

## Zwischen Grenzen und Gesetzen: Eine Geschichte der Toleranzbewilligungen

**Was passiert mit Menschen, die plötzlich staatenlos werden oder keine gültigen Ausweispapiere mehr besitzen? In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stellte Staaten- und Schriftenlosigkeit die Schweizer Behörden vor grosse Herausforderungen. Eine Antwort darauf war die Vergabe sogenannter Toleranzbewilligungen, die es betroffenen Personen erlaubten, vorübergehend in der Schweiz zu bleiben. Doch diese Bewilligungen waren an strenge Bedingungen geknüpft – ihre Umsetzung erwies sich als alles andere als einfach.**

Andrea Zivkovic

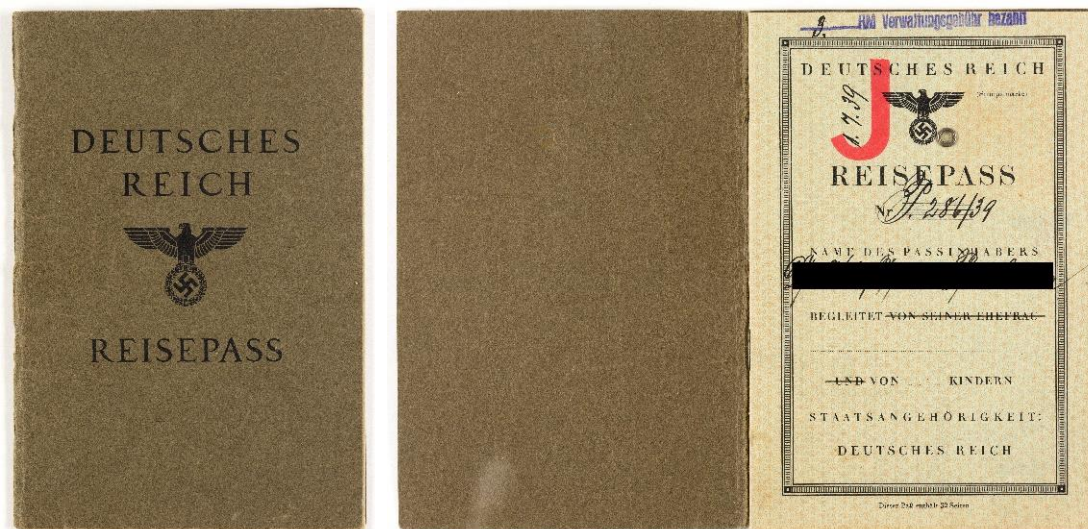
### Eine Existenz in der Grauzone

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs gewann die Staatsangehörigkeit eine neue Bedeutung. Die Angst vor feindlichen Agenten und die Sorge, dass männliche Staatsbürger sich dem Militärdienst entziehen könnten, führten zur Einführung verpflichtender Identitätsnachweise. Wer war Freund, wer Feind und wer Neutraler? In vielen Fällen entschied allein das Ausweispapier über nationale Zugehörigkeit – Sprache und Kultur, einst als Schlüsselkriterien für Nationalstaaten gepriesen, traten in den Hintergrund.

Auch nach dem Kriegsende wurden diese Praktiken nicht abgeschafft – im Gegenteil: Die wachsenden totalitären Tendenzen in Europa führten zu immer strengeren Grenzkontrollen. Der Pass wurde zum zentralen Instrument, das über Zugehörigkeit und Mobilität entschied. Doch was geschah, wenn einer Person dieses Dokument entzogen wurde? Ohne gültige Ausweispapiere war

eine legale Rückkehr ins Heimatland nicht möglich, wodurch diese Personen in eine Grauzone zwischen den Staaten gerieten.

Der rechtliche Entzug der Staatsangehörigkeit war eine noch gravierendere Massnahme als der blosse Einzug von Ausweispapieren. In der Zwischenkriegszeit wurden verstärkt Gesetze erlassen, die darauf abzielten, bestimmten Gruppen oder Einzelpersonen die Staatsangehörigkeit zu entziehen. Ein bekanntes und intensiv erforschtes Beispiel hierfür ist das Reichsbürgergesetz des Deutschen Reichs von 1935 und die Elfte Verordnung von 1941, welche zu massenhaften Ausbürgerungen jüdischer Bürgerinnen und Bürger führte. Wer sich zum Zeitpunkt des Gesetzes im Ausland befand oder später floh, verlor automatisch seine Staatsangehörigkeit.



Reisepass des Deutschen Reichs eines jüdischen Bürgers, gekennzeichnet mit einem roten «J». Mit dem Inkrafttreten des Reichsbürgergesetzes und der Elften Verordnung wurden Jüdinnen und Juden systematisch ihrer Staatsangehörigkeit beraubt (Bild: Staatsarchiv Schwyz).

