Zeitschrift: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde
Herausgeber: Historische und Antiquarische Gesellschaft zu Basel
Band: 114 (2014)

Artikel: Basel und die Militärflüchtlinge im Ersten Weltkrieg
Autor: Schneider, Philipp
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-813345

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Basel und die Militärflüchtlinge im Ersten Weltkrieg

von Philipp Schneider

Während des Ersten Weltkrieges war die Schweiz als neutraler Staat, umgeben von kriegführenden Ländern, Zufluchtsort für zahlreiche Kriegsflüchtlinge. Neben zivilen Flüchtlingen und verletzten Soldaten, welche zur Genesung in die Schweiz kamen, bildete die Gruppe der Deserteure und Refraktäre einen weniger gern gesehenen Teil unter den «Kriegsgästen». Deserteure waren Soldaten, welche sich unerlaubterweise von ihrer Truppe entfernt hatten und nicht mehr zurückgekehrt waren. Unter Refraktären verstand man Personen im wehrdienstfähigen Alter, welche dem Aufgebot der Armee ihres Heimatlandes keine Folge leisteten.

Im Rahmen einer Masterarbeit[1] an der Universität Basel wurde das Verhältnis des Grenzkantons Basel-Stadt zu den Fahnenflüchtigen und Fahnenscheuen ausländischer Herkunft untersucht. Der Blick richtete sich dabei auf zwei Ebenen: Zum einen wurde gefragt, wie sich die Basler Regierung des Problems annahm und wie sie auf Bundesebene agierte. Zum anderen wurde die Situation der Deserteure und Refraktäre in der Stadt skizziert. Als Quellengrundlage dienten in erster Linie zwei Archivbestände: Für die Erfassung der Basler Sichtweise erwies sich das Dossier «Deserteure und Refraktäre (1913–1921)» im Staatsarchiv Basel-Stadt als besonders ergiebig. Die behördlichen Abläufe auf nationaler Ebene liessen sich anhand der entsprechenden Dossiers aus dem Bestand des Eidgenössischen Militärdepartements im Schweizerischen Bundesarchiv nachvollziehen.

Im Mai 1919 waren beim Schweizerischen Justiz- und Polizeidepartement 25 894 Deserteure und Refraktäre gemeldet. Den Grossteil machten Italiener und Deutsche aus. Ein Blick auf die Statistik[2] zeigt aber, dass das Herkunftsspektrum der Deserteure

1 Philipp Schneider: Basel und die ausländischen Deserteure und Refraktäre zur Zeit des Ersten Weltkrieges, unveröffentlichte Masterarbeit im Departement Geschichte der Universität Basel 2013.

2 Bettina Durrer: Auf der Flucht vor dem Kriegsdienst. Deserteure und Refraktäre in der Schweiz während des Ersten Weltkrieges, in: Carsten Goehrke / Werner G. Zimmermann (Hgg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, S. 197–216, hier S. 198.

und Refraktäre sehr breit war.[3] Von offizieller Seite wurden die Fahnenflüchtigen nur widerwillig aufgenommen. Der Akt der Desertion wurde grundsätzlich als unehrenhaft angesehen. So äusserte sich Generalstabschef Theophil Sprecher von Bernegg in einem Brief an das Schweizerische Militärdepartement: «Deserteure werden in allen Armeen als zu verachtende Elemente angesehen. Hätten sie ein hochentwickeltes patriotisches Empfinden, so wären sie nicht desertiert, sondern wären ihrem Eide treu geblieben.»[4]

Dennoch wurde von politischer Seite aus humanitären Gründen von einer Ausweisung der Fahnenflüchtigen abgesehen.[5] Vor allem in den ersten Kriegsjahren war jedoch unklar, wie mit den unerwünschten Gästen umzugehen sei. Erst im Juni 1916 wurde ein Bundesratsbeschluss betreffend die Behandlung der ausländischen Deserteure und Refraktäre gefasst. Mit dem anhaltenden Krieg, der sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation und dem Ausbruch der Revolution in Russland wuchs in der Bevölkerung und auch in der Presse der Unmut gegenüber Fahnenflüchtigen und Kriegsdienstverweigerern. Diese wurden zunehmend als Profiteure und sozialistische Unruhestifter angesehen. So wurde im Mai 1918 ein vorübergehender Aufnahmestopp verfügt.[6]

Basel-Stadt bildete als Grenzkanton ein naheliegendes Ziel für Deserteure. Zusätzlich trug der hohe Ausländeranteil dazu bei, dass sich viele Refraktäre in der Stadt aufhielten. Die Zahl der ausländischen Bevölkerung sank zwar während der Kriegsjahre von 55 307 Personen im Jahr 1913 auf 39 792 nach Kriegsende 1919.[7] Schweizweit verliessen rund 100 000 Männer das Land, weil sie von ihren Nationen zum Militärdienst aufgeboten wurden.[8] Dennoch war der Ausländeranteil während der Kriegsjahre immer noch relativ hoch. Ein Grossteil der ausländischen Bevölkerung Basels stammte aus dem grenznahen Ausland – dem Elsass und

3 Ebd.: Aufgeführt werden 11 818 Italiener, 7 203 Deutsche, 2 463 Personen aus Österreich-Ungarn, 2 451 Franzosen, 1 129 Russen, 226 Türken, 195 Serben, 143 Rumänen, 116 Belgier, 106 Bulgaren, 20 Engländer, 14 Griechen und 10 Amerikaner.

4 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 27 13934: Generalstabschef von Sprecher an das Schweizerische Militärdepartement, 5.2.1916.

5 Durrer (wie Anm. 2), S. 199.

6 Uriel Gast: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997, S. 26.

7 Julius Wyler: Die schweizerische Bevölkerung unter dem Einflusse des Weltkrieges, Zürich 1922, S. 46f.

8 Ebd., S. 46.

Süddeutschland – und lebte teilweise schon seit längerer Zeit in der Stadt.[9] So machte der Anteil der Ausländer der zweiten Generation, welche schon in der Schweiz geboren worden waren, im Jahr 1910 beachtliche 35,1% aus, und 18,4% aller Ausländer lebten schon mindestens zehn Jahre ununterbrochen in der Stadt.[10] Es kann also davon ausgegangen werden, dass die in Basel lebenden Ausländer zu einem grossen Teil gut integriert waren.

Vom «Problem» der Deserteure und Refraktäre fühlte sich der Stadtkanton Basel im gesamtschweizerischen Vergleich besonders betroffen. Der Basler Regierungsrat und insbesondere Polizeidirektor Rudolf Miescher übten dabei politischen Druck auf Bundesbern aus, der schliesslich in Verbindung mit anderen Vorkommnissen in Basel dazu beitrug, dass es am 30. Juni 1916 zu einem ersten Bundesratsbeschluss betreffend Behandlung der Deserteure und Refraktäre kam. In den ersten Kriegsjahren herrschte mehrheitlich noch Unklarheit darüber, wie mit den Militärflüchtlingen umzugehen sei. Es existierten keine internationalen Regelungen, und der Bund war prinzipiell frei in seiner Entscheidung. Von Ausweisungen wurde jedoch aus humanitären Rücksichten abgesehen.[11] Zunächst verfasste die Armee Instruktionen über den Umgang mit Deserteuren und Refraktären. Aus militärischer Sicht war man vor allem an der Befragung der Deserteure interessiert, um Informationen über die militärische Lage in den jeweiligen Ländern zu erhalten. Die Refraktäre als Zivilisten sollten dagegen von zivilen Behörden betreut werden.[12] Diese unterschiedliche Zuweisung führte zu Kompetenzstreitigkeiten. Von behördlicher Seite – auch in Basel – war man nicht immer gewillt, Befehle von den Armeekommandos entgegenzunehmen. Zudem pflegten die Basler Behörden zu Beginn des

9 Auf das ganze 19. Jahrhundert bezogen waren 78,5 Prozent aller zugezogenen Ausländer deutscher Herkunft. Die meisten stammten wiederum aus grenznahen Regionen. 63,5 Prozent kamen aus Baden, 22,5 Prozent aus Württemberg, vgl. Willy Pfister: Die Einbürgerung der Ausländer in der Stadt Basel im 19. Jahrhundert, Basel 1976, S. 113.

