Gossauer Flüchtlingsgeschichte der Jahre 1933-1945. Teil 1, Rechtliche Rahmenbedingungen

Autor(en): **Jäger, Martin**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Oberberger Blätter**

Band (Jahr): **- (2002-2003)**

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-946690

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

GOSSAUER FLÜCHTLINGSGESCHICHTE DER JAHRE 1933–1945 (TEIL 1)

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

MARTIN JÄGER

Die Flüchtlingspolitik der Schweiz zur Zeit des Nationalsozialismus bildete in den vergangenen Jahren Gegenstand zahlreicher lebhafter Debatten und unzähliger Publikationen. Diese beleuchteten das Thema aus unterschiedlichster Perspektive, so etwa aus Sicht des Bundes, der Kantone, von kirchlicher oder auch von privater Seite.[1] Wenn nun in diesem Heft die damalige Flüchtlingsgeschichte aus lokaler Sicht dargestellt werden soll,[2] so stellt sich die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb denen sie sich abspielte. Der vorliegende Artikel versucht dieser – angesichts der Komplexität des Themas und der Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes nur begrenzt lösbaren – Aufgabe dadurch gerecht zu werden, dass er zuerst die wichtigsten völker-, bundesrechtlichen sowie kantonalen Vorgaben skizziert, die damals im Bereich der Flüchtlings- und Ausländerpolitik existierten, und dabei gleichzeitig einige für das Gesamtverständnis zentrale Begrifflichkeiten einführt, um daran anschliessend die diesbezüglichen Kompetenzen und Handlungsspielräume der (st.gallischen) Gemeinden abzuschätzen.[3]

VÖLKER- UND BUNDESRECHTLICHE REGELUNGEN

Der Handlungsspielraum, den die schweizerischen Gemeinden während der Jahre 1933–1945 in der Flüchtlingspolitik besassen, war – ebenso wie jener der Kantone – begrenzt. Grund dafür waren nur in beschränktem Mass die bescheidenen Ansätze völkerrechtlicher Normen in diesem Bereich, denn diese konzentrierten sich, soweit sie für die Schweiz verbindlich waren, in erster Linie auf die im Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 festgeschriebene Pflicht zur Internierung von übertretenden fremden Truppenteilen.

Ungleich bedeutender war in diesem Zusammenhang die seit dem Ersten Weltkrieg wachsende Tendenz des Bundes, das Fremdenpolizeiwesen, das bis zu diesem Zeitpunkt noch vorwiegend Sache der Kantone und Gemeinden gewesen war, zu zentralisieren.[4] Wesentliche Schritte dazu bildeten die Schaffung der Eidg. Fremdenpolizei im Jahr 1917, die in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925 beschlossene Aufnahme von Artikel 69ter in die Bundesverfassung, der den Bund zur weiteren Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ermächtigte, sowie das für die weitere Praxis grundlegende Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931, das die Oberaufsicht über die fremdenpolizeilichen Vorschriften des Bundes dem Bundesrat übertrug.

Gestützt auf diese Kompetenz erliess der Bundesrat in den folgenden Jahren eine ganze Reihe von Beschlüssen mit Bedeutung für die Flüchtlingspolitik, die in der Regel in Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) bzw. der ihm unterstellten Polizeiabteilung konkretisiert wurden. Gemeinsame Tendenz dieser administrativen Erlasse war die restriktive Haltung gegenüber den vom Nationalsozialismus Verfolgten. Besonders augenscheinlich wurde dies vor Kriegsbeginn

Flüchtlinge beim Grenzübergang St.Margrethen, 1945.

POLIZEIDEPARTEMENT
des
KANTONS ST. GALLEN

St.Gallen, den 11.September 1939.

Kreisschreiben

des kant. Polizeidepartementes

an die

Gemeindeämter des Kantons St. Gallen zuhanden der zuständigen Funktionäre.

Betr.: die Durchführung des Bundesratsbeschlusses über Einreise und Anmeldung der Ausländer vom 5. September 1939.

1. Im Kanton St. Gallen wird im Einverständnis mit der Eidg. Fremdenpolizei die Ausländer-Kontrolle wie bisher durch die Gemeinderatskanzleien bezw. durch die Einreise- und Kontrollbureaux durchgeführt. Der Ausländer hat sich bei dieser Amtsstelle - nicht bei der Ortspolizei - anzumelden.

