

Unabhängige Expertenkommission
Schweiz – Zweiter Weltkrieg

Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus

Herausgeber

Unabhängige Expertenkommission
Schweiz – Zweiter Weltkrieg
Postfach 259
CH-3000 Bern 6
www.uek.ch

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz und Flüchtlinge zur Zeit des
Nationalsozialismus. Bern 1999.
ISBN 3-908661-04-8

Vertrieb

BBL/EDMZ, 3003 Bern
www.admin.ch/edmoz
Art.-Nr. 201.282 d
12.99 2000 H-UEK 07-10-99

Unabhängige Expertenkommission
Schweiz – Zweiter Weltkrieg

Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus

Mitglieder der Kommission/Gesamtverantwortung

Jean-François Bergier, *Präsident*

Sybil Milton, *Vizepräsidentin / Berichtsleitung*

Wladyslaw Bartoszewski

Saul Friedländer, *Berichtsleitung*

Harold James

Joseph Voyame, *Vizepräsident*

Georg Kreis, *Berichtsleitung*

Jacques Picard, *Delegierter*

Jakob Tanner

Generalsekretariat

Linus von Castelmur

Projektleitung

Gregor Spuhler

Wissenschaftliche Beratung

Marc Perrenoud

Autoren und Autorinnen

Valérie Boillat, Daniel Bourgeois, Michèle Fleury, Stefan Frech, Michael Gautier,

Tanja Hetzer, Blaise Kropf, Ernest H. Latham, Regula Ludi (*Teamleitung*)

Marc Perrenoud, Gregor Spuhler (*Teamleitung*), Hannah E. Trooboff

Wissenschaftliche Mitarbeit

Thomas Busset, Frank Haldemann, Ursina Jud, Martin Lind, Martin Meier, Laurenz Müller,

Hans Safrian, Thomas Sandkühler, Bernhard Schär, Daniel Schmid, Marino Viganò,

Daniel Wildmann, Bettina Zeugin, Jan Zielinski, Regula Zürcher

Sekretariat/Produktion

Estelle Blanc, Armelle Godichet, Regina Mathis

Übersetzung: Astrid Koch

Korrektur: Edgar Haberthür

Dank

Die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg ist bei der Ausarbeitung dieses Berichts von vielen Seiten unterstützt worden. Sie dankt dem Schweizerischen Bundesarchiv in Bern, der Schweizerischen Landesbibliothek in Bern, dem Archiv für Zeitgeschichte an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) in Zürich und der Stiftung Jüdische Zeitgeschichte an der ETH Zürich dafür, dass sie für die Anliegen der Kommission immer offen waren und ihre Forschungen in vielfältiger Weise gefördert haben. Bei ihren Archivrecherchen wurde die Kommission zudem unterstützt von den schweizerischen Kantonsarchiven; der Schweizerischen Nationalbank, Bern/Zürich; der Credit Suisse Group, Zürich; der Bibliothèque publique et universitaire, Genf; dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, Genf; dem Archiv des Ökumenischen Rates der Kirchen, Genf; dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn; den United States National Archives in College Park, Maryland; dem Archiv des American Friends Service Committee, Philadelphia; dem Archiv des American Jewish Joint Distribution Committee, New York; den American Jewish Archives, Cincinnati; der Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, Cambridge, Massachusetts und der Franklin Delano Roosevelt Library, Hyde Park, New York.

Für die wissenschaftliche Zusammenarbeit, für wertvolle Hinweise und Anregungen dankt die Kommission Prof. Christoph Graf, Daniel Bourgeois und Guido Koller (Schweizerisches Bundesarchiv), Prof. Klaus Urner, Uriel Gast, Jonas Arnold und Claudia Hoerschelmann (Archiv für Zeitgeschichte), André Salathé und Beat Gnädinger (Staatsarchiv des Kantons Thurgau), Catherine Santschi (Staatsarchiv des Kantons Genf), Maurice de Tribolet (Staatsarchiv des Kantons Neuenburg), Maria Keipert (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn) sowie Gérard Bagnoud, May B. Broda, Mauro Cerutti, Joëlle Droux, Laurent Droz, Prof. Jean-Claude Favez, Ruth Fivaz-Silbermann, Pierre Flückiger, Nathalie Gardiol, Katrin Hafner, Thomas Huonker, Peter Kamber, Stefan Keller, Prof. André Lasserre, François Loeb, Stefan Mächler, Arnulf Moser, Lucia Probst, Paul Rechsteiner, Antonia Schmidlin, Henry Spira, Jürg Stadelmann, Hans Stutz, Luc van Dongen, Anne Weill-Lévy und Reto Wissmann.

Den Übersetzerinnen und Übersetzern sowie dem Korrektorat gebührt Dank für ihre kritischen Hinweise und ihr grosses Engagement.

Schliesslich dankt die Kommission allen Zeitzeuginnen und Zeitzeugen dafür, dass sie ihr Auskunft erteilt und private Unterlagen zur Verfügung gestellt haben.

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	9
1.1	Der Auftrag des Bundesrates	9
1.2	Die Epoche und ihre Zäsuren	10
1.3	Zur politischen und wissenschaftlichen Debatte in der Schweiz	15
1.4	Zahlen und Kategorien	20
1.5	Einführung in die Problematik: Die Geschichte der Familie H.	26
2	GRUNDLAGEN DER SCHWEIZERISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK	35
2.1	Das System des Völkerbundes, die Flüchtlinge und die Schweiz	35
2.2	Nationale Aspekte der Flüchtlingspolitik	44
2.2.1	Die Asyltradition und die humanitäre Politik	44
2.2.2	Der Kampf gegen die «Überfremdung»	46
2.2.3	Wirtschaftliche Faktoren	48
2.2.4	Das Argument der nationalen Sicherheit und die Rolle der Armee	55
2.2.5	Entscheidungskompetenzen und Vollzugsorgane	57
2.3	Die Hilfswerke	61
3	KONTROLLE UND GRENZSCHLIESSUNG	75
3.1	1938: Der «J»-Stempel und die Schweiz	75
3.2	Das Jahr 1942: Grenzschiessung und Proteste	88
4	FLUCHT, WEGWEISUNG, AUFNAHME	103
4.1	Menschen auf der Flucht	103
4.1.1	Schwindende Optionen	104
4.1.2	Die Visumpflicht und ihre Folgen	108
4.2	Grenzsituationen: Fluchthilfe diesseits und jenseits der Grenze	114
4.2.1	«Menschenschmuggel»: Die Passeure an der Grenze	117
4.2.2	Die <i>filières</i> : Organisierte Fluchtrouten in die Schweiz	120
4.2.3	Fluchtbegünstigung durch Schweizer Beamte	128
4.3	Asylverweigerung	132
4.3.1	Kategorien und ihre Anwendung in der Praxis	134
4.3.2	Die Entwicklung der Wegweisungspraxis in den 1930er Jahren	138
4.3.3	Trotz Gefahren für Leib und Leben: Die Wegweisung von Flüchtlingen ab 1938	141
4.3.4	Ausweisung und Ausschaffung von «unerwünschten» Fremden	155
4.4	Das Leben im Exil	158
4.4.1	Das Lagersystem	160
4.4.2	Flüchtlinge im militärischen Aufnahmeverfahren	162
4.4.3	Die zivile Unterbringung von Kindern, Frauen und Männern	166
4.4.4	Erwerbsverbot und Arbeitspflicht: Die Beschäftigung der Flüchtlinge	172
4.5	Der Blick über die Grenzen: Flüchtlinge und das Kriegsende	175
4.5.1	Der dornenreiche Weg in die Autonomie	176
4.5.2	Remigration und Transmigration	179

5	FINANZIELLE ASPEKTE UND VERMÖGENSFRAGEN	183
5.1	Die Enteignungs- und Beraubungspolitik des NS-Regimes	184
5.2	Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit NS-Deutschland und den deutschbesetzten Staaten	186
5.2.1	Vermögenstransfer für Emigranten und Flüchtlinge aus NS-Deutschland	187
5.2.2	Vermögenstransfer für Emigranten und Flüchtlinge aus besetzten Staaten	198
5.3	Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingspolitik: von der privaten Hilfe zur Beteiligung der öffentlichen Hand	200
5.4	Dollarbewirtschaftung: Blockierung von Hilfsgeldern aus den USA	213
5.5	Vermögensrechtliche Massnahmen gegenüber Emigranten und Flüchtlingen	220
5.5.1	Kautionen	220
5.5.2	Abgabepflicht für Geldmittel und Wertsachen	225
5.5.3	«Solidaritätsabgabe»	237
5.5.4	Sperre deutscher Vermögenswerte	241
6	HUMANITÄRE POLITIK DER BUNDESBEHÖRDEN	247
6.1	Die Haltung der Bundesbehörden gegenüber dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK)	248
6.2	Das Büro de Haller: Delegierter des Bundesrates für internationale Hilfswerke	251
6.2.1	Beziehungen zum IKRK	252
6.2.2	Die Rolle von de Haller im SRK und in der Kinderhilfe des SRK	254
6.2.3	Internationale Beziehungen des Delegierten	260
6.3	Neuorientierung mit Blick auf die Nachkriegszeit	263
	ZUSAMMENFASSUNG	273
	ANHÄNGE, QUELLEN UND LITERATUR	
Anhang 1	Chronologie: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933 – 1948 im internationalen Kontext	289
Anhang 2	Biographische Angaben	313
	Quellen- und Literaturverzeichnis	323
	Abkürzungsverzeichnis	351
	BEIHEFTE ZUM BERICHT (ZUSAMMENFASSUNGEN)	353

1 Einleitung

1.1 Der Auftrag des Bundesrates

Der vorliegende Bericht ist Ausdruck des in der Schweiz vorhandenen Willens, sich mit der Geschichte des Landes zur Zeit des Nationalsozialismus auseinanderzusetzen. Am 13. Dezember 1996 beschloss das eidgenössische Parlament, eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen. Diese erhielt vom Bundesrat am 19. Dezember 1996 ein umfassendes Mandat zur Aufarbeitung der Geschichte vor, während und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg.¹ Im Zentrum des Mandats steht die Untersuchung der im Zusammenhang mit der nationalsozialistischen Politik in die Schweiz gelangten Vermögenswerte. Zu einem ersten wichtigen Aspekt, den Goldtransaktionen während des Zweiten Weltkriegs, hat die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK) im Mai 1998 einen Zwischenbericht publiziert.² Die schweizerische Flüchtlingspolitik ist Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

Die Flüchtlingspolitik zwischen 1933 und 1950 ist seit längerem ein Schwerpunkt der schweizerischen Geschichtsforschung.³ Die Diskussion über «nachrichtenlose Vermögen», die am Anfang der gegenwärtigen Debatte stand, zeigte jedoch auf, dass finanzielle und vermögensrechtliche Fragen der schweizerischen Flüchtlingspolitik bisher wenig beachtet wurden. Zudem erwiesen sich die Rückweisung von Flüchtlingen und die Aufenthaltsbedingungen der aufgenommenen Flüchtlinge als klärungsbedürftig. Der vorliegende Bericht gibt in den Kapiteln 1 bis 3 einen Überblick über den gegenwärtigen Wissensstand zur schweizerischen Flüchtlingspolitik. Kapitel 4 stellt die Flucht, die Wegweisung und die Aufnahme sowie die Aufenthaltsbedingungen der Flüchtlinge ins Zentrum. In Kapitel 5 werden finanzielle und vermögensrechtliche Aspekte untersucht, und Kapitel 6 widmet sich der humanitären Politik des Bundes.

Der Bericht stellt die vom Nationalsozialismus verfolgten Flüchtlinge ins Zentrum.⁴ Dies hat zur Folge, dass Themen wie die Internierung von Soldaten oder der Schutz von im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern vor der nationalsozialistischen Verfolgung nur am Rande behandelt werden. Das internationale Umfeld der schweizerischen Flüchtlingspolitik wird selbstverständlich berücksichtigt; ein systematischer Vergleich der schweizerischen

¹ «Bundesbeschluss betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte», AS 1996, S. 3487–3489. Der Bundesratsbeschluss vom 19. Dezember 1996 «Historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte: Einsetzung der unabhängigen Expertenkommission» verlangt im Hinblick auf die Flüchtlingspolitik gemäss Art. 2.1.2. insbesondere Aufschluss über die «Bedeutung der Flüchtlingspolitik im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der Schweiz mit den Achsenmächten und den Alliierten»; zitiert nach Sarasin/Wecker, Raubgold, 1998, S. 164.

² Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg. Zwischenbericht, Bern 1998.

³ Siehe Kap. 1.3.

⁴ Siehe Kap. 1.3 und 1.4.

Flüchtlingspolitik mit derjenigen anderer Staaten jedoch würde angesichts der Komplexität der Materie den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen.

Mit dem Bericht veröffentlicht die UEK als integralen Bestandteil vier Studien, die spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik behandeln. Ein bei Professor Walter Kälin, Universität Bern, in Auftrag gegebenes Gutachten gibt Auskunft über die für die Flüchtlingspolitik relevanten Rechtsgrundlagen. Unter der Leitung von Professor Kurt Imhof, Universität Zürich, wurde die schweizerische Presseberichterstattung zur Flüchtlingspolitik zwischen 1938 und 1947 untersucht. Die beiden von der UEK erarbeiteten Studien behandeln die Frage der Personentransporte durch die Schweiz und die Versuche, verfolgte Juden aus dem Machtbereich der Nationalsozialisten freizukaufen. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studien werden am Schluss des vorliegenden Berichtes zusammengefasst.⁵

Mit dem Bericht zur Flüchtlingspolitik und den dazugehörigen Studien will die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg zur Schaffung von Klarheit über die Rolle der Schweiz zur Zeit des Nationalsozialismus beitragen. Sie versteht die vorgelegten Forschungsergebnisse als Teil einer konstruktiven Debatte – einer Debatte, in deren Zentrum sowohl die schweizerische Vergangenheit als auch die Frage der historischen und rechtlichen Verantwortung des Landes gegenüber den vom Nationalsozialismus und vom Faschismus verfolgten Menschen steht.

1.2 Die Epoche und ihre Zäsuren

Unser Jahrhundert begann mit dem Ersten Weltkrieg im August 1914. Viele der ideologischen Strömungen, die sich während des Grossen Krieges radikalisierten, waren allerdings in der europäischen Gesellschaft der vorangehenden Jahrzehnte tief verwurzelt: militanter Nationalismus, die Angst vor dem Fremden, die Erkenntnis einer tiefgreifenden sozialen Spaltung und der starke antisozialistische Hass des Bürgertums. Darüber hinaus verbreitete sich unter den verschiedensten Teilen der europäischen Gesellschaft ein flammender Antisemitismus, der die Juden mit Kapitalismus, Sozialismus, Liberalismus und, ganz allgemein gesprochen, mit den Übeln der Moderne schlechthin identifizierte. Einige gesellschaftliche Milieus verbanden den Antisemitismus mit Rassentheorien, die ihre eigenständigen Ursprünge hatten.

Die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs und der bolschewistischen Revolution (1917) auf die europäischen Gemüter waren stärker als jedes andere Ereignis seit der Französischen Revolution. Das Massensterben, die Zerschlagung politischer Strukturen und Katastrophenszenarien nährten eine Weltuntergangsstimmung, die sich über ganz Europa ausbreitete. Neben einer Verschärfung des Nationalismus in zahlreichen Ländern kristallisierten sich die Hoffnungen, Ängste und der Hass von Millionen entlang jener zentralen politischen Trennlinie, die die

⁵ Siehe Anhang. Auf die Politik der Schweiz gegenüber den vom Nationalsozialismus verfolgten Roma und Sinti geht die UEK zu einem späteren Zeitpunkt ein.

Geschichte der folgenden Jahrzehnte bestimmte: Revolutionsangst auf der einen Seite, Verlangen nach der Revolution auf der anderen. Jene, die die Revolution fürchteten, sahen oftmals in den Juden die Führer der Revolution.

Trotz einer offensichtlichen Stabilisierung zwischen 1924 und 1930 waren die 1920er Jahre eine Periode von Umbrüchen: Antirevolutionäre, antiliberalen und ultranationalistische faschistische Regimes verstärkten ihre Macht in Italien und, in abgeschwächter Form, in Ungarn; in Europa und in den Vereinigten Staaten blühte ein militanter Antibolschewismus; und der amerikanische Isolationismus war nicht ohne Einfluss auf die europäische Politik. Die Weltwirtschaftskrise von 1929/30 setzte sämtlichen Hoffnungen auf ein offeneres internationales Klima ein Ende; und als im Sog der Wirtschaftskrise Adolf Hitler im Januar 1933 deutscher Reichskanzler wurde, erreichten alle vorangehenden Gefahren einen neuen Grad an Intensität. Eine neue Phase des «Zeitalters der Extreme» hatte begonnen.

Die sechs Vorkriegsjahre, die Hitlers Machtantritt folgten, wurden auf internationaler Ebene in zunehmendem Masse von deutschen Initiativen bestimmt. Zudem wurde das Erstarken Deutschlands durch eine Reihe unabhängiger Faktoren unterstützt. Während der ersten beiden Amtsperioden der Administration Roosevelt erreichte der amerikanische Isolationismus seinen Höhepunkt (Neutralitätsgesetze 1935); trotz einiger komplizierter Verträge (voller Einschränkungen) zwischen der Sowjetunion, Frankreich und der Tschechoslowakei wurde Russland von den westlichen Demokratien auf Distanz gehalten; Mussolini näherte sich, trotz politischer Differenzen in bezug auf Österreich, ab 1935 Hitler an; und die ersten Zeichen der Bereitschaft des Westens, Hitler zu besänftigen, wurden nach dem Zusammenbruch der Front von Stresa im Juni 1935 bemerkbar. Kurz gesagt: Das internationale Umfeld war für Hitlers Initiativen äusserst günstig.

Der zentrale Wendepunkt zwischen 1933 und 1939 war das Jahr 1936 mit der deutschen Remilitarisierung des Rheinlands und dem Ausbleiben jeglicher Antwort auf diesen direkten Bruch der Verträge von Versailles und Locarno. 1936 war aber auch das Jahr der wachsenden ideologischen Polarisierung auf dem europäischen Kontinent zwischen der liberalen Linken einerseits und der konservativen bis extremen Rechten andererseits. In Frankreich erreichte diese bereits durch frühere Krisen herbeigeführte Polarisierung ihren Höhepunkt in den Wahlen vom Frühjahr 1936, die den Sozialisten (und Juden) Léon Blum an die Spitze der Volksfrontregierung brachten. In Spanien zog der Wahlsieg der Volksfront eine militärische Rebellion und den Beginn eines Bürgerkriegs nach sich, der die Linke und die Rechte weltweit mobilisierte. In Polen leitete Pilsudskis Tod das ultrakonservative Regime der Obersten ein. Überall in Europa befand sich der Faschismus im Aufstieg, und zugleich erreichte die *Appeasementpolitik* ihren Höhepunkt. Die Konsequenzen folgten schon bald: Der «Anschluss» Österreichs im März 1938, im Oktober desselben Jahres nach dem Münchner Abkommen die Annexion des Sudetenlands und die ersten Zeichen des deutschen Druckes gegen Polen für eine Rückkehr der Freien Stadt Danzig ins Reich.

Der nationalsozialistische Antisemitismus verschärfte sich in diesen Jahren zusehends, bis er nach dem «Anschluss» Österreichs zu einer erzwungenen Emigration führte, die sich zur Massenflucht wandelte, als die Nationalsozialisten am 9. und 10. November 1938 eine bislang unerreichte Welle der Gewalt gegen die Juden in ihrem Machtbereich entfesselten. Nichts davon war versteckt, nichts davon geheim: Von 1933 an wurden die Opfer Hitlers – politische Gegner, «Asoziale», Behinderte, Roma und Sinti und vor allem die Juden – vor aller Augen verfolgt. In ganz Europa wuchs der Antisemitismus rapid an; er war oft mit Antibolschewismus und Antiliberalismus, aber auch mit älteren Traditionen christlicher Judenfeindschaft sowie mit Ängsten vor wirtschaftlicher Konkurrenz (teilweise durch die immigrierten Juden) verbunden.

Im März 1939 zerschlug Deutschland die Tschechoslowakei. Böhmen und Mähren – und diesmal ging es nicht um Gebiete mit deutscher Bevölkerung – wurden von der Wehrmacht besetzt, und die Slowakei wurde ein Satellitenstaat von NS-Deutschland. Dies war der Zeitpunkt, als sich die Haltung in London und, eher zögerlich, in Paris zu ändern begann. Als der deutsche Druck auf Polen zunahm, wuchs auch die britische Entschlossenheit, vor allem unter der Bevölkerung. Sogar der deutsch-sowjetische Nichtangriffspakt vom 23. August 1939, der Deutschland freie Hand gab und zugleich die Möglichkeit eines auf Polen begrenzten Konfliktes geboten hätte, vermochte den Kurs auf die bevorstehende Konfrontation nicht zu ändern. Am 1. September 1939 griff Deutschland Polen an, und am 3. September erklärten Frankreich und Grossbritannien Deutschland den Krieg.

War das Jahr 1936 ein deutlicher Wendepunkt in der Vorkriegszeit, so schlug drei Jahre nach der Entfesselung des Krieges das Pendel um: Der unaufhaltbare Untergang Deutschlands begann. Im Spätherbst 1942 landeten die Alliierten in Nordafrika, die Briten schlugen Rommel in El Alamein, und der Beginn des Endes der sechsten Armee, die vor Stalingrad eingeschlossen war, leitete den Zusammenbruch von Deutschlands wichtigster militärischer Stosskraft ein. Von da an war der Niedergang von Hitlers Reich nur noch eine Frage der Zeit. 1943 waren zwar manche Europäer noch unsicher über den Ausgang des Krieges. Aber 1944 war es für Einzelpersonen ebenso wie für soziale Gruppen oder Staaten der nächstliegende Entscheid, sich auf die Seite der Alliierten zu schlagen, auch wenn sie zuvor auf anderen Pfaden gewandelt waren.

Von September 1939 bis Ende 1942 war die strategische Lage jedoch grundlegend anders. Nach der deutschen Zerschlagung Polens bis Ende September 1939 und den Siegen im Westen im Frühling 1940 schien Hitler seinem Ziel sehr nahe, abgesehen vom fortdauernden britischen Widerstand. Der deutsche Angriff auf die Sowjetunion im Juni 1941 wurde offen oder geheim von vielen begrüsst, die nach wie vor den Bolschewismus als die Hauptgefahr sowohl für die westliche Zivilisation als auch für ihre eigenen Interessen betrachteten. Und viele glaubten, ebenso wie Hitler selbst, dass der Erfolg sich rasch einstellen würde. Sogar die sowjetische Gegenoffensive vom Dezember 1941 und der amerikanische Kriegseintritt im selben Monat

waren noch kein klares Zeichen einer deutschen Niederlage, vor allem, weil bald danach, im Frühling und Sommer 1942, Deutschland weiterhin von Sieg zu Sieg marschierte.

In dieser ersten und erfolgreichen Phase des Krieges begann Deutschland eine systematische Ermordungspolitik und brachte sie auf eine ausserordentliche Stufe, die sie später auf die eine oder andere Art aufrechterhielt, und zwar bis ganz ans Ende. Die Behinderten waren die ersten Opfer: Bis zum offiziellen Abbruch der «Euthanasieaktion» im August 1941 wurden 70 000 Patienten ermordet; danach wurden in den Vernichtungslagern weitere 50 000 Behinderte getötet. Bis zum Februar 1942 starben über zwei Millionen sowjetische Soldaten in deutscher Kriegsgefangenschaft; und bis Ende 1941 wurden auf russischem sowie auf vor dem Juni 1941 sowjetisch kontrolliertem Gebiet mehr als eine halbe Million Juden ermordet. In diesem und den folgenden Jahren wurden mehrere Hunderttausend Polen, Russen und Serben sowie zahllose Menschen aus den besetzten Ländern im Osten und im Westen getötet. Im Spätherbst 1941 begann die Deportation der Juden und der Roma und Sinti vom Reich in den Osten: Die Deportierten wurden teils in Ghettos oder Lager gesperrt, teils unmittelbar nach ihrer Ankunft ermordet. Es war um diese Zeit, als der Entscheid zur Ermordung der gesamten jüdischen Bevölkerung Europas gefällt wurde. Bei Kriegsende waren ungefähr sechs Millionen Juden und mehr als hunderttausend Roma und Sinti tot.

Die Information über den nationalsozialistischen Massenmord erreichte den Westen schon im Sommer 1941; im Verlaufe des Jahres 1942 wurde dieses Wissen unter den Alliierten und den neutralen Staaten sowie der Bevölkerung Europas weit verbreitet. Es wurde sehr wenig getan, um den Opfern zu helfen, bis es zu spät für sie war. Jahrzehnte vergingen, bis all dies offen eingestanden wurde. Mit dem Voranschreiten der Zeit scheint die Epoche des Nationalsozialismus im westlichen Bewusstsein immer präsenter zu werden. Das nationalsozialistische Deutschland ist für unsere Zeit zur zentralen Metapher des Bösen schlechthin geworden.

Die Schweiz

Als Teil der europäischen Staatenwelt war die Schweiz von diesen langfristigen Entwicklungen ebenso betroffen wie ihre Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und das Fürstentum Liechtenstein. Mit der Bundesverfassung von 1848 gehörte die Schweiz zu jenen europäischen Staaten, deren Demokratisierung – bei einer verspäteten politischen Gleichberechtigung der Juden (1866/1874) – relativ weit fortgeschritten war. Die Aufnahme politischer Oppositioneller aus anderen Staaten begründete im 19. Jahrhundert denn auch ihren Ruf als Zufluchtsort für Flüchtlinge. Zudem hielt sie sich als neutraler Kleinstaat aus der Machtpolitik der europäischen Staaten heraus und blieb seit dem frühen 19. Jahrhundert von Kriegen verschont.

Der Erste Weltkrieg löste eine innenpolitische Erschütterung aus, ohne aber politische und gesellschaftliche Strukturen zu zerbrechen: Die französische Schweiz sympathisierte mit Frankreich, die deutsche Schweiz mit Deutschland. 1918 führte die soziale Not der Arbeiterschaft

zum Generalstreik. Während die Streikleitung einen Ausbau der politischen Partizipation (u.a. Einführung des Proporzwahlverfahrens, die – erst 1971 verwirklichte – politische Gleichberechtigung der Frauen) und eine Verbesserung der sozialen Lage der Arbeiterschaft forderte, sah das Bürgertum mit Blick auf die Ereignisse in Russland und Deutschland im Streik einen revolutionären Umsturzversuch. So formierten sich die Parteien von Bauern, Katholiken und Wirtschaftsbürgertum zum antibolschewistischen Bürgerblock, der in Konfrontation zur Sozialdemokratie, vor allem aber zum Kommunismus stand. Aussenpolitisch führte dies dazu, dass die Schweiz, die 1920 dem Völkerbund beitrat, erst 1946 diplomatische Beziehungen zur Sowjetunion aufnahm. Sie verstand den Völkerbund weniger als kollektives Sicherheitssystem denn als Bollwerk gegen den Kommunismus und situierte sich – beispielsweise in der Abessinienkrise oder im Spanischen Bürgerkrieg – aussenpolitisch oftmals in der Nähe der autoritären Mächte.

Nach dem Machtantritt Hitlers traten verschiedene faschistische Parteien auf, die in nationalen Wahlen aber kaum Bedeutung erlangten. Politisch wichtiger war, dass die Regimes in Deutschland und Italien Teile des Bürgertums beeindruckten, so dass diese die Schweiz in einen autoritären Staat umzugestalten versuchten. Das Scheitern der entsprechenden Volksinitiative in der Abstimmung von 1935 und das Friedensabkommen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Uhren- und Metallindustrie (1937) machten den Weg frei für eine Verständigung zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie einerseits und dem liberalen Bürgertum andererseits, so dass die demokratischen Kräfte die Oberhand behielten und die Sozialdemokratie 1943 an der Regierung beteiligt wurde. Diese politische Stabilisierung war insofern erfolgreich, als es gelang, während des Krieges die Landesversorgung sicherzustellen und Unruhen, wie sie 1918 eingetreten waren, durch sozial- und wirtschaftspolitische Massnahmen zu verhindern.

Der gesellschaftliche Zusammenschluss fand mit der Schweizerischen Landesausstellung im Sommer 1939 und der «Geistigen Landesverteidigung» seinen Höhepunkt. Geistige Landesverteidigung hiess Widerstand und – vor dem Hintergrund der Rückkehr der Schweiz zur sogenannten integralen Neutralität 1938 – vor allem Ablehnung alles Fremden. Die daraus folgende geistig-kulturelle Verengung ging einher mit einem Verlust an demokratischer Offenheit, der durch das kriegsbedingte Vollmachtenregime des Bundesrates und die Pressezensur begünstigt wurde. Der Forderung von Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite im Sommer 1940, sich nach der Niederlage Frankreichs den deutschen Wünschen anzupassen, widerstand die Schweiz auf politischem Gebiet, während es in wirtschaftlicher Hinsicht zur weitgehenden Integration in den nationalsozialistischen Wirtschaftsraum kam. Nach der Besetzung von Vichy-Frankreich im November 1942 sah sich die Schweiz vollständig von den Achsenmächten umgeben, was ihre politische Isolation akzentuierte. Doch auch dann, als die deutsche Niederlage absehbar wurde, erfolgte die politische und kulturelle Öffnung gegenüber den Alliierten nur zögerlich, so dass die Beziehungen der Schweiz zu den USA und zur Sowjetunion bei Kriegsende belastet waren.

Die kulturelle und politische Enge der Schweiz war nicht nur eine Folge der Bedrohung durch den Nationalsozialismus. Sie hatte auch weiter zurückliegende Ursachen, die sich unter anderem in der Angst vor einer «Überfremdung» durch Ausländer äusserten. So verfolgte die Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg eine Fremdenpolitik, die den Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung zwischen 1920 und 1941 von 10,4% auf 5,2% halbierte. Diese Politik betraf alle Ausländer; als «unassimilierbar» galten den Behörden jedoch vor allem osteuropäische Juden. Sties diese Fremdenpolitik in den 1920er Jahre noch auf gewisse Widerstände, so setzte sie sich mit der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre durch, als die Abwehr ausländischer Konkurrenz in den Vordergrund trat.

Als 1933 die ersten vom Nationalsozialismus verfolgten Menschen in der Schweiz Zuflucht suchten, kamen sie in ein Land, dessen politische und wirtschaftliche Institutionen Ausländer generell, besonders aber Juden ablehnten, die in der politischen Linken eine Gefahr sahen und die jede wirtschaftliche Konkurrenz durch Ausländer auszuschalten versuchten. Deshalb verstand sich die Schweiz – mit Bezugnahme auf ihre geringe Grösse und Einwohnerzahl (1930: 4,1 Millionen) – als sogenanntes Transitland, das Flüchtlingen allenfalls einen kurzfristigen Aufenthalt zur Organisation der Weiterreise in ein anderes Land gewähren könne. Diese Politik versagte, als sich die nationalsozialistische Verfolgung 1938 zur Vertreibung radikalisierte und einen bisher unbekanntem Flüchtlingsstrom auslöste. Trotz der Grenzschiessung für Juden 1938 war die Schweiz bis 1941 für viele Flüchtlinge aus Österreich und Deutschland weiterhin eine Station auf ihrem Weg nach Frankreich oder nach Übersee. Ab 1942 aber, als die nationalsozialistische Vernichtungspolitik in vollem Gang war, in Frankreich die Deportationen einsetzen und Südfrankreich besetzt wurde, war die Schweiz für jene, die ihre Grenze erreichten, die letzte Hoffnung. In dieser Situation schloss das Land seine Grenzen und überliess Tausende von Flüchtlingen ihrem Schicksal. Ende 1942 begann sich die Flüchtlingspolitik zwar zögerlich zu ändern, doch erst im Juli 1944, als es für die meisten zu spät war, wurde die Grenze auch für jüdische Flüchtlinge geöffnet, wobei die Behörden weiterhin daran festhielten, dass die Flüchtlinge das Land sobald wie möglich zu verlassen hätten.

1.3 Zur politischen und wissenschaftlichen Debatte in der Schweiz

Gegen die Grenzschiessung vom Sommer 1942 kam es in der Schweiz zu öffentlichem Protest⁶, und seither ist die Flüchtlingspolitik mehrmals debattiert worden. Diese Diskussion ist eine Diskussion über Politik und Moral, denn der Entscheid über die Aufnahme oder die Abweisung von Flüchtlingen war ab 1941 ein Entscheid über Leben und Tod.⁷ Dass die Diskussion nicht auf einen kleinen Kreis von Fachleuten begrenzt ist, sondern von grossen Teilen der Bevölkerung geführt wird, hat zwei Gründe. Erstens war in den Entscheid über das Schicksal der Flüchtlinge – in unterschiedlichem Masse – die ganze schweizerische Gesellschaft

⁶ Siehe Kap. 3.2 sowie Imhof, Kommunikation, 1999, Kap. 4.3.

⁷ So der Titel von Koller, Entscheidungen, 1996.

involviert: die Regierungsbehörden von Bund und Kantonen, die Wahlberechtigten, die die verantwortlichen Behörden wählten, die politischen Parteien, die Vollzugsorgane Polizei, Zollbehörden und Armee – und damit auch der einfache Mann, der die Flüchtlinge an der Grenze abweisen sollte, beim illegalen Einreiseversuch jedoch wegsehen konnte.⁸ Zweitens war spätestens ab Sommer 1942 bekannt, dass den abgewiesenen Flüchtlingen die Deportation und Ermordung drohte.⁹ Dennoch wurden Tausende in den Tod geschickt. Damit stellen sich zwei Fragen: die Frage nach den Gründen und die Frage nach der Verantwortung für die restriktive Flüchtlingspolitik.

In der Diskussion melden sich die Behörden zu Wort; Flüchtlinge, die in der Schweiz überlebten, und Flüchtlinge, die an der Grenze zurückgewiesen wurden – die damit verbundenen Gerichtsklagen haben in jüngster Zeit vermehrt rechtliche Fragen in die Diskussion eingebracht¹⁰; Medienschaffende, die den Stimmen der Flüchtlinge mit Büchern und Filmen Gehör verschaffen; ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Hilfswerken oder von Flüchtlingslagern; Hilfswerke, politische Parteien und religiöse Vereinigungen; und seit den 1980er Jahren auch die universitäre Geschichtswissenschaft. Die Publikationen zum Thema sind dementsprechend zahlreich¹¹, und die Aufarbeitung der Flüchtlingspolitik ist selbst zum Gegenstand historischer Forschung geworden.¹² Wir geben im folgenden einen Überblick über die Etappen der Diskussion und gehen anschliessend auf die Leitlinien der Forschung ein.

Etappen der Diskussion

Nach dem Zweiten Weltkrieg bemühte sich die Regierung, ein positives Bild ihrer Politik zu zeichnen und die problematische Flüchtlingspolitik vergessen zu machen.¹³ So stiess die Realisierung des berühmten Films «Die letzte Chance» von Leopold Lindtberg (1944/45) auf grosse Schwierigkeiten – nicht weil der Film die Schweiz kritisiert hätte, sondern weil die Flüchtlingspolitik an sich für die Behörden ein unangenehmes Thema war.¹⁴ Als Oskar Schürch¹⁵, der Leiter der Flüchtlingssektion im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), 1951 einen Rechenschaftsbericht vorlegte, der auch einige Probleme – etwa bei der Verwaltung des Eigentums der Flüchtlinge – ansprach, lehnte der Bundesrat die Publikation ab:

⁸ Siehe Kap. 4.2.3.

⁹ Siehe Kap. 3.2.

¹⁰ Die UEK hat deshalb ein Gutachten über rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik in Auftrag gegeben. Siehe Kälin, Gutachten, 1999. Siehe auch Wildmann, Verfolgung, 1999.

¹¹ Einen Forschungs- und Literaturüberblick gibt Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997.

¹² Einen Überblick über die Aufarbeitung der Flüchtlingspolitik, der politische, mediale, geschichtswissenschaftliche und generationenspezifische Aspekte zu verbinden sucht, gibt Stadelmann, Umgang, 1998, S. 257–302. Zur Entwicklung der Historiographie über die Schweiz und den Zweiten Weltkrieg im allgemeinen siehe Bourgeois, Business, 1998, S. 21–34.

¹³ Van Dongen, Suisse, 1998; Zala, Malaise, 1997.

¹⁴ Dumont, Geschichte, 1987, S. 383–391.

¹⁵ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

«Die Veröffentlichung hätte wohl eine Diskussion zur Folge, die der Sache an sich bestimmt nichts nützen, sondern nur wiederum Unruhe in eine Frage bringen würde, die heute wohl im wesentlichen als geregelt angesehen werden darf.»¹⁶

Der Anstoss, sich dennoch mit der Flüchtlingspolitik auseinanderzusetzen, kam von aussen – was für die gesamte Aufarbeitung der schweizerischen Geschichte während des Nationalsozialismus symptomatisch ist.¹⁷ 1953 offenbarte die Publikation der «Akten zur deutschen auswärtigen Politik», dass die Schweiz 1938 bei der Kennzeichnung der Reisepässe deutscher Juden durch den «J»-Stempel mitgewirkt hatte.¹⁸ 1954 beauftragte der Bundesrat den Juristen Carl Ludwig mit einem Bericht über die schweizerische Flüchtlingspolitik seit 1933. Die 1957 publizierte Darstellung, die den ehemaligen Vorsteher des EJPD, Bundesrat Eduard von Steiger¹⁹, zu einer ausführlichen Rechtfertigung veranlasste²⁰, gilt noch heute als Grundlagenwerk zur schweizerischen Flüchtlingspolitik. Der Bericht ging ausführlich auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen ein und stellte Bundesrat von Steiger sowie Heinrich Rothmund²¹, den Chef der Polizeiabteilung des EJPD, als Verantwortliche in den Vordergrund. Als Gründe für die restriktive Flüchtlingspolitik nannte der ehemalige Basler Regierungsrat Ludwig die «Überfremdung» der Schweiz und die «Überbelastung des Arbeitsmarktes».²²

Die Flüchtlinge und ihr Schicksal rückte der Publizist Alfred A. Häsler mit seinem in mehrere Sprachen übersetzten Buch *Das Boot ist voll* 1967 ins Zentrum.²³ Häsler führte die verheerenden Konsequenzen der Wegweisungen und Ausschaffungen einem breiten Publikum vor Augen. Die daran anschliessende Auseinandersetzung mit der schweizerischen Politik zur Zeit des Nationalsozialismus erhielt in den 1970er Jahren starke Impulse von Publizisten, Schriftstellern und Filmregisseuren – beispielhaft ist der Film *Das Boot ist voll* (1980) von Markus Imhoof. Die politischen Behörden taten sich mit der – von einer jüngeren Generation – geforderten Aufarbeitung der Vergangenheit schwer, wie das erst 1995 abgeschlossene Rehabilitationsverfahren des St. Galler Polizeihauptmanns Paul Grüninger eindrücklich zeigt.²⁴ Im selben Jahr erklärte Bundespräsident Kaspar Villiger anlässlich des fünfzigsten Jahrestages des Kriegsendes in Europa, die Schweiz habe mit ihrer Politik gegenüber den verfolgten Juden Schuld auf sich geladen.²⁵

Der allmähliche Wandel im Umgang mit der Flüchtlingspolitik wurde von der internationalen Aufarbeitung der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik beeinflusst. Zu erwähnen sind

¹⁶ Auszug aus dem Sitzungsprotokoll des Bundesrats vom 28. Dezember 1951, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 131.

¹⁷ Bourgeois, Business, 1998, S. 22–24. Zur Forschungsdiskussion über die Schweiz und den Zweiten Weltkrieg insgesamt siehe Kreis, Debatten, 1997.

¹⁸ Siehe Kap. 3.1.

¹⁹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

²⁰ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 377–401.

²¹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

²² Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 56, 64.

²³ Häsler, Boot, 1967.

²⁴ Siehe Kap. 4.2.3 und Kurzbiographie im Anhang.

²⁵ Zur Rezeption dieses erstmaligen offiziellen Eingeständnisses der Regierung siehe Stadelmann, Umgang, 1998, S. 289–292.

neben den Erkenntnissen der internationalen Geschichtsforschung Filme wie die 1979 ausgestrahlte amerikanische Fernsehserie *Holocaust*, Claude Lanzmanns *Shoa* (1985) oder Marcel Ophüls *Hotel Terminus* (1988), die auch in der Schweiz starke Beachtung fanden.²⁶ Zudem setzte in der Schweiz Anfang der 1980er Jahre – neben der weiterhin präsenten publizistischen und filmischen Bearbeitung des Themas – eine breite universitäre Forschung zur Flüchtlingspolitik ein, so dass wir heute auf eine ganze Reihe fundierter Studien zurückgreifen können.²⁷ Untersucht wurden unter anderem die Eidgenössische Fremdenpolizei²⁸, die Kompetenzverteilung unter den Vollzugsorganen der Flüchtlingspolitik²⁹, die Politik der Schweiz gegenüber den Juden³⁰, die Haltung des IKRK angesichts der nationalsozialistischen Verfolgung³¹, der Aufenthalt der Flüchtlinge in den Lagern³², das Exil deutscher Sozialisten sowie italienischer und österreichischer Flüchtlinge in der Schweiz³³, die Haltung der evangelischen Kirche³⁴, die Flüchtlingspolitik einzelner Kantone³⁵, die schweizerischen Flüchtlingshilfswerke³⁶, die Kinderhilfe³⁷ und der Wissensstand in der Schweiz von 1941 bis 1943 über die Vernichtungspolitik³⁸. Ausserdem liegt eine grosse Zahl von regionalen und biographischen Studien sowie von autobiographischen Zeugnissen vor.³⁹

Das Schweizerische Bundesarchiv hat die für die Flüchtlingspolitik relevanten Akten in den letzten Jahren systematisch erschlossen; dazu gehören auch die Personendossiers aller aufgenommenen Flüchtlinge. Allerdings sind wichtige Akten nicht mehr erhalten, insbesondere jene, die über die Wegweisungen Auskunft geben.⁴⁰ Ein wichtiger Anstoss für die Erschliessung der Flüchtlingsakten ebenso wie für die Nachforschungen über die Namen der weggewiesenen Flüchtlinge kam von der Forschungs- und Gedenkstätte *Yad Vashem* in Jerusalem.⁴¹ Geben die Quellen im Bundesarchiv vorwiegend die Sicht der Behörden wieder, so finden sich im Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich die Akten der Schweizerischen Zentralstelle für Flücht-

²⁶ Stadelmann, Umgang, 1998, S. 276–278.

²⁷ Zum Forschungsstand 1980 siehe Mysyrowicz/Favez, Refuge, 1981.

²⁸ Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998.

²⁹ Koller, Entscheidungen, 1996.

³⁰ Picard, Schweiz, 1994.

³¹ Favez, Mission, 1988.

³² Lasserre, Frontières, 1995; Stadelmann/Krause, «Concentrationslager», 1999.

³³ Wichers, Kampf, 1994; Brogini, Terra d'asilo, 1993; Brogini, Frontiera, 1998; Hoerschelmann, Exilland, 1997.

³⁴ Kocher, Menschlichkeit, 1996.

³⁵ Battel, Flüchtlinge, 1992; Flückiger, Réfugiés, 1998; Hauser, Réfugiés, 1999; Keller, Grüniger, 1993; Ruffieux, Réfugiés, 1982; Wacker, Bern, 1992. In den Kantonen Genf und Waadt sind zurzeit grössere Forschungsprojekte im Gang, deren Ergebnisse vor Abschluss des vorliegenden Berichts noch nicht publiziert wurden.

³⁶ Arnold, Transitprinzip, 1997.

³⁷ Schmidlin, Schweiz, 1999.

³⁸ Haas, Reich, 1997.

³⁹ Siehe Bibliographie.

⁴⁰ Schweizerisches Bundesarchiv: Flüchtlingsakten 1930–1950. Thematische Übersicht zu den Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1999, hier besonders S. 24–39. Das Inventar geht ausführlich auf die Aktenüberlieferung der eidgenössischen Behörden ein und führt auch die Archive der Hilfswerke in der Schweiz auf. Zu den wichtigsten nicht oder nur unvollständig überlieferten Akten gehören die Rückweisungsregistratur der Eidg. Polizeiabteilung, die Bestände der Territorialkommandos (mit Ausnahme der Territorialkommandos 1 und 4, Staatsarchive der Kantone Genf und Tessin) und der Eidg. Zentralleitung der Heime und Lager.

⁴¹ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 19–20.

lingshilfe (SZF) und des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF)⁴², umfangreiche Quellenbestände, die – ebenso wie die Archive weiterer Hilfswerke, mündliche und schriftliche autobiographische Zeugnisse sowie private Nachlässe – der traditionellen Übermacht an behördlicher Information bis zu einem gewissen Grad entgegenzutreten vermögen.

Leitlinien der Forschung

In der von Ludwig und Häslar vorgezeichneten Linie konzentrierte sich die Forschung auf das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Dies kritisierte der Historiker Edgar Bonjour in seinem Grundlagenwerk über die Geschichte der schweizerischen Neutralität bereits 1970. Er warf der damaligen Generation insgesamt Versagen vor mit dem Argument, die demokratischen Rechte hätten dem Volk erlaubt, der restriktiven Flüchtlingspolitik der Behörden Einhalt zu gebieten.⁴³ Beide Erklärungsansätze – hier das Versagen des EJPD, dort das Versagen der ganzen Gesellschaft – greifen zu kurz. So hatten das Eidgenössische Politische Departement (EPD) und die Armee beachtlichen Einfluss auf die Politik des EJPD, und zwischen fremdenpolizeilichen und wirtschaftlichen Interessen bestand ein enger Zusammenhang.⁴⁴ Bisher existiert jedoch keine systematische Analyse staatlicher und privater Akteure, die das Zusammenspiel der verschiedenen Organe auf nationaler Ebene in Beziehung setzt zum ausgeprägten schweizerischen Föderalismus (starkes Gewicht von Gemeinden und Kantonen) und zu den durch das Milizsystem (keine Berufsarmee, keine Berufsparlamente) bedingten Mehrfachfunktionen der Entscheidungsträger. Der vorliegende Bericht kann diese Analyse nicht leisten, doch widmet er dem Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte und den spezifischen Bedingungen des schweizerischen politischen Systems besondere Aufmerksamkeit.

Zuverlässige Aussagen über die «Haltung der Bevölkerung» sind – angesichts damals unbekannter repräsentativer Meinungsumfragen – heute nicht mehr möglich; methodisch überprüfbare Aussagen über die öffentliche politische Kommunikation ermöglicht dagegen die von der UEK in Auftrag gegebene Analyse schweizerischer Zeitungen von 1938 bis 1947.⁴⁵

Die schweizerische Forschung zur Flüchtlingspolitik ist von einer Binnenperspektive geprägt. Publikationen, die die Schweiz im internationalen politischen System betrachten – wie z. B. Weingartens Untersuchung der Flüchtlingskonferenz von Evian 1938⁴⁶ oder Picard, der die

⁴² Urner, Klaus et al.: Das Archiv für Zeitgeschichte und seine Bestände. ETH Zürich, Zürich 1999.

⁴³ Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 41: «Die ganze damalige Generation hat versagt und ist mitschuldig. Denn in einer direkten Demokratie wie der schweizerischen wäre das Volk, wenn es sich richtig aufgerafft hätte, durchaus nicht gezwungen gewesen, den ihm unleidlichen Kurs der Regierung während zehn Jahren passiv zu ertragen. [...] Der in jedem Bürger steckende Egoist und latente Antisemit liess ihn die Augen vor der Unmenschlichkeit gewisser Aspekte der behördlichen Asylpolitik verschliessen.»

⁴⁴ Siehe dazu Kap. 2.2. Der Einfluss des EPD auf die Flüchtlingspolitik wurde mit der Publikation der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (Bde. 10–16, 1930–1947) besonders deutlich. Die flüchtlingspolitische Haltung der Armee wurde noch nicht umfassend untersucht; Hinweise finden sich u.a. bei Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 22, 26; Gautschi, General, 1994, S. 59; siehe auch Kap. 4.3.3 und 4.4.2. Zum Zusammenhang von wirtschaftlichen und fremdenpolizeilichen Interessen siehe Kap. 5 sowie Gast, Kontrolle, 1997.

⁴⁵ Siehe Imhof, Kommunikation, 1999.

⁴⁶ Weingarten, Hilfeleistung, 1981.

Drehscheibenfunktion der Schweiz für Informationen, Hilfswerkstätigkeit und Kapitalfluss aufzeigt⁴⁷ –, sind selten. Gerade diese internationale Verflechtung der Schweiz, die im Gegensatz zur bei den damaligen Zeitgenossinnen und Zeitgenossen verbreiteten Vorstellung des Eingeschlossenseins steht, findet in der internationalen Forschung Beachtung.⁴⁸ Die UEK hat diesem Aspekt mit einer Fallstudie zum Freikauf von Juden aus den deutschbesetzten Niederlanden besondere Aufmerksamkeit gewidmet.⁴⁹

Als wichtigster Grund für die restriktive Flüchtlingspolitik gilt heute nicht mehr die «Überfremdung», sondern die Überfremdungsangst bzw. der Überfremdungsdiskurs, die selbst zum Gegenstand historischer Forschung geworden sind. Dass «Überfremdung» in einer Zeit, in der die Begriffe «Juden» und «Antisemitismus» vom nationalsozialistischen Deutschland besetzt waren, zur Chiffre für den in der Schweiz tabuisierten und noch wenig erforschten Antisemitismus wurde, ist mittlerweile bekannt.⁵⁰ Allerdings war der Begriff der «Überfremdung» für verschiedenartige wirtschaftliche, politische und ideologische Interessen offen und kann deshalb nicht ohne weiteres mit Antisemitismus gleichgesetzt werden; vielmehr dürfte gerade die relative Unbestimmtheit des Begriffs eine Voraussetzung dafür gewesen sein, dass der Überfremdungsdiskurs übergreifende gesellschaftliche Wirkung entfaltete.

1.4 Zahlen und Kategorien

Als das EJPD im November 1947 erklärte, die Schweiz habe rund 300 000 Flüchtlinge aufgenommen, entgegnete der als Flüchtlingspfarrer bekannte Paul Vogt⁵¹:

«Es ist nicht ganz richtig, wenn heute gesagt wird, nur ein kleiner Bruchteil von Flüchtlingen musste seinerzeit zurückgewiesen werden, im ganzen konnten 300 000 aufgenommen werden. Was uns seinerzeit so stark beschäftigt hat und wirklich Gewissensbisse verursachte, war, dass die Juden so lange nicht als politische Flüchtlinge gegolten haben und zurückgestellt worden sind.»⁵²

Carl Ludwig übernahm für seinen Bericht die Zahlen des EJPD. Nach diesen Berechnungen nahm die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs 103 869 Militärpersonen, 55 018 Zivilflüchtlinge, 9909 Emigranten und 251 politische Flüchtlinge auf. Ausserdem bot sie 66 549 Grenzflüchtlingen vor dem Kampfeschehen kurzfristig Sicherheit und nahm 59 785 Kinder auf, die entweder für einen mehrmonatigen Erholungsurlaub oder aus dem Kriegsgebiet flüchtend in die Schweiz kamen.⁵³ Gegen eine Addition dieser Zahlen haben die Historiker

⁴⁷ Picard, Schweiz, 1994.

⁴⁸ Besondere Beachtung fanden die Rettungs- bzw. Freikaufaktionen von Juden aus Ungarn sowie die Funktion der Schweiz bei Austauschaktionen im Rahmen ihrer Rolle als Schutzmacht diverser kriegführender Staaten und als Sitz des IKRK. Siehe z. B. Bauer, Onkel, Saly 1977; Bauer, Freikauf, 1996; Ben-Tov, Rotes Kreuz, 1990.

⁴⁹ Siehe UEK, Lösegelderpressungen, 1999.

⁵⁰ Zum Antisemitismus in der Schweiz im allgemeinen siehe Mattioli, Antisemitismus, 1998; Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990; EKR, Antisemitismus, 1998. Zu «Überfremdung» und Antisemitismus siehe Arlettaz/Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998; Mächler, Kampf, 1998.

⁵¹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

⁵² Sitzungsprotokoll der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, 12. November 1947; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.011, Dossier 483.

⁵³ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 318. Ludwig zählte 55 018 Zivilflüchtlinge, da er (anders als die von der UEK

Ladislas Mysyrowicz und Jean-Claude Favez eingewandt: «Diese Bilanz gibt eine Obergrenze an; die Addition mehrerer Kategorien von Flüchtlingen, die zu unterschiedlichen Zeiten und für ganz verschieden lange Aufenthalte in die Schweiz kamen, birgt jedoch die Gefahr einer Täuschung.»⁵⁴

Aussagekräftige Zahlen setzen erstens eine Reflexion des Begriffes «Flüchtling» voraus, die verschiedene Kategorien von Flüchtlingen unterscheidet, und sie bedürfen einer zeitlichen Differenzierung, die die Radikalisierung der nationalsozialistischen Verfolgungspolitik und die Veränderungen des internationalen politischen Umfelds ab 1933 berücksichtigt. Zweitens ist auf die Grenzen der Statistik hinzuweisen. Für die Zeit von 1933 bis 1939 liegen kaum verlässliche Zahlen vor. Zudem spiegelt die Statistik die Sicht der Behörden, welche alle Flüchtlinge einer bestimmten Kategorie zuteilten, auch wenn sich in der Praxis keine klaren Grenzen ziehen liessen. Vor allem aber wurden nur die aufgenommenen Flüchtlinge individuell registriert, so dass man heute über sie verschiedene Statistiken erstellen kann, während man über die abgewiesenen Flüchtlinge nur wenig weiss. Für die Zeit von Januar 1940 bis Mai 1945 lassen sich rund 24 500 Wegweisungen an der Grenze nachweisen; die Zahl der tatsächlichen Wegweisungen dürfte höher liegen, angesichts der Quellenlage aber nicht mehr exakt zu berechnen sein.⁵⁵ Drittens liegt die Aussagekraft von Zahlen auf einer anderen Ebene als die Schilderung eines Flüchtlingsschicksals. Zahlen lassen sich nicht gegeneinander aufrechnen, wo es um das Überleben von Menschen geht.

Rechtliche Kategorien von Flüchtlingen

Die schweizerischen Behörden teilten die Flüchtlinge aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen sowie nationaler Gesetze in verschiedene rechtliche Kategorien ein. Grundlegend war die Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen. Die Behandlung von Militärpersonen war durch das Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges geregelt.⁵⁶ Gemäss Art. 11 konnte der neutrale Staat fremde Truppen auf sein Territorium übertreten lassen, war dazu aber nicht verpflichtet. Einmal aufgenommene Truppenangehörige musste er internieren. Der Rechtsbegriff der Internierung war nicht mit der Internierung in einem Lager gleichbedeutend, sondern hiess lediglich, dass die Schweiz aufgenommene Soldaten an der Ausreise und der erneuten Teilnahme an Kampfhandlungen hindern musste. In der Praxis geschah dies zumeist

publizierte Berechnung; siehe Tabelle 1, S. 24) auch die nach dem 8. Mai 1945 aufgenommenen Personen berücksichtigte. Die vorübergehend aufgenommenen Kinder können kaum als Flüchtlinge betrachtet werden, zumal gerade die Kinder jüdischer Flüchtlinge von der Hilfsaktion ausgeschlossen wurden. Siehe Koller, Entscheidungen, 1996, S. 86, sowie Kap. 6.2.2.

⁵⁴ Mysyrowicz/Favez, *Refuge*, 1981, S. 110 (Orig. franz.).

⁵⁵ Einen Überblick über die Flüchtlingsstatistik und ihre Grenzen gibt Koller, Entscheidungen, 1996, S. 85–97. Zu den Wegweisungen und Ausschaffungen siehe Kap. 4.3; zur Verweigerung von Einreiseanträgen siehe Kap. 4.1.

⁵⁶ SR 0.515.21.

durch die Einweisung in ein Lager; es war aber auch die freie Unterbringung an einem behördlich bewilligten Ort möglich.⁵⁷

Zu Massenaufnahmen fremder Truppen kam es im Juni 1940, als aus Frankreich 42 600 Soldaten die Grenze überquerten⁵⁸, im Herbst 1943, als aus Italien über 21 300 Militärflüchtlinge aufgenommen wurden, sowie in den letzten Kriegsmonaten.⁵⁹ Zu den rund 104 000 Militärflüchtlingen zählten auch hospitalisierte Soldaten, Deserteure, Refraktäre und entwichene Kriegsgefangene. Deserteure wurden grundsätzlich aufgenommen und interniert.⁶⁰ Als Refraktäre galten ausländische Zivilpersonen, die sich der Einberufung in die Armee ihres Heimatstaates entziehen wollten. Wenn sie vor dem Krieg bereits in der Schweiz gelebt hatten oder kurz nach Kriegsbeginn einreisten, erhielten sie zumeist eine Toleranz- oder Aufenthaltsbewilligung. In der zweiten Kriegshälfte wurden die in grosser Zahl aus Italien in die Schweiz fliehenden Refraktäre interniert.⁶¹

Entwichene Kriegsgefangene konnte der neutrale Staat gemäss Art. 13 der Haager Konvention aufnehmen; er war dazu aber nicht verpflichtet.⁶² Das EJPD hielt sich diesen Entscheidungsspielraum offen. Die aus deutscher Gefangenschaft in die Schweiz geflohenen französischen Soldaten konnten bis 1942 durch die Schweiz in den unbesetzten Teil Frankreichs weiterreisen. Ansonsten aber plädierte das EJPD für äusserste Zurückhaltung und forderte die Prüfung jedes Einzelfalles, wobei es festhielt, dass «unerwünschte Elemente (Juden, politische Extremisten, Spionageverdächtige) fernzuhalten» seien.⁶³ Als die Weiterreise nicht mehr möglich war, wurden entwichene Kriegsgefangene interniert und im Herbst 1943 wie die internierten Truppenangehörigen der militärischen Aufsicht unterstellt.⁶⁴ In der Praxis bot die Unterscheidung zwischen Militär- und Zivilflüchtlingen allerdings Schwierigkeiten, so vor allem bei den aus Deutschland geflohenen Zwangsarbeitern, unter denen sich gefangene Soldaten und Zivilpersonen befanden. Die behördliche Einteilung war in diesem Fall äusserst problematisch und hatte vor allem für polnische und sowjetische Zwangsarbeiter verheerende Konsequenzen.⁶⁵

Für zivile Flüchtlinge wurde der völkerrechtliche Schutz erst nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), dem Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948), der europäischen Menschenrechtskonvention (1950) und der Flüchtlingskonvention der UNO (1951) ausgebaut, während es zuvor nur

⁵⁷ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 27–28. Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c; Teil 2, B Ziff. II, 2a.

⁵⁸ Die Rückkehr der französischen Internierten nach Frankreich und die Übergabe des Kriegsmaterials an Deutschland löste im Januar 1941 eine Kontroverse aus. Siehe Imhof, Kommunikation, 1999, Kap. 4.2.

⁵⁹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 184–185, S. 260–272. Stadelmann, Umgang, 1998, S. 138–139, S. 143–149.

⁶⁰ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 190–191; Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c.

⁶¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 190–191; Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c; Teil 2, B Ziff. II, 2a.

⁶² Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 28; Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c; Teil 2, B Ziff. II, 2a.

⁶³ Undatierte Richtlinien der Polizeiabteilung des EJPD, zitiert nach Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 192.

⁶⁴ Stadelmann, Umgang, 1998, S. 125–127. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 191–196, S. 271–272.

⁶⁵ Siehe Kap. 4.3 sowie Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 191; Stadelmann, Umgang, 1998, S. 125, S. 131–132; Koller, Entscheidungen, 1996, S. 97.

wenige völkerrechtlich verbindliche Regeln gab.⁶⁶ Die schweizerische Politik orientierte sich folglich an der nationalen Gesetzgebung, d. h. am Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), zumal es kein eigentliches Asylgesetz gab.⁶⁷ Das Gesetz sah für Ausländer drei Aufenthaltsformen vor: erstens die Niederlassung (Art. 6), die einen unbefristeten Aufenthalt begründete, den Ausländern im Rahmen der bilateralen Niederlassungsverträge weitgehende Rechte einräumte und die Existenz gültiger Ausweispapiere des Heimatstaates voraussetzte; zweitens den auf ein bis zwei Jahre befristeten Aufenthalt (Art. 5), der zumeist für längere Arbeits- oder Ausbildungsaufenthalte erteilt wurde und ebenfalls von gültigen Ausweispapieren abhing; und drittens die Toleranzbewilligung (Art. 7), die auf drei bis sechs Monate befristet war, die Leistung einer Kautions⁶⁸ voraussetzte und für schriftenlose Ausländer die einzig mögliche rechtliche Aufenthaltsform darstellte. Politisch verfolgten Ausländern konnte der Bundesrat gemäss Art. 21 Asyl gewähren. Die Asylgewährung wurde als Recht des Staates verstanden, sich dem Auslieferungsbegehren des Verfolgerstaates zu widersetzen, während es keinen individuell zu prüfenden Anspruch der Verfolgten auf Asyl gab.⁶⁹

Ganz entscheidend war, dass die Schweiz nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten an einem engen Flüchtlingsbegriff festhielt.⁷⁰

Als politischer Flüchtling galt, wer wegen seiner politischen Tätigkeit persönlich gefährdet war. Bei der Anerkennung politischer Flüchtlinge übten die Bundesbehörden grösste Zurückhaltung, wobei insbesondere Kommunisten unerwünscht waren. Die Verfolgung der Juden wurde 1933 explizit nicht als politische Verfolgung definiert. Diese enge Auslegung des Flüchtlingsbegriffs führte dazu, dass die Schweiz von 1933 bis 1945 nur 644 politische Flüchtlinge anerkannte. Alle anderen Flüchtlinge wurden in den 1930er Jahren dem ANAG unterstellt. Das heisst, sie erhielten allenfalls eine kurzfristige Aufenthalts- oder eine Toleranzbewilligung zur Organisation der Weiterreise.⁷¹ Da diese Bewilligungen von den Kantonen erteilt wurden, hatten letztere bis 1942 grossen Entscheidungsspielraum in der Flüchtlingspolitik. Nachdem die Ausreise durch den Kriegsbeginn erschwert worden war, schuf der Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939 den rechtlichen Status des Emigranten.⁷² Die von Carl Ludwig erwähnten 9909 Emigranten waren also Flüchtlinge, die – grösstenteils vor Kriegsbeginn – einen kurzfristigen legalen Aufenthaltsstatus erworben hatten, die Schweiz nicht mehr verlassen konnten und den Kantonen unterstanden. Da die illegalen Einreisen im Sommer 1942 zunahmen und die Kantone kaum mehr Toleranzbewilligungen

⁶⁶ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. III; Teil 2, B Ziff. II, 1.

⁶⁷ BBl 1931, I, S. 425–434; SR 142.20.

⁶⁸ Zu Begriff und Funktion der Kautions siehe Kap. 5.5.1.

⁶⁹ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. I, 2a.

⁷⁰ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. I; Teil 2, B Ziff. IV.

⁷¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 22–23; Wichers, Kampf, 1994, S. 46–51; Koller, Entscheidungen, 1996, S. 23–24.

⁷² Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170–171.

erteilten, beschloss das EJPD, alle Flüchtlinge zu internieren, die ins Landesinnere gelangt waren und – aus praktischen oder humanitären Gründen – nicht ausgeschafft werden konnten. Internierte Flüchtlinge unterstanden direkt dem Bund; untergebracht wurden sie in geschlossenen Anstalten, in Lagern und Heimen oder privat an einem Ort, der ohne Erlaubnis nicht verlassen werden durfte.⁷³

Die Behörden sprachen also von politischen Flüchtlingen, Emigranten und (ab 1942) von (internierten) Flüchtlingen.⁷⁴ In Abgrenzung vom damaligen Sprachgebrauch ist im vorliegenden Bericht generell von Flüchtlingen die Rede, da der Begriff «Emigrant» die Fluchtgründe weitgehend ausblendet und anklingen lässt, es handle sich um eine freiwillige Aus- bzw. Weiterreise. Von Emigranten sprechen wir nur, wenn es um Flüchtlinge geht, die im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 als Emigranten galten und diese Rechtsstellung für das Verständnis notwendig ist.

Tabelle 1: Im Zweiten Weltkrieg aufgenommene Zivilflüchtlinge*

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Januar		4	3	38	468	858	356
Februar		3	3	32	814	577	1452
März			2	49	777	1032	422
April		7	3	55	557	1206	6032
Mai		4	4	77	477	1180	1793
Juni		12	2	95	511	640	
Juli		3	3	243	530	682	
August			9	475	699	908	
September	26	4	15	2895	4519	1520	
Oktober	5	3	17	1845	1814	6678	
November	6	5	39	1031	1537	777	
Dezember	8	2	20	1601	1817	1848	
Total	45	47	120	8436	14 520	17 906	10 055

Aufgenommene Zivilflüchtlinge 1.9.1939 bis 8.5.1945: 51 129

Quelle: Koller, Entscheidungen, 1996, S. 87.

* Die Tabelle umfasst alle Zivilpersonen, die vom EJPD als Flüchtlinge interniert wurden. Emigranten, Grenzflüchtlinge und Refraktäre (d. h. Zivilpersonen, die als Militärflüchtlinge galten) sind darin nicht enthalten.

Die monatlichen Aufnahmezahlen unterlagen beträchtlichen Schwankungen und hingen einerseits von der Verfolgungspolitik der Nationalsozialisten, andererseits von der Aufnahme- bzw. Rückweisungspraxis der schweizerischen Behörden ab. Im Zusammenhang mit den Deportationen aus Frankreich stiegen die Zahlen von Juli bis September 1942 sprunghaft an und gingen dann infolge der restriktiven Politik der Schweiz wieder markant zurück, vor allem ab Januar 1943. Nach der deutschen Besetzung Italiens wurden im September 1943 über 4500 Flüchtlinge aufgenommen, und im Herbst 1944 kamen wiederum mehrere Tausend Flüchtlinge über die Südgrenze in die Schweiz. Von den 51 100 während des Krieges aufgenommenen Flüchtlingen stammten knapp 14 000 aus Italien; 10 400 Personen hatten die französische, 8000 die

⁷³ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 1.

⁷⁴ Stadelmann, Umgang, 1998, S. 121.

polnische, 3250 die sowjetische und 2600 die deutsche Staatsbürgerschaft (Übersicht über alle Staaten siehe Tabelle 2). Lediglich 2200 Personen galten als staatenlos, obwohl die effektive Zahl der Staatenlosen deutlich höher war. Die behördliche Statistik hielt an der ehemaligen Nationalität der Flüchtlinge fest, um ihre Rückschaffung nach dem Krieg zu erleichtern.⁷⁵ Die Reaktion der Schweiz auf die Ausbürgerungen ist ein bisher wenig beachtetes Thema. Für die Flüchtlinge hatte die Ausbürgerung weitreichende Konsequenzen, da nationale Gesetze und internationale Vereinbarungen wie z. B. Niederlassungsverträge vom Prinzip der Staatsangehörigkeit ausgingen. Staatenlose Flüchtlinge verloren den Schutz durch einen Staat sowie ihre legalen Reise- bzw. Fluchtmöglichkeiten.⁷⁶

Tabelle 2: Nationalität und Religion der aufgenommenen Zivilflüchtlinge

Nation	Insgesamt	Juden*	Nation	Insgesamt	Juden*
Belgien	815	334	Österreich	870	799
Deutschland	2592	1404	Polen	8025	4715
Frankreich	10 384	2868	Rumänien	690	609
Griechenland	644	142	Sowjetunion	3251	275
Grossbritannien	185	51	Spanien	418	
Italien	13 986	3605	Staatenlos **	2186	1932
Jugoslawien	1835	1025	Tschechoslowakei	1240	842
Luxemburg	91	60	Unbekannt/andere	538	225
Niederlande	2075	1373	Ungarn	1304	1045

Quelle: Koller, Entscheidungen, 1996, S. 90.

* Inklusiv 1809 Personen nichtjüdischer Religion, die aufgrund ihrer jüdischen Herkunft verfolgt wurden.

** Die Zahl der Staatenlosen ist zu tief, da die Behörden die Flüchtlinge bis zum Beweis des Gegenteils unter ihrer früheren Nationalität registrierten.

Während des Krieges wurden 25 203 Männer, 15 142 Frauen und 10 448 Kinder als Flüchtlinge aufgenommen. Darunter waren 19 495 Juden und 1809 Personen, die wegen ihrer jüdischen Herkunft verfolgt wurden.⁷⁷

Die Grenzen rechtlicher Kategorien

Die rechtlichen Kategorien bildeten die Grundlage des staatlichen Handelns, und ihre Kenntnis ist für das Verständnis der damaligen Flüchtlingspolitik unentbehrlich. Ebenso wichtig ist der Hinweis, dass die Gesetze einen beträchtlichen Interpretationsspielraum boten und unter den Bedingungen des Vollmachtenregimes leicht veränderbar waren.⁷⁸ Es waren politische Entscheide, ob fremde Truppen aufgenommen wurden, ob verfolgte Juden als Flüchtlinge galten, ob entwichene Zwangsarbeiter als Militär- oder als Zivilpersonen zu behandeln waren. Diese Entscheide waren Ausdruck einer sozialen und symbolischen Ordnung, was sofort deutlich wird, wenn man die schweizerische Flüchtlingspolitik unter den Kategorien Klasse, Geschlecht und «Rasse» betrachtet. So beschloss das EJPD 1933, lediglich «hohe Staats-

⁷⁵ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 90.

⁷⁶ Siehe dazu Kap. 4.3, 5.2, 5.5.1 und 5.5.4. Siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. III, 1.

⁷⁷ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 90.

⁷⁸ Zum Vollmachtenregime siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, A.

beamte, Führer von Linksparteien und bekannte Schriftsteller» als politische Flüchtlinge aufzunehmen, während es die grosse Mehrheit der politisch Verfolgten nicht als Flüchtlinge anerkannte.⁷⁹ Männer genossen als Soldaten, Deserteure, entwichene Kriegsgefangene und Refraktäre besonderen Schutz; Frauen wurden einerseits als schutzbedürftig angesehen und waren andererseits aufgrund ihrer rechtlichen Diskriminierung spezifischen Gefahren ausgesetzt.

Juden, Osteuropäer sowie Roma und Sinti waren Opfer einer Vernichtungspolitik, die der nationalsozialistische Staat auf rassistische und antisemitische Konzepte abstützte. Die schweizerische Flüchtlingspolitik war besonders diesen Kategorien von Opfern des Nationalsozialismus gegenüber sehr restriktiv. Darin liegt aus historischer Perspektive das zentrale Problem der schweizerischen Flüchtlingspolitik zur Zeit des «Dritten Reiches». Deshalb stellt der vorliegende Bericht jene Flüchtlinge ins Zentrum, die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgungs- und Vernichtungspolitik waren.

1.5 Einführung in die Problematik: Die Geschichte der Familie H.

Die Geschichte der aus Deutschland stammenden jüdischen Familie H., die seit 1924 enge Beziehungen zur Schweiz hatte, die nationalsozialistische Verfolgung überlebte und nach dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz blieb, ermöglicht einen Blick auf den langfristigen Zusammenhang von Fremdenpolitik und Flüchtlingspolitik. Ihre Rekonstruktion verdeutlicht das Wechselspiel zwischen wirtschaftlichen und fremdenpolizeilichen Interessen und zeigt den Handlungsspielraum von eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden auf. Markus H., der Familienvater, bewahrte sorgfältig alle Dokumente auf; seine Tochter hat den Nachlass in den letzten Jahren um Aktenkopien aus verschiedenen Archiven ergänzt und der UEK zur Verfügung gestellt.⁸⁰ Die Geschichte der Familie kann damit auf der Grundlage behördlicher und privater Dokumente sowie der Auskünfte von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erzählt werden.⁸¹

«Wirtschaftliche Überfremdung»

Markus H. wurde 1892 in der süddeutschen Stadt Müllheim (Baden) geboren. 1909 begann der Kaufmann mit seiner Reisetätigkeit in der Schweiz; wohnhaft blieb er in Deutschland. 1924 heirateten Markus H. und Selma M. Die Frau von Markus H. stammte ebenfalls aus Müllheim,

⁷⁹ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 22–23.

⁸⁰ Die Geschichte der Familie ist auf den Vater konzentriert, da sämtliche Korrespondenz an ihn adressiert oder von ihm verfasst wurde. Über seine Frau und seine Tochter ist aus den Quellen nur wenig zu erfahren.

⁸¹ Wir zitieren im folgenden zumeist aus dem von uns geordneten Privatnachlass H., der auch zahlreiche Kopien aus folgenden Aktenbeständen enthält: BAR E 4320 (B) 1990/266, Bd. 202, und BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 357; AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier H. Das Dossier Nr. 4753/B der Fremdenpolizei des Kantons Thurgau wurde wahrscheinlich nach 1985 von der Fremdenpolizei vernichtet. Für die Zeit ab 1946 finden sich im Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, PD-REG 3, AK 64756, zahlreiche Dokumente. Für Hinweise aus dem Stadtarchiv Kreuzlingen und dem Archiv der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen danken wir Reto Wissmann. Mit der Tochter von Markus und Selma H., M. H., führten wir am 30. Oktober 1997 ein lebensgeschichtliches Interview, das durch weitere Gespräche ergänzt wurde. Zusätzliche Hinweise erhielten wir von Robert Wieler, Jerusalem.

war aber bei ihrem Onkel in der Schweiz aufgewachsen. Dieser Onkel betrieb in der Schweizer Grenzgemeinde Kreuzlingen (Thurgau) ein kleines Handelsgeschäft. Markus H. konnte infolge der Heirat im Geschäft mitarbeiten und bemühte sich 1924 – erfolglos – um eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz.⁸² Daraufhin zog das Paar in die deutsche Stadt Konstanz (Baden), die mit Kreuzlingen eng verbunden war. Von Konstanz aus ging Markus H. jeden Tag in das Geschäft seines Verwandten – er war einer unter Hunderten von sogenannten Grenzgängern, die in Deutschland wohnten und in der Schweiz arbeiteten.⁸³ Im Zentrum der Geschäftstätigkeit standen der Handel mit Werkzeugmaschinen und deren Reparatur.

1928 beantragte Markus H. erneut eine Niederlassungsbewilligung. Sie wurde wiederum abgelehnt, wogegen er Rekurs einlegte. Die Eidgenössische Fremdenpolizei wies den Rekurs ab und belegte H. nun mit einer Einreisesperre für die gesamte Schweiz. Dieser Entscheid dürfte massgeblich von einer Stellungnahme der Thurgauischen Handelskammer beeinflusst worden sein, die sich 1926 kritisch über die Firma geäussert hatte.⁸⁴ Trotz der eidgenössischen Einreisesperre erhielt Markus H. 1929 vom kantonalen Passbüro in Kreuzlingen eine Grenzgängerbewilligung, so dass er weiterhin täglich von Konstanz nach Kreuzlingen über die deutschschweizerische Grenze zur Arbeit ging. Aus Sicht der eidgenössischen Polizeibehörden versties er fortgesetzt gegen die Einreisesperre; aus Sicht der thurgauischen Polizei war dagegen alles in Ordnung.⁸⁵ Diese Inkongruenz ist symptomatisch für die schweizerische Fremdenpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts: Kantonale und eidgenössische Kompetenzen konkurrierten miteinander, und es bestand ein grosser Spielraum beim Vollzug von gesetzlichen Massnahmen des Bundes, da die eidgenössischen Bestimmungen von den Kantonen durchgesetzt werden mussten.

1931 gelangte Markus H. an die Bundesbehörden und versuchte, die Situation zu klären. Unterstützt wurde er dabei vom Gemeinderat Kreuzlingen. Die eidgenössischen Behörden aber bestätigten das Einreiseverbot wegen «fortgesetzter Widerhandlung gegen polizeiliche Weisungen».⁸⁶ Markus H. fügte sich dieser Entscheid und führte das Geschäft, das ihm 1932 übergeben wurde, vom deutschen Konstanz aus.⁸⁷ Weil das Geschäft unter seiner persönlichen Abwesenheit litt, bat er im Mai 1933 – mittlerweile hatten die Nationalsozialisten in Deutschland die Macht übernommen⁸⁸ – die Bundesbehörden, die Grenzsperrre aufzuheben und ihm die Arbeit in Kreuzlingen wieder zu bewilligen. Er wies darauf hin, dass er im letzten Jahr 1000

⁸² Eingabe Fürsprech Fischer an Eidg. Fremdenpolizei, o.D. [1933]; H. an Gemeinderat Kreuzlingen, 2. September 1934, Privatnachlass H.

⁸³ Burchardt/Schott/Trapp, Konstanz, 1990; Moser, Zaun, 1992.

⁸⁴ Die Begründung der Einreisesperre und die Stellungnahme der Handelskammer sind nicht mehr erhalten; letztere wird aber in der Eingabe von Fürsprech Fischer an die Eidg. Fremdenpolizei erwähnt. Am 12. April 1938 bedankte sich Rothmund bei der Handelskammer dafür, dass sie bei ihren Stellungnahmen immer «die wichtige Frage der Überfremdung» miteinbeziehe: «Die Thurgauische Handelskammer hat uns damit unsere Aufgabe schon oft erleichtert.» Siehe BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938].

⁸⁵ Eingabe Fürsprech Fischer an Eidg. Fremdenpolizei [1933]; Entscheid des EJPD vom 5. März 1935, Privatnachlass H.

⁸⁶ Eingabe Fürsprech Fischer an Eidg. Fremdenpolizei [1933], Privatnachlass H.

⁸⁷ Amtsblatt des Kantons Thurgau, 1932, Nr. 26.

⁸⁸ Einen Überblick über die Ereignisse 1933 gibt die Chronologie im Anhang.

Franken Steuern bezahlt habe und trotz der Wirtschaftskrise zwei Arbeitskräfte einstellen könne, falls er selbst in Kreuzlingen arbeiten dürfe.⁸⁹ Das Gesuch wurde von einer Eingabe seines Anwalts, mehreren Leumundszeugnissen und den Empfehlungsschreiben von acht Schweizer Firmen begleitet.⁹⁰ Nun hob die Eidgenössische Fremdenpolizei die Grenzsperrung auf, verbot H. aber die Reisetätigkeit in der Schweiz, so dass er im Kreuzlinger Büro arbeiten, nicht aber seine Kundschaft vor Ort betreuen konnte.⁹¹

Im September 1934 ersuchte H. die Gemeinde Kreuzlingen um eine Niederlassungsbewilligung, wobei er ausführlich auf die wirtschaftlichen Vorteile einer solchen Bewilligung für das Geschäft und damit auch für die Gemeinde (Steuern) einging.⁹² Die Gemeinde unterstützte sein Begehren, worauf der Kanton ihm eine Aufenthaltsbewilligung erteilte, so dass H. fortan in Kreuzlingen hätte wohnen dürfen.⁹³ Dieser Entscheid, der dem Bestreben des Kantons auf einen Abbau der ausländischen Bevölkerung zuwiderlief⁹⁴, war vermutlich auf die Integration von H. und seiner in Kreuzlingen aufgewachsenen Frau, auf die ökonomischen Vorteile für die Gemeinde sowie die Fürsprache des freisinnigen thurgauischen Regierungsrates Albert Leutenegger zurückzuführen.⁹⁵ Er widersprach jedoch den bisherigen Bemühungen des Bundes, weshalb die Eidgenössische Fremdenpolizei die Aufenthaltsbewilligung umgehend annullierte.⁹⁶ Dagegen rekurrierte Markus H. erneut, und nun wurde der Fall dem Chef des EJPD, Bundesrat Johannes Baumann⁹⁷, vorgelegt. Max Ruth⁹⁸, Adjunkt der Polizeiabteilung, wies auf Widersprüche bei den bisherigen Entscheiden hin und erklärte, die Verweigerung der Reisebewilligung sei eine rechtlich kaum haltbare Benachteiligung der Firma. Heinrich Rothmund, der Chef der Polizeiabteilung, verfasste die folgende interne Notiz:

«Markus H. hat uns früher viel zu schaffen gegeben. Er wollte sich schon lange in der Schweiz festsetzen, auch gegen einen ausdrücklichen Entscheid der eidg. F[remden] P[olizei]. Studer u. Ruth neigen der Bewilligung zu, die eidg. F. P. beantragt mit Biga [Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit] Ablehnung. Reg. Rat Leutenegger setzt sich sehr für den Mann ein. Wenn H. heute wieder drängt, so dürfte dies wohl stark auf die heutigen Verhältnisse in Deutschland zurückzuführen sein, wo er es als Jude schwer hat. Bewilligen wir aber die Reisendentätigkeit, so ist tatsächlich die Verlegung des Wohnsitzes in die Schweiz die Folge. Mir geht die Sache wider den Strich. Der Handel mit gebrauch-

⁸⁹ H. & Co. an EJPD, 5. Mai 1933, Privatnachlass H.

⁹⁰ Eingabe Fürsprech Fischer an Eidg. Fremdenpolizei [1933], Privatnachlass H.

⁹¹ EJPD an M. H., 15. Juni 1933, Privatnachlass H.

⁹² M. H. an Gemeinderat Kreuzlingen, 22. September 1934, Privatnachlass H.

⁹³ EJPD an M. H., 5. März 1935, Privatnachlass H.

⁹⁴ 1932 führte die kantonale Fremdenpolizei laut eigenen Angaben eine «Säuberungsaktion» durch, die zur Aus- bzw. Wegweisung von 430 Personen führte. Die Zahl der Grenzgängerbewilligungen für den Zoll in Kreuzlingen wurde von 1931 bis 1934 von 1457 auf 987 reduziert. Die Zahl der in kantonaler Kompetenz erteilten Einreisebewilligungen sank von 2483 (1931) auf 857 (1934), diejenige der Niederlassungsbewilligungen für Ausländer von 241 (1930) auf 131 (1934). Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat für die Jahre 1930–1935, Abschnitt III. Polizeiwesen, D. Fremdenpolizei.

⁹⁵ Die Integration der Familie betonte M. H. im Interview vom 30. Oktober 1997. Auf die ökonomischen Überlegungen, die für die Gemeinde bei Niederlassung und Aufenthalt von Ausländern eine bedeutende Rolle spielten, hat uns Reto Wissmann aufgrund seiner Recherchen im Stadtarchiv Kreuzlingen hingewiesen. Zum Einfluss von A. Leutenegger siehe die unten zitierte Stellungnahme von Rothmund.

⁹⁶ Verweigerung der Einreise- und Aufenthaltsbewilligung, 24. Oktober 1934, Privatnachlass H.

⁹⁷ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

⁹⁸ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

ten Maschinen, mit Besuch der Kundschaft auf dem Lande, durch einen Juden, ist unsympathisch. Es sind gerade diese Juden, die «Händler», deren Auftreten der Abneigung der Bevölkerung ruft. Ich verstehe die Konkurrenz, die sich dagegen wehrt. Ich bin für Ablehnung.»⁹⁹

Rothmunds Notiz zeigt, dass der Fremdenpolizei die Konsequenzen der Judenverfolgung in Deutschland bewusst waren, auch wenn Markus H. weder von Emigration noch von Flucht sprach. Zudem wird deutlich, dass die Fremdenpolizei eng mit wirtschaftspolitischen Instanzen zusammenarbeitete und ihre Entscheide auch von antisemitischen Stereotypen¹⁰⁰ beeinflusst waren. Schliesslich begegnen wir hier einer für die Eidgenössische Fremdenpolizei typischen Argumentation: Um die Schweiz vor der Entstehung eines Antisemitismus zu schützen, sei es ihre Aufgabe, Juden fernzuhalten.¹⁰¹

Der Bundesrat entschied im März 1935 folgendermassen: Markus H. durfte fortan als Grosshandelsreisender private Unternehmen, Gewerbetreibende und staatliche Anstalten besuchen; der Besuch von gewöhnlichen Landwirten blieb ihm dagegen verboten.¹⁰² Bis 1938 konnte er ohne Schwierigkeiten seiner Arbeit nachgehen und sein Geschäft ein wenig vergrössern.

Vertreibung aus Deutschland

Am 10. November 1938 ging Markus H. frühmorgens vom deutschen Konstanz ins schweizerische Kreuzlingen zur Arbeit. Dort erfuhr er von den landesweiten Pogromen und den Verhaftungen, die im Laufe des Tages einsetzten, weshalb er in seinem Geschäft in der Schweiz blieb. Seine Frau war zu jener Zeit in Müllheim (Baden) bei ihren Eltern und erlebte mit, wie die Wohnung demoliert und der Vater verhaftet wurde. Sie floh über Basel nach Kreuzlingen, wo sie gemeinsam mit ihrem Mann und ihrer Tochter blieb. Markus H. meldete den Aufenthalt in der Schweiz ordnungsgemäss an und bat drei Wochen nach seiner Flucht die Eidgenössische Fremdenpolizei, seiner Familie eine Aufenthaltsgenehmigung zu erteilen.¹⁰³

Über den Novemberpogrom war der schweizerische Bundesrat durch die diplomatischen Vertretungen in Deutschland gut informiert.¹⁰⁴ Die Thurgauer Kantonspolizei berichtete von den Ereignissen in der benachbarten badischen Gemeinde Gailingen nach Bern:

«Alle 100 bis 150 Meter der Grenze entlang stand ein S.S. Mann Wachtposten und hatte die Aufgabe, ev. flüchtende Juden anzuhalten und festzunehmen. Im Verlaufe des Morgens wurden sämtliche Juden (Männer, Frauen und Kinder) aufgefordert, sich [...] bei der Synagoge einzufinden. Sie mussten nun zusehen, wie man ihr Gotteshaus unter Zuhilfenahme von Zünd- und Sprengstoffen vernichtete.»¹⁰⁵

⁹⁹ Aktennotiz der Eidg. Fremdenpolizei, 18. (M. Ruth) bzw. 20. (H. Rothmund) Februar 1935, Privatnachlass H.

¹⁰⁰ Im Gegensatz zu «Händlern» lässt das schweizerdeutsche «Händler» die Bedeutung von streiten, feilschen und überverteilen anklingen.

¹⁰¹ Zum Selbstverständnis der Eidg. Fremdenpolizei siehe Mächler, Kampf, 1998.

¹⁰² Entscheid EJPD (Bundesrat Baumann), 5. März 1935, Privatnachlass H.

¹⁰³ M. H. an Eidg. Fremdenpolizei, 2. Dezember 1938, Privatnachlass H.

¹⁰⁴ Siehe DDS, Bd. 12, Nr. 443–445, S. 1013–1022.

¹⁰⁵ Polizeikommando des Kantons Thurgau an schweizerische Bundesanwaltschaft, 14. November 1938, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 163. Siehe auch DDS, Bd. 12, Nr. 451, S. 1038.

Die Kantonspolizei teilte mit, dass die jüdischen Männer verhaftet und in Konzentrationslager gebracht worden seien. Es war ihr klar, dass der Pogrom von staatlichen Stellen und Parteiorganen organisiert und durchgeführt worden war.

Markus H. schilderte der Eidgenössischen Fremdenpolizei seine verzweifelte Lage: Er könne nicht mehr in Deutschland bleiben und müsse sein Geschäft aufgeben, wenn er keine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz erhalte. Um seine Chancen zu verbessern, teilte er mit, dass er mittlerweile vier Schweizer Arbeitskräfte beschäftige, in der Schweiz 45 000 Franken Geschäftsvermögen und 10 000 Franken Jahreseinkommen versteuere und die Firma 70% ihrer Einkäufe in der Schweiz tätige.¹⁰⁶ Zur selben Zeit verfasste der kantonale Polizeikommandant Ernst Haudenschild folgende Stellungnahme:

«H. weiss auf Grund eines Entscheides der Eidg. Polizeiabteilung ganz klar, dass eine Übersiedlung nicht in Frage kommt. Nun hat er die letzte Aktion gegen die Juden in Deutschland dazu benützt, sich hier festzusetzen. Einen Beweis dafür, dass ihm etwas geschehen würde, kann er nicht erbringen. Wir sind mit dem Bezirksamt der Auffassung, dass es sich bei H. um ein Theater handelt. [...] Wenn wir bei H. ja sagen müssen, dann stehen mindestens 1 Dutzend in genau gleichem Verhältnis.»¹⁰⁷

Die Thurgauer Polizei behauptete also – im Gegensatz zu ihrem Bericht über den Pogrom –, dass Markus H. als Jude nicht gefährdet sei. Sie befürchtete, dass durch die Aufnahme der Familie ihre konsequente Abwehrpolitik in Frage gestellt würde, und setzte H. eine Ausreisefrist von drei Tagen.¹⁰⁸ Im Dezember 1938 kehrte die Familie nach Konstanz zurück und bereitete ihre Emigration vor. Im Februar 1939 gelangte die Tochter im Rahmen der «300-Kinderaktion» des Schweizerischen Hilfswerks für Emigrantenkinder¹⁰⁹ nach Luzern. Im Mai 1939 emigrierte die ganze Familie nach Frankreich zu Verwandten in Dijon.¹¹⁰

Der Vater in der Schweiz

Im August 1939 begab sich Markus H. für drei Wochen in die Schweiz, um die Firma zu liquidieren. Als der Krieg begann, versuchte er sofort, nach Frankreich zurückzukehren, doch wurde er als Deutscher von den französischen Behörden zurückgewiesen, worauf er nach Kreuzlingen zurückkehrte.¹¹¹ Als im Mai 1940 der deutsche Feldzug gegen Frankreich begann, meldete er sich als Freiwilliger bei den schweizerischen Militärbehörden. Er wurde für den Fall einer Evakuierung der Zivilbevölkerung als Fahrer eingeteilt, und die Armee erhob Anspruch auf das Auto seiner Firma.¹¹² Die Bereitschaft, sich in den Dienst der schweizerischen Landesverteidigung zu stellen, hinderte den Thurgauer Polizeikommandanten Haudenschild nicht daran,

¹⁰⁶ M. H. an Eidg. Fremdenpolizei, 2. Dezember 1938, Privatnachlass H.

¹⁰⁷ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an kant. Departement des Innern, 1. Dezember 1938, Privatnachlass H.

¹⁰⁸ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an M. H., 2. Dezember 1938, Privatnachlass H.

¹⁰⁹ Zur Kinderhilfe siehe Kap. 2.3 und 6.

¹¹⁰ Lebenslauf von M. H., Ostern 1943, Privatnachlass H.

¹¹¹ Rapport der Kantonspolizei Kreuzlingen an das kantonale Polizeikommando, 17. Juli 1940, Privatnachlass H.

¹¹² «Befehl an die Fahrer und Fahrerinnen, die dienstfrei sind und deshalb für die Evakuierung zur Verfügung stehen» [1940]; M. H. an Eidg. Fremdenpolizei, 30. Juni 1945, Privatnachlass H.

auf die Ausweisung von H. zu drängen. Im Juli 1940 – nach der Niederlage von Frankreich – beantragte er bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei die Ausschaffung von Markus H.:

«Es handelt sich bei H. um nichts anderes als eine Zwängerei. Nach unserer Auffassung sollte derselbe, wenn er nicht sofort nach Frankreich ausreisen kann, nach Deutschland ausgeschafft oder dann auf Kosten des Bundes interniert werden, weil es eine eidg. Instanz war, die diesen Juden wieder zurückkehren liess, nachdem wir ihn mit unglaublicher Mühe endlich los hatten. Wir können H. ohne weiteres nach Deutschland ausschaffen.»¹¹³

Markus H. wurde jedoch nicht ausgeschafft, sondern erhielt auf Druck des EJPD eine kantonale Toleranzbewilligung, um die Firma zu liquidieren und die Weiterreise vorzubereiten.¹¹⁴ Er beantragte ein Visum für die USA und korrespondierte erfolglos mit den Konsulaten von Argentinien, Venezuela, Haiti, Monaco, Portugal, El Salvador, Paraguay, Nicaragua und Peru.¹¹⁵ Im November 1940 wurde er in ein Arbeitslager einberufen; er leistete bis im März 1944 Arbeitsdienst – freiwillig einige Monate länger, als er musste.¹¹⁶

Von April bis November 1941 liess die Schweizerische Bundesanwaltschaft das Postfach von Markus H. in Kreuzlingen überwachen.¹¹⁷ Die Beamten der Thurgauer Kantonspolizei registrierten zuhanden der Bundesanwaltschaft jeden Brief, doch konnten sie nichts Verdächtiges finden. Es handelte sich um einige geschäftliche, vor allem aber um private Briefe. Die Polizei fasste zusammen: «Freundschaftsbrief (belangloser Inhalt)» oder auch «blödsinnige Plauderei».¹¹⁸ Polizeikommandant Haudenschild schrieb nach Bern:

«Wie unsere Erhebungen ergaben, versucht H. aus seinen Lagerbeständen, bestehend aus älteren Werkzeugmaschinen und Schrauben etc. noch so viel als möglich zu lösen, doch soll er für diese «Ladenhüter» keine Abnehmer finden. Ausserdem führt H. eine rege Korrespondenz mit anderen Judenfamilien aus Europa und Übersee.»¹¹⁹

Mutter und Tochter in Frankreich

Die grösste Sorge von Markus H. – das musste Haudenschild aufgrund der Postkontrolle wissen – galt dem Schicksal seiner Frau und seiner Tochter in Frankreich. Im Juni 1940 flohen die beiden von Dijon nach Toulouse in den unbesetzten Teil Frankreichs. Von dort wurden sie im November 1940 zwangsweise nach Aspet, das sie nicht verlassen durften, in die Nähe der spanischen Grenze versetzt; im April 1942 kamen sie an einen anderen Ort.¹²⁰ Seit Anfang 1942 bemühte sich Markus H. intensiv um die Rettung seiner Angehörigen. Er erkundigte sich beim Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) und beim Verband Schweizerischer

¹¹³ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Eidg. Fremdenpolizei, 18. Juli 1940, Privatnachlass H.

¹¹⁴ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Gemeinderat Kreuzlingen, 31. Juli 1941, Privatnachlass H.

¹¹⁵ M. Sandberg an Eidg. Fremdenpolizei, 21. Juni 1940, Privatnachlass H.

¹¹⁶ M. H. an Fremdenpolizei des Kantons Thurgau, 19. Januar 1943; M. H. an Gemeinderat Kreuzlingen, 30. Juni 1945; Privatnachlass H.

¹¹⁷ Schweizerische Bundesanwaltschaft an den Rechtsdienst der Generaldirektion PTT, 22. April 1941; Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Gemeinderat Kreuzlingen, 31. Juli 1941, Privatnachlass H.

¹¹⁸ Chronologische Übersicht über die Briefe, Nr. 29, Privatnachlass H.

¹¹⁹ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Eidg. Fremdenpolizei, 8. September 1941, Privatnachlass H.

¹²⁰ «Consulat de France à Zurich, demande de visa de passeport», 15. September 1945, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 357. M. H. an G. Kurz, 17. August 1942, Privatnachlass H.

Jüdischer Fürsorgen (VSJF) nach den Einreisemöglichkeiten und bat die als «Flüchtlingsmutter» bekannte Gertrud Kurz¹²¹, sich für ihn einzusetzen.¹²² Im März 1942 stellte er bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei einen Einreiseantrag für seine Angehörigen. Er erklärte, dass er bisher keinerlei Unterstützung durch die Hilfswerke bezogen habe und dies auch in Zukunft nicht nötig sei.¹²³ Das Gesuch wurde an die thurgauische Kantonspolizei weitergeleitet, und diese fragte bei der Gemeinde Kreuzlingen nach, ob sie bereit sei, die Familie aufzunehmen. Der Gemeindepräsident, mit dem Markus H. laut eigenen Angaben «in ganz guter Beziehung stand», eröffnete ihm mündlich, dass die Gemeinde seine Angehörigen nicht aufnehmen könne.¹²⁴ Nun lehnte der Kanton ebenfalls ab, und im April 1942 erklärte die Eidgenössische Fremdenpolizei: «Die Zureise ist zurzeit nicht erwünscht. – Die Behörden des Kantons Thurgau lehnen es ab, die Ausländer auf ihrem Gebiete zu dulden.»¹²⁵

Am 11. August 1942 wandte sich Markus H. mit einem verzweifelten Brief an Gertrud Kurz:

«Wie auch Sie sicherlich informiert sein werden, hat sich durch Beschluss der franz. Regierung, Emigranten an Deutschland auszuliefern, die Lage meiner Lieben bedeutend verschlechtert [...]. Ich grüble dauernd darüber nach & mache mir schwere Sorgen, ob es nicht doch noch einen Weg geben kann, auf irgend eine Art & Weise die Einreise nach hier zu ermöglichen. Ich habe mir als einzigen Ausweg gedacht, ob es Ihnen, verehrte Frau Doctor, nicht möglich sein würde, sich nochmals an die titl. Fremdenpolizei in Bern zu wenden, um vielleicht von dort aus einen Hinweis zu erhalten, wie eine Regelung doch noch möglich sein könnte, bevor auch meine Lieben von dem grausamen Schicksal einer Deportation betroffen werden.»¹²⁶

Dass die Eidgenössische Fremdenpolizei am 4. September 1942 Selma H. und ihrer Tochter die Einreise in die Schweiz bewilligte, hatte verschiedene Gründe. Der wichtigste war, dass Markus H. sich bereits in der Schweiz aufhielt und Hilfe organisieren konnte. Der persönliche Einsatz von Gertrud Kurz, die den thurgauischen Polizeikommandanten anrief, spielte zweifellos eine wichtige Rolle. Zudem konnte Markus H., der für sich selbst bereits eine Kaution von 5000 Franken hinterlegt hatte, für seine Angehörigen eine finanzielle Garantie leisten. Die von der Thurgauer Kantonspolizei geforderten 10 000 Franken – ein Betrag, der seinem früheren Jahreseinkommen entsprach – wurden auf seine Bitte hin zwar um die Hälfte reduziert, doch konnte er das Geld trotzdem nicht ohne die Hilfe von Freunden aufbringen.¹²⁷ Schliesslich dürfte auch der öffentliche Protest gegen die Grenzschiessung vom 13. August 1942, der eine

¹²¹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

¹²² SIG, S. Mayer, an M. H., 20. Januar 1942; VSJF an M. H., 21. Januar 1942; M. H. an G. Kurz, 21. März 1942, Privatnachlass H.

¹²³ M. H. an Eidg. Fremdenpolizei, 3. März 1942, Privatnachlass H.

¹²⁴ M. H. an G. Kurz, 21. März 1942, Privatnachlass H. Vermutlich spielte beim Entscheid mit, dass die kantonale Fremdenpolizei die Gemeinde verpflichtet hatte, für eine allfällige Unterstützung der Familie selbst aufzukommen; siehe dazu Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Gemeinderat Kreuzlingen, 31. Juli 1941, Stadtarchiv Kreuzlingen, 16/3.

¹²⁵ «Verweigerung der Einreise- und Aufenthaltsbewilligung», 21. April 1942, Privatnachlass H.

¹²⁶ M. H. aus dem Arbeitslager Davesco an G. Kurz, 11. August 1942.

¹²⁷ Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an Eidg. Fremdenpolizei, 7. September 1942; Fremdenpolizei des Kantons Thurgau an M. H., 24. Dezember 1942, 14. und 22. Januar 1943, Privatnachlass H. Interview mit M. H., 30. Oktober 1997.

vorübergehende Entschärfung der Vorschriften bewirkt hatte, auf die Erteilung der Einreisebewilligung Einfluss gehabt haben.¹²⁸

Über die Flucht von Frankreich in die Schweiz gab uns die Tochter mündlich Auskunft. Zusammen mit ihrer Mutter, ihrem deutschen Grossvater und einer Tante mit französischer Staatsbürgerschaft war sie in einem Gebäude einquartiert, das den jüdischen Flüchtlingen angewiesen worden war. Als die Razzien begannen, stellte sich die Mutter irrsinnig, so dass sie in einem Sanatorium vorübergehend Schutz fand. Die Tochter blieb während einer Hausdurchsuchung unentdeckt, versteckte sich anschliessend in einem Maisfeld und beobachtete, wie ihre Leidensgenossen in Busse geladen und abtransportiert wurden. Fluchthelfer holten sie in der Nacht aus dem Maisfeld, brachten sie am nächsten Morgen weg und versteckten sie in einem Kloster. Später wurden Mutter und Tochter zusammengeführt und gelangten – gemeinsam mit anderen – in einer mehrtägigen Flucht, auf der sie sich vor den französischen Behörden versteckt halten mussten, in die Nähe der Schweizer Grenze, die sie nach einem anstrengenden Nachtmarsch Anfang Oktober 1942 überquerten. Nach einigen Tagen im Auffanglager wurden die beiden in verschiedenen Heimen untergebracht und später von Verwandten in Kreuzlingen aufgenommen.¹²⁹

Als Flüchtlinge in der Schweiz

Hatte die Familie bis 1939 in Kreuzlingen ein Geschäft besessen, so lebte sie jetzt am selben Ort in bitterer Armut. Die in Deutschland zurückgelassenen Möbel waren versteigert worden, das Ersparte war aufgebraucht, und die Familie war von der Unterstützung durch den VSJF und Verwandte in den USA abhängig. Alle unterstanden dem Erwerbsverbot; wenn sie das Gebiet der Gemeinde verlassen wollten, benötigten sie eine gebührenpflichtige Bewilligung. Die Tochter wollte nach der gesetzlichen Schulpflicht eine weiterführende Schule besuchen, was ihr verwehrt wurde; die Familie sollte die Schweiz möglichst bald verlassen.¹³⁰

Im Juni 1945 beantragte der 53jährige Markus H. eine Aufenthalts- und eine Arbeitsbewilligung in der Schweiz. Er erklärte, dass er mit der Region eng verbunden sei, nicht nach Deutschland zurückkehren könne und mehrere Firmen bereit seien, ihn anzustellen. Und er vergass nicht, zu danken:

«Meine Frau und Kind [...] waren bereits zur Deportation nach Polen bereit gestellt. Nur durch ein gütiges Geschick konnten sie dem sicheren Tod entgehen. Durch das grosse Entgegenkommen der zuständigen schweizerischen Behörden konnten sie das Einreisevisum nach der Schweiz erhalten, was ich hiermit nochmals allerherzlichst verdanke.»¹³¹

¹²⁸ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 208–212. Siehe auch Kap. 3.2.

¹²⁹ Interview mit M. H., 30. Oktober 1997. Mündliche Auskunft von M. H., 17. März 1999. M. H. an G. Kurz, 17. August 1942, Privatnachlass H.

¹³⁰ Interview mit M. H., 30. Oktober 1997. Eidg. Fremdenpolizei an M. H., 1. Oktober und 4. Dezember 1945; M. H. an Seminardirektion Kreuzlingen, 11. April 1946, Privatnachlass H.

¹³¹ M. H. an Gemeinderat Kreuzlingen zur Weiterleitung an die kantonale und die Eidg. Fremdenpolizei, 30. Juni 1945, Privatnachlass H.

Als erste Instanz lehnte die Gemeinde das Gesuch ab und leitete es an den Kanton weiter.¹³² Im September 1945 setzte die Eidgenössische Fremdenpolizei den Ausreisetermin auf den 31. Oktober 1945 fest.¹³³

In der Folge wurde die Frist um einige Monate erstreckt, da sich die Übersiedlung nach Frankreich verzögerte. Im Mai 1946 aber schrieb der freisinnige Thurgauer Regierungsrat Paul Altwegg an Markus H.:

«Wie Ihnen bekannt ist, wurde Ihnen per 5. Dezember 1938 eine Frist zur freiwilligen Ausreise nach Deutschland festgesetzt. Laut Polizeirapport haben Sie am erwähnten Tage abends um 2200 Uhr die Schweiz beim Emmishofer Zoll in Kreuzlingen in Begleitung Ihrer Ehefrau nach Deutschland verlassen. Aus uns nicht bekannten Gründen haben Sie sich alsdann später wieder in die Schweiz geflüchtet, worauf Sie längere Zeit interniert wurden.»¹³⁴

Dem Regierungsrat war trotz des allgemeinen Wissens um die nationalsozialistischen Verbrechen und trotz der zahllosen Dokumente, die der ihm unterstellte Polizeikommandant Haudenschild zwischen 1938 und 1945 angefertigt hatte, «nicht bekannt», weshalb die Familie in die Schweiz geflohen war. Er wies Markus H. mit seiner Frau und seiner Tochter unter Androhung der Verhaftung und Ausschaffung nach Deutschland aus dem Kanton Thurgau aus, und die Kantonsbehörden verboten ihm bis 1950, den Thurgau auch nur zu betreten. Die Eidgenössische Fremdenpolizei protestierte gegen die Ausweisung und erwirkte gemeinsam mit dem VSJF die Aufnahme der Familie im vergleichsweise liberalen Kanton Basel-Stadt, wo Markus H. wieder Arbeit fand und die Familie 1950 schliesslich die Niederlassungsbewilligung erhielt.¹³⁵

¹³² Gemeinderat Kreuzlingen an Fremdenpolizei des Kantons Thurgau, 17. Juli 1945, Stadtarchiv Kreuzlingen, 16/3.

¹³³ Eidg. Fremdenpolizei an M. H., 4. September 1945, Privatnachlass H.

¹³⁴ Niederlassungsdepartement des Kantons Thurgau an M. H., 20. Mai 1946, Privatnachlass H.

¹³⁵ Emigrantenbüro der Eidg. Fremdenpolizei an Fremdenpolizei des Kantons Thurgau, 13. und 21. Juni 1946; Aktennotiz von W. M[eyer], Emigrantenbüro der Eidg. Fremdenpolizei, 5. Juli 1946; VSJF an Fremdenpolizei des Kantons Basel-Stadt, 4. Juli 1946; Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Thurgau, 3. April 1950, Privatnachlass H. Zur Flüchtlingspolitik von Basel-Stadt siehe Wacker, Bern, 1992; zum Thurgau siehe Wichers, Kampf, 1994, S. 55–58.

2 Grundlagen der schweizerischen Flüchtlingspolitik

2.1 Das System des Völkerbundes, die Flüchtlinge und die Schweiz

Im Anschluss an den Ersten Weltkrieg sah sich der neugegründete Völkerbund, der die Hoffnungen auf einen dauerhaften Frieden verkörperte, schon bald mit dem Flüchtlingsproblem konfrontiert. In den 1920er und 1930er Jahren versuchte er, zum Schutz der Flüchtlinge eine Anzahl Vereinbarungen und Abkommen zu erreichen, die mehr oder weniger direkt unter seiner Verwaltung standen, sowie über verschiedene zu diesem Zweck gegründete Organisationen Hilfe zu leisten. Die Schweiz hatte sich als Mitglied des Völkerbundes erfolgreich darum bemüht, dass dessen Sitz in Genf eingerichtet wurde, und sah sich sogleich mit den ersten Ansätzen einer Multilateralisierung der Flüchtlingshilfe konfrontiert. Nachstehend soll in Kürze erläutert werden, wie im Falle der Schweiz das Wechselspiel zwischen internationalen Projekten und nationalen Interessen im Rahmen der Flüchtlingsfrage in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen funktionierte.

Der Völkerbund befasste sich in erster Linie mit den Problemen, die zwei Flüchtlingsgruppen stellten: die Russen einerseits, die infolge der Revolution von 1917 flüchteten (die grösste Gruppe, der in administrativer Hinsicht auch die Armenier und verschiedene Flüchtlingskategorien aus dem Mittleren Osten zugeteilt wurden), und, ab 1933, die Deutschen andererseits, wobei es sich mehrheitlich um jüdische Personen handelte, die vor der Rassenverfolgung nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten flüchteten.

