen Flüchtlinge.

Nachdem die russische Regierung sich bereit erklärt hatte, eine Repatriierungskommission nach der Schweiz zu schicken, musste mit der Heimschaffung der russischen Flüchtlinge bis zur Ankunft der Kommission zugewartet werden, obschon die Möglichkeit bestanden hätte, durch Vermittlung des amerikanischen Militärattachés in Bern schon vorher mit der Heimschaffung zu beginnen. Das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung und die Polizeiabteilung vereinbarten mit der russischen Kommission alle Einzelheiten über die Heimschaffung. Die schweizerischen Behörden hatten die russischen Flüchtlinge zu besammeln, auszurüsten, namentlich auch mit der Verpflegung für 5 Tage, und in einem schweizerischen Zug bis nach Feldkirch zu führen, wo sie den alliierten Behörden zur Weiterbeförderung übergeben werden konnten. Täglich wurden rund 1000 russische Militär- und Zivilflüchtlinge in St. Margrethen besammelt und nach Feldkirch geführt. Die Transporte der Militärflüchtlinge begannen am 10. August 1945. Die 2500 Zivilflüchtlinge wurden vom 21.-23. August 1945 übergeben. Für kranke Flüchtlinge und Nachzügler fanden am 24. August und 4. Oktober 1945 die beiden letzten Heimschaffungstransporte statt. Mit Ausnahme der Aserbeidschanergruppe reiste die überwiegende Mehrheit der russischen Flüchtlinge mit diesen Transporten aus.

l) Transporte nach Palästina.

Mit Hilfe des Palästinaamtes in Genf und später durch Vermittlung des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge wurden von der Polizeiabteilung 4 Auswanderungstransporte für jüdische Flüchtlinge, die nach Palästina ausreisen wollten, organisiert. 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, von Genf aus unser Land. Am 20. August 1945 reisten 700 Flüchtlinge, die einige Monate vorher aus den deutschen Konzentrationslagern Theresienstadt und Bergen-Belsen in die Schweiz gekommen waren, über Brig und Italien nach Palästina. Zwei weitere Transporte von zusammen 650 Personen, wiederum zur Hauptsache Jugendliche, wurden am 12. und 22. August 1945 von Genf aus organisiert.

m) Heimschaffung der polnischen Flüchtlinge.

Die Heimschaffung der polnischen Flüchtlinge nach Polen, wurde mit der polnisch-demokratischen Regierung in der Schweiz und dem schweizerisch-polnischen Hilfskomitee für das befreite Polen vorbereitet. Der erste Transport mit 274 Personen konnte unser Land am 21. November 1945 und der zweite mit 250 Personen am 13. Dezember 1945 verlassen. Zwei weitere grössere Transporte erfolgten im Februar und Mai 1946. Vom August 1946 an organisierte die Polizeiabteilung zusammen mit der polnischen Gesandtschaft in Bern weitere kleinere Transporte von jeweils 30 - 50 Personen. Ende September 1947 fand der letzte ordentliche Transport statt.

Polen erklärte sich bereit, die seinerzeit mit der polnischen Division in die Schweiz gekommenen Soldaten, die in der Schweiz unheilbar geisteskrank geworden waren, zu übernehmen. Die Heimschaffung wurde von der Polizeiabteilung zusammen mit der Gesandtschaft sorgfältig vorbereitet. Im Juni 1948 konnten 12 solche kranke Polen in schweizerischer Begleitung nach Polen zurückkehren.

n) Heimschaffung der dänischen und norwegischen Flüchtlinge.

Die 20 dänischen und norwegischen Flüchtlinge konnten aus transporttechnischen Gründen erst anfangs November 1945 heimgeschafft werden.

o) Heimschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge.

Mit der Heimschaffung der jugoslawischen Flüchtlinge befasste sich die Gesandtschaft in Bern. Mit einem grossen Transport wurden am 25. August 1945 rund 1000 Flüchtlinge nach Jugoslawien heimgeschafft. Ein weiterer Transport im Januar 1946 umfasste 200 Personen. 80 weitere jugoslawische Flüchtlinge,

worunter 30 Tuberkulosekranke aus Davos, kehrten im Mai 1946 über Italien nach Jugoslawien zurück.

p) Heimschaffung der ungarischen Flüchtlinge.

Im Oktober 1945 ergriffen die ungarischen und rumänischen Flüchtlinge selbst die Initiative und ersuchten die schweizerischen Behörden, ihnen die Heimreise zu ermöglichen. Dank der persönlichen Fürsprache des Verbindungsoffiziers des alliierten Oberkommandos in Bern (Herrn Hptm. Haynemann) gelang es, von den zuständigen alliierten und russischen Militärbehörden die Zustimmung zu einem Transport ungarischer und rumänischer Flüchtlinge zu erhalten. Als Transportmittel mussten schweizerische Autocars eingesetzt werden. Die Autobus Lausannois S.A. anerkant sich, den Transport auszuführen. In einer leider etwas überstürzten Weise wurde der Transport organisiert, der immerhin ein etwas gewagtes Unternehmen darstellte, weil er durch noch nicht "befriedetes" Kriegsgebiet führte. Am 12. Dezember 1945 verliessen 250 rumänische und ungarische Flüchtlinge mit ziemlich viel Gepäck die Schweiz. Nach verschiedenen Zwischenfällen gelangte der Transport ans Ziel.

Ein weiterer Transport von 50 Personen per Bahn konnte am 6. Juni 1946 organisiert werden.

Im April 1947 meldeten sich auf eine Aufforderung der ungarischen Gesandtschaft zur Heimkehr nur noch 22 ungarische Flüchtlinge an, die durch Vermittlung der ungarischen Gesandtschaft individuell nach Ungarn zurückkehrten.

q) Heimschaffung der rumänischen Flüchtlinge.

Die rumänischen Flüchtlinge, die in ihr Heimatland zurückzukehren wünschten, hatten Gelegenheit, sich einer rumänischen Repatriierungskommission vorzustellen. 25 Flüchtlinge meldeten sich. Sie wurden am 17. August 1946 in St. Margrethen besammelt und per Eisenbahn nach Rumänien heimgeschafft. Die individuell Ausreisenden hatten für die Ausreisekosten selbst aufzukommen.

r) Heimschaffung deutscher Flüchtlinge.

Der Heimschaffung der deutschen Flüchtlinge, die heimzukehren wünschten, standen erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Nach langwierigen Verhandlungen und mehrfacher Intervention bei den zuständigen alliierten Behörden in Deutschland konnte im Mai 1946 endlich mit der Heimschaffung begonnen werden. Allerdings war die Ausreise nur in die westlichen Zonen möglich. Die Transporte umfassten 250 Personen.

Im November 1947 konnte die Polizeiabteilung schliesslich auch noch die meisten bisher zurückgebliebenen ehemaligen deutschen Militärinternierten, die früher aus verschiedenen

Gründen von der Heimreise hatten dispensiert werden müssen, heimschaffen. 152 solche ehemalige Militärinternierte, worunter auch höhere Offiziere, wurden Ende November 1947 nach Deutschland heimgeschafft.

s) Auswanderungstransporte nach Argentinien.

Argentinien schien eines jener Länder zu sein, die Flüchtlingen gute Existenzmöglichkeiten bieten konnten. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, dass sich eine Reihe von Organisationen mit der Auswanderung von Flüchtlingen nach Argentinien befasste. Von den kollektiven Auswanderungsprojekten, die im Laufe der Jahre der Polizeiabteilung unterbreitet wurden, konnten allerdings nur wenige verwirklicht werden. Es war weitgehend dem engen Kontakt mit dem Auswanderungsbüro der argentinischen Gesandtschaft in Bern und den Bemühungen unserer Gesandtschaft in Buenos Aires zu verdanken, dass schliesslich vom April 1948 an 500 Flüchtlinge in kleinen Sammeltransporten über Genua nach Argentinien ausreisen konnten. Die Flüchtlinge wurden in der Schweiz ausgewählt, hatten sich dann aber in Genua noch einer besondern Kommission vorzustellen, die einzelne zurückwies. Unter den Flüchtlingen, die die Bewilligung zur Einreise nach Argentinien erhielten, befanden sich vor allem jüngere Arbeiter. Es waren zumeist Polen, Jugoslawen oder Angehörige der baltischen Staaten. Da die argentinischen Behörden Ende 1948 die Zuwanderung von Flüchtlingen aus den Oststaaten sperrten, konnten keine weiteren Transporte mehr organisiert werden.

t) Heimschaffung der Aserbeidschaner.

Gegen Ende des Krieges überschritten gegen 300 muslimische Flüchtlinge aus dem russischen Aserbeidschan, die angeblich gezwungenermassen mit den deutschen Truppen gekämpft hatten und später zu den Partisanen in Italien übergegangen waren, die Schweizergrenze. Sie weigerten sich, nach Russland zurückzukehren. Da die türkische Regierung sich bereit erklärte, diese Muselmanen zu übernehmen, wurde ihnen nahegelegt, dorthin auszureisen. Im Mai 1948 prüfte der Direktor des türkischen Einwanderungsbüros die einzelnen Fälle in der Schweiz. Anfangs Juni konnte der Transport der Flüchtlinge, die nach der Türkei auszureisen wünschten, organisiert werden. Die Polizeiabteilung liess den Zug von 233 Personen bis Genua begleiten, wo die Flüchtlinge auf Kosten der türkischen Regierung von einem türkischen Schiff aufgenommen wurden.

u) Auswanderungstransporte nach Australien.

Durch Vermittlung der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO) kam unter drei Malen eine australische Kommission in unser Land, die unter einer grossen Zahl von Bewerbern geeignete Flüchtlinge für die Auswanderung nach Australien auswählte. Die Interessenten unter den Flüchtlingen wurden von

der Polizeiabteilung in die Kaserne in Wangen a.A. und später nach Rheinfeldern aufgeboten, wo die Kandidaten von der australischen Kommission auf Herz und Nieren geprüft wurden. Die Auswahlkommissionen wählten von den angemeldeten Interessenten schliesslich insgesamt 1268 Personen aus. Im September 1949 reisten in einem ersten Transport 362 Flüchtlinge über Neapel, im Januar 1950 452 Personen über Triest und im September 1950 334 Flüchtlinge über Bremerhaven nach Australien aus. Die Transporte wurden von der IRO organisiert. Vertreter der schweizerischen Hilfswerke und der Behörden begleiteten die beiden letzten Transporte bis zum Einschiffungshafen.

Neben den Kollektivtransporten reisten Tausende von Flüchtlingen einzeln auf eigene Verantwortung und ohne Unterstützung von Dritten aus. Andere wiederum fanden Hilfe bei den privaten Hilfsorganisationen. Dabei vereinbarten die Hilfswerke mit Zustimmung der Polizeiabteilung, dass die Weiterwanderung aller nichtjüdischen Flüchtlinge vom Schweizerischen Sozialdienst in Genf, die Weiterreise der jüdischen Flüchtlinge dagegen vom Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen vorbereitet werden sollte. Diese Lösung ist jedenfalls zweckmässig, solange die Vorbereitung der Weiterreise spezielle Kenntnisse und Erfahrungen erfordert und die einzelnen konfessionellen und neutralen Hilfswerke nicht selbst in der Lage sind, ihren Schützlingen zur Weiterreise zu verhelfen.

Mit der Errichtung einer Delegation in der Schweiz durch das Intergouvernementale Komitee für die Flüchtlinge, deren Leitung Herr Dr. Rothmund übernahm, konnte auch von dieser Seite mit tatkräftiger Hilfe gerechnet werden. In der Tat leistete die Delegation nicht nur den einzelnen Flüchtlingen bei der Vorbereitung der Weiterreise alle nötige technische Hilfe, sondern übernahm auch in vielen Fällen einen wesentlichen Teil der Ausreisekosten (vgl. Abschnitt über Beiträge des Bundes an die Ausreisekosten). Später trat an die Stelle des Intergouvernementalen Komitees die Vorbereitende Kommission der Internationalen Flüchtlingsorganisation (PCIRO) und schliesslich, nach ihrer Konstituierung, die IRO selbst. Diese halfen in gleicher Weise wie bisher das Intergouvernementale Komitee. Zusätzlich liessen sie Auswahlkommissionen überseeischer Staaten auch in die Schweiz kommen. Neben der im Vordergrund stehenden kollektiven Auswanderung nach Australien, wurden geeignete Kandidaten zur Einwanderung in Kanada ausgewählt. Auch in einige andere Länder konnte einzelnen Flüchtlingen durch Vermittlung der IRO die Einwanderung ermöglicht werden.

Die nachstehende Tabelle gibt Aufschluss über die von den Flüchtlingen gewählten Zielländer.

- 200 -

Einreiseland	Emigranten	Flüchtlinge	Total
Abessinien	-	3	3
Aegypten	4	5	9
Argentinien	57	524	581
Australien	91	618	709
Belgien	78	1253	1331
Bolivien	5	-	5
Brasilien	222	84	306
Bulgarien	-	1	1
Chile	18	37	55
China	3	4	7
Columbien	17	9	26
Dänemark	1	2	3
Deutschland	230	1878	2108
Ecuador	56	3	59
Frankreich	915	12593	13508
Griechenland	2	502	504
Grossbritannien	130	193	323
Guatemala	-	1	1
Indien	47	1	48
Irland	6	2	8
Italien	83	16696	16779
Jugoslavien	14	1434	1448
Kanada	17	132	149
Kuba	212	2	214
Lettland	-	23	23
Litauen	-	25	25
Luxemburg	16	72	88
Mexiko	16	6	22
Neuseeland	9	3	12
Nicaragua	-	3	3
Niederlande	58	1837	1895
Norwegen	1	74	75
Oesterreich	242	482	726
Palästina	344	571	915
Paraguay	16	-	16
Peru	6	8	14
Polen	15	2227	2242
Portugal	4	6	10
Rumänien	-	243	243
Russland	1	3002	3003
Venezuela	11	73	84
San Domingo	156	-	156
Schweden	11	19	30
Spanien	10	452	462
Südafrikanische Union	11	20	31
Tschechoslovakei	28	373	401
Türkei	-	235	235
Ungarn	17	607	624
Uruguay	143	21	164
USA	1680	697	2375
Diverse	5	-	5
Total der Ausgereisten:	5008	47056	52064

Von den 65037 Eingereisten sind also 52064 nachweislich wieder ausgereist. Die nachstehende Zusammenstellung gibt Auskunft, was bis zum 1. Januar 1951 mit den andern geschehen ist. Dabei muss allerdings betont werden, dass nicht bekannt ist, wieviele von den 9161 Emigranten und Flüchtlingen, die im Laufe der letzten Jahre eine ordentliche Bewilligung erhalten haben, nicht auch ausgereist sind. Wir gehen wohl nicht fehl, wenn wir annehmen, dass annähernd 1/3 von ihnen schliesslich ebenfalls ausgereist sind. Ihre Ausreise kann aus technischen Gründen nicht festgestellt werden.