10 Josef Mooser: Konflikt und Integration – Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in der «Wohlfahrtsstadt», in: Georg Kreis / Beat von Wartburg (Hgg.): Basel – Geschichte einer städtischen Gesellschaft, Basel 2000, S. 230.

11 Durrer (wie Anm. 2), S. 199.

12 BAR, E27 13925: Instruktion der Leitung der Territorialdienste «betreffend die Zuständigkeit der militärischen Kommandostellen und der kantonalen Polizeibehörden hinsichtlich die Behandlung der Deserteure und Refraktäre der kriegsführenden Staaten», 26.5.1915.

Krieges schriftenlose Refraktäre aus dem Kantonsgebiet auszuweisen, eine Massnahme, welche vom Bund nicht toleriert wurde.[13]

Klarheit über den Umgang mit Militärflüchtlingen wollte der Bundesrat mit einem Kreisschreiben an sämtliche Kantonsregierungen im Oktober 1915 schaffen. Darin wurde den Kantonen mitgeteilt, dass im Falle von zwangsweise zugeteilten Deserteuren der Bund die Verantwortung für die daraus entstehenden rechtlichen und ökonomischen Folgen übernehmen werde. Weiter wurde festgehalten, dass den Refraktären nach dem Verfall ihrer Ausweisschriften eine Rückreise in ihre Heimatstaaten nicht zugemutet werden könne und die Schweiz diese Refraktäre und ihre Familien dulden müsse. Die Kantone wurden aufgefordert, solange der Kriegszustand andauere, die Refraktäre und ihre Familien nicht aus ihrem Wohnsitzkanton auszuweisen.[14]

Die «Affäre Lallemand» und der erste Bundesratsbeschluss

Mit dem Kreisschreiben vom Oktober 1915 gab der Bundesrat für den Umgang mit ausländischen Deserteuren und Refraktären erste Richtlinien heraus. Es dauerte jedoch nicht lange, bis diese in Frage gestellt wurden.

Nationales Aufsehen erregte diesbezüglich ein Zwischenfall in Basel zu Beginn des Jahres 1916: Am 9. Januar hielt die Basler Polizei zwei aus Mülhausen stammende Elsässer, Josef Reibel und Léon Lallemand, an. Reibel, der noch einzelne Uniformstücke auf sich trug, gab sich als deutscher Deserteur zu erkennen. Lallemand behauptete, Refraktär zu sein. Die beiden wurden daraufhin dem Polizeikommando vorgeführt. Polizeivorsteher Rudolf Miescher entschied persönlich, dass Reibel als Deserteur gemäss den Bestimmungen des Territorialdienstes dem hiesigen Platzkommando zu übergeben sei. Lallemand hingegen wurde wieder an die Grenze gestellt, weil er keine gültigen Papiere vorweisen konnte.[15] Als Schriftenloser hätte er die Grenze ohnehin nicht auf regulärem Weg überschreiten können und keinen Einlass in die Schweiz erhalten.

13 Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS), JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1913–1916: Brief des Bundesrats an den Basler Regierungsrat, unterzeichnet von Bundespräsident Motta, 10.9.1915.

14 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1913–1916: Kreisschreiben des Bundesrates an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Behandlung ausländischer Deserteure und Refraktäre, 29.10.1915.

15 BAR, E27 13937: Bericht des SJPD über den Fall Lallemand an den Bundesrat, 4.5.1916, S. 2.

Da er die Grenzkontrolle wissentlich umgangen habe und innerhalb des Landes aufgegriffen worden sei, habe man ihn zu Recht an die Grenze zurückgestellt – ein Vorgehen, zu dem es nach der Argumentation von Polizeivorsteher Miescher keine Alternative gab: Ohne Schriften hätte sich Lallemand gar nicht in Basel aufhalten dürfen, und die Abschiebung in einen anderen Kanton wäre ebenfalls nicht möglich gewesen. Auch eine Überstellung an die Armee war keine Option, da sich diese nicht mit Refraktären beschäftigte.

Der Fall des abgeschobenen Refraktärs stiess auf nationales Interesse und wurde zunächst von der Presse aufgegriffen. Vor allem französischsprachige Zeitungen kritisierten das Vorgehen der Basler Behörden stark, und ein Aufschrei der Empörung ging durch die welsche Presse.[16] Die «Liberté» aus Freiburg sah in der Aktion der Basler Polizei ein Vergehen gegen das Asylrecht: «Ce geste, qui ne fait pas honneur à la Suisse, ne sera jamais approuvé par ceux qui sont impregnés des traditions de loyauté de notre pays. C'est au nom de ces Suisses que nous protestons.»[17]

Die Empörung der Presse schlug auch schnell auf die Bevölkerung über. Im Zuge der medialen Berichterstattung kam im April 1916 in der Romandie eine Petition mit über 17 000 Unterschriften zustande.[18] Die Unterzeichnenden drückten ihre Bestürzung über das Verhalten der Basler Behörden aus und forderten den Bundesrat dazu auf, ein gutes Wort für Lallemand bei der deutschen Regierung einzulegen sowie dessen Rückführung in die Schweiz zu bewirken. Kurz nach der Obersten-Affäre, welche in der Westschweizer Presse heftig thematisiert wurde und das Vertrauen in die Armee und die Behörden ramponierte,[19] bahnte sich also wieder ein neuer Fall an, welcher den Graben zwischen Romandie und Deutschschweiz zu vertiefen drohte.

Aufgrund des grossen öffentlichen Echos begann sich der Bundesrat für die Affäre Lallemand zu interessieren. Tatsächlich erhielten das Politische sowie das Justiz- und Polizeidepartement erstmals am 30. März 1916 durch den Artikel in der «Liberté» Kenntnis von dem Fall.[20] Da aufgrund von Medienberichten das Gerücht in Umlauf kam, Lallemand sei von den deutschen Behörden erschossen

16 Gérald Arlettaz / Silvia Arlettaz: La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale (1848–1933), Lausanne 2004, S. 74.

17 Zitiert aus dem Bericht des SJPD über den Fall Lallemand (wie Anm. 15).

18 Bericht des SJPD über den Fall Lallemand (wie Anm. 15), S. 8.

19 Catherine Guanzini: [Artikel] Obersten-Affäre, in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17332.php (24.2.2013).

20 Bericht des SJPD über den Fall Lallemand (wie Anm. 15), S. 1.

worden, erkundigte sich das Politische Departement bei der deutschen Gesandtschaft nach dem Schicksal des Refraktärs und erhielt die Information, dass gegen ihn lediglich wegen Wehrpflichtentziehung ermittelt wurde.[21]

Die eingereichte Petition verstärkte den Druck auf den Bundesrat, sich der Sache anzunehmen. Man erkannte, dass der Fall von internationaler wie innenpolitischer Bedeutung war und sowohl polizeiliche als auch militärische Entscheidungsbereiche betraf.[22] Das Schweizerische Justiz- und Polizeidepartement (SJPD) übernahm die Federführung in der Behandlung der Affäre. Insbesondere auf innenpolitischer Ebene sollte der Fall aufgearbeitet werden, da das Verhalten der Basler Behörden dem Kreisschreiben des Bundesrates vom 29. Oktober 1915 widersprach. Das SJPD bat hierzu den Basler Regierungsrat um eine Stellungnahme.