In beiden Fällen waren die zur Linderung des Leids der Flüchtlinge unternommenen Bemühungen nur von bescheidenem Erfolg gekrönt. Das internationale Recht, das in den beiden Jahrzehnten des Völkerbunds zum Schutz der Flüchtlinge entstand, blieb von begrenzter Reichweite. Es hatte insbesondere zum Zweck, dem Flüchtling eine Rechtsstellung zu verleihen, die den Ernst seiner Lage, nachdem ihm jeglicher Schutz durch seinen Heimatstaat entzogen worden war, etwas milderte. Die Geltungskraft dieses Rechts reichte jedoch nicht aus, um den Staaten im Bereich der Aufnahme, der Aufenthaltsdauer und der Einbürgerung von Flüchtlingen wirksame Verpflichtungen aufzuerlegen.¹

Betrachtet man die Haltung der offiziellen Schweiz während dieser Zeitspanne in bezug auf die beiden Kernbereiche der Aktivitäten der internationalen Staatengemeinschaft zugunsten der Flüchtlinge, so ist festzustellen, dass sie sich – gemessen an ihren Worten und humanitären Taten – vorzugsweise für die russischen (sowie die ihnen administrativ gleichgestellten) und weniger für die deutschen Flüchtlinge zu engagieren bereit war. Unter dem Zwang geographischer Gegebenheiten nahm sie schliesslich viel mehr deutsche als russische Flüchtlinge auf. Letzteren kam die antikommunistische Gesinnung der Bundesbehörden zugute, denen damals

¹ Zu den völkerrechtlichen Grundlagen siehe insbesondere Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. III.

einzig Vertreter aus bürgerlichen Parteien angehörten. Diese Haltung war jedoch nicht unbedingt nur für die Schweiz typisch, auch wenn sie sich hier in ausgeprägterer Form äusserte. Ab 1933 hätten allerdings weniger die Opfer der kommunistischen Diktatur, sondern vielmehr jene des NS-Regimes aufgenommen werden müssen. Das NS-Regime übte jedoch angesichts seiner radikalen Ablehnung des Kommunismus eine heimliche Faszination auf einen Teil der konservativen Eliten der westlichen Staaten aus, welche bis zu einem gewissen Grad auch dessen Antisemitismus teilten. In den dreissiger Jahren wirkte sich der Zusammenhang zwischen der Herkunft der Flüchtlinge und der internationalen politischen Lage somit zuungunsten der Flüchtlinge aus Deutschland aus, während die russischen und ihnen gleichgestellten Flüchtlinge weniger benachteiligt waren.²

Russische und ihnen gleichgestellte Flüchtlinge oder «Nansen-Flüchtlinge»³

Auf Initiative des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), welches feststellen musste, dass die private Hilfe nie ausreichen würde, um dem Problem der russischen Flüchtlinge zu begegnen, wurde 1921 ein Hochkommissariat des Völkerbundes für russische Flüchtlinge geschaffen. Dieses stand unter der Leitung des Norwegers Fridtjof Nansen⁴, der diese Tätigkeit bis zu seinem Tod im Jahre 1930 ausübte, als auch die Organisation wieder aufgelöst wurde. Der Generalsekretär des Völkerbundes nahm die Arbeiten zum rechtlichen und politischen Schutz der Flüchtlinge wieder auf. Gleichzeitig wurde das zwar unabhängige, aber unter der Regie des Völkerbundes stehende sogenannte Nansen-Amt mit der Aufgabe geschaffen, den Flüchtlingen materielle Hilfe zu leisten. Interessant ist dabei die Feststellung, dass die ersten beiden Präsidenten des Nansen-Amtes Schweizer waren: Max Huber, Präsident des IKRK, und sein Nachfolger Professor Georges Werner, Vizepräsident des IKRK, der diese Stellung von Februar 1933 bis zu seinem Tod im Jahre 1935 innehatte. Wenn man ferner bedenkt, dass die Vertreter des Hochkommissariats zum Grossteil auch Vertreter des IKRK waren und letzteres dem Hochkommissariat seine Infrastruktur zur Verfügung stellte⁵, so kommt man nicht umhin, die bedeutsame Einflussnahme von Schweizer Persönlichkeiten auf die Hilfsmassnahmen für die russischen und ihnen gleichgestellten Flüchtlinge anzumerken. Der Bundesrat hätte zudem als dritten Präsidenten gerne nochmals einen Schweizer gesehen.⁶ Werners Nachfolger wurde jedoch der Norweger Michael Hansson.

² Zu den italienisch-schweizerischen Beziehungen und den antifaschistischen italienischen Flüchtlingen siehe Cerutti, Tessin, 1988, Kap. VIII: Du vol Bassanesi à l'éloignement de Pacciardi par le Conseil fédéral.

³ Siehe Hoerschelmann/Gast, *Importance*, 1993, S. 191–205; Lasserre, *Politique*, 1993, S. 207–224, und Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 48–61.

⁴ Siehe Durand, *Histoire*, 1978, S. 169ff.

⁵ Durand, *Histoire*, 1978, S. 172.

⁶ Motta begrüsst die Kandidatur von Paul Logoz, Professor an der Rechtsfakultät der Universität Genf, und unterstützte danach jene von Paul Lachenal, Rechtsanwalt und Genfer Nationalrat. Siehe Motta an A. Picot, 8. Februar 1935, und Motta an Avenol, 18. März 1935; BAR E 2001 (C) 5, Bd. 187.

Das Mandat des Nansen-Amtes war zeitlich begrenzt. Als 1937 die Weiterführung der Arbeit des Büros zur Diskussion stand, bat Hansson Bundesrat Motta⁷ um Unterstützung. Motta setzte sich in Genf erfolgreich für das Weiterbestehen des Büros ein, dessen Auflösung die Sowjetunion gefordert hatte. Hansson sprach ihm dafür seinen aufrichtigen Dank aus.⁸

Zwar gelang es der Schweiz mit ihrer Sympathiebekundung ganz offensichtlich, die internationale Aufmerksamkeit auf die russischen, armenischen und ihnen gleichgestellten Flüchtlinge zu lenken, doch müssen auch die Grenzen des schweizerischen Engagements aufgezeigt werden.

Durch die Einführung des «Nansen-Passes» und der «Nansen-Marke» konnte zumindest auf dem Papier eine entscheidende Verbesserung der Situation der russischen Flüchtlinge erreicht werden. Der «Nansen-Pass» erlaubte den russischen Flüchtlingen zu reisen und erleichterte ihnen somit die Suche nach einem dauerhaften Aufenthaltsort. Bei der Ausstellung wurde der Pass mit der sogenannten «Nansen-Marke» versehen, wobei die dafür bezahlten Gebühren in einen Fonds zur Finanzierung der Hilfsaktionen und der Auswanderungshilfe flossen.⁹ Das in einer Reihe von internationalen Vereinbarungen festgelegte Mandat wurde sukzessive auch auf die armenischen, assyrischen, assyro-chaldäischen und türkischen Flüchtlinge ausgeweitet. Die Schweiz trat sämtlichen Vereinbarungen bei. Sie ging jedoch grundsätzlich weiterhin mit grösster Zurückhaltung vor. So weigerte sie sich, «Nansen-Ausweise» an aus Russland stammende Staatenlose auszustellen, die sie für «Bolschewisten» hielt.¹⁰ Sie hatte auch nicht die Absicht, das Einbürgerungsverfahren für russische und ihnen gleichgestellte Flüchtlinge zu erleichtern. Dadurch würde «das ethnische Gleichgewicht des [Schweizer] Volkes in seinen Grundfesten empfindlich gestört», antwortete sie auf den entsprechenden Punkt eines Fragebogens des Völkerbundes.¹¹

Der am weitesten reichende Versuch, die Lage der russischen und ihnen gleichgestellten Flüchtlinge zu verbessern, waren die an der Konferenz vom 26.–28. Februar 1933 behandelten Projekte, die zum Abschluss des Übereinkommens über die internationale Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. Oktober 1933 führte.¹² Die Schweiz nahm an der Konferenz teil, hielt sich jedoch im Hintergrund. Das Übereinkommen wurde ursprünglich nur von fünf Staaten, und zudem von allen mit Vorbehalten, unterzeichnet: Ägypten, Belgien, Bulgarien, Frankreich

⁷ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

⁸ Hansson an Motta, 7. Oktober 1937, BAR E 2001 (D) 4, Bd. 42. Siehe auch das Beileidsschreiben vom 30. Januar 1940 von Gustave Kullmann an die Witwe Mottas; DDS, Bd. 12, Nr. 376, S. 860, Fussnote 5.

⁹ Für eine klare und knappe Erläuterung dieser Bestimmungen siehe Schreiben des EPD: «Notice sur les certificats et les timbres Nansen», o.D. [1932], BAR E 2001 (C) 5, Bd. 187.

¹⁰ «An Personen, die als Bolschewisten bekannt sind, wird der [Nansen-] Ausweis nicht abgegeben.» Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1922, S. 350.

¹¹ Antworten auf den Fragebogen bezüglich der russischen, armenischen, assyrischen, assyro-chaldäischen und türkischen Flüchtlinge, im Anhang des Briefes von Dinichert an den Hochkommissar (Orig. franz.), 24. April 1929; BAR E 2001 (C) 5, Bd. 61.

¹² Verwaltungsinterne Texte und Dokumente des Bundes in BAR E 2001 (C) 5, Bd. 187.

und Norwegen.¹³ Die Schweiz, die im Frühjahr 1936 vom Hochkommissar eingeladen worden war, dem Übereinkommen beizutreten, versicherte, dass «die russischen und <gleichgestellten> Flüchtlinge in der Schweiz sämtliche im Übereinkommen vorgesehenen Rechte geniessen», weigerte sich aber, diese freiwillige Behandlung in eine rechtliche Verpflichtung zu überführen.¹⁴ Einem Beitritt erwachsen auch aus der föderalistischen Struktur der Schweiz gewisse Hindernisse, da verschiedene im Übereinkommen behandelte Fragen in den Kompetenzbereich der Kantone fielen.

*Die deutschen Flüchtlinge*¹⁵

Anlässlich der 14. Versammlung des Völkerbundes im Oktober 1933 und neun Monate nach der Machtübernahme Hitlers schlugen die Niederlande vor, eine Hilfsaktion auf internationaler Ebene zugunsten der Flüchtlinge aus Deutschland zu organisieren. Deutschland, das zu diesem Zeitpunkt noch Mitglied des Völkerbundes war, wollte sich dem Projekt zur internationalen Bewältigung der Folgen seiner Politik gegenüber den Juden widersetzen. Es betrachtete dies als eine Einmischung in innere Angelegenheiten. Nach der Intervention des schweizerischen Aussenministers, Bundesrat Motta, begnügte sich Deutschland jedoch mit einer Stimmenthaltung¹⁶, zumal der gefundene Kompromiss die Form einer unabhängigen Organisation annahm, die nicht im Namen des Völkerbundes handelte und folglich von Deutschland eher toleriert werden konnte: das Hochkommissariat für Flüchtlinge («Israeliten und andere») aus Deutschland. Zum Hochkommissar wurde der Amerikaner James McDonald ernannt.

Der Völkerbundsrat lud die Schweiz ein, an den Arbeiten des Verwaltungsrates teilzunehmen, dem die Zusammenarbeit mit dem Hochkommissar oblag. Rothmund vertrat den Bundesrat. Im Einvernehmen mit den Bundesräten Häberlin und Motta lehnte Rothmund den Vorsitz jedoch ab «und dachte sogar darüber nach, ob er einen Einsitz in das ständige Gremium»¹⁷ des Hochkommissariats überhaupt annehmen sollte. André Lasserre schreibt diesbezüglich: «Die jüdische Gemeinschaft hätte unrecht gehabt, auf eine dynamische Mitarbeit der Schweiz zu zählen.»¹⁸ Mit dem Rücktritt von McDonald im Dezember 1935¹⁹ und der neuen Formel, die das Hochkommissariat unter die Schirmherrschaft des Völkerbundes stellte, erübrigte sich jedoch die Frage der Vertretung der Schweiz.

¹³ Ende 1936 wurde es von Bulgarien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Norwegen und der Tschechoslowakei ratifiziert; siehe Michael Hansson, «Le problème des réfugiés du point de vue international», BAR E 2001 (C) 5, Bd. 187.

¹⁴ EPD an Hansson, 30. Juni 1936; BAR E 2001 (C) 5, Bd. 187 (Orig. franz.).

¹⁵ Siehe insbesondere Ben Elissar, *Diplomatie*, 1969, Kap. 3; Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 48ff.

¹⁶ «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die vierzehnte Völkerbundsversammlung», 12. Februar 1934; BBl 1934, I, S. 271.

¹⁷ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 50.

¹⁸ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 50 (Orig. franz.).

¹⁹ Rücktrittsschreiben von James G. McDonald, Hochkommissar für Flüchtlinge (Israeliten und andere) aus Deutschland, 27. Dezember 1935, BAR E 2001 (C) 5, Bd. 188, das folgende Warnung enthält: «Wenn die Auswirkungen einer Innenpolitik Hunderttausende von Menschen zu demoralisieren und zu vertreiben drohen, so ist es an der Zeit, dass Erwägungen der diplomatischen Korrektheit rein menschlichen Überlegungen weichen» (Orig. franz.).

Die Vorschläge, die der neue Hochkommissar, der Engländer Sir Neill Malcolm, zur Verbesserung der Situation der Flüchtlinge aus Deutschland machte, orientierten sich an den Massnahmen, die für die russischen, armenischen und ihnen gleichgestellten Flüchtlinge, namentlich betreffend die Rechtsstellung der Flüchtlinge, ergriffen worden waren. Im Juli 1936 wurde zu diesem Thema in Genf eine Konferenz einberufen, an der die «provisorische Vereinbarung vom 4. Juli 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland» erarbeitet wurde. Die Schweiz war erneut durch Rothmund vertreten. Er setzte sich wiederholt für ein restriktiveres Vorgehen ein und verlangte insbesondere, die Ausstellung von Identitätspapieren auf Flüchtlinge zu beschränken, die legal in das jeweilige Aufnahmeland eingereist waren. Diese Forderung ging jedoch nach Ansicht anderer Delegierter zu weit, da eine legale Einreise für Flüchtlinge oft schlicht nicht möglich war. Trotzdem gelang es Rothmund, die Konferenz für Lösungen zu gewinnen, die für die Flüchtlinge mit grösseren Nachteilen verbunden waren, als der Entwurf der Vereinbarung vorgesehen hatte. Im Verlauf der Konferenz hielt ihm der belgische Delegierte Louis de Brouckère deshalb seinen «Polizistengeist» vor.²⁰

Die ursprünglichen Signatarstaaten der Vereinbarung waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Holland, Norwegen und die Tschechoslowakei. Rothmund hatte ebenfalls, wenn auch unter Vorbehalt der späteren Bestätigung, unterzeichnet.

«Diese Vereinbarung sah die Ausstellung von Identitäts- und Reisepapieren an Flüchtlinge vor und gewährte ihnen einen gewissen Schutz, indem sie namentlich die umgehende fristlose Ausweisung der Flüchtlinge untersagte, kurzum also einen persönlichen und rechtlichen Status der Flüchtlinge formulierte, der ihnen unter anderem einen gewissen Schutz vor den Gerichten des Fluchtlandes gewährleistete.»²¹

Die Schweiz beanspruchte eine Bedenkzeit vor der Unterzeichnung der Vereinbarung, um zu beobachten, wie diese angewendet und von wie vielen und welchen Staaten sie ratifiziert werden würde. Am 18. August 1937 beschloss die Schweiz, ihre Unterschrift zu bestätigen und der Vereinbarung beizutreten.²² Grund für das Zögern der Schweiz war erneut die Befürchtung, sich zu einer langfristigen Aufnahme der Flüchtlinge aus Deutschland verpflichten zu müssen. Dies trat einmal mehr ganz deutlich in einem Brief von Rothmund an Motta am Vorabend der 17. Versammlung des Völkerbundes zutage. Er ersuchte darin letzteren, bei dieser Gelegenheit darzulegen, dass sich von allen Nachbarländern Deutschlands die Schweiz in einer besonders schwierigen Lage befände, sollte während der Arbeiten der Versammlung «sich die Tendenz abzeichnen, diesen Flüchtlingen in den erwähnten Ländern [Nachbarländern Deutschlands] einen längeren Aufenthalt oder eine Arbeitsbewilligung zu gewähren». Rothmund schloss seinen Brief mit folgenden Zeilen:

²⁰ Citrinbaum, *Participation*, 1977, S. 19, gestützt auf Grossmann, *Emigration*, 1969, S. 242–244.

²¹ Zusammenfassung aus dem Memorandum für die Konferenz von Evian, verfasst vom Verbindungsausschuss des Hochkommissars des Völkerbundes für Flüchtlinge aus Deutschland, o.D.; BAR E 4800.1 (-) -/3, Bd. 3 (Orig. franz.).

²² Protokoll der Bundesratssitzung vom 18. August 1937; DDS, Bd. 12, Nr. 114.

«Angesichts der besonderen Situation der Schweiz gegenüber dem Problem der Flüchtlinge aus Deutschland bin ich der Meinung, dass unser Land von jeglicher Initiative betreffend die Fortsetzung der Arbeiten des Hochkommissars für Flüchtlinge aus Deutschland absehen sollte.»²³

Beim Beitritt zur Vereinbarung von 1936 handelte es sich in der Tat um das letzte formelle internationale Engagement der Schweiz im Bereich der Flüchtlingsfrage. Die Einladung zur intergouvernementalen Konferenz von Genf (7.–10. Februar 1938), die diesmal zur Annahme einer Konvention über die Flüchtlinge aus Deutschland einberufen wurde, wagte die Schweiz nicht auszuschlagen. Der Bundesrat entsandte Rothmund nach Genf, doch einigte man sich vorher darauf, «bei dieser Gelegenheit eine analoge Haltung zu vertreten, wie sie die Schweizer Delegation an der Konferenz von 1933 eingenommen hatte, im Verlauf derer das Übereinkommen über die internationale Rechtsstellung der Flüchtlinge [Nansen-Flüchtlinge] erarbeitet worden war».²⁴ Mit anderen Worten: Die Schweiz übte grösste Zurückhaltung.

Der Text des Übereinkommens vom 10. Februar 1938, das mit bestimmten Vorbehalten von Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Holland, Norwegen und Spanien unterzeichnet wurde,

«enthielt die gleichen, wenn auch leicht veränderten zentralen Bestimmungen der provisorischen Vereinbarung, fügte diesen jedoch wichtige Artikel über das Recht zu, unter bestimmten Bedingungen arbeiten zu dürfen, die denjenigen, welche das Übereinkommen von 1933 für die Flüchtlinge unter der Ägide des Nansen-Amtes festgesetzt hatte, sehr nahekamen. Das neue Übereinkommen sprach den Emigranten ferner nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung auch soziale Rechte zu.»²⁵

Schliesslich sah die Vereinbarung auch die Einrichtung von Schulen zur beruflichen Wiedereingliederung und zur technischen Ausbildung von Flüchtlingen vor.

Dieselben Gründe, welche die Schweiz bereits von der Unterzeichnung des Übereinkommens von 1933 abgehalten hatten (Nansen-Flüchtlinge), bewogen sie auch, auf die Unterzeichnung des Abkommens von 1938 (Flüchtlinge aus Deutschland) zu verzichten, wiewohl sie gleichzeitig erklärte, «dessen Bestimmungen im Rahmen des Möglichen prüfen zu wollen». In seinem Bericht über die Konferenz von Genf kam Rothmund zum Schluss, dass die Schweiz

«angesichts ihrer geographischen Lage, der Überfremdung und der hohen Zahl an Ausländern, die auf unserem Staatsgebiet leben, sowie aufgrund der bestehenden Arbeitslosigkeit für die neuen Flüchtlinge nur Transitland sein kann. Diese Haltung behält auch heute ihre Gültigkeit, insbesondere angesichts der grossen Zahl neuer Flüchtlinge, die aus Österreich zu erwarten sind. Wir können um so mehr auf diesem Standpunkt beharren, als wir den vor dem Nansen-Übereinkommen vom Völkerbund erarbeiteten Vereinbarungen betreffend des Nansen-Ausweises und der Rechtsstellung der russischen und gleichgestellten Flüchtlinge beigetreten sind und die provisorische Vereinbarung von 1936 betreffend die Flüchtlinge aus Deutschland unterzeichnet haben und getreu anwenden.»²⁶

Einige Tage nach dem «Anschluss» Österreichs ergriff Präsident Roosevelt die Initiative zur Durchführung einer internationalen Konferenz mit dem Ziel, eine ständige Organisation mit

²³ Rothmund an Motta, 29. September 1936; BAR E 2001 (C) 5, Bd. 188 (Orig. franz.).

²⁴ Auszug aus dem Protokoll der Bundesratssitzung vom 25. Januar 1938; BAR E 2001 (D) 4, Bd. 41 (Orig. franz.).

²⁵ Zusammenfassung aus dem Memorandum für die Konferenz von Evian, verfasst vom Verbindungsausschuss des Hochkommissars des Völkerbundes für Flüchtlinge aus Deutschland, o.D.; BAR E 4800.1 (-) -/3, Bd. 3 (Orig. franz.).

²⁶ Rothmund an Baumann, 21. März 1938; BAR E 2001 (D) 4, Bd. 41 (Orig. franz.).

dem Auftrag einzurichten, die Ausreise der Flüchtlinge aus Österreich und Deutschland zu erleichtern.²⁷ Diese Idee war in sich widersprüchlich: Auf der einen Seite unterlief sie die Bemühungen der für eine Lockerung der Einwanderungsgesetze für österreichische Juden eintretenden Amerikaner. Auf der anderen Seite schien sie dennoch vom Geist Roosevelts sogenannter «Quarantäne-Rede», in der er von «Terrorherrschaft und internationalen Illegalität» gesprochen hatte²⁸, getragen zu sein.²⁹ Diese Initiative hatte in jüdischen Kreisen grosse Hoffnungen geweckt. Die Ergebnisse der Konferenz, welche vom 6. bis 15. Juli 1938 in Evian abgehalten wurde, fielen jedoch mager aus, da sich die Mehrzahl der zweiunddreissig vertretenen Regierungen mehr darum besorgt zeigte, ihre Flüchtlinge loszuwerden, als sich auf eine Erhöhung der Aufnahmekapazität jedes einzelnen Staates zu einigen. Immerhin hatte sie die Schaffung eines intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge zur Folge, «das Verhandlungen führen wird, um den derzeitigen Exodus durch eine geordnete Auswanderung zu ersetzen».³⁰ Das «Komitee von London», wie es nach dem Ort seines Sitzes benannt wurde, hatte sich insbesondere um die Zusammenarbeit mit Deutschland zu bemühen, damit die Auswanderer die Erlaubnis erhielten, einen Teil ihres Besitzes auszuführen.

Die Schweiz hatte die Einladung von Präsident Roosevelt, an dieser Konferenz teilzunehmen, mit gedämpftem Enthusiasmus entgegengenommen. Noch weniger konnte sie sich dafür erwärmen, dem für das humanitäre Image der Schweiz durchaus schmeichelhaften amerikanischen Vorschlag, die Konferenz in einer Schweizer Stadt abzuhalten, Folge zu leisten. Diesbezüglich gab das Politische Departement durch ein Schreiben von Frölicher an Rothmund seinen Befürchtungen Ausdruck, das Komitee könnte sich bei einer Aufnahme der Konferenz in der Schweiz entschliessen, hier zu verbleiben. Die Einladung zur Teilnahme konnte die Schweiz laut Frölicher jedoch nicht ablehnen.³¹ Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement war ebenfalls der Ansicht, dass die Schweiz die Konferenz nicht aufnehmen könne, ihre Teilnahme hingegen unvermeidlich sei. Es hoffte jedoch, dass diese Konferenz wenigstens die Vereinigten Staaten, die es als Einwanderungsland betrachtete, zu mehr Grosszügigkeit im Rahmen der Hilfsmassnahmen für die Flüchtlinge bewegen würde.³² Als Schweizer Delegierter in Evian setzte Rothmund, neben seiner üblichen Rede von der Sonderstellung der Schweiz, den Akzent auf die Rolle dieser «Einwanderungsländer», welche den europäischen Ländern erlaubten, sich

²⁷ Ben Elissar, *Diplomatie*, 1969, S. 241–242.

²⁸ Diese am 5. Oktober 1937 in Chicago gehaltene Rede Roosevelts fügte sich in den Rahmen einer langsamen Abkehr vom Isolationismus der USA ein. «Neu an der «Quarantäne-Rede» ist, dass sie in vagen und undurchschaubaren Worten vorschlägt, etwas zu unternehmen» (Orig. franz.); Duroselle, Wilson, 1960, S. 268.

²⁹ Über die Konferenz von Evian und das intergouvernementale Komitee für Flüchtlinge siehe vor allem Ben Elissar, *Diplomatie*, 1969, S. 240ff. Siehe auch Weingarten, *Hilfeleistung*, 1981. Über die Schweiz in Evian siehe Citrinbaum, *Participation*, 1977. Zahlreiche Unterlagen zur Konferenz und ihren Folgen finden sich in den Handakten Rothmunds (BAR E 4800.1 (-) -/3, Bde. 2–3) sowie in den Dossiers der Fremdenpolizei (BAR E 4300 (B) 1, Bde. 12–13). Der Bericht der Schweizer Delegierten H. Rothmund und H. Werner befindet sich unter anderem in BAR E 2001 (D) 3, Bd. 267. Ein Auszug wurde in den DDS, Bd. 12, Nr. 346, veröffentlicht.

³⁰ Akten des intergouvernementalen Komitees für politische Flüchtlinge, Evian, 6.–15. Juli 1938, Paris, 1938, S. 15; zitiert nach Citrinbaum, *Participation*, 1977, S. 38 (Orig. franz.).

³¹ Siehe DDS, Bd. 12, Nr. 247.

³² Siehe DDS, Bd. 12, Nr. 262.

auf ihre Funktion als Transitländer zu beschränken. Zugleich betonte er die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen dem Völkerbund und dem Flüchtlingskomitee.³³ Die Schweiz beschloss jedoch, sich vorerst nicht an den Arbeiten des Komitees zu beteiligen, denn sie befürchtete Spannungen mit Deutschland sowie die Verpflichtung zur Aufnahme von neuen Flüchtlingen.³⁴ Rothmunds Standpunkt änderte sich jedoch mit dem Scheitern der Verhandlungen des Komitees mit Deutschland und der neuen Erkenntnis, dass ihm das Komitee bei der Suche nach einer Lösung für das Problem der Weiterreise der sich in der Schweiz befindenden Flüchtlinge behilflich sein könnte. Diese möglichst schnelle Weiterreise war inzwischen seine Hauptsorge geworden. Im Juli 1939 nahm er an den Arbeiten des Komitees teil, ohne in London jedoch die Mittel und Wege zur Verminderung der Zahl der jüdischen Flüchtlinge in der Schweiz zu finden – dies trotz der Unterstützung durch Saly Mayer³⁵, den Präsidenten des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes, der ihn dorthin begleitet hatte. Der Schwerpunkt der Schweizer Politik hatte sich grundlegend verschoben. Im Vordergrund stand nicht mehr die Sorge um das Schicksal der Flüchtlinge in Deutschland, deren Abwanderung durch das Abkommen über den «J»-Stempel geregelt worden war, sondern vielmehr die Reduktion der Anzahl jener Flüchtlinge, die sich bereits in der Schweiz befanden. Die Worte Tirza Citrinbaums machen dies deutlich: «Die Frage, welche die Beziehung zwischen der Schweiz und der Konferenz von Evian bzw. dem intergouvernementalen Komitee bestimmt, hat wie folgt zu lauten: Sind diese Organisationen in der Lage, etwas für die Schweiz zu tun?»³⁶, d.h. sie von der Last der sich bereits in der Schweiz aufhaltenden Flüchtlinge und – wie Rothmund gegenüber einem seiner Gesprächspartner erwähnte – von «allen» Flüchtlingen zu befreien.³⁷

Die Teilnahme der Schweiz an den Arbeiten von London erlaubte es Rothmund, seine Beziehung zum Schweizer Gustave G. Kullmann, stellvertretendem Direktor des Komitees seit Februar 1939, zu festigen und während des Krieges über einen Stützpunkt in London zu verfügen.

Schlussfolgerung

Betrachtet man die zwei Jahrzehnte unter der Regie des Völkerbundes aus dem Blickwinkel seiner Tätigkeit zugunsten der Flüchtlinge, so ist hier dieselbe allgemeine Entwicklungsrichtung auszumachen, die sich auch auf politischer Ebene abzeichnete. Die anfänglich noch zögerlichen, ja gar ungenügenden Bemühungen mündeten in eine zunehmende Unfähigkeit, die Probleme, welche sich ab 1938 zweifellos enorm verschärften, zu meistern. Die Schweiz wurde von dieser Entwicklung nicht verschont, sondern griff dieser vielmehr ein Stück weit voraus.

³³ Siehe DDS, Bd. 12, Nr. 346.

³⁴ Siehe DDS, Bd. 12, Nr. 346, 353.

³⁵ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

³⁶ Citrinbaum, *Participation*, 1977, S. 69 (Orig. franz.).

³⁷ Citrinbaum, *Participation*, 1977, S. 59.

In den 1920er Jahren und sogar noch im darauffolgenden Jahrzehnt schien die Schweiz gegenüber den Massnahmen zugunsten der «Nansen-Flüchtlinge» keinerlei Bedenken zu haben. Sie nahm im betrachteten Zeitraum rund 2500 solche Flüchtlinge auf, ging diesbezügliche internationale, allerdings nicht sehr weitreichende Verpflichtungen ein und forderte mit ihrem Einsatz zugunsten der Flüchtlinge die Sowjetunion heraus, während ihre Eliten Wert darauf legten, den Vorsitz des Verwaltungsrates des Nansen-Amtes innezuhaben. Rothmund benutzte die positive Politik der Schweiz gar als Vorwand, um die Tatenlosigkeit des Landes im Bereich der «israelitischen und anderen» Flüchtlinge aus Deutschland zu relativieren. Diese konservative humanitäre Strömung, die auf die Tätigkeit des IKRK in der Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg zurückging und sich vorwiegend auf die Opfer des Bolschewismus konzentrierte, sollte noch während all dieser Jahre anhalten.

Hingegen zeigten sich die Schweizer Behörden, an ihren Worten und Taten gemessen, in der Frage der Flüchtlinge aus Deutschland viel zurückhaltender – dies, obwohl die Vereinbarung von 1936, der die Schweiz 1937 beigetreten war, ähnliche Verpflichtungen wie jene gegenüber den «Nansen-Flüchtlingen» enthielt. Auf dem internationalen Parkett liess sie nicht gänzlich davon ab, ihr humanitäres Engagement, auf das sie sich so gerne berief, geltend zu machen, doch erwies sich dieses je länger, je mehr als leere Formel ohne praktische Bedeutung. Die Schweiz wollte wohl zur Gruppierung der liberalen Staaten gehören und beteiligte sich an den internationalen Konferenzen über die Flüchtlinge, doch betonte sie unermüdlich ihren «Sonderfall».

Es ist festzustellen – auch wenn es schwierig zu beweisen ist, dass diese Entwicklung auf derselben Kausalität beruht –, dass das Beharren auf dem «Sonderfall» Schweiz auf dieselben Argumente zurückgriff, mit denen im Mai 1938 versucht worden war, sich gegenüber dem Völkerbund von allen Verpflichtungen zu befreien, die wegen Vertragsbruchs gegen Italien verhängten Sanktionen mitzutragen. So war es der Schweiz möglich, ihre «integrale Neutralität» gegenüber Italien und Deutschland aufrechtzuerhalten und ihre sicherheits-, handelspolitischen und finanziellen Interessen zu wahren.³⁸

Gewiss enthielt auch der Diskurs anderer Länder eine gute Dosis Heuchelei, insbesondere jener der Vereinigten Staaten, die nicht im entferntesten dazu bereit waren, ihre Einwanderungsgesetze zu lockern. Allein eine minutiös durchgeführte vergleichende Studie würde es erlauben, eine genaue Liste der Verdienste und Unterlassungen jedes einzelnen dieser Staaten zu erstellen. Hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen zugunsten der Flüchtlinge aus Deutschland und einiger damit verbundener Initiativen verhielten sich Länder wie Belgien, Dänemark,

³⁸ Zur Weigerung der Schweiz, die im Anschluss an die Aggression von Äthiopien gegen das faschistische Italien verhängten Sanktionen mitzutragen, siehe Cerutti, *Elaboration*, 1987, S. 76–90.

Holland und Norwegen weitaus weniger zögerlich als die Schweiz, wenn auch die «Aufnahmequote» beispielsweise der Schweiz mit derjenigen Belgiens vergleichbar war.³⁹

Die berühmte «Ausländerfrage» beschäftigte die Schweizer Eliten seit Beginn des 20. Jahrhunderts.⁴⁰ Seither sahen sie in jüdischen Flüchtlingen eine radikale Bedrohung des «ethnischen Gleichgewichts», das Rothmund so viel bedeutete. Dies hatte zur Folge, dass sich die Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Kleinstaaten den Bemühungen des Völkerbundes und der unter seiner Ägide geschaffenen Institutionen zugunsten der Flüchtlinge aus Deutschland stärker widersetzte. Dennoch verzichtete sie nicht auf die Zusammenarbeit, da dies bei der Ausreise der nur für die Durchreise akzeptierten Flüchtlinge behilflich sein konnte. Um die Haltung der schweizerischen Behörden erklären zu können, ist es notwendig, auf einige nationale Aspekte der Flüchtlingspolitik einzugehen.

2.2 Nationale Aspekte der Flüchtlingspolitik

Die Flüchtlingspolitik wurde durch die internationalen Verpflichtungen der Schweiz und ihre Mitgliedschaft im Völkerbund beeinflusst; bestimmt war sie jedoch hauptsächlich von den folgenden fünf nationalen Faktoren: der Asyltradition und der humanitären Politik, der Abwehr der «Überfremdung», wirtschaftlichen Faktoren, dem Argument der nationalen Sicherheit (und damit auch der Rolle der Armee) sowie der Änderung des gesetzlichen Rahmens und der Aufgabe der verschiedenen zuständigen Stellen unter dem Einfluss des Krieges.

2.2.1 Die Asyltradition und die humanitäre Politik

Im Laufe der Jahrhunderte erlaubte die geographische Lage und die territoriale Entwicklung der Schweiz die Aufnahme von Flüchtlingen, welche ab dem 16. Jahrhundert zu einer neuen Dynamik im Finanz-, Handels- und Industriebereich beitrugen oder deren Aufnahme, wie im Fall der Hugenotten, durch konfessionelle Solidarität begünstigt wurde. Da die Flüchtlinge aber auch oft mit ablehnenden Reaktionen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert waren, durften sich die meisten von ihnen im heutigen Staatsgebiet der Schweiz nur vorübergehend aufhalten; lediglich ein privilegierter Teil der Flüchtlinge vermochte sich im Land niederzulassen.⁴¹ Die Errichtung des Nationalstaates im Jahre 1848 erlaubte, eine auf der Solidarität mit den Anhängern der Freiheitsidee, der Demokratie und der revolutionären Versuche von 1848 basierende Asylpolitik zu verfolgen; diese blieb aber weiterhin von Einschränkungen

³⁹ Im Sommer 1939 schätzte der Direktor des *Council for German Jewry* (London) die Zahl der jüdischen Flüchtlinge auf 12 000 für Belgien, auf 10 000 für die Schweiz und auf 5000 für die skandinavischen Länder; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 157. Laut Depesche des Schweizer Ministers in Den Haag im November 1938 hatten die Niederlande innert sechs Jahren rund 20 000 jüdische Flüchtlinge aufgenommen; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 153. Für auf aktuellen Statistiken basierende Vergleiche siehe Friedländer, Reich, 1997, S. 75, S. 375; Charguéraud, Démocraties, 1998, S. 187–216.

⁴⁰ Zu diesem Thema verweisen wir auf die Arbeiten von Gérald und Silvia Arlettaz, insbes. Arlettaz, Effets, 1988, S. 161–179, und Arlettaz, Suisse, 1991, S. 131–159. Siehe auch Clavien, Helvétistes, 1993; Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998.

⁴¹ Siehe Bergier, Wirtschaftsgeschichte, 1983, S. 58–62.

gekennzeichnet.⁴² Ab dem 19. Jahrhundert bekräftigte eines der Leitmotive des öffentlichen Diskurses, dass die Asylgewährung ein Recht des Staates sei, das ihm kraft seiner Souveränität zukomme, während der einzelne Flüchtling keinen individuellen Rechtsanspruch auf eine Aufnahme erheben könne.

Am Ende des 19. Jahrhunderts und vor allem im Verlauf des Ersten Weltkriegs wurde diese Möglichkeit der (wenn auch kurzfristigen und zahlenmässig begrenzten) Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz im Kontext weltweit wachsender sozialer und politischer Spannungen erneut in Frage gestellt.⁴³ Im Laufe der 1890er Jahre wurde mit der Gründung und dem Aufbau der Bundesanwaltschaft die politische Überwachung der Ausländer verschärft. Die Institutionalisierung einer internationalen polizeilichen Zusammenarbeit erlaubte eine noch stärkere Kontrolle der Flüchtlinge in der Schweiz. Und zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden als Folge dieser politischen und sozialen Probleme Organisationen wie die «Neue Helvetische Gesellschaft», die sich um eine Definition der schweizerischen Kultur bemühten.⁴⁴ Der auf dem Fortschrittsglauben gründende Optimismus war in einem Klima des Misstrauens und der Feindseligkeit, wie es die Jahre nach dem Ersten Weltkrieg prägte, erschüttert.

Infolge der Russischen Revolution spitzte sich die Asylpolitik zu, und der reale Gehalt der humanitären Tradition wurde erneut in Frage gestellt. Der Antikommunismus verstärkte das Misstrauen gegenüber den Flüchtlingen, die subversiver Umtriebe verdächtigt wurden, und führte zur Solidarisierung mit den Opfern der Bolschewisten: Die Bundesbehörden gewährten russischen Flüchtlingen, die 1917 in der Schweiz – oftmals in Kurorten – blockiert worden waren und über kein Einkommen mehr verfügten, Unterstützung. Nach Hitlers Machtübernahme schlugen einige vor – so zum Beispiel Nationalrat Jacques Schmid –, auch die Opfer des Nationalsozialismus in den Kreis der Begünstigten aufzunehmen. Im Dezember 1933 rechtfertigte Bundesrat Heinrich Häberlin, von 1920 bis 1934 Vorsteher des EJPD, die den russischen Flüchtlingen gewährte Unterstützung, erklärte jedoch, dass die Krise keine weitergehende Grosszügigkeit mehr erlaube:

«Ich gebe ohne weiteres zu, so wie wir heute die Fremden hie und da behandeln müssen, ist es nicht mehr die Gastfreundschaft, die vor dem Krieg, z. B. noch in den 80er und 90er Jahren, bestanden hat. Das ist aber nicht aus bösem Willen gekommen, sondern einfach aus Unvermögen, wegen der Not, die nicht zuletzt vom Ausland her in unser Land hineingetragen worden ist. Durch die internationalen Abschränkungen und Abgrenzungen sind wir schliesslich auf dieses Niveau gesunken und können uns eine Ausweitung der Hilfe finanziell nicht leisten.»⁴⁵

⁴² Siehe Leuenberger, Flüchtlinge, 1996; Vuilleumier, Immigrés, 1987; Kreis, Asylpolitik, 1995, S. 264–279. Die Frage, wie es tatsächlich um diese «Asyltradition» und um die schweizerische Politik im 19. Jahrhundert stand, bleibt offen. Siehe Busset, Accueil, 1994. Die Instrumentalisierung oder sogar Mystifizierung dieser Tradition sowohl durch die Verantwortlichen als auch durch die Kritiker der im Zweiten Weltkrieg praktizierten Politik wurde bisher nicht systematisch analysiert.

⁴³ Siehe Clavien, Helvétistes, 1993; Arlettaz, Immigration, 1992, S. 137–147; Arlettaz, Question, 1996, S. 257–268.

⁴⁴ Siehe Arlettaz, Ausländergesetzgebung, 1998, S. 327–356.

⁴⁵ Budgetdebatte im Nationalrat; BAR E 1301 (-) -/1, Bd. 303, S. 492–493.

Der Bund begrenzte somit die Hilfe auf die Opfer der Russischen Revolution und gab zwischen 1918 und 1945 beinahe 6 Millionen Franken zur Unterstützung dieser Flüchtlingsgruppe aus.⁴⁶

Trotz der restriktiven Praxis in den 1930er Jahren wurde bei zahllosen Gelegenheiten auf die Asyltradition verwiesen, so auch an der Landesausstellung von 1939.⁴⁷ Die auf fast rituelle Weise in Erinnerung gerufene Asyltradition blieb eine moralische Referenz, die das Verhalten der Schweizerinnen und Schweizer prägte und somit die Aufgabe der Behörden komplizierte:

«Die Asyltradition unseres Landes ist so fest verankert, dass nicht nur der Schweizer Bürger, sondern auch jede Amtsstelle, die sich mit dem Einzelfall eines Flüchtlings befassen muss, im Zweifel zu dessen Aufnahme geneigt ist und sich zur Rückweisung nur dann entschliesst, wenn besondere Gründe vorliegen.»⁴⁸

Die humanitäre Tradition spielte also auf verschiedenen Ebenen eine Rolle: als konstitutives Element der modernen Schweiz, als Legitimation gegenwärtiger Entscheidungen durch Hinweis auf frühere Grosszügigkeit und als Antriebskraft einer Kritik, die den Behörden vorwarf, die humanitäre Tradition zu verraten.⁴⁹ Sie lässt sich folglich nicht auf offizielle Schönrederei reduzieren, sondern hatte einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Mentalität und das Verhalten der Schweizer Bevölkerung. Während die Erinnerung an 1848 fort dauerte, war die Haltung gegenüber den Flüchtlingen jedoch hauptsächlich von den Auswirkungen der Ereignisse von 1917 bestimmt.

2.2.2 Der Kampf gegen die «Überfremdung»

Der Erste Weltkrieg – insbesondere das Jahr 1917 – markiert insofern eine Zäsur, als der Bundesrat unter den Bedingungen des Vollmachtenregimes die Zentralisierung der Flüchtlingspolitik beschloss.⁵⁰ Es ging nunmehr darum, die Gefahren abzuwehren, welche die Schweiz bedrohten.⁵¹ Der Zusammenbruch des Russischen Reiches, von Deutschland und Österreich-

⁴⁶ Siehe Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 229; BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 131.

⁴⁷ Siehe Lasserre, Frontières, 1995, S. 82.

⁴⁸ Bericht vom 23. November 1941 von Rothmund an von Steiger bezüglich eines Schreibens von Nationalrat Ludwig Rittmeyer. Der freisinnige Parlamentarier reichte am 12. Dezember 1941 die folgende Interpellation ein: «Ist der Bundesrat bereit, entsprechend dem Empfinden der Schweizerbevölkerung zur Tradition zurückzukehren, nach der entflohenen Kriegsgefangene nicht ausgeliefert werden, und somit die geflohenen Polen nicht mehr nach Deutschland zurückzuschicken?» (BAR E 4001 (C) 1, Bd. 123; Orig. franz.). Diese Frage provozierte einen regen Schriftwechsel, insbesondere mit der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin. Minister Frölicher erklärte im Juni 1941: «Die in der Schweiz geäusserten Befürchtungen, dass polnische Kriegsgefangene an der Schweizer Grenze zurückgewiesen oder den deutschen Behörden wieder übergeben werden, sind nicht gerechtfertigt. Erst recht ist es ganz offensichtlich falsch zu behaupten, zurückgewiesene Polen seien erschossen worden oder könnten erschossen werden.» (Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin an die Polizeiabteilung, 4. Juni 1941, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 123; Orig. franz.).

Die Frage der aus Deutschland geflohenen polnischen Kriegsgefangenen wurde an einer Sitzung vom 5. August 1941 erörtert, an der Vertreter der Armee, des EPD und die Polizeichefs der Grenzkantone teilnahmen. Der Vertreter Schaffhausens gab zu bedenken, «dass die oftmals zu schmerzhaften Szenen Anlass gebenden Rückweisungen bei der Bevölkerung grosse Empörung hervorrufen»; Rothmund erreichte jedoch, dass geheime Weisungen zur Beschränkung der Aufnahme gutgeheissen wurden, und präziserte, dass «alle Juden, egal welcher Kategorie sie angehören, zurückzuweisen sind» (BAR E 2001 (D) 3, Bd. 311; Orig. franz.).

⁴⁹ Siehe Kreis, Mission, 1998, S. 121–139.

⁵⁰ Siehe Mächler, Kampf, 1998, S. 357–421; Gast, Kontrolle, 1997, S. 33–56.

⁵¹ Siehe Arlettaz, Initiatives, 1998, S. 104–108; Arlettaz, Défi, 1996, S. 319–346.

Ungarn hatte eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Traumatisierung zur Folge: die Angst, von entlassenen Soldaten, Deserteuren, Refraktären sowie von arbeitssuchenden Menschen überschwemmt zu werden, bestimmte die politischen Entscheidungen. Der Kampf gegen die «Überfremdung» nahm im öffentlichen Diskurs ebenso wie bei konkreten Entscheiden einen zentralen Platz ein. Analysen dieser Politik haben ihren direkten Zusammenhang mit Antisemitismus⁵² und mit Feindseligkeit gegenüber Fahrenden aufgezeigt.⁵³ Diese Politik führte nicht nur zu einer Stärkung der Rechte des Bundes gegenüber den Kantonen im administrativen Bereich, sondern prägte auch grundlegende Aspekte der schweizerischen Gesellschaft. Der Wille zur Wahrung der politischen Stabilität und zur Abwendung der Bedrohungen begünstigte die Entstehung politischer Bewegungen wie des Schweizerischen Vaterländischen Verbands⁵⁴ oder *Ordre et Tradition*⁵⁵, die zahlreiche flüchtlingsfeindliche Vorstösse unternahmen. Die Asylpolitik war Teil einer Ausländerpolitik, deren Richtlinien durch das Bundesgesetz von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer festgelegt waren, welches den Kampf gegen die «Überfremdung» gesetzlich untermauerte.

Während dieses Zeitraums nahm der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz laufend ab: 1910 betrug der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung 14,7%, 1920 noch 10,4%; bis 1930 sank er auf 8,7% und bis 1941 auf 5,2%. Die alle zehn Jahre im Rahmen der eidgenössischen Volkszählung erstellten Statistiken widerspiegeln diese anhaltende Tendenz in der Schweizer Gesellschaft nur teilweise. Krisen sowie die Angst vor dem Bolschewismus verstärkten die Ausländerfeindlichkeit⁵⁶, die oftmals über mehrere Jahrzehnte hinweg von denselben Akteuren geschürt wurde, so dass ein Diskurs entstand, der sich insofern zu einem Bezugsrahmen und einem Konsensfaktor entwickelte, als sich die wichtigsten Berufsverbände dieser Politik anschlossen. Rothmund, der die Eidgenössische Fremdenpolizei ab 1919 leitete, war also keineswegs der einzige Vertreter dieser politisch und gesellschaftlich breit abgestützten Politik.⁵⁷ Im Laufe der 1920er Jahre arbeiteten die massgebenden Kreise ein Ensemble von gesetzlichen und kulturellen Massnahmen aus, um die auf eine massive Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz zielende Politik zu stabilisieren. Unter den Wortführern befanden sich sowohl Persönlichkeiten wie Carl Ludwig, der 1934 eine Studie zum Thema veröffentlicht hatte⁵⁸, als auch Organisationen wie der Schweizerische Schriftstellerverein.⁵⁹

⁵² Zum Antisemitismus in der Schweiz siehe EKR, Antisemitismus, 1998; Mattioli, Antisemitismus, 1998.

⁵³ Siehe insbesondere das Kreisschreiben des Bundesrates vom 19. April 1920, in: Weill-Lévy, Essai, 1999, S. 48–49.

⁵⁴ Siehe Häsler, Boot, 1967, S. 211ff., S. 225; Picard, Schweiz, 1994, S. 556; Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990, S. 197–199. Zu den Aktivitäten des Schweizerischen Vaterländischen Verbands im Herbst 1942 siehe BAR E 4001 (C) I, Bd. 253.

⁵⁵ Zu dieser ab 1934 unter dem Namen «Ligue vaudoise» organisierten Bewegung siehe Butikofer, Refus, 1996.

⁵⁶ Siehe Kunz, Weltrevolution, 1981, S. 39–51.

⁵⁷ Siehe Arlettaz, Chambres, 1991, S. 9–155.

⁵⁸ Siehe die Broschüre mit dem Titel «Massnahmen gegen die Überfremdung (Ein Beitrag zur Niederlassungs- und Einbürgerungsfrage). Referat von Regierungsrat Dr. C. Ludwig, Basel, gehalten am Städtetag 1934 in Biel». Ludwig kam zu folgendem Schluss: «Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist die Abwehr der Überfremdung in erster Linie Aufgabe der Fremdenpolizei. [...] Die Bestrebungen nach Erschwerung der Einbürgerung auf Begehren sind im Interesse

Natürlich ging die humanitäre Tradition mit dem von Rothmund verkündeten Kampf gegen die «Überfremdung» und die «Verjudung» nicht verloren. Die schweizerischen Behörden strebten keine Nachahmung der nationalsozialistischen Theorien und Praktiken an. Rothmund betonte gerne, dass er die Schweizer Juden, welche sich den hiesigen Sitten und Gebräuchen angepasst hätten, verteidige, während er anderen Gruppen – vor allem den aus Osteuropa stammenden Juden – zutiefst misstraute. Einem kritischen Parlamentarier erörterte Rothmund seine Politik und fügte hinzu:

«Wie Sie sehen werden, sind wir denn doch nicht so entsetzliche Unmenschen! Aber dass wir uns nicht auf der Nase herumspazieren lassen, ganz besonders nicht von Ostjuden, die das bekanntlich immer wieder versuchen, weil ihnen nur der gerade Weg krumm vorkommt, darin dürfte sich unsere Auffassung wohl gänzlich mit derjenigen unseres Schweizervolkes decken.»⁶⁰

Ausdruck dieser gespaltenen Haltung gegenüber den Juden war, dass er sich gegenüber den Bitten der Flüchtlinge unnachgiebig zeigte, während er gleichzeitig versuchte, gewisse Flüchtlingshilfsorganisationen zur Rechtfertigung der getroffenen Massnahmen in seine Politik einzubinden.⁶¹ Nach einer bewegten Laufbahn wurde Rothmund 1954 pensioniert. Dass er seine Politik während so langer Zeit verfolgen konnte, lag zum Teil auch daran, dass sie in der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz, insbesondere in der lange anhaltenden Krise nach 1929, ein günstiges Umfeld fand.

2.2.3 Wirtschaftliche Faktoren

Migration spielte in der Geschichte der Schweiz seit jeher eine ausserordentlich wichtige Rolle und trug zum wirtschaftlichen Aufstieg des Landes bei.⁶² Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg verfolgte die Schweiz eine dezentralisierte und liberale Ausländerpolitik, die auf bilateralen Niederlassungsverträgen mit zahlreichen Ländern beruhte. Während die weltweite wirtschaftliche Präsenz der Schweiz zum Wohlstand des Landes beitrug, erlaubten diese Verträge, den Schweizer Bürgern in den Auswanderungsländern akzeptable gesetzliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Der Erste Weltkrieg brachte eine Abkehr vom liberalen Modell der internationalen Reziprozität, das die Niederlassungsfreiheit begünstigte. Damit begann die Zeit der Kontrolle der Ausländer, der Zentralisierung der gesetzlichen Instrumente und der engen Zusammenarbeit der Berufsverbände.⁶³ Ab 1933 unterzeichnete die Schweiz keine internationalen Übereinkommen mehr, die ihren Arbeitsmarkt für bestimmte

der geistigen Landesverteidigung wie auch im Hinblick auf die Finanzlage des Bundes, der Kantone und der Gemeinden lebhaft zu begrüessen.» Siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 56.

⁵⁹ Zur Haltung des Schweizerischen Schriftstellervereins siehe Häslar, Boot, 1967, S. 275ff. Siehe auch Schütt, Germanistik, 1996.

⁶⁰ Schreiben Rothmunds vom 15. Januar 1938 an Ständerat Ernst Löpfe-Benz. Zur Haltung dieses Parlamentariers gegenüber den Juden siehe Roschewski, Rothmund, 1997, S. 46–48. Zur Haltung gegenüber Juden aus Osteuropa siehe Kury, Ostjudenmigration, 1998.

⁶¹ Siehe insbesondere das Schreiben vom 11. Oktober 1939 von Rothmund an Robert Briner (Präsident der SZF), der im Rahmen der Ausarbeitung des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 konsultiert wurde; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1939].

⁶² Bergier, Wirtschaftsgeschichte, 1983, S. 49.

⁶³ Siehe Gast, Kontrolle, 1997.

Kategorien von Flüchtlingen geöffnet hätten.⁶⁴ Von einigen Ausnahmen abgesehen, reagierte die Schweiz zurückhaltend auf diplomatische Anstrengungen zugunsten der Flüchtlinge und bekräftigte ihre Absicht, den Flüchtlingen nur als Transitland zu dienen.⁶⁵

Die internationale Krise traf die Schweiz erst im Jahre 1933 mit voller Härte.⁶⁶ Der Rückgang der Exporte beeinträchtigte die stark auf den Weltmarkt ausgerichtete Wirtschaft ernsthaft und führte zu einer hohen Arbeitslosigkeit, die in den offiziellen Arbeitslosenstatistiken nur teilweise zum Ausdruck kommt.⁶⁷ Zudem waren zahlreiche Auslandschweizer infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten, protektionistischer Massnahmen und nationalistischer Politik zur Rückkehr in ihre Heimat gezwungen.⁶⁸ Dies lieferte den Gegnern der Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz zusätzliche Argumente:

«Wir können unter keinen Umständen zulassen, dass sich Emigranten in irgend einer Weise auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt betätigen. Unsere Arbeitslosen, unter denen sich auch zahlreiche zurückgekehrte Auslandschweizer befinden, würden mit Recht dagegen auftreten. Der Erfolg wäre ein Antisemitismus, der unseres Landes unwürdig ist.»⁶⁹

Die internationale Krise hatte zudem eine Intensivierung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung zur Folge. Zahlreiche Clearingabkommen wurden ausgehandelt, abgeschlossen und in Kraft gesetzt; sie ermöglichten den Behörden den Ausbau ihrer Kompetenzen. Ab Ende 1933 erliess der Bundesrat immer mehr Beschlüsse zur Aussenwirtschaftspolitik.⁷⁰ Daneben zogen die zahlreichen internationalen Abkommen zur Regelung des Zahlungsverkehrs 1934 die Gründung der Schweizerischen Verrechnungsstelle nach sich. Während staatliche und halbstaatliche Institutionen mit zunehmenden Kompetenzen ausgestattet wurden, gewannen auch die Berufsverbände und *Pressure-groups* an Bedeutung. Die Rivalitäten zwischen den

⁶⁴ In seiner Stellungnahme zur eventuellen Unterzeichnung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Oktober 1933 durch die Schweiz schrieb das BIGA am 15. März 1934: «Was uns betrifft, so ergeben sich solche Vorbehalte namentlich aus der Notwendigkeit, den schweizerischen Arbeitsmarkt vor der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zu schützen. Bedenken erweckt in dieser Richtung vor allem der Art. 7, da durch dessen uneingeschränkte Anwendung den staatenlosen Inhabern von Nansenpässen eine weitgehende Vorzugsstellung eingeräumt würde gegenüber den übrigen mit gültigen Ausweispapieren versehenen Ausländern, welche im allgemeinen für die Schweiz in verschiedener Beziehung mehr Interesse bieten als diese Flüchtlinge, deren Sitten und Gebräuche eine Assimilierung erschweren. Die Gewährung der in diesem Artikel vorgesehenen Erleichterungen würde ziemlich sicher eine vermehrte Einwanderung solcher Flüchtlinge in die Schweiz und eine entsprechend stärkere Belastung des Arbeitsmarktes zur Folge haben, dies in einer Zeit, wo die eigenen Staatsangehörigen so schon stark unter andauernder Arbeitslosigkeit leiden.» BAR E 4800.1 (-) -/3, Bd. 1.

⁶⁵ Siehe Schreiben von Rothmund an Professor L. Quidde vom 23. April 1938; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938].

⁶⁶ Siehe Bergier, *Wirtschaftsgeschichte*, 1983, S. 271.

⁶⁷ Siehe Perrenoud, *Charité*, 1995, S. 105–109. Siehe auch *Traverse*, 1997/1.

⁶⁸ Siehe *Historische Statistik der Schweiz*, 1996, S. 374ff. Zu diesem Thema siehe auch den Vortrag «Ausländer in der Schweiz und Schweizer im Ausland», den Rothmund am 10. und 11. September 1938; anlässlich des «Tages der Auslandschweizer» hielt. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.16, Dossier 354. Die Dokumente dieses Dossiers veranschaulichen die Verbindungen zwischen Ausländerpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Reaktionen gegenüber den Flüchtlingen von März 1933 bis September 1938.

⁶⁹ Schreiben Rothmunds vom 18. November 1938 an Erwin Schachtler von Wegelin & Co., St. Gallen; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938]. Unter den stets wiederkehrenden Argumenten der Bundesbehörden ist die Idee zu finden, dass die Juden durch ihre Einwanderung in ein Land selbst Antisemitismus hervorriefen und dass der Antisemitismus der Schweiz unwürdig sei. Siehe Friedländer, *Reich*, 1997, S. 285f.

⁷⁰ Ein Überblick über die Verstärkung der Kompetenzen der Exekutive befindet sich in den im Bundesblatt halbjährlich publizierten Berichten «des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland».

verschiedenen Wirtschaftssektoren und Branchen verschärften sich mit der fortlaufenden Verringerung der verfügbaren Mittel und den Transferschwierigkeiten. Zwischen den Industriellen und den Finanzgläubigern, zwischen dem Vorort und der Schweizerischen Bankiervereinigung kam es zu manchmal heftigen Auseinandersetzungen über die Zuteilung der transferierbaren Mittel. Zur Verteidigung individueller oder kollektiver Interessen war es notwendig, auf die politischen Behörden Druck auszuüben. Von dieser allgemeinen Entwicklung, die den «Lobbies» zunehmende Bedeutung verlieh, blieb auch die Flüchtlingspolitik nicht unberührt.

Der Fall Fritz Thyssen gibt Aufschluss darüber, was der Druck einflussreicher Persönlichkeiten bewirken konnte. Der deutsche Industrielle konnte nur dank der Unterstützung seines Anwalts Ludwig Friedrich Meyer, eines einflussreichen Parlamentariers, sowie dank entsprechender Schritte bedeutender Bankiers von 1939 bis 1940 in der Schweiz bleiben. Seit der Gründung einer Holding in Davos 1929 unterhielt die Schweizerische Kreditanstalt (SKA) enge Beziehungen zu Thyssen. Ihren Generaldirektoren Peter Vieli und Heinrich Blass gelang es, die Bundesbehörden, insbesondere den Vorsteher des Politischen Departements, Bundesrat Motta, für ihr Anliegen zu gewinnen.⁷¹ Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Paul Baechtold, bemerkte empört, dass die Bankiers sich mehr um ihre Verpflichtungen gegenüber ihrem Kunden als um die übergeordneten Interessen des Landes kümmerten.⁷²

Für die jüdischen Opfer der Nationalsozialisten waren die Möglichkeiten eines Appells an die religiöse Solidarität infolge der marginalen Rolle jüdischer Bankiers auf dem Finanzplatz Schweiz beschränkt: Diese konnten praktisch an einer Hand abgezählt werden. Zu den bekanntesten gehörten der Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins, Armand Dreyfus, und die Banken Bär in Zürich und Dreyfus in Basel.⁷³

Wirtschaftliche Überlegungen konnten auch eine befürwortende Haltung gegenüber der Aufnahme bestimmter Flüchtlinge bewirken und somit zur Kritik an Wegweisungsentscheiden führen. So kritisierte der freisinnige Nationalrat und Wirtschaftsanwalt Henry Vallotton das Kreisschreiben des Bundesrates vom 8. Juli 1938. Er verurteilte die Absicht, Flüchtlinge auszuweisen, die sich in öffentlichen Einrichtungen aufhielten, und warf den Behörden vor, sie berücksichtigten nicht, dass es sich bei diesen Flüchtlingen, für die eine Rückkehr nach Österreich oder Deutschland unmöglich war, um ehrbare Leute handle. Für die von der Krise

⁷¹ Am 17. Januar 1940 brachte Motta den Vermerk «Thyssen soll bleiben!» auf einem Schreiben von Ernst Schürch, Chefredaktor der Berner Zeitung *Der Bund*, an; BAR E 2001 (D) 2, Bd. 112.

⁷² Siehe Notiz von Paul Baechtold vom 4. Juli 1940, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 112. Man kann dieses Dossier mit jenem von Rudolf Hilferding vergleichen, das sich im selben Band befindet. In einem Schreiben vom 29. Juli 1940 rechtfertigte Bundesrat Baumann die Verweigerung des Asyls für den ehemaligen sozialistischen Minister. Im Februar 1941 schrieb die Frau von Rudolf Breitscheid dem Schweizer Konsul in Marseille, dass ihr Mann und Hilferding an die Deutschen ausgeliefert worden waren. Siehe dazu auch Kap. 4.1.1. – Zu den Geschäften der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) mit Thyssen siehe Archive der CS Group, ZFA 02.102.201.302 (Sitzung vom 24. Januar 1936), und 02.105.201.302 (Sitzung vom 30. Oktober 1950).

⁷³ Darin unterschied sich die Schweiz von anderen Ländern, in denen die jüdischen Bankiers mindestens ein Zehntel der Mitglieder ihres Berufsstandes stellten. Siehe Friedländer, Reich, 1997, S. 91–94; Charguéraud, *Démocraties*, 1998, S. 71–72; Ulrich, *Aufstieg*, 1998, S. 309–319. Siehe auch UEK, *Lösegedruckungen*, 1999, Kap. 5.2.3.

geschüttelten Hotels ging es dabei um eine unverzichtbare Kundschaft, die seit Jahren ihre Familienferien in der Schweiz verbracht, grosse Vermögen angelegt oder umfangreiche Bestellungen bei der Maschinenindustrie aufgegeben hatte.

«Sind diese bedauerlichen Menschen wie Hunde zu behandeln, die man ohne Rücksicht auf ihre Lage vor die Türe setzt? [...]. Das wäre in meinen Augen unserer Traditionen der Gastfreundschaft und Humanität unwürdig. Meiner Ansicht nach braucht die Schweiz nicht an humanitären Konferenzen teilzunehmen, wenn sie in der Praxis eine solch grausame Haltung einnimmt [...]. Ich gestatte mir, Ihnen, Herr Präsident, diese Überlegungen ganz offen kundzutun und das Problem in zweifacher Hinsicht zu untersuchen: zunächst unter dem moralischen und humanitären Aspekt und anschliessend unter dem finanziellen und wirtschaftlichen Aspekt [...]. Ich bin mir bewusst, dass die Niederlassung zu vieler osteuropäischer Juden in der Schweiz zu vermeiden ist und dass ausgeschlossen ist, dass diese Ausländer in der Schweiz arbeiten [...]. Schliesslich fürchte ich, dass unter dem Vorwand, die Entstehung eines Judenproblems in der Schweiz zu verhindern, zu grausame Entscheide gefällt werden, indem die unglücklichen Opfer eines antidemokratischen Regimes unterschiedslos ausgewiesen werden und wir barbarische Massnahmen weitertragen, mit denen unser Parlament mit Sicherheit nicht in Verbindung gebracht werden will.»⁷⁴

In Wirklichkeit widersetzte sich das Parlament⁷⁵ den Entscheiden der Exekutive kaum, die sowohl Vorstösse der Verteidiger des Asylrechts als auch der Anhänger einer noch unnachgiebigeren und restriktiveren Haltung hervorriefen. Die Gleichgültigkeit eines grossen Teils der Parlamentarier und das Vollmachtenregime eröffneten hohen Beamten einen grossen Handlungsspielraum. Auch in Geschäftskreisen schwankten die Reaktionen gegenüber den Flüchtlingen zwischen Anteilnahme und Angst. Unter den Industriellen hatte die Konkurrenzangst Vorrang vor anderen Überlegungen; in besonderen Fällen wurden jedoch Ausnahmen gemacht: Nicht selten erhielten die Behörden individuelle Gesuche, die von höchsten Wirtschaftsführern der Schweiz unterstützt wurden. Von der Krise besonders betroffene Regionen versuchten ihre wirtschaftlichen Strukturen zu diversifizieren und ergriffen daher die Gelegenheit, vor den Nationalsozialisten fliehende Industrielle anzuwerben. Angesichts der ablehnenden Haltung der Bundesbehörden hob das Neuenburger *Office de recherches des industries nouvelles* den Beitrag der Flüchtlinge zum Wirtschaftsaufschwung in der Schweiz hervor, indem es an das Beispiel der Hugenotten erinnerte und die Argumente des sanktgallischen Amtes für industrielle Diversifikation übernahm, welches die Rolle der italienischen Flüchtlinge beim Aufschwung der Textilindustrie unterstrichen hatte.⁷⁶ Diese vereinzelt Vorstösse vermochten den eingeschlagenen politischen Kurs jedoch nicht zu verändern: Es ging darum, gegen die «wirtschaftliche Überfremdung» zu kämpfen, d.h. die schweizerische Wirtschaft vor ausländi-

⁷⁴ Schreiben vom 9. Juli 1938 von Vallotton an den Bundespräsidenten und Vorsteher des EJPD, J. Baumann (Orig. franz.); BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938]. Vallotton, Präsident der freisinnigen Fraktion, war 1939 Nationalratspräsident und wurde 1943 zum Gesandten der Schweiz in Brasilien ernannt. Zu erwähnen ist, dass er während der Debatte im Nationalrat vom September 1942 das Wort nicht ergriff.

⁷⁵ Zur Liste der parlamentarischen Vorstösse, zu denen Dossiers im BAR verfügbar sind, siehe Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten, 1999, S. 81–88.

⁷⁶ In seinem am 22. Februar 1939 verabschiedeten Jahresbericht 1938 schrieb das Amt: «Aufgrund der in verschiedenen Ländern alltäglichen politischen und religiösen Verfolgungen erhielten wir zahlreiche Gesuche von Industriellen, die ihre Unternehmen aufgeben und aus ihrem Land fliehen mussten. Wir sahen darin eine einmalige Gelegenheit für die Schweiz, neue Industrien anzusiedeln [...]. Die Geschichte wiederholt sich, und das allgemeine Interesse des Landes muss uns genug am Herzen liegen, um bewusst von dieser industriellen Emigration zu profitieren» (Orig. franz.); BAR E 7170 (A) 1, Bd. 109.

schen Einflüssen zu schützen, und gleichzeitig intensive Austauschbeziehungen auf den weltweiten Märkten aufrechtzuerhalten.⁷⁷

Die antisemitischen Massnahmen, die in den Achsenmächten Juden ihre Tätigkeit für schweizerische Firmen verunmöglichten, schufen ein Beschäftigungsproblem, zumal Juden, die als geschäftstüchtig angesehen wurden, für zahlreiche Häuser im Ausland tätig waren.⁷⁸ Gleichzeitig aber führte die Aussicht auf den Zustrom neuer Konkurrenten auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zu einer restriktiven Haltung. Ein Vertreter des Hotelpersonals schrieb:

«Wenn Flüchtlinge, insbesondere Juden, als Hotelpersonal eingesetzt würden, bestände sicher die Gefahr, dass diese vom Hausburschen zum Portier und dann vom Portier zum Direktor zu avancieren suchten.»⁷⁹

Auch die Handelsabteilung drückte ihre Besorgnis aus:

«Die Handelsabteilung ist grundsätzlich eher dagegen, dass Ausländern die Vertretung von Schweizer Häusern übertragen werde.»⁸⁰

Mit dem Kriegsbeginn und Hitlers Siegen passten sich die Wirtschaftskreise an das veränderte internationale Umfeld an. In diesem Zusammenhang entwickelte sich auch ihre Haltung gegenüber den Migrationsbewegungen weiter. Im Sommer 1940 diskutierten die führenden Kreise der Schweizer Wirtschaft und Politik über die durch die neue internationale Situation entstandenen Sachzwänge und Chancen. In diesem Kontext stellte Edmund Schulthess, ehemals Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, nun Präsident der Eidgenössischen Bankenkommision, ein von seinem Amtsnachfolger und vom Chef des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements unterstütztes Programm vor. Als er die erforderlichen Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen zusammenfasste, führte Schulthess die Frage der Immigration als eines der Probleme auf, die mit den Deutschen zu diskutieren seien:

«Ein heikles Thema werden die Fragen der Niederlassungsverträge und die Fragen bilden, die sich auf die Einwanderung Fremder beziehen. [...]. Immerhin ist so viel zu bedenken, dass auch die Schweiz an der freien Niederlassung in dem Gebiete des deutschen Wirtschaftsblocks grosses Interesse hat, und dass der Umstand, dass in Frankreich und England die freie Niederlassung existierte, einen Hauptgrund für die Prosperität der schweizerischen Volkswirtschaft bildete. Allerdings sind auf der andern Seite auch die Gefahren zu würdigen, die in der Einwanderung nach der Schweiz liegen.»⁸¹

In den folgenden Monaten schränkten die Schweizer Behörden angesichts der von ihnen wahrgenommenen Gefahren die Einwanderungsmöglichkeiten in die Schweiz ein und stellten über-

⁷⁷ Zu diesem Thema siehe die Dossiers der Jahre 1916 bis 1920 des Vororts, die bei den Debatten von 1944 berücksichtigt wurden; AfZ, Archive des Vororts Bde. 55.2 und 55.3. Siehe Arlettaz, Guerre, 1990, S. 319–337.

⁷⁸ Siehe den Vorstoss des Schweizerischen Verbandes der Seidenhändler vom 28. September 1940, der mit der zögerlichen Haltung der Handelsabteilung in Widerstreit geriet, da letztere – unter Hinweis auf die erreichten Konzessionen – die Verträge zwischen Deutschland und der Schweiz nicht dadurch gefährden wollte, dass sie sich gegen die Rassendiskriminierung stellte. DDS, Bd. 13, Nr. 389. Zur Uhrenindustrie siehe Perrenoud, Apercü, 1998, S. 115–116.

⁷⁹ Protokoll der Sitzung vom 6. April 1944 über die Beschäftigung von Flüchtlingen in der Hotellerie, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 240. Diese Erklärung wird erwähnt von Lasserre, Frontières, 1995, S. 249. Siehe auch Gast, Kontrolle, 1997, S. 76.

⁸⁰ Protokoll der Sitzung der Vertreter der Polizeiabteilung, der Handelsabteilung und des BIGA vom 26. September 1944, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 240.

⁸¹ Siehe DDS, Bd. 13, Nr. 406, Anhang, S. 993.

dies auch den Schutz der Schweizer im Ausland in Frage. Im Dezember 1941 führten die Diskussionen über den diplomatischen Schutz von Schweizer Opfern der antisemitischen Massnahmen zu Interventionen einflussreicher schweizerischer Persönlichkeiten. In einem Rechtsgutachten über die Stellung der Juden in Frankreich hielt Professor Arthur Homberger fest, dass das von Pétain unterzeichnete Gesetz Diskriminierungen einführt, die mit dem französisch-schweizerischen Niederlassungsvertrag von 1882 unvereinbar waren. Der schweizerische Minister in Vichy, Walter Stucki, antwortete seinem Freund und ehemaligen Mitarbeiter jedoch, dass er gegenüber seinem – durchaus interessanten – Gutachten einen grundlegenden Vorbehalt habe:

«Ihre durchaus logischen, juristisch richtigen und auch überzeugenden Darlegungen erinnern mich an die schönen Zeiten, da auch ich vom ruhigen Arbeitstisch aus zu den mannigfachen Fragen, die das Leben stellt, als geruhsamer Jurist Stellung nehmen konnte. Heute ist dies leider vollständig anders: das Recht hat den grössten Teil seiner Macht verloren und die Macht dominiert das Recht. [...] Ich kann mich deshalb leider nicht auf diesen Niederlassungsvertrag berufen – die Schweiz hat ihn wirklich zu oft verletzt – und selbst wenn ich es täte, würde dadurch nur die sofortige Kündigung provoziert, da der Wind, der auch in Frankreich gegen die Juden weht, sehr viel stärker ist, als die Hemmung, einen ohnehin so stark durchlöchernten Vertrag mit der Schweiz zu kündigen.»⁸²

Der Schweizer Diplomat und ehemalige Delegierte des Bundesrates für Aussenhandel thematisierte in seinem Schreiben die Gewalttätigkeit der finanziellen und wirtschaftlichen Entwicklung seit 1933. Stucki, eine starke Persönlichkeit, die eine herausragende Position in der schweizerischen Aussenpolitik einnahm, war sich des von Hitler verursachten Bruchs der Normalität bewusst und befürwortete eine Anpassung an diese neue Situation nach schweizerischer Art. Der Bund versuchte seine Interessen unter den gegebenen Bedingungen zu schützen, indem er den deutschen Forderungen Folge leistete, um Konzessionen zu erlangen, dank welchen die Unabhängigkeit und Stabilität der Schweiz gewahrt werden konnte. Da die Schweizer Behörden nach wie vor auf die Weiterreise der Flüchtlinge drängten, ergriffen sie jede Gelegenheit, um die Zahl der Flüchtlinge im Land zu verringern. So erreichten die Unterhändler im Rahmen der Vertragsverhandlungen zwischen Deutschland und der Schweiz, dass Emigrantenzüge Frankreich in Richtung der Iberischen Halbinsel durchqueren konnten.⁸³

Während des Krieges stützten sich die wirtschaftlichen Argumente gegen die Aufnahme von Flüchtlingen zum einen auf die schwierige Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln und Industriegütern und zum anderen auf die Erfahrungen des Ersten Weltkriegs. Um die damaligen Schwierigkeiten zu vermeiden, wurde bereits ab 1938 die Umstellung auf die Kriegswirtschaft organisiert. Dank der Rationierung der Lebensmittel und der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Anbaufläche konnte die in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung relativ gut ernährt werden.⁸⁴ Die Befürchtung, dass durch die Aufnahme von Flüchtlingen die Zahl der hungrigen

⁸² Stucki an Homberger, 20. Dezember 1941; BAR 2200.42 (-) -/23, Bd. 1.

⁸³ Zu diesen «Emigrantenzügen» oder «Israelitenzügen» siehe Schreiben der Handelsabteilung an die schweizerische Gesandtschaft in Vichy, 17. Oktober 1941; BAR E 2200.42 (-) -/21, Bd. 2.

⁸⁴ Siehe Maurer, Anbauschlacht, 1985.

gen Minderheiten ins Unermessliche steigen würde, wurde dennoch weiterhin zur Begründung von Beschränkungen des Asylrechts herangezogen.

Diese bereits während des Krieges umstrittene Politik wurde auch vom Historiker Edgar Bonjour kritisiert:

«Die strengen Massnahmen der Behörden und der nicht genügend deutlich zum Ausdruck gekommene Helferwille privater Kreise können aus der zeitweise sehr bedrohten aussenpolitischen Lage und prekären Versorgung des Landes verstanden werden. Ob man jedoch die behördliche Politik der Zurückhaltung gegenüber Asylsuchenden auch noch billigt, liegt im freien Ermessen des Einzelnen.»⁸⁵

Andere Autoren wiesen nach, dass das Schweizer Boot nicht voll war und mehr Leben hätten gerettet werden können.⁸⁶

Die Schweizerinnen und Schweizer erlebten die Kriegsjahre in Ungewissheit vor einer militärischen Invasion oder einem wirtschaftlichen Zusammenbruch, und auch die Aussicht auf die Nachkriegszeit war von Ängsten geprägt. Man befürchtete, dass auf den Aufschwung wie 1918 eine heftige Krise folgen würde. So wies der ehemalige Anführer des Landesstreiks, Robert Grimm, im September 1943 auf die Besorgnis der Schweizer Arbeiterschaft angesichts des Zustroms italienischer Flüchtlinge hin, die den Arbeitsmarkt aus dem Gleichgewicht bringen und Arbeitslosigkeit hervorrufen könnten.⁸⁷ Es dauerte über ein Jahrzehnt, bis das Gespenst der Krise nicht mehr in den Köpfen der Bevölkerung herumspukte.⁸⁸ Bereits ab Sommer 1945 rekrutierten die Arbeitgeber infolge des Mangels an Arbeitskräften Ausländer; da man jedoch von einem konjunkturell bedingten Aufschwung von kurzer Dauer ausging, drängte man auf flexible und befristete Beschäftigungsverhältnisse. Die Revision des Bundesgesetzes von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer im Jahr 1948 war weiterhin vom festen Willen geprägt, eine Verminderung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz zu erreichen und die geltende Ordnung zu wahren.⁸⁹

So versuchten die Bundesbehörden im nachhinein, ein Bild der Schweiz als Asylland zu prägen, ohne die strukturellen Grundlagen ihrer Politik zu ändern. Zur Verbreitung dieses positiven Bildes wurde das Kino eingesetzt: Der Film *Die letzte Chance* ist bezeichnend für diese Erneuerung des die humanitäre Tradition der Schweiz idealisierenden Diskurses.⁹⁰

Ein Rückblick, der die dramatischsten Aspekte verhüllt, findet sich auch in den Berichten des Bundesrates. So war 1947 zu lesen, die Schweiz sei während des Weltkriegs ein sicherer Hafen gewesen:

⁸⁵ Bonjour, Neutralität, VI, 1970, S. 39f. Im Herbst 1942 bestätigte selbst Bundesrat Pilet-Golaz, dass die Befürchtungen in bezug auf die Nahrungsmittelversorgung kein ausschlaggebendes Argument seien.

⁸⁶ Siehe Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, S. 570.

⁸⁷ Siehe Häsler, Boot, 1971, S. 275–276, 335.

⁸⁸ Siehe Perrenoud, Politique, 1989, insbes. S. 117–130.

⁸⁹ Siehe «Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» (vom 8. Oktober 1948): BBl 1948, III, S. 391. Eine Analyse findet sich in Ebel/Fiala, Consensus, 1983, S. 75–77.

⁹⁰ Siehe Dumont, Histoire, 1987, S. 88. Eine Analyse des 1947 vom EJPD realisierten «Dokumentarfilms» findet sich in Dreyfus, Insel, 1996, S. 347–374.

«Inmitten des kriegsversehrten Europas wurde die Schweiz zu einem Zufluchtland, wo jeder Schutz für seine Person und seine Güter suchte.»⁹¹

Dieser Rückblick unterstreicht, dass die Epoche des Nationalsozialismus für die Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz eine entscheidende Phase war, verschweigt aber, dass zwischen der Aufnahme von Personen und von Gütern streng unterschieden wurde: Der Zufluss europäischer Vermögenswerte erfolgte praktisch ungehindert, während die Grenze für Asylsuchende oftmals hermetisch abgeriegelt war.⁹²

2.2.4 Das Argument der nationalen Sicherheit und die Rolle der Armee

Eine zentrale Rolle in der schweizerischen Flüchtlingspolitik spielte die Landesverteidigung. Aufgrund des Systems der Milizarmee überschritten sich die Beziehungen zwischen militärischen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren vor und nach 1939 auf verschiedenen Ebenen. Die Mobilmachung verstärkte den gesellschaftlichen und politischen Einfluss der Armee, während die Kontrolle der Abteilung Presse und Funkspruch die Informationen über die deutsche Politik einschränkte.⁹³ Jüdische Offiziere gab es kaum, und wenn doch, dann zumeist in untergeordneten Rängen; die höchsten Kreise der Armee waren oftmals von einem diskreten Antisemitismus durchdrungen.⁹⁴

Seit seiner Wahl zum Oberkommandierenden der Armee war General Guisan über die Anwesenheit von Ausländern in der Schweiz und die Fluchtbewegungen an der Grenze besorgt.⁹⁵ Um die Aufmerksamkeit der Regierung auf die Gefahren von Spionage, Sabotage und Infiltration zu lenken, unterbreitete er dem Bundesrat einen langen Bericht, in dem er eine Reihe von Präventiv- und Verteidigungsmassnahmen empfahl; diese waren in erster Linie gegen die Deutschen, aber auch gegen eine andere Bedrohung gerichtet, die folgendermassen beschrieben wurde:

«Eine weitere Kategorie innerer Feinde sind zu einem gewissen Teil die Emigranten. [...] Holländischen und englischen Berichten ist zu entnehmen, dass sich in grossem Masse jüdische Emigranten, denen das Asylrecht eingeräumt würde, als eine nicht unbedeutende Gefahrenquelle entwickeln. Es kann diese Kategorie von Ausländern, gestützt auf die Erfahrungen in Skandinavien, England und

⁹¹ BBl 1947, I, S. 803 («XXXIV. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 14. Oktober 1933 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland»); siehe auch Hug/Perrenoud, Vermögenswerte, 1997, S. 18.

⁹² Siehe Tanner, Bundeshaushalt, 1986, S. 260; Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, S. 554, 567.

⁹³ Siehe BAR E 5795 (-) /-/, Bd. 527. Siehe auch den Beitrag von G. Kreis in Imhof, Kommunikation, 1999.

⁹⁴ Einige Offiziere verhehlten ihre Einstellung nicht. So wandte sich der einflussreiche Hauptmann Hans Hausmann im März 1940 an den Generalstab, um sich einem Filmprojekt über den General vehement zu widersetzen. Wechsler, ein Hauptakteur des schweizerischen Filmschaffens und Anwärter für die Realisierung des Films, wurde angeklagt, kommunistische, ausländische und unmoralische Propaganda zu betreiben. «Dem Juden Lazarus Wechsler ist es zu einem schönen Teil aufs Konto zu schreiben, dass in den Jahren nach 1918 sich in der Schweiz ereignete, was noch in aller Erinnerung lebt. [...] Dass dieser Mann nun die Armee dazu benutze, seine Geschäfte zu machen, dagegen wende ich mich. Die Armee ist mir zu gut, als dass ich ohne Einrede zusehen könnte, wie ein galizischer Jude diese dazu missbraucht, seinen rassebedingten Gelüsten nach Vermögensvermehrung zu frönen. [...] Ich zweifle nicht daran, dass Sie mit mir einig gehen und dass Ihrerseits alles zum Schutze der Armee vor diesem Juden getan wird.» (Schreiben vom 7. März 1940, BAR E 27 (-) 4433). Siehe auch Kreis, Flüchtlingspolitik, 1997, S. 554 und S. 567.

⁹⁵ Zu seiner Haltung vom Januar 1939 bezüglich der Kriegsrisiken und des Aktivismus der Juden in Gesamteuropa siehe DDS, Bd. 13, Nr. 13, S. 26.

Holland nicht ausser Acht gelassen werden. *Mitleid und Nachsicht sind bei der heutigen Lage der Schweiz nicht mehr am Platze, allein Härte tut Not.*»⁹⁶

Kurz vor der Niederlage Frankreichs widersetzte sich Guisan der Aufnahme von Flüchtlingen und begründete diese Weigerung am 16. Juni 1940 mit den vielfältigen politischen und militärischen Gefahren. Am 18. und 19. Juni 1940 verfassten das Armeekommando sowie die Entscheidungsträger im EPD und in der Eidgenössischen Polizeiabteilung verschiedene Rundschreiben und Weisungen an die Kantone, Zollbehörden und militärischen Einheiten; sie sollten sich der Einreise illegaler «französischer, spanischer, polnischer Flüchtlinge (Überreste der Volksfront)»⁹⁷ erbarmungslos entgegenstellen. Das am 18. Juni 1940 gegründete Eidgenössische Kommissariat für die Internierung und Hospitalisierung wurde beauftragt, bei der Lösung der Probleme, die sich durch die Internierung stellten, die Bedürfnisse der Landesverteidigung zu berücksichtigen. Die Armeeführung präziserte mehrmals, dass die Aufnahme von Flüchtlingen auf ein Minimum beschränkt werden müsse und die Bewachung der Interniertenlager nicht Aufgabe des Militärs sei. Mehrmals widersetzte sich Guisan in entscheidenden Phasen des Krieges der Aufnahme von Flüchtlingen, insbesondere im Herbst 1942⁹⁸, im September 1943 (Flüchtlinge aus Norditalien)⁹⁹, im Juni 1944¹⁰⁰ und sogar Anfang 1945.¹⁰¹

Heute ist bekannt, dass die Schweiz wegen der Flüchtlinge nie von einem militärischen Angriff durch das «Dritte Reich» bedroht war. Bereits im Sommer 1942 hielten Rothmund und Pilet-Golaz fest, dass das Argument der Bedrohung durch Deutschland bei den Entscheidungen der Schweiz zur Grenzschiessung nicht ausschlaggebend gewesen war.¹⁰²

Trotzdem hatte die Armee während des Krieges ganz entscheidenden Einfluss auf das Schicksal der Flüchtlinge an der Grenze und auf schweizerischem Staatsgebiet. Sie war zwar gegen eine Internierung, die zu viele Truppenangehörige erforderte, zeigte aber reges Interesse an den Auskünften, die sie dank der Flüchtlinge erhalten konnte. So wurden vor allem Deserteure befragt, von denen sich die Militärs Informationen über Truppenbewegungen und Kriegsgeräte erhofften.

Schliesslich wurden auch die wirtschaftlichen Faktoren nicht ausser acht gelassen: Der eidgenössische Kommissar für Internierung und Hospitalisierung unterstrich, dass mit den Einkünften, welche aus den Arbeiten der Internierten 1942 erzielt worden waren, ein Drittel der durch sie anfallenden Kosten gedeckt werden konnte und dass die Internierten zur Umsetzung des Plans Wahlen beitragen, der Landwirtschaft helfen und für die Armee arbeiten würden. Ausserdem «waren keine speziellen und kostspieligen Massnahmen nötig, um gegen die Untä-

⁹⁶ DDS, Bd. 13, Nr. 294, Anhang, S. 695 (Hervorhebungen im Original).

⁹⁷ Zitiert nach Pierre Bonna in seiner Mitteilung vom 18. Juni 1940; DDS, Bd. 13, Nr. 311, Anhang II (Orig. franz.).

⁹⁸ Siehe Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 17f.

⁹⁹ Siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 267–268.

¹⁰⁰ Siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 291–292.

¹⁰¹ Siehe Favez, Prochain, 1988, S. 391–402.

¹⁰² Siehe Kap. 3.2.

tigkeit zu kämpfen; unser Gewerbe hat zudem in grossem Umfang von den bezahlten Löhnen profitiert».¹⁰³

Im Laufe der Monate wurden die Kompetenzen der Armee sowohl an der Grenze als auch im Landesinneren ausgeweitet.¹⁰⁴ Ab Anfang 1944 trafen sich Vertreter der Polizeiabteilung, des EPD und der Armee wöchentlich, um ihre Entscheidungen zu koordinieren.¹⁰⁵ Im letzten Teil dieses Kapitels sind deshalb die Festlegung der Entscheidungskompetenzen der mit dem Vollzug der Flüchtlingspolitik betrauten Organe zu erläutern.

2.2.5 Entscheidungskompetenzen und Vollzugsorgane

Die Flüchtlingspolitik war der Ausländerpolitik untergeordnet, da der Bundesrat – abgesehen von den wenigen anerkannten politischen Flüchtlingen, die der Schweizerischen Bundesanwaltschaft unterstanden – sämtliche Flüchtlinge den allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen des ANAG vom 26. März 1931 unterstellte.¹⁰⁶ Flüchtlinge galten demzufolge, juristisch betrachtet, nicht als Menschen mit besonderen Schutzbedürfnissen, sondern wurden als – zumeist unerwünschte – Ausländer behandelt.¹⁰⁷

Damit räumte der Bund den Kantonen in der Flüchtlingspolitik bedeutende Rechte ein. Der Entscheid über Einreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern war nämlich ursprünglich Teil der kantonalen Souveränität. Zwar waren die Kompetenzen der Kantone seit dem Ersten Weltkrieg deutlich beschnitten worden, und das ANAG, das der Polizeiabteilung des EJPD in praktisch allen Fällen das letztinstanzliche Entscheidungsrecht einräumte, band die Kantone in eine nationale Ausländerpolitik ein. Dennoch konnten die Kantone nichterwerbstätigen Personen Aufenthalts- und Toleranzbewilligungen erteilen, und die Eidgenössische Fremdenpolizei¹⁰⁸ – eine reine Verwaltungsabteilung ohne eigenes Polizeikorps – war auf den Vollzug ihrer Weisungen durch die Kantonspolizeibehörden und damit auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. Bis 1938 standen also drei entscheidungsbefugte Organe nebeneinander: die Bundesanwaltschaft für politische Flüchtlinge, die Kantone für sogenannte Emigranten und die Polizeiabteilung des EJPD, die als koordinierende Instanz wirkte und gegen die Erteilung kantonaler Bewilligungen Einspruch erheben konnte.

¹⁰³ Bericht vom 15. Januar 1943 an den Generaladjutanten Ruggero Dollfus; BAR E 2001 (D) 3, Bd. 313 (Orig. franz.).

¹⁰⁴ Zu den Kompetenzkonflikten in diesem Bereich siehe BAR E 2001 (D) 3, Bd. 313.

¹⁰⁵ Siehe DDS, Bd. 15, Nrn. 30 und 284.

¹⁰⁶ Die Entwicklung der für die Flüchtlingspolitik massgebenden behördlichen Kompetenzen und Weisungen hat Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, dargestellt; die Praxis – insbesondere beim Vollzug der Weisungen an der Grenze ab 1942 – hat Koller, Entscheidungen, 1996, aufgezeigt. Siehe auch die Einführung in Kap. 1.4.

¹⁰⁷ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. IV.

¹⁰⁸ Zur Behördengeschichte der Eidgenössischen Fremdenpolizei siehe Gast, Kontrolle, 1997, und Mächler, Kampf, 1998. Die 1917 gegründete Zentralstelle für Fremdenpolizei besass zu Beginn weitgehende Autonomie und wurde unter H. Rothmund ab 1919 stark ausgebaut. Nachdem Rothmund 1929 zum Chef der Polizeiabteilung des EJPD avanciert war, wurde die Eidgenössische Fremdenpolizei im Dezember 1933 der Polizeiabteilung eingegliedert, womit sie weiterhin der Kontrolle Rothmunds unterstand, offiziell aber von Paul Baechtold (1890–1968) geleitet wurde. Die Polizeiabteilung war eine Hauptabteilung des EJPD, ebenso wie die Justizabteilung, die Bundesanwaltschaft, das Versicherungsamt und das Amt für Geistiges Eigentum.

Dass die Zuständigkeiten umstritten waren, zeigte sich im Sommer 1938: Manche Kantone erteilten grosszügig Toleranz- und Aufenthaltsbewilligungen, während andere die Flüchtlinge durch ihre Polizeibehörden über die Grenze zurück- oder in die Nachbarkantone absoben. Das der Eidgenössischen Oberzolldirektion und damit dem EFZD unterstehende Grenzwachkorps wurde überdies angewiesen, die Protokolle von Anhaltungen und Wegweisungen jüdischer Flüchtlinge aus Österreich an die Bundesanwaltschaft zu senden – ein klares Zeichen dafür, dass die jüdischen Flüchtlinge von einem Teil der Verwaltung als politisch Verfolgte angesehen wurden. Innerhalb der Bundesanwaltschaft wurde diese Ansicht auch noch 1942 vertreten, als man erwog, die Unterstellung jüdischer Flüchtlinge unter die eigene Kompetenz zu verlangen. Dass es nicht dazu kam, lag darin begründet, dass die flüchtlingspolitischen Kompetenzen von 1938 bis 1942 bei der Polizeiabteilung des EJPD zentralisiert worden waren.¹⁰⁹

1938 bis 1942: Visumpflicht und Zentralisierung der Kompetenzen beim EJPD

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund war die Einführung der Visumpflicht: für deutsche «Nichtarier» am 4. Oktober 1938, für «Emigranten» am 20. Januar 1939 und für die Inhaber tschechoslowakischer Pässe am 15. März 1939. Nach Kriegsbeginn führte der Bundesrat die allgemeine Visumpflicht ein, und die Kontrolle der Visumserteilung durch die Gesandtschaften und Konsulate im Ausland wurde intensiviert, so dass ab dem Sommer 1940 auch der Entscheid über die Erteilung von Einreisebewilligungen grundsätzlich bei der Polizeiabteilung des EJPD lag.¹¹⁰ Die Zentralisierung wurde durch das Vollmachtenregime des Bundesrats begünstigt. Von besonderer Bedeutung war diesbezüglich der auf den Vollmachtenbeschluss gestützte Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939, der zusammen mit dem ANAG während des ganzen Krieges die rechtliche Grundlage für die Politik gegenüber zivilen Flüchtlingen bildete. Der BRB verlangte von den Kantonen, alle illegal eingereisten Flüchtlinge auszuschaffen (Art. 9), und schuf das bundesrechtliche Instrument der Internierung für jene Flüchtlinge, die nicht ausgeschafft werden konnten (Art. 14).¹¹¹ Damit gewann der Bund gegenüber den Kantonen deutlich an Entscheidungskompetenz. Für die während des Krieges verfolgte Politik war es überdies bezeichnend, dass viele Erlasse, insbesondere die Weisungen über die Aufnahme und Wegweisung von Flüchtlingen an der Grenze, geheimgehalten wurden. Verfahren, die sich in der Praxis schon längere Zeit eingebürgert hatten, erhielten verschiedentlich erst im nachhinein die notwendige gesetzliche Grundlage.¹¹² Und in vielen Fragen war das EJPD von Gesetzes wegen letzte

¹⁰⁹ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 26–29.

¹¹⁰ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 75–80, S. 154f., S. 172f.

¹¹¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170f.; Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten, 1999, S. 22. Zu den rechtlichen Grundlagen der Rückschaffung von Flüchtlingen während des Zweiten Weltkriegs siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2.

¹¹² Dies gilt namentlich für die BRB vom 13. August 1942 und vom 12. März 1943. Siehe Koller, Entscheidungen, 1996, S. 38–46, sowie Kap. 5.2.2.

Rekursinstanz. Unter diesen Voraussetzungen hatten die Flüchtlinge, deren völkerrechtlicher Schutz ebenso wie ihr Schutz durch schweizerische Grundrechte sehr beschränkt war, gegenüber behördlichen Entscheiden keine oder nur ungenügende Rechtsmittel zur Verfügung.¹¹³

Trotz der Machtkonzentration bei der Polizeiabteilung des EJPD ist darauf hinzuweisen, dass sich letztere keineswegs autoritär über sämtliche anderen Instanzen hinwegsetzte. Ihre Politik war vielmehr auch von wirtschaftlichen und aussenpolitischen Überlegungen bestimmt und erfolgte oftmals in Absprache mit den anderen Departementen. Die Vollmachtenkommissionen des Parlaments wurden bei der Ausarbeitung wichtiger Erlasse – beispielsweise des Bundesratsbeschlusses über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943¹¹⁴ – vorgängig konsultiert, um eine nachträgliche Desavouierung des Bundesrats zu vermeiden. Und im Rahmen der regelmässig stattfindenden Polizeidirektorenkonferenzen suchten die Bundesbehörden die Zustimmung der Kantone zu ihren Massnahmen – so etwa im Vorfeld der Grenzschliessung vom August 1938 oder im Anschluss an die Grenzsperrung vom August 1942.¹¹⁵ Von kantonalen und eidgenössischen Behörden gab es keine prinzipielle Opposition gegen die Wegweisungspolitik des EJPD, im Gegenteil: abgesehen von einigen Ausnahmen stützte die überwiegende Mehrheit sowohl der Kantone als auch der eidgenössischen Parlamentarier die Politik der Bundesbehörden.¹¹⁶ Seit der Generalmobilmachung vom September 1939 übte zudem die Armee beträchtlichen Einfluss auf die Asylpolitik aus, indem letztere den Prämissen der militärischen Sicherheit untergeordnet wurde. Die Armeespitze sah in der Anwesenheit von Flüchtlingen ein Sicherheitsrisiko und drängte auf eine restriktive Asylpolitik. Dies war um so bedeutsamer, als die Armee im Verlaufe des Krieges wichtige Vollzugsaufgaben übernahm.

Das Verfahren an der Grenze ab August 1942

Als nach der Niederlage Frankreichs im Sommer 1940 neben über 40 000 Militärpersonen auch rund 7500 Zivilpersonen die Grenze überschritten, zeigte sich, dass die zivilen Behörden bei grossen Fluchtbewegungen nicht in der Lage waren, ihre restriktive Politik durchzusetzen. Deshalb wurde die Armee zur Verstärkung der zivilen Grenzorgane, d. h. des Grenzwachkorps und der Kantonspolizeien, herangezogen. In den folgenden Monaten entwickelte sich ein Verfahren, das angesichts der mangelnden schriftlichen Regelung bedeutende Handlungsspielräume öffnete und erst mit der Weisung vom 13. August 1942 verbindlich festgelegt wurde.

Die Entscheidungskompetenz über Aufnahme und Wegweisung von Flüchtlingen lag bei der Polizeiabteilung des EJPD, die den Vollzug ihrer Weisungen von den Kantonen an Organe des

¹¹³ Zum Schutz durch Völkerrecht und Grundrechte siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. I und II.

¹¹⁴ Siehe das Protokoll der Vollmachtenkommission des Nationalrates vom 1. Februar 1943, BAR E 1050.1 (-) 1995/489, Bd. 4.

¹¹⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 88.

¹¹⁶ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 203–232, S. 258f. Zur Haltung der Kantone siehe Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 61–66. Zur parlamentarischen Flüchtlingsdebatte im Herbst 1942 siehe Graf, Flüchtlingsdebatte, 1979. Eine Übersicht über die Quellen im BAR zu parlamentarischen Vorstössen und Debatten findet sich in Schweizerisches Bundesarchiv, Flüchtlingsakten, 1999, S. 81–88.

Bundes delegierte: das Grenzwachtkorps und die Territorialkommandos der Armee. Diese konnten im Rahmen ihres Ermessensspielraums über die Wegweisung oder Aufnahme von Flüchtlingen entscheiden; in Zweifelsfällen sollten sie mit der Polizeiabteilung Rücksprache nehmen.¹¹⁷ Die das Grenzwachtkorps unterstützenden, aber nicht entscheidungsberechtigten Soldaten hatten den Auftrag, zusammen mit den Grenzwächtern illegale Grenzübertritte zu verhindern. Wenn sie die Flüchtlinge nicht zurückwiesen oder erst nach dem Grenzübertritt aufgriffen, mussten sie diese dem zuständigen Territorialkommando übergeben. Dort wurden sie vom Polizeioffizier der Armee verhört, der sie nach einer ablehnenden Entscheidung entweder von der Heerespolizei oder der Kantonspolizei ausschaffen liess oder aber, nach einer positiven Entscheidung, in ein militärisch geführtes Lager einwies. Die Übertragung dieser Vollzugsaufgaben an die Armee führte zu einer Militarisierung der Flüchtlingspolitik, die sich in einigen der Armee unterstellten Lagern besonders deutlich bemerkbar machte.¹¹⁸

Regelung des Aufenthalts der Flüchtlinge in der Schweiz

Für die Regelung des Aufenthaltes der Flüchtlinge waren bis Kriegsbeginn die Kantone zuständig. Unterbringung und Unterstützung der Flüchtlinge überliess man Hilfswerken und Privatpersonen. Mit der Einführung der Arbeitsdienstpflicht und der Eröffnung des ersten Arbeitslagers für Emigranten im April 1940 gewann das EJPD Einfluss auf die Gestaltung des Aufenthaltes der Flüchtlinge in der Schweiz. Es delegierte die Organisation der Massenunterkünfte an die seiner Kontrolle unterstehende Zentraleitung der Heime und Lager (ZLA), die innerhalb der Rahmenbedingungen der Kriegswirtschaft für die Beschäftigung – und später auch die Weiterbildung – der Flüchtlinge sorgte. In Zusammenarbeit mit dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern organisierte sie in den letzten Kriegsjahren auch Einzeleinsätze von Flüchtlingen bei privaten Arbeitgebern.¹¹⁹

Flüchtlinge, die nicht in Lagern und Heimen lebten, unterstanden weiterhin der Aufsicht durch die kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Auch die Zuteilung von Freiplätzen an Flüchtlinge bedurfte der Zustimmung des betreffenden Kantons.¹²⁰ Bei der – ausnahmsweisen – Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Flüchtlinge waren die kantonalen Arbeitsämter zu konsultieren; zudem konnten Kantone und Gemeinden die Errichtung von Massenunterkünften auf ihrem Gebiet verhindern bzw. verzögern. Ab 1947 hatten die Kantone schliesslich auch ein Mitspracherecht bei der Erteilung des Dauerasyls.¹²¹ Damit spielten die Kantone, deren Bedeutung für die Massnahmen an der Grenze mit Kriegsbeginn sehr zurückgedrängt worden war, vor allem beim Vollzug der Flüchtlingspolitik im Innern eine wichtige Rolle. Innerhalb dieser Befugnisse gestalteten die Kantonsregierungen, ja selbst die Gemeinden ihre eigene Politik, indem die

¹¹⁷ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 38–46.

¹¹⁸ Siehe dazu Kap. 4.4.2.

¹¹⁹ Lasserre, Vie, 1998; Lasserre, Frontières, 1995, insbes. S. 222–267; Schorta, Arbeitslager, 1990; ZL, Schlussbericht, 1950.

¹²⁰ Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 291ff.

¹²¹ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 97–102.

einen die Aufnahme von Flüchtlingen kategorisch verweigerten oder gar Sondervorschriften erliessen¹²², während andere den Flüchtlingen mehr Verständnis entgegenbrachten.

2.3 Die Hilfswerke¹²³

Von 1933 bis 1945 kümmerten sich hauptsächlich private Hilfswerke um Aufnahme und Betreuung der Flüchtlinge, wobei die Arbeiten grösstenteils von Freiwilligen verrichtet wurden. Die Hilfswerke nahmen diese Aufgabe seit der Ankunft der ersten Flüchtlinge in der Schweiz wahr. Die Schweizer Bevölkerung unterstützte sie dabei mit finanziellen Spenden, die sich zwar manchmal auf sehr kleine Beträge beschränkten, dafür aber während mehrerer Jahre regelmässig überwiesen wurden. Diese zahlreichen Organisationen unterschieden sich hinsichtlich ihrer Ziele, ihrer Beziehungen zur Schweiz und zum Ausland sowie der Anzahl und der politischen, sozialen und religiösen Zusammensetzung ihrer Mitglieder. Ohne Anspruch auf eine erschöpfende Darstellung aller Aktivitäten zu erheben, vermittelt das folgende Kapitel einen Überblick über die insgesamt sehr verschiedenartigen Hilfswerke.

Die Aufnahme von Flüchtlingen durch die Hilfswerke

Die Rolle der privaten Hilfswerke war für die ab 1933 in die Schweiz einreisenden Flüchtlinge von ausschlaggebender Bedeutung. Mit Ausnahme der russischen Flüchtlinge, die vor dem bolschewistischen Regime geflohen waren und von den schweizerischen Behörden Unterstützung erhielten¹²⁴, war die Flüchtlingshilfe auf die traditionelle Wohltätigkeit und Nächstenliebe des Bürgertums angewiesen. So fand man unter den Leitern der Hilfswerke unter anderem auch Vertreter von Kantonsregierungen, Lehrer und Industrielle.¹²⁵ Die linken Parteien und die Gewerkschaften unterhielten eigene Hilfswerke, die ursprünglich vorwiegend Arbeitslose und ältere mittellose Arbeiter unterstützt hatten, um die Lücken eines ungenügenden staatlichen Sozialversicherungssystems zu schliessen.

Die Hilfsorganisationen wurden in der Regel von den Flüchtlingen bei ihrer Ankunft in der Schweiz aufgesucht. Sie boten diesen mehrheitlich mittellosen Menschen materielle Hilfe und unterstützten sie bei der Suche nach einem neuen Aufnahmeland. Der Bund verbot den Flüchtlingen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Darüber hinaus war die Mehrzahl der Flüchtlinge gezwungen, die Schweiz innert mehr oder weniger kurzer Frist wieder zu verlassen, da ihnen der Status des politischen Flüchtlings verweigert wurde. Die Hauptaufgabe der Hilfswerke konzentrierte sich somit auf zwei Bereiche: die materielle und finanzielle Unterstützung der Flüchtlinge einerseits und die Suche eines definitiven Aufnahmelandes andererseits.

¹²² Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 63f.; Kocher, Menschlichkeit, 1994, S. 293. Sondervorschriften verboten den Flüchtlingen in Luzern das Sitzen auf öffentlichen Bänken an der Uferpromenade; andernorts war Flüchtlingen der Zutritt zu bestimmten Vergnügungslokalen untersagt oder ihr Bewegungsradius auf das Gebiet einer Gemeinde beschränkt. Protokoll der 2. Sitzung der Sachverständigenkommission, 5. Oktober 1944; BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

¹²³ Die Fragen zur Finanzierung der Flüchtlingspolitik durch die Hilfswerke werden in Kap. 5.3 behandelt.

¹²⁴ Siehe Kap. 2.1. und 2.2.1.

¹²⁵ Zu Robert Briner, Rodolfo Olgiati, Silvain S. Guggenheim siehe Kurzbiographie im Anhang.

Die ersten Verfolgungen durch die Nationalsozialisten in Deutschland richteten sich gegen die Mitglieder und Sympathisanten der linken Parteien und gegen die Juden. In der Schweiz wurden von der Linken und von den jüdischen Gemeinden die ersten Strukturen für die Flüchtlingshilfe geschaffen. Im März 1933 gründeten die Sozialistische Partei und der Schweizerische Gewerkschaftsbund in Bern die *Schweizerische Flüchtlingshilfe* mit dem Zweck, die Sozialdemokraten und Gewerkschaftsmitglieder Deutschlands zu unterstützen.¹²⁶ Weitere der Flüchtlingshilfe angegliederte Komitees wurden in Basel, Zürich, Kreuzlingen und Arbon¹²⁷ geschaffen. Die aus der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Bewegung hervorgegangenen Hilfswerke teilten jedoch die philanthropische Auffassung der Wohltätigkeit nicht und forderten, wenn auch vergeblich, staatliche Beiträge, wie einem Schreiben an den Vorsteher des EJPD vom 24. Juni 1934 zu entnehmen ist:

«Wir haben bis Anfang Juni dieses Jahres ca. 130 000 Franken ausgegeben. Ständig zu unterstützen, mindestens aber monatelang, haben wir 50 bis 70 Personen. [...]. Wir sind aber am Ende unserer finanziellen Leistungsmöglichkeiten in der Flüchtlingsfürsorge angelangt. Darum stellen wir wiederholt das Gesuch, der Bundesrat möge die nötigen Mittel für die materielle Unterstützung der deutschen und österreichischen¹²⁸ Emigranten zur Verfügung stellen, gleich wie er es getan hat für die russischen Emigranten und für den Rest derselben noch heute tut.»¹²⁹

Die Behörden weigerten sich jedoch, den deutschen Flüchtlingen dieselbe Unterstützung wie den Russen zu gewähren.¹³⁰

Im Juni 1940 wurde die Schweizerische Flüchtlingshilfe nach dem Rücktritt ihres Direktors Oskar Schneeberger¹³¹ vom *Schweizerischen Arbeiterhilfswerk* übernommen.¹³² Das Arbeiterhilfswerk war 1932 als Hilfsorganisation für Kinder von Arbeitslosen in der Schweiz (*Proletarische Kinderhilfe*) gegründet worden. Später weiteten sich dessen Aktivitäten auch auf Österreich und Frankreich aus. 1933 wurde daraus die *Arbeiterkinderhilfe der Schweiz*. Sie organisierte unter anderem für Kinder ausländischer Arbeiter in Frankreich Erholungsaufenthalte in der Schweiz. Ab 1936 dehnte die Organisation ihre Aktivitäten unter dem Namen Schweizerisches Arbeiterhilfswerk und unter der Leitung von Regina Kägi-Fuchsmann¹³³ auch auf die Flüchtlinge und die Weiterbildung aus. Während des Krieges betreute das Arbeiterhilfswerk auch die russischen Internierten.

¹²⁶ Eisinger/Schaad, Rolle, 1998, S. 41; siehe auch Wichers, Kampf, 1994, S. 106.

¹²⁷ Die Büros in Arbon und Kreuzlingen wurden schon bald wieder aufgelöst, da der Kanton Thurgau keine politischen Flüchtlinge duldete; siehe Wichers, Kampf, 1994, S. 106.

¹²⁸ Am 11. September 1933 ging Österreich zu einem halbautoritären, auf korporatistischen Strukturen basierenden Regime über. Im Februar 1934 wurde die Auflehnung von Sozialisten und Gewerkschaftern gegen das Regime brutal niedergeschlagen.

¹²⁹ Schreiben der Schweizerischen Flüchtlingszentrale Bern an den Vorsteher des EJPD, Johannes Baumann, 14. Juni 1934; BAR E 4001 (B) 1970/187, Bd. 2. In der Schweiz ist der Name «Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern» geläufiger. Das Problem der russischen Flüchtlinge wird in Kap. 2.1 und 2.2 behandelt.

¹³⁰ Siehe Kap. 2.2.1 und 5.3.

¹³¹ Oskar Schneeberger, 1868–1945, Mitglied der Sozialistischen Partei Schweiz, Polizeidirektor der Stadt Bern 1917–1933, Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes 1912–1934, Leiter der Flüchtlingshilfe 1933–1940.

¹³² Wichers, Kampf, 1994, S. 107.

¹³³ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

Die *Rote Hilfe* kümmerte sich um kommunistische Flüchtlinge, sofern diese bei der schweizerischen oder deutschen Partei als Mitglied eingeschrieben waren. Die Leitung der Kommunistischen Partei Deutschlands befand sich seit 1933 im Exil. Die Flüchtlinge mussten sich an eine strikte Parteidisziplin halten und waren verpflichtet, die Regeln der Arbeit im Untergrund zu befolgen, um den Kampf gegen den Nationalsozialismus und den Faschismus fortzusetzen, sich gegen Spitzel zu schützen und jede Abweichung von der durch Moskau vorgegebenen Parteilinie streng zu überwachen.¹³⁴ Wie andere Hilfswerke gewährleistete auch die Rote Hilfe die vom Bund geforderte umfassende Betreuung der Flüchtlinge und versorgte sie mit Unterkunft, Lebensmitteln, Kleidung und einem bescheidenen Taschengeld.