	<u>Emigranten</u>	<u>Flüchtlinge</u>	<u>Total</u>
1. Total der Einreisen	10019	55018	65037
2. Total der Ausreisen	5008	47056	52064
3. Ordentliche Anwesenheitsbewilligungen (inkl. Dauerasyll)	3386	5775	9161
4. Eingebürgert	405	165	570
5. Verstorben	656	525	1181
6. Total 2 - 5	9455	53521	62976
7. Am 1. Januar 1951 als ehemaliger Emigrant oder Internierter vorläufig noch unter Ausreisepflicht:	564	1497	2061
8. 6 und 7 ergeben zusammen Total der Einreisen	10019	55018	65037

V. ZUSAMMENARBEIT MIT SCHWEIZERISCHEN UND INTERNATIONALEN

ORGANISATIONEN.

A. Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe und die ihr angeschlossenen Hilfswerke.

1. Private und staatliche Hilfe.

Es entspricht alter schweizerischer Tradition, nicht alle Hilfe vom Staate zu erwarten, sondern dort, wo es Not tut, selbst helfend zuzugreifen. Als daher im Jahre 1933 die ersten Flüchtlinge nach der Schweiz kamen, betrachteten es verschiedene private Organisationen als selbstverständliche Pflicht, sich dieser Verfolgten anzunehmen. Sie kamen deshalb vorerst ausschliesslich für den Unterhalt der Flüchtlinge auf, soweit diese überhaupt auf Unterstützung angewiesen waren. Staatliche Hilfe wurde damals noch nicht in Anspruch genommen.

Die konfessionellen Organisationen widmeten sich natürlich in erster Linie ihren Glaubensgenossen, die politischen Organisationen ihren Gesinnungsfreunden. In vielen Fällen reichte der Helferwille aber auch weit über den konfessionell oder politisch begrenzten Kreis hinaus.

Die private Hilfe hat gegenüber jeder staatlichen Intervention grosse Vorteile. Einmal findet der Hilfesuchende leichter den Weg zu der ihm nahestehenden Organisation als zur Behörde. Die Betreuungsaufgabe, die sich ja nicht nur und vielfach überhaupt nicht auf die finanzielle Unterstützung beschränkte, war dem Aufgabenkreis eines privaten Hilfswerks besser angepasst als einem staatlichen Apparat. Die verschiedenen gerichteten konfessionellen und politischen Hilfswerke konnten sich besser der Sorgen und Nöte ihrer leidenden Glaubensbrüder oder Parteigenossen annehmen. Der Kontakt zwischen dem Hilfswerk und dem Flüchtling war persönlicher und deshalb menschlicher, als er es sein konnte zwischen Flüchtling und Behörden direkt.

Die Tendenz, die private Hilfe einzuschalten und ihr die Betreuung der Flüchtlinge zu überlassen, wurde dann auch später nicht aufgegeben, als allmählich und immer mehr staatliche Mittel zur Unterstützung der Flüchtlinge eingesetzt werden mussten. Selbst dort, wo die Flüchtlinge in Lagern und Heimen der Polizeiabteilung untergebracht waren und damit die staatliche Fürsorge fast allumfassend sein musste, wurde der möglichst enge Kontakt zwischen den Hilfswerken und ihren Schützlingen gefördert. Später wurde dann auch die Bundesunterstützung an ausserhalb von Lagern und Heimen lebende Flüchtlinge meist den Hilfswerken ausbezahlt, die den unterstützten Flüchtling betreuten. Die verschiedenen Erlasse über die Unterstützung von Flüchtlingen nach dem Kriege gehen deshalb alle von der Voraussetzung aus, dass jeder Flüchtling von einem Hilfswerk betreut und nötigenfalls unterstützt wird,

wobei der Bund dem Hilfswerk einen gewissen Prozentsatz, in manchen Fällen aber auch den vollen Betrag an die Unterstützungskosten leistet.

Die richtige Synthese zwischen privater und staatlicher Hilfe war nicht immer leicht zu finden. Bei der zeitweise gewaltigen und auch heute noch grossen Aufgabe konnte die private Hilfe ohne Unterstützung durch den Staat nicht auskommen. Während vor dem Kriege der Staat gegenüber der weitherzigen privaten Hilfe nur unbedeutende Ausgaben für die Flüchtlingsbetreuung aufwies, änderte sich das Verhältnis ganz gründlich nach Ausbruch des Krieges, wo die staatlichen Aufwendungen in der zweiten Hälfte des Krieges die privaten bei weitem überstiegen. Nach Kriegsschluss gingen die Kosten des Bundes langsam wiederum zurück. Auch die Aufwendungen der privaten Hilfswerke wurden kleiner, aber ihre Lasten nahmen verhältnismässig langsamer ab als die des Bundes. Das machte dann, als einerseits erstmals grösseren Gruppen von Flüchtlingen das dauernde Verbleiben in der Schweiz zugesichert wurde und andererseits wiederum neue Flüchtlinge an der Grenze eintrafen, eine grössere staatliche Hilfe im Einzelfall notwendig. Der Bund verpflichtete sich, der privaten Hilfe 50% der Unterstützung im Einzelfall zurückzuerstatten. Daneben unterstützte er nach wie vor eine grössere Zahl von Flüchtlingen voll. Später erhöhte der Bund seinen Anteil von 50% auf 60%, eine Regelung, die auch heute noch gilt und die auch der neue Bundesbeschluss über die Unterstützung der Flüchtlinge vorsieht.

Durch ihre tatkräftige Hilfe haben die schweizerischen privaten Hilfswerke ein hervorragendes Werk der Nächstenliebe und Opferbereitschaft geleistet. Ihre Arbeit und Hingabe haben der Flüchtlingssache unschätzbare Dienste geleistet. Ohne ihre Mithilfe hätte der Bund nicht nur weit grössere Mittel aufwenden müssen, sondern er wäre auch vor fürsorglichen Problemen gestanden, die allein zu lösen einer staatlichen Organisation grosse Schwierigkeiten bereitet hätten.

Der Kontakt zwischen den verschiedenen konfessionellen und politischen schweizerischen Hilfswerken und den Behörden war immer eng und zwar auch dann, wenn die Hilfswerke Massnahmen der Behörden kritisierten oder Forderungen vertraten, die diese nicht erfüllen konnten. Nur dank der engen und trotz des verschiedenen "Standortes" guten Zusammenarbeit war es möglich, die vielfältigen Probleme, die Tag für Tag an die verantwortlichen Leiter der Hilfswerke und die Behörden herantraten, zu bewältigen.

2. Zusammenschluss in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe.

So verschieden die Blickrichtung der einzelnen Hilfsorganisationen und auch ihrer Schützlinge war, so standen sie doch vor der gleichen Aufgabe. Eine gewisse freiwillige Koordination ihrer Tätigkeit musste im Interesse jedes einzelnen Hilfswerkes liegen. Auch der Austausch von Erfahrungen im Schosse einer Dachorganisation schien naheliegend. Sodann zeigte sich bald, dass einzelne Flüchtlinge von der historisch bedingten Zersplitterung der Flüchtlingshilfe profitierten, an verschiedenen Orten anklopfen und sich doppelte Hilfe geben liessen. Solchen Missbräuchen musste im Interesse der Flüchtlingshilfe gesteuert werden. Vor allem aber erkannten die Hilfswerke, dass ihre Stellung gegenüber den Behörden nur gewinnen konnte, wenn sie ihre Tätigkeit sinnvoll koordinierten und sich zusammenschlossen. Auch für die Behörden mussten sich daraus eine Reihe von Vorteilen ergeben, wenn sie zur Besprechung von allgemeinen Fragen, die die Flüchtlinge insgesamt angingen, ein geeignetes Forum fanden. Die Polizeiabteilung begrüsst und unterstützte deshalb die Initiative einzelner Hilfswerke zum Zusammenschluss.

Im Jahre 1936 wurde unter dem Protektorat der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe gegründet. Nach ihren Statuten vertritt sie die Interessen der Flüchtlingshilfe gegen aussen, soweit sie eine Zusammenfassung der Kräfte erfordern und fördert die organisatorische und finanzielle Zusammenarbeit unter den einzelnen Organisationen. In zahlreichen Sitzungen wurden die Erfahrungen in der Flüchtlingshilfe ausgetauscht und gemeinsam mit Vertretern der Behörden allgemeine Fragen besprochen. Die Zentralstelle organisierte ferner ein Meldesystem über die einzelnen von den Hilfswerken betreuten Flüchtlinge.

Anfänglich wurden die Sekretariatsarbeiten von an sich sehr qualifizierten Persönlichkeiten im Nebenamt besorgt. Diese Lösung vermochte aber auf die Dauer nicht zu befriedigen. 1938 wurde deshalb eine hauptamtliche Sekretärin angestellt und der Sitz der Zentralstelle gleichzeitig endgültig von Basel nach Zürich verlegt. Mit den wachsenden Aufgaben, die der Zustrom immer neuer Flüchtlinge brachte, musste auch das Sekretariat der Zentralstelle erweitert werden. Bis zum Frühjahr 1945 blieb aber der Betrieb in bescheidenem Rahmen.

Zu Beginn des Jahres 1945 stand die Zentralstelle vor einer neuen Lage. Der bisherige verdiente Präsident, Herr Regierungsrat Briner, Zürich, sah sich mit Rücksicht auf seine starke anderweitige Belastung zur Demission gezwungen. Der neue Präsident, Herr Olgiati, damals Leiter der Schweizer Spende, erklärte zum vorneherein, den Geschäften der Zentralstelle nur verhältnismässig wenig Zeit widmen zu können. Es drängte sich deshalb der Ausbau des Sekretariates auf, zu

dessen Leitung ein Direktor in der Person von Herrn Pfarrer Henriod und später Herrn Pfarrer Vogt berufen wurde. Gleichzeitig wurden die Aufgaben der Zentralstelle nochmals erweitert, indem sie mit der Bearbeitung aller die Rück- oder Weiterwanderung der Flüchtlinge betreffenden Fragen beauftragt wurde. Für diesen Zweck wurden ein Informationsdienst, ein Jugend- und ein Aerztesekretariat, sowie ein spezieller Rechtsdienst geschaffen. Später wurde auch ein Arbeitsvermittlungsdienst angegliedert.

Der ständige Ausbau des Sekretariates und die Erweiterung zu einer Direktion hatten auch eine beträchtliche Erhöhung der Verwaltungskosten zur Folge. Während das Jahresbudget der Zentralstelle ursprünglich nicht einmal Fr. 6'000.-- und später Fr. 10'000.-- betragen hatte und noch 1944 Fr. 15'000.-- nicht überstieg, schnellten die budgetierten Kosten für 1945 und 1946 auf je nahezu Fr. 100'000.-- empor.

In Würdigung der nützlichen Funktion der Zentralstelle leistete die Polizeiabteilung seit 1938 einen Beitrag an die Verwaltungskosten. Im ersten Jahr wurden Fr. 2'000.-- und von 1939 an in der Regel Fr. 5'000.-- bezahlt. 1943 wurde der Beitrag auf Fr. 8'300.-- und 1944 auf rund Fr. 15'000.-- gesteigert, was ungefähr den gesamten Verwaltungskosten entsprach. Auch die erhöhten Verwaltungskosten nach dem Ausbau der Direktion (1945 = Fr. 97'000.--) übernahm vorerst die Polizeiabteilung ganz. Seit 1946 garantierte sie aber nur noch die Hälfte der mit ihrer Zustimmung veranschlagten Kosten.

Die einzelnen Hilfswerke waren in der Beschaffung der Mittel anfänglich zur Hauptsache auf die hinter ihnen stehenden Gönnerkreise angewiesen. Die ständig wachsenden Unterstützungslasten erforderten aber immer mehr Mittel. Die Zentralstelle beschloss daher erstmals 1938, eine gemeinsame Sammlung durchzuführen, die einen Nettoertrag von rund Fr. 360'700.-- brachte. Von 1942 an führte die Zentralstelle jährlich eine Sammlung durch, die meist ausgezeichnete Ergebnisse erzielte. 1942, 1943 und 1946 ergab diese jeweils brutto rund 1,7 Millionen, während 1944, im Rekordjahre, 2,2 Millionen eingingen, dagegen im Jahre 1945, dem Jahre der Sammlung für die Schweizer Spende, nur 1,1 Millionen. Später variierte das Ergebnis zwischen Fr. 400'000.-- und Fr. 600'000.--.

Die von der Zentralstelle gesammelten Gelder wurden nach Abschluss der Sammlungskosten auf die einzelnen Hilfswerke verteilt nach Massgabe eines variablen Schlüssels, der jeweils die besondern Lasten der Hilfswerke und die hinter ihnen stehenden Gönnerkreise berücksichtigte. Neben dem Anteil am jährlichen Sammlungsergebnis brachten die Hilfswerke auf Grund von internen Sammlungen in ihren Kreisen und besondern Aktionen weitere grosse Summen für die Flüchtlingshilfe auf. Einzelne Hilfswerke erhielten allerdings auch wesentliche Mittel durch internationale Organisationen, so vor allem der Verband Schweiz. Jüdischer Flüchtlingshilfen durch das American Joint Distribution Committee (Joint), dessen Vertreter in der Schweiz,

Saly Mayer, sich um die Betreuung der jüdischen Flüchtlinge ausserordentliche Verdienste erworben hat. Bis Ende 1946 wurden nach einer Zusammenstellung der Zentralstelle von den einzelnen Hilfswerken rund 60 Millionen Fr. ausgegeben. Ende 1947 beliefen sich die Leistungen der Hilfswerke auf 68 Millionen Fr. und Ende 1950 dürften sie nicht mehr weit von der 80 Millionen-Grenze entfernt gewesen sein.

