

Unabhängige Expertenkommission
Schweiz - Zweiter Weltkrieg

Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg

**Beiheft zum Bericht
Die Schweiz und die Flüchtlinge
zur Zeit des Nationalsozialismus**

Gutachten

erstattet von

Professor Dr. Walter Kälin

in Zusammenarbeit mit

**Dr. Martina Caroni
Dr. Jörg Künzli
lic. iur. Andreas Rieder**

Institut für öffentliches Recht der Universität Bern

Inhaltsverzeichnis

LITERATURVERZEICHNIS.....	V
ABKÜRZUNGEN.....	xm
EINLEITUNG.....	15
I. AUFTRAG.....	15
n. VORGEHEN.....	16
ERSTER TEIL: FLÜCHTLINGSRECHT.....	17
A. FLÜCHTLINGSBEGRIFF.....	17
I. EINLEITUNG.....	17
1. Fragestellung.....	17
2. Vorbemerkungen zum Flüchtlingsbegriff.....	18
a) Begriffliche Unterscheidungen.....	18
b) Methodischer Hinweis: Die Kontextabhängigkeit rechtlicher Flüchtlingsdefinitionen.....	20
3. Flüchtlingsbegriffe in der Schweiz vor und im Zweiten Weltkrieg.....	21
a) Kategorien der in die Schweiz geflüchteten Personen.....	21
b) Der Begriff des politischen Flüchtlings in Art. 21 ANAG.....	23
n. ENTWICKLUNG BIS ZUM ERSTEN WELTKRIEG.....	25
1. Einleitung.....	25
2. Auslieferungsrechtlicher Flüchtlingsbegriff.....	25
a) Das Prinzip der Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge.....	25
b) Landesrechtliche Regelungen.....	28
aa) Schweiz.....	28
bb) Regelungen im Einreiserecht Grossbritanniens und der USA.....	28
3. Zusammenfassung.....	29
in. DEFINITIONEN IN VEREINBARUNGEN DES VÖLKERBUNDES.....	29
1. Vorbemerkung.....	29
a) Das Fehlen des diplomatischen Schutzes als Ausgangspunkt.....	29
b) Exkurs: Der diplomatische Schutz.....	31
2. Vereinbarungen zugunsten von Flüchtlingen aus Russland und der Türkei.....	34
a) Fehlender diplomatischer Schutz als Motiv für die Arrangements von 1922,1924, 1926,1928 und die Konvention von 1933.....	34
b) Übersicht über die Definitionen des Flüchtlingsbegriffs in den Vereinbarungen von 1922-1933.....	36
3. Vereinbarungen zugunsten von Flüchtlingen aus Deutschland.....	37
4. Staatenpraxis.....	40
5. Schlussfolgerungen.....	41
a) Zusammenfassung.....	41
b) Politisch, rassisch oder religiös Verfolgte als Flüchtlinge?.....	41

IV. FLÜCHTLINGSDEFINITIONEN IN DEN STATUTEN INTERNATIONALER ORGANE UND ORGANISATIONEN.....	43
1. Der Flüchtlingsbegriff in den Statuten des Intergovernmental Committee on Refugees.....	43
2. Die Flüchtlingsdefinition der IRO.....	44
3. Entwicklung des Flüchtlingsbegriffs in den UNHCR-Statuten und in der Flüchtlingskonvention von 1951.....	46
V. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	49
1. Beurteilungskriterien.....	49
2. Entwicklung des Flüchtlingsbegriffs im Völkerrecht in Hinblick auf bestimmte Flüchtlingskategorien.....	50
B. DAS NON-REFOULEMENT-PRINZIP.....	53
I. EINLEITUNG.....	53
1. Fragestellung.....	53
2. Rechtliche Grundlagen der schweizerischen Praxis im Zweiten Weltkrieg.....	54
a) Rückschiebung/Ausweisung politischer Flüchtlinge.....	54
b) Rückschiebung ziviler Flüchtlinge bzw. «politischer Emigranten».....	55
c) Militärflüchtlinge.....	62
aa) Entwichene Kriegsgefangene.....	62
bb) Militärinternierte.....	63
cc) Deserteure und Refraktäre.....	63
II. RÜCKSCHIEBUNGSVERBOTE DES VÖLKERBUNDES.....	64
1. Das Arrangement vom 30. Juni 1928 über den Rechtsstatus russischer und armenischer Flüchtlinge.....	64
a) Entstehungsgeschichte.....	64
aa) Vorarbeiten.....	64
bb) Staatenkonferenz.....	66
b) Bedeutung des Arrangements.....	67
2. Die Konvention vom 28. Oktober 1933 über die internationale Rechtsstellung von Flüchtlingen.....	68
a) Entstehungsgeschichte.....	68
b) Bedeutung.....	71
aa) Erstmalige völkerrechtliche Verankerung des Non-Refoulement-Prinzips.....	71
bb) Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Art. 3 Abs. 2.....	72
cc) Auswirkungen.....	74
3. Das provisorische Arrangement vom 4. Juli 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland.....	75
a) Entstehungsgeschichte.....	75
b) Der rechtliche Gehalt von Artikel 4.....	77
c) Geltung für die Schweiz.....	78
4. Die Konvention vom 10. Februar 1938 über die Stellung der Flüchtlinge aus Deutschland.....	80
a) Entstehungsgeschichte.....	80
b) Rechtliche Bedeutung von Artikel 5.....	81
c) Auswirkungen der Konvention von 1938.....	82
5. Hinweise auf die zeitgenössische Staatenpraxis.....	82
HI. ARTIKEL 33 FLÜCHTLINGSKONVENTION 1951.....	86
IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	90