Der Basler Regierungsrat erklärte in seiner Antwort, dass die Basler Polizei mit der Ausweisung Lallemands einfach den Zustand wiederhergestellt habe, der sich beim Versuch einer legalen Grenzüberschreitung des Mannes ohnehin ergeben hätte.[23] Die Regierung bekräftigte, dass sie den Fall einlässlich behandelt und «sich mit dem Vorgehen des Polizeidepartements in allen Teilen einverstanden erklärt»[24] habe. Das Verhalten der Basler Polizei rechtfertigte der Regierungsrat mit der problematischen Lage, in der sich der Kanton Basel-Stadt befand: «Die Anwesenheit von zahlreichen Refraktären in unserem Grenzkanton wird zu einem eigentlichen Missstand, nicht nur in ökonomischer Beziehung, sondern auch in politischer.»[25] Die ausländischen Refraktäre würden mit «ihren ausgesprochenen Antipathien gegen eine bestimmte Macht»[26] die Wahrung der neutralen Haltung der Bevölkerung erschweren. Auch die Bekämpfung des ausländischen Nachrichten- und Handelsspionagedienstes werde durch die Refraktäre erschwert.[27] Inwiefern dies tatsächlich zutraf, wird von der Basler Regierung allerdings nicht weiter ausgeführt. Sie nutzte ihre Stellungnahme jedenfalls dazu, der Diskussion über die ausländischen Militärflüchtlinge neuen Stoff zu geben, und stellte dabei auch das Asylrecht für die Refraktäre grundsätzlich in Frage:

21 Ebd., S. 6.
22 Ebd., S. 1.
23 Ebd., S. 3.
24 Ebd., S. 4.
25 Ebd.
26 Ebd.
27 Ebd.

> «Der Grundsatz, dass auch die Refraktäre dem der Fahnenflucht ahndenden Staate nicht ohne weiteres ausgeliefert werden sollen, dürfe nicht dazu führen, dass in Folge der heutigen Abschliessung aller Grenzen die grundsätzliche Ablehnung eines Asylrechts der Refraktäre illusorisch wird.»[28]

Der Basler Regierungsrat verlangte, dass das öffentliche Interesse des Staates dem Schicksal einzelner Refraktäre überzuordnen sei. Die Regierung setzte sich deshalb dafür ein, nach eigenem Ermessen Refraktäre ausweisen oder aufnehmen zu können, und sie machte geltend, dass angesichts der verhältnismässig kurzen Gefängnisstrafe, welche die Refraktäre in ihrer Heimat zu erwarten hätten, die Kantone nicht daran gehindert werden sollten, von ihrem Ausweisungsrecht Gebrauch zu machen. Für den Fall, dass der Bundesrat für die Refraktäre, analog zu den politischen Flüchtlingen, dennoch eine Ausnahme machen wolle, schlug man von Basler Seite vor, «durch Einrichtung einer Internierungsanstalt diese sehr lästigen Ausländer unschädlich zu machen».[29]

Das offizielle Basel war also mit der Reaktion der Polizei im Fall Lallemand einverstanden, und der Regierungsrat stellte sich hinter Polizeidirektor Rudolf Miescher. Man sah es durchaus als legitim an, einen unerwünschten Refraktär auf diese Weise loszuwerden. Gerechtfertigt wurde diese Haltung zusätzlich mit dem Argument, dass Basel als Grenzstadt in ökonomischer wie auch in politischer Hinsicht besonders stark von den ausländischen Militärflüchtlingen betroffen sei.

Dennoch verurteilte der Bundesrat in seiner Untersuchung das Verhalten der Basler Behörden. Dabei wies er auf seinen Briefwechsel mit der Basler Regierung vom September 1915 hin, in welchem er angeordnet hatte, dass keine Militärflüchtlinge abgeschoben werden sollten. Schon damals hatte der Bundesrat die Basler Praxis der Ausweisung von ausländischen Refraktären nicht gebilligt. Zudem machte das SJPD geltend, dass das Vorgehen der Basler Behörden auch dem bundesrätlichen Kreisschreiben vom 29. Oktober 1915 widersprach. Dieses hatte zwar festgehalten, dass Ausländer ohne Ausweisschriften an der Grenze zurückgewiesen werden sollten, von dieser Regelung aber militärische Flüchtlinge ausgenommen.[30] Die Basler Behörden waren also falsch vorgegangen.

28 Ebd., Zitat aus der Stellungnahme des Basler Regierungsrates im Bericht des SJPD an den Bundesrat.

29 Ebd.

30 Ebd., S. 22.

Nichtsdestotrotz gestand das SJPD bei der Prüfung des Falles ein, dass die früheren Erlasse Lücken enthielten. So war bis dato nicht klar festgelegt, wie Refraktäre behandelt werden sollten, die nicht schon vor dem Krieg in der Schweiz gewohnt hatten, sondern erst nach Kriegsausbruch ins Land kamen. Im Fall Lallemand sei dieser Makel – das Fehlen einer klaren Regelung – «in sehr unangenehmer Weise fühlbar geworden».[31] Das SJPD unterstrich jedoch, dass die bisherigen Vorgaben des Bundes kein Zugeständnis an die kantonalen Behörden enthielten, um eigenmächtig Refraktäre auszuweisen. Vom Basler Polizeidepartement hätte man erwarten dürfen, dass es sich bei den offiziellen Stellen des Bundes – beim Bundesrat, dem Politischen Departement, dem Territorialdienst – erkundige, wie in solchen Fällen vorzugehen sei.[32]

Gleichwohl brachte man in Bern Verständnis auf für das Handeln der Basler Behörden und anerkannte die schwierige Lage der Grenzstadt «gegenüber der Überschwemmung durch ausländische Elemente von oft sehr zweifelhafter Güte».[33] Diese Einsicht bezog sich auch auf die Causa Lallemand: «Wir verstehen es, dass die Umgehung der Grenzkontrolle durch Lallemand den Gedanken nahe legte, den auf Schleichwegen in unzulässiger Weise über die Grenze gekommenen schlank wieder zurückzuspedieren.»[34]

Das SJPD gab in seinem Bericht auch zu, dass die Instruktionen des Territorialdienstes und die Kreisschreiben des Bundesrates in diesem speziellen Fall nicht ausreichten. Aufgrund der unklaren Verordnungen konnte sich die Basler Polizeibehörde formell darauf berufen, dass die Handhabung der Fremdenpolizei in erster Linie Sache der Kantone sei. Zum Schluss wurde dennoch bedauert, «dass Basel den Fall Lallemand in dieser summarischen und rücksichtslosen Weise erledigt hat».[35] Man war in Bern der Ansicht, dieser Fall hätte dem Kanton Basel-Stadt und der Schweiz erspart werden können, verzichtete jedoch darauf, gegenüber der Basler Regierung oder dem Polizeidepartement nochmals darauf zurückzukommen.

Es galt nun, die in den Erlassen entdeckten Lücken zu schliessen. Die einfachste Lösung bestand darin, dass der Bund fortan in seinen Verantwortungsbereich – analog zu den Deserteuren[36] – auch die

31 Ebd.
32 Ebd., S. 23.
33 Ebd.
34 Ebd., S. 24.
35 Ebd.
36 Die Garantie für die Deserteure hatte der Bundesrat schon in seinem Schreiben vom 29. Oktober 1915 übernommen.

Refraktäre einbezog, die im Verlauf des Krieges in die Schweiz kamen und von keinem Kanton freiwillig aufgenommen wurden. Des Weiteren wurde eine frühere Bestimmung aus dem Erlass des Territorialdienstes vom 12. Februar 1915 revidiert: Sie hatte es den Schweizer Behörden ermöglicht, wenn es das öffentliche Interesse gebot, Deserteure und Refraktäre wegen schlechten Verhaltens oder fehlender Existenzsicherung auszuweisen, und zwar in einen neutralen Drittstaat, in den Heimatstaat der betroffenen Person oder in einen verbündeten Staat des Heimatlandes. Da solche Ausweisungen aber grundsätzlich einer Auslieferung gleichkamen, wollte man im SJPD an dieser Bestimmung nicht mehr festhalten.[37]

Ein weiteres Problem sah man in der Durchführung der Grenzkontrollen. Es stellte sich die Frage, wie militärische Flüchtlinge für die Grenzposten überhaupt zu erkennen waren. Bei Deserteuren schien dies noch relativ einfach zu sein, da sie meistens eine Uniform trugen, oder zumindest Teile davon. Sollten nun aber alle Uniformierten über die Grenze gelassen werden? Im Fall der Refraktäre war die Situation noch schwieriger, da diese Zivilkleider trugen und jeder behaupten konnte, Refraktär zu sein. Sollte nun jede Person, die keine Ausweisschriften auf sich trug und behauptete, Refraktär zu sein, über die Grenze gelassen werden? Die Haltung des Bundesrates war ambivalent:

> «Wir haben keine Veranlassung diesen Leuten den Eintritt in unser Land besonders leicht zu machen. Im Allgemeinen sind es keine willkommenen Gäste. Und doch können Fälle vorkommen, wo eine rücksichtslose Zurückweisung unendlich hart erscheinen müsste. Auch muss man sich sagen, dass man gegen diese Refraktäre nicht weniger Rücksichten walten lassen darf, als gegen die noch viel weniger achtenswerten uniformierten Deserteure.»[38]

Wiederum wird hier deutlich, dass Deserteure und Refraktäre nicht willkommen waren. Man wollte den Akt der Fahnenflucht nicht gutheissen und lehnte ihn als unehrenhaft ab. Eine Rückweisung an der Grenze kam trotzdem aus Gründen der Menschlichkeit nicht in Frage. Man suchte im SJPD also nach einer Formel, welche es schriftenlosen Personen erlaubte, ihren Status als Deserteur oder Refraktär glaubhaft zu machen. Ausserdem wurde der Vorschlag der Basler Regierung aufgegriffen, Möglichkeiten der Internierung in Anstalten und Lagern vorzusehen und damit eine gewisse Abschreckung

37 Bericht des SJPD über den Fall Lallemand (wie Anm. 15), S. 25.
38 Ebd., S. 27.

zu erzielen[39] – ein Plan, den man weiter verfolgen wollte. Das SJPD wies allerdings auch auf die hohen Kosten hin, die dadurch entstehen würden.[40]

Die Affäre Lallemand, in der unklare Vorschriften für Verwirrung sorgten, hatte Konsequenzen auf nationaler Ebene. Um weitere derartige Fälle zu verhindern, berief das SJPD auf den 30. Mai 1916 eine Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren ein. Unter dem Vorsitz von Bundesrat Eduard Müller, dem Vorsteher des SJPD, nahmen neben den kantonalen Polizeidirektoren auch hochrangige Vertreter der Armee an der Sitzung teil. Das Protokoll ermöglicht es, die unterschiedlichen Positionen der Kantone miteinander zu vergleichen. Besonders Basel-Stadt fürchtete sich vor dem Problem der schriftenlosen Militärflüchtlinge. Polizeidirektor Rudolf Miescher führte aus, dass man im Stadtkanton demnächst etwa 1000 schriftenlose Deserteure und Refraktäre haben werde: «Ich halte dies für verderblich, weil dieser ganze Teil der Bevölkerung auch nach dem Kriege in seiner Bewegungsfreiheit auch behindert sein wird, denn alle diese Leute können nicht in ihr früheres Heimatland zurückkehren.»[41] Miescher wies aber auch darauf hin, dass diese Leute schon während des Krieges wegen Renitenz gegenüber den Behörden und anderer Formen der Delinquenz keine willkommenen Gäste seien. Er hatte namentlich Angst vor einem Anwachsen der Spionage, wozu in einem Grenzkanton wie Basel-Stadt die Versuchung unter den Militärflüchtlingen gross sei. Der Basler Polizeidirektor wünschte, dass den Grenzkantonen nicht zu viele Deserteure zugewiesen würden, und er forderte generell bei der Aufnahme von Deserteuren und Refraktären eine gewisse Zurückhaltung.

Im Vergleich zu seinen Amtskollegen vertrat Miescher eine betont harte Haltung. Der Berner Polizeidirektor Tschumi wies ihn darauf hin, dass vom moralischen Standpunkt aus nicht alle Refraktäre gleich beurteilt werden könnten, und er versuchte das negative Bild von den Militärflüchtlingen etwas zu relativieren. Er verwies auf Personen, die schon lange in der Schweiz lebten oder gar hier geboren waren, und zeigte auf, dass man diese nicht als Fahnenscheue verurteilen könne. Tschumi anerkannte allerdings die exponierte Situation der Grenzkantone und meinte wie Miescher, dass

39 Ebd.

40 Ebd., S. 30.

41 BAR, E27 13926: Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 30.5.1916, S. 2; Bundesratsbeschluss vom 30.6.1916 betreffend die fremden Deserteure und Refraktäre, S. 12f.

diese nicht zu stark belastet werden sollten, da es für sie schwierig werden könnte, alle Militärflüchtlinge zu assimilieren. Auch Bundesrat Müller sah Mieschers Begehren nach Entlastung der Grenzkantone als gerechtfertigt an.[42] Andere Kantonsvertreter wie beispielsweise diejenigen des Aargaus oder von St. Gallen vermerkten allerdings, dass sich bei ihnen bis jetzt keine allzu grossen Probleme mit Deserteuren und Refraktären ergeben hätten.

Durch die Beteiligung mehrerer Instanzen an der Grenzsicherung – neben der Armee waren die Heerespolizei und die kantonalen Behörden involviert – wurde es kompliziert, eine einheitliche Regelung im Umgang mit den Militärflüchtlingen zu finden. An der Konferenz zeigte sich auch, dass die Sache in den Grenzkantonen unterschiedlich gehandhabt wurde. So liess der Schaffhauser Polizeidirektor Moser verlauten, dass man in seinem Kanton schriftenlosen Zivilisten generell den Grenzübertritt verwehre. Auch der Waadtländer Regierungsrat Cossy bestätigte, dass in Genf und der Waadt im Allgemeinen nur uniformierte Deserteure über die Grenze gelassen würden. Die Vertreter der Armee waren dagegen der Ansicht, man solle keinen Unterschied zwischen Uniformierten und Zivilgekleideten machen.[43]

Wiederum war es Rudolf Miescher, der seine Furcht vor steigenden Flüchtlingszahlen äusserte: «Es sollte auf jeden Fall konfidentiell bleiben, dass Deserteure und Refraktäre aus der Schweiz nicht ausgewiesen werden, sonst wird eben jedes schriftenlose Individuum sich als Deserteur oder Refraktär bezeichnen, um unsere Grenzen zu überschreiten.»[44]

Die Aussage zeigt, dass besonders in Basel-Stadt die Angst gross war, die Schweiz könnte zu einem Mekka für Militärflüchtlinge werden. Miescher unterstrich, dass es ein Problem darstelle, an der Grenze einen nicht-uniformierten Deserteur oder einen Refraktär als solchen zu identifizieren, und er wies darauf hin, dass schliesslich jeder behaupten könne, Refraktär zu sein.

Trotz unterschiedlicher Ansichten wurde an der Sitzung der Grundstein für den ersten Bundesratsbeschluss in der Deserteurs- und Refraktärsfrage gelegt. Man war sich einig, dass die bis anhin gemachte Unterscheidung zwischen Deserteuren und Refraktären fallengelassen werden sollte. Unterschieden wurde nur noch zwischen solchen Personen, welche schon vor dem Kriegseintritt ihres

42 Bundesratsbeschluss vom 30.6.1916 (wie Anm. 41), S. 18.
43 Ebd., S. 21f.
44 Ebd., S. 22.

Heimatstaates schriftenlos in der Schweiz gelebt hatten, und solchen, die erst nach Kriegseintritt ihres Heimatlandes schriftenlos in die Schweiz kamen oder während des Krieges schriftenlos wurden. Für die erste Kategorie hatte derjenige Kanton aufzukommen, in welchem die entsprechende Person ihren letzten Wohnsitz hatte. Von den der zweiten Kategorie angehörenden Deserteuren und Refraktären hatte der Wohnkanton eine Kaution zu verlangen. Diese galt als Sicherheit für den Fall, dass den Kantonen durch die Duldung der betreffenden Deserteure und Refraktäre ökonomische oder rechtliche Nachteile entstanden. Sollte sich die Kaution als unzureichend erweisen, so verpflichtete sich der Bund, für weitere Kosten zu haften. Durch den Bundesratsbeschluss wurden die Kantone nun auch ermächtigt, renitente oder gemeingefährliche Deserteure und Refraktäre zu internieren.[45]

Im Rahmen des Bundesratsbeschlusses veröffentlichte auch die Schweizer Armee neue Vorschriften über die Behandlung fremder Deserteure und Refraktäre. Darin wurde klargestellt, dass schriftenlosen Personen, die behaupteten, Deserteure oder Refraktäre zu sein, an der Grenze nicht zurückgewiesen werden durften. Nach einer sanitarischen Untersuchung mussten diese Personen zur Einvernahme dem nächsten militärischen Kommando übergeben werden. Durch diese einheitliche Regelung, welche nun alle beteiligten Instanzen zu befolgen hatten, sollte dafür gesorgt werden, dass sich kein zweiter Fall Lallemand ereignete.