Die Hotel- und Pensionenkontrolle ist hingegen Sache der Ortspolizei und hat diese den Anmeldezettel sowie das Ausweispapier (oder den Ausländerausweis) zu prüfen.

2. Die Kontrolle der Ausländer im Inland muss verschärft werden. Alle nicht schon angemeldeten Ausländer haben sich zwecks Regelung des Aufenthaltsverhältnisses sofort anzumelden und zwar sowohl die neueinreisenden wie auch die sich schon in der Schweiz aufhaltenden, deren Anmeldefrist aber nach den bisherigen Vorschriften noch nicht abgelaufen ist. Es sollen gemäss Art. 2 keine Ausländer mehr sich in der Schweiz aufhalten, die länger als 24 Stunden hier und noch nicht angemeldet sind.

Es wird Fälle geben, wo der Aufenthalt des Ausländers nur so kurz dauert, dass die normale Regelung des Aufenthaltsverhältnisses nicht rechtzeitig möglich ist. Im Visum, das wieder allgemein eingeführt ist, wird in der Regel angegeben werden, für wie lange der Aufenthalt beabsichtigt ist oder höchstens dauern soll. Beträgt diese Dauer nicht mehr als 8 Tage, und meldet sich der Ausländer richtigerweise an dem im Visum angegebenen Ort, sind die Gemeinderatskanzleien bezw. die Kontrollbureaux ermächtigt, die Anmeldung in eigener Kompetenz im Pass vorzumerken mit dem Zusatz:

"Aufenthalt bis ..... bewilligt"
(höchstens 8 Tage)

Im Auftrag der kant. Fremdenpolizei.

Aufforderung des Kantons an die Gemeinden zur Führung einer Ausländerkontrolle.

in den Bundesratsbeschlüssen (BRBs) vom 18./19. August 1938 (Grenzsperre gegenüber Flüchtlingen aus Österreich) und vom 4. Oktober 1938 (Zustimmung zu einer Vereinbarung mit Deutschland betr. Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden mit dem «J-Stempel»). Nach Kriegsausbruch fand sie ihre Fortsetzung in den BRBs vom 5. September 1939 (Wiedereinführung der allgemeinen Visumspflicht) und vom 17. Oktober 1939 (Verpflichtung der Kantone, alle seit Kriegsausbruch illegal eingereisten Flüchtlinge ohne weiteres auszuschaffen) und gipfelte schliesslich in den Weisungen der Polizeiabteilung vom 13. August 1942 (Grenzsperre für alle illegal einreisenden Zivilflüchtlinge mit Ausnahme von politischen Flüchtlingen, zu denen «Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z. B. Juden» ausdrücklich nicht zählten). Diese Weisungen blieben in ihren Grundzügen bis zum 12. März 1944 in Kraft, als der Bundesrat beschloss, alle «Ausländer, die an Leib und Leben gefährdet sind» (inkl. Juden), aufzunehmen.

