

Schweizerisches Bundesblatt.

XVII. Jahrgang. I.

Nr. 8.

25. Februar 1865.

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.

Einzulagegebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind frankirt an die Expedition einzusenden
Druck und Expedition der Stämpfischen Buchdruckerei (G. Hünerwadel) in Bern.

B e r i c h t

des

Bundesrathes an den schweiz. Nationalrath über die Kosten
für den Unterhalt politischer Flüchtlinge.

(Erstattet am 1. Dezember 1864 bei Anlaß der Botschaft über die
Nachtragskredite.)

Tit.!

In Folge einer Motion haben Sie am 16. Juli 1864 beschlossen:

„Der Bundesrath wird eingeladen, zu prüfen und zu be-
richten, ob es nicht möglich sei, die Kantone derjenigen Kosten
zu entheben, welche ihnen durch Aufnahme politischer Flüchtlinge
erwachsen.“

Dadurch ist nun der Bundesrath in die Nothwendigkeit versetzt, in
diese Verhältnisse näher einzutreten; und da der eben erwähnte Auftrag
wesentlich nur auf die Kostenfrage geht, somit das Mehr oder Weniger
des Nachtragskredites berührt, so scheinen die Umstände es zu gebieten,
daß der verlangte Bericht gerade hier gegeben werde.

Indem wir nun zur Erstattung dieses Berichtes schreiten, müssen wir
vor Allem aus darauf aufmerksam machen, daß nicht darum eine nähere
Darlegung des vom Bundesrathe in Anwendung gebrachten Verfahrens
geboten ist, weil dasselbe bezweifelt oder gar angegriffen wäre. Dieses
ist in keiner Weise geschehen, also ist auch keine Veranlassung vorhanden,
dasselbe zu rechtfertigen.

In dem erwähnten Beschlusse des Nationalrathes ist lediglich die Frage aufgeworfen, ob der Bundesrath nicht noch weiter hätte gehen und alle Kosten übernehmen sollen.

Es ist nämlich die Frage offenbar nicht nach dem Wortlaute des Beschlusses zu nehmen, sonst wären wir ohne weiteres in der glücklichen Lage, sie einfach mit Ja beantworten zu können. Denn möglich ist es allerdings, die Kantone aller Kosten zu entheben, welche ihnen durch die Aufnahme politischer Flüchtlinge erwachsen. Allein es hat bei dem Motionssteller ohne Zweifel die Absicht gewaltet, es solle untersucht werden, ob der Bund nicht verpflichtet sei, es zu thun.

Wird nun die Frage so gestellt, so kann man sie nicht trennen von der Thätigkeit und von der organischen Stellung der Bundesbehörden in Sachen der Polizei; denn wenn diese verpflichtet wären, alle aus der Gewährung des Asyls, oder wie der Beschluß des Nationalrathes sich ausdrückt, durch Aufnahme politischer Flüchtlinge erwachsenden Kosten zu tragen, so würden sie natürlich auch die gesammte Polizei über die politischen Flüchtlinge übernehmen und somit die Kantone aus dem ganzen Gebiete der politischen Polizei verdrängen müssen. Wir glauben aber, es liege durchaus im Interesse der Kantone, daß ein derartiger Versuch nicht gemacht und daß auch nicht eine Veranlassung geschaffen werde, aus welcher jene Maßregel naturgemäß, ja sogar nothwendig entspringen würde. Es gebietet daher schon die Klugheit, in Flüchtlingsachen dasjenige Verfahren zu wählen, welches der Bundespolizei im Verhältnisse zur Polizei der Kantone eine Stellung anweist, die dem Organe des Bundesstaates entspricht.

Diese Stellung allein ist es, welche die Bundespolizei in der gegenwärtigen Flüchtlingsangelegenheit eingenommen hat. Sie beruht indessen der Hauptsache nach auf förmlichen Beschlüssen der Bundesversammlung selbst, die vom Bundesrathe so lange als leitende Direktionen anerkannt und beobachtet werden müssen, als nicht die Bundesversammlung andere Beschlüsse zu fassen sich veranlaßt findet.

