

Bundesblatt

Bern, den 5. Dezember 1969 121. Jahrgang Band II

Nr. 48

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 40.– im Jahr, Fr. 23.– im Halbjahr, Ausland Fr. 52.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas AG, Abteilung für Periodika, Hirschmattstrasse 42, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10 402

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung einer Aufnahme­stelle für Rückwanderer und Flüchtlinge in Altstätten, Kanton St. Gallen

(Vom 12. November 1969)

Herr Präsident,

Hochgeehrte Herren,

Seit vielen Jahren müssen Bundesorgane jeweils Auslandschweizer, die sich zufolge der politischen Verhältnisse in ihrem Aufenthaltsland gezwungen sehen, in die Schweiz zurückzukehren, vorübergehend unterbringen und sie in ihren Bemühungen um Wiedereingliederung unterstützen. Daneben ersuchen seit dem letzten Krieg immer wieder ausländische Flüchtlinge, bald in grösserer, bald in geringerer Zahl um Aufnahme in der Schweiz. So haben in den Jahren 1956/57 gegen 15 000 Ungarn und seit August 1968 rund 11 500 tschechoslowakische Staatsangehörige die Hilfe der schweizerischen Behörden in Anspruch genommen.

Bis zum Jahre 1964 verfügte der Bund in St. Margrethen, Kanton St. Gallen, über ein Rückwanderer- und Flüchtlingslager. Wegen des Baues der Nationalstrasse musste es abgebrochen werden. Seither besitzt der Bund keine eigentliche Aufnahme­stelle mehr. Dies wurde ganz besonders in der letzten Zeit als Mangel empfunden. Glücklicherweise konnte eine geeignete Parzelle in Altstätten SG für die Errichtung einer neuen Aufnahme­stelle gesichert werden. Dort sollte nun ein geeigneter Bau zur Aufnahme von rund 300 Personen errichtet werden, wofür ein Kredit von 2 870 000 Franken nötig ist.

I.

Die Hilfe für Auslandschweizer, die wegen kriegerischer oder politischer Ereignisse gezwungen wurden, in die Heimat zurückzukehren, und die Aufnahme und Betreuung der in unserem Land um Asyl nachsuchenden Ausländer gehören zum Aufgabenbereich der Polizeibehörde. Da es unbestimmt bleibt, wann und wieviel Schutzbedürftige zu betreuen sind und wie sich die Gruppen zusammen-



setzen, kann die Polizeiabteilung keine kostspieligen materiellen Vorbereitungen treffen. Wenn der Zustrom zu gross wird und die Polizeiabteilung mit Hilfe der Kantone und Gemeinden die Unterbringung der Hilfesuchenden nicht mehr bewältigen kann, muss der Betreuungsdienst des Territorialdienstes der Armee einspringen. Dieser Dienst ist für die Aufnahme einer grossen Zahl von Schutzbedürftigen mit behelfsmässigen Mitteln ausgerüstet und geschult.

Die Aufbietung von Formationen des Territorialdienstes bereitet jedoch Schwierigkeiten, wenn die Armee selbst nicht schon mobilisiert ist. Der Bundesrat wird sich deshalb nur dann entschliessen, Truppen einzusetzen, wenn alle andern Mittel nicht mehr genügen. Damit der Einsatz des Betreuungsdienstes möglichst vermieden oder hinausgeschoben werden kann, muss die Polizeiabteilung über ein Mindestmass an geeigneten, jederzeit beziehbaren Unterkünften für die ihr anvertrauten Menschen verfügen. Dabei wird sie neben der Hilfe der Kantone und Gemeinden immer auch auf die Unterstützung der privaten Flüchtlingshilfsorganisationen angewiesen sein. Diese können aber meist erst in der zweiten Phase wirksam helfen, dann nämlich, wenn es gilt, die vorläufig Aufgenommenen endgültig einzuliefern und sie zu betreuen.