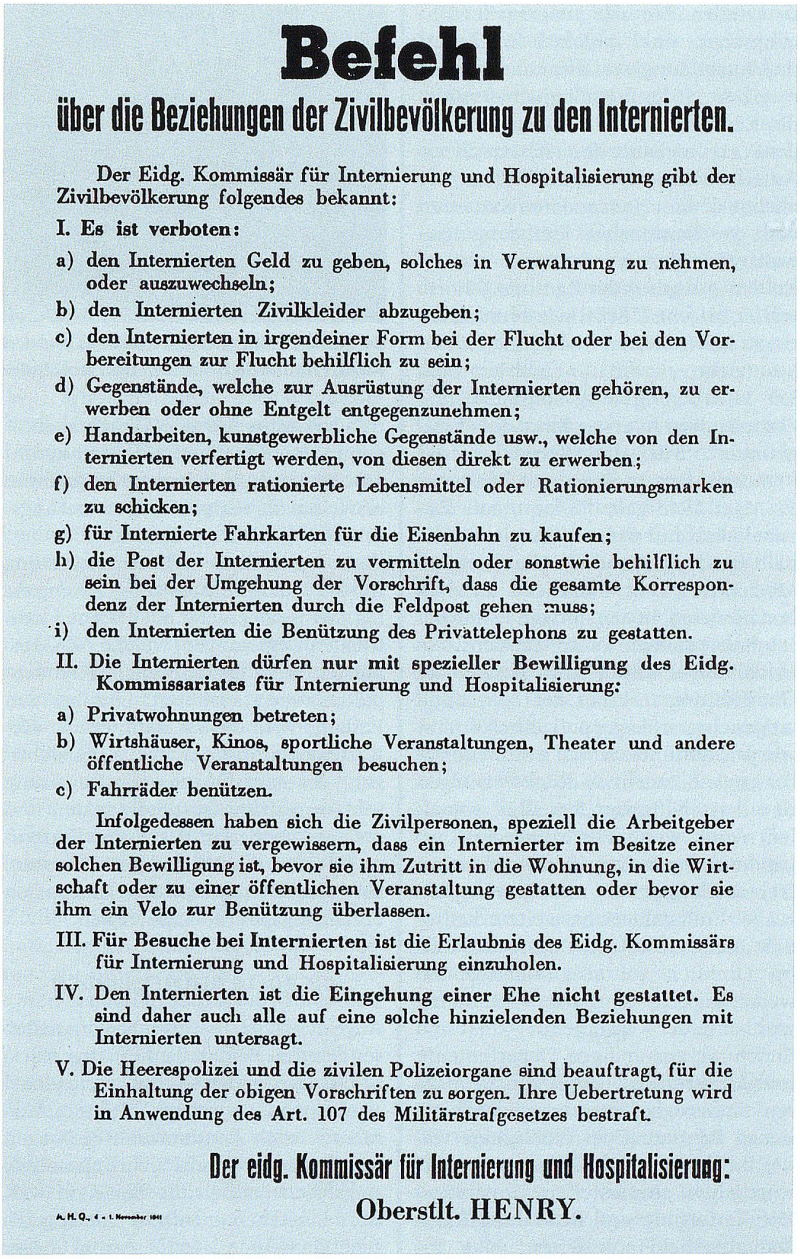
Verantwortlich für die Umsetzung der Weisungen an der Grenze war in erster Linie das Eidg. Grenzwachtkorps; nach Kriegsausbruch und besonders mit den Weisungen vom 13. August 1942 wurden zusätzlich Teile der Armee, insbesondere der Polizeioffizier des zuständigen Territorialkommandos, in den Entscheid über Aufnahme oder Wegweisung einbezogen. Generell aufgenommen wurden von der Bundesanwaltschaft anerkannte «politische Flüchtlinge» (BRB vom 7. April 1933), zu denen in der Praxis vor allem sozialistische, nicht jedoch kommunistische oder jüdische Zivilflüchtlinge zählten. Letztere galten, soweit sie vor Kriegsbeginn eingereist waren, im damaligen amtlichen Sprachgebrauch als «Emigranten», für welche die Schweiz höchstens als Durchgangsland in Frage kam. Dies bedeutete, dass sie in der Regel nur mit einer kantonalen Toleranzbewilligung ausgestattet wurden, die jederzeit widerrufen werden konnte und zudem im Hinblick auf die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Ansprüche an die Leistung einer Kaution gebunden war (BRB vom 17. Oktober 1939). Das Faktum der nur provisorischen Aufnahme galt auch für die nach Kriegsausbruch illegal eingereisten, als «Flüchtlinge» im engeren Sinn bezeichneten ausländischen Personen, mit dem Unterschied allerdings, dass ihr Aufenthalt in der Schweiz nicht auf einer kantonalen Bewilligung, sondern allein auf einem Internierungsbeschluss der Eidg. Polizeiabteilung beruhte (BRB vom 4. August 1942 und Weisungen der Polizeiabteilung vom 13. August 1942).

Hatte der Bund lange Zeit vor allem Einreise und Aufenthalt geregelt, die Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge dagegen Hilfswerken und

Privatpersonen überlassen, so ging er nach Kriegsausbruch dazu über, auch diesen Bereich zu zentralisieren. Die Mehrheit der aufgenommenen Flüchtlinge wurde in Lagern und Heimen des Bundes interniert. Dies galt sowohl für Militärflüchtlinge, für die das Eidg. Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung (EKIH) des Eidg. Militärdepartements (EMD) zuständig war, als auch für Zivilflüchtlinge, welche der Eidg. Zentralleitung für Heime und Lager (ZL) des EJPD unterstanden (BRB vom 12. März 1940 und 12. März 1943). Gemeinsam war all diesen Lagern, dass die Flüchtlinge zu Arbeitseinsätzen im öffentlichen Interesse verpflichtet und in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt waren.