Es waltet darüber kein Zweifel, daß bis zur neuen Bundesverfassung das Asylrecht ein ausschließliches Attribut der Kantone war, der Art, daß die Bundesbehörden keinerlei maßgebende Verfügungen treffen konnten. Damit war selbstverständlich auch die Tragung aller Lasten verbunden. Als im Anfange des Jahres 1834 eine Anzahl Polen, welche im Jahr vorher aus Frankreich in den Kanton Bern übergetreten und von diesem allein verpflegt worden war, den bekannten Savoyezug unternommen hatte, verweigerte der Kanton Bern den Wiedereintritt der Teilnehmer auf sein Gebiet, obschon vom Vororte gerade Werth darauf gelegt wurde, daß die Flüchtlinge von dem Gebiete, in welches der Einfall stattgefunden hatte, entfernt und mehr nach dem Innern gebracht werden. Die Verpflegungskosten dagegen wurden zwischen den Kantonen Bern und

Waadt durch gütliche Verständigung getheilt. „Dieser wichtigste Vorgang zeige (so referirt der Tagssatzungsabschied von 1848, II. Theil, Seite 32, über die am 11. September 1848 stattgefundene Verhandlung, betreffend die Verpflegung der im Juli und August 1848 in den Kanton Tessin eingedrungenen italienischen Flüchtlinge), „daß die Verpflegung der Flüchtlinge stets als bloße Kantonalsache angesehen worden sei; dafür sprechen auch die Vorgänge aus den Jahren 1836 und 1837, und erst in jüngster Zeit nach der verunglückten Schilderhebung der deutschen Republikaner, im letzten Frühjahr, wären zahlreiche Flüchtlinge auf schweizerisches Gebiet übergetreten und den nächstgelegenen Kantonen Basel, Aargau, Schaffhausen und Thurgau zur Last gefallen, ohne daß von irgend einer Seite an den Bund eine Reklamation in Betreff der Unterhaltskosten gerichtet worden.“

Dagegen wurde anerkannt, daß die Lage des Kantons Tessin mit frühern Ereignissen ähnlicher Art sich nicht vergleichen lasse, sondern als eine ganz ungewöhnliche erscheine. Das Außerordentliche des Falles könne Veranlassung geben, auch einen außergewöhnlichen Weg einzuschlagen und von der bisherigen Praxis abzugehen. Uebrigens wurde hiebei von verschiedenen Seiten auch noch darauf hingewiesen, daß es vom prinzipiellen Standpunkte aus sich nicht rechtfertigen ließe, wenn der Bund die Verpflichtung, an die Verpflegung der Flüchtlinge beizutragen, nicht anerkennen wollte. Die innern Kantone würden die Aufnahme der Flüchtlinge verweigern, und dann hätten die Grenzkantone die Last allein zu tragen, während die Ehre, das Asyl zu gewähren, der ganzen Schweiz zu gut käme. Im Interesse der Selbsterhaltung würden indessen auch die Grenzkantone den Flüchtlingen den Eintritt nicht mehr gestatten, und dann wäre es geschehen um den Grundsatz des Asylrechts, den die Schweiz bisher aufrecht erhalten und als politische Maxime jeder Zumuthung gegenüber geltend gemacht habe.

In Genehmigung dieser Motive hat sodann die Tagssatzung unter Zustimmung von 18 Ständen beschlossen: „Den vorliegenden konkreten Fall ins Auge fassend, spricht die Tagssatzung die Geneigtheit aus, sich bei Bestreitung der durch die Unterhaltung der italienischen Flüchtlinge erlaufenen Kosten zu theiligen zc.“

Die angedeuteten Maximen, wie sie am Tage vor der Annahme der neuen Bundesverfassung durch den eben erwähnten Beschluß die Sanction der Tagssatzung erhalten haben, sind später auch von der Bundesversammlung genehmigt worden, und bezeichnen mit Bezug auf die Kostenfrage auch heute noch den einzig richtigen und stets beobachteten Standpunkt der Bundesbehörden.

In Genehmigung des von der Tagssatzung ausgesprochenen Prinzips hat die Bundesversammlung mit Beschluß vom 8. August 1849 dasselbe auch auf die inzwischen zu vielen Tausenden nach der Schweiz gekommenen

deutschen Flüchtlinge ausgedehnt und als Beitrag an die Kantone per Mann und per Tag 35 Rp. alte Währung ausgesetzt (Bundesblatt 1849, II, Seite 409). Der Bundesrath sprach sich diesfalls in seiner Botschaft vom 4. August 1849 (Bundesblatt 1849, II, Seite 359) dahin aus: „Wenn auch nach der Verfassung da, wo nicht ausnahmsweise die Bundesbehörde beschränkend einschreitet, die Aufnahme von Flüchtlingen vom freien Willen der Kantone abhängt, mithin auch die Folgen davon in der Regel auf sie fallen müssen, so treten hier Gründe ein, welche eine Ausnahme erforderlich machen.“

Die nationalrätliche Kommission hat in ihrem Berichte zu diesem Beschlusse durchaus den Standpunkt des Bundesrathes eingenommen und nur erörtert, wie die Sache zu einer eidgenössischen habe werden müssen, so daß nun die Eidgenossenschaft gerechterweise auch etwas beitragen müsse (Bundesblatt 1849, II, Seite 381 und 387).