Die Bundesanwaltschaft anerkannte Kommunisten in der Regel nicht als politische Flüchtlinge, sondern setzte ihnen eine Frist zur Ausreise oder verfügte ihre Duldung für kurze Zeit; allenfalls wurde die Frist später erstreckt.¹³⁵ Dies führte dazu, dass sich eine gewisse Anzahl Kommunisten heimlich in der Schweiz aufhielten. Als die Hilfswerke 1936 eine gemeinsame Zentrale einrichteten¹³⁶, wurde die Rote Hilfe nicht als Mitglied zugelassen, unter anderem, weil sie illegale Flüchtlinge betreute.¹³⁷ Weil sie die Republikaner im Spanischen Bürgerkrieg unterstützte, wurde der Roten Hilfe im November 1936 die Ausübung jeglicher politischen Aktivität untersagt und ihr mit der Auflösung gedroht.¹³⁸ Dennoch verhalf sie zahlreichen Flüchtlingen dazu, sich den Internationalen Brigaden anzuschliessen.¹³⁹ Schliesslich wurden am 22. November 1940 die Kommunistische Partei der Schweiz und die ihr angegliederten Organisationen, wozu auch die Rote Hilfe zählte, verboten.¹⁴⁰

Der *Schweizerische Israelitische Gemeindegewand* richtete 1933 ein Komitee für jüdische deutsche Flüchtlinge ein.¹⁴¹ Ab 1934 übernahm der *Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen*¹⁴², den es als Sozialdienst seit 1925 gab, die gesamte Organisation der Flüchtlingshilfe. Der Verband war in lokale Sektionen gegliedert, deren Zahl bis Kriegsende auf 21 stieg. 1945 betreute er 3058 Emigranten¹⁴³ und 20 209 Flüchtlinge. Die Juden in der Schweiz trugen von 1933 bis 1945 mit 9 320 000 Franken zur Betreuung der Emigranten und Flüchtlinge bei, was für eine religiöse Gemeinschaft von rund 19 000 Personen einen enormen Aufwand darstellte.¹⁴⁴

¹³⁴ Studer, Parti, 1994, S. 439–448.

¹³⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 72.

¹³⁶ Siehe Kap. 5.3: Private Hilfe.

¹³⁷ Wichers, Kampf, 1994, S. 132–133.

¹³⁸ Bundesratsbeschluss zur Einführung von Massnahmen gegen die kommunistischen Machenschaften in der Schweiz, 3. November 1936, AS 1936, S. 819–820.

¹³⁹ Studer, Parti, 1994, S. 479–499.

¹⁴⁰ Siehe auch BAR E 4320 (B) 1992/149, Bde. 1–2, Rote Hilfe Schweiz, 1923–1933, beschlagnahmte Unterlagen.

¹⁴¹ Picard, Schweiz, 1994, S. 235ff.

¹⁴² 1943 wird er in Verband schweizerischer jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen umbenannt.

¹⁴³ Laut Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 galten jene Flüchtlinge als Emigranten, die eine Toleranzbewilligung hatten oder haben konnten und die sich nicht bereits seit zehn Jahren (d.h. seit dem 1. September 1929) in der Schweiz aufhielten. Siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170–171.

¹⁴⁴ Siehe Kap. 5.3; siehe auch Picard, Schweiz, 1994, S. 19.

Fast alle Hilfswerke kümmerten sich um die Weiterreise der Flüchtlinge. Dazu gehörte auch der auf Emigrationsfragen spezialisierte *Fürsorgedienst für Ausgewanderte (Aide aux émigrés)* mit Sitz in Genf. Er war in den 1920er Jahren als Schweizer Sektion des *International Migration Service* mit dem Zweck gegründet worden, Schweizer Auswanderer – unter anderem bei der Erledigung der zahlreichen Formalitäten – zu unterstützen. Da er über ein ausgedehntes Netz an juristischen Beratern verfügte, war der Fürsorgedienst auch in der Lage, den Flüchtlingen zu helfen. Ab 1940 wurde seine Tätigkeit jedoch infolge der Entwicklung der internationalen Lage ernsthaft behindert. Der Tätigkeitsbericht für die Jahre 1941/42 erwähnte beispielsweise die Irrfahrt von vierzehn Emigranten, die gültige Visa für Mexiko besaßen, denen Frankreich jedoch die Durchreise nach Spanien verweigerte. Mit enormen Anstrengungen und dank des Einsatzes des mexikanischen Gesandten in Vichy gelang es dem Fürsorgedienst, elf Personen über Frankreich und Algerien nach Marokko zu bringen, wo sie sich in Casablanca einschifften.¹⁴⁵ 1942 verunmöglichten die Kriegsgeschehnisse die Weiterwanderung aus der Schweiz. Der Fürsorgedienst stellte jedoch seine Infrastruktur dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder (SHEK) zur Verfügung und wurde zu dessen Genfer Sektion.¹⁴⁶ Nach dem Krieg übernahm er die Suche nach den Eltern oder Verwandten der illegal in die Schweiz eingereisten Kinder.¹⁴⁷

Mehrere Hilfswerke waren einzig auf die Hilfe für Kinder ausgerichtet¹⁴⁸, so zum Beispiel das *Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder (SHEK)* unter der Leitung von Nettie Sutro-Katzenstein¹⁴⁹. Es war 1933 mit dem Zweck gegründet worden, die Kinder von nach Frankreich ausgewanderten Eltern zu unterstützen.¹⁵⁰ In Zusammenarbeit mit der oben erwähnten Arbeiterkinderhilfe der Schweiz holte es solche Kinder für einen Aufenthalt von einigen Monaten in die Schweiz. Ein erster Kinderkonvoi reiste 1934 aus Frankreich ein. Nach und nach wurde das SHEK zur einzigen Organisation, die solche zwei- bis dreimonatige Aufenthalte durchführte; bis 1939 nahm es auf diese Weise nahezu 5000 Kinder in der Schweiz auf.¹⁵¹ Nach dem Novemberpogrom von 1938 gelang es Georgine Gerhard¹⁵², der Leiterin der Basler Sektion des SHEK, Heinrich Rothmund die Einreisebewilligung für 300 jüdische Kinder, die sich in Deutschland in Lebensgefahr befanden, sowie deren unbeschränkte Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz abzurufen. Diese Hilfsaktion wurde unter der Bezeichnung «300-Kinder-Aktion» bekannt. Mit dem Kriegsbeginn im September 1939 wurde die Durchführung von

¹⁴⁵ «Tätigkeitsbericht 1. Juli 1941 – 30. Juni 1942, Fürsorgedienst für Ausgewanderte», Bibliothèque publique et universitaire, Genf, En 2642.

¹⁴⁶ Rapport annuel 1942/43, Aide aux émigrés; Bibliothèque publique et universitaire, Genf, En 2641.

¹⁴⁷ Rapport annuel 1944/45, Aide aux émigrés; Bibliothèque publique et universitaire, Genf, En 2641.

¹⁴⁸ Siehe Kap. 6.2.2.

¹⁴⁹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

¹⁵⁰ Schmidlin, Schweiz, 1999, Kap. 1.2.

¹⁵¹ Es handelte sich um Kinder von nach Frankreich ausgewanderten Eltern, die zur Hälfte aus Deutschland und zur Hälfte aus Russland stammten.

¹⁵² Georgine Gerhard leitete die Basler Sektion, welche innerhalb des SHEK besonders aktiv war, von 1934 bis zu ihrer Auflösung 1948.

Kinderkonvois aus Frankreich unterbrochen, um später von der *Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder* und der *Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes* wieder aufgenommen zu werden.¹⁵³ Das SHEK konzentrierte sich dagegen zunehmend auf die Betreuung der in die Schweiz geflüchteten Kinder. Im Dezember 1942 erhielt es von der Polizeiabteilung des EJPD den Auftrag, Patenfamilien für die in Schweizer Lagern internierten Flüchtlingskinder zu suchen.¹⁵⁴

1936 wurden zwei der protestantischen Kirche nahestehende Hilfswerke gegründet, eines in Zürich und eines in Bern. Hauptziel der Berner Organisation war die Aufnahme von Christen, die wegen ihrer jüdischen Herkunft verfolgt wurden.¹⁵⁵ Das *Schweizerische Evangelische Hilfswerk für die Bekennende Kirche in Deutschland*¹⁵⁶ unter dem Vorsitz des Zürcher Pfarrers Paul Vogt¹⁵⁷ kümmerte sich sowohl um Flüchtlinge, die der Bekennenden Kirche in Deutschland angehörten, als auch um protestantische Flüchtlinge jüdischer Herkunft. 1938 richteten diese Organisationen eine Zentrale ein, das *Schweizerische kirchliche Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge*.¹⁵⁸ Dieses arbeitete ab 1939 eng mit dem Flüchtlingssekretariat des Ökumenischen Rates der Kirchen unter der Leitung von Adolf Freudenberg¹⁵⁹ zusammen. Anfang 1942 betreute das Komitee 300 Flüchtlinge. Dafür benötigte es monatlich 30 000 Franken, die grösstenteils durch «Flüchtlingsbatzen» genannte Sammlungen bei den protestantischen Kirchgemeinden zusammenkamen. Trotz der ständigen Zunahme der Spenden kam der Ökumenische Rat der Kirchen in einem Bericht im Januar 1942 nicht umhin, folgendes zu bemerken:

«Es ist keine «populäre Sache», jahraus, jahrein für eine Gruppe in der Schweiz «hängen» gebliebener Fremder, die im Einzelnen für die Öffentlichkeit uninteressant sind, zu sammeln und zu geben.»¹⁶⁰

Der *Kreuzritter-Dienst* von Gertrud Kurz¹⁶¹ betreute diejenigen Flüchtlinge, die sich nicht in eine der anerkannten politischen oder konfessionellen Kategorien einordnen liessen und die folglich von der Hilfe der übrigen Hilfswerke ausgeschlossen blieben.

¹⁵³ Zur Kinderhilfe des SRK siehe Kap. 6.2.2.

¹⁵⁴ Siehe Kap. 6.2.2.

¹⁵⁵ Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 78–82.

¹⁵⁶ Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 111–120.

¹⁵⁷ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

¹⁵⁸ Die protestantische Kirche wehrte sich zum Teil gegen die Machtübernahme durch das nationalsozialistische Regime. Diese Auseinandersetzung fand ihren Höhepunkt in der Verhaftung von Pfarrer Martin Niemöller (1937), der zum Symbol des kirchlichen Widerstands gegen den Nationalsozialismus geworden ist. Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 83–93.

¹⁵⁹ «Zusammenarbeit zwischen dem Flüchtlingsbüro des Vorläufigen Weltrates der Kirchen und dem Schweizerischen kirchlichen Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge», 16. Januar 1939; Archives du Conseil oecuménique des Eglises, Cicarus B2. Adolf Freudenberg war deutscher Pfarrer und Mitglied der Bekennenden Kirche Deutschlands. Er war mit einer Jüdin verheiratet und wurde von der Bekennenden Kirche als Sekretär für die Flüchtlinge des Ökumenischen Rates der Kirchen nach London gesandt. Nach einem Ferienaufenthalt in der Schweiz im Sommer 1939 war es Freudenberg nicht mehr möglich, nach London zurückzukehren. Sein Sekretariat wurde in der Folge nach Genf verlagert.

¹⁶⁰ «Kirchliche Flüchtlingsarbeit in der Kriegszeit. Bericht des Ökumenischen Ausschusses für Flüchtlingshilfe. Januar 1942»; Archives du Conseil oecuménique des Eglises, Cicarus B2.

¹⁶¹ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

Auf Anfrage der Schweizer Bischöfe, der lokalen Sektionen von Caritas sowie der Priester verschiedener Pfarreien wurde eine Kommission geschaffen, um den katholischen Flüchtlingen Hilfe zu gewähren.¹⁶² Die *Flüchtlingshilfsstelle der Caritas* wurde 1936 gegründet. Im Jahre 1943 beispielsweise betreute sie 194 Personen,

«die in der Schweiz schon seit Jahren Aufenthaltserlaubnis, aber keine Arbeitsbewilligung haben und auch für den Arbeitseinsatz in den Flüchtlingslagern nicht in Betracht kommen. Sehr oft handelt es sich um ganze Familien, die wir unterstützen müssen.»¹⁶³

Der Schwerpunkt der Hilfstätigkeit galt indessen Tausenden von Flüchtlingen in den Auffang-, Internierungs- und Arbeitslagern, die ein bescheidenes Taschengeld erhielten, seelsorgerisch betreut und mit Kleidern und Decken versorgt wurden. Von 1936 bis 1946 gewährte die Caritas rund 18 000 Personen Hilfe und gab über 4 Millionen Franken für die Flüchtlinge aus.¹⁶⁴

Zu den ersten diskriminierenden Massnahmen des nationalsozialistischen Regimes gehörten Entlassungen und Berufsverbote. Für die davon betroffenen sozialen und beruflichen Gruppen wurden verschiedene Hilfskomitees geschaffen, beispielsweise das 1933 von William Rappard und einigen anderen Personen gegründete *Comité pour le placement des intellectuels réfugiés*.¹⁶⁵ Ziel dieses Komitees war es, für die geflüchteten Intellektuellen Arbeit und Unterkunft zu finden sowie Geld zu sammeln, um ihnen die Weiterreise in ein neues Aufnahmeland zu ermöglichen.¹⁶⁶

In den Städten und Dörfern der Schweiz bildeten sich zudem *unzählige Hilfskomitees* mit den verschiedensten Zielen. So führte beispielsweise der 1935 vom Pfarrer der amerikanischen Kirchgemeinde gegründete *Geneva International Community Fund for Refugees* Sammlungen durch und liess dem *Service de Renseignement pour les Réfugiés* 5000 Franken zukommen.¹⁶⁷

¹⁶² «Dix ans d'expérience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés»; Bibliothèque publique et universitaire, Genf, Gf 410.

¹⁶³ Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband, 1943; S. 14, Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 629.

¹⁶⁴ Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband, 1945/46, S. 10–11; Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 629.

¹⁶⁵ William Rappard (1883–1958), Professor für öffentliches Finanzwesen an der Universität Genf, Direktor der Sektion der Mandate des Völkerbundes von 1920 bis 1924 und Mitglied der Kommission der Mandate von 1925 bis 1939. Zusammen mit Paul Mantoux gründete er das Institut universitaire de hautes études internationales in Genf; von 1917 bis 1921 war er Mitglied des IKRK und von 1919 bis 1920 erster Sekretär der Liga der Rotkreuzgesellschaften. 1995 wurde ein ausführliche Biographie veröffentlicht: Monnier/Victor, Rappard, 1995.

¹⁶⁶ Fanny Schulthess-Hirsch war die treibende Kraft des Komitees, dessen Sekretariat sie leitete. Trotz der Intervention von W. Rappard und G. Kurz verlor sie mitten im Krieg ihre Schweizer Nationalität, die sie durch Heirat erworben hatte, was damit begründet wurde, dass es sich um eine Zweckheirat gehandelt habe. Einige Monate später, im September 1943, wurde sie von Rothmund für eine Woche ins Gefängnis gesperrt, weil sie den Konsul von Peru in Genf um Reisepässe für polnische und deutsche Juden ersucht hatte. Dank den Bemühungen von Fanny Schulthess-Hirsch konnten von 1940 bis 1942 über 500 Flüchtlinge die Schweiz verlassen. 1943 heiratete sie Adolf Silberschein, den Leiter des RELICO (siehe dazu weiter unten).

¹⁶⁷ Im 1935 in Genf gegründeten Komitee waren folgende Organisationen vertreten: Fürsorgedienst für Ausgewanderte, Bureau central de bienfaisance, Centre international d'entraide aux églises, IKRK, Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, Jüdischer Weltkongress, Israelitischer Gemeindebund, Entraide universitaire internationale, International Migration Service, Œuvre Saint-Boniface (Caritas), Union internationale de secours aux enfants. Siehe Tätigkeitsbericht des Service de renseignement pour les réfugiés 1937–1938, Bibliothèque publique et universitaire, Genf, Br 1561.

Die Arbeit der Hilfswerke beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Schweiz. 1941 gründete Regina Kägi-Fuchsmann beispielsweise den *Colis suisse* und richtete in Frankreich ein Nahrungsmitteldepot für die Insassen französischer Lager ein.¹⁶⁸ Andere Organisationen wie die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes, Caritas, der Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen (VSJF) sowie die Schweizerische Ärzte- und Sanitätszentrale¹⁶⁹ benützten dieses Depot und bewiesen damit, dass sich ihre Zusammenarbeit über institutionelle, politische und konfessionelle Hürden hinwegzusetzen vermochte.

1936 – der Zusammenschluss

1936 entschieden die Hilfswerke, sich zusammenzuschliessen. Die gemeinsame Nutzung ihrer Ressourcen sollte ihnen erlauben, sowohl gegenüber den Schweizer Behörden, die im übrigen diesen Zusammenschluss befürworteten, als auch gegenüber den internationalen Organisationen geschlossen aufzutreten. Am 17. Juni 1936 entstand somit die *Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)*.¹⁷⁰ Ende 1936 arbeitete diese mit dem Verbindungsausschuss des Völkerbunds zusammen, der mit dem Zweck eingerichtet worden war, die Kooperation zwischen privaten Hilfswerken und dem Hochkommissar für Flüchtlinge aus Deutschland zu fördern. Der Ausschuss wollte einen international anerkannten Status für die Flüchtlinge schaffen. Dieser Antrag wurde jedoch Anfang 1938 abgelehnt.¹⁷¹ Die Teilnehmerstaaten der Konferenz von Evian im Juli 1938 konnten sich ebenfalls nicht auf eine Lösung für die Flüchtlinge aus Deutschland einigen.¹⁷² Angesichts einer fehlenden internationalen Regelung stand die SZF nunmehr einem einzigen Ansprechpartner gegenüber, nämlich den schweizerischen Behörden.

Im November 1936 unterzeichneten die Hilfswerke im Anschluss an zähe Verhandlungen mit Rothmund eine Vereinbarung, die ihre loyale Zusammenarbeit mit der Polizei festschrieb. Sie verpflichteten sich, jede neue Einreise zu melden und die Flüchtlinge darüber in Kenntnis zu setzen, dass sie weder ein Recht auf Arbeit noch auf einen längeren Aufenthalt in der Schweiz hatten. Der Bund erklärte sich im Gegenzug bereit, der SZF jährlich einen Beitrag von 20 000 Franken für die Weiterreise der Flüchtlinge zu überweisen.¹⁷³ Diese Zusammenarbeit erwies

¹⁶⁸ 15 Jahre Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, 1948, S. 44; Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, S. 207–211.

¹⁶⁹ 15 Jahre Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, 1948, S. 44. Die Schweizerische Ärzte- und Sanitätshilfe wurde 1937 in Zürich mit dem Zweck gegründet, die medizinischen Hilfsaktionen zugunsten der Spanischen Republik zu koordinieren. 1939 betreut sie die spanischen Gefangenen in den französischen Lagern sowie die Schweizer Kombattanten in Spanien. Sie arbeitet eng mit der SZF und dem Unitarian Service Committee in Marseille zusammen.

¹⁷⁰ Lasserre, Frontières, 1995, S. 96ff., und Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 17–21. Die Gründungsmitglieder waren: Internationale Hilfsvereinigung, Schaffhausen; Bureau central de bienfaisance, Genf; Service de renseignement pour les réfugiés, Genf; Schweizerisches Hilfswerk für deutsche Gelehrte, Zürich; Schweizerische Vereinigung für den Völkerbund, Lausanne; Schweizerisches Freiheitskomitee; Schweizerischer Zweig der internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit, Zürich; Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern; Fürsorgedienst für Ausgewanderte; Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder; Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge; Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen; Schweizerischer Caritasverband, Luzern.

¹⁷¹ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 23–24; Lasserre, Frontières, 1995, S. 99.

¹⁷² Siehe Kap. 2.1.

¹⁷³ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 28; Lasserre, Frontières, 1995, S. 98.

sich jedoch im Zusammenhang mit der Verfolgungs- und Vernichtungspolitik gegenüber den europäischen Juden als äusserst problematisch. Die Vereinbarung, die 1936 noch durchführbar erschien, konnte ab 1938 angesichts des massiven Zustroms illegal eingereister Flüchtlinge und der Überforderung der Aufnahmekapazitäten der jüdischen Organisationen nicht mehr eingehalten werden. Ab 1942 ging es den jüdischen Hilfswerken nicht mehr um die Betreuung der Flüchtlinge, sondern schlechthin um deren Rettung, womit sie in einen grundlegenden Widerspruch zur Politik der Behörden gerieten, die auf der Einhaltung des 1936 ausgehandelten Kompromisses beharrten.

Die Beziehungen zwischen dem EJPD und der SZF waren von drei einschneidenden Momenten geprägt: der Grenzschiessung von 1938 als Antwort auf die starke Zunahme der Flüchtlinge nach dem «Anschluss» Österreichs¹⁷⁴; den Protesten gegen die Grenzschiessung vom Sommer 1942, als die Juden der besetzten Gebiete Westeuropas in die Vernichtungslager deportiert wurden¹⁷⁵, sowie dem Verzicht auf eine Intervention im Jahre 1943.

Von 1937 bis Ende 1938 verzehnfachte sich die Zahl der vom Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen betreuten Flüchtlinge.¹⁷⁶ Ziel des VSJF war es, alle Juden aufzunehmen, die vor der antisemitischen Verfolgung aus Österreich flohen.¹⁷⁷ Anfang August 1938 erklärten sich die Mitglieder der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe noch solidarisch mit dem VSJF, während ihr neuer Präsident, der Vorsteher des Zürcher Polizeidepartements Robert Briner¹⁷⁸, an der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vom 17. August 1938 die Schliessung der Grenzen forderte: «Können wir unsere Grenzen nicht besser verschliessen? Die Entfernung der Flüchtlinge ist schwieriger als ihre Fernhaltung.»¹⁷⁹ In diesem Fall wirkte sich die Doppelrolle von Briner zuungunsten der humanitären Aktion aus. Das Beispiel Briners ist jedoch kein Einzelfall. Oskar Schneeberger, der Gründer der *Schweizerischen Flüchtlingshilfe*, war während fünfzehn Jahren Chef der Stadtpolizei Bern, und Ernst Delaquis, ab 1936 Präsident des Exekutivrates des Fürsorgedienstes für Ausgewanderte, war von 1919 bis 1929 Chef der Polizeiabteilung des EJPD gewesen. Rothmund selbst war von 1945 bis 1947 Delegierter der Schweiz für das Intergouvernementale Komitee für die Flüchtlinge. Diese Doppelrollen hatten zwei Gründe: Erstens handelte es sich mit Ausnahme von Schneeberger¹⁸⁰ um Juristen, die aufgrund ihrer Funktion mit dem Ausländerrecht vertraut waren, und zweitens bot ihr Status als hohe Polizeibeamte den Behörden Gewähr, dass sie bei ihrer Tätigkeit in der Flüchtlingshilfe der Staatsräson Rechnung trugen. Insbesondere entsprach die Forderung Briners

¹⁷⁴ Siehe Kap. 3.1.

¹⁷⁵ Siehe Kap. 3.2.

¹⁷⁶ Tätigkeitsbericht Schweizerischer Caritasverband 1943; S. 14, Schweizerische Landesbibliothek, V Schweiz 629.

¹⁷⁷ Siehe Kap. 5.3.

¹⁷⁸ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

¹⁷⁹ «Konferenz mit den Polizeidirektoren der Kantone zur Besprechung der Frage der Flüchtlinge aus Deutsch-Österreich», 17. August 1938; BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 6.

¹⁸⁰ Schneeberger war ausgebildeter Mechaniker, hatte jedoch langjährige Erfahrungen als Gewerkschafter und Politiker. Siehe Gruner, Assemblée, 1966, S. 225.

1938 den Interessen des EJPD, das am 19. August 1938, also nur zwei Tage nach der Polizeidirektorenkonferenz, vom Bundesrat beauftragt wurde, angemessene Massnahmen zu ergreifen, um die Einreise von Flüchtlingen aus Österreich zu verhindern.¹⁸¹

Im August 1942 erhielten die Hilfswerke alarmierende Hinweise über die Massenverhaftungen von Juden in den besetzten Gebieten sowie über die unter unmenschlichen Bedingungen durchgeführten Deportationen. Als das EJPD beschloss, die Kontrolle an den Grenzen zu verschärfen, forderten die Mitglieder der SZF, angeführt vom Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen, die Einberufung einer Konferenz mit Rothmund. Diese wurde am 24. August 1942 abgehalten. Nach einer «zum Teil stürmisch verlaufenen Sitzung» einigten sich die der Zentralstelle angegliederten Organisationen und das EJPD auf einen Kompromiss, der durch die Presse veröffentlicht wurde. Darin wurde festgelegt, dass die vor dem 13. August eingereisten Flüchtlinge das Recht auf eine «sorgfältige Prüfung» ihres persönlichen Falles hatten. Nur jene Asylbewerber sollten zurückgewiesen werden, die «aus schwerwiegenden Gründen als persönlich unerwünscht» betrachtet wurden.¹⁸² Die Verantwortlichen der Hilfswerke waren sich dabei bewusst, dass ein menschlicheres Vorgehen an der Grenze eine Zunahme der von den Hilfswerken zu betreuenden Flüchtlinge zur Folge haben würde. Um die Ausgaben der Hilfswerke zu senken und die Grenzschiessung zu lockern, lancierte Pfarrer Paul Vogt¹⁸³ die Freiplatzaktion¹⁸⁴, von der weiter unten noch die Rede sein wird.

Einen Monat später verhärtete sich jedoch die Politik der Behörden erneut. Briner setzte sich an der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vorerst für eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Fronten ein:

«In der Lösung der Flüchtlingsfrage müssen beide <Lager> einander volles Verständnis entgegenbringen, da die sehr schwierige Aufgabe nur gemeinsam gelöst werden kann. Um eine solche Zusammenarbeit zu erleichtern, hat der Sprechende auch die Leitung der Zentralstelle übernommen.»¹⁸⁵

Wie 1938 empfahl er jedoch anschliessend die hermetische Schliessung der Grenzen und rechtfertigte dies mit dem Argument, dass es schwieriger sei, die Flüchtlinge auszuweisen, als sie an der Grenze zurückzuweisen.

Als die Behörden angesichts der Proteste der Öffentlichkeit und der Hilfswerke etwas von ihrer harten Position abwichen, taten sie dies in der Hoffnung, dass die Zahl der in der Schweiz Asyl suchenden Personen zurückgehen würde. In den letzten Monaten des Jahres 1942 geschah jedoch genau das Gegenteil. In der Folge wurden die Massnahmen an der Grenze erneut verschärft. Die Weisungen vom 29. Dezember 1942 erinnerten erneut daran, dass Flüchtlinge «aus Rassegründen» kein Recht auf politisches Asyl hatten.¹⁸⁶ Um zu verhindern, dass die Flücht-

¹⁸¹ DDS, Bd. 12, Nr. 363.

¹⁸² Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 209–210.

¹⁸³ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

¹⁸⁴ Siehe den Fall Sybille F. in Kap. 5.5.2 sowie Kap. 4.4.3.

¹⁸⁵ Polizeidirektorenkonferenz, Sitzung vom 11. September; BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 7.

¹⁸⁶ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 229–247.

linge nach ihrem Eintritt in die Schweiz Verbindung mit den Hilfswerken aufnehmen, wurde ihnen der telefonische Kontakt mit den Hilfswerken untersagt.¹⁸⁷ Das EJPD informierte die Hilfswerke über diese neuen Weisungen nicht. Im März 1943 protestierte der Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen erneut gegen die Weigerung des EJPD, die Rassenverfolgung genauso wie die politische Verfolgung als Grund zur Asylgewährung anzuerkennen. Der VSJF ersuchte Briner, in diesem Sinne beim EJPD zu intervenieren. Briner erklärte sich zwar mit diesem Vorschlag einverstanden, drohte jedoch mit seinem Rücktritt, sollte die SZF von den Behörden die Einstellung der Rückweisungen an der Grenze fordern. In der Abstimmung schlossen sich die Hilfswerke mit 22 gegen 2 Stimmen Briners Standpunkt an.¹⁸⁸

Die privaten Hilfswerke spielten im Rahmen der vom EJPD verfolgten Aufnahmepolitik eine untergeordnete Rolle. Dennoch gelang es ihren Vertretern ab und zu, die Behörden in Einzelfällen durch persönliche Interventionen zugunsten der Flüchtlinge zu erweichen.¹⁸⁹

Die «Freiplatzaktion»

Im August 1942 schlug Paul Vogt die private Aufnahme von Flüchtlingen vor, für die das Leben in den Lagern unzumutbar war¹⁹⁰, also insbesondere für Kinder unter 16 Jahren, für Mütter mit Kleinkindern, Betagte im Alter von über 60 Jahren sowie für Behinderte und Kranke. Die Aktion von Vogt hatte ausserdem zum Ziel, der Schweizer Bevölkerung, die im August 1942 gegen die Grenzschiessung protestiert hatte, die Möglichkeit zu bieten, ihre Solidarität zu bekunden und Flüchtlinge kostenlos zu beherbergen.¹⁹¹ Obwohl Vogt das Angebot eines «Freiplatzes» als private Spende verstand, wurden auch die von Hilfswerken und Pfarrgemeinden finanzierten Wohnungen in die Aktion miteinbezogen. Privatpersonen konnten mit einer monatlichen Zahlung von 120 Franken ebenfalls einen Beitrag an die Aktion leisten. Für die zahlreichen jüdischen Flüchtlinge wurden auch sogenannte «Freiplatzheime» geschaffen, die von gewissen protestantischen Kirchgemeinden sowie von einigen Pfarreiangehörigen finanziert wurden.¹⁹² Das Verfahren zur Zuteilung von privaten Unterkünften erwies sich jedoch als kompliziert. Die beteiligten Organisationen mussten sich mit jedem Vorschlag für einen Freiplatz an die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlinge wenden, welche die Gesuche behandelte. Die Zentralstelle ihrerseits ersuchte die Polizeiabteilung des EJPD, die Fremdenpolizei des betroffenen Kantons sowie das zuständige Territorialkommando der Armee um Zustimmung. Dieses Verfahren hatte Wartefristen von manchmal mehreren Wochen, wenn nicht gar Monaten zur Folge. Einige Kantone, unter anderem der Aargau und der Thurgau, weigerten sich, Flüchtlingen, die bereits eine Unterkunft bei Einwohnern des Kantons gefunden

¹⁸⁷ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 50.

¹⁸⁸ Picard, Schweiz, 1994, S. 421.

¹⁸⁹ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 54.

¹⁹⁰ Siehe Kap. 4.4.2.

¹⁹¹ Siehe Imhof, Presse, 1999, Kap. 4.3.

¹⁹² Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 296–297.

hatten, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.¹⁹³ Privat untergebrachte Flüchtlinge wurden von der kantonalen Fremdenpolizei überwacht und kontrolliert, während ihr Alltagsleben strikt reglementiert war. Laut den Statistiken der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe konnten auf diese Weise bis März 1944 732 private Unterkünfte für 1320 Flüchtlinge gefunden werden. Diese Zahlen umfassen Flüchtlinge, die von mehreren Hilfswerken betreut wurden, wobei letztere sehr unterschiedlich vorgingen, so dass nur ein Teil der Plätze tatsächlich auch kostenlos zur Verfügung gestellt wurde. Die vom Schweizerischen Arbeiterhilfswerk vorgeschlagenen Flüchtlinge – es handelte sich um 76 Personen für 48 Freiplätze – erhielten beispielsweise eine finanzielle Beihilfe vom Arbeiterhilfswerk; bei Unterbringung in einer Familie bezahlte das Arbeiterhilfswerk die Pensionskosten. Caritas stellte 79 Plätze unentgeltlich zur Verfügung; die Kosten wurden von den Vermietern selbst getragen, da die katholische Hilfsorganisation nicht genügend Mittel hatte, um für die Unterkunft aufzukommen. Die im Anschluss an den Aufruf von Paul Vogt gegründete Evangelische Freiplatzaktion fand nicht nur 76 kostenlose oder von ihr selbst finanzierte Unterkünfte, sondern stellte darüber hinaus dem Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen weitere 323 Plätze zur Verfügung, womit sie mehr als die Hälfte aller Freiplätze zur Aktion beisteuerte. Der Verband schweizerischer jüdischer Flüchtlingshilfen fand 206 Plätze, wovon 115 auf christliche Familien entfielen.¹⁹⁴ Der gesetzliche Rahmen für die Freiplatzaktion wurde erst einige Zeit nach deren Lancierung geschaffen: Am 12. März 1943 bewilligte der Bundesrat die Unterbringung bestimmter Kategorien von Flüchtlingen bei Privatpersonen.¹⁹⁵

Die internationalen Hilfswerke

Zahlreiche internationale Organisationen waren auch in der Schweiz tätig.¹⁹⁶ Der *Jüdische Weltkongress (WJC)* hielt seine erste Versammlung im August 1936 in Genf ab – einem Standort, der bewusst aufgrund seiner Funktion als «Zentrum internationaler Aktivitäten» gewählt worden war.¹⁹⁷ Der Direktor des Genfer Büros des *WJC*, Gerhart Riegner¹⁹⁸, verfasste jenes nach ihm benannte Telegramm, das die USA und Grossbritannien im August 1942 über die Pläne der Nationalsozialisten informierte, die Juden in ihrem Machtbereich «mit einem Schlag»¹⁹⁹ zu vernichten.²⁰⁰ Ziel des *WJC* war es, auf politischer Ebene «um jeden Preis und

¹⁹³ Lasserre, Frontières, 1995, S. 245. Zur mangelnden Bereitschaft der Kantone siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 213–214.

¹⁹⁴ Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, Überblick über die Freiplatz- und Privat-Internierungen vom März 1942 – August 1943. September 1944. Archiv Gertrud Kurz, Habstetten, Mappe 21.1.

¹⁹⁵ «Die arbeitsuntauglichen Flüchtlinge (Kinder, Mütter mit Kleinkindern, alte Leute, Gebrechliche, Kranke) werden, soweit möglich, mit Hilfe der privaten Fürsorge in Freiplätzen, sonst ebenfalls in Heimen oder Lagern untergebracht. Soweit sie persönlich einwandfrei sind, kann ihnen mit Zustimmung der kantonalen Behörden erlaubt werden, sich auf eigene Kosten in einem Hotel, einer Pension oder einer Privatwohnung aufzuhalten.» Bundesratsbeschluss über die Beherbergung von Flüchtlingen vom 12. März 1943; AS 1943, S. 205–207.

¹⁹⁶ Die amerikanische Organisation *American Jewish Joint Distribution Committee* wurde in der Schweiz durch Saly Mayer vertreten (siehe Kurzbiographie im Anhang). Siehe Kap. 5.4.

¹⁹⁷ Riegner, *Années*, 1998, S. 44–50.

¹⁹⁸ Siehe Kurzbiographie im Anhang. Riegner arbeitete in Genf eng mit dem Schweizer Paul Guggenheim, Rechtsberater des *WJC*, zusammen.

¹⁹⁹ Riegner, *Années*, 1998, S. 65.

mit allen Mitteln» zugunsten der Hilfe für die verfolgten Juden Einfluss zu nehmen, unabhängig davon, ob ihre Aktivitäten mit der Politik der Alliierten übereinstimmten oder nicht²⁰¹, sowie die freie Welt über die Verfolgung und Vernichtung der Juden zu informieren. Der *WJC* war mit dem *Relief Committee for Jewish War Victims (RELICO)* unter der Leitung des ehemaligen polnischen Parlamentsabgeordneten Adolf Silberschein verbunden.²⁰² Das *RELICO* organisierte den Versand von Nahrungsmitteln, Kleidern und Medikamenten an die jüdische Bevölkerung im besetzten Polen und in den Internierungslagern in Südfrankreich.

Die bescheidene Grösse von Genf und die Nähe der internationalen Organisationen erleichterten die informellen Treffen zwischen den Hilfsorganisationen.²⁰³ So stand Riegner ab 1939 in regelmässigem Kontakt mit dem *Internationalen Komitee vom Roten Kreuz*.²⁰⁴ Er hatte ebenfalls Verbindung zu den beiden führenden Vertretern²⁰⁵ des *Ökumenischen Rates der Kirchen* und zu dessen Büro für Flüchtlingsfragen. Im März 1943 richteten alle drei zusammen ein Schreiben im Namen des Ökumenischen Rates der Kirchen und des Jüdischen Weltkongresses an den Hochkommissar für Flüchtlinge des Völkerbundes mit Kopien an die britische und amerikanische Regierung. Die drei Organisationen erinnerten daran, dass «die Kampagne zur vorsätzlichen Vernichtung der Juden nunmehr ihren Höhepunkt» erreicht hatte, und forderten die USA und Grossbritannien auf, den neutralen Staaten für die Zeit nach dem Krieg Zusicherungen bezüglich der Weiterwanderung der Flüchtlinge zu geben.²⁰⁶

1942: Die Verlegung internationaler Organisationen nach Genf

Nach der Invasion der freien Zonen in Frankreich durch deutsche Truppen am 11. November 1942 sahen sich mehrere internationale Hilfswerke gezwungen, Frankreich zu verlassen und sich nach Genf zurückzuziehen. All diese Organisationen waren dem *Comité de coordination pour l'assistance dans les camps*, dem sogenannten *Comité de Nîmes*, angeschlossen.²⁰⁷ Dieses Komitee war im November 1940 gegründet worden, um den Internierten in französi-

²⁰⁰ Siehe Laqueur, *Secret*, 1981.

²⁰¹ American Jewish Archives, Cincinnati, World Jewish Congress Collection: Series H, Box H 319, File The Activities of RELICO in Geneva by Dr [R.F.] Bienenstock, 15. Januar 1942 (Orig. engl.).

²⁰² Um die Juden vor der Vernichtung zu retten, liess Adolf Silberschein von südamerikanischen Konsuln Reisepässe auf die Namen der Internierten ausstellen. Die Kopien der Pässe wurden darauf den deutschen Behörden des Generalgouvernements zugestellt, was für die Gefangenen zur Folge hatte, dass sie in Konzentrationslagern interniert und nicht in die Vernichtungslager deportiert wurden. Als die Genfer Justiz von dieser Aktion Kenntnis erhielt, wurde Adolf Silberschein verhaftet. Siehe DDS, Bd. 15, Nr. 20, inkl. Anhang I und II. Adolf Silberschein wird in der Literatur mit verschiedenen Vornamen erwähnt; wir haben den im Schweizerischen Bundesarchiv registrierten Vornamen übernommen.

²⁰³ Am Institut universitaire de hautes études internationales unterrichteten beispielsweise W. Rappard, von dem weiter oben bereits die Rede war, sowie der Rechtsprofessor P. Guggenheim und der Geschichtspräsident des IKRK, C. J. Burckhardt.

²⁰⁴ Interview von Saul Friedländer mit Gerhart M. Riegner, 30. Oktober 1997.

²⁰⁵ Willem A. Visser 't Hooft, Generalsekretär des Ökumenischen Rates der Kirchen, und Adolf Freudenberg, Leiter des Büros für Flüchtlingsfragen.

²⁰⁶ Visser 't Hooft, *Temps*, 1975, S. 215–216.

²⁰⁷ Grynberg, *Camps*, 1991, S. 195.

schen Lagern Hilfe zu leisten.²⁰⁸ Maurice Dubois²⁰⁹ vertrat im Komitee die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes.²¹⁰

In Genf befanden sich ferner der YMCA, der sich zugunsten der Kriegsgefangenen und Lagerinsassen einsetzte; das *Unitarian Service Committee*, das ein Programm für Flüchtlinge umsetzte, welches letzteren erlaubte, sich am Wiederaufbau ihrer Länder zu beteiligen²¹¹; das *American Friends Service Committee*, das sich um die Überweisung von Geldern aus den USA zur Unterstützung der bedürftigen Flüchtlinge bemühte²¹², sowie die Organisationen *ORT* (*Organisation, Reconstruction et Travail*) und *OSE* (*Œuvre de secours aux enfants*). Die beiden letztgenannten Organisationen waren jüdische Hilfswerke, die 1880 (*ORT*) bzw. 1913 (*OSE*) in St. Petersburg gegründet worden waren. In der Schweiz führte *ORT* zahlreiche Studienprogramme für die Flüchtlinge im Hinblick auf die Nachkriegszeit durch. *OSE* unterhielt heimliche Fluchtrouten von Frankreich in die Schweiz, führte Kinderheime in der französischen Schweiz und betreute überlebende Kinder aus dem Konzentrationslager Buchenwald.

Verschiedene Verantwortliche schweizerischer Hilfswerke hatten bereits lange vor dem Krieg Kontakte mit Vertretern internationaler Organisationen aufgenommen. Namentlich Rodolfo Olgiati²¹³ hatte während des Spanischen Bürgerkriegs eng mit den Vertretern des *American Friends Service Committee* zusammengearbeitet. Nach seinem Austritt aus der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes²¹⁴ engagierte er sich zusammen mit Regina Kägi-Fuchsmann in einer Arbeitsgruppe, die sich in Genf unter der Leitung von Adolf Freudenberg mit den Problemen der Nachkriegszeit befasste.²¹⁵ In der Arbeitsgruppe waren weitere Organisationen vertreten: Noël H. Field vom *Unitarian Service Committee*, Roswell McClelland²¹⁶ vom *American Friends Service Committee* und Berta Hohermuth vom *Fürsorgedienst für Ausge-*

²⁰⁸ Bohny-Reiter, Journal, 1993.

²⁰⁹ Maurice Dubois war in Toulouse zuerst Leiter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder und anschliessend, nach deren Zusammenschluss mit dem Schweizerischen Roten Kreuz, der Kinderhilfe des SRK. Er war ausserdem Mitglied des Internationalen Zivildienstes, wodurch er sich jedoch den Ärger der Direktion der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes einhandelte. Siehe Schmidlin, Schweiz, 1999, Kap. 5.1.1: «Eine Entlassung mit Folgen».

²¹⁰ Siehe Kap. 6.2.2.

²¹¹ «Report on the Work of the Unitarian Service Committee in Switzerland, May 1945, 14, 18–20», in: Unitarian Universalist Service Committee Archives, Andover-Harvard Theological Library of the Harvard Divinity School, Cambridge, Massachusetts: bMS 16007, Box 24, File Exec. Director – Admin. Files – Switzerland – Refugees 1943–1945 # 1/3.

²¹² «Report of the Activities of the Geneva Office of the American Friends Service Committee, June 17, 1946», in: American Friends Service Committee Archives, Philadelphia, Pennsylvania: Box Foreign Service 1946 Country – Spain (A) to Country – Switzerland (P), File Country Switzerland (General), 1946. Siehe auch Kap. 5.4. und 5.5.

²¹³ Siehe Kurzbiographie im Anhang sowie Kap. 6.2.2.

²¹⁴ In seiner Funktion als Generalsekretär der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes war es ihm nicht möglich, Kontakte mit den Vertretern internationaler Hilfswerke aufzunehmen. Diese Aufgabe fiel in den Zuständigkeitsbereich des Delegierten des Bundesrates für die internationalen Hilfswerke, Edouard de Haller. Siehe Kap. 6.2.

²¹⁵ «Report on the Work of the Unitarian Service Committee in Switzerland», in: Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, Cambridge, MA, Unitarian Service Committee Archives, bMS 16007, Box 24, p. 18–21.

²¹⁶ Roswell MacClelland wurde am 26. April 1944 zum Sondervertreter des War Refugee Board in der Schweiz ernannt. Siehe DDS, Bd. 15, Nrn. 124, 135, 242, 361.

wanderte.²¹⁷ Laut Regina Kägi-Fuchsmann bereitete diese Arbeitsgruppe das Terrain für die Durchführung der Tagung von Montreux vor²¹⁸, die Anfang 1945 stattfand und wo zum ersten Mal Vertreter der Flüchtlinge, der Hilfswerke und der zivilen und militärischen Behörden zusammentrafen, um die Weiterreise der Flüchtlinge nach dem Krieg zu besprechen.²¹⁹ Bisher waren die Flüchtlinge bei der Ausarbeitung einer Politik, welche sie unmittelbar betraf, nie als Gesprächspartner akzeptiert worden. Seit der Konferenz von Montreux waren die Hilfswerke sowohl für die Behörden als auch für die Flüchtlinge unentbehrliche Partner, da allein sie über die Mittel und Wege für eine geordnete Rückkehr oder Weiterwanderung der Flüchtlinge verfügten.

²¹⁷ Schreiben von Regina Kägi-Fuchsmann an Rodolfo Olgiati vom 1. November 1943, in: Sozialarchiv Zürich, Archiv des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks, Ar. 20.950.6.

²¹⁸ Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, S. 229–230.

²¹⁹ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 81. Siehe auch: Flüchtlinge wohin?, 1945.

3 Kontrolle und Grenzschiessung

Die Einführung einer auf deutsche «Nichtarier» beschränkten Visumpflicht im Oktober 1938 und die Schliessung der Grenze für Flüchtlinge «nur aus Rassegründen» im August 1942 wurden bereits in der Zeit selbst kontrovers diskutiert. Spätestens seit dem Ludwig-Bericht von 1957 gelten die beiden Massnahmen als entscheidende Zäsuren, als Schlüsselereignisse, deren Untersuchung die Bedingungen der gesamten schweizerischen Flüchtlingspolitik sichtbar und erklärbar macht. Der «J»-Stempel und das Wort vom «stark besetzten Rettungsboot» sind zu Chiffren für diese Ereignisse geworden – Ereignisse, die bis in die jüngste Zeit Anlass zu Kontroversen gegeben haben. Im folgenden werden die Vorgänge von 1938 und 1942 nach dem Stand der neuesten Erkenntnisse dargestellt.

3.1 1938: Der «J»-Stempel und die Schweiz

Die Kennzeichnung von Pässen vor 1938

Im Prozess, der Ende September 1938 seinen Abschluss fand, zeichneten sich zwei Entwicklungstendenzen ab – eine in der Schweiz und eine in Deutschland –, die zur Unterzeichnung der bilateralen Vereinbarung führten.

In der Schweiz setzte sich seit dem Ersten Weltkrieg zunehmend das Bestreben durch, das Land vor einer «Verjudung» zu bewahren.¹ Diese politische Haltung beeinflusste die Einbürgerungspraxis, die zunehmend restriktive Züge erhielt. Ab 1916 enthalten Dossiers von Einbürgerungskandidaten handschriftliche Vermerke, die von der Absicht zeugen, für Juden den Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft zu erschweren. 1919 benutzte die Bundesverwaltung zu diesem Zweck einen Stempel in Form eines Davidsterns.²

Kürzlich ist die Forschung auf Dokumente gestossen, die belegen, dass schweizerische Beamte zwischen 1936 und 1940 einen «J»-Stempel verwendeten. Zwei verschiedene Stempel kamen in der Bundesverwaltung und im Kanton Waadt zur Anwendung. Die Stempel dienten dazu, Verwaltungsdossiers von ausländischen Juden – namentlich von Studenten und nichterwerbstätigen Personen – zu kennzeichnen. Dies macht deutlich, dass die Fremdenpolizei ein Verfahren zur Erfassung von Juden entwickelt hatte.³ Nach dem derzeitigen Forschungsstand und aufgrund der aktuellen Quellenkenntnisse gibt es zwar Hinweise auf eine solche Verwaltungspraxis; von einer kontinuierlichen und systematischen Handhabung kann aber kaum die Rede sein. Man weiss, dass sich der Antisemitismus in der Zwischenkriegszeit in einem zweifa-

¹ Siehe Kamis-Müller, Antisemitismus, 1990; Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998; Kury, Ostjudenmigration, 1998.

² Siehe Perrenoud, Problèmes, 1990, S. 82–83. Zur Einbürgerungspraxis siehe Kreis/Kury, Einbürgerungsnormen, 1996.

³ Siehe Droz, Antisémitisme, 1999, S. 353–367, S. 373–374. Laurent Droz hat als Mitarbeiter der Gruppe «Recherches sur la politique vaudoise du refuge» (unter der Leitung von André Lasserre) Nachforschungen angestellt, die zu Schlüssen führten, welche sich nicht durchwegs mit jenen von Guido Koller, Mitarbeiter des Bundesarchivs, decken. Siehe Koller, Guido: «Rassismus in den Amtsstuben», NZZ, 17.5.1999, und Koller, «J»-Stempel, 1999, S. 371–373.

chen Prozess, in dessen Verlauf Menschen in Kategorien eingeteilt und gestützt auf administrative Verfahren identifiziert wurden, in seiner modernen Form ausgeprägt hat. Auch die Schweiz folgte dieser internationalen Entwicklung der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.⁴ Nur vor diesem Hintergrund lässt sich die Dynamik der Verhandlungen von 1938 erklären.

Im nationalsozialistischen Deutschland war die jüdische Bevölkerung mit wachsenden Problemen beim Erwerb von Reisedokumenten und Identitätskarten konfrontiert. Diese antisemitisch motivierte Diskriminierung wirkte sich ab Ende 1937 in der Schweiz aus. So stiess ein deutscher Industrieller auf Schwierigkeiten bei der Erneuerung der Reisepässe seiner Kinder, die ein Internat im Kanton St. Gallen besuchten. Als die Schweizer Behörden davon erfuhren, schrieben sie, die Angelegenheit sei «für uns von grösster Bedeutung».⁵ Denn das EPD, die Eidgenössische Fremdenpolizei und die Oberzolldirektion bedauerten, dass diese diskriminierenden Massnahmen den Kundenkreis für Hotels, Internate und Privatschulen verkleinerten. Doch noch mehr befürchteten sie, dass die Juden dazu angehalten würden, in der Schweiz zu bleiben, was die Bemühungen zur Beschränkung ihrer Zahl in der Schweiz zunichte machen könnte. Der Druck, den Deutschland zur gleichen Zeit auf die Juden ausübte, um sie zur Auswanderung zu zwingen, beunruhigte die Schweizer Behörden. In ihren Augen missachteten die deutschen Behörden die internationalen Verpflichtungen, wenn sie Juden Visa ausstellten, die nur für die Ausreise gültig waren. Wie andere Staaten hätte auch das Reich die Rücknahme seiner Staatsangehörigen gewährleisten müssen und nicht ausschliessen dürfen. Ausserdem war diese Verpflichtung Bestandteil des schweizerisch-deutschen Niederlassungsvertrags. Aufgrund der in den folgenden Wochen eintreffenden Informationen konnten sich die Schweizer Diplomaten von der misslichen Lage der jüdischen Bevölkerung im Reich überzeugen. Die Nationalsozialisten enteigneten die Juden und versuchten, ihnen die weitere Existenz in Deutschland zu verunmöglichen, um sie in die Emigration zu treiben. Beunruhigt zeigten sich die Schweizer Behörden auch angesichts der zusätzlichen Behinderung des Devisentransfers, weil diese Schwierigkeiten die Flüchtlinge je länger, desto mehr dazu zwangen, die Reise ins Exil mittellos anzutreten.

Im Verlauf des Jahres 1938⁶ wurden die Schweizer Behörden regelmässig und rasch über die diskriminierenden Massnahmen informiert. Im Januar 1938 stellte ein in Leipzig wohnhafter Schweizer fest, dass bei der Erneuerung seiner Legitimationskarte als Handelsreisender in der

⁴ Noirel, *Tyrannie*, 1991, S. 318.

⁵ Schreiben der Eidg. Fremdenpolizei (Baechtold) an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin, 9. Februar 1938; BAR E 2001 (D) 1, Bd. 76.

Siehe Walk, *Sonderrecht*, 1996, Nr. 377, S. 206: Runderlass zur Ausstellung von Pässen an Juden im Inland und Einbeziehung langfristiger Reisepässe; unveröffentlichter Erlass des Reichsministers des Innern, 16. November 1937, Pol. S V 6 2252/37/453-12. Siehe auch PA/AA R 48972.

⁶ Siehe Pehle, *Judenpogrom*, 1994; Tenenbaum, *Year*, 1958; Esh, *Discrimination*, 1958.

für die Nationalität vorgesehenen Rubrik neben der Eintragung seiner schweizerischen Staatsbürgerschaft

«ein roter Stempel ‹Jude› angebracht wurde. Eine Rückfrage des Konsulats beim Gewerbeamt ergab, dass dieser Stempel erstmals mit diesem Jahr unterschiedslos bei allen in- und ausländischen Nichtariern angebracht werde, weshalb für Schweizer keine Ausnahme gemacht werden könne.»⁷

In der Antwort an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin hielt die Abteilung für Auswärtiges des Politischen Departementes fest:

«So sehr wir diese Diskrimination unserer im betreffenden Berufe tätigen Landsleute im Hinblick auf deren wirtschaftliche Existenz bedauern müssen, teilen wir durchaus Ihre Auffassung, dass eine Intervention zugunsten eines Dispenses der jüdischen Schweizerbürger von dieser Bestimmung, weil sicher vollkommen aussichtslos, nicht opportun ist.»⁸

Seit Anfang 1938 wurden in Schweizer Dokumenten ohne kritische Distanz die Begriffe «Arier» und «Nichtarier» verwendet.⁹ Die Reaktionen der Schweizer Behörden auf die Umsetzung des rassistischen Programms der Nationalsozialisten richteten sich dabei nach den Kriterien der Nützlichkeit.

Die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland von 1938

Das Verhalten der Schweiz im Verlauf des Jahres 1938 wurde bereits in zahlreichen Publikationen¹⁰ und Zeitungsartikeln dargestellt. Dabei hat insbesondere das Abkommen zwischen der Schweiz und Deutschland vom 29. September 1938 zu Diskussionen Anlass gegeben. Die einschlägigen Dokumente zu diesem Thema wurden erstmals 1953 im Rahmen der Edition der von den Alliierten aufgefundenen deutschen Archive publiziert, sodann 1957 im «Ludwig-Bericht» und schliesslich 1994 im Band 12 (1937–1938) der DDS veröffentlicht.¹¹

Am Vorabend des «Anschlusses» von Österreich lag die Zahl der Flüchtlinge in der Schweiz bei schätzungsweise 5000.¹² Sie hatte sich seit 1933 stabilisiert. Die Machtergreifung der Nationalsozialisten in Österreich und der Einmarsch der deutschen Truppen am 12. März 1938 lösten wegen der Folgen für die jüdische Bevölkerung eine europäische und weltweite Krise in der Flüchtlingsfrage aus, da die internationale Staatengemeinschaft sich als unfähig erwies, den

⁷ Schreiben der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin an die Abteilung für Auswärtiges des EPD, 24. Januar 1938; BAR E 2001 (D) 1, Bd. 76.

⁸ Schreiben der Abteilung für Auswärtiges des EPD (verfasst von Alfred de Claparède und unterzeichnet von Hans Frölicher), 28. Januar 1938; BAR E 2001 (D) 1, Bd. 76.

⁹ Erst 1941 ging ein Schweizer Diplomat im Ausland auf kritische Distanz zu dieser Praxis. Der schweizerische Gesandte in Bukarest stellte mit Erstaunen fest, dass die Verwaltungsstellen des Bundes «seit einiger Zeit» eine Terminologie verwenden, die glauben lasse, «dass wir die rassistischen Theorien als unbestrittene Wahrheit anerkennen» (Orig. franz.). Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 142, S. 427.

¹⁰ Siehe insbesondere: Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 70–150, und Bourgeois, Porte, 1988. Die 1998 in der Schweizer Presse veröffentlichten Artikel haben keine neuen Erkenntnisse in bezug auf den Wissensstand über die Verhandlungen gebracht, die 1938 zum Abschluss des Abkommens führten.

¹¹ Einer der Herausgeber dieses Bandes der DDS, Daniel Bourgeois, hat 1988 einen Artikel verfasst (Neuaufgabe 1998), der den Prozess, welcher zur Unterzeichnung des Protokolls in Berlin und dessen Ratifizierung in Bern führte, in seinen Einzelheiten rekonstruiert. Das vorliegende Kapitel stützt sich weitgehend auf diesen Artikel.

¹² Siehe Citrinbaum, Participation, 1977, S. 4. Diese Zahl ist eine Schätzung, die auf der Antwort von Bundesrat Baumann auf die Interpellationen Trümpy und Müller in der Nationalratssitzung vom 7. Dezember 1938 basiert; BAR E 4260 (C) 1969/138, Bd. 3, und Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 164.

Opfern der nationalsozialistischen Expansionspolitik zu Hilfe zu kommen. Die Reaktionen der Schweiz auf die Fluchtbewegung aus Österreich lassen sich in drei Etappen gliedern.

Die erste Etappe war durch die am 28. März 1938¹³ vom Bundesrat beschlossene Einführung der Visumpflicht für österreichische Pässe gekennzeichnet. Laut einer späteren Schätzung von Rothmund waren bis zum 1. April 1938 3000 bis 4000 österreichische Flüchtlinge legal in die Schweiz eingereist.¹⁴

Die zweite Etappe begann mit einer radikalen politischen Wende des neuen, durch die Nationalsozialisten in Österreich eingesetzten Regimes, das anfänglich im Bereich der Ausreisewilligungen für österreichische Juden sehr restriktiv vorgegangen war. Am 2. Juni 1938 schrieb der schweizerische Generalkonsul in Wien zu der ab Mitte Mai zu beobachtenden Entwicklung: «Es wird von den deutschen Behörden systematisch dahin gearbeitet, Juden von hier wegzubringen, sobald sie ihren finanziellen Verpflichtungen dem Lande gegenüber nachgekommen sind.»¹⁵ Die Deutschen schleusten sogar Juden über die Schweizer Grenzen.¹⁶ Hinzu kamen neue Verfolgungsmassnahmen, während die Behörden in der Tschechoslowakei, in Polen und Ungarn die Zulassung von Flüchtlingen einschränkten.¹⁷ Auch in Italien, Schweden, Belgien und Frankreich¹⁸ wurde die Einreise für Flüchtlinge zunehmend erschwert. Im Juli 1938 bestätigte das Scheitern der Konferenz von Evian die Zurückhaltung der Staaten im Hinblick auf die Lösung des Flüchtlingsproblems, während Deutschland seine diskriminierenden Massnahmen zunehmend radikalisierte.¹⁹ Diese Entwicklung verschärfte die Lage in der Schweiz. Am Ende eines offiziellen Besuchs zwecks Information über die Situation der Flüchtlinge in Basel und Bern bestätigte der damalige Hochkommissar für Flüchtlinge aus Deutschland, Lord Duncannon, im August 1938, dass die Schweiz ihr Möglichstes für die Flüchtlinge tue und dass die anderen Mitglieder des Völkerbundes die Schweiz durch eine grössere Aufnahmebereitschaft entlasten sollten.²⁰

¹³ Protokoll der Bundesratssitzungen, 28. März 1938, BAR E 1004.1 (-) 1, Bd. 371, publiziert in DDS, Bd. 12, Nr. 249. Siehe auch zu den deutsch-schweizerischen Gesprächen im März 1938: Telegrammaustausch zwischen Bern (Köchler) und Berlin (Gaus), PA/AA R 48971, Bd. 2.

¹⁴ Schreiben von Rothmund an Baumann, 10. August 1938, BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1.

¹⁵ Schreiben von Burgs an das EPD, 2. Juni 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114.

¹⁶ Flüchtlinge aus Österreich; Notizen nach Akten, Jezler, 4. August 1938, BAR E 4800 (A) 3, Bd. 2. Die Memoiren von Seliger, Basel, 1987, bestätigen die Rolle der deutschen Polizei bei der Einschleusung von Flüchtlingen in die Schweiz.

¹⁷ Siehe Friedländer, Reich, 1998, S. 265–267. Zu den Berichten der in den verschiedenen erwähnten Ländern akkreditierten deutschen Diplomaten siehe PA/AA R 48972, Bd. 3: Gestapo-Befehl IIB4 J Nr. 137/38, herausgegeben in Wien, 22. März 1938; Bericht von Below, deutsche Botschaft in Stockholm, Berlin, 28. April 1938; Telegramm Nr. 143 von Plessen, deutsche Botschaft in Rom, 3. Mai 1938; Bericht von Ernst Eisenlohr, deutsche Botschaft in Prag, 29. April 1938; Telegramm von Oswald Freiherr von Richthofen, deutscher Botschafter in Brüssel, 14. Mai 1938.

¹⁸ Siehe Maga, Door, 1982, S. 435.

¹⁹ Siehe Luebke/Milton, Victim, 1994, S. 30–31. Siehe auch «Bekanntmachung über den Kennkartenzwang vom 23. Juli 1938», RGBI 1938, I:922. Siehe auch Wildt, Judenpolitik, 1995, S. 100.

²⁰ NARA II, RG 59, Box 7, General Records of the Department of State, Records relating to the Intergovernmental Committee on Refugees, Country Files, 1938–41, declassified NND 917325, Lot File No. 52 D 408; enthält Auszüge aus Lord Duncannons Bericht in Bericht Nr. 513 von Gerald Keith, Chargé d'Affaires, US. Botschaft Bern, an den Secretary of State, Washington, D.C., 26. August 1938. Zu diesem Besuch siehe die Pressemitteilung des EJPD vom 24. August 1938, BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 17.

Die Zahl der illegal in die Schweiz eingereisten Flüchtlinge stieg in der Folge rasch an.²¹ Am 19. August 1938 verabschiedete der Bundesrat einen Beschluss, der äusserst strenge Weisungen vorsah: Verstärkung der Grenzkontrolle, Schliessung der Grenzen für alle Inhaber österreichischer Pässe ohne Einreisevisum für die Schweiz, Rückweisung all jener, welche die Grenze illegal zu überschreiten versuchten.²² Ein Kreisschreiben vom 7. September 1938 präzisierte die Weisungen dahingehend, dass Flüchtlinge ohne Visum, insbesondere diejenigen, «die Juden oder sehr wahrscheinlich Juden sind», wegzuweisen seien und dass in ihren Pässen der Vermerk «zurückgewiesen» (*«refoulé»*) anzubringen sei.²³

Die dritte Etappe war von der Suche nach einer dauerhaften Lösung gekennzeichnet, um den Zustrom der jüdischen Flüchtlinge aus dem Reich drastisch zu senken und strikt zu kontrollieren. Dieser Prozess, dessen Ergebnis die Einführung des «J»-Stempels war, verlief teilweise parallel zu den beiden anderen Etappen, da die Schweiz bereits im April 1938 entsprechende Schritte bei den deutschen Behörden unternommen hatte.

Mit der Einführung der Visumpflicht für österreichische Pässe stellte sich den Schweizer Behörden die unangenehme Frage, was zu tun sei, falls das Reich die österreichischen Pässe durch deutsche ersetzen würde. Da für Deutschland seit 1926 keine Visumpflicht mehr galt, hätte dies verunmöglicht, jüdische Immigranten aus dem ehemaligen Österreich zu erkennen und ihnen das Einreisevisum für die Schweiz zu verweigern. So kam es zur Suche nach einer Massnahme, welche die Identifikation jüdischer Immigranten ermöglichen sollte, ohne auf die Einführung des allgemeinen Visumzwangs zurückgreifen zu müssen, zumal dieser Schritt die bilateralen Beziehungen belastet hätte.²⁴

Bereits am 13. April 1938 schrieb Baumann an Motta in der Absicht, entsprechende Schritte bei den Deutschen vorzubereiten. Gewiss habe die Schweiz keinerlei Gründe, die Einreise deutscher Staatsangehöriger, die in «normaler Beziehung» zum Reich stünden, zu erschweren; eine scharfe Kontrolle der Emigranten sei jedoch von grösster Bedeutung. Baumann machte Vorschläge, wie Emigranten im Falle einer bevorstehenden Einführung deutscher Pässe in Österreich gleichwohl erkannt werden könnten: Schweizer Visa sollten nur an Inhaber deutscher Pässe mit Wohnsitz in Österreich erteilt werden, während für Emigranten die österreichischen Pässe beibehalten werden könnten oder ihnen nur für kurze Zeit gültige deutsche Pässe auszustellen wären. Damit gab er seiner Hoffnung Ausdruck, «die deutsche Regierung werde Hand bieten zu einer Lösung, die uns ermöglicht, die Einreise der Emigranten unter der Kon-

²¹ Siehe Rothmund an Peter, 19. August 1938, BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1; DDS, Bd. 12, Nr. 364.

²² Auszug aus dem Protokoll der Bundesratssitzung vom 19. August 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114.

²³ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 57.

²⁴ Zum Widerstand Deutschlands gegen das Vorhaben der Schweiz, den Visumzwang wieder einzuführen, siehe Schreiben von Werner Best an das Auswärtige Amt, 2. Mai 1938, PA/AA R 48972, Bd. 3.

trolle des Visums zu halten», und verlangte, dass die schweizerische Gesandtschaft in Berlin mit den Deutschen bezüglich deren Haltung Fühlung nehme.²⁵

Rothmund schwebte eine Gesamtlösung vor, welche die ehemaligen österreichisch-jüdischen und die deutsch-jüdischen Emigranten umfasste. Er wollte darüber entscheiden können, wer in die Schweiz einreisen dürfe. Der allgemeine Visumswang hätte den Schweizer Behörden nämlich erlaubt, gleichzeitig politische, religiöse, wirtschaftliche u.a. Kriterien anzuwenden. Rothmund schrieb in einer handschriftlichen Notiz vom 9. Mai 1938: «Ich hoffe, wir können eine Regelung erhalten, die auch die *deutschen* Juden mit dem Visum erfassen lässt.»²⁶

Die Fühlungnahme der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin ergab, dass eine Lösung im Sinne der schweizerischen Anregung, wonach die Visumspflicht auf bestimmte Kategorien von Inhabern deutscher Pässe zu beschränken wäre, deutscherseits auf energischen Widerstand stiess. Dies veranlasste Dinichert, mit mehr Vehemenz, als er dies bis anhin in der Korrespondenz mit Bern getan hatte, folgende Idee zu vertreten:

«Die einfachste Lösung wäre natürlich die, dass der Visumswang auf die nichtarischen deutschen Staatsangehörigen beschränkt würde. Sie widerstrebt allerdings unseren Grundsätzen, würde aber damit gerechtfertigt werden können, dass es im Interesse der schweizerischen Juden liege, einen weiteren Zustrom von ausländischen Juden abzuwehren.»²⁷

Dinichert äusserte sich jedoch nicht darüber, anhand welcher Verfahren zu erkennen wäre, ob der Inhaber eines deutschen Passes Jude ist oder nicht, zumal sich die Deutschen weigerten, verschiedene Kategorien von Pässen einzuführen. In einem Bericht vom 13. August 1938 des Gesandten Hans Frölicher, der im Juni die Nachfolge von Dinichert in Berlin angetreten hatte, ist von der Kennzeichnung der Pässe «nichtarischer» deutscher Staatsangehöriger die Rede. Doch das Auswärtige Amt schien, wie Frölicher schrieb, eine Kennzeichnung abzulehnen, da es den anderen Staaten kein Mittel in die Hand geben wollte, mit dem sie die Emigration der deutschen Juden hätten behindern können.²⁸ Diese Erklärung ist ein Indiz dafür, dass die Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden von den Schweizern vorgeschlagen wurde, doch ist ein sicherer Beweis schwer zu erbringen. Dennoch ist ganz offensichtlich, dass es im Sommer 1938 die Schweizer Seite war, die nach Mitteln und Wegen suchte, um die Folgen der von den Nationalsozialisten gegenüber den Juden praktizierten Vertreibungspolitik abzuwehren.

Am 22. August 1938 schlug die schweizerische Gesandtschaft in Berlin auf Verlangen Berns dem Auswärtigen Amt folgende Vereinbarung in Form eines diplomatischen Notenwechsels vor:

²⁵ Siehe Baumann an Motta, 13. April 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114, und Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 94. Siehe Memorandum der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 22. April 1938, das von Kappeler an Rödiger übergeben wurde, PA/AA R 48971.

²⁶ Handschriftliche Notiz von Rothmund, 9. Mai 1938, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 2 (Hervorhebung im Original).

²⁷ Schreiben von Dinichert an das EPD, 16. Mai 1938, BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1; DDS, Bd. 12, Nr. 298.

²⁸ Schreiben von Frölicher an Bonna, 13. August 1938; BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114. Am gleichen Tag diskutierte der Bundesrat über die «*Invasion des juifs allemands*», wie den handschriftlichen Notizen des Bundeskanzlers zur Sitzung vom 13. August zu entnehmen ist; BAR E 1002 (-) 1, Bd. 7, Heft 35.

«Um zu vermeiden, dass die Schweiz zur für sie unbedingt notwendigen lückenlosen Kontrolle der Einreise deutscher Emigranten den Sichtvermerk auf dem deutschen Reisepass ganz allgemein einführen muss, wurde folgendes vereinbart:

An arische Personen, denen die Rückkehr nach Deutschland untersagt ist, sowie an alle Nichtarier wird der deutsche Reisepass nur ausgehändigt, nachdem von der zuständigen deutschen Passbehörde auf der ersten Seite des Passes folgender Vermerk eingetragen ist: «Zum Grenzübertritt nach der Schweiz Sichtvermerk eines schweizerischen Konsulates notwendig.»²⁹

Der schweizerische Vorschlag rief bei den deutschen Behörden Bedenken wach, da sie die nachteiligen Folgen der von der Schweiz erwogenen Wiedereinführung einer allgemeinen Visumspflicht vermeiden wollten:

«Falls es nicht gelingen sollte, den Zustrom von Juden nach der Schweiz zu unterbinden, würde sich die Schweiz veranlasst sehen, ihrerseits für *alle* deutschen Staatsangehörigen den Sichtvermerkszwang wieder einzuführen. Wenn dies vielleicht auch an sich in Kauf genommen werden könnte, so besteht doch die grosse Gefahr, dass andere Länder, mit denen zur Zeit kein Sichtvermerkszwang besteht, auch ihrerseits dazu übergehen werden, den Sichtvermerkszwang gegenüber Deutschland wieder einzuführen. Diese Entwicklung würde für den gesamten Verkehr Deutschlands mit dem Ausland – vornehmlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – als ausserordentlich bedenklich anzusehen sein.»³⁰

Die Deutschen wiesen den Vorschlag zurück und boten an, ihren Amtsstellen die schweizerischen Sorgen in einem Runderlass mitzuteilen. Nachdem bereits Fälle von österreichischen Juden mit deutschen Pässen gemeldet worden waren und angesichts der Tatenlosigkeit der Deutschen beschloss der Bundesrat, den Visumszwang für die deutschen Pässe einzuführen. Verschiedene Regierungsmitglieder zeigten sich jedoch besorgt über die möglichen Nachteile, welche die Einschränkung des freien Grenzverkehrs nach sich ziehen könnte. Bundespräsident Baumann sowie die Bundesräte Motta und Etter hatten «Zweifel an der Notwendigkeit des Visums und befürchteten unerwünschte Auswirkungen auf den Fremdenverkehr».³¹ Sie akzeptierten jedoch die Ergänzung von Pilet-Golaz zum Entwurf des EJPD, die verlangte, dass der Bundesrat selbst das Datum der Visumseinführung festsetze. Der Vorsteher des Militärdepartements, Bundesrat Minger, stimmte dem Vorschlag zu, und auch der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Obrecht, teilte die Bedenken seiner Kollegen gegenüber einem Entscheid nicht, den er angesichts der Zunahme von deutschen Antragstellern für gerechtfertigt hielt und der für die nach Deutschland reisenden Schweizer keine erheblichen Nachteile bringen würde. Die während der Sitzung geführten handschriftlichen Notizen zeigen, dass der Bundesrat den Bundesfinanzen und den internationalen Spannungen sehr viel mehr Zeit widmete als der Diskussion über die Verhandlungen mit Deutschland bezüglich des Flüchtlingsproblems. Der Bundesrat kündigte den schweizerisch-deutschen Vertrag vom 9. Januar 1926, der die Visumspflicht zwischen den beiden Ländern aufgehoben hatte, vor-

²⁹ Schweizerische Gesandtschaft in Deutschland an Auswärtiges Amt, 22. August 1938, AfZ: NARA RG 242 T 120 / MF 3080 E. (Dieser Mikrofilm enthält die Kopien mehrerer Dokumente, die deutsche Diplomaten über ihre Gespräche mit Heinrich Rothmund, Franz Kappeler und Peter Anton Feldscher verfassten.)

³⁰ Brief von Werner Best an die Staatspolizeileitstelle in Wien, 23. August 1938; AfZ: NARA RG 242 T 120 / MF 3080 E (Hervorhebung im Original).

³¹ Handschriftliche Notizen des Bundeskanzlers zur Sitzung vom 30. August 1938, BAR E 1002 1, Bd. 7, Heft 35. Siehe auch DDS, Bd. 12, Nr. 368, S. 842 (Orig. franz.).

sorglich und behielt sich die Möglichkeit vor, die Kündigung rückgängig zu machen, sollten die Deutschen eine andere, für die Schweiz zufriedenstellende Lösung vorschlagen. Berlin drückte sein Bedauern aus und erklärte sich bereit, noch einmal nach einer Lösung zu suchen, die erlauben würde, die endgültige Einführung des allgemeinen Visumszwangs zu umgehen.³²

Am 1. September 1938 ersuchte Rothmund die Abteilung für Auswärtiges des EPD, Mitarbeiter für den konsularischen und diplomatischen Dienst zu rekrutieren, damit die schweizerischen Auslandsvertretungen die zusätzlichen Aufgaben bei der Ausstellung von Visa für Deutsche bewältigen könnten. «Ich denke mir, dass wir von ihnen den Ariernachweis verlangen müssen. Das kann natürlich zu ziemlich häufigen Korrespondenzen führen.»³³ Die Forderungen Rothmunds setzten jedoch nicht nur eine Verstärkung der Verwaltung, sondern auch eine Reglementierung voraus, die den Schweizer Beamten erlaubte, auf den ersten Blick zweifelsfrei zu erkennen, ob eine Person, die in die Schweiz einreisen wollte, laut deutscher Gesetzgebung jüdisch war oder nicht.

Der Vorschlag einer Kennzeichnung der Pässe nahm am 2. September in einer Besprechung zwischen Rothmund und dem deutschen Minister in der Schweiz konkrete Formen an. Köcher fragte Rothmund, ob die Schweiz auf einen allgemeinen Visumszwang verzichte, wenn Passinhaber ausdrücklich als Juden bezeichnet würden. Rothmund räumte ein, dass die Lösung technisch möglich wäre, bezweifelte jedoch, dass der Bundesrat eine solche Massnahme tolerieren könne. Köcher erklärte sich bereit, in Berlin eine Lösung in diesem Sinne vorzuschlagen.³⁴

Kappeler teilte in seinen Schreiben vom 7. und 9. September die Antwort des deutschen Aussenministeriums auf die Vorschläge der Schweiz mit:

«Um der Schweiz soweit als möglich entgegenzukommen, sei man deutscherseits grundsätzlich bereit, eine Kennzeichnung der an Juden ausgestellten Pässe vorzunehmen, die sich sowohl auf das Altreich als auch auf Österreich und endlich auch auf die im Ausland ausgestellten deutschen Pässe für Juden erstrecken würde.»³⁵

Das Auswärtige Amt schlug vor, zur Kennzeichnung die Unterstreichung der Vornamen, die sonst mit schwarzer Tinte erfolgte, bei den Juden mit roter Tinte vorzunehmen; die beiden Parteien waren jedoch der Ansicht, dass der rote Strich allzu leicht mit schwarzer Tinte über-

³² Vorschlag des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements an den Bundesrat, 25. August 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114; DDS, Bd. 12, Nr. 369 und Nr. 372. Siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 108f.

³³ Schreiben vom 1. September 1938 von Rothmund an die Abteilung für Auswärtiges des EPD; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938].

³⁴ Notiz von Rothmund über die Besprechung mit dem deutschen Gesandten, 2. September 1938; BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1. Siehe auch Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie D, Bd. 5, S. 755, sowie DDS, Bd. 12, Nr. 372.

³⁵ Schreiben von Kappeler an Bonna, 7. September 1938, publiziert in DDS, Bd. 12, Nr. 374, S. 854. Dieses Schreiben wurde ohne den entscheidenden Satz («Um der Schweiz soweit als möglich entgegenzukommen») in der NZZ vom 5. Mai 1998 als Beleg dafür erwähnt, dass der Bundesrat dem Vorschlag des deutschen Auswärtigen Amtes nachgegeben habe. Dies mag für die Form der Kennzeichnung (das «J») stimmen; tatsächlich aber war es so, dass Deutschland dem Drängen der Schweiz auf eine Kennzeichnung der Pässe deutscher und (ehemals) österreichischer «Emigranten» nachgab.

deckt werden könnte. Als Alternative kam ferner ein «J» von rund zwei Zentimetern Durchmesser auf der ersten Seite des Passes oder allenfalls auch ein anderes, von der Schweiz zu bestimmendes Zeichen in Frage. Kappeler hielt das «J» für die geeignetste Lösung. Das Reich wollte jedoch nicht auf die – in derartigen Verträgen übliche – Reziprozität verzichten. Als Kappeler dieser Forderung entgegenhielt, dass die Schweiz aus praktischen und verfassungsrechtlichen Gründen die Pässe jüdischer Schweizer nicht kennzeichnen könne, erklärten die Deutschen, sich mit der Visumpflicht für letztere zufriedenzugeben. Kappeler erachtete eine Diskriminierung der Schweizer Juden angesichts der weitgehenden Zugeständnisse der Deutschen als tragbar, da die Zahl der Schweizer Juden, die nach Deutschland reisen wollten, gering sei und sich zudem wesentliche Vorteile für alle anderen Schweizer aus dem Verzicht auf das Visum und aus einem möglichst freien Personenverkehr zwischen den beiden Ländern ergeben würden. Er empfahl daher Bern, dieser Lösung zuzustimmen.³⁶

Es scheint, dass dieser Vorschlag dem Verlangen Rothmunds entsprach, die deutschen und österreichischen Juden, die in die Schweiz einreisen wollten, identifizieren zu können. Dennoch brachte er gewisse Vorbehalte zum Ausdruck. In einem Brief an Baumann zählte Rothmund eine Reihe von Einwänden gegen eine solche Vereinbarung auf. Grundsätzlich würde sie eine Diskriminierung der Schweizer Juden bedeuten.³⁷ Ein weiterer Grund war die Kontrolle der Emigranten: Die Vereinbarung bot eine weniger wirkungsvolle Einreisesperre als der generelle Visumszwang. Schliesslich fielen auch Erwägungen politischer Opportunität ins Gewicht: die Reaktion der öffentlichen Meinung in der Schweiz; die Reaktion der westlichen Demokratien, welche diese Massnahmen nicht verstehen würden; die Gefahr, sich die antisemitische Denkweise der Deutschen zu eigen zu machen; die Gefahr, das Vertrauen der Schweizer Juden zu verlieren, die sich im Ausland beklagen könnten, anstatt sich für die Anliegen der Schweiz bei ihren ausländischen Glaubensgenossen einzusetzen. «So riskieren wir, die ganze zivilisierte Welt gegen uns zu haben», schrieb Rothmund. Er ersuchte Baumann daher, am Beschluss, die allgemeine Visumpflicht einzuführen, festzuhalten.³⁸

Als die anderen Regierungen in Europa 1938 vermehrt Massnahmen gegen die Opfer des Nationalsozialismus ergriffen, stiegen die Befürchtungen der Schweizer Behörden, und sie fühlten sich in ihrer restriktiven Vorgehensweise bestärkt. Italien führte 1938 antisemitische Gesetze ein, während die französischen Behörden ab April 1938 die fremdenpolizeilichen Bestimmungen einschränkender handhabten und, gestützt auf eine Verordnung vom 12. November 1938, verschärften.³⁹ Aufgrund ihrer geographischen Lage und ihres internationalen Status stand die Schweiz an vorderster Front.

³⁶ Schreiben von Kappeler an Bonna, 9. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114; BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1.

³⁷ Rothmund sprach sich wiederholt gegen ausländische Diskriminierungen aus, welche seine jüdischen Mitbürger treffen würden. Aus dieser Haltung widersetzte er sich manchmal Schweizer Diplomaten, die sich gegenüber den Nationalsozialisten entgegenkommender zeigten. Siehe insbesondere DDS, Bd. 11, Nr. 171.

³⁸ Rothmund an Baumann, 15. September 1938, BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1; DDS, Bd. 12, Nr. 388.

³⁹ Grynberg, Camps, 1999, S. 32–39, enthält auch Informationen über die Schweiz, Italien, Grossbritannien, die USA und den Völkerbund.

Zwar veranlasste der Verzicht Deutschlands auf die Forderung nach Reziprozität für Schweizer Juden Rothmund dazu, den deutschen Vorschlag nochmals zu prüfen; er reiste jedoch erst auf Drängen der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin und des EPD im September 1938 nach Berlin, um eine Lösung auszuhandeln. Auf dem Höhepunkt der Sudetenkrise und nur einige Tage vor der Konferenz von München hob Frölicher in seinen Depeschen die politischen Nachteile eines allgemeinen Visumszwangs mit aller Deutlichkeit hervor:

«In diesen gespannten Verhältnissen, wie wir sie heute haben, muss unser Land alles vermeiden, was als einseitige und unneutrale Haltung gegenüber dem Deutschen Reich aufgefasst werden könnte. Die Gefahr besteht nun aber, dass die Einführung des Visums nicht nur als Unfreundlichkeit, sondern auch als unneutrales Verhalten beurteilt würde, wenn, wie gesagt, das Visum nur gegenüber Deutschland, nicht aber gegenüber den anderen Nachbarstaaten, die wie Italien auch ein Judenproblem haben, eingeführt wird.»⁴⁰

Ohne Begeisterung schloss Rothmund in Berlin die Verhandlungen mit dem schweizerisch-deutschen Protokoll vom 29. September 1938 ab. Die Deutschen verpflichteten sich zum einen dazu, alle Pässe von staatsangehörigen Juden (gemäß den Nürnberger Gesetzen) so rasch als möglich mit einem «Merkmal [...], das den Inhaber als Juden kennzeichnet», zu versehen, wobei sich die Parteien auf das «J» einigten. Zum andern sollten die mit der Grenzüberwachung beauftragten deutschen Organe die Ausreise von deutschen Juden nach der Schweiz verhindern, falls sie keine schweizerische Einreisebewilligung hatten. Nur jene Juden, deren Pässe einen «J»-Stempel und eine schweizerische Einreisebewilligung enthielten, waren berechtigt, die Schweizer Grenze zu überschreiten.

Es gelang Rothmund nicht, jegliche Diskriminierung der Schweizer Juden zu verhindern, da das Protokoll bezüglich des zweiten Verfahrens, zu dessen Einhaltung sich die deutsche Regierung verpflichtet hatte, die Reziprozität vorsah. Die deutsche Regierung war berechtigt, von Juden schweizerischer Staatsangehörigkeit ein analoges Dokument wie das Schweizer Einreisevisum, d. h. «eine Zusicherung der Bewilligung zum Aufenthalt im Reichsgebiet», zu verlangen, «falls sich hierfür nach deutscher Auffassung etwa die Notwendigkeit ergeben sollte». Die Massnahme sollte allerdings erst «nach Benehmen mit der schweizerischen Regierung» erfolgen. Diese Präzisierung liess der Schweiz immerhin die Möglichkeit offen, die Situation neu zu prüfen, sollte Deutschland von diesem Recht Gebrauch machen wollen.⁴¹

Rothmund unterliess es nicht, den Bundesrat bei der Übergabe des Protokolls daran zu erinnern, dass er wiederholt «seine Bedenken über eine nur gegen die Juden gerichtete Massnahme» geäussert habe.⁴² Diesen Einwand beiseite schiebend, stimmte der Bundesrat dem Protokoll mit einem nicht publizierten Beschluss vom 4. Oktober 1938⁴³ zu und duldete damit,

⁴⁰ Frölicher an Bonna, 17. September 1938, BAR E 4300 (B) 1969/78, Bd. 1, und 21. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114.

⁴¹ Siehe Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie D, Bd. 5, Nr. 643; DDS, Bd. 12, Nr. 414, Anhang. Siehe auch Bericht von Krause (Reichsinnenministerium) an Rödiger (Reichsaussenministerium), 3. Oktober 1938, PA/AA R 48972. Siehe auch BAR E 1001.1 JPD, Anträge 1.10.–31.12.1938.

⁴² DDS, Bd. 12, Nr. 414, S. 938.

⁴³ Protokoll der Bundesratssitzung, 4. Oktober 1938, § 1670, BAR E 1004 (-) -/1, Bd. 378; DDS, Bd. 12, Nr. 416.

dass das deutsche Rassengesetz seinen Weg in das schweizerische Verwaltungsrecht fand. In besorgter Voraussicht vergewisserte sich die Polizeiabteilung, dass das «J» nicht zu entfernen sei, und liess sich im Auftrag von Rothmund einen mit dem Stempel versehenen Pass aus Deutschland zustellen. Die Tests ergaben, dass der Stempel stets gut sichtbar blieb.⁴⁴

Selbst wenn die Dokumente keine eindeutige Antwort auf die Frage geben, wer von beiden – die Deutschen oder die Schweizer – zuerst die Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden durch den «J»-Stempel vorgeschlagen hat, so geben sie doch klar darüber Aufschluss, dass die Initiative und die Dynamik, die zur diskriminierenden Kennzeichnung führten, von der Schweiz ausgingen. Es war die Schweiz, die nach einer Möglichkeit suchte, eine bestimmte Bevölkerungsgruppe zu identifizieren und zu kontrollieren, nämlich die deutschen und österreichischen Juden, die sich angesichts der Verfolgung und der nationalsozialistischen Vertreibungspolitik zur Ausreise aus dem Reich gezwungen sahen. Daran lässt die handschriftliche Notiz Rothmunds vom 9. Mai 1938 keine Zweifel. Aus den Quellen geht auch klar hervor, dass schweizerische Diplomaten wie Kappeler, der in Berlin eine besonders entgegenkommende Haltung vertrat, in diesen Verhandlungen eine entscheidende Rolle spielten. Wenn Rothmund sich entgegen der Auffassung des Bundesrates und der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin eindeutig für einen allgemeinen Visumszwang aussprach, so war er ebenso sehr vom Wunsch nach einer effizienteren Kontrolle motiviert wie von der Ablehnung gezielter Massnahmen gegen die Juden. Allerdings hatte er bis zuletzt Gewissensbisse, was Bundesrat Motta dazu veranlasste, in einer Notiz an Bonna vom 4. Oktober 1938 zu schreiben:

«Der Bundesrat heisst das *Abkommen* mit Deutschland einstimmig gut. Er hat auch *die Pressemitteilung* (ebenfalls einstimmig) angenommen. Herr Rothmund kann sich seiner *kleinen Skrupel*, die ihn noch quälen, also geruht entledigen.»⁴⁵

Kappeler war, wie seine Formulierungen in einem Schreiben an Rothmund vom 28. Oktober 1938 nahelegen, offenbar der Überzeugung, dass das Abkommen vom 29. September auf die Initiative der Schweiz zurückging. Zu einem analogen Abkommen, das Schweden, ohne jedoch explizit die Juden zu erwähnen, soeben mit dem Reich abgeschlossen hatte, schrieb er:

«Unsere Abmachungen betreffend die Bedingungen für die Zulassung deutscher Juden haben bereits Schule gemacht. Am 15. Oktober wurde von schwedischen und deutschen Vertretern eine Niederschrift unterzeichnet, die sich zu einem guten Teil wörtlich an unsere Abmachungen anlehnt. [...] Wie Sie sehen werden, weist sie vor allem drei Abweichungen gegenüber unserem Text auf. Einmal haben die Schweden es ängstlich vermieden, ausdrücklich von deutschen Juden zu sprechen. Die Wendung «Personen», die ihren Heimatstaat verlassen, um nicht dorthin zurückzukehren, hat jedoch den grossen Nachteil, dass die Umschreibung des betroffenen Personenkreises unbestimmt bleibt.»⁴⁶

⁴⁴ Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale an die Fremdenpolizei, 11. November 1938, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 2. Zu diesen Schweizer Entscheiden von März bis November 1938 siehe Friedländer, Reich, 1998, S. 285–287.

⁴⁵ Rothmund an Feldmann, 24. Mai 1954; BAR E 2001 (E) 1970/217, Bd. 206, und verschiedene Aktenstücke desselben Bandes, welche zur geplanten Erwähnung der hier zitierten (französischen) Notiz von Motta im Ludwig-Bericht Stellung nehmen. Auf Vorschlag von Rothmund selbst und auf Ersuchen des Politischen Departements willigte Ludwig ein, diese Notiz mit Rücksicht auf das Andenken an Motta in seinem Bericht nicht wiederzugeben.

⁴⁶ Schreiben von Kappeler an Rothmund, 28. Oktober 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 114, publiziert in DDS, Bd. 12, Nr. 437. Zur Haltung Schwedens siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 123; Levine, Indifference, 1996, Kap. 5, und Commission, Sweden, 1999, S. 44.

Das deutsch-schweizerische Abkommen ist eine

«moralische und politische Kapitulation, welche die Schweiz der deutschen Gesetzgebung unterwirft und den Kriterien des neuen Rechts unterstellt, da es die Nürnberger Gesetze sind, welche den Juden definieren».

Es sei freilich zu einfach, nur Rothmund anzuprangern,

«vielmehr sollte von einer allgemeinen Stimmung gesprochen werden, von der die verschiedenen Verhandlungsteilnehmer und Vermittler – Dinichert, Frölicher, Kappeler, Bonna und zweifellos auch noch andere – erfasst wurden. Sie hatten alle die gleiche Sorge: die Einreise der Juden in die Schweiz, die zur Sackgasse wurde, abzuwehren.»⁴⁷

Die Folgen der Verhandlungen vom September 1938

Nach dem «Anschluss» Österreichs flüchteten 5500 bis 6500 Personen in die Schweiz.⁴⁸ Infolgedessen stieg die Zahl der Flüchtlinge in der Schweiz auf schätzungsweise 10 000 bis 12 000 Personen. Angesichts der sich abspielenden Tragödie sind diese Zahlen jedoch bescheiden. Einige Tage nach dem verheerenden Pogrom der «Kristallnacht» war der Staatssekretär des Reichsaussenministeriums, Ernst von Weizsäcker, bei Walter Stucki, dem schweizerischen Gesandten in Frankreich, zu einem Mittagessen eingeladen. Von Weizsäcker hielt sich damals in Paris auf, um an der Beisetzung von Botschaftssekretär vom Rath teilzunehmen, dessen Ermordung als Vorwand zur Auslösung des Pogroms gedient hatte. Stucki erstattete Motta über die aufschlussreichen Ausführungen des Staatssekretärs Bericht:

«Seiner Ansicht nach ist die national-sozialistische Partei derart im Kampf gegen das Judentum engagiert, dass sie nicht mehr zurück, ja nicht einmal mehr stillehalten kann. Die noch in Deutschland verbliebenen circa 500 000 Juden sollten irgendwie abgeschoben werden, denn sie könnten in Deutschland nicht bleiben. Wenn wie bisher, jedoch kein Land bereit sei, sie aufzunehmen, so gingen sie eben über kurz oder lang ihrer vollständigen Vernichtung entgegen.»⁴⁹

Dennoch bekräftigte die Schweizer Regierung Ende 1938 vor dem Nationalrat sowie in der Verwaltungskorrespondenz ihre grundlegend ablehnende Haltung gegenüber der Immigration von Juden, die vor dem Nationalsozialismus flohen.

Im Dezember 1938 wies der schweizerische Generalkonsul in Wien darauf hin, dass Juden deutsche Pässe erhalten hatten, die nicht mit einem «J» versehen worden waren. Dies bestätigte die Skepsis, die Rothmund zu einem früheren Zeitpunkt gegenüber dem Versprechen der Deut-

⁴⁷ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 62 und S. 64 (Orig. franz.). Zu den Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Abkommens siehe die Weisung des EJPD vom 29. Oktober 1938, BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 17. Der Bundesrat revidierte seinen Entschluss aus Rücksicht auf die Interessen der Tourismusbranche und befreite die deutschen Juden in West- und in Nordeuropa von der Pflicht zur Kennzeichnung ihrer Pässe. Siehe dazu die Interpellation von Guido Müller vom 9. November 1938 und die Antwort von Bundesrat Baumann an den Nationalrat, BAR E 1301 (-) I, Bd. 331. Siehe auch weiter unten Kap. 4.1.1.

⁴⁸ Diese Zahl ergibt sich, wenn die 3000–4000 im Zeitraum zwischen dem «Anschluss» und der Einführung des Visumszwangs für österreichische Pässe eingereisten Flüchtlinge zu den 2300 illegalen Grenzübertritten von Juli/August 1938 hinzugezählt werden (Rothmund nannte am 19. August die Zahl von 1500 Eingereisten), welche in der Antwort von Baumann auf die Interpellation Trümpy und Müller vom 7. Dezember 1938 erwähnt sind. Diese Zahl wurde auf 2500 korrigiert, um den Einreisen vom Herbst Rechnung zu tragen (Antwort von Baumann, 7. Dezember 1938, BAR E 4260 (C) 1968/138, Bd. 3).

⁴⁹ Bericht von Stucki an Motta vom 15. November 1938, BAR E 2300, Bd. 345 (Paris), publiziert in DDS, Bd. 12, Nr. 449.

schen, die Pässe der Juden zu kennzeichnen, geäussert hatte. Er forderte deshalb die schweizerische Gesandtschaft in Berlin auf, bei den Deutschen zu intervenieren und sie an ihre Verpflichtungen zu erinnern:

«Nachdem wir unsere Kontrolle über die Einreise der deutschen Nichtarier gezwungenermassen auf die Kennzeichnung dieser Pässe aufgebaut haben und uns diese Kennzeichnung auch für alle Fälle zugesichert worden ist, müssen wir darauf dringen, dass sie auch durchgeführt wird.»⁵⁰

Zur gleichen Zeit schlug die schweizerische Gesandtschaft in Rom den Behörden in Bern vor, Massnahmen zu ergreifen, um die «Gefahr» der Einreise von Juden aus Italien abzuwehren: Man könne das italienische Ministerium ersuchen, einen Stempel auf den Pässen jener Staatsbürger anzubringen, die laut italienischer Gesetzgebung als Juden gälten. Allerdings könne sich dieser Vorschlag als undurchführbar erweisen, weshalb es von Vorteil sei, den Visumszwang wieder einzuführen:

«Eine solche Verfügung stünde im Einklang mit unserer Verfassung und unseren Gesetzen, da damit eine oft unangenehme und erniedrigende diskriminierende Behandlung vermieden würde, welche die Presse als Beginn der Begründung einer Rassengesetzgebung auch in der Schweiz, als Verweigerung der Einreise von jüdischen Emigranten und als Diskriminierung im Sinne der in Deutschland und Italien angewandten Theorie auslegen dürfte.»⁵¹

Die Absicht, die Einwanderung von Juden mit allen Mitteln zu verhindern, bestimmte die Motive der schweizerischen Entscheidungsträger. Der Chef der Polizeiabteilung kann allerdings nicht allein für eine Politik verantwortlich gemacht werden, die Bestand hatte und vom Bundesrat einstimmig gutgeheissen worden war. Rothmund schrieb im Januar 1939 in einem Bericht über die Parlamentsdebatte zum «J»-Stempel und die Politik gegenüber den Flüchtlingen⁵²:

«Wir haben nicht seit zwanzig Jahren mit dem Mittel der Fremdenpolizei gegen die Zunahme der Überfremdung und ganz besonders gegen die Verjudung der Schweiz gekämpft, um uns heute die Emigranten aufzwingen zu lassen.»⁵³

Zur Erklärung seiner Politik und um von neuem die gefällten Entscheide zu rechtfertigen, liess Rothmund im Juni 1941 Professor William Rappard wissen:

«Wir dürfen aber heute trotzdem sagen, dass wir nicht versäumt haben, unserer wohlverstandenen Tradition Ehre zu machen, müssen uns gegenteils die Frage stellen, ob wir nicht bei der Zulassung der jüdischen Flüchtlinge im schwierigen Jahr 1938 doch noch zu schwach gewesen sind. Auf jeden Fall ist eines klar: neue Flüchtlinge können wir nicht aufnehmen.»⁵⁴

⁵⁰ Schreiben von Rothmund an die schweizerische Gesandtschaft in Berlin vom 13. Dezember 1938; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1938]. Zum Vorgehen der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin vom 24. November 1938, siehe PA/AA R 48972, Bd. 10. Zur Intervention von Rothmund bei der deutschen Gesandtschaft in Bern, mit welcher er gegen die illegalen Einreisen protestierte, siehe Telegramm von Köcher an das Auswärtige Amt vom 6. Dezember 1938, PA/AA, R 48972, Bd. 11.

⁵¹ Exposé der schweizerischen Gesandtschaft in Rom vom 9. Dezember 1938, publiziert in DDS, Bd. 12, Nr. 473 (Orig. franz.).

⁵² Siehe dazu Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 137–142, und Picard, Schweiz, 1994, S. 159–162.

⁵³ Schreiben vom 27. Januar 1939 von Rothmund an den Schweizer Minister in Den Haag, Arthur de Pury; DDS, Bd. 13, Nr. 12, S. 22.

⁵⁴ Rothmund an Rappard, 25. Juni 1941; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 206. DDS, Bd. 14, Nr. 67, S. 211.

Im Juli 1941 sprach der Chef der Polizeiabteilung denjenigen Beamten seine Anerkennung und seinen Dank aus, welche die 1938 beschlossenen Massnahmen – die er bei dieser Gelegenheit erneut rechtfertigte – an der Grenze pflichtgemäss und ohne Furcht vor öffentlichen Anfeindungen oder Kritik durchgesetzt hatten. Er nannte ferner sechs Personengruppen, welche die Umsetzung dieser Politik behindert hätten: hohe Beamten, die in St. Gallen und anderswo ihre Bedenken geäussert hätten; korrumpierte Polizeibeamte, die Flüchtlinge einreisen liessen; Schlepper, die aus Profitgründen heimlich Flüchtlinge über die Grenzen brächten; militante Sozialisten, die aus politischen und humanitären Gründen handelten, sowie zwei weitere Gruppen:

«Die Juden, die aus falsch angebrachter Rassensolidarität und Mangel an schweizerischem Empfinden die Emigrantenschlepperei betrieben, zum Teil auch aus dem Drang, eine Rolle zu spielen, zumeist aber wohl ohne gewinnsüchtige Motive. [...] Eine Gruppe für sich bilden die bewusst illegal eingereisten Emigranten.»⁵⁵

Aus dieser Aufzählung wird deutlich, dass die 1938 von der Bundesverwaltung gefällten Beschlüsse in verschiedenen Kreisen auf Widerstand stiessen, was die Aufgabe der Behörden erschwerte, ohne dass damit jedoch die Politik, die im Zeichen des Kampfes gegen die «Überfremdung» und «Verjudung» stand, in Frage gestellt worden wäre.

3.2 Das Jahr 1942: Grenzschiessung und Proteste

Das Jahr 1942 war von besonders dramatischen Ereignissen geprägt. Es markiert sowohl in der Schweiz als auch im Ausland eine Zäsur.⁵⁶ In diesem Zusammenhang sind fünf Probleme hervorzuheben: die Informationen über die Vernichtung der Juden, die Beschlüsse der Behörden, die Reaktionen auf die offiziellen Massnahmen, die Beziehungen zu den Alliierten sowie die Ende 1942 sich abzeichnende Trendwende.

Die Informationen über die Vernichtung der Juden

Obwohl die Nationalsozialisten versuchten, ihre Verbrechen streng geheimzuhalten, sickerten schon bald Informationen durch, die auf verschiedenen Wegen in die Schweiz gelangten.⁵⁷

1. Zuerst erhielten die eidgenössischen Behörden über diplomatische Kanäle Ende 1941 von den unter grauenvollen Bedingungen durchgeführten Deportationen der Juden in Deutschland und den besetzten Gebieten Kenntnis. Es wurde deutlich, dass die nationalsozialistische Politik im Vergleich zu 1938 in eine neue Phase getreten war. Trotz des Ausmasses der Verfolgungen blieben die Schweizer Diplomaten auf ihrem Posten in Berlin zumeist stumm und passiv. Es waren vor allem die Schweizer Vertreter in Köln, Rom und Bukarest⁵⁸, die

⁵⁵ Rothmund an das Untersuchungsrichteramt des Bezirks St. Gallen, 9. Juli 1941; BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135.

⁵⁶ Siehe Kap. 1.2 bis 1.4.

⁵⁷ Siehe Haas, Reich, 1994. Diese grundlegende Arbeit enthält die, für das im vorliegenden Bericht nur knapp abgehandelte Thema, unentbehrlichen Informationen und Analysen.

⁵⁸ Siehe DDS, Bd. 14, Inhaltsverzeichnis der Dokumente: «7.2. Attitude de la Suisse face aux persécutions antisémites.»

erschütternde Berichte über die Deportationen sandten und ab Ende 1941 ziemlich genaue Angaben zu den Massentötungen lieferten.⁵⁹ Die Schweizer Vertreter im Ausland erhielten die unterschiedlichsten Informationen, oft anlässlich von Gesprächen, manchmal auch in Form von Publikationen des Widerstands, die unbekannte Hände in ihren Briefkästen hinterlegt hatten. Auch Hilfswerke oder Personen, die über die antisemitischen Massnahmen empört waren, liessen ihnen Informationen und Protestnoten zukommen. Diese Auskünfte wurden jedoch nicht immer nach Bern weitergeleitet. So waren die Chefbeamten in der Schweiz manchmal besser informiert, wenn sie die Zeitungen statt der Berichte ihrer im Ausland stationierten Kollegen lasen. Die Schweiz verfügte zwar über ein sehr ausgedehntes diplomatisches und konsularisches Netz, insbesondere wegen ihrer Aktivitäten als Schutzmacht fremder Interessen, doch hiess das nicht unbedingt, dass sich die betreffenden Behörden das Ausmass der nationalsozialistischen Verbrechen und ihre Bedeutung bewusst machten.

2. Die Schweizer Militärbehörden, die auf Informationen über die Geschehnisse jenseits der Grenze erpicht waren, erhielten diese durch die Befragung von Flüchtlingen. Im Rahmen der Verhöre von in der Schweiz internierten deutschen Deserteuren erhielt der schweizerische Nachrichtendienst im Februar 1942 detaillierte Berichte und sogar Skizzen.⁶⁰ Im Mai 1942 liess der Schweizer Konsul in Köln, von Weiss, dem Chef des militärischen Nachrichtendienstes, Oberst Roger Masson, Fotografien zukommen, welche die «Entladung deutscher Güterwagen von den Leichen erstickter Juden» zeigten.⁶¹ Diese Dokumente waren nur ein Teil von zahllosen weiteren Berichten, die nach Bern gelangten.
3. Einen dritten Informationskanal bildeten die Schweizer jenseits der Grenze und die Ausländer in der Schweiz. Zahlreiche wirtschaftliche, kulturelle und politische Beziehungen verbanden die Schweiz mit anderen Staaten. Die Informationen kamen daher nicht nur dank den im humanitären Bereich engagierten Personen, sondern auch dank Geschäftsleuten in Umlauf. Der in Breslau wohnhafte und in Zürich tätige Industrielle Eduard Schulte überbrachte jüdischen Persönlichkeiten im Juli 1942 die ersten Informationen über die systematische Vernichtung der Juden.⁶² Gerhart M. Riegner, der Vertreter des Jüdischen Weltkongresses in Genf, erhielt auf diese Weise Kenntnis über die Vernichtungspläne und leitete sie ab dem 8. August 1942 an die westlichen Alliierten weiter. Anderen Autoren zufolge stammten die ersten Informationen dieser Art von einem deutschen Delegierten für die Wirtschaftsverhandlungen.⁶³ Diese unterschiedlichen Auffassungen sind in unserem Zusam-

⁵⁹ Siehe die Artikel von Bourgeois, Suisse, 1998, und Cerutti, Suisse, 1998.

⁶⁰ Siehe Jean-Claude Favez / Ladislav Mysyrowicz: «La Suisse et la solution finale», *Journal de Genève*, 21. April 1979, sowie DDS, Bd. 14, Nr. 295, S. 982, Anhang 1.

⁶¹ Schreiben von Konsul von Weiss an Masson, 14. Mai 1942; BAR E 27 (-) 9564 (Orig. franz.). Gemäss Schreiben vom 10. Oktober 1994 des Holocaust Memorial Museum an das Schweizerische Bundesarchiv handelt es sich um Opfer des Pogroms von Jassy von 1941, die zusammengepfercht in Waggonen eingeschlossen wurden und den Erstickungstod erlitten. Es handelt sich demnach nicht um Leichen aus Gaskammern.

⁶² Siehe Riegner, *Années*, 1998, insbes. S. 55–130, 187–208. Siehe auch Stauffer, *Jahre*, 1998, S. 226–244.

⁶³ Siehe Haas, Reich, 1994, S. 183–185.

menhang insofern unwichtig, als sie beide die Bedeutung, die wirtschaftlichen Kreisen beim Zusammentragen und Verbreiten unterschiedlichster Informationen zukam, bestätigen.

4. Die politischen und religiösen Organisationen (jüdische und christliche⁶⁴), denen sowohl Schweizer als auch Ausländer angehörten, bildeten ebenfalls einen Kanal, über den Informationen in die Schweiz gelangten. Jüdische und christliche im Bereich der Flüchtlingshilfe tätige Institutionen erhielten schriftliche und mündliche Berichte, die über die Dimension der Massenmorde Aufschluss gaben. Auch Kreise, die nicht auf die Hilfe für die Opfer der Nationalsozialisten ausgerichtet waren, erhielten derartige Informationen. So verfassten Mitarbeiter der – von privaten, deutschfreundlichen Kreisen und dem Schweizerischen Roten Kreuz unterstützten – «Ärztemissionen an der Ostfront» Augenzeugenberichte.⁶⁵ Zwischen Oktober 1941 und März 1943 wurden Schweizer auf diese Weise Zeugen von Szenen, die so grauenvoll waren, dass sie ihre gegenüber den Organisatoren der «Ärztemissionen» eingegangene Schweigepflicht brachen und ab Anfang 1942 Informationen über das Ghetto in Warschau und die Massentötungen im Osten vermittelten. Die durch die Enthüllungen aufgebrauchten deutschen Diplomaten übten Druck auf die Bundesbehörden aus, die unangenehmen Zeugen zum Schweigen zu bringen.⁶⁶
5. Schliesslich spielten auch das Radio und die Zeitungen eine Rolle bei der Verbreitung von Nachrichten. In seiner Rundfunkchronik vom Februar 1942 hob Professor Jean Rodolphe von Salis hervor, dass Hitler – ganz im Sinne seiner Gewohnheit, am Jahrestag der Machtübernahme die schlimmsten Drohungen auszustossen – angekündigt hatte, «durch diesen Krieg würde nicht die arische Menschheit vernichtet, sondern [würden] die Juden ausgerottet werden».⁶⁷ Ein weiteres Beispiel liefert die sozialistische Tageszeitung *La Sentinelle*, die am 12. August 1942 schrieb: «Man ist dabei, eine Rasse systematisch auszurotten.»⁶⁸ Ein Artikel über die Massenverhaftungen und Deportationen der Juden in Paris trug den Titel «*Une Saint-Barthélemy moderne*»; dieser Bericht über die Razzia im Vélodrome d'Hiver veranlasste die Zensurbehörden zu einer Intervention.⁶⁹ Die Liste der im Verlaufe des Jahres 1942 erschienenen Zeitungsartikel könnte beliebig verlängert werden.⁷⁰

Kurz gesagt: Zahlreiche Informationskanäle flossen in der Schweiz zusammen, die zu einem eigentlichen Knotenpunkt wurde, wo sich die Wege von Geschäftsleuten, Flüchtlingen und Mitgliedern internationaler Organisationen kreuzten. Auf diese Weise wurde die Schweiz zu

⁶⁴ Zu den protestantischen Organisationen siehe Kocher, *Menschlichkeit*, 1996.

⁶⁵ Siehe Longchamp, *Umfeld*, 1983.

⁶⁶ Siehe DDS, Bd. 15, Nr. 74. Siehe auch BAR E 5330 (-) 1975/95, Nr. 6748.

⁶⁷ Von Salis, *Chronik*, 1982, S. 223. Siehe auch Stadelmann, *Umgang*, 1998, S. 81.

⁶⁸ Zitiert nach Lasserre, *Raison d'Etat*, 1996, S. 354 (Orig. franz.). Siehe auch Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 209 und S. 566.

⁶⁹ Siehe Perrenoud, *Sentinelle*, 1987, S. 157. Zur Zensur und Kontrolle der Zeitungen, siehe Kreis, *Zensur*, 1973. Eine Analyse der wichtigsten Zeitungen und der Auswirkungen der Zensur findet sich in Imhof, *Kommunikation*, 1999.

⁷⁰ Siehe Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 237ff., und Haas, *Reich*, 1997, S. 229–249.

einer eigentlichen Drehscheibe für Informationen verschiedenster Herkunft.⁷¹ Die Bundesbehörden (insbesondere Diplomatie, Armee und Polizei) hatten ab 1941 Kenntnis von den systematischen Massentötungen und ab 1942 vom Programm zur Vernichtung der Juden in Europa. Gewiss muss den Fragen der Chronologie und der Glaubwürdigkeit der Informationen Rechnung getragen werden. Wissen allein genügte jedoch nicht, um handeln zu wollen. Mit anderen Worten: Die Untersuchung der Rolle der Entscheidungsträger wirft nicht nur die Frage auf, über welche Informationen sie verfügten, sondern auch, nach welchen Kriterien sie Informationen auswählten und interpretierten. Ihre Wahrnehmungsraster filterten die eintreffenden Daten und hielten jene zurück, die zum Handeln hätten anregen können.⁷²

Der erste Filter war das Sortieren der zahllosen Informationen. Dokumente, die aus heutiger Sicht als Vorboten erscheinen, können nicht von den zahllosen mehr oder weniger glaubwürdigen Berichten losgelöst werden, welche die Behörden erhielten. Letztere bemühten sich offensichtlich, glaubwürdige Informationen zu identifizieren und sich nicht auf unüberprüfbare Gerüchte und manipulative Propaganda zu stützen.

Ein zweiter Filter lag in den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs: Die Ansicht, dass die Deutschen damals Opfer der sogenannten Greuelpropaganda gewesen seien, war weit verbreitet. Gewisse Kreise hielten somit die Enthüllungen über die Vernichtung der Juden für eine Neuauflage dieser Propaganda. Ausserdem neigte man zur Ansicht, dass die Deutschen und das Land der Dichter und Denker zu solch abscheulichen Verbrechen nicht fähig seien.

Ein dritter Filter bestand darin, dass die Massenmorde eine in der Geschichte der Menschheit noch nie dagewesene Dimension erreichten und deshalb schlicht unfassbar waren.