KANTONALE KOMPETENZEN

Was nun die Kantone anbelangt, so wäre es trotz des zunehmend engeren Rahmens, den die Bundesbehörden vorgaben, falsch, ihnen in der Flüchtlingspolitik der Zeit des Nationalsozialismus jegliche Gestaltungsmöglichkeit abzusprechen. Vor allem bis zum Kriegsausbruch, in eingeschränktem Mass aber auch darüber hinaus verblieben ihnen neben der politischen Einflussnahme eine ganze Reihe von rechtlichen Kompetenzen, vor allem im Bereich des Vollzugs der diversen Bundesvorschriften.[5] So erteilte ihnen das ANAG ausdrücklich die Befugnis, über die Ausweisung von Ausländern und Ausländerinnen, umgekehrt aber auch über die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthalts-, Niederlassungs- oder Toleranzbewilligungen zu entscheiden. Dabei waren sie berechtigt, in eigener Kompetenz für die Dauer von bis zu zwei Jahren Aufenthaltsbewilligungen an Nichterwerbstätige



Befehl

über die Beziehungen der Zivilbevölkerung zu den Internierten.

Der Eidg. Kommissär für Internierung und Hospitalisierung gibt der Zivilbevölkerung folgendes bekannt:

I. Es ist verboten:

a) den Internierten Geld zu geben, solches in Verwahrung zu nehmen, oder auszuwechseln;
b) den Internierten Zivilkleider abzugeben;
c) den Internierten in irgendeiner Form bei der Flucht oder bei den Vorbereitungen zur Flucht behilflich zu sein;
d) Gegenstände, welche zur Ausrüstung der Internierten gehören, zu erwerben oder ohne Entgelt entgegenzunehmen;
e) Handarbeiten, kunstgewerbliche Gegenstände usw., welche von den Internierten verfertigt werden, von diesen direkt zu erwerben;
f) den Internierten rationierte Lebensmittel oder Rationierungsmarken zu schicken;
g) für Internierte Fahrkarten für die Eisenbahn zu kaufen;
h) die Post der Internierten zu vermitteln oder sonstwie behilflich zu sein bei der Umgehung der Vorschrift, dass die gesamte Korrespondenz der Internierten durch die Feldpost gehen muss;
i) den Internierten die Benützung des Privattelephons zu gestatten.

II. Die Internierten dürfen nur mit spezieller Bewilligung des Eidg. Kommissariates für Internierung und Hospitalisierung:

a) Privatwohnungen betreten;
b) Wirtshäuser, Kinos, sportliche Veranstaltungen, Theater und andere öffentliche Veranstaltungen besuchen;
c) Fahrräder benützen.

Infolgedessen haben sich die Zivilpersonen, speziell die Arbeitgeber der Internierten zu vergewissern, dass ein Internierter im Besitze einer solchen Bewilligung ist, bevor sie ihm Zutritt in die Wohnung, in die Wirtschaft oder zu einer öffentlichen Veranstaltung gestatten oder bevor sie ihm ein Velo zur Benützung überlassen.

III. Für Besuche bei Internierten ist die Erlaubnis des Eidg. Kommissärs für Internierung und Hospitalisierung einzuholen.

IV. Den Internierten ist die Eingehung einer Ehe nicht gestattet. Es sind daher auch alle auf eine solche hinzielenden Beziehungen mit Internierten untersagt.

V. Die Heerespolizei und die zivilen Polizeiorgane sind beauftragt, für die Einhaltung der obigen Vorschriften zu sorgen. Ihre Uebertretung wird in Anwendung des Art. 107 des Militärstrafgesetzes bestraft.