3. Die einzelnen Hilfswerke.

Der Zentralstelle gehörten ursprünglich 12 und später zeitweise bis zu 17 Organisationen an. Die Schrift zum 10-jährigen Jubiläum im Jahre 1946 erwähnte noch 16 Hilfswerke. Im Laufe der Zeit haben sich einzelne umorganisiert oder neu benannt. Die nachstehende Zusammenstellung berücksichtigt die Hilfsorganisationen, die während den letzten Jahren des Krieges bis mindestens 1946 tätig gewesen waren.

a) Das Schweizerische kirchliche Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge war die Dachorganisation von 9 evangelischen Hilfswerken mit Sitz eines Zentralsekretariates in Bern. Die einzelnen landeskirchlichen Flüchtlingshilfsstellen, das Schweiz. evangelische Hilfswerk für die bekennende Kirche in Deutschland mit dem Flüchtlingsdienst, das evangelische Flüchtlingspfarramt und die evangelische Freiplatzaktion für Flüchtlinge waren in dieser Dachorganisation zusammengefasst. Alle diese Institutionen betreuten materiell, geistig und seelsorgerisch Flüchtlinge und Emigranten. Im Flüchtlingspfarramt sorgte das Schweizerische kirchliche Hilfskomitee neben der Seelsorge auch durch Vorträge und Verbreitung von Schriften immer wieder neu für das Verständnis unter der evangelischen Bevölkerung für die Flüchtlinge und suchte die Hilfsbereitschaft zu stärken.

b) Der Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen, Zürich, war die Dachorganisation der 20 Lokalkomitees, die sich mit der direkten Fürsorge jüdischer Emigranten befassen. Er gab den Komitees allgemeine Richtlinien für ihre Fürsorgetätigkeit, behandelte aber auch einzelne Gebiete der Flüchtlingshilfe zentral, so z.B. die Umschulung und Emigration, sowie die freie Unterbringung. Der Verband verfügte über zahlreiche Selbsthilfeeinrichtungen, wie Jugendsport, Gemeinschaftsküche, Warenabteilungen, ärztliche Dispensarien und eine zentral geführte Apotheke. Eine besondere Abteilung für seelsorgerische Betreuung widmete sich u.a. auch der rituellen Verpflegung der Flüchtlinge in Lagern und Heimen der Zentraleitung.

c) Dem Schweizerischen Caritasverband, d.h. seiner Geschäftsstelle, der Schweizerischen Caritaszentrale, oblag die Fürsorge für die katholischen Flüchtlinge in der Schweiz. Sie ist der Mittelpunkt der katholischen Liebestätigkeit in der Schweiz und das ausführende Organ katholischer Fürsorgetätigkeit. Aus dieser Verantwortung heraus übernahm sie im Jahre 1936 im Auftrag der schweizerischen Bischöfe und in Zusammenarbeit mit den bestehenden Caritasorganisationen der Städte und Pfarreien die Fürsorge für die katholischen Flüchtlinge.

d) Das Hilfswerk der christkatholischen Kirche in Bern nahm sich seit 1938 der Emigranten und Flüchtlinge christkatholischen Bekenntnisses an, betreute sie seelsorgerisch und materiell und schloss in seine Fürsorgetätigkeit auch Angehörige der orthodoxen Kirchen des Ostens ein.

e) Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk in Zürich half jenen Flüchtlingen, die wegen ihrer früheren Tätigkeit in einer sozialdemokratischen Partei oder in einer freien Gewerkschaft verfolgt worden waren. Es betreute ferner auch die russischen Verschleppten seit dem Frühjahr 1944 in Verbindung mit dem Hilfswerk für russische Internierte in der Schweiz.

f) Die Auskunftsstelle für Flüchtlinge in Zürich, die Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge und die Flüchtlingshilfe der Kreuzritter in Bern nahmen sich aller jener Flüchtlinge und Emigranten an, die von keinem der andern Hilfswerke erfasst wurden. Dabei haben sich die drei Organisationen miteinander über ihre Tätigkeitsgebiete verständigt und diese nach Kantonen abgegrenzt. In gewissen Fällen vertrat die um die Flüchtlingshilfe hoch verdiente Vertreterin der Kreuzritter, Frau Dr. Kurz, vor den Behörden auch die Interessen von Schützlingen anderer Organisationen.

g) Das Bündner Komitee für Flüchtlingshilfe in Chur unterstand der Leitung des Vorstehers des Polizeidepartements und beschränkte sich im wesentlichen auf die erste Hilfe an solche Flüchtlinge, die vom Ausland her direkt in den Kanton Graubünden kamen. Ausserdem gewährte es Flüchtlingen im Kanton zusätzliche Hilfe für besondere Bedürfnisse.

h) Das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder sorgte seit 1933 für hilfsbedürftige Kinder von Emigranten und Flüchtlingen, wobei es seine Hilfstätigkeit auch auf das Ausland erstreckte. In den Jahren 1934 bis 1938 nahm es sich besonders der Kinder deutscher und weissrussischer Emigranten in Frankreich, Prag und Mailand an und brachte 5000 von ihnen zu vorübergehendem Erholungsaufenthalt in die Schweiz. Im übrigen ist über die Kinderfürsorge dieses Hilfswerks bereits früher berichtet worden.

i) Auch über den Einsatz der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes ist bereits im Zusammenhang mit der Unterbringung der Flüchtlingskinder berichtet worden. Die Hauptaufgabe der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes war im übrigen die vorübergehende Unterbringung von erholungsbedürftigen ausländischen Kindern in der Schweiz.

k) Von mehreren Organisationen wurde im Oktober 1942 der Service d'aide aux réfugiés civils internés en Suisse (SARCIS) gegründet. Der SARCIS befasste sich vor allem mit der Freizeitorganisation für die internierten Zivilflüchtlinge, indem er wissenschaftliche, künstlerische und sportliche Veranstaltungen sowie Sprachkurse durchführte. Besonders geschätzt wurden auch die vielen Sendungen in die Lager und Heime von Freizeitmaterial verschiedenster Art.

l) Die Aide aux Emigrés (später in Sozialdienst in der Schweiz umgetauft) wurde 1932 gegründet und stellte ihre Dienste jedermann, ohne Unterschied der Religion oder Nationalität, zur Verfügung. Sie förderte die Wiedervereinigung getrennter Familien und war vor allem bei der Regelung zivilrechtlicher Angelegenheiten und in Fragen des Aufenthaltes behilflich. Durch ihre internationalen Beziehungen gelang es ihr, zahlreiche benötigte Dokumente von Flüchtlingen aus dem Ausland zu beschaffen. Nach einer bei Kriegsende getroffenen Vereinbarung unter den Hilfswerken befasste sich die Aide aux Emigrés mit der Vorbereitung der Auswanderung aller nicht jüdischen Flüchtlinge, währenddem die jüdischen Flüchtlinge auch in dieser Beziehung weiterhin vom Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen betreut wurden.

m) Die Beratungsstelle für italienische Flüchtlingsfragen, Zürich, widmete sich der juristischen und wirtschaftlichen Beratung von italienischen Flüchtlingen und half diesen auch, indem sie sie mit schweizerischen Berufskollegen, insbesondere Geschäftsleuten und Intellektuellen, in Verbindung brachte. Nach der Rückkehr des Grossteils der italienischen Flüchtlinge in ihre Heimat im Jahre 1945 nahm ihre Tätigkeit stark ab.

n) Die Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit, Zürich, und der Schweiz. Zweig der internationalen Frauenliga Frieden und Freiheit leisteten keine Einzelhilfe an Flüchtlinge, sondern standen mit der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe aus allgemeinen sozialen Interessen in Verbindung.

o) Mit der Uebernahme der jugoslawischen Militärinternierten, die sich weigerten, in ihr Heimatland zurückzukehren, entstand das Problem der Betreuung von Flüchtlingen, die der orthodoxen Konfession angehörten. Es erwies sich als

notwendig, eine besondere Organisation zu schaffen, da sich die Kreise, die sich bisher der nicht sehr zahlreichen orthodoxen Flüchtlinge angenommen hatten, ausserstande erklärten, allein die Aufgabe zu übernehmen. Die Zentralstelle schuf eine Kommission, die sich der Betreuung dieser Orthodoxen annahm. Das Sekretariat dieser Kommission und die eigentliche Betreuungs- und Unterstützungsarbeit wurden von der Zentralstelle selbst geleistet. Damit entfernte sich die Zentralstelle wesentlich von ihrem eigentlichen Zweck, indem sie nun, gleich wie die einzelnen Hilfswerke, Einzelhilfe leistete. Ob diese Lösung auf die Dauer zweckmässig ist, ist fraglich. Die Mittel für die Unterstützung der orthodoxen Flüchtlinge wurden der Zentralstelle jeweilen aus der gemeinsamen Sammlung zur Verfügung gestellt.

B. Andere Hilfsorganisationen.

Neben den in der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen schweizerischen Hilfswerken schalteten sich mit der Zeit mehr oder weniger intensiv auch eine Reihe anderer Hilfsorganisationen ein. Die Mehrzahl von ihnen befasste sich mit der Hilfe an Flüchtlinge einer bestimmten Nationalität. Zumeist waren bereits in der Schweiz lebende Ausländer oder dann Schweizerbürger, die mit dem betreffenden Land irgendwie verbunden waren, die Initianten zur Gründung solcher Hilfsgesellschaften. Aus neutralitätspolitischen Gründen wirkten die Behörden, zum mindesten während der Dauer des Krieges, bei der Konstituierung solcher Hilfsgesellschaften dahin, dass vertrauenswürdige Schweizerbürger die Verantwortung für die Leitung der Organisation übernahmen. Nicht nur das Präsidium musste in schweizerischen Händen liegen, sondern auch die Mehrheit der Vorstandsmitglieder musste Schweizerbürger sein..

Die Mittel dieser Hilfsgesellschaften waren meist beschränkt. Sie leisteten zur Hauptsache nur zusätzliche Hilfe, die aber deswegen nicht weniger wertvoll war.

Neben den für Flüchtlinge einer bestimmten Nationalität ad hoc gegründeten Komitees leisteten auch verschiedene private internationale Hilfswerke eine gewisse zusätzliche Hilfe. Die meisten von diesen hatten ihren Sitz oder zum mindesten eine Zweigniederlassung in der Schweiz, von wo sie ihre Tätigkeit über ganz Europa entfalten konnten. Die meisten dieser Hilfswerke standen unter amerikanischem Einfluss und erhielten von dort ihre Mittel. Auch mit ihnen arbeitete die Polizeiabteilung meist gut zusammen.

1. Hilfswerke zugunsten der Angehörigen einer bestimmten Nationalität.

a) Aide fraternelle aux réfugiés français en Suisse.

Bald nach der Aufnahme der ersten paar hundert el-sässischen Flüchtlinge im Herbst 1942 und zu Beginn 1943 ergriffen französische Persönlichkeiten, die aus dem Elsass stammten oder mit ihm in enger Beziehung standen, die Initiative zur Gründung eines Hilfswerks zugunsten dieser Flüchtlinge. Mittlerweile kamen aber auch aus andern Teilen Frankreichs französische Flüchtlinge, so dass sich eine umfassendere Organisation aufdrängte.

Vorerst traten einige französische Persönlichkeiten, die im politischen Leben Frankreichs eine Rolle gespielt hatten, mit den schweizerischen Behörden in Kontakt. Getreu seinem Grundsatz, dass die Flüchtlinge in der Schweiz von schweizerischen Organisationen betreut werden sollten, um eine mögliche politische Beeinflussung auszuschalten, verlangte das Departement, dass eine angesehene schweizerische Persönlichkeit das Präsidium übernehme und dass die Mehrzahl der Mitglieder im Komitee Schweizerbürger sein müssen. Diese Bedingungen wurden von dem Hilfswerk, das sich inzwischen als Aide fraternelle aux réfugiés français en Suisse konstituiert hatte, angenommen. Herr Ständerat Malche, Professor in Genf, übernahm das Präsidium. Das Komitee entwickelte eine ausgedehnte Tätigkeit. Es liess den Flüchtlingen in den Lagern Taschengeld zukommen, bezahlte ihnen teilweise die Verbringung des Lagerurlaubes, übernahm die Kosten des Unterhaltes von Studenten und betrieb eine Zeitlang in Jongny ein Studentenheim, in dem dann später auch Urlauber und Rekonvaleszenten Aufnahme fanden.

Das Komitee verfügte über ansehnliche Mittel. Die meisten Mittel stammten -- wenigstens anfänglich -- von schweizerischen Gönnern. Später erhielt es auch Gelder aus dem Ausland, vom Komitee des freien Frankreichs in Algerien.

Die Arbeit einzelner Mitglieder des Komitees zeigte dann erst, wie notwendig es war, dass ein Schweizerbürger, der das Vertrauen der Behörden genoss, an der Spitze der Organisation stand. Die Gefahr, dass ausländische Mitarbeiter mehr ihre künftige Stellung im neuen Frankreich im Auge hatten, und nicht immer die bei der Neutralitätspolitischen Situation unseres Landes notwendige Zurückhaltung beobachteten, war gross. Es brauchte das Geschick und den Takt von Herrn Ständerat Malche, damit solche gefährliche Klippen ohne Schaden umschifft werden konnten. Damit soll nichts gegen die Mehrzahl der Mitglieder der Aide fraternelle gesagt sein, die sich vielfach in aufopfernder Weise für ihre Schützlinge einsetzten und dabei auch die schweizerischen Interessen berücksichtigten. Besonders lobend sei ein katholischer Geist-

licher aus dem Elsass erwähnt, der es ausgezeichnet verstand, seine Landsleute, sei es im Arbeitslager, sei es an Arbeitsstellen bei Bauern, moralisch zu stärken und in günstigem Sinne zu beeinflussen.

b) Neben der Beratungsstelle für italienische Flüchtlingsfragen, die der Zentralstelle angeschlossen war, deren Hilfstätigkeit sich aber auf einen kleinen Kreis von italienischen Flüchtlingen beschränkte, wurde die Vereinigung Pro Italia gegründet. Es gehörten ihr vor allem schweizerische Persönlichkeiten an. Sie setzte sich zum Ziele, den italienischen Flüchtlingen, ohne Unterschied der Partei oder Religion, nach Kräften zu helfen. Die Zusammensetzung und Organisation des Hilfswerks entsprach den bereits erwähnten, vom Departement festgesetzten Voraussetzungen, weshalb auch diese Hilfe begrüsst wurde. Da das Komitee erst im Sommer 1944 gegründet wurde, und sich der italienischen Flüchtlinge ferner eine Reihe von kleinern, mehr lokalen Hilfskomitees annahm, waren seiner Tätigkeit naturgemäss Grenzen gesetzt.

c) Die Polen, die sich vor und während dem Kriege als Zivilflüchtlinge in unserem Lande aufhielten, wurden zur Hauptsache von den grossen schweizerischen konfessionellen Hilfswerken betreut. Daneben sprang auch die Vereinigung Pro Polonia bei und leistete in beschränktem Rahmen Hilfe.

Nach dem Krieg, als ein Teil der internierten Polen sich weigerte, nach Frankreich auszureisen oder nach Polen zurückzukehren und als Zivilflüchtlinge um Asyl in der Schweiz ersuchten, stellte sich namentlich die Frage, wie inskünftig die Studienkosten für polnische Studenten bezahlt werden sollten, die ihre Studien noch nicht abgeschlossen hatten.

Das American Polish War Relief übernahm vorerst die Garantie für die Bestreitung der speziellen Studienkosten in den Hochschullagern, die für kurze Zeit noch vom Kommissariat und später dann von der Polizeidivision weitergeführt wurden. In der Folge kam es dann allerdings zu Schwierigkeiten, und das Komitee bezahlte nur einen Teil der Kosten. Im übrigen entfaltete das Hilfswerk nach seinen Berichten eine ausgedehnte Hilfstätigkeit überall in Europa, wo sich Polen in Not befanden.

Später übernahm der Polish Soldiers Assistance Fund die Kosten bis zum Abschluss der Studien einer Reihe namentlich erwähnter Studenten. Das Hilfswerk, das sich der polnischen Soldaten der Armee Anders in England und in den Dominions annahm, bezahlte durch einen Vertreter in Freiburg die entsprechenden Kosten. Aber auch diese Mittel versiegten mit der Zeit, weshalb dann Ende 1947 unter schweizerischer Leitung die Hilfsaktion für polnische Studenten gegründet wurde, der es gelang, die notwendigen Gelder für die zusätzlichen Studienkosten zusammenzubringen, sodass alle befähig-

ten und ernsthaften Studenten das Studium in der Schweiz abschliessen konnten.

