

[dodis.ch/46374](https://dodis.ch/46374)

BUNDESRAT

*Protokoll von der Sitzung des 18. August 1937<sup>1</sup>*

PROVISORISCHE VEREINBARUNG ÜBER DIE RECHTSTELLUNG DER FLÜCHTLINGE AUS  
DEUTSCHLAND<sup>2</sup>

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 17. August 1937

Am 4. Juli 1936 beschloss eine vom Völkerbund nach Genf einberufene Konferenz von Regierungsvertretern eine vorläufige Vereinbarung über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus Deutschland. Der Delegierte des Bundesrates, Herr Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, unterzeichnete die Vereinbarung ad referendum<sup>3</sup>. Die Schweiz ist der Vereinbarung bisher noch nicht beigetreten, weil sie zunächst die praktische Auswirkung abwarten und sich vergewissern wollte, ob andere Länder das Abkommen gutheissen. Nachdem nun ausser Frankreich und Dänemark, welche Staaten die Vereinbarung bereits in Genf unterzeichneten, noch Grossbritannien, Belgien, Norwegen und Spanien beigetreten sind, glaubt das Justiz- und Polizeidepartement heute den Antrag unterbreiten zu sollen, den Beitritt der Schweiz ebenfalls zu erklären.

Die Schweiz hat sich den Flüchtlingen aus Deutschland gegenüber immer bloss als Durchgangsland betrachtet<sup>4</sup>. Man verwehrt ihnen den Eintritt in die Schweiz nicht, muss ihnen aber angesichts der bestehenden Überfremdung und der Lage des Arbeitsmarktes in der Regel längeren Aufenthalt und Erwerbstätigkeit verwehren und bedeuten, sich anderwärts eine Zuflucht zu suchen. Den nach den bestehenden Vorschriften als politische Flüchtlinge anerkannten Personen wird längerer Aufenthalt gestattet, die Arbeitsannahme dann, wenn es der Arbeitsmarkt erlaubt. Diese Haltung muss auch für die Zukunft wegleitend sein. Das provisorische Abkommen ändert hieran nichts, da seine Bestimmungen sich weder auf die Zulassung noch auf die Erwerbstätigkeit im Inland beziehen. Die Regelung baut sich auf der Voraussetzung auf, dass der Flüchtling sich ordnungsmässig auf dem Gebiet des Gastlandes aufhalte. Als Flüchtling gilt, wer in Deutschland ansässig war, keine andere Staatsangehörigkeit als die deutsche besitzt und weder rechtlichen noch tatsächlichen Schutz des Reiches genießt, Flüchtling ist also nicht nur der Deutsche selbst der aus politischen oder konfessionellen Gründen

<sup>1</sup> BR-Prot. Nr. 1356: CH-BAR#E1004.1#1000/9#366\*, DDS, Bd. 12, Dok. 114, [dodis.ch/46374](https://dodis.ch/46374). Abwesend: G. Motta, M. Pilet-Golaz.

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch Doss. CH-BAR#E2001D#1000/1554#402\* (E.75.16.1.)

<sup>3</sup> Zu den Entscheidungen und Debatten von 1936 vgl. den Bericht von H. Rothmund und E. Beck vom 20. Juli 1936, [dodis.ch/54266](https://dodis.ch/54266) sowie Doss. CH-BAR#E4300B#1000/844#84\* (E.011.1.a ).

<sup>4</sup> Vgl. dazu DDS, Bd. 10, Dok. 256, [dodis.ch/45798](https://dodis.ch/45798).

151 Deutschland verlassen musste, sondern auch der Staatenlose, der dort lebte und aus den nämlichen Gründen das Land verliess.

Der Hauptinhalt der Vereinbarung bezieht sich auf die Schaffung eines Passersatzes, nämlich eines Identitätsausweises, der visiert werden kann und dem Flüchtling erlauben soll, das Gastland verlassen und legal in einem andern Staat Aufenthalt zu nehmen, oder aber, wenn er in einem Staat zugelassen ist, von dort aus Reisen nach andern Ländern auszuführen. Für das Identitätspapier wird ein Modell empfohlen, jedoch eingeräumt, ein anderes, den Zweck erfüllendes Formular zu gebrauchen. Dem regulär zugelassenen Flüchtling muss der Ausweis ausgestellt werden. Den andern kann er verabfolgt werden, wenn sie sich binnen einer vom Aufenthaltsland zu bestimmenden Frist den Behörden melden. In der Regel soll der Ausweis ein Jahr gültig sein und den Inhaber ermächtigen, während der Gültigkeitsdauer in das ausstellende Land zurückzukehren. Die Rückreiseklausel kann jedoch zeitlich enger begrenzt werden. Dem Flüchtling, der zum Verlassen des Landes aufgefordert wird, soll eine ausreichende Frist zur Ordnung seiner Angelegenheiten eingeräumt werden<sup>5</sup>. Er soll «sans préjudice des mesures d'ordre interne» nicht ausgewiesen oder ausgeschafft werden, es sei denn aus Gründen der Landessicherheit oder der öffentlichen Ordnung. Die Rückweisung nach Deutschland soll, nach vorheriger Verständigung des Flüchtlings, nur erfolgen, wenn dieser sich weigert, nach einem andern Land zu gehen oder wenn er Hilfeleistung hierfür ausschlägt. Die Vereinbarung enthält noch einige Bestimmungen über das Personalstatut und die Zulassung zu den Gerichten. Da diese Bestimmungen für das geltende schweizerische Recht keine Änderung bedeuten, geben sie zu besondern Bemerkungen nicht Anlass.