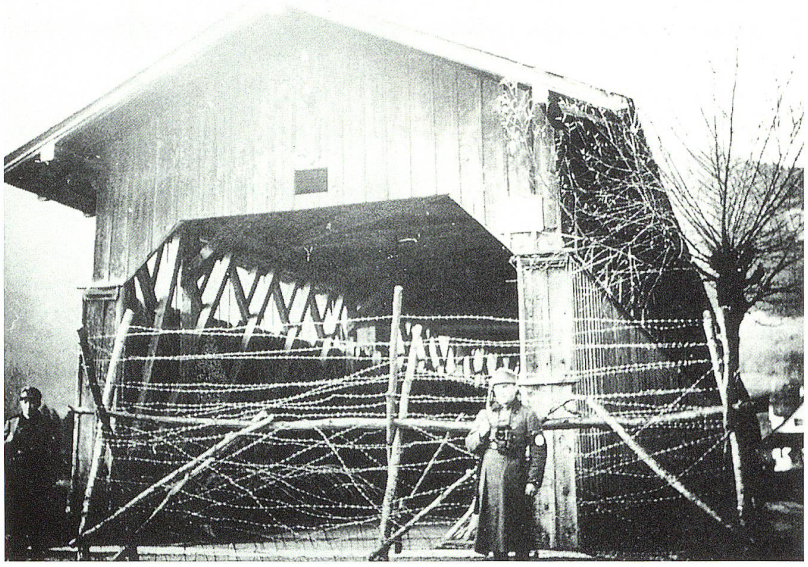
Der eidg. Kommissär für Internierung und Hospitalisierung:
Oberstlt. HENRY.

A. H. Q., 4. – 1. November 1941

zu erteilen. Für alle anderen Bewilligungsarten (inkl. solchen für Arbeit und Ausbildung) war zwar die Zustimmung der Eidg. Fremdenpolizei nötig, die Kantone bewahrten aber ein – in der Praxis nicht zu unterschätzendes – Antragsrecht, das in St.Gallen wie auch in den meisten anderen Kantonen von der kantonalen Fremdenpolizei wahrgenommen wurde.

Zu den Aufgaben der Kantone gehörte weiter, all jene Flüchtlinge administrativ zu kontrollieren und polizeilich zu beaufsichtigen, die mit einer kantonalen Bewilligung ausgestattet waren. Dazu zählten in erster Linie die «Emigranten». Für die Betreuung der «Flüchtlinge» im Sinne des BRB vom 12. März 1943 galt die kantonale Zuständigkeit nur dann, wenn sie ausserhalb von Lagern und Heimen (etwa an «Freiplätzen» in Familien) untergebracht waren; in den übrigen Fällen beschränkte sich die kantonale Kontrolle in der Regel darauf, dass sie bei der Überführung in eines der vom Bund eingerichteten Lager polizeilich erfasst wurden. Mitunter waren kantonale Polizeiorgane zudem an Rückweisungen und Ausschaffungen beteiligt, vor allem dann, wenn Flüchtlinge erst im Landesinnern aufgegriffen wurden.

Neben der Fremden- und Kantonspolizei wirkten zahlreiche weitere kantonale Stellen in Flüchtlingsfragen mit. Im Hinblick auf eine allfällige Erwerbstätigkeit, Lehre oder Ausbildung wurden in der Regel die für Arbeit und Erziehung zuständigen Departemente und Ämter in das Bewilligungsverfahren einbezogen; bei der gesundheitlichen Betreuung der Flüchtlinge waren die für das Sanitätswesen verantwortlichen Amtsstellen involviert. Die Verfolgung und Bestrafung fremdenpolizeilicher Vergehen oblag zumindest teilweise den Gerichtsbehörden in den Kantonen, während kantonale Strafanstalten in den Kriegsjahren bisweilen als temporäre Internierungsorte für Flüchtlinge dienten.



So sah es während des Zweiten Weltkrieges an der Schweizer Grenze aus: Wacht habende Soldaten und Stacheldrahtverhau.

Eine wesentliche Mitverantwortung für die Flüchtlingspolitik der Kantone lag aber nicht zuletzt auch bei den kantonalen Regierungen, welche die Oberaufsicht über das kantonale Fremdenpolizeiwesen ausübten, und bei den Parlamenten, die im Rahmen der Gewaltenkontrolle für die Beaufsichtigung der Amtsführung von Regierung und Verwaltung zuständig waren und zudem über parlamentarische Vorstösse jederzeit die Möglichkeit besassen, auf die Gestaltung der kantonalen Flüchtlingspolitik einzuwirken.