Von 1947 an schlossen sich eine Reihe von Polen in der Schweiz in Berufsvereinigungen zusammen, die meist nur die Vertretung der gleichgerichteten beruflichen Interessen zum Ziele hatten. Daneben wurde die Vereinigung der polnischen Kombattanten in der Schweiz gegründet, die mehr die allgemeinen Interessen der ehemaligen polnischen Internierten, die in der Schweiz verblieben waren, wahren sollte.

Schliesslich nahm sich auch die Vereinigung der Freunde des christlichen Polens der Flüchtlinge an, soweit es ihre Mittel und Kräfte erlaubten.

d) Auch zur teilweisen Betreuung tschechischer, jugoslawischer, ungarischer und ukrainischer Flüchtlinge wurden Vereinigungen gegründet. Die meisten dieser Hilfswerke, die eine eher bescheidene Tätigkeit entfalteten, betreuen neue Flüchtlinge, die erst kürzlich eingereist sind. Ihre Mittel sind meist sehr beschränkt.

e) Besonderen Interesses konnten sich die russischen Flüchtlinge erfreuen. Mehrere Hilfswerke nahmen sich ihrer an. Leider waren ihre Absichten jedoch nicht immer nur von den Ueberlegungen selbstverständlicher Menschlichkeit getragen. Da und dort standen politische, aber auch wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Die einzelnen Hilfswerke arbeiteten denn auch nicht von Anfang an loyal zusammen. Eine gewisse Koordination war deshalb unumgänglich. Sie wurde durch das Departement veranlasst. In mehreren Sitzungen einer besondern Koordinationskommission wurde versucht, die Hilfe der einzelnen Komitees aufeinander abzustimmen, was nicht immer leicht war.

Neben dem Arbeiterhilfswerk, das sich als Mitglied der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe der russischen Flüchtlinge annahm, entfaltete vor allem das Comité de secours aux réfugiés russes in Genf eine etwas aufdringliche Tätigkeit, wobei der politische Aspekt dieser Vereinigung allzu augenfällig war. In Zürich konstituierte sich ebenfalls ein Hilfswerk für die russischen Flüchtlinge, dem u.a. Industrielle angehörten, die mit Russland in wirtschaftlicher Beziehung standen. Dazu kam dann die von einem russischen Staatsangehörigen in der Schweiz selbst aufgezugene Hilfe, wobei unsicher war, inwieweit die Russen dessen Tätigkeit schätzten.

Zusammenfassend darf jedenfalls festgehalten werden, dass neben der betont korrekten und umfassenden staatlichen Hilfe für die russischen Flüchtlinge auch die private Hilfe recht intensiv war und deshalb durch wiederholte Interventionen immer wieder auf die Bedürfnisse abgestimmt werden musste. Diese heikle und undankbare Mission kam der Polizeiabteilung zu, die sie, am Erfolg bemessen, wohl doch mit Geschick erledigt hat.

2. Hilfswerke mit internationalem Wirkungsfeld.

a) Die Rolle, die der Fonds européens de secours aux étudiants gespielt hat, wurde bereits im Abschnitt über die Studenten erwähnt. Neben der Begutachtung der Studiengesuche zuhanden der Polizeiabteilung leistete das Hilfswerk in einzelnen Fällen auch Zuschüsse zu den Studienkosten und beteiligte sich an der Finanzierung gewisser wissenschaftlicher Arbeiten von Flüchtlingen im Intellektuellenheim in Frontenex, Genf. Die Mittel des Hilfswerks stammten aus studentischen Kreisen der ganzen Welt, zu einem beträchtlichen Teil auch aus der Schweiz.

b) Das bereits 1933 gegründete Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés befasste sich vorerst, wie der Name sagt, mit der Vermittlung von intellektuellen Flüchtlingen. Später nahm es sich in allgemeiner Art der intellektuellen Flüchtlinge an und unterstützte sie in ihren Arbeiten und Bestrebungen. Für einzelne übernahm das Hilfswerk auch den Lebensunterhalt oder einen Teil davon in der Schweiz. Es beteiligte sich ebenfalls an der Finanzierung der Kosten der wissenschaftlichen Arbeiten von Flüchtlingen im Intellektuellenheim. Da dem Komitee namhafte Persönlichkeiten, namentlich aus Genf, angehörten, gelang es ihm, eine Reihe schweizerischer Geldgeber zu finden. Wesentliche Mittel erhielt es auch von amerikanischen Hilfswerken, namentlich vom Joint.

c) Willkommene zusätzliche Hilfe leisteten in einzelnen Fällen die amerikanischen Hilfswerke American Friends Service Committee (Quäker), das Unitarian Service Committee und nach dem Krieg in etwas bescheidenerem Masse das American Christian Committee for Refugees. Die Quäker unterstützten einzelne Flüchtlinge oder auch Veranstaltungen zu Gunsten von Flüchtlingen. Der Vertreter des Unitarian Service leistete vor allem Hilfe in Fällen, in denen die Mittel für eine zwar nicht unerlässliche, doch zweckmässige ärztliche Behandlung fehlten, und diese zusätzlichen Kosten nicht von der ordentlichen Flüchtlingsfürsorge übernommen werden konnten. Das American Christian Committee for Refugees begann seine Tätigkeit erst im Jahre 1946 und half einer Gruppe von Studenten. Alle drei Hilfswerke bezogen ihre Mittel ausschliesslich von ihren Organisationen in Amerika.

d) Das International Rescue and Relief Committee nahm sich vor allem der Flüchtlinge an, die als frühere Gewerkschafter aus Deutschland und Oesterreich hatten fliehen müssen. Es arbeitete zeitweise eng mit dem Schweizerischen Arbeiterhilfswerk zusammen. Eine Zeitlang unterstützte es mehrere Flüchtlinge vollständig. Auch dieses Hilfswerk bezog seine Mittel vom Sitz der Organisation in New York.

e) Besondere Bedeutung kam der weitsichtig konzipierten Tätigkeit der ORT (Association pour le développement du travail artisanal, industriel et agricole parmi les Juifs) zu, die in der Schweiz mit schweizerischen Mitgliedern eine besondere Gruppe gründete. Die Gesellschaft hat die Förderung handwerklicher, industrieller und landwirtschaftlicher Arbeit unter den Juden zum Ziel. Mit gut organisierten Kursen in den verschiedensten Berufen schaltete sie sich ergänzend in das Berufsbildungsprogramm der Zentralleitung ein. Sie nahm sich vor allem der frei lebenden Flüchtlinge an, organisierte aber auch Kurse in den Lagern und Heimen selbst. Es sei auf den Bericht der Zentralleitung verwiesen. Die ORT erwarb sich auf ihrem Spezialgebiet ausserordentliche Verdienste und verstand es, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln ein Maximum an Nutzeffekt herauszuholen.

f) Die OSE (Oeuvre de Secours aux Enfants) kümmerte sich um das Wohl der jüdischen Kinder und Jugendlichen. Sie nahm sich namentlich auch tuberkulöser Flüchtlingskinder an. Ihre Haupttätigkeit war allerdings nach dem Ausland gerichtet, von wo sie nach Kriegsschluss auf ihre Kosten verschiedene tuberkulöse Flüchtlinge zu einem Sanatoriumskuraufenthalt in die Schweiz hereinbrachte.

Die OSE gründete ferner in Genf eine Zahntechnikerschule und ein zahntechnisches Laboratorium, in dem die Flüchtlingshilfswerke und die Polizeiabteilung vorteilhaft zahntechnische Arbeiten für Flüchtlinge ausführen lassen konnten. Zeitweise erhielt das Laboratorium zahlreiche solche Aufträge.

C. Die Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in der Flüchtlingsbetreuung.

In nützlicher Weise schaltete sich auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (CICR) in die Betreuung der Zivilflüchtlinge ein. Naturgemäss kam weniger eigentliche materielle Hilfe in Frage. Das CICR leistete vielmehr seiner Rolle entsprechend in verschiedener Beziehung Vermittlerdienste, die sonst von keiner andern Organisation mit der annähernd gleichen Erfahrung und Kompetenz hätte gewährt werden können.

Einmal führte das CICR, gleich wie für die Kriegsgefangenen, eine zentrale Kartei, in der alle Namen der Flüchtlinge in der Schweiz aufgenommen wurden. Die Polizeiabteilung erstellte zuhanden des CICR für jeden Flüchtling eine zusätzliche Registraturkarte mit allen gewünschten Angaben, was dem CICR die Registrierung sehr erleichterte. Auch Mutationen meldete die Polizeiabteilung regelmässig. Auf diese Weise war es dem CICR möglich, auf Anfragen aus dem Ausland zu antworten.

Ebenso nahm sich das CICR der Vermittlung von persönlichen Botschaften der Flüchtlinge in Lagern und Heimen an Verwandte und Bekannte im Ausland an. Die Vertreter des CICR liessen den Flüchtlingen zu diesem Zweck besondere Formulare verteilen. Die Botschaften wurden dann kollektiv an das CICR geschickt, das für die Weiterleitung besorgt war. Auf diese Weise konnte den Flüchtlingen ermöglicht werden, mit Angehörigen in Verbindung zu bleiben. Das entsprach dem auch für die Kriegsgefangenen geltenden Verfahren.

Die wohl wichtigste Aufgabe des CICR lag aber wohl im ständigen Besuch der Lager und Heime durch seine Vertreter. Ueber diese Besuche erstellte das CICR eingehende Berichte, die alle wünschenswerten Einzelheiten über die Führung enthielten und der Polizeiabteilung ein objektives Bild vermittelten. Die Polizeiabteilung hat diese Berichte jeweils eingehend geprüft und allfälligen Anregungen über Änderungen oder Verbesserungen nach Massgabe der Möglichkeiten gerne Rechnung getragen. Die Berichte der Vertreter des CICR lauteten -- entgegen gelegentlichen Kritiken in der schweizerischen und zeitweise auch der ausländischen Presse -- im allgemeinen ausnehmend günstig. Ueberall stellen die CICR-Delegierten den besten Willen der Betriebsleitung fest, die ihr übertragene Aufgabe so gut als möglich zu lösen.

Das CICR vermittelte schliesslich auch gewisse Materialien, die aus dem Ausland zur Verfügung gestellt wurden, so vor allem Kleider. Diese Sendungen hatten allerdings für die Zivilflüchtlinge keine besondere Bedeutung.

D. Die Zusammenarbeit mit der internationalen Flüchtlingshilfe.

Das Flüchtlingsproblem hat schon bald nach dem ersten Weltkrieg auf internationalem Boden Beachtung gefunden. Im Völkerbunde wurde eingesehen, dass die grosse Zahl von Menschen, ohne Heimat und ohne Mittel für den Lebensunterhalt, zu einem Unruheherd werden konnte, und dass ihnen auf internationaler Grundlage Hilfe gebracht werden müsse. 1921 wurde Fridtjof Nansen zum Hochkommissär für die Flüchtlinge ernannt. Er hatte die Anstrengungen der Regierungen zur Linderung des Flüchtlingselesendes zu koordinieren. Auf seine Initiative wurde der Nansenpass geschaffen (vgl. Abschnitt über die Ausweispapiere).

1930 übertrug der Völkerbund die Aufgabe des Hochkommissariates einem Büro, das später den Namen Nansenbüro erhielt, während der Völkerbund selbst den politischen und juristischen Schutz der Flüchtlinge übernahm. Von Anfang an hatte die Tätigkeit des Nansenbüros unter den Auswirkungen der damaligen Wirtschaftskrise zu leiden.

Zur Lösung der neuen Probleme, die sich aus den Flüchtlingswellen aus Deutschland ergaben, setzte der Völkerbund 1936 erneut einen Hochkommissär ein, dessen Auftrag allerdings gleichzeitig mit dem des Nansenbüros Ende 1938 ablief.

In den Jahren nach dem ersten Weltkrieg hat die Schweiz als Mitglied des Völkerbundes aktiv in der Flüchtlingshilfe mitgewirkt. Bis 1935 nahm sie an sechs besonders, vom Völkerbund organisierten, Konferenzen teil. Sie trat mehreren Abkommen über das juristische Statut der verschiedenen Flüchtlingskategorien bei und anerkannte den Nansenpass. Während mehreren Jahren führte Herr Bundesrat Giuseppe Motta den Vorsitz des Flüchtlingskomitees der Völkerbundsversammlung, in dem er wesentlich zur Verbesserung des Schicksals der Flüchtlinge beitragen konnte. Schliesslich sei daran erinnert, dass auch die beiden ersten Präsidenten des Nansenbüros prominente Landsleute waren, nämlich Prof. Max Huber und Prof. Georges Werner.

Die Kompetenzen des Nansenbüros und des Hochkommissariats waren zeitlich und sachlich begrenzt. Dies und der immer grösser werdende Flüchtlingsstrom veranlasste Präsident Roosevelt 1938, den europäischen und überseeischen Staaten, die in der Lage waren, Flüchtlingen einen vorübergehenden Aufenthalt oder dauerndes Asyl zu gewähren, die Gründung eines Intergouvernementalen Komitees vorzuschlagen, das sich mit der Flüchtlingshilfe zu befassen hätte. Am 14. Juli 1938 beschlossen 32 Staaten, darunter die Schweiz, ein solches Komitee zu konstituieren. Der juristische Schutz der Flüchtlinge wurde weiterhin von einem Hochkommissariat des Völkerbundes, mit Sitz in London und unter der Leitung von Sir Herbert Emerson, geleistet.

Die Ausgaben des Intergouvernementalen Komitees für die Weiterwanderung der Flüchtlinge mussten die privaten Hilfsorganisationen in den verschiedenen Ländern tragen. Das Komitee selbst verfügte nur über geringe Mittel, die knapp zur Deckung seiner Verwaltungskosten ausreichten.

Die Schweiz konnte dem hochherzigen Werk nicht fernstehen. Sie wurde gleich nach der Gründung Mitglied des Intergouvernementalen Komitees. Durch den Krieg jedoch wurde die Zusammenarbeit unterbrochen.

1942 erweiterten die Mitgliedstaaten den Auftrag des Intergouvernementalen Komitees. Sein Mandat erstreckte sich von nun an auf alle aus rassistischen, religiösen oder politischen Gründen verfolgten Personen. Die gegen Ende des Krieges und besonders nach Kriegsschluss beträchtlich gewordenen Kosten des Komitees übernahmen vorerst je zur Hälfte Grossbritannien und die Vereinigten Staaten von Nordamerika. Mitte 1945 richtete das Komitee an alle Mitgliedstaaten einen Appell um freiwillige Beiträge.

Gegen Ende des Krieges verstärkte die Schweiz ihre Beziehungen zum Intergouvernementalen Komitee. So wurde die Organisation im Frühjahr 1945 ermächtigt, in Genf eine Delegation zu errichten, deren Leitung dem von seinem Amte vorübergehend beurlaubten Chef der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Dr. Rothmund, anvertraut wurde. Dem Appell, einen freiwilligen Beitrag zu gewähren, haben die eidgenössischen Räte am 14. Juni 1946 zugestimmt und einen Kredit von 2 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.