Diese Unterstützung ist jedoch verhältnißmäßig nur kurze Zeit gewährt worden. Mit Beschluß des Bundesrathes vom 12. August 1850 wurde die Flüchtlingsangelegenheit wieder den Kantonen zu freier Verfügung anheimgestellt und die gewährte Unterstützung auf 1. September zurückgezogen (Bundesblatt 1850, II, Seite 435). Es bestand nur noch die vom Bundesrath gegenüber den Kantonen übernommene Garantie für allfällige Heimatslosigkeit von Flüchtlingen, zu deren Aufnahme die Kantone verpflichtet worden waren. Allein am 25. Februar 1851 wurde auch diese Verpflichtung aufgehoben erklärt (Bundesblatt 1851, I, Seite 232), mit einziger Ausnahme der Garantie für eine kleine Anzahl französischer Flüchtlinge, zu denen in Folge der Ereignisse vom 2. Dezember 1851 noch eine größere Anzahl gekommen ist. Indes wurde mit Beschluß des Bundesrathes vom 14. Juli 1853 auch dieser letzte Rest als aufgehoben erklärt.

Seither ist nie wieder eine regelmäßige Unterstützung an die Kantone für Verpflegung von Flüchtlingen ausbezahlt worden. Die Polen allein nöthigten den Bundesrath, eine solche nach dem Vorgange jenes Bundesbeschlusses vom 8. August 1849 zu gewähren. Wohl sind inzwischen öfter politische Flüchtlinge in die Schweiz gekommen; allein die Bundesbehörden erließen, gestützt auf ihre durch die neue Bundesverfassung wesentlich erweiterten Kompetenzen in Rücksicht auf die politische Polizei Verfügungen über Internirung von den Grenzen eines in politischer Aufregung befindlichen oder von solcher bedrohten Landes, über Vertheilung unter den Kantonen, über Ausweisung, über die Pflicht zur Gewährung des Asyls, sogar über die Entziehung des Asylrechts eines Kantons etc., ohne zugleich die erwachsenen Kosten zu übernehmen. Nur Kosten, die durch spezielle Verfügungen der Bundesbehörden verursacht wurden, z. B. für Verhaft, Transport, Verpflegung bis zur Auswirkung von Pässen, auch größere oder geringere Beiträge an freiwillig in das Ausland abgereiste Flüchtlinge, in besonders hohem Maße aber die Reisekosten nach

England und Amerika für mehr oder weniger gezwungen reisende Flüchtlinge zc. zc., — nur Kosten dieser Art sind seit 1850 aus der Bundeskasse bestritten worden.

Hieraus ist als Prinzip abzuleiten, daß zwar das Asyl seit dem neuen Bunde ein Recht der Kantone geblieben ist, wie vorher, daß es somit in der Regel von ihrem freien Willen abhängt, Flüchtlinge aufzunehmen oder nicht, daß aber dennoch nach Art. 57 der Bundesverfassung den Bundesbehörden das Recht zusteht, ordnend und modifizirend einzugreifen, wenn es die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft, oder Ruhe und Ordnung zwischen den Kantonen erforderlich macht, ohne, wenn sie auch von diesem Rechte Gebrauch machen, die Pflicht auf sich zu haben, die Verpflegungskosten der Flüchtlinge zu tragen, auch dann nicht, wenn sie, die Bundesbehörden, einem Kanton Flüchtlinge zur Gewährung des Asyls zugewiesen hätten, weil sie in diesem Falle kraft Art. 90, Ziffer 8, 9 und 10 der Bundesverfassung zu handeln berufen waren; dagegen können allerdings außerordentliche Umstände, namentlich eine große Anzahl von Flüchtlingen, auch dem Bunde die Pflicht auferlegen, an die diesfälligen Kosten beizutragen, aber keineswegs sie ganz zu übernehmen.

Dieser Grundsatz ist es, der den Bundesrath bei der Behandlung der Polenangelegenheit geleitet hat und der endlich nach langem Widerstreben in dem Beschlusse vom 23. September 1864 seine volle Anwendung erhalten hat.

Die Entwicklung dieser Polenangelegenheit ergab sich im Nähern wie folgt:

Im Verlaufe der unglücklichen Kämpfe in Polen sind zahlreiche Schwären aus den polnischen Reihen auf österreichisches und sächsisches Gebiet hinüber getrieben und anfänglich gut aufgenommen worden. Während in Sachsen fortwährend eine freundliche Gesinnung gegen die Polen erhalten blieb, ist durch den Belagerungszustand über Galizien, der mit Verordnung vom 27. Februar 1864 plötzlich verhängt wurde, eine strenge Polizei gegen die Fremden und namentlich gegen die politischen Flüchtlinge eingeführt worden. In Folge dessen sind viele Polen auch nach der Schweiz gekommen. Anfänglich haben die verschiedenen Hilfskomite sie verpflegt und auch ihre Weiterreise nach Frankreich zc. unterstützt. Die Polizeibehörden ignorirten diese Vorgänge und duldeten auch wohl den Aufenthalt Einzelner. Mit Schreiben vom 14. März 1864 war es der damalige Präsident des schweizerischen Zentralkomitees in Zürich, der zuerst die Mithilfe des Bundesrathes in Anspruch nahm und auf die tägliche Vermehrung der Flüchtlinge aufmerksam machte. Bis jetzt habe das Komite den Bedürfnissen genügen können, allein die Last beginne seine Kräfte zu übersteigen; es glaube daher, daß die eidgenössischen Behörden der Sache um so mehr sich annehmen sollten, als

die kantonalen Behörden hiezu wenig Lust zeigen, während noch mehr Zuzug in Aussicht stehe. Um die gleiche Zeit gingen Berichte ein von St. Gallen, daß ein größerer Trupp von Polen in Korschach angekommen sei. Es wurde jedoch auch die Andeutung gemacht, daß diese Leute von einer politischen Tendenz geleitet werden dürften zc.

Unter diesen Umständen sah das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sich veranlaßt, durch seinen Sekretär über den Umfang der möglichen Zuzüge und über das Verfahren der österreichischen und bayerischen Behörden an Ort und Stelle nähere Erkundigungen erheben zu lassen, um darnach zu ermessen, welche Maßregeln zu ergreifen sein dürften.

Die Resultate dieser Informationen und zwei bezügliche Schreiben der Regierung von St. Gallen gaben die Ueberzeugung, daß es sich nur um wenige Flüchtlinge handle, die ohne Hintergedanken lediglich für einige Zeit Asyl nachsuchen, und daß daher keine Veranlassung vorliege, um von Bundes wegen speziellere Anordnungen zu treffen, wenn es auch angemessen erscheine, an die entstehenden Kosten etwas beizutragen.

Am 26. März 1864 hat daher der Bundesrath beschlossen, von einer solchen Verfügung Umgang zu nehmen, dagegen sein Justiz- und Polizeidepartement ermächtigt, mit den Polizeibehörden von St. Gallen und Zürich die geeignet scheinende Behandlung dieser Angelegenheit zu vereinbaren und auch Beiträge zum Unterhalt der Mannschaft oder zur Erleichterung ihrer Abreise aus dem Kredite für Fremdenpolizei zu verabreichen.

Das Justiz- und Polizeidepartement gab den genannten Polizeibehörden hievon Kenntniß, indem es ausdrücklich hervorhob, daß diese Schlußnahme nur auf die Mannschaft in Korschach sich beschränke, und daß weitergehende Maßnahmen nur getroffen würden, wenn zahlreichere Zuzüge kämen, sowie, daß inzwischen einzeln ankommende Flüchtlinge lediglich der kantonalen Obforge zustehen. Freilich mußte später hievon abgegangen werden. Aber eine Verfügung ist schon in diesem Stadium erlassen worden, die bis zu diesem Momente möglichst festgehalten wurde und die dahin geht, daß Individuen, die nicht Polen sind, sondern andern Staaten angehören, lediglich der gewöhnlichen Fremdenpolizei anheimfallen und in keiner Weise als politische Flüchtlinge zu behandeln seien, obschon sie in Polen mitgekämpft haben mögen.

Allerdings wurden nun sehr bald von Seite St. Gallens weitergehende Begehren gestellt, namentlich betreffend die Internirung und Uebernahme aller Verpflegungskosten zc. Es wurde namentlich geltend gemacht, daß man sich dort nicht mit der Ansicht besreunden könne, daß die Obforge für die anwesenden Flüchtlinge lediglich Sache des Kantons sei, der dann eventuell für deren Duldung petitionsweise an andere Kan-

tone sich wenden und der Gefahr der Abweisung sich aussetzen müßte. Die Gewährung des Asylrechtes an politische Flüchtlinge sei ein von der Eidgenossenschaft ausgesprochener und von ihr zu garantirender Grundsatz. Die daraus erwachsenden Unkosten können unmöglich nur dem einen Kanton obliegen, der als Grenzkanton zufällig von den Flüchtlingen betreten werde. Diese Sache sei als eine internationale zu behandeln etc.