Während des letzten Weltkrieges verfügte die Polizeiabteilung über eine grosse Zahl von Heimen und Lagern, die von einer eigens geschaffenen Zentraleitung betrieben wurden. Über 12 000 Flüchtlinge wurden Ende des Krieges in solchen gemeinsamen Unterkünften beherbergt. In den ersten Nachkriegsjahren dienten diese Unterkünfte auch vielen schweizerischen Rückwanderern als erster Aufenthalt. Nach und nach wurden die Heime und Lager abgebaut, und schliesslich blieb nur noch das Rückwanderer- und Flüchtlingslager in St. Margrethen. Dieses musste aber, wie erwähnt, im Jahre 1964 dem Bau der Nationalstrasse und ihren Anschlussbauten weichen.

Die Erfahrungen im letzten Weltkrieg, vor allem aber auch in der Ungarnkrise im Herbst 1956 und beim Zustrom der tschechoslowakischen Flüchtlinge seit August 1968 haben gezeigt, dass wir auch in Zukunft, besonders in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen, bei politischen Schwankungen in totalitären Staaten und bei revolutionären Ereignissen in europäischen Staaten mit grösseren oder kleineren Rückwanderer- und Flüchtlingsgruppen rechnen müssen. Diese sind bis zu ihrer Eingliederung, jedenfalls bis zum Entscheid über ihre Aufnahme, in angemessener Weise unterzubringen. Die Platzierung in Pensionen oder Gasthäusern hat sich in der Regel als wenig zweckmässig erwiesen. Sie lässt sich überdies mangels entsprechender Möglichkeiten meist kaum oder nicht unter annehmbaren Bedingungen bewerkstelligen. Die Unterbringung in Gasthäusern und Pensionen kann dazu führen, dass bei den so untergebrachten Personen falsche Vorstellungen erweckt werden und dass ihre spätere anderweitige Unterbringung sowie ihre Eingliederung ins Erwerbsleben erschwert wird. Notunterkünfte oder – bei Ausländern, die sich nicht über ihre Identität ausweisen können – die Zuweisung einer Zwangsunterkunft als anderes Extrem vermögen schon deshalb nicht zu befriedigen, weil solche Lösungen nur von kurzer Dauer sein können.

Nach der Aufhebung des Rückwanderer- und Flüchtlingslagers in St. Margrethen wurde zwar versucht, die dadurch entstandene Lücke mit Notlösungen zu überbrücken. Man stiess aber schon bei der Unterbringung kleinerer Gruppen von Rückwanderern und Flüchtlingen auf Schwierigkeiten. Vor allem waren solche Ersatzlösungen jeweils meist sehr teuer und beanspruchten das dafür eingesetzte Personal über Gebühr. Als im August 1968 ein starker Zustrom von tschechoslowakischen Flüchtlingen einsetzte, wurde das Fehlen einer ständigen und zweckmässig eingerichteten Aufnahme stelle, über die die Polizeiabteilung allein verfügen kann, als besonders nachteilig empfunden. Dabei kann es nicht darum gehen, für mehrere tausend Personen dauerhafte Sammelunterkünfte einzurichten. Nach wie vor sollen alle Anstrengungen darauf hinzielen, aufgenommene Personen möglichst rasch in die schweizerische Wirtschaft einzugliedern und sie privat unterzubringen. Dazu braucht es aber Zeit, so dass die vorläufige Unterbringung zum mindesten für einzelne Gruppen sichergestellt werden muss. Wir gelangen daher zum Schluss, dass die Aufgaben der Polizeiabteilung entscheidend erleichtert würden, wenn sie über ein Gebäude verfügte, in dem sich bis höchstens 300 Personen für einige Zeit unterbringen liessen.

Wird die Notwendigkeit der Errichtung einer Aufnahme stelle bejaht, so stellt sich die Frage der Wahl des Standortes. Aus polizeilichen, grenzsanitarischen und anderen Gründen ist es wünschenswert, dass sich die erste Unterkunft in unmittelbarer Nähe der Grenze befindet. Da nur eine einzige solche Stelle geplant ist, erscheint es als richtig, sie in die gleiche Region wie früher zu legen. Sie sollte entweder an einer der beiden hauptsächlichlichen Einreisestellen dieser Gegend oder an einem von dorthier verkehrstechnisch gut erreichbaren Ort errichtet werden.