Die von der Vereinbarung aufgestellte Ordnung entspricht in den wichtigsten Teilen der in der Schweiz gegenüber den deutschen Flüchtlingen seit bereits drei Jahren bestehenden Praxis. Sie steht inhaltlich auch in Übereinstimmung mit den Vereinbarungen über die russischen und armenischen Flüchtlinge von 1924<sup>6</sup>, 1926<sup>7</sup> und 1928<sup>8</sup>, die die Schweiz gutgeheissen hat. Wie diesen Flüchtlingen der Nansenausweis verabfolgt wird, oder wie den in unserem Land wohnhaften Staatenlosen der Ausländerpass abgegeben wird, erhalten die deutschen Flüchtlinge schon seit dem Sommer 1934 einen Identitätsausweis. Die Handhabung entsprach bisher schon der Regelung gemäss der Genfer Vereinbarung vom 4. Juli 1936, nur dass die Gültigkeit in der Regel auf 6 Monate beschränkt war. Die Ausweise wurden auch immer, wo es sich als zweckmässig oder nötig erwies, mit der Rückreisegarantie versehen, da sonst kaum Aussicht bestand, dass das Papier von andern Ländern visiert wurde. Die Vorschriften des Abkommens bringen daher in die-

<sup>5</sup> Zu den Ausweisungen von Flüchtlingen und zur Haltung der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements gegenüber dem Völkerbund, vgl. DDS, Bd. 11, Dok. 275, [dodis.ch/46196](http://dodis.ch/46196).

<sup>6</sup> Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die fünfte Session der Völkerbundsversammlung vom 8. Dezember 1924, [dodis.ch/54282](http://dodis.ch/54282), S. 81–83.

<sup>7</sup> Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les arrangements antérieurs vom 5. Juli 1922 und vom 31. Mai 1924, (unterzeichnet am 12. Mai 1926), CH-BAR#E2001C#1000/1535#127\* (B.56.19.14.) Vgl. ferner Doss. CH-BAR#E2001D#1000/1554#481\* (E.236.0.)

<sup>8</sup> Arrangement relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens vom 30. Juni 1928, CH-BAR#E2001C#1000/1535#148\* (B.56.1.21.1).

sem Punkt nichts neues. Die Erfahrungen mit den Identitätsausweisen, deren bisher etwa 430 ausgestellt oder verlängert wurden, sind im allgemeinen gute. Ohne sie wäre es einer grossen Zahl von Flüchtlingen nicht gelungen, die Schweiz legal zu verlassen. Ihr weiteres Verweilen in der Schweiz oder ihre Versuche, heimlich in andere Länder einzureisen, wäre für sie selbst und die schweizerischen Behörden zu einer Quelle fortwährender Schwierigkeiten geworden.

Der Beitritt zur Vereinbarung ist jederzeit möglich. Sie tritt für die nachträglich unterzeichnenden Staaten am 30. Tage nach Hinterlage der Unterschrift in Kraft. Die Kündigung eines Staates wird 45 Tage nach Eingang beim Generalsekretariat des Völkerbundes wirksam. Bei der Unterschrift können Vorbehalte angebracht werden. Die Schweiz hat solche nicht zu machen, jedoch mitzuteilen, dass sie für den Identitätsausweis nicht das von der Konferenz empfohlene, sondern das bisher von ihr verwendete Modell gebrauchen werde, weil es sich zur Abgabe auch an andere Schriftenlose eignet, für welche Fälle sonst ein besonderes Formular hergestellt werden müsste.

Der nunmehrige Beitritt der Schweiz rechtfertigt sich, wie bereits angedeutet, weil das Abkommen praktisch schon angewendet wird und es uns nichts zumutet, was wir nicht verantworten könnten. Sodann wurde an der Genfer Konferenz den Wünschen und Anträgen des Schweizerischen Delegierten in weitem Masse Rechnung getragen, so dass es auch aus diesem Grunde angezeigt erscheint, die ad referendum gegebene Unterschrift zu bestätigen.

Im Einverständnis mit dem Politischen Departements wird antragsgemäss *beschlossen*:

1. Der Bundesrat erklärt den Beitritt der Schweiz zur provisorische Vereinbarung über das Statut der Flüchtlinge aus Deutschland vom 4. Juli 1936<sup>9</sup>.

2. Das Politische Departement wird dem Generalsekretariat des Völkerbundes den Beitritt notifizieren mit dem Beifügen, der Bundesrat ziehe vor, anstelle des für die Identitätsausweise gemäss der Vereinbarung vorgesehenen Modell das bisher von der Schweiz verwendete Modell zu gebrauchen<sup>10</sup>.

3. Das Justiz- und Polizeidepartement wird den kantonalen Behörden die für die Durchführung der Vereinbarung nötigen Mitteilungen zugehen lassen und die sonst erforderlichen Anordnungen treffen<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. dazu die Pressemitteilung vom 20. August 1937, CH-BAR#E4300B#1000/844#84\* (E.011.1.a)

<sup>10</sup> Vgl. dazu Doss. CH-BAR#E2001D#1000/1554#402\* (E.75.16.1.).

<sup>11</sup> Rundschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom 19. August 1937, [dodis.ch/54267](http://dodis.ch/54267). Vgl. ferner Doss. CH-BAR#E4800.1#1000/867#15\*.