Wir konnten jedoch diese Ansicht nicht theilen und haben gefunden, wenn die Verpflegung von 28 Flüchtlingen in solcher Weise behandelt würde, wie es nicht einmal Anno 1849 und 1850 geschehen ist, da sich deren sogar über 11,000 in der Schweiz befunden haben, und wie es auch seither bei keinem Anlasse geschehen ist, so hieße das der an sich unbedeutenden Angelegenheit eine ungebührliche Wichtigkeit beilegen. Eine solche Behandlung wäre zudem weiter gegangen, als die Beschlüsse der Bundesversammlung; auch würden die Kosten für den Bund ohne Zweifel weit höher zu stehen gekommen sein, als sie im Ganzen betragen, wenn beide Theile beisteuern. Es wurden daher mit Beschluß vom 11. April 1864 weitere Verfügungen abgelehnt, dagegen die Kosten der Verpflegung bis zum 15. April übernommen und die Ausrichtung von Reiseunterstützungen von je Fr. 30 bis 35 anerbieten. In solcher Weise betrugen die Kosten für diese kleine Schaar Fr. 1889. 01.

Von dem Standpunkte aus, den der Bundesrath bei Erlass dieses Beschlusses eingenommen, hat das Justiz- und Polizeidepartement es abgelehnt, bezüglich auf neue Flüchtlinge irgend welche Vorkehrungen zu treffen, und gab dem Polizeidepartement von St. Gallen auf eine bezügliche Anfrage die Antwort: es sei Sache der Kantone, Asyl zu gewähren, wenn und so lange nicht internationale oder interkantonale Verhältnisse eine eidgenössische Dazwischenkunft erheischen, was hier nicht der Fall sei. Es werde daher im Sinne des Kreis Schreibens des Bundesrathes vom 25. Februar 1851 (Bundesblatt 1851, I, Seite 232) ihm überlassen, das Gutfindende zu verfügen.

Derselbe Gesichtspunkt hat auch das Justiz- und Polizeidepartement geleitet; als es auf eine bezügliche Anfrage der Polizeidirektion von Zürich eine Garantie für mögliche Fälle der Heimathlosigkeit verweigerte. Die Bundesbehörden können natürlich nicht für die Folgen einer Handlung verantwortlich sein, die sie nicht befohlen haben, sondern die im freien Willen des Handelnden gelegen hat. Damals war ein solcher Bescheid ohne Zweifel richtig; allein die Sache hat sich in Folge des Bundesrathsbefchlusses vom 23. September 1864 auch in dieser Beziehung geändert.

In dieser Lage befand sich die Angelegenheit längere Zeit. Bei Oesterreich, Bayern und Sachsen wurden Erkundigungen eingezogen, welche ergaben, daß keine Zuschreibungen von Flüchtlingen erfolgen, sondern daß lediglich dem Wunsche der Letztern, nach der Schweiz zu gehen,

keine Hindernisse in den Weg gelegt worden seien. Bei den Gesandtschaften von Frankreich und Italien wurde die Ertheilung von Pässen oder doch das Visum auf schweizerische Pässe nachgesucht. Frankreich war entgegenkommender in den Worten, Italien dagegen in der That. Später aber erklärten beide, sie könnten nur Flüchtlinge eintreten lassen, die sich selbst ernähren können. Gegenwärtig gehen die Flüchtlinge in beide Staaten, ohne daß man sich um Pässe oder Ausweise über Erwerb bekümmert; dagegen ist Vorsorge getroffen, daß sie die Reiseunterstützung an der Grenze erhalten, damit sie bei dem Eintritte in den fremden Staaten mit einigen Mitteln versehen seien.

Solche Reiseunterstützungen sind indeß vom Justiz- und Polizeidepartement auch während der ganzen Zwischenzeit allen Polen, die nach dem Auslande reisten, bewilligt, obschon jede weitere Ob Sorge für sie abgelehnt worden war. Es geschah dies in Uebereinstimmung mit dem frühern Verfahren zu dem Zwecke, die zahlreiche Abreise zu begünstigen und damit indirekt die Kantone zu erleichtern. Aus dem gleichen Grunde wurden auch Pässe an jene ertheilt, jedoch nur von einem Monate Gültigkeit, und mit der ausdrücklichen Bezeichnung, daß der Inhaber ein Fremder sei.

Bis in den Monat Juni hinein waren es vorzugsweise die Kantone St. Gallen und Zürich, welche eine größere Zahl von Polen zu beherbergen hatten. Es kamen daher aus diesen Kantonen hin und wieder Gesuche um größere Betheiligung des Bundes und Uebernahme der Leistung der ganzen Angelegenheit durch das eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Allein stets wurde es abgelehnt, weil in keiner Richtung solche ausnahmsweise Verhältnisse vorliegen, welche diese Maßnahmen erheischen würden.

Anfangs Juni gelangte auch der Präsident des schweizerischen Centralcomites für die Polen in Zürich wieder mit einem gleichen Gesuche an den Bundesrath, weil der Andrang der Polen immer größer, der Zufluß der Hilfsmittel dagegen stets kleiner werde.