Schliesslich wurden die Informationen daraufhin gefiltert, was für die Schweiz inmitten eines kriegführenden Europas als lebensnotwendig und vorrangig erschien. Aus diesem Blickwinkel erschienen die Juden als eine kleine Minderheit, als Opfer barbarischer Gewalt, die jedoch ihre Parallelen in den Judenverfolgungen früherer Epochen oder in der Verfolgung anderer Opfer der Nationalsozialisten hatte. Ausschlaggebend für die Führungskreise war, das Überleben des Landes zu gewährleisten, es vor Arbeitslosigkeit, vor dem Bolschewismus sowie vor Krisen und drohenden Gefahren zu bewahren. Die antisemitischen Verfolgungsmassnahmen wurden um so mehr nur undeutlich wahrgenommen, als den einflussreichen Kreisen nur gerade eine Handvoll Juden angehörten, von denen jedoch keiner in der Regierung vertreten war oder ein hohes Amt in der Verwaltung bekleidete. Diese sozialen und politischen Faktoren erklären ein Stück weit, weshalb gewisse Informationen unbeachtet blieben oder das Interesse nicht auf sich zogen. So teilte ein Schweizer Geschäftsmann im November 1942 dem EPD mit, was er von Industriellen der deutschen Elektrizitätswirtschaft erfahren hatte. Unter anderem erwähnte er, «dass als nächste Massnahme die Vergasung aller männlichen Juden von 16–60 Jahren in

⁷¹ Picard verwendet die Metapher von «der Insel der Wissenden», um die Differenz zwischen «wissen» und «wissen wollen» zu erläutern. Siehe Picard, Schweiz, 1994, S. 406ff.

⁷² Siehe Courtois, Extermination, 1987.

Aussicht genommen sei».⁷³ Die Schweizer Diplomaten interessierten sich jedoch vorwiegend für Informationen über rechtsextreme Bewegungen, die mit Deutschland in Verbindung standen. Ihre Hauptsorge führte dazu, dass die Bundesbeamten eine wichtige Information über das Los der Opfer der Deportationen unbeachtet liessen.

Die Komplexität dieser entscheidenden Phase im Sommer 1942 tritt anlässlich der Gespräche vom 20. August zwischen Rothmund und den führenden Vertretern des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG) deutlich zutage. Saly Braunschweig setzte den Akzent auf die Probleme, die sich durch die verfügbaren Informationen und die notwendigen Beschlüsse stellten:

«Es fehlt nicht an Gerüchten, die so grauenhaft sind, dass man ihnen kaum Glauben schenken möchte, obwohl man in den letzten Jahren derartige Unbarmherzigkeiten erlebt hat, dass man selbst das Grauenhafteste nicht mehr als unmöglich bezeichnen kann. Wenn nur das kleinste Teil von all diesen Gerüchten wahr ist, harret der Deportierten im Osten ein furchtbares Schicksal.»⁷⁴

Während es 1938 noch darum gegangen war, nach den Enteignungen aus dem Reich zu fliehen, handelte es sich nun darum, dem sicheren Tod zu enttrinnen, auch wenn die genauen Umstände noch unklar waren.

Im August 1942 waren die Informationen über die systematische Vernichtung noch nicht allgemein verbreitet; dass die Opfer der Deportationen ein grauenhaftes Schicksal erwartete, stand für die in der Asylpolitik tätigen Personen aber ausser Zweifel. Vor diesem Hintergrund fällten die Bundesbehörden Entscheide mit schwerwiegenden Konsequenzen.

Die Beschlüsse der Behörden im Sommer 1942

Trotz der nach Bern gelangten Informationen wichen die Behörden nicht von ihrem Standpunkt ab. Wie bereits erwähnt, waren die militärischen Behörden seit Anfang 1942 über das Ausmass der in Europa verübten Massenmorde gut informiert. Dennoch beharrten sie darauf, die Massnahmen an der Grenze zu verschärfen. So richtete sich der Nachrichten- und Sicherheitsdienst des Armeekommandos am 16. Juli 1942 mit folgenden Worten an die Polizeiabteilung des EJPD:

«Wir stellen fest, dass seit einiger Zeit die Zahl der jüdischen, holländischen und belgischen sowie der in diesen Ländern lebenden polnischen Zivilflüchtlinge auf beunruhigende Weise zunimmt. Alle verlassen ihr Land aus dem gleichen Grund: um den Arbeitslagern, in die sie von der Besatzungsmacht eingewiesen werden, zu entkommen. Nach Prüfung der Protokolle von Zeugeneinvernahmen stellen wir fest, dass regulär betriebene Organisationen mittels Überweisung beachtlicher Geldsummen dafür sorgen, diese Leute auf Schweizer Staatsgebiet zu führen. Es scheint uns dringend [nötig], Massnahmen zu ergreifen, um die Einreise ganzer Gruppen, wie dies in letzter Zeit der Fall ist, zu verhindern. Unserer Ansicht nach wäre die Rückweisung einiger Elemente notwendig; die fraglichen Organisationen würden davon zweifellos Kenntnis erhalten, womit ihren Aktivitäten ein Riegel vorgeschoben würde.»⁷⁵

⁷³ Siehe Notiz vom 17. November 1942 von F. Schnyder an Pilet-Golaz, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 39. Die fragliche Stelle wurde in den Notizen, die das Gespräch zusammenfassen, nicht einmal unterstrichen.

⁷⁴ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 20. August 1942, AfZ – SIG.

⁷⁵ Schreiben vom 16. Juli 1942 von Galay an Jezler, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135 (Orig. franz.).

Man suchte also nach abschreckenden Mitteln, um allfällige Asylsuchende von einer Flucht Richtung Schweiz abzubringen.

Bei der Polizeiabteilung kamen andere Erwägungen ins Spiel, vor allem im berühmten Bericht Robert Jezlers vom 30. Juli 1942. Dieser führte das grausame Schicksal, das die Deportierten erwartete, vor Augen, auch wenn er nicht von systematischer Vernichtung sprach:

«In letzter Zeit konnten wir uns jedoch zu solchen Rückweisungen nicht mehr entschliessen. Die übereinstimmenden und zuverlässigen Berichte über die Art und Weise, wie die Deportationen durchgeführt werden, und über die Zustände in den Judenbezirken im Osten sind derart grässlich, dass man die verzweifelten Versuche der Flüchtlinge, solchem Schicksal zu entinnen, verstehen muss und eine Rückweisung kaum mehr verantworten kann.»⁷⁶

Kaum eine Woche später, am 4. August, verfasste Rothmund eine neue Weisung: Der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 hatte die Ausweisung der illegal in die Schweiz eingereisten Flüchtlinge angeordnet, doch hatten die Kantone diese Massnahme bisher kaum durchgesetzt. Aus humanitären sowie aus aussen- oder innenpolitischen Gründen waren die illegal eingereisten Personen meistens in der Schweiz interniert worden. Die Zunahme der von gewerbsmässigen Schleppern organisierten Grenzübertritte verlangte daher, laut Rothmund, nach einer strengen Anwendung des Beschlusses von 1939.

«Künftig werden also in vermehrtem Masse Rückweisungen von ausländischen Zivilflüchtlingen stattfinden müssen, auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahr für Leib und Leben) erwachsen könnten.»⁷⁷

Rothmund verfasste die Weisung, die der Vorsteher des EJPD von seinem Feriensitz aus gut hiess. Der Bundesrat trat zwischen dem 29. Juli und 14. August 1942 nicht mehr zusammen. So wurden die Einschränkungen vom 4. August 1942 per «Präsidialverfügung» beschlossen und nachträglich vom Gesamtbundesrat genehmigt.⁷⁸

Die Polizeiabteilung erliess am 13. August ein Kreisschreiben an die zivilen und militärischen Behörden, das die gegen den wachsenden Zustrom von Flüchtlingen (durchschnittlich 21 Personen pro Tag im Laufe der letzten zwei Wochen) beschlossenen Massnahmen präziserte. Der Zudrang von Flüchtlingen und «insbesondere von Juden unterschiedlichster Nationalität» nahm Proportionen an, die an die Flucht der Juden im Jahre 1938 erinnerten. Es hiess jedoch, dass angesichts der Lebensmittelversorgung im Land, der innen- und aussenpolitischen Sicherheit sowie der Unmöglichkeit, sie alle zu beherbergen, zu überwachen und ein neues Aufnahmeland für sie zu finden, die Rückweisung dieser Flüchtlinge nötig sei. «Flüchtlinge nur aus Rassen- gründen, z.B. Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.»⁷⁹ Sie waren daher zurückzuweisen, wobei ihnen noch eine Chance gegeben wurde: Bei der ersten Rückweisung sollten sie

⁷⁶ Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 722.

⁷⁷ DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 720. Siehe auch BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

⁷⁸ Die vom Bundeskanzler handschriftlich verfassten Protokolle geben keinen Aufschluss über allfällige Gespräche innerhalb des Regierungskollegiums zu diesem Thema, das meistens unter der Rubrik «Diverses» behandelt wurde.

⁷⁹ Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259, und BAR E 4300 (B) 3, Bd. 20. Siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 205.

nicht dem Militär oder der Polizei auf der anderen Seite der Grenze übergeben werden. Im Wiederholungsfall sollte der Flüchtling diesen jedoch mit allen Risiken zugeführt werden, wovon man sich eine abschreckende Wirkung erhoffte. Deserteure, entwichene Kriegsgefangene und andere Militärpersonen sowie jene Personen, die laut Definition der Bundesverwaltung den Kriterien des «politischen Flüchtlings» entsprachen, waren hingegen nicht zurückzuweisen.

Um den Regierungsbeschluss zu begründen, wurde der Akzent auf die professionellen Schlepperorganisationen gesetzt, welche die Flüchtlinge an die Grenze führten. Die humanitären Argumente und die von Jezler erwähnten Bedenken konnten hingegen die Rückweisung ausländischer Flüchtlinge nicht verhindern, selbst wenn sie dadurch ihr Leben zu verlieren drohten.⁸⁰

Diese rigorosen Massnahmen führten zu Protesten, die Rothmund zu beschwichtigen versuchte. Er nahm zu diesem Zweck am 24. August 1942 an einer Versammlung der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF) teil, die der Zürcher Regierungsrat Briner leitete. Als Ergebnis dieser «zum Teil stürmisch verlaufenen Sitzung»⁸¹ wurde eine Mitteilung veröffentlicht, die das Verfahren zur eventuellen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz nach Rücksprache mit den kantonalen Behörden erläuterte.

«Die Zentralstelle hat dankbar festgestellt, dass die eidgenössischen Behörden bestrebt sind, eine Lösung zu suchen, die der heutigen Lage angemessen ist und die dem schweizerischen Empfinden entspricht.»⁸²

Am 29. August 1942 gab die Polizeidirektorenkonferenz bekannt, dass sie den Beschlüssen, die den gegenwärtigen und künftigen Möglichkeiten der Schweiz Rechnung trügen und sich auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Flüchtlingshilfswerken stützten, zustimme.⁸³

Betrachtet man die Umstände, unter denen es zur Grenzschiessung kam, so stellt man fest, dass die politischen Entscheidungsträger der Schweiz bereits über sehr ausführliche Informationen verfügten.⁸⁴ Ferner ist festzuhalten, dass nicht nur die Beamten der Polizeiabteilung, sondern auch das EPD und die Armee ihren Teil zu diesem Beschluss beitrugen; die Rolle der Diplomaten und des Militärs sollte nicht unterschätzt werden. Rothmund erwähnte insbesondere ein Gespräch mit Minister Feldscher, dem Chef der Abteilung für fremde Interessen der

⁸⁰ Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 720. Siehe auch BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 67, und BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 68, Nr. 13.

⁸¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 209f. Lasserre schreibt, dass Rothmund durch Vorwürfe und Kritik unter Beschuss geriet; siehe Lasserre, Frontières, 1995, S. 168.

⁸² Mitteilung vom 24. August 1942, die tags darauf von Rothmund an von Steiger weitergeleitet wurde; BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

⁸³ Mitteilung vom 29. August 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259. Um ein Bild der Eintracht zu vermitteln und die Hilfsorganisationen in die Umsetzung der Beschlüsse miteinzubeziehen, blieben die Proteste aus den Reihen der Hilfswerke in der Pressemitteilung der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren unerwähnt. Eine weitere Polizeidirektorenkonferenz fand am 25. und 26. September 1942 in Lausanne statt. Rothmund legte bei dieser Gelegenheit die Politik gegenüber dem «Judenproblem» dar. Der Text der Rede ist publiziert in Weill/Grünberg, Police, 1997, S. 25–27.

⁸⁴ Siehe Roschewski, Rothmund, 1997, S. 40.

schweizerischen Gesandtschaft in Berlin; dieser habe ihm im August 1942 auf der Durchreise durch die Schweiz Informationen überbracht, welche die Notwendigkeit einer restriktiveren Politik gegenüber den Asylanträgen bekräftigt hätten.⁸⁵

Rothmund achtete aufmerksam auf das internationale Echo, das die Schweizer Beschlüsse fanden. Er hielt Kullmann, den stellvertretenden Direktor des Intergouvernementalen Komitees, durch den schweizerischen Minister in London über die eidgenössischen Beschlüsse auf dem laufenden. In einem Brief an seinen Freund, Minister Walter Thurnheer, schrieb er:

«Es liegt uns natürlich ausserordentlich viel daran, von England nicht missverstanden zu werden. Ich möchte Dir deshalb noch ganz besonders sagen, dass wir nicht etwa auf irgend einen Druck von aussen handeln. Ich muss bloss Ordnung haben, damit ich jederzeit in der Lage bin, unseren nördlichen Nachbarn energisch zurückzuweisen, wenn er es je einmal versuchen sollte, sich in der Judenfrage oder sonstwie in Dinge einzumischen, die mein Arbeitsgebiet betreffen.»⁸⁶

Rothmund begab sich vom 12. Oktober bis 6. November 1942 persönlich nach Berlin. Im Januar 1943 verfasste er einen langen Bericht, der einerseits von einem kritischen und ziemlich klaren Blick auf die rivalisierenden Kräfte innerhalb des NS-Regimes und andererseits von einer erstaunlichen Naivität zeugt, insbesondere was seinen Besuch des Konzentrationslagers Oranienburg betrifft. Seinen Gesprächspartnern erläuterte er die Politik des Bundes gegenüber den Juden.⁸⁷ Er verhandelte ausserdem über die Modalitäten der Zusammenarbeit der Schweiz mit den internationalen Polizeiorganisationen.

Reaktionen auf die behördlichen Massnahmen

Die Beschlüsse vom August 1942 stiessen in der Schweiz keineswegs auf ungeteilte Zustimmung, sondern gaben Anlass zu Kritik. An seinem 1933 definierten Grundsatz festhaltend, versuchte Rothmund die Verantwortlichen des SIG von der Richtigkeit seiner Politik zu überzeugen. Er versicherte, seine jüdischen Mitbürger schützen zu wollen, da diese bei einem allzu massiven Flüchtlingszustrom von einer Welle des Antisemitismus bedroht oder, im Falle eines deutschen Angriffs auf die Schweiz, in Lebensgefahr seien. Verschiedene Exponenten jüdischer Organisationen kritisierten diese Begründung scharf. Die Debatten vom Sommer 1942 hatten zur Folge, dass die Beziehungen zwischen dem SIG und den politischen Behörden ernsthaft in

⁸⁵ Schreiben von Rothmund an von Steiger, 13. August 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336.

⁸⁶ Schreiben von Rothmund an Thurnheer, 23. August 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1942].

⁸⁷ Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 260, Anhang. Rothmund schrieb insbes., S. 862: «Ich versuchte, den Herren klarzumachen, dass Volk und Behörden in der Schweiz die Gefahr der Verjudung von jeher deutlich erkannt und sich stets so dagegen gewehrt haben, dass die Nachteile der jüdischen Bevölkerung durch die Vorteile wettgemacht wurden, während das in Deutschland nicht der Fall war. Der Gefahr kann nur dadurch begegnet werden, dass ein Volk sich von allem Anfang an gegen jede jüdische Ausschliesslichkeit wehrt und sie verunmöglicht. Dann ist der Jude ein nützliches Glied der Volksgemeinschaft und kann sich mit der Zeit anpassen. Ich fügte bei, dass ich unter den aus Deutschland zu uns geflüchteten Juden hervorragende Menschen gesehen habe. Die jüdische Rasse ist geschichtlich erprobt, zäh und stark gegenüber Verfolgungen. Sie hat bisher allen Ausrottungsversuchen standgehalten und ist immer wieder gestärkt daraus hervorgegangen. Aus diesen Überlegungen schein mir, [...] die heutige deutsche Methode falsch zu sein und gefährlich für uns alle, weil sie uns letztendlich die Juden auf den Hals jage. [...] Mir war einzig und allein darum zu tun, dass die für die Judenfrage polizeilich zuständigen Leute wissen, dass wir uns soweit nötig der Juden zu erwehren verstehen und es auch tun, dass wir aber weder eine Mithilfe des Auslandes, dessen Methode wir als falsch auch ablehnen, noch eine Einmischung brauchen oder zulassen.»

Frage gestellt wurden. Die bislang verfolgte Politik der Diskretion und der Assimilation erwies sich nun als unangemessen. Fortan war der SIG gewillt, seine Ansprüche entschieden zu vertreten. So setzte sich der Basler Bankier Paul Dreyfus, nach Absprache mit den Vertretern christlicher Organisationen, bei Bundesrat Eduard von Steiger für die Sache der Flüchtlinge ein. Anlässlich seiner Intervention zusammen mit Gertrud Kurz, die aus der Sicht einer in der Flüchtlingshilfe engagierten Christin argumentierte, erinnerte Dreyfus an seine jahrelangen Bemühungen, die enormen für die Flüchtlingshilfe notwendigen Geldsummen auf diskrete Weise zusammenzubringen.

«Ich erzählte ihm zuerst [...] von den schauerhaften Zuständen in den besetzten Gebieten und speziell in Holland und auch von der Schwierigkeit der Ausreise und dieser ganzen schwarzen Emigration bis an die Schweizer Grenze, von der Nervenspannung dieser armen Leute, die Tage und Wochen lang jeden Moment riskieren, verhaftet und speziell die Männer erschossen zu werden. [...] Ich erwähnte natürlich auch sehr stark [...], dass es meines Erachtens keine jüdische, sondern eine schweizerische Angelegenheit sei und dass es nicht nur darum gehe, in den heutigen schwierigen Zeiten die Tradition der Schweiz hochzuhalten, sondern auch an die Zukunft zu denken, wo Aktionen wie die Kinderhilfe dem Namen der Schweiz wieder einen neuen Klang geben werden.»⁸⁸

Die beiden Plädoyers waren in respektvollem Ton gehalten; sie vermieden eine polemische oder unrealistische Argumentation. Von Steiger rechtfertigte die von Rothmund ausgearbeiteten Massnahmen und wies jegliche Unterstellung einer antisemitischen Gesinnung zurück.

Weitere Persönlichkeiten intervenierten bei von Steiger. Dazu zählte insbesondere der Präsident des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Alphons Koechlin.⁸⁹ Zu erwähnen sind auch die Vorstösse verschiedener Frauenorganisationen sowie der Flüchtlingshilfswerke in der Schweiz und im Ausland. Nationalrat Paul Billieux, der Bürgermeister von Pruntrut, schrieb, «um die tiefe Betroffenheit und Entrüstung mitzuteilen, welche die drastischen polizeilichen Massnahmen in der Bevölkerung unseres Landes hervorrufen». Ohne die internationalen und nationalen Schwierigkeiten zu vergessen, protestierte er energisch gegen diese Beschlüsse, die abzuändern seien, da sonst «die Barbarei noch weiter gehen wird und alle Werte, die erlauben, uns noch als zivilisiert zu bezeichnen, mit den Füßen getreten werden».⁹⁰

Die Interventionen führten in den folgenden Tagen zu einer Lockerung der Massnahmen: Die Schliessung der Grenzen wurde weniger strikt gehandhabt.⁹¹

⁸⁸ «Aide-mémoire über eine Intervention beim Bundesrat [von] St[eiger] betreffs Handhabung verschärfter Bestimmungen gegenüber den schwarz über die Grenze kommenden Emigranten, durch Frau Dr. K[urz] und P[aul] D[reyfus] am 23. August 1942 auf Mont-Pèlerin»; Privatarhiv Guth-Dreyfus, Basel. Siehe auch AfZ, SIG-Archiv, und Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 167. Zur Kinderhilfe des SRK siehe Kap. 6.2.2. Zu P. Dreyfus siehe auch UEK, *Lösegedrucksungen*, 1999, Kap. 5.2.1.2 und 5.2.3.

⁸⁹ Siehe Schreiben des Gemeindebundes vom 22. August 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 253. Zu den Reaktionen und Aktivitäten protestantischer Kreise 1942 siehe Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 181–252. Zu den katholischen Kreisen siehe den Fall von Bischof Charles Journet in Freiburg (Zensur eines Artikels von Monsignore Besson). Siehe *Le Temps* vom 10. August und 10. Dezember 1998. Zu den Frauenorganisationen siehe Picard, *Schweiz*, 1989, S. 146, und Picard, *Schweiz*, 1994, S. 512.

⁹⁰ Dokument publiziert und kommentiert in Hauser, *Actes*, 1998, S. 301–303 (Orig. franz.).

⁹¹ Siehe Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 161ff. Zur Haltung der Zeitungen siehe Imhof, *Kommunikation*, 1999.

Die Kritiken beunruhigten jedoch die Schweizer Diplomaten. Der Vorsteher des EPD bestätigte ausdrücklich, dass die Schliessung der Grenzen nicht auf ausländischen Druck beschlossen worden sei. Er hielt «diese Agitation» zugunsten der Flüchtlinge und der Juden jedoch für gefährlich:

«Dass wir uns würdig, unbeirrbar und vorsichtig zeigen müssen, jedoch ohne Illusionen und Sentimentalität, daran muss uns die Kriegsgefahr, die uns im vergangenen Jahrhundert wegen der Flüchtlinge drohte, erinnern.»⁹²

Denjenigen, die sich auf die Tradition des Asylrechts beriefen, entgegneten die Behörden, dass eine realistische Haltung die Verweigerung des Asyls rechtfertige. Die Aufgabe der Bundesbehörden, erklärte das EPD,

«erweist sich um so heikler, als die öffentliche Meinung in der Schweiz, ungeachtet der politischen oder sozialen Unterschiede, sich in oftmals leidenschaftlichem Ton zugunsten einer weitergehenden und grosszügigen Gewährung des Asylrechts ausspricht».⁹³

Die wachsenden Versorgungsprobleme, die Gefahr einer Destabilisierung des Arbeitsmarktes, die durch «eine Masseneinwanderung von unerwünschten Elementen» drohenden inneren Gefahren und die Weigerung anderer Staaten, Visa zu erteilen, waren die Argumente, um die offizielle Politik zu rechtfertigen. Der Polizeioffizier des Territorialkreises von Genf schrieb am 16. September 1942 in weniger diplomatischen Worten an Rothmund:

«Es ist sehr schwierig, die Flüchtlinge zur Vernunft zu bringen, die uns an der Grenze anflehen, sie einzulassen, und die, sobald sie sich eingerichtet haben und manchmal noch bevor ihre Situation durch die zuständigen Behörden geregelt wurde, einen ganz anderen, ich würde fast sagen arroganten Ton anschlagen und sich sogar beklagen. [...] Viele in die Schweiz eingereiste Israeliten möchten sofort private Geschäfte unternehmen und Handel treiben. Die Korrespondenz dieser Personen zeigt deutlich, dass sie ihren Freunden und Bekannten mitteilen, ihnen ins schweizerische Paradies nachzureisen, und die Aufnahme eines einzigen in der Schweiz ermöglicht zehn anderen, ihm nachzufolgen und sich bei uns festzusetzen. Ihre Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist durchaus problematisch und sicherlich von sehr langer Dauer, ich vermute sogar, von mehreren Jahren. Diese Flüchtlinge sind wenig diszipliniert, und sehr oft muss man resolut durchgreifen, damit sie ihre Verpflichtungen, die sie bei der Einreise unterzeichnet haben, einhalten.»⁹⁴

Die Verschärfung der Asylpolitik gründete auch auf ungewissen Zukunftsperspektiven: Indem sie die Schwierigkeiten vorwegnahmen, die sich bei einer weiteren Zunahme des Flüchtlingsstroms und bei einer Zuspitzung der mit der langfristigen Präsenz von Zehntausenden von Flüchtlingen verbundenen materiellen, politischen und kulturellen Probleme in der Schweiz gestellt hätten, plädierten die militärischen Behörden und einflussreiche Parlamentarier für eine möglichst restriktive Politik.

⁹² Siehe Cerutti, Suisse, 1998, S. 31ff. (Orig. franz.).

⁹³ Kreisschreiben des EPD vom 17. November 1942; siehe DDS, Bd. 14, Nr. 267, S. 892–893 (Orig. franz.).

⁹⁴ Schreiben von Daniel Odier an Rothmund (der dieses an von Steiger weiterleitete), 16. September 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259, und BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.17, Dossier 498 [1942] (Orig. franz.). Siehe auch die Notiz von Schürch vom 10. September 1942 über seine Besprechung mit Odier; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195 und 403. Der Genfer Offizier wird auch in Kap. 4.3.3 erwähnt. Siehe auch die entsprechenden Berichte in Flüchtliger, Réfugiés, 1998, S. 104–108.

Ab September 1942, nachdem detaillierte Meldungen über die Razzien in Frankreich vom Sommer 1942 in die Schweiz gelangt waren, verstärkten die Bundesbehörden die Vorkehrungen, um die französisch-schweizerische Grenze hermetisch abzuriegeln.⁹⁵ Die Tätigkeit der Beamten und Magistraten des Bundes beschränkte sich nicht auf das schweizerische Staatsgebiet. Im September schritt die schweizerische Gesandtschaft in Frankreich bei der Vichy-Regierung ein und forderte diese auf, die Grenzüberwachung auf der französischen Seite zu verstärken und über Radio, Presse und Plakate auf den Bahnhöfen eine Mitteilung mit der Warnung zu verbreiten, dass alle Personen ohne Visum zurückgewiesen würden.⁹⁶ Die französischen Behörden waren dem schweizerischen Ersuchen wohlgesinnt.⁹⁷ Andererseits protestierte die schweizerische Gesandtschaft in Vichy gegen die antisemitischen Massnahmen und den gewaltsamen Abtransport jüdischer Kinder aus den Heimen des Schweizerischen Roten Kreuzes.⁹⁸ Hier wurde ein vorübergehender Teilerfolg erzielt: Man versprach, Kinder unter 16 Jahren unbehelligt zu lassen.

In der Schweiz erreichten die Diskussionen ein solches Ausmass, dass der Nationalrat zum ersten Mal seit 1933 der Debatte über die Asylpolitik eine lange Sitzung widmete.

Am 22. September 1942 versammelte sich die freisinnige Fraktion beider Räte in Anwesenheit von Rothmund, um ihre Position für die Nationalratssitzung festzulegen. Erwartungsgemäss schloss man sich der Position des Bundesrates an:

«Herr Billieux, der das Flüchtlingselend aus Pruntrut kennt, stimmt zu, regt jedoch an, das Schweiz. Rote Kreuz möge beauftragt werden, bei USA usw. anzuklopfen für die Übernahme der Flüchtlinge. Herr Bundesrat Wetter warnt davor, in der Resolution auf aussenpolitisches Gebiet zu geraten.»⁹⁹

Man kann annehmen, dass der Chef des EFZD, Ernst Wetter, keine internationalen Verhandlungen über dieses Thema zu provozieren wünschte. Das Asyl, oder vielmehr die Art und Weise, wie der Staat dieses Recht gewährte oder verweigerte, sollte eine innere Angelegenheit des Bundes bleiben, der sich nicht in internationale Verhandlungen hereinziehen lassen sollte, um sich nicht Druckversuchen und Forderungen nach Gegenleistungen für Konzessionen beugen zu müssen. Die Intervention des Vorstehers des EFZD führte zum Rückzug des Vor-

⁹⁵ In ihren telefonischen Weisungen vom 26. September 1942 bestätigte die Polizeiabteilung: «Flüchtlinge nur aus Rassengründen sind nach der bisherigen Praxis nicht politische Flüchtlinge. [...] Ausnahmslos zurückzuweisen sind französische Juden, da sie in ihrem Heimatland nicht gefährdet sind» (Orig. franz.); BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195, und BAR E 2001 (D) 3, Bd. 274.

⁹⁶ Telegramm vom 30. September 1942, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 274. Zu dieser Intervention siehe auch Vuilleumier, *Immigrés*, 1987, S. 76.

⁹⁷ Telegramm vom 29. September 1942, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 274.

⁹⁸ Zur Besprechung vom 14. September 1942 zwischen Stucki und Laval, der ausrief: «Wollen auch Sie mir wegen meiner Massnahmen gegen die Juden Moral predigen?» (Orig. franz.); siehe BAR E 2200.42 (-) -/23, Bd. 1. Siehe auch DDS, Bd. 14, Nr. 234, und *Bonjour, Juden*, 1983.

⁹⁹ Schreiben von Rothmund an von Steiger, 22. September 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259. Zur Rede Rothmunds vor der freisinnigen Fraktion siehe BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336. In dieser Rede lieferte er einen Überblick über die Politik des Bundes gegenüber den Flüchtlingen seit 1933. Abschliessend stützte er sich auf Statistiken: 9600 Flüchtlinge hielten sich zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz auf, davon waren 2500 seit Kriegsbeginn eingereist. Laut einer Mitteilung der Polizeiabteilung vom 4. Oktober 1942 waren seit dem 22. September 2207 Flüchtlinge in die Schweiz eingereist. Die Behörden sahen darin den Beweis für die Legitimität und die Dringlichkeit der einige Wochen zuvor ergriffenen Massnahmen. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336.

schlags des jurassischen Nationalrats. Sein Kollege Ludwig Rittmeyer gab jedoch zu verstehen, dass er seine Kritik an der Politik der Regierung vor dem Nationalrat anbringen werde.

In seiner Rede vom 22. September 1942 schlug von Steiger geschickt den Weg der goldenen Mitte ein, um Kopf und Herz, Härte und Grosszügigkeit sowie die derzeitigen Zwänge und politischen Wünsche miteinander in Einklang zu bringen. Er erwähnte insbesondere das Problem der Nahrungsmittelversorgung: «Wer das verkennt, verkennt die Schwierigkeiten unserer Wirtschaftsverhandlungen und den Ernst unserer Lage.»¹⁰⁰

Die drei Regierungsparteien sicherten ihm ihre Unterstützung zu. Unter den Kritikern der Regierungsmassnahmen waren dennoch Nationalräte aus allen Lagern vertreten. Dazu gehörten sowohl der St. Galler Freisinnige Ludwig Rittmeyer und der Basler Liberale Albert Oeri¹⁰¹ als auch der Neuenburger Sozialdemokrat Paul Graber¹⁰². Letzterer nahm eine besonders kritische Position ein: Er prangerte antisemitische Verhaltensweisen in der Bundesverwaltung an und versicherte zugleich, es komme bei den Rückweisungen zu derart herzerreissenden Szenen, dass selbst die Polizisten und Grenzwächter über die drastischen Weisungen entsetzt seien. Oeri widersprach der bekannten Äusserung von Steigers:

«Unser Rettungsboot ist noch nicht überfüllt, nicht einmal gefüllt, und solange es nicht gefüllt ist, nehmen wir noch auf, was Platz hat, sonst versündigen wir uns.»¹⁰³

Es fällt auf, dass diese Parlamentarier oft aus den Grenzkantonen stammten, die unmittelbar mit den menschlichen Dramen konfrontiert waren. Sie beschränkten sich nicht auf Interventionen im Parlament, sondern veröffentlichten auch Zeitungsartikel und unternahmen entsprechende Schritte auf höchster Entscheidungsebene. Sie blieben im Parlament jedoch eine Minderheit. Sehr einflussreiche Nationalräte wie der katholisch-konservative Luzerner Heinrich Walther setzten sich für eine unnachgiebige Haltung und einen «heiligen Egoismus» ein. Auch wenn es keine Abstimmung gab, fand die Politik des Bundesrates¹⁰⁴ die Zustimmung der

¹⁰⁰ Text und Entwurf der Rede, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

¹⁰¹ Oeri spielte bei der Intervention von G. Kurz und P. Dreyfus eine wichtige Rolle, da es ihm gelang, eine Audienz bei Bundesrat von Steiger zu erhalten.

¹⁰² Zu den Interventionen von P. Graber siehe Perrenoud, *Sentinelles*, 1987, S. 156–158, und Mächler, *Abgrund*, 1996, S. 150, S. 170–204.

¹⁰³ BAR E 1050.1 (-) -/I, Bd. 3 und BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Protokoll dieser Sitzung im stenographischen Bulletin der eidgenössischen Räte 1942 nicht veröffentlicht wurde. 1979 wurde es von der Sozialistischen Partei der Schweiz herausgegeben. Für eine Analyse dieser Debatte siehe Lasserre, *Raison d'Etat*, 1996, S. 349–380.

¹⁰⁴ Von den führenden Persönlichkeiten, die der Politik des Bundes ihre Unterstützung gewährten, ist vor allem die Haltung eines Direktionsmitglieds eines grossen Chemieunternehmens erwähnenswert. Von Steiger erhielt nach seiner Rede einen Brief von seinem Freund Jacques Brodbeck-Sandreuter, Präsident und Verwaltungsratsmitglied der CIBA. Der Basler Industrielle teilte ihm darin sein Einverständnis mit, auf einer Liste von Persönlichkeiten, die eine landesweite Sammlung für die Flüchtlinge befürworten, zu erscheinen. Er hatte allerdings massive Vorbehalte, da er grundsätzlich zu einer noch restriktiveren Haltung als der Bundesrat neigte. «Wir wissen ja zur genüge, wie zweiseitig eine so weitgehende Asylrechtspolitik sein kann. Die Verhältnisse in unserem kleinen Land sind ja in politisch-sozialer Beziehung keineswegs allzu erfreulich und werden sich mit der Zeit rasch zuspitzen. Wenn wir auch so und so viel tausend Juden in der Schweiz aufnehmen, so dürfen wir ja nicht glauben, dass diese besondere Dankbarkeit und Liebe für das gewährte Schutzrecht empfinden, sondern sie werden bald dort stehen, wo sie glauben ihr eigenes Geschäftchen machen zu können. Es sind mir einige Fälle bekannt, wo sich Emigranten in einer unverständlichen, und ich möchte sagen geradezu frechen Art und Weise benommen haben. [...] Es dürfte die Herren, die in unseren eidg. Räten sitzen, auch interessieren, einmal zu hören, mit welchen Schwierigkeiten wir bei den Verhandlungen in Amerika zu kämpfen

Parlamentsmehrheit sowie weiter politischer und gesellschaftlicher Kreise, die sowohl den *Journal de Genève* von René Payot¹⁰⁵ als auch den Schweizerischen Vaterländischen Verband¹⁰⁶ umfassten.

Die Beziehungen zu den Alliierten

Die Bundesbehörden definierten die Schweiz weiterhin als Transitland und intervenierten mehrfach bei den Alliierten in Bern und in Washington, um Visa für die Weiterreise der Flüchtlinge zu erhalten. Die statistischen Daten¹⁰⁷ über die Zielländer der Flüchtlinge, welche die Schweiz in offiziellen Konvois seit Oktober 1940 verlassen hatten, zeigen, dass bis Ende 1940 170, im Jahre 1941 insgesamt 1201 und seit Anfang 1942 148 Personen auf diese Weise die Schweiz verlassen hatten. Auf die USA entfielen 1940 32 Flüchtlinge; 1941 waren es 566 und 1942 30.

Der Schweizer Minister in Washington intervenierte beim amerikanischen Aussenministerium¹⁰⁸, um Zusicherungen für die Weiterreise der Flüchtlinge nach Übersee zu erhalten. Carl Bruggmann versuchte eine Erhöhung der Aufnahmequote auszuhandeln, indem er sich auf die Zahl der jüdischen Flüchtlinge berief, die von der Schweizer Wirtschaft nicht mehr getragen werden könnten, und auf die Gefahr einer deutschen Forderung nach Rückführung der Flüchtlinge hinwies. Der amerikanische Vertreter erwiderte zum grossen Erstaunen von Bruggmann, dass die USA sich bereits sehr grosszügig gezeigt und seit Kriegsbeginn 200 000 Einwanderer aufgenommen hätten:

«Ich teilte dem Minister mit, dass jeder Fall gesondert geprüft werde und dass wir nunmehr seit Pearl Harbor gezwungenermassen bei der Prüfung jedes einzelnen Falles erhöhte Sorgfalt anwenden; dass der Einreise von Personen, auch wenn sie aus der Schweiz kommen, nichts entgegenstehe, dass aber die Prüfung jedes einzelnen Falles entscheiden werde, ob die fragliche Person aufzunehmen ist oder nicht.»¹⁰⁹

haben. Unser Gesandter Minister Bruggmann hat durch das State Department mit den Amerikanern in Washington die Verhandlungen im Treasury Department mit dem berühmten Herrn Morgentau [sic] aufgenommen, der sich nach dem letzten Krieg direkt durch das beschlagnahmte feindliche Eigentum bereicherte. Dort machen die Herren was sie wollen, und es sind gerade wieder Juden, die überall an massgeblicher Stelle sitzen. [...] Also auch von dieser Seite wird man kaum grossen Dank ernten, wenn man sich in bezug auf die Emigrantenhilfe in der Schweiz so weitherzig zeigt. Nationalrat Oeri war selbst so naiv mir zu sagen, dass er immer noch hoffe, über Washington verschiedenes zu erreichen. Ich erklärte ihm sofort, dass ich wegen der Einstellung Washingtons uns gegenüber daran zweifle und dass man auch in anderen Kreisen der USA gerade genug habe von der nichtarischen Bevölkerung.» BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

¹⁰⁵ Siehe Caillat, Regard, 1997.

¹⁰⁶ Siehe Treffen von Bundesrat von Steiger mit einer Delegation des Vaterländischen Verbands im Anschluss an die Diskussion vom 17. Oktober 1942; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.18, Dossier 272. Siehe BAR E 4001 (C) 1, Bd. 153: «Schweiz. Vaterländischer Verband». Siehe auch BAR E 5795 (-) -/169 und J II.11 (-) -/1, 1.U.b.03.

¹⁰⁷ BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

¹⁰⁸ Siehe die am 2. September 1942 an ihn gerichteten Instruktionen: «Die Massnahmen fügen sich in den Rahmen derjenigen von Oktober 1939 und tragen den humanitären Traditionen Rechnung, doch ist es nötig, dass wir uns angesichts des Flüchtlingszustroms, der das wirtschaftliche Gleichgewicht der Schweiz bedroht, schützen. Wenn die USA der Schweiz mit der Ausstellung von mehr Visa helfen könnten (1941 waren es 566, 1942 30), so wäre es möglich, mehr Flüchtlinge aufzunehmen.» BAR E 2001 (D) 3, Bd. 273. Siehe im gleichen Dossier das Schreiben des Büros des Jüdischen Weltkongresses in Genf, gezeichnet von Gerhart Riegner und Paul Guggenheim.

¹⁰⁹ Notiz von B. Long, State Department, 7. Oktober 1942, NARA II, RG 59, Microfilm 1284, Roll 32, Frame 795, Decimal No. 840.48 Refugees/3205 (Orig. engl.). Der Sekretär der amerikanischen Gesandtschaft in Bern unterhielt sich gleichentags mit de Haller, der sich um eine Öffnung der USA für staatenlose Kinder bemühte, jedoch lediglich ausweichende Antworten erhielt und den «Eindruck bekam, dass Mr. Bigelow ihn zu überzeugen versuchte, dass die

Um eventuellen Kritiken zuvorzukommen, liess Rothmund über die Haltung der britischen Regierung gegenüber den Flüchtlingen eine Dokumentation vorbereiten sowie über die Hindernisse, die zum Tod von Flüchtlingen führten, die sich in Palästina niederzulassen versuchten.¹¹⁰

Die Weisungen der Polizeiabteilung widerspiegelten die Bedenken der Bundesbehörden und der Führungskreise. Die Haltung von Carl Jacob Burckhardt¹¹¹ war diesbezüglich charakteristisch für das Verhalten der Schweizer Eliten: Einerseits erhielt er dank vielfältiger Beziehungen zu allen Seiten Informationen über die Vernichtungspläne der Nationalsozialisten, so dass er Riegner im November 1942 bestätigen konnte, dass die Behauptungen von Schulte zutrafen; zudem spielte er eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Übermittlung von Informationen an die Alliierten über die Pläne der Nationalsozialisten.¹¹² Andererseits stellte er sich gegen eine offizielle Erklärung des IKRK, die dessen traditionell anerkannten Aktivitäten hätte stören können. Seine wichtigste Sorge blieb die Aufrechterhaltung und Stärkung seiner spezifischen Rolle auf dem Parkett der internationalen Beziehungen. Mit Blick auf die Nachkriegszeit pflegte er die Beziehungen zu den Achsenmächten genauso wie zu den Alliierten. Er wusste, dass sich die Nationalsozialisten vor keinem Verbrechen scheuten; dennoch verhielt er sich so, als ob die gewohnten Regeln der internationalen Beziehungen eingehalten würden. In ähnlicher Art wurde der Ruf der Schweiz als Asylland hochgehalten, während an der Grenze gleichzeitig Rückweisungen und Ausschaffungen vollzogen wurden.

Herbst 1942 bis Sommer 1944: allmähliche Trendwende

Obwohl die umstrittenen Massnahmen vom August 1942 in Kraft blieben, markiert der Sommer 1942 eine Zäsur im Verhalten der eidgenössischen Behörden. Die zahlreichen Informationen, die lebhaften Debatten innerhalb der Schweiz, der Druck der internationalen Organisationen und der Regierungen der Alliierten veranlassten die Schweizer Entscheidungsträger, der Judenverfolgung mehr Aufmerksamkeit und Aktivität zu widmen. Im Anschluss an eine Intervention des Pfarrers Marc Boegner, Vertreter der französischen Protestanten, erstellten die eidgenössischen Behörden Listen von «nicht-zurückzuweisenden» Personen.¹¹³ Diese Massnahmen und ihre Wirkungen blieben jedoch sehr begrenzt.

Die Bundesbeamten stellten fest, dass die Kantone ihre Aufnahmekapazität für Flüchtlinge nicht erweitern wollten. Die äusserst reservierte Haltung der Kantone, welche die Aufnahme

unmittelbaren Probleme, die uns beschäftigen, aufgrund der Veränderungen, die der Verlauf des Krieges demnächst bringen wird, bald ihre Bedeutung verlieren würden» (Orig. franz.). Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, 7. Oktober 1942, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 15.

¹¹⁰ Siehe Notiz von Guillaume Zwerner an Rothmund, 7. September 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

¹¹¹ Siehe Stauffer, Jahre, 1998. Zum «Nicht-Appell» siehe Kap. 6.2.1.

¹¹² Siehe Riegner, Années, 1998.

¹¹³ Siehe die Kreisschreiben vom 27. und 30. Oktober 1942 sowie die bis August 1944 erstellten sog. Non-Refoulement-Listen; BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 108. Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 255, S. 842ff., sowie Boegner, Carnets, 1992, S. 206–209.

neuer Flüchtlinge an Bedingungen knüpften und die Grundsätze der Politik des Bundes nicht bestritten, bestärkten die Behörden in ihrer Überzeugung und ihrer Einschätzung der Lage.¹¹⁴

Ende 1942 wurde Rothmund, der nach seinem Aufenthalt in Berlin erkrankt war, vorübergehend durch Robert Jezler ersetzt, der im Einvernehmen mit dem Bundesrat zusätzliche Weisungen an die mit der Grenzüberwachung beauftragten Behörden erliess: Diese Weisungen vom 29. Dezember 1942 wiederholten einerseits die Vorschriften über die Rückweisung und bestätigten, dass die zurückzuweisenden Flüchtlinge unbedingt daran zu hindern seien, direkt oder indirekt mit Verwandten, Anwälten, Hilfsorganisationen oder ausländischen Diplomaten Kontakt aufzunehmen; in «Härtefällen» sahen sie allerdings von einer Rückweisung ab.¹¹⁵

Selbst im September 1943, als er den Unterschied zwischen «Vernichtungslager» und «Internierungslager»¹¹⁶ wahrnahm, änderte Rothmund seine Haltung nicht grundlegend: Er spielte die Gefahr, die den Richtung Schweizer Grenze fliehenden Juden nach der deutschen Invasion in Norditalien drohte, herunter.¹¹⁷ Am 13. Mai 1944 erklärte Rothmund den Mitarbeitern der amerikanischen Gesandtschaft in Bern, er sei «überzeugt, dass die Nachrichten über die Vernichtung der Juden durch die Gestapo auf Richtigkeit beruhen».¹¹⁸ Im Juli 1944 erliess der Chef der Polizeibehörde – nachdem ihn eine Lagebeurteilung im Grenzkanton Schaffhausen in seiner Überzeugung bestärkt hatte – eine neue Weisung, die jene vom Dezember 1942 ersetzte und anerkannte, dass die Juden sich in Todesgefahr befanden.¹¹⁹

¹¹⁴ Siehe auch die Ausführungen zur Freiplatzaktion in Kap. 2.3.

¹¹⁵ Siehe Notiz vom 28. Dezember 1942 von Schürch an Jezler und von Steiger: Oberst Monod, Inspektor des Territorialkommandos I, «ersucht dringend, dass neue Massnahmen getroffen werden, um den grossen Zustrom von Flüchtlingen endlich einmal radikal abzustoppen». BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336. Die Bestimmung der «Härtefälle» erfolgte nach altersbedingten, gesundheitlichen oder familiären Erwägungen. Siehe BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195, und BAR E 2001 (E) 1, Bd. 99. Siehe auch Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 228–232.

¹¹⁶ Siehe DDS, Bd. 15, Nr. 20, S. 53–54, Anhang; Notiz von Rothmund über ein Gespräch vom 6. September 1943 mit einem polnischen Diplomaten über die Aktivitäten von Adolf Silberschein zur Rettung bedrohter Juden. Siehe auch UEK, Lösegelderpressungen, 1999, Kap.6.3.1.

¹¹⁷ Siehe Notiz vom 22. September 1943 von Rothmund. «Herr Burnier fragt an, ob er nicht doch alle Juden zurückweisen solle. Er habe Generalkonsul Brenni gesprochen und von ihm erfahren, dass Oberitalien vollgestopft sei mit Juden. [...] Ich erkläre Herrn Bundesrat v. Steiger die Situation und füge bei, dass ich auch nicht glaube, dass die Juden jetzt verfolgt würden. [...] Herr Bundesrat bemerkt, in den nächsten paar Tagen werden sich ja die Räte mit der Flüchtlingsfrage befassen. Es kommen ja nicht hunderte an, so dass wir bis nach der Erledigung zuwarten können.» Rothmund empfiehlt Brunner, keine Zwischenfälle mit jüdischen Flüchtlingen zu provozieren. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 281.

¹¹⁸ DDS, Bd. 15, Nr. 135, S. 375.

¹¹⁹ Siehe Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 293–296. Siehe auch DDS, Bd. 15, Nr. 197. An der wöchentlichen Koordinationssitzung vom 21. August 1944 – diese Sitzungen zwischen den für die Flüchtlingspolitik zuständigen Vertretern der Armee und der Bundesverwaltung fanden seit Anfang 1944 statt – erinnerte Rothmund daran, dass Kollaborateure gemäss den Weisungen vom Juli 1944 keinen Anspruch auf Asylrecht hätten. «Weniger kategorisch ist Dr. Rothmund hinsichtlich der <gezwungenen Kollaborateure>, den Industriellen, welche für Deutschland produziert hatten, damit sie ihre Betriebe aufrecht erhalten konnten und ihre Arbeiter nicht nach Deutschland überführen mussten. [...] Allgemein sei vorgesehen, dass man mit der Aufnahme strenger werden müsse. Unzählige Juden hätten jetzt in der Gegend unserer Westgrenze bessere Möglichkeiten, sich dem Zugriff der Deutschen zu entziehen und seien dort deshalb nicht mehr ohne weiteres in die Schweiz hereinzulassen. Was die Leute der Gestapo und der SS betrifft, ist Dr. Rothmund für Rückweisung, da diese Personen den Organisationen angehören, die alle die Flüchtlinge, die wir schon haben, in unser Land getrieben und sich auch sonst gegen die Interessen unseres Landes betätigt haben.» BAR E 2001 (D) 3, Bd. 313.

4 Flucht, Wegweisung, Aufnahme

4.1 Menschen auf der Flucht

Am 22. September 1942 bestiegen drei jüdische Flüchtlinge – zwei Männer und eine Frau – von Savoyen her den ins Wallis führenden Col de Balme. Gegen Abend überschritten sie «schwarz» die Grenze zur Schweiz und wurden nach Einbruch der Nacht von einem Grenzwächter aufgegriffen. Die beiden Männer mussten am folgenden Tag den Rückweg nach Frankreich antreten. Die Frau dagegen, die staatenlose Elisabeth St., fand Aufnahme, weil sie im Besitz eines schweizerischen Einreisevisums war. Einer der Männer, der ebenfalls staatenlose Julius K., wagte drei Tage später bei Martigny nochmals die illegale Einreise. Diesmal hatte er Glück und durfte bleiben. Über das weitere Schicksal des dritten Flüchtlings geben die Quellen keine Auskunft.¹

Als Elisabeth St. und Julius K. im Herbst 1942 in die Schweiz flohen, hatten sie bereits mehrere Jahre im Exil gelebt. In der zweiten Hälfte der 1930er Jahre aus ihren Heimatstaaten vertrieben, waren sie durch halb Europa geirrt, stets auf der Flucht vor neuen Verfolgungsmassnahmen gegen Jüdinnen und Juden und gegen ausländische Emigranten. Elisabeth St. hatte sich im Sommer 1938, wenige Monate nach dem «Anschluss» ihrer Heimat Österreich an NS-Deutschland, in Paris niedergelassen. Von dort musste sie zwei Jahre später vor der heranrückenden Wehrmacht erneut fliehen. Im unbesetzten Frankreich konnte die promovierte Juristin für eine Weile in relativer Sicherheit leben. Sie fand ein Auskommen als Hausangestellte und konnte ihre Auswanderung nach Übersee vorbereiten. Doch der Kriegseintritt der USA liess ihre Emigrationspläne Ende 1941 scheitern. Julius K. war 1936 als Kommunist und Jude aus Polen geflohen. Nachdem ihm der Kanton Zürich damals den Aufenthalt verweigert hatte, zog Julius K. ebenfalls nach Frankreich.² Im Spätsommer 1942 schwebten die in Südfrankreich niedergelassenen jüdischen Flüchtlinge in akuter Lebensgefahr. Im Zuge der grossen Razzien vom August wurden Tausende verhaftet, unter ihnen auch Elisabeth St., und in Internierungslager gesperrt, wo ihnen die Deportation in ein Vernichtungslager bevorstand. Die einzige Rettung versprach in diesem Moment das Einreisevisum eines Asylstaates. Dank der Intervention des Rechtsanwaltes und sozialdemokratischen Nationalrates Johannes Huber gelangte Elisabeth St. in den Besitz einer Einreisebewilligung für die Schweiz.³ Sie konnte deshalb das Internierungslager in Frankreich verlassen und hatte die Garantie, an der Schweizer Grenze nicht weggewiesen zu werden. Andere Asylsuchende dagegen, die ohne Visum den illegalen Grenzübertritt wagten, waren vom Entscheid der Schweizer Beamten an der Grenze

¹ Protokoll des Grenzwächters, 23. September 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 255; weitere Dokumente in BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 301.

² Aussagen von Elisabeth St. in der Einvernahme durch die schweizerische Heerespolizei, 23. September 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 255; Johannes Huber an Walter Stucki, 15. September 1942, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 28.

³ Johannes Huber an Walter Stucki, 15. September 1942, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 28.

abhängig und mussten damit rechnen, wie die Fluchtgefährten von Elisabeth St. weggewiesen zu werden.

Die Chance, in der Schweiz Asyl zu finden, war unberechenbar. Sie hing davon ab, ob Flüchtlinge einflussreiche Beziehungen geltend machen konnten und so in den Besitz von Visa gelangten, die ihnen eine legale Einreise ermöglichten. Doch für die meisten Flüchtlinge war 1942 der illegale Grenzübertritt die letzte Chance. Wie das folgende Kapitel zeigt, verschlechterten sich schon in den 1930er Jahren die Emigrationsmöglichkeiten für verfolgte Menschen aus dem «Dritten Reich». 1940 kapitulierten die westeuropäischen Staaten, Ende 1941 fiel mit dem Kriegseintritt der USA auch die Möglichkeit einer Auswanderung nach Übersee dahin. Infolgedessen konzentrierten sich 1942 die Hoffnungen von Flüchtlingen auf die Schweiz als eine der letzten geographisch erreichbaren Zufluchtsstätten.⁴ Die Wiedereinführung der Visumpflicht für bestimmte Flüchtlingsgruppen seit 1938 und der allgemeine Visumszwang nach Kriegsbeginn hatten jedoch die Einreisemodalitäten rasch verschlechtert. Das zweite Kapitel verdeutlicht, welche Auswirkungen die restriktive Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei bei der Erteilung von Einreisevisa für Flüchtlinge hatte.

4.1.1 Schwindende Optionen

Während mehr als zwei Jahrzehnten grenzte die Schweiz an Staaten, die aus politischen und rassistischen Gründen Menschen systematisch entrechteten, beraubten, vertrieben und ermordeten. Dennoch war die Eidgenossenschaft zunächst nicht das bevorzugte Fluchtziel. Bis zum «Anschluss» Österreichs richteten Flüchtlinge aus Italien und NS-Deutschland ihre Emigrationspläne auf andere Staaten, nicht zuletzt wegen der restriktiven Ausländerpolitik, welche die Schweiz seit Ende des Ersten Weltkrieges praktizierte.⁵ «Das Verbot, Ausländer zu beschäftigen, wird in der Schweiz sehr rigoros gehandhabt», schrieb der jüdische Soziologe Mark Wischnitzer in seinem 1935 herausgegebenen Handbuch für Auswanderer und verwies auch auf den Kampf der Behörden gegen die «Überfremdung», der sich insbesondere für jüdische Zuwanderer negativ auswirke.⁶

Bis Kriegsbeginn verliessen rund 235 000 Jüdinnen und Juden Deutschland; hinzu kamen über 10 000 Kulturschaffende sowie gegen 30 000 Menschen, die ihrer politischen Tätigkeit wegen

⁴ Im Gegensatz zur Schweiz verweigerte Spanien nur wenigen Flüchtlingen die Einreise an der Grenze und diente zwischen 1940 und 1944 mehr als 40 000 Personen aus dem NS-Machtbereich als Transitland. Belot, *Frontières*, 1998, S. 674–681; Von zur Mühlen, *Fluchtweg*, 1992. Ein Vergleich der spanischen und der schweizerischen Grenzverhältnisse findet sich bei Kaspi, *Juifs*, 1991, S. 352–363.

⁵ Gast, *Kontrolle*, 1997; Mächler, *Kampf*, 1998; Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 372, charakterisiert die Schweiz im internationalen Vergleich als den Staat mit den härtesten Vorschriften und der unnachsichtigsten Praxis. Frankreich galt in den frühen 1930er Jahren als Asylland mit liberaler Praxis. Weitere wichtige Asylländer waren Holland, für jüdische Flüchtlinge zudem Palästina, bis 1939 die Mandatsmacht England ein Immigrationsverbot verhängte. Grossbritannien gewährte erst nach dem Novemberpogrom von 1938 einer grösseren Zahl von Flüchtlingen Aufnahme. Bis Kriegsbeginn fanden rund 40 000 Menschen in England Zuflucht. Die Einwanderungsbestimmungen in den USA dagegen wurden den ganzen Zeitraum über restriktiv ausgelegt. Wetzler, *Auswanderung*, 1988, S. 446–484; auch: Walter, *Asylpraxis*, 1972, S. 52–158.

⁶ Wischnitzer, *Juden*, 1935, S. 177; dazu: Picard, *Schweiz*, 1994, S. 281f.

fliehen mussten.⁷ Allein zwischen März und Mai 1933 passierten 7631 jüdische Flüchtlinge den Basler Bahnhof.⁸ Für sie war die Schweiz vor allem Durchreiseland, nachdem der Bundesrat im März 1933 für Juden das Transitprinzip festgeschrieben und nur den anerkannten politischen Flüchtlingen den längerdauernden Aufenthalt zugesichert hatte.⁹ Auch die italienischen Flüchtlinge, die in den frühen 1930er Jahren in Graubünden, im Tessin und im Wallis die Grenze überschritten, hatten nicht die Absicht, in der Schweiz zu bleiben, sondern wollten meist nach Frankreich weiterreisen.¹⁰

In den frühen 1930er Jahren konnten die in Deutschland verfolgten Menschen ihre Auswanderung noch vorbereiten, Exilländer wählen, in welchen die Aufenthaltsbedingungen günstig waren und wo sie auf Kontakte zurückgreifen konnten, die ihnen die Emigration erleichterten.¹¹ Wegen Devisenschutzbestimmungen und Reichsfluchtsteuern erlitten sie allerdings bereits 1933 schmerzliche Vermögenseinbussen, und für Jüdinnen und Juden aus Deutschland, die ihren ökonomischen Rückhalt im Verlauf der 1930er Jahre wegen Entlassungen, Rentenkürzungen und Enteignungen verloren, wurde die materielle Existenzsicherung im Exil rasch prekär.¹² Nach der Annexion Österreichs im Frühling 1938 organisierte Adolf Eichmanns «Zentralstelle für jüdische Auswanderung» in Wien gezielt die Ausplünderung der jüdischen Bevölkerung.¹³ Mit der fortschreitenden Verarmung der Juden sank die Bereitschaft der Exilstaaten, die nun mehrheitlich mittellosen Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Abwehrhaltung kulminierte im Sommer 1938 an der Konferenz von Evian, als sich die Teilnehmerstaaten, so auch die Schweiz, fast einhellig gegen die Aufnahme von Juden aus Deutschland aussprachen.¹⁴ Für Flüchtlinge aus Österreich rückte die Schweiz mangels Alternativen seit dem Frühling 1938 als Asylstaat und als Transitland ins Zentrum.¹⁵ Doch der Bundesrat reagierte auf die Massenflucht aus Österreich – wie die Regierungen anderer Asylstaaten – mit verschärften Abwehrmassnahmen, die in der Grenzschiessung vom 19. August 1938 und der Einführung der Visumpflicht für deutsche Juden im Oktober desselben Jahres gipfelten.¹⁶ Mit dieser Dynamik löste die Schweizer Regierung eine Entwicklung aus, die für die Vertriebenen und Verfolgten ein rasches Schwinden von Fluchtchancen zur Folge hatte. Je mehr Flüchtlinge ihre Hoffnung

⁷ Daten zur jüdischen Emigration bei Margalot, *Emigration*, 1986, S. 303; Strauss, *Immigrants*, 1987, S. 144–151. Wetzl, *Auswanderung*, 1988, S. 417f.; zur politischen Emigration: Röder, *Emigration*, 1998, S. 21–23; zur Emigration von Kulturschaffenden: Stephan, *Emigration*, 1998, S. 31.

⁸ Wetzl, *Auswanderung*, 1988, S. 479.

⁹ Ludwig, *Flüchtlingpolitik*, 1957, S. 52–56; Wichers, *Kampf*, 1994, S. 46–53.

¹⁰ Berichte der Schweizer Grenzposten, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 52; BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3.

¹¹ Wichers, *Kampf*, 1994; Knauer/Frischknecht, *Spur*, 1983; Mittenzwei, *Exil*, 1978; Teubner, *Exilland*, 1975.

¹² Friedländer, *Reich*, 1998, S. 75f., S. 269–280; siehe Kap. 5.1.

¹³ Friedländer, *Reich*, 1998, S. 262–266; Adam, *Judenpolitik*, 1972, S. 200–203; Hoerschelmann, *Exilland*, 1997, S. 83, S. 98–113.

¹⁴ Weingarten, *Hilfeleistung*, 1981; Friedländer, *Reich*, 1998, S. 269–273. Zur Abwehrhaltung europäischer Asylländer siehe auch Walter, *Exilliteratur* 2, 1984, S. 81–202. Siehe Kap. 2.1.

¹⁵ Rothmund an den Vorsteher des EJPD, Bundesrat Baumann, 10. August 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 357, S. 818f.

¹⁶ Ludwig, *Flüchtlingpolitik*, 1957, S. 86f.; siehe Kap. 3.1.

auf die Schweiz als Asylland setzten, desto restriktiver wurden die Bedingungen der Asylgewährung.

Nach Kriegsbeginn erschwerte der überall eingeführte Visumszwang die Mobilität über die Landesgrenzen hinweg.¹⁷ Für die jüdische Bevölkerung und für Flüchtlinge wurde vielerorts die Bewegungsfreiheit zugleich auch im Innern des Landes eingeschränkt; im deutschen Machtbereich setzte das Auswanderungsverbot für Juden der legalen Emigration im Oktober 1941 ein Ende.¹⁸ Wer in den vorangegangenen Jahren in Frankreich, Belgien und Holland Zuflucht gefunden hatte, wurde im Mai 1940 vom Überfall der deutschen Truppen überrascht. Deren rasches Vordringen löste panikartige Massenflucht Richtung Süden aus.¹⁹ Nach der Niederlage Frankreichs waren viele Flüchtlinge auch im unbesetzten Teil des Landes ihres Lebens nicht mehr sicher. Den prominenten Gegnern des Nationalsozialismus drohte aufgrund des Waffenstillstandsabkommens die Auslieferung an die Nazis. Während einige über Marseille oder Spanien und Portugal nach Übersee entkommen konnten, sassen andere in der Falle.²⁰ Im Februar 1941 übergab die französische Polizei die beiden Sozialdemokraten und ehemaligen Reichstagsabgeordneten Rudolf Breitscheid und Rudolf Hilferding der Gestapo.²¹ Die prominenten Politiker hatten sich im Sommer 1940 vergeblich um ein Einreisevisum für die Schweiz bemüht. Der Bundesrat hatte ihren Asylantrag aus Rücksicht auf die Beziehungen zu Deutschland abgelehnt und der Schweizer Gesandtschaft in Vichy mitgeteilt,

«dass es uns leider nicht möglich ist, in Frankreich wohnende deutsche Emigranten, die eine Auslieferung nach Deutschland befürchten, in die Schweiz zuzulassen [...] Wir würden uns [...] durch die Zulassung mit der Auslieferung an Deutschland Bedrohter eine politische Belastung zuziehen, die heute gänzlich untragbar ist.»²²

Obwohl der als Jude besonders gefährdete Hilferding im Besitz von Transitvisa für die Emigration in die USA war, gelang es den Politikern nicht, der Verhaftung zu entkommen. Rudolf Hilferding starb einen Tag nach der Auslieferung an die Deutschen in einem Gefängnis in Paris; Rudolf Breitscheid wurde in Deutschland inhaftiert und kam 1944 im Konzentrationslager Buchenwald ums Leben.²³

¹⁷ Viele Grenzpassagen wurden mit Stacheldraht Hindernissen abgesperrt. Seiler/Wacker, *Flüchtlinge*, 1996, S. 41/42; Moser, Zaun, 1992.

¹⁸ In Deutschland mussten Juden seit Mitte September 1941 den gelben Stern auf ihrer Kleidung tragen. Die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel war ihnen untersagt. Ab Mitte Oktober 1941 wurden Jüdinnen und Juden aus Deutschland in den Osten deportiert. Kwiet, *Pogrom*, 1988, S. 614–631. Zur Entrechtung und Verfolgung aus der Sicht eines Juden siehe die Tagebücher von Klemperer, *Zeugnis*, 1995. In Frankreich wurden deutsche und österreichische Flüchtlinge nach Kriegsbeginn in Lagern interniert. Grynberg, *Camps*, 1999; Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 153–201.

¹⁹ Im Sommer 1940 befanden sich in Westeuropa 6–7 Millionen Menschen auf der Flucht. Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 143–177, insbes. S. 153.

²⁰ Delacor, *Auslieferung*, 1999; Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 179ff.

²¹ Rudolf Breitscheid war 1917–1922 Mitglied der USPD, seit 1920 Abgeordneter im Reichstag. Im Exil trat er für die Einheitsfront mit der KPD ein. Rudolf Hilferding, ab 1917 Mitglied der USPD, war seit 1924 im Reichstag, 1923 und 1928/29 Reichsfinanzminister. Röder/Strauss, *Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933*, Bd. 1, S. 92, S. 295f. Euchner, *Hilferding*, 1988; Lehnert, *Breitscheid*, 1988.

²² Baumann an Stucki, 29. Juli 1940, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 15; siehe auch Rothmund an William Rappard, 25. Juni 1941, DDS, Bd. 14, Nr. 67, S. 209–215.

²³ Tony Breitscheid an Stucki, 21. Februar 1941, BAR J.I.131/66. Hilferding hat sich im Gefängnis in Paris das Leben genommen. Delacor, *Auslieferung*, 1999, S. 239–241.

Für die jüdischen Flüchtlinge verschlechterten sich die Lebensbedingungen im Süden Frankreichs rasch, nachdem die antisemitische Gesetzgebung der Vichy-Regierung im Oktober 1940 die Grundlagen zum diskriminierenden Sonderrecht geschaffen hatte. Als die deutschen Besatzer seit dem Frühling 1942 in Belgien, Holland und dem besetzten Frankreich systematisch Jüdinnen und Juden verhafteten, in Sammellager sperrten und in die Vernichtungslager in Polen deportierten, erklärte sich die Vichy-Regierung zur Kollaboration mit dem Reichssicherheitshauptamt bereit.²⁴ Seit Juli 1942 organisierte die französische Polizei Razzien auf ausländische Juden im besetzten und unbesetzten Frankreich und gab die Verhafteten dem sicheren Tod preis. Zu Tausenden suchten Juden aus Westeuropa seit dem Frühsommer 1942 Zuflucht in der Schweiz.²⁵ Manche hatten zu diesem Zeitpunkt langjährige Fluchterfahrungen hinter sich. Der ehemals deutsche Jude Leonhard H. war 1938 anlässlich des Novemberpogroms in Deutschland verhaftet und erst freigelassen worden, als ihm Angehörige ein Visum für die Emigration nach Kuba besorgt hatten. H. fuhr nach Brüssel, um von dort aus die Weiterreise zu organisieren. Während seine Frau in New York auf ihn wartete, durchkreuzten die Kriegereignisse seine Emigrationspläne, und er blieb in Brüssel stecken. 1940 verhaftet, wurde er nach Frankreich abgeschoben und verbrachte die folgenden Jahre in Internierungslagern. Anfang August 1942 entwich er aus einem südfranzösischen Lager und floh in die Schweiz. Seine Frau sollte er allerdings erst nach Kriegsende wieder sehen.²⁶

Während Emigrationspläne wegen des Krieges scheiterten, reduzierten sich für viele verfolgte Menschen die Fluchtmöglichkeiten auf die Schweiz. Zugleich verschlechterten sich die Bedingungen der Flucht. Neue Grenzen, strengere Kontrollen, die stigmatisierende Kennzeichnung der Ausweispapiere von Jüdinnen und Juden und eingeschränkte Fortbewegungsmöglichkeiten erhöhten die Gefahr, verhaftet zu werden.²⁷ So entdeckten deutsche Zöllner Anfang 1943 im Grenzbahnhof Feldkirch jüdische Flüchtlinge, die sich zwischen dem Frachtgut in einem für die Schweiz bestimmten Holzkohletransport aus der Slowakei versteckt hatten, und kamen dabei einer gut organisierten Fluchtroute auf die Spur.²⁸ Der französische Fluchthelfer Pierre Piton pflegte die ihm anvertrauten Flüchtlinge stets zu grösster Vorsicht zu mahnen, damit sie nicht die Aufmerksamkeit von Polizei oder Denunzianten auf sich lenkten. Er wies sie an, sich während der Reise in der Bahn schlafend zu stellen, um Konversationen mit Mitreisenden zu vermeiden. In Bahnhöfen und Wartesälen sollten sie jedem Augenkontakt mit Passanten auswei-

²⁴ Poznanski, *Juifs*, 1994, S. 427–458; Klarsfeld, *Vichy*, 1989; Marrus/Paxton, *Vichy*, 1981.

²⁵ Daten in Koller, *Entscheidungen*, 1996, S. 87–94. Die Übersicht von Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 174, stützt sich bei den Wegweisungen auf ältere Berechnungen, die von zu tiefen Angaben ausgehen.

²⁶ Einvernahmeprotokoll der Heerespolizei, 4. September 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 220.

²⁷ Ohne gefälschte Papiere war für Juden und für Menschen, deren Name auf Fahndungslisten stand, an eine Flucht kaum zu denken. Rosowsky, *Papiers*, 1992; Lazare, *Résistance*, 1987, S. 185–190.

²⁸ «Einschmuggelung v. Juden in die Schweiz», PA/AA R 99442. Auf diesem Weg war im Dezember 1942 slowakischen Juden die Flucht in die Schweiz gelungen. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 736.

chen. Seine Ermahnungen schloss er mit der Warnung: «Seien Sie sich bewusst, dass der Grenzübergang gefährlich ist und dass nicht für alle die Gewähr besteht, dass er gelingt.»²⁹

4.1.2 Die Visumpflicht und ihre Folgen

In der Zwischenkriegszeit hob die Schweiz den Visumszwang für Staatsangehörige der meisten europäischen Länder auf.³⁰ Im Prinzip konnten Flüchtlinge aus Italien und Deutschland in den frühen 1930er Jahren die Grenzen ungehindert überschreiten, wenn sie im Besitz gültiger Ausweisschriften waren. Doch seit Beginn der Wirtschaftskrise versuchten die Behörden verstärkt, die Einreise von arbeitssuchenden und mittellosen Ausländern zu unterbinden.³¹ Zudem verschlechterten sich die Einreisebedingungen auch für Flüchtlinge, welche einem Staat angehörten, für den die Schweiz die Visumpflicht nicht aufgehoben hatte. So mussten Ausländer, z. B. polnische Juden in Deutschland, die bei der Schweizer Gesandtschaft in Berlin eine Einreisebewilligung beantragten, schon 1933 eine Kautions hinterlegen.³² Zuweilen bot selbst ein Visum keine Gewähr, die Schweizer Grenze passieren zu können, verweigerten doch die Grenzorgane in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre öfters polnischen oder staatenlosen Juden sowie Roma und Sinti die Einreise, selbst wenn die betreffenden Personen gültige Papiere mit Sichtvermerk hatten.³³

Das Jahr 1938 markiert das Ende des freien Reiseverkehrs für einen wachsenden Personenkreis. Als der Bundesrat im Frühling 1938 die Visumpflicht für Inhaber österreichischer Pässe einführt, galt diese Massnahme in erster Linie den jüdischen Flüchtlingen.³⁴ Die schweizerischen Konsulate und Gesandtschaften erhielten klare Weisung, Visumsanträge der «Flüchtlinge, die zum Aufenthalt oder zur Übersiedelung nach der Schweiz fahren wollen, grundsätzlich» abzulehnen. Das Schweizer Generalkonsulat in Wien verlangte für Visa einen «Ariernachweis».³⁵ Infolgedessen versuchten im Verlauf des Sommers 1938 immer mehr Menschen, illegal einzureisen. Auf rund 1000 schätzte Rothmund die Zahl der Flüchtlinge, die bis Anfang August 1938 die Grenze ohne Visum überschritten hatten.³⁶ Weitere 2800 Menschen

²⁹ Piton brachte im Auftrag eines mit dem Conseil Œcuménique in Genf zusammenarbeitenden Fluchthilferings jüdische und christliche Flüchtlinge in die Schweiz. Piton, Filières, 1992, S. 265f. (Orig. franz.).

³⁰ Siehe Gast, Kontrolle, 1997, S. 311–345.

³¹ Ein Kreisschreiben des EJPD vom 27. Januar 1931 ordnete zum Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes die Wegweisung von mittellosen Ausländern an. Die Grenzwächter hatten den Auftrag, die Einreise von schriftlichen- und mittellosen Menschen zu verhindern oder diese in einen Nachbarstaat abzuschicken. BAR E 6351 (F) 1, Bd. 521.

³² Der Schweizer Minister in Berlin, P. Dinichert, an den Vorsteher des EJPD, H. Häberlin, 24. März 1933. DDS, Bd. 10, Nr. 253, S. 614f. Die Kautions diente als Garantie dafür, dass die Antragsteller die Schweiz nach Ablauf der bewilligten Aufenthaltsdauer wieder verlassen würden.

³³ Der Chef der Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Gesandtschaft in Warschau, 29. Oktober 1936; Berichte des Polizei-Inspektorats Basel-Stadt, 23. Oktober 1936, 24. November 1937, 26. November 1937. BAR E 4300 (B) 1971/4, Bd. 8. Korrespondenz zur «Zigeunerfamilie» Tan, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 95.

³⁴ BRB vom 28. März 1938, Kreisschreiben des EJPD vom 29. März 1938, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 12; siehe auch: Friedländer, Reich, 1998, S. 285–287, Kap. 3. 1.

³⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 75–80, S. 83, Fussnote 1, und Keller, Grüninger, 1993, S. 29 (gestützt auf das *Israelitische Wochenblatt* 27/1938).

³⁶ Rothmund an Bundesrat Baumann, 10. August 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 357, S. 818f.; Berichte in BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 17.

konnten legal einreisen, nachdem sie von Schweizer Auslandvertretungen in Italien Einreisevisa erhalten hatten.³⁷ Im Widerspruch zu den Weisungen der Bundesbehörden hatten die Konsulatsangestellten Pio Perucchi und Candido Porta in Mailand und die Konsulate von Venedig und Triest Flüchtlingen aus Österreich Einreisebewilligungen erteilt.³⁸ Der Schweizer Konsul in Venedig, Ferdinand Imhof, verteidigte die weisungswidrige Praxis. Auf ihn habe das «Problem der armen gehetzten Emigranten» vor Ort ganz anders gewirkt, als es sich die Fremdenpolizei in Bern vorstelle. So habe er sich «aus Humanitätsgründen» veranlasst gesehen, Menschen, «die nirgends mehr ein Obdach finden sollten, wenigstens ein solches in unserer asylbereiten Heimat für kurze Zeit zu gestatten».³⁹

Auch der Schweizer Konsulatsangestellte von Bregenz, Ernest Prodoliet, verhalf mehreren Tausend Flüchtlingen zur Einreise in die Schweiz und ignorierte dabei die Vorschriften der Bundesbehörden. Er habe aus Abneigung gegen den Antisemitismus gehandelt, urteilte der Vorgesetzte von Prodoliet.⁴⁰ Die Kompetenzüberschreitungen kamen vor allem Jüdinnen und Juden zugute, denen das Visum vom Schweizer Generalkonsulat in Wien verweigert worden war. Der als Kommunist verfolgte Österreicher Karl Schiffer schildert, wie für ihn der Gang aufs Schweizer Konsulat in Bregenz als letzte Hoffnung blieb, nachdem er beim illegalen Grenzübertritt weggewiesen worden war. Im Konsulatsgebäude wurde er in einen mit Flüchtlingen überfüllten Warteraum geführt. Als er dem Konsulatsangestellten seine Erlebnisse in Österreich schilderte, habe der Mann aufmerksam zugehört:

«Von neuem durchströmte mich dieses wundervolle Gefühl von Hoffnung: Ich sah, dass der Schweizer Beamte mir glaubte. [...] Er nahm meinen Pass und versah ihn mit einem Einreisestempel: «Gültig für zwei Monate, zur Durchreise nach Frankreich. Sie haben natürlich kein französisches Visum», sagte der Konsul. «Ich dürfte Ihnen also kein Durchreisevisum geben. Aber wir versuchen es halt.»⁴¹

³⁷ «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», 2. Bericht von Robert Jezler, 16. August 1938; 4. Bericht, 23. August 1938, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12. Siehe auch Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 54.

³⁸ Rothmund an Bonna, Chef der Abteilung für Auswärtige Angelegenheiten im EPD, 23. November 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 454, S. 1045–1047. Das Konsulat von Mailand hatte im Sommer 1938 1600, das Konsulat von Venedig 500 und das Konsulat von Triest 450 Personen ein Visum gewährt. Die Konsulatsangestellten in Mailand mussten ihres eigenmächtigen Vorgehens wegen Sanktionen gewärtigen: Perucchi entzog sich der Strafe durch Kündigung, Porta wurde die Beförderung verweigert. DDS, Bd. 12, Nr. 454, S. 1047.

³⁹ Der Schweizer Konsul in Venedig, F. Imhof, an Bonna, Chef der Abteilung für Auswärtige Angelegenheiten des EPD, 30. November 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 460, S. 1057–1059.

⁴⁰ Carl Bitz, Schweizer Konsul in Bregenz, an Carl Stucki, Chef für Konsulardienste beim EPD, 29. November 1938, BAR E 2500 (-) 1990/6, Bd. 141. Ernest Prodoliet (1905–1984) war von 1938 bis 1939 Konsulatsangestellter in Bregenz. Im Winter versuchte er mit einem Flüchtling, die Grenze illegal zu überschreiten, und geriet dabei in die Schusslinie der deutschen Grenzwachter. Protokoll über die Einvernahme von Ernest Prodoliet durch Jezler, 7. Dezember 1938, 15. Dezember 1938, BAR E 2500 (-) 1990/6, Bd. 141. 1982 wurde Prodoliet von Yad Vashem als Retter von jüdischen Flüchtlingen geehrt. Keller, Grüninger, 1993, S. 77–82.

⁴¹ Schiffer, *Brücke*, 1988, S. 136; siehe auch Keller, Grüninger, 1993, S. 28. Schiffer hielt den Beamten irrtümlicherweise für den Konsul, obwohl es sich seinem Bericht zufolge zweifellos um den Angestellten Prodoliet handeln musste. Das Kreisschreiben des EJPD vom 29. März 1938 machte die Erteilung des Transitvisums von der Bedingung abhängig, dass der Antragsteller ein französisches Einreisevisum besitze. Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 79.

Prodoliet bekannte sich in dem gegen ihn eingeleiteten Disziplinarverfahren zu seiner Kompetenzüberschreitung:

«Mein Prinzip war, stets zu helfen. Ich half verschiedenen Personen. Ich ging sehr weit in der Aufwendung persönlicher Arbeit und Mühe, um einen Grund zu entdecken, dieselben legal einreisen zu lassen.»

Der untersuchende Beamte des EPD sah sich im Verlauf der Befragung veranlasst, Prodoliet über die Aufgaben der Auslandvertretungen zu belehren: «Unsere Agentur ist nicht dazu da, dass es den Juden gut geht.»⁴²

Aufgrund des Abkommens mit Deutschland, das die Markierung der Pässe von deutschen Juden mit dem «J»-Stempel statuierte, führte die Schweiz für jüdische Deutsche am 4. Oktober 1938 die Visumpflicht ein.⁴³ Ab Januar 1939 bedurften auch alle «Emigranten» einer Einreisebewilligung für die Schweiz. Als «Emigrant», so der betreffende Erlass, sei derjenige Ausländer zu betrachten, «der unter dem Druck der politischen und wirtschaftlichen Ereignisse seinen Wohnort im Ausland verlassen hat oder verlassen muss und dorthin nicht zurückkehren kann oder nicht zurückkehren will».⁴⁴ Wer überdies schriftenlos war oder keine Rückreisegarantie für sein bisheriges Exilland vorweisen konnte, hatte keine Aussicht auf eine legale Einreise in die Schweiz. Flüchtlinge ohne Visum mussten damit rechnen, an der Grenze weggewiesen zu werden, selbst dann, wenn ihre Papiere in Ordnung waren und obwohl der Reiseverkehr zwischen der Schweiz und ihrem Heimatstaat keinen Restriktionen unterworfen war. Mit anderen Worten: Wer in die Schweiz fliehen wollte, musste ein Visum beantragen und gab sich somit als Flüchtling zu erkennen, wodurch er zugleich fast jede Chance verlor, eine Einreisebewilligung zu erhalten. Zudem basierten die neuen Bestimmungen zur Visumpflicht für «Emigranten» auf unklaren Kriterien und führten zu einer verwirlichen Rechtslage, da sie den Entscheid weitgehend dem Ermessen von Beamten in den Auslandvertretungen oder an der Grenze überliessen.

Welche Auswirkungen die Einreisebeschränkungen für visumpflichtige Ausländer hatten, zeigen Akten der Schweizer Gesandtschaft in Paris.⁴⁵ Deutsche Jüdinnen und Juden erhielten unmittelbar nach der Einführung des «J»-Stempels meist noch anstandslos eine Einreisebewilligung, solange sie die Schweiz nicht zu Erwerbszwecken besuchen wollten und ihre Rückreise nach Frankreich gesichert war. Kurzfristige Aufenthaltsbewilligungen erhielten jüdische Flüchtlinge, die nachweisen konnten, dass sie bereits im Besitz von Visa und Fahrkarten für

⁴² «Protokoll der Einvernahme von Herrn Prodoliet, vom 20. Februar 1939», BAR E 2500 (-) 1990/6, Bd. 141.

⁴³ Siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 4; auch: Kap. 3.1.

⁴⁴ Kreisschreiben des Vorstehers des EJPD an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, 20. Januar 1939, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 12.

⁴⁵ Die Dossiers der Eidg. Fremdenpolizei sind zu einem grossen Teil vernichtet. Die Praxis lässt sich nur fragmentarisch anhand der wenigen noch überlieferten Aktenbestände von schweizerischen Gesandtschaften und Konsulaten rekonstruieren. Von den Auslandvertretungen in Deutschland fehlen die entsprechenden Dossiers. Einzig die Akten der schweizerischen Gesandtschaft in Paris bzw. Vichy sind noch vorhanden.

andere Exilländer waren.⁴⁶ Freilich verlangte die Schweizer Gesandtschaft von den Antragstellern, dass sie sich bei der deutschen Auslandsvertretung das «J» in den Pass stempeln liessen. Einem schon lange in Paris lebenden deutschen Juden teilte sie mit:

«Der Reisepass muss auf jeden Fall, um den geltenden Bestimmungen zu entsprechen, auf der ersten Seite mit dem besonderen Kennzeichen markiert sein, das die deutschen Behörden jüngsthin eingeführt haben. Insofern wäre es von Vorteil, wenn Sie zuerst Ihre Reisepapiere auf dem Passbüro der deutschen Botschaft in Ordnung bringen lassen würden.»⁴⁷

Indem sie den «J»-Stempel im Pass zur Voraussetzung für die Erteilung des Visums machten, kamen die Schweizer Behörden den Deutschen beim Vollzug der antisemitischen Bestimmungen entgegen. Gegen diese Praxis protestierte der Zürcher Journalist Carl Seelig:

«Wird bei Ihnen ein Jude anders behandelt als ein Deutscher? Ist er auf Gnade oder Ungnade darauf angewiesen, von der <demokratischen Schweiz> derart verletzend, wie ein Sträfling, behandelt zu werden?»⁴⁸

Auswirkungen hatte der «J»-Stempel vor allem auch auf die wirtschaftliche Existenz der deutschen Juden. Diese waren für längere Geschäftsreisen in die Schweiz auf die Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei angewiesen, die seit der Wirtschaftskrise den schweizerischen Arbeitsmarkt vor ausländischer Konkurrenz zu schützen suchte.⁴⁹ Dem deutschen Juden Adolphe M., der im Auftrag eines französischen Pelzfabrikanten Schweizer Klienten besuchen wollte, verweigerte die Fremdenpolizei aus protektionistischen Überlegungen die beantragte Einreisebewilligung, obwohl M. ein Empfehlungsschreiben des Arbeitgebers vorlegen konnte.⁵⁰ In anderen Fällen erleichterte die Empfehlung von Schweizer Geschäftspartnern den Erwerb des Visums erheblich, insbesondere wenn die interessierten Firmen direkt bei den Behörden intervenierten.⁵¹

Unter der zuweilen willkürlichen Praxis litten nicht nur die betroffenen jüdischen Geschäftsleute, sondern indirekt auch ihre Geschäftspartner. Die Rechtsanwendung schuf im Wirtschaftsleben ein Klima der Unsicherheit, da die Entscheide der Fremdenpolizei unberechenbar waren. Das hatte zur Folge, dass Arbeitgeber das Interesse an der Mitarbeit von jüdi-

⁴⁶ Personendossiers in BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 103–105, und E 2200.41 (-) -/12, Bd. 103–107. Zum «J»-Stempel siehe Kap. 3.1.

⁴⁷ Die schweizerische Gesandtschaft an Richard L., 17. Oktober 1938. BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 104 (Orig. franz.). Viele Gesuche enthalten den Vermerk, dass die Antragsteller ermahnt worden waren, den Pass mit dem «J» stempeln zu lassen. Mit dem Visum erhielten sie eine schriftliche Warnung, dass sie nach Deutschland abgeschoben würden, wenn sie nach Ablauf der bewilligten Aufenthaltsdauer nicht aus der Schweiz ausreisen würden.

⁴⁸ Carl Seelig an die schweizerische Gesandtschaft in Paris, 4. November 1938, BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 103; zu Seelig: Mittenzwei, Exil, 1978, S. 115ff. Ende Oktober 1938 ermächtigte das EJPD die Auslandsvertretungen, eine besondere Kategorie von Juden, d.h. diejenigen, die nicht in Deutschland, Italien, Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und den Balkanländern ihren Wohnsitz hatten, entgegenkommend zu behandeln: 1. falls das Kennzeichen «J» im Pass fehlte, sollten sie nicht aufgefordert werden, dieses anbringen zu lassen; 2. eine auf drei Monate befristete Aufenthaltsbewilligung kann ihnen ausgestellt werden. Kreisschreiben des EJPD vom 29. Oktober 1938, BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 17.

⁴⁹ Für jüdische Geschäftsleute galten gemäss Kreisschreiben des EJPD vom 29. Oktober 1938 wesentlich strengere Bedingungen als für andere Antragsteller. Zur Politik der Fremdenpolizei: Mächler, Kampf, 1998, S. 370f.

⁵⁰ BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 105.

⁵¹ Das Empfehlungsschreiben der Bosshard & Bühler Co. AG, Wetzikon, vom 17. Oktober 1938 verhalf einem jüdischen Textilfachmann zum Einreisevisum. BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 104.

schen Angestellten verloren oder deren Einstellung zu verhindern trachteten. Mit Ablehnung reagierte die Schlotterbeck Automobil AG in Basel auf die Bewerbung des aus Österreich stammenden Juden Heinrich G., der vor dem «Anschluss» in Wien für die Citroën-Werke gearbeitet hatte und dem der Hauptsitz in Paris eine Stelle bei der Basler Vertretung der Firma vermitteln wollte. Diese war jedoch an der Mitarbeit des Flüchtlings nicht interessiert. Der zuständige Prokurist erklärte der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Verkaufsdirektor in Paris habe die Basler Niederlassung dazu gedrängt, dem Flüchtling zu einer Stelle und den erforderlichen Bewilligungen zu verhelfen.

«Die Firma C. Schlotterbeck [...], die von der Verkaufsorganisation der Citroën-Fabrik [...] als Befürworterin des in Rede stehenden Gesuches aufzutreten gezwungen ist, empfiehlt dringend, das Gesuch abzulehnen. Sie sehe für G. in ihrem Unternehmen keine Verwendung. Als Nichtarier möchte sie ihn bei den heutigen Verhältnissen nicht in ihren Verkäuferstab einreihen.»⁵²

Gestützt auf diese Begründung verweigerte die Eidgenössische Fremdenpolizei Heinrich G. die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung.

Solche Entscheide entzogen jüdischen Flüchtlingen die in der Emigration mühsam aufgebaute Existenzgrundlage oder verhinderten, dass sie überhaupt noch einen Erwerb fanden. Der Einfluss von Schweizer Unternehmen auf die Entscheide der Behörden war beträchtlich – darauf lassen sowohl die genehmigten als auch die abgelehnten Gesuche schliessen. Auch kam der Visumszwang dem einen oder anderen Schweizer Unternehmer nicht ungelegen, gab er ihm doch ein Mittel zur Hand, um sich unliebsame Konkurrenz vom Hals zu schaffen. Ein Zürcher Geschäftsmann denunzierte im Oktober 1938 einen jüdischen Flüchtling aus Österreich. Dieser habe während seines Aufenthaltes in der Schweiz Geschäftskontakte gepflegt, obwohl ihm jegliche Erwerbstätigkeit untersagt gewesen sei. Nun versuche der Flüchtling, mittels Empfehlungsschreiben von Schweizer Geschäftsleuten ein Einreisevisum zu erlangen. Seine Anwesenheit in der Schweiz sei aber «absolut nicht erwünscht», da die Konkurrenz unter den einheimischen Unternehmen gross genug sei.⁵³

Nach Kriegsbeginn wurde die allgemeine Visumpflicht eingeführt.⁵⁴ Für Flüchtlinge hatten sich die Einreisemodalitäten schon vor Kriegsbeginn verschlechtert. Auf rund 1200 Gesuche, die Flüchtlinge aus Deutschland und dem ehemaligen Österreich, aus Italien, Spanien und Polen seit Ende 1938 eingereicht hatten, trat die Schweizer Gesandtschaft in Paris gar nicht erst ein, weil die Antragsteller keine gültigen Ausweisschriften besaßen oder weil ihre Ausreise in einen Drittstaat nicht garantiert war. Viele Begleitschreiben zu den Gesuchen zeugen von der aussichtslosen Lage, in der sich Flüchtlinge befanden, als auch Frankreich seine Asylpolitik

⁵² Vertrauliche Notiz der Eidg. Fremdenpolizei, 23. Februar 1939, BAR E 2200.41 (-) -/12, Bd. 104.

⁵³ H. Bolliger an die Schweizer Gesandtschaft in Paris, 19. Oktober 1938, BAR E 2200.41 (-) -/11, Bd. 104.

⁵⁴ BRB vom 5. September 1939, Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 169f. Während des Krieges waren die Kompetenzen der Auslandsvertretungen bei der Erteilung von Einreisevisa eingeschränkt; in den meisten Fällen war allein die Eidg. Fremdenpolizei zuständig. Kreisschreiben des EJPD vom 5. September 1939; Kreisschreiben des EJPD vom 10. Mai 1940. BAR E 4300 (B) 3, Bd. 8.

verschärfte.⁵⁵ So schilderte ein in Paris niedergelassener Deutscher, wie er Ende 1938 innert kürzester Zeit das Land hätte verlassen sollen, ohne einen neuen Aufenthaltsstaat zu finden:

«Da es mir im Übrigen nicht gelungen ist, meine Lage zu regeln [...], wurde ich am 13. Januar [...] unter der Anschuldigung verhaftet, die gegen mich verhängte Ausweisungsverfügung nicht befolgt zu haben. Es ist für mich völlig ausgeschlossen, einen Reisepass zu erhalten. Als Jude und notorischer Antifaschist erhalte ich vom deutschen Konsulat keine Ausweisschriften. Darüber hinaus weigern sich die französischen Behörden, mich als Flüchtling aus Deutschland anzuerkennen.»⁵⁶

Als im Frühsommer 1942 die ersten Deportationen aus Frankreich einsetzten, erhielt die Schweizer Gesandtschaft immer mehr verzweifelte Schreiben von Juden, die um ein Einreisevisum baten. Die Antwort der Gesandtschaft gab den Flüchtlingen wenig Anlass zur Hoffnung, da sie erfahren mussten, dass die Schweiz Juden keine Aufenthaltsbewilligungen gewähre.⁵⁷ Nicht nur die restriktive Einreisepolitik, sondern auch das langwierige Verfahren hatte zur Folge, dass selbst ein positiver Entscheid für viele Menschen zu spät kam. So wurde der jüdische Drehbuchautor Moritz R. am 11. Februar 1943 nach Auschwitz deportiert, weil das Einreisegesuch, das seine in der Schweiz lebende Tochter im September 1942 eingereicht hatte, über Monate hinaus liegengeblieben war.⁵⁸ Für Menschen, die im Sommer 1942 bereits inhaftiert waren und in Lagern einem ungewissen Schicksal harrten, konnten solche Verzögerungen den Tod zur Folge haben.⁵⁹

Für französische Staatsbürger – auch für jüdische – ergaben sich anfänglich kaum Schwierigkeiten, ein Einreisevisum zu erhalten.⁶⁰ Doch schon im August 1940 – zwei Monate, bevor die Vichy-Regierung den «Statut des Juifs» publizierte – mahnte die Fremdenpolizei das schweizerische Konsulat in Toulouse, französischen Juden Einreisevisa mit grösster Vorsicht zu erteilen, weil zu befürchten sei, dass die Antragsteller nicht mehr nach Frankreich zurückkehren könnten.⁶¹ In der Folge erhielten französische Juden die Einreisebewilligung nur noch gegen die Garantieerklärung, dass sie die Schweiz innert der gewährten Aufenthaltsdauer verlassen und keine Verlängerung des Visums beantragen würden.⁶² Zudem mussten sie Kautionen in der

⁵⁵ BAR E 2200.41 (-) -/12, Bd. 103, enthält die Korrespondenz mit Antragstellern sowie eine Liste von über 1000 Anträgen aus dem Zeitraum von Ende 1938 bis Mai 1940, auf die die Gesandtschaft nicht eintrat.

⁵⁶ Ernst R. an die schweizerische Gesandtschaft in Paris, 25. Januar 1939, BAR E 2200.41 (-) -/12, Bd. 9 (Orig. franz.).

⁵⁷ Korrespondenz in BAR E 2200.42 (-) -/24, Bde. 19–24, vereinzelt Anfragen auch in Bd. 29.

⁵⁸ BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 23; BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1134. Klarsfeld, *Mémorial*, o.J., Convoi N 47.

⁵⁹ Berthold Q., staatenloser Jude im Lager Noé, bewarb sich im April 1942 um ein Visum. Eine Antwort der Schweizer Behörden ist in den Akten nicht zu finden. Q. wurde am 14. August 1942 nach Auschwitz deportiert. BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 19; Klarsfeld, *Mémorial*, o.J., Convoi N 19. Zum Gesuch von Hans F., zu dessen Gunsten im Herbst 1942 Prof. R. de Vallière, ETH, bei der Gesandtschaft interveniert hatte, liegt ebenfalls kein Entscheid vor. Er wurde am 4. März 1943 von Rivesaltes nach Majdanek deportiert. BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 29. Klarsfeld, *Mémorial*, o.J., Convoi N 50.

⁶⁰ BAR E 2200.42 (-) -/24, Bde. 9–29. Für die Zeit vom Sommer 1940 bis Mitte 1944 sind in den Beständen der Schweizer Gesandtschaft in Vichy 2243 Dossiers zu Visumsanträgen von Franzosen und Ausländern in Frankreich erhalten. Bei einer grösseren Zahl von Gesuchen ist der Entscheid der Fremdenpolizei nicht bekannt, 113 Gesuche wurden abgelehnt; davon stammten 68 von französischen Staatsbürgern, von welchen rund ein Drittel ihre Religion als jüdisch bezeichnete. Vermutlich ist der Anteil der Juden jedoch höher. Die Zahl der Asylgesuche ist wegen der lückenhaften Quellenlage nicht zu ermitteln. Unbekannt ist auch die Zahl der bei den übrigen Konsulaten im besetzten und unbesetzten Frankreich eingereichten Gesuche.

⁶¹ Die Eidg. Fremdenpolizei an das Schweizer Konsulat in Toulouse, 12. August 1940, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 9.

⁶² Einreisebewilligung vom 24. Februar 1941, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 11.

Höhe von 2000 bis 10 000 Franken hinterlegen. Bereits 1941 lehnte die Eidgenössische Fremdenpolizei viele Einreisegesuche von französischen Juden ab. Sie begründete ihren Entscheid damit, dass die Entwicklung der antisemitischen Massnahmen in Frankreich ungewiss sei. Mit denselben Argumenten verweigerte sie auch einer gebürtigen Schweizerin, die mit einem Franzosen verheiratet war, die Einreise.⁶³ Die Fremdenpolizei beabsichtigte, den Kreis der für ein Visum in Betracht kommenden Flüchtlinge möglichst klein zu halten, und schränkte ihn auf «besonders wertvolle Menschen» sowie Personen ein, die enge Beziehungen zur Schweiz hatten und finanzielle Sicherheiten leisten konnten.⁶⁴ Zudem machte sie die Einreise vom Entscheid der Kantone abhängig.⁶⁵ Ab 1942 erhielten auch die französischen Juden keine Visa mehr.⁶⁶ Von Antragstellern, über deren «Rasse» Zweifel bestanden, verlangten die Behörden eine Bestätigung der «arischen Abstammung». Ein Franzose musste im Herbst 1942 für ein Visum folgende Erklärung unterzeichnen: «Ich, der Unterzeichnete, [...] gebe mein Ehrenwort, dass ich nicht der jüdischen Rasse angehöre, und bestätige ferner, dass meine Frau und mein Kind arischer Rasse und katholischer Konfession sind.»⁶⁷ Entgegen den Weisungen erteilten einige Schweizer Konsulate – so die Vertretungen in Toulouse, Lyon und Annemasse – nach der Besetzung von Vichy-Frankreich durch die deutsche Wehrmacht im November 1942 vereinzelt Einreisebewilligungen an jüdische Flüchtlinge.⁶⁸

4.2 Grenzsituationen: Fluchthilfe diesseits und jenseits der Grenze

Verfolgte Menschen waren wegen der schwindenden Fluchtmöglichkeiten, wegen des Visumszwangs und der Grenzschiessungen von der Hilfe Dritter abhängig. Zum Gelingen der Flucht trugen oft viele Helferinnen und Helfer bei. Gut funktionierende Beziehungsnetze erlaubten Kulturschaffenden in den 1930er Jahren, im schweizerischen Exil wieder Fuss zu fassen. Sie fanden Unterstützung beim Verlegerehepaar Emil und Emmi Oprecht, beim sozialdemokratischen Nationalrat Hans Oprecht, beim Anwalt Wladimir Rosenbaum und dessen Gattin Aline Valangin sowie anderen.⁶⁹ Rasch reagierten auch die SPS und die Gewerkschaften auf die Ankunft von politischen Flüchtlingen.⁷⁰ Diese erste Hilfe im Exil fand meist in einem legalen Rahmen statt. In einer Aussprache mit Vertretern der SPS vom März 1933 meinte der

⁶³ Die Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Gesandtschaft in Vichy, 23. Mai 1941, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 9; Die Eidg. Fremdenpolizei an die schweizerische Gesandtschaft in Vichy, 16. Juni 1941, BAR E 2200.42 (-) -/16, Bd. 13.

⁶⁴ «Bericht über die Einreisepaxis des Emigrantenbureaus der Eidg. Fremdenpolizei», 12. Oktober 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195.

⁶⁵ «Bericht über die Einreisepaxis des Emigrantenbureaus der Eidg. Fremdenpolizei», 12. Oktober 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195. Die Bereitschaft der Kantone, Flüchtlinge aufzunehmen, war sehr unterschiedlich. Basel, Bern und Tessin zeigten sich entgegenkommend, Zürich und Waadt dagegen sehr zurückhaltend.

⁶⁶ Verschiedene abgelehnte Gesuche vom Spätherbst und Winter 1942 in BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 24.

⁶⁷ «Déclaration», 4. September 1942, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 23, (Orig. franz.). Die «arische Abstammung» wurde bei weiteren Gesuchen zur Bedingung für die Erteilung des Visums erhoben: Stucki an die Eidg. Fremdenpolizei, 20. Oktober 1941, BAR E 2200.42 (-) -/24, Bd. 13.

⁶⁸ Rapport des Flüchtlingskommissärs, 26. November 1942, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

⁶⁹ Mittenzwei, Exil, 1978; Stahlberger, Verleger, 1970; Kamber, Geschichte, 1990.

⁷⁰ Siehe Wichers, Kampf, 1994, S. 105–140.

Vorsteher des EJPD, Bundesrat Häberlin, jedoch: «Die Tatsache, dass sich in der Schweiz ein Flüchtlingskomitee gebildet hat, bedeutet an sich schon eine gewisse Einladung, unser Land als Zufluchtsstätte zu benützen.» Diese Optik rückte die materielle und politische Solidarität mit den Verfolgten aus NS-Deutschland in die Nähe der von den Behörden als «Emigrantenschlepperei» beurteilten Fluchthilfe.⁷¹

Unter Fluchthilfe wird im Folgenden die verbotene Hilfeleistung an Flüchtlinge verstanden.⁷² Die Rechtslage zur strafrechtlichen Verfolgung der Fluchthilfe war allerdings lange unklar. Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer von 1931 (ANAG) stellte nur den Missbrauch von Ausweispapieren unter Strafe.⁷³ Gestützt auf diese Bestimmung wurden in den 1930er Jahren sowohl Fluchthelfer als auch Flüchtlinge bestraft.⁷⁴ Nach Kriegsbeginn wurden die Sanktionsdrohungen wegen unerlaubten Grenzübertritts verschärft. Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939 konnten in der Schweiz lebende Flüchtlinge wegen Beihilfe zur illegalen Einreise ausgeschafft werden.⁷⁵ Im Dezember 1940 verhängte der Bundesrat eine partielle Grenzschiessung und stellte den Grenzübertritt ausserhalb der offiziellen Zollposten unter Strafe. Strafbestimmungen zur Fluchthilfe enthielt dieser Erlass allerdings keine. Hingegen übertrug er die Strafkompetenz bei illegalem Grenzübertritt der Militärjustiz, die auch Zivilpersonen zu Gefängnisstrafen oder Bussen verurteilen konnte.⁷⁶ Bis im Herbst 1942 zogen die Territorialgerichte vor allem drei Kategorien von Angeschuldigten vor die Schranken der Justiz: Grenzbewohner, die zu verschiedenen Zwecken die Grenze «schwarz» überschritten hatten; Schweizer Staatsangehörige, die ohne Erlaubnis ins Ausland auszureisen versuchten; und internierte polnische Soldaten und Offiziere, die nach Frankreich zurückzukehren versuchten. Die Fluchthilfe dagegen wurde mangels eindeutiger Strafbestimmungen von der Militärjustiz lange Zeit kaum verfolgt.⁷⁷

Erst im Sommer 1942 begannen die Behörden ihre Aufmerksamkeit auf organisierte Fluchtlinien zu konzentrieren. Grenzposten meldeten dem EJPD, dass die Flucht von Jüdinnen und

⁷¹ Protokoll einer Besprechung von Bundesrat Häberlin mit Vertretern der SPS, 29. März 1933, DDS, Bd. 10, Nr. 255, S. 619.

⁷² Ausgeklammert bleiben die von der Schweiz aus unternommenen Rettungsversuche, die Verfolgten nicht zur Einreise in die Schweiz verholfen haben, wie etwa die Vermittlung von lateinamerikanischen Pässen an Juden im Ausland. Dazu: Kamber, Verrat, 1999; Eck, Rescue, 1957.

⁷³ Art. 23 ANAG.

⁷⁴ Ein Urteil des Strafgerichts von Basel-Stadt vom 23. September 1938 verhängte Bussen gegen einen Fluchthelfer, der eine Jüdin bei der Grenzkontrolle als seine Ehefrau ausgegeben hatte, und gegen die illegal eingereiste Frau. Eine Auswahl solcher Urteile in BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 172, 173.

⁷⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170f.

⁷⁶ BRB vom 13. Dezember 1940 betreffend die teilweise Schliessung der Grenze; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 187. «Der illegale Grenzübertritt». Bericht des EMD über die Praxis der Territorialgerichte seit dem 13. Dezember 1940, BAR E 5330 (-) 1976/20, Bd. 59.

⁷⁷ Bericht des EMD zuhanden des Generalstabschefs, 3. Juli 1942, BAR E 5330 (-) 1976/20, Bd. 59. Zur Rechtslage auch: Rothmund an das Untersuchungsrichteramt des Bezirks St. Gallen, 9. Juli 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135. Sammlung der Urteile der Territorialgerichte BAR E 5335-/3, Bd. 1–10. Die französischen Internierten kehrten Anfang des Jahres 1941 nach Frankreich zurück, während Deutschland die Rückkehr der internierten Polen nach Frankreich ablehnte. Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 75–89.

Juden aus Westeuropa auf gut funktionierenden Routen stattfinden.⁷⁸ «Der Zustrom fremder Zivilflüchtlinge», schrieb der Bundesrat Anfang August 1942,

«ist nun aber feststelltermassen mehr und mehr organisiert, wird von gewerbsmässigen «Passeurs» gefördert und hat in den letzten Monaten ein Ausmass und einen Charakter angenommen, dass [...] in vermehrtem Masse Rückweisungen von Ausländern stattfinden müssen».⁷⁹

In der Darstellung des Bundesrates rückten die wahren Gründe der Massenflucht in den Hintergrund, und die wachsende Zahl von illegalen Grenzübertritten erschien als das Ergebnis der Tätigkeit von Fluchthelfern.⁸⁰ So stellte Bundesrat von Steiger auch die Grenzschiessung vom 13. August 1942 in Zusammenhang mit den Massnahmen im Kampf gegen das «schmutzige Métier» des «Emigrantenschmuggels».⁸¹ Im September 1942 zeichnete sich eine markante Zunahme der Verfahren wegen Fluchthilfe insbesondere vor dem für die Westschweiz zuständigen Territorialgericht 1 ab.⁸² Der Wandel in der Praxis nahm die Revision der Strafbestimmungen vorweg, die im Sommer 1942 in Vorbereitung war. Der Bundesratsbeschluss vom 25. September 1942 erhob Fluchthilfe zum eigenständigen Tatbestand und drohte an, dass mit Gefängnis bestraft werde, «wer im In- oder Ausland die unerlaubte Ein- oder Ausreise erleichtert oder vorbereiten hilft».⁸³ Die Militärjustiz schöpfte in den folgenden Jahren diese Möglichkeit aus und leitete öfters Verfahren gegen Personen ein, denen keine strafbaren Handlungen nachgewiesen werden konnten.⁸⁴

Die Verbindungslinien zur Rettung von verfolgten Menschen spannten sich über die Grenzen hinweg. Dieser Umstand war schon im Zusammenhang mit Passfälschungen zu Beginn der 1930er Jahre evident geworden und rückte die Fluchthilfe in der Wahrnehmung der Schweizer Behörden in die Nähe der politischen Kriminalität.⁸⁵ In NS-Deutschland und in den besetzten Gebieten wurde Solidarität mit Verfolgten als Akt des Widerstandes aufs schärfste geahndet und setzte bei Retterinnen und Rettern eine hohe Risikobereitschaft voraus.⁸⁶ Diese Rahmenbedingungen zwangen Fluchthelfer und Fluchthelferinnen dazu, im verborgenen zu handeln. Somit ist auch ihre Arbeit nur punktuell dokumentiert – dann etwa, wenn sie auf frischer Tat

⁷⁸ «Rapport au Chef de district de la police cantonale à Saignelégier», 12. Juli 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 67.

⁷⁹ Präsidialentscheid vom 4. August 1942, DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 720.

⁸⁰ Bundesrat von Steiger am 22. September 1942 vor dem Nationalrat; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 216–217. Koller, Entscheidungen, 1996, S. 33f., hebt erstmals diese Argumentationslinie des Bundesrates hervor.

⁸¹ Bundesrat von Steiger an einer Pressekonferenz vom 28. August 1942, zitiert nach: Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 220.

⁸² Eine Quantifizierung der von der Militärjustiz geahndeten Fluchthilfefälle stösst an methodische Grenzen. Zum einen fehlt ein Sachindex zu den Urteilen und Akten der Territorialgerichte. Zum andern führten viele Strafuntersuchungen zu keinem Urteil, weil der Tatbestand nicht erwiesen war, die gesetzlichen Grundlagen fehlten oder die Vergehen zu geringfügig waren, um eine gerichtliche Strafe zur Folge zu haben.

⁸³ BRB vom 25. September 1942, Protokoll des Bundesrates, 25. September 1942, 1563. Der Erlass sah auch vor, dass Gegenstände, die zur «Begehung der Tat gedient haben [...] ebenso Geld und Wertsachen, die als Entgelt dienen oder dienen sollten», konfisziert werden konnten. Neu war die Bestimmung, dass der illegale Grenzübertritt von Flüchtlingen nicht mehr unter Strafe gestellt wurde. Korrespondenz zur Vorbereitung des Erlasses in BAR E 27 (-) 13180/1.

⁸⁴ Siehe Kap. 4.2.1 und 4.2.2.

⁸⁵ Dokumente zu Passfälscherwerkstätten in Berlin und Wien in BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 179. Siehe auch Wichers, Kampf, 1994, S. 124–126.

⁸⁶ Benz/Wetzel, Möglichkeiten, 1996.

ertappt oder denunziert worden sind. Anhaltspunkte geben auch Erinnerungen von Flüchtlingen und von Fluchthelfern selbst.⁸⁷ Vieles bleibt freilich im dunkeln. Folglich ist es kaum möglich, Fluchthilfe typologisierend zu erfassen, geschweige denn aufgrund der disparaten Quellenlage quantitative Erhebungen anzustellen. Einzelfälle dokumentieren ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten, und auf der Ebene der Motive ist es nicht einfach, eine klare Trennlinie zwischen Hilfsbereitschaft, Solidarität, politischem Widerstand und materiellen Beweggründen zu ziehen.