Mit der Auflösung des Völkerbundes und damit des Hochkommissariates übernahm das Intergouvernementale Komitee auch den juristischen Schutz der Flüchtlinge. Im Oktober 1946 berief es eine intergouvernementale Konferenz nach London, die einen Reiseausweis für Flüchtlinge zu schaffen beschloss. Die Schweiz nahm aktiv an den Arbeiten dieser Konferenz teil und trat dem Abkommen bei.

Durch ihre Beiträge und die aktive Mitarbeit ihrer Vertreter in der Generalversammlung und dann vor allem auch dem Exekutivkomitee spielte die Schweiz eine bedeutende Rolle in der internationalen Flüchtlingshilfe. Sie bekundete damit, dass sie die Flüchtlingsprobleme auch über ihre Grenzen hinaus sah und bereit war, aktiv an deren Lösung mitzuhelfen. Andererseits erwachsen ihr aus der Mitarbeit Vorteile, die vor allem den Flüchtlingen in unserem Lande zugute kamen. Auf die Rolle, die die Delegation in der Schweiz des Intergouvernementalen Komitees in der Vorbereitung der Flüchtlinge für die Weiterwanderung gespielt hat, und vor allem auch auf die Ausreisebeiträge, die sie in manchen Fällen bezahlte, ist bereits hingewiesen worden.

Die Ausmasse des Problems zeigten aber bald, dass weder das Intergouvernementale Komitee für die Flüchtlinge, noch die UNRRA in der Lage waren, das Problem zu lösen. Nur durch den Einsatz grösserer Mittel und die Mitarbeit aller durfte mit der Lösung der riesigen Probleme gerechnet werden. Die Vereinten Nationen beschlossen deshalb, eine neue spezialisierte internationale Organisation zu schaffen. Nach langen Verhandlungen übernahm die mit der Aufgabe betreute Vorbereitende Kommission der Flüchtlingsorganisation (PCIRO) die bisher von der UNRRA und dem Intergouvernementalen Komitee für die Flüchtlinge ausgeübten Funktionen und leistete den Flüchtlingen im Rahmen der Verfassung Hilfe. Die Organisation konnte sich allerdings erst am 24. August 1948 definitiv konstituieren, als 15 Staaten, die gleichzeitig 75% des provisorischen Budgets übernahmen, die Verfassung ratifiziert hatten. Erst jetzt, nach nahezu einem Jahr Unterbruch, hatte die Schweiz wiederum die Möglichkeit, offiziell auf internationalem Boden in der Flüchtlingshilfe mitzuwirken. Inzwischen unterhielten die zuständigen Amtsstellen mit der Delegation in der Schweiz der vorbereitenden Kommission, die ungefähr die gleichen Funktionen ausübte wie vorher die Delegation des Intergouvernementalen Komitees, engen Kontakt.

Nach der endgültigen Konstituierung der IRO wurde unser Land zur Teilnahme eingeladen. Im März 1949 beschloss die eidgenössischen Räte den Beitritt zur Organisation. Von da an nahm unser Land als Mitglied der Internationalen Flüchtlingsorganisation wiederum ständig und aktiv an den Verhandlungen teil.

Die IRO, die nun heute im letzten Jahr ihrer zusätzlichen Tätigkeit steht, nahm sich rund 1,5 Millionen Flüchtlinge, zur Hauptsache in Europa, an. Bis Ende 1950 hat sie 72'000 heimgeschafft, 916'000 in neuen Ländern wieder angesiedelt und 230'000 Fälle anderswie geregelt. Sie hofft, bis zum Schluss ihrer Tätigkeit (Herbst oder Ende 1951) alle Flüchtlinge weiterzubringen, die nicht aus Alters- oder Krankheitsgründen keine Chancen mehr zur Weiterwanderung haben. Soweit die Zurückbleibenden hospitalisiert werden müssen und in die Kategorie der sogenannten Hardcore-Fälle gehören, wird der Regierung oder Organisation, die sich verpflichtet, sich ihrer in Zukunft anzunehmen, ein bestimmter Dollarbetrag zur Verfügung gestellt. Jedenfalls wird sich die Organisation bis zum Ende ihrer Tätigkeit bemühen, die Zukunft aller Flüchtlinge, die unter ihr Mandat fallen, nach Möglichkeit sicherzustellen.

Es liegt auf der Hand, dass diese gewaltige Aufgabe auch entsprechende Mittel erforderte. Das Jahresbudget betrug rund 650 Millionen Franken. Die einzelnen Mitgliedstaaten hatten nach einem bestimmten Schlüssel einen Anteil zu übernehmen. Für die Schweiz ergab sich der verhältnismässig hohe, bei Berücksichtigung aller Gesichtspunkte aber doch angemessene Anteil von 1,30% der Verwaltungskosten und 1,10% der Ausgaben für die Hilfstätigkeit.

Auf seinen Anteil konnte unser Land einen wesentlichen Teil der eigenen Leistungen für die Flüchtlinge in der Schweiz anrechnen; denn in den meisten andern Mitgliedstaaten hatte die IRO die direkte Unterstützung der Flüchtlinge übernommen. Nachdem die Schweiz erst im Frühjahr 1949 Mitglied der IRO hatte werden können, lag es im gegenseitigen Interesse, an der Betreuung der Flüchtlinge in der Schweiz nichts zu ändern. Die Einschaltung der IRO hätte sonst zu grossen Komplikationen führen müssen.

Die genaue ziffernmässige Berechnung der Leistungen, die die IRO hätte übernehmen müssen, wenn sie die Flüchtlinge in der Schweiz ebenfalls direkt unterstützt hätte, war allerdings nicht möglich. Die Generaldirektion der IRO und die Schweiz vereinbarten deshalb, dass unser Land rund 80% der budgetierten Kosten der Flüchtlingsfürsorge für die betreffenden Jahre in Abzug bringen sollte. So kam man für das Finanzjahr 1948/49 auf einen von der Schweiz zu bezahlenden Beitrag von rund 3'887'000 Fr. und für das Jahr 1949/1950 auf einen solchen von rund 4'599'000 Fr. Auf Grund des rund um 2/3 gekürzten Budgets der IRO hatte die Schweiz für 1950/51 noch 1'318'000 Fr. zu bezahlen.

Während vielen Jahren hatte die Schweiz in der Unterstützung der Flüchtlinge eine ausserordentlich grosse Last zu tragen. Trotzdem zögerte sie nicht und leistete mit ihrem Beitrag an die IRO einen Teil ihrer Hilfe zur Lösung des internationalen Flüchtlingsproblems. Dass die Mitgliedschaft auch den Flüchtlingen in der Schweiz gewisse Vorteile brachte, wurde sehr begrüsst, war aber nicht entscheidend für den Entschluss zum Beitritt. In der Tat konnten, wie schon früher dargetan worden ist, die Flüchtlinge auch von den Möglichkeiten zur Einzel- oder Kollektivauswanderung, die die IRO bot, profitieren. Ein Äquivalent zu den hohen Beiträgen unseres Landes sollten und konnten diese Leistungen aber nicht sein.

E. Die Beziehungen zu fremden Regierungen.

Nicht alle Flüchtlinge, die während des Krieges in der Schweiz Asyl gefunden hatten, entbehrten des diplomatischen Schutzes ihres Heimatstaates. Die Regierungen einer Reihe von europäischen Staaten flüchteten nach der Besetzung durch Truppen der Achsenmächte nach London oder konstituierten sich dort neu. Die diplomatischen Vertretungen in der Schweiz stellten sich in der Regel diesen Regierungen zur Verfügung und vertraten deren Interessen. Sie nahmen sich infolgedessen auch der Flüchtlinge an, die vor den Achsenmächten in die Schweiz geflüchtet waren.

Die Hilfe, die die einzelnen Vertretungen leisten konnten, war dabei allerdings recht verschieden. Auch setzten sich nicht alle in gleichem Masse und für alle Gruppen der Schutzbefohlenen ein. Politische Überlegungen der verschiedensten Art veranlassten einzelne Vertretungen, zu differenzieren, was den schweizerischen Behörden da und dort Anlass zu Schwierigkeiten bot.

Im grossen und ganzen standen den Vertretungen in der Schweiz nur bescheidene materielle Mittel zur Hilfe an ihre Landsleute zur Verfügung. Ihre Tätigkeit beschränkte sich mehr auf den diplomatischen Schutz und gelegentliche symbolische Zuwendungen bei besondern Anlässen. Einzelne Vertretungen verfügten allerdings über Geldmittel, die es ihnen erlaubten, gewisse Flüchtlinge direkt zu unterstützen. Andere garantierten den schweizerischen Behörden die Rückzahlung der Kosten nach Kriegsschluss.

Besonders intensiv nahm sich die Holländische Gesandtschaft der Flüchtlinge an. Sie errichtete einen besondern Flüchtlingsdienst, der die holländischen Flüchtlinge zu betreuen hatte. Die Gesandtschaft half bei der Errichtung besonderer Holländer-Lager und -Heime, wobei sie die Übernahme der Kosten dieser Betriebe nach Kriegsschluss zusicherte. Auf diese Garantie wurde allerdings später aus-

drücklich verzichtet, sodass auch die Kosten der Fürsorge für die holländischen Flüchtlinge voll von den schweizerischen Behörden übernommen wurden. Die Polizeiabteilung arbeitete eng mit dem Flüchtlingsdienst der Gesandtschaft zusammen.

Auch die Belgische Gesandtschaft kümmerte sich nach Kräften um ihre Schützlinge. Sie stellte das Chalet des Belges in Gryon (Waadt) zur Verfügung, in dem eine Gruppe ausgewählter Flüchtlinge untergebracht werden konnte.

Die Polnische Gesandtschaft wurde stark durch die Fürsorge für die polnischen Militärinternierten in Anspruch genommen, denen sie in erster Linie ihre Aufmerksamkeit widmen musste. Mit der Zunahme der aus Deutschland geflüchteten polnischen Arbeiter und Arbeiterinnen setzte sie sich auch vermehrt für diese Gruppen ein. Es ist ihr Verdienst, wenn einzelne solche Polen in Studienlagern für Militärinternierte hatten ihren Studien obliegen können. Die Gesandtschaft, die vor dem Kriege Polen jüdischer Herkunft oft nicht mehr als Polen anerkannt und die Ausstellung von Pässen verweigert hatte, nahm sich während des Krieges dann auch dieser Flüchtlinge an. Nach dem Kriege bezahlte sie für einzelne Flüchtlinge, namentlich Studenten, die bisher von privaten Flüchtlingshilfsorganisationen unterstützt worden waren oder auf Kosten des Bundes sich in Lagern oder Heimen aufgehalten hatten, die Unterhaltskosten. Später stellte sie ihre Zahlungen ein, als die unterstützten Flüchtlinge nicht nach Polen zurückkehren wollten.

Die jugoslawischen Flüchtlinge waren in drei verschiedene Gruppen gespalten, die sich zum Teil stark bekämpften. Die Gesandtschaft setzte sich nicht für alle in gleicher Weise ein, was zu gewissen Reibungen führte. Die Polizeiabteilung, die mit der Gesandtschaft in ausgezeichneten Beziehungen stand, berücksichtigte die Interventionen der Gesandtschaft, sorgte aber dafür, dass eine politische Beeinflussung der Flüchtlinge nach der einen oder andern Seite nach Möglichkeit ausgeschlossen war.

Mit dem Sturz des Faschismus in Italien ergab sich für die Italienische Gesandtschaft in Bern die nicht leichte Aufgabe, sich von einem Tag auf den andern für viele Tausende von italienischen Landsleuten, die in die Schweiz geflüchtet waren, einzusetzen. Die Gesandtschaft war dafür aber vorerst weder geistig, noch personell vorbereitet, nachdem sie jahrelang die Interessen der Achsenstaaten gewahrt hatte. Sie setzte sich vorerst für einzelne, später dann aber in immer stärkerer Masse für alle ihre Landsleute ein. Materiell konnte sie allerdings nichts anderes beitragen, als zeitweise gewisse Lokale für die erste Unterbringung italienischer Flüchtlinge zur Verfügung stellen, die früher von faschistischen Organisationen benutzt worden waren.

Auch eine Reihe anderer Gesandtschaften hatte Gelegenheit, sich für in die Schweiz geflüchtete Landsleute zu

interessieren. Die Polizeiabteilung erleichterte ihnen nach Möglichkeit den Kontakt. Sie hatte alles Interesse, dass die Flüchtlinge sich mit der diplomatischen Vertretung ihres Heimatlandes in Verbindung setzten. In der Anerkennung eines Flüchtlings durch seine heimatliche Vertretung lag eine weitgehende Gewähr für dessen Identität und Bürgerrecht. Die Polizeiabteilung durfte damit rechnen, dass die Vertretungen sie orientierten, wenn sie Zweifel am Bürgerrecht oder der Identität eines Flüchtlings hatten. In der Tat ergab die Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen Vertretungen und der Polizeiabteilung manchen nützlichen Anhaltspunkt. Die Polizeiabteilung konnte aber auch annehmen, dass die von den Vertretungen als Landsleute anerkannten Flüchtlinge später einmal in ihre Heimatländer zurückkehren könnten. Auch dieser Gesichtspunkt rechtfertigte eine enge Zusammenarbeit.

F. Die Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen.

1. Die Gesamtkommission.

Die Lösung der vielgestaltigen Probleme, die das Flüchtlingswesen den Bundesbehörden nach 1942 stellte und die gelegentliche Kritik in der Öffentlichkeit an behördlichen Massnahmen veranlassten das Departement, die Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen Sachverständigenkommission zu erwägen, um sich einerseits durch Fachleute in objektiver Weise beraten zu lassen und andererseits eine gewisse Koordination der Arbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen des Bundes, die sich mit den Flüchtlingsfragen zu befassen hatten (Territorialdienst, Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung, Polizeiabteilung), und den zahlreichen privaten Flüchtlingshilfswerken herbeizuführen. Die Bestrebungen des Departements stimmten mit dem von Herrn Nationalrat Jacques Schmid, Solothurn, am 9. Dezember 1943 eingereichten Postulat überein. Herr Nationalrat Schmid lud, unterstützt von 24 Mitunterzeichnern, den Bundesrat ein, "zu prüfen, ob nicht eine von den Verwaltungsorganen unabhängige eidgenössische Kommission ernannt werden soll, die als Beratungs-, Kontroll- und Beschwerdestelle den Emigranten, Flüchtlingen und Internierten zur Verfügung steht."