Niederlassungsbewilligungen für Deserteure und Refraktäre in Basel

Basierend auf dem Bundesratsbeschluss vom 30. Juni veröffentlichte auch der Basler Regierungsrat am 9. Dezember 1916 eine kantonale Verordnung betreffend die fremden Deserteure und Refraktäre.[46] Sie sah vor, dass ein Deserteur oder Refraktär nach geleisteter Kaution vom Polizeidepartement eine Niederlassungsbewilligung für beschränkte Zeit erhielt. Bei vollständiger Kautionsleistung[47] betrug diese Frist zwei Jahre. In allen anderen Fällen sollte die Niederlassungsbewilligung für eine kürzere Zeitspanne erfolgen. Bei jeder

45 Bundesratsbeschluss vom 30.6.1916 (wie Anm. 41).

46 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1913–1916: Verordnung Basel-Stadt betreffend die fremden Deserteure und Refraktäre, 9.12.1916.

47 Die vollständige Kaution wurde auf Fr. 2000.– festgesetzt, siehe Verordnung Basel-Stadt vom 9.12.1916 (wie Anm. 46).

Verlängerung sollte die Kaution erhöht werden. Das Polizeidepartement hatte am Ende jedes Monats ein Verzeichnis mit den erteilten Niederlassungsbewilligungen an den Regierungsrat abzuliefern. Die Deserteure und Refraktäre wurden zudem einer besonderen polizeilichen Kontrolle unterstellt und hatten sich periodisch beim Kontrollbüro zu melden. Bei Personen, welche schon seit längerer Zeit in Basel ansässig waren, konnte von der persönlichen Meldung abgesehen werden.

Mit dem Inkrafttreten der kantonalen Verordnung vom 9. Dezember 1916 stieg die Zahl der Niederlassungsbewilligungen für Deserteure und Refraktäre massiv an. 1916 erteilte das Kontrollbüro der Fremdenpolizei noch 276 Niederlassungsbewilligungen. 1917 wuchs die Zahl auf 1 334 Bewilligungen.[48] Verantwortlich für diesen starken Anstieg war der Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1916 und die damit verbundene Verpflichtung, Militärflüchtlinge auf Kantonsgebiet zu dulden. Es spielten aber wohl noch andere Faktoren mit. Zum einen wurde in vielen Fällen erst mit dem Ablauf von Ausweisschriften bekannt, dass es sich bei den Inhabern um Dienstverweigerer handelte; zum anderen gab es aufgrund der Länge und zunehmenden Härte des Krieges vermehrt Fälle von Desertion und Dienstverweigerung. Für diese Begründung spricht auch, dass bereits im letzten Kriegsjahr 1918 die Zahl der erteilten Niederlassungsbewilligungen im Vergleich zum Vorjahr fast um die Hälfte auf 618 sank. Allerdings erhielten auch in den ersten Jahren unmittelbar nach dem Krieg noch einzelne Militärflüchtlinge eine Niederlassungsbewilligung. 1919 waren es immerhin noch 126 Personen, welchen der Aufenthalt in Basel gestattet wurde. 1920 und 1921 sank die Zahl schliesslich auf 30 respektive 6 Bewilligungen. Das Jahr 1917 stellte den Zenit dar, was den Zustrom an Deserteuren und Refraktären angeht. Insgesamt wurden zwischen Februar 1916 und September 1921 1 978 Niederlassungsbewilligungen an Deserteure und Refraktäre erteilt. Die Zahlen der Niederlassungsbewilligungen spiegeln die Verhältnisse allerdings nicht exakt. Viele Refraktäre wohnten ja bereits vor Kriegsausbruch in Basel, sie sind nicht lückenlos über die während des Krieges vergebenen Niederlassungsbewilligungen zu erfassen.[49]

48 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1913–1916, 1917–1919. Die Zahlen wurden aufgrund der Verzeichnisse ermittelt, die das Basler Polizeidepartement über die an Deserteure und Refraktäre erteilten Niederlassungsbewilligungen anlegte.

49 Eine weitere Unschärfe ergibt sich aus dem Umstand, dass bei ungenügender Kautionsleistung eine Bewilligung nur für wenige Monate erteilt und danach gegebenenfalls er-

Betrachtet man die Herkunft der «Basler» Deserteure und Refraktäre, so zeigt sich, dass viele aus den grenznahen Gebieten stammten. Über 500 Niederlassungsbewilligungen wurden an Deserteure und Refraktäre elsässischer Herkunft abgegeben.[50] An andere Reichsdeutsche – die Elsässer hier nicht mitgerechnet – gingen über 1 100 Niederlassungsbewilligungen. Es war dies die mit Abstand grösste Gruppe unter den Militärflüchtlingen. Ein bedeutender Teil von ihnen stammte aus dem benachbarten Baden, und es ist zu vermuten, dass es unter diesen viele Refraktäre gab, welche schon vor dem Krieg in Basel gelebt hatten oder in familiären Beziehungen zur Stadt standen.[51] Personen aus anderen Nationen waren weniger stark vertreten. 345 Niederlassungsbewilligungen wurden an Italiener, 112 an Personen aus Österreich-Ungarn, 93 an Russen und 59 an Franzosen erteilt.[52] Besonders die Italiener waren im Vergleich zur restlichen Schweiz in Basel eher schwach vertreten. Dass die Anzahl der Refraktäre diejenige der Deserteure um einiges übertraf, zeigen Zahlen aus dem Jahr 1917. Am 31. Dezember 1917 standen 968 Refraktäre und 331 Deserteure unter Kontrolle des Polizeidepartements.[53]

Die festgelegte Kaution von Fr. 2000.– diente dem Kanton als Bürgschaft für allfällige Kosten und eine etwaige Internierung. Die medizinische Versorgung der Militärflüchtlinge hatte das Bürgerspital Basel sicherzustellen.[54] Konnten die Kosten nicht von der betroffenen Person selbst oder einer Krankenkasse gedeckt werden und

neuert wurde. In den hier erwähnten Zahlen der Niederlassungsbewilligungen kann also die gleiche Person mehr als einmal enthalten sein.

50 Die absolute Zahl konnte nicht eruiert werden. In den Verzeichnissen der erteilten Niederlassungsbewilligungen wurde meist die Herkunftsregion (z.B. «Elsass», «Baden» oder «Böhmen») erwähnt, bisweilen aber nur das Herkunftsland (Deutschland, Frankreich, Italien usw.) genannt, vgl. z.B. das Verzeichnis vom 2.5.1917.

51 In den hier ausgewerteten Verzeichnissen wird nicht zwischen Deserteuren und Refraktären unterschieden.

52 Andere Nationen machten nur einen marginalen Teil aus. So wurden zehn Niederlassungsbewilligungen an Türken, vier an Rumänen, drei an Serben, zwei an Engländer, zwei an Armenier und eine an einen US-Amerikaner erteilt.

53 Basler Nachrichten, Nr. 54, 1.2.1918. Es ergab sich dabei folgende Verteilung: Deutschland: 774 Refraktäre und 289 Deserteure; Frankreich: 13 Refraktäre und 21 Deserteure; Österreich-Ungarn: 65 Refraktäre und 2 Deserteure; Italien: 49 Refraktäre und 18 Deserteure; Russland: 60 Refraktäre und 1 Deserteur; Türkei: 4 Refraktäre; Serbien: 1 Refraktär; Rumänien: 2 Deserteure.

