

Der Bundesstaat und die fremden Zigeuner in der Zeit von 1848 bis 1914

von Franz Egger

1. Einleitung

Unser Bild von den Zigeunern hat sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Die Gesellschaft ist gegenüber Minderheiten und Randgruppen offener und toleranter geworden. Zur Zeit arbeitet man auch im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, gestützt auf einen Auftrag der eidgenössischen Räte, an einem Bericht, der umfassend die Lage des fahrenden Volkes in der Schweiz darstellen soll und dazu dienen kann, die Rechtsstellung dieser Minderheit, sofern notwendig, zu verbessern.

Grundlage dieses Aufsatzes bilden Akten der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (Bestand E 21 des Bundesarchivs in Bern). Literatur zur Geschichte der Zigeuner in der Schweiz ist mir für den behandelten Zeitraum keine bekannt. Ueberhaupt scheint in der Schweiz an dieser ethnischen Minderheit nur geringes historisches Interesse vorhanden zu sein. Dagegen haben die Zigeuner den Berner Schriftsteller Sergius Golowin in den Bann gezogen. Mit Leidenschaft hat Golowin das Leben der Zigeuner allgemein und ihre Einwirkung auf die Bergler im schweizerischen Alpenraum geschildert und da und dort sogar eine Wahlverwandtschaft festgestellt.¹

Uebereinstimmend berichten verschiedene spätmittelalterliche Chronisten über das erste Auftreten von Zigeunern um 1420.² Diese dunkelhäutigen Menschen, denen ein Hauch von Exotik anhaftete, erregten zunächst das Stau-

¹ Sergius Golowin, *Zigeuner-Magie im Alpenland, Geschichten um ein vergessenes Volk*, Frauenfeld und Stuttgart 1973.

² Zusammenstellung der Belegstellen bei: Leo Zehnder, *Volkskundliches in der älteren schweizerischen Chronistik, Schriften der schweizerischen Gesellschaft für Volkskunde*, Bd. 60, Basel 1976, S. 369 ff.

Einzig für die Region Basel besteht eine ähnliche Sammlung der Belegstellen über die Zigeuner des 15. und 16. Jahrhunderts. Siehe dazu: Eduard Hoffmann-Krayer, *Gypsies in Basle*, in: *Journal of the Gypsy Lore Society, New Series, Volume 2, Nr. 4*, Edinburgh, April 1909, S. 368 f.

nen der Zeitgenossen. Bald wurden ihnen Hinterlist, Bettel und Raub vorgeworfen. Man rechnete jedoch damit, dass die Zigeuner ebenso schnell wieder abziehen würden, wie sie erschienen waren. Einzelne Orte erliessen schon im 15. Jahrhundert Niederlassungs- und Durchgangsverbote für die Zigeuner. 1471 befasste sich erstmals die Tagsatzung mit den Zigeunern und beschloss, «dass man die Zeginer fürderhin weder hausen noch herbergen soll».³ Im Lauf der Jahrhunderte fasste die Tagsatzung mehrmals ähnliche Beschlüsse.

³ Amtliche Sammlung der älteren Eidgenössischen Abschiede, hrsg. von Joseph Karl Krütli, Bd. 2, Luzern 1863, S. 419, Nr. 670.

2. Zur staatsrechtlichen Ausgangslage nach 1848

Die Regelung fremdenpolizeilicher Massnahmen lag jahrhundertlang bei den Kantonen. Die Bundesverfassung von 1848 nahm auf diese alte Tradition Rücksicht und belies den Kantonen die Kompetenz.⁴ Jeder Kanton, der ausweislose Fremde einliess, war entweder für die Folgen dieser Duldung verantwortlich oder verpflichtet, für ihre Entfernung aus der Schweiz zu sorgen.⁵ Im Gegensatz zum Fremdenpolizeiwesen hatte der Bundesstaat aber das Heimatlosenwesen an sich gezogen und mit Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850 geregelt. Artikel 18 dieses Gesetzes schrieb den Kantonen u. a. vor: «Ausländische Vaganten sind ihrem Heimatstaate zuzuweisen».⁶ Damit waren die Kantone zur Ausweisung ausländischer Zigeuner verpflichtet. In der Praxis gestaltete sich die Ausführung dieses Artikels aber recht schwierig: Zigeuner waren oft schriftenlos und damit auch heimatlos. Somit konnten sie gar keinem Heimatstaate zugewiesen werden, da sich jeder Staat weigerte, staatenlose Personen aufzunehmen. Aus diesem Unvermögen der Kantone, einer eidgenössischen Gesetzesvorschrift nachzukommen, ist juristisch betrachtet die Zigeunerfrage entstanden.

⁴ Rudolf Eduard Ullmer, *Die staatsrechtliche Praxis der schweizerischen Bundesbehörden aus den Jahren 1848–1860*, Bd. 1, Zürich 1862, S. 444.

⁵ *Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1861, Bd. 1, S. 370 f.

⁶ *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1851, II, S. 143.

3. Der Versuch einer nationalen Regelung

a. Die Eingaben der Kantone

1872 wandte sich erstmals eine Kantonsregierung in der Zigeunerfrage an die Bundesbehörde. Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri wiesen in ihrem Schreiben vom 14. Oktober 1872 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement darauf hin, dass jährlich «Banden von Zigeunern, italienischen Musikanten (Dudelsackpfeifern), Tierführern und dergleichen, welche keinen andern Zweck haben, als durch Bettel in dieser oder jener Form das Publikum auszubeuten, zu hintergehen und gar oft auch der öffentlichen Sicherheit gefährlich sind», im Gebiet des Kantons Uri auftraten.⁷ Für die Urner Regierung stellten die Tierführer, namentlich die Bärenreiber, einen besonderen Uebelstand dar. Durch das Scheuwerden der Pferde seien schwere Unfälle entstanden. Im Sommer 1871 seien wieder Zigeunerfamilien und Bärenreiber aufgetreten. Die Abschiebungen in andere Kantone hätten zu keinem Resultat geführt. Die Urner Regierung ersuchte deshalb die Bundesbehörde, durch geeignete Massnahmen an den schweizerischen Grenzposten angemessene Schranken zu setzen.

Es erstaunt, dass gerade ein Kanton der Innerschweiz und nicht etwa ein Grenzkanton über das vermehrte Auftreten von Zigeunern klagte. Offenbar benutzten viele Zigeuner die Gotthardroute; möglicherweise boten Bergtäler bessere Aufenthaltsplätze als das Mittelland. Die Eingabe Uris wirft auch ein Licht auf die Praxis der Kantone. Man konnte das Gesetz über das Heimatlosenwesen nicht erfüllen und schob die Zigeuner einfach dem nächsten Kanton zu. Dieses gegenseitige Abschieben führte meistens dazu, dass die Abgeschobenen nur kurze Zeit später im betreffenden Kanton wieder auftraten. Ausserdem entstanden unter den Kantonen Verstimmungen. Der Regierungsrat von Schaffhausen sprach sogar einmal davon, dass die alten «kantonalen Hetzen» wieder Triumphe feierten.⁸

Da die Zigeuner politisch völlig inaktiv waren, konnte auf Bundesebene kaum etwas gegen sie eingewendet werden. Geschickt wies die Regierung von Uri aber auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit hin und sprach damit Artikel 57 der Bundesverfassung an, welcher lautete: «Dem Bunde steht das

⁷ Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 21/15796.

⁸ Polizeidirektion Schaffhausen an Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, 3. Juli 1877, in: BAR, E 21/15796.

Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen».⁹

Das Justiz- und Polizeidepartement wies in seinem Antwortschreiben vom 31. Oktober 1872 an Uri darauf hin, dass es auf den Gegenstand nicht eintreten könne, weil keine politischen Verhältnisse angesprochen würden. Jeder Kanton sei befugt, nach eigener Konvenienz zu verfahren und an seiner Grenze diejenigen Kontrollen anzuordnen, die er selbst für angemessen halte. Es sei den einzelnen Kantonen überlassen, die auf ihr Gebiet eingedrungenen lästigen Fremden zu dulden oder zu entfernen. Weiter führte das Departement aus:

«Uebrigens ist hierbei nicht zu übersehen, dass es einigermaßen schwer fällt, das richtige Mass der Kontrolle zu treffen. Es ist nicht möglich, und auch nicht statthaft, ganze Klassen von Personen von dem persönlichen Verkehr auszuschliessen, weil Einzelne sich Ungebührlichkeiten zu Schulden kommen lassen könnten. Es würde ein solches Verfahren bei dem mehr und mehr entwickelten Eisenbahnverkehr auch nicht möglich und zudem im Widerspruch sein mit dem allseitig und zumal in der Republik anerkannten Grundsatz der freien Zirkulation der Individuen.»¹⁰

Hier spürt man gleichsam den Stolz auf den Verfassungsartikel 52: «Gegen die auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, unter Vorbehalt des Gegenrechtes».¹¹ Die Zigeuner sollten 35 Jahre später gerade über die Gesetzgebung betreffend die Eisenbahnen und Transportanstalten empfindlich getroffen werden.

Unbehagen und Unsicherheit spricht aus einem Telegramm des neuenburgischen Polizeidirektors vom 24. Oktober 1873 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Der Polizeidirektor von Neuenburg ersuchte um Auskunft, ob fünfzig «bohémiens», die mit Ross und Wagen von Belgien kamen und von der französischen Polizei bei Verrières an die Grenze gestellt wurden, der Durchzug durch die Schweiz zu gestatten sei.¹² Am nächsten Tag telegrafierte das Justiz- und Polizeidepartement nach Neuenburg,

⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 12. September 1848, in: Offizielle Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstücke, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen, 1849, Bd. 1, S. 20. (Später Artikel 70).

¹⁰ BAR, E 21/15796.

¹¹ Bundesverfassung . . . , in: Offizielle Sammlung . . . (s. Anm. 9).

¹² BAR, E 21/15796.

die Bande könne die Schweiz passieren, wenn sie Reisemittel habe und niemandem zur Last falle. Es sei gut, wenn man diesen Leuten einen Zwangspass ausstellen und die Polizei desjenigen Kantons avisieren würde, wo die Leute die Schweiz verlassen wollten.¹³ Offenbar wollte man die Zigeuner möglichst rasch wieder los haben, zudem befürchtete man, sie könnten armengeössig werden.

Unter dem Vorsitz von Schaffhausen befasste sich am 10. Mai 1877 eine Konferenz von ost- und nordschweizerischen Polizeidirektoren mit der Zigeunerfrage. Diese Konferenz war schlecht vorbereitet und wurde spärlich besucht. Die Behandlung der Zigeunerfrage hatte nicht auf der Traktandenliste gestanden. Die teilnehmenden Polizeidirektoren nahmen die Besprechung des eidgenössischen Gesetzesentwurfes betreffend die Bahnpolizei und die Beratung über allzu grosse Liberalität der deutschen Konsuln in der Ausstellung von Reisepässen zum Anlass, auch über das Zigeunertum zu beraten. Die Polizeidirektion von Schaffhausen richtete am 26. Mai 1877 namens dieser Konferenz, die in Zofingen stattgefunden hatte, eine Eingabe an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und ersuchte um eine gesamtschweizerische Regelung im Sinne einer Verschärfung der Bestimmungen gegen die Zulassung der Zigeuner.¹⁴

Ohne jedoch eine Antwort des Bundesrates abzuwarten, erliessen eine Reihe von Kantonen von sich aus Gesetze gegen die Zigeuner. Beispielgebend war das Vorgehen des Kantons Bern. Mit folgendem Kreisschreiben verbot der bernische Regierungsrat den Zigeunern und Tierführern kurzerhand den Aufenthalt auf dem Kantonsgebiet:

«Es sind auch in letzter Zeit wieder aus verschiedenen Theilen des Landes die schon früher oft laut gewordenen Klagen bei uns erneuert worden wegen der Belästigungen und Gefahren, welchen das Publikum ausgesetzt ist durch herumziehende Zigeunerbanden und Thierführer. Die Erstern machen sich besonders lästig durch ihre bekannte Zudringlichkeit, durch Bettel und nicht selten durch Prellereien und Entwendungen; die von Ort zu Ort geführten Thiere sodann, wie Bären, Kameele u. dgl., machen auf den öffentlichen Strassen die Pferde scheu, und es sind uns schon wiederholt zum Theil schwere Unfälle einberichtet worden, die auf diese Weise entstanden waren. Die Weisungen, welche die Justiz- und Polizeidirektion zu verschiedenen Malen (zuletzt noch unterm 7. Herbstmonat 1876) in dem Sinne erliess, die Ertheilung von Hausirpatenten an

¹³ Ibid.

¹⁴ BAR, E 21/20601; die Eingabe von Schaffhausen selbst konnte nicht ermittelt werden.

Leute der bezeichneten Art mehr und mehr einzuschränken, haben sich als unwirksam zu einer gänzlichen Beseitigung der fraglichen Uebelstände erwiesen.

Wir haben daher auf den Antrag genannter Direktion verfügt, dass von nun an den Zigeunern, sowie solchen fremden Thierführern, welche grössere Thiere nicht in verschlossenen Gehalten, Käfigen u. dgl., sondern offen auf der Strasse führen, der Eintritt in das Gebiet unsres Kantons, der Durchpass und der Aufenthalt in demselben schlechterdings untersagt sein und verwehrt werden soll, sie mögen mit Ausweisschriften und Substistenzmitteln versehen sein oder nicht. Es dürfen ihnen demnach keinerlei Bewilligungen, Patente u. dgl., weder von Staats- noch von Gemeindebehörden, mehr ertheilt werden, und wo solche Leute dennoch in unser Gebiet eindringen sollten, sind sie beim ersten Betreten von der Polizei anzuhalten und dem Regierungsstatthalter zu verzeigen, der dieselben nach Feststellung des Sachverhalts unverweilt in derjenigen Richtung, von welcher sie in den Kanton gekommen, wieder über die Grenze zurückführen lassen wird.»¹⁵

Nacheinander erwogen oder erliessen die Kantone Freiburg, Solothurn, Waadt, Basel-Land, Luzern, Wallis und Neuenburg ähnliche Gesetze, wobei sie z. T. direkt Bezug nahmen auf das bernische Gesetz. Parallel zum Vorgehen der einzelnen Kantone bemühte sich der Aargau um eine eidgenössische Regelung. Am 30. Juni 1877 richtete der Regierungsrat des Aargaus eine Eingabe an den Bundesrat. Er machte auf die «fast mittelalterlichen Zustände» des gegenseitigen Hin- und Herschiebens aufmerksam und ersuchte den Bundesrat, diesem vorhandenen Uebelstand Abhilfe im Sinne der Zofinger Kollektiv-Eingabe zu verschaffen.¹⁶

Der Bundesrat liess sich vorerst einmal Zeit und sammelte die kantonalen Gesetze. Mit Schreiben vom 18. April 1878 äusserte er sich grundsätzlich zum Problem. Er lehnte eine eidgenössische Intervention unmissverständlich ab und führte dabei ein ideelles und ein juristisches Argument an. Die Schweiz habe von jeher die freie und möglichst unbelästigte Bewegung der Personen verteidigt. Nachdem alle angrenzenden Staaten diesem Beispiel gefolgt seien, stände es der Schweiz schlecht an, wieder Schranken einzuführen «und zu den lästigen Kontrollen des Polizeistaates zurückzukehren». Ferner entstünden durch solche Massnahmen Widersprüche mit den Niederlassungsverträgen, die die Schweiz mit den Nachbarstaaten abgeschlossen habe. Obwohl es allgemein bekannt sei, dass die in Frage stehenden Klassen von Fremden die

¹⁵ BAR, E 21/15796.