Direkt an der Grenze konnten Flüchtlinge die Dienstleistungen von Passeuren in Anspruch nehmen. Einige Passeure, oft junge Männer, die auch Warenschmuggel betrieben, arbeiteten eng mit Organisationen zusammen, die sich um die Rettung von Verfolgten kümmerten. Fluchthilfenetze, die zum Teil aus Hilfswerken und Jugendgruppen hervorgegangen waren, organisierten während des Krieges Fluchtrouten, auf denen gefährdete Menschen an die Schweizer Grenze und ins Landesinnere gelangten. Zugleich waren viele Grenzbewohnerinnen und Grenzbewohner zu spontaner Hilfe bereit, indem sie Flüchtlinge verpflegten und beherbergten. Nicht zu vergessen ist schliesslich die Handlungsweise von Schweizer Beamten und Armeeangehörigen, welche entgegen den Weisungen Flüchtlingen beim Grenzübertritt behilflich waren. Diese verschiedenen Facetten der Fluchthilfe kommen in den folgenden Abschnitten zur Sprache. Die Darstellung erhebt nicht den Anspruch, einen Überblick über sämtliche Formen der Fluchthilfe zu geben, sondern zeigt anhand von Beispielen die Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten auf.

4.2.1 «Menschenschmuggel»: Die Passeure an der Grenze

Verwandtschaftsbeziehungen, Arbeits- und Besitzverhältnisse verbinden Menschen über die Grenzen hinweg. Diese Beziehungsnetze erhielten seit den 1930er Jahren eine wichtige Bedeutung für die Fluchthilfe. Politische Gruppen und religiöse Gemeinschaften nutzten traditionelle grenzübergreifende Kontakte auch, um die in NS-Deutschland bedrohten Gesinnungsgenossen und Glaubensbrüder zu retten.⁸⁸ Bei Basel holten öfters Einheimische verfolgte Menschen mit gefälschten Grenzscheinen in die Schweiz.⁸⁹

Eine wichtige Rolle für die Hilfe beim Grenzübertritt spielten die Schmuggler.⁹⁰ Schon in der Vorkriegszeit florierte der Schmuggel entlang vieler Grenzabschnitte. Unter den Bedingungen

⁸⁷ Am «Colloque du Chambon-sur-Lignon» berichteten ehemalige Mitglieder des französischen Widerstands über die Rettung von Verfolgten. Dank der Solidarität der lokalen Bevölkerung hatten sich viele Juden im Gebiet Vivarais-Lignon verstecken können. Bolle, Plateau, 1992. Auf Zeitzeugenaussagen basiert auch die Arbeit von Croquet, Chemins, 1996. Zur Rettung von jüdischen Kindern: Im Hof-Piguet, Fluchtweg, 1987.

⁸⁸ Croquet, Chemins, 1996; Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996. Zur Grenzarbeit der KPD und SPD: Wichers, Kampf, 1994; Studer, Parti, 1994. Siehe auch die Memoiren ehemaliger Flüchtlinge: Müller, Welt, 1987, S. 102f., S. 126, S. 140; Seliger, Basel, 1986, S. 134. Michel, Mädchen, 1999, beschreibt die Rettung einer jugendlichen Zeugin Jehovas.

⁸⁹ Bericht des Grenzwachtkorps des Zollkreises I, 16. Juni 1939, BAR E 6531 (F) 1, Bd. 522; Urteil des Strafgerichts Basel-Stadt, 4. Oktober 1938, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 172. Siehe Seiler/Wacker, Flüchtlinge, 1996; Wichers, Kampf, 1994, S. 122.

⁹⁰ Flüchtlinge aus Italien kamen in den 1930er Jahren oft mit Hilfe von Schmugglern über die Alpenpässe. Berichte der Oberzolldirektion in BAR E 2001 (D) 2, Bd. 112.

der Kriegswirtschaft, der Rationierung und Verknappung von Konsumgütern erhielt er zusätzliche Attraktivität. Auf den Schmugglerpfaden wurden auch verbotene Drucksachen über die Grenzen geschleust, Geld und Wertsachen in Sicherheit gebracht und Post unter Umgehung der Zensur ausgetauscht. 1938 holten junge Männer, die auf die Verbindungsnetze der Schmuggler im Rheintal zurückgriffen, Flüchtlinge aus Österreich in die Schweiz. Der damals knapp zwanzigjährige Jakob Spirig rettete zwischen 100 und 150 Jüdinnen und Juden, die er bei Diepoldsau über den Rhein führte.⁹¹ Viele Pässeure aus der Gegend von St. Gallen handelten auf Initiative von Einzelpersonen oder politischen Gruppen, so im Auftrag der orthodoxen jüdischen Flüchtlingshelferin Recha Sternbuch aus St. Gallen oder von Werner Stocker, dem Zentralsekretär der SPS. Ähnliche Strukturen dienten der Roten Hilfe noch während des Krieges, um Menschen aus dem «Dritten Reich» in die Schweiz zu holen.⁹²

Die Geschichte einer gescheiterten Flucht beleuchtet die Funktionsweise der Passeurdienste entlang der Grenze im Rheintal. Der seit 1938 in der Schweiz lebende jüdische Flüchtling Heinz Hammerschlag versuchte 1942, seine Mutter Paula Hammerschlag aus Berlin zu retten. Durch die Vermittlung anderer Flüchtlinge nahm er Kontakt zu Willi Hutter aus Diepoldsau auf, der bereits 1938 in der Fluchthilfe engagiert gewesen war und über gute Kontakte zu Verbindungsleuten jenseits der Grenze verfügte.⁹³ Nachdem die Fluchthelfer dafür gesorgt hatten, dass die Korrespondenz zwischen Mutter und Sohn zur Organisation der Flucht sicher an der Zensur vorbeigelangte, konnte das Unternehmen im Mai 1942 starten. Die beiden jungen Pässeure Hermann Kühnis und Jakob Spirig machten sich nachts auf den Weg, um Paula Hammerschlag in Hohenems abzuholen. Zu ihrer Überraschung war die Frau aber nicht allein. In ihrer Gesellschaft warteten vier ältere Damen auf die Lebensretter aus der Schweiz. Zwei der Frauen waren gehbehindert und konnten sich nur mühsam am Stock fortbewegen. Die Fluchthelfer versteckten die beiden gebrechlichen Frauen in Grenznähe und versprachen, sie später abzuholen. Dann zogen sie mit den drei andern Frauen los. Als sie den sicheren Schweizer Boden schon fast erreicht hatten, wurden sie plötzlich von allen Seiten mit Scheinwerferlicht überflutet. Schüsse fielen. Die Flüchtlinge und die beiden jungen Männer rannten um ihr Leben. Nur einer der Frauen gelang es, sich in Sicherheit zu bringen, die anderen – so auch die zwei Frauen, die in Hohenems zurückgeblieben waren – fielen den deutschen Grenzpolizisten in die Hände.⁹⁴ Sie wurden verhaftet und ins Gefängnis von Feldkirch gebracht. Dort nahm sich Paula Hammerschlag das Leben, die andern Frauen wurden in Lager und ins Ghetto Theresienstadt deportiert. Die Fluchthelfer wurden in der Schweiz verhaftet. Für sie endete der missglückte Fluchtversuch in einem Verfahren vor der Militärjustiz. Sechs dem Fluchthilfering

⁹¹ Keller, Grüniger, 1993, S. 61–65.

⁹² Keller, Grüniger, 1993, S. 14; Hoerschelmann, Exiland, 1997, S. 101–105; Wichers, Kampf, 1994, S. 122.

⁹³ Aussagen von Heinz Hammerschlag: Einvernahmeprotokoll des Territorialgerichts 3B, 20. Mai 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/2346.

⁹⁴ Einvernahmeprotokolle des Territorialgerichts 3B, 8. Mai 1942, 19. Mai 1942; Bericht der Bundesanwaltschaft, 22. Mai 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/2346.

angehörige Männer wurden im November 1942 zu mehrwöchigen Gefängnisstrafen verurteilt.⁹⁵

Als Passeure waren auch entlang anderer Grenzabschnitte junge Schmuggler tätig – so im Jura, in der Genferseeregion und entlang der Grenze zu Italien.⁹⁶ Manche spezialisierten sich auf die verbotenen Menschentransporte, die sich als lukrativ erwiesen. Zwei französische Passeure im Jura, die einem Schmugglerring angehörten und neben Menschen auch Waren über die Grenze brachten, pflegten im Sommer 1942 den fixen Betrag von 3000 französischen Franken pro Person zu verlangen.⁹⁷ Der Transport einer mehrköpfigen Flüchtlingsgruppe konnte oft mehr eintragen, als ein Arbeiter im Monat verdiente.⁹⁸ Feste Preise deuten darauf hin, dass in einzelnen Grenzregionen ansatzweise eine Professionalisierung der Passeurdienste im Gang war. Die hohen Preise für die Dienstleistung waren einerseits Folge der grossen Nachfrage und der Bereitschaft von Flüchtlingen, in der Not fast jeden Preis zu zahlen. Andererseits sind sie aber auch auf die besonderen Gefahren zurückzuführen, denen die Passeure selbst ausgesetzt waren. Wurden sie in der Schweiz verhaftet, so drohten ihnen zumindest einige Wochen oder Monate Gefängnis und eine hohe Busse. Nächtliche Konfrontationen mit Zollbeamten konnten auf beiden Seiten der Grenze tödlich enden. Die deutschen Besatzungsbehörden erschossen viele der in Frankreich aufgegriffenen Passeure auf der Stelle.⁹⁹ Fluchthelfer, die verdächtigt wurden, im Kontakt zur Résistance zu stehen, mussten auch Folter und Konzentrationslagerhaft gewärtigen. Mehrere in Frankreich lebende Schweizer wurden wegen Beihilfe zur Flucht in Konzentrationslagern inhaftiert.¹⁰⁰ Auch Schweizer Grenzwächter machten von der Befugnis Gebrauch, auf fliehende oder Widerstand leistende Grenzgänger zu schießen. Léon Moille, ein junger Fischer aus der Haute-Savoie, starb im September 1942 an den Schüssen eines Grenzbeamten. Der Franzose hatte nachts mehrere Flüchtlinge über den Genfersee gerudert. Als er am Schweizer Ufer anlegen wollte, sprang ein Grenzwächter aus dem Gebüsch. Der Passeur versuchte zu fliehen. In diesem Moment feuerte der Grenzwächter die tödlichen Schüsse ab.¹⁰¹

⁹⁵ Urteil des Territorialgerichts 3B, 26. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/2346. Eine der Fluchtgefährtinnen von Paula Hammerschlag war die Altphilologin und Kunsthistorikerin Gertrud Kantorowicz. Sie wurde mit ihrer achtzigjährigen Tante nach Theresienstadt deportiert. Beide Frauen starben im Ghetto. Rammstedt, Kantorowicz, 1996.

⁹⁶ Einblick in die Tätigkeit von Passeuren geben die Urteile und die Akten der Verfahren vor Militärjustiz. BAR E 5335-/3, Bde. 1–10. Zur Fluchthilfe entlang der Grenze zu Oberitalien: Broggin, Terra d'asilo, 1993, S. 98f.

⁹⁷ Der Regierungsstatthalter des Bezirks Franches-Montagnes an die des EJPD, 23. Oktober 1942; Bericht des Polizeiposten Saignelégier an den Kommandanten der Berner Kantonspolizei, 6. Juli 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 163; siehe auch: BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/3494.

⁹⁸ Vier junge Franzosen gaben an, je 1600 französische Franken für Passeurdienste verdient zu haben. Diese Summe entsprach einem Monatslohn der als Handwerker tätigen Passeure. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/4152.

⁹⁹ Croquet, Chemins, 1996.

¹⁰⁰ Der Schweizer Pierre Vaucher starb im April 1945 im KL Nordhausen. Er war vor seiner Verhaftung durch die Deutschen bereits in der Schweiz wegen Fluchthilfe bestraft worden. Urteil des Territorialgerichts 1, 29. Oktober 1942, BAR E 5335-/3, Bd. 2; BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/4683. Berichte über die Inhaftierung Vauchers im KL in: BAR E 2001-08 (-) 1978/107, Bd. 135. Ein im Elsass lebender Schweizer, der aus politischen Motiven mehr als 70 junge Elsässer, denen die Einberufung in die deutsche Wehrmacht drohte, in die Schweiz geführt hatte, verbüsst wegen Fluchthilfe ein Jahr Haft im KL Schirmeck. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/4074. Zum KL Schirmeck: Benz/Graml/Weiss, Enzyklopädie des Nationalsozialismus, 1997, S. 713f.

¹⁰¹ Für den Grenzwächter hatte der tragische Vorfall keine Sanktionen zur Folge, da ihm die Justiz attestierte, aus Notwehr und in Erfüllung von Dienstvorschriften gehandelt zu haben. Entscheid des Armee-Auditors, 13. Oktober 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/4317; weitere Akten in BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/4422.

Die Passeure arbeiteten unter schwierigen Bedingungen. Besonders heikel war die Begleitung von Gruppen mit kleinen Kindern, die das Unternehmen leicht durch Weinen hätten scheitern lassen können. Vier junge Franzosen hatten schon mehrmals Kinder über die Grenze gebracht, als sie 1943 in der Schweiz verhaftet wurden. Sie schilderten in der Strafuntersuchung, welche Mühe ihnen die Überwindung der Grenzsperrungen jeweils kostete. Um die Kinder über die Stacheldrahtabsperren auf französischer Seite zu heben, seien drei Erwachsene notwendig: «Der Stacheldrahtzaun ist ungefähr 2 Meter breit [...] und 60 cm hoch. Wir hoben die Kinder von Hand zu Hand über den Stacheldraht.» Auf Schweizer Seite liessen sich die Drähte hinunterdrücken und hochziehen, so dass die Kinder durch die Lücke hindurch schlüpfen konnten.¹⁰²

Die Flüchtlinge waren auf Gedeih und Verderb einem unbekanntem Menschen ausgeliefert. Die Notlage bot ihnen keine Sicherheit – weder Schutz vor Beraubung und Erpressung noch davor, nach erfolgter Bezahlung vom Passeur im Stich gelassen oder gar denunziert zu werden. Einige Passeure profitierten von dieser Extremsituation und beuteten die Not schamlos aus, so ein in Frankreich lebendes Schweizer Ehepaar – von Zeugen als «gangsters» bezeichnet –, das den Flüchtlingen das ganze Geld, Wertsachen und selbst Lebensmittel abzunehmen pflegte.¹⁰³ Andere kehrten auf halbem Weg um und liessen die Flüchtlinge stehen. So berichtete eine Holländerin:

«Nachdem wir lange in der Nacht gewandert waren, sagte der Passeur «Nun sind wir auf Schweizer Boden, und ich verlasse euch. Geht nur immer in dieser Richtung weiter!» – Wir hatten alle grosses Misstrauen, wussten aber nicht, wie wir ihn zurückhalten sollten.»

Die Flüchtlinge, noch weit von der Grenze entfernt, liefen einer französischen Patrouille in die Arme und wurden verhaftet. Sie hatten Glück, denn die Grenzwächter liessen die Gruppe laufen und zeigten ihr den Weg über die Grenze.¹⁰⁴

In vielen Fällen von Fluchthilfe durch Passeure ist kaum eine klare Grenze zwischen Schmuggel, Gelderwerb durch illegale Menschentransporte und politischem Widerstand zu ziehen. Mancher junge Mann erbrachte seine Dienstleistung im Auftrag von Hilfsorganisationen oder politischen Gruppierungen des Untergrunds, die verfolgte Menschen in Sicherheit zu bringen versuchten. Passeure bildeten folglich ein Glied in der Kette der *filières*, der organisierten Fluchtrouten in die Schweiz.

4.2.2 Die *filières*: Organisierte Fluchtrouten in die Schweiz

Im Frühling 1943 kamen mehrmals Gruppen von jüdischen Kindern aus Frankreich über die Grenze.

«Nach Meldung der zuständigen militärischen Stellen ist seit drei Tagen bei Genf ein auffälliger Zustrom von Flüchtlingskindern im Alter von 5–16 Jahren festzustellen. Die Kinder kommen in

¹⁰² Einvernahmeprotokoll des Territorialgerichts 1, 13. Oktober 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/4152 (Orig. franz.).

¹⁰³ Urteil des Territorialgerichts 1, 18. Juni 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/4194.

¹⁰⁴ Van Dovski, Tagebuch, 1946, S. 115; Manès Sperber schildert, wie er von seinem Passeur nachts in den Bergen stehengelassen wurde. Sperber, Scherben, 1977, S. 294.

Gruppen bis zu 32 im Tage. Da sie nicht von Erwachsenen begleitet sind, ist es klar, dass sie durch eine Organisation unmittelbar an die Schweizergrenze begleitet worden sind.»¹⁰⁵

Der Verdacht, die Fluchtroute sei organisiert und werde vom französischen Roten Kreuz unterstützt, veranlasste die Bundesbehörden, Erkundigungen einzuziehen. Von Walter Stucki, der beim Aussenministerium in Vichy vorgesprochen hatte, erhielten sie allerdings keine weiterführenden Informationen. Der Schweizer Gesandte konnte den Bundesbehörden nur mitteilen,

«dass das hiesige Aussenministerium auf meine Veranlassung eine Untersuchung durchgeführt hat, die aber ein vollständig negatives Resultat ergab. Es ist im übrigen weder dem Aussenministerium noch mir klar, was unter «Institution reconnue telle que OSE (einer Vereinigung mit der Bezeichnung OSE)» zu verstehen ist.»¹⁰⁶

Die französischen Behörden kamen durch diese Anfrage einer Organisation auf die Spur, die einen Teil ihrer Arbeit in den Untergrund verlegt hatte. Das jüdische Hilfswerk *Œuvre de secours aux enfants* (*OSE*) kümmerte sich vor allem um Kinder, die ihre Eltern durch die Deportation verloren hatten, und konnte Tausende von jüdischen Kindern in christlichen Haushalten verstecken. Doch viele Kinder aus osteuropäischen oder aus strenggläubigen Familien wären im christlichen Milieu durch ihre Sprache und ihre Gewohnheiten rasch aufgefallen. Zu ihrer Rettung baute *OSE* 1943 einen Fluchthilfering auf und brachte regelmässig junge Menschen in die Schweiz.¹⁰⁷ Aus der mittlerweile ebenfalls von den Deutschen besetzten Südzone Frankreichs führten Frauen und Männer die Flüchtlinge entlang der Route Limoges-Lyon nach Annemasse, Annecy oder Aix-les-Bains und von dort direkt an die Grenze. Die Organisation konnte in Frankreich auf die Unterstützung einzelner Gemeindebeamter, Geistlicher und Grenzbewohner zählen.¹⁰⁸ Dennoch arbeiteten sie unter gefährlichsten Bedingungen. Zwei Mitglieder des Fluchthilferings, Mila Racine und Roland Epstein, wurden im Herbst 1943 von den Deutschen verhaftet. Dieser Schock lähmte die Arbeit der Organisation für längere Zeit. Im Frühsommer 1944 fiel auch Marianne Cohn, die Nachfolgerin von Mila Racine, den Besatzungsbehörden in die Hände und wurde brutal ermordet.¹⁰⁹ Dennoch konnte das Fluchthilfennetz von *OSE* nach verschiedenen Schätzungen zwischen 1500 und 2000 Kinder und Jugend-

¹⁰⁵ «Flüchtlingskinder aus Frankreich», Bericht von Robert Jezler, 21. April 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 16.

¹⁰⁶ Stucki an die Abteilung für Auswärtiges des EPD, 28. Mai 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 16.

¹⁰⁷ Zur Tätigkeit von *OSE*: Zeitoun, O.S.E., 1990, S. 35–60, S. 154–166; Zeitoun, Accueil, 1992; Picard, Schweiz, 1994, S. 277f. Zur organisierten Fluchthilfe und zum jüdischen Widerstand in Frankreich: Lazare, Résistance, 1987, insbes. S. 161–190, S. 214–216. Posnanski, Juifs, 1994, S. 409–426. Die Einreise der Kinder erfolgte illegal, denn als die Kinderhilfe des Roten Kreuzes im Herbst 1942 die Aufnahme von jüdischen Kindern in der Schweiz verlangt hatte, war das Hilfswerk bei den zuständigen Stellen des EJPD und des EPD auf Ablehnung gestossen. Siehe DDS, Bd. 14, Nrn. 237, 255, S. 775–777, S. 841f.; siehe Kap. 6.2.2.

¹⁰⁸ Für den Aufbau der Fluchtroute war der Sportlehrer Georges Loinger zuständig. Die Organisatorinnen und Organisatoren der Kindertransporte gehörten verschiedenen Vereinigungen des jüdischen Widerstands an. Zeitoun, O.S.E., 1990, S. 169f.; Picard, Schweiz, 1994, S. 435–438; Lazare, Résistance, 1987, S. 214, 219, Haymann; Camp, 1984, S. 97–100. Im französischen Grenzzort Ville-la-Grand hatten die Priester Louis Favre und Père Pernoud zusammen mit Bruder Raymond seit 1941 rund 2000 Flüchtlinge beherbergt und ihnen beim Grenzübertritt geholfen. Louis Favre wurde im Februar 1944 von den Deutschen ermordet. Im Grenzzort Annemasse konnten sich die Begleiter der Kindergruppen auf die Protektion des Bürgermeisters Jean Deffaugt verlassen. Croquet, Chemins, 1996, S. 81–89; Haymann, Camp, 1984, S. 208f.

¹⁰⁹ Epstein wurde ins KL Buchenwald verschleppt, Racine ins KL Ravensbrück, wo sie 1945 ums Leben kam. Zeitoun, O.S.E., 1990, S. 174; Croquet, Chemins, 1996, S. 75–79; Haymann, Camp, 1984, S. 201–206.

liche in die Schweiz bringen.¹¹⁰ Neben dessen organisierter Fluchthilfe versuchten auch Einzelpersonen, Kinder zu retten. Mehrere Schweizerinnen, die in Frankreich für das Schweizerische Rote Kreuz tätig waren, verhalfen entgegen den Weisungen des Hilfswerkes Jugendlichen zur Flucht in die Schweiz.¹¹¹

Eine weitere Organisation, die von Frankreich aus Fluchtrouten aufrechterhielt, war CIMADE (*Comité inter-mouvements auprès des évacués*), eine vor allem von Frauen getragene protestantische Vereinigung. CIMADE lieferte auch Angaben für die Listen von *Non-Refoulables*, durch die Einzelpersonen vor der Wegweisung an der Schweizer Grenze bewahrt werden sollten.¹¹² Zwei junge Mitarbeiter von CIMADE wurden im Frühsommer 1944 von Schweizer Grenzwächtern gefasst. Sie gaben sich sofort als Mitglieder der Fluchthilfeorganisation zu erkennen und erteilten den Schweizer Behörden – wahrscheinlich in der Annahme, diese seien ohnehin über die Tätigkeit von CIMADE im Bilde – bereitwillig Auskunft. Im Auftrag der Organisation hätten sie gegen ein festes Monatsgehalt von 1800 französische Franken Reisen durch ganz Frankreich unternommen und sich um die praktischen Belange der Flucht gekümmert. Zudem waren sie als Passeure tätig, wie der Student Claude Schropff berichtete: «Insgesamt habe ich rund zwanzig Personen zum Grenzübertritt verholfen; drei oder vier in Hochsavoyen, die übrigen in der Region Pays de Gex»¹¹³ Der andere Verhaftete, Pierre Amiel, gestand, im letzten Halbjahr 50 Personen zum illegalen Grenzübertritt verholfen zu haben.¹¹⁴

Ein Strafurteil der Militärjustiz gegen die beiden Mitarbeiter von CIMADE liegt nicht vor.¹¹⁵ Der Untersuchungsrichter hatte lediglich eine Disziplinarstrafe vorgeschlagen, in der Meinung, CIMADE habe seine Tätigkeit unter der Protektion der Bundesbehörden ausgeübt:

«Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Amiel und Schropff vorgeworfene Tat im Rahmen einer Tätigkeit verübt worden ist, über welche die Schweizer Behörden, in diesem Fall die Polizeiabteilung in Bern, bestens informiert waren, schlägt der Untersuchungsrichter vor, den Fall disziplinarisch zu regeln.»¹¹⁶

In dieser Annahme übermittelte die Militärjustiz die Akten dem EJPD zur Stellungnahme. Oskar Schürch von der Polizeiabteilung hielt fest: «Wir wussten nichts von dieser Organisation»¹¹⁷, obwohl verschiedene Hinweise darauf hindeuten, dass das EJPD Kenntnis von der

¹¹⁰ Lazare, *Résistance*, 1987, S. 224; Zeitoun, O.S.E., 1990, S. 172.

¹¹¹ Im Hof-Piguet, *Fluchtweg*, 1987; Picard, *Schweiz*, 1996, S. 255.

¹¹² Die Listen der «Non-Refoulables» wurden seit Herbst 1942 von der Polizeiabteilung aufgrund von Angaben der Hilfswerke zusammengestellt und regelmässig an die Grenzposten versandt. Sie sollten auserwählte Flüchtlinge vor der Wegweisung schützen. Siehe dazu Kap. 3.2 sowie Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 235–240; Koller, *Entscheidungen*, 1996, S. 68–71. Zu CIMADE: *Les Clandestins*, 1968; Lazare, *Livre*, 1993, S. 170–175.

¹¹³ Aussage von Claude Schropff, 6. Juni 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/2628 (Orig. franz.).

¹¹⁴ Einvernahmeprotokoll des Territorialgerichts 1, 17. Juni 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/2628.

¹¹⁵ Auf eigenen Wunsch hin wurden Amiel und Schropff am 4. August 1944 nach Frankreich abgeschoben. Polizeioffizier Gautier an Untersuchungsrichter Hauptmann Auberson, 8. August 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/2628.

¹¹⁶ Bericht des Untersuchungsrichters Hauptmann Auberson, 19. Juni 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135 (Orig. franz.).

¹¹⁷ Handschriftliche Stellungnahme von Schürch, 17. Juli 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135.

Existenz und der Tätigkeit von *CIMADE* hatte.¹¹⁸ Auch wenn sich dies nicht eindeutig nachweisen lässt, war doch zumindest bei der Militärjustiz der Eindruck entstanden, die «Emigrantenschlepperei» finde unter der schützenden Hand Rothmunds statt. *CIMADE* jedenfalls gelang es, unter diesen nicht ganz durchsichtigen Bedingungen gut funktionierende Fluchtlinien aufzubauen und zahlreiche Menschen in die Schweiz zu retten.

Andere organisierte Fluchtrouten führten von Holland und Belgien über Nancy, Paris, Belfort nach Montbéliard oder Pontarlier und von dort über die Grenze.¹¹⁹ Ein anonymen Informant stellte der Polizeiabteilung im Juli 1942 sehr präzise Angaben über diese Fluchtlinie zur Verfügung:

«Die Leute fahren nun mit der Bahn bis nach Pontarlier, wo sie sich in die Hände eines sogenannten «passeur» begeben. Das sind Franzosen, die gegen Entgelt die Leute über die Schweizergrenze bringen. Die Namen der «passeurs» sind in Belgien bekannt. [...] Nachts sammelt der «passeur» die Leute in kleinen Gruppen von etwa 5–10 Personen und geht mit ihnen der Schweizergrenze entgegen. Das Unternehmen sei ziemlich gefährlich, weil in Pontarlier viel deutsches Militär stehe und Tag und Nacht Patrouillen ausgeschildert werden, denen man ausweichen müsse. Der Marsch von Pontarlier bis zur Grenze dauere, je nachdem «dicke» oder «klare» Luft herrsche, 4–6 Stunden.»¹²⁰

Diese Route wurde vor allem von Jüdinnen und Juden aus Belgien benutzt. In Brüssel erhielten die Fliehenden die notwendigen Informationen und falsche Pässe. Hatten die Flüchtlinge die Grenze überschritten, so befanden sie sich zwar auf Schweizer Territorium, nicht jedoch auf sicherem Boden. Im Berner, Neuenburger und Waadtländer Jura wurden schon im Sommer 1942 viele Flüchtlinge weggewiesen. Als die neuen Weisungen der Polizeiabteilung Ende 1942 die Grenze auf einen Gebietsstreifen von 12 km ins Landesinnere ausdehnten und vorschrieben, dass alle innerhalb dieser Zone gefassten Flüchtlinge zurückzuweisen seien, gehörte auch der «Pruntrut Zipfel» mit seinem komplizierten Grenzverlauf zu den für die Flüchtlinge gefährlichen Zonen.¹²¹

Die Zusammenarbeit von Schweizer Juden der Region und zuverlässigen Grenzbewohnern erlaubte den Flüchtlingen, möglichst rasch aus dem Grenzgebiet ins Landesinnere zu gelangen, wo sie die direkte Rückweisung nicht mehr befürchten mussten. Ein solcher Fluchthilfering flog im November 1942 auf, als die Heerespolizei auf – in ihren Worten ausgedrückt – eine

¹¹⁸ Im Herbst 1942 hatte ein Gespräch zwischen Bundesrat von Steiger und Marc Boegner über die Listen der «Non-Refoulables» stattgefunden, und die Mitarbeiter des Conseil Œcuménique – zugleich Verbindungsleute der *CIMADE* in Genf – standen schon seit längerer Zeit in Kontakt mit den Bundesbehörden. Aussage des Genfer Pfarrers und Hilfswerkmitarbeiters Henri-Louis Henriod, 17. Juni 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/2628; siehe auch: DDS, 14, Nr. 255, S. 842f. Marc Boegner, Präsident der «Fédération des Eglises protestantes de France», hatte sich in Frankreich für die Jüdinnen und Juden eingesetzt und gehörte selbst *CIMADE* an. Der Conseil Œcuménique stand mit verschiedenen Fluchthilferingen in Verbindung. Bolle, Plateau, 1992, S. 262–270; Jahresbericht des Ökumenischen Ausschusses für Flüchtlingshilfe 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.1013.7, Dossier 121.

¹¹⁹ Picard, Schweiz, 1994, S. 438–440; Picard, Schweiz, 1996, S. 255ff.; Steinberg, Traque, 1986, S. 179–199; Spira, Afflux, 1997; Spira, Flux, 1998, zur Grenzsituation im Jura.

¹²⁰ Bericht an den Abteilungschef, 18. Juli 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 67.

¹²¹ Weisungen der Polizeiabteilung vom 29. Dezember 1942; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 229f.; siehe Kap. 3.2. Zur Praxis im Jura: Koller, Entscheidungen, 1996, 47f. Siehe Kap. 3.2.

«Bande, die uns die Arbeit nicht erleichtert» stiess, die Flüchtlinge «in das Landesinnere kanalisieren».¹²² Nach eingehenden Ermittlungen gelangte die Militärjustiz zum Schluss:

«In der Schweiz ansässige und im Berner Jura wohnende jüdische Familien, namentlich die Familien Spira, Rerat, Schoppig, Picard und andere, haben Flüchtlinge nach deren Grenzübertritt aufgenommen und über Kontakteute ins Landesinnere befördert oder befördern lassen, damit die Behörden nicht mehr ohne weiteres die Ausschaffung verfügen könnten.»¹²³

Unmittelbar nach dem Grenzübertritt fanden die Flüchtlinge gastfreundliche Aufnahme bei Irène Rerat oder Marcel Riat, die dafür sorgten, dass sie sicher nach Porrentruy kamen. Dort kümmerte sich Armand Spira, dessen Adresse die Flüchtlinge oft schon in Brüssel erfahren hatten, um die neu Eingereisten.¹²⁴ Da in den öffentlichen Verkehrsmitteln mit Kontrollen der Heerespolizei zu rechnen war, liess er sie im Taxi nach Delémont oder nach Biel zu Vertrauensleuten bringen, die für die Anmeldung sorgten. Mehrere Indizien deuteten darauf hin, dass eine organisierte Fluchtroute zwischen Belgien und dem Jura existierte. Doch die Militärjustiz konnte den Angeschuldigten keine strafbaren Handlungen nachweisen. Sie stellte das Verfahren mit der folgenden Begründung ein: «Die den Flüchtlingen *nach* der illegalen Einreise gewährte Hilfe zur Weiterreise ins Landsinnere ist nicht strafbar.»¹²⁵

Einige Schweizerinnen und Schweizer liessen sich durch die Strafuntersuchung von Hilfeleistungen an Flüchtlinge nicht abschrecken. Sie setzten ihre Tätigkeit fort und arbeiteten auch mit Mitgliedern der zionistischen Jugendbewegung zusammen. Dank diesen Verbindungen gelang zahlreichen Jugendlichen aus Belgien die Flucht in die Schweiz, manchen allerdings erst, nachdem sie mehrmals ins besetzte Frankreich ausgeschafft worden waren.¹²⁶ Wichtigster Kontaktmann war Nathan Schwalb, Vertreter von *Hechaluz Hazair* in Genf, der vom Exil aus versteckte jüdische Jugendliche in Deutschland und in den besetzten Gebieten mit Geld, falschen Papieren und Fluchtplänen versorgte.¹²⁷ Zwei Mitarbeiter des zionistischen Jugendheims *Institut Monnier* in Versoix – die Flüchtlinge Mendel Willner und Siegbert Daniel – sowie ein weiterer Flüchtling und zwei junge Schweizer Juden wurden im Herbst 1943 von der Heerespolizei verhaftet.¹²⁸ Die gegen sie eingeleitete Untersuchung brachte ähnliche Resultate

¹²² Bericht von Hauptmann Béguin, 4. Dezember 1942 (Orig. franz.); «Beherbergung und Weitertransport von Flüchtlingen in's Landesinnere», Bericht von Major Hatt, 30. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/5991.

¹²³ Bericht des Untersuchungsrichters Hauptmann Auberson, 20. Februar 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/5991 (Orig. franz.). Die im Original als «israelitisch» bezeichnete Familie Rerat war nicht jüdisch. Der Bericht des Untersuchungsrichters zeugt vom Vorurteil, dass Fluchthilfe allein durch die Glaubenssolidarität motiviert sei.

¹²⁴ «Abhörungsprotokoll» der Heerespolizei, 23. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/5991.

¹²⁵ Bericht des Untersuchungsrichters Hauptmann Auberson, 20. Februar 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 42/5991, Hervorhebung im Original (Orig. franz.).

¹²⁶ BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1444; Bd. 1453; Bd. 1454; Bd. 1521; Bd. 1528. Aussage von Heidi W., Zeitzeugenstelle der UEK. Verschiedene dieser Flüchtlinge hatten sich bei Armand Spira gemeldet.

¹²⁷ Picard, Schweiz, 1994, S. 254–257; Steinberg, Traque, 1986, S. 181, S. 196f.; zu Nathan Schwalb auch: Beck, Gad, 1997, S. 139–214, Wagman-Eshkoli, Contacts, 1998, S. 401–403.

¹²⁸ «Rapport [...] concernant l'affaire Willner & consorts», 24. März 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. Willner kam im August 1942 von Belgien in die Schweiz; Daniel war 1939 aus Deutschland nach Belgien geflohen und fand, nachdem er zweimal an der Schweizer Grenze weggewiesen worden war, im Herbst 1942 Aufnahme. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 396. In einem Interview mit Mitarbeiterinnen der UEK vom 19. Juni 1998 berichtete Siegbert Daniel, er habe nach seiner Flucht in die Schweiz noch mehrmals Flüchtlinge in Belgien abgeholt.

ans Licht wie das zuvor erwähnte Verfahren gegen Fluchthelfer im Jura. Wiederum konnten sich die Flüchtlinge auf die Solidarität von Grenzbewohnerinnen stützen. Marthe Boillat, Wirtin in Courtedoux, und Antoinette Theubet, Bäuerin in Réclère, nahmen neu eingereiste Flüchtlinge auf und versteckten sie vor den Patrouillen der Heerespolizei.¹²⁹ Von ihren Gastgeberinnen aus kontaktierten die Flüchtlinge die Mitarbeiter des zionistischen Jugendheims in Versoix. Diese sorgten dafür, dass die Jugendlichen nach Zürich gelangten, wo sie von Nathan Schwalb oder Mitgliedern der jüdischen Flüchtlingshilfe in Empfang genommen und der Polizei gemeldet wurden.¹³⁰

Die Heerespolizei hatte grossen Aufwand betrieben, um den Fluchthelfern auf die Schliche zu kommen, nicht zuletzt, weil sie Flüchtlinge im Verdacht hatte, die «Schlepperei» von der Schweiz aus zu organisieren. Als Flüchtlinge verkleidete Heerespolizisten hatten sich bei Marthe Boillat gemeldet und so in Erfahrung gebracht, über welche Kontakte die Jugendlichen nach dem Grenzübertritt weiterbefördert wurden.¹³¹ Zudem konfiszierten die Behörden Briefe von Mendel Willner, aus welchen hervorging, dass Willner seit seiner Flucht in die Schweiz den Kontakt zum belgischen Untergrund nie hatte abbrechen lassen und mit einer Frau in Verbindung stand, die den Jugendlichen bei der Organisation der Flucht behilflich war. Die beschlagnahmte Korrespondenz enthielt kodierte Botschaften, wie die folgenden Mitteilungen:

«Liebe Betty, bis heute habe ich alle Deine Pakete erhalten, und alle sind [...] in Ordnung [...]. Arbeite weiter so und Sorge dafür, dass Andrée so schnell wie möglich komme, denn andernfalls [...] könnte es plötzlich zu spät sein. Am besten wäre Andrée fünfzehneinhalb Jahre alt, damit sie direkt zu mir kommen könnte. Ich denke, Du verstehst mich. Bisher habe ich 28 Pakete erhalten und alle sind angekommen.»¹³²

Willner gestand im Verlauf des Verfahrens, welches die wahre Bedeutung des Textes sei. Er habe Betty geraten, die Fluchtroute aufrechtzuerhalten, ausserdem solle sie in den falschen Ausweisen der Flüchtlinge auch spätere Geburtsdaten einsetzen. Mit der Wendung «ich habe 28 Pakete erhalten» meine er, dass alle in die Schweiz geschickten Flüchtlinge angekommen seien. Weiter gab er zu, dass er seinen Kontaktleuten in Brüssel und Antwerpen geraten habe, «sie sollten dafür sorgen, dass die jungen Zionisten in die Schweiz kämen, denn es sei besser für sie, ihr Leben auf dem Weg in die Schweiz auf's Spiel zu setzen als von den Deutschen deportiert oder erschossen zu werden».¹³³

¹²⁹ «Chicago sur Creugenat ou les errements du major Hatt», in: *Le Quotidien Jurassien*, 11. Juli 1997, S. 21

¹³⁰ Einvernahmeprotokoll, 22. Januar 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. Einer ihrer Begleiter war der Handelsschüler Pierre Wollmann. Im Verhör bekannte er, dass er ungefähr zehn Flüchtlinge in Porrentruy abgeholt und nach Zürich geführt habe.

¹³¹ Bericht des Heerespolizisten Jenni, 18. November 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315.

¹³² Übersetzung eines konfiszierten Briefes vom 16. November 1943, 8. Dezember 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315 (Orig. franz.).

¹³³ Einvernahmeprotokoll, 5. Dezember 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315. Gemäss damals geltenden Weisungen vom 29. Dezember 1942 sollten allein reisende Jugendliche unter 16 Jahren nicht weggewiesen werden. Die Altersgrenze wurde für Mädchen am 26. Juli 1943 um zwei Jahre erhöht. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 231, S. 259 (Orig. franz.).

Während die Behörden den anderen Flüchtlingen keine strafbaren Handlungen nachweisen konnten, blieb der Verdacht der organisierten «Emigrantenschlepperei» an Willner hängen. Die Militärjustiz verzichtete jedoch auf ein Gerichtsverfahren und liess es bei einer Disziplinarstrafe bewenden. Die beanstandeten Handlungen beschränkten sich hauptsächlich auf den Transport der Flüchtlinge ins Landesinnere – auf eine Tätigkeit, die, wie die Heerespolizei im Verlauf des Verfahrens herausfand, auch Hilfswerke ausgeübt hatten, seit ihnen bekannt war, dass im Jura öfters Jugendliche weggewiesen worden waren.¹³⁴

Im Verlauf des Jahres 1943 verbreitete sich das Wissen über Einzelheiten der geltenden Weisungen.¹³⁵ Fluchthelfer und Flüchtlinge nutzten die durchgesickerten Informationen, um das Risiko der Wegweisung zu verringern. Ein Schlupfloch eröffnete ihnen die Bestimmung, dass die als «Härtefall» einzustufenden Menschen in der Regel aufgenommen würden – so Jugendliche unter 16 bzw. 18 Jahren oder Familien mit kleinen Kindern und schwangere Frauen.¹³⁶ Im Februar und März 1944 flohen mehreren Gruppen von Juden aus Belgien in die Schweiz. Sie fanden Aufnahme, weil sie zu den «Härtefällen» gehörten: als Familien mit kleinen Kindern und als junge Ehepaare, die ein Kind erwarteten. Die Flüchtlinge wurden in verschiedenen Auffanglagern untergebracht. Dort fielen den Briefzensoren jedoch Unregelmässigkeiten auf. Einige Flüchtlinge erhielten unter verschiedenen Namen Post. Dieser Umstand erregte Verdacht, und die Heerespolizei leitete eine Untersuchung ein. Sie deckte einen Fluchthilfering auf, der nach Belgien reichte, und fand heraus, dass dort eine Organisation mit der Bezeichnung *Brigade Blanche* tätig sei, die verfolgte Menschen verstecke, mit falschen Papieren versehe und ihnen zur Flucht in die Schweiz ver helfe. «Die Organisation der «Brigade» funktioniert perfekt, und die Reise der Flüchtlinge folgt einem bewährten Plan», stellte der Untersuchungsbericht fest.¹³⁷ Die Behörden erkannten bald, dass die Flüchtlinge ihre falschen Papieren nicht nur in Belgien und Frankreich, sondern auch für die Einreise in die Schweiz benutzt hatten. Um die Aufnahmebedingungen zu erfüllen, hatten die Flüchtlinge fiktive Fluchtfamilien zusammengestellt. Wer keine kleinen Kinder hatte, nahm in Brüssel ein Kind auf, dessen Eltern deportiert worden waren, oder borgte sich kurzerhand einen Jungen oder ein Mädchen von einer andern Flüchtlingsfamilie. Eltern fälschten die Geburtsdaten ihrer Kinder; ledige Männer bildeten mit schwangeren Frauen ein Paar. Bei 46 Personen war erwiesen, dass sie seit Herbst 1943 dank falscher Angaben Aufnahme in der Schweiz gefunden hatten. Ein Untersuchungsbeamter stellte fest, dass es fast unmöglich sei, von den Flüchtlingen die Wahrheit zu erfahren. Er habe eine

¹³⁴ Major Duruz, Auditor des Territorialgerichts 1, an den Oberauditor der Armee, 23. Juli 1945. Die Militärjustiz verschickte 1944 Fragebogen an verschiedene Hilfswerkvertreter und brachte dabei in Erfahrung, dass die Hilfswerke über die Wegweisung von Jugendlichen informiert waren. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/5315.

¹³⁵ Eine jüdische Frau, die im September 1943 in die Schweiz floh, bemerkte bei der Einvernahme: «Ich erhalte die Angaben über die Einreise in die Schweiz von Personen, die zurückgewiesen worden sind. Demgemäss werden alte Menschen über 65 und alleinreisende Kinder unter 16 Jahren nicht weggewiesen» (Orig. franz.). Ihre Angaben entsprachen den damals geltenden Weisungen vom 29. Dezember 1942. Einvernahmeprotokoll der Heerespolizei, 18. September 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1052; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 228–231.

¹³⁶ Weisung der Polizeiabteilung vom 29. Dezember 1942; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 231.

¹³⁷ «Concerne: Réfugiés avec fausse identité», 14. April 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427 (Orig. franz.).

Familie befragt. Die Eltern hätten eine Mischung von Deutsch und Polnisch gesprochen, das Kind dagegen ausschliesslich Französisch verstanden.

«Die angebliche Mutter wurde von mir verhört und schwor beim Leben ihres Kindes, der Mann, der sie begleitete, sei tatsächlich ihr Gatte und das fragliche Kind ihr Sohn. Als die falsche Identität von unserem Untersuchungsdienst aufgedeckt wurde, sagte mir die Frau: «Wir sind zu allem bereit, um unser Leben zu retten, wir schwören, was man will, wenn es sein muss, beim Leben unserer Kinder.»¹³⁸

Die weiteren Ermittlungen rückten die Tätigkeit von Edmond Weinberger ins Zentrum, der im Frühling 1944 in die Schweiz geflohen war. Er hatte den Flüchtlingen in Belgien falsche Pässe beschafft und den Kontakt zu den Passeuren hergestellt. Auch soll er fiktive Familien formiert haben. Mit seiner Hilfe konnte sich mehr als ein Dutzend Menschen in Sicherheit bringen. Weinberger wurde im Herbst 1944 wegen Fluchthilfe zu 150 Tagen Gefängnis verurteilt.¹³⁹ Die Flüchtlinge, die gegenüber den Schweizer Behörden falsche Angaben gemacht hatten, entgingen nur knapp der Ausschaffung. Sie wurden statt dessen in Straflagern interniert, obwohl ihnen die Heerespolizei Straffreiheit zugesichert hatte, wenn sie nachträglich korrekte Angaben zu ihren Familienverhältnissen machen würden. Edmond Weinbergers Bruder Joseph protestierte gegen diese Strafe: «Ich war überzeugt, dass die Schweizer Behörden so human eingestellt waren, dass sie eine in Lebensgefahr begangene Tat, die schliesslich keinem geschadet hat, richtig einschätzen würden.»¹⁴⁰

Die erwähnten Beispiele der organisierten Fluchthilfe für Jüdinnen und Juden aus Belgien sind überliefert, weil die Militärjustiz langwierige Untersuchungsverfahren gegen die beteiligten Personen eingeleitet hat. In den ersten beiden Fällen lag nicht eigentliche «Schlepperei» vor; die Helferinnen und Helfer hatten lediglich dafür gesorgt, dass sich die Flüchtlinge an Orten anmelden konnten, wo man sie nicht umgehend wieder an die Grenze gestellt hätte. Die Fluchtumstände der fiktiven Familien, die im Frühling 1944 in die Schweiz gekommen sind, zeugen von weit schwierigeren Fluchtbedingungen. Jüdinnen und Juden, die so lange im Untergrund hatten überleben können, wussten aus eigener Erfahrung, dass die Täuschung von Behörden überlebenswichtig war.¹⁴¹ Die Praxis an der Schweizer Grenze liess ihnen zu diesem Zeitpunkt oft keine andere Wahl, als auch Schweizer Beamte hinters Licht zu führen, um das nackte Leben retten zu können.

¹³⁸ «Concerne: Réfugiés avec fausse identité», 14. April 1944, Bericht vom 21. Juli 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427 (Orig. franz.).

¹³⁹ Akten in BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427; Urteil des Territorialgerichts 1, 30. Oktober 1944, BAR E 5335/5, Bd. 2; weitere Dokumente in BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 349.

¹⁴⁰ Joseph Weinberger an den Lagerkommandanten des Flüchtlingslagers Bremgarten, 4. September 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 349. Der Genfer Polizeioffizier Daniel Odier hätte die Flüchtlinge ausgeschafft, wenn nicht Rothmund in letzter Minute Einspruch erhoben hätte. Rothmund an die Abteilung für Territorialdienste des Armeekommandos, 21. Juli 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427. Verständnis für ihre Notlage fanden die bestraften Flüchtlinge erst auf Kriegsende hin, nachdem mehrere Mitglieder der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen die Strafe als unangemessen bezeichnet hatten. Protokoll der 2. Sitzung, 5. Oktober 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

¹⁴¹ Aussage der fiktiven Ehefrau von Joseph Weinberger, 24. April 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

4.2.3 Fluchtbegünstigung durch Schweizer Beamte

An einem «herrlichen Jura-Sonntag» Anfang August 1942 unternahmen drei hohe Beamte des EJPD, der Oberzolldirektor und ein Beamter der kantonalen Polizeidirektion von Bern in Begleitung von Vertretern des Grenzwachtkorps eine Reise entlang der Grenze zum besetzten Frankreich. Ihr Zweck war ein Augenschein vor Ort, dort wo in den letzten Tagen und Wochen Flüchtlinge in wachsender Zahl illegal eingereist waren. Was die hohen Beamten gesehen und erlebt hatten, schilderte Heinrich Rothmund am 13. August 1942 Bundesrat von Steiger:

«Samstag früh fuhren wir die Grenze ab bis nach Les Verrières und besuchten die wichtigsten Posten. Wir waren kaum von Grandfontaine weg, als uns gemeldet wurde, es seien dort 5 Personen eingetroffen. Wir kehrten zurück und fanden die Frau eines bereits in der Schweiz anwesenden Belgiers mit ihrem Kind und ihrer Mutter, sowie einen jungen Belgier mit seiner angeblichen Braut. Es handelte sich offenbar um Juden. [...]. Unterdessen kam ein Telephon aus Boncourt, es seien dort drei Familien mit Kindern, zusammen 15 Personen, angekommen. Wir fuhren hin und fanden polnische und belgische Juden, alle aus Brüssel. [...]. Es handelte sich an beiden Orten um eine recht wenig erfreuliche Gesellschaft. Ich überlegte mir, ob ich die Rückweisung verfügen sollte, da es mir schien, die 15 Personen, die zusammen haben einreisen können, würden den Rank auch zurück finden, ohne der deutschen Polizei in die Hände zu fallen. Ich wollte aber nicht einen Entscheid aus dem Handgelenk treffen und hätte es offen gestanden auch nicht über mich gebracht, da zwei herzige Kinder dabei waren, da ich doch noch glauben musste, die Leute wären in Lebensgefahr bei einer Rückweisung.»¹⁴²

An demselben Tag, als er diese Zeilen schrieb, fiel Rothmund den für Tausende von Flüchtlingen folgenschweren Entscheid, die Grenze für Asylsuchende zu schliessen.

Zwischen Rothmunds Handeln vor Ort und seinem Grundsatzentscheid, keine illegal eingereisten Flüchtlinge mehr aufzunehmen, klafft eine offensichtliche Diskrepanz. Während er die von der Flucht gezeichneten Menschen als «unerfreuliche Gesellschaft» wahrnahm, liess er sich durch die Anwesenheit der «herzigen Kinder» zur Aufnahme von jüdischen Flüchtlingen erweichen, die seiner Ansicht nach keinen Anspruch auf Asyl haben sollten.¹⁴³ Hin und her gerissen zwischen der beruhigenden Annahme, die Gruppe könnte die Rückreise nach Belgien unentdeckt von Grenzwächtern und Polizei schaffen, und der Befürchtung, die Wegweisung würde die Flüchtlinge ins Verderben stürzen, traf er einen menschlichen Entscheid, weil er nicht verantworten konnte, Kinder ins Ungewisse zurückzuschaffen. Sobald Rothmund wieder am Schreibtisch im Bundeshaus sass, verblassten die Konturen der Menschen, verdrängt durch «Überfremdungsängste» und die Furcht vor einer «Verjudung» der Schweiz.¹⁴⁴ Flüchtlinge wurden zu Zahlen, zu den Dutzenden, die heute, und zu den Hunderten, die morgen einreisen könnten.

¹⁴² Rothmund an Bundesrat von Steiger, 13. August 1942. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336.

¹⁴³ Weisungen der Polizeiabteilung vom 13. August 1942, Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 205.

¹⁴⁴ Als Kampf gegen «Überfremdung» und «Verjudung» der Schweiz charakterisierte Rothmund seine Politik in einem Brief an den Gesandten in Den Haag, Arthur de Pury, vom 27. Januar 1939, DDS, Bd. 13, Nr. 12, S. 22. Siehe auch Mächler, Kampf, 1998, S. 391, Kap. 3.1.

Es geht hier nicht um eine Charakterisierung der Person Rothmunds, sondern darum, dass die Entscheide über Leben und Tod von Individuen an der Grenze gefällt wurden. Dort nämlich, an der Peripherie, hatte die Praxis ein anderes Gesicht als in Bern, wo die Richtlinien festgelegt wurden. Die Konfrontation zwischen den schutzsuchenden Menschen und den Beamten, die mit der Ausführung der politischen Entscheide betraut waren – den Grenzwächtern, Soldaten und Polizisten –, bestimmten die Situation an der Grenze. Keiner von diesen Funktionsträgern hatte denselben Handlungsspielraum wie Rothmund, der seinen Gefühlen freien Lauf lassen konnte. Dennoch standen auch sie vor Handlungsalternativen, für die sie sich situationsgebunden oder grundsätzlich entscheiden konnten. Ihr von ethischen Prinzipien und Mitgefühl, von Pflichtbewusstsein und beruflicher Gewohnheit, von Furcht vor Sanktionen oder von Fremdenfeindlichkeit motivierter Entscheid war für Flüchtlinge oft ein Entscheid über Leben und Tod. Ausgewählte Beispiele sollen – ohne ein Verdikt zu fällen – die Bedeutung solcher Handlungsspielräume für die asylpolitische Praxis und für die Flüchtlinge veranschaulichen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Begünstigung der Flucht durch Schweizer Funktionsträger.

Am Rande der Legalität handelnd, hatten schon 1938 einige Konsulatsangestellte ihre Kompetenzen ausgeschöpft, wenn nicht überschritten, um verfolgten Menschen die Einreise in die Schweiz zu ermöglichen.¹⁴⁵ Kantonale Behördenmitglieder begünstigten die Flucht, indem sie sich weigerten, die vom Bund erlassenen Bestimmungen dem Wortlaut gemäss zu vollziehen. Bekannt für seine offene Flüchtlingspolitik war 1938 der Kanton Basel-Stadt, dessen sozialdemokratischer Polizeidirektor Fritz Brechbühl wiederholt darauf verzichtete, die von der Eidgenössischen Fremdenpolizei verfügten Ausweisungsbefehle zu vollziehen. Zudem verhalfen Basler Beamte Flüchtlingen, die in der Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung erhielten, an unbewachten Stellen zum illegalen Grenzübertritt nach Frankreich.¹⁴⁶ Riskierten italienische Transitflüchtlinge im Tessin und im Wallis, nach Italien zurückgeschafft zu werden, so konnten sie über Graubünden nach Frankreich weiterreisen. «Wir machten die Erfahrung», schrieb die Bündner Kantonspolizei 1937,

«dass diese Leute in der Regel rasch aus der Schweiz verschwinden [...]. Wenn solche Elemente mittellos waren, haben wir sie auch schon kurze Zeit im Kanton arbeiten lassen, damit sie die Mittel für die Weiterreise verdienen konnten.»¹⁴⁷

Der sozialdemokratische Schaffhauser Regierungsrat Ernst Bühler gewährte nach der Grenzschliessung vom August 1938 einzelnen Flüchtlingen Einlass, obschon die Kantonsregierung bald auf den restriktiven Kurs der Bundesbehörden einschwenkte.¹⁴⁸ Doch unter den Grenz-

¹⁴⁵ Siehe Kap. 4.1.2.

¹⁴⁶ Wacker, Bern, 1992, S. 111–115, S. 126–127.

¹⁴⁷ Das Landjägerkommando des Kantons Graubünden an die Bundesanwaltschaft, 5. Juli 1937; zur Praxis im Tessin und im Wallis: Polizeidepartement des Kantons Tessin an die Bundesanwaltschaft, 13. Dezember 1937; Bericht der Walliser Kantonspolizei, 21. August 1937, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3.

¹⁴⁸ Keller, Grüninger, 1993, S. 120f. Umstritten ist die Rolle des Sozialdemokraten Walter Bringolf. Bringolf, Leben, 1965, S. 291–303; Wolf, Bringolf, 1995, S. 185–202.

kantonen blieben die genannten Beispiele eine Ausnahme. Die Mehrheit der Kantonsregierungen stellte sich 1938 hinter die restriktive Politik des Bundesrates.

Bestand die von Kantonsbehörden geleistete Begünstigung der Flucht oft darin, gesetzliche Bestimmungen elastisch auszulegen und gegenüber der Zentralisierungsabsicht des Bundes auf kantonalen Souveränitätsrechten zu beharren, so leisteten nur wenige Behördenmitglieder offen Obstruktion. Dass sonst pflichtgetreue Beamte nicht nur Gesetze grosszügig auslegten, sondern ihre Dienstvorschriften verletzten, um Menschenleben zu retten, kam selten, aber dennoch vor. Wenn solche Kompetenzüberschreitungen ans Licht kamen, so hatten sie für die fehlbaren Beamten meist schlimme Konsequenzen. Zwei St. Galler Polizeibeamte, Christian Dutler und Karl Zweifel, gehörten dem von Werner Stocker organisierten Fluchthilfering an und holten seit dem Frühling 1938 politische und jüdische Flüchtlinge aus dem ehemaligen Österreich in die Schweiz. Sie wurden Ende 1938 vom Dienst suspendiert.¹⁴⁹ Dass sie dieser Tätigkeit über längere Zeit hinweg unbehelligt hatten nachgehen können, verdankten sie dem St. Galler Polizeikommandanten Paul Grüninger.

In offenem Ungehorsam gegenüber den Weisungen des Bundes und mit Einverständnis seines Vorgesetzten, Regierungsrat Valentin Keel, hatte Grüninger seit dem «Anschluss» Österreichs Fluchthilfe geduldet und selbst die illegale Einreise von Flüchtlingen begünstigt. An der Polizeidirektorenkonferenz vom 17. August 1938 forderte er fast als einziger hochrangiger Amtsträger, dass die Schweiz eine grosszügige Asylpolitik befolge. Gemäss Protokoll sagte er: «Die Rückweisung der Flüchtlinge geht schon aus Erwägungen der Menschlichkeit nicht. Wir müssen viele hereinlassen.»¹⁵⁰ Auf Hunderte, vielleicht einige Tausend schätzt der Historiker Stefan Keller die Zahl der von Paul Grüninger geretteten Juden und Jüdinnen.¹⁵¹ In Zusammenarbeit mit der Israelitischen Flüchtlingshilfe in St. Gallen, deren Leiter Sidney Dreifuss für die Unterkunft der Asylsuchenden sorgte, legalisierte Grüninger die Einreise der nach der Grenzsperrre eingetroffenen Flüchtlinge, indem er den Zeitpunkt ihres Grenzübertritts in offiziellen Dokumenten vordatierte. Noch im Herbst und Frühwinter 1938 kamen auf diese Weise Flüchtlinge in die Schweiz, die nicht wieder zurückgeschoben wurden. Weiter versuchte Grüninger, Einreisevisa für Angehörige von schon in der Schweiz lebenden Flüchtlingen zu erlangen; schliesslich versandte er auch Einreisebewilligungen an KL-Häftlinge in Dachau, die den Gefangenen zur Entlassung verhalfen.

Diese Handlungen standen in offenem Widerspruch zu den Massnahmen des Bundes. Auf Druck von Rothmund leitete die St. Galler Regierung zu Beginn des Jahres 1939 eine Untersuchung ein. Rasch distanzierten sich einige an der Fluchthilfe beteiligte Personen von Paul

¹⁴⁹ Keller, Grüninger, 1993, S. 24–27, S. 86–90. Zweifel wurde im Dezember 1938 in Bregenz von der deutschen Grenzpolizei verhaftet, als er zwei Jüdinnen abholen wollte. Dokumente in PA/AA R 49421. Das Verfahren gegen Dutler, Zweifel und Stocker wurde 1941 eingestellt. Die beiden entlassenen Polizeibeamten wurden im Gegensatz zu Grüninger nie rehabilitiert. Keller, Grüninger, 1993, insbes. S. 201–203.

¹⁵⁰ Zitiert nach: Keller, Grüninger, 1993, S. 48f.

¹⁵¹ Keller, Grüninger, 1993; Hoerschelmann, Exilland, 1997, S. 114–128; Haymann, Camp, 1984, S. 51ff.

Grüniger – so auch dessen Vorgesetzter Valentin Keel.¹⁵² Nie bestätigte Gerüchte, Grüniger habe Bestechungsgelder entgegengenommen, brachten den Polizeikommandanten auch moralisch in Verruf.¹⁵³ Im Frühling 1939 verlor Grüniger seine Stelle; Ende 1940 wurde er vom St. Galler Bezirksgericht wegen Amtspflichtverletzung und Urkundenfälschung schuldig gesprochen. Für die gesetzwidrige Humanität hat er ein Leben lang gebüsst.¹⁵⁴

Wegen der Vereinheitlichung des Aufnahme- und Wegweisungsverfahrens im Sommer 1942 verringerten sich die Möglichkeiten von Kantonsbehörden, die restriktiven Weisungen in der Praxis grosszügiger auszulegen. Zudem verlangten die neuen Erlasse von Grenzwächtern und Soldaten, dass sie sich strikte an den Wegweisungsbefehl hielten. Doch auch innerhalb des legalen Rahmens eröffnete die Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen Spielräume. Oft war es eine kleine, aber mutige Geste, die es Asylsuchenden erlaubte, auf Schweizer Boden zu gelangen. Der im Jura stationierte Grenzwächter Willy Zehnder rettete Flüchtlingen das Leben, indem er sie an einer Stelle wegwies, wo sie vor der deutschen Kontrolle sicher waren, ihnen aber zugleich mitteilte, wo sie unbemerkt wieder auf Schweizer Territorium gelangen könnten. Er wurde von seinen Vorgesetzten deswegen zur Rechenschaft gezogen.¹⁵⁵ Obstruktion, wie Willy Zehnder sie geleistet hatte, war jedoch aussergewöhnlich.¹⁵⁶ Diese Einschätzung wird durch die Aussagen des ehemaligen Zollbeamten Ulrich Götz bestätigt. Er wurde verwart, weil er im Winter 1939 einen Rekruten daran gehindert hatte, eine jüdische Mutter mit ihrem Kind zurückzuweisen.¹⁵⁷ Von Genfer Grenzwächtern und Soldaten ist überliefert, dass sie sich oft weigerten, die Flüchtlinge am Grenzübertritt zu hindern oder sogleich wegzuweisen. Statt dessen brachten sie die Asylsuchenden auf den nächsten Posten und schoben die Verantwortung für den Entscheid an die höheren Stellen weiter. So fanden wahrscheinlich viele Menschen Aufnahme, weil die Behörden vor der Ausschaffung von Flüchtlingen zurückschreckten, die sich bereits einige Tage in der Schweiz aufgehalten hatten. Ausserdem teilten einige Grenzbeamte fast alle Flüchtlinge einer «Härtefall»-Kategorie zu, um so die Wegweisung zu verhindern.¹⁵⁸ Andere warnten sie vor der herannahenden deutschen Grenzpolizei.¹⁵⁹ Ab und zu

¹⁵² Wegen Keels Beteiligung an der von Grüniger geleisteten Fluchthilfe lancierte der Schweizerische Vaterländische Verband eine Hetzkampagne gegen den Regierungsrat. Keller, Grüniger, 1993, S. 152.

¹⁵³ Keller, Grüniger, 1993, S. 172ff., hat die verschiedenen gegen Grüniger erhobenen Anschuldigungen überprüft und nirgends Anhaltspunkte dafür gefunden, dass Grüniger aus seiner Hilfeleistung persönliche Vorteile gezogen hätte. Siehe auch den Beitrag von Stefan Keller in *WoZ* 22, 28. Mai 1998.

¹⁵⁴ Keller, Grüniger, 1993, S. 215–231. Im September 1971 erhielt Grüniger als Auszeichnung für die Rettung von Jüdinnen und Juden die «Medaille der Gerechten» von Yad Vashem. Die St. Galler Regierung anerkannte 1970 die menschlichen Verdienste des ehemaligen Polizeikommandanten. Rehabilitiert wurde Grüniger erst 1995.

¹⁵⁵ Hoerschelmann, *Exilland*, 1997, S. 92f., stützt sich auf einen Presstext, der Willy Zehnder als Zeitzeugen zitiert. Die Suche nach den entsprechenden Quellen im BAR verlief ergebnislos; ein auf den Namen «Willy Zehnder, Grenzwächter» lautendes Dossier der Militärjustiz ist verschollen.

¹⁵⁶ Koller, *Entscheidungen*, 1996, S. 60–62, hält fest, dass die Grenzwächter strenger Kontrolle unterworfen waren. Offenbar war es im Spätsommer 1942 dennoch zur Befehlsverweigerung gekommen, wie der Sozialdemokrat Paul Graber am 22. September 1942 im Nationalrat bezeugte. Stadelmann, *Umgang*, 1998, S. 101.

¹⁵⁷ Seiler/Wacker, *Flüchtlinge*, 1996, S. 73–76.

¹⁵⁸ Rapporte des Flüchtlingskommissärs, 26. November 1942, 17. Dezember 1942, 5. Januar 1943. BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

¹⁵⁹ Haymann, *Camp*, 1984, S. 101f.

halfen Schweizer Soldaten Flüchtlingen sogar, über die Stacheldrahtabspernung zu klettern.¹⁶⁰ Diese fragmentarisch überlieferten Beispiele zeugen davon, dass einige Funktionsträger Wege und Mittel fanden, um innerhalb des legalen Rahmens, zuweilen auch unter Verletzung von Dienstvorschriften, die Einreise von Flüchtlingen zu begünstigen. Zwischen Ungehorsam und der buchstabengetreuen Pflichterfüllung existierte ein breites Spektrum von Handlungsmöglichkeiten. Letztlich hing es von der Person des Beamten ab, wie er die Vorschriften las und welches von ihm geforderte Verhalten er daraus ableitete.

4.3 Asylverweigerung

Im September 1942 erhielt der aus Österreich stammende Jude Hermann H., seit 1938 als Flüchtling in der Schweiz, Post von seinem Bruder Oskar. Wie viele ausländische Juden, die in den 1930er Jahren in Frankreich Zuflucht gefunden hatten, war Oskar H. im Spätsommer 1942 vor den Razzien aus Vichy-Frankreich geflohen. Und er war einer von vielen, die vergeblich versucht hatten, nach der Grenzschiessung vom 13. August 1942 Asyl in der Schweiz zu finden. Seine Hoffnung auf Rettung hatte sich zerschlagen. «Lieber Hermann», schrieb er seinem Bruder,

«leider hat es mich erwischt. Ich habe den Schweizern zu sehr getraut und muss dafür büßen. Zwischen 31.8. und 1.9. passierte ich die Grenze und wurde bei Genf von einem Gendarm festgenommen. Man versicherte mir, dass ich in Sicherheit sei und in der Schweiz bleiben kann. Dies wurde mir von allen behördlichen Seiten bestätigt, so dass ich mich in Genf im Fussballplatzstadion, wo man mich hinbrachte, vollkommen sicher fühlte. Am nächsten Tag kam ein Auto (man sagte mir und mehreren Schicksalsgenossen, es gehe zur ärztlichen Visite) und brachte uns direkt zur französischen Grenze, wo man uns der dortigen Gendarmerie übergab. Dies spielt sich jeden Tag so ab. So schaut es bei Euch in der Schweiz aus.»¹⁶¹

Oskar H. wurde von der französischen Polizei umgehend nach Rivesaltes transportiert. Als desolat schilderte er seine Situation:

«Jetzt bin ich mit mehreren hundert Männern, Frauen und Kindern im Lager und warte den Abtransport ab, da eine Befreiung für mich nicht in Frage kommt. [...] Flüchtlinge hier ausgeschlossen, werde alles versuchen, habe aber wenig Hoffnung. Kein Mensch weiss, wohin es geht, Polen, besetzte Zone oder Deutschland. Von hier sind schon ca. 2000 Personen abtransportiert worden. Fürchterliche Szenen spielen sich ab.»¹⁶²

Am 16. September 1942 – eine Woche, nachdem er den Brief geschrieben hatte – wurde Oskar H. über Drancy nach Auschwitz deportiert. Dort wurden rund 300 Männer und Frauen des Transportes für die Zwangsarbeit «selektioniert», die übrigen sofort in den Gaskammern ermordet. 33 Personen überlebten das Lager.¹⁶³ Wahrscheinlich auch Oskar H., denn nach dem

¹⁶⁰ Chiquet, Krieg, 1992, S. 167f.

¹⁶¹ Oskar H. an Hermann H., 9. September 1942, BAR E 4264 (-) 1988/2, Bd. 514. Beim erwähnten «Fussballplatzstadion» handelt es sich um das Auffanglager für Flüchtlinge im Stade de Varambè in Genf.

¹⁶² Oskar H. an Hermann H., 9. September 1942, BAR E 4264 (-) 1988/2, Bd. 514. Zu Rivesaltes siehe Bohny-Reiter, Journal, 1993.

¹⁶³ Klarsfeld, Mémorial, o.J., Convoi N 33.

Krieg beantragte Hermann H. in der Schweiz Reisedokumente, um, wie er schrieb, mit einem namentlich nicht genannten Bruder, der «3 Jahre im KZ» war, in die USA auszuwandern.¹⁶⁴

Diese Geschichte ist exemplarisch für das Schicksal vieler weggewiesener Flüchtlinge. Allerdings dokumentieren keine amtlichen Dossiers das, was den Flüchtlingen nach der Wegweisung widerfahren ist.¹⁶⁵ Für die Schweizer Behörden reichte ein «Fall» bis zur Grenze; was jenseits der Grenze geschah, lag ausserhalb ihres Gesichtsfeldes.¹⁶⁶ Zeugnisse wie der Brief von Oskar H. und andere, oft hastig auf Notizzettel geschriebene Berichte von Flüchtlingen sind deshalb nur durch Zufall oder besondere Umstände überliefert – etwa wenn Hilfswerke, Rechtsanwälte oder Angehörige Material gesammelt haben, um gegen die restriktive Asylpraxis zu protestieren oder zugunsten von Flüchtlingen zu intervenieren, oder wenn die Presse solche Zeugnisse veröffentlichte, um ihre Leserschaft aufzurütteln.¹⁶⁷

Die Klagen von Elie Carmel¹⁶⁸, von Charles und Sabine Sonabend¹⁶⁹ und von Joseph Spring¹⁷⁰ haben ins Bewusstsein gerufen, dass sich hinter den Tausenden von anonymen Opfern der schweizerischen Asylverweigerung ebenso viele Leidensgeschichten verbergen. Stellvertretend für unzählige andere haben sie auf die menschliche Tragik aufmerksam gemacht, die hinter den nackten Zahlen von Wegweisungsstatistiken steckt. Die genaue Zahl der seit 1933 an der Schweizer Grenze weggewiesenen Flüchtlinge lässt sich allerdings nicht rekonstruieren. Wichtige Quellen wurden in der Nachkriegszeit vernichtet. Viele Wegweisungen wurden vor dem Herbst 1942 allerdings gar nicht registriert.¹⁷¹ Die präziseste Berechnung gelangt zu einer Gesamtzahl von 24 398 Flüchtlingen, deren Wegweisung für die Zeit des Krieges belegt ist.¹⁷²

¹⁶⁴ Antragsformular für Reisedokumente, BAR E 4264 (-) 1988/2, Bd. 737.

¹⁶⁵ Vereinzelt Dokumente sind in Aktenbeständen zu anderen Sachgebieten zu finden. Der Brief von H. liegt im Personendossier, das die Fremdenpolizei über eine in der Flüchtlingshilfe tätige Ausländerin angelegt hat.

¹⁶⁶ Vor der Verhängung der Grenzsperrung vom 13. August 1942 hatte Rothmund bei deutschen Grenzbeamten im Jura Erkundigungen über die Behandlung der weggewiesenen jüdischen Flüchtlinge eingeholt. Die Informationen der Deutschen waren widersprüchlich: Einer sprach von der Erschiessung der Flüchtlinge, andere behaupteten, die Juden würden an ihren Herkunftsort zurückgebracht und dort zur Arbeit angehalten. Rothmund an Bundesrat von Steiger, 13. August 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336; Bericht von Grenzwachtkommandant Major Debrunner, 13. August 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114.

¹⁶⁷ Der *Winterthurer Landbote*, 19. Februar 1943, druckte den Brief eines weggewiesenen Flüchtlings ab. Siehe auch Häslar, Boot, 1967.

¹⁶⁸ Der ursprünglich deutsche Jude Elie Carmel wurde im Oktober 1939 von der Basler Polizei nach Deutschland ausgeschafft und dort verhaftet. Er überlebte die Haft im KL Sachsenhausen. Siehe Stefan Keller in *WoZ* 11, 14. März 1997; *WoZ* 35, 29. August 1997; *WoZ* 41, 10. Oktober 1997.

¹⁶⁹ Die jüdische Familie Sonabend wurde am 17. August 1942 vom Jura ins besetzte Frankreich ausgeschafft und fiel einer deutschen Patrouille in die Hände. Die Eltern wurden nach Auschwitz deportiert und dort ermordet, die Kinder Charles und Sabine Sonabend überlebten die Verfolgung. Mächler, Abgrund, 1996, S. 140–173. Ein Artikel von Irene Loebell erschien in der *Weltwoche* 28, 11. Juli 1996.

¹⁷⁰ Joseph Spring wurde am 18. November 1943 mit seinen zwei Cousins beim Grenzposten La Cure von Schweizer Grenzwächtern den Deutschen übergeben. Die drei jüdischen Jugendlichen wurden nach Auschwitz deportiert; allein Joseph Spring überlebte das Lager. Siehe Stefan Keller in *WoZ* 11, 12. März 1998, sowie dessen Interview mit Joseph Spring in *WoZ* 15, 9. April 1998; *WoZ* 26, 25. Juni 1998; *WoZ* 52/53, 24. Dezember 1998.

¹⁷¹ Nicht mehr vorhanden sind die Wegweisungsakten der Polizeiabteilung sowie die für die Flüchtlingspolitik relevanten Quellenbestände vieler Territorialkommandos und der Polizeisektion des Nachrichten- und Sicherheitsdienstes des Armeekommandos. Zur Quellenlage: Schweizerisches Bundesarchiv: Flüchtlingsakten 1930–1950. Thematische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1999, und Koller, Entscheidungen, 1996, S. 76–85.

¹⁷² Koller, Entscheidungen, 1996, S. 91ff., insbes. S. 97. Das Bundesarchiv erstellt eine Datenbank, die alle zugänglichen Informationen zu namentlich bekannten weggewiesenen Flüchtlingen enthalten soll.

Zwischen dem Frühjahr 1938 und November 1944 lehnte die Fremdenpolizei zudem 14 500 von insgesamt 24 100 Einreisegesuchen von Flüchtlingen ab.¹⁷³ Die folgenden Abschnitte konzentrieren sich auf die Wegweisungspraxis an der Grenze.¹⁷⁴ Die Ausführungen zu den verschiedenen Flüchtlingskategorien verdeutlichen, dass die Chance, Asyl zu erhalten, sehr ungleich auf unterschiedliche Gruppen von verfolgten Menschen verteilt war. Paradigmatisch für die Behandlung der Flüchtlinge war der Umgang mit Staatenlosen in den 1930er Jahren. Wie vorangehende Kapitel gezeigt haben, waren die Behörden über die nationalsozialistische Verfolgungs- und Vernichtungspolitik stets gut informiert.¹⁷⁵ Die Wegweisung von Flüchtlingen geschah seit 1938 im Wissen darum, was verfolgten Menschen im deutschen Machtbereich drohte. Allerdings war die Praxis entlang einiger Grenzabschnitte härter, als es die Weisungen des Bundes verlangten. Handlungsspielräume erlaubten den ausführenden Beamten, die Wegweisung von Flüchtlingen zuweilen zu verhindern; sie ermöglichten ihnen aber auch, eine besonders restriktive Asylpolitik zu praktizieren.

Rechtliche Perspektive

Die Schweiz war durch die provisorische Vereinbarung über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus Deutschland vom 4. Juli 1936 gebunden. Darin verpflichteten sich die Regierungen, Flüchtlinge aus Deutschland nur nach vorheriger Warnung und wenn sich die Flüchtlinge geweigert hatten, die Weiterreise in ein Drittland vorzubereiten oder auf entsprechende für sie unternommene Vorbereitungen zurückzugreifen, ins Deutsche Reich zurückzustellen.¹⁷⁶

Mit Kreisschreiben vom 19. August 1937 konkretisierte das EJPD die Vereinbarung zuhanden der Kantone:

«Zurückweisungen nach Deutschland sollen, obschon die Vereinbarung diese Möglichkeit unter gewissen Voraussetzungen vorsieht, nur in ganz besonderen Ausnahmefällen und nicht ohne Fühlungnahme mit unserer Polizeibehörde ins Auge gefasst werden.»¹⁷⁷

4.3.1 Kategorien und ihre Anwendung in der Praxis

Die Asylgewährung wurde während der gesamten Untersuchungsperiode von den Behörden einhellig als Bestandteil der staatlichen Souveränität definiert.¹⁷⁸ Das Risiko, an der Grenze weggewiesen zu werden, verteilte sich allerdings sehr unterschiedlich auf verschiedene

¹⁷³ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 97.

¹⁷⁴ Zur Problematik der Asylverweigerung: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B.

¹⁷⁵ Siehe Kap. 3.2.

¹⁷⁶ Siehe Kap. 2.1.

¹⁷⁷ Zitiert nach Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 70; zum gesamten Themenkomplex siehe: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. II, 3.

¹⁷⁸ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 74; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 216 (Rede von Bundesrat von Steiger im Nationalrat, 22. September 1942). Auch die Privilegierung von militärischen Flüchtlingen bei der Asylgewährung war nicht eine aus internationalen Abkommen erwachsende Pflicht. Zwar existierten für militärische Schutzsuchende verbindliche völkerrechtliche Bestimmungen der Entscheidung über Aufnahme oder Wegweisung war jedoch dem Ermessen der Regierung überlassen. Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c, und Teil 2, B Ziff. II, 1–2; Bonjour, Neutralität, Bd. VI, 1970, S. 45–50.

Gruppen von Flüchtlingen. Für den Asylentscheid ausschlaggebend war nicht die Not, in der sich ein Mensch befand, auch nicht das Wissen über dessen Gefährdung, sondern die Zugehörigkeit des Flüchtlings zu einer administrativen und unter Umständen auch zu einer impliziten Kategorie.¹⁷⁹ Diese Kategorien waren keine starren Raster, sondern sie wurden in der Praxis sehr flexibel gehandhabt.¹⁸⁰ Die Bildung von Flüchtlingskategorien stand in der Kontinuität des Überfremdungsdiskurses der Zwischenkriegszeit. Die Erlasse der frühen 1930er Jahre definierten jüdische Asylsuchende als eigene Kategorie und schrieben deren Status als Transitflüchtlinge fest.¹⁸¹ Wenige Monate vor Kriegsbeginn begründete Rothmund die Abwehrhaltung gegenüber Flüchtlingen mit der Aufgabe der Fremdenpolizei, gegen die «Überfremdung und ganz besonders gegen die Verjudung der Schweiz» zu kämpfen.¹⁸² Die Weisung zur Grenzschliessung vom 13. August 1942 ordnete an:

«Nicht zurückzuweisen sind [...] politische Flüchtlinge, d.h. Ausländer, die sich bei der ersten Befragung von sich aus als solche ausgeben und es glaubhaft machen können. Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z. B. Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.»¹⁸³

Gestrichen wurde die antisemitische Bestimmung erst im Juli 1944, als neue Weisungen allen Schutzsuchenden, die «wirklich an Leib und Leben gefährdet sind», die Aufnahme zusicherte.¹⁸⁴

Einzig Flüchtlinge, die nachweisen konnten, dass sie ihrer politischen Tätigkeit wegen verfolgt waren, sollten nach den seit August 1942 geltenden Weisungen nicht direkt an der Grenze weggewiesen werden. Ihre Gesuche wurden von der Bundesanwaltschaft geprüft, wobei Kommunistinnen und Kommunisten wenig Chancen hatten, als politische Flüchtlinge anerkannt zu werden.¹⁸⁵ So prinzipiell, wie in den gesetzlichen Bestimmungen vorgeschrieben, wurde die Asylverweigerung jedoch selten praktiziert. In der Praxis waren Kriterien bestimmend, die oft auf mündlichen Anweisungen oder Selbstverständlichkeiten basierten. Das soll exemplarisch an den Schwierigkeiten, militärische Flüchtlinge von zivilen abzugrenzen, am Kriterium der Staatszugehörigkeit und am Beispiel von «unerwünschten» Ausländern, für deren Status implizite, nirgends schriftlich festgehaltene Bestimmungen galten, gezeigt werden.

Selbst die auf den ersten Blick als selbstverständlich erscheinende Unterscheidung von militärischen und zivilen Flüchtlingen warf Zuordnungsprobleme auf. Insbesondere der Status der

¹⁷⁹ Zum Flüchtlingsbegriff und den Flüchtlingskategorien: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A.

¹⁸⁰ Werenfels, Praxis, 1985, und Stadelmann, Umgang, 1998, S. 117–132, interpretieren das in Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, angelegte Kategoriensystem als Abbild der Praxis und attestieren ihm einen relativ starren Charakter.

¹⁸¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 52f., S. 70, S. 170ff. Einige Stellen der Bundesverwaltung waren im Gegensatz zum EJPD der Ansicht, dass jüdische Asylsuchende Anspruch auf politisches Asyl hätten. Koller, Entscheidungen, 1996, S. 29; Mächler, Kampf, 1998, S. 391–395.

¹⁸² Rothmund an Arthur de Pury, Gesandter in Den Haag, 27. Januar 1939, DDS, Bd. 13, Nr. 12, S. 22. Siehe auch Mächler, Kampf, 1998; Gast, Kontrolle, 1997; Picard, Schweiz, 1994, S. 59–79. Noch in den 1940er Jahren teilte die Verwaltung Flüchtlinge in Juden und «Arier» ein. Karteikarten mit der vorgedruckten Rubrik «Rasse» sind in Flüchtlingsdossiers zu finden, z. B. in BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 220. Koller, «J»-Stempel, 1999; siehe auch: Kap. 3. 1.

¹⁸³ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 205; Koller, Entscheidungen, 1996, S. 29f.

¹⁸⁴ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 293. Erst in den Erläuterungen zu den Weisungen werden die Juden als gefährdet bezeichnet. Rothmund an die Oberzolldirektion, 15. Juli 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114.

¹⁸⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 54; Wichers, Kampf, 1994, S. 46–53.

Kriegsgefangenen war unklar. Als entwichene polnische Kriegsgefangene nach der Niederlage Frankreichs nicht mehr aus der Schweiz ausreisen konnten, beschloss die Polizeiabteilung im Herbst 1940, sie forthin nach Deutschland zurückzuweisen.¹⁸⁶ Verunsichert durch Gerüchte, wonach weggewiesene Polen in Deutschland erschossen würden, fühlte sich Rothmund verpflichtet, Erkundigungen bei der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin einzuholen. «Es wird hauptsächlich von ihrem Bericht abhängen», schrieb er Frölicher im Frühjahr 1941, «ob die Rückweisungspraxis weitergeführt oder vielleicht aufgegeben wird.»¹⁸⁷ Der Gesandte räumte die Bedenken Rothmunds aus, da gemäss Auskunft des Auswärtigen Amtes die Kriegsgefangenen in Deutschland den internationalen Abkommen entsprechend behandelt würden.¹⁸⁸ Zweifel an der Richtigkeit von Frölichers Antwort hätten Aussagen von polnischen Kriegsgefangenen wecken müssen, die bei der Befragung nach dem Grenzübertritt öfters von drakonischen Strafen wegen banalster Disziplinwidrigkeiten berichteten.¹⁸⁹ Dennoch hielt die Polizeiabteilung an der Wegweisung von Kriegsgefangenen fest.

Wiederum aktuell wurde die Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Flüchtlingen bei der Massenflucht aus Italien im September 1943.¹⁹⁰ Die ersten Erfahrungen mit den italienischen Flüchtlingen zeigten, dass sich eine Unterscheidung nicht automatisch ergab:

«So ist es vorgekommen, dass Italiener, welche bereits demobilisiert waren, ganz oder teilweise eine Uniform anzogen und sich an der Grenze stellten, um sich als Wehrmänner internieren zu lassen. Andere Italiener, welche noch mobilisiert waren, hatten sich ihrer Uniform und Bewaffnung ganz oder teilweise entledigt, um unauffälliger an die Grenze gelangen zu können, und stellten sich dort in Zivil.»

Dies warf die Frage auf, «*wer* im konkreten Fall als fremder Wehrmann oder als Truppen- oder sonstige bewaffnete Abteilung anzusprechen ist». Die Armeeführung drängte auf «eine zurückhaltende Auslegung des Begriffs <Wehrmann> und <Truppenabteilung>».¹⁹¹ In der Zwangslage, verbindliche Richtlinien aufstellen zu müssen, griff die Polizeiabteilung auf «Faustregeln» zurück: Als Militärflüchtlinge seien «ausländische Wehrmänner in vollständiger Uniform einer fremden Macht» einzustufen; alle übrigen, auch teilweise Uniformierten, sollen wie Zivilflüchtlinge behandelt werden.¹⁹²

¹⁸⁶ Kreisschreiben der Polizeiabteilung des EJPD, 11. Juli 1940, BAR 4320 (B) 1990/270, Bd. 4; «Bericht der Polizeiabteilung über Rückweisung entwichener Kriegsgefangener», 18. Oktober 1940, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135. Zur Stellung der Kriegsgefangenen im Völkerrecht siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil I, B Ziff. I, 2aa und 2c; Teil II, B Ziff. II, 2c.

¹⁸⁷ Rothmund an Frölicher, 2. Mai 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135.

¹⁸⁸ Frölicher an Rothmund, 4. Juni 1941; Kappeler an Rothmund, 12. August 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135.

¹⁸⁹ Einvernahmen von Kasimir J. und Henryk N., 27. Oktober 1941, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 104; «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446.

¹⁹⁰ Broggin, Terra d'asilo, 1993, S. 65ff.

¹⁹¹ Huber, Generalstabschef, an das EMD, 19. September 1943, «Dringend», BAR E 27 (-) 14446 (Hervorhebung im Original).

¹⁹² Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 75. Als sich angesichts des Zusammenbruchs von NS-Deutschland Nazis, Gestapobeamte und SS-Männer in die Schweiz abzusetzen versuchten, stellte sich die Frage, ob uniformierte SS-Männer gemäss der zitierten «Faustregel» – und entgegen der Weisung vom 12. Juli 1944, die erstmals die Abwehr potentieller Kriegsverbrecher verlangte – zu behandeln seien. Der Bundesrat entschied sich für eine Kompromisslösung: Verbände der Waffen-SS könnten als Militärflüchtlinge aufgenommen werden, die übrigen SS-Männer seien zurückzuweisen. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 34.

Ein besonderes Kategoriensystem, das allerdings nirgends rechtlich festgeschrieben war, begründete die Staatszugehörigkeit der Flüchtlinge. Aussenpolitische Überlegungen waren ausschlaggebend dafür, ob jemand aufgenommen oder weggewiesen wurde, ebenso die Aussicht der Flüchtlinge, später in ihre Heimat zurückkehren zu können. Schriften- und Staatenlosigkeit war deshalb vor dem Krieg ein Grund, Menschen die Einreise zu verweigern.¹⁹³ Analog legitimierten die Behörden die Wegweisung von entwichenen polnischen Kriegsgefangenen und Zwangsarbeiter damit, dass der polnische Staat nicht mehr existiere und deshalb keine Garantie bestehe, dass dessen Angehörige je repatriiert werden könnten.¹⁹⁴ Im Einklang mit dem herrschenden Antikommunismus und unter Vorwand des Fehlens diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion ordnete die Polizeiabteilung auch die Wegweisung von russischen Flüchtlingen an.¹⁹⁵ Umgekehrt verzichteten die Behörden aus aussenpolitischen Gründen darauf, Briten an der Grenze zurückzuweisen: «Wir haben durchwegs von der Rückweisung von Engländern abgesehen, mit Rücksicht auf unsere Beziehungen zu England.»¹⁹⁶ Ähnliche Beweggründe bewahrten holländische Flüchtlinge oft vor der Wegweisung. Zudem erhöhte die Zusicherung der Gesandtschaft der niederländischen Exilregierung, die Kosten des Unterhalts ihrer Landsleute zu übernehmen, die Asylchancen von Holländern.¹⁹⁷

In der Praxis entschieden nicht nur verschiedene Raster über die Asylchancen eines Flüchtlings, sondern zusätzlich waren soziale Wahrnehmungskategorien den expliziten Bestimmungen vorgelagert, die ihrer Selbstverständlichkeit wegen nicht ausgesprochen werden mussten und deshalb in den Quellen selten zu finden sind. Gleichwohl strukturierten sie die Praxis und bestimmten das Schicksal von Flüchtlingen. Eine solche Kategorie waren die «Zigeuner». Ein hoher Zollbeamter, der 1936 bemerkte, dass «Bettler, Vagabunden, Zigeuner etc.» «an der Grenze ohne weiteres zurückzuweisen» seien, bestätigte damit die gängige Polizeipraxis.¹⁹⁸ Ein Jahr zuvor hatte die Fremdenpolizei gegenüber Konsulaten, die Roma und Sinti mit Transitvisa für die Schweiz ausgestattet hatten, moniert: «der Anblick der schmutzigen Pässe und der darin eingeklebten Zigeunerphotos hätte» genügend Anlass zur Verweigerung der Einreisebewilligung geben sollen.¹⁹⁹ Aus solchen Aussagen kann geschlossen werden, dass

¹⁹³ «Protokoll über die Besprechung der Frage betreffend die Mitwirkung des Zolldienstes bei der Durchführung der Fremdenpolizeikontrolle», 17. Dezember 1936, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 12.

¹⁹⁴ «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446; «Bericht der Polizeiabteilung über Rückweisung entwichener Kriegsgefangener», 18. Oktober 1940, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135.

¹⁹⁵ «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446. Siehe Gehrig-Straube, *Zeiten*, 1997, insbes. S. 205–277, S. 330–471; Pavillon, *Ombre*, 1999, S. 182–191.

¹⁹⁶ «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446. Die Privilegierung der Briten mag mit den handelspolitischen Schwierigkeiten in Zusammenhang stehen, mit welchen die Schweiz infolge der verschärften Blockadebestimmungen Grossbritanniens seit 1941 konfrontiert war. Siehe Inglin, *Krieg*, 1991, S. 87f.

¹⁹⁷ «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446; «Notiz zur holländischen Kritik an der schweizerischen Flüchtlingspolitik», 1. Oktober 1952, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 109.

¹⁹⁸ «Protokoll über die Besprechung der Frage betreffend die Mitwirkung des Zolldienstes bei der Durchführung der Fremdenpolizeikontrolle», 17. Dezember 1936, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

¹⁹⁹ Polizeiabteilung des EJPD an die Abteilung für Auswärtiges des EPD, 7. März 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 95.

«Zigeuner» als Kategorie von wegzuweisenden Flüchtlingen galten, obwohl kein Erlass sie explizit als solche bezeichnete.

Für die asylpolitische Praxis an der Grenze stellte sich freilich die Frage, woran die Zugehörigkeit eines schutzsuchenden Menschen zur Kategorie der aufzunehmenden bzw. wegzuweisenden Flüchtlinge zu erkennen sei. Dieses Problem lässt sich anhand eines Erlasses vom 7. September 1938 veranschaulichen, der die Grenzpolizei anwies, deutschen «Emigranten» die Einreise zu verweigern, obwohl der Reiseverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland noch frei war. «Es wird für die Grenzpolizeibeamten oft schwierig sein, festzustellen, ob ein Inhaber eines deutschen Passes Emigrant ist oder nicht», konzidierte das Schreiben. Damit die Zollbeamten «Emigranten» von den übrigen einreisenden Deutschen unterscheiden könnten, sollten sie darauf achten, ob die betreffenden Personen «Juden oder sehr wahrscheinlich Juden sind», denn: «fast alle diejenigen, die Emigranten sind, sind Juden».²⁰⁰ Diese Anweisung löste die Schwierigkeiten der Grenzwächter, «Emigranten» aus der Masse der Einreisenden zu erkennen, im Einzelfall wohl kaum. Denn wie sollte der Grenzbeamte den jüdischen vom katholischen oder protestantischen Deutschen unterscheiden? Implizit appellierte die Weisung an Stereotype über die Juden, da sie keine Unterscheidungskriterien benannte bzw. die Kenntnisse solcher voraussetzte.

Kategorien hatten in der Asylpolitik funktionalen Charakter für die Praxis. Folglich war die Anpassung an innen- und aussenpolitische Erfordernisse für das Kategoriensystem ebenso charakteristisch wie das permanente Interpretationsbedürfnis in der Praxis. Für die Asylchancen von Flüchtlingen relevant waren auch Gegenraster, welche die Verbindlichkeit der bestehenden Klassifikationen durchbrachen. Darunter fielen die Bestimmungen über «Härtefälle», die seit dem Herbst 1942 bestimmten Zivilflüchtlingen – alten oder kranken Menschen, Familien mit kleinen Kindern und allein reisenden Jugendlichen – die Aufnahme zusicherten.

4.3.2 Die Entwicklung der Wegweisungspraxis in den 1930er Jahren

Seit Beginn der 1930er Jahre drängte das EJPD auf eine restriktive Grenzkontrolle.²⁰¹ Von den verschärften Bestimmungen waren auch italienische Flüchtlinge betroffen, die seit 1930 in wachsender Zahl die Schweiz als Durchreiseland benutzten, um nach Frankreich zu gelangen. Nachdem öfters solche Transitflüchtlinge weggewiesen worden waren, gab es innerhalb der Bundesverwaltung Stimmen, die eine liberalere Praxis forderten, zumal viele Italiener mit Verfolgung rechnen müssten, wenn sie nach Italien zurück geschafft würden. Allein die Tatsache, dass die heimliche Ausreise aus Italien Grund für gravierende Sanktionen sei, gebe den

²⁰⁰ «Streng vertrauliches Kreisschreiben der Polizeiabteilung des EJPD», 7. September 1938, BAR E 4300 (B) 1971/4, Bd. 8. Die Einführung des «J»-Stempels erfolgte knapp einen Monat nach diesem Kreisschreiben.

²⁰¹ 1929 wurden die Grenz- und Einreisekontrollen aufgehoben; Gast, Kontrolle, 1997, S. 275. Die Verschärfung ab 1931 war arbeitsmarktpolitisch begründet. Auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise 1932 wurden 16 000 Personen wegen Mittellosigkeit zurückgewiesen. Das Kreisschreiben des EJPD vom 27. Januar 1931 schrieb den Grenzbeamten auch vor, in die Pässe der Weggewiesenen den Vermerk «Aufenthalt verweigert wegen Mittellosigkeit» einzutragen. Statistische Angaben in BAR E 6351 (F) 1, Bd. 521.

Flüchtlingen «in gewisser Hinsicht ein Recht auf Asyl»²⁰². Dieser Standpunkt wurde in der Praxis nur von einigen Kantonen übernommen. Das Tessin liess italienische Flüchtlinge in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre regelmässig über die Grenze zurückschieben: «Gegen illegal Eingereiste verfügen wir *immer* die Ausweisung.»²⁰³ Auch die Walliser Kantonspolizei übergab Italiener mehrmals direkt den Carabinieri, während Graubünden noch in den späten 1930er Jahren den illegal Eingereisten erlaubte, nach Frankreich weiterzufahren.²⁰⁴ Die faktische Anerkennung eines Non-Refoulement-Prinzips durch den Bund attestierte den italienischen Flüchtlingen allerdings keinen Anspruch auf den Aufenthalt in der Schweiz; vielmehr lag dessen Bedeutung darin, dass illegal Eingereiste die Schweiz als Durchreiseland benutzen durften. Weit misstrauischer begegneten die Behörden Flüchtlingen aus Deutschland, weil sie eine verstärkte Zuwanderung «dubioser Emigranten», vor allem von kommunistischen Flüchtlingen, erwarteten.²⁰⁵ In den 1930er Jahren wurden illegal eingereiste Kommunisten gewöhnlich weg- gewiesen, von einzelnen Kantonen manchmal direkt den Deutschen übergeben.²⁰⁶

Wegleitend für die spätere Entwicklung war die gegenüber staaten- und schriftenlosen Menschen befolgte Praxis. Wer von seinem Herkunftsstaat nicht mehr als Bürger anerkannt wurde, entbehrte jeglichen diplomatischen Schutzes und war «daher im eigentlichen Sinn rechtlos».²⁰⁷ Aus Furcht, für die Staatenlosen finanziell aufkommen zu müssen, wollte kein Land sie auf seinem Territorium dulden. So entwickelte sich im Verlauf der 1930er Jahre ein informelles Verfahren, wonach sich benachbarte Staaten schriften- und staatenlose Ausländer gegenseitig «schwarz» über die Grenze zuschoben.²⁰⁸ Die Schweizer Behörden begründeten diese Praxis mit dem Staatsinteresse: Solange

«über das Los von Personen, die heimlich und ohne ordentliche Papiere in ein fremdes Land einreisen, nicht auf dem Wege eines internationalen Abkommens Klarheit geschaffen wird, ist es wohl, so hart dies im Einzelfall auch sein mag, für unser Interesse am besten, wenn die betreffenden Individuen sofort nach dem Lande abgeschoben werden, aus dem sie eingereist sind».²⁰⁹

²⁰² EPD an die Oberzolldirektion, 9. Juli 1931, analog die Oberzolldirektion an die Polizeiabteilung des EJPD, 2. Juli 1931, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 521 (Orig. franz.).

²⁰³ Polizeidepartement des Kantons Tessin an die Bundesanwaltschaft, 13. Dezember 1937 (Hervorhebung im Original, Orig. ital.), BAR E 4230 (B) 1990/270, Bd. 3. Der Bericht «Grenzübertritt durch gewöhnliche Flüchtlinge ab 1. Januar 1936» erwähnt mehrere von der Tessiner Polizei weggewiesene Italiener. BAR E 2001 (D) 4, Bd. 92.

²⁰⁴ Schreiben der Oberzolldirektion, 20. Juli 1937; Bericht der Walliser Kantonspolizei, 21. August 1937, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3. Berichte über die Behandlung illegal eingereister Italiener auch in BAR E 2001 (D) 4, Bd. 92. Das Landjägerkommando des Kantons Graubünden an die Bundesanwaltschaft, 5. Juli 1937, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3.

²⁰⁵ Die Bundesanwaltschaft an die Oberzolldirektion, 9. Januar 1935, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 521.

²⁰⁶ Wichers, Kampf, 1994, S. 58–63, erwähnt die Übergabe von Kommunisten an die deutsche Polizei durch die Schaffhauser Kantonspolizei im Jahr 1935.

²⁰⁷ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. III, 2a. Siehe auch Arendt, Elemente, 1996, S. 559ff., S. 577–601. Bei den Schriften- und Staatenlosen musste es sich nicht zwangsläufig um Flüchtlinge handeln; allerdings nahm die Zahl von verfolgten Menschen, denen ihr Heimatstaat aus politischen Gründen Ausweisschriften verweigerte, in den 1930er Jahren massiv zu. Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. III, 2 und 3, behandelt das Problem der Staatenlosen im Rahmen der Anstrengungen des Völkerbundes, völkerrechtliche Normen für die Behandlung von Flüchtlingen aufzustellen. Die entsprechenden Abkommen entstanden als Reaktion auf die Politik einzelner Staaten und galten deshalb nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen. Zudem wurden die Konventionen stets nur von einem Teil der Völkerbundstaaten ratifiziert.

²⁰⁸ Bericht des Direktors des Zollkreises VI, 4. April 1936, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²⁰⁹ Frölicher an die Oberzolldirektion, 10. März 1936, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

Infolge dieser Praxis glitten staatenlose Menschen rasch in die Illegalität ab. Einer geregelten Erwerbstätigkeit nachzugehen, lag für sie ausser Betracht, da sie nirgends eine Arbeitsbewilligung erhielten. Um sie loszuwerden, zwangen Polizeibeamte Staatenlose zur «schwarzen» Ausreise und liessen ihnen somit keine andere Wahl, als sich strafbar zu machen. Gefängnisaufenthalte wegen illegaler Grenzübertritte und Wegweisungsvermerke in Reisedokumenten stempelten Staatenlose als verdächtig. Der kriminalisierende Effekt dieser Praxis wird am Beispiel des Johann K. erkenntlich, eines Opfers der Entstehung neuer Staaten nach dem Ersten Weltkrieg. K. wurde 1902 als uneheliches Kind in Budapest geboren und wuchs in Wien auf. In den frühen 1920er Jahren schaffte ihn die österreichische Polizei nach Ungarn aus, in der Annahme, dass er die Staatsbürgerschaft des Landes besitze, wo er geboren sei. Doch Ungarn versagte ihm die Anerkennung und schickte ihn in die mittlerweile jugoslawische Heimatgemeinde seiner Mutter. Auch dort verweigerte man K. das Heimatrecht und verwies ihn des Landes. Von diesem Zeitpunkt an erhielt K. als Staatenloser nirgends mehr eine Aufenthaltbewilligung. Er musste überall schwarz arbeiten, «und wenn ich keine Arbeit mehr hatte, war ich eben darauf angewiesen zu stehlen», wie er selbst bekannte. Entwendungen, «Landstreicherei» und illegale Grenzübertritte liessen sein Vorstrafenregister anwachsen und führten ihn immer wieder ins Gefängnis, so dass er seit Mitte der 1920er Jahre mehr Zeit in Haft als in Freiheit verbrachte. Die restliche Zeit irrte er durch halb Europa. «Ich wurde von einem Land ins andere abgeschoben. Meine Ruhe hatte ich nur, wenn ich irgendwo eingesperrt gewesen bin», bemerkte er. 1938 kämpfte K. für die Internationalen Brigaden im Spanischen Bürgerkrieg. Nach der Niederlage der Republik kam er in ein französisches Internierungslager. 1941 floh er in die Schweiz und gab sich, weil er sich so bessere Asylchancen erhoffte, als deutschen Deserteur aus. Doch die Behörden deckten seine wahre Identität auf. Erneut stand ihm die Ausschaffung bevor. K. war aber mittlerweile ein politisch verfolgter Flüchtling, denn er musste damit rechnen, in Deutschland in ein Konzentrationslager gesperrt zu werden. Er flehte deshalb die Schweizer Behörden an, auf die Ausschaffung zu verzichten und ihn statt dessen zu internieren; zur Not nehme er mit dem Verbleib im Gefängnis vorlieb. Gleichwohl wurde K. im Oktober 1941 ins ehemalige Österreich abgeschoben. Im Dezember 1941 floh er wieder in die Schweiz. Diesmal gelangten die Behörden zur Einsicht, dass es wohl unmöglich sei, K. loszuwerden, und internierten ihn in als «unerwünschten» Ausländer in der Strafanstalt von Witzwil.²¹⁰

Ähnliche Erfahrungen machte im Verlauf der 1930er Jahre eine wachsende Zahl von Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen ihre Staatszugehörigkeit verloren hatten oder als «unerwünscht» galten – so auch Roma und Sinti sowie Flüchtlinge, die nirgends anerkannt wurden. Oftmals zwei- bis dreimal innert 24 Stunden wurden sie über dieselbe Grenze von

²¹⁰ Protokoll des Verhörs im Gerichtshaus Glarus, 4. Oktober 1941; weitere Informationen sind dem von K. selbst verfassten Lebenslauf vom 7. Januar 1942 entnommen. Internierungsverfügung der Polizeiabteilung vom 31. Dezember 1941, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 98. Als Flüchtling haben die Behörden K. nicht anerkannt, 1943 verweigerten sie ihm die Verlegung ins Flüchtlingslager Gordola.

einem Staat in den andern und wieder zurückgeschoben.²¹¹ Infolge dieser Praxis wurden Schweizer Grenzwächter, die bis anhin nicht die Passkontrolle, sondern die Zollabfertigung als ihre «vornehmste Aufgabe» betrachtet hatten, immer stärker in die eigentliche Polizeiarbeit eingespannt, die darin bestand, «die verdächtigen Leute schon auf den ersten Blick erkennen zu können».²¹² Die Terminologie der Quellen deutet darauf hin, dass Staaten- und Schriftenlose – in der Perzeption der Behörden «unerwünschte Elemente» – mit den eigentlichen Objekten der Polizeitätigkeit, den «verdächtigen» Menschen, gleichgesetzt wurden. Entsprechend sind sie in den Wegweisungsberichten dargestellt: als Illegale mit «Verbrechermiene»²¹³, als «Gesindel», «Schwarzgänger» und «Gewohnheitsbettler», die sich als «Deserteure oder politische Flüchtlinge mit Jammern und Lügen» durchzuschlagen versuchten und ihre Staatenlosigkeit nur vortäuschen würden.²¹⁴ In der Praxis begannen sich die Kategorien zu verwischen. Flüchtlinge, die überstürzt ihre Heimat verlassen mussten und ohne Geld und Papiere die Schweizer Grenze überschritten, unterschieden sich in der Wahrnehmung der Beamten kaum von den Staatenlosen oder von bettelnden Grenzgängern – sie wurden als «unerwünschte Elemente» oder als «dubiose Emigranten» identifiziert.

4.3.3 Trotz Gefahren für Leib und Leben: Die Wegweisung von Flüchtlingen ab 1938

Ab 1938 wurde die Wegweisung von jüdischen Vertriebenen aus dem «Dritten Reich» zur Politik der Asylverweigerung im Wissen um die Folgen für die Flüchtlinge. Die neuere Forschung zeigt, dass die Weisungen der Bundesbehörden sehr unterschiedlich ausgelegt wurden. Es gab Grenzabschnitte, entlang welcher phasenweise sehr viele Flüchtlinge weggewiesen wurden, während zur gleichen Zeit die Praxis in anderen Gebieten weit liberaler war.²¹⁵ Aufgrund der disparaten Quellenlage können diese Forschungsergebnisse nur punktuell ergänzt werden. Ein Exkurs zu Genf verdeutlicht allerdings, wie stark die Praxis von der Haltung und der Handlungsweise einzelner Beamter abhängig war.

Im Sommer 1938 glichen die Verhältnisse an der Grenze zum ehemaligen Österreich der gegenüber Staatenlosen befolgten Praxis. Deutsche Grenzbeamte und SS-Männer schoben

²¹¹ Weitere Berichte in BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3; Knauer/Frischknecht, *Spur*, 1983, S. 109; Wichers, *Kampf*, 1994, S. 59.

²¹² Der Grenzwachtkommandant des Zollkreises I beklagte sich am 18. Februar 1933 über die Übertragung von Polizeiaufgaben an die Zollbeamten, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 521; «Protokoll über die Besprechung der Frage betreffend die Mitwirkung des Zolldienstes bei der Durchführung der Fremdenpolizeikontrolle», 17. Dezember 1936, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²¹³ Protokoll der Solothurner Kantonspolizei über die Festnahme eines Staatenlosen, 28. Februar 1936, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3.

²¹⁴ Die Bundesanwaltschaft an die Polizeikommandos der Kantone St. Gallen, Graubünden, Thurgau, 5. August 1936, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 3.

²¹⁵ Koller, *Entscheidungen*, 1996, zur Praxis an der Westgrenze; Wacker, *Bern*, 1992, zur Asylpolitik des Kantons Basel-Stadt; Broggin, *Terra d'asilo*, 1993, und Broggin, *Frontiera*, 1998, zur Praxis gegenüber den Flüchtlingen aus Italien. Zum Jura siehe Spira, *Flux*, 1998. Neue Resultate versprechen die demnächst abgeschlossene Dissertation von Franco Battel zur Asylpolitik des Kantons Schaffhausen, die Arbeit von Claude Hauser zum Jura sowie das laufende Forschungsprojekt zum Kanton Genf.

Jüdinnen und Juden, die sie bis auf wenige Reichsmark ausgeplündert hatten, heimlich in die Schweiz ab. Kantonale Polizeibehörden ihrerseits verlangten ein «rigoroses Zurückschieben» der Vertriebenen.²¹⁶ Immer öfter berichteten Flüchtlinge jedoch, die Deutschen hätten gedroht, sie in ein Konzentrationslager zu sperren, wenn sie wieder ins Reichsgebiet zurückkehren würden. Trotzdem fanden sie in der Schweiz keine Aufnahme. Zur Abwehr der «Flüchtlingsinvasion» – wie die Zollbeamten die Massenflucht bezeichneten – wurde die Praxis entlang der Grenze im Sommer 1938 massiv verschärft.²¹⁷ Unerbittlich wiesen die Grenzwächter die illegal eingereisten Menschen fast überall zurück und übergaben sie – im Wissen um die ihnen drohende Gefahr – oft direkt der deutschen Polizei.²¹⁸ Zugleich fand eine Verrohung der Praxis statt. Grenzschutzsoldaten schlugen mit den Kolben ihrer Gewehre auf die Flüchtlinge ein, um sie am Grenzübertritt zu hindern.²¹⁹ Ein Grenzwachtoffizier zweifelte allerdings daran, ob diese Methode die erhofften Resultate zeigen würde: «Die rigorose Durchführung der Massnahmen der Eidg. Fremdenpolizei ist oft, auch ohne sentimental zu sein, nicht leicht», meinte er, da die Flüchtlinge mit allen Mitteln «und auch unter höchster Lebensgefahr» die Einreise versuchen würden.