54 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Vereinbarung zwischen dem Bürgerspital Basel und dem Polizeidepartement betreffend die Behandlung der fremden Deserteure und Refraktäre, 2.1.1917.

reichte auch die Kaution dafür nicht aus, haftete der Bund.[55] Für die Unterstützung hilfsbedürftiger niedergelassener Deserteure und Refraktäre war mit dem Regierungsratsbeschluss vom 27. Dezember 1916 künftig die allgemeine Armenpflege zuständig.

Internierung als «Erziehungsmassnahme»

Die neue Verordnung des Basler Regierungsrates bildete auch die rechtliche Grundlage für eine allfällige Internierung von Deserteuren und Refraktären. Der Tatbestand, der eine Internierung rechtfertigte, wurde dabei nicht eng gefasst: Deserteure oder Refraktäre, die sich als gemeingefährlich erwiesen oder sich den Anordnungen der Behörden widersetzten, sollten in einer Strafanstalt interniert werden können. Mit dem Zusatz, dass dies auch Personen betreffen könne, «die sonst zu Klagen Anlaß geben»,[56] liess man das Spektrum weit offen. Eine allfällige Internierung musste vom Polizeidepartement beim Regierungsrat beantragt werden. Dieser hatte dann über die Dauer der Internierung zu entscheiden.

Internierung wurde in Basel-Stadt als Disziplinierungsmassnahme praktiziert. Es handelte es sich bei den Internierten zumeist um Deserteure oder Refraktäre, die einen unsteten Lebenswandel führten und nur eine unzureichende Kaution leisteten. Ein Beispiel ist der französische Refraktär Emil Mathis, der laut Polizeidepartement selten arbeitete und seiner Mutter zur Last fiel, zudem wegen kleinerer Vergehen vorbestraft war. Den Anweisungen des Kontrollbüros, sich als Refraktär zu melden und eine Kaution zu leisten, kam Mathis nicht nach und musste polizeilich vorgeführt werden. Sein Verhalten gegenüber den Behörden wurde dabei als unangemessen betrachtet: «Er machte unwahre Angaben und benahm sich frech.»[57] Mathis wurde vorerst für die Dauer von drei Monaten in der Strafanstalt Witzwil interniert. In dieser Strafanstalt im Kanton Bern, in der während des Krieges auch Schweizer Soldaten ihre Disziplinarstrafen verbüssten, sassen ausserdem britische Internierte sowie russische und italienische Deserteure ein. Beschäftigungsmass-

55 Die Heil- und Pflegeanstalt Friedmatt sowie das Frauenspital waren ebenfalls angewiesen, den Deserteuren und Refraktären mit ihren Angehörigen die gleiche Behandlung zukommen zu lassen wie den übrigen Niedergelassenen, vgl. StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Regierungsratsbeschluss vom 27.12.1916.

56 Verordnung Basel-Stadt vom 9.12.1916 (wie Anm. 46).

57 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Schreiben des Polizeidepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat betreffend die Internierung des Refraktärs Emil Mathis, 2.4.1917.

nahmen bildeten unter anderem landwirtschaftliche Arbeiten und Torfausbeutung.[58] Im Fall von Emil Mathis war man in Basel der Meinung, dass dieser in Witzwil besser aufgehoben sei «als in einer Anstalt, wo er ausschliesslich mit eigentlichen Sträflingen in Berührung käme».[59] Die meisten auffälligen Basler Refraktäre wurden schliesslich in Witzwil interniert. Über den Verlauf der Internierung erstattete der Direktor der Strafanstalt dem Basler Polizeidepartement jeweils Bericht. Emil Mathis wurde nach drei Monaten so beurteilt, dass sein Verhalten zwar zu keinen Klagen Anlass gebe und er gelernt habe zu arbeiten, dies jedoch noch nicht genüge, «um sich ohne fremde Hilfe durchs Leben zu bringen».[60] Aus diesem Grund wurde die Internierung um weitere drei Monate verlängert. Nach einem positiven Zeugnis des Anstaltsdirektors wurde Mathis schliesslich im Oktober 1917 aus Witzwil entlassen. Weil sich sein Verhalten danach aus Sicht des Polizeidepartements jedoch nicht besserte und er wiederum keine Kaution leistete, griff man zu drastischeren Massnahmen: Mathis wurde nun für ein Jahr in Witzwil interniert, auch mit Zustimmung des Schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements.[61] Man liess dabei die Möglichkeit offen, Mathis zu einem späteren Zeitpunkt in eine spezielle Arbeiterkolonne für Deserteure und Refraktäre einzureihen.[62] In ihrer Strenge bildete die Internierung von Emil Mathis einen Sonderfall. Als Instrument der Disziplinierung wurde die Internierung von Deserteuren und Refraktären jedoch immer wieder angewendet. So auch beim deutschen Refraktär Emil Ringe, der für drei Monate nach Witzwil kam, weil er «ein liederliches, arbeitsscheues und trunksüchtiges Leben»[63] geführt hatte. Die angeführten Begründungen für eine Zwangsversorgung glichen sich meistens: Arbeitsscheu, Trunkenheit, liederlicher Lebenswandel und unterlassene Kautionsleistung. Es kam tatsächlich auch vor, dass eigentliche Straftaten zur Internierung führten, etwa im Fall des deutschen Refraktärs Eduard Hisam, der sich nicht nur gegenüber den Behörden renitent verhielt, sondern auch seine

58 Vgl. Thomas Bürgisser: «Unerwünschte Gäste». Russische Soldaten in der Schweiz 1915–1920, in: Basler Studien zur Kulturgeschichte Osteuropas, Bd. 19 (2010), S. 133.

59 Schreiben des Polizeidepartements Basel-Stadt (wie Anm. 57).

60 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Schreiben des Polizeidepartements Basel-Stadt an den Regierungsrat, 6.7.1917.

61 Der Bundesrat beschloss am 14.11.1917, Deserteure und Refraktäre in speziellen Detachementen bei Arbeiten im öffentlichen Interesse einzusetzen.

62 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Polizeidepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat, 25.1.1918.

63 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Polizeidepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat betreffend Internierung des Refraktärs Emil Ringe, 10.1.1918.

Frau misshandelte.[64] Grundsätzlich bildete die Internierung eine willkommene Massnahme, um lästige und unliebsame Personen für eine gewisse Zeit loszuwerden. Im Falle des Refraktärs Heinrich Jacquinez beantragte sogar die eigene Mutter die Zwangsversorgung.[65] Sicherlich war die Internierung nicht einer normalen Haftstrafe gleichzusetzen; vielmehr erhoffte man sich von behördlicher Seite dadurch, fehlbare Personen wieder auf den rechten Weg zu bringen. Die Beispiele zeigen jedoch, dass Personen, die teilweise schon lange in Basel lebten, durch ihren Status als Militärflüchtlinge in eine nachteilige Position gerieten und bei Vergehen, die für «gewöhnliche» Einwohner keine grossen Konsequenzen gehabt hätten, vergleichsweise hart angepackt wurden.

Die Einbürgerungspraxis

Eine Frage, welche die Behörden während der gesamten Kriegszeit beschäftigte, war diejenige nach der Einbürgerung von Deserteuren und Refraktären. Auf eidgenössischer Ebene begann der Bundesrat Ende 1917 damit, «das Schweizer Bürgerrecht zur Abwehr von Fremden einzusetzen».[66] Am 23. November 1917 ermächtigte der Bundesrat das Politische Departement dazu, Refraktären die Einbürgerung zu verweigern, welche erst während des Krieges in die Schweiz gekommen waren und davor hier keinen Wohnsitz gehabt hatten. Die Tatsache, dass eine Person den Militärdienst in ihrem Heimatland verweigerte, war für den Bundesrat nun ein Grund, ihr das Bürgerrecht in der Schweiz vorzuenthalten. Auch die Wohnsitzfrist zur Erlangung des Bürgerrechts wurde im gleichen Atemzug auf vier Jahre erhöht.[67] In Basel wurden die Einbürgerungsgesuche von Deserteuren und Refraktären schon kurz nach Kriegsbeginn von der Regierung und vom Bürgerrat abgelehnt, und Einbürgerungsgesuche von nicht einberufenen militärdiensttauglichen Ausländern wurden zurückbehalten.[68] Die Einbürgerungszahlen zeigen, dass Basel während des Krieges im Vergleich zu anderen Kantonen eine restriktive Einbürgerungspolitik verfolgte. Auf die gesamte Schweiz

64 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Polizeidepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat betreffend Internierung des Refraktärs Eduard Hisam, 19.4.1918.