ZWEITER TEIL: DAS VOLLMACHTENREGIME	93
A. DIE VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT DES VOLLMACHTENBESCHLUSSES VON 1939	93
I. EINLEITUNG.....	93
1. Der Vollmachtenbeschluss von 1939.....	93
2. Fragestellung.....	94
II. DIE SCHWEIZERISCHE NOTRECHTSPRAXIS.....	94
1. Der Erste Weltkrieg.....	94
2. Die Zwischenkriegszeit.....	98
3. Der Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939.....	100
a) Entstehungsgeschichte und Inhalt.....	100
b) Umfang und Grenzen der Exekutivbefugnisse.....	102
III. JURISTISCHE LEHRMEINUNGEN.....	103
1. Doktrin zwischen dem Ersten Weltkrieg und dem Jahre 1938.....	103
2. Doktrin zwischen 1939 und 1950.....	106
3. Doktrin seit 1950.....	110
IV. BEURTEILUNG.....	112
1. Grundsätzliche Zulässigkeit von Notrecht.....	112
a) Zusammenfassung.....	112
b) Der Verzicht auf den Gebrauch von Dringlichkeitsrecht.....	113
c) Völkerrechtliche Zulässigkeit von Notrecht.....	115
2. Voraussetzungen und Grenzen der Notrechtskompetenzen der Exekutive.....	117
a) Rechtliche Anforderungen an Noterlasse.....	117
b) Subsidiarität der notrechtlichen Rechtssetzung?.....	118
3. Schlussfolgerung: Relevante Fragestellungen und Beurteilungskriterien.....	119
B. GRUNDRECHTSSCHUTZ FÜR FLÜCHTLINGE	125
I. GRUNDRECHTE DER BUNDESVERFASSUNG.....	125
1. Vorbemerkungen.....	125
a) Eingriff in Grundrechte oder Verdrängung der Grundrechte durch Notrecht?.....	125
b) Freiheitsrechte und besonderes Rechtsverhältnis.....	126
2. Die Eigentumsgarantie.....	129
3. Die Rechtsgleichheit.....	130
4. Persönliche Freiheit und andere relevante Grundrechte.....	132
II. SCHUTZ AUS VÖLKERRECHT.....	133
1. Einleitung.....	133
2. Schutz aus humanitärem Völkerrecht?.....	135
a) Das Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges.....	135
b) Das Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1907.....	137
c) Die Konvention über die Behandlung der Kriegsgefangenen von 1929.....	138
d) Fazit.....	139

3. Schutz aus bilateralen Niederlassungsverträgen.....	139
a) Einleitung.....	139
b) Die durch die Niederlassungsverträge geschützten Rechtspositionen.....	140
c) Begriff der Gleichbehandlung.....	142
d) Geltung im Krieg und Notstand?.....	142
e) Geschützter Personenkreis.....	144
aa) Staatsangehörige der Vertragsstaaten.....	144
bb) Nur Ausländer mit Bewilligung zum Aufenthalt.....	147
4. Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Fremdenrecht.....	150
a) Geltung und Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Fremdenrechts.....	150
b) Prinzip der Inländergleichbehandlung oder Prinzip des Mindeststandards?.....	151
c) Der Schutz des Eigentums im völkerrechtlichen Fremdenrecht.....	153
d) Der Schutz weiterer «Freiheitsrechte» im völkerrechtlichen Fremdenrecht.....	155
e) Diskriminierungsverbot?.....	155
f) Fazit.....	158
5. Exkurs: Internationalprivatrechtlicher Ordre public.....	158
HJ. AUSGEWÄHLTE PROBLEMBEREICHE.....	160
1. Vorbemerkung: Kategorisierung der Flüchtlinge in der Schweiz.....	160
2. Rechtmässigkeit der Deponierungspflicht von Flüchtlingsvermögen?.....	161
a) Die Deponierungspflicht von Flüchtlingsvermögen.....	161
b) Beurteilung.....	163
aa) Die Pflicht zur Kostentragung.....	163
bb) Deponierungspflicht.....	164
cc) Rechtsgrundlage.....	166
3. Rechtmässigkeit der Solidaritätsabgabe?.....	166
a) Die Solidaritätsabgabe.....	166
b) Beurteilung.....	168
aa) Verfassungsrecht.....	168
bb) Völkervertragsrecht.....	170
cc) Völkergewohnheitsrechtliches Fremdenrecht.....	172
4. Die Problematik des «J-Stempels».....	172
a) Praxis.....	172
b) Beurteilung.....	174
aa) Verfassungsrecht.....	174
bb) Völkervertragsrecht.....	175
cc) Völkergewohnheitsrechtliches Fremdenrecht.....	176
5. Behandlung in Internierungs- und Flüchtlingslagern.....	176
a) Die Regelung der Rechtsstellung der Flüchtlinge in den Internierungslagern.....	176
b) Beurteilungskriterien.....	179
aa) Verfassungsrecht.....	179
bb) Völkervertragsrecht.....	181
cc) Völkergewohnheitsrechtliches Fremdenrecht.....	182
IV.FAZIT.....	183