¹⁶ Ibid.

inländische Bevölkerung in zudringlicher Weise belästigen und ausbeuten und dass sie überall im Verdachte eines unrealen Gewerbebetriebes, der Uebervorteilung des Publikums, des gewerbemässigen Bettels und nicht selten auch der Gefährdung des Eigentums ständen, sei es fraglich, ob die Kantone zu solchen Präventivmassnahmen kompetent seien, wodurch ganze Klassen von Angehörigen fremder Staaten von ihren Gebieten ferngehalten würden. Der Bundesrat wolle auf diese Frage nicht näher eintreten. Hingegen wies er auf Artikel 18 und 19 des Bundesgesetzes über die Heimatlosigkeit hin, wonach das heimliche Abschieben von Personen unter den Kantonen verboten war. Durch vorgängige Mitteilung an die Kantone würden auch die «kantonalen Hetzen» ein Ende nehmen.¹⁷

Nach diesem negativen Entscheid des Bundesrates bemühten sich einige Kantone durch gegenseitige Abmachungen wenigstens unter sich um eine einheitliche Regelung. In einer in Zürich am 7. Oktober 1880 abgehaltenen Konferenz der Polizeidirektoren von Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Zürich wurde beschlossen, Zigeunern, deren Schriften und Reisemittel nicht in Ordnung waren, Eintritt und Aufenthalt zu verweigern. Die zugelassenen Zigeuner seien während ihres Aufenthaltes genau zu beobachten. Bei geringsten Ausschreitung sei die Ausweisung anzuordnen. Artikel 5 dieser Vereinbarung lautete:

«Von der Einigung über diese Grundsätze ist dem Bundesrat Kenntnis zu geben, mit dem Ersuchen, von denselben auch die andern, an der Konferenz nicht repräsentierten Kantone zu verständigen, beziehungsweise den Beitritt zu denselben zu empfehlen, sofern er es nicht vorziehen sollte, diese Verhältnisse von bundeswegen zu regeln.»¹⁸

Wieder lehnte der Bundesrat seine Mitwirkung ab.¹⁹ Er verwies dabei ausdrücklich auf seine grundsätzliche Stellungnahme vom April 1878.

An einer weiteren Polizeidirektorenkonferenz der oben angeführten Kantone vom 12. Juli 1887 stellte der Vertreter von St. Gallen den Antrag, die Zürcher Beschlüsse in ein Konkordat umzuwandeln. Der anwesende Sekretär des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Dr. Trachsler, lehnte die Mitwirkung der Bundesbehörde ab und erklärte, die beste Waffe gegen die Zigeuner bestehe in einem absoluten Duldungsverbot. Die Konferenz nahm

¹⁷ Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1879, Bd. 2, S. 635 ff.

¹⁸ BAR, E 21/15796.

¹⁹ Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1882, Bd. 2, S. 792 ff.

diesen Grundsatz an, verzichtete aber auf den Abschluss eines Konkordates. Der Bundesrat erteilte diesem *modus vivendi* ausdrücklich seine Billigung.²⁰

Am 19. November 1891 wandte sich erstmals eine westschweizerische Polizeidirektorenkonferenz mit dem Gesuch an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, es möge der Grundsatz einer absoluten Nichtduldung der Zigeuner durch die Bundesbehörde ausgesprochen und durch entsprechende Massnahmen unterstützt werden.²¹

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bundesrat bis zur Jahrhundertwende jede Mitwirkung an einer restriktiven Zigeunerpolitik ablehnte. Dennoch lässt sich bei den Bundesbehörden ein langsamer Sinneswandel beobachten. Anfänglich machte man noch auf die traditionelle Freizügigkeit der Schweiz aufmerksam und wies auf die Unstatthaftigkeit hin, ganze Gruppen für die Vergehen Einzelner verantwortlich zu machen. Gegen Ende des Jahrhunderts wurde aber das Vorgehen der Kantone mehr und mehr gebilligt. Zu dieser Haltungsänderung mögen das vermehrte Auftreten der Zigeuner, die zunehmende Sensibilisierung der kantonalen Behörden diesen Gruppen gegenüber, das Beharren der Kantone auf einer eidgenössischen Regelung und nicht zuletzt eine restriktive Politik anderer Staaten beigetragen haben. Bis zu einer gesamtschweizerischen Regelung war deshalb nur noch ein kurzer Weg zurückzulegen.

b. Das Transportverbot

Kurz nach der Jahrhundertwende wurde die Zigeunerfrage durch eine Anfrage der Dampfschiffahrtsgesellschaft des Vierwaldstättersees an das Post- und Eisenbahndepartement auf nationaler Ebene erneut aufgerollt. Die genannte Gesellschaft erkundigte sich, ob es ihr gestattet sei, den Transport von Zigeunern zu verweigern, falls diesen das Aussteigen an bestimmten Stationen durch kantonale Gesetze verboten sei, wie zum Beispiel im Kanton Nidwalden. Vom Post- und Eisenbahndepartement zu einer Stellungnahme aufgefordert, erstellte das Justiz- und Polizeidepartement am 4. Februar 1905 ein Gutachten. In dieser längeren juristischen Abhandlung wurde dargelegt, dass die kantonalen Gesetze, die den Zigeunern den Aufenthalt verboten, rechtens waren.

²⁰ Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1888, Bd. 2, S. 829.

²¹ BAR, E 21/15796 ; ein Antwortschreiben des Justiz- und Polizeidepartementes konnte nicht ermittelt werden.

«Nun ist ein von einer Kantonsregierung ausgehendes Verbot, welches den Zigeunern den Aufenthalt in einem Kanton untersagt, oder ein Erlass, welcher das Aussteigen der Zigeuner auf bestimmten Stationen der Transportanstalten untersagt, ein Akt, der sich, wie wir oben dargelegt, aus Gründen der öffentlichen Ordnung rechtfertigt. Soweit also in einem solchen Akte ein Beförderungsverbot liegt, ist er für die Transportanstalten nach Vorschrift des Art. 2 Ziffer 3 des Transportgesetzes verbindlich; den Transportanstalten wird damit das Verbot auferlegt, jene bestimmten Personen nach Stationen des betreffenden Kantons zu befördern. [...] Wir weisen übrigens darauf hin, dass die Kantone im allgemeinen im Jahre 1887 die Abrede getroffen haben, künftig die Zigeuner am Betreten des schweizerischen Gebietes zu verhindern und diesen Grundsatz durch bestimmte und strenge Befehle an die polizeilichen Organe zu verwirklichen. Der Bundesrat hat diesen Beschluss im Jahre 1888 bestätigt, und das Zolldepartement und das Grenzschutzpersonal damals und später angewiesen, Zigeunerbanden an der Grenze anzuhalten. Es dürfte auch danach kein Zweifel bestehen, dass die Transportanstalten keine Zigeuner nach dem Innern der Schweiz befördern sollen, auch wenn diese die Fahrkarten bezahlen würden.»²²

Diese Grundsätze waren sinngemäss auch bei den andern Transportanstalten und bei der staatseigenen Bahn, den Schweizerischen Bundesbahnen, anzuwenden. Am 27. Juni 1906 stellte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, Ernst Brenner, an den Bundesrat den Antrag, den schweizerischen Transportanstalten die Beförderung von Zigeunern zu verbieten.²³ Der Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartementes, Josef Zemp, schloss sich in einem Mitbericht vom 6. Juli 1906 diesem Antrag an.²⁴ In der Sitzung vom 11. Juli 1906 beschloss der Bundesrat, den schweizerischen Transportanstalten die Beförderung von Zigeunern zu verbieten²⁵ und an die Kantonsregierungen ein entsprechendes Kreisschreiben zu erlassen. Dieses lautete folgendermassen:

²² BAR, E 21/20601.

²³ Ibid.; der Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes selbst konnte nicht ermittelt werden.

²⁴ BAR, E 21/20601.

²⁵ Der Beschluss lautet: «Den schweizerischen Transportanstalten wird die Beförderung von Zigeunern im Sinne von Art. 2, Ziff. 3 des Bundesgesetzes vom 29. März 1893 betreffend den Transport auf Eisenbahnen und Dampfschiffen verboten und das Post- und Eisenbahndepartement mit der Eröffnung dieses Beschlusses beauftragt». (Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Neue Folge, 1906, Bd. 22, S. 417).