### Wer darf bleiben?

Die politischen Entwicklungen in Europa während der Zwischenkriegszeit hatten erheblichen Einfluss auf die Schweizer Migrationspolitik: Die Debatte über die Kontrolle des Arbeitsmarktes und die Beschränkung der Zuwanderung wurden intensiviert. Der Bund erhielt das Recht, gesetzliche Bestimmungen über Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländern zu erlassen. Mit dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) wurden zudem drei verschiedene Aufenthaltsbewilligungen definiert: Niederlassung, Aufenthalt und Toleranz.

Die Art der Bewilligung hing primär davon ab, ob eine Person gültige und anerkannte Ausweispapiere aus dem Herkunftsland vorweisen konnte. Personen im Besitz gültiger Ausweispapiere erhielten eine Aufenthaltsbewilligung, die üblicherweise auf ein bis zwei Jahre befristet war. Diese Bewilligung wurde vor allem für längere Arbeits- und Ausbildungsaufenthalte erteilt. Bei Bedarf konnte sie in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt werden, die einen unbefristeten Aufenthalt ermöglichte. Später

wurde auch diese befristet, um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, regelmässige Kontrollen durchzuführen und sicherzustellen, dass alle Personen stets in Besitz gültiger Ausweise waren.

Im Gegensatz dazu konnte eine staatenlose oder anderweitig dokumentlose Person lediglich eine Toleranzbewilligung erhalten, welche auf drei bis sechs Monate befristet war. Diese Bewilligung diente ausschliesslich zur Organisation der Weiterreise, obwohl eine Weiterreise oftmals – zum Beispiel während des Zweiten Weltkriegs – illusorisch war. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Toleranzbewilligung mit einem Verbot der Erwerbstätigkeit verbunden war, das nur für einige Fachkräfte aufgehoben wurde. Auch mussten Kautionen beim Kanton hinterlegt werden, um bei einer möglichen Verarmung die öffentlichen Kassen nicht zu belasten. Im Übrigen dienten Kautionen jedoch als Mittel, um Personen mit geringem Vermögen daran zu hindern, legal in die Schweiz einzureisen. Wohlhabende waren dagegen als gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler bei Gemeinden und Kantonen durchaus willkommen.

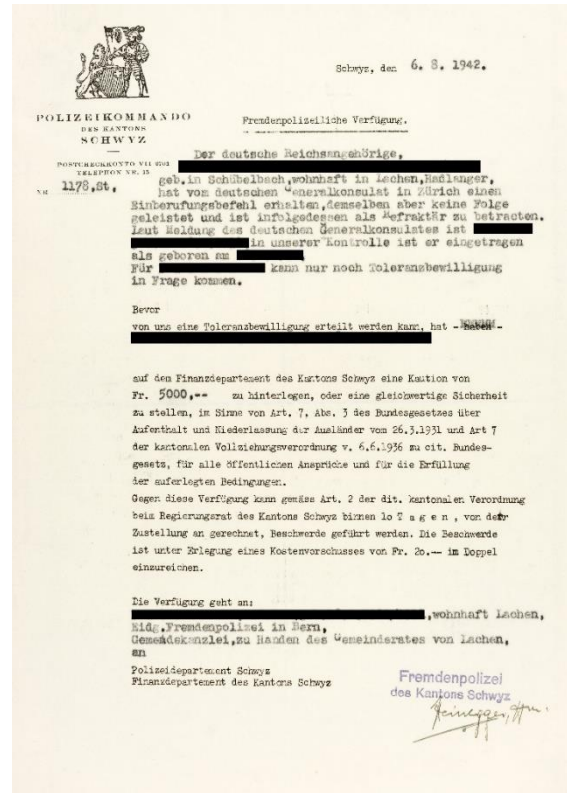
Toleranzbewilligungen wurden häufig jenen erteilt, die bereits in der Schweiz lebten – oftmals deutsche oder italienische Staatsangehörige, die sich dem Militärdienst ihres Heimatlandes entzogen hatten. In solchen Fällen wurden ihnen die Ausweispapiere von den Heimatländern eingezogen oder nicht weiter erneuert. Diese Personen galten als Refraktäre.

Wer neu einreiste, musste bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei ein Einreisegesuch stellen. Fehlte das Ausweispapier, blieb nur die Option einer Toleranzbewilligung. Die kantonalen Behörden führten anschliessend umfangreiche Datenerhebungen durch, die weit über persönliche Angaben hinausgingen. Fragen zu beruflichen Qualifikationen, zum Gesundheitszustand und sogar zur politischen Einstellung beeinflussten, ob jemand eine Bewilligung erhielt.

### Zwischen Verantwortung und finanziellen Bedenken

Die Zuständigkeit für «tolerierete Ausländerinnen und Ausländer» war zwischen den Kantonen häufig umstritten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hatte die Befugnis, einem Kanton die Tolerierung einer Person aufzuerlegen. Die kantonale Haltung war jedoch stark von finanziellen Bedenken und Unsicherheiten geprägt. Da diese Personen keine festen Sicherheiten ihres Heimatstaates vorweisen konnten, befürchteten die Behörden, dass ihre Aufnahme und Unterstützung eine erhebliche finanzielle Belastung für Gemeinden und Kantone darstellen könnte.