DIE ROLLE DER GEMEINDEN

Angesichts der beschriebenen, insbesondere seit Beginn der Dreissigerjahre rasch wachsenden Dichte an eidgenössischen und – in eingeschränktem Ausmass – auch kantonalen Regelungen der Ausländer- und Flüchtlingspolitik stellt sich endlich die Frage, in welchen Bereichen denn nun eine st.gallische Gemeinde wie Gossau in dieser Sache betroffen bzw. mit eigenen Kompetenzen ausgestattet war. Eine erste Antwort – zumindest für die Zeit bis in die Anfangsphase des Zweiten Weltkriegs – gibt ein von Dr. Gustav Studer, dem Leiter der kantonalen Fremdenpolizei der Jahre 1939–1961, im Herbst 1940 anlässlich einer Tagung des Verbandes der Kantonspolizei St.Gallen gehaltenes Referat, das einen Überblick vermittelt über das administrative Verfahren zur Regelung von Einreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern, wie es sich seit dem Erlass der neuen Gesetzesgrundlagen von Bund (ANAG vom 26. März 1931) und Kanton (kantonale Vollziehungsverordnung vom 10./17. April 1935) etabliert hatte.[6] Demnach war jede Ausländerin und jeder Ausländer nach erfolgter Einreise verpflichtet, sich innert einer vorgeschriebenen Frist[7] persönlich bei der Polizei bzw. der Schriftenkontrolle der vorgesehenen Aufenthaltsgemeinde zu melden, welche darauf die weitere Regelung des Aufenthaltsverhältnisses in der Schweiz veranlasste (vgl. Abb. S. 5). Dazu musste die eingereiste Person einen Fragebogen ausfüllen, der über Person, Zweck und Dauer des geplanten

Aufenthalts Auskunft gab und zusammen mit den Ausweisschriften und einem Antrag der Gemeindebehörden in einem formellen Gesuch der kantonalen Fremdenpolizei zugestellt wurde. Diese entschied dann nach Massgabe der entsprechenden Gesetzesbestimmungen entweder selbständig oder aber mit Zustimmung der Eidg. Fremdenpolizei, ob eine Niederlassungs-, Aufenthalts- oder Toleranzbewilligung zu erteilen sei.

Im Anschluss an die erstmalige Regelung des Aufenthaltsverhältnisses der neu Eingereisten bestand die primäre fremdenpolizeiliche Aufgabe der Gemeinden im Kanton St.Gallen darin, eine genaue Kontrolle über die An- und Abmeldung der Ausländer zu führen.[8] Zu diesem Zweck hatten sich die der Gemeinde zugeteilten Ausländerinnen und Ausländer in regelmässigen Abständen (in der Regel monatlich), insbesondere aber vor Ablauf der bestehenden Aufenthaltsbewilligung bei den Gemeindebehörden zu melden, welche dann jeweils im Ausländerausweis einen entsprechenden Eintrag vornahmen. Dadurch übernahmen die Gemeinden zusammen mit Kanton und Bund eine Mitverantwortung dafür, dass sich keine ausländische Person ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung auf ihrem Territorium aufhielt bzw. erwerbstätig war.[9]

Der Beginn des Zweiten Weltkriegs bedeutete nicht nur für die fremdenpolizeilichen Kompetenzen der Kantone, sondern auch für jene der Gemeinden einen tiefen Einschnitt. Insbesondere ab 1940 übernahm der Bund, wie bereits weiter oben erläutert, auch bei der Unterbringung der Flüchtlinge das Kommando, indem er zur Schaffung von unter seiner Führung stehenden Lagern und Heimen überging. Standorte und Organisation dieser Lager richteten sich primär nach militärischen Kriterien; die betroffenen Gemeinden wurden – ebenso wie die Kantone – höchstens noch am Rande einbezogen, zuweilen auch vor vollendete Tatsachen gestellt.[10] Die Kompetenzen der Gemeindeorgane gegenüber diesen Lagern beschränkten sich primär auf die Kontrolle von Ruhe und Ordnung im Umfeld der Lager sowie auf die Regelung der Kontakte mit der einheimischen Zivilbevölkerung. Als Illustration dazu mag der am 1. November 1941 erlassene Befehl über die Beziehungen der Zivilbevölkerung zu den Internierten dienen, in dem der eidgenössische Kommissär für Internierung und Hospitalisierung die zivilen Polizeiorgane zusammen mit der Heerespolizei beauftragte, über die Einhaltung einer ganzen Reihe von Verboten und Vorschriften zu wachen, die damals die Kontakte zwischen der einheimischen Bevölkerung und den internierten Fremden regelten (vgl. Abb. S. 69). Dass dieser Auftrag auch bis ins Privateste reichte und deshalb mitunter heikle Folgen mit sich bringen konnte, lässt sich alleine aus der Bestimmung erahnen, welche den Internierten die Eingehung einer Ehe verbot und gleichzeitig (auf Seiten der Zivilbevölkerung) «alle auf eine solche hinzielenden Beziehungen mit Internierten» untersagte.[11]

