

## R e f e r a t

der

ständeräthlichen Kommission, betreffend die polnischen  
Flüchtlinge.

(Vom 19. Februar 1866.)

---

### Tit. I

Wiewohl über diese Angelegenheit zur Zeit ein sehr umständlicher Bericht des Bundesrathes \*) ausgetheilt wurde, auch die Sache selbst, nachdem sie nunmehr als erledigt angesehen werden kann, nicht mehr in gleichem Maße wie früher das öffentliche Interesse beansprucht, sei mir dennoch gestattet, mit Rücksicht auf die Wichtigkeit der hiebei in Frage kommenden Grundsätze, einen summarischen Rückblick auf den Verlauf dieser Flüchtlingsangelegenheit zu werfen.

Wir werden daraus entnehmen, daß dieselbe in einem Zeitraume von kaum anderthalb Jahren drei ganz verschiedene Phasen durchgemacht hat.

Schon zu Anfang des Jahres 1864 rückten einzelne vom letzten Polenaufstand nach Galizien und Sachsen versprengte Parteingänger in die Schweiz ein. Der Zufluß polnischer Flüchtlinge mehrte sich, als deren Ausweisung mit Erklärung des Belagerungszustandes in Galizien, gegen Ende Februar, verfügt wurde. Die meisten nach der Schweiz emigrirenden Polen kamen ohne Reiselegitimation und ohne Substanzmittel über St. Gallen nach Zürich.

Die erste Unterstützung geschah auf dem Wege freiwilliger Privatwohlthätigkeit. Diese aber erwies sich bald und in dem Maße unzureichend, als der Andrang von Flüchtlingen größer, der Zufluß der Hülfsmittel dagegen stets kleiner wurde.

---

\*) Bericht vom 6. November 1865, Bundesblatt von 1865, Bb. III, S. 877 bis 926.

Auch ruhte die Last sehr ungleich und nur auf wenigen Kantonen.

Bei dieser Lage ist es begreiflich, daß in wiederholten Zuschriften an den Bundesrath \*) die Ansicht entschieden verfochten und festgehalten wurde:

Die Gewährung des Asylrechts an politische Flüchtlinge sei ein von der Eidgenossenschaft ausgesprochenener und von ihr zu garantirender Grundsatz; die daraus erwachsenden Ankosten können unmöglich ausnahmsweise nur den einen Kanton, der in Folge seiner Lage als Grenzkanton von den Asylsuchenden zuerst betreten werde, obliegen.

Hieran wurde, als weitere Konsequenz, noch das Begehren geknüpft, daß der Bund auch die Einbürgerung übernehme, wenn Heimathlose aus der Gewährung des Asyls entstehen sollten. \*\*)

Allein der Bundesrath ging von dem gegentheiligen Standpunkte aus: daß die Fremdenpolizei zunächst Sache der Kantone sei, diese also auch die damit verbundenen Kosten zu tragen haben.

Grundsätzlich wurden daher obige Begehren in beiden Richtungen ablehnend beantwortet.

Gleichwohl erhielt die Regierung von St. Gallen, in Berücksichtigung der exponirten Lage dieses Kantons, alle bis und mit 15. April erlaufenen Kosten für Verpflegung der dazumal dort anwesenden Flüchtlinge (ohne Lokal, Heizung und Licht) zurückvergütet. Diese Kosten für 25—28 Mann betragen Fr. 1889.

Noch ein Schritt weiter geschah durch bundesrathliches Kreis Schreiben vom 8. Juni 1864, wenn auch nicht im Sinne größerer finanzieller Betheiligung des Bundes, doch im Interesse billiger Vertheilung auf mehrere Kantone.

Durch das erwähnte Kreis Schreiben wurden die Kantone eingeladen:

„Denjenigen Polen Asyl zu gewähren, die aus freier Wahl bei ihnen eintreffen oder auch auf den Wunsch der Flüchtlinge von den zu sehr belasteten Kantonen ihnen zugewiesen würden.

„Je bei einer solchen Zuweisung hatte die betreffende Polizeibehörde dem Flüchtling einen Ausweis zu behändigen.

„Für Konfliktfälle behielt sich der Bundesrath das Entscheidungsrecht vor und traf zum Zwecke besserer Uebersicht die Anordnung zu periodischer Berichterstattung der Kantone über den jeweiligen Bestand der Flüchtlinge.“

Der Vollzug dieser Vorschriften war mit vielen Schwierigkeiten und großen Inkonvenienzen verbunden.

\*) Polizeidepartement und Regierung von St. Gallen: 28. März, 3., 4., 7. und 15. April 1864.