So beklagte sich der Bezirksrat Küssnacht im April 1941 beim Regierungsrat Schwyz darüber, dass die kantonale Fremdenpolizei den Gemeinden die Unterhaltskosten für



Eine Verfügung der kantonalen Fremdenpolizei: Ein Refraktär erhält nur noch eine Toleranzbewilligung gegen eine Kautions von 5'000 Franken (Bild: Staatsarchiv Schwyz, HA.XVI.336.30).

Ausländerinnen und Ausländer mit Toleranzbewilligung ohne deren Mitsprache recht aufgezwungen habe. Der Regierungsrat wies das Wiedererwägungsgesuch jedoch ab und stellte klar, dass der Bezirksrat nicht berechtigt sei, die Unterstützungspflicht abzulehnen.

In seiner Begründung betonte der Regierungsrat die humanitäre Perspektive und verwies auf die politischen und kriegerischen Umstände, welche eine Weiterreise der betroffenen Personen verhinderte. Besonders hob er jedoch die hohen Kautionen hervor, welche von den Personen mit Toleranzbewilligung hinterlegt werden mussten. Diese Kautionen dienten als finanzielle Absicherung und verdeutlichten, dass die betroffenen Personen in gewissem Masse selbst für ihren Unterhalt und Aufenthalt aufkommen mussten.

## **Kautionen**

Die Kautionen stellten die grösste Hürde bei der Erlangung einer Toleranzbewilligung dar und waren zugleich die häufigste Beschwerde, welche dem Regierungsrat des Kantons Schwyz vorgelegt wurde. Bis 1941 lag die Kaution im Kanton Schwyz meist bei 2'000 Franken pro Person, danach wurde sie auf 5'000 Franken erhöht. Zum Vergleich: Heute entspräche dies etwa 11'000 bzw. 27'000 Franken.

Während einige, insbesondere Kinder, vollständig von der Kautionspflicht befreit wurden – etwa durch Adoption von Schweizer Ehepaaren –, mussten andere hohe Beträge aufbringen oder Ratenzahlungen vereinbaren.

Ein Beispiel dafür ist eine Familie, die nach dem Verlust ihrer Staatsangehörigkeit im Kanton Schwyz eine Toleranzbewilligung beantragte. Zunächst wurde eine Kaution von 10'000 Franken festgesetzt. Da das Familienoberhaupt jedoch eine Textilfabrik in Muotathal betrieb, wurde der Familie erlaubt, den Betrag in Raten zu zahlen. Die wirtschaftliche Bedeutung spielte dabei eine entscheidende Rolle: Die Fabrik wurde als «Wohltat» für die Gemeinde betrachtet, da sie Arbeitsplätze sicherte.

Anders erging es einem italienischen Staatsangehörigen aus Reichenburg. Nach dem Sturz Mussolinis kehrte er in die Schweiz zurück, hatte jedoch zuvor sein Hab und Gut verschleudert, das Geld für sich behalten und seine Frau sowie Kinder in Reichenburg zurückgelassen. Nun wurde von ihm eine Kaution in der Höhe von 5'000 Franken verlangt. Sein Wiedererwägungsgesuch lehnten die Schwyzer Behörden ab, da sie ihn als unzuverlässig einstufen. Dabei

diente sein Verhalten als Familienvater und Staatsbürger als Begründung. Schliesslich wurde ihm die Wahl gelassen: Entweder er hinterlegte die geforderte Summe oder er musste die Schweiz wieder verlassen.

Auch die politische Haltung beeinflusste im Kanton Schwyz die Möglichkeit einer Reduktion oder Ratenzahlung von Kautionen bei Toleranzbewilligungen. Personen, die sich offen zur Schweiz bekannten oder sich als integriert präsentierten, hatten bessere Chancen. Aussagen wie «denke und fühle schweizerisch» oder «bemühe sich, ohne fremde Hilfe durchs Leben zu kommen» führten nachweislich zu Kautionsreduktionen.

## **Staaten- und Schriftenlosigkeit heute**

Auch heute gibt es in der Schweiz weiterhin Personen ohne gültige Ausweispapiere, deren rechtlicher Status unsicher bleibt. Die historische Praxis der Toleranzbewilligungen wirft daher Fragen auf, welche bis in die Gegenwart reichen: Wie geht eine Gesellschaft mit jenen um, die keine Staatsangehörigkeit mehr haben? Und welche Verantwortung trägt sie ihnen gegenüber?

### **Weiterführende Literatur**

Bischoff, Doerte; Rürup, Miriam:  
Ausgeschlossen: Staatsbürgerschaft,  
Staatenlosigkeit und Exil, Berlin  
2018.

Boillat, Valérie et al.: Die Schweiz und  
die Flüchtlinge zur Zeit des  
Nationalsozialismus, Bern 1999.