Schon kurze Zeit nach der Auflösung des Lagers in St. Margrethen und nachdem verschiedene andere Möglichkeiten geprüft worden waren, gelang es dank dem Entgegenkommen der Gemeindebehörden von Altstätten SG, dort vorsorglich ein für eine Aufnahme stelle geeignetes Grundstück im Halte von 5034 m² zum Preise von 51 840 Franken zu kaufen (am 10. Juni 1964). Die Parzelle, die der Gemeinde gehörte, liegt in der Nähe des SBB-Bahnhofs und ist somit von Buchs und St. Margrethen aus sowohl auf dem Schienen- wie auch auf dem Strassenwege rasch und leicht erreichbar. Sie grenzt zudem an das neue Altersheim der Gemeinde Altstätten, was für den Betrieb Erleichterungen bringt. Auf diesem unseres Erachtens günstig gelegenen Terrain soll eine Aufnahme stelle für Rückwanderer und Flüchtlinge mit einem normalen Fassungsvermögen von 100 Personen, das im Notfall auf 300 Personen erhöht werden kann, errichtet werden. Damit würde die Polizeiabteilung die nötige Einrichtung erhalten, um zu jeder Zeit auch grössere Personengruppen vorübergehend oder selbst für mehrere Wochen bis zur Eingliederung in den Alltag angemessen unterzubringen.

II.

Vor dem Entscheid über die Bauweise der neuen Aufnahme stelle wurde zuerst die Möglichkeit der Verwendung von Baracken abgeklärt. Da die in St. Margrethen abgetragenen Baracken nur unter verhältnismässig hohen Kosten wieder

verwendbar gewesen wären, die Barackenunterkunft aber zudem für eine Aufnahmestelle aus psychologischen und auch aus baulichen Gründen wenig geeignet gewesen wäre, wurde davon Umgang genommen.

Der heute vorliegende Plan wurde nach einem Raumprogramm der Polizeibehörde im Auftrage der Eidgenössischen Baudirektion von einem dipl. Architekten ausgearbeitet. Die vorgesehene Bauweise ist das Resultat gründlicher Abklärungen. Der Plan sieht die Schaffung eines festen, dreigeschossigen Gebäudes mit Flachdachkonstruktion vor. Während die zwei ersten Geschosse dem normalen Betrieb dienen, würde das dritte Geschoss nur dann benützt, wenn über 100 Personen gleichzeitig aufgenommen werden müssten.

Im Untergeschoss des 36,6 m langen und 24,6 m breiten Gebäudes sind neben den obligatorischen Luftschutzräumen der Heizungsraum, eine Waschküche mit Glätterei, Vorratsräume für Lebensmittel, Gemüse und Getränke, sowie ein Lagerraum mit einer Fläche von rund 300 m² vorgesehen.

Im Erdgeschoss befinden sich Küche und Speisesaal. Der Saal kann bis zu 156 Personen gleichzeitig aufnehmen. Im Falle der Vollbesetzung muss demnach in zwei Schichten verpflegt werden. Dies ist ohne weiteres zumutbar. Ebenfalls im Erdgeschoss sind neben den Nebenräumen (Toiletten usw.) zwei Krankenzimmer, ein Behandlungszimmer, ein Zimmer für den Arzt, zwei Aufenthaltsräume für Kleinkinder und Schulkinder und schliesslich je drei Schlafzimmer und drei Arbeitszimmer sowie ein Aufenthaltsraum für Verwaltung und Personal vorgesehen. Die zuletzt genannten Räume sind für die Beamten bestimmt, die zur Abklärung der Aufnahme- und Eingliederungsformalitäten abgeordnet werden müssen.