Einen Sonderfall stellte die Minderheit der an so genannten «Freiplätzen», d.h. privat bei Familien untergebrachten Flüchtlinge dar. Voraussetzungen für diese Art der Unterbringung, die ohnehin nur für bestimmte Kategorien von Flüchtlingen (Kinder zwischen 7 und 16 Jahren; unbemittelte arbeitslagertauglichen Flüchtlinge zwischen 20 und 60 Jahren; Flüchtlinge über 60 Jahre) in Frage kam, waren eine einwandfreie Persönlichkeit (insbesondere im Hinblick auf allfällige politische Aktivitäten) sowie Zustimmung und entsprechende Bewilligung der zuständigen kantonalen Fremdenpolizei, welche im positiven Fall auch für die administrative Erfassung und Kontrolle verantwortlich zeichnete. Diese (zahlenmässig stark beschränkte) Variante der Flüchtlingsunterbringung rückte vorab im Herbst 1942 ins Blickfeld des Interesses, als sich – veranlasst durch die öffentliche Debatte über die Flüchtlingspolitik im Gefolge der Grenzschliessung vom August zuvor – zahlreiche einheimische Privatpersonen bei den Behörden meldeten und sich bereit erklärten, Flüchtlinge bei sich aufzunehmen. Die Eidgenössische Polizeiabteilung beauftragte darauf die Kantone mit Abklärungen, «ob diese Interessenten die nötigen persönlichen und finanziellen Voraussetzungen dazu besitzen, dass bei ihnen ein Flüchtling für die Dauer seines Aufenthalts in der Schweiz untergebracht werden könnte». Die kantonale Fremdenpolizei St.Gallen, an die dieser Auftrag im Kanton St.Gallen erging, leitete ihn in der Regel weiter an die betroffenen Gemeindeämter. Es ist davon auszugehen, dass deren Stellungnahmen jeweils einen massgeblichen Einfluss auf die Antwort des Kantons an die Bundesbehörden hatten.[12]

FAZIT

Stellt man rein auf die damals geltenden Rechtsgrundlagen ab, so spielten die sanktgallischen Gemeinden in der Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–1945 insgesamt zweifellos eine untergeordnete Rolle im Vergleich zum Bund, aber auch zum Kanton. Im Normalfall

bekamen sie viel eher die von den übergeordneten Behörden gefällten Entscheidungen zu spüren und mussten diese in ausführender Funktion mittragen, als dass es ihnen umgekehrt gelang, selber wesentlichen Einfluss auf den Gang der Dinge auf höherer Ebene auszuüben. Dies galt in ganz besonders ausgeprägtem Masse im Hinblick auf die Flüchtlinge der Kriegsjahre, deren Schicksal – mit Ausnahme der Minderheit der an Freiplätzen privat untergebrachten unter ihnen – sowohl bezüglich Aufnahme als auch bezüglich Unterbringung weitgehend ausserhalb des kommunalen Kompetenzbereichs bestimmt wurde. Am ehesten eine eigenständige Mitsprache besassen die Gemeinden bei der Unterbringung der bereits in der Vorkriegszeit eingereisten «Emigranten». Gerade bei dieser Kategorie dienten sie zudem im Flüchtlingsalltag wohl aus rein praktischen Gründen vielfach als erste Anlaufstelle für Begehren und Anliegen diversester Art: eine Rolle, welche – gerade in ihrer psychologischen Bedeutung – mitunter wohl weit über die rein rechtlich vorgesehene Funktion der Gemeinden in der Flüchtlingspolitik hinausging.