«Das vermehrte Auftreten von Zigeunerbanden an unserer Landesgrenze veranlasst uns im nachstehenden uns über die Massregeln auszusprechen, welche geeignet erscheinen, unser Gebiet von diesen lästigen Eindringlingen freizuhalten.

Nach wiederholten Versuchen, die Zigeunerfrage durch kantonale Vereinbarungen zu regeln, ist im Jahre 1887 von einer Konferenz kantonaler Polizeidirektoren in St. Gallen der Grundsatz aufgestellt worden, den Zigeunern ohne Ausnahme die schweizerische Grenze zu verschliessen, und wir haben in unserm Geschäftsberichte pro 1887 dieses Verfahren allgemein zur Nachachtung empfohlen mit dem Hinweis, dass die Regierungen von Preussen und Bayern in analogem Sinne vorgegangen seien (Bundesbl. 1888, II 829). Seither haben auch Württemberg, Baden und Elsass-Lothringen, sowie anderseits Oesterreich und Italien ihre Grenzen gegen die Einwanderung von Zigeunern grundsätzlich verschlossen, und wir sind daher in um so höherem Masse darauf angewiesen, den Grundsatz der strikten Nichtduldung mit aller Konsequenz durchzuführen. Auch ist es einleuchtend, dass nur ein einheitliches Verfahren den gewollten Erfolg herbeizuführen im Stande ist.

Wir möchten daher die Grenzkantone ersuchen, ihre Polizeibehörden anzuweisen, die Landesgrenze gegen die Einwanderung von Zigeunern aufsorgfältigste abzuschliessen und eingedrungene Zigeuner so rasch als möglich wieder nach dem Staate, woher sie gekommen sind, auszuschaffen. Die daherige Ueberwachung muss namentlich auch an den Grenzbahnhöfen Platz greifen, um ankommende Zigeuner am Aussteigen oder am Weiterfahren durch unser Land zu verhindern, beziehungsweise sie sofort der betreffenden ausländischen Grenzbehörde zurückzugeben. Anderseits ist es unerlässlich, dass auch die übrigen Kantone bezüglich der Zigeuner strenge Aufsicht üben, solche Individuen, wo immer sie angetroffen werden, am weitem Vordringen ins Innere unseres Landes verhindern und dieselben auf dem Wege, auf welchem sie eingedrungen sind, an die Landesgrenze zurückschaffen.

Zur Unterstützung der kantonalen Organe hat unser Zolldepartement das gesamte eidgenössische Grenzschutzpersonal angewiesen, auch von sich aus alle Zigeuner beim Betreten des schweizerischen Gebietes aufzuhalten und wo möglich über die Grenze zurückzuweisen oder, wenn dies nicht tunlich sein sollte, die kantonale Polizei zuzuziehen und ihr Beihülfe zu leisten. Immerhin kann diese Tätigkeit der eidgenössischen Grenzschutzorgane nur einen subsidiären Charakter haben, indem die Verantwortlichkeit für die Handhabung der Fremdenpolizei den Kantonen verbleiben muss.

Um gegen Einwanderung und Durchzug der Zigeuner noch eine weitere Garantie zu schaffen, haben wir nunmehr, gestützt auf Art. 2, Ziffer 3, des Bundesgesetzes vom 29. März 1893 betreffend den Transport auf Eisenbahnen und Dampfschiffen und in Anwendung von Art. 102, Ziffer 10, der Bundesverfassung, den schweizerischen Transport-

gesellschaften die Beförderung von Zigeunern ohne Ausnahme untersagt.

Wir geben uns gerne der Hoffnung hin, dass es der gemeinsamen Tätigkeit der beteiligten Organe und Behörden gelingen werde, unser Land von der lästigen Zigeunerplage möglichst freizuhalten.

Uebrigens kann man sich der Ueberzeugung nicht verschliessen, dass zu einer gründlichen Sanierung des Zigeunerunwesens es eines gemeinsamen Vorgehens der verschiedenen Staaten bedarf, und wir beabsichtigen daher, bei den benachbarten Regierungen eine internationale Konferenz zur Behandlung dieser Frage anzuregen.»²⁶

²⁶ Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1906, Bd. 4, S. 349 ff.

4. Der Versuch einer internationalen Regelung

a. Die Arbeit des Adjunkten der Polizeiabteilung, E. Leupold

Wie aus dem oben zitierten Kreisschreiben hervorgeht, war man bei den Bundesbehörden zur Ueberzeugung gelangt, dass das Zigeunerproblem nur auf internationaler Ebene gelöst werden konnte. Wer der eigentliche Schöpfer dieser Idee war, kann nicht mehr ausgemacht werden. Massgeblich dürfte an dem Vorhaben die neugeschaffene gesamtschweizerische Polizeidirektorenkonferenz beteiligt gewesen sein: 1905 versammelten sich erstmals die Polizeidirektoren aller Kantone. Diese Einrichtung wurde fortan zu einer festen Institution. Schon bei der ersten Konferenz stand die Zigeunerfrage auf Anregung von Basel-Land, Waadt und Freiburg auf der Traktandenliste. Regierungsrat Grieder (Basel-Land) stellte das Begehren, die Konferenz möge bei den eidgenössischen Behörden eine internationale Regelung der Zigeunerfrage anregen. Nachdem Regierungsrat Furrer (Uri) auf verschiedene noch ungeklärte Fragen aufmerksam gemacht hatte, schlug er eine nur allgemeine, nicht mit detaillierten Anträgen versehene Eingabe an den Bundesrat vor. Dieser Antrag wurde stillschweigend angenommen.²⁷ Aber auch eine Einzelperson trug entscheidend zum Vorschlag einer internationalen Regelung bei. Am 2. Dezember 1904 hatte der Bundesrat Dr. Eduard Leupold zum neuen Adjunkten der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes gewählt.²⁸ Leupold nahm sich in den folgenden Jahren der Zigeunerfrage in besonderem Masse an.

²⁷ Staatsarchiv Basel-Stadt, PD-Reg 2, 26.01.

²⁸ Eduard Leupold, Dr. phil, 23. Sept. 1855–25. April 1932. Besuchte die Mittelschulen in Neuenburg und Frauenfeld. Rechts- und Geschichtsstudium an den Universitäten von Basel, Leipzig und Augsburg. 1879–1883 Lehrer der Geschichte an der Kantonsschule Aarau. 1883–1891 Redaktor beim Aargauer Tagblatt. Ab 1891 eidgenössischer Beamte. 1891 Abteilungschef im Generalstabsbüro der Sektion Geographie. 1904–1915 Adjunkt der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes. 1915–1926 Chef der innenpolitischen Abteilung des Politischen Departementes. 1880 Oberleutnant. 1883 Besuch der Generalstabsschule und Abschluss mit dem Prädikat «für den Generalstab sehr gut geeignet». Die bürgerliche Herkunft verwehrt ihm zunächst den Uebertritt in das Generalstabscorps. Verbleibt bei der Infanterie. Seit 1888 Major und Kommandant des Auszugsbataillons 55, später Oberst. (BAR, E 27/1184 und E 21/20833.)