Bevor dieses Postulat im Nationalrat zur Sprache kam, berief der Chef des Departements, im Einverständnis mit dem Bundesrat, am 11. Februar 1944 eine grössere Anzahl von Persönlichkeiten aus der ganzen Schweiz zu einer konstituierenden Sitzung auf den 23. Februar 1944 nach Bern ein. 43 Vertreter von Flüchtlingsorganisationen, der eidgenössischen Räte und kantonaler Behörden folgten der Einladung. Der Vor-

sitzende, Herr Bundesrat von Steiger, umschrieb in seiner Eröffnungsansprache Zweck und Aufgabe der Kommission kurz wie folgt: Die Kommissionsmitglieder sind Berater und Vertrauensleute der Bundesbehörden. Die Kommission hat nur beratenden Sachverständigencharakter. Sie prüft Wünsche und Fragen aller Art und gibt ihre Meinungsäusserung an die zuständigen Instanzen weiter. Sie koordiniert die Bestrebungen der privaten Hilfswerke und der Behörden. Die grosse Kommission kann keine Detailarbeit leisten, weshalb die Schaffung von Arbeitsausschüssen notwendig ist. Wichtig ist vor allem ein solcher Ausschuss für Rechts- und Disziplinarfragen, damit die Flüchtlinge das Gefühl haben, nicht rechtlos zu sein, sondern Schutz zu geniessen. -- Die Versammlung wählte 3 Vicepräsidenten, die Herren Nationalrat J. Schmid, Ständerat A. Malche und Nationalrat A. Janner und bestellte die folgenden vier Arbeitsausschüsse:

- | | |
|---|--|
| <u>Ausschuss I</u>
(9 Mitglieder) | für Disziplinarwesen (später für Rechtsfragen), unter dem Vorsitz von Herrn alt Obergerichter und Justizoberst H. Bäschlin; |
| <u>Ausschuss II</u>
(9 Mitglieder) | für Bildungswesen (später für geistige Betreuung, Bildungswesen und Freizeit), unter dem Vorsitz von Herrn Ständerat Malche, später Herrn G. Bernasconi; |
| <u>Ausschuss III</u>
(10 Mitglieder) | für Nahrung, Kleidung, Unterkunft (später Unterkunft und Materielles), unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Rickenbach; |
| <u>Ausschuss IV</u>
(7 Mitglieder) | für Nachkriegsprobleme (später Weiterwanderung), unter dem Vorsitz von Herrn Regierungsrat Dr. Briner, später Herrn Regierungsrat Dr. Stampfli. |

Ferner nahm die Kommission je ein kurzes Referat des Chefs des Territorialdienstes, des Eidg. Kommissariats für Internierung und Hospitalisierung und der Polizeiabteilung über den Aufgabenkreis der ihr unterstellten Dienste entgegen. Die Kommission befasste sich insbesondere auch mit der damals noch nicht überall genügenden Ausstattung der Auffanglager.

Nach der konstituierenden Sitzung ernannte das Departement am 6. März 1944 definitiv 47 Persönlichkeiten zu Mitgliedern der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen. In der Folge erhöhte sich die Mitgliederzahl auf 63, worunter 9 Damen. -- Das Sekretariat der Kommission sowie aller Ausschüsse besorgte die Polizeiabteilung.

Am 30. März 1944 kam im Nationalrat das Postulat Schmid vom 9. Dezember 1943 zur Behandlung. Herr Nationalrat Schmid stellte eingangs fest, dass inzwischen die Sachverständigenkommission vom Departement ernannt worden sei.

Dies habe einer Notwendigkeit entsprochen. Der Beamtenapparat müsse von seiner grossen Verantwortung entlastet werden. Ein lebendiger, demokratischer Geist sei im Flüchtlingswesen erforderlich. Die Sanktion der bereits geschaffenen Kommission durch das Parlament sei zweckmässig. Herrn Bundesrat von Steiger gebühre Dank für seine Initiative.

In seiner Antwort führte Herr Bundesrat von Steiger im wesentlichen aus: Die Wünsche des Departements und aus der Parlamentsmitte seien hier in der gleichen Richtung gelaufen. Das Postulat sei bereits in Verwirklichung begriffen. Die Tätigkeit des Departements in der Flüchtlingsfrage sei eine Fürsorgetätigkeit im weiteren Sinne, die keinen Polizeigeist ertrage. Aber auch der pflichtgetreueste Beamte könne in die Gefahr kommen, dass er, wenn er nach rechtlichen Kriterien unterscheiden müsse, für das Menschliche nicht genügend Zeit finde. Gerade deshalb sei es wichtig, die Sachverständigenkommission zu besitzen, die Wünschen und Klagen nachgehen könne. Die Flüchtlinge müssten die Ueberzeugung haben, als Fremdlinge nicht rechtlos zu sein, und dass ausserhalb des Verwaltungsapparates tätige Schweizer kontrollierten, ob die Behörden im Rahmen des Möglichen das Richtige täten. Die Kommission sei das Abbild der vielen Kreise, die im Flüchtlingswesen tätig seien. Die Mitglieder seien aber immer nur Sachverständige, die den Flüchtlingen und Behörden beratend zur Verfügung stehen und von diesen konsultiert werden, sowie ihrerseits den Verwaltungen und der Armee Anregungen und Wünsche unterbreiten könnten. Wenn die Kommission oder deren Ausschüsse Lagerbesuche vornähmen, geschehe das, um sich ein Bild zu verschaffen und sei nicht etwa als amtliche Inspektion zu betrachten. Alle Emigranten, Flüchtlinge und Internierten hätten die Möglichkeit, Wünsche und Beschwerden bei der Kommission anzubringen, wodurch aber der verwaltungsrechtliche und militärische Beschwerdeweg nicht verändert werde. Sie alle sollten einmal die Ueberzeugung mitnehmen, dass unser Land im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten alles für sie getan habe, was angemessen und richtig sei und im Verhältnis zur Lebensweise unseres eigenen Volkes und unserer Truppen stehe. Mit Liebe und Geduld müsse man allen Flüchtlingen beibringen, dass wir uns die Lebenshaltung nur aus eigener Disziplin weiter sicherstellen könnten. Zum Schluss erklärte der Sprecher, er nehme das Postulat Schmid an, das übrigens im Schosse des Nationalrates nicht bestritten war.

Die Sachverständigenkommission hielt ausser der konstituierenden Sitzung am 5. Oktober 1944 und am 12. November 1947 zwei weitere Sitzungen ab, immer im Beisein von Vertretern der Armee (Abt. für Territorialdienst und des Eidg. Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung), der Bundesbehörden (Polizeiabteilung, Bundesamt für Sozialversicherung, OZD-Grenzwachtkorps, Délégué du Conseil fédéral aux oeuvres d'entraide internationale, BIGA, Bundesanwaltschaft, Eidg. Finanzverwaltung) und des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz.

Zu der zweiten Sitzung vom 5. Oktober 1944 im Ständeratssaal, in der die Präsidenten über die Arbeit der Ausschüsse berichteten, war auch die Presse eingeladen worden.

Der Präsident des Ausschusses für Rechtsfragen verwies auf die 110 Eingaben und Beschwerden, die der Ausschuss in 5 Sitzungen oder er selber als Vermittler zu behandeln hatte. Entscheide seien keine getroffen worden, sondern die Meinung des Ausschusses in jedem Fall der zuständigen Dienststelle bekannt gegeben worden. 98 Prozent der Beschwerden von Flüchtlingen seien nach Auffassung des Ausschusses unbegründet gewesen.

Für den Ausschuss II berichtete Herr de Blonay, dass in 2 Sitzungen die Koordinierung der verschiedenen Gruppen, die sich mit der Bildung und Betreuung der Flüchtlinge beschäftigten, diskutiert worden sei.

Herr Dr. Rickenbach teilte mit, der Ausschuss III habe 2 Sitzungen, wovon eine mit Lagerbesichtigungen (3 Tage), durchgeführt, wobei Vorschläge für materielle Verbesserungen gemacht worden seien.

Herr Dr. Stampfli erstattete Bericht über 2 Sitzungen des Ausschusses IV. Der Ausschuss habe einen Unterausschuss bestellt, der wöchentlich Sitzungen mit Vertretern der Polizeiabteilung abhalte zur Besprechung aller mit der späteren Auswanderung zusammenhängender Fragen.

Schliesslich gab Herr Dr. Siegfried für den vom Ausschuss III gebildeten Unterausschuss für Kinderfragen kurz Auskunft über dessen Aufgaben.

Die 3. Sitzung der Gesamtkommission vom 12. November 1947 war der Aussprache über den im Entwurf vorliegenden Bundesbeschluss über Beiträge des Bundes an die Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge in der Schweiz gewidmet. Hierüber berichtete Herr Dr. Schürch, Chef der Flüchtlingssektion, nachdem er vorgängig Fragen der Aufnahme von Flüchtlingen an der Grenze, des Arbeitseinsatzes, der Weiterreise und des Dauerasyls erläutert hatte.

In einer Resolution stimmte die Versammlung dem neuen Bundesbeschluss zu und empfahl der Bundesversammlung Annahme der Vorlage.

2. Die Arbeitsausschüsse.

Der Ausschuss I hielt in der Zeit vom 20. März 1944 bis 27. Mai 1946 14 Sitzungen ab. Er befasste sich mit verschiedenen rechtlichen Fragen (z.B. der Staatszu-

gehörigkeit von Flüchtlingen deutscher Herkunft, dem Entwurf zu einem neuen Bundesratsbeschluss über Aenderung der fremdenpolizeilichen Regelung), mit Beschwerden und Klagen der Flüchtlinge gegen behördliche Massnahmen und von Privatpersonen gegen Flüchtlinge. Ferner diskutierte er die Frage der Lagerbesuche durch einzelne Mitglieder der Kommission, der Eheschliessung von Internierten und Flüchtlingen mit Schweizerinnen, wozu Herr Bundesrichter Dr. Bolla sich gutachtlich geäussert hatte, der Kautionen, der Ausweispapiere der Flüchtlinge, kriegswirtschaftlicher Vergehen von Flüchtlingen, sowie über eine Anzahl von Beschwerden, die dem Ausschuss vom Präsidenten vorgelegt worden waren. Die beim Präsidenten, Herrn alt Oberrichter Bäschlin, eingehenden Fälle konnten zum grössten Teil von ihm selber behandelt und erledigt werden. In der Zeit vom März 1944 bis Ende 1949 belief sich ihre Zahl auf 769. Dazu kamen viele Einvernahmen, Unterredungen und Besichtigungen. Herr Bäschlin hat die vielen, oft heiklen Fälle mit grosser Sachkenntnis und mit viel menschlichem Verständnis und Takt erledigt und den Behörden dadurch nützliche und wertvolle Dienste geleistet. Vielen Flüchtlingen, Emigranten und Internierten hat er in ihrer Ratlosigkeit geholfen und ihnen den rechten Weg gewiesen. Seine Arbeit verdient besondere Erwähnung und den Dank der Flüchtlinge, Hilfswerke und Behörden.

Der Ausschuss II vereinigte sich 1944 und 1945 zu 5 Sitzungen. Er behandelte u.a. Vorschläge über die geistige und manuelle Betätigung in Lagern und Heimen, die Herausgabe einer Flüchtlingszeitung, die Schaffung von Freizeitkommissionen, den Vortragsdienst und die psychische Betreuung der Flüchtlinge.

Durch die Tätigkeit der Eidg. Zentralleitung für Heime und Lager sowie verschiedener privater Hilfsorganisationen auf dem Gebiete der Bildung, Freizeit usw., erwies sich nach Kriegsschluss die weitere Mitwirkung des Ausschusses als überflüssig.

Der Ausschuss III hielt vom März 1944 bis April 1946 7 Sitzungen ab. Damit wurden ein Rundgang durch die Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung und 6 Besichtigungen einer grösseren Zahl von Lagern und Heimen verbunden. Die Besichtigungen erstreckten sich auf Betriebe im Tessin (20.-22. April 1944), Zürich-Umschulungslager und Zentralmagazin (14.6.1944), Waadt und Wallis (7. - 9.11.1944), Aargau, Basel und Zürcher Oberland (12. - 14.4.1945), Luzern und Lugano (25. - 27.4.1946). Der Besuch der Lager und Heime erwies sich als sehr lehrreich für die Mitglieder des Ausschusses. Der Ausschuss machte auf verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten aufmerksam und gab den Behörden wertvolle Anregungen.

Der Unterausschuss für Kinderfragen des Ausschusses III, zusammengesetzt aus 3 Damen und 3 Herren, befasste sich in 2 Sitzungen 1944 und 1945 mit Fragen der Betreuung von Kindern und Kleinkindern.

Der Ausschuss IV befasste sich in 4 Sitzungen 1944 und 1945 mit Weiterwanderungsfragen. Da sich schon in der zweiten Sitzung des Ausschusses im Oktober 1944 gezeigt hatte, dass ein regelmässiger enger Kontakt mit der Polizeiabteilung zweckmässig erschien und sich hierfür der inzwischen auf 14 Mitglieder angewachsene Ausschuss nicht eignete, wurde beschlossen, eine

Unterkommission des Ausschusses IV zu ernennen, die als beratende Instanz in kurzen Zeitabständen mit Vertretern der Polizeiabteilung zusammenkommen sollte. Dieser Unterkommission wurden auch 2 Mitglieder des Ausschusses II zugeteilt; sie umfasste 7 Mitglieder, worunter 2 Damen. Den Vorsitz führte Herr Dr. Schürch, Chef der Flüchtlingssektion. Die Unterkommission hielt in der Zeit vom 18. Oktober 1944 bis im Mai 1946 24 Sitzungen in Bern ab. Je nach den zu behandelnden Traktanden wurden auch Mitglieder anderer Arbeitsausschüsse, Vertreter der Hilfswerke und anderer Verwaltungsabteilungen zu den Sitzungen zugezogen. Die Unterkommission arbeitete praktische Vorschläge aus und unterbreitete sie den Behörden. Viele ihrer Anregungen wurden in der Folge verwirklicht. So entsprangen u.a. der Initiative der Kommission: das Intellektuellenheim in Genf, die Schaffung eines Postens eines Jugendsekretärs bei der Zentralstelle, die Abgabe einer Reiseaussteuer an Flüchtlinge, die Schaffung eines Aerztesekretariates, Weiterbildungsmöglichkeiten für Intellektuelle (Juristen- und Aerztekurs). Auch eine Reihe von Detailfragen wurde diskutiert und abgeklärt.

Die Präsidenten der 4 Arbeitsausschüsse vereinigten sich am 3. Mai 1944 mit Vertretern von Armee und Bundesbehörden zu einer Sitzung, an der Fragen über Lagerbesuche, Kurse und Vorträge in Lagern und Heimen, das Urlaubsreglement und andere Themata behandelt wurden.

Von Mitte 1946 an stellten die Arbeitsausschüsse im wesentlichen ihre Tätigkeit ein. Die Gesamtkommission kam letztmals Ende 1947 zusammen. Der rasche Rückgang der Zahl der Flüchtlinge und die Lösung der noch verbleibenden Probleme machten mehr und mehr die Mitarbeit solcher Kommissionen überflüssig. Zudem hatten inzwischen die Flüchtlinge ja längst die Möglichkeit erhalten, direkt mit den Hilfswerken und Behörden die sie berührenden Probleme zu besprechen, so dass auch aus diesem Grunde weniger ein Bedürfnis für Sitzungen der Ausschüsse bestand.