Anmerkungen

1 Für die Ebene des Bundes von zentraler Bedeutung ist mit Sicherheit: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001. Eine Übersicht über die Flüchtlingsakten des Bundes schuf bereits früher: Schweizerisches Bundesarchiv: Flüchtlingsakten 1930–1950. Thematische Übersicht zu den Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1999. – Zu Flüchtlingspolitik und -akten der Kantone existiert seit kurzem eine analoge (und zudem ausführlich kommentierte) Auslegeordnung dank dem vom Bundesarchiv (BAR) und dem Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare (VSA) gemeinsam herausgegebenen Inventar: Flüchtlingsakten 1930–1950 II. Systematische Übersicht zu den Beständen in den Archiven der Kantone der Schweiz und im Liechtensteinischen Landesarchiv, Bern 2001. – Für die spezifisch st.gallische Situation ist nach wie vor grundlegend: Stefan Keller: Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe, Zürich 1993; weiter sind diesbezüglich zu erwähnen: Martin Jäger: Forschungsprojekt zur Aufarbeitung der Aktenbestände des Staatsarchivs St.Gallen zur Flüchtlings- und Migrationsgeschichte der Jahre 1920 bis 1950, St.Gallen 2000 (ungedruckt), für den kirchlichen Bereich auch: Marianne Jehle-Wildberger: Das Gewissen sprechen lassen. Die Haltung der St.Galler Kirche zu Kirchenkampf und Flüchtlingsnot 1933–1945, Zürich 2001. Eine in dieser Form bisher noch nicht existierende Gesamtschau der St.Galler Flüchtlingsgeschichte der Zeit des Nationalsozialismus schliesslich ist derzeit beim St.Galler Journalisten Jörg Krummenacher in Bearbeitung (vgl. dazu: Andreas Kneubühler: St.Galler schreibt Flüchtlingsgeschichte, in: St.Galler Tagblatt, 10. November 2001).

2 Siehe den Artikel von Karl Schmuki in diesem Heft.

3 Die Abschnitte zu Bund und Kantonen basieren über weite Strecken auf der unter Beteiligung des Autors zu Stande gekommenen Einleitung zu BAR/VSA: Flüchtlingsakten 1930–1950 II, S. 17–31.

4 Zur Entwicklung der Behördenkompetenzen auf Bundesebene vgl. die ausführlicheren Übersichten in: Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten 1930–1950, S. 18–23; Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge, S. 57–61; für Details siehe zudem auch heute noch: Carl Ludwig: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart, o. O. 1957.

5 Im Kanton St.Gallen bildete diesbezüglich die kantonale Vollziehungsverordnung zum ANAG vom 10./17. April 1935 die zentrale Grundlage (Kantonale Gesetzessammlung, Bd. 15, S. 477–479). Diese bezeichnete den Vollzug des ANAG sowie der zugehörigen Vollziehungsverordnung des Bundes als Sache des kantonalen Polizeidepartements, wobei dem Regierungsrat die Oberaufsicht zufiel.

6 Staatsarchiv St.Gallen (StaatsASG) A 143/8.1.10; vgl. zudem im ANAG von 1931 (siehe Anmerkung 5) die Art. 2 ff.

7 Diese Anmeldefrist betrug vor Kriegsbeginn: 48 Stunden für politische Flüchtlinge, 8 Tage bei Einreisen zwecks Übersiedlung oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie 3 Monate für Ferien-, Besuchs- und Erholungsaufenthalte. Seit Inkrafttreten des BRB vom 5. September 1939 galt eine allgemeine Frist von 24 Stunden. – Neben der Anmeldepflicht für die Ausländer selber bestand auch für deren Logisgeber eine Meldepflicht gegenüber den Behörden.

8 Kantonale Vollziehungsverordnung zum ANAG, 10./17. April 1935, Art. 4 (Kantonale Gesetzessammlung, Bd. 15, S. 477–479).

9 Für die aus dieser gemeinsamen Kontrollfunktion hervorgehende Korrespondenz zwischen einzelnen Gemeinden und Kanton siehe StaatsASG A 143/9.3.

10 Beispiele dazu finden sich in StaatsASG A 143/13.3 und StaatsASG A 143/13.6.

11 Eidg. Kommissär für Internierung und Hospitalisierung (Oberstleutnant Henry), Befehl über die Beziehungen der Zivilbevölkerung zu den Internierten, 1. November 1941, abgedruckt im Amtsblatt des Kantons St.Gallen 1941, S. 874. – Dass die Realität des Alltags diesbezüglich nicht immer den in diesem Befehl beschriebenen Vorgaben entsprach, lässt sich den Korrespondenzen zwischen Gemeinden und zuständigen Bundes- bzw. Kantonsorganen in StaatsASG A 143/13.6 entnehmen.

12 StaatsASG A 143/13.2