Als dann noch die Polizeidirection von Zürich unterm 4., 5. und 6. Juni berichtete, daß der Zudrang der Polen täglich sich mehre, daß dort etwa 100 verpflegt werden müssen, und daß nach neuesten Berichten eine größere Anzahl nachkommen werde, so konnten wir nicht länger einer Verfügung uns enthalten, die geeignet wäre, die Flüchtlinge zu vertheilen, damit die Last der Verpflegung nicht mehr bloß auf etwa zwei Kantonen liege. Der Bundesrath hat daher in einem Kreis Schreiben vom 8. Juni 1864 (Bundesblatt 1864, II, Seite 56) den Kantonen seinen Standpunkt eröffnet und sie ersucht, den Polen freiwillig Asyl zu geben und solche zu übernehmen, die ihnen von den zu sehr überladenen Kantonen zugewiesen werden. Bezüglich der Ausstellung von Pässen, Verabreichung von Reisegeldern u. verblieb es bei demjenigen, was schon früher geübt worden war.

Bei Erlass dieses Kreis Schreibens hat der Bundesrath immer noch nicht finden können, daß, sei es die Menge von Polen in der Schweiz, sei es ihre politische Beziehung zu einem Nachbarstaate, oder seien es überhaupt allgemein drückende Verhältnisse, ähnlich wie etwa in den Jahren 1849 und 1850, die Bundespolizei nothwendig an die Stelle derjenigen der Kantone treten müsse. Von einer förmlichen Vorschrift über die Gewährung des Asyls glaubte er auch Umgang nehmen zu können, weil er auf die Sympathien zählend, deren die Polen im Allgemeinen in der Schweiz genießen, hoffte, es würden alle Kantone ohne Schwierigkeiten eine entsprechende Anzahl bei sich aufnehmen, und weil mit einer solchen positiven Vorschrift zugleich eine eidgenössische Kontrolle hätte eingeführt werden müssen, da sonst eine genaue gleichmäßige Vertheilung nicht hätte stattfinden können, und zugleich eine weitere Betheiligung an den Kosten die nicht nothwendige, aber fast unvermeidliche Folge gewesen wäre.

Gleichwohl wurde auf mögliche Konflikte zwischen den Kantonen Rücksicht genommen und auf die Kompetenz zum Entscheide derselben hingewiesen, sowie eine eifrigere Korrespondenz über die diesfälligen Vorgänge in den Kantonen mit dem Justiz- und Polizeidepartement eingeleitet.

Diese Konflikte und überhaupt äußerst zahlreiche Korrespondenzen sind denn auch bei dem erwähnten Departemente nicht ausgeblieben.

Schon am 17. Juni verweigerte die Polizeidirektion des Kantons Aargau die Aufnahme einiger von Zürich aus hingewiesener Flüchtlinge, und am 18. Juni schickte das Polizeidepartement von Luzern einen solchen, der ihm ebenfalls von Zürich zugewiesen wurde, ohne weiters an die Zentralpolizei von Bern, welche ihrerseits Miene machte, denselben wieder nach Luzern zurückzuweisen. Ebenfalls schon am 18. Juni machte die Regierung des Kantons Glarus auf den (scheinbaren) Widerspruch aufmerksam, der darin bestehe, daß der Bund die Kantone zwingen wolle, Asyl zu gewähren, sich aber der Kosten entschlage. (In diesem Zeitpunkte war ein solcher Zwang noch nicht ausgesprochen; man vertraute auf die Freiwilligkeit der Kantone.) Sie bezweifelte auch eine billige Vertheilung und hob heraus, daß die Kantone eine Zuweisung von Flüchtlingen durch die eidgenössische Behörde wohl sich gefallen ließen, nicht aber von einem Mittlande. Ähnliche Eingaben, Vorgänge und Beschwerden aller Art kamen fast aus allen Kantonen vor, bis endlich das Justiz- und Polizeidepartement sich genöthigt sah, eingreifendere Maßnahmen vorzubereiten, und deshalb mit Kreis Schreiben vom 26. August die Polizeibehörden sämmtlicher Kantone um Bericht zu ersuchen, wie viel polnische Flüchtlinge bis zu jenem Tage angekommen und verreis und wie viel auf öffentliche Kosten verpflegt worden seien. Aus den diesfälligen Berichten ergab es sich, daß bis zu jenem Tage alle Kantone mehr oder weniger zahlreiche Flüchtlinge verpflegt hatten, mit Ausnahme der Kantone Uri, Schwyz, beide Unterwalden, Zug, Basel-Landschaft, beide Appenzell und

Wallis. Das Justiz- und Polizeidepartement hat daher angeordnet, daß auch diesen je 10 bis 15 Mann zukommen.