«Wir haben Flüchtlinge zurückgewiesen, die schon das 5te Mal und an verschiedenen Orten die Einreise versuchten. Für die aus Wien abgereisten Flüchtlinge [...] gibt es nach Angabe der Flüchtlinge nur drei Möglichkeiten: Ausreise aus Deutschland, Konzentrationslager oder Selbstmord.»²²⁰

Auch nach Kriegsbeginn verweigerte die Schweiz Opfern der nationalsozialistischen Verfolgung die Einreise und lehnte formelle Asylgesuche ab – wie die erwähnten Anträge der deutschen Politiker Breitscheid und Hilferding.²²¹ Bereits im Juni 1940, als zusammen mit französischen Truppeneinheiten Tausende von Zivilpersonen – auch Flüchtlinge aus Deutschland, die im französischen Exil gelebt hatten – in der Schweiz Zuflucht suchten, kam es zu Wegweisungen in grossem Rahmen. Rund 300 Personen wurden direkt an der Grenze weggewiesen. Unter ihnen befanden sich etwa 100 Angehörige der Internationalen Brigaden, die nach der Niederlage der spanischen Republik nach Frankreich geflohen waren. Weitere 150 Flüchtlinge wurden kurz nach ihrer Einreise an die Grenze zum unbesetzten Frankreich zurückgestellt; Ende August 1940 liess die Polizeiabteilung nochmals rund 350 bedrohte Menschen den Vichy-

²¹⁶ Bericht des Landjäger-Corps an die Polizeidirektion des Kantons Schaffhausen, 13. August 1938; das Polizeikommando Zürich an die Bundesanwaltschaft, 3. August 1938, BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 17.

²¹⁷ Äusserung eines Zollpostenchefs, zitiert in «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», Bericht von Jezler, 16. August 1938, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12. Siehe auch: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

²¹⁸ Grenzwachtkommandant Häfliger an die Zollkreisdirektion Schaffhausen, 17. August 1938, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522; Zollkreisdirektion Schaffhausen an die Oberzolldirektion, 18. August 1938; ebenso: «Grenzübertritt österreichischer Flüchtlinge», Berichte von Jezler, 11. August – 1. September 1938, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12. Eine Ausnahme bildete die Praxis im Kanton St. Gallen, wo Polizeikommandant Grüninger Hunderte von Wegweisungen verhinderte. Keller, Grüninger, 1993. Siehe Kap. 4.2.4.

²¹⁹ Bericht eines Grenzwachtoffiziers von Chur an den Grenzwachtkommandanten, 22. August 1938, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²²⁰ Bericht eines Grenzwachtoffiziers von Chur an den Grenzwachtkommandanten, 22. August 1938, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²²¹ Kreisschreiben der Polizeiabteilung, 25. Juni 1940, BAR E 27 (-) 14445, publiziert in DDS, Bd. 13, Nr. 311, Annexe IV. Siehe Kap. 4.1.1.

Behörden übergeben.²²² Für den Sommer 1940 ist somit die Wegweisung bzw. Ausschaffung von rund 900 Flüchtlingen nachweisbar; in Wirklichkeit liegt die Zahl um einiges höher, da viele Wegweisungen nicht registriert worden sind.²²³ Die Flüchtlinge, denen die Schweiz die Aufnahme verweigerte, wurden als «ausgesprochen staatsgefährlich» eingeschätzt, da sie «dem Kommunismus weiteren Auftrieb geben» könnten. Ausserdem befürchtete man, dass sie in der Schweiz bleiben müssten, «weil sie in allen uns umgebenden Ländern, wahrscheinlich auch in Frankreich, mit dem Tode bedroht wären».²²⁴

Nach der Niederlage Frankreichs hatten Asylsuchende, denen der Transit ins unbesetzte Frankreich verwehrt war, geringe Chancen, in der Schweiz Aufnahme zu finden. In den ersten Kriegsjahren betraf das vor allem jüdische Flüchtlinge aus Deutschland. Das zeigen die von der Thurgauer Kantonspolizei registrierten Wegweisungen: im Herbst 1941 wurden fünf jüdische Flüchtlinge und vier Personen, über deren Fluchtgründe nichts bekannt ist, an der Grenze zurückgestellt.²²⁵ Zu den im Thurgau weggewiesenen Jüdinnen und Juden gehörte das Ehepaar Ruth und Lothar H. Die beiden hatten Berlin im Herbst 1941 verlassen und waren mit einem Gummiboot über den Bodensee in die Schweiz gerudert. Der zuständige Offizier der Heerespolizei, der freisinnige Nationalrat Ludwig Rittmeyer, weigerte sich, das Ehepaar wegzuweisen, weil – wie er seinen Entscheid begründete – «die gegenwärtige Praxis zum Himmel schreit und eine Schande für uns ist».²²⁶ Gegen seinen Willen wurden Ruth und Lothar H. wenige Tage nach ihrer Einreise nach Deutschland ausgeschafft. Rittmeyers Vorgesetzte, die Offiziere der Polizeisektion des Armeekommandos, hatten die Wegweisung mit der Zustimmung der Polizeiabteilung des EJPD durchgesetzt. Es handelte sich bei diesem Vorfall um einen Kompetenzkonflikt, bei dem die Bundesbehörden beanspruchten, letztinstanzlich für den Entscheid zur Aufnahme von Flüchtlingen zuständig zu sein. Sie statuierten ein Exempel und nahmen in der Praxis vorweg, was mit der Grenzsperrung vom 13. August 1942 auf gesetzlicher Grundlage verordnet wurde: die Zentralisierung von Befugnissen bei der Polizeiabteilung und den Auftrag an Grenzwächter und Offiziere der Heerespolizei, allen Zivilflüchtlingen die Einreise zu verwehren.²²⁷

²²² Bericht von Frédéric Rapp, Grenzwachtkommandant des Zollkreises V, 11. Juli 1940, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522; Liste der ausgeschafften Flüchtlinge der Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Freiburg, 23. August 1940, BAR E 4300 (B) 1971/4, Bd. 8. Die meisten Zivilflüchtlinge aus Frankreich wurden im Kanton Freiburg untergebracht. Kreis schreiben der Polizeiabteilung, 25. Juni 1940, BAR E 27 (-) 14445, publiziert in DDS, Bd. 13, Nr. 311, Annexe IV. Am 17. Juli 1940 erliess die Polizeiabteilung den Ausschaffungsbefehl für diejenigen, welche nicht freiwillig ausreisten. BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²²³ Stadelmann, Umgang, 1998, S. 109, nennt die Zahl von 1500 Spanienkämpfern sowie weiteren, kleineren Gruppen von weggewiesenen Flüchtlingen.

²²⁴ Rothmund an Oberst Paul Logoz, Generalstabsabteilung, 19. Juni 1940, BAR E 27 (-) 14445.

²²⁵ Listen von Flüchtlingen 1941, 1942, 1943, 1944, StATG 4'517'2, Dossier 8. 1942 wurden im Thurgau fünf Flüchtlinge nach Deutschland zurückgewiesen, drei von ihnen den Deutschen übergeben, 1943 elf Personen teils «schwarz» ausgeschafft, teils den Deutschen ausgeliefert, 1944 sechs Flüchtlinge weggewiesen.

²²⁶ Rittmeyer an die Abteilung für Nachrichten- und Sicherheitsdienst, Polizeisektion des Armeekommandos, 30. Oktober 1941, BAR E 4264 (C) 1985/196, Bd. 104, weitere Dokumente in BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 135. Als einer der wenigen bürgerlichen Parlamentarier übte Rittmeyer in der Nationalratsdebatte vom Herbst 1942 heftige Kritik an der Asylpolitik des Bundesrates. Graf, Flüchtlingsdebatte, 1979, S. 57–69. Siehe Kap. 3.2.

²²⁷ Koller, Entscheidungen, 1996, S. 29–46.

Die Grenzschliessung von 1942

Als die Schweiz im Sommer 1942 für immer mehr verfolgte Menschen zur letzten Zufluchtsstätte wurde, liess Rothmund mit Zustimmung des Bundesrates am 13. August 1942 die Grenze schliessen.²²⁸ In den folgenden Tagen kam es zu brutalen Wegweisungen. Am 17. August 1942 wurde die Familie Sonabend ins besetzte Frankreich ausgeschafft, nachdem sie bereits mehrere Tage in der Schweiz verbracht hatte.²²⁹ Ungefähr zur gleichen Zeit musste auch das Ehepaar Céline und Simon Zagiel, das sich auf dem jüdischen Friedhof in Bern versteckt hatte, nach Frankreich zurückkehren.²³⁰ Die Wegweisung von Flüchtlingen, die bereits einige Tage in der Schweiz waren und sich in Sicherheit geglaubt hatten, erregte in der Öffentlichkeit grosse Empörung.²³¹ Überrascht durch die Heftigkeit der Proteste, ordnete Bundesrat von Steiger an, «in besonderen Fällen von Zurückweisungen abzusehen».²³² In der Folge sollten Flüchtlinge, denen es gelungen war, ins Land einzureisen, nicht umgehend wieder ausgeschafft werden. Wenig später forderte von Steiger die Genfer Behörden in informellem Rahmen auf, keine jüdischen Flüchtlinge mehr wegzuweisen und niemanden direkt an die Deutschen auszuhändigen, bis sich die Wogen des Protestes geglättet hätten.²³³ Für Genf wurden die Weisungen vom 13. August 1942 weitgehend ausser Kraft gesetzt. Die Zahl der weggewiesenen Flüchtlinge ging zurück.²³⁴ An anderen Grenzabschnitten – an der Walliser Grenze zum unbesetzten Frankreich und entlang der Grenze zum besetzten Frankreich – wurde die Praxis nur geringfügig oder gar nicht gelockert. Der für diesen Zollkreis zuständige Grenzwachkommandant, Frédéric Rapp, liess weiterhin die meisten Flüchtlinge wegweisen und hielt an einer harten Linie fest, wie er sie seit 1940 befolgt hatte. Zudem liess er Flüchtlinge direkt den ausländischen Grenzorganen übergeben.²³⁵

²²⁸ Siehe Kap. 3.2 und Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

²²⁹ Mächler, Abgrund, 1996, S. 137–173.

²³⁰ In Häslar, Boot, 1967, S. 13f., ist der Presstext von Hermann Böschenstein über die Wegweisung des Flüchtlingspaars aus der *National-Zeitung* vom 24. August 1942 abgedruckt. Céline und Simon Zagiel, deren Identität erst dank jüngerer Recherchen bekannt ist, wurden nach Auschwitz deportiert, Céline Zagiel sogleich ermordet, Simon Zagiel überlebte die Zwangsarbeit im KL Spira, Hospitalité, 1996.

²³¹ Häslar, Boot, 1967, insbes. S. 154–159; Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 209–227; Imhof, Kommunikation, 1999.

²³² Zitiert nach: Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 215. Von Steiger war zuvor von Gertrud Kurz und Paul Dreyfus-de Gunzburg aufgesucht worden, die ihn vergeblich zu überzeugen versucht hatten, die Grenzsperrung rückgängig zu machen. Mit der telefonischen Weisung vom 23. August 1942 wurden die Bestimmungen vom 13. August 1942 für die Westgrenze geringfügig gelockert. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259. Am 24. August 1942 sicherte Rothmund den Hilfswerken zu, eine Milderung der Praxis anzuordnen. Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 215. Siehe auch Kap. 3.2.

²³³ «Note confidentielle» von Arthur Guillermet, 1. September 1942, über ein informelles Gespräch mit Bundesrat von Steiger vom 31. August 1942. Guillermet an Rothmund, 2. September 1942; Daniel Odier an das Armeekommando, 3. September 1942. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²³⁴ Vom 13. August 1942 bis Ende August wurden 314 von 527 eingereisten Flüchtlingen weggewiesen. In der ersten Septemberwoche waren es noch 40 von 259. Die überwältigende Mehrheit der weggewiesenen Flüchtlinge waren Juden aus Belgien, Holland und Frankreich. Nachdem anfänglich eine Mehrheit von ihnen den Grenzübertritt im Jura versucht hatte, stieg die Zahl der Einreisen in der Genferseeregion im Verlauf des Septembers auf rund 95% aller Grenzübertritte. «Bericht zuhanden von Herrn Bundesrat von Steiger über die in der letzten Zeit schwarz eingereisten Ausländer», von Schürch, 7. September 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259; Berichte der Zollbehörden vom September 1942, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²³⁵ Hauptmann Mumenthaler an die Abteilung für Sicherheitsdienst, Armeekommando, 23. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Zur restriktiven Praxis im Zollkreis V, der mit Ausnahme von Genf den grössten Teil der Westschweizer Grenze umfasste: Koller, Entscheidungen, 1996, S. 48–54.

In den folgenden Monaten folgten weitere Direktiven der Bundesbehörden, welche die Bestimmungen vom 13. August 1942 modifizierten.²³⁶ Zugleich drängten vor allem die militärischen Stellen auf eine schärfere Praxis.²³⁷ Die widersprüchlichen Weisungen der Polizeiabteilung hatten eine verwirrlige Rechtslage geschaffen, die im Einzelfall den Entscheid «dem Gutdünken des einzelnen Grenzwächters oder sonstigen Kontrollorgans» übertrug.²³⁸ Willkür und Zufall charakterisierten die Situation an der Grenze. So wurde das Ehepaar Feingold, dessen Leben in Frankreich nicht nur seiner jüdischen Herkunft, sondern auch der früheren politischen Tätigkeit von Max Feingold wegen bedroht war, im Herbst 1942 weggewiesen. Den Beteuerungen von Frau Feingold, dass sie schwanger sei – was ihr nach geltenden Weisungen die Aufnahme garantiert hätte –, schenkten die Grenzwächter keinen Glauben, statt dessen deckten sie das Ehepaar mit antisemitischen Beschimpfungen ein.²³⁹ Entlang der Grenzabschnitte, wo die Praxis besonders hart war, kam es öfters zu tragischen Ereignissen. Ein Arzt beschwerte sich bei den Bundesbehörden, dass die Grenzorgane eines Walliser Postens völlig erschöpfte Menschen sofort wieder an die Grenze spedieren würden, selbst wenn die Flüchtlinge kaum mehr zu gehen in der Lage seien.²⁴⁰ Flüchtlinge versuchten mit allen Mitteln, die Wegweisung zu verhindern. Bei Monniaz nahm sich ein jüdisches Ehepaar vor den Augen der Grenzwächter das Leben, nachdem die beiden Flüchtlinge beim Grenzübertritt entdeckt worden waren.²⁴¹

Exkurs: Die Genfer Praxis im Herbst 1942

Die neue Situation, in der den Beamten an der Grenze und den Offizieren der Heerespolizei der Entscheid über Leben und Tod von Asylsuchenden übertragen war, gab einzelnen Männern eine enorme Macht. Während die einen unter der Verantwortung litten oder wie der erwähnte Polizeioffizier Ludwig Rittmeyer die Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen versuchten, um Flüchtlingen Einlass in die Schweiz zu gewähren, verführte diese Situation andere zu Machtmissbrauch auf Kosten von Menschen, die ihnen auf Gedeih und Verderb ausgeliefert waren. Zudem werteten die neuen Bestimmungen die Rolle der Armee in der asylpolitischen Praxis auf. Dadurch gelangten Männer, die ihren Aufgaben nicht gewachsen waren, in entscheidende

²³⁶ Siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

²³⁷ «Telephonische Weisung über die Behandlung von Flüchtlingen aus dem unbesetzten Frankreich», 26. September 1942, enthält Bestimmungen zu den «Härtefällen», die aufgenommen werden sollten. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 222f. Am 11. Oktober 1942 ordnete die Polizeisektion des Armeekommandos die Wegweisung französischer Juden an; Anfang November drängte dieselbe Stelle auf eine generell strengere Anwendung der Weisungen vom August und September. Zeugenaussage von Arthur Guillermet, 23. Dezember 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²³⁸ Hauptmann Mumenthaler, Armeekommando, an die Polizeiabteilung des EJPD, 5. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²³⁹ Mächler, Abgrund, 1996, S. 173–194. Gegen die an der Wegweisung beteiligten Grenzwächter wurde eine Untersuchung eingeleitet, weil sich Max Feingold von Frankreich aus bei Nationalrat Paul Graber beklagt hatte. Dazu die Akten in BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522.

²⁴⁰ Dr. Pierre Mariethoz an Rothmund, 28. September 1942, BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522. Entwichene polnische Kriegsgefangene berichteten, sie seien vor der Auslieferung an die Deutschen von Schweizer Grenzwächtern misshandelt worden. Archiwum Wojskowego Instytutu Historycznego, Warschau, Kor. A. Ladosia, V/3/3, III, S. 23.

²⁴¹ *La Suisse*, 19. Oktober 1942. Hinweise auf Selbstmordversuche von weggewiesenen Flüchtlingen enthält auch ein Schreiben des VSIA an Robert Briner vom 19. Januar 1943. BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

Positionen. Dies zeigt die Praxis in Genf – der im Spätsommer und Herbst 1942 für Flüchtlinge wichtigsten Grenzpassage.²⁴²

Am 22. August 1942 überschritten die drei staatenlosen Juden Eduard Gros, Hubert und Paul Kan bei Genf die Grenze zur Schweiz. Kurz nach ihrer illegalen Einreise wurden sie von der Genfer Heerespolizei festgenommen, im Auto zum deutschen Zollposten von La Plaine gebracht und zu Fuss an die Grenze ins besetzte Frankreich geschickt. Doch als die Flüchtlinge die deutschen Grenzpolizisten erblickten, sprangen sie in die Rhone und schwammen zurück ans Schweizer Ufer. Dort flehten sie verzweifelt um Asyl. Ohne Erfolg. Einer versuchte, sich die Schlagadern zu öffnen. Seinem Suizidversuch zuvorkommend, schleppten Schweizer Grenzwächter und Soldaten die drei aneinandergeklammerten Männer vom Ufer weg, um sie den bereitstehenden deutschen Beamten zu übergeben. Die Auslieferung erwies sich aber als undurchführbar. Da man aufsehenerregende Zwischenfälle vermeiden wollte, vereinbarte Daniel Odier, Polizeioffizier des Genfer Territorialkreises, mit den deutschen Grenzbeamten eine offizielle Übergabe der Flüchtlinge auf dem Boden des besetzten Frankreichs. Dort wurden die drei Juden von der deutschen Grenzpolizei verhaftet und – wie andere Flüchtlinge später berichteten – ins Gefängnis von Gex gebracht. Am 18. September 1942 wurden Eduard Gros, Hubert und Paul Kan über Drancy nach Auschwitz deportiert.²⁴³

Kurz nach diesem Vorfall trafen sich Daniel Odier und Arthur Guillermet, Generalsekretär des Genfer Justiz- und Polizeidepartementes, in La Plaine mit einem deutschen Offizier. Wenig später fand ein zweites Gespräch mit dem Gestapochof von Dijon statt; diesmal vertrat Odier allein die Genfer Behörden.²⁴⁴ Die Deutschen verlangten, dass die Schweizer vor Ausschaffungen Kontakt zu den deutschen Grenzorganen aufnehmen und Flüchtlinge nicht heimlich ins besetzte Frankreich schicken sollten. Während Guillermet sich später erinnerte, dass er und Odier nicht auf die Wünsche der Deutschen eingetreten seien, meinte Odier, man sei übereingekommen, dass sich die Grenzorgane künftig gegenseitig über die bevorstehende Abschiebung von Menschen informieren sollten. Nur wenig später habe Rothmund allerdings die Ausschaffung von Flüchtlingen auf deutschbesetztes Territorium untersagt.²⁴⁵ Dennoch wurden weiterhin Flüchtlinge auf eine Art und Weise über die Grenze nach dem besetzten Frankreich gestellt, dass sie den Deutschen zwangsläufig in die Hände fallen mussten, wie Zeugen berich-

²⁴² Die folgende Darstellung stützt sich zu einem grossen Teil auf bisher nicht ausgewertete, umfangreiche Akten eines Strafprozesses gegen den Genfer Heerespolizisten Fernand Demierre. Im Verfahren wurden Flüchtlinge, Augenzeugen, Genfer Beamte, Grenzwächter und hohe Bundesbeamte einvernommen.

²⁴³ «Rapport sur le refoulement de trois juifs-allemands au poste de douane de La Plaine» von Daniel Odier, 23. August 1942. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Schreibweise der Namen der Flüchtlinge gemäss Original. Klarsfeld, Mémorial, o.J., Convoi N 34.

²⁴⁴ Zeugenaussage von Daniel Odier, 6. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Auch im Jura pflegten Schweizer Grenzbeamte Kontakte zu den Deutschen. Polizeioffizier Major Hatt suchte öfters das Gespräch mit deutschen Grenzbeamten und SS-Männern, zuweilen «bei einem Glas Wein»; ebenso hatte Major Debrunner, Grenzwachtkommandant von Basel, einen direkten Draht zu deutschen Beamten. Rothmund an Bundesrat von Steiger, 13. August 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.015, Dossier 336.

²⁴⁵ Zeugenaussagen von Daniel Odier, 6. November 1942, und Arthur Guillermet, 23. Dezember 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

teten. «Ich selbst habe auf jeden Fall zweimal [...] Ausschaffungen gesehen, bei denen die Betroffenen, kaum hatten sie die Grenze überschritten, von den Deutschen ergriffen wurden», erklärte ein Grenzbewohner und meinte, das habe kein Zufall sein können: «Ich bin persönlich der Überzeugung, dass die Deutschen im voraus auf irgendeine Art und Weise über gewisse Ausschaffungen informiert worden sind.»²⁴⁶ Anfang September 1942 übergab die Genfer Heerespolizei einen staatenlosen Juden den Deutschen, mitsamt den Protokollen von Verhören, in welchen der Flüchtling über seine Kontakte zum holländischen Widerstand Auskunft gegeben hatte.²⁴⁷

Diese Vorfälle zeugen davon, dass die Heerespolizei ihre eigene Flüchtlingspolitik praktizierte. Die Auslieferung von gefährdeten Menschen an die Deutschen ging weit über das hinaus, was die Weisungen der Bundesbehörden verlangten. Trotz des für Genf verordneten Wegweisungsstopps wurden fortlaufend Flüchtlinge ausgeschafft, die sich bereits seit einiger Zeit in der Schweiz aufgehalten hatten. In den groben Umrissen war man in Bern über die Vorgehensweise der Genfer Heerespolizei informiert – nicht zuletzt durch Protestschreiben der Hilfswerke.²⁴⁸ Doch man scheint diese Praxis toleriert zu haben. Abgesehen von der Auslieferung von Flüchtlingen an die Deutschen war manches offensichtlich Usus.²⁴⁹ Regelmässig wurden illegal aus Frankreich eingereiste Flüchtlinge den Vichy-Behörden übergeben. Dieses Verfahren stützte sich auf eine Vorkriegsvereinbarung zwischen dem Kanton Genf und dem französischen Departement Haute-Savoie. Die Vereinbarung von 1939 war eine Reaktion auf die Praxis, schriften- und staatenlose Menschen «schwarz» von einem Staat in den andern abzuschieben. Genf und das französische Departement hatten sich gegenseitig zugesichert, illegal eingereiste Ausländer offiziell der Grenzpolizei des Nachbarstaates zu übergeben.²⁵⁰ Als im Sommer 1942 die Zahl der «schwarz» eingereisten Flüchtlinge zunahm, griffen die Behörden in Genf auf die Bestimmungen von 1939 zurück. Noch im Herbst 1942 gaben sie den Franzosen auch die wahre Identität der Flüchtlinge bekannt, wie es die Vereinbarung vorsah. Zwei holländische Juden mussten nach ihrer Auslieferung mit Schrecken erfahren, dass die Franzosen ihren

²⁴⁶ Zeugenaussage vom 19. Dezember 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.).

²⁴⁷ Kurt D. an den holländischen Militärattaché, 1. Oktober 1942; Urteil des 1. Divisionsgerichts, 7. Juni 1946. Die Genfer Heerespolizei übergab mehrmals Flüchtlinge direkt den Deutschen. Aussage von Louis Ferrin, 19. Juni 1943. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁴⁸ M. Furrer, Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, an die Polizeiabteilung, 22. September 1942, BAR E 4264 (-) 1988/2, Bd. 514. Daniel Odier rechtfertigte diese Praxis 1945: «In der Annahme, dass man in Bern die Zahl der Wegweisungen als zu tief betrachtete [...], konzentrierte ich meine ganze Aufmerksamkeit auf diese wichtige Frage» (Orig. franz.). «Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar.Ter. GE» 29. November 1939 – 31. Juli 1945, BAR E 27 (-) 14880.

²⁴⁹ «Compléments à ma déposition» von Arthur Guillermet, 6. Januar 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁵⁰ Die Vereinbarung liegt in Form eines Briefwechsels vom April bzw. Juli 1939 zwischen dem Genfer Justiz- und Polizeidepartement und der Präfektur der Haute-Savoie vor. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Nach der Besetzung der Haute-Savoie durch italienische Truppen wurde die Vereinbarung von Vertretern der Besatzungsmacht und Genfer Polizeibeamten bekräftigt. Eine ähnliche Vereinbarung vom März 1941 existierte auch zwischen dem Wallis und der Haute-Savoie. Siehe Koller, Entscheidungen, 1996, S. 52–54. Auf dieser Grundlage wurden Flüchtlinge in St-Gingolph direkt der französischen Polizei übergeben, so am 5. Juni 1942 zwei französische Gaullisten – einer von ihnen ein Jude. Bericht von Leutnant Galay, Polizeisektion des Armeekommandos, 4. Juni 1942. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 144. Im Wallis wurden auch im Herbst 1942 jeweils grössere Gruppen von Flüchtlingen an den Grenzposten Vallorcine oder St-Gingolph der französischen Polizei übergeben. Daniel Odier an die Polizeisektion des Armeekommandos, 21. Oktober 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114.

Beteuerungen, sie seien Protestanten, wie in ihren gefälschten Ausweisen stand, keinen Glauben schenkten, denn die Beamten waren von den Schweizern über die Religion der Juden ins Bild gesetzt worden.²⁵¹ Allem Anschein nach leiteten einige Schweizer Funktionsträger aus der Vereinbarung auch die Berechtigung ab, die ins besetzte Frankreich ausgeschafften Flüchtlinge analog zu behandeln. Die folgenden drei Fallbeispiele stehen stellvertretend für knapp zwei Dutzend namentlich bekannte und eine unbekanntete Zahl von Flüchtlingen, die in Genf einer besonders brutalen Praxis zum Opfer gefallen sind.

Am 12. August 1942 reiste der 19jährige holländische Jude Leo H. bei St-Julien in die Schweiz ein. Er trug 40 Goldstücke und ein Armband auf sich. Die Wertsachen wurden ihm von der Heerespolizei in Genf abgenommen; dann wurde er am 13. August 1942 ins unbesetzte Frankreich ausgeschafft. Einige Wochen später gelang es ihm, unbemerkt wieder in die Schweiz einzureisen. Ordnungsgemäss meldete er sich bei der Polizei an. Am 15. September 1942 fuhr er nach Genf, um sein Eigentum zurückzufordern, nachdem ihm die Behörden zugesichert hatten, dass er nicht wieder ausgeschafft würde. Doch statt dass er dort seine Wertsachen in Empfang nehmen konnte, wurde er sogleich verhaftet. Polizeioffizier Daniel Odier drohte ihm mit der Auslieferung an die Deutschen; die anderen Heerespolizisten, darunter Korporal Fernand Demierre, schlugen Leo H., warfen ihn zu Boden und versetzten ihm Fusstritte in den Bauch. Mit vorgehaltener Pistole legten ihn die Beamten in Handschellen und schleppten ihn in einen Dienstwagen. Vom Bahnhof aus fuhren sie Richtung Grenze.

«In Annemasse bekam ich noch einen Tritt und wurde an der Grenze ausgeliefert. Man hat alles behalten, was ich in meinen Taschen hatte, sowie Portemonnaie, Portefeuille, Füllfederhalter, Uhr, Messer, Seife, Rasierapparat, Kamm, meinen Koffer mit Inhalt, Hut, Mantel, Krawatte, Hosenträger, sogar meine Brille und natürlich wieder all mein Geld [...], sodass ich nicht einmal mehr Gelegenheit hatte, um etwas zu kaufen, jetzt wo der Winter kommt.»²⁵²

Am 17. September 1942 befand sich Leo H. wieder im unbesetzten Frankreich. Dort wurde er im Lager Châteauneuf-les-Bains inhaftiert, von wo aus er sich Ende September in einem Schreiben über die in Genf erlittene Misshandlung beklagte. Am 2. Oktober 1942 stand er noch einmal an der Schweizer Grenze. Doch auch der letzte Fluchtversuch scheiterte; H. wurde weggewiesen.²⁵³

Die Brüder Max und Frédéric Z., Juden und Staatsbürger der Niederlande, waren seit April 1942 im Flüchtlingslager Cossonay interniert. Am 21. August 1942 wurden die Brüder zusammen mit drei weiteren Flüchtlingen von Polizeioffizier Daniel Odier, Korporal Fernand Demierre und anderen Heerespolizisten ins besetzte Frankreich ausgeschafft. Die Ausschaffung

²⁵¹ Zeugenaussage von Hans-Peter St. und Elias P., 21. November 1942. Dieses Verfahren sei im Sommer und Herbst 1942 üblich gewesen, bezeugte Korporal Demierre im Verhör vom 26. Juni 1943. Ebenso: Jezler an Hptm. Mumenthaler, Armeekommando, 24. Oktober 1942; «Note III» von Arthur Guillermet, 6. Januar 1943. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Zur Preisgabe der wahren Identität von Flüchtlingen durch Schweizer Grenzbeamte im Jura: Koller, Entscheidungen, 1996, S. 45f.; Stefan Keller in *WoZ* 15, 9. April 1998; *WoZ* 26, 25. Juni 1998; *WoZ* 52/53, 24. Dezember 1998.

²⁵² Abschrift eines Briefes von Leo H. [ohne Adressat, vermutlich an die niederländische Gesandtschaft], 28. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁵³ Wegweisungsprotokoll des Grenzwächters, 2. Oktober 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

erfolgte auf eine besonders grobe Art. Das Gebrüll der Polizisten und die Schreie der Flüchtlinge schockierten Grenzanwohner, die schon öfters Zeugen von Wegweisungen geworden waren.²⁵⁴ Max und Frédéric Z. beklagten sich später in einem Brief an die holländische Gesandtschaft in Bern: Am 17. August 1942 seien sie in Genf ohne Begründung festgenommen worden. Vier Tage später habe man sie zur Grenze gebracht. Dort seien sie von den anwesenden Heerespolizisten mit Fusstritten und Schlägen aus der Schweiz hinausgeworfen worden. Mehrere der Flüchtlinge hätten Verletzungen davongetragen.

«Die Herren der Polizei machten einen dermassen Spektakel, dass deutsche Grenzwächter auf das ganze aufmerksam gemacht wurden. [...]. Wir lagen bestohlen, zertreten und abgezehrt, ohne Kleider, Essen, Geld oder Papiere an der Grenze der Schweiz unter direktem Blick der deutschen Zollbeamten.»²⁵⁵

Unter den Schüssen der Deutschen krochen die Brüder Z. zum nächsten Schweizer Grenzposten. Doch dort wurden sie wiederum weggewiesen. Ihre Spur verliert sich in Frankreich.

«Ich verstehe gut, dass die Schweiz nicht in der Lage ist, alle Flüchtlinge aufzunehmen, und dass sie gezwungen ist, einen Teil von ihnen wegzuweisen, aber es geht nicht an, dass man von unserem Unglück noch profitiert.»²⁵⁶ Mit diesen Zeilen protestierte der staatenlose Jude Frédéric G. am 10. September 1942 gegen die in Genf erlittene Behandlung. Er wurde, nachdem ihm die Genfer Heerespolizei alles Geld abgenommen hatte, den französischen Grenzwächtern übergeben. Diese transportierten den Flüchtling nach Rivesaltes. Von dort wurde er am 16. September 1942 nach Auschwitz deportiert.²⁵⁷

Systematisch beraubt, geschlagen und misshandelt, wurden diese Flüchtlinge auf eine Art und Weise über die Grenze gestellt, dass die Wegweisung einer Auslieferung gleichkam. In den meisten Fällen erfolgte die Ausschaffung willkürlich und widerrechtlich.²⁵⁸ Viele Opfer dieser Brutalitäten wurden von der deutschen oder der französischen Polizei verhaftet und in Vernichtungslager deportiert. Bereits Anfang September 1942 beklagte sich der holländische Militärattaché bei Heinrich Rothmund über die Genfer Heerespolizei. Er fasste die ihm zu Ohren gekommenen Klagen zusammen, wonach Flüchtlinge in Verhören misshandelt und vor der Ausschaffung beraubt worden seien. Dazu Rothmund: «Als ich bemerkte, das seien ja

²⁵⁴ Protokolle von Zeugenbefragungen in BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Ein Protest erschien in *La vie protestante*, 25. September 1942. Weitere Dokumente in BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 133.

²⁵⁵ Frédéric Z. an die niederländische Gesandtschaft in Bern, o.D., BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254; Wegweisungsprotokoll vom 22. August 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 133.

²⁵⁶ Frédéric G. an die Schweizer Gesandtschaft in Vichy, 10. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.).

²⁵⁷ Klarsfeld, *Mémorial*, o.J., Convoi N 33.

²⁵⁸ Alle der erwähnten Ausschaffungen erfolgten ohne die erforderliche Konsultation der Polizeiabteilung, obwohl die Genfer Behörden seit Anfang September 1942 die Weisung hatten, keine Juden und keine Flüchtlinge, die sich bereits seit längerer Zeit in der Schweiz befanden, über die Grenze zu stellen. Die Ausschaffung von Flüchtlingen, die in zivilen Arbeitslagern interniert waren, lag allein in der Kompetenz der Polizeiabteilung. Das Urteil des 1. Divisionsgerichts vom 7. Juni 1946 erkannte, dass die Genfer Heerespolizei die erwähnten Flüchtlinge «ohne Ermächtigung dazu» und «entgegen den Dienstvorschriften» (Orig. franz.) ausgeschafft habe. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Ein Flüchtling meinte, er sei ausgeschafft worden, weil er zuviel über die Genfer Praxis gewusst habe. Zeugenaussage von Hans-Peter St., 2. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

Methoden, die anderswo angewendet würden, sagte er, ja, Gestapo-Methoden.» Diese Bemerkung des Militärattachés blieb unwidersprochen.²⁵⁹ In allen Berichten taucht vor allem ein Name auf: Fernand Demierre, Korporal der Heerespolizei im Territorialkommando Genf. Er wird als besonders roh im Umgang mit den Flüchtlingen geschildert. Sein Verhalten war für seine Vorgesetzten freilich nichts Neues. Demierre, dessen zivile Laufbahn als Bankangestellter gescheitert war, arbeitete seit 1940 für die Heerespolizei. Bereits im Mai 1941 trafen Beschwerden wegen seiner Verhörmethoden ein. Vorerst belies man es bei einer Verwarnung. Erst im April 1942, nachdem weitere Klagen laut geworden waren, wurde Demierre entlassen. Doch bereits am folgenden Tag stellte ihn die Polizeisektion des Armeekommandos im vollen Wissen um seine Neigung zu Gewalttätigkeit wieder ein, diesmal sogar mit erweiterten Kompetenzen. Seine Hauptaufgabe war fortan die Einvernahme von Flüchtlingen, und er war für die in Genf unter militärischer Aufsicht lebenden Ausländer zuständig.²⁶⁰ Direkt den Behörden in Bern unterstellt, entglitt Demierre vollständig der Kontrolle des Polizeioffiziers Daniel Odier. In der Einvernahme der Flüchtlinge fuhr er fort, das zu praktizieren, was der niederländische Militärattaché als «Gestapo-Methode» bezeichnete. Er verfügte – ohne dazu befugt zu sein – eigenmächtig Wegweisungen und liess Flüchtlinge ausschaffen, die bereits Aufnahme gefunden hatten. Um das Gesetz und die Politik kümmerte sich Demierre dabei herzlich wenig. In einem Telefongespräch verkündete er: «Es ist mir egal, was sie in den eidgenössischen Räten erzählen; man wird mich nicht daran hindern können, meine Arbeit zu machen. [...]. Ich werde weiterhin wegweisen, wer mir passt.»²⁶¹

Am 22. Oktober 1942 leitete die Militärjustiz eine Strafuntersuchung ein; am folgenden Tag wurde Demierre verhaftet. Das fast vier Jahre später gefällte Urteil erkannte Demierres Schuld in mehreren gravierenden Anklagepunkten und verhängte eine dreijährige Gefängnisstrafe gegen den ehemaligen Heerespolizisten.²⁶² Demierres Verbrechen zeugen von Machtmissbrauch und von Verachtung gegenüber Menschen, die ihm wehrlos ausgeliefert waren. Aus historischer Sicht ist die ganze Affäre jedoch von grösserer Tragweite, da sie auf grundlegende Probleme der Asylpraxis verweist. Denn lange vor der Verhaftung Demierres waren dessen Vorgesetzte über verschiedene illegale Handlungen unterrichtet, auch über die Misshandlung von Flüchtlingen. Seit geraumer Zeit war bekannt, dass Demierre mit Folter Geständnisse zu

²⁵⁹ Aufzeichnung von Rothmund, 7. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁶⁰ Zeugenaussage von Oberleutnant Edmond Burnier, Polizeisektion des Armeekommandos, 3. Dezember 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁶¹ Protokoll der Telefonabhörung durch die Bundesanwaltschaft, 24. September 1942, BAR E 4320 (B) 1990/266, Bd. 225. Die weiteren Informationen stammen aus den Untersuchungsakten. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.).

²⁶² Demierre wurde in den meisten der ihm zur Last gelegten Anklagepunkte für schuldig befunden, so wegen Kompetenzüberschreitung bei der eigenmächtig angeordneten Ausschaffung von Flüchtlingen, wegen unrechtmässiger Bereicherung, wegen wiederholter Misshandlung, Körperverletzung u.a. Auch sein Komplize Louis Ferrin wurde verurteilt. Der Aufenthalt der Angeklagten war zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung unbekannt. Urteil vom 7. Juni 1946 des 1. Divisionsgerichts, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Das Urteil galt nach zeitgenössischem Empfinden als sehr mild. *Berner Tagwacht*, 19. Juni 1946.

erpressen pflegte.²⁶³ Wertschätzung seitens seiner Vorgesetzten genoss er freilich gerade wegen des Umstandes, dass er mit seinen Verhörmethoden erfolgreich war, wie Leutnant Pierre Galay von der Polizeisektion des Armeekommandos bekundete: Demierre «hat eine besondere Fähigkeit, die Wahrheit aufzudecken, an den Tag gelegt».²⁶⁴ Ein anderer Offizier lobte Demierres Bereitschaft, unangenehme Aufgaben wie die Ausschaffung von Flüchtlingen übernommen zu haben, eine Arbeit, die er «mit Leib und Seele» erledigt habe.²⁶⁵

Ein wesentlicher Grund für die unhaltbaren Zustände in Genf ist in der Militarisierung der Gesellschaft während des Aktivdienstes zu suchen.²⁶⁶ Die Militärkarriere hatte Männern Türen geöffnet, die ihnen im zivilen Leben verschlossen waren, und sie in Positionen gebracht, die sie im Rahmen einer zivilen Berufskarriere nie erreicht hätten. Der Vollzug der Flüchtlingspolitik lag zu grossen Teilen in den Händen von Offizieren, die ihrer Aufgabe nicht gewachsen waren. Der frühere arbeitslose Magaziner Daniel Odier entschied als Genfer Polizeioffizier plötzlich über Leben und Tod von Flüchtlingen, führte Verhandlungen mit hohen Gestapobeamtinnen und gestaltete in Genf seine eigene, besonders restriktive Flüchtlingspolitik. Odier «hatte weder die Charaktereigenschaften noch das Organisationstalent oder die Fähigkeiten und Erfahrungen, die im Hinblick auf diese anspruchsvolle Tätigkeit erforderlich gewesen wären».²⁶⁷ Was Odier an Qualifikation fehlte, versuchte er mit Härte zu kompensieren. Er drängte auf eine schärfere Wegweisungspraxis gegenüber jüdischen Flüchtlingen.²⁶⁸ Völlig unbewandert in juristischen Materien, traf er öfters willkürliche Verfügungen: Die Bussen wegen illegalen Grenzübertritts bestimmte er nach freiem Ermessen. Einem Mann, der als einziger einer Gruppe von neu eingereisten Flüchtlingen Geld auf sich trug, bürdete er die Strafe für die übrigen, mittellosen Flüchtlinge auf. Entgegen den Anweisungen der Polizeiabteilung liess er Flüchtlinge, die sich seit einiger Zeit in der Schweiz aufhielten, über die Grenze stellen, auch ins besetzte Frankreich.²⁶⁹ Schliesslich war Odier öfters Zeuge der Misshandlung von Flüchtlingen durch Demierre und beaufsichtigte mehrere rechtswidrige Ausschaffungen. Diese Kompetenzüber-

²⁶³ Zeugenaussagen von Oscar Hochstrasser, 19. November 1942, von Charles Knecht, Inspektor der Bundespolizei, 17. November 1942, und von Kurt von Wattenwyl, 13. November 1942. Jezler an die Polizeisektion des Armeekommandos, 24. Oktober 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁶⁴ Zeugenaussage von Leutnant Pierre Galay, 13. November 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.).

²⁶⁵ Zeugenaussage von Oberleutnant Edmond Burnier, 3. Dezember 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.).

²⁶⁶ Siehe Jost, Politik, 1998, S. 128–145.

²⁶⁷ Bericht des Untersuchungsrichters, 27. Mai 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254 (Orig. franz.). Daniel Odier war Verkäufer, später Magaziner in der Automobilbranche. 1940 verlor er wegen Geschäftsrückgangs seine Stelle. Lebenslauf in der Einvernahme vom 19. Juni 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Als Polizeioffizier des Territorialkommandos war er vom 1. Juli 1942 mit einem Unterbruch zwischen dem 8. November und dem 16. Dezember 1942 bis Ende Juli 1945 im Dienst. «Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar.Ter. GE», 29. November 1939 – 31. Juli 1945, BAR E 27 (-) 14880, S. 15. Odier ging in seinen Wegweisungsentscheiden öfters über die geltenden Weisungen hinaus. Rothmund an die Abteilung für Territorialdienste des Armeekommandos, 21. Juli 1944, BAR E 5330 (-) 1975/95, 44/3427.

²⁶⁸ «Considérations générales sur la situation à Genève», 3. Oktober 1942, von Daniel Odier, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

²⁶⁹ Einvernahme von Daniel Odier, 14. Januar und 16. Januar 1943, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

schreitungen und Pflichtvernachlässigungen hatten für Odier jedoch keine Sanktionen zur Folge.²⁷⁰

Im Strafverfahren gegen Demierre kam die Willkür der Genfer Praxis ans Licht. Die Prozessakten legen Zeugnis der kriminellen Handlungsweise von einzelnen Funktionsträgern ab. Sie geben aber auch Einblick in die alltägliche Normalität der Wegweisungspraxis, die nicht nur in Genf, sondern auch entlang anderer Grenzabschnitte oft härter war, als die Weisungen der Bundesbehörden verlangten.²⁷¹ Exemplarisch lässt der Prozess gegen Demierre erkennen, dass die Beamten im EJPD und die Offiziere des Armeekommandos über die Verschärfung der Flüchtlingspolitik an der Grenze und über weisungswidrige Härten unterrichtet waren. Ihre Indifferenz gegenüber dieser Praxis hinterlässt den Eindruck, dass ein hartes Vorgehen nicht im Widerspruch zu ihren Absichten stand. Somit lag die Verantwortung für die Situation in Genf nicht nur bei den ausführenden Beamten, sondern auch bei den Bundesbehörden in Bern.

Die Wegweisungspraxis der letzten Kriegsjahre

Neue Weisungen der Polizeiabteilung vom Dezember 1942 setzten den Unklarheiten der vorangegangenen Monate ein Ende.²⁷² Sie führten zu einer weiteren Verschärfung der Praxis, so dass bis zum Herbst 1943 mehrere Tausend Flüchtlinge zurückgewiesen wurden, ohne dass dies in der Öffentlichkeit zu Protesten geführt hätte, wie sie im August 1942 durch die Grenzschliessung ausgelöst worden waren. Allerdings war die Gesamtzahl der Einreiseversuche im Vergleich zum Sommer und Herbst 1942 deutlich gesunken – dies ist auf die Radikalisierung der Verfolgungsmassnahmen im NS-Machtbereich zurückzuführen, zugleich aber auch eine Folge davon, dass viele Menschen die Einreise wegen der restriktiven schweizerischen Asylpolitik nicht mehr versuchten.²⁷³

²⁷⁰ Parallel zum Verfahren gegen Demierre lief gegen Odier eine Strafuntersuchung, die am 8. April 1946 eingestellt wurde. BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Trotzdem blieb Odier im Amt und wurde zum Hauptmann befördert. «Rapport d'activité du bureau de police de l'Ar.Ter. GE», 29. November 1939 – 31. Juli 1945, BAR E 27 (-) 14880, S. 15.

²⁷¹ Im Wallis liess der zuständige Grenzwachtkommandant Frédéric Rapp auf eigene Verantwortung und entgegen den für diesen Grenzabschnitt Anfang September 1942 revidierten Weisungen viele Flüchtlinge wegweisen. Hauptmann Mumenthaler an das Armeekommando, 23. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254. Verschiedene Offiziere drängten auf eine restriktivere Anwendung der Weisungen. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 251; Oberstdivisionär Combe an den Chef des Generalstabs der Armee, 23. Oktober 1942; Oberleutnant Burnier an die Polizeiabteilung, 21. November 1942, BAR E 27 (-) 13222. Im Herbst 1943 wiesen die militärischen Behörden im Tessin Flüchtlinge gemäss den Weisungen vom 29. Dezember 1942 weg, obwohl die Polizeiabteilung die entsprechenden Bestimmungen gelockert hatte. Der für den Jura zuständige Polizeioffizier Major Heinrich Hatt wies im Herbst 1943 mehrmals Jugendliche unter 16 Jahren weg. Siehe unten «Die Wegweisungspraxis der letzten Kriegsjahre».

²⁷² Die Weisungen vom 29. Dezember 1942 bekräftigten den Grundsatz, dass Zivilflüchtlinge wegzuweisen seien, und enthielten im Vergleich zu früheren Weisungen restriktivere Bestimmungen zu den «Härtefall»-Kategorien. Ausserdem dehnten die Weisungen die Grenze auf eine Zone von 12 km im Landesinnern aus, innerhalb welcher aufgegriffene Flüchtlinge sofort wegzuweisen seien. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 229–232. Siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

²⁷³ Vom 1. September bis 31. Dezember 1942 wurden 7372 Flüchtlinge aufgenommen; die (unvollständige) Wegweisungsstatistik belegt für denselben Zeitraum mindestens 1628 Wegweisungen. Vom 1. Januar bis 31. August 1943 stehen 4833 aufgenommenen Flüchtlingen 3331 registrierte Wegweisungen gegenüber. Siehe Koller, Entscheidungen, 1996, S. 87, S. 94.

Bei der Massenflucht aus Italien im September 1943 wurden nochmals sehr viele bedrohte Menschen weggewiesen. Vor allem die Armeeführung drängte auf eine restriktive Praxis.²⁷⁴ Entgegen den grosszügiger gewordenen Aufnahmebestimmungen der Polizeiabteilung befolgte Hauptmann Burnier anfänglich die Weisungen vom Dezember 1942. Er ordnete Razzien auf Flüchtlinge an, die sich im Malcantone in Privathaushalten versteckt hatten.²⁷⁵ 4354 Flüchtlinge wurden allein in den ersten Tagen der Massenflucht weggewiesen.²⁷⁶ Nachträglich wieder ausgeschafft wurden mehrere Tausend junge Italiener, die sich dem Stellungsbefehl der deutschen Besatzungsbehörden zu entziehen versucht hatten.²⁷⁷ Unter den weggewiesenen Flüchtlingen befanden sich anfänglich auch viele Jüdinnen und Juden. Am 22. September 1943 ordnete Rothmund an, dass jüdische Flüchtlinge vermehrt aufgenommen werden sollten, da sie «ganz zweifellos besonders gefährdet seien».²⁷⁸ Somit zeichnete sich im Herbst 1943 ein Wandel hin zur allmählichen Milderung der Praxis ab.²⁷⁹ Auf die Ankunft Tausender von Flüchtlingen innert kürzester Zeit waren weder das Grenzwachtkorps noch die Truppen vorbereitet. Sie liessen deshalb viele Menschen einreisen, die unter anderen Umständen weggewiesen worden wären.²⁸⁰ Erstmals trugen Weisungen der Polizeiabteilung für die Südgrenze der Gefährdung einzelner Flüchtlingskategorien Rechnung. Zudem verlangte die Tessiner Regierung eine liberalere Praxis, und spontane Solidaritätskundgebungen der lokalen Bevölkerung verhinderten oftmals die Wegweisung von Flüchtlingen. So stellten sich Tabakarbeiterinnen von Brissago auf die Seite von Frauen und Kindern, denen die Schweizer Grenzwächter die Einreise verwehren wollten; in Agno leistete der Ortspfarrer Widerstand gegen die Rückschaffung von Flüchtlingen nach Italien.²⁸¹ Der zuständige Territorialkommandant Oberst Bolzani zog im Frühling 1944 folgende Bilanz: «Man muss sich eingestehen, dass die Grenzwachtorgane angesichts des

²⁷⁴ Guisan an Bundesrat Kobelt, Vorsteher EMD, 11. September 1943; Oberst Hartmann, Abteilung für Territorialdienste des Armeekommandos, an den Unterstabschef Front, 17. September 1943. BAR E 27 (-) 14447; siehe auch DDS, Bd. 15, Nr. 22. Zur Massenflucht aus Italien: Brogini, *Terra d'asilo*, 1993, S. 65–121.

²⁷⁵ Bericht von Oberst Agostini, 24. September 1943; Aktennotiz betr. Grenz- und Flüchtlingsangelegenheiten im Tessin, 26. September 1943, BAR E 27 (-) 14447. Protokolle von Telefongesprächen zwischen Rothmund und Hauptmann Burnier, 22. September 1943, 24. September 1943. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 281. Die Weisungen vom 14./15. September 1943 bzw. 17. September 1943 anerkannten erstmals die Gefährdung an Leib und Leben als Aufnahmegrund, zudem sollten Frauen und Kinder vermehrt aufgenommen werden. Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 260–263. Am 19. September 1943 ordnete die Polizeiabteilung an, dass die Armee keine Flüchtlinge ohne Rücksprache mit den zivilen Behörden wegweisen sollte; BAR E 27 (-) 14447.

²⁷⁶ «Zahl der Flüchtlinge aus Italien», 24. September 1943. Protokoll eines Telefongesprächs von Rothmund mit Hauptmann Burnier, 22. September 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 281. Siehe Brogini, *Terra d'asilo*, 1993, S. 126ff.

²⁷⁷ Bericht von Oberst Bolzani, 16./18. März 1944, nennt die Zahl von 2693 Flüchtlingen, welche im Verlauf des Winterhalbjahrs 1943/44 ausgeschafft worden seien. BAR E 6351 (F) 3, Bd. 22.

²⁷⁸ «Notiz über telephonische Besprechung zwischen Herrn Oberst Hartmann und Herrn Dr. Rothmund», 21. September 1943, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 195. Im November wies die Polizeiabteilung die Grenzorgane an, jüdische Flüchtlinge nicht mehr wegzuweisen. Siehe Brogini, *Terra d'asilo*, 1993, S. 126ff.

²⁷⁹ Kälin, *Gutachten*, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

²⁸⁰ Bericht von Oberst Bolzani, 16./18. März 1944, BAR E 6351 (F) 3, Bd. 22. Korrespondenz zu organisatorischen Problemen in BAR E 27 (-) 14447.

²⁸¹ Die liberale Haltung der Tessiner Regierung galt der italienischen Grenzbevölkerung, weniger hingegen den jüdischen Flüchtlingen. Protokoll einer Besprechung von Bundesrat von Steiger mit Tessiner Staatsräten, 26. September 1943. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 281. Zu Solidaritätskundgebungen: Teubner, *Exilland*, 1975, S. 172f.; Brogini, *Terra d'asilo*, 1993, S. 86; «Notiz über telephonische Unterredung mit Herrn Major Läderach», 4. Oktober 1943, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 155.

Andrangs von Flüchtlingen überfordert waren. Andernfalls hätten $\frac{4}{5}$ dieser Leute zurückgewiesen werden müssen.»²⁸²

Zur gleichen Zeit blieb die Praxis entlang anderer Grenzabschnitte unnachgiebig hart. Im Jura liess der Polizeioffizier Major Heinrich Hatt im November 1943 Jugendliche aus Belgien wegweisen oder nachträglich ausschaffen. Einige Flüchtlinge wurden im besetzten Frankreich verhaftet, nach Belgien zurückgebracht und von dort aus deportiert. Anderen gelang es, sich nach mehreren Wegweisungen bis nach Zürich durchzuschlagen, wo sie sich bei der Polizei anmelden konnten, ohne erneut die Ausschaffung befürchten zu müssen. Eine fünfzehnjährige Jüdin aus Belgien meldete sich nach der dritten Wegweisung mit Verletzungen und völlig erschöpft bei der Familie Spira in Porrentruy. Diese alarmierte den Anwalt Veit Wyler, der für die Aufnahme des Mädchens in Zürich sorgte. Eine weitere Gruppe von Jugendlichen entging nur knapp der Ausschaffung. Der Wagen, der sie an die Grenze hätte transportieren sollen, erlitt einen Unfall, und mehrere verletzte Flüchtlinge mussten hospitalisiert werden. In der Zwischenzeit sistierten die Bundesbehörden den Wegweisungsentscheid.²⁸³

Neben den jüdischen Flüchtlingen wurden bis 1944 vor allem polnische und russische Kriegsgefangene und Zwangsarbeiter weggewiesen.²⁸⁴ Aus den Kantonen Schaffhausen und Thurgau sind für die Jahre 1942–1944 öfters Wegweisungen von Polen und Russen dokumentiert. Einige Flüchtlinge konnten die Schweiz «schwarz» verlassen, andere wurden «gegen Empfangsbestätigung» den Deutschen übergeben. Öfters hörten die Grenzbeamten nach der Ausschaffung «die Hilferufe der misshandelten Flüchtlinge bis weit über die Grenze» hinaus.²⁸⁵ Entwichenen Kriegsgefangenen und Zwangsarbeitern drohte in Deutschland die Todesstrafe oder Konzentrationslagerhaft. Zudem hatten deutsche Polizeibeamte den Befehl, auf flüchtige Zwangsarbeiter zu schiessen.²⁸⁶

Erst am 12. Juli 1944 wurden die restriktiven Weisungen von 1942 aufgehoben und durch die Bestimmung ersetzt, dass alle an Leib und Leben gefährdeten Menschen Aufnahme finden

²⁸² Bericht von Oberst Bolzani, 16./18. März 1944, BAR E 6351 (F) 3, Bd. 22 (Orig. franz.).

²⁸³ BAR E 4624 (-) 1985/196, Bd. 728, Brief von Veit Wyler an Henry Spira, 28. Dezember 1995. «Jüdische Flüchtlinge in Pruntrut», 26. November 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1036. Henry Spira hat der UEK freundlicherweise seine Unterlagen zur Verfügung gestellt.

²⁸⁴ Für die Praxis bis zum Sommer 1942: «Bericht der Polizeiabteilung zum Flüchtlingsproblem» von Robert Jezler, 30. Juli 1942, BAR E 27 (-) 14446. Wegzuweisen waren gemäss BRB vom 14. Dezember 1942 auch Franzosen, die sich der Zwangsarbeit in Deutschland zu entziehen versuchten. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114.

²⁸⁵ Für 1942 ist die Wegweisung von 8 polnischen Zwangsarbeitern belegt, 3 wurden den Deutschen übergeben: Bericht des Polizeipostens Thayngen, 7. Mai 1942. Im ersten Halbjahr 1943 wurden 10 polnische und 2 russische Zwangsarbeiter weggewiesen. Berichte der Kantonspolizei Schaffhausen, BAR E 4320 (B) 1990/270, Bd. 5. In der ersten Jahreshälfte von 1944 verweigerten die Grenzbeamten im Zollkreis II insgesamt 53 Flüchtlingen – zur Mehrheit Polen und Russen – die Einreise. Bericht der Direktion des Zollkreises II, 22. April 1944, BAR E 6351 (F) 3, Bd. 14. Im Kanton Thurgau wurden 1941 und 1942 mehrmals polnische Kriegsgefangene weggewiesen. Listen von Flüchtlingen, 1941–1945, StATG 4'517'2, Dossier 9.

²⁸⁶ «Betr. Wiederergriffung von flüchtigen Kriegsgefangenen; Waffengebrauch», Schreiben des Höheren SS- und Polizeiführers Württemberg und Baden, 31. März 1942, Generallandesarchiv Karlsruhe, 357/30.614. Der weggewiesene polnische Zwangsarbeiter A. kam wegen Fluchtversuchs ins KL Mauthausen und starb dort 5 Monate nach der Einlieferung. AAN Reichsjustizministerium sygn. 1237 Mf. 2477. Berichte über die brutale Behandlung der russischen Kriegsgefangenen in Deutschland: BAR E 4260 (-) 1985/196, Bd. 1510.

sollten. In den Erläuterungen zu den neuen Weisungen steht: «Juden haben heute in der Regel als gefährdet zu gelten.»²⁸⁷ Auf Kriegsende hin sollte der Grenzübergang nur noch denjenigen verwehrt werden, die für die Ermordung von Millionen von Menschen mitverantwortlich waren: den sich aus dem «Dritten Reich» und Italien absetzenden Nationalsozialisten und Faschisten sowie den Kollaborateuren aus den westeuropäischen Ländern.²⁸⁸

4.3.4 Ausweisung und Ausschaffung von «unerwünschten» Fremden

«Mitten im Wald, auf einer schmalen Schneise, liess man mich aussteigen, nahm mir die letzten zehn Schweizerfranken ab, die ich noch in der Tasche trug. Dann drückten mir die Polizisten ein Kuvert in die Hand und deuteten eine Richtung an, in der Belfort liegen würde. Ich stand allein im regennassen Wald und hielt die Quittung der demokratischsten aller Demokratien in der Hand: die lebenslange Ausweisung aus der Schweiz.»²⁸⁹

Die Ausschaffung der Deutschen Lore Wolf nach Frankreich fand im Spätherbst 1937 statt. Lore Wolf, von den Schweizer Behörden als «militante kommunistische Agentin» eingestuft, hatte sich seit dem Frühling 1937 unangemeldet in Zürich aufgehalten. Die Bundesanwaltschaft warf ihr vor, den Vertrieb kommunistischer Literatur nach Deutschland organisiert zu haben.²⁹⁰ Die politische Tätigkeit war zusammen mit dem illegalen Aufenthalt in der Schweiz der Grund für die Ausweisung. Trotz des Verbots der politischen Betätigung versuchten viele Flüchtlinge aus Deutschland und Italien, den antifaschistischen Kampf von der Schweiz aus zu organisieren. Literaturschmuggel und Kurierdienste bildeten einen bedeutenden Teil der politischen Arbeit. Kommunistinnen und Kommunisten lebten unter Decknamen, mit falschen Pässen und unterstützt von einheimischen Parteimitgliedern meist unangemeldet in der Schweiz, da sie kaum Aussichten hatten, als politische Flüchtlinge anerkannt zu werden.²⁹¹ Für den Staatsschutz hatte ihre Tätigkeit den Charakter einer Verschwörung gegen die bürgerliche Ordnung. Mit erheblichem Aufwand versuchte die Bundesanwaltschaft, der politischen Arbeit von Flüchtlingen auf die Spur zu kommen. So verhaftete die Polizei bei einer Razzia in Zürich 1936 mehr als ein Dutzend grösstenteils illegal in der Schweiz lebende Flüchtlinge. Die meisten wurden nach Frankreich abgeschoben.²⁹² Die Aktivität von Gegnern des Nationalsozialismus provozierte auch Beschwerden Deutschlands. Reklamationen der deutschen Gesandtschaft «wegen des von der Schweiz aus betriebenen antinationalsozialistischen Literaturschmuggels»

²⁸⁷ Rothmund an die Eidg. Oberzolldirektion, 15. Juli 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114. Unklar war der Status der entwichenen Zwangsarbeiterinnen und Zwangsarbeiter. Vereinzelt wurden sie noch im Spätsommer 1944 nach Deutschland zurückgestellt. Diese Praxis erregte bei der Grenzbevölkerung Unmut. Dazu: Korrespondenz zwischen den Zollbehörden und der Polizeiabteilung vom Spätsommer 1944. BAR E 6351 (F) 3, Bd. 14, und DDS, Bd. 15, Nr. 197. Siehe auch Koller, Entscheidungen, 1996, S. 57. Die Kantonspolizei Thurgau übergab noch Ende August 1944 zwei Flüchtlinge der deutschen Grenzpolizei. StATG 4'517'2, Dossier 8.

²⁸⁸ Lasserre, Frontières, 1995, S. 195–200.

²⁸⁹ Wolf, Leben, 1973, S. 69.

²⁹⁰ Ausweisungsantrag der schweizerischen Bundesanwaltschaft, 5. November 1937, BAR E 4320 (B) 1991/87, Bd. 4.

²⁹¹ Wichers, Kampf, 1994; Studer, Parti, 1994; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983; Teubner, Exilland, 1975.

²⁹² Ausweisungsantrag der Bundesanwaltschaft vom 3. Oktober 1936 und weitere Dokumente in BAR E 4320 (B) 1991/87, Bd. 4.

veranlassten 1938 eine Untersuchung gegen einen anerkannten politischen Flüchtling, dem in der Folge das Asyl entzogen wurde.²⁹³

Wegen Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit liess der Bundesrat in den 1930er und 1940er Jahren vor allem im Exil lebende Linke ausweisen.²⁹⁴ Von Ausnahmen abgesehen, verzichteten die Behörden nach der Niederlage Frankreichs auf den Vollzug der Ausweisung und liessen politisch verdächtige Flüchtlinge in Strafanstalten, vor allem in Bellechasse FR und Witzwil BE, internieren.²⁹⁵ In einem Fall entgingen vier Männer jedoch nur knapp der Ausschaffung. Gegen Wilhelm Frank, Walter Fisch, Kurt Seliger und Rudolf Singer verfügte der Bundesrat im Februar 1942 die Ausweisung, weil die Flüchtlinge verdächtigt wurden, im Arbeitslager Thalheim kommunistische Propaganda betrieben und Mitgliederbeiträge für die KPD gesammelt zu haben.²⁹⁶ In einem Strafverfahren wurden sie zwar freigesprochen; damit war jedoch die Ausweisung nicht aufgehoben. Die Intervention von linken Parlamentariern rettete die Flüchtlinge in letzter Minute vor der faktischen Auslieferung an die Nazis.²⁹⁷

«Qui dit <étranger> dit danger pour notre Etat» (Wer Fremder sagt, der sagt Gefahr für unseren Staat). Diese Formel des Waadtländer Staatsrates Vodoz bezog sich nicht nur auf die politische Tätigkeit von Ausländern, sondern brachte zum Ausdruck, dass allein die Anwesenheit von Fremden für die Behörden ein Sicherheitsrisiko darstellte.²⁹⁸ Entsprechend weitreichend war die Kontrolle der Ausländerinnen und Ausländer aufgrund des 1934 in Kraft getretenen ANAG. In der Praxis reichten Fürsorgeabhängigkeit oder «moralische Beanstandungen», wie ein unsittlicher Lebenswandel, Homosexualität und «Querulantentum», um den Entzug der Aufenthaltsbewilligung zu begründen.²⁹⁹ Die Ausweisung konnte auch ehemaligen Schweizerinnen drohen.³⁰⁰ Frauen verloren durch die Heirat eines Ausländers das Schweizer Bürgerrecht. Somit waren sie dem ANAG unterstellt, und die Behörden konnten ihnen aufgrund der-

²⁹³ Ausweisungsantrag der Bundesanwaltschaft, 10. Juli 1938, BAR E 4320 (B) 1991/87, Bd. 4.

²⁹⁴ Art. 70 BV überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, «Fremde, welche die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiet wegzuweisen». Auf dieser Grundlage wurden zwischen 1934 und 1944 109 Personen wegen linker politischer Tätigkeit ausgeschafft bzw. in Strafanstalten interniert. Wegen rechtsgerichteter Agitation und Nachrichtendienst für Italien oder Deutschland sprach der Bundesrat gegen 55 Ausländer eine Ausweisungsverfügung aus. Erst nach Kriegsende wurden deutsche Nationalsozialisten in grösserer Zahl ausgewiesen. BAR E 4320 (B) 1991/87, Bd. 4. Verschiedene Verfahren sind in Memoiren von ehemaligen Flüchtlingen dargestellt: Müller, Welt, 1987, S. 166–186; Seliger, Basel, 1986, S. 80–134. Siehe auch Teubner, Exiland, 1975, S. 93f., S. 147–149.

²⁹⁵ Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, S. 209, berichtet von der Ausschaffung des Kommunisten Alfred Klahr, den die Schweizer den Vichy-Behörden übergaben und der 1942 von der Gestapo nach Auschwitz deportiert wurde. Zur Internierung: Lasserre, Frontières, 1995, S. 128–133. Die Zustände in Witzwil gaben mehrmals Anlass zu Protesten. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258; Mayer, Deutscher, 1982, S. 267–272.

²⁹⁶ Ausweisungsantrag der Bundesanwaltschaft, 25. Februar 1942, BAR E 4320 (B) 1991/87, Bd. 4.

²⁹⁷ Seliger, Basel, 1986, S. 127ff., S. 133; Seliger bezieht sich auf die Memoiren von Bringolf, der eine Intervention zugunsten von vier ausgewiesenen Kommunisten erwähnt. Aus dem Text von Bringolf geht nicht zweifelsfrei hervor, ob es sich um die genannten Flüchtlinge gehandelt hat. Bringolf, Leben, 1965, S. 298f.

²⁹⁸ Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz, 8. Februar 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

²⁹⁹ Nach Art. 10 ANAG kann ausgewiesen werden, wer «durch schwere oder wiederholte Missachtung von Ordnungsvorschriften das Gastrecht missbraucht hat». Kammermann, Ausweisung, 1948, S. 40–42, S. 79f., S. 160–164.

³⁰⁰ Im Sommer 1942 musste eine gebürtige Schweizerin ihrem ausgewiesenen Ehemann nach Deutschland folgen, weil die Behörden verhindern wollten, dass sie mit den Kindern der Fürsorge zur Last fiele. Notiz von Keller, 9. Juni 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 97.

selben Bedingungen, wie sie für Ausländer galten, die Niederlassungsbewilligung entziehen. Zudem entbehrten Schweizerinnen, die einen Ausländer geheiratet hatten, im Ausland des Schutzes durch die diplomatischen Vertretungen der Schweiz. Wegen des Verlusts des Schweizer Bürgerrechts wurden Jüdinnen, denen im deutschen Herrschaftsbereich die Deportation drohte, zu Flüchtlingen und riskierten, beim illegalen Einreiseversuch weggewiesen zu werden.³⁰¹

Zusätzliche Ausweisungsgründe führte der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 ein. In der Erläuterung zu diesen Bestimmungen, die speziell für Flüchtlinge galten, schrieb das EJPD:

«In vermehrtem Masse auszuweisen sind Ausländer, deren gesamtes Charakterbild ein ausgesprochen unerfreuliches und sozialwidriges ist, die aber oft klug genug sind, nicht durch einzelne Taten eine Handhabe zu bieten, und die darum bisher vielfach nicht entfernt werden konnten.»³⁰²

Die Ausweisung von Flüchtlingen kam vor Kriegsbeginn relativ häufig vor, in der Regel als Sanktion wegen politischer Betätigung oder wegen verbotener Berufstätigkeit.³⁰³ 1938 musste der deutsche Schriftsteller Walther Victor die Schweiz verlassen, weil er trotz des Berufsverbots publizistisch tätig war.³⁰⁴ Nach Kriegsbeginn verfügten die Behörden bei unerlaubter Berufsausübung oder anderen fremdenpolizeilichen Vergehen meist die Internierung des Flüchtlings in einer Strafanstalt oder in einem Arbeitslager.³⁰⁵

In den 1940er Jahren liessen militärische Behörden mehrmals Flüchtlinge ausschaffen, die sich noch unter der Kontrolle der Armee in den Auffanglagern befanden. Anlass für die Massnahme waren oft banale Disziplinwidrigkeiten. Ein 14jähriger jüdischer Junge musste im Oktober 1942 zusammen mit seiner Mutter ins unbesetzte Frankreich zurückkehren, weil er im Auffanglager einen Flüchtling bestohlen hatte.³⁰⁶ Im Oktober 1943 stellte die Heerespolizei ein 15jähriges jüdisches Mädchen und drei männliche Jugendlichen bei Genf über die Grenze. Das Mädchen hatte im Auffanglager sexuelle Kontakte zu anderen Flüchtlingen gehabt; zudem war es von angetrunkenen Schweizer Soldaten belästigt worden. Die Heerespolizei kam zum Schluss, das Mädchen und die jungen Männer seien des Asyls nicht würdig, «weil sie sich in den Flüchtlingslagern auf eine skandalöse Art und Weise benommen und gegen die Sitten verstossen haben».³⁰⁷ Das Mädchen wurde in Auschwitz ermordet. Ebenfalls wegen eines

³⁰¹ Picard, Schweiz, 1994, S. 208–217. Bei Einreisegesuchen wurden ehemalige Schweizerinnen wie andere Ausländer behandelt. Erst seit Ende 1942 genossen sie als «Härtefälle» an der Grenze eine privilegierte Behandlung. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 231.

³⁰² Weisungen des EJPD zum BRB vom 17. Oktober 1939, 7. November 1939, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, Dossier 285. Art. 15 des BRB vom 17. Oktober 1939 nennt als Ausweisungsgründe den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz, politische Betätigung, unerlaubte Erwerbsarbeit, ungenügende Weiterwanderungsbemühungen, Falschangaben, Verstösse gegen die Lagerdisziplin und Fluchthilfe. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170f.; Aeschbach, Entwicklung, 1994, S. 236. Siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2b.

³⁰³ Internes Gutachten von Scheim, 14. September 1943; BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, Dossier 285.

³⁰⁴ Mittenzwei, Exil, 1978, S. 86–88; Häsler, Boot, 1967, S. 275–289.

³⁰⁵ Walter, Exilliteratur 3, 1988, S. 381f.; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, S. 167.

³⁰⁶ Guillermet an Wildbolz, 12. November 1942; Korrespondenz von Nettie Sutro mit Gertrud Kurz, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 6.

³⁰⁷ Schreiben zuhanden des Polizeioffiziers von Genf, 11. Oktober 1943 (Orig. franz.). Kopien der Quellen aus Archives d'Etat de Genève, Bestand Ef 2: Justice et police, hat Stefan Keller der UEK zur Verfügung gestellt. Da Angehörige

Vergehens gegen die Lagerordnung wurde im November 1943 der Slowake Nikolaus B. bei Genf ausgeschafft, obwohl er in Frankreich als Dienstverweigerer von der Gestapo gesucht wurde. Der Flüchtling hatte Briefe von Lagergenossen unter Umgehung der Zensur zur Post gebracht.³⁰⁸

Flüchtlinge unterstanden einem besonderen Konformitätsdruck. Prinzipiell betrachteten die Behörden den Ausschaffungsentscheid als eine Ermessensfrage und erachteten Kriterien der politischen Zweckmässigkeit als ausschlaggebend. «Die Ausschaffung kann notwendig sein als *Akt des staatlichen Selbstschutzes*; sie kann aber auch geboten sein, weil der Ausländer aus persönlichen Gründen *des Asylschutzes unwürdig* ist», meinte Robert Jezler 1944.³⁰⁹ Brachte die Ausschaffung Flüchtlinge schon in den 1930er Jahren in grosse Gefahr, so hatte sie wegen der Radikalisierung der nationalsozialistischen Verfolgungs- und Vernichtungspolitik nach Kriegsbeginn oft tödliche Folgen. Die von den militärischen Behörden angeordneten Ausschaffungen wurden gewöhnlich sehr rasch vollzogen, und Hilfswerke oder Anwälte hatten deshalb keine Gelegenheit, zugunsten der betroffenen Flüchtlinge zu intervenieren.

4.4 Das Leben im Exil

Herta und Felix P., ein jüdisches Ehepaar aus Berlin, sassen am 3. Dezember 1942 spätabends auf einem Schweizer Grenzposten bei St. Margrethen und gaben Auskunft über die Umstände ihrer Flucht. In letzter Minute hatten sie Berlin verlassen, als sie dasselbe grausame Schicksal erwartete, das den meisten ihrer jüdischen Verwandten und Bekannten widerfahren war. Diese seien in ein Lager namens Auschwitz deportiert und dort umgebracht worden, berichtete Felix P. den Grenzbeamten. «Auf welche Weise weiss ich nicht, ich weiss nur, dass sie alle innerhalb 48 Stunden nach der Einlieferung in <Auschwitz> gestorben sind.»³¹⁰

Die erste Nacht in der Schweiz verbrachten die beiden Flüchtlinge im Gefängnis von St. Margrethen. Am folgenden Tag wurden sie ins Auffanglager Jakobsbad geschickt. Das ehemalige Kurhaus galt als ein luxuriöses Lager.³¹¹ Dort befanden sich Felix und Herta P. vorläufig in Sicherheit, doch begann für sie nun eine Zeit des bangen Wartens auf weitere Entscheide der Behörden, bis sie ihrer Rettung gewiss waren. Auch lernte das einst begüterte Ehepaar, das früher Ferienaufenthalte in der Schweiz verbracht hatte, eine andere Seite des Landes kennen. Im Auffanglager lebte es unter militärischer Aufsicht und abgeschnitten von der Aussenwelt.

des ausgeschafften Mädchens dessen Anonymität wahren möchten, wird hier auf die Angabe der Dossienummer verzichtet.

³⁰⁸ Auf eine Intervention von Ludwig Rittmeyer traten die Militärbehörden nicht ein. Schreiben von Leutnant Burnier, Polizeisektion des Armeekommandos, 11. Dezember 1943. Nikolaus B. konnte sich in Frankreich verstecken. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1057.

³⁰⁹ «Ausschaffung von Flüchtlingen», Gutachten von Jezler, 26. April 1944, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.09, Dossier 285, Hervorhebung im Original.

³¹⁰ Einvernahmeprotokoll der Heerespolizei, 5. Dezember 1942. Die weiteren Angaben stammen aus dem Flüchtlingsdossier der Polizeiabteilung: BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³¹¹ «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» von Oberstleutnant Hauswirth, 11. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

Das wenige Geld, das die Flüchtlinge in die Schweiz hatten retten können, mussten sie in einem Depot hinterlegen. Es sollte später die Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Lager decken.³¹² Im Frühling 1943 waren die Reserven aufgebraucht. Völlig mittellos, waren Herta und Felix P. fortan auf Zuwendungen Dritter angewiesen.

Zu Beginn des Jahres 1943 erhielten die beiden Flüchtlinge die Internierungsverfügung der Polizeiabteilung des EJPD. Bis auf weiteres konnten sie in der Schweiz bleiben und wurden der zivilen Kontrolle durch die Zentraleitung der Heime und Lager (ZLA) unterstellt. Der Einweisung in eine Massenunterkunft entging das Ehepaar vorläufig, weil Felix P. erkrankte und hospitalisiert werden musste. Ende September 1943 starb er an einem Herzinfarkt. Wenig später musste Herta P. in das Interniertenheim Tivoli in Luzern eintreten. Dort verbrachte sie die nächsten Monate zusammen mit über 300 Frauen verschiedener Nationalitäten.³¹³ Tagsüber dazu verpflichtet, Näharbeiten in der Flickstube zu verrichten und im Haushalt mitzuarbeiten, war Herta P. dem Massenbetrieb auf die Dauer psychisch nicht gewachsen. Im Februar 1944 konnte sie das Heim verlassen und nach Basel ziehen, wo ihr Pfarrer Paul Vogt einen Freiplatz in einem Privathaushalt vermittelt hatte.³¹⁴ Wegen des Erwerbsverbots blieb Herta P. finanziell vom Hilfswerk abhängig. Das wenige Geld, das ihr Verwandte aus den USA überwiesen, unterstand der Verwaltung durch das EJPD, und sie musste selbst für die dringend benötigte Anschaffung von Kleidern und Schuhen die Zustimmung der Behörden einholen.³¹⁵

Auf Kriegsende hin eröffneten sich für die Flüchtlinge wieder Möglichkeiten zur Ausreise aus der Schweiz. Im Sommer 1945 verlangte die Polizeiabteilung von Herta P. Rechenschaft über ihre Pläne zur Weiterwanderung und legte der staatenlosen Deutschen die Rückkehr nach Deutschland nahe.³¹⁶ Wiederholt riefen ihr die Behörden in Erinnerung, dass «die Schweiz für die Flüchtlinge nur als Transitland in Betracht» komme und dass sie das Land deshalb möglichst rasch verlassen müsse.³¹⁷ Im Alter von über 50 Jahren war es für Herta P. schwierig, dieser Aufforderung nachzukommen. Dass sie nicht ins Land ihrer Verfolger zurückkehren wollte, stand für sie zweifelsfrei fest.³¹⁸ Um ihre Zukunftsaussichten in einem Drittstaat zu verbessern, erteilten ihr die Behörden im Herbst 1946 die Bewilligung, ein Praktikum als Modistin

³¹² Für die ersten 136 Tage, die Herta und Felix P. in der Schweiz verbrachten, wurden ihnen Verpflegungskosten von Fr. 369.80 vom Konto abgezogen. Abrechnung des Fouriers von Jakobsbad, 28. Februar 1943, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75. Das Armeekommando legte im Herbst 1942 den Tagesansatz für die Unterkunft in den Auffanglagern auf Fr. 2.60, später auf Fr. 3.– bzw. 3.50 pro Person fest. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 156.

³¹³ «Eintrittsmeldung» des Interniertenheims Carlton-Tivoli, Luzern, 13. November 1943, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75. «Mitteilung über die Eröffnung des Interniertenheims Tivoli in Luzern», 17. Juli 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259.

³¹⁴ Rechtsanwalt Margrit Willfratt-Düby an die Polizeiabteilung, 26. Januar 1944, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75. Zur Vermittlung von Freiplätzen: Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 291–300.

³¹⁵ Siehe Kap. 5.5.2.

³¹⁶ Schreiben der Polizeiabteilung vom 29. August 1945, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75. NS-Deutschland hatte mit der 11. Verordnung vom 25. November 1941 zum Reichsbürgergesetz von 1935 alle ausserhalb des «Dritten Reichs» lebenden Juden ausgebürgert. Rethmeier, Rassegesetz, 1995, S. 435–438.

³¹⁷ «Mitteilung an die ausserhalb eines Lagers oder Heimes untergebrachten Flüchtlinge», 19. Februar 1948, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³¹⁸ Fragebogen der Polizeiabteilung des EJPD, 29. August 1945, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

anzutreten. Bei einem Lohn von 25 Franken im Monat ging die einst wohlhabende Direktorengattin nochmals in die Lehre.³¹⁹ Trotz des Eintritts ins Erwerbsleben blieb sie den Einschränkungen unterworfen, wie sie für Flüchtlinge während des Krieges gegolten hatten und im Herbst 1945 nur geringfügig gelockert wurden.³²⁰ Als sie Ende 1948 den ebenfalls staatenlosen Juden Herbert M. ehelichen wollte, benötigte sie eine behördliche Genehmigung. Nach der Heirat beantragte das Paar vergeblich, dass die Internierung in eine normale Aufenthaltsbewilligung umgewandelt werde.³²¹ Um den gemeinsamen Lebensunterhalt bestreiten zu können, war der Kaufmann Herbert M. auf eine Arbeitsbewilligung angewiesen. An Stellenangeboten hätte es ihm nicht gefehlt, doch die Behörden befürchteten, das Ehepaar würde bei geregelten Aufenthaltsverhältnissen die Schweiz nicht mehr verlassen, und lehnten die Gesuche regelmässig ab.³²² Erst als Herta und Herbert M.-P. 1953 das Bürgerrecht der BRD erhielten, wurde ihr Flüchtlingsstatus mit seinen Einschränkungen der persönlichen Freiheit aufgehoben, und sie konnten eine reguläre Niederlassungsbewilligung beantragen, auf die sie zuvor als Staatenlose keine Aussicht gehabt hatten.³²³

Herta P. durchlief nach ihrer Flucht die Etappen, die das Leben im schweizerischen Exil charakterisierten. Nach dem Grenzübertritt kam sie in ein militärisches Auffanglager. Später bestimmten der Aufenthalt und die Arbeit im Interniertenheim ihren Alltag. Dessen Massenbetrieb konnte sie entgehen, als sie einen Freiplatz bei Privaten erhielt. Bis lange über das Kriegsende hinaus blieb sie dem Erwerbsverbot unterstellt; zudem lastete auf ihr und ihrem Ehemann der Druck, die Schweiz möglichst rasch zu verlassen. Diese Etappen des Aufenthalts der Flüchtlinge in der Schweiz sind das Thema der folgenden Abschnitte.³²⁴

4.4.1 Das Lagersystem

Der Aufenthalt in Lagern und Massenunterkünften liess den Flüchtlingen wenig Raum zur Befriedigung von persönlichen Bedürfnissen oder zur Entfaltung individueller Fähigkeiten.³²⁵

³¹⁹ Die Polizeibehörde des EJPD an die ZLA, 29. Oktober 1946. Die ZLA an das Frauenarbeitsamt Zürich, 7. Juni 1947, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³²⁰ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 338f.

³²¹ «Gesuch um Entlassung aus der Internierung und Erteilung normaler fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung», 30. Dezember 1948, BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³²² Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich an die Polizeibehörde, 29. September 1948; Das BIGA an das städtische Arbeitsamt Zürich, 23. März 1950; Das städtische Arbeitsamt Zürich an die Polizeibehörde, 24. März 1950; BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³²³ Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich an die Polizeibehörde, 10. Dezember 1953. BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75. Aufgrund des deutsch-schweizerischen Fürsorgeabkommens von 1952 erhielt das Ehepaar seit Mitte der 50er Jahre eine Rente. Das Hilfswerk der evangelischen Kirchen der Schweiz an die Polizeibehörde, 26. Mai 1955. BAR E 4264 (-) 1985/197, Bd. 75.

³²⁴ Zu den rechtlichen Fragen: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. I – B Ziff. II; III, 5.

³²⁵ Zur Internierung von Flüchtlingen und zu den Lagern: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 5. Das Lagersystem gab seit seinem Aufbau während des Krieges Anlass zu Kritik. Die in der jüngsten Publikation, der 1998 veröffentlichten Studie des Simon Wiesenthal Center, erhobenen Vorwürfe lösten Proteste von ehemaligen Flüchtlingen sowie von Schweizerinnen und Schweizern aus. Schom, Guests, 1998. Als Reaktion auf die Studie publizierte Nationalrat François Loeb einen Aufruf an ehemalige Flüchtlinge, ihre Lager- und Heimerfahrungen in der Schweiz aufzuzeichnen. Er hat der UEK die Zuschriften zur Verfügung gestellt. Die meisten Flüchtlinge, die sich zu Wort meldeten, zeichneten ein differenziertes Bild und wiesen die pauschale Kritik am Lagersystem zurück. Briefe von Schweizerinnen und Schweizern weisen darauf hin, dass auch die einheimische Bevölkerung zahlreichen kriegswirt-

«Es war ihnen nicht vergönnt, innert eigenen vier Wänden die so notwendige Ruhe zu finden und frische Kräfte zu gewinnen; sie waren gezwungen, jahrelang in Lagern und Heimen mit fremden Menschen, an die sie häufig keine innere Bindung besaßen, zusammenzuleben», hielt der Tätigkeitsbericht der ZLA 1950 fest.³²⁶ Weniger, als es diese Zeilen suggerieren, waren sich die Leiter des Lager- und Heimsystems zu Beginn der 1940er Jahre der belastenden Umstände des Lebens in Kollektivunterkünften bewusst. Als Otto Zaugg 1940 im Auftrag des EJPD die ZLA gründete, Lager für Flüchtlinge einzurichten begann und Arbeitseinsätze organisierte, hatten andere Fragen Priorität. Es ging darum, die Flüchtlinge kostengünstig zu versorgen. Zugleich kompensierte man einen Arbeitskräftemangel, der durch Einberufung von Schweizer Männern in die Armee entstanden war.³²⁷ Schliesslich sollten die durch das Erwerbsverbot zur Untätigkeit gezwungenen Flüchtlinge beschäftigt, einer schärferen Kontrolle unterworfen und aus den Städten entfernt werden.³²⁸

Als zivil geleitete Betriebe standen die Arbeitslager für männliche Flüchtlinge und die seit dem Frühjahr 1942 für Frauen und ältere Menschen eingerichteten Heime unter der Ägide der ZLA. Diese entwickelte sich während des Krieges zum Grossunternehmen. Ihr Chef, Otto Zaugg, herrschte Ende 1944 über fast 12 000 Flüchtlinge, beschäftigte zeitweilig bis zu 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung, in der Leitung von Heimen und Lagern sowie bei der Schulung und der medizinischen Betreuung von Flüchtlingen. 1944 hatte die ZLA 96 Lager und Heime in Betrieb. In den Massenunterkünften lebten in der Regel zwischen 100 und 200 Personen, in einigen Heimen waren bis zu 500 Flüchtlinge unterschiedlichster Herkunft untergebracht. Es gab Heime und Lager, in denen nur Flüchtlinge aus demselben Staat wohnten, andere für rituell lebende Juden, für Jugendliche und auch «Disziplinarlager».³²⁹

Von den zivilen Massenunterkünften zu unterscheiden sind die Auffanglager, die die Armee im Auftrag des EJPD seit 1942 errichtete. Diese Lager unterstanden der militärischen Leitung und waren für eine kurze Verweildauer der Flüchtlinge konzipiert. Anlässlich der Massenflucht aus Italien im Herbst 1943 wurde das System der militärischen Lager ausdifferenziert: Die erste Station nach dem Grenzübertritt waren nun Sammellager, in denen die Flüchtlinge auf ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kategorien hin geprüft und unter Umständen wieder ausge-

schaftlichen Einschränkungen und einer allgemeinen Arbeitspflicht unterworfen war und grosse Verzichtleistungen erbringen musste. Weitere Erinnerungen von Zeitzeugen hat der ehemalige Flüchtling Ken Newman gesammelt und der UEK zur Verfügung gestellt.

³²⁶ ZL, Schlussbericht, 1950, S. 126.

³²⁷ Die Errichtung von Arbeitslagern für Flüchtlinge stützte sich auf den BRB vom 12. März 1940. Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 178–181. Ursprünglich hatte die ZLA zum Ziel, das Lagersystem kostenneutral zu führen. Die Auswahl von Beschäftigungsmöglichkeiten bot jedoch wenig ökonomischen Spielraum, da die Flüchtlinge unrentable Arbeiten verrichten mussten, um Schweizer Arbeitnehmer nicht zu konkurrenzieren. Die Arbeitslager waren deshalb finanziell nie selbsttragend. ZL, Schlussbericht, 1950, S. 54–61.

³²⁸ Lasserre, Vie, 1998; Lasserre, Frontières, 1995, S. 133–138; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 178.

³²⁹ Daten in ZL, Schlussbericht, 1950, S. 102. Eine Zusammenstellung der Polizeiabteilung vom 8. Februar 1943 klassifiziert die Lager nach «Arier, versch. Nation.», «Juden, versch. Nation.», «Frauen und Kinder» usw. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

schaffen wurden. Von den Sammellagern aus gelangten sie für einen dreiwöchigen Aufenthalt in Quarantänelager und dann in die eigentlichen Auffanglager.³³⁰

4.4.2 Flüchtlinge im militärischen Aufnahmeverfahren

Seit dem Sommer 1940 kamen Flüchtlinge unmittelbar nach dem Grenzübertritt fast ausschliesslich mit der Armee in Berührung.³³¹ Vielerorts verbrachten sie die ersten Tage nach der Einreise in Gefängnissen. Für viele, die sich endlich in Sicherheit glaubten, war die Haft ein Schock, zumal sie nicht wussten, ob sie nicht wieder an die Grenze zurückgestellt würden.³³² Auch mussten sie sich der Befragung durch die Heerespolizei unterziehen. Auf die Verhöre folgte die Aufnahme von Fotos für «Signalementsblätter». «Man photographierte mich im Profil und en face, fertigte Fingerabdrücke an, anthropometrische Kennzeichen wurden notiert, ebenso meine Antworten auf vielerlei Fragen», erinnert sich Manès Sperber, der sich wie «ein Delinquent registriert» fühlte.³³³

Nach dem Empfang durch die Heerespolizei gelangten die Flüchtlinge in die militärisch geführten Auffanglager. Zur Tagesordnung in den Lagern gehörten Inspektionen und Appelle, bei welchen, wie ein Erlebnisbericht vermittelt, auch «Flüchtlingsfrauen und Flüchtlingskinder zu Rekruten» avancierten und strammstehen mussten.³³⁴ Nicht nur aus organisatorischen Gründen hatte die Polizeiabteilung im Herbst 1942 der Armee den Auftrag erteilt, die Betreuung der neu eingereisten Flüchtlinge in Auffanglagern zu übernehmen. Vielmehr steckte auch die Absicht dahinter, den Flüchtlingen vor Augen zu führen, «dass sie während ihres Verweilens in unserem Lande einer strikten Disziplin unterworfen sind».³³⁵ Diese didaktischen Motive waren nicht selten von antisemitischen Vorurteilen getragen. «Nur mit straffer militärischer Hand sei es möglich», resümierte ein Bericht die Haltung verschiedener Offiziere,

«bei den jüdischen Flüchtlingen eine gewisse Disziplin aufrecht zu erhalten. [...] Der Jude hat vor der Uniform einen grossen Respekt und wagt sich nicht recht an den Träger heran. Mit den Zivilisten wird

³³⁰ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 224–233; Schürch, *Flüchtlingswesen*, 1951, S. 90–93. Die Berichte des Flüchtlingskommissärs Ulrich Wildbolz, der seit Herbst 1942 die Funktion eines Koordinators zwischen militärischen und zivilen Behörden innehatte, dokumentieren den Aufbau von Auffanglagern und die Funktionsweise des militärischen Lagersystems. Tagesrapporte des Flüchtlingskommissärs 1942–1945, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Ein anderes Licht auf das Lagersystem werfen die Aufzeichnungen des ehemaligen Flüchtlings Max Brusto aus der unmittelbaren Nachkriegszeit. Die Erinnerungen wurden allerdings erst 1967 in überarbeiteter Form publiziert. Brusto, *Rettungsboot*, 1967.

³³¹ Das Aufnahmeverfahren entwickelte sich seit 1940 in der Praxis und wurde nachträglich in verschiedenen Weisungen rechtlich fixiert. Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 224–230; Koller, *Entscheidungen*, 1996, S. 39–43.

³³² Edith Dietz, die 1942 in die Schweiz floh und glaubte, die Schweizer Behörden hätten sie für eine deutsche Spionin gehalten, verbrachte im Gefängnis von Schaffhausen bange Momente. Dietz, *Freiheit*, 1993, S. 11–15. Die Recherchen von Henry Spira, der die Kontrollbücher der Gefängnisse in Westschweizer Kantonen ausgewertet hat, zeigen, dass viele Flüchtlinge nach einigen Tagen Haft wieder ausgeschafft wurden.

³³³ Sperber, *Scherben*, 1977, S. 296. Siehe auch Schürch, *Flüchtlingsbericht*, 1951, S. 91.

³³⁴ Brusto, *Rettungsboot*, 1967, S. 22.

³³⁵ «Auffanglager für ausländische Flüchtlinge». Rothmund an die Abteilung Territorialdienst des Armeekommandos, 29. September 1942, BAR E 5330 (-) 1975/95, 43/2254.

er sofort ein ‹Geschäft› machen wollen. [...]. Man vernachlässige auch die sexuellen Probleme, die speziell bei den Juden eine grosse Rolle spielen, keineswegs.»³³⁶

Mitte November 1942 lebten mehr als 4500 Flüchtlinge in militärisch geleiteten Lagern. Für viele dauerte der Aufenthalt mehrere Monate, zuweilen sogar mehr als ein halbes Jahr.³³⁷ Zu Beginn des Jahres 1943 waren 26 Auffanglager in Betrieb. Als Lokalisationen dienten häufig alte Fabrikgebäude, die kaum heizbar waren, ungenügende sanitärische Einrichtungen hatten und nur Raum für Massenzentren boten.³³⁸ Da die Armee die Auffangzentren in grosser Eile aufgebaut hatte, traten bald zahlreiche Mängel auf. Vor allem die Zustände in Büren gaben Anlass zu Kritik. Dieses ursprünglich für polnische Militärinternierte erbaute Barackenlager wurde im Spätherbst 1942 in ein Auffanglager umfunktioniert und beherbergte zeitweise 600–700 Flüchtlinge. Die Einrichtungen waren völlig ungenügend, und der Massenbetrieb stiess an organisatorische Grenzen. Überdies galten der Lagerkommandant und ein Teil des Lagerpersonal als notorische Antisemiten.³³⁹ Ein Hauptproblem freilich bildete die Verpflegung: ‹Man kann ohne Übertreibung sagen, dass wir fast fettlose Kost zugeteilt bekommen.› Frisches Obst sei noch nie auf den Tisch gekommen, und die meisten Menschen litten Hunger, schrieb Ende 1942 ein Flüchtling.³⁴⁰ Ausserhalb des Lagers kursierte das Gerücht, in Büren würden die Flüchtlinge nachts auf die Felder schleichen und Kartoffeln ausgraben, um den Hunger zu stillen. Zahlreiche Briefe von Flüchtlingen enthielten die Bitte um Nahrungsmittel, ja manche flehten Schweizer Bekannte an, Kartoffeln zu schicken.³⁴¹ Als zu Beginn des Jahres 1943 eine Untersuchung stattfand, kam ans Licht, dass in Auffanglagern lange ‹kleinere Rationen als die zivilen Rationen für die Verpflegung verwendet› wurden.³⁴² Die militärischen Behörden berücksichtigten kaum, dass viele Flüchtlinge seit langem an Unterernährung gelitten hatten, und hielten sie schlicht für unersättlich. ‹Der ‹Appetit› der Flüchtlinge ist im allgemeinen sehr gross›, stellte auch Flüchtlingskommissär Wildbolz fest. ‹Trotz grosser Überfassung haben sie

³³⁶ ‹Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager› von Oberstleutnant Hartmann, Abteilung für Sanität, 11. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. Siehe auch Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 227.

³³⁷ Schürch, *Flüchtlingswesen*, 1951, S. 92; Liste der Auffanglager, Stand 18. November 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. Im November 1944 waren beinahe 12 000 Flüchtlinge in Auffang- und Quarantänelagern untergebracht. Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 228.

³³⁸ In vielen Lagern schliefen Flüchtlinge auf Stroh. ‹Übersicht über die Einrichtung, Aufnahmefähigkeit und Zweckbestimmung der Flüchtlingsauffanglager›, o.D. Als Auffanglager standen auch einige leerstehende Hotels zur Verfügung. BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 7. Bundesrat von Steiger an die Redaktion des *Schweizerischen Beobachters*, 20. Januar 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. Zu den Lebensverhältnissen in den Auffanglagern: Brusto, *Rettenungsboot*, 1967, S. 7–72.

³³⁹ Rapport des Flüchtlingskommissärs, 6. November 1942, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. ‹Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager› von Oberstleutnant Hartmann, 11. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. Anfang 1943 kritisierte die Presse die Zustände in Büren. Siehe auch Stadelmann/Krause, ‹Concentrationslager›, 1999.

³⁴⁰ Bericht über das Lager Büren a.A., 31. Dezember 1942, von einem unbekanntem Verfasser, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Ähnliche Beschwerden über die mangelhafte Kost enthält der Brief einer in Büren untergebrachten Frau an Bundesrat von Steiger, o.D., BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

³⁴¹ Der *Schweizerische Beobachter* an Bundesrat von Steiger, 29. Januar 1943. Dem Schreiben sind Auszüge aus Briefen von Flüchtlingen beigelegt. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 155. Brusto, *Rettenungsboot*, 1967, S. 20f.

³⁴² Protokoll einer Besprechung über das Auffanglager Büren, 20. Januar 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

nie genug, was z.T. auch mit der Unterernährung im Ausland, aber mehr noch mit grosser Gefrässigkeit dieser Leute zusammenhängt.»³⁴³

Als schmerzlich empfanden viele Flüchtlinge, dass sie im Auffanglager von der Aussenwelt völlig abgeschnitten waren. Schlimmer als im Zuchthaus, meinte Brusto, sei diese Isolation, da Gefängnisinsassen Besuch empfangen dürften, während den Flüchtlingen nicht einmal dies erlaubt sei.³⁴⁴ In manchem Lager – so etwa in den Genfer Auffangzentren Stade de Varembe, Champel und Charmilles – lebten die Menschen hinter Stacheldrahtabsperungen. Damit die Flüchtlinge mit der Schweizer Bevölkerung nicht in Berührung kämen, waren die mancherorts täglich stattfindenden Gruppenspaziergänge und selbst Arztbesuche nur in Begleitung eines Soldaten möglich.³⁴⁵ Die gesamte Post unterstand der Zensur, die Flüchtlinge durften keine Briefe in hebräischer Sprache schreiben, und der Postverkehr ins Ausland war untersagt.³⁴⁶ Im Namen der Disziplin mussten die Flüchtlinge Vorschriften einhalten, die kaum begründet waren. In Jakobsbad verbot der Kommandant den Frauen, sich zu schminken und im Freien zu rauchen.³⁴⁷ Zur Bitte eines Flüchtlings, seine in einem andern Auffanglager untergebrachte Braut treffen zu dürfen, um die geplante Heirat vorzubereiten, meinte ein Offizier lapidar: «Ich denke, wir haben wohl Wichtigeres zu tun.»³⁴⁸

Viele Mängel der Auffanglager waren darauf zurückzuführen, dass die Armee Mühe hatte, geeignetes Personal zu finden, und dass den in den Lagern Dienst leistenden Offizieren und Soldaten die notwendige Ausbildung und Neigung für die Flüchtlingsbetreuung fehlte. Das bezeugen zahlreiche Beschwerden über die Unfähigkeit und Verständnislosigkeit, mit der Lagerkommandanten den Flüchtlingen begegneten. Einige Schweizer Offiziere setzten ihre Befehle mit vorgehaltener Pistole durch.³⁴⁹ In zwei Genfer Lagern schikanierten und beschimpften die Kommandanten jüdische Flüchtlinge: Hauptmann Quillet gab auch Vorgesetzten gegenüber zu verstehen, dass er die Juden nicht ausstehen könne; Hauptmann Rehfus pflegte mit der Reitpeitsche das Genfer Lager Charmilles zu inspizieren, drohte Flüchtlingen bei jeder Gelegenheit mit der Ausschaffung und benahm sich unanständig gegenüber Frauen.³⁵⁰

³⁴³ Rapport des Flüchtlingskommissärs vom 4. Januar 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5; «Betr. Kurt Kolbach, Lager Büren a.A.», 5. Januar 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 6. Analog ein Bericht von Hauptmann Béguin, 22. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. André Béguin, seit 1941 Kommandant des Straflagers Wauwilermoos, war unter den Flüchtlingen gefürchtet. Er wurde nach dem Krieg von der Militärjustiz wegen verschiedener Verbrechen, die er als Lagerleiter begangen hatte, zu dreieinhalb Jahren Gefängnis verurteilt. Siehe Grivat, Internés, 1995, S. 69ff.; Kamber, Schüsse, 1993, S. 196–213.

³⁴⁴ Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 19.

³⁴⁵ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 127; Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 28, S. 48.

³⁴⁶ «Richtlinien [der Polizeiabteilung] über die Behandlung der Flüchtlinge nach der Festnahme und in den Auffanglagern», 13. Oktober 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258. Seit 1944 wurde die Postkontrolle weniger streng gehandhabt. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 141f.

³⁴⁷ Rapport des Flüchtlingskommissärs, 4. März 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Von solchen Verboten berichtet auch Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 39.

³⁴⁸ Bericht von Hauptmann Béguin, 22. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258 (Orig. franz.).

³⁴⁹ «Pro Memoria», Bericht der Flüchtlingssektion Lugano des Schweizerischen Arbeiterhilfswerkes, 21. Februar 1944, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

³⁵⁰ Rapport des Flüchtlingskommissärs, 4. Dezember 1943. Frühere Klagen über Hauptmann Quillet sind in den Berichten vom 23. März 1943, 7. April 1943, 1. Juni 1943 und 12. Juni 1943 dokumentiert. BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

Das war allgemein bekannt, hatten doch Vertreter der jüdischen Gemeinde von Genf wiederholt auf diese Missstände aufmerksam gemacht. Mit wenig Erfolg allerdings: Die schwer belasteten Offiziere Rehfus und Quillet fanden Rückendeckung beim Polizeioffizier Daniel Odier und blieben weiterhin im Amt. In Offizierskreisen dominierte die Ansicht, man habe es «bei den schwarz einreisenden Flüchtlingen ausschliesslich mit gemeinen Verbrechern und Betrügern zu tun» und müsse deshalb harte Methoden anwenden, um die Ordnung zu wahren.³⁵¹ Schon bei geringfügigen Verstössen gegen die Lagerordnung hatten Flüchtlinge schwere Sanktionen zu gewärtigen. «Mit dem Ausschaffen drohen, war eine der Lieblingsmelodien» des Lagerpersonals, und diese Drohung wurde wahr gemacht.³⁵² Anschauungen dieser Art lieferten auch die Rechtfertigung, um Flüchtlinge, die Kritik an den herrschenden Verhältnissen übten, als lästige Querulanten zu disqualifizieren. Dies bekam der Schriftsteller Walter Fabian deutlich zu spüren, als er die Zustände im Auffanglager Adliswil bemängelte und die ununterbrochene «Verletzung unserer menschlichen Würde und der primitivsten Menschenrechte» durch den Lagerleiter anprangerte. Der Kommandant pflegte Unzufriedene mit der Bemerkung, «man habe sie nicht gerufen und sie könnten wieder gehen, woher sie gekommen seien», zum Schweigen zu bringen, berichtete Fabian.³⁵³ Er wurde verwarnt, dass es «für ihn sehr üble Folgen haben könnte», wenn er weiterhin Aussenstehenden gegenüber die Missstände im Lager zur Sprache brächte.³⁵⁴

Auf einer Inspektionsreise stellte Flüchtlingskommissär Wildbolz in einem Auffanglager allerdings auch fest: «Bei unserm Rundgang durch das Lager sieht man [...] lauter zufriedene Gesichter.» Für die gute Stimmung sorgte der Kommandant, der gegenüber dem Schicksal der Flüchtlinge Anteilnahme zeigte und fand, die Insassen seines Lagers «seien meistens sehr nette anständige Leute [...]. Sie seien für jedes gute Wort, das man ihnen gönne, ausserordentlich dankbar. Man erreiche mit Güte viel mehr bei ihnen als mit Gewalt.»³⁵⁵ Einige Lagerleiter erwarben sich die Dankbarkeit von Flüchtlingen, weil sie sich für die Zusammenführung von Familien einsetzten.³⁵⁶ Doch bei den Vorgesetzten galten Kommandanten, die sich persönlich

Wildbolz bezeugt auch die antisemitische Einstellung anderer Lagerkommandanten. Hilfswerke haben deswegen mehrmals protestiert. Zu den Genfer Lagern: Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 251f.; Haymann, Camp, 1984, S. 115–122; Häsler, Boot, 1967, S. 255f.

³⁵¹ Rapport des Flüchtlingskommissärs, 4. Dezember 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

³⁵² Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 70; siehe Kap. 4.3.4.

³⁵³ Walter Fabian an Elisabeth Rotten, o.D., BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 7.

³⁵⁴ Rapport des Flüchtlingskommissärs vom 21. Dezember 1942, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

³⁵⁵ Bericht von Wildbolz zuhanden von Schürch, 19. November 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

³⁵⁶ Persönliche Korrespondenz des ehemaligen Lagerkommandanten Theodor Rüegg, im Privatnachlass der Familie (der UEK von Frau Rüegg-Staudinger zur Verfügung gestellt).

für die Flüchtlinge einsetzten, als unmännlich «weich».³⁵⁷ Sie mussten mit Sanktionen rechnen, wenn sie die Vorschriften zu grosszügig auslegten.³⁵⁸

«Die Auffanglager waren für Flüchtlinge und Behörden der Stein des Anstosses», schreibt der Historiker André Lasserre.³⁵⁹ Die Betreuung der neu eingereisten Flüchtlinge der Armee anzuvertrauen, war ein Fehlentscheid der politisch Verantwortlichen. Zu diesem Schluss gelangte man gegen Kriegsende auch in Kreisen der Armee.³⁶⁰ Ungeübt im Umgang mit Menschen, die einen anderen Erfahrungshintergrund hatten, versteiften sich viele Offiziere auf Verhaltensformen, die ihnen von militärischen Führungsaufgaben her vertraut waren. Wo Verständnis angebracht gewesen wäre, reagierten sie mit Vorurteilen; wo Nachsicht nötig gewesen wäre, mit Strafen und Drohungen. Für manchen Kommandanten waren die Flüchtlinge denn auch der eigentliche Störfaktor im Lager: «Die Flü. benahmen sich wie Kinder und hinderten das Lagerpersonal durch eine Menge nebensächlicher Anliegen an der Erfüllung ihrer Hauptaufgabe», ist noch in einem 1945 verfassten Bericht zu lesen.³⁶¹ Das unangemessene Beharren auf Ordnung und Disziplin war mit ein Grund, weshalb nicht nur Flüchtlinge die Auffanglager mit den französischen Internierungslagern verglichen.³⁶² Der Ruf einiger Lager war so schlecht, dass sich das EPD in der zweiten Kriegshälfte Sorgen um das internationale Ansehen der Schweiz machte: Mit Ausnahme der Verpflegung sei die Behandlung der Flüchtlinge mancherorts schlimmer als im südfranzösischen Lager Gurs, hielt eine interne Notiz des EPD fest. «Ich gebe zu, dass das für mich sehr unangenehm zu hören war und dass man zur Ansicht gelangen könnte, die Art und Weise, wie die Schweiz die Gastfreundschaft pflege, werde wohl kaum zum moralischen Prestige des Landes beitragen.»³⁶³

4.4.3 Die zivile Unterbringung von Kindern, Frauen und Männern

Nach dem oft Monate dauernden Aufenthalt in den militärischen Lagern begrüsst die meisten Flüchtlinge den Eintritt in eine zivile Unterkunft als Befreiung. Urlaube und der Ausgang in die nächstgelegene Ortschaft erlaubten ihnen, zwischendurch die Monotonie des Lageralltags zu vergessen. Unter ziviler Obhut seien sie «nicht mehr wie Parias oder entlaufene Sträflinge»

³⁵⁷ Als «weich» galt beispielsweise ein Kommandant, der die Flüchtlinge im Auffanglager als «anständige Leute» bezeichnete, die man nicht wie «Gefangene» behandeln dürfe. Rapport des Flüchtlingskommissärs vom 15. Dezember 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5

³⁵⁸ Ein Lagerleiter, Hauptmann Lindt, wurde seines Amtes enthoben, weil er den Flüchtlingen Spaziergänge und Kontakte zur Schweizer Bevölkerung erlaubte. Rapport des Flüchtlingskommissärs, 17. März 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5.

³⁵⁹ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 230 (Orig. franz.).

³⁶⁰ Protokoll des Arbeitsausschusses II der Sachverständigenkommission, 27. April 1944, Feldprediger Hauptmann Müller. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

³⁶¹ Bericht über den Aktivdienst Ter. Kdo. 5 von Oberst R. Frey, 1945, BAR E 27 (-) 14878.

³⁶² Brusto, *Rettungsboot*, 1967, S. 25; Bericht über das Lager Büren, 31. Dezember 1942, von einem unbekanntem Verfasser, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Analoge Äusserungen von Flüchtlingen in Hoerschelmann, *Exiland*, 1997, S. 148.

³⁶³ «Note [d'Henri Walther] pour Monsieur le Ministre Bonna concernant l'entretien des réfugiés», 5. November 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.).

behandelt worden, schreibt Manès Sperber.³⁶⁴ Für viele Menschen kamen allerdings Entbehrungen hinzu, welche die Freude über die neugewonnenen Rechte trübten. Familien wurden auseinandergerissen, Kinder an Pflegeeltern vermittelt, Frauen in Heime eingewiesen und Männer in Arbeitslager geschickt. Das Beispiel einer Flüchtlingsfamilie aus Frankreich zeigt, dass Ehepaare und ihre Kinder oft in grosser Entfernung voneinander lebten. Alle vier Kinder im Alter zwischen fünf und fünfzehn Jahren brachte das SHEK bei Schweizer Pflegeeltern unter; die zwei älteren lebten in Zürich, ihre jüngeren Geschwister bei verschiedenen Familien in der Westschweiz. Auch die Eltern durften nicht zusammenbleiben; der Vater kam in ein Arbeitslager, die Mutter in ein Interniertenheim. Erst bei der Rückkehr nach Frankreich im Herbst 1945 fand die Familie nach fast dreijähriger Trennung wieder zusammen.³⁶⁵

Hilfswerkvertreterinnen und die Presse protestierten gegen die Trennung der Familien. «Ein Losreissen der Kinder von ihren Müttern erscheint mir eine im Namen der Menschlichkeit begangene Unmenschlichkeit», schrieb das *Israelitische Wochenblatt* und forderte familienfreundliche Flüchtlingsunterkünfte.³⁶⁶ Gleichwohl galt das Prinzip, Eltern und Kinder getrennt unterzubringen, bis Ende 1943. Zu Beginn des Jahres 1944 lebten mehr als 800 Männer und Frauen in grosser Entfernung von ihrem Ehepartner, und über 200 Mütter warteten darauf, ihre Kinder zu sich nehmen zu können.³⁶⁷ Verzweifelte Eltern wandten sich an die Hilfswerke. Eine Frau schrieb Pfarrer Paul Vogt:

«Heute am Mittwoch *dürfen* wir unsere Kinder von 2 bis 5 Uhr haben, aber schon der Gedanke der baldigen Trennung bedrückt uns, wir gehen spazieren, wir halten unser Kind in den Armen wie gepeinigte Seelen, wir drücken sie an uns, weil man sie uns ja gleich wieder entreissen wird [...]. Mein Mann ist im Lager Andelfingen, mein Sohn in Winterschwil (Aargau), mein Töchterchen und ich sind in Langenbruck, sie in der I. Etage, ich in der II. Etage. Nachts wache ich auf u. denke: Schläft die Kleine?»³⁶⁸

Das SHEK freilich, in dessen Händen seit Dezember 1942 die Unterbringung von Kindern lag, teilte die Auffassung der Behörden, wonach eine normale familiäre Atmosphäre den Kindern eher helfe, zu einem geregelten Alltagsleben zu finden, als das Zusammenleben mit ihren Müttern in den Heimen.³⁶⁹ Von den gut 2000 Kindern und Jugendlichen, die das Hilfswerk 1943 betreute, lebten über 1300 in Schweizer Privathaushalten; zwei Jahre später waren es annähernd 2500. Für die Mehrheit von ihnen trugen die Pflegeeltern die Kosten für Unterkunft

³⁶⁴ Sperber, Scherben, 1977, S. 298; Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 81.