Nur der Präsident des Ausschusses I, Herr alt Oberrichter Bäschlin, an den noch bis 1949 vereinzelt Beschwerden und Klagen gelangten, die er als neutraler Schiedsrichter erledigte, war noch, wie bereits erwähnt worden ist, während längerer Zeit tätig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kommission und hauptsächlich deren Ausschüsse der Armee und den Bundesbehörden wertvollen Beistand bei der Lösung heikler und schwieriger Probleme im Flüchtlingswesen geleistet haben.

VI. KOSTEN.

A. Gliederung.

1. Die Kosten vor Kriegsausbruch.

a) Die Unterstützung der russischen Flüchtlinge aus der Revolutionszeit.

Zur Zeit der russischen Revolution hielten sich eine Reihe russischer Staatsangehöriger meist zur Kur in der Schweiz auf. Die Ereignisse in ihrer Heimat beraubten sie aller ihrer Hilfsmittel und verunmöglichten ihnen die Rückkehr. Die Kantone, denen die mittellos gewordenen und vielfach kranken Russen zur Last fielen, ersuchten den Bund um Hilfe. Da die Kantone sehr ungleich belastet waren, und nur einige wenige alle russischen Flüchtlinge zu betreuen hatten, beschloss der Bundesrat am 8. November 1918, gestützt auf seine Vollmachten, Beiträge in der Höhe von Fr. 5.-- auf den Kopf und Verpflegungstag zu bezahlen. Der Beschluss wurde am 13. April 1920 und schliesslich am 23. März 1926 in dem Sinne geändert, dass in der Regel nur Fr. 4.-- und nur, wo besondere Umstände es rechtfertigen, Fr. 5.-- bezahlt werden, und dass ferner die Beiträge durch Vermittlung des Schweizerischen Roten Kreuzes ausbezahlt werden sollen. Seither wurden jährlich beträchtliche Aufwendungen für diese Flüchtlinge gemacht. Im Maximum wurden 1921 Fr. 432'068.-- für die Unterstützung von 236 russischen Flüchtlingen ausgegeben. Die Zahl der Unterstützungsempfänger ging dann langsam zurück, bis Ende des Krieges auf 123, die 1945 gesamthaft noch Fr. 129'500.-- bezogen. Heute werden noch rund 100 solcher russischer Flüchtlinge mit ungefähr Fr. 100'000.-- pro Jahr unterstützt. Es muss angenommen werden, dass diese Hilfe noch für mehrere Jahre fortgesetzt werden muss. Von 1918-1945 hat der Bund Fr. 5'965'276.-- aufgewendet. Bis Ende 1950 waren es über 6,5 Millionen Franken.

b) Andere Kosten.

Ausser den Aufwendungen für die Ausreisebeiträge, über die früher schon berichtet worden ist, entstanden für den Bund bis zum Kriegsausbruch keine beträchtlichen direkten Kosten. Dagegen hatte der Zustrom von Flüchtlingen, namentlich im Frühjahr 1938, es notwendig gemacht, eine besondere Stelle bei der Eidg. Fremdenpolizei zu schaffen, die sich mit der fremdenpolizeilichen Seite des Problems zu befassen hatte. Sonst war aber die Unterstützung der mittellosen Flüchtlinge ausschliesslich Sache der privaten Hilfsorganisationen, die sich ausdrücklich verpflichtet hatten, den Kantonen, die andernfalls vorerst hätten einspringen müssen, die nötigen Garantien für ihre Schützlinge zu leisten.

2. Kosten seit Kriegsausbruch.

Als nach Kriegsausbruch ohne Bewilligung einreisende Ausländer in der Regel interniert wurden, was die Uebernahme der Unterstützungskosten durch den Bund zur Folge hatte, änderte sich die Sachlage. Wohl leisteten die Hilfswerke auch in diesen Fällen zusätzliche Hilfe. Die Hauptlast der Unterstützung der von nun an neu einreisenden Flüchtlinge fiel jedoch dem Bund zu. Mit Rücksicht auf die grossen Lasten der Hilfswerke für die Unterstützung der vor dem Krieg eingereisten Emigranten drängte sich hier eine Entlastung der Hilfswerke auf. Das Departement kam den Begehren der Hilfswerke dadurch entgegen, dass es Arbeitslager errichtete, in denen arbeitsfähige Emigranten Aufnahme fanden. Viele dieser Emigranten, die bisher von den Hilfswerken hatten unterstützt werden müssen, wurden seit Frühjahr 1940 in die ersten Arbeitslager aufgeboten, die ausschliesslich zu Lasten des Bundes geführt wurden.

Mit der Errichtung der Arbeitslager ergaben sich bei der Polizeiabteilung zwei Kostenrechnungen. Die eine enthielt alle Auslagen der Polizeiabteilung zur Unterstützung der Flüchtlinge in jeder Form (Verpflegung, Unterkunft, Kleider- und Wäscheausstattung, Arzt, Zahnarzt, Medikamente, Sanatorien, Spitäler, Transporte usw.), ferner die Kosten des Territorialdienstes für die Sammel-, Quarantäne- und Auffanglager (mit Ausnahme der Bewachungs- und Personalkosten, die zu Lasten des militärischen Aktivdienstkontos gingen und für die die Polizeiabteilung nicht aufzukommen hatte). Die andere fasste alle Kosten zusammen, die der Eidg. Zentralleitung der Heime und Lager aus der Führung ihrer Betriebe entstanden sind. Zum Total der beiden Rechnungen sind die Kosten für die Baracken, Sammel- und Quarantänelager hinzuzuzählen, für die seinerzeit ein besonderer Kredit gewährt worden ist. Ferner kommen die Kosten des Transportes von Flüchtlingen durch die Schweiz im Jahre 1945 dazu, als Tausende von Flüchtlingen mit schweizerischer Hilfe, meist ohne längeren Aufenthalt, durch unser Land zurück in ihr Heimatland reisten. Schliesslich müssen auch die Verwaltungskosten eingeschlossen werden, die für das Emigrantenbüro und insbesondere die Flüchtlingssektion, der die Betreuung der Flüchtlinge oblag, entstanden sind. Eine genaue Ausscheidung dieser Kosten wäre allerdings nur nach umfangreichen und zeitraubenden Untersuchungen möglich. Zuverlässige Berechnungen und Schätzungen ergeben, dass mindestens 5 Millionen dafür eingesetzt werden müssen. Es ergibt sich somit, nach Jahren bis Ende 1950 verteilt, folgendes Bild:

Kosten von 1939 - 1950.

<u>Jahr</u>	<u>Polizeiabteilung</u> (inbegriffen die Kosten des Ter.Dienstes der Armee für die Auffanglager, aber ohne Personal- und Bewachungs- kosten)	<u>Zentralleitung der</u> <u>Heime und Lager</u> (Zentrale und Betriebe)	<u>Z u s a m m e n</u>
	<u>Fr.</u>	<u>Fr.</u>	<u>Fr.</u>
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
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
	<hr/>		
	29'752'037.18	88'065'587.91	117'817'625.09

Ter.Dienst, Baracken der Auffanglager	11'000'000.-		11'000'000.-
Kosten des Transites von Flüchtlingen durch die Schweiz (1945)	1'689'000.-		1'689'000.-
Kosten des Emigranten- bureaus und der Flüchtlingssektion	5'000'000.-		5'000'000.-
	<hr/>		
	47'441'037.18	Brutto-Ausgaben	135'506'625.09
Einnahmen der Arbeitslager		6'052'522.17	
Erlös aus Inventarverkäufen		1'623'399.20	7'675'921.37
		<hr/>	
	Netto ZL	80'389'666.54	
		<hr/>	
		Netto - Ausgaben	127'830'703.72

Die Leistungen der privaten Hilfe, über die wir keine genauen Zahlen bis in die letzte Zeit besitzen, haben sich seit Kriegsausbruch bis Ende 1950 auf mindestens 70 Millionen Franken belaufen. Von der privaten Hilfe und vom Bund sind also zusammen für die Betreuung der Zivilflüchtlinge in der Schweiz von Kriegsbeginn bis Ende 1950 rund 200 Millionen Franken aufgewendet worden.

B. Rückzahlung und allgemeine Ueberlegung.

Die Aufnahme der Flüchtlinge richtete sich nicht nach finanziellen Kriterien. Aber auch in Bezug auf die Fürsorge der Aufgenommenen standen nicht die Kosten im Vordergrund. Doch drängte sich bei den gewaltigen Lasten, die dem Bund aus dem Aktivdienst erwachsen, selbstverständlich eine sparsame Verwendung der zur Verfügung gestellten Kredite auf. Das wurde oft dadurch erschwert, dass nicht zum voraus disponiert werden konnte, sondern von einer Stunde zur andern verfügt werden musste. Gewisse, wenn auch verhältnismässig sehr bescheidene zusätzliche Kosten konnten nicht vermieden werden, wenn provisorische Massnahmen später geändert werden mussten. Es darf aber auch hier festgehalten werden, dass trotz der sich oft überstürzenden Ereignisse, die jeweiligen sofortiges Handeln erforderten, keine wesentlichen Fehldispositionen getroffen worden sind, die kostenmässig ins Gewicht gefallen wären.

Die Polizeiabteilung hätte manchen Unannehmlichkeiten aus dem Wege gehen können, wenn sie da oder dort Wünschen der Flüchtlinge oder ihrer Betreuer, ohne Rücksicht auf die Bundesfinanzen, nachgegeben hätte. Sie tat es immer dort, wo sie glaubte, es der Allgemeinheit gegenüber verantworten zu können, lehnte es aber ab, wo ihr die verlangten Ausgaben nicht angemessen schienen. Sie glaubt damit einen Weg gegangen zu sein, der sowohl die berechtigten Interessen der Flüchtlinge wahrte - wie übrigens Hunderte von Zeugnissen bezeugen - als auch den prekären Bundesfinanzen gerecht wurde. Jedenfalls hat kein Flüchtling in seiner Not hier etwas entbehrt, was zu seiner angemessenen Betreuung gehörte. Die Polizeiabteilung folgte auch hier bewährten schweizerischen Grundsätzen und hat den Flüchtlingen eine bescheidene, aber ohne Zweifel ausreichende Hilfe gewährt, wobei sie alle in gleicher Weise berücksichtigte. Vielleicht war die Hilfe da oder dort allzu demokratisch, indem zu wenig nach Rang, Herkunft, Stand und Bildung gefragt wurde. Trotz den Bestrebungen zu einer gerechten und gleichmässigen Behandlung durfte nicht ausser Acht gelassen werden, dass zum Beispiel der Gelehrte, der Universitätsprofessor, der Künstler usw. aus der Grossstadt eine andere Hilfe benötigte als der Landarbeiter aus einer einfachen ländlichen Gegend. Solche Unterschiede mussten beachtet werden.

Unter den Flüchtlingen bestand weit herum die Auf-

fassung, dass unser Land mit der Vergütung der ihm aus der Betreuung der Flüchtlinge erwachsenden Kosten rechnen könne. Woher diese Ansicht kommt, ist schwer zu sagen. Dabei hatte lediglich die holländische Gesandtschaft durch Note vom 23. Oktober 1942 sich verpflichtet, für die Kosten der mit ihrer Zustimmung in besonderen Hollandheimen untergebrachten holländischen Staatsangehörigen aufzukommen. Einzelne Gesandtschaften hatten etwa gelegentlich auf allgemeine Konten für Hospitalisierungskosten ihrer Staatsangehörigen hingewiesen, woraus aber kaum Rechtsfolgen hätten abgeleitet werden können. Die Niederlassungsverträge mit den Staaten, von denen die Schweiz Flüchtlinge beherbergte, enthalten keine Bestimmungen über die Kostentragung bei der Asylgewährung. Bestimmungen über den Ersatz von Kosten, welche fremden Staaten durch die Aufnahme von Zivilflüchtlingen entstehen, sind im internationalen Recht überhaupt nicht zu finden. Wir hätten uns auch kaum auf eine Art moralischen Anspruchs inbezug auf eine Rückvergütung der Kosten gegenüber den Staaten, deren Angehörige wir aufgenommen haben, stützen können. Würden wir einen derartigen Rückforderungstitel geltend machen, erschienen die Flüchtlinge, die wir beherbergten, zum mindesten retrospektiv betrachtet, als zahlende Gäste, und es wäre schwierig zu begründen, weshalb z.B. Gesuchen um Lagerbefreiung von arbeitsfähigen Flüchtlingen nicht entsprochen worden wäre. Gerade im Hinblick darauf, dass nach Kriegsende kaum mit einer Rückerstattung der Auslagen gerechnet werden konnte, mussten ja nicht selten Begehren von ausländischen Gesandtschaften zugunsten ihrer Staatsangehörigen auf eine andere als die übliche Unterstützung abgewiesen werden. Wenn wir die Flüchtlinge gewissermassen im Auftrage und auf Kosten dieser Gesandtschaften betreut hätten, hätte das wohl auch bedeutet, dass diesen vermehrt Einfluss auf die Behandlung ihrer Landsleute hätte gewährt werden müssen, was schon aus Neutralitätspolitischen, aber auch aus militärischen Gründen nicht möglich war.

Ausschlaggebend war aber schliesslich die Ueberlegung, dass die Schweiz während des vergangenen Krieges die Betreuung der Flüchtlinge als die Erfüllung einer Solidaritätspflicht, einer humanitären Pflicht zur Linderung des Elends in der ganzen Welt betrachtete. Wiederholt wurde das Parlament in diesem Sinne über die Unterbringung der Flüchtlinge informiert. In der öffentlichen Meinung waren diese Gedankengänge zum Allgemeingut geworden. Auch der Meinung des Auslandes nach bildete gerade die Aufnahme der Flüchtlinge einen Teil unserer humanitären Tätigkeit zugunsten des kriegsgeschädigten Auslandes, wie sie dann später von der Schweizer Spende auf anderer Grundlage weitergeführt wurde.

Wenn einzelne Staaten für die Unterhaltskosten ihrer bei uns untergebrachten Staatsangehörigen hätten aufkommen müssen, wäre leicht die Auffassung aufgekommen, die Schweiz habe sozusagen nichts aus eigenen Kräften für die Linderung der Flüchtlingsnot getan. Es wäre dann wohl vollständig übersehen worden, dass der grössere Teil der Auslagen für die Flüchtlinge, insbesondere die Staatenlosen, ohnehin nicht zurückgefordert und zurückvergütet werden kann.