Um die gleiche Zeit kamen noch Berichte ein von St. Gallen, daß 1000—1200 Polen aus Oesterreich und etwa 1000 aus Sachsen im Anzuge seien.

Diese Berichte veranlaßten den Bundesrath, sofort bei den Regierungen von Oesterreich und Sachsen Erkundigungen einzuziehen, und dabei zu bemerken, er habe nur im Vertrauen darauf, daß diese Zugänge beinahe beendet oder jedenfalls nur noch unbedeutend seien, nicht früher zur Beschwerde seine Zuflucht nehmen wollen. Allein auf diese neuesten Berichte glaube er nicht länger zögern zu dürfen, sondern jene Staaten daran erinnern zu müssen, daß kein Staat verpflichtet sei, Flüchtlinge bei sich aufzunehmen, die in einem andern Staate Unterkommen gefunden haben, so wenig als er überhaupt Mittellose und Hilfsbedürftige sich aufnehmen lassen oder auch nur ohne sein Wissen und ohne seine Zustimmung den Durchpaß nach einem andern Staate, dessen Einwilligung ihm nicht einmal bekannt sei, gestatten müsse, besonders wenn dieses noch auf seine Kosten geschehen soll.

Mittlerweile vermehrten sich die Uebelstände aus dem bisherigen Verfahren. Mit Schreiben vom 17/19. September sah sich auch die Regierung von Zürich, welche unbedingt die größten Opfer gebracht hatte, veranlaßt, auf eine Aenderung des bisherigen Verfahrens zu dringen. Die Polizeibehörden von Thurgau, Basel, Schaffhausen und Wallis hatten die Annahme von Flüchtlingen, die ihnen von Zürich aus (wo seit dem Mai alle Polen zusammentrafen) zugewiesen wurden, entschieden verweigert. Bern erklärte, daß, bis der Beweis geleistet sei, daß die in der Schweiz angekommenen Polen nach Verhältniß auf alle Kantone vertheilt seien, es keinen solchen mehr aufnehmen, sondern zurückweisen werde. Aehnliches erklärte Basel, das wirklich schon drei Mann nach St. Gallen, Solothurn und Zürich zurückgeschickt hatte.

Unter diesen Umständen mußte der Bundesrath nochmals prüfen, ob denn eine Aenderung des bisherigen Verfahrens im Sinne einer zentralen Leitung wirklich unerläßlich sei. Er konnte sich dabei nicht verhehlen, daß eine solche Verfügung im vorliegenden Falle von prinzipieller Bedeutung werde.

In der Regel nämlich sind die Flüchtlinge in die Schweiz geworfen worden durch politische Ereignisse, die unmittelbar an unserer Grenze spielten und die Neutralität des Gebietes, sowie die völkerrechtlichen Beziehungen von Staat zu Staat gefährden konnten. Es war somit der Bundesrath nicht bloß durch Art. 57, sondern noch durch verschiedene andere Artikel der Bundesverfassung berechtigt, in der Anstfrage Rechte und Pflichten der Kantone zu ordnen.

Alle diese Maßnahmen entsprangen offenbar aus der Pflicht des Bundes, für die innere und äußere Sicherheit zu sorgen, und giengen keineswegs etwa aus einer Art Oberpolizei des Bundes hervor.

Im vorliegenden Falle aber haben wir es mit Flüchtlingen zu thun, die von einem sehr entfernten Kampfplatze kommen, die weder die Neutralität, noch die äußeren Beziehungen gefährden. Die Schweiz kann nur als eine Station für sie angesehen werden, um durchzureisen oder um hier nach Kräften und Neigung ein Unterkommen zu suchen.

Dennoch konnte dem damaligen Andränge der Polen die Bedeutung einer ganz ausnahmsweisen Erscheinung nicht abgesprochen werden, auf welche einzuwirken die gegenwärtige Organisation der Bundesgewalten jeßenfalls mehr Berechtigung gewährt als die frühere. Durch die Ankunft der Polen aus fremden Staaten und durch ihre Abreise nach fremden Staaten sind zudem auch Beziehungen nach Außen entstanden, die, ob schon nicht politischer, sondern nur polizeilicher Natur, dennoch den Bundesrath schon wiederholt zu diplomatischen Verhandlungen veranlaßt haben und wieder veranlassen könnten. Von ganz besonderm Gewicht aber war der Umstand, daß durch die Polen zahlreiche Konflikte zwischen den Kantonen entstanden waren, die nur durch die Bundesbehörden entschieden werden konnten.