³⁶⁵ BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 633.

³⁶⁶ *Israelitisches Wochenblatt*, 27. November 1942; Interventionen von Hilfswerken zugunsten einzelner Familien in BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 7. Kritisch zur Familientrennung auch Kägi-Fuchsmann, Herz, 1968, S. 185.

³⁶⁷ Bericht der Polizeiabteilung, 15. April 1944, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. «Aufstellung der Unterbringung der Internierten in den Betrieben der Zentraleitung», 21. Februar 1944, Notiz von Schürch zuhanden von Bundesrat von Steiger, 21. Februar 1944. BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260. Siehe Lasserre, Frontières, 1995, S. 136f., S. 236f., S. 240.

³⁶⁸ Brief einer Frau an Pfarrer Paul Vogt, 16. November 1943, zitiert nach: Kocher, Zeit, 1986, S. 57f.

³⁶⁹ Die Familientrennung wurde von den Behörden mit organisatorischen Sachzwängen begründet. Aus pädagogischer Sicht sei es ausserdem ungünstig, Kinder in den Massenunterkünften zu belassen, Mütter seien wegen der nervlichen Strapazen der Flucht nicht mehr in der Lage, die Kinder zu betreuen. Rapport des Flüchtlingskommissärs, 14. Dezember 1942. BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5; Eröffnungsrede von Bundesrat von Steiger, 2. Sitzung der Sachverständigenkommission, 5. Oktober 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

und Verpflegung.³⁷⁰ Über 90% der Flüchtlingskinder waren jüdisch. Nur eine Minderheit von ihnen konnte das SHEK bei Glaubensgenossen in der kleinen jüdischen Gemeinde der Schweiz unterbringen. Die meisten Kinder lebten in christlichem Milieu, und so bestand bei vielen Eltern die begründete Sorge, die Kinder könnten familiären Traditionen und ihrem Glauben entfremdet werden. Zudem traten bei den seltenen und kurz bemessenen Familienurlaube oft Verständnisprobleme auf, weil die Kinder die neue Sprache rasch erlernt hatten und ihre Muttersprache zu vergessen drohten.³⁷¹ Eine Alternative zur Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien boten die von Hilfswerken geführten Heime, die meist Kinder derselben Glaubensgemeinschaft beherbergten.³⁷²

Jugendliche über 16 Jahre unterstanden wie die erwachsenen Flüchtlinge der Arbeitspflicht. Doch viele hatten erhebliche Bildungslücken. Manche beherrschten mehrere Fremdsprachen fließend, während ihnen elementare Kenntnisse fehlten, da sie die Schule wegen der Flucht hatten abbrechen müssen oder längere Zeit in Lagern verbrachten, wo kaum Bildungsmöglichkeiten vorhanden waren.³⁷³ Seit Anfang 1941 existierte in Davesco ein spezielles Arbeitslager für jugendliche Flüchtlinge. Diese konnten einen Teil der Zeit der Bildung widmen und fanden einen Lagerleiter, der mit viel Verständnis die Persönlichkeitsentwicklung von jungen Menschen förderte.³⁷⁴

Erwachsene Flüchtlinge lebten seit 1942 in der Regel in Kollektivunterkünften, sobald sie die Auffanglager verlassen konnten. In den Heimen für Frauen und ältere Menschen und in den Arbeitslagern für Männer dominierte der Massenbetrieb.³⁷⁵ Der Tagesablauf war auf die Minute genau reglementiert.³⁷⁶ Wo die Flüchtlinge Meliorations- und Waldarbeiten zu verrichten hatten, befand sich das Lager in abgelegenen Gebieten, weit entfernt von der nächsten Stadt. Auf die Dauer, und vor allem im Winter, wenn die Flüchtlinge die Freizeit in engen Aufenthaltsräumen verbringen mussten, kam bald der Lagerkoller auf.³⁷⁷ Erst nach und nach erkannten die Behörden die Bedeutung von Weiterbildungsmöglichkeiten und Freizeitgestaltung. In einzelnen Lagern entwickelte sich auf Initiative der Flüchtlinge eine rege kulturelle

³⁷⁰ Lasserre, Frontières, 1995, S. 324; Picard, Schweiz, 1994, S. 445. Freiplätze boten auch erwachsenen Flüchtlingen Unterkunft in Privathaushalten; siehe unten.

³⁷¹ Zum Taufkonflikt: Picard, Schweiz, 1994, S. 444–447; Zeder, Zuhause, 1998, S. 63–65; Protokoll des Unterausschusses für Kinderfragen der Sachverständigenkommission, 29. Juli 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260; Dietz, Freiheit, 1993, S. 43.

³⁷² Im appenzellischen Wartheim waren ab 1942 jüdische Kinder untergebracht. Eigene Heime führte die Jugend-Alijah in Bex und in Versoix, wo sie Jugendliche auf die Auswanderung nach Palästina vorbereitete. Picard, Schweiz, 1994, S. 440–449; Lasserre, Frontières, 1995, S. 319–330; Zeder, Zuhause, 1998.

³⁷³ Hoermuth, Bericht, 1945, S. 52. Siehe Picard, Schweiz, 1994, S. 451–455.

³⁷⁴ Protokoll des Arbeitsausschusses III der Sachverständigenkommission, 20.–22. April 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

³⁷⁵ Zum Alltag in Lagern und Heimen: Flüchtlingsbriefe in: Kocher, Zeit, 1986; Brusto, Rettungsboot, 1967; Dietz, Freiheit, 1993; Weber, Strom, 1994.

³⁷⁶ Der «Tagesbefehl für das Arbeitslager Bürten BL ab 17. Mai 1944» schrieb für Werkstage folgendes Programm vor: 06.00 Tagwache / 06.30 Frühstück / 06.55 Appell / 07.00 Arbeitsbeginn / 11.30 Mittagessen / 12.55 Appell / 13.00 Arbeitsbeginn / 17.30 Einrücken / 18.00 Abendessen / 21.30 Zimmerverlesen / 22.00 Lichterlöschen; BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 30.

³⁷⁷ Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 81f.; siehe auch Hoerschelmann, Exiland, 1997, S. 132ff.

Tätigkeit, so etwa in Gordola, das als Sonderlager für Kommunisten eine relativ homogene Belegschaft und einen für die Anliegen der Flüchtlinge offenen Lagerleiter hatte. Im Heim Bienenberg förderte die Heimleiterin mit viel Begeisterung Theateraufführungen der internierten Frauen.³⁷⁸ Vielerorts waren Freizeitveranstaltungen aber vor allem ein Versuch, «einem ebenso eintönigen wie oft entwürdigenden und barbarischen Alltag Perspektiven abzugewinnen und eine Alternative entgegenzusetzen».³⁷⁹

In vielen Kollektivunterkünften herrschte zudem eine stete Unruhe, die der Entwicklung eines Gemeinschaftsgeistes entgegenstand.³⁸⁰ Selten verbrachten Flüchtlinge mehr als ein Jahr in demselben Betrieb – und in dieser Zeit wurden viele ihrer Kameraden und Kameradinnen versetzt. Sieben verschiedene Lager und Heime hat der Franzose Guy W. während seines knapp zwei Jahre dauernden Exils in der Schweiz kennengelernt. Seinem Wunsch, nach dem Aufenthalt in mehreren Auffangzentren in ein Arbeitslager in der Nähe seiner in Zürich lebenden, kranken Schwester eintreten zu können, trug die ZLA nicht Rechnung. Statt dessen wurde Guy W. im Herbst 1943 dem Arbeitslager Siders VS zugeteilt, von wo er in ein Heim in Lugano geschickt wurde. Nachdem er mehrmals die Unterkunft gewechselt hatte, trat er im Frühling 1944 ins Arbeitslager Mezzovico TI ein. Im Herbst 1944 wurde er zusammen mit seinen Kameraden für mehrere Wochen ins Disziplinarlager Granges-Lens versetzt. Mit dieser Kollektivstrafe ahndete die ZLA einen Zwischenfall, der einiges Aufsehen erregt hatte: Mehrere Flüchtlinge aus Mezzovico hatten im September 1944 ihre Arbeit entlang der Bahnlinie liegengelassen und gepfiffen, als ein Transport von verwundeten deutschen Soldaten durchgeführt war.³⁸¹ Da W. an der Demonstration nicht teilgenommen hatte, konnte er das Disziplinarlager bald verlassen und nach Mezzovico zurückkehren, wo er bis zu seiner Repatriierung nach Frankreich im November 1944 blieb.³⁸²

Entscheidend für die Stimmung in den Heimen und Lagern war die Person des Leiters bzw. der Leiterin. Es gab zivile Lagerleiter, die pedantisch auf die Einhaltung der Hausordnung pochten und diese nicht selten mit eigenen kleinlichen Bestimmungen ergänzten.³⁸³ Andere Leiterinnen und Leiter bemühten sich, die Flüchtlinge als mündige Menschen zu respektieren. Sie drückten ein Augen zu, wenn jemand länger im Ausgang blieb oder einmal über Nacht nicht zurückkehrte.³⁸⁴ Damit erwarben sie sich zwar die Sympathie der Flüchtlinge, aber auch das Misstrauen von Behörden und Armee. Exemplarisch sind die Beschwerden der Heerespolizei über

³⁷⁸ Zu Gordola: Seliger, Basel, 1986, S. 140ff.; zu Bienenberg: Weber, Strom, 1994; Dietz, Freiheit, 1993, S. 40f.

³⁷⁹ Walter, Exilliteratur 3, 1988, S. 393; ZL, Schlussbericht, 1950, S. 90–96.

³⁸⁰ Protokoll des Arbeitsausschusses IV der Sachverständigenkommission, 2. Oktober 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260; Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 79; Knauer/Frischknecht, Spur, 1983, S. 178.

³⁸¹ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 14. September 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260. Siehe auch Brogini, Frontiera, 1998, S. 231f.

³⁸² BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 633.

³⁸³ Am 27. Januar 1944 protestierte die *Basler Arbeiterzeitung* wegen des Heimleiters von Brissago, der den Frauen u.a. die Unterhaltung während der Arbeit untersagte. Siehe Seliger, Basel, 1986, S. 153f.; Dietz, Freiheit, 1993, S. 57f.

³⁸⁴ Seliger, Basel, 1986, S. 143f. Die Heimleiterin Charlotte Weber wurde wegen larger Handhabung des Reglements von der ZLA versetzt. Weber, Strom, 1994, S. 75ff.

das Interniertenheim in Vicosoprano. Dort waren Anfang 1944 mehrheitlich ältere jüdische Flüchtlinge untergebracht. Der Heimleiter hatte ihnen bei der Verwaltung des Betriebs ein Mitspracherecht zugestanden, und im Heim herrschte eine gute Stimmung, wie ein Inspektor der ZLA schrieb: «Die Leute sind ruhig und gehen ihren täglichen Verrichtungen nach, ohne dass viel Aufhebens gemacht wird. Eine gewisse Selbstkontrolle unter den Internierten ist geradezu erwünscht.»³⁸⁵ Doch die militärischen Stellen fanden daran keinen Gefallen. Heerespolizisten beschwerten sich über die Zustände in dem von ihnen als «Judenlager» bezeichneten Heim und bezichtigten die Flüchtlinge des Schwarzhandels, des übermässigen Alkohol- und Schokoladenkonsums und behaupteten, die Internierten würden einem ausgelassenen Nachtleben mit Tanzveranstaltungen frönen. Zudem glaubten sie, die Flüchtlinge seien «dem Lagerchef gewaltig über den Kopf gewachsen» und würden im Heim «nach eigenem Gutdünken schalten und walten».³⁸⁶

Zwischen der zivilen Lagerverwaltung und militärischen Instanzen kam es öfters zu solchen Spannungen. Mancher Offizier erwartete, dass die zivilen Flüchtlingsunterkünfte nach dem Vorbild der militärischen Auffanglagern geführt würden. Schliesslich erblickte die Armeeführung in allen Ausländern ein Sicherheitsrisiko. Die Mobilität der Flüchtlinge war ihr stets ein Dorn im Auge.³⁸⁷ Zugleich kam bei solchen Konflikten die antisemitische und fremdenfeindliche Mentalität zum Vorschein, die in der Armee bis an die höchsten Stellen reichte und in der Öffentlichkeit von einigen Politikern wie Nationalrat Eugen Bircher angeheizt wurde. Morddrohungen, tätliche Angriffe auf Flüchtlinge und gewaltsam ausgetragene Konflikte sind für die letzten Kriegsjahre in erschreckend hoher Zahl überliefert.³⁸⁸ Auch banalere Zwischenfälle deuteten auf wachsende Intoleranz in der Schweizer Bevölkerung hin.³⁸⁹

Im Alltag zeigten Schweizerinnen und Schweizern auch Solidarität mit den Flüchtlingen. Freiplätze in Privathaushalten brachten für viele Flüchtlinge die Erlösung vom zermürbenden Heim- und Lageralltag und erlaubten manchen, am geistigen und kulturellen Leben teilzuhaben. Die Kontakte zwischen Gastgebern und Flüchtlingen waren oft für beide bereichernd.³⁹⁰ Harmonisch war das Zusammenleben allerdings nicht in jedem Fall. Einige Gastgeberinnen und

³⁸⁵ «Bericht über das Interniertenheim Vicosoprano» von Hans Bachmann, ZLA, 8. Februar 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

³⁸⁶ «Betr. Spezialauftrag i.S. Judenlager im Bergell», Bericht der Heerespolizei, 24. Januar 1944; «Betr. Interniertenlager Vicosoprano», 8. Januar 1944. Die ZLA wies die Beschuldigungen zurück. «Bericht über das Interniertenheim Vicosoprano» von Hans Bachmann, ZLA, 8. Februar 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

³⁸⁷ Auf Betreiben der Armee wurde die Bewegungsfreiheit der Flüchtlinge im Sommer 1944 unter Bezugnahme auf den Kriegsverlauf nochmals eingeschränkt. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 129.

³⁸⁸ Bericht über eine Sitzung des Arbeitsausschusses der SZF, 1. März 1943, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. In Bürten BL hetzte ein Bauer seinen Hund auf Flüchtlinge und drohte, auf die Insassen des Lagers zu schiessen. BAR E 4320 (B) 1991/243, Bd. 30. Bei Schlägereien und tätlichen Angriffen wurden Flüchtlinge der Lager Murimooos und Siders schwer verletzt. Diese Vorfälle kamen am 21. September 1944 im Nationalrat zur Sprache; Auszüge aus dem Protokoll und weitere Akten in BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

³⁸⁹ Frauen mit städtischen Lebensgewohnheiten erregten vielerorts Anstoss. Dietz, Freiheit, 1993, S. 42. Ein Offizier mokierte sich darüber, dass die «roten Lippenstifte offenbar unversehrt über die Grenze gelangt» seien. «Rapport über die Inspektion der Flüchtlings-Auffanglager» von Oberstleutnant Hauswirth, 11. Dezember 1942, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 258.

³⁹⁰ Sperber, Scherben, 1977, S. 302ff.

Gastgeber erkannten in der Vermietung von Zimmern an Flüchtlinge eine zusätzliche Einkommensquelle, und andere erachteten es als ihre Aufgabe, ihre Gäste scharf im Auge zu behalten und den Behörden bereitwillig Auskunft über die privaten Verhältnisse der Flüchtlinge zu erteilen.³⁹¹ Seit dem Herbst 1943, als sich die Suche nach weiteren Massenunterkünften schwieriger gestaltete, begrüßten die Behörden die private Unterbringung der Flüchtlinge. Im Frühjahr 1944 lebten von den knapp 25 000 Zivilflüchtlingen rund 9250 Personen in Lagern und Heimen. 5329 Flüchtlinge wohnten bei Verwandten und in Pensionen, während knapp 1000 Menschen einen Freiplatz in einem Schweizer Haushalt hatten und 2500 Kinder in Pflegefamilien untergebracht waren.³⁹² Eine wachsende Zahl von Flüchtlingen erhielt nun die Möglichkeit, die Massenunterkünfte zu verlassen. Gleichwohl waren längere Aufenthalte in militärischen und zivilen Lagern prägend für den Alltag im Exil. Mängel im Lagersystem gaben auf Kriegsende hin denn auch Anlass, kritische Bilanz über die Unterbringung der Flüchtlinge zu ziehen: «Wir haben es in diesen 4 Jahren verstanden, den Flüchtlingen ein Dach, Kleidung und Nahrung zu geben [...] doch wir haben es nicht fertig gebracht, dass sie sich bei uns in der Schweiz glücklich fühlen», stellte man 1945 ernüchert fest.³⁹³ Unzählige Vorschriften hätten bei den Flüchtlingen den Eindruck hinterlassen, sie seien rechtlos. Gertrud Kurz fand es nicht verwunderlich, dass viele sich darüber beschwerten, wie «Erziehungsobjekte» behandelt zu werden.³⁹⁴ Auch Behördenmitglieder gestanden ein, dass manche Kontrollmassnahme übertrieben gewesen sei.³⁹⁵ Zuweilen habe der «Polizeigeist» groteske Ausmasse angenommen – wenn Flüchtlingen untersagt war, gewisse Lokale zu betreten oder sich auf bestimmte öffentliche Bänke zu setzen.³⁹⁶ Vor allem solche Vorschriften waren verantwortlich für die Verbitterung, wie sie im folgenden Schreiben eines unbekanntenen Flüchtlings zum Ausdruck kommt:

«Der Flüchtling versteht einfach nicht und wird es voraussichtlich nie verstehen, dass Gastgeber, die in der glücklichen Lage sind, Unglücklichen das Leben zu retten, sich das Recht nehmen, diese als Menschen dritter Klasse zu betrachten. [...]. Der Flüchtling ist entrechtet und steht unter Kuratel. Nach dem bisher Gesagten wird es Ihnen verständlich sein, dass der Grossteil der Flüchtlinge sehnsuchtsvoll die Stunde erwartet, die Schweiz fluchtartig zu verlassen.»³⁹⁷

³⁹¹ Im Gegensatz zum Lagersystem ist die private Unterbringung der Flüchtlinge wegen der disparaten Quellenlage bisher kaum erforscht worden. Zur Vermittlung von Freiplätzen siehe Kocher, *Menschlichkeit*, 1996, S. 291–300. Viele Haushalte waren nicht bereit, jüdische Flüchtlinge aufzunehmen. Insgesamt vermittelte das Hilfswerk von Paul Vogt in einem Zeitraum von vier Jahren für knapp 1700 Flüchtlinge eine Unterkunft bei Privaten. Siehe auch Kap. 2.3. Zur Denunziation einer Flüchtlingsfrau durch ihre Gastgeberin: BAR E 4264 (-) 1985/196; siehe auch Kap. 5.5.2 (Sybille F.).

³⁹² Knapp 3000 Flüchtlinge warteten zu diesem Zeitpunkt in den Auffanglagern auf die Einweisung in eine zivile Unterkunft, 1600 Männer und Frauen arbeiteten in der Landwirtschaft und im Haushalt und waren bei Privaten untergebracht, während 580 Flüchtlinge einem Studium nachgehen konnten. Lassere, *Frontières*, 1995, S. 236–255, insbesondere S. 237.

³⁹³ Protokoll des Arbeitsausschusses II der Sachverständigenkommission, 22. März 1945, Dr. med. Zangger, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

³⁹⁴ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 13. Januar 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

³⁹⁵ Interne Notiz von Walther, 13. November 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

³⁹⁶ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 13. November 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260. Solche Verbote weckten bei manchem Juden unangenehme Erinnerungen an die ersten antisemitischen Bestimmungen in NS-Deutschland. Brusto, *Rettingsboot*, 1967, S. 87f.

³⁹⁷ Brief eines unbekanntenen Flüchtlings, vorgelesen von Nationalrat Jacques Schmid, Protokoll der 2. Sitzung der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, 5. Oktober 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

4.4.4 Erwerbsverbot und Arbeitspflicht: Die Beschäftigung der Flüchtlinge

Mit den asylpolitischen Erlassen von 1933 verhängte der Bundesrat für Flüchtlinge ein Erwerbsverbot. Vorrangig hatten die Behörden den Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes vor Augen. Der nicht unerwünschte Nebeneffekt, eine Integration der Flüchtlinge ins soziale Leben der Schweiz zu verhindern, um deren Weiterwanderung zu beschleunigen, avancierte gegen Ende der 1930er Jahre mehr und mehr zum Hauptzweck der Bestimmungen. Doch nach der Generalmobilmachung verlor das Erwerbsverbot weitgehend seine wirtschaftliche Begründung, da in vielen Branchen plötzlich Arbeitskräftemangel herrschte.³⁹⁸ Gleichwohl setzten sich die Arbeitsämter gegen die Erwerbsarbeit von Flüchtlingen zur Wehr und wurden dabei oft von Berufsverbänden sekundiert.³⁹⁹ Flüchtlinge, die versuchten, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen und «schwarz» arbeiteten, gingen ein hohes Risiko ein.⁴⁰⁰ Die einschränkenden Bestimmungen galten auch für Schriftsteller und Künstler. Publizistische Tätigkeit und öffentliche Auftritte waren ihnen nur mit Bewilligung der Fremdenpolizei erlaubt. Trotz dieser schwierigen Bedingungen übten deutsche Schauspielerinnen und Schauspieler vor allem auf das Zürcher Kulturleben einen nachhaltigen Einfluss aus.⁴⁰¹

Seit Frühling 1940 galt für alle in Lager eingewiesenen Emigranten die Arbeitspflicht. Von der Beschäftigung der Flüchtlinge versprach sich der Bundesrat nicht nur einen Nutzen für die Kriegswirtschaft und die Landesverteidigung, sondern er war auch der Überzeugung, dass die Erfahrungen in manuellen Tätigkeiten die Emigrationschancen erhöhen würden.⁴⁰² Die Leistungen der Männer kamen hauptsächlich den Bauvorhaben der Armee und der Landwirtschaft zugute. Die in Heime eingewiesenen Frauen verrichteten Hausarbeiten und nähten, flickten und strickten für die männlichen Flüchtlinge in den Lagern, teils auch für die Armee.⁴⁰³ Der Sold in den Arbeitslagern lag anfänglich bei 1.– Franken pro Tag; für Flüchtlinge, die schon längere Zeit in Lagern gelebt hatten, wurde er 1942 auf 1.80 Franken erhöht, wobei die Hälfte des Betrags auf ein Sperrkonto überwiesen wurde. In den Heimen lag die Entschädigung mit

³⁹⁸ Jost, Politik, 1998, S. 52f.; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 134–140.

³⁹⁹ Der Direktor des BIGA an Bundesrat von Steiger, 16. Juli 1943, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 259. Exemplarisch für die Haltung vieler Berufsverbände ist die Politik des Schweizerischen Schriftstellervereins, der sich seit 1933 wiederholt dafür einsetzte, dass gegen im Exil lebende Schriftsteller Publikationsverbote verhängt wurden. Mittenzwei, Exil, 1978, S. 112–114; Häsler, Boot, 1967, S. 275–286. Siehe auch Kap. 2.2.3.

⁴⁰⁰ Vor dem Krieg drohte ihnen der Entzug der Aufenthaltsbewilligung. Der BRB vom 17. Oktober 1939 verschärfte die Bestimmungen und sah die Ausschaffung vor. An deren Stelle wiesen die Behörden die Flüchtlinge meist in Arbeitslager ein. Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 27. März 1946, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴⁰¹ Mittenzwei, Exil, 1978; Wichers, Schweiz, 1998.

⁴⁰² Bundesratsbeschluss vom 12. März 1940, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 77. Siehe Lasserre, Frontières, 1995, S. 133–136; Maurer, Anbauschlacht, 1985. Seit Mai 1940 waren auch Schweizerinnen und Schweizer arbeitsdienstpflichtig. Im Verlauf des Krieges leisteten Zehntausende Arbeitseinsätze; 1944 waren 50 000 Frauen in der Landwirtschaft im Arbeitsdienst. Jost, Politik, 1998, S. 52, S. 57. Zur rechtlichen Beurteilung der Lager und der Arbeitspflicht für Flüchtlinge: Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 5.

⁴⁰³ ZL, Schlussbericht, 1950, S. 54–66; Lasserre, Frontières, 1995, S. 239–244.

20 Rappen beträchtlich tiefer als in den Lagern. Im Sommer 1944 führte die ZLA ein Leistungslohnsystem ein, um die gesunkene Arbeitsmotivation der Flüchtlinge zu steigern.⁴⁰⁴

Ein Flüchtling, der Ende 1940 von der Schweiz in die USA auswanderte, wurde bei seiner Ankunft in New York von einem Journalisten über die Lebensbedingungen in den Lagern befragt. Er berichtete, er und seine Kameraden hätten Bauarbeiten verrichtet, «einschliesslich Steinhauerarbeiten für den schweizerischen Strassenbau. Wir waren nicht Gefangene, aber solche Arbeit waren wir uns nicht gewohnt. [...] Wir erhielten ausserdem gute Nahrung und eine Unterkunft.»⁴⁰⁵ Seine Aussagen widerspiegeln die gemischten Gefühle, mit denen die Flüchtlinge auf die Arbeitspflicht reagierten. Mancher war froh, eine Beschäftigung zu haben und dem demütigenden Dasein als Bittsteller zu entkommen.⁴⁰⁶ Strassenbau, Meliorationen und landwirtschaftliche Arbeitseinsätze stellten jedoch hohe Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit. Der ungewohnten Schwerarbeit waren nicht alle gewachsen, denn in der Berufsstruktur der Flüchtlinge überwogen akademische und freie Berufe, Handel und spezialisierte Handwerke. Entsprechend war die Zusammensetzung der Belegschaft in den Arbeitslagern: Ärzte, Juristen, Journalisten, Kaufleute, Coiffeure, Schneider, Optiker und Musiker arbeiteten Seite an Seite mit Pickel und Schaufel.⁴⁰⁷ Mit dem Anspruch, alle gleich zu behandeln, nahm die ZLA in Kauf, dass Flüchtlinge bleibende Schäden davontrugen, die sie an der späteren Ausübung ihres Berufes hindern könnten – etwa indem sie auch spezialisierte Handwerker oder Musiker zu Schwerarbeit in Lagern aufbot.⁴⁰⁸ Der Tod des Sängers Joseph Schmidt, der aus Furcht, eine Erkrankung könnte seiner Stimme schaden, vergeblich um eine Entlassung aus dem Lager nachgesucht hatte, erschütterte 1942 die Öffentlichkeit. Am Prinzip der Arbeitspflicht vermochten die Proteste jedoch nicht zu rütteln.⁴⁰⁹

Im Verlauf der Kriegsjahre gewann die Beschäftigung von Flüchtlingen in der Landwirtschaft an Bedeutung. Den Flüchtlingen boten Erntearbeiten oft eine willkommene Abwechslung im Lageralltag. Viele Bauern wussten die Leistungen von zusätzlichen Hilfskräften zu schätzen. Manchmal kam es aber auch zu entwürdigenden Vorfällen, etwa wenn sich Landwirte wie auf dem Sklavenmarkt die kräftigsten Männer aussuchten.⁴¹⁰ Ab 1943 wurden Männer und Frauen, anfänglich auch gegen ihren Willen, im Einzeleinsatz zu Bauern geschickt. Im Herbst 1943

⁴⁰⁴ Lasserre, *Frontières*, 1995, S. 241. Ein Soldat erhielt einen Tagessold von Fr. 2.–, ein Hauptmann Fr. 11.–; in der Landwirtschaft betrug der Tagelohnansatz Fr. 6.50 bis Fr. 7.50. Jost, *Politik*, 1998, S. 57.

⁴⁰⁵ *New York Sun*, 25. November 1940, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 112 (Orig. engl.).

⁴⁰⁶ Knauer/Frischknecht, *Spur*, 1983, S. 174.

⁴⁰⁷ Brusto, *Rettungsboot*, 1967, S. 73; Seliger, *Basel*, 1987, S. 60f.; zur Berufsstruktur: Picard, *Schweiz*, 1994, S. 336.

⁴⁰⁸ Knauer/Frischknecht, *Spur*, 1983, S. 167f. Eine kritische Beurteilung der Lagerarbeit bei Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 386–396. Die Furcht eines Sängers, seine Stimme könnte leiden, genügte nicht als Grund für die Lagerbefreiung. Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 5. Juni 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴⁰⁹ Zum Tod von Joseph Schmidt: Bericht des EJPD, 15. Dezember 1942, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.16, Dossier 73; Häslar, *Boot*, 1967, S. 273; zur Einweisung von Künstlern in Arbeitslager auch: Hoerschelmann, *Exiland*, 1997, S. 140f.; siehe auch Imhof, *Kommunikation*, 1999.

⁴¹⁰ Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 285; Brusto, *Rettungsboot*, 1967, S. 92f. Flüchtlinge arbeiteten auch in der Frauenfelder Filiale der Konservenfabrik Lenzburg. 1943 kam es zu einer Arbeitsniederlegung durch die Flüchtlinge, die während der Ernte 14 Stunden täglich arbeiten müssen. Walter, *Exilliteratur* 3, 1988, S. 394–396.

arbeiteten 1100 männliche Flüchtlinge bei Bauern; ein Jahr später waren es 1780 und im August 1945 über 5000. Ende 1944 waren 630 weibliche Flüchtlinge in Schweizer Haushalten beschäftigt.⁴¹¹ Kulturelle und religiöse Unterschiede sowie Kommunikationsprobleme führten aber oft zu Konflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, so dass sich manche Flüchtlinge in der ihnen fremden Welt einsam fühlten und die Rückkehr ins Lager wünschten. Der orthodoxe Jude Frédéric B. wurde im Juli 1944 zu einem Bauern im Kanton Baselland geschickt. Der Arbeitgeber war unzufrieden, weil der Flüchtling den Sabbat heiligte und deshalb am Samstag nicht arbeiten konnte. Frédéric B. beantragte, in ein Lager für rituell lebende Juden versetzt zu werden. Das kantonale Arbeitsamt zeigte für seinen Wunsch jedoch kein Verständnis:

«Allein wegen religiösen Gründen können wir eine Rückversetzung nicht beantragen. [...] Tausende Ihrer Glaubensgenossen sind in einer weit schlimmeren Lage, als Sie es sind. Unsern Landwirten fehlen die nötigen Arbeitskräfte und es darf daher von den Flüchtlingen verlangt werden, dass sie sich als Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, als kleiner Dank, dass sie hier Aufnahme fanden.»⁴¹²

Auf weibliche Flüchtlinge übten die Behörden erheblichen Druck aus, um die Nachfrage nach Hausangestellten zu befriedigen. Die Polizeiabteilung warf den Frauen vor, sie würden «aus Bequemlichkeit oder falschem Ehrgefühl den bequemen Aufenthalt im Interniertenheim» der Arbeit als Dienstmädchen vorziehen.⁴¹³ In der Regel waren es aber Verständigungsprobleme und überhöhte Ansprüche, die den Flüchtlingen das Leben vergällten. Die Russin Olympiade S., die als Zwangsarbeiterin von Singen in die Schweiz geflohen war, wurde als Hausangestellte zu Bauern geschickt. Dort stiess sie auf Misstrauen und fühlte sich «wie eine Ausgestossene oder Verbrecherin» behandelt.⁴¹⁴ Die Schwerarbeit im Bauernbetrieb setzte ihr zu, da sie unter den Folgen der Zwangsarbeit in Deutschland litt. Ihre Arbeitgeber brachten wenig Einfühlungsvermögen auf; statt dessen beklagten sie sich, dass die neue Angestellte weder waschen, flicken noch kochen könne.⁴¹⁵ Obwohl Olympiade S. ihrer gesundheitlichen Probleme wegen um die Versetzung an einen andern Arbeitsplatz nachsuchte, betrachtete das zuständige Arbeitsamt sie als Simulantin und lehnte ihre Bitte ab.⁴¹⁶

Oft hatten Schweizer Arbeitgeber Mühe, das erforderliche Verständnis für Flüchtlinge aufzubringen, zumal für sie selbst die Arbeitsbelastung während des Krieges sehr gross war. Viele

⁴¹¹ Weisungen des EJPD über die Unterbringung von Flüchtlingen, 20. März 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 136–138; statistische Übersichten in BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.010, Dossier 219. Von der Zwangsbefugnis, die der BRB über den Einsatz in der Landwirtschaft vom 11. Februar 1941 enthielt, machten die Behörden bald kaum mehr Gebrauch. Bei Arbeitseinsätzen für Private verlangte die ZLA die ortsüblichen Ansätze. Als Lohn wurde den Flüchtlingen die in den Lagern entrichtete Barbezahlung ausgehändigt; der restliche Betrag kam teils auf ihr Sperrkonto, teils der ZLA zugute. Bericht der Polizeiabteilung, 15. April 1944, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 138f., ZL, Schlussbericht, 1950, S. 64f.

⁴¹² Das Arbeitsamt Baselland an Frédéric B., 25. September 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 736.

⁴¹³ Bericht der Polizeiabteilung, 15. April 1944, BAR E 9500.193 (-) 1969/150, Bd. 5. Protokoll des Arbeitsausschusses III der Sachverständigenkommission, 12. April 1945, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴¹⁴ Regina Kägi-Fuchsmann an die Polizeiabteilung, 25. November 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 736.

⁴¹⁵ Bericht des Polizeikorps Schaffhausen, 24. April 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 736.

⁴¹⁶ Arbeitsamt Schaffhausen an die Polizeiabteilung, 21. März 1944; Bericht des Polizeikorps Schaffhausen, 23. April 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 736.

erwarteten hohe Leistungen, ohne dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Flüchtlinge nach Jahren der Ausbeutung und Unterernährung im Ausland entkräftet waren.⁴¹⁷ Eine Beschäftigung ausserhalb der Landwirtschaft, des Haushalts und des Gastgewerbes blieb den Flüchtlingen noch lange verschlossen. Die Furcht vor einer Nachkriegskrise steckte die Rahmenbedingungen eng ab, auch als sich die Schweiz bald nach dem Krieg in einer Hochkonjunktur befand.⁴¹⁸ Wichtiges Motiv für die zurückhaltende Erteilung von Arbeitsbewilligungen nach dem Krieg war die Absicht der Behörden, die Flüchtlinge dazu zu bewegen, die Schweiz rasch zu verlassen und sich im Ausland eine Zukunft aufzubauen.⁴¹⁹

4.5 Der Blick über die Grenzen: Flüchtlinge und das Kriegsende

«Der Emigrant von heute kann der Ministerpräsident von morgen sein. Und es kann uns nicht gleichgültig sein, wie seine Einstellung gegenüber der Schweiz ist.» Viele Flüchtlinge hätten in den vergangenen Jahren allerdings keinen guten Eindruck vom Land gewonnen.

«Es ist infolgedessen zu befürchten, dass die Flüchtlinge und Internierten nach Beendigung des Krieges für die Schweiz nicht eine positive Propaganda machen, wie es zu erwarten wäre, sondern vielleicht den Ruf unseres Landes eher schädigen.»⁴²⁰

Mit den Kriegserfolgen der Alliierten wurde die Zeit des Asyls absehbar. Die Flüchtlinge traten selbstbewusster auf und forderten ein Recht auf Mitbestimmung bei der Gestaltung ihrer weiteren Zukunft. In der Asylpolitik kamen neue Prioritäten zum Tragen, als sich die aussenpolitische Situation der Schweiz änderte, und die Flüchtlinge wurden von den Behörden nun auch als künftige Gestalter des Aufbaus in Europa wahrgenommen.⁴²¹

Eine Zäsur hatte sich Ende 1943 angekündigt. Die Gefährdung von verfolgten Menschen galt seit dem Sommer 1944 als Grund für die Asylgewährung. Seitens der Behörden zeigte man sich auch geneigter, auf Bedürfnisse und Wünsche der Flüchtlinge in den Heimen und Lagern einzutreten. Die Familientrennung wurde als Grundsatz aufgehoben. Angehende Akademikerinnen und Akademiker konnten seit 1943 ihr durch die Flucht unterbrochenes Studium an Schweizer Universitäten fortsetzen. Dank privater Initiative entstanden für studierende Flüchtlinge eigene Hochschullager sowie ein Gymnasiallager für italienische Jugendliche.⁴²² Im Februar 1944 trat die Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen zusammen, in

⁴¹⁷ Protokoll des Arbeitsausschusses III der Sachverständigenkommission, 12. April 1945, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴¹⁸ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 27. Mai 1946, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260. Die befürchtete Nachkriegsdepression, wie sie nach dem Ersten Weltkrieg eingetreten war, blieb aus. Bereits 1946 zog die Konjunktur kräftig an. Siehe Bergier, Wirtschaftsgeschichte, 1983, S. 273–276. Jost, Politik, 1998, S. 8ff.

⁴¹⁹ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 12. November 1945, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴²⁰ Postulat des freisinnigen Nationalrats Theodor Gut betreffend Fragen der geistigen Betreuung von Internierten und Flüchtlingen vom 14. Februar 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴²¹ Die bessere Behandlung und das selbstbewusstere Auftreten bezeugt Dietz, Freiheit, 1993, S. 89, S. 94; Teubner, Exilland, 1975, S. 217.

⁴²² Erstmals konnten sich Studenten für das Sommersemester 1943 an Schweizer Universitäten immatrikulieren. Während der Semesterferien unterstanden sie der Arbeitspflicht. Für die Studien- und Unterhaltskosten kamen oft Hilfswerke auf. Lasserre, Frontières, 1995, S. 290f.; Broggin, Terra d'asilo, 1993, S. 362–367, S. 493–527. Für polnische Militärinternierte bestanden seit Oktober 1940 spezielle Lager, wo die jungen Männer die Matura absolvieren konnten, später auch eigene Hochschullager. Broda, Beziehungen, 1991, S. 19.

welcher neben Behördenmitgliedern auch Vertreterinnen und Vertreter der Hilfswerke Einsitz hatten. In der konstituierenden Sitzung wurde die Forderung erhoben, dass auch die Flüchtlinge in diesem Gremium vertreten sein sollten. Dies freilich ging Bundesrat von Steiger zu weit, meinte er doch:

«Wir begrüßen es selbstverständlich sehr, wenn auch Frauen mitwirken. Nicht in Frage kommt dann bei einer Sachverständigenkommission, dass wir Flüchtlinge als Mitglieder dieser Kommission bezeichnen.»⁴²³

Die Debatten in der Kommission waren getragen von der Sorge um die Stellung der Schweiz in der Nachkriegsordnung. Verschiedene Kommissionsmitglieder verlangten, dass Flüchtlinge besser mit der einheimischen Industrie vertraut gemacht würden, damit sie später Werbung für den Wirtschaftsstandort Schweiz machen könnten.⁴²⁴

Der Weiterbildung und Umschulung der Flüchtlinge schenkte man im Hinblick auf deren bevorstehende Weiterwanderung vermehrt Aufmerksamkeit. Statt wie bisher Gegenstand von bürokratischem Argwohn zu sein, war neuerdings auch die Mitsprache der Flüchtlinge in der Freizeitgestaltung erwünscht. Zugleich wuchs der Druck auf die im Exil Lebenden, die Schweiz rasch zu verlassen und, wenn sie nicht in ihren ursprünglichen Heimatstaat zurückkehren konnten, anderswo eine neue Bleibe zu finden. Für Tausende von Menschen waren die Zukunftsperspektiven allerdings keineswegs rosig. Wer ein gewisses Alter überschritten hatte oder von Verfolgung und Flucht physisch und psychisch gezeichnet war, hatte nur geringe Chancen, ein Immigrationsland zu finden. Vielen Menschen fehlte die Kraft, zum dritten, vierten oder fünften Mal ein neues Leben aufzubauen. Für sie hatten die Hilfsorganisationen schon seit geraumer Zeit gefordert, dass sie eine dauernde Niederlassung in der Schweiz erhalten sollten. Unter einschränkenden Bedingungen ermöglichte der Bundesratsbeschluss vom 7. März 1947 die Einführung eines Dauerasyls für Flüchtlinge, denen man die Weiterwanderung nicht zumuten konnte.⁴²⁵

4.5.1 Der dornenreiche Weg in die Autonomie

«Manche von uns haben schon zehn Jahre der Emigration und Heimatlosigkeit hinter sich, die meisten von uns befinden sich schon mehr als vier Jahre in Barackenlagern und wir sind Bedingungen unterworfen, welche tief in unser persönlichstes Leben einschneiden. Was uns aber am stärksten bedrückt, und das vermag ein Aussenstehender auch nicht entfernt in seiner ganzen Schwere zu ermessen, ist die völlige Unfähigkeit, die Verantwortung über die Gestaltung unseres Lebens zu tragen, die Unmöglichkeit, über unser Schicksal bestimmen zu können. Die Stunden des Aufstehens und des Schlafenge-

⁴²³ Protokoll der 1. Sitzung der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, 23. Februar 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴²⁴ Protokoll des Arbeitsausschusses II der Sachverständigenkommission, 9. November 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴²⁵ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 340–346. 1345 Flüchtlinge erhielten normale Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen und kamen erstmals in Genuss von Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Die Hilfswerke hatten den Anteil der Anwärterinnen und Anwärter auf das Dauerasyl auf mehrere Tausend geschätzt. Der VSJF hatte 1500 Gesuche eingereicht, wovon aber nur knapp 900 genehmigt wurden. Picard, Schweiz, 1994, S. 357; Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 97–105.

hens sind genau festgesetzt, wir erhalten bestimmte Arbeit zugewiesen, auch das Essen wird uns vorgesetzt; unseren Frauen, Verwandten und Freunden in den Lagern geht es ebenso.»⁴²⁶

Das bestimmende Merkmal des Lebens im schweizerischen Exil war die Regelung des Tagesablaufs bis ins kleinste Detail. Flüchtlinge stürzten in eine Orientierungskrise, als sie von einem Tag auf den andern wieder selbständig werden und Pläne für die Zukunft schmieden sollten. «Es ist eine grosse Arbeit am Flüchtling, ihn davon zu überzeugen, dass es in seinem Interesse liegt, sein Brot selber zu verdienen», klagte ein Jahr nach Kriegsende Heinrich Rothmund, dessen Polizeiabteilung Flüchtlingen über Jahre hinweg jede Berufstätigkeit untersagt hatte.⁴²⁷ Infolgedessen waren professionelle Fähigkeiten entwertet worden, und Berufsleute hatten die Übung verloren. Doch auf Kriegsende hin durften und mussten die Flüchtlinge ihr Leben wieder in die eigenen Hände nehmen. Das bedeutete Neuorientierung, Suche nach einem Tätigkeitsfeld, das einen überlebenssichernden Erwerb garantierte, Aneignung neuer Kenntnisse und Fähigkeiten.

Das Weiterbildungs- und Umschulungsangebot für Flüchtlinge war seit jeher im Zeichen von Migrationschancen gestanden. Jüdische Hilfswerke hatten vor Kriegsbeginn Kurse organisiert, um den Flüchtlingen die Aufnahme in Immigrationsländern zu erleichtern. Seit 1942 setzten sich die Hilfswerke dafür ein, dass Jugendliche in der Schweiz eine Berufslehre absolvieren könnten. Grosse Leistungen auf diesem Gebiet erbrachte der international tätige jüdische *ORT*, der zahlreiche Schulen und Lehrwerkstätten für Flüchtlinge führte und bis 1951 3000 Jugendlichen zu einer beruflichen Ausbildung verhalf. Zionistische Organisationen kümmerten sich zudem um die Vorbereitung von Jugendlichen auf die Ansiedlung in Palästina.⁴²⁸ Neben der Tätigkeit privater Vereinigungen nahm sich das Umschulungs- und Weiterbildungsprogramm der ZLA lange bescheiden aus. Erst im Herbst 1944 verstärkten offizielle Stellen ihr Engagement in der Berufsbildung. Das Angebot der ZLA hatte primär zum Zweck, die Weiterwanderungschancen jener Flüchtlingen zu erhöhen, welche nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren konnten oder wollten.⁴²⁹

Knapp ein Drittel der 1500 Flüchtlinge, die bis 1947 Kurse der ZLA absolvierten, waren Frauen. Für sie beschränkte sich das Angebot auf traditionell weibliche Berufe im Bereich der Hauswirtschaft, Kinderpflege, Textilverarbeitung und Fürsorge, während die Männer sich mehrheitlich in technischen und handwerklichen Branchen sowie im kaufmännischen Bereich Fachkenntnisse aneigneten. Diese Verteilung widerspiegelt auch die bei den Behörden und in der ZLA dominierende Ansicht über die Geschlechterordnung. Man wollte den Frauen Kenntnisse vermitteln, die bei «der Führung eines Haushaltes in der Nachkriegszeit von Nutzen sein»

⁴²⁶ Ueber die Grenzen. Von Flüchtlingen – für Flüchtlinge, 1. November 1944, S. 5.

⁴²⁷ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 27. Mai 1946, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

⁴²⁸ Picard, Schweiz, 1994, S. 314–317, S. 337, S. 340–343.

⁴²⁹ ZL, Schlussbericht, 1950, S. 71–87; Zaugg, Schulung, 1945, S. 162f.; siehe auch Lasserre, Frontières, 1995, S. 285–289.

würden.⁴³⁰ Dagegen beklagten Hilfswerkvertreterinnen, dass die intellektuellen Bedürfnisse von Frauen in den Heimen vernachlässigt würden und dass deren berufliche Ausbildung zu wenig Aufmerksamkeit fände.⁴³¹

Als sich in den letzten Kriegsjahren die Bedingungen des Aufenthalts lockerten, konnte die Eigeninitiative der Flüchtlinge allmählich wieder aufkeimen. Lange war die Freizeitgestaltung die einzige Nische, in der die Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen und Lagern einen beschränkten Wirkungskreis hatten. Selbst den Freizeitausschüssen der Flüchtlinge begegneten die Behörden aber lange mit Misstrauen, weil sie hinter dieser Aktivität die heimliche politische Betätigung vermuteten.⁴³² Erstmals im Herbst 1943 trafen sich Flüchtlinge aus verschiedenen Lagern und Heimen, um gemeinsam kulturelle Veranstaltungen zu planen.⁴³³ In der Kulturarbeit erkannten die Flüchtlinge eine Gelegenheit zur sinnvollen Beschäftigung, zumal sie die Freizeitgestaltung vom Odium bunter Unterhaltungsabende befreien wollten, um ihren Heim- und Lagergenossen Wissen zu vermitteln, das ihnen beim Wiederaufbau Europas von Nutzen sein könnte. «Das Ziel war jedoch unverrückbar nicht die banale Zerstreung, sondern Weckung des Willens für eine bessere Zukunft», schreibt der deutsche Sozialist Paul Müller, der seit 1944 im Auftrag der ZLA in der Kulturarbeit tätig war.⁴³⁴ Einzelne Pilotprojekte erlaubten Flüchtlingen in den letzten Monaten vor Kriegsende auch ein beschränktes Mass an Selbstverwaltung in Heimen und Lagern, für deren Bewohnerinnen und Bewohner die Situation völlig neuartig war, dass plötzlich kein Appell mehr stattfand oder dass sie selbst die Hausordnung bestimmten.⁴³⁵

Im Frühjahr 1945 fand in Montreux eine Konferenz statt, an welcher Flüchtlinge gemeinsam mit Vertretern der Hilfswerke und der Behörden Nachkriegsprobleme diskutierten. Erstmals waren die Flüchtlinge nicht mehr in der Rolle von Befehlsempfängern, sondern traten als mündige Menschen auf. Die Konferenz in Montreux brachte deshalb – auch wenn sie einmal mehr die Grundsätze der schweizerischen Asylpolitik, insbesondere das Transitprinzip, bekräftigte – einen Durchbruch. Im Juni 1945 konstituierte sich eine Gemischte Kommission, in welche die Flüchtlinge selbst ihre Delegierten wählten. Dieses Gremium befasste sich mit Nachkriegsproblemen, unter anderem mit der Frage der Staatenlosigkeit.⁴³⁶

⁴³⁰ Zaugg, Schulung, 1945, S. 161; ZL, Schlussbericht, 1950, S. 73, S. 87 (statistischer Überblick zur Berufsschulung).

⁴³¹ Protokoll des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 27. April 1944 (Helena Baumgarten), BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260. Bertha Hohermuth forderte für Frauen eine bessere Berufsschulung; Hohermuth, Bericht, 1945, S. 51.

⁴³² Wegen Verdachts auf politische Propaganda wurde im Februar 1942 der Freizeitausschuss des Lagers Gordola aufgelöst. Lasserre, Frontières, 1995, S. 271ff.; Teubner, Exilland, 1975, S. 154–157. Kulturelle Veranstaltungen in den Lagern setzten die Zustimmung der Lagerleiter voraus. ZL, Schlussbericht, 1950, S. 90.

⁴³³ Hans Mayer in: Flüchtlinge wohin?, 1945, S. 185.

⁴³⁴ Müller, Welt, 1987, S. 239f.

⁴³⁵ Eines dieser Projekte war das von Charlotte Weber geleitete Schulungsheim in Hilfikon. Bericht der Belegschaft von Hilfikon über die Erfahrungen mit der Selbstverwaltung, in: Flüchtlinge wohin?, 1945, S. 69–70; Weber, Strom, 1994, S. 128ff.; Dietz, Freiheit, 1993, S. 71ff., insbes. S. 75.

⁴³⁶ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 83–87; Lasserre, Frontières, 1995, S. 295–298.

Mit der absehbaren Niederlage Deutschlands erwachte bei vielen Flüchtlingen das Bedürfnis, politisch gestaltend auf die neue Ordnung in ihren Heimatstaaten einzuwirken. Bewegungen wie das «Freie Deutschland» oder das schon seit 1943 existierende italienische *Comitato di Liberazione nazionale* diskutierten intensiv die soziale und politische Zukunft ihrer von Nationalsozialismus und Faschismus befreiten Länder. Trotz des Verbots der politischen Betätigung setzte in Lagern und Heimen eine Politisierung der Flüchtlinge ein. Anfang 1945 hielten die KPD und die Bewegung «Freies Deutschland» eigene Konferenzen ab.⁴³⁷ Für die meisten jüdischen Flüchtlinge rückte auf Kriegsende hin ein anderes Problem ins Zentrum. Durch das Transitprinzip zum Verlassen der Schweiz gezwungen, stellte sich ihnen die Frage nach Remigration in Heimatstaaten, wo sie vor der Verfolgung geflohen waren, oder Weiterwanderung und Neubeginn in einem andern Staat. Die Debatten über die Zukunftspläne wurden seit Ende 1944 sehr hitzig ausgetragen; sie fanden nun auch ein Forum in den verschiedenen Zeitungen, die von Flüchtlingen gegründet und redigiert wurden.⁴³⁸

4.5.2 Remigration und Transmigration

Die Chance eines Menschen, eine Bleibe in einem Drittstaat zu finden, entschied seit den frühen 1930er Jahren darüber, ob man ihm Einlass in die Schweiz gewährte. Aus finanziellen Gründen hatten auch die Hilfswerke grosses Interesse daran, möglichst vielen Flüchtlingen zur Weiterreise zu verhelfen.⁴³⁹ In Zusammenarbeit mit internationalen Migrationsorganisationen vermittelten sie Visa und Transportmöglichkeiten. So organisierte der VSJF zwischen 1933 und dem Kriegsbeginn die Weiterwanderung für annähernd 3800 jüdische Flüchtlinge. Von der Schweiz aus waren auch verschiedene Unternehmen im Gang, die Jüdinnen und Juden die Emigration nach Palästina ermöglichten.⁴⁴⁰ Die meisten dieser Projekte fanden mit Kriegsbeginn ein abruptes Ende. Obwohl die Weiterwanderung während des Krieges praktisch illusorisch war, entband dies die Flüchtlinge keineswegs vom Transitprinzip – selbst in Lagern Internierte hatten die Pflicht, ihre Ausreise aus der Schweiz zu organisieren, und wer eine Toleranzbewilligung besass, musste bei jedem Verlängerungsantrag Auskunft über Fortschritte der Emigrationspläne geben.⁴⁴¹

Seit 1943 befassten sich internationale und nationale Organisationen in Genf mit der Nachkriegsmigration. Aus diesem Kreis ging die Idee hervor, eine Befragung der Flüchtlinge zu deren Weiterwanderungsplänen durchzuführen. Die Initiantin, Bertha Hohermuth, leitete das Projekt und fand die finanzielle Unterstützung des *International Migration Service*. Die Umfrage zeigte, dass nur eine Minderheit von 25% der rund 5000 befragten Einzelpersonen bzw.

⁴³⁷ Bergmann, Bewegung, 1974; Lasserre, Frontières, 1995, S. 278–285; Hoerschelmann, Exiland, 1997, S. 170–210; Teubner, Exiland, 1975, S. 235f.; S. 241ff.; Mayer, Deutscher, 1982, S. 297f.; Müller, Welt, 1987, S. 246–253.

⁴³⁸ Picard, Schweiz, 1994, S. 350–355.

⁴³⁹ Wichers, Kampf, 1994, S. 120–123; Arnold, Transitprinzip, 1997, insbes. S. 36ff.; siehe Kap. 5.3.

⁴⁴⁰ Picard, Schweiz, 1994, S. 293; S. 308–314.

⁴⁴¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 170f.

Familien eine Rückkehr in ihr Heimatland wünschte.⁴⁴² Vor allem aus Polen und Deutschland stammende Flüchtlinge lehnten die Repatriierung kategorisch ab. Die Gründe waren naheliegend: 80% der Befragten waren Juden und wollten nicht ins Land ihrer Verfolger zurückkehren. Deutsche, Österreicher und Polen befürchteten ein Wiederaufkeimen des Antisemitismus in ihrem Heimatstaat, ausserdem waren viele osteuropäische Juden lange vor dem Krieg Richtung Westen ausgewandert und erst durch den Einfall der Deutschen aus ihren Domizilländern vertrieben worden. Die Mehrheit der Flüchtlinge zog der Rückwanderung die Weiterwanderung in einen europäischen Staat vor, während Palästina, wo die politische Situation zum Zeitpunkt der Umfrage unklar war, nur von 9% als Wunschziel angegeben wurde. Für viele Flüchtlinge war der Entscheid für ein Destinationsland ungewiss, da sie nichts über das Schicksal und den Verbleib von Angehörigen wussten. Die Umfrage, wenn auch ihre Ergebnisse eine Momentaufnahme darstellten, stützte vor allem die Forderung, dass keine erzwungenen Heim-schaffungen stattfinden sollten, da viele Flüchtlinge befürchteten, nach Kriegsende im Ausland in weiteren Lagern interniert zu werden.⁴⁴³

Holland, Belgien und Frankreich sicherten Ausländern, die vor dem Krieg in diesen Staaten niedergelassen waren, die Rückkehr zu. Diese Möglichkeit kam auch polnischen Juden zugute, die in überwältigender Mehrheit in der Umfrage von 1944 die Rückkehr in ihre früheren Domizilländer gewünscht hatten.⁴⁴⁴ Im Herbst 1944 setzten die organisierten Repatriierungen in die westeuropäischen Staaten ein. Zugleich wuchs der Druck auf Flüchtlinge, die sich über ihre weiteren Pläne noch nicht schlüssig waren. Die Deportation von Angehörigen und die Tatsache, dass Verwandte über die ganze Welt zerstreut lebten, machten vielen Menschen die Suche nach einer neuen Bleibe nicht einfach. Das zeigen die Pläne einer jüdischen Belgierin, deren polnischer Ehemann 1942 deportiert worden war, während sie mit den Kindern in die Schweiz fliehen konnte. Ihre Geschwister lebten 1942 in London, Kuba, New York, Spanien und Belgien. Als Witwe mit Kindern war die Frau auf die Hilfe der Verwandten angewiesen. Da die Kinder die polnische Staatsbürgerschaft des Vaters besaßen, versuchten die Behörden, die Familie dazu zu bewegen, nach Polen zu ziehen. Die Frau, die keinerlei Beziehungen zu Polen hatte, bewarb sich Anfang 1945 um die Repatriierung nach Belgien, verzichtete aber im Herbst darauf, sich einer organisierten Rückreise anzuschliessen, weil sie die Auswanderung nach Palästina plante. Mittlerweile hatten ihre Brüder in New York für sie ein Einreisevisum für die USA beantragt und waren bereit, sich am Unterhalt der Familie zu beteiligen. Im Frühling 1946 reiste die Familie mit einem Zwischenhalt in Brüssel in die USA.⁴⁴⁵

⁴⁴² Gut 5000 Flüchtlinge füllten die Fragebogen aus; mit ihren Familienangehörigen wurden dabei rund 9000 Personen erfasst. Siehe Picard, Schweiz, 1994, S. 358–364, insbes. S. 359.

⁴⁴³ Hohermuth, Bericht, 1945, S. 45, 55. Protokoll des Arbeits-Ausschusses IV der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, 2. Oktober 1944, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260; Picard, Schweiz, 1994, S. 348, S. 358–364; Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 77f.

⁴⁴⁴ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 330–334. Unter den Juden war der Anteil der ausländischen Staatsbürger in den westeuropäischen Ländern vor dem Krieg sehr hoch. In Belgien betrug er 90%. Enzyklopädie des Holocaust I, 1995, S. 168; Picard; Schweiz, 1994, S. 289.

⁴⁴⁵ BAR E 4264 (-) 1988/196, Bd. 633.

Weit problematischer als die Rückkehr von Flüchtlingen aus Belgien, Holland und Frankreich war die Weiterwanderung von deutschen und österreichischen Juden. Diejenigen, welche in den 1930er Jahren in erster Linie ihrer politischen Tätigkeit wegen geflohen waren, tendierten stärker auf eine Rückkehr nach Deutschland oder Österreich, wo sie sich am Neuaufbau einer demokratischen Ordnung beteiligen wollten, während für viele, die durch die antisemitische Verfolgung vertrieben worden waren, die Remigration nicht in Betracht kam.⁴⁴⁶ Richard Baer, selbst Flüchtling, der bei der Befragung von 1944 mitgearbeitet hatte, stellte nach vielen Gesprächen mit deutschen und österreichischen Juden fest:

«Sie können und wollen nicht mehr zurück, weil sie diese Länder mit ihren Einwohnern aufs tiefste verachten, weil sie glauben, hinter jedem Deutschen oder Österreicher einen SS-Mann zu sehen, der dabei war, als ein Verwandter verhaftet, deportiert oder vergast wurde, weil sie keine Angehörigen mehr vorfinden und jede persönliche Fühlung verloren gegangen ist, wenn sie daran denken, wie frühere Freunde ihren Gruss verleugneten, wie die gesamten Linksparteien versagt und Kunst und Wissenschaft sich auf das elendeste an das Regime verkauft haben, weil jeder weiss, dass der alte Erbfeind, der Antisemitismus, schon immer in Deutschland [...] heimisch war.»⁴⁴⁷

Gegenüber den Schweizer Behörden mussten jüdische Flüchtlinge aus Deutschland nach 1945 wiederholt Rechenschaft darüber ablegen, weshalb sie sich weigerten, deutsche Ausweisschriften anzunehmen. Viele liessen an ihrem Entscheid keine Zweifel, wie der nachfolgend zitierte Flüchtling:

«Eine Annahme des deutschen Ersatzpasses lehne ich ab, da ich aus rassischen Gründen aus Deutschland flüchten musste, meine Mutter [...] wurde deportiert, ich selbst wurde von der Gestapo misshandelt [...] laut Nürnberger Gesetz wurde ich ausgebürgert, ich beabsichtige *keinesfalls* nach Deutschland zurückzukehren.»⁴⁴⁸

Doch die Ausbürgerung aufgrund der 11. Verordnung zum Nürnberger Reichsbürgergesetz wollten die Schweizer Behörden nicht anerkennen, weil die deutsche Rassengesetzgebung schweizerischen Rechtsprinzipien widersprach. Für jüdische Flüchtlinge, deren Schriftenlosigkeit während des Krieges der Grund gewesen war, weshalb sie keine normalen Aufenthaltbewilligungen in den Kantonen erhalten hatten, brachte dies erhebliche Nachteile. Viele befürchteten, sie könnten deswegen zwangsweise repatriert werden. Waren sie im Besitz von deutschen oder österreichischen Ausweisschriften, so mussten sie damit rechnen, in den Siegerstaaten wie die nationalsozialistischen Täter behandelt zu werden. Flüchtlinge und Hilfswerke forderten deshalb, dass Staatenlose aus dem ehemaligen «Dritten Reich» einen Ausweis erhielten, der sie vom «Odium der deutschen oder österreichischen Herkunft befreit».⁴⁴⁹ 1946

⁴⁴⁶ Picard, Schweiz, 1994, S. 348f.; Mayer (siehe Mayer, Deutscher, 1982, S. 298f.) war als Mitglied der Bewegung Freies Deutschland einer der aktivsten Propagandisten der Remigration. Auch andere politisch engagierte Juden kehrten nach Deutschland und Österreich zurück, viele Kommunisten lehnten den Zionismus und die Emigration nach Palästina vehement ab. Siehe Teubner, Exilland, 1975, S. 246f.

⁴⁴⁷ Richard Baer in: Flüchtlinge wohin?, 1945, S. 62.

⁴⁴⁸ Gesuch um Entlassung aus der Internierung, 20. Juli 1948, BAR E 4264 (-) 1986/197, Bd. 75 (Hervorhebung im Original).

⁴⁴⁹ Richard Baer in: Flüchtlinge wohin?, 1945, S. 65. Protokolle des Arbeitsausschusses I der Sachverständigenkommission, 12. November und 17. Dezember 1945, BAR E 4001 (C) 1, Bd. 260.

fand die Gemischte Kommission eine Kompromisslösung, indem ehemals deutsche Flüchtlinge in den Flüchtlingsausweisen nicht als deutsche Staatsbürger aufgeführt wurden.⁴⁵⁰

Anfang der 1950er Jahre fiel die Pflicht zur Weiterreise für die rund 10 000 noch in der Schweiz lebenden Flüchtlinge aus der Zeit der nationalsozialistischen Verfolgung dahin. Sukzessive waren die meisten aus der Internierung befreit worden und hatten kantonale Niederlassungsbewilligungen erhalten, die ihnen auch den Stellenantritt ermöglichten.⁴⁵¹ Nach zehn, manchmal fünfzehn Jahren des Flüchtlingsdaseins wurden sie wieder zu gewöhnlichen Staatsbürgern, die dieselben Rechte genossen wie andere Ausländer.

⁴⁵⁰ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 85.

⁴⁵¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 356–360.

5 Finanzielle Aspekte und Vermögensfragen

Die finanziellen und vermögensrechtlichen Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik haben bisher kaum Beachtung gefunden. Zwar widmete 1951 ein verwaltungsinterner Bericht den damit zusammenhängenden Fragen mehrere Kapitel¹, doch erst Mitte der 1990er Jahre wandte sich der Historiker Jacques Picard der Problematik der in der Schweiz liegenden Vermögenswerte von Opfern des Nationalsozialismus zu.² Er betonte die grossen finanziellen Leistungen, welche die Schweizer Juden und die jüdischen Hilfswerke in den USA zugunsten der Flüchtlinge erbracht hatten.³ Jonas Arnold schliesslich förderte mit seinen Forschungen wichtige Erkenntnisse über die finanziellen Beiträge der privaten Hilfswerke zutage.⁴

Im folgenden wird die Enteignungspolitik des NS-Regimes gegenüber den Verfolgten dargestellt, um zu zeigen, in welcher finanziellen Situation sich die Flüchtlinge befanden, als sie in die Schweiz flüchten mussten. Hinzu kamen die Einschränkungen im internationalen Zahlungsverkehr, so dass die Flüchtlinge kaum Vermögenswerte mitnehmen oder nachträglich in die Schweiz transferieren konnten. Folglich stellte sich die Frage, wer für die Unterstützung der zumeist mittellosen Flüchtlinge in der Schweiz aufkam. Bis 1942 trugen die Hilfswerke die finanziellen Lasten beinahe allein; erst als sie im Laufe des Krieges die Mittel nicht mehr aufbringen konnten, übernahm der Bund einen grösseren Anteil. Gleichzeitig hatten die Hilfswerke grosse Schwierigkeiten, Unterstützungszahlungen aus den USA zu beziehen. Schliesslich ergriffen die Schweizer Behörden gegenüber den Flüchtlingen vermögensrechtliche Massnahmen, um die Ausgaben der öffentlichen Hand reduzieren zu können. Die Sperre deutscher Vermögen von 1945 traf schliesslich auch die Flüchtlinge. All diese Massnahmen wirkten bis weit in die 1950er Jahre hinein und sind mitbeteiligt an der Entstehung von sogenannten nachrichtenlosen Vermögen.

Das Kapitel beschreitet innerhalb der schweizerischen Historiographie insofern Neuland, als es die Flüchtlingspolitik von 1933 bis 1950 auf ihre finanziellen Implikationen hin untersucht. Dabei zeigt sich, dass die Flüchtlingspolitik in eine komplexe institutionelle Struktur eingebunden war. Neben dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und den Hilfswerken spielten weitere Akteure eine Rolle: das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement (EFZD), das Eidgenössische Politische Departement (EPD), das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD), die Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt), die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Schweizerische Volksbank (SVB). Wie bei der Flüchtlingspolitik

¹ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 144.

² Picard, Schweiz, 1996 (engl. 1993).

³ Picard, Schweiz, 1994, S. 364–385. Zur Unterstützung durch das American Jewish Joint Distribution Committee siehe Bauer, Jewry, 1982.

⁴ Arnold, Transitprinzip, 1997; Arnold, Finanzierung, 1998 (Arnold erstellte diesen Bericht zuhanden der UEK). Siehe im weiteren auch Koller, Finanzierung, 1997, und Gast, Kontrolle, 1997, der den Zusammenhang von Fremdenpolitik und Wirtschaftspolitik für die Zeit bis 1933 systematisch untersucht hat. Zur Historiographie im allgemeinen siehe Kap. 1.3.

generell müssen diese Vorgänge in einem internationalen Kontext analysiert werden. Die finanziellen Aspekte und die Vermögensfragen waren auch Teil der Wirtschaftsbeziehungen zu NS-Deutschland und den Alliierten, insbesondere den USA. Der Schwerpunkt des Kapitels liegt auf der Untersuchung des Handelns staatlicher Organe und der Hilfswerke.

5.1 Die Enteignungs- und Beraubungspolitik des NS-Regimes

Ab 1933 betrieb das nationalsozialistische Regime eine Politik der Beraubung der jüdischen Bevölkerung in Deutschland. Das Gesetz über die Regelung des Beamtenstatus sah die Entlassung von Beamten aus politischen oder aus Rassegründen vor.⁵ Gegen die jüdischen Unternehmen und Geschäfte wurde ein Boykott organisiert. Im Lauf des Jahres 1933 verliessen 37 000 der rund 525 000 deutschen Juden das Land.⁶ Bis 1938 ergriff das Regime eine ganze Reihe von Massnahmen, um die Enteignungen voranzutreiben. Gegen die als «jüdisch» erachteten Unternehmen, d.h. Unternehmen, deren Eigentümer oder Aktionäre Juden waren, wurden unzählige Druckmittel wie Boykotte und andere Schikanen eingesetzt⁷, die zu massiven Wertverlusten der Unternehmen führten. Die Kombination von Terror, Propaganda und Gesetzgebung war so wirksam, dass zwei Drittel aller Geschäfte in Deutschland, die in jüdischem Besitz waren oder von Juden geführt wurden (insgesamt ca. 100 000), bis 1938 «freiwillig» verkauft oder liquidiert wurden. Nach November 1938 trat die «Arisierung» in ihre zweite Phase und wurde von der Regierung systematisch vorangetrieben. Alle jüdischen Unternehmen wurden – Branche um Branche –zwangswise in nichtjüdischen Besitz übergeführt. Die noch übriggebliebenen jüdischen Geschäfte wurden einem «Arier» unterstellt, der mit der Überwachung des sofortigen Zwangsverkaufes beauftragt war. So waren die betroffenen Unternehmer gezwungen, entweder ihr Geschäft zu verkaufen oder ihre Geschäftstätigkeit einzustellen. Der Staat erhob Steuern von bis zu 70% auf die Differenz zwischen dem offiziell geschätzten Wert und dem effektiven Verkaufspreis.⁸ Grundsätzlich wurde die jüdische Bevölkerung mit allen Mitteln zur Auswanderung gezwungen. Im Anschluss an die «Reichskristallnacht» (9./10. November 1938) belegte Hermann Göring sie darüber hinaus noch mit einer Busse von 1,127 Milliarden Reichsmark (RM). Inhaber von Aktien, Obligationen und anderen Wertpapieren hatten diese ausserdem auf einem Sperrkonto bei einer von den Behörden bestimmten Bank zu hinterlegen.⁹ Die Vermögen in Gold, Platin oder Edelsteinen sowie Kunstgegenstände mussten ab Mai 1939 an dem Wirtschaftsministerium unterstellte Ämter abgeliefert werden.¹⁰ Zu den Enteignungen fügten sich weitere, direkt auf die Emigranten abzielende Massnahmen. Im Zuge der sich verschärfenden

⁵ Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, 7. April 1933, in: Walk, Sonderrecht, 1996.

⁶ Friedländer, Reich, 1998, S. 75.

⁷ Genschel, Verdrängung, 1966, S. 89.

⁸ Longerich, Politik, 1998, S. 217.

⁹ Hilberg, Vernichtung, 1990, S. 133.

¹⁰ Hilberg, Vernichtung, 1990, S. 147.

Wirtschafts- und Finanzkrise der 1930er Jahre hatte Deutschland bereits im Juli 1931 die Devisenbewirtschaftung und eine Steuer eingeführt, um die Kapitalflucht zu bekämpfen.¹¹ Diese Steuer wurde Steuerzahlern mit einem Vermögen von über 200 000 Reichsmark oder einem Jahreseinkommen von über 20 000 Reichsmark belastet. Das NS-Regime senkte rückwirkend auf den 1. Januar 1931 die Vermögensgrenze für die Reichsfluchtsteuer auf 50 000 Reichsmark.¹² Um die Devisenausfuhr zu kontrollieren, wurden zentralisiert Ämter geschaffen (Devisenstellen), welche Überweisungen ins Ausland abwickelten. Mit der Einführung des Vierjahresplans von 1936, der den Zweck hatte, die Wirtschaft in das Aufrüstungsprogramm einzubinden, stieg der Bedarf nach Devisen.

Für die Auswanderung wurde eine Sondersteuer erhoben.¹³ Den Flüchtlingen, die sich bereits im Ausland befanden, wurde die Überführung ihrer Vermögenswerte, deren sich der Staat bemächtigte, untersagt.¹⁴ Die Guthaben, die die Emigrierten nicht mitführen durften, blieben auf einem Sonderkonto in Deutschland blockiert (Auswanderer-Sperrmark). Für die jüdischen Emigranten war ein Kapitaltransfer praktisch unmöglich oder gegebenenfalls mit beachtlichen finanziellen Verlusten verbunden.¹⁵ Falls sie einen Teil ihres Vermögens zurückgewinnen wollten, so mussten sie mindestens auf 80 bis 90%, wenn nicht sogar mehr, ihres Kapitals in Sperrmark verzichten. In Ausnahmefällen durften sie auf die Ausschüttung eines minimalen Zinses auf den Saldo hoffen. Bis 1938 war es möglich, Pensionen und Renten ins Ausland zu überweisen.¹⁶

Es bestand ein offensichtlicher Widerspruch zwischen dem Willen der Nationalsozialisten, die jüdische Bevölkerung abzuschieben, und der Absicht, sie aller ihrer Mittel zu berauben, bis kein Land mehr zu ihrer Aufnahme bereit war. Um dennoch ihre Auswanderung zu ermöglichen, erlaubten die Behörden, einen minimalen Betrag auszuführen.¹⁷ Jeder Auswanderer hatte das Recht, seine persönliche Habe und seinen Hausrat mitzunehmen. Ausserdem konnte er 10 Reichsmark in Devisen umtauschen und ausführen, was nach der Abwertung von 1936 einem Betrag von Fr. 17.50 entsprach. Ab Mai 1938 konnten die Devisenstellen jedoch eine Steuer von bis zu 100% auf den Kaufpreis des Hausrates erheben. Die willkürliche Handhabung wurde in einem *Aide-mémoire* des EPD vom September 1938 aufschlussreich beschrieben:

«Gegenüber Juden werden diese Bestimmungen besonders streng gehandhabt, oft sogar in geradezu willkürlicher Weise. So ist der Abteilung für Auswärtiges ein Fall gemeldet worden, in dem bei einem

¹¹ DDS, Bd. 10, Nr. 93, S. 213, Fussnote 1; zu den Problemen, die zwischen der Schweiz und Deutschland bezüglich der «Reichsfluchtsteuer» entstanden, siehe BAR E 2001 (D) 3, Bd. 205.

¹² Siehe Kap. 5.2.1.

¹³ Longerich, Politik, 1998, S. 217.

¹⁴ Siehe Kap. 5.2.1.

¹⁵ Hilberg, Vernichtung, 1990, S. 146.

¹⁶ Siehe Kap. 5.2.1.

¹⁷ Hilberg, Vernichtung, 1990, S. 146–151. Hilberg erwähnt zwölf Mittel und Wege, über die «Auswanderungskandidaten» verfügten, um einige Güter mitzuführen.

jüdischen Rückwanderer schweizerischer Nationalität die Mitnahme seines Umzugsgutes im Werte von RM. 6500.– von der Bezahlung einer Abgabe von RM. 20 500.– abhängig gemacht wurde.»¹⁸

5.2 Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit NS-Deutschland und den deutschbesetzten Staaten¹⁹

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise wurden Devisenbewirtschaftungsmassnahmen nicht nur in Deutschland, sondern auch in zahlreichen anderen europäischen Staaten eingeführt. Als Reaktion auf die damit ausgelösten aussenwirtschaftlichen Probleme schloss die Schweizer Regierung mit zahlreichen Handelspartnern Abkommen, die den bilateralen Zahlungsverkehr regelten.²⁰ In den Verträgen mit dem Deutschen Reich anerkannte der Bundesrat die Eingliederung Österreichs sowie der annektierten Gebiete Polens und der Tschechoslowakei in den deutschen Wirtschaftsraum und vollzog damit die Expansionspolitik des NS-Regimes in wirtschaftlicher Hinsicht nach.²¹ Im Sommer und Herbst 1940 weitete der Bundesrat den gebundenen Zahlungsverkehr auf die von Deutschland besetzten Staaten in West- und Nordeuropa aus.²² Die strengen Bestimmungen dieses staatlich regulierten Zahlungsverkehrs galten für alle Firmen und Privatpersonen in der Schweiz; insbesondere für Flüchtlinge hatten sie jedoch gravierende Konsequenzen, denn diese waren oft auf den Transfer ihrer zurückgelassenen Vermögenswerte angewiesen, um in der Schweiz ihre Existenz zu sichern oder weiterreisen zu können. Die fremdenpolizeilichen Behörden von Bund und Kantonen, die selber grosse Mühe bekundeten, sich in den unübersichtlichen Vorschriften des internationalen Zahlungsverkehrs zurechtzufinden²³, arbeiteten in diesen Transferfragen von Ausländern eng mit der Schweizerischen Verrechnungsstelle (SVSt), die den Zahlungsverkehr kontrollierte, und der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) zusammen.

¹⁸ «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», Memorandum des Politischen Departements, 14. September 1938, in DDS, Bd. 12, Nr. 383, S. 873–874. Dieser Fall wird in einem Schreiben an den Chef des EPD am 19. August 1938 von einem Anwalt der betroffenen Personen erwähnt. BAR E 2001 (D) 1, Bd. 231.

¹⁹ Das Thema «Der gebundene Zahlungsverkehr der Schweiz» wird im Rahmen des UEK-Schlussberichts vertieft behandelt werden.

²⁰ Die Schweiz traf zwischen 1931 und 1945 unter anderem mit Belgien (1940), Bulgarien (1932), Dänemark (1940), Deutschland (1934), Frankreich (1940), den Niederlanden (1940), Italien (1935), Polen (1936), Rumänien (1933), Spanien (1936) und Ungarn (1931) derartige Devisenabkommen. Im Krieg wickelte sie zwischen 50 und 80% ihres gesamten Aussenhandels über den «gebundenen» Zahlungsverkehr ab; Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, S. 41–74.

²¹ Österreich wurde am 30. Juni 1939 in den deutsch-schweizerischen Zahlungsverkehr einbezogen, die eingegliederten polnischen Gebiete am 1. August 1940 und das Protektorat Böhmen und Mähren am 1. Oktober 1940. Mit der Slowakei schloss die Schweiz am 15. Juli 1939 ein Clearingabkommen, und mit dem Generalgouvernement konnten mit Einwilligung des Reichswirtschaftsministeriums einzelne Zahlungen vorgenommen werden. Siehe Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, S. 68–71; S. 261–280.

²² Siehe Kap. 5.2.2.

²³ Die «ganze Zahlungsverkehrssache ist sehr kompliziert und für Fernstehende schwer verständlich», erklärte die Eidg. Fremdenpolizei während des Krieges. Weder die Beamten der Fremdenpolizei noch die Ausländer seien in der Lage, jeden Fall richtig beurteilen zu können. Referat von Carl Brunner an der Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren vom 10. und 11. September 1943, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11; siehe auch Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 151.

5.2.1 Vermögenstransfer für Emigranten und Flüchtlinge aus NS-Deutschland

Die Möglichkeiten, sich Vermögenswerte aus dem Deutschen Reich und den annektierten Gebieten in die Schweiz überweisen zu lassen, wurden durch die deutschen Devisenvorschriften und das deutsch-schweizerische Clearingabkommen bestimmt. Dieser 1934 abgeschlossene und bis Kriegsende mehrfach geänderte Vertrag regelte die Abwicklung nahezu aller bilateralen Zahlungen²⁴, die nicht mehr frei und direkt – etwa über eine Geschäftsbank – vorgenommen werden konnten, sondern an die beiden Zentralbanken (Reichsbank und Schweizerische Nationalbank / SNB) geleitet werden mussten. In diesem Clearingverfahren entwickelten sich in beiden Staaten geschlossene Zahlungskreisläufe: Mit den Geldern, welche die Schweizer Schuldner bei der SNB einzahlten, wurden wiederum die Gläubigeransprüche in der Schweiz (Exporteure, Tourismus, Finanzgläubiger) befriedigt. Da die Importe aus Deutschland in den 1930er Jahren zurückgingen, verringerten sich die Einzahlungen bei der SNB, so dass eine Konkurrenz der Gläubigergruppen um die knappen Clearingmittel entstand.²⁵ Die Schweizer Clearingbehörden (SVSt und Handelsabteilung) bemühten sich deshalb, den Kreis der Zahlungsempfänger einzugrenzen. Dabei kamen ihnen neu in die Schweiz einwandernde Ausländerinnen und Ausländer, die nach dem sogenannten Domizilprinzip unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit auszahlungsberechtigt waren, ungelegen. Man erliess deshalb Massnahmen, die eine Belastung des Clearings durch ausländische Staatsangehörige verhindern sollten.²⁶

Kapitaltransfer

Der Transfer von Kapitalien (Bargeld, Guthaben auf Bankkonten oder Wertschriften) war nicht im Clearingvertrag geregelt, so dass aufgrund des deutschen Kapitalausfuhrverbotes keine Möglichkeiten bestanden, sich diese in die Schweiz überweisen zu lassen.²⁷ Eine minimale Erleichterung bot den Gläubigern allenfalls die Ausnahmeregelung des sogenannten Kapital-Härtefall-Transfers, bei dem ihnen – wenn sie eine wirtschaftliche Notlage nachweisen konnten – ein Maximalbetrag von monatlich rund 700 Franken aus dem Clearing ausbezahlt wurde.²⁸ So blieben denn auch die meisten Flüchtlinge von ihren im Reich zurückgelassenen und (noch) nicht beschlagnahmten Guthaben abgeschnitten, was auf ihre Situation in der Schweiz schwerwiegende Auswirkungen hatte.²⁹ Für eine spezifische Gruppe mussten die schweizerischen Behörden eine Lösung finden: Nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten kehrten immer mehr in Deutschland lebende Schweizer Staatsangehörige in ihre Heimat zurück³⁰,

²⁴ Der Kapital- und Versicherungsverkehr konnte weiterhin beschränkt in freien Devisen abgewickelt werden.

²⁵ Die Schweizer Zinsgläubiger wurden stets schlechter gestellt als etwa die Warenexporteure.

²⁶ SVSt (Transferabteilung) an die Handelsabteilung (EVD), 12. Januar 1939, BAR E 7160-10 (-) 1968/30, Bd. 188; siehe den folgenden Abschnitt zum Transfer von Kapitalerträgen, Pensionen und Unterstützungszahlungen.

²⁷ Siehe Kap. 5.1.

²⁸ Der Betrag war auf 400 Reichsmark (RM) festgesetzt (Clearingkurse: 1936–1940 100 RM = 175 Fr. und 1940–1945 100 RM = 173 Fr.).

²⁹ Die Mehrheit war in der Schweiz ohne Erwerb. Clearingkommission Deutschland, 23. Oktober 1936, S. 192f., BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 12. Siehe auch Kap. 5.3.

³⁰ Gesamtzahlen konnten keine gefunden werden. Für die Kriegsjahre finden sich Angaben in Ritzmann-Blickstorfer, Statistik, 1996, S. 373. So kehrten 1381 Auslandschweizer im Jahr 1939 aus Deutschland zurück.

wobei auch sie ihre Guthaben nicht mitnehmen konnten. Da die über das Kapital-Härtefall-Verfahren transferierbaren Beträge laut der Handelsabteilung nicht ausreichten, um in der Schweiz eine neue Existenz aufzubauen³¹, und die Gefahr bestand, dass diese Schweizer Rückwandererinnen und Rückwanderer der öffentlichen Fürsorge anheimfallen würden, suchten die Behörden seit Herbst 1935 nach einer diplomatischen Regelung mit Deutschland. Der Schweizer Konsul in Mannheim schrieb nach Bern, er könne es nicht verstehen, dass die Schweiz in dieser äusserst wichtigen Rückwandererfrage im Gegensatz zu den Niederlanden und Frankreich noch nichts unternommen habe.³² Auch nach Ansicht der Handelsabteilung drängte sich eine grundsätzliche Regelung auf. Mit dem Hinweis auf die «Judenfrage», die mit den deutschen Rassegesetzen im September 1935 akut geworden sei³³, sprach sie die Situation der rund 1000 im Deutschen Reich lebenden Schweizer Juden an.³⁴ «Es ist mit Sicherheit vorzusehen, dass diese bedauernswerten Landsleute mit der Zeit restlos aus Deutschland abwandern müssen, wenn sie überhaupt noch ein erträgliches Leben führen wollen», schrieb Paul Dinichert, der Gesandte in Berlin, im Oktober 1935 nach Bern.³⁵ Die Nationalsozialisten wandten zwar aus aussenpolitischen Rücksichten bis nach Kriegsbeginn nicht alle antisemitischen Gesetze vollumfänglich auf Jüdinnen und Juden ausländischer Staatsangehörigkeit an³⁶; den Boykottmassnahmen, den alltäglichen Demütigungen und den zunehmenden Diskriminierungen waren sie dennoch ausgesetzt.³⁷ Wie den deutschen Juden sollte ihnen die wirtschaftliche Grundlage entzogen werden, um sie aus Deutschland zu vertreiben.³⁸ Die jüdischen Schweizer und Schweizerinnen waren denn auch insbesondere von den wirtschaftlichen «Arisierungs»-Gesetzen im Jahr 1938 betroffen: Sie mussten ihre im Reich befindlichen Vermögen anmelden³⁹, einige verloren ihre Arbeitsbewilligung⁴⁰, und mit Zustimmung des

³¹ Clearingkommission Deutschland, 4. März 1936, S. 42f., BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 12. Zum Beispiel musste der jüdische Rückwanderer G., der kein Vermögen in der Schweiz besass, seinem mittellosen Bruder die Miete von monatlich 744 Fr. bezahlen. BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 938.

³² Die Niederlande hatte mit der Reichsregierung ein Abkommen über die Mitnahme von jüdischen Rückwanderervermögen getroffen. EPD (Walter Hofer), Notiz, 21. November 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

³³ Jean Hotz (Vizedirektor der Handelsabteilung) an die Abteilung für Auswärtiges des EPD, 5. November 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

³⁴ Eine Schätzung des EPD im Jahr 1938 sprach von einer Zahl zwischen 500 und 1000 Schweizer Juden. «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100; siehe auch DDS, Bd. 12, Nr. 383, S. 874. Die 1935 von der Gesandtschaft in Berlin erhobenen Zahlen umfassten 378 Schweizer Juden; die Doppelbürger waren jedoch in diesen Zahlen nicht enthalten. Hans Frölicher (Chef der Abteilung für Auswärtiges im EPD) an die Polizeiabteilung des EJPD, 18. Dezember 1935, BAR E 2001 (C) 4, Bd. 130.

³⁵ Paul Dinichert an die Handelsabteilung des EVD, 24. Oktober 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

³⁶ Graml, *Behandlung*, 1958, S. 85f.; Maurer, *Juden*, 1986, S. 190; Picard, *Schweiz*, 1994, S. 166.

³⁷ Diverse Fälle in BAR E 2001 (D) 3, Bd. 163. Auch Schweizer Staatsbürger wurden im «Dritten Reich» verhaftet, deportiert und ermordet. Auf die Problematik des Opferschutzes (Schutz von Leben) durch die Schweizer Behörden geht der vorliegende Bericht jedoch nicht ein (siehe Kap. 1.1). Im vorliegenden Kapitel bleibt diese Thematik auf den Vermögensschutz der Schweizer Staatsbürger beschränkt.

³⁸ Aussage Hermann Görings vom 12. November 1938, zitiert in: Maurer, *Juden*, 1986, S. 191.

³⁹ Verordnung über die Anmeldung des Vermögens von Juden vom 26. April 1938, in: Walk, *Sonderrecht*, 1996, S. 223. Deutsche Juden mussten auch ihre im Ausland befindlichen Vermögen anmelden.

⁴⁰ Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 6. Juli 1938, in: Walk, *Sonderrecht*, 1996, S. 232. Im Fall L. intervenierte die schweizerische Gesandtschaft beim Auswärtigen Amt, das jedoch eine unterschiedliche Behandlung von in- und ausländischen Juden ablehnte. Auswärtiges Amt an schweizerische Gesandtschaft, Verbalnote, 25. November 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 76.

Reichswirtschaftsministeriums konnten ihre Vermögen zwangsliquidiert werden.⁴¹ Die Behörden in Bern und die schweizerische Gesandtschaft in Berlin verwarfen mehrmals den Gedanken, offiziell bei der Reichsregierung gegen die Diskriminierungen der Schweizer Staatsangehörigen zu protestieren.⁴² In Einzelfällen schritten Gesandtschaft und Konsulate allerdings für die betroffenen Juden ein.⁴³ Eine grundsätzliche Demarche oder gar die Anrufung eines internationalen Schiedsgerichtes aufgrund der in den bilateralen Rechtsschutz- und Niederlassungsverträgen festgehaltenen Gleichbehandlungsklausel wurden zwar von EPD und EJPD geprüft. Die beiden Departemente glaubten jedoch nicht an einen Erfolg.⁴⁴ Auch eine Kündigung der Verträge wurde mit der Begründung abgelehnt, die gesamte Schweizerkolonie zu gefährden, während die Zahl der jüdischen Schweizerinnen und Schweizer relativ gering sei.⁴⁵ Der Gesandte in Berlin wies auf einen weiteren Punkt hin: Die Schweizer Regierung habe «mit Rücksicht auf die guten Beziehungen zu Deutschland» auf rechtliche Schritte verzichtet.⁴⁶ Aufgrund der prekären Rechtslage legte die Gesandtschaft den Schweizer Juden nahe, ihre Rückkehr in die Schweiz ins Auge zu fassen.⁴⁷ EPD und Gesandtschaft waren sich jedoch einig, dass man für die Guthaben jüdischer Rückwanderer kein spezielles Abkommen eingehen könne.⁴⁸ Die Frage stellte sich also, wie der deutschen Regierung eine allgemeine Rückwandererregelung trotz strengem Kapitalausfuhrverbot abgerungen werden konnte: Einen Transfer über das Clearing lehnten die wirtschaftlichen Spitzenverbände bei einem Treffen mit dem Bundesrat im März 1936 ab, weil keine Mittel vorhanden seien, um die Rückwanderer als zusätzliche Gläubigergruppe in der Schweiz auszahlen zu können.⁴⁹ Hingegen wurde der Vor-

⁴¹ Verordnung über den Einsatz des jüdischen Vermögens vom 3. Dezember 1938, in: Walk, Sonderrecht, 1996, S. 262. Für ausländische Juden bestand kein Depotzwang für Wertschriften oder Kunstgegenstände. Frölicher an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung, 14. Dezember 1940, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 163.

⁴² EPD, «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100; siehe auch DDS, Bd. 12, Nr. 383, S. 870–876.

⁴³ Dinichert protestierte bereits 1933 scharf gegen die Misshandlung des Schweizer Juden Willy Guggenheim; Dinichert an Motta, 10. März 1933, DDS, Bd. 10, Nr. 245, S. 596f. Der Schweizer Konsul in Stuttgart intervenierte 1938 gegen die Kennzeichnung des Geschäfts eines Schweizer Juden; Suter an das Polizeipräsidium Stuttgart, 8. Juli 1938, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 163. Siehe auch oben Fussnote 34 und 37.

⁴⁴ Pierre Bonna (Chef der Abteilung für Auswärtiges im EPD) an die schweizerische Gesandtschaft, 30. Oktober 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232. Bundesrat Baumann (EJPD) an Bundesrat Motta (EPD), 8. Oktober 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232. Der schweizerisch-deutsche Niederlassungsvertrag stammte vom 13. November 1909 und der Rechtsschutzvertrag vom 31. Oktober 1910, in: AS 1911, S. 681 und S. 692. Siehe dazu auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. II, 3a–d. Laut Art. 1 des Rechtsschutzvertrages mussten die im Reich lebenden Schweizer in bezug auf ihre Person und ihr Eigentum gleich behandelt werden wie die Inländer. Das EPD stellte sich auf den Standpunkt, dass eine Diskriminierung nur dann vorliege, wenn sie allein aufgrund der schweizerischen Staatsangehörigkeit erfolge, «Exposé für Herrn Bundesrat Motta», 14. September 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 383, S. 874. Es war aber durchaus Interpretations- und Handlungsspielraum vorhanden: Während Dinichert und das EVD auf dem Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung beharren wollten, gab Bundesrat Motta vom EPD zwar zu, dass dieser rein rechtliche Standpunkt vieles für sich habe, dass man aber damit bei den Deutschen keinen Eindruck machen werde. Motta an Dinichert, 20. Januar 1937, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 289.

⁴⁵ Chef der Abteilung für Auswärtiges an die Handelsabteilung des EVD, 28. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100.

⁴⁶ Dinichert an Bundespräsident Motta (EPD), 14. Januar 1937, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 289.

⁴⁷ Frölicher an Bonna, 11. November 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 443, S. 1015.

⁴⁸ Paul Dinichert an die Handelsabteilung des EVD, 24. Oktober 1935, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232; EPD und Gesandtschaft sprachen dabei das Beispiel des niederländisch-deutschen Rückwandererabkommens an; siehe Fussnote 32.

⁴⁹ Hotz (Direktor der Handelsabteilung) an schweizerisches Konsulat Mannheim, 28. März 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

schlag der Handelsabteilung angenommen, dass der Bund die Vermögen der Rückwanderer in Deutschland übernehme und ihnen in der Schweiz mit einer gewissen Einbusse zurückbezahle. Die deutsche Reichsregierung lehnte diesen Vorschlag im Herbst 1936 ab.⁵⁰ Da sich die Situation der Juden in Deutschland zunehmend verschärfte, entschloss sich das EPD, die Angelegenheit weiter zu verfolgen.⁵¹ Schliesslich lenkten die deutschen Devisenbehörden ein, und am 19. August 1937 vereinbarten die beiden Staaten, dass die emigrierenden Schweizer Staatsbürger Kapitalbeträge von maximal 50 000 Reichsmark (rund 87 000 Franken) in die Schweiz transferieren durften.⁵² Die schweizerische Gesandtschaft in Berlin übernahm diese Gelder und bestritt damit unter anderem Unterstützungszahlungen an in Deutschland lebende bedürftige Schweizerinnen und Schweizer.⁵³ Die Rückwanderer erhielten in der Schweiz den Betrag in Franken wieder ausbezahlt; sie hatten dabei jedoch einen empfindlichen Verlust hinzunehmen, weil der angewandte Wechselkurs fast 50% unter dem offiziellen Clearingkurs lag.⁵⁴ Bundesrat Giuseppe Motta (EPD) war überzeugt, dass vor allem Rückwanderer mit grösseren Vermögen diese Einbusse auf sich nehmen könnten.⁵⁵ Bei dieser Sonderverrechnung erzielte der Bund einen Kursgewinn, der mit der Mehrarbeit für die Gesandtschaft und als Beitrag an die Sparmassnahmen des Bundes erklärt wurde.⁵⁶ Unter dem Druck der Handelsabteilung und des Finanzdepartementes, welche die Marge für zu hoch erachteten⁵⁷, gewährte das EPD den Rückwanderern 1940 einen etwas besseren Kurs mit der Begründung:

«Je schlechter der Umrechnungskurs ist, umso rascher hat der Rückwanderer seine deutschen Guthaben verzehrt und umso grösser ist die Gefahr, dass er der Öffentlichkeit zur Last fällt, bevor er sich in der Schweiz eine neue Existenz schaffen konnte.»⁵⁸

⁵⁰ Auswärtiges Amt an die schweizerische Gesandtschaft, Verbalnote (Abschrift), 25. September 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁵¹ Walter Hofer (EPD), «Notiz betreffend die Heimschaffung von Rückwandererguthaben aus Deutschland», 21. November 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁵² Die Auslandschweizer mussten ihr Bürgerrecht schon vor dem 15. Juli 1931 besessen haben und nach 1933 ausgewandert sein. Das Abkommen mit der deutschen Regierung über die Heimschaffung schweizerischer Rückwandererguthaben beruht auf einem Notenwechsel vom 19. August 1937, Carl Clodius (Auswärtiges Amt) an den schweizerischen Gesandten Paul Dinichert, 19. August 1937 (Abschrift), BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 9. Die Schweiz schloss unter anderem auch mit Italien, Frankreich und den Niederlanden Rückwandererabkommen.

⁵³ Diese öffentlichen Unterstützungszahlungen stammten von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ausserdem bezahlte der Bund aus den übernommenen Rückwanderervermögen seine diplomatischen und konsularischen Auslagen, und im Krieg überwies auch das IKRK – ohne Wissen der Deutschen – damit Beträge nach Deutschland. Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland (EPD) an die SVSt, 17. Juni 1943, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 9.

⁵⁴ Die Beträge wurden den Rückwanderern zum Registermarkkurs ausbezahlt (die Registermark war eine spezifische Sperrmark-Sorte). Vor dem Krieg sank der Kurs auf 40–70 Fr. für 100 RM; im Krieg setzte das EPD den Auszahlungskurs auf 80 Fr. = 100 RM fest. (Siehe Fussnote 58). Wären die Rückwanderervermögen über das Clearing ausbezahlt worden, hätten die Rückwanderer für 100 einbezahlte RM rund 175 Fr. erhalten.

⁵⁵ Motta (EPD) an das EFZD und an die SNB, 13. Juni 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁵⁶ Dinichert an Abteilung für Auswärtiges, 23. April 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232. Die Marge entstand, indem Bund, Kantone und Gemeinden für ihre Unterstützungszahlungen nach Deutschland für den Gegenwert von 100 RM 100 Fr. auf das Konto der Gesandtschaft bei der Volksbank in der Schweiz einzahlten, während der Rückwanderer für seine in Deutschland einbezahlten 100 RM in der Schweiz 40–80 Fr. ausbezahlt erhielt. Diese Differenz zwischen An- und Verkaufspreis verblieb dem Bund.

⁵⁷ Hotz (Direktor der Handelsabteilung) an das EPD (Abteilung für Auswärtiges), 23. Mai 1936, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232. Bundesrat Wetter (EFZD) an das EPD, 20. März 1940, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁵⁸ Bonna (EPD) an Bundesrat Wetter (EFZD), 13. März 1940, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232. Es wurde wieder ein Kurs von 80 Fr. = 100 RM angewandt.

Da die Gesandtschaft für die übernommenen Kapitalien nicht genügend Verwendung fand, waren die Transfermöglichkeiten bereits 1938 «sehr beschränkt» und reichten «lange nicht aus, um allen Rückwandererwünschen entgegenzukommen».⁵⁹ Auch erfolgten die Auszahlungen in der Schweiz erst nach langen Wartezeiten und in Teilbeträgen.⁶⁰ Zwischen 1937 und 1943 konnten Rückwandererguthaben von 4 Millionen Franken in die Schweiz zurückgeschafft werden (hinzu kamen 3 Millionen im Kapital-Härtefall-Verfahren)⁶¹, während vor dem Krieg allein die jüdischen Schweizer 16 Millionen Franken im Reich besaßen.⁶² Diese stark beschränkten Transfermöglichkeiten stellten das EPD vor das Problem der öffentlichen Fürsorge.⁶³ Bundesrat Motta schrieb im April 1938, man wolle alles unternehmen, um den Schweizer Juden zu helfen: «Nicht zuletzt liegt diesem Bestreben auch die Sorge zugrunde, möglichst zu vermeiden, dass Rückwanderer der Unterstützung durch ihre Heimatbehörden anheimfallen.»⁶⁴ Im Mai 1938 scheiterte vorerst ein Versuch des EPD, mit einer durch den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund (SIG) gegründeten jüdischen Hilfsorganisation eine Vorfinanzierung der Auszahlungen in der Schweiz zu erreichen; im Oktober zeigte sich der SIG bereit, den jüdischen Rückwanderern, die längere Zeit auf ihre Transfers warten mussten und in eine wirtschaftliche Notlage gerieten, die eigenen Fürsorgeeinrichtungen zur Verfügung zu stellen, Unterstützungszahlungen zukommen zu lassen und bei der Stellensuche behilflich zu sein.⁶⁵ Die fürsorgeabhängigen jüdischen Rückwanderer sollten also künftig vom SIG unterstützt werden.⁶⁶ Der Bund hatte mit dieser Aktion die Hilfe für einen Teil seiner unterstützungsbedürftigen Staatsangehörigen den schweizerischen Juden überbunden – eine Praxis, die aufgrund des Prinzips der Rechtsgleichheit fragwürdig erscheint. Nach August 1939 verschärfte sich die finanzielle Situation der bereits in die Schweiz zurückgekehrten Juden, weil die deutschen Devisenstellen sie nicht mehr am Kapital-Härtefall-Transfer teilnehmen liessen.⁶⁷ Für die im Reich Zurückgebliebenen war die Lage jedoch ungleich ernster: Zwar lebten laut Angaben der schweizerischen Gesandtschaft Ende 1941 nur noch wenige Schweizer Juden in

⁵⁹ EPD, «Exposé für Herrn Bunderat Motta», 3. Mai 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100. Beispielsweise musste G. seinen Betrieb liquidieren, konnte jedoch vom Erlös von 200 000 RM nur 50 000 RM transferieren. EPD an schweizerische Gesandtschaft (Dinichert), 18. Januar 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 289.

⁶⁰ Dinichert an Bonna, 3. Februar 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100. Bedürftige Rückwanderer konnten bevorzugt werden und während der Wartezeit als Härtefälle Teilbeträge erhalten.

⁶¹ EPD (Hans Lacher), «Zusammenfassung der geltenden Regelungen betreffend den Transfer schweizerischer Rückwanderervermögen aus dem Ausland nach der Schweiz», 10. August 1943, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 600.

⁶² 9,152 Mio. RM. Kappeler (schweizerische Gesandtschaft) an die Abteilung für Auswärtiges, 23. September 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 293.

⁶³ Chef der Abteilung für Auswärtiges an die Handelsabteilung des EVD, 8. Februar 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁶⁴ Bundesrat Motta (EPD) an Bundesrat Obrecht (EVD), 4. April 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 232.

⁶⁵ Der Chef der Abteilung für Auswärtiges (EPD) an die schweizerische Gesandtschaft Berlin, 20. Oktober 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 289; Rechtsbureau der Abteilung für Auswärtiges an Saly Mayer (Präsident des SIG), 19. Oktober 1938, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 289; siehe auch Picard, Schweiz, 1994, S. 167f.

⁶⁶ Der SIG liess ihnen zwischen 1400 und 1800 Fr. zukommen, und im November 1939 hatte er 23 Rückwanderern eine Stelle vermittelt. «Protokoll der Sitzung des Central-Comités des Schweizer. Israelit. Gemeindebundes» vom 19. November 1939, AfZ, Bestand SIG, CC-Protokolle.

⁶⁷ SVSt an die schweizerische Gesandtschaft, 22. Juli 1940, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 452.

NS-Deutschland⁶⁸; diese befanden sich jedoch in grösster Gefahr, denn ab 1943 machte das Regime keine Unterschiede mehr zwischen deutschen und ausländischen Juden.⁶⁹

Transfer von Kapitalerträgen, Pensionen und Unterstützungszahlungen

Im Gegensatz zum gesperrten Kapital konnten die daraus resultierenden Erträge, also Zinsen, Dividenden oder Mietzinsen, aus dem Deutschen Reich in die Schweiz transferiert werden.⁷⁰ Das deutsch-schweizerische Clearingabkommen berechtigte dazu jede in der Schweiz wohnhafte Person – unabhängig von ihrer Nationalität. Allerdings kürzte das NS-Regime die transferierbaren Höchstbeträge kontinuierlich, so dass im Krieg beispielsweise höchstens 2% Zins aus einem Kontoguthaben oder 1¼% Dividende aus einer deutschen Aktie überwiesen werden konnten.⁷¹ Auch Honorare, Pensionen, Renten und Unterstützungszahlungen liessen sich in die Schweiz transferieren, wobei hier die Schweizer Behörden die Auszahlungen für deutsche Pensionen auf monatlich 1000 Franken beschränkten.⁷²

Zu den bereits in der Schweiz wohnhaften transferberechtigten Ausländern kamen nach 1933 neu jene Flüchtlinge aus Deutschland hinzu, die trotz der Enteignungspolitik des NS-Regimes noch Vermögen im Reich besaßen. Sie versuchten, wenigstens ihre Zinsen oder Pensionen in die Schweiz zu retten. Dem stand das Bestreben der Schweizer Clearingbehörden entgegen, die Auszahlungen möglichst einzuschränken: Verrechnungsstelle und Handelsabteilung forderten im Jahr 1936, die kantonalen Fremdenpolizeibehörden müssten bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen an Zuwanderer aus Deutschland vermehrt berücksichtigen, ob ihnen Gelder über das Clearing zufließen.⁷³ Falls sie dieses tatsächlich belasteten, müsse ihnen die fremdenpolizeiliche Bewilligung verweigert werden. Noch während die Handelsabteilung und die Eidgenössische Fremdenpolizei entsprechende Richtlinien erarbeiteten⁷⁴, verständigten sich Deutschland und die Schweiz im Clearingabkommen vom 30. Juni 1937

⁶⁸ Frölicher an das EPD (Kohli), 6. November 1941, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100. Siehe DDS, Bd. 13, Nr. 389.

⁶⁹ Anfang 1943 wurde dem EPD mitgeteilt, dass man die antijüdischen Massnahmen ab dem 1. April voll auf die ausländischen Juden in den Ostgebieten, im Generalgouvernement und in den baltischen Staaten anwenden werde; deutsche Gesandtschaft an das EPD (Abschrift), 22. Februar 1943, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 163. Siehe DDS, Bd. 14, Nr. 316 und 341.

⁷⁰ Das betreffende Kapital musste jedoch bereits vor dem 15. Juli 1931 (Zeitpunkt der Devisenbewirtschaftung) in Deutschland angelegt worden sein. Dieser Transfer für Finanzgläubiger war im Transferabkommen als Teil des Clearingvertrags geregelt. Die Auszahlungen erfolgten in der Schweiz über den Transferfonds, der aus einem prozentualen Teil der Einzahlungen bei der Schweizerischen Nationalbank gespeist wurde. Die Möglichkeit, sich in der Schweiz Kapitalerträge über ein Clearing auszahlen zu lassen, bestand ausserdem mit Italien, Polen (bis 1939), Bulgarien, Dänemark, Finnland, Kroatien (seit 1941), Rumänien, der Slowakei (seit 1939), Spanien und der Türkei.

⁷¹ Die Differenz zum vertraglich festgelegten Ertrag eignete sich der NS-Staat an. Eine Zusammenstellung der ständig ändernden Bestimmungen findet sich bei Roesle, Finanzforderungen, 1944, S. 156–160.

⁷² Clearingkommission Deutschland, 2. Mai 1935, S. 41–43, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 11. Die Auszahlungen erfolgten aus dem Waren- und dem Reiseverkehrkonto.

⁷³ Clearingkommission Deutschland, 4. März 1936, S. 49f., BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 12. Ernst Werthmüller (Vizedirektor der Handelsabteilung) an den Direktor der Polizeiabteilung des EJPD (Rothmund), 18. November 1936, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11. Im Anhang findet sich ein Richtlinienentwurf. Die Bestimmungen betrafen auch den Transfer mit Italien.

⁷⁴ EJPD, «Circulaire aux Directions de police des cantons», 29. Oktober 1937, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11. Die Handelsabteilung wollte die Richtlinien zuerst noch von der Clearingkommission bestätigen lassen. Hotz (Handelsabteilung) an den Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, 9. Februar 1938, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

darauf, alle Personen nichtschweizerischer Nationalität, die ihren Wohnsitz nach dem 1. Juli 1937 von Deutschland in die Schweiz verlegten, vom Erträgnistransfer (Zinsen und Dividenden) auszuschliessen.⁷⁵ Angesichts fehlender Verhandlungsprotokolle ist nicht mehr bestimmbar, auf wessen Initiative es zu diesem Beschluss kam. Es kann aber angenommen werden, dass beide Seiten ein Interesse am Ausschluss der deutschen Emigranten hatten: Die deutsche Regierung sicherte sich damit die Erträgnisse ihrer zurückgelassenen Vermögen, während die schweizerischen Clearingbehörden die Auszahlungen aus dem Clearing beschränken konnten. So stellte die Handelsabteilung denn auch später fest, dass seit diesem Ausschluss «die Gefahr einer unerträglichen Belastung des Zinsentransfers durch neu zugewanderte Ausländer» nicht mehr bestehe.⁷⁶ Wie weit Teile der Clearingabkommen wurde auch diese Domizilstichtags-Regelung in der Schweiz nicht publiziert. Dass dies die rechtliche Verbindlichkeit des Beschlusses in Frage stellte, war den Schweizer Behörden durchaus bewusst.⁷⁷

Da jene Flüchtlinge, die vor dem 1. Juli 1937 in die Schweiz gekommen waren, weiterhin am Erträgnistransfer teilnehmen und weiterhin Pensions- oder Unterstützungszahlungen erhalten durften, griff die Handelsabteilung die bereits 1936 diskutierten Richtlinien an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden wieder auf und versuchte, auch die Verlängerung bereits bestehender Aufenthaltsbewilligungen von der Clearingbelastung abhängig zu machen.⁷⁸ Wenn der Schweiz durch den Zuwanderer mit seinen Steuerzahlungen oder Konsumausgaben, aber auch durch seine Berufsausübung wirtschaftliche Vorteile entstünden, könne dies die negativen Auswirkungen seiner Clearingbelastung überwiegen, argumentierte die Handelsabteilung. Eine Bewilligung müsse hingegen verweigert werden, wenn der Gesuchsteller kein anderes Einkommen habe als aus seinen ihm aus Deutschland zustehenden Vermögenserträgen, Renten oder Pensionen. Diese Richtlinien wurden von den in der Clearingkommission vertretenen Departementen und Wirtschaftsverbänden vollumfänglich gutgeheissen.⁷⁹ Wenn also fortan die Behörden feststellten, dass ein an sich auszahlungsberechtigter Ausländer der Schweiz wirtschaftlichen Nutzen brachte, wurden ihm die Bezüge auf jährliche Höchstbeträge limitiert; wenn nicht, musste dieser zum Erhalt der fremdenpolizeilichen Bewilligung auf einen Transfer ganz verzichten.⁸⁰ Der deutsche Fabrikant S., der laut Handelsabteilung «wegen seiner jüdischen

⁷⁵ Anlage C zum Abkommen über den deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehr vom 30. Juni 1937 (Transfervereinbarung), S. 77, BAR E 7110-01 (-) 1973/120, Bd. 5.