65 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Polizeidepartement Basel-Stadt an den Regierungsrat betreffend Internierung des Refraktärs Heinrich Jacquinez, 7.8.1918.

66 Regula Argast: Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007, S. 282.

67 Ebd., S. 281–290.

68 Ebd., S. 290.

bezogen, nahm die Einbürgerung von Ausländern zwischen 1913 und 1917 markant zu. Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass bei Kriegsbeginn das Interesse von Ausländern stieg, ihre alte Staatsbürgerschaft loszuwerden. Zum anderen verfügte die Schweiz über eine hohe Quote an Ausländern, die schon seit längerer Zeit im Land lebten. Viele Gemeinden verlangten zudem bei Einbürgerungen hohe Einkaufssummen, um die während des Krieges geschwächten Gemeindekassen aufzubessern.[69] Basel-Stadt folgte diesem Trend nicht. Der oben erwähnte Einbürgerungsstopp für militärpflichtige Ausländer vom 27. April 1915 trug dazu bei, dass zwischen 1915 und 1919 in Basel über 1 500 Ausländer weniger eingebürgert wurden als in der Vergleichsperiode zwischen 1909 und 1913.[70] Basel-Stadt war somit einer der wenigen Kantone, welche in den Kriegsjahren einen Rückgang der Einbürgerungszahlen zu verzeichnen hatten. Im Kanton Zürich beispielsweise verdreifachte sich die Zahl der Einbürgerungen zwischen 1915 und 1919 gegenüber dem vorherigen Jahrfünft. Auch Kantone, deren Gemeinden mehrheitlich hohe Einkaufssummen verlangten, verdreifachten in dieser Zeitspanne die Zahl der Einbürgerungen.[71]

In Basel wurden Einbürgerungsgesuche von Ausländern im wehrpflichtigen Alter nur noch ausnahmsweise behandelt, wenn ein längerer Wohnsitz im Stadtkanton nachgewiesen werden konnte. Auch in diesen Fällen sollte jedoch nach der Meinung der Regierung und des Bürgerrates der Entscheid bis zum Ende des Krieges aufgeschoben werden. Kritiker der neuen Praxis wurden dahingehend beruhigt, dass zurückgestellte Gesuche nach dem Krieg entgegenkommend behandelt würden, insbesondere was die Anrechnung kriegsbedingter Abwesenheit betraf.[72]

Die restriktive Einbürgerungspraxis von Basel-Stadt gegenüber Ausländern im wehrpflichtigen Alter hatte verschiedene Gründe. Zum einen wollte man Konflikte mit den Nachbarstaaten vermeiden, zum anderen befürchtete man eine zu grosse Belastung der städtischen Armenhilfe. Vorbehalte hatte man auch gegenüber dem Doppelbürgerrecht. Männer mit doppelter Staatsbürgerschaft konnten zum Kriegsdienst in fremde Armeen eingezogen werden und

69 Wyler (wie Anm. 7), S. 55f.

70 Ebd., S. 57.

71 Wyler (wie Anm. 7) nennt in seiner Studie die Kantone Bern, Schwyz, Baselland, Graubünden und Aargau. Mehr als verdoppelt wurden die Einbürgerungen in den Kantonen Luzern, Freiburg, Solothurn und St. Gallen.

72 Yves-Pierre Kocher: Die Einbürgerungspraxis in Basel-Stadt 1910–1922, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit Historisches Seminar der Universität Basel 2001, S. 71.

waren nicht mehr in der Lage, ihre Familien in der Schweiz zu ernähren, welche dann hier möglicherweise armengenössig wurden. Auch bei Refraktären mit doppelter Staatsbürgerschaft befürchtete man, dass ein Familienvater in seinem zweiten Heimatstaat wegen Wehrdienstverweigerung belangt werden könnte und seine Angehörigen von der Armenhilfe in der Schweiz unterhalten werden mussten.[73] Zunächst waren nur wenige Gesuchsteller von den neuen Einschränkungen bei den Bürgerrechtsaufnahmen betroffen.[74] Mit der Ausweitung des Wehrpflichtalters in vielen Ländern und dem sich verlängernden Krieg stieg jedoch die Zahl der Betroffenen. Im Januar 1916 verlangte der Sozialdemokrat Arnold Jeggli in einer Interpellation, zur früheren Einbürgerungspraxis zurückzukehren. Dies lehnte die Bürgerkommission vorerst ab. Erst am 13. März 1917 wurde der Beschluss von 1915 in einer Abstimmung des Bürgerrates rückgängig gemacht. Man empfand es nun als stossend, dass gutsituierte Personen sich dem Einbürgerungsprozedere in Basel-Stadt entziehen und in anderen Gemeinden das Bürgerrecht erwerben konnten. Die Bürgergemeinde Basel befürchtete, dass solche Personen wieder nach Basel zurückkehren könnten und bei einer Verschlechterung ihrer Lebensumstände dann doch hier der Armenhilfe zur Last fielen.

Mit staatlichen Verfügungen wie Einbürgerungsstopp, Kaution und Internierung wurde teilweise restriktiv gegen die Militärflüchtlinge vorgegangen. Aus verschiedenen Kreisen kam jedoch auch Unterstützung für sie. In Basel formierte sich im Januar 1916 der «Verband der Elsass-Lothringer in der Schweiz» mit dem Ziel, hilfsbedürftige Elsässer zu unterstützen.[75] Der Verein geriet zeitweise ins Visier der Basler Justiz, da er sich bemühte, schriftenlosen Elsässern französische Pässe zu verschaffen. Die Basler Behörden betrachteten dies als unerwünschte Anwerbung für den Kriegsdienst in Frankreich.[76]

Es gab auch schweizerische Organisationen, die sich für die Anliegen der Deserteure und Refraktäre einsetzten. Das Basler Arbeitersekretariat machte unter der Leitung von Grossrat und Nationalrat Friedrich Schneider, dem späteren «Vorwärts»-Redaktor, mehrere Eingaben bei den Behörden zugunsten der Militär-

73 Ebd., S. 70–72.

74 Am 18.5.1915 waren 17 Gesuche betroffen, vgl. Kocher (wie Anm. 72), S. 72.

75 StABS, L 38 Elsässerverein (1916): Statuten des Verbandes.

76 StABS, L 38 Elsässerverein (1916): Polizeidepartement Basel an das Eidgenössische Politische Departement, 13.3.1916.

flüchtlinge. Die Interventionen des Arbeitersekretariats betrafen vor allem Armenunterstützung und Versorgung von Angehörigen.[77]

Heimschaffung

Am 10. Dezember 1918 wandte sich das Schweizerische Justiz- und Polizeidepartment erstmals bezüglich der Heimschaffung von Deserteuren und Refraktären an die kantonalen Polizeidepartemente. Es wurde darauf hingewiesen, dass nach der gegenwärtigen Lage Militärflüchtlinge aus den Staaten der Zentralmächte keine Strafverfolgung in ihrem Heimatland zu befürchten hätten. Das SJPD bestand jedoch darauf, die betreffenden Personen weiterhin der Kautions- und Meldepflicht zu unterstellen:

> «Die Kontrolle über diese Schriftenlosen ist nach wie vor notwendig, damit die Behörden wissen, wo sich diese Leute, unter denen es ja auch nicht an unerwünschten Elementen fehlt, befinden, [...]. Es drohen unserem Land also von der Seite dieser Leute immer noch Nachteile, zu deren Ausgleich die Kautionen nötig sind.»[78]

Von einer Lockerung der Regularitäten war also kurz nach Kriegsende noch keine Rede. Das SJPD machte auch unmissverständlich klar, dass man sich gewisser Personengruppen so schnell als möglich entledigen wollte. Unterschieden wurde dabei zwischen Personen, welche schon vor dem Krieg mit der Schweiz verbunden waren – durch Wohnsitz oder familiäre Beziehungen –, und solchen, welche die Schweiz lediglich als Zufluchtsstätte nutzten, «weil sie des Krieges müde waren und bei uns bessere Lebensumstände zu finden hofften, als anderswo».[79] Vor allem Personen der letztgenannten Gruppe sollten zur Heimreise aufgefordert werden. In erster Linie sollten ledige Personen, welche keine Familie in der Schweiz hatten, Straffällige und Renitente sowie Personen, welche der Öffentlichkeit zur Last fielen, das Land verlassen. Die Kantone wurden aufgefordert, Listen mit entsprechenden Kandidaten zu erstellen.