Leupold weilte vom 11. bis 14. Dezember 1907, vermutlich im Auftrag des Departementsvorstehers, in München. Zweck dieses Aufenthaltes war einerseits ein Besuch bei der bayrischen Zigeunerzentrale, andererseits die Besprechung eines schweizerischen Programmwurfs für eine internationale Konferenz zur Regelung der Zigeunerfrage. Aus einem später abgefassten Bericht über diesen Aufenthalt in München geht hervor, dass dort eine zentrale Zigeunerregistratur bestand und Akten über die im ganzen deutschen Reichsgebiet auftretenden Zigeuner gesammelt wurden. Für jeden Zigeuner wurde ein Aktenheft angefertigt, das die Personalien, den Polizeirapport, das Strafenverzeichnis und wenn möglich eine Fotografie enthielt.²⁹ Leupold wurde vom Stellvertreter des bayrischen Polizeidirektors, Oberregierungsrat Dillmann, empfangen. Dieser begrüßte in hohem Masse die schweizerische Initiative zur Abhaltung eines internationalen Kongresses. Der schweizerische Programmwurf wurde Punkt für Punkt besprochen. Leupold schrieb in seinem Bericht:

«Ich möchte diesen Anlass nicht vorüber gehen lassen, ohne meine Ansicht darüber auszusprechen, was bei uns in der Zigeunersache schon jetzt (d. h. ohne die Ergebnisse der internationalen Konferenz abzuwarten) getan werden könnte. Wir haben in den letzten Jahren derart unter der Zigeunerplage gelitten (wofür ich auf die hierseitigen Akten verweise), dass eine Zentralisation des bezüglichen Nachrichtenwesens für das Gebiet der Gesamt-Schweiz dringend nottut. Ich möchte also auch für unser Land die Errichtung einer Zigeunerregistratur nach dem Muster der bayrischen empfehlen, womit die Organisation eines regelmässigen Nachrichtendienstes, der sowohl von den kantonalen Polizeiorganen, als von den eidgenössischen Grenzwächtern zu betreiben wäre, hand in hand zu gehen hätte. Dabei wäre die anthropometrische Messung der Zigeuner als Regel einzuführen. Die Original-Messkarten würden der anthropometrischen Registratur des schweizerischen Zentralbüros eingereicht, eine Kopie derselben den Personalheften der speziellen Zigeunerregistratur einverleibt. Diese letztere wäre bei der Polizeiabteilung unseres Departementes zu führen. [. . .] Durch eine derartige zentrale Organisation des Nachrichtendienstes über das Zigeunerwesen würden wir einem Wunsche, der von kantonalen Seite, insbesondere in der Konferenz der kantonalen

²⁹ Diese Münchner Zigeunerregistratur wurde durch Verfügung Himmlers vom Oktober 1938 dem Reichskriminalpolizeiamt in Berlin angegliedert. Dadurch fiel die grösste europäische Zigeunerkartei (1925 über 14'000 erfasste Zigeuner) in die Hände der Nationalsozialisten. Sie bildete die Grundlage für die totale Erfassung und planmässige Ausrottung der Zigeuner im Dritten Reich.

Zur Geschichte der Zigeuner im Dritten Reich siehe: Hans-Joachim Döring, Die Zigeuner im NS-Staat, Kriminologische Schriftenreihe aus der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft, Bd. 12, Hamburg 1964.

Polizeidirektoren, schon mehrfach und ausdrücklich geäußert worden ist, entgegenkommen.»³⁰

b. Die vertrauliche Anfrage bei den Nachbarstaaten und der schweizerische Programmentwurf

Am 30. Dezember 1907 stellte der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes, Ernst Brenner, an den Bundesrat den Antrag, die Regierungen in Berlin, Paris, Rom und Wien unter Vorlegung des Beratungsprogrammes vertraulich anzufragen, ob sie an einer internationalen Konferenz zur Regelung der Zigeunerfrage teilzunehmen gedächten. Als Zweck der Konferenz führte Bundesrat Brenner an, die Zigeuner müssten einem Staatsverband fest angegliedert werden, damit sie alsdann, wo immer sie im Ausland lästig fielen, in den Heimatstaat zurückgewiesen werden könnten. Die Hauptfrage sei, nach welchen Grundsätzen diese Einbürgerung bzw. die Zuteilung an die einzelnen Staaten erfolgen solle.³¹

Der Antrag wurde infolge Wechsels des Departementsvorstehers zurückgezogen. Als Brenner 1909 wieder Chef des Justiz- und Polizeidepartementes wurde, legte er den Antrag am 26. Juni 1909 erneut vor und wies auf die Dringlichkeit hin.³² Der Bundesrat erhob den Antrag in der Sitzung vom 2. Juli 1909 zum Beschluss und erliess noch am gleichen Tag ein entsprechendes Schreiben an die Gesandten in Berlin, Paris, Rom und Wien.³³

Von den vier Redaktionen des Programmentwurfs sind die drei letzten Fassungen erhalten.³⁴ Sie wurden offenbar in den Jahren 1906 und 1907 von Eduard Leupold ausgearbeitet. Abgesehen von redaktionellen Aenderungen wurde in der vierten und definitiven Fassung die Einleitung weggelassen, welche darauf hinwies, dass «die Zigeunerplage» auf der Heimatlosigkeit beruhe. Dagegen umschreibt nur die vierte Fassung in Artikel 1 den Begriff des Zigeuners:

³⁰ BAR, E 21/20602.

³¹ BAR, E 21/20603.

³² Ibid.

³³ Bundesratsbeschluss in: BAR, E 1004 1/237, Nr. 3623. Das Schreiben an die Gesandtschaften in: BAR, E 1001 (E) q 1/231, Nr. 3623.

³⁴ Alle in: BAR, E 21/20603.

«Unter Zigeuner werden diejenigen nomadisierenden Personen verstanden, welche ohne festen Wohnsitz einzeln oder in Familien oder Banden gewohnheitsmässig umherziehen und sich ihren Lebensunterhalt durch die Ausübung von Wandergewerben und Handel oder durch Bettel und auf andere ordnungswidrige Weise verschaffen, sofern nicht ihre Staatsangehörigkeit durch amtliche Ausweisschriften unzweifelhaft festgestellt ist.»

Programmentwürfe umschreiben Absicht und Ziel einer Konferenz und sind in der Regel sehr allgemein abgefasst. Dieser schweizerische Entwurf mit seinen 17 Artikeln hingegen war weniger ein Diskussionspapier als vielmehr ein ausgearbeiteter und unterzeichnungsbereiter Konventionsentwurf, der ein Zwangseinbürgerungsverfahren für alle in den vertragsschliessenden Staaten auftretenden Zigeuner, die Schaffung einer ständigen internationalen Kommission und den Informationsaustausch unter den nationalen Zigeunerregistriaturen vorgeschrieben hätte. Nach diesem Konventionsentwurf hätten die Zigeuner den Status der Heimatlosigkeit verloren, und ihre Zuschreibung an den Heimatstaat wäre juristisch möglich und legitim geworden.

Möglicherweise bewirkte dieser zu detaillierte Entwurf die negative Stellungnahme der Nachbarstaaten. Am 16. November 1909 berichtete der Gesandte aus Rom an das Politische Departement, der italienische Innenminister lehne die schweizerische Initiative ab. Am 2. Februar 1910 meldete der Gesandte aus Berlin, die Anregung werde in Deutschland geprüft. Persönlich begrüsste Staatssekretär von Schoen die schweizerische Initiative, da Deutschland unter den Zigeunern ebenso leide wie die Schweiz. Laut Bericht des Gesandten aus Paris vom 17. Februar 1910 befürwortete der französische Aussenminister zwar eine Konferenz zum Zwecke des gegenseitigen Informationsaustausches, lehnte aber den Vorschlag einer Zwangseinbürgerung ab. Ueberhaupt sei der Zeitpunkt einer Konferenz in dieser Angelegenheit für Frankreich schlecht gewählt, da man zur Zeit in der französischen Gesetzgebung grosse Aenderungen vornehme. Auch in Wien verhielt man sich skeptisch. Der Gesandte schrieb am 29. März 1910, das ungarische Innenministerium beabsichtige zwar, an der proponierten Konferenz teilzunehmen, aber die österreichische Regierung hege einige Bedenken bezüglich des Programmes. Die Schaffung eines internationalen Forums zur Zwangseinbürgerung der Zigeuner würde eine Aenderung des Staatsbürgerschaftsrechtes voraussetzen. Oesterreich wäre jedoch bereit, in internationale Verhandlungen über die Bekämpfung des Zigeunerwesens zu treten.³⁵

³⁵ Alle Antwortschreiben in: BAR, E 21/20603.