\*\*) Schreiben der Polizeidirektion des Kantons Zürich.

Nicht alle Kantone waren gleich geneigt, den Flüchtlingen Asyl und Verpflegung zu gewähren; einige Kantone erklärten sich hierzu nur gegen Bezahlung der Kosten durch den Bund bereit; andere Kantone protestirten gegen fernere Uebernahme, bis der Beweis geleistet sei, daß eine gleiche Vertheilung der Flüchtlinge unter den Kantonen eingetreten sei; einzelne Polizeibehörden weigerten sich, die bloß kantonale Zuweisung von Flüchtlingen anzuerkennen u. s. f.

Auch kamen verschiedene Unregelmäßigkeiten bei dieser Zuweisung vor. So ergab sich u. A., daß aus dem gleichen Kantone gleichzeitig die Polizeidirektion und das sogenannte Polenkomitee andern Kantonen Flüchtlinge zuwies, oder daß ein Kanton die ihm zugetheilten sofort wieder einem andern Kantone zuschob u.

Diese Uebelstände wurden noch vermehrt durch die Haltung von Frankreich und Italien.

Ersteres entzog den Flüchtlingen die bis dahin gewährte öffentliche Unterstützung, letzteres erschwerte ihnen, wenigstens zeitweise, den Eintritt.

Viele mit hierseitiger Unterstützung dorthin abgereiste Polen kehrten wieder in die Schweiz zurück. Glarus, Waadt, Luzern, Aargau, Thurgau, Graubünden, Neuenburg u. wandten sich beschwerend an den Bundesrath.

Das Polizeidepartement von Solothurn stellte das ausdrückliche Verlangen: „Daß die Flüchtlingsangelegenheit von dem eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an die Hand genommen werde.“

In gleichem Sinne gelangte mit Schreiben vom 17. September 1864 auch die Regierung von Zürich, wo bis zu dieser Zeit 832 Polen mit einem Kostenaufwande von Fr. 8574 verpflegt worden, an den Bundesrath.

All diese Verhältnisse machten wirklich die Aenderung des bisherigen Verfahrens im Sinne einer zentralern Leitung unerläßlich.

Der Bundesrath traf daher am 23. September 1864, unter Hinweisung auf den im Bundesbeschluß vom 8. August 1849 enthaltenen Vorgang, folgende Verfügung:

Der schweizerische Bundesrath,  
nach Einsicht eines Berichtes seines Justiz- und Polizeidepartements,  
beschließt:

1. Es ist, in Entsprechung der von einer großen Zahl von Kantonen geäußerten Wünsche, die Vertheilung der anwesenden und noch ankommenden Polen, vom 1. Oktober d. J. an, von dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement an die Hand zu nehmen, welches dabei die Kantone nach Verhältnis zu belasten hat.

2. An die Kosten der Verpflegung werden aus der Bundeskasse beigetragen:

- a. 70 Rappen per Mann und per Tag für jeden durch die Kantone Verpflegten;
- b. die Reisekosten im Innern der Schweiz, so weit sie durch Anordnungen der Bundesbehörde veranlaßt sind, und Reisebeiträge nach dem Auslande.

3. Dieser Beschluß ist sämmtlichen Kantonsregierungen mittelst Kreis Schreiben mitzutheilen, welche dabei einzuladen sind, die weniger kompromittirten Flüchtlinge zur Heimreise, alle Unterstützten aber ohne Ansehen eines militärischen Ranges zur Arbeit anzuhalten.

4. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

(Siehe Bundesblatt 1864, Bd. II, S. 783.)

Nach Einführung dieser neuen Anordnung ging die Sache ihren geregelten Gang und haben alle Kantone nicht bloß Asyl, sondern auch Unterstützung gewährt. Auch Genf unterzog sich nach anfänglichem Widerstreben den bezüglichen Verfügungen. Nur die Klagen über ungleiche Belastung dauerten noch längere Zeit fort.

Ohne Zweifel hat das liberale System der Verpflegung und die Aussicht auf Kantons- und Bundessubsidien in der Schweiz eine Anziehungskraft namentlich auf die ärmern Flüchtlingssklassen ausgeübt, zumal nachdem Frankreich, wie schon bemerkt, die öffentlichen Unterstützungen eingestellt hatte.

Nunmehr suspendirten auch einzelne Kantone, wie Zürich, Luzern, Argau (zu Anfang des Jahres 1865) die öffentliche Verpflegung.