In Basel lebten während des Ersten Weltkriegs praktisch keine ausländischen Personen, die nicht schon vorher hier ansässig waren. Auch die meisten Militärflüchtlinge hatten bereits vor dem Krieg in

77 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Brief des Arbeitersekretariats Basel an den Regierungsrat, 4.1.1917.

78 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Kreisschreiben des Schweizerischen Justiz- und Polizeidepartements an die Polizeidirektionen der Kantone, 10.12.1918.

79 Ebd.

der Stadt gewohnt oder waren Söhne von hier Niedergelassenen. Da Basel während der ganzen Kriegszeit dem Armeeraum angehörte, wurden der Stadt praktisch keine «fremden» Militärflüchtlinge zugewiesen.[80] Nichtsdestotrotz waren viele von ihnen den Behörden ein Dorn im Auge. Im April 1919 ging ein Kreisschreiben an die im Kanton wohnhaften Staatsbürger der Zentralmächte und Russlands. Darin wurde mitgeteilt, dass in diesen Ländern keine Strafverfolgung mehr wegen Desertion oder Nichteinrücken zu befürchten sei. Wer aus solchen Gründen hierher geflohen sei, solle nun wieder in sein Heimatland zurückkehren. Die Behörden rechtfertigten diese Aufforderung damit, dass Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit anstiegen und auch vermehrt Auslandschweizer zurückkehrten, welche in der Fremde ihre Arbeit verloren hatten. Die Adressaten hatten einen Monat Zeit, ihren Entscheid dem Polizeidepartement mitzuteilen. Das Polizeidepartement behielt sich vor, vom Ausweisungsrecht Gebrauch zu machen. Im Blick hatte man dabei Straffällige, Hilfsbedürftige oder Personen mit liederlichem Lebenswandel.[81]

Diese Massnahme des Polizeidepartements lässt erkennen, dass man dort nach Kriegsende bestimmte Ausländer nicht mehr im Kanton dulden wollte, auch wenn diese in einem engeren Lebensbezug zu Basel standen und nicht zu der Gruppe von Militärflüchtlingen gehörten, deren Abschiebung der Bund priorisierte. Das Kreisschreiben gab daher auch politisch zu reden. Grossrat Friedrich Schneider forderte den Regierungsrat in einer Interpellation auf, dazu Stellung zu nehmen. Schneider kritisierte in erster Linie, dass durch diese Massnahme Personen, die schon lange in Basel lebten, zur Abreise aufgefordert wurden. Der neue Vorsteher des Polizeidepartements, Rudolf Niederhauser,[82] erklärte beschwichtigend, dass lediglich 60 von mehreren Tausend Deserteuren und Refraktären das Kreisschreiben erhalten hätten, und er betonte, dass jeder einzelne Fall genau überprüft werde.[83] Niederhauser unterstrich jedoch auch, dass die Ausweisungspraxis des Bundesrates härter geworden

80 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Notiz des Chefs des Kontrollbüros, 14.12.1918.

81 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Kreisschreiben des Polizeidepartements Basel-Stadt an die im Kanton wohnhaften Angehörigen der Zentralmächte (Deutschland, Österreich-Ungarn, Türkei) und an die russischen Staatsbürger, 15.4.1919.

82 Der Katholisch-Konservative Rudolf Niederhauser wurde 1919 Nachfolger von Rudolf Miescher als Vorsteher des Polizeidepartements, vgl. Franz Wirth: [Artikel] Rudolf Niederhauser, in: Historisches Lexikon der Schweiz, http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5976.php (2.2.2013).

83 National-Zeitung, Nr. 225, 15.5.1919, S. 4.

sei, und er verwies darauf, dass mittlerweile selbst «unbescholtene Schweizerbürger»[84] aufgrund der misslichen wirtschaftlichen Lage in ihre Heimatkantone abgeschoben werden konnten. Grossrat Schneider zeigte sich von der Antwort insofern befriedigt, dass das Kreisschreiben nicht an alle Deserteure und Refraktäre insgesamt geschickt worden sei.

Im August 1919 bilanzierte der Chef des Kontrollbüros, dass das Kreisschreiben keinen grossen Erfolg hatte. Nur ein paar wenige Elsässer verliessen die Stadt. Man entschied nun, allen Deserteuren und Refraktären, welche vor dem 30. Juni 1916 nach Basel gekommen waren und sich neue gültige Ausweisschriften beschaffen konnten, die Niederlassung zu gestatten. Man wollte aber dennoch versuchen, diejenigen Deserteure, welche dem Kanton von den Militärbehörden zugewiesen worden waren, loszuwerden.[85] Exakte Zahlen darüber, wie viele Deserteure und Refraktäre Basel schlussendlich verlassen mussten, existieren nicht.

Fazit

Die Ankunft von Militärflüchtlingen in Basel während des Ersten Weltkrieges löste bei den offiziellen Stellen von Anfang an Besorgnis aus. Insbesondere Polizeidirektor Rudolf Miescher befürchtete, der Grenzkanton werde von Militärflüchtlingen überschwemmt. Das politische Vorpreschen der Basler Regierung trug massgeblich dazu bei, dass der Bundesrat im Oktober 1915 ein erstes Kreisschreiben über die Behandlung ausländischer Deserteure und Refraktäre versandte.

Das restriktive Vorgehen der Basler Behörden im Fall Lallemand rief nationale Empörung hervor und führte zu einer breiten Diskussion über den Umgang mit den Militärflüchtlingen. Es war dies der Auslöser für den Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 1916, der die Kantone verpflichtete, Deserteure und Refraktäre aufzunehmen und ihnen Niederlassungsbewilligungen zu erteilen. Auch wenn die Militärflüchtlinge nun keine Ausweisung mehr zu fürchten hatten, wurden sie doch als gesonderte Gruppe behandelt. Für Deserteure und Refraktäre, welche nach Kriegsbeginn erstmals in die Schweiz gelangten, mochte diese Situation weniger einschneidend gewirkt haben, da sie hier immerhin einen Zufluchtsort fanden und einem

84 Ebd.

85 StABS, JJ 6 Deserteure und Refraktäre 1917–1919: Notiz des Chefs des Kontrollbüros Basel-Stadt, 2.8.1919.

möglichen Einsatz an der Front entgingen. Für Refraktäre aber, welche vor dem Krieg unter normalen Bedingungen und möglicherweise schon lange als Teil der ausländischen Bevölkerung in Basel gelebt hatten, bedeuteten die durch den Bundesratsbeschluss verordneten Massnahmen doch einen Härtefall. Der Anteil dieser Refraktäre dürfte gerade in Basel besonders hoch gewesen sein. Durch ihren veränderten Status als Refraktäre sahen sich diese Personen einer Reihe von neuartigen behördlichen Eingriffen ausgesetzt, angefangen bei der Kaution, welche für den Aufenthalt von nun an aufzubringen war, bis hin zur möglichen Internierung beim Vorwurf der Widersetzlichkeit. Der Makel, der ihnen aufgrund des Status als Refraktär anhaftete, konnte grundsätzlich schon bei geringfügigen Vergehen eine harte Bestrafung nach sich ziehen. Viele Refraktäre – vorher normale Niedergelassene – fanden sich so plötzlich rechtlich gesondert behandelt und wurden zu Einwohnern zweiter Klasse gemacht.