5. Das Verhalten der Bundesbehörde nach der ablehnenden Haltung der Nachbarstaaten

Der Plan einer internationalen Regelung musste wegen der dilatorischen oder ablehnenden Stellungnahmen der Nachbarstaaten aufgegeben werden. Umso mehr arbeitete man aber in der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes daran, die Zigeuner mit allen möglichen Mitteln fernzuhalten. Wieder war es Eduard Leupold, der sich der Angelegenheit annahm und zu Handen des Departementsvorstehers im Herbst 1911 ein «Programm betreffend Bekämpfung der Zigeunerplage» ausarbeitete:

«Da eine Regelung der Zigeunerfrage auf internationalem Boden sich zur Zeit als unmöglich erweist, müssen wir suchen, die Zigeuner auf dem Wege der Abschreckung und womöglich der Ausweisung unserem Lande fernzuhalten. Ich verweise auf meine Ausführungen 'Leitsätze betreffend die Behandlung der Zigeunerfrage' vom 5. April 1911, eine Arbeit, die ich Hrn. Nationalrat Walther, Vorsteher des Polizeidepartementes Luzern, übersandt habe als vorläufige Orientierung, in welcher Weise das Departement den jährlichen Kredit von Fr. 2000.—, den Hr. Walther bei der Budgetberatung pro 1911 in den eidgen. Räten (aus eigener Initiative) für uns zur Bekämpfung des Zigeunerwesens ausgewirkt hat, zu verwenden gedenke. Hr. Walther hat diese Vorschläge dem Vorstande der schweiz. Polizeidirektorenkonferenz unterbreitet und wird in der Sache an der bevorstehenden Konferenz in Zug referieren, indem er namens des Vorstandes Annahme meiner Anträge empfiehlt. Voraussetzung zur Durchführung meines Programmes ist aber die Bereitwilligkeit der Kantone, eine Anzahl Anstalten zur Verfügung zu stellen, wo die Zigeuner gegen Kostgeld interniert werden können. Drei solcher Anstalten würden genügen, wenn sie sich auf die verschiedenen Landesgegenden richtig verteilen.

Abgesehen von der Internierung muss der Grundsatz strikte durchgeführt werden, dass jede Zigeunerbande, die von der Polizei aufgegriffen wird, (mit oder ohne vorgängige Internierung) aus der Schweiz ausgeschafft wird. Für Internierung und Ausschaffung sind die Weisungen unseres Departementes einzuholen. Die kantonalen Polizeibehörden sind demgemäss zu verpflichten, jede von ihnen aufgegriffene Zigeunergesellschaft vorläufig in Haft zu setzen und an unser Departement zu berichten. Die Zuschiebung von Kanton zu Kanton hat aufzuhören.

(Zur Umschreibung des Begriffs Zigeuner dient die Definition in Art. 1 des hierseitigen Programmwurfes zu den Beratungen der projektierten internationalen Zigeunerkonferenz.)

Die kantonalen Polizeiorgane im schweizerischen Grenzgebiet, unterstützt durch das schweiz. Grenzschutzpersonal, haben die Landesgrenze gegen die Einwanderung von Zigeunern abzuschliessen und eingedrunge-

ne Zigeuner so rasch als möglich wieder nach dem Staate, woher sie gekommen sind, auszuschaffen.

Ein weiteres Mittel, die Zigeuner abzuschrecken, liegt in der Feststellung ihrer Personen durch Anthropometrie und Daktyloskopie, wodurch der fortwährende Namenswechsel wirkungslos gemacht und eine genaue Feststellung ihres Strafregisters ermöglicht wird. Die Kantone sind zu verpflichten, von allen erwachsenen Zigeunern, die in die Hände ihrer Polizei fallen, Fingerabdrücke zu nehmen.

Bei unserm Departement wird eine zentrale Zigeunerregistratur (1 Personalbogen für jede erwachsene Person) geführt, welche alle über eine Person erhältlich gemachten Nachrichten enthält. Unsere Polizeiabteilung wird diese Nachrichten durch Schriftwechsel mit der «Zigeunerzentrale» bei der Polizeidirektion München ergänzen. Als Annex zur Zigeunerregistratur wird beim schweiz. Zentralpolizeibüreau eine daktyloskopische Registratur errichtet (ein Postulat, das von den schweiz. Polizeikommandanten aus allgemein polizeilichen Gründen schon wiederholt aufgestellt wurde).

Die vorstehend besprochenen Massnahmen können von unserem Departement unter Mitwirkung der Kantone selbständig durchgeführt werden unter der Voraussetzung, dass ihm die nötigen Kredite zur Verfügung stehen. (Zur Einrichtung der daktyloskopischen Registratur bedürfte das schweiz. Zentralpolizeibüreau eines weitem Angestellten; die Zigeunerregistratur bei unserm Departement erfordert keine Personalvermehrung.)

Allein *eine* Massnahme – die wirksamste von allen und gewissermassen die notwendige Ergänzung dieser ändern – erfordert die Mitwirkung des Bundesrates als Gesamtbehörde. Es ist dies die Ausweisung der Zigeuner auf Grund des Art. 70 der B. V. Die Zigeuner führen eine gesetzlose Existenz, sie verheimlichen geflissentlich ihre Identität und Herkunft, ändern proteusartig ihre Namen und ihre sämtlichen Personalangaben, bilden eine beständige Belästigung unserer Bevölkerung, leben von Betteln, verbotenen Wandergewerben und von Frevl und Diebereien aller Art. Sie sind eine Landplage, deren Sanierung die Behörden bisher vergeblich versuchten, eine Fremdenklasse, die den von uns abgeschlossenen internationalen Verträgen Hohn spricht, da auf sie diese Verträge keine Anwendung finden können. Die Angehörigen der Staaten, mit denen wir Niederlassungsverträge besitzen, würden, falls sie nach Art der Zigeuner sich über die bürgerliche Ordnung hinwegsetzen wollten, von den Kantonen ohne weiteres ausgewiesen und dem Heimatstaate zugeführt werden, denn alle unsere Niederlassungsverträge enthalten die Klausel, dass die Ausländer nur geduldet werden, wenn und solange sie die Gesetze und Verordnungen des Aufenthaltsstaates beobachten. Die Zigeuner befinden sich in stetem Widerspruch mit den Polizeigesetzen; durch blosser Ausschaffung ist ihnen nicht beizukommen, da sie stets

wieder im Lande auftauchen, solange ihre Rückkehr straflos bleibt. Sie setzen sich in beständigen und bewussten Widerspruch mit den Gesetzen und Verordnungen des Bundes über das Zivilstandswesen, da sie keine Geburten in die Zivilstandsregister eintragen lassen, keine bürgerliche Trauung eingehen und dadurch jede Fixierung des Personenstandes verunmöglichen. Durch ihre unstete Lebensweise entziehen sie sich jeder zivilstandsamtlichen Kontrolle und damit auch jeder auf die Verletzung der Zivilstandsvorschriften gesetzten Strafe. *Sie sind somit refraktär gegen jede bürgerliche Ordnung und staatliche Autorität und zwar nicht nur theoretisch, wie viele Bekenner anarchistischer Theorien, sondern täglich mit der Tat.*

Die grundsätzlichen Voraussetzungen der Anwendung des Art. 70 B.V. liegen meines Erachtens vor und der praktische Erfolg einer solchen Anwendung wäre meines Erachtens durchschlagend. Nur mit der Ausweisung aus der Eidgenossenschaft lässt sich ein sicheres praktisches Resultat – die Möglichkeit der Bestrafung – erreichen. Die Ausweisung der Leute aus dem einen oder andern Kanton wirkt eher schädlich, da sie alsdann den andern Kantonen zugeschoben werden. Eine von der Zentralstelle ausgehende Ausweisung und im Widerhandlungsfalle Fahndung und Bestrafung, verbunden mit einem bei der Zentralstelle zusammenlaufenden Nachrichten- und Identifikationsdienst: dies dürfte den Zigeunern in unserm Lande den Boden unter den Füßen wegziehen.»³⁶