Das erste Obergeschoss umfasst zwölf Räume mit je sechs Betten sowie die dazu gehörenden Nebenräumlichkeiten, wie Material- und Personalraum, Toiletten, Waschräume, Duschen und zwei Bäder. Die Räume sind so eingerichtet, dass nötigenfalls zwei Betten aufeinandergestellt werden könnten, was aber dank der im zweiten Obergeschoss bestehenden Ausweichmöglichkeit nur ausnahmsweise der Fall sein sollte. Die Schaffung von zwölf einzelnen Räumen hat den Vorteil, dass ohne Schwierigkeiten eine Trennung nach Geschlechtern oder die Zusammenfassung von Familien möglich ist.

Im zweiten Obergeschoss schliesslich ist ein kantonementartiges Massenlager mit total 240 Schlafmöglichkeiten samt den dazu gehörenden Nebenräumen vorgesehen. Auch hier werden aufeinandergestellte Betten verwendet.

Das ganze Gebäude ist so gehalten, dass es, soweit es nicht für Rückwanderer und Flüchtlinge benützt wird, durch Militär- und Zivilschutzkurse belegt werden kann, wie dies beispielsweise auch für die Aufnahme- und Desinfektionsanlage des Grenzsanitätspostens in Buchs der Fall ist. So besteht namentlich die Möglichkeit, durch eine Aussentreppe direkt in das kantonementartige Massenlager zu gelangen.

Mit der Gemeinde Altstätten konnte eine Vereinbarung getroffen werden, in der ihr das Recht eingeräumt wird, gegen eine entsprechende Entschädigung und unter Vorbehalt der Räumung innerhalb von vierundzwanzig Stunden, das

zweite Obergeschoss und, sofern dies den Betrieb der Aufnahme­stelle nicht stört, unter Umständen auch weitere Räumlichkeiten, wie namentlich die Küche, zur Unterbringung von Militär- oder Zivilschutzkursen zu benutzen. In der Vereinbarung hat sich die Gemeinde verpflichtet, die Ausstattung des zweiten Ober­geschosses mit geeigneten Schlafstellen zu übernehmen.

Durch die Mitbenützung der Aufnahme­stelle durch das Militär und den Zivilschutz in Zeiten, in denen sie durch Rückwanderer und Flüchtlinge nicht ausgelastet ist, kann deren Wirtschaftlichkeit erhöht werden.

III.

Die Kosten für die gesamte Anlage belaufen sich gemäss den Unterlagen auf insgesamt 2 870 000 Franken. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

1. Gebäudekosten einschliesslich Ingenieur- und Architektenhonorar:	Franken	Franken
a. Kubische Kosten (11 348 m ³ à Fr. 173.78)		1 972 037
b. Zusätzliche Gebäudekosten:		
– Ausserordentliche Foundationen, Grundwasserisolierung und Wasserhaltung	193 750	
– Küchen- und Waschkücheneinrichtung	140 500	
– Ventilations- und Kühlanlagen	29 500	
– Mehrkosten für Schutzanlage	25 000	388 750
	<hr/>	
2. Äussere Arbeiten:		
– Äussere Kanalisationen inkl. Gebühren	69 100	
– Werkanschlüsse inkl. Gebühren	30 710	
– Umgebungsarbeiten	129 940	
– Einfriedigungen, Fahnen, Bänke, Spielgeräte	20 640	250 390
	<hr/>	
3. Beleuchtungskörper, Mobiliar, Betriebsinventar:		
– Beleuchtungskörper	18 660	
– Mobiliar	74 084	
– Betriebsinventar	36 109	128 853
	<hr/>	
4. Unvorhergesehenes		129 970
		<hr/>
Gesamtkosten (ohne Landerwerb)		2 870 000
		<hr/>

Der Betrieb der Aufnahme­stelle wird, solange sie nicht mit mehr als 50 bis 80 Personen belegt ist, gegen Entschädigung durch die Gemeinde Altstätten

sichergestellt, die auch für die Wartung des Gebäudes besorgt ist. Das angrenzende Altersheim wird gegen Rechnungstellung für die Verpflegung der Aufgenommenen sorgen, solange deren Zahl 80 Personen nicht übersteigt. Das Mitwirken der Gemeinde und des Altersheimes ermöglicht eine wesentliche betriebliche Vereinfachung. Sollte der Bestand auf über 80 Personen ansteigen, könnte der Betrieb vorübergehend durch freiwillige Helfer des Schweizerischen Roten Kreuzes, unter Leitung eines Beamten der Polizeibehörde, sichergestellt werden.