Und durch das Vorgehen der Kantone genöthigt, ließ auch der Bundesrath durch Beschluß vom 15. Februar 1865 gleichfalls eine Sistirung seiner Beiträge eintreten; derselbe lautet:

„1. Der Beitrag des Bundes, welcher durch Beschluß vom 23. September 1864 an die Kosten der Kantone für Verpflegung der polnischen Flüchtlinge bewilligt worden ist, hört auf:

- a. mit Ende des Monats März 1865 rücksichtlich derjenigen Polen, welche vor dem 31. Dezember 1864 angekommen sind;
- b. zu Ende des Monats Mai 1865 rücksichtlich aller andern polnischen Flüchtlinge.

2. Wenn in einzelnen Kantonen die kantonale Unterstützung früher aufhört, so hört auch der eidgenössische Beitrag von dem gleichen Zeitpunkt an auf.

3. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement ist ermächtigt, in Fällen, wo von den Kantonen aus Humanitätsrücksichten oder wegen besonderer Verhältnisse nach obigen Terminen noch weitere Unterstützung gewährt wird, den Bundesbeitrag ebenfalls länger zu bezahlen.

4. Bezüglich der Reiseunterstützung in das Ausland bleibt es bei dem Beschlusse vom 23. September 1864, bis etwas Anderes verfügt wird.

5. Mit Ende des Monats Mai 1865 wird auch die eidgenössische Kontrolle über die Flüchtlinge aufhören; diese sind von jenem Zeitpunkte an ausschließlich den kantonalen Behörden und Gesezen unterstellt.

6. Bezüglich der Frage, von welchem Zeitpunkte an die Gefahr von Heimatlosigkeit einzelner Flüchtlinge wieder auf die Kantone übergeht, behält sich der Bundesrath eine spätere Schlußnahme vor. Vor dem Inkrafttreten einer solchen Verfügung wird den Ständen rechtzeitig Kenntniß davon gegeben werden.

7. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement ist mit der Vollziehung und mit den hiefür nöthigen speziellen Anordnungen beauftragt.

8. Dieser Beschluß ist sämmtlichen Kantonsregierungen mitzutheilen und in das Bundesblatt aufzunehmen."

(Bundesblatt 1865, Bd. I, S. 151.)

Auf das Begehren, womit die Regierung von St. Gallen (Schreiben vom 3. März 1865) an den Bundesrath gelangte, „um Zurücknahme, resp. Suspension dieses Beschlusses“, wurde nicht eingetreten.

Die auch von anderer Seite befürchteten nachtheiligen und bedenklichen Folgen, welche an das Aufhören der Bundesbeiträge geknüpft wurden, traten nicht ein.

Gegentheils verminderte sich der Zubrang der Flüchtlinge schon im März in hohem Grade und hörte im April fast ganz auf.

Wir haben noch einer letzten bundesrätthlichen Verfügung zu erwähnen, nämlich derjenigen vom 31. Mai 1865; sie lautet:

„1. Die im Art. 3 des Beschlusses vom 15. Februar abhin vorgesehenen Beiträge an solche polnische Flüchtlinge, welche wegen Alter, Verwundung oder langwieriger Krankheit ausnahmsweise von den Kantonen noch unterstützt werden, dauern einstweilen noch fort; das Justiz- und Polizeidepartement ist jedoch ermächtigt, nach Prüfung der Verhältnisse den Zeitpunkt zu bestimmen, wann im einzelnen Falle diese Beiträge aufhören sollen.

2. Reisebeiträge für bedürftige, gegenwärtig in der Schweiz anwesende polnische Flüchtlinge werden nur noch bis zu folgenden Terminen von der Bundeskasse geleistet:

a. bis zum 15. Juni nächsthin für Ortsveränderungen im Innern der Schweiz;

b. bis Ende Juni für die Abreise nach dem Auslande.

Diese Termine haben indessen keinen Bezug auf die im Art. 1 erwähnten Flüchtlinge; diesen kann auch später noch ein Beitrag zur Reise nach dem Ausland verabsolgt werden.

3. Die Aufnahme von Flüchtlingen, welche neu in der Schweiz ankommen, bleibt von nun an den Kantonen gänzlich überlassen; der Bund wird an solche keinerlei Unterstützungen leisten.

4. Die Uebersiedlung von Flüchtlingen von einem Kanton in einen andern kann ohne Mitwirkung der Bundesbehörden stattfinden.

Einseitige Zuschreibungen sind jedoch nicht statthaft; vielmehr ist eine ausdrückliche oder eine aus den Umständen sich ergebende Zustimmung der Behörden des neu gewählten Kantons erforderlich.

Allfällige Konflikte zwischen den Kantonen, die hieraus sich ergeben können, werden zunächst durch das eidg. Justiz- und Polizeidepartement entschieden.