Zudem wäre es schon rein technisch nur nach langwierigen und kostspieligen Untersuchungen überhaupt möglich gewesen, festzustellen, wie die entstandenen Kosten auf die Staatsangehörigen der einzelnen Staaten hätten verteilt werden müssen. Die Unwahrscheinlichkeit eines späteren Kostenersatzes liess es seinerzeit zum vorneherein als wenig ökonomisch erscheinen, für jeden einzelnen Flüchtling besondere Konten zu führen, woraus dann erst die Belastung der einzelnen Staaten hätte berechnet werden können. Das hätte eine Unsumme von Kleinarbeit verlangt, die in Anbetracht der Personalknappheit während des Krieges ganz einfach nicht hätte geleistet werden können. Nachträglich hätten wohl noch anhand der Personalakten gewisse Berechnungen über die Kosten für den einzelnen Flüchtling angestellt werden können; aber das hätte wiederum eine gewaltige Arbeit verlangt, ohne dass dann auch wirklich bis in alle Einzelheiten die Kosten hätten berechnet werden können. Die Belastung der einzelnen Länder hätte somit schlussendlich immer irgendwie approximativ bleiben müssen, wenn man nicht zum vorneherein auf einen beträchtlichen Teil der entstandenen Kosten verzichten wollte.

Unter Berücksichtigung all dieser Erwägungen beschloss der Bundesrat am 1. April 1946, grundsätzlich davon abzusehen, den einzelnen Staaten Kostenrechnungen zu präsentieren. Da durch die besondere Unterbringung der holländischen Flüchtlinge nur geringe Mehrkosten erwachsen sind, verzichtete der Bundesrat auch gegenüber Holland, das sich 1942 ausdrücklich zur Rückvergütung verpflichtet hatte, auf Ersatz.

Die Kosten, die unserem Land aus der Flüchtlingsbetreuung erwachsen sind und jährlich noch erwachsen, sind wohl gross. Wenn man sich aber vergegenwärtigt, was uns ein einziger Tag Krieg hätte kosten können, erscheinen sie in einem wesentlich anderen Lichte. Die versehentliche Bombardierung von Schaffhausen durch amerikanische Bomber hat Schäden von über 30 Millionen Franken verursacht. In wenigen Minuten sind damals ungeheure Werte zerstört worden. Ein Tag Krieg hätte ein fast unvorstellbar Vielfaches an Schäden zur Folge gehabt.

Mit diesen Bemerkungen sollen die entstandenen Kosten aber auch nicht bagatellisiert sein. Wenn die schweizerische private und öffentliche Hilfe 200 Millionen Schweizerfranken ausgegeben haben, ist das ein Betrag, der sich zweifellos sehen lässt; denn es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Kriegsjahre auch dem Schweizervolk noch andere grosse Lasten aufgebürdet haben, und dass es an diesen Lasten noch auf lange Zeit hinaus wird tragen müssen.

VII. RUECKBLICK.

Neutralität erschöpft sich nach schweizerischer Auffassung nicht im blossen passiven Beiseitestehen von den Händeln der kriegführenden Mächte. Volk und Staat haben in der Neutralität nie die Befreiung von der Anteilnahme an dem Geschehe der Völker erblickt. Im Gegenteil haben sie sich von jeher moralisch verpflichtet gefühlt, die Leiden und Entbeh- rungen, die den vom Krieg betroffenen Völkern erwachsen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten lindern zu helfen. Sie versuchten auch im letzten Krieg, das in ihren Kräften liegende zu tun zur Linderung der schrecklichen Folgen der kriegerischen Auseinandersetzungen. Schweizerische staatliche und private Kreise haben sich deshalb überall dort eingeschaltet, wo sie in diesem Sinne auf humanitärem Gebiete Hilfe bringen konn- ten. Es ist hier nicht der Ort, auf diese Leistungen im all- gemeinen, die sich zum Teil erst nach dem Kriegsende in vollem Umfange auswirken konnten, einzugehen. Doch muss die im vor- stehenden Bericht dargestellte Hilfe an die Flüchtlinge im Rah- men dieser allgemeinen Hilfstätigkeit gewürdigt werden. Da- durch, dass die Schweiz ihre Neutralität aufrecht erhalten konnte, war es ihr erst möglich, Tausenden von Opfern des Krieges Asyl zu gewähren. Ob sie all das getan hat, was von ihr unter diesem Gesichtswinkel erwartet werden konnte, bleibt späterer Beurteilung vorbehalten. Der vorliegende objektive Bericht soll die Grundlage geben, um diese Frage im Lichte aller Erwägungen beurteilen zu können. Die Berichterstatter sind überzeugt, dass mancher, der seinerzeit die Flüchtlings- politik oder einzelne Massnahmen heftig kritisiert hat, in Kenntnis aller Umstände heute anders urteilen würde. Anderer- seits ist es heute aber auch leichter, gewisse Massnahmen zu kritisieren, nachdem zahlreiche unsichere Faktoren, die die Behörden damals in Rechnung ziehen mussten, weggefallen sind.

Es ist nie bestritten worden, dass auch Fehler be- gangen worden sind. Bei dem plötzlichen Massenzustrom von Tausenden von Flüchtlingen war es eben oft schwer, die richti- gen Verfügungen zu treffen. Immer aber bestand das Bestreben, die Probleme im Rahmen des Möglichen würdig und menschlich zu lösen. Wo das nicht gelungen ist, darf es nicht schlechtem Willen zugeschrieben werden. Die Arglist der Zeit, die schwie- rigen Umstände und menschliches Unvermögen waren oft stärker als der gute Wille aller Beteiligten.

Die Polizeiabteilung versuchte nach Möglichkeit allen Flüchtlingsgruppen gerecht zu werden. Es war nicht immer leicht, weil die rechtliche Stellung und Bedürfnisse oft recht verschieden waren. Es ergaben sich so da oder dort Un- terschiede, die der eine als selbstverständlich hinnahm, der andere aber als ungerecht empfand.

Besonders am Herzen lagen der Polizeiabteilung die ehemaligen Schweizerbürgerinnen, die durch Heirat ihr Schwei- zerbürgerrecht verloren hatten. Nicht nur wurden sie in den verschiedenen Weisungen über die Aufnahme von Flüchtlingen, wie bereits früher ausgeführt worden ist, besonders berück- sichtigt. Auch in der Betreuung wurden ihnen manche Vergün-

stigungen gewährt. So setzte sich die Polizeiabteilung vor allem auch dafür ein, dass diesen Frauen auch dann die Arbeitsbewilligung gewährt wurde, wenn arbeitsmarktliche Gründe Zurückhaltung veranlassten. Diese Sonderstellung vermochte weitgehend die Nachteile, die der gebürtigen Schweizerbürgerin aus dem Verlust ihres Schweizerbürgerrechts erwachsen sind, aufzuwiegen.

Die Flüchtlingswellen, die die politischen und kriegerischen Ereignisse in unser Land brachten, haben uns Menschen aus den meisten europäischen und aussereuropäischen Ländern und aus allen sozialen Schichten gebracht. Viele Persönlichkeiten, die im öffentlichen Leben ihres Heimatlandes eine hervorragende Rolle gespielt hatten, haben Aufnahme gefunden. Namhafte Künstler und Schriftsteller, Wissenschaftler und Gelehrte von Rang, sowie Politiker von grosser Bedeutung lebten jahrelang als Flüchtlinge in unserem kleinen Lande. Ministerpräsidenten, Minister, hohe Beamte, Rektoren, Professoren, Persönlichkeiten der Industrie, der Wirtschaft und des kulturellen Lebens vieler Länder genossen hier Asyl. Wir müssen es uns versagen, die Namen dieser bedeutenden Persönlichkeiten hier aufzuzählen, weil wir sonst leicht den einen oder andern unter ihnen vergessen könnten. Schweizerische Kreise haben mit ihnen engen Kontakt gepflogen und versucht, ihnen den Aufenthalt in unserem Lande, gemessen an den widrigen Umständen, so angenehm als möglich zu gestalten.

Aber auch die grosse Masse der Flüchtlinge fand im allgemeinen bei der Bevölkerung ein offenes Herz und ein reges Interesse an ihrem Schicksal. Neben der staatlichen und organisierten privaten Hilfe hat mancher Schweizerbürger sich eines Flüchtlings angenommen und ist ihm in seiner Not beigestanden. Viele schöne und wohl dauernde Beziehungen sind daraus entstanden. Wir denken dabei nicht einmal an die recht zahlreichen Ehen zwischen Flüchtlingen und Schweizerbürgern, sondern an die vielen Freundschaften, die zwischen Flüchtlingen und der einheimischen Bevölkerung geschlossen worden sind. Vielerorts hat sich die wohl nicht spontane, dafür aber umso wärmere schweizerische Gastfreundschaft in schönster Weise bewiesen.

Andererseits soll nicht verschwiegen werden, dass auch Spannungen zwischen Flüchtlingen und Einheimischen da und dort nicht ausgeblieben sind. Unter den Flüchtlingen waren eben auch Elemente, die Sinn und Bedeutung des Asyls nicht zu würdigen wussten und es nicht verstanden, sich in die schweizerischen Verhältnisse einigermaßen einzufügen. Andererseits haben überempfindliche Kreise in der Bevölkerung das unerfreuliche Verhalten einzelner Flüchtlinge allzusehr verallgemeinert und daraus voreilige Schlüsse gezogen. Nicht unbedenklich waren gewisse Vorkommnisse in der Umgebung zweier Lager, wo Missverständnisse und Eifersüchteleien zu unerträglichen Spannungen zwischen der einheimischen Bevölkerung und einem Teil der Belegschaft des Lagers führten. Es kam sogar zu handgreiflichen Auseinandersetzungen. Solche Ausschreitungen kamen glücklicherweise nur selten vor. Die Polizeiabteilung

suchte durch eine entsprechende Gestaltung des Regimes, dem die Flüchtlinge unterworfen waren, vorzubeugen. Wenn es nur bei diesen wenigen Vorkommnissen blieb, ist es nicht zuletzt eben diesen Massnahmen und Vorschriften der Behörden zu verdanken. Als ausserordentlich wichtig hat sich jedenfalls erwiesen, den Flüchtling nach Möglichkeit über die Gebräuche und Lebensgewohnheiten der einheimischen Bevölkerung aufzuklären und ihn zu einer gewissen Zurückhaltung in seiner Lebensweise zu verpflichten. Nicht minder wichtig ist die Orientierung der Bevölkerung über die schwierige Lage der Flüchtlinge und ihre Besonderheiten, auf die eben auch in gewissem Rahmen Rücksicht genommen werden muss. Die Polizeiabteilung und das Departement hätten hier gerne ein Mehreres getan, wenn die Zeit und die Mittel dazu nicht allzu beschränkt gewesen wären.

Das Schweizerland und sein Volk haben aus einer tiefen Verpflichtung gegenüber der traditionellen Asylgewährung die Flüchtlinge aufgenommen und ihnen Obdach und Nahrung gewährt. Sie rechneten nicht auf eine besondere Dankbarkeit der Asylsuchenden. Umso erfreuter dürfen sie heute die unzähligen Dankesbezeugungen in jeder Form zur Kenntnis nehmen, die ihnen im Laufe der Jahre zumeist von Ausreisenden und Ausgereisten zugekommen sind. Es sind Schreiben voller Dankbarkeit von einfachen Leuten, von Intellektuellen, von Frauen und Männern, von Beauftragten kleinerer und grösserer Gruppen, es sind Telegramme von nah und fern, Zeichnungen und Bilder, Mitteilungen in der Presse und andere Artikel, die allesamt den ehrlichen Dank der Flüchtlinge für die ihnen gewährte Hilfe zum Ausdruck bringen. Nicht registriert sind die noch weit zahlreicheren mündlichen Dankesbezeugungen, die die Behörden anlässlich der Ausreisen von den von ihnen Betreuten entgegennehmen durften. Teils wurden diese Dankesadressen an das Schweizervolk insgesamt, an seine Behörden, insbesondere den Bundesrat, das Departement, die Polizeiabteilung, die Eidg. Zentralleitung der Heime und Lager und vielfach auch persönlich an einzelne Beamte gerichtet.

Selbstverständlich dürfen ob dieser Unzahl von Dankesbezeugungen nicht die Kritiken und Klagen jener Flüchtlinge vergessen werden, denen nicht all das hat gewährt werden können, was sie glaubten erwarten zu dürfen. Für den Aussenstehenden war es nicht immer leicht, sich ein objektives Bild darüber zu machen, ob und allenfalls wie weit die Vorbringen dieser Flüchtlinge berechtigt waren. Vielfach kamen nur Klagen und Beschwerden der Oeffentlichkeit zu Ohren, während die weit zahlreicheren Dankesbezeugungen selten den Weg in die Oeffentlichkeit fanden. Es durfte deshalb wohl hier darüber berichtet werden. Diese Hinweise werden es dem Leser erleichtern, sich ein besseres Urteil über das Verhältnis zwischen Anerkennung und Kritik durch die Flüchtlinge zu bilden. Klagen und Beschwerden, wozu die Flüchtlinge überall reichlich Gelegenheit hatten, fanden im übrigen immer sorgfältige Prüfung. Dankesbezeugungen dagegen wurden bloss registriert.

Im vorstehenden Bericht wurde versucht, ein objektives Bild über die Flüchtlingspolitik der Vorkriegs-, Kriegs- und

unmittelbaren Nachkriegsjahre zu geben. Der Bericht ist von jenen geschrieben, die massgeblich an der Ausführung der vom Bundesrat und den eidgenössischen Räten gezogenen Richtlinien gearbeitet haben. Ob es ihnen gelungen ist, in allen Teilen objektiv die Verhältnisse so zu schildern, wie sie waren, müssen andere beurteilen. Eines aber darf den Berichterstatern nicht abgesprochen werden: das ehrliche Bemühen, die Verhältnisse so darzustellen, wie sie sie seinerzeit gesehen haben und sehen mussten. Sie mögen sich da oder dort in Einzelheiten geirrt haben, in den grossen Linien haben aber all die Beweggründe, die der Bericht sachlich aufzählt, ihre Massnahmen und Verfügungen beeinflusst. Andere Gesichtspunkte, persönliche Vorurteile und Ressentiments hatten keinen Einfluss.

Ein geschriebener Bericht muss an sich unvollkommen bleiben. Es fehlt die anschauliche direkte Wiedergabe dessen, was sich in jenen Jahren ereignet hat. Der Bundesrat hat sich deshalb seinerzeit entschlossen, wenigstens einen Teil dessen, was die Flüchtlingsbetreuung ausgemacht hat, in einem Film dokumentarisch festzulegen. In einem von der Praesens-Film A.-G. im Auftrag sehr geschickt hergestellten Tonfilm von rund 40 Minuten Dauer wird in knapper Fassung ein recht anschauliches Bild dessen geboten, was im vorstehenden Bericht ausführlicher, aber eben mit den Mängeln des geschriebenen Wortes dargestellt worden ist. Der Film wird vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement aufbewahrt; es bestehen Schmalfilmkopien, die der Schweizerische Schul- und Volksskino zur Vorführung zur Verfügung stellt.

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. Nicht zuletzt diese Ueberlegung war Anlass zur Niederschrift dieses Berichtes.

Ob die Schweiz mit einem neuen Flüchtlingszustrom zu rechnen hat, ist ungewiss. Die internationale Organisation der IRO hat verhindert, dass der aus dem Osten erwartete grosse Andrang bis zu uns gelangte; er wurde in Deutschland aufgefangen. 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.