IV.

In rechtlicher Hinsicht ist zu bemerken, dass die Kantone nicht verpflichtet sind, die durch politische Ereignisse zur Rückkehr in unser Land gezwungenen Auslandschweizer zu betreuen, soweit nicht die Armenfürsorge des Heimatkantons in Frage steht. Insbesondere sind die Grenzkantone nicht verhalten, sich der Rückwanderer anzunehmen, die in anderen Kantonen heimatberechtigt sind. Der Bund hat es deshalb schon seit vielen Jahren als seine Aufgabe betrachtet, mindestens für eine beschränkte Zeit für die Auslandschweizer zu sorgen, die durch kriegerische, revolutionäre oder andere politische Ereignisse zur Rückkehr in die Heimat gezwungen werden. In Artikel 45^{bis} der Bundesverfassung wird nun dem Bund ausdrücklich die Befugnis eingeräumt, für die Unterstützung der Auslandschweizer die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Dazu gehört während einer beschränkten Zeit auch die Sorge für Rückwanderer.

Ähnlich ist die Situation in der Frage der Aufnahme und Betreuung von Ausländern, die in der Schweiz um Asyl nachsuchen. Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung hält fest, dass das letzte Entscheidungsrecht in Asylfragen dem Bundesrat zusteht. Wurde bis in den zweiten Weltkrieg hinein davon ausgegangen, die Fürsorge für die Flüchtlinge sei Sache der Kantone und der privaten Hilfswerke, so änderte sich dies auf Grund der damals gemachten Erfahrungen. Mit der Verantwortung für die Aufnahme übernahm der Bund weitgehend auch die Last der daraus entstehenden Kosten, indem er den Kantonen und Hilfswerken ihre Auslagen für die Flüchtlinge ganz oder teilweise vergütete. Dieser Grundsatz wurde im Bundesbeschluss vom 26. April 1951 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen ausdrücklich festgehalten. Wird dem Bund die Verantwortung für diese Aufgabe übertragen, so sind ihm folgerichtig auch die dafür erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Bundesbeschluss, den wir Ihnen unterbreiten, ist demnach gegeben.

*

*

*

Die projektierte Aufnahmestelle entspricht einem dringenden Bedürfnis. Sie ist die einzige materielle Vorsorge und ein unentbehrliches Hilfsmittel zur Sicherung der Aufnahme von Rückwanderern und Flüchtlingen durch die zivilen Behörden. Die Aufnahmestelle behält ihre Bedeutung, auch wenn der Betreuungs-

dienst des Territorialdienstes der Armee eingesetzt wird; denn die Polizeiabteilung ist gehalten, die provisorisch in militärischen Auffanglagern untergebrachten Flüchtlinge sobald als möglich zu übernehmen. Die rasche Verwirklichung des Projektes soll eine sich immer nachteiliger auswirkende Lücke schliessen.

Wir ersuchen Sie deshalb, den nachstehenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss gutzuheissen.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer Hochachtung zu versichern.

Bern, den 12. November 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
**über die Errichtung einer Aufnahme-
stelle für Rückwanderer
und Flüchtlinge in Altstätten, Kanton St. Gallen**

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 45^{bis} und 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. November 1969,

beschliesst:

Art. 1

Für die Errichtung einer Aufnahme-
stelle für Rückwanderer und Flücht-
linge in Altstätten, Kanton St. Gallen, wird ein Objektkredit von 2 870 000
Franken (Kosten für Mobiliaranschaffungen inbegriffen) bewilligt.

Art. 2

¹ Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

² Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.