5. Die Vollziehung dieses Beschlusses ist dem eidg. Justiz- und Polizeidepartement übertragen.“

(Bundesblatt 1865, Bd. II, S. 564.)

Darüber was seither in Sachen geschehen, gibt folgende der Kommission heute zugekommene Notiz des eidg. Justiz- und Polizeidepartements (vom 19. Februar 1866) Auskunft:

„Seit dem vom Bundesrathe unterm 6. November 1865 der Bundesversammlung erstatteten Berichte über den Verlauf der Verhandlungen in Sachen der polnischen Flüchtlinge haben sich keine wesentlichen Ereignisse zugetragen, und namentlich keine solchen, welche den Bundesrath zu einer Schlussnahme veranlaßt hätten.

„Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement führt über die in der Schweiz noch anwesenden Flüchtlinge keine Kontrolle mehr, seit bekanntlich die ganze Angelegenheit in den Händen der kantonalen Behörden liegt. Seine gegenwärtige Thätigkeit beschränkt sich deshalb nur noch darauf, einzelnen Kantonen, welche noch Invaliden und altersschwache Polen in Verpflegung haben, den bisherigen üblichen Bundesbeitrag von 70 Cent. per Kopf und per Tag auszurichten. Die Zahl solcher Invaliden ist allmählig auf 11 Personen herabgeschmolzen, welche sich vertheilen wie folgt:

St. Gallen 3, Bern 2, Waadt 2, Aargau 1, Solothurn 1, Wallis 1 und Graubünden 1 Mann.

„Die Kosten des Bundes seit Ende Oktober bis Ende Januar 1866 betragen Fr. 3689. 30, worunter indessen begriffen sind Fr. 1600 an Baselftadt, als von diesem Stand seiner Zeit verlangte und ihm zugesicherte billige Entschädigung für Verpflegung von 555 Mann, 13 Frauen und 14 Kindern, welche aus dem Innern der Schweiz gekommen und als bloße Passanten in Basel vorübergehend unterstützt werden mußten bis zu ihrer Abreise in's Ausland (Frankreich u. s. w.).“

Ueber den gesammten Bestand der Flüchtlinge und der von Bund und Kantonen aufgewendeten Kosten gibt der kundesrätliche Bericht vom 6. November v. J. nachstehende Zahlennachweise:

1. Zahl der Flüchtlinge:

	August.	Oktober.	Dezember.
1864	209	436	265
	Jänner.	Februar.	Oktober.
1865	251	558	666

2. Kosten bis Ende Mai 1865:

des Bundes	.	.	.	.	.	Fr. 101,174. 40
der Kantone	.	.	.	.	.	„ 81,204. 85
						Fr. 182,379. 25

Hiezu diejenigen des Bundes:

von Ende Mai bis Ende Oktober	Fr. 9,445. 23
von Ende Okt. bis Ende Januar 1866	„ 3,689. 30
	„ 14,134. 53
	Fr. 196,513. 78

Wir haben bei dieser gedrängten Darstellung des Ganges der Flüchtlingsangelegenheit den ganzen Verkehr der Bundesbehörden mit dem Auslande (Frankreich, Italien, Bayern, Rußland u. s. w.) übergangen. Derselbe betraf wesentlich die Erleichterung der Zirkulation und des Austrittes, beziehungsweise der Rückkehr der weniger kompromittirten Flüchtlinge.

Resümiren wir das Gesagte, so erkennen wir folgende drei Stadien im Verlaufe der ganzen Flüchtlingsgeschichte:

Erste Periode.

Die Fremdenpolizei wird als Sache der Kantone erklärt. (Bundesrathsbeschlüsse vom 26. März und 11. April 1864).

Diesem ursprünglich eingenommenen Standpunkte entspricht vollständig das vorerst vereinzelt Auftreten der Polenflüchtlinge, welche die Schweiz im Anfange auch mehr nur als eine Durchgangsstation nach Italien und Frankreich betrachteten.

Der Bundesrath enthielt sich in dieser Periode aller eingreifenden Verfügungen, welche er ausdrücklich und ausschließlich den Kantonspolizeibehörden anheimstellte. Bundesbeiträge an die Verpflegungskosten werden nur in konkreten Ausnahmefällen geleistet.

Zweite Periode.

Die Flüchtlingsangelegenheit wird von dem eidgenössischen Polizeidepartement an die Hand genommen. (Bundesrathsbeschluß vom 23. September 1864).