Aus diesen Gründen glaubte der Bundesrath einerseits die ihm bis auf einen gewissen Grad aufgedrängte Kompetenz nicht ablehnen zu können und andererseits zugleich eine größere Betheiligung des Bundes übernehmen zu sollen. Er faßte daher am 23. September 1864 einen Beschluß, den er mit Kreissschreiben vom gleichen Tage den Kantonen mittheilte, und welcher lautet, wie folgt:

„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 eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement an die Hand zu nehmen, welches dabei die Kantone nach Verhältniß 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 sämtlichen Kantonsregierungen mittelst Kreissschreibens 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.“

(Bundesblatt 1864, II, Seite 783.)

Die Vollziehung dieses Beschlusses hat das Departement veranlaßt, am 26. September, 9. und 16. November noch drei weitere Kreisreiben zu erlassen, die ebenfalls hier beigelegt werden, indem sie einen Vergriff geben, in welchem Sinne diese Vollziehung stattfindet. Auf das Detail kann hier nicht eingetreten, sondern es muß auf die sehr zahlreichen Akten bei dem genannten Departemente, so wie auf dessen Protokoll verwiesen werden.

Es wird nur herausgehoben, daß die ökonomischen Folgen für den Bund nicht viel größer sind als bei dem früheren Verfahren. Die Verwaltungen der folgenden Eisenbahnen: Union Suisse, Nordostbahn, Zentralbahn, Bernische Staatsbahn, Bern-Lausanne- und Westbahn transportiren die Polen zur halben Taxe, indeß das eidg. Postdepartement für die Polen, die nach Italien reisen, eine ähnliche Vergünstigung verweigern zu müssen glaubte.

Die getroffenen Anordnungen und die fortwährende fleißige Kontrolle haben es möglich gemacht, den Monat Oktober schon vollständig zu liquidiren. Die eingegangenen Rechnungen betragen Fr. 8557. 23. Die genaue Revision stellte sie aber auf Fr. 7914. 22, mit welchem Betrage sie ausbezahlt worden sind.

Die Frage der möglichen Heimatlosigkeit ist seit dem Beschlusse vom 23. September von anderer Seite noch einmal aufgeworfen und von dem Justiz- und Polizeidepartement dahin beantwortet worden: So lange es gemäß jenem Beschlusse die Polen den Kantonen zuweise, so lange tragen diese keine Verantwortlichkeit. Wenn aber der Zeitpunkt gekommen sein werde, wo die eidg. Kontrolle aufgehört habe, dann fallen die noch anwesenden Polen ganz der kantonalen Polizei anheim, wie alle andern Fremden, und damit gehe auch die angeedeutete Verantwortlichkeit auf die Kantone über. Hierüber werde jedoch ein förmlicher Beschluß des Bundesrathes erfolgen und den Kantonen rechtzeitig mitgetheilt werden.

Der Beschluß vom 23. September und die bezüglichlichen Anordnungen zur Vollziehung desselben haben in allen Kantonen unbeanstandet und bereitwillig Vollziehung erhalten; einzig hat das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Genf einige Reklamationen erhoben, dann aber nach den erhaltenen Aufklärungen fallen lassen. Es wurde hiebei namentlich erörtert, daß die Aufnahme und Verpflegung politischer Flüchtlinge etwas Verschiedenes sei von der Behandlung einfacher hilfsbedürftiger Fremder. Bezüglich der Letztern könne das gewöhnliche polizeiliche Verfahren geübt werden. Bezüglich Jener dagegen komme ein politischer Grundsatz und dessen Folgen, das Asylrecht, zur Anwendung, das im

gleichen Momente zerstört wäre, in welchem es den Grundsätzen der gewöhnlichen Fremdenpolizei unterstellt würde.

Nach den Mittheilungen der Kantone betragen ihre Auslagen bis den 30. September Fr. 35,519. 13, die ihnen mit Uebernahme aller Kosten durch den Bund ersetzt werden müßten, nebst denjenigen, die sei dem 1. Oktober noch auf den Kantonen geblieben sind und noch auf ihnen bleiben würden.

Wir schließen mit dem Antrage:

Es möge der Anregung des Herrn Bautier keine weitere Folge gegeben und der erwähnte Nachtragskredit bewilligt werden.

Genehmigen Sie, Tit., bei diesem Anlasse die erneuerte Versicherung unserer vollkommensten Hochachtung.

Bern, den 1. Dezember 1864.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

Dr. J. Dubs.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schieß.

Note. Der nachgesuchte Nachtragskredit von Fr. 35,000 wurde von beiden Rätthen bewilligt. (Siehe eidg. Gesetzsammlung, Band VIII, Seite 193.)

Bericht des Bundesrathes an den schweiz. Nationalrath über die Kosten für den Unterhalt politischer Flüchtlinge. (Erstattet am 1. Dezember 1864 bei Anlass der Botschaft über die Nachtragskredite.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1865
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.02.1865
Date	
Data	
Seite	167-179
Page	
Pagina	
Ref. No	10 004 689

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.