Die Vorschläge Leupolds wurden schon ein Jahr später zu einem guten Teil erfüllt. Die interkantonale Polizeidirektorenkonferenz vom 21. Oktober 1912 beschloss, die Zigeuner in allen Kantonen zwecks Identifikationshaft und anschliessender Abschiebung in Zwangsarbeitsanstalten zu internieren. Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wurde eine Zigeunerregistratur geschaffen, in der alle Personalien der Zigeuner gesammelt wurden. Die bernische Zwangsarbeitsanstalt Witzwil erklärte sich bereit, die über 16 Jahre alten männlichen Zigeuner während der Identifikationshaft aufzunehmen. Dies war nötig, weil bei weitem nicht alle Kantone Zwangsarbeitsanstalten besaßen. So wurden die Zigeuner beispielsweise im Kanton Appenzell-Ausserrhoden im Rathaus Trogen festgehalten. Der Bund übernahm ein tägliches Kostgeld von Fr. 1.50. Die Geschlechter wurden getrennt. Frauen und Kinder verblieben im Kanton, wo sie aufgegriffen wurden. Sie waren, wenn immer möglich, tagsüber an die freie Luft zu bringen und die Frauen zu angemessener Arbeit anzuhalten.³⁷ War die Identifikation abgeschlossen, wurden die Zigeuner auf Anweisung des Justiz- und Polizeidepartementes heimlich über die Schweizergrenze abgeschoben.

³⁶ «Programm . . . » vom 3. 10. 1911 in: BAR, E 21/20605.

³⁷ Kreisschreiben des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes an die Polizeidirektoren der Kantone vom 27. Juni 1913 in: BAR, E 21/20609.

Das Departement prüfte ferner Leupolds Vorschlag der Anwendbarkeit von Artikel 70 der Bundesverfassung.³⁸ Im Auftrag des Departementvorstehers erstellte die Bundesanwaltschaft am 10. Oktober 1912 zu dieser Frage ein Gutachten. Bundesanwalt Kronauer führte u. a. aus:

«Durch das Treiben der Zigeuner wurde, soviel hier bekannt ist, bis anhin die äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft nicht gefährdet. Auch im Innern handelt es sich, soweit ihr Betteln, Stehlen, Wahrsagen u.s.w. in Frage kommt, nur um Schädigung und Gefährdung von Einzelpersonen. Dagegen bildet ihr Aufenthalt in der Schweiz und ihre Lebensweise insofern eine Gefahr für Ruhe und Ordnung des gesellschaftlichen Lebens und des Staates, als sie sich mit unseren Gesetzen und Gebräuchen in Widerspruch setzen durch aussereheliches Zusammenleben, durch mangelhafte Erziehung ihrer Kinder, die sie jedem Schulzwang entziehen, durch die gesetzwidrige Erwerbung ihres Lebensunterhaltes u.s.w. u.s.w. In diesen Momenten liegt sowohl direkt eine Störung von Ruhe und Ordnung durch die zigeunerhaft lebenden Leute selbst als auch eine Gefährdung der guten Sitten der einheimischen Bevölkerung durch das gebebe schlechte Beispiel des gesetz- und sittenlosen Lebenswandels. — Ferner besteht die Gefahr, dass wenn nicht vom Bunde ernsthaft Mittel angewendet werden, um diese Leute nicht nur aus der Schweiz auszuschaffen, sondern vom Wiederbetreten des Schweizerbodens abzuschrecken, die Eidgenossenschaft oder die Kantone in den Fall kommen könnten, einzelne Mitglieder der Zigeunerbanden oder Sprösslinge ihrer Angehörigen als einzubürgernde Heimatlose zu übernehmen.

Aus diesen Gründen halten wir dafür, dass gegen die Zigeuner vom Bundesrate die Massnahme der Ausweisung im Sinne von Art. 70 B.V. angewendet werden könne und solle. Die Folge davon wäre, dass bei Ungehorsam die Weggewiesenen, wenn sie ohne Erlaubnis der zuständigen Behörden in irgendeinen Teil der Schweiz zurückkehren, gestützt auf Art. 63 des Bundesstrafrechtes mit Strafen belegt werden könnten, die besonders bei Rückfall ein wirksames Abschreckungsmittel bilden würden.»³⁹

Ein weiteres Gutachten wurde bei Prof. W. Burckhardt in Bern angefordert. Burckhardt vereinte eindeutig die Frage, ob die Zigeuner die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährdeten. Nicht jede Störung der gesetzlichen Ordnung sei eine Gefährdung der inneren Sicherheit. Zigeuner lebten zwar in einem Zustand der Gesetzlosigkeit, aber nicht der Staatsgefährdung.⁴⁰

³⁸ Zum Wortlaut dieses Verfassungsartikels siehe S. 52 und Anm. 9.

³⁹ BAR, E 21/20606.

⁴⁰ Ibid.

Der Chef der Justizabteilung, W. Kaiser, befürwortete dagegen die Ausweisung der Zigeuner. Er schrieb am 18. Oktober 1912 u. a.:

«Die Frage nun, ob die Zigeuner mit solcher Lebensführung eine Gefahr für die innere Sicherheit sind, möchte ich bejahen. Man geht wohl nicht fehl, wenn man annimmt, dass die Rechtsordnung eines Rechtsstaates in der Hauptsache die innere Sicherheit eines Landes zu garantieren trachtet. Wer nun diese Rechtsordnung kontinuierlich verletzt, gefährdet die innere Sicherheit des Landes. Das ist nicht nur theoretisch richtig, sondern erweist sich auch als praktisch zutreffend: Wo Zigeuner erscheinen, in der Nähe von Dörfern oder einzelnen Höfen, da weicht das Gefühl der Sicherheit, und die angesessene Bevölkerung sucht sofort den Schutz der Polizei nach. Wenn auch die Delikte, die von den Zigeunern begangen werden, meist geringfügiger Art sind, so ist die durch deren Rechtsverletzung bewirkte Gefährdung der inneren Sicherheit eine so intensive, dass sich die Ausweisung nach Art. 70 B. V. rechtfertigt.»⁴¹

Diese widersprüchlichen Ansichten veranlassten den Adjunkten der Polizeiabteilung, Eduard Leupold, einen zweiten Bericht zu verfassen, der u. a. die Feststellung enthielt, die Zigeuner vermehrten sich nicht nur auf dem Weg der Fortpflanzung, sondern auch durch Uebergang von Bevölkerungselementen aus der sesshaften in die unstete Lebensweise.⁴²

Bei der Unsicherheit der Interpretation von Verfassungsartikel 70 gab nun die Ansicht des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes, Eduard Müller, den Ausschlag. Müller notierte auf einen Bericht der Bundesanwaltschaft vom 23. Dezember 1912:

«Die Frage ist und bleibt, ob die Zigeuner die innere oder äussere Sicherheit gefährden. Bejaht man diese Frage, so ist Art. 70 ohne Weiteres anwendbar, sofern es sich um Fremde handelt. Verneint man die Frage, so nützt auch die Berufung auf Art. 102 Z. 10 B. V. nichts. Ich verneine diese Frage.»⁴³

Dieser Entscheid änderte jedoch nichts an der Praxis. Nach der Internierung wurden die Zigeuner weiterhin heimlich über die Grenze abgeschoben. Da verschiedene bilaterale Niederlassungsverträge das heimliche Abschieben von Personen ausdrücklich verboten, nahmen die Abschiebungen bald groteske Formen an. Um die schweizerisch-deutsche Grenze nicht zu sehr zu belasten,

⁴¹ Ibid.

⁴² Schlussbericht Leupolds vom 25. Oktober 1912 in: E 21/20606.