Regelmäßige Bundeszuschüsse an die Verpflegung, zentrale Leitung und Aufsicht des Flüchtlingswesens charakterisiren das in diesem zweiten Stadium vom Bundesrath eingehaltene Verfahren.

Dieser Systemwechsel findet seine Veranlassung und Begründung in den zahlreichen Zugügen von Polenflüchtlingen, in den vielfachen Konflikten zwischen den Kantonen bei Zu- und Abschiebung derselben und in der höchst ungleichen Belastung der Kantone.

### Dritte Periode.

Nachdem sich die Sache in Folge jener Maßnahmen nach Außen und Innen geregelt, trat wieder der normale Zustand ein und die Kompetenz der Kantone trat wieder in Wirksamkeit.

Mit Ende des Monats Mai 1865 hört daher die eidgenössische Kontrolle und mit Ende März resp. Mai auch der regelmäßige Bundesbeitrag an die Verpflegungskosten wieder auf.

Dagegen dauern die Reiseunterstützungen und Beiträge an gebrechliche und kranke Flüchtlinge einstweilen noch fort.

Die Flüchtlingsangelegenheit wird wieder gänzlich den Kantonen überlassen, mit Vorbehalt des Entscheides bei Konflikten (Bundesrathsbeschlüsse vom 15. Februar und 31. Mai 1865).

Gehen wir nach diesen thatsächlichen Auseinandersetzungen zur Würdigung der Rechtsfrage über:

„Welches sind die Kompetenzen des Bundesrathes und hat er den richtigen Gebrauch davon gemacht?“  
so glauben wir uns sehr kurz fassen zu können.

Diese Materie ist längst geordnet, einmal durch die Bundesverfassung (Art. 57, 74 Ziff. 13; 90 Ziff. 2, 8, 9 und 10); aber auch durch eine Reihe von Bundes- und Bundesrathsbeschlüssen aus den Jahren von 1848, 1849 und 1858.

Die oberste Behörde der Eidgenossenschaft bekannte sich in alter und neuer Zeit immer und einstimmig zu dem Grundsatz:

„Die Schweiz gewährt den politisch Verfolgten aller Parteien ein Asyl, wenn dieselben sich dessen durch ruhiges Verhalten würdig machen.“

Das Ausweisungsrecht steht dem Bunde in erster Linie zu (Art. 57 der Bundesverfassung), die Gewährung des Asyls dagegen in erster Linie den Kantonen.

Letzteres Recht kann in der Regel nur beschränkt, nicht erweitert werden, d. h. den Kantonen können nicht gegen ihren Willen Flüchtlinge aufgedrängt werden.

Im höhern Interesse der öffentlichen Ordnung im Innern muß unter Umständen im Nothfalle eine Ausnahme als zulässig erklärt werden; in diesem Falle leistet der Bund einen billigen Beitrag an die Verpflegung.

Das Aufsichtsrecht der Bundesbehörden und deren ausschließliche Berechtigung zum diplomatischen Verkehr mit den Nachbarstaaten stützen sich auf ausdrückliche Bundesvorschriften.

Einzelne Anstände liegen nicht zum Entscheide vor; die Kommission hat daher lediglich die Frage geprüft, ob im Großen und Ganzen nach obigen Prinzipien gehandelt worden sei, und hat, bei sorgfältiger Würdigung aller Verhältnisse, keinen Stoff zu irgend welcher rügenden Kritik gefunden.

Auch hat sich ihr keine Veranlassung geboten, die Aufstellung neuer oder die Modifikation bestehender Grundsätze vorzuschlagen.

Deshalb stellt Ihre Kommission den einstimmigen Antrag: \*)

„1) Von dem durch den Bundesrath unterm 6. November 1865 erstatteten Bericht über die Angelegenheit der polnischen Flüchtlinge wird am Protokoll Vormerkung genommen.

2) Es findet sich die Bundesversammlung beim dermaligen Stand der Sache zu keiner weiteren Verfügung veranlaßt.“

Mit wahrer Hochachtung!

Bern, den 19. Februar 1866.

Namens der Kommission, \*\*)

Der Berichterstatter:

Renward Meyer.

\*) Dieser Antrag wurde vom Ständerath am 20. Februar zum Beschluß erhoben. Der Nationalrath stimmte bei am 23. gl. Mts.

\*\*) Diefelbe bestand aus den Herren Meyer, Sahli, Roguin, P. C. Planta, Luffer.

**Referat der ständeräthlichen Commission, betreffend die polnischen Flüchtlinge. (Vom 19. Februar 1866.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1866
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1866
Date	
Data	
Seite	289-297
Page	
Pagina	
Ref. No	10 005 056

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.