⁴³ Ibid.

schob man die Zigeuner zur Abwechslung nach Frankreich ab, obwohl sie nach eigenen Angaben aus Deutschland stammten.⁴⁴ 1913 wurden insgesamt 144 Zigeuner abgeschoben; so gravierend war also die Zigeunerplage.⁴⁵ Prompt protestierte denn auch Deutschland in einer Note vom 4. März 1914 gegen die Verletzung des Niederlassungsvertrages. Der Bundesrat benutzte diesen Anlass, nochmals eine internationale Verständigung wenigstens mit Deutschland anzuregen.⁴⁶ Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges setzte diesen Plänen dann ein Ende.

⁴⁴ BAR, E 1004 1/256, Nr. 1642.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ BAR, E 1001 (E) q 1/240, Nr. 1642 B.

6. Schlussbemerkungen

Die Zigeunerfrage war eng mit der Schriften- und Heimatlosigkeit der Zigeuner verknüpft. Jeder Staat lehnte und lehnt bis heute die Aufnahme von *schriftenlosen Personen* ab. Das *neu aufkommende Verkehrsmittel* der Eisenbahnen und die ohnehin vorhandene *Wanderfreudigkeit* der Zigeuner erhöhten die *Mobilität* und konfrontierten die Staaten vermehrt mit der Gruppe dieser *schriftenlosen Personen*. Juristisch betrachtet bestand hier tatsächlich ein Problem, das einer Lösung bedurft hätte. Die Zigeunerfrage ist aber nur äusserlich an diesem Problem entstanden; im Grunde entsprang sie einer viel tieferen und älteren Ursache, nämlich dem völligen Unverständnis gegenüber dem Zigeunertum. Das Umherziehen und die daraus resultierende Unkontrollierbarkeit der Zigeuner waren zwar immer verdächtig und anstosserregend, standen aber in besonders grellem Widerspruch zu den Wertvorstellungen des Bürgertums an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert. Ordnungstaatlichem Denken war die Unerfassbarkeit der Zigeuner ein Greuel. Ein Volk ohne Staat, das zudem nie den Wunsch hegte, einen solchen zu bilden, um sich in die bestehende Gruppe der europäischen Staaten einzugliedern, erregte keine Sympathie. Im Gegenteil, die Zigeuner standen im Widerspruch zum ausgeprägten nationalstaatlichen Denken. Tatsächliche und meist kleinere Vergehen einzelner Zigeuner wurden auf die ganze Gruppe übertragen, mit allen Vorurteilen vermengt und übertrieben. Man warf den Zigeunern ein gesetzloses Leben, absichtliche Verheimlichung ihrer Identität und Herkunft, wilde Ehe, Frauen- und Kindertausch, ja sogar Kinderraub vor. Die Sesshaften lehnten die Zigeuner gefühlsmässig ab. Bezeichnenderweise führen die frühesten Eingaben der Kantone nicht die Schriftenlosigkeit der Zigeuner, sondern allgemeine Belästigungen an. Auf ideeller Ebene ging es um die Vernichtung des Zigeunertums, auf praktischer Ebene um die Fernhaltung der Zigeuner vom Gebiet der Eidgenossenschaft. Mit dem Abschieben von schriftenlosen Personen setzte sich die Schweiz in Widerspruch zu internationalen Verträgen. Sie strebte deshalb eine Zwangseinbürgerung der Zigeuner an, verteilt auf die verschiedenen europäischen Staaten, um dadurch ihre Haltung zu legitimieren. Dieser Plan misslang zwar, änderte aber nichts an der Zielvorstellung einer möglichst zigeunerfreien Schweiz.

Résumé

L'apparition plus fréquente des Tziganes en Suisse, l'amour de l'ordre de la population indigène et le nationalisme ambiant sont à l'origine de diverses tentatives, qui se manifestèrent au cours du dernier tiers du XIX^e et au début du XX^e siècles, d'écarter les Tziganes du territoire suisse.

Selon la loi fédérale sur l'heimatlosat, il incombait aux cantons de renvoyer les vagabonds étrangers dans leur pays d'origine. Cependant, comme la plupart des Tziganes n'avaient pas de papiers de légitimation, les cantons ne savaient où les refouler et se trouvaient dans l'impossibilité d'appliquer la loi. C'est pourquoi, ils réclamèrent à plusieurs reprises une solution sur le plan suisse, dont le Conseil fédéral ne voulut rien savoir jusqu'au tournant du siècle. Celui-ci leur laissa, en revanche, toute liberté en matière de législation cantonale – ce dont certains cantons profitèrent pour interdire leur territoire aux Tziganes – et les protégea en obligeant les entreprises de transport à refuser les Tziganes qui désiraient se rendre dans un canton où ils n'étaient pas tolérés.

En 1906, le Conseil fédéral en vint même à interdire aux chemins de fer de sa propre régie de transporter des Tziganes. De sa réserve originelle, il était passé à une politique active. Comme le problème des Tziganes, vu leur défaut de nationalité, ne pouvait être résolu qu'au niveau international, le Conseil fédéral pressa les Etats voisins, en 1909, de réunir une conférence qui aurait eu pour but la naturalisation obligatoire des Tziganes. Le projet de convention prévoyait, en effet, la suppression de leur statut d'heimatloses, ce qui aurait permis de les renvoyer légalement dans le pays dont ils auraient acquis la nationalité. La conférence internationale n'eut finalement pas lieu. Mais l'échec de ce projet ne changea rien au but que les autorités s'étaient donné de conserver une Suisse abritant le moins possible de Tziganes. La Confédération et les cantons travaillèrent désormais de concert à cette fin et poursuivirent une politique de refoulements clandestins.

Compendio

La comparsa sempre più frequente di Zingari in Svizzera, l'amore dell'ordine della popolazione indigena ed un nazionalismo accentuato sono all'origine di diversi tentativi, che si manifestarono nel corso dell'ultimo terzo del XIX^o secolo ed all'inizio del XX^o secolo, per tener lontani gli Zingari dal territorio elvetico.

Secondo la legge federale concernente i Privi-di-patria faceva parte degli obblighi di ogni singolo cantone l'incombenza di rispedire i vagabondi stranieri nel loro paese d'origine. Tuttavia, visto che la maggior parte degli Zingari non possedeva alcun documento di legittimazione, i cantoni non sapevano dove rispedirli e si trovavano dunque nell'impossibilità d'applicare la legge. Per questa ragione i cantoni reclamarono a più riprese una soluzione sul piano svizzero, cosa di cui il Consiglio federale non volle occuparsi almeno sino alla fine del secolo scorso ed all'inizio del nostro secolo. Egli lasciò ai cantoni piena libertà nell'ambito della legislazione cantonale. Coperti dalla Confederazione molti cantoni approfittarono dunque di questa situazione per impedire l'accesso degli Zingari nel loro territorio, obbligando le imprese di trasporto a rifiutare gli Zingari desiderosi di recarsi in cantoni dove non erano tollerati.

Nel 1906 il Consiglio federale giunse fino al punto di proibire alle stesse ferrovie statali il trasporto degli Zingari. Da una posizione, all'origine assai riservata, l'Esecutivo federale passò quindi ad una politica assai più attiva. Considerato che il problema degli Zingari, al seguito della loro mancanza di una nazionalità, non poteva essere risolto se non a livello internazionale, il Consiglio federale fece nel 1909 pressione sugli stati vicini in vista di una conferenza per rendere obbligatoria la naturalizzazione degli Zingari.

Il progetto di convenzione prevedeva infatti la soppressione dello statuto di Privi-di-patria fatto questo che avrebbe permesso di rispedirli legalmente nel paese di cui avrebbero acquistato la nazionalità. La conferenza non ebbe però luogo. Tuttavia il fallimento di questo progetto non cambiò per niente lo scopo che le autorità si erano prefisse: conservare una Svizzera possibilmente senza Zingari. Confederazione e cantoni da questo momento lavorarono d'intesa e la politica d'allontanamento clandestino di questi indesiderati proseguì.

Der Bundesstaat und die fremden Zigeuner in der Zeit von 1848 bis 1914

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	8
Volume	
Volume	
Autor	Egger, Franz
Auteur	
Autore	
Seite	49-74
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 060

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.