⁷⁶ Clearingkommission Deutschland, 1. Februar 1938, S. 8, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 14.

⁷⁷ Clearingkommission Deutschland, 6. Dezember 1938, S. 272–275, 296f., BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 14. Das EJPD teilte der Clearingkommission mit, dass nur in der Eidgenössischen Gesetzessammlung (Amtliche Sammlung) publizierte Abkommenstexte für die Schweizer Bevölkerung verbindlich seien; siehe auch Fleiner, Bundesstaatsrecht, 1923, S. 755.

⁷⁸ Clearingkommission Deutschland, 1. Februar 1938, S. 7–13, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 14. «Richtlinien für die Berücksichtigung der Clearinginteressen bei der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen durch die Fremdenpolizei», o.O., o.D., BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 2.

⁷⁹ Die Clearingkommission waltete als Vorstand der SVSt und beurteilte Fragen der Interpretation und praktischen Ausführung der Clearingabkommen. Die Kommission setzte sich aus Vertretern des EVD und EPD, der SNB und der Wirtschaftsverbände Vorort des SHIV, SBVg und SZH zusammen.

⁸⁰ Die Handelsabteilung konnte bereits erteilte kantonale Bewilligungen mit dem Argument der Clearingbelastung rückgängig machen. Hotz (Handelsabteilung) an den Direktor der Eidg. Fremdenpolizei, 9. Februar 1938, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

Abstammung» aus Deutschland vertrieben worden war, flüchtete noch im Juni 1937 in die Schweiz. Ihm wurde ein grösserer Zinstransfer aus seinem zurückgelassenen Vermögen zugestanden, weil er gleichzeitig 1 Million Franken in der Schweiz besass und damit als Steuerzahler «grosse Vorteile» brachte.⁸¹ Ausländische Gesuchsteller ohne derartige Vorzüge mussten sich verpflichten, künftig auf einen Transfer zu verzichten.⁸² Dabei zögerte die Eidgenössische Fremdenpolizei nicht lange: Im Falle des Deutschen R., der auf seine Zinserträge nicht verzichten wollte, schrieb sie dem zuständigen Kanton, wenn sich R. damit nicht abfinden könne, möge «er eben anderswo in der Welt seine Zelte aufschlagen».⁸³

Zu diesen schweizerischen Massnahmen kamen im Zuge der «Arisierung» im Reich die deutschen Transferverbote hinzu: Ab Mitte 1938 erteilten die deutschen Devisenstellen den in der Schweiz lebenden deutschen Juden keine Transfereignungen mehr.⁸⁴ Auch von Schweizer Staatsangehörigen und Firmen verlangten sie sogenannte Ariernachweise; ansonsten wurden die Gelder nicht überwiesen.⁸⁵ Diese deutschen Diskriminierungen verstiessen gegen die Bestimmungen des Clearingabkommens⁸⁶, weshalb die Handelsabteilung bei der schweizerischen Gesandtschaft in Berlin intervenierte: Täglich würden Fälle von Transferverweigerungen gegenüber «nichtarischen Personen» nicht nur beim Zinstransfer, sondern auch bei Härtefällen, Unterstützungszahlungen und Pensionen festgestellt.⁸⁷ Diese deutsche Praxis werde nicht von untergeordneten Beamten verfolgt, sondern «ganz allgemein und systematisch aufgezogen». Jean Hotz, Direktor der Handelsabteilung und Verfasser des Schreibens, wehrte sich dagegen,

«die in der Schweiz wohnenden transferberechtigten Gläubiger und Zahlungsempfänger noch in Arier und Nichtarier, Evangelische und Katholiken oder in sonst welche Kategorien auszuscheiden und differenziell zu behandeln».

Auch mache der Vertrag keinen Unterschied zwischen Schweizern und anderen Staatsangehörigen. Die Gesandtschaft in Berlin müsse deshalb beim Reichswirtschaftsministerium protestieren und verlangen, dass die eingeführten Untersuchungs- und Verweigerungspraktiken «unverzüglich abgestellt» würden. Die Antwort der Gesandtschaft liess längere Zeit auf sich warten und fiel dann für deren Haltung gegenüber dem nationalsozialistischen Regime bezeichnend aus.⁸⁸ Der Handelsattaché Max Grässli erklärte, er könne den Ausführungen von Hotz

⁸¹ Clearingkommission Deutschland, 1. Februar 1938, S. 17–19, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 14. Die Kommission bewilligte einen Zinstransfer von 20 000 Fr. jährlich (S. hatte bei seiner Flucht dem NS-Staat eine Reichsfluchtsteuer von 1,1 Mio. RM zu entrichten). In den meisten Fällen wurden Höchstbeträge von 12 000 Fr. jährlich bewilligt.

⁸² Diverse Beispiele in BAR E 7160-10 (-) 1968/30, Bd. 188.

⁸³ Senti (Eidg. Fremdenpolizei) an die kantonale Fremdenkontrolle Chur, 20. November 1937, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

⁸⁴ SVSt (Transferabteilung) an Jöhr (Generaldirektor der SKA), 2. August 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 249.

⁸⁵ Neuenschwander Söhne AG an die SVSt, 29. Oktober 1938, BAR E 7160-10 (-) 1968/30, Bd. 186.

⁸⁶ SVSt (Transfer) an EPD, 16. August 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 249.

⁸⁷ Hotz (Handelsabteilung) an schweizerische Gesandtschaft, 7. September 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 249.

⁸⁸ Hotz beklagte sich im obengenannten Schreiben (Fussnote 87), dass er seit seinem ersten Schreiben vom 1. August 1938 keine Antwort erhalten habe. Für die Politik der schweizerischen Gesandtschaft und insbesondere des Gesandten Hans Frölicher siehe Widmer, Gesandtschaft, 1997. Die Gesandtschaft habe in der gesamten Flüchtlingsfrage «moralisch versagt», S. 254. Zur Haltung Frölichers zum Nationalsozialismus und zum Holocaust, siehe S. 217–219, 226–232, 256f. und 262.

insbesondere in bezug auf die deutschen Staatsangehörigen nicht zustimmen. Die Vorschriften gegen «nichtarische» Staatsangehörige seien eine autonome Massnahme Deutschlands, «in die wir uns als rein innerdeutsche Angelegenheit nicht einzumischen haben». Er frage sich, «ob es sich wirklich lohnt, für deutsche Juden immer und immer wieder bei den hiesigen Behörden vorstellig zu werden, sofern keine direkten schweizerischen Belange im Spiele stehen». Eine Intervention könne die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz gefährden, weil man damit die deutschen Instanzen «nur unnötig verärgern» würde. Hotz solle die Angelegenheit doch noch einmal prüfen.⁸⁹ Ob die Gesandtschaft tatsächlich nicht intervenierte, ist aus den Quellen nicht ersichtlich. Jedenfalls erhielten immer weniger in der Schweiz lebende deutsche Juden Zahlungen aus Deutschland: Nach dem Novemberpogrom 1938 betraf dies erstmals auch Bezüger von Pensionen.⁹⁰ Selbst in Härtefällen waren die Devisenstellen rigoros: Die Ausschlüsse trafen unterstützungsbedürftige Menschen wie den in der Heilanstalt Waldau bei Bern lebenden deutschen Juden W. Die von seinem Vater aus Deutschland monatlich überwiesenen 400 Franken wurden nicht mehr zum Transfer zugelassen.⁹¹

Zu Beginn des Jahres 1939 verlangte die SVSt angesichts der Zunahme der Flüchtlinge strengere Massnahmen im Zahlungsverkehr.⁹² Als ihre Vorschläge vom EVD und der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) besprochen wurden⁹³, stellte Fritz Probst von der Handelsabteilung fest, dass alle europäischen Staaten mit Ausnahme von England und den Niederlanden als Domizilstichtag für Emigranten den 1. Juli 1933 bestimmt hatten.⁹⁴ Er schlug vor, dieses Datum auch für die Schweiz einzuführen, weil hiermit im Erträgnistransfer «noch eine erhebliche Einsparung erzielt werden» könne, die er aber nicht beziffern konnte. Peter Vieli, der Vertreter der SBVg und Generaldirektor der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA), erklärte sich einverstanden und ging noch weiter, indem er empfahl, vom Domizilprinzip abzurücken und das Nationalitätsprinzip einzuführen. Die beiden Anregungen wurden noch im selben Jahr umgesetzt: Im deutsch-schweizerischen Clearingabkommen vom 5. Juli 1939 legten die Schweizer und die deutsche Delegation den Domizilstichtag für deutsche Emigranten neu auf den 1. Juli 1935 fest.⁹⁵ Damit wurden rückwirkend alle zwischen 1935 und 1937 aus

⁸⁹ Max Grässli (Handelsattaché bei der schweizerischen Gesandtschaft Berlin) an Hotz, 10. September 1938, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 249.

⁹⁰ Hotz an SVSt, 25. Mai 1939, BAR E 7160-10 (-) 1968/30, Bd. 188.

⁹¹ SVSt an Handelsabteilung, 22. Dezember 1938, BAR E 7110-01 (-) 1967/32, Bd. 1759. Bis Herbst 1938 erhielt der Vater die Transfergenehmigungen problemlos, danach musste die Klinik Waldau für W. aufkommen.

⁹² SVSt (Transfer) an Handelsabteilung (EVD), 12. Januar 1939, BAR E 7160-10 (-) 1968/30, Bd. 188.

⁹³ Luterbacher, «Protokoll zur Besprechung über die von der Schweizerischen Verrechnungsstelle im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen gemachten Vorschläge, vom Freitag, den 14. April 1939 nachmittags 15 h 15 am Sitze der Schweizerischen Kreditanstalt», 15. Mai [sic] 1939, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 250.

⁹⁴ Tatsächlich kannten die meisten europäischen Staaten in ihren Abkommen mit dem Deutschen Reich einen noch weiter gehenden Ausschluss vom Zinstransfer als die Schweiz. Dänemark, Frankreich, Norwegen und Schweden schlossen Ausländer aus, die nach dem 1. Juli 1933 in ihrem Staatsgebiet Wohnsitz genommen hatten. Die Niederlande kannte als Stichtag den 30. Juni 1935. SVSt, «Übersicht über die von Deutschland mit Ausland-Staaten abgeschlossenen Transferabkommen» [1939], BAR E 7110-01 (-) 1967/32, Bd. 1759.

⁹⁵ Anlage C vom 5. Juli 1939 zum Abkommen über den deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehr vom 30. Juni 1937 (Transfervereinbarung), BAR E 7110-01 (-) 1973/120, Bd. 7. Für Emigranten aus den annektierten Gebieten galten andere Stichtage: aus Österreich und den sudetendeutschen Gebieten der 12. März 1938 und aus den eingegliederten

Deutschland in die Schweiz Geflohenen vom Ertragnistransfer ausgeschlossen, also auch der oben erwähnte Fabrikant S.⁹⁶ Zusätzlich beschränkte die Schweiz im Clearingabkommen vom 24. Oktober 1939 die Auszahlungsberechtigung auf deutsche und Schweizer Staatsangehörige (Nationalitätsprinzip).⁹⁷ Alle anderen in der Schweiz – auch seit Jahrzehnten – lebenden Ausländerinnen und Ausländer wurden dadurch von ihren im Reich liegenden Vermögen abgeschnitten, was von Seiten der Betroffenen zu heftigen Protesten führte.⁹⁸ Das Nationalitätsprinzip wurde bis Kriegsende beibehalten und entsprach sowohl deutschen als auch schweizerischen Interessen: Während Deutschland die Angehörigen von Feindstaaten vom Vermögenstransfer ausschliessen konnte⁹⁹, hatte man schweizerischerseits zusammen mit der Vorverlegung des Stichtags laut Handelsabteilung «eine ganze Reihe von Fällen ausgeschaltet».¹⁰⁰ Da zudem die Clearingkommission am 5. Januar 1940 beschloss, alle Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung von sämtlichen Transferabkommen der Schweiz auszuschliessen¹⁰¹, waren nun praktisch keine Emigranten und Flüchtlinge mehr transferberechtigt (da diese nur Aufenthalts- oder Toleranzbewilligungen erhielten), sondern nur noch deutsche Staatsangehörige, die vor dem 1. Juli 1935 eine Niederlassungsbewilligung erhalten hatten.¹⁰²

Mit der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 verloren alle im Ausland lebenden deutschen Jüdinnen und Juden ihre Staatsangehörigkeit, und ihre Vermögen fielen an das Reich; die Deportation in die von der Wehrmacht besetzten Gebiete Osteuropas galt ebenfalls als Verlegung des Wonsitzes ins Ausland.¹⁰³ Unter Berufung auf diese Ausbürgerung entzog die Eidgenössische Fremdenpolizei allen in der Schweiz niedergelassenen deutschen Juden die Niederlassungsbewilligung und erteilte ihnen gemäss ANAG eine befristete Toleranzbewilligung.¹⁰⁴ Sie wies die SVSt auf diesen Sachverhalt hin und erklärte, dass dadurch einerseits «eine willkommene Entlastung unseres Clearingverkehrs» erreicht werden könne, andererseits aber vor allem Rentner und Rentnerinnen in finanzielle Not geraten und

«Ostgebieten» der 20. November 1939. Auch wurden juristische Personen, die ihren Geschäftssitz nach den neuen Stichtagen in die Schweiz verlegt hatten, vom Ertragnistransfer ausgeschlossen.

⁹⁶ Siehe oben S. 193f.

⁹⁷ Artikel 4 des Zusatzabkommens vom 24. Oktober 1939 zum deutsch-schweizerischen Verrechnungsabkommen vom 30. Juni 1937 in der Fassung vom 5. Juli 1939, S. 13f., BAR E 7110-01 (-) 1973/120, Bd. 7.

⁹⁸ 8. Jahresbericht der SVSt 1940, S. 91, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 350. Nach Verhandlungen mit dem Reichswirtschaftsministerium konnten einzelne Staatsangehörige von neutralen oder mit Deutschland verbündeten Staaten teilweise weiterhin zum Transfer zugelassen werden.

⁹⁹ Vieli (Präsident des Komitee Deutschland der SBVg) an den Bundesrat (EPD), 14. Oktober 1939, BAR E 2001 (D) 1, Bd. 248.

¹⁰⁰ Clearingkommission Deutschland, 5. Januar 1940, S. 26, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 16.

¹⁰¹ Clearingkommission Deutschland, 5. Januar 1940, S. 19–38, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 16. Handelsabteilung, SVSt, SNB, SBVg, SKA und EIBA hatten dies bereits am 12. Juli 1939 beschlossen und den Ausschluss sofort umgesetzt.

¹⁰² In wirtschaftlichen Härtefällen waren Ausnahmen möglich, und allgemein wurden alle Ausländer zugelassen, die bereits vor 1935 in der Schweiz gelebt hatten. Trotzdem versuchten immer mehr Ausländer, eine Niederlassungsbewilligung zu erhalten, um sicher am Transfer teilnehmen zu können. Direktion der SVSt an die Kantonale Fremdenpolizei Basel-Stadt (Überschrift: «Einen gleichen Brief haben wir auch an sämtliche anderen kantonalen Fremdenpolizeien gerichtet»), 3. November 1941, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹⁰³ 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941, RGBI 1941 I, S. 722–724.

¹⁰⁴ Siehe Kap. 5.3.

dadurch der öffentlichen Wohlfahrt zur Last fallen könnten.¹⁰⁵ Für die SVSt war jedoch zentral, dass im Clearing mit Deutschland das Nationalitätsprinzip galt, so dass die deutschen Juden mit dem Verlust ihrer Staatsangehörigkeit auch die Transferberechtigung verlieren würden.¹⁰⁶ Sie wies deshalb die Schweizerische Kreditanstalt (SKA) an, diese nach wie vor auszahlungsberechtigten Titelgläubiger (Inhaber von Obligationen und Aktien) vom Transfer auszuschliessen.¹⁰⁷ SKA-Generaldirektor Peter Vieli entgegnete jedoch, ein Ausschluss könne für die deutschen Juden «schwerwiegende Konsequenzen» haben, die «häufig einer unbilligen Härte gleichkommen» würden.¹⁰⁸ Auch die Handelsabteilung fand, es gehe zu weit, wenn die Schweizer Behörden diese deutsche Massnahme gegen die sich im Ausland aufhaltenden Juden noch unterstützten.¹⁰⁹ Das EPD und die SNB waren der Meinung, dass die 11. Verordnung gegen den schweizerischen *Ordre public* verstosse¹¹⁰, und forderten, weder die SVSt noch die schweizerischen Banken sollten dieses deutsche Gesetz in irgendeiner Form umsetzen. Dieses Rechtsempfinden wurde auch vom Obergericht des Kantons Zürich geteilt, das im September 1942 in zwei international beachteten Entscheiden festhielt, ein Schweizer Gericht dürfe die deutschen antijüdischen Gesetze nicht anwenden.¹¹¹ Die 11. Verordnung widerspreche der schweizerischen Rechtsauffassung «aufs schroffste», denn die Schweiz kenne keine unterschiedliche Behandlung aufgrund von Rasse oder Religion.¹¹² Die Eidgenössische Fremdenpolizei und die SVSt hielten jedoch weiterhin an ihrer Absicht fest¹¹³: Als Vieli erfuhr, dass die Verrechnungsstelle einer Bank den Ausschluss eines jüdischen Kunden aus dem Zahlungsverkehr empfohlen hatte, zog er den Fall 1943 vor die Clearingkommission. Auch hier wandten sich die Behörden- und Wirtschaftsvertreter noch einmal klar gegen die Argumente der SVSt, die auf einer Umsetzung der 11. Verordnung insistierte.¹¹⁴ Probst von der Handelsabteilung wollte nicht «so skrupellos» sein, und Direktor Hotz betonte, die Schweiz solle nicht «ohne Not» als «Agent Deutschlands» walten. Im Gegensatz zu Gerichten und Wirtschaft behandelte die Fremdenpolizei die ausgebürgerten deutschen Juden – wie auch die übrigen vom NS-Regime Ausgebürgerten – bis Kriegsende als Staatenlose.¹¹⁵ Weshalb deutsche Juden offenbar

¹⁰⁵ Baechtold (Eidg. Fremdenpolizei) an die SVSt, 24. März 1942, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11. Gemäss ANAG konnte die Fürsorgeabhängigkeit eines Ausländers als Ausweisungsgrund gelten.

¹⁰⁶ SVSt an die Eidg. Fremdenpolizei, 31. März 1942, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹⁰⁷ Direktion der SVSt an Peter Vieli (Generaldirektor der SKA), 1. April 1942, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100. Die SKA wickelte in der Schweiz den Transfer von Dividenden aus deutschen Aktien und von Zinsen aus deutschen Obligationen ab.

¹⁰⁸ Vieli an die SVSt, 15. April 1942, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 100.

¹⁰⁹ Probst (Handelsabteilung) an die SVSt, 13. April 1942, Zentrales Firmenarchiv CSG 08.105.201.312.

¹¹⁰ «Sitzung vom 29. April 1942 der Finanzunterkommission der schweizerischen Verhandlungsdelegation betreffend den deutsch-schweizerischen Verrechnungsverkehr», Zentrales Firmenarchiv CSG 08.105.201.311.

¹¹¹ Obergericht des Kantons Zürich, 2. Kammer, Urteil vom 25. September 1942, ausführlich wiedergegeben in: *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 19. April 1943; siehe auch Picard, Schweiz, 1994, S. 175.

¹¹² Zur Frage des *Ordre public* siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. II, 3e. Das Bundesgericht stellte 1946 fest, dass die deutschen Ausbürgerungen gegen die Rechtauffassung der Schweiz verstiesse.

¹¹³ Baechtold (Eidg. Fremdenpolizei) an die SVSt, 31. Juli 1942, und SVSt an die Eidg. Fremdenpolizei, 12. August 1942, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹¹⁴ Clearingkommission Deutschland, 19. März 1943, S. 53–56, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 19.

¹¹⁵ Brunner (Eidg. Fremdenpolizei) an die SVSt, 3. Mai 1945, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11. Seit Januar 1945 wurden nur noch die individuell ausgebürgerten Deutschen als Staatenlose geführt. Siehe dazu Kap. 5.5.4.

doch noch 1943 gewisse Zahlungen aus Deutschland erhalten konnten, bleibt weitgehend unklar. Eine Erklärung könnte in der unterschiedlich rigorosen Praxis der regionalen Devisenstellen liegen¹¹⁶; andererseits war die Identität eines Wertpapiergläubigers in der Schweiz für die deutschen Stellen schwierig festzustellen.¹¹⁷

5.2.2 Vermögenstransfer für Emigranten und Flüchtlinge aus besetzten Staaten

Mit Dänemark, Norwegen, Belgien, Luxemburg, Frankreich und den Niederlanden führte die Schweiz bis Anfang 1940 einen freien Zahlungsverkehr. Mit der deutschen Besetzung dieser nord- und westeuropäischen Länder brach der Handels- und Zahlungsverkehr jedoch zusammen, und am 6. Juli 1940 verfügte der Schweizerische Bundesrat eine Zahlungs- und Vermögenssperre gegen die in den entsprechenden Staaten wohnhaften Personen.¹¹⁸ Die Blockierung umfasste alle Bankkonten, Wertpapiere oder Immobilien, die zugunsten dieser Personen in der Schweiz lagen oder von der Schweiz aus verwaltet wurden, also auch Vermögenswerte auf Schweizer Banken im Ausland. Mit der Vermögenssperre wollte der Bundesrat einen Rückzug dieser Werte verhindern und sie als «Faustpfand» zurückhalten, um später die in diesen Ländern ebenfalls gesperrten Schweizer Guthaben auslösen zu können.¹¹⁹ Man befürchtete auch, dass die deutschen Besatzungsbehörden Vermögenswerte aus der Schweiz abziehen könnten.¹²⁰ Für die Flüchtlinge aus den betroffenen Staaten hatte die Sperre zur Folge, dass sie über ihre in der Schweiz oder auf Schweizer Banken liegenden Guthaben nicht mehr frei verfügen durften. Auf Antrag hin konnte die SVSt allerdings die gesperrten Beträge teilweise oder ganz freigeben. Im Jahr 1940 betraf dies laut Verrechnungsstelle vorwiegend Holländer «nichtarischer Abstammung, welche zufolge der Massnahmen der deutschen Besatzungsbehörden zur Auswanderung nach Übersee veranlasst werden».¹²¹ Da die meisten Überseestaaten ihre Einwanderungsgenehmigungen vom Nachweis genügender finanzieller Mittel abhängig machten, befreite die SVSt die Guthaben dieser holländischen Emigranten von der Sperre. 1942 erklärte die Verrechnungsstelle, dass sie sich wiederholt genötigt gesehen habe, Auswanderern grössere Beträge zur Verfügung zu stellen, damit sie die

¹¹⁶ SVSt an die schweizerische Gesandtschaft Berlin, 22. Juli 1940, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 452.

¹¹⁷ Aussagen von SVSt und Handelsabteilung in der Clearingkommission Deutschland, 19. März 1943, S. 53 und 55, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 19. Schweizer Banken konnten beim Dividendentransfer für die in ihren Depots liegenden Aktien als Sammelgläubiger auftreten. Ausserdem brauchte es beim Obligationen-Zinstransfer keine deutschen Affidavits; Roesle, Finanzforderungen, 1944, S. 22.

¹¹⁸ Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und verschiedenen Ländern, 6. Juli 1940, AS 1940, S. 1173–1176. In den weiteren Kriegsjahren erstreckte der Bundesrat die Sperre auf die baltischen Staaten (1940), die UdSSR (1941), Griechenland (1941), Jugoslawien (1941), Kroatien (1941), Italien (1943), die Slowakei und Ungarn (1944). Zu den polnischen Guthaben in der Schweiz, die erst im Juli 1945 gesperrt wurden, siehe Hug/Perrenoud, Schweiz, 1997, S. 93.

¹¹⁹ Antrag des EVD an den Bundesrat, 4. Juli 1940, DDS, Bd. 13, Nr. 336, S. 816.

¹²⁰ Aussage Vielis, Clearingkommission Deutschland, 27. Oktober 1944, S. 198, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 20. Notiz Kohli, «Zahlungsverkehr mit Frankreich», 19. Juni 1940, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 297. Dieses Argument war jedoch nur sekundär und diente in der Nachkriegszeit vor allem als Rechtfertigung gegenüber den Alliierten; siehe Schaufelbühl, Bankheimis, 1999, S. 214f.

¹²¹ SVSt an EPD (Auswanderungs-Amt), 16. Dezember 1940, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

Reisekosten bezahlen und eine Existenz in einem anderen Land gründen konnten.¹²² Da die Emigranten oft monatelang bis zur «Weiterreise» warten mussten und deshalb auf ihr Vermögen in der Schweiz angewiesen seien, gebe sie «aus moralischen und Billigkeitserwägungen grössere Beträge» frei. Zuvor verlangte die SVSt jedoch von den Flüchtlingen eine Erklärung, dass sie die Schweiz tatsächlich verlassen wollten. Ausserdem gab die Verrechnungsstelle Flüchtlingsguthaben auf Schweizer Banken im Ausland frei¹²³, und die schweizerischen Geldinstitute selber waren berechtigt, den Inhabern von gesperrten Konten im In- und Ausland bis zu 3000 Franken monatlich auszuzahlen.¹²⁴ Schliesslich gewährte die SVSt in Rücksprache mit der Polizeiabteilung (EJPD) Anfang 1944 «zwecks Erleichterung des Loses der Flüchtlinge und um es dem Bunde zu ermöglichen, seine Aufwendungen für Flüchtlinge möglichst niedrig zu halten», eine teilweise Freigabe von Flüchtlingsguthaben.¹²⁵

Der Zahlungsverkehr konnte im Laufe des Krieges mit den meisten besetzten Staaten wieder aufgenommen werden.¹²⁶ Dieser umfasste jedoch nur noch wenige Transfers und war vom Deutschen Reich weitgehend kontrolliert.¹²⁷ Neben Kapitalien liessen sich auch keine Zinsen in die Schweiz transferieren; hingegen konnten Unterstützungsbeiträge, Pensionen und Renten über das Clearing ausbezahlt werden. Zwischen 1940 und 1942 erreichten diese Transfers aus den Niederlanden rund 12 Millionen und aus Belgien 3 Millionen Franken.¹²⁸ Laut SVSt erfolgten diese Auszahlungen hauptsächlich an Holländer und Belgier mit Toleranz- und Aufenthaltsbewilligungen, die seit 1940 an keinem Zahlungsverkehr der Schweiz hätten teilnehmen dürfen.¹²⁹ Da die Clearings mit den Niederlanden und Belgien für die Schweiz defizitär verliefen und deshalb mit Bundeskrediten finanziert werden mussten¹³⁰, durften diese Transfers jetzt nur noch für Härtefälle bewilligt werden, und neue Einreise- und Aufenthaltsgesuche mussten abgewiesen werden.¹³¹ Nach 1943 kam es deshalb zwischen Fremdenpolizei- und Clearingbehörden – wie schon im Zahlungsverkehr mit Deutschland – zu einer Zusammenarbeit, die

¹²² Clearingkommission Deutschland, 10. April 1942, S. 11, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 18.

¹²³ So gab die SVSt etwa im Jahr 1941 Depots von französischen Flüchtlingen im Ausland frei. 9. Jahresbericht der SVSt 1941, S. 317, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 351.

¹²⁴ SBVg (La Roche und Caflisch) an die angeschlossenen Banken, Zirkular Nr. 651, 20. Juli 1940, BAR E 7110 (-) 1967/32, Bd. 1137. Ab 1943 mussten die Banken der SVSt die freigegebenen Beträge melden. SVSt, «Wegleitung an die schweizerischen Banken betreffend die Durchführung des Bundesratsbeschlusses vom 6. Juli 1940 über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und verschiedenen Ländern», 31. März 1943, S. 15, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 2.

¹²⁵ SVSt (Böhi und Schüle, Clearing Italien) an Polizeiabteilung des EJPD, «Betrifft: Zahlungen an Flüchtlinge zu Lasten ihrer in der Schweiz befindlichen Bank- und sonstigen Guthaben», 16. Februar 1944, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 5.

¹²⁶ So mit Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Kroatien, den Niederlanden, Norwegen und der Türkei.

¹²⁷ Am 20. September 1940 schloss die Schweiz mit Deutschland ein Clearing-Zusatzabkommen, welches vor allem Warenzahlungen mit Belgien, den Niederlanden und Norwegen wieder zuließ. Die Verrechnung wurde in Berlin vorgenommen, so dass dieses «multilaterale Clearing» eine deutsche Kontrolle des schweizerischen Aussenhandels mit den drei besetzten Ländern bedeutete.

¹²⁸ SVSt (Dilger und Guth) an [Eidg. Fremdenpolizei], 29. Dezember 1942, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹²⁹ Nur noch Ausländer mit Niederlassungsbewilligungen durften an einem Clearing teilnehmen; siehe oben S. 197f.

¹³⁰ Der Clearingkredit des Bundes an das Deutsche Reich im Krieg («Clearingmilliarde») erstreckte sich ebenfalls auf die besetzten Staaten Belgien, Niederlande und Norwegen.

¹³¹ SVSt (Dilger und Guth) an [Eidg. Fremdenpolizei], 29. Dezember 1942, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

eine Belastung der Clearings durch Ausländer verhindern sollte. Die Eidgenössische Fremdenpolizei prüfte bei der Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen, ob der Gesuchsteller bereits ausreichende Mittel in der Schweiz besass oder sie noch über ein Clearing hineinholen musste. Belastete der Ausländer auf diese Weise das Clearing und hatte die Schweiz laut Fremdenpolizei «kein *erhebliches* Interesse» an seiner Anwesenheit, genügte dies künftig als Abweisungsgrund.¹³² Wo dies eine «allzugrosse Härte aus menschlichen Gründen» bedeutete, konnten die Behörden transferierbare Höchstbeträge festlegen oder die Ausländer Transferverzicht unterschreiben lassen.¹³³ Hier wurden also dieselben Richtlinien wie bei den deutschen Flüchtlingen angewandt.

Da die Schweiz den kontrollierten Zahlungsverkehr mit den meisten Staaten bis 1958 weiterführte¹³⁴, stellten sich auch nach Kriegsende für die Flüchtlinge zahlreiche Probleme, etwa bei der Frage der Mitnahme von hinterlegten und gesperrten Vermögenswerten oder bei der Transferierung von Renten und deutschen Wiedergutmachungszahlungen.¹³⁵

5.3 Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingspolitik: von der privaten Hilfe zur Beteiligung der öffentlichen Hand

Im Gegensatz zu den Militärflüchtlingen, deren Internierungskosten der neutrale Staat gemäss dem Haager Abkommen von 1907 übernehmen musste und die er von den einzelnen Staaten nach dem Krieg zurückerhalten sollte, gab es für Zivilflüchtlinge keine entsprechende völkerrechtliche Regelung.¹³⁶ Für die Niederlande ist bekannt, dass ihre Gesandtschaft in Bern den Behörden zusicherte, alle mittellosen Holländer in der Schweiz zu unterstützen.¹³⁷ Bei Zivilflüchtlingen aus anderen Staaten, insbesondere aber bei Staatenlosen, war die Schweiz im

¹³² Chef der Eidg. Fremdenpolizei (Baechtold), Interne Weisung, 21. Januar 1943, BAR E 7160-01 (-) 1968/223, Bd. 154 (Hervorhebung im Original). Die Gesuchsteller hatten einen Fragebogen auszufüllen, indem sie über ihre Vermögensverhältnisse Auskunft geben mussten. «Fragebogen <F>», [1943], BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹³³ [Eidg. Fremdenpolizei], «Ausländische Teilnehmer am französisch-schweizerischen Clearingverkehr» [1944], BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

¹³⁴ Ende 1958 gingen die Handelspartner Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Belgien, Luxemburg und Grossbritannien zur freien Konvertibilität ihrer Währungen über. Mit den osteuropäischen Staaten führte die Schweiz den gebundenen Zahlungsverkehr bis Mitte der 1970er Jahre weiter. Hug/Kloter, Aufstieg, 1999, S. 56; S. 134–138.

¹³⁵ SVSt, «Zusammenfassung der bei Zahlungen an Flüchtlinge zu beachtenden Vorschriften betreffend den Clearingverkehr mit und die Zahlungs- und Vermögenssperre gegenüber verschiedenen Ländern», 23. Mai 1945, BAR E 7160-08 (-) 1968/28, Bd. 5. Zu den nach dem Krieg gesperrten deutschen Guthaben siehe auch Kap. 5.5.4. Zu den Schwierigkeiten bei der Deblockierung der französischen Guthaben, siehe Schaufelbühl, Bankgeheimnis, 1999.

¹³⁶ «Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs», 18. Oktober 1907, SR 0.515.21., Art. 12. Siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I, 2c, sowie Teil 2, B Ziff. II, 2a. Zu Militärflüchtlingen siehe Stadelmann, Umgang, 1998, S. 122–128; Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 27–28.

¹³⁷ «Notiz über eine Besprechung von Rothmund mit dem holländischen Gesandten van Rosenthal über die Behandlung der Holländer in der Schweiz», 9. Oktober 1941; Besprechung mit Herrn Baron van Lynden, Attaché der niederländischen Gesandtschaft in Bern, 22. November 1941; BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 109. Rothmund an den Legationsrat, Abteilung für Auswärtiges, Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland, 4. August 1943; BAR E 2001 (D) 2, Bd. 650.

Der belgische Gesandte bot im Sommer 1942 an, zur Unterbringung belgischer Flüchtlinge eine Pension zu mieten. «Da die Zahl der Belgier noch verhältnismässig gering ist, habe ich [Rothmund] ihm [dem belgischen Gesandten] gegenüber die Möglichkeit von künftigen Zurückweisungen bloss leicht angedeutet und habe ihm erklärt, wir hätten nichts dagegen, wenn er für eine weitere Unterkunft besorgt sei.» Rothmund an von Steiger, 4. August 1942, DDS, Bd. 14, Nr. 222, S. 723. Ob eine Vereinbarung zugunsten belgischer Flüchtlinge zustande kam, ist ungeklärt.

ungewissen darüber, ob allfällige Ausgaben für die Flüchtlinge je zurückbezahlt würden. Für alle Kategorien von zivilen Flüchtlingen galt ein striktes Erwerbsverbot.¹³⁸ So mussten die Flüchtlinge entweder ihren Lebensunterhalt mit ihrem mitgebrachten Vermögen bestreiten, oder aber sie waren auf die Unterstützung von Verwandten und Hilfswerken angewiesen.

Private Hilfe

Bereits am 14. Juni 1934 bat die Flüchtlingszentrale Bern um finanzielle Unterstützung durch den Bund. Der Bundesrat liess diese Eingabe unbeantwortet.¹³⁹ Es folgten weitere Eingaben, doch erst 1935 wurde eine Delegation von Hilfswerkvertreterinnen und -vertretern immerhin vom Bundesrat angehört.¹⁴⁰ Bundesrat Johannes Baumann lehnte die Eingabe ab, denn es

«besteht hier ein Widerspruch zwischen menschlichen Interessen und nationalen Interessen. Oft treffen wir unsere Verfügungen nicht leichten Herzens, aber es gibt eben zahlreiche Fälle, wo die nationalen Interessen gebieterisch verlangen, dass wir «nein» sagen, denn wir dürfen nicht zulassen, dass die Flüchtlinge, so sehr uns ihr trauriges Schicksal auch nahegeht, unseren eigenen Landsleuten Platz und Verdienst wegnehmen.»¹⁴¹

Die finanzielle Lage der Hilfswerke war bereits 1936 prekär¹⁴², und letztere standen unter grossem moralischem Druck: Ohne ihre Unterstützung gerieten viele Flüchtlinge in materielle Not. Die Verarmung und die Abhängigkeit von der öffentlichen Fürsorge aber konnte die Ausweisung aus der Schweiz oder aus einem Kanton nach sich ziehen.¹⁴³ Die 1936 gegründete Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)¹⁴⁴ gelangte an den Bund und schlug vor, das rigorose Arbeitsverbot zu überdenken, damit die Flüchtlinge selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen könnten. Als das EJPD am Arbeitsverbot festhielt, brachte die SZF am 16. September 1936 den Antrag auf Unterstützung durch Bundesmittel in der Höhe von 30 000 Franken für das Jahr 1936 ein.¹⁴⁵ Als Gegenleistung forderte Heinrich Rothmund eine weitgehende Informationspflicht der Hilfswerke: Sie mussten die Behörden über Situation und Aufenthalt der Flüchtlinge orientieren und insbesondere diejenigen melden, die sich illegal im

¹³⁸ Siehe Kap. 4.4.4.

¹³⁹ Rothmund an Bundesrat Baumann, 6. August 1935, BAR E 4001 (B) 1970/187, Bd. 2.

¹⁴⁰ Die Hilfswerke wiederholten die Eingabe der Flüchtlingszentrale Bern und forderten zudem die internationale Einbindung der Schweiz in die Flüchtlingspolitik des Völkerbunds. Sie wiesen auch auf die Diskriminierung von Schweizerinnen hin, die durch die Heirat mit einem Ausländer ihre Schweizer Staatszugehörigkeit verloren hatten und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden. Hilfswerke (SHEK, Schweizerisches Hilfswerk für deutsche Gelehrte, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Arbeiter-Kinderhilfe Schweiz, VSJF, Europäische Zentralstelle für kirchliche Hilfsaktionen, Caritas, Bureau Central de Bienfaisance, Basler Hilfsstelle für Flüchtlinge, Association Suisse pour la Société des Nations, Schweizerischer Zweig der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit, Aide aux émigrés) an den Bundesrat, Juli 1935, BAR E 4001 (B) 1970/187, Bd. 2. Ehemalige Schweizerinnen wurden in Einzelfällen sogar als fremde Flüchtlinge interniert, wie beispielsweise Marie-Rose C. aus Pruntrut, die nur dank der Kaution ihres Bruders aus dem Lager frei kam, aber weiterhin keine Arbeitserlaubnis erhielt (Hinweis von Henry Spira).

¹⁴¹ «Aufzeichnung über die Besprechung der Flüchtlingsfrage» vom Bundesrat mit Hilfswerkvertretern, 28. August 1935, BAR E 4001 (B) 1970/187, Bd. 2.

¹⁴² Im Dezember 1936 kündigte beispielsweise die Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern ihren Hilfsstellen und allen Unterstützten die Einstellung ihrer Zahlungen bzw. deren Reduzierung auf ein Minimum an. Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern, 8. Dezember 1936, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12.

¹⁴³ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, in: BBl 1931, I, S. 425–434, Art. 10.1.c. SZF an den Bundesrat, 16. September 1936, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12.

¹⁴⁴ Siehe Kapitel 2.3.

¹⁴⁵ SZF an den Bundesrat, 16. September 1936, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12.

Land aufhielten.¹⁴⁶ Ausserdem verlangte er von der SZF, dass sie die Flüchtlinge über ihre Pflichten und Rechte informiere. Die Verhandlungen zogen sich über mehrere Wochen hin, weil sich einige Hilfswerke gegen die Meldepflicht der «Illegalen» wehrten. Am 4. November 1936 schliesslich einigten sich die in der SZF zusammengeschlossenen Hilfswerke und erklärten sich mit den Bedingungen Rothmunds einverstanden.¹⁴⁷ Auf Antrag von Rothmund bewilligte der Bundesrat für das Jahr 1937 einen Rahmenkredit von 20 000 Franken, der allerdings ausschliesslich zur Finanzierung der «Weiterreise» von Flüchtlingen in andere Länder verwendet werden durfte. Die Hilfswerke hatten bei jeder Ausreise einen ausführlich begründeten Unterstützungsantrag an die Polizeidivision zu stellen. Nach erfolgter Ausreise erhielt die SZF eine Entschädigung von wenigen Hundert Franken. So konnte der Kredit im ersten Jahr (1937) nicht voll ausgeschöpft werden; es wurden nur 16 000 Franken ausbezahlt.¹⁴⁸

In ihrem karitativen Verständnis unterstützten die Hilfswerke die Flüchtlinge in allen Belangen. Sie trugen dazu bei, dass die Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt in der Schweiz bestreiten konnten, und halfen ihnen, die Emigration in ein anderes Land zu organisieren und zu finanzieren. Der Bund bezahlte nichts an den Lebensunterhalt; er übernahm nur zweckgebundene Kosten, die sicherstellten, dass die Flüchtlinge die Schweiz wieder verliessen.

Die SZF bat die Hilfswerke, in regelmässigen Abständen Kostenaufstellungen einzureichen. Aufgrund dieser Angaben legte sie fest, wie die Beiträge des Bundes und die Spendeneinnahmen unter den Hilfswerken zu verteilen waren.¹⁴⁹ Diese Aufstellungen umfassen den Zeitraum von 1933 bis 1947 und weisen die Ausgaben derjenigen Hilfswerke aus, die in der SZF organisiert waren, während die Leistungen von Hilfswerken, die – wie z. B. die Rote Hilfe – nicht Mitglieder der SZF waren, aufgrund der bisherigen Forschungslage nicht bekannt sind.¹⁵⁰ Nicht quantifizierbar sind die privaten Aufwendungen, die einzelne Personen und Familien u. a. durch die Beherbergung von Flüchtlingen leisteten. Keine Quellen hinterlassen haben schliesslich auch die Unterstützungsleistungen an Flüchtlinge, die sich «illegal» in der Schweiz aufhielten und von privater Hilfe abhängig waren.

¹⁴⁶ Zur Debatte über die Meldepflicht vgl. Protokolle des Arbeitsausschusses der SZF, 28. Oktober 1936, BAR E 4300 (B) 1, Bd. 12.

¹⁴⁷ Protokoll der 2. Sitzung der Generalversammlung der SZF vom 4. November 1936, Olten. AfZ, SFH-Archiv 2.1.1.

¹⁴⁸ Das Geld stammte aus dem Fonds für Russenhilfe. Arnold, Finanzierung, 1998, S. 1.

¹⁴⁹ Diese Aufstellungen geben einen relativ verlässlichen Überblick über die Aufwendungen der einzelnen in der SZF organisierten Hilfswerke. Siehe auch Fussnote 151.

¹⁵⁰ Arnold, Finanzierung, 1998, S. 8.

Tabelle 3: Unterstützungsleistungen der in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke 1933–1947

(inkl. Verwaltungsaufwand, in Schweizerfranken)

Hilfswerke	1933–41	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total
Aide aux Emigrés	52 036	11 483	10 246	22 209				95 974
Auskunftsstelle für Flüchtlinge, Zürich	48 746	21 873	29 012	35 380	52 168	26 316	23 534	237 029
Basler Hilfsstelle	144 220	25 582	37 316	44 888	55 875	31 727	23 684	363 292
Berner Emigrantenhilfe	40 189	16 318	17 400					73 907
Bündner Komitee für Flüchtlingshilfe	8 054	1 614	2 570	1 861		1 695		15 794
Flüchtlingshilfe der Christkatholiken			5 846	13 300	14 473	6 173	2 223	42 015
Flüchtlingshilfe der Kreuzritter (CFD)	40 946	47 327	77 756	127 563	144 942	109 387	95 192	643 113
Schweiz. Arbeiterhilfswerk (SAH)	583 700	56 650	187 882	539 000	341 126	48 129	20 100	1 776 587
Hilfswerk für Emigrantenkinder	687 886	164 948	787 315	1 810 589	2 242 410	1 357 361	1 040 514	8 091 023
Hilfswerk für deutsche Gelehrte	57 398	3 170	5 845	6 965				73 378
Hilfskomitee für evang. Flüchtlinge	1 168 642	383 943	566 237	1 355 545	1 531 089	1 086 102	608 341	6 699 899
SARCIS	-	3 872	104 794	261 666	186 000			556 332
VSJF	10 532 849	2 476 234	3 325 805	5 688 312	8 693 900	8 360 287	6 909 085	45 986 472
SZF (Zentralstelle)				240 000				240 000
Caritas	747 661	117 000	539 286	1 303 070	1 051 571	441 920	406 771	4 607 279
Kommission für orthodoxe Flüchtlinge						47 733	92 068	139 801
Total	14 112 327	3 330 014	5 697 310	11 450 348	14 313 554	11 516 830	9 221 512	69 641 895

Quelle: Arnold, Finanzierung, 1998.¹⁵¹

Von 1933 bis 1947 gaben die Hilfswerke der SZF insgesamt 69,6 Millionen Franken für die Flüchtlingshilfe aus.¹⁵² Ein beträchtlicher Teil wurde für die von den Behörden geforderte Ausreise in andere Fluchtländer verwendet. Doch mit Beginn des Krieges wurde es immer schwieriger, Ausreisen zu realisieren. Der Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen (VSJF) beispielsweise finanzierte 1939 rund 1800 Emigrationen; ein Jahr später waren es nur noch knapp 400. Obwohl der Bund und auch die Kantone ihre Beiträge 1940 und 1941 gesamthaft erhöhten, konnten immer weniger Flüchtlinge ausreisen.¹⁵³

¹⁵¹ Die Tabellen 3 bis 5 beruhen auf einer umfassenden Auswertung des Archivs der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, die das AfZ für die UEK vorgenommen hat. Siehe dazu Arnold, Finanzierung, 1998. Für den vorliegenden Bericht wurden verschiedene Tabellen aus dem Bericht von Arnold zusammengefasst und die Daten aggregiert. Die Daten entstammen den Umfragen und Zusammenstellungen der SZF oder wurden zuhanden der SZF erstellt, um den Verteilschlüssel für die SZF-Sammlungen festzulegen. In diesen Aufstellungen wurden nicht jedes Jahr die gleichen Kosten aufgerechnet. Dadurch ergeben sich verschiedene Diskrepanzen, insbesondere auch zu den Zahlen, die Jacques Picard aufgrund der Angaben des AJJDC für den VSJF aufführt. 1949 beispielsweise gab der VSJF zuhanden der SZF nur die reinen Unterstützungskosten (ohne Weiterwanderungsbeiträge) an, während Picard die Gesamtausgaben des VSJF von 1949 zitiert. Siehe Picard, Schweiz, 1994, S. 370. – Tabelle 3 beruht hauptsächlich auf AfZ, SFH-Archiv 3.2.1.2: Handakten Silvain S. Guggenheim bezüglich Unterstützungsleistungen der Hilfswerke und Verteilung der Sammlungen 1941–1948.

¹⁵² Eine Aufstellung, die zwischen Ausgaben für Unterstützung und Ausgaben für Weiterwanderung von 1933 bis 1945 unterscheidet, findet sich bei Lasserre, Frontières, 1995, S. 105.

¹⁵³ Der Bund erhöhte den Gesamtkredit für die Weiterwanderung auf 100 000 Fr., reduzierte aber gleichzeitig die Pro-Kopf-Beiträge. Nach Kriegsbeginn kamen meist nur noch Überseeländer für eine Ausreise in Frage. Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 36–38.

Die grösste finanzielle Belastung trugen die insgesamt 19 000 Juden in der Schweiz.¹⁵⁴ Sie hatte als kleinste Solidaritätsgruppe für die grösste Zahl von Flüchtlingen zu sorgen. Es entsprach der Tradition, dass jedes Hilfswerk sich je nach seiner politischen, konfessionellen oder sozialen Ausrichtung für eine bestimmte Gruppe von Flüchtlingen finanziell verantwortlich zeigte – also die katholischen Hilfswerke für Katholiken, die gewerkschaftlichen für Sozialisten und die jüdischen Hilfswerke für Juden.¹⁵⁵

Tabelle 4: Gesamtübersicht über die Ausgaben der in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke 1933–1954 (in Schweizerfranken)

Jahr	Gesamtausgaben aller zusammengeschlossenen Hilfswerke inkl. Verwaltungsaufwand	Effektive Ausgaben (ohne die Beiträge von Bund und Kantonen an die Hilfswerke)	Ausgaben des VSJF (inkl. Bundesbeiträge)
1933–47	¹⁵⁶ 68 451 950	¹⁵⁶ 68 451 950	45 986 472
1948 ¹⁵⁷	7 098 850	7 098 850	6 028 397
1949	6 308 874	5 106 589	3 854 290
1950	4 692 787	2 976 414	2 481 508
1951	4 107 406	2 498 554	1 670 095
1952	3 685 167	1 757 155	1 086 123
1953	3 284 794	1 600 298	927 415
1954	3 212 113	1 637 443	870 939
Total 1933–54	100 841 941	91 127 253	62 904 861

Quelle: Arnold, Finanzierung, 1998.¹⁵⁸

Der VSJF gab von 1933 bis zur Einführung des Dauerasyls 1947 insgesamt 46 Millionen Franken für die Betreuung jüdischer Flüchtlinge aus, was 66% der Gesamtaufwendungen ausmachte. Das Hilfswerk für Emigrantenkinder wies 8 Millionen aus (11,6%), das Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge 6,6 Millionen (9,6%), das katholische Hilfswerk Caritas 4,6 Millionen (6,6%) und das sozialdemokratische Schweizerische Arbeiterhilfswerk 1,7 Millionen (2,6%). Der restliche Betrag wurde von verschiedenen kleineren Hilfswerken getragen.

Die Hilfswerke bestritten die Kosten durch Mitgliederbeiträge, kirchliche Subventionen und Sammlungen. Der Bund unterstützte in der Zeit von 1933 bis 1947 die jüdische Flüchtlingshilfe mit einem Betrag von 3,2 Millionen Franken, der zu einem beträchtlichen Teil für die Ausreise

¹⁵⁴ Picard, Schweiz, 1994, S. 364–385.

¹⁵⁵ Beispielsweise stellte die protestantische Flüchtlingshilfe erst ab Spätsommer 1942 auch für jüdische Flüchtlinge Hilfsgelder zur Verfügung. Kocher, Menschlichkeit, 1996, S. 124.

¹⁵⁶ Der Betrag für 1933–1947 gemäss den Daten der SZF weicht leicht ab von der Zahl in Tabelle 3, die Silvain S. Guggenheim für die Übersicht der SZF errechnet hat. Die Differenz kann heute nicht mehr nachvollzogen werden und beruht vermutlich auf unterschiedlichen und zum Teil unvollständigen Aufstellungen der einzelnen Hilfswerke für die verschiedenen Jahre.

¹⁵⁷ Die Summe beinhaltet nur die Ausgaben von VSJF, Caritas, Schweizerisches kirchliches Hilfskomitee für evangelische Flüchtlinge und SAH. Mit den Beiträgen der anderen Hilfswerke beliefen sich die Ausgaben 1948 auf rund 7,5 Mio. Fr.

¹⁵⁸ AfZ, SFH-Archiv, 1948: 5.2.6.1.2, SZF an den Chef des EJPD [23. Dezember 1949]; 3.1.2.3, SZF an Dr. Robert Willer [1. Oktober 1949]. 1949: 5.2.6.3.1, Interne Zusammenstellung der SZF. 1950: 1.1.1, Jahresbericht der SZF 1950. 1951–1954: 3.2.1.4–3.2.1.7, Antworten der Hilfswerke auf entsprechende Umfragen der SZF; siehe auch Arnold, Finanzierung, 1998.

von Flüchtlingen verwendet werden musste. An die Gesamtausgaben des VSJF von 46 Millionen Franken trug der Bund rund 8,5% bei. Über die Hälfte der Gesamtkosten steuerte das international tätige jüdische Hilfswerk *American Jewish Joint Distribution Committee* bei.¹⁵⁹

Tabelle 5: Ausgaben und Einnahmen des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen (VSJF) 1933–1950 (in Schweizerfranken)

	Ausgaben		Einnahmen			
	Gesamt- ausgaben	Spesen und Saläre	Beitrag der Juden in der Schweiz	Subventionen des Joint Distribution Committee	Subventionen der Behörden ¹⁶⁰	andere Subventionen
1933– 1937	701 000	75 000 10.7%	701 000 100%			
1938	1 632 000	83 000 5.1%	1 527 000 93.6%			105 000 6.4%
1939	3 688 000	100 000 2.7%	1 519 000 41.2%	2 000 000 54.5%	69 000 1.9%	100 000 2.7%
1940	2 364 000	114 000 4.8%	546 000 23.1%	1 500 000 63.4%	107 000 4.5%	215 000 9.0%
1941	2 144 000	107 000 5.0%	359 000 16.7%	1 500 000 70.0%	172 000 8.0%	110 000 5.3%
1942	2 476 000	122 000 4.9%	495 000 19.3%	1 000 000 38.9%	971 000 ¹⁶¹ 37.9%	100 000 3.9%
1943	3 125 000	166 000 5.3%	892 000 29.4%	1 322 000 43.6%	19 000 0.6%	801 000 26.4%
1944	5 688 000	288 000 5.1%	685 000 12.0%	3 300 000 58.0%	52 000 0.9%	1 651 000 29.1%
1945	8 693 000	433 000 5.0%	406 000 4.7%	5 366 000 61.7%	151 000 1.7%	2 770 000 31.9%
1946	8 360 000	418 000 5.0%	420 000 5.0%	5 417 000 64.8%	509 000 ¹⁶¹ 6.1%	2 014 000 24.1%
1947	6 909 000	334 000 4.8%	404 000 5.8%	3 973 000 57.5%	1 100 000 15.9%	1 432 000 20.8%
1948	6 143 000	641 000 10.4%	425 000 6.9%	4 144 000 67.5%	1 168 000 19.0%	406 000 6.6%
1949	5 093 000	500 000 9.8%	521 000 10.2%	2 476 000 48.6%	1 691 000 33.2%	405 000 8.0%
1950	3 700 000	360 000 9.7%	420 000 11.4%	1 550 000 41.9%	1 600 000 43.2%	130 000 3.5%
Total	60 716 000	3 741 000 6.1%	9 320 000 15.4%	33 548 000 55.2%	7 609 000 12.5%	10 239 000 16.9%

Quelle: Arnold, Finanzierung, 1998.¹⁶²

Welch existentielle Bedeutung finanziellen Fragen im Einzelfall zukam, veranschaulicht die Geschichte von Rolf M.¹⁶³ Die in Süddeutschland lebenden jüdischen Eltern brachten den

¹⁵⁹ Zu den Schwierigkeiten bei der Überweisung der Beträge aus den USA vgl. Kap. 5.4; zu den Leistungen des Joint: Bauer, Jewry, 1982, S. 217–234; Picard, Schweiz, 1994, S. 270–273, S. 370.

¹⁶⁰ Die Beiträge des Bundes waren in den Jahren 1939–1941 Unterstützungen für die Weiterreise.

¹⁶¹ Der Beitrag beinhaltet die Einnahmen durch die Solidaritätsabgabe.

¹⁶² AfZ, SFH-Archiv 5.2.6.3.2, Übersicht über die Gesamtausgaben und über die Einnahmen des VSJF seit dem Jahre 1933 bis einschliesslich 1950. Die Prozentzahlen beruhen auf eigener Berechnung und weichen zum Teil von der Originalquelle leicht ab, deren Prozentzahlenberechnungen nicht klar nachvollziehbar sind.

¹⁶³ Die Fallgeschichte wurde aufgrund der folgenden Quellen recherchiert: Personendossier M., AfZ, VSJF-Archiv; Protokoll des Regierungsrates des Kantons Thurgau, 22. Mai 1951, StATG 3'00'389; Privatnachlass des Bruders von Rolf

13jährigen Rolf M. 1937 in der Schweiz in Sicherheit, während sie selbst die Emigration in die USA vorbereiteten. Als Rolf M. im Frühjahr 1940 in der thurgauischen Gemeinde Kreuzlingen die Schule beendete, verlangte die kantonale Fremdenpolizei eine umfassende finanzielle Garantie, um auszuschliessen, dass der junge Mann der öffentlichen Hand Kosten verursache. Da sie mit der Ausschaffung von Rolf M. nach Deutschland drohte, unterschrieb die Israelitische Gemeinde Kreuzlingen nach Rücksprache mit dem VSJF im Sommer 1940 ein weitreichendes Zahlungsverprechen und hinterlegte bei der kantonalen Fremdenpolizei eine Kautions von 600 Franken.¹⁶⁴

Im Oktober 1940 wurden die Eltern von Rolf M. aus Süddeutschland ins französische Internierungslager Gurs deportiert.¹⁶⁵ Von dort schrieben sie ihrem Sohn bis 1942 über 50 Briefe und Postkarten. Im August 1942 setzten die Deportationen von Gurs via Drancy nach Auschwitz ein. In der letzten überlieferten Postkarte schrieb die Mutter: «Nun muss ich Dir leider doch schreiben, dass wir vor der Abreise sind. Sei aber ganz ruhig, wir haben so viel Gesellschaft. Nimm's nicht schwer, gelt Kind, wir hoffen fest, dass bald alles anders wird.» Und der Vater fügte hinzu: «Werde ein braver tüchtiger Mann und sei herzlich gegrüsst und geküsst.»¹⁶⁶ Vermutlich wurden die Eltern 1943 in Lublin-Majdanek ermordet.¹⁶⁷ Die nationalsozialistische Vernichtungspolitik zerbrach auch Rolf M., obwohl er überlebte: Er begab sich unter grossem seelischen Druck im Herbst 1942 in psychiatrische Behandlung; im Herbst 1944 trat er eine Elektroschocktherapie an; von da an war er bis zu seinem Tod im Jahre 1984 in psychiatrischer Pflege.¹⁶⁸

Nach dem Krieg stellte sich die Frage, wer für den pflegebedürftigen jungen Mann aufkommen sollte. In diese Frage involviert waren die in Übersee lebenden Verwandten von Rolf M., die Israelitische Gemeinde Kreuzlingen, die Gemeinde Kreuzlingen, der VSJF, die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, das Schweizerische Hilfswerk für Emigrantenkinder, die thurgauische Fremdenpolizei und das EJPD. Im März 1946 erhöhte die kantonale Fremdenpolizei die Kautions für Rolf M. auf 2800 Franken. Diese wurde vom VSJF, der in der Zwischenzeit aus eigenen Mitteln 1200 Franken für Rolf M. bezahlt hatte, und vom Präsidenten der Israeliti-

M., W. M.; Interview mit W. M., 11. Dezember 1998; Interview mit R. Wieler, Jerusalem, 18. November 1997, sowie die daran anschliessende Korrespondenz mit R. Wieler.

¹⁶⁴ Aus den Quellen geht nicht eindeutig hervor, wer die Kautions leistete. Aus ihrer Erhöhung 1946 kann geschlossen werden, dass sie 1940 von der jüdischen Gemeinde oder von ihrem Präsidenten geleistet wurde.

¹⁶⁵ Zur Vertreibung der rund 6500 badischen und saarpfälzischen Juden siehe Sauer, Dokumente, Bd. 2, 1966, S. 231–266, sowie Wiehn, Oktoberdeportation, 1990. Zum Lager Gurs und der Lage der in Frankreich internierten Juden siehe Laharie, Camp, 1985; Grynberg, Camps, 1991; Marrus/Paxton, Vichy, 1995.

¹⁶⁶ H. M., Rivesaltes, an R. M., 4. Oktober 1942, Privatnachlass W. M.

¹⁶⁷ Gemäss Sauer, Opfer, 1969, wurden die Eltern im März 1943 deportiert und in Lublin-Majdanek für tot bzw. verschollen erklärt. Die im Privatnachlass W. M. erhaltenen Briefe und die Angaben der Literatur geben keinen klaren Aufschluss über die Stationen der Deportation und das Datum und den Ort der Ermordung.

¹⁶⁸ Psychotechnisches Gutachten über R. M. [September 1942]; Israelitische Gemeinde Kreuzlingen an VSJF, 17. August 1943; Israelitische Gemeinde Kreuzlingen an VSJF, 9. Januar und 4. Juni 1945; Aktennotiz des VSJF, 20. März 1945; AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier M., Interview mit W. M., 11. Dezember 1998.

schen Gemeinde Kreuzlingen übernommen.¹⁶⁹ Im Frühjahr 1947, als man für Rolf M. einen dauerhaftes Asyl ins Auge fasste und der Kanton einen Drittel der Kosten hätte übernehmen sollen, wollte die kantonale Fremdenpolizei die Israelitische Gemeinde Kreuzlingen auf ihr Zahlungsverprechen vom Sommer 1940 behaften.¹⁷⁰ Darauf erwiderte die Gemeinde, die umfassende Garantie sei damals unvermeidlich gewesen, um eine Ausweisung von Rolf M. zu verhindern. In ähnlichem Sinne seien auch von massgebenden Vertretern der Schweizer Juden im Jahre 1938 gegenüber den Bundesbehörden Erklärungen abgegeben worden, auf die sie heute jedoch von keiner eidgenössischen Stelle mehr behaftet würden.¹⁷¹ Die kantonale Fremdenpolizei aber drohte die Ausschaffung von Rolf M. nach Deutschland an, worauf sich der VSJF gezwungen sah, auch den kantonalen Teil der Kosten zu übernehmen.¹⁷² Der Vorstand der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen erwog, die Politik der Kantonsregierung gegenüber einem verwaisten und behinderten Flüchtling sowie ihren Druck auf die jüdische Gemeinde publik zu machen, verzichtete dann aber darauf, weil er befürchtete, dass eine öffentliche Kritik an der Politik der Behörden den noch im Land befindlichen Flüchtlingen schaden könnte.¹⁷³

Einbindung der Hilfswerke in den Entscheid zur Grenzschiessung

Als 1938 die Zahl der Flüchtlinge durch den «Anschluss» Österreichs an das «Dritte Reich» stark zunahm, wurde die Frage nach der Finanzierung der Flüchtlingshilfe zum Kernproblem für die Hilfswerke. Der Bund erhöhte lediglich seinen Kredit für die «Weiterreise»¹⁷⁴ und beharrte darauf, dass die Hilfsorganisationen für den Unterhalt der Flüchtlinge aufzukommen hätten. Im Vergleich zum Vorjahr verzehnfachten sich die Kosten für Hilfswerke wie die Caritas und den VSJF.¹⁷⁵ Im Jahr 1937 betragen die Ausgaben des VSJF 114 283 Franken für insgesamt 841 jüdische Flüchtlinge, ein Jahr später waren es 1 632 824 Franken für 8980 Flüchtlinge. Die Caritas betreute 1937 insgesamt 67 Flüchtlinge mit einem Betrag von 25 668 Franken; im Jahr 1938 waren Aufwendungen in der Höhe von 240 000 Franken für 657 Flüchtlinge notwendig.¹⁷⁶ Hinzu kam noch eine Anzahl illegal eingereister Flüchtlinge. So stellte der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) im September 1938 fest, dass zusätzlich zu den angemeldeten Flüchtlingen bis zu 4000 illegal eingereiste Flüchtlinge kämen,

¹⁶⁹ VSJF an Israelitische Gemeinde Kreuzlingen, 20. März 1946; Kontoauszug, 20. März 1946; Comité Davos an VSJF, 1. Februar 1956; in: AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier M.

¹⁷⁰ Israelitische Gemeinde Kreuzlingen an VSJF, 15. April 1947; Briefentwurf für R. Wieler betr. Anfrage des Stadtrates Kreuzlingen (Kostengutsprache), 22. August 1947; AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier M.

¹⁷¹ Israelitische Gemeinde Kreuzlingen an VSJF, 24. November 1947, AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier M.

¹⁷² Israelitische Gemeinde Kreuzlingen an VSJF, 13. Januar 1948; VSJF an Israelitische Gemeinde Kreuzlingen, 16. Januar 1948; AfZ, VSJF-Archiv, Personendossier M.

¹⁷³ Protokoll der 89. Vorstandssitzung der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen, 17. Januar 1948; Archiv der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen.

¹⁷⁴ Nach wie vor zahlten die Hilfswerke den grössten Anteil der Kosten für die «Weiterreise». Für die Jahre 1938 und 1939 trug der VSJF 96 bzw. 91% der Kosten für die Weiterreise. Arnold, Finanzierung, 1998, S. 1.

¹⁷⁵ Picard, Schweiz, 1994, S. 370; Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 33.

¹⁷⁶ Eingabe der SZF an den Bundesrat [22. Dezember 1939], 2–4, BAR J II 55, SHEK 1970/95/30, zitiert in: Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 33.

die zum Teil auch vom VSJF unterstützt werden müssten.¹⁷⁷ Für die Hilfswerke schien es unvorstellbar, weiterhin vollumfänglich für die Finanzierung der Flüchtlinge aufzukommen. Sie hofften auf einen Beitrag durch den Bund.

Die eidgenössischen Behörden aber konnten den SIG zur Übernahme sämtlicher Kosten für die jüdischen Flüchtlinge verpflichten, indem sie mit der Ausschaffung der illegal eingereisten Flüchtlinge drohten.¹⁷⁸ An der Polizeidirektorenkonferenz vom 17. August 1938 teilte Rothmund mit, dass er mit Vertretern der jüdischen Gemeinden in Kontakt stehe und versichern könne, dass sie sich der Flüchtlinge aus Österreich angenommen und Geldmittel zur Verfügung gestellt hätten.¹⁷⁹ Das EJPD sah in der finanziellen Garantie des SIG die Voraussetzung dafür, dass die illegal eingereisten Flüchtlinge nicht ausgeschafft, sondern von den Kantonen zu einem «erwerbslosen Aufenthalt auf ihrem Gebiet» geduldet werden sollten. Zugleich hielt das EJPD ausdrücklich fest, dass alle künftigen Flüchtlinge an der Grenze aufzuhalten und nach Deutschland zurückzuweisen seien.¹⁸⁰ Das Protokoll der Bundesratssitzung vom 18. August 1938 gab als Fazit der Besprechung Rothmunds mit Saly Mayer, dem Präsidenten des SIG, und mit Silvain Guggenheim folgendes wieder:¹⁸¹

«Herr Guggenheim, der Leiter der jüdischen Fürsorgestellen, erklärte dabei, sie wollten für die sich jetzt in der Schweiz Aufhaltenden schon sorgen, wenn aber der Zustrom der letzten Tage weiter anhalte, sehe er keine andere Möglichkeit als eine Sperrung der Einreise. Das heisst, dass der Bund oder die Kantone für die Auslagen aufkommen müssten, wenn sie nicht dafür besorgt sind, dass die Vermehrung der Zahl der Flüchtlinge abgestoppt wird.»¹⁸²

Die Protokolle der Sitzungen des Central-Comités des SIG zeigen jedoch, dass der SIG sich nie für die Sperrung der Einreise aussprach, sondern alle Möglichkeiten ausschöpfte, um den jüdischen Gemeinden Geld zu sammeln.¹⁸³ Der SIG war überzeugt, dass erstens der Antisemitismus in der Schweizer Bevölkerung zunähme und zweitens die Flüchtlingspolitik weiter verschärft würde, falls die Kosten für jüdische Flüchtlinge nicht mehr von jüdischer Seite aufgebracht werden könnten. Am 18. August 1938 berichtete Saly Mayer, dass dem Gemeindebund und dem Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen von der Fremdenpolizei die «Verpflichtung auferlegt wurde, für die Flüchtlinge in der Schweiz und für ihre Ausreise soweit als möglich zu sorgen». Mayer wies darauf hin, dass es für die in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge weitreichende Konsequenzen haben könne, wenn der SIG die erforderlichen Mittel nicht aufbringe:

¹⁷⁷ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 19. September 1938, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

¹⁷⁸ Picard, Schweiz, 1994, S. 368–373.

¹⁷⁹ Ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz in Bern, 17. August 1938, BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 6.

¹⁸⁰ Mitteilung über die Beschlüsse der kantonale Konferenz der Polizeidirektoren, 17. August 1938. BAR E 6351 (F) 1, Bd. 522. Siehe auch Kap. 3.1.

¹⁸¹ Auch 1954 rechtfertigte sich Rothmund damit, dass der SIG die Grenzschliessung befürwortet habe. Lasserre, Frontières, 1995, S. 57.

¹⁸² DDS, Bd. 12, Nr. 363, S. 833–835.

¹⁸³ AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

«Falls nicht die nötigen Garantien für die Durchhaltung der Flüchtlinge gegeben werden können und die bisherige Organisation nicht aufrechterhalten werden kann, macht man behördlicherseits alle Vorbehalte für zu treffende Massnahmen und lehnt man jede Verantwortung für die Folgen ab.»¹⁸⁴

In dieser Situation sah sich der SIG genötigt, möglichst umfassende finanzielle Garantien zu leisten. Angesichts des Erwerbsverbotes für Flüchtlinge, schwindender Ausreisemöglichkeiten in andere Länder und erschöpfter Finanzmittel befand er sich 1938 in einer aussichtslosen Lage. Als die Vertreter des SIG den Behörden schliesslich erklärten, dass die finanziellen Mittel der jüdischen Hilfswerke fast aufgebraucht seien, interpretierten die Behörden dies als eine Zustimmung des SIG zur Grenzschiessung.

Um die Kosten für die Flüchtlinge weiterhin tragen zu können, beschlossen die Delegierten neue Geldsammlungen unter den Schweizer Juden. Gesuche um finanzielle Hilfe bei jüdischen Organisationen in anderen Ländern waren bereits gestellt worden.¹⁸⁵ Zudem erwog der SIG an seiner Sitzung vom 18. August 1938 erstmals auch die Möglichkeit, ausländische Juden in der Schweiz mit einer Abgabe zugunsten der Flüchtlinge zu belegen.¹⁸⁶ All diese Bemühungen von jüdischer Seite, eine finanzielle Belastung der öffentlichen Hand durch die Flüchtlinge geringzuhalten, konnten die Einführung des «J»-Stempels und der Visumpflicht, die eine legale Einreise von jüdischen Flüchtlingen ab Oktober 1938 praktisch verunmöglichten, nicht verhindern.

Die öffentliche Kritik an der Grenzschiessung vom August 1942 und die ersten Meldungen über die Vernichtungslager veranlassten die SZF, eine grössere Spendensammlung zu lancieren, um dadurch die Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Die Hilfswerke sahen darin ein «Plebizit des Herzens» und hofften, dass sie mit entsprechend grossem Sammelergebnis ihren Forderungen beim Bund mehr Nachdruck verleihen könnten. Auch der SIG sah in der Öffentlichkeitsarbeit eine Möglichkeit, sich gegen die Grenzschiessung einzusetzen, da er weitere Verhandlungen mit Rothmund und dem EJPD für sinnlos hielt.¹⁸⁷ Doch trotz eines beträchtlichen Sammelergebnisses von 1,5 Millionen Franken machte der Bund keine Zugeständnisse.¹⁸⁸ Der «Sturm der Entrüstung» in der Öffentlichkeit, wie es im Ludwig-Bericht heisst¹⁸⁹, war nur von kurzer Dauer.

¹⁸⁴ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 18. August 1938, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

¹⁸⁵ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 18. August 1938, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

¹⁸⁶ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 18. August 1938, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle. Eine Idee, die im BRB vom 18. März 1941 über den «Beitrag ausländischer Flüchtlinge an Hilfsorganisationen für Emigranten» ihre Realisierung fand.

¹⁸⁷ Auf die Ausführungen Heinrich Rothmunds zur Grenzschiessung vom 13. August 1942 vor dem Central-Comité des SIG entgegnete Silvain Guggenheim: «Wir können nicht zu Komplizen der Verfolger werden und mithelfen, die Flüchtlinge in den wahrscheinlichen oder ziemlich sicheren Tod zu jagen.» Guggenheim lehnte es ab, illegal eingereiste Flüchtlinge der Polizeiabteilung zu melden. Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 20. August 1942, S. 6, 8, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

¹⁸⁸ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 55–60.

¹⁸⁹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 208; Kreis, Georg: «Lehrstück: 1942», in: *Tages-Anzeiger* vom 20. Februar 1999.

Finanzielle Beiträge der Kantone

Die Kantone waren in den 1930er Jahren wie der Bund der Ansicht, dass die finanzielle Unterstützung der Flüchtlinge Sache der Hilfswerke sei. 1938 leisteten einige deutschsprachige grenznahe Kantone bescheidene finanzielle Beiträge für die Flüchtlinge aus Österreich. Während der Kanton Bern bis zum Sommer 1942 überhaupt nichts zur Flüchtlingsfürsorge beitrug, schätzte der St. Galler Polizeidirektor die gesamten Aufwendungen seines Kantons bis zum Februar 1943 auf 25 000 Franken.¹⁹⁰ Der Kanton Basel-Stadt stellte im August 1938, als sich rund 600 jüdische Flüchtlinge in der Stadt befanden, der Israelitischen Fürsorge ein leerstehendes Haus zur Verfügung; die bauliche Instandstellung und den Lohn des Heimleiters mussten die jüdischen Hilfsorganisationen selbst bezahlen.¹⁹¹ Letztere wendeten bis Ende November 1938 gemäss Alfred Goetschel, dem Präsidenten der jüdischen Gemeinde und Leiter der jüdischen Fürsorge in Basel, für die Flüchtlinge 1 Millionen Franken auf. Vor allem die Unterstützung der «Weiterreise» bedeute eine grosse finanzielle Belastung für die Hilfswerke, erklärte Goetschel den kantonalen Behörden. Pro Fall sei mit durchschnittlich 1000 Franken zu rechnen; die Ausreise in weiter entfernte Staaten koste bis zu 5000 Franken.¹⁹²

Die Förderung der «Weiterreise» war denn auch derjenige Bereich, in dem sich der Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und den Hilfswerken finanziell engagierte.¹⁹³ Bis Ende 1938 meldeten sich in Zürich rund 4000 jüdische Flüchtlinge, von denen am Jahresende allerdings 1800 den Kanton bereits wieder verlassen hatten. Zur Förderung der Ausreise bezahlte der Kanton von 1940 bis 1942 rund 100 000 Franken. Von 1946 bis 1949 wurden nochmals 15 000 Franken bewilligt. Voraussetzung für solche Beiträge war, dass die betreffende Person im Kanton Zürich eine Toleranzbewilligung besass und der Bund einen mindestens doppelt so hohen Beitrag an die Ausreisekosten beisteuerte. In diesem Fall wurden auf Gesuch der Hilfswerke anfänglich 200, später 400 bis 500 Franken pro Ausreise bezahlt. Die Flüchtlinge erhielten das Geld nicht persönlich; es wurde nach ihrer Ausreise mit den Hilfswerken verrechnet. Gemessen an den sonstigen Ausgaben – allein für das Armenwesen musste der Kanton Zürich 1941 über 5 Millionen Franken aufwenden¹⁹⁴ – wie auch an den Leistungen der Hilfswerke waren diese Beiträge bescheiden, so willkommen sie den Hilfswerken und den Flüchtlingen gewesen sein dürften. Die Behörden verstanden diese Zahlungen denn auch nicht als Wohltätigkeit, sondern befürchteten, dass Flüchtlinge, die nicht ausreisten,

¹⁹⁰ Es ist uns keine systematische Zusammenstellung der Ausgaben aller Kantone bekannt. Die Angaben finden sich verstreut in diversen Quellenbeständen. Zu Bern siehe «Bericht über die Polizeidirektoren-Konferenz vom 28. August 1942 in Lausanne zur Behandlung der Flüchtlingsfrage», BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 7. Zu St. Gallen siehe Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz, 8. Februar 1943, BAR E 4001 (C) -/1, Bd. 259.

¹⁹¹ Wacker, Bern, 1992, S. 116–117.

¹⁹² «Polizeidepartement des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat. Protokoll der Flüchtlingskonferenz vom 23. November 1938», 2. Dezember 1938, StABS SK-REG 10-3-0. Ausführlich untersucht wurden die Leistungen der Israelitischen Gemeinde Basel unlängst durch Sibold, Flüchtlingshilfe, 1998. Siehe auch *Jüdische Rundschau* Inside, 18. März 1999.

¹⁹³ Die folgenden Angaben beruhen auf dem Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, 1938, S. 58; 1940, S. 227; 1941, S. 217; 1942, S. 239; 1946, S. 257; 1947, S. 245; 1948, S. 216; 1949, S. 223.

¹⁹⁴ Staatsrechnung des Kantons Zürich 1941, S. 85 und S. 115.

«der allgemeinen Fürsorge anheimfallen und dadurch den Kanton Zürich in ungleich höherem Masse belasten» könnten.¹⁹⁵

Bereits Carl Ludwig wies darauf hin, dass die mangelnde Aufnahmebereitschaft der Kantone mitverantwortlich für die restriktive Flüchtlingspolitik war. Als das EJPD angesichts des öffentlichen Protestes gegen die Grenzschiessung vom 13. August 1942 am 4. September 1942 bei den Kantonen nachfragte, ob sie bereit seien, weitere Flüchtlinge aufzunehmen, Unterkünfte bereitzustellen und sich an den Kosten zu beteiligen, waren die Antworten ernüchternd.¹⁹⁶ Von 19 antwortenden Kantonen waren nur fünf ausdrücklich bereit, sich finanziell zu engagieren, vorausgesetzt, dass eine gesamtschweizerische Lösung gefunden werde, an der sich alle Kantone beteiligten.¹⁹⁷ Unter dem Druck der öffentlichen Meinung befürwortete die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren am 11. September 1942 die Publikation einer Stellungnahme, die erklärte, «dass die Lösung der Flüchtlingsfrage Sache des Bundes ist, der dabei allerdings auf die Hilfe der Kantone zählen kann».¹⁹⁸

Das EJPD schlug mit dem Bundesratsbeschluss über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 12. März 1943 eine gemeinsame Lösung vor. Der Entwurf des Beschlusses sah vor, dass Bund und Kantone die Kosten für die Unterbringung der Flüchtlinge teilten. Als der Beschluss an der Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943 vorberaten wurde, erinnerte der Solothurner Regierungsrat Oskar Stampfli an die Stellungnahme vom vergangenen September und erklärte, jetzt gehe es darum, dass Mass der finanziellen Beteiligung der Kantone festzusetzen. Er sah jedoch eine Schwierigkeit:

«Wie wird die Reaktion der Flüchtlingshilfsorganisationen sein, wenn bekannt wird, dass Bund und Kantone die finanziellen Lasten des Flüchtlingsproblems übernommen haben? Es darf sich nicht so auswirken, dass [die Hilfswerke] von der finanziellen Mitwirkung entlastet werden, nachdem sie an der Stimmungsmache im Herbst 1942 massgebend beteiligt waren.»¹⁹⁹

Der Berner Regierungsrat Arnold Seematter erklärte, sein Kanton lehne jede finanzielle Beteiligung ab. Der Bund bestimme allein in der Flüchtlingsfrage und solle deshalb auch allein bezahlen. Allerdings dürfe das Geld nicht einfach der Bundeskasse entnommen werden: «Das Schweizervolk soll die Folgen seiner Grosszügigkeit selbst tragen. Könnte nicht [...] eine sogenannte Flüchtlingssteuer erhoben werden?» Die moderaten Stimmen – Basel-Stadt wollte ein Viertel, Schaffhausen ein Drittel der Kosten übernehmen – blieben in der Minderheit, und die Beitragspflicht der Kantone wurde mit 17 zu 7 Stimmen abgelehnt.

¹⁹⁵ Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, 1948, S. 216.

¹⁹⁶ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 213–214.

¹⁹⁷ Antworten der Kantone auf das Kreisschreiben vom 4. September 1942; Zusammenstellung der negativen und der positiven Antworten; BAR E 4001 (C) -/1, Bd. 259. Grundsätzlich bereit zu einer finanziellen Beteiligung waren die Kantone Zürich, St. Gallen, Basel-Stadt, Zug und Solothurn.

¹⁹⁸ Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 11. September 1942, BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 7. Die veröffentlichte Pressemitteilung sprach allerdings nur noch davon, dass die Kantone die Politik des Bundes guthiessen; siehe *NZZ*, Nr. 1455, 13. September 1942.

¹⁹⁹ Die folgenden Angaben stammen aus dem Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943, BAR E 4001 (C) -/1, Bd. 259.

Es wäre jedoch vereinfachend, einzig vom Abstimmungsverhalten eines Kantons auf seine Haltung gegenüber den Flüchtlingen zu schliessen. Die deutschsprachigen Kantone verlangten, bei der Berechnung des Verteilschlüssels ihre Aufwendungen von 1938 bis 1940 miteinzubeziehen; ausserdem hatten einige nur sehr wenige Flüchtlinge aufgenommen, so dass es ihnen leichtfiel, für eine finanzielle Beteiligung zu stimmen. Die Kantone der Westschweiz dagegen, über deren Grenze zu Frankreich sich die Flüchtlinge 1942 und 1943 in Sicherheit zu bringen versuchten, stimmten geschlossen gegen eine finanzielle Beteiligung. Weil die Mehrheit der Kantone ein finanzielles Engagement verweigerte, trug der Bund – neben den Hilfswerken – fortan also sämtliche Kosten. Für die Kantone wurde die Frage finanzieller Beiträge erst nach Kriegsende bei der Schaffung des Dauerasyls wieder aktuell.²⁰⁰

Aufwendungen des Bundes

Seit dem Bericht von Oskar Schürch sind die Aufwendungen des Bundes bekannt:²⁰¹ Das EJPD gab zwischen 1933 und 1939 insgesamt 178 000 Franken für die Weiterwanderung von Flüchtlingen aus. 7000 Franken gingen direkt als Unterstützung an die SZF. In den Jahren 1939 bis 1945 beliefen sich die Kosten für die Polizeiabteilung und für die Zentraleitung der Heime und Lager auf 83 Millionen Franken; bis 1950 stiegen die Ausgaben des Bundes auf 128 Millionen Franken.²⁰²

Am 12. Mai 1940 beschloss der Bundesrat die Einrichtung von Arbeitslagern für Flüchtlinge.²⁰³ Da der Bund für die Dauer des Arbeitseinsatzes die Kosten für den Unterhalt der arbeitsfähigen Flüchtlinge übernahm, entfielen den Hilfswerken die entsprechenden Aufwendungen. Die Hilfswerke waren allerdings verpflichtet, die von ihnen betreuten Flüchtlinge vor der Einweisung in die Arbeitslager mit Kleidern und einem Teil der Arbeitsausrüstung auszustatten oder eine sogenannte «Ablösesumme» zu bezahlen. Nach der Entlassung aus dem Lager mussten sie den Unterhalt der Flüchtlinge wieder vollumfänglich übernehmen.²⁰⁴ Flüchtlinge, die nicht zum Arbeitseinsatz eingezogen wurden, blieben in der finanziellen Verantwortung der Hilfswerke.²⁰⁵ Aus den vorhandenen Quellen lassen sich die Arbeitsleistungen der Flüchtlinge in diesen Lagern nicht berechnen; sie wären aber in eine Kostenrechnung miteinzubeziehen.²⁰⁶

²⁰⁰ Der Kanton Zürich war bei der Regelung des Dauerasyls finanziell besonders engagiert. Mit der Abstimmung vom 19. Dezember 1948 wurde die gesetzliche Grundlage für die kantonale Beteiligung an den Kosten geschaffen. Bis zum 21. März 1950 wurden in der ganzen Schweiz 559 Gesuche ehemaliger Flüchtlinge auf Dauer asyl bewilligt, davon 110 im Kanton Zürich. Bis Ende 1950 wurden im Kanton Zürich 272 Gesuche ehemaliger Emigranten und Flüchtlinge gutgeheissen. 1950 und 1951 kostete das Dauer asyl den Kanton jährlich rund 200 000 Fr. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118. Staatsrechnung des Kantons Zürich, 1950, S. 80; 1951, S. 80. Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat, 1950, S. 67.

²⁰¹ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 228–234.

²⁰² Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 366–367.

²⁰³ Lasserre, Frontières, 1995, S. 133–138.

²⁰⁴ ZL, Schlussbericht, 1950, S. 6.

²⁰⁵ Arnold, Finanzierung, 1998, S. 2.

²⁰⁶ Zu den Lagern siehe Kap. 4.4.1.

Mit der Errichtung der Arbeitslager ergaben sich bei der Polizeiabteilung zwei Kostenrechnungen. Die eine enthielt alle Auslagen der Polizeiabteilung zur Unterstützung der Flüchtlinge in jeder Form (Verpflegung, Unterkunft, Kleider, medizinische Versorgung, Transporte usw.). Dazu kamen die Kosten des Territorialdienstes für die Sammel-, Quarantäne- und Auffanglager.²⁰⁷ Die andere Rechnung fasste alle Kosten zusammen, die der Eidgenössischen Zentralleitung für Heime und Lager aus der Führung ihrer Betriebe entstanden. Ein grösserer, auf Schätzung beruhender Betrag wurde durch die Verwaltungskosten des Emigrantenbüros und insbesondere der Flüchtlingssektion verursacht. Schürch veranschlagte diesen Betrag auf 5 Millionen Franken. Die Polizeiabteilung verstand ihre Arbeit nicht in erster Linie als Hilfe für die Flüchtlinge. Sie sah ihre Aufgabe im Kampf gegen die «Überfremdung» und veranlasste eine systematische Kontrolle und Überwachung der Flüchtlinge; dieser Aufwand schlägt sich in der Kostenrechnung nieder.²⁰⁸

Die Vehemenz, mit der sich der Bund gegen die Übernahme einer finanziellen Verantwortung bis zur Kriegswende sperrte, und das Festhalten am Erwerbsverbot auch noch während des Krieges, als in verschiedenen Wirtschaftssektoren Arbeitskräftemangel bestand, weisen darauf hin, dass die Kostenfrage nicht ausschliesslich als ein finanzielles Problem betrachtet wurde. Die Kostenfrage ist als zentrales ökonomisches Argument anzusehen, das sich zwar auf finanzielle Probleme des Arbeitsmarktes und des Finanzhaushaltes bezog, von den Behörden jedoch im Sinne einer restriktiven Flüchtlingspolitik instrumentalisiert wurde.

5.4 Dollarbewirtschaftung: Blockierung von Hilfsgeldern aus den USA

Am 14. Juni 1941 beschlossen die USA, die Guthaben der kontinentaleuropäischen Länder, einschliesslich der neutralen Länder, einzufrieren.²⁰⁹ Diese Massnahme zog für diejenigen Hilfswerke in der Schweiz, die von der finanziellen Unterstützung aus den USA abhängig waren, schwerwiegende Folgen nach sich.²¹⁰ Um die Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz aufrechtzuerhalten, liessen die USA dennoch gewisse Transaktionen zu. Diese mussten in Zukunft jedoch über die Schweizerische Nationalbank (SNB) oder den Bund abgewickelt werden, die dafür zu sorgen hatten, dass die Mittel nicht den Feinden der Alliierten zuflossen. Daraufhin schränkten SNB und Bund die Konvertierung von blockierten Dollars in Schweizerfranken ein.

Aus währungspolitischen Gründen beschloss die SNB, nur Dollars aus dem Warenverkehr zu einem festen Kurs von 4.30 Franken entgegen zu nehmen. Die SNB übernahm diese «Waren-

²⁰⁷ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 230.

²⁰⁸ Gast, Kontrolle, 1997; Mächler, Kampf, 1998; zur polizeilichen Registrierung siehe Kap. 4.4.2.

²⁰⁹ Zur Analyse der Mechanismen der Dollarbewirtschaftung, siehe UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 154–156; Durrer Finanzbeziehungen, 1984; Perrenoud, Banques, 1988.

²¹⁰ Zu den vom American Jewish Joint Distribution Committee an den Verband schweizerischer jüdischer Fürsorgen überwiesenen Subventionen siehe Tabelle 5, S. 209.

dollars» und auch die «offiziellen Dollars», d. h. sie ermöglichte den Transfer zugunsten der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz, des IKRK und anderer gemeinnütziger, kultureller oder wissenschaftlicher Organisationen sowie die Zahlungen zur finanziellen Unterstützung von in der Schweiz lebenden Personen.²¹¹ 1942 übernahm die SNB 3,36 Millionen Dollar zur Finanzierung der Gesandtschaften und Konsulate²¹², wovon 1,04 Millionen Dollar den Hilfswerken zufließen.²¹³

Ende 1942 wandte sich die SNB an Ernst Wetter, Vorsteher des EFZD, um diesem ihre Bedenken mitzuteilen. Ihre blockierten Devisenreserven waren seit dem 1. Januar 1942 um 175 Millionen Franken angestiegen, wovon 50 Millionen auf die Diplomatie, das IKRK und andere wohltätige Institutionen entfielen. Die Notenbank gab zu verstehen, dass sie nicht mehr bereit sei, die Verantwortung für die Übernahme von Dollars, die nicht aus Handelstransaktionen stammten, zu tragen. Sie hielt dies vielmehr für eine Aufgabe des Bundes:

«Wir glauben andererseits, dass es die Eidgenossenschaft im Hinblick auf die ihr heute zustehenden Aufgaben nicht wohl ablehnen darf, die Gesandtschaften, Konsulate, das Rote Kreuz, ferner Bildungsstätten usw. mit den nötigen Geldmitteln zu versorgen, zumal hierfür die nötigen Beträge in Form von USA-Dollars in reichem Masse zur Verfügung stehen.»²¹⁴

Deshalb schlug sie vor, die Übernahme durch den Bund bei einem Maximalbetrag von 1 Million Dollar pro Monat festzusetzen.²¹⁵

Einige Tage später rechtfertigte die SNB ihren Antrag mit den Befürchtungen, die Zahl der Emigranten könnte ansteigen und der Aufgabenbereich des Roten Kreuzes sowie der Abteilung für fremde Interessen sich ausweiten.²¹⁶ In einem Schreiben vom 30. April 1943 an die schweizerische Gesandtschaft in Washington pflichtete Robert Kohli, Chef der Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen, den von der SNB vorgebrachten Gründen bei:

«Es war unter anderem der seit Monaten Juli und August letzten Jahres einsetzende Flüchtlingsstrom, der eine Vermehrung der Übernahmegesuche bewirkte und die Nationalbank zur Ausgabe erschwerender Bestimmungen veranlasste. Sie nimmt seit einiger Zeit keine Dollars

²¹¹ Die Dokumente geben keinen Aufschluss darüber, weshalb diese Geldbeträge aus unterschiedlichsten Quellen gesamthaft unter einem Totalbetrag zusammengefasst wurden. Es ist offensichtlich, dass die Dollartransfers an die amerikanische Gesandtschaft nicht dieselben Probleme aufwarfen wie die Überweisungen an Hilfswerke. In einer von der SNB erarbeiteten Aufstellung wurde beispielsweise zwischen Beträgen für Gesandtschaften und Konsulate unterschieden, während auch kulturelle, wissenschaftliche und humanitäre Organisationen auf derselben Liste figurieren. Unter anderem wurden das Comité Monégasque in Genf zusammen mit dem Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund in St. Gallen, der Eidg. Technischen Hochschule und dem Vatikan aufgeführt. In diesem Kapitel wurden nur die Fragen bezüglich der Hilfswerke behandelt. Siehe Anhang des Schreibens der SNB an Bundesrat Wetter, 11. Januar 1943, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647.

²¹² Zum Bedarf der Alliierten nach Schweizerfranken siehe UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 156–159.

²¹³ Schreiben der SNB an den Vorsteher des EFZD, 11. Januar 1943; siehe Anhang, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647. «Dollarübernahme durch den Bund», Memorandum von Reichenau, 12. Februar 1945. BAR E 2001 (E) 2, Bd. 641.

²¹⁴ «Sperrung schweizerischer Guthaben in den U.S.A.», Archive der SNB, Protokoll der Generaldirektion, 11. und 14. Dezember 1942, Nr. 920, S. 1158–1159.

²¹⁵ Mehrere Werke zu diesem Thema erwähnen, dass der Antrag an den Bund, blockierte Dollarguthaben auf seine Rechnung zu übernehmen, von amerikanischer Seite gestellt wurde; doch scheint, dass in diesem Fall der Vorschlag von der SNB gemacht wurde. Man kann zudem feststellen, dass er unter ganz anderen Bedingungen als die Verhandlungen, welche ein Jahr später zwischen dem EPD und der SNB stattfanden, gestellt wurde.

²¹⁶ Schreiben der SNB an den Vorsteher des EFZD, 11. Januar 1943, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647.

mehr ab, deren Gegenwert Personen zukommen soll, die nach dem 1. Januar 1942 in die Schweiz eingereist sind.»²¹⁷

In den Jahren 1942–1943 waren keine Dollartransfers mehr möglich, weder zugunsten des amerikanischen Hilfswerks *American Jewish Joint Distribution Committee* noch zugunsten der Flüchtlinge, die nach dem 1. Januar 1942 in die Schweiz eingereist waren.

Der Vorsteher des EFZD und spätere Präsident der Schweizer Spende, Ernst Wetter, hiess das Gesuch der SNB zwar gut, konnte aber seinen Ärger über die Folgen der Einfrierung der Schweizer Guthaben und die Freizügigkeit der SNB nicht unterdrücken:

«Wenn man bedenkt, dass diese übernommenen Dollars, die nirgends in der Welt mehr zu Zahlungen angenommen werden, und die einzig in Amerika in für uns vorläufig nicht verwendbares Gold umgewandelt werden können, aus unserem Kapitalmarkt bezahlt werden müssen, so ist die grösste Zurückhaltung am Platz. Die Nationalbank scheint mir in der Beziehung zu large gewesen zu sein. Wir können nicht mehr alle möglichen und unmöglichen religiösen Gemeinschaften auf diese Weise unterstützen.»²¹⁸

In seiner Antwort an Wetter vertrat Pierre Bonna die Ansicht, dass die Unterstützung der grossen internationalen Hilfswerke als Teil der traditionellen humanitären Mission der Schweiz zu verstehen sei und zu ihrem Prestige beitrage.²¹⁹ Er betonte dabei, dass die Übernahme von blockierten Dollars durch den Bund diesem erlauben würde, den bisherigen Rahmen politischer Erwägungen weiter zu fassen, als dies die SNB bisher getan habe.

Der Bund löste das Problem durch den Erlass eines Bundesratsbeschlusses, der nicht veröffentlicht wurde. Er war bereit, von nun an monatlich 0,75 Millionen Dollar, die nicht als Warendollars galten, auf eigene Rechnung zu übernehmen, die für die diplomatischen und konsularischen Dienste sowie für gemeinnützige, kulturelle und wissenschaftliche Zwecke bestimmt waren.²²⁰

Die Übernahme von Dollars durch den Bund

Die laufenden Transforgesuche wurden weiterhin von der Nationalbank abgewickelt. Für ausserordentliche Gesuche wurde ein «Kleines Komitee» gebildet, die sich aus der Sektion für

²¹⁷ Schreiben des EPD an die Handelsabteilung, 21. Mai 1943, im Anhang der Bericht von Robert Kohli vom 30. April 1943. BAR E 7110-01 (-) 1967/32, Bd. 1688.

²¹⁸ Schreiben des Vorstehers des EFZD (Wetter), an den Vorsteher des EPD (Pilet-Golaz), 18. Januar 1943, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647. Siehe auch UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 117–122; Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, S. 112–116.

²¹⁹ Schreiben des Chefs der Abteilung für Auswärtiges des EPD (Bonna) an den Vorsteher des EFZD (Wetter), 26. Januar 1943, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647. In diesem Zusammenhang sollte eine Stelle aus dem Schreiben zitiert werden, das M. Pilet-Golaz am 21. Dezember 1942 bezüglich der Übernahme von Finanzdollars an E. Wetter richtete: «Die U.S.A werden ausserdem, auch nach der Überzeugung unserer Gesandtschaft in Washington, in der Zukunft und namentlich unmittelbar nach Kriegsende eine überragende und entscheidende Stellung in finanzieller Hinsicht einnehmen.... Vor allem ist aber in Betracht zu ziehen, dass wohl unter allen Umständen damit gerechnet werden muss, dass der Bund die deutschen Warenbezüge in irgendeiner Form finanziell wird ermöglichen müssen. Unter diesem Gesichtspunkt vor allem und in Anbetracht der allgemeinen politischen Lage schien uns der Augenblick gekommen, auch für den Zahlungsverkehr in den U.S.A gewisse Mittel zur Verfügung zu stellen.» BAR E 2001 (D) 2, Bd. 253. Durrer, Finanzbeziehungen, 1984, und UEK, Goldtransaktionen, 1998, beurteilen die Übernahme der blockierten Dollars durch den Bund als einen ersten Erfolg der USA.

²²⁰ «Übernahme von USA-Dollars durch den Bund», Protokoll des Bundesrates vom 23. März 1943, BAR E 1004.1, Bd. 431.

Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland des EPD²²¹, dem Departement III der Nationalbank²²² sowie der Finanzverwaltung zusammensetzte. Diese Kommission prüfte die Transforgesuche laut einem Bericht von Robert Kohli

«insbesondere daraufhin, ob die Überweisung absolut nötig ist und ob sie wirklich ausschliesslich schweizerische Interessen betrifft oder aber solche, die – im Grossen gesehen – der internationalen Aufgabe der Schweiz dienen. Dabei werden nach Möglichkeiten alle Zahlungen abgelehnt, bei denen die Schweiz als blosses Durchgangsland benützt wird, da aus den betreffenden Schweizerfrankenüberweisungen den ausländischen Notenbanken Ansprüche auf die Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank erwachsen. Ein Goldabfluss muss aber unter den gegenwärtigen Umständen unbedingt verhindert werden.»

Kohli nahm damit die beiden Grundsätze auf, welche die Politik der SNB während des Krieges prägten²²³: einerseits das Anwachsen der in den USA blockierten Guthaben durch eine rigorose Einschränkung der Dollarübernahme zu bremsen und andererseits eine Verminderung der Goldreserven in der Schweiz zu verhindern, da «das Gold in Kriegszeiten einen sicheren Wert darstellt».²²⁴ Die internationalen Hilfswerke waren hauptsächlich im Ausland aktiv, um Hilfe für die von der Deportation und Vernichtung bedrohte jüdische Bevölkerung (namentlich das *American Jewish Joint Distribution Committee*) sowie an die Kriegsgefangenen in Deutschland (z. B. Christlicher Verein junger Männer) zu leisten. Mit der Übernahme von monatlich 750 000 Dollar durch den Bund sank die Gefahr, die Geldpolitik der SNB durch Überweisungen an Hilfswerke zu untergraben. Dennoch wurde nur ein Drittel der verfügbaren Beträge verwendet, was Robert Kohli im März 1944 zur Bemerkung veranlasste, «dass von den durch den Bundesratsbeschluss vom 23. März bewilligten Summen für die Übernahme von Dollars für wohltätige Institutionen usw. 20 Millionen²²⁵ gespart worden seien (Übernahme von 250 000 statt 750 000 Dollar monatlich im Durchschnitt)».²²⁶ Dies obwohl es sich für den Bund nicht um Ausgaben à fonds perdu handelte, sondern vielmehr um eine vorübergehende Übernahme, da diese Beträge in den USA von den Hilfswerken auf die blockierten Konten überwiesen wurden.

Im Laufe des Jahres 1943 übten die USA Druck auf die Schweiz aus, um eine erhöhte Abgabe von Franken zu erzwingen, und warfen ihr gleichzeitig ihre Bereitwilligkeit vor, mit der sie Deutschland Kredite zur Verfügung stellte. Trotz heftigen Widerstands der SNB gab der Bund der amerikanischen Forderung nach, was auch den internationalen Hilfswerken zugute kam. Die an sie überwiesenen Beträge nahmen deutlich zu. Im März 1944 hatte sich der Betrag der

²²¹ Diese Sektion wurde 1941 mit dem Ziel geschaffen, die Neutralitätspolitik und die Verteidigung der Schweizer Guthaben weltweit zu koordinieren; in: Perrenoud, Banques, 1988, S. 58–65.

²²² Das Departement III der Nationalbank wurde von Alfred Hirs geleitet, der im Lauf der Verhandlungen in Washington aufgrund seiner antisemitischen Gesinnung auf sich aufmerksam machte. UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 205.

²²³ Bericht von Robert Kohli, Chef der Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland des EPD, 30. April 1943, im Anhang des Schreibens des EPD an die Handelsabteilung, 21. Mai 1943; BAR E 7110-01 (-) 1967/32, Bd. 1688.

²²⁴ UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 163.

²²⁵ Es wird zwar nicht ausdrücklich erwähnt, ob es sich um Dollar oder Schweizerfranken handelt; ein Überschlag der Beträge lässt vermuten, dass von Schweizerfranken die Rede ist.

²²⁶ Aktennotiz über eine Besprechung betreffend die Zurverfügungstellung von Franken gegen freies Gold an das amerikanische Treasury Department vom 22. März 1944, in DDS, Bd. 15, Nr. 102, S. 276.

vom Bund monatlich übernommenen Dollars verdreifacht, während der Gegenwert von rund 500 000 Dollar an die Hilfswerke bezahlt wurde. Ab Juni 1944 wurde der Betrag von 700 000 Dollar überschritten, wovon 400 000 Dollar in Schweizerfranken den Hilfswerken zufließen.²²⁷

American Jewish Joint Distribution Committee (AJJDC)

Das 1915 gegründete *American Jewish Joint Distribution Committee* sammelte Gelder bei den Juden in den USA, um die jüdischen Gemeinden weltweit zu unterstützen. In der Schweiz stellte das *AJJDC* ab 1939 den Grossteil der benötigten Mittel für die Betreuung der Flüchtlinge durch den Verband Schweizerischer Jüdischer Flüchtlingshilfen (VSJF) zur Verfügung.²²⁸ Noch im April 1942 berichtete die Nationalbank, «90 000 Dollar an eine jüdische Organisation» überwiesen zu haben. Sie empfahl jedoch, grössere Summen via die *Federal Reserve Bank* zu beziehen, d.h. dass letztere dem Gesuchsteller direkt Schweizerfranken oder andere Währungen zur Verfügung stellen sollte.²²⁹ Ab Mai 1942 weigerte sich die Nationalbank, blockierte Dollars zugunsten des *AJJDC* zu überweisen.²³⁰ Das Komitee musste sich nach anderen Möglichkeiten umsehen, Schweizerfranken zu beschaffen, und sah sich gezwungen, Dollars zu einem tieferen Kurs zu wechseln.²³¹ Diese Situation blieb trotz zahlreicher Interventionen in der Schweiz und den USA noch bis November 1943 bestehen.²³²

In den USA wurden die Transferbedingungen ebenfalls ab April 1942 eingeschränkt. Das *Treasury Department* bewilligte die Konvertierung von Devisen nicht mehr unter der Lizenz Nr. 50, sondern nur noch mit einer Sonderlizenz. Im April 1942 informierte die *Chase National Bank* das *AJJDC*, dass es eine Sonderlizenz benötige oder die Transfers unter Lizenz Nr. 50 abwickeln müsse, was nur über die SNB möglich war.²³³

Zum Zeitpunkt dieser Beschlüsse häuften sich in der Schweiz die Informationen über die an der jüdischen Bevölkerung verübten Massenmorde. Immer mehr Menschen versuchten, den in Holland, Belgien und Frankreich organisierten Deportationen zu entkommen, während die Bundesbehörden die Grenzen hermetisch abschlossen und die Zahl der zurückgewiesenen Flüchtlinge stieg.²³⁴

Andere Organisationen profitierten hingegen weiterhin von Überweisungen aus den USA. Es handelte sich dabei um jene Organisationen, die in den Augen der Bundesbehörden nach dem

²²⁷ Dollarübernahme durch den Bund 1944, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647.

²²⁸ Siehe Tabelle 5, S. 209.

²²⁹ Archiv SNB, Protokoll des Direktoriums, 9. April 1942, Nr. 251, S. 305.

²³⁰ Bauer, Jewry, 1982, S. 225.

²³¹ «Die Überweisungen des American [Jewish] Joint Distribution Committee zu Gunsten des Schweizerischen Flüchtlingshilfswerkes erfolgen in gesperrten Dollars, die von der Schweizerischen Nationalbank nicht in Franken ausbezahlt werden, sondern zum Kurs für gesperrte Dollars mit einem Verlust von 25% verkauft werden müssen»; Schreiben des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes an Karl Bruggmann, 2. Juli 1943, Archiv AJJDC, New York, # 974.

²³² Picard, Schweiz, 1994, S. 364–385; siehe auch AfZ, Nachlass Saly Mayer.

²³³ National Archives, II, 1997, College Park, RG 56, Accession # 66A816, Box 47, File: FFC History; Unofficial History of the United States Department of Treasury Office of Foreign Funds Control, Chapter V, S. 10.

²³⁴ Picard, Schweiz, 1994, S. 383–384; siehe auch Kap. 3.2.

Krieg im Hinblick auf die Weiterwanderung der Flüchtlinge nützlich sein konnten. So schrieb von Steiger bezüglich des *Unitarian Service Committee* und des *American Friends Service Committee*:

«Wir glauben nicht fehl zu gehen, wenn wir von ihnen erwarten, dass sie uns später beim Weitertransport der in der Schweiz provisorisch aufgenommenen Flüchtlinge wertvolle Dienste leisten werden.»²³⁵

Um die Beziehungen zu den amerikanischen Behörden zu verbessern, ergriff man zugleich die Gelegenheit, über die Hilfswerke die schwierige Lage der Schweiz darzulegen: In einer internen Notiz des EPD betreffend den Universalausschuss des Christlichen Vereins junger Männer (*YMCA*) hiess es, dass diese Organisation «zweifellos in den Vereinigten Staaten eine gewisse politische Bedeutung [hat], und wir haben die Verhandlungen mit ihr wiederholt dazu benützt, um die Schwierigkeiten der Schweiz dem amerikanischen Hauptsitz und damit einem weiteren Kreis von Personen zu verdeutlichen».²³⁶

Die Wende von 1943/44

Mitte November 1943 gelangte der ehrenamtliche Vertreter des *AJJDC* in der Schweiz, Saly Mayer²³⁷, erneut an das EPD, um eine Lösung für das Transferproblem zu finden:

«Ich habe seit etwa 1½ Jahren Bemühungen gemacht, um diese U.S.-Dollars bestmöglich verwenden zu können. Die Devisengesetzgebung erschwert das und macht es praktisch immer schwieriger, um nicht zu sagen unmöglich.»²³⁸

Diesmal war Saly Mayer mit seinem Vorstoss erfolgreich. Die Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland schrieb Rothmund betreffend Liberalisierung der Überweisungen gesperrter Dollars zugunsten des *AJJDC*, dass letzteres «in den Vereinigten Staaten über einen ziemlichen Einfluss [verfügt], sodass es aus politischen Erwägungen angebracht sein könnte, ein Zeichen des guten Willens zu tun».²³⁹ Es wurde vorgeschlagen, jährlich Dollars im Wert von 480 000 Franken zu überweisen. Der Chef der Polizeiabteilung gab dazu seine Zustimmung:

«Wir anerkennen durchaus, dass vom American [Jewish] Joint Distribution Committee für die Unterstützung jüdischer Flüchtlinge in der Schweiz erhebliches geleistet worden ist und dass die schweizerische Judenschaft unbedingt auf die Unterstützung des American Joint Distribution Committee angewiesen ist.»²⁴⁰

²³⁵ Schreiben des Vorstehers des EJPD an den Vorsteher des EPD, 29. Juni 1943, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.1, Dossier 119.

²³⁶ Notiz für Pierre Bonna des EPD, 28. Oktober 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 3.

²³⁷ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

²³⁸ Schreiben von Saly Mayer an das EPD, 18. November 1943, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 387.

²³⁹ Schreiben vom 3. Dezember 1943, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 387.

²⁴⁰ Schreiben von H. Rothmund an die Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland des EPD, 22. Dezember 1943, in BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.1, Dossier 119.

Seine Antwort zeugt von einer veränderten Haltung, zumal er noch im August desselben Jahres die Konvertierung von Dollars zugunsten des *AJJDC* strikt abgelehnt hatte.²⁴¹ Eine veränderte Einstellung gegenüber dem *AJJDC* zeichnete sich auch im EPD ab, was eine Notiz von Robert Kohli belegt:

«Auf Grund dieser Bewilligung machte uns die Nationalbank darauf aufmerksam, dass diese Organisation zur Umgehung des Gentlemen Agreement Operationen mit Wertpapieren betätige. Da es sich hier um namhafte Beträge handelte, waren diese Scheingeschäfte mit ein Grund für den schwachen Dollarkurs. Um solche Operationen in Zukunft zu verhindern, und da erkannt worden war, dass der bewilligte Betrag zu klein sei, wurden erneute Besprechungen mit dem American Joint aufgenommen.»²⁴²

Beim *Gentlemen's Agreement* handelte es sich um ein im September 1941 zwischen den Geschäftsbanken und der SNB abgeschlossenes Abkommen. Um den Kursanstieg des Schweizerfrankens und die damit einhergehende Schwächung des Dollars zu verhindern, hatten sich die Banken verpflichtet, sich beim Handel mit Finanzdollars an einen Kurs zu halten, der nicht unter Fr. 4.23 liegen sollte.²⁴³ Im Anschluss an dieses Abkommen bildete sich sehr schnell ein Parallelmarkt, auf dem der Dollar zu einem deutlich tieferen Kurs gehandelt wurde. Auf diese Weise, und namentlich auf dem Markt von New York, konnte sich das *AJJDC* unter anderem Schweizerfranken beschaffen.²⁴⁴ Die Schweiz akzeptierte in der Folge die Konvertierung dieser immer höheren Beträge laut einem Schreiben des schweizerischen Ministers in Washington vom April 1944, das von monatlich 300 000 Dollar sprach.²⁴⁵

In den USA zeichnete sich ebenfalls ein Wandel in Richtung Liberalisierung der Lizenzpolitik für die Hilfswerke ab. Im Dezember 1943 bewilligte das *Treasury Department* den Geldtransfer nach Europa, in der Überzeugung, dass deren Arbeit auf feindlichem Territorium für die Achsenmächte keine Vorteile mit sich bringe und dass die Hilfe für die Flüchtlinge in Europa notwendig sei.²⁴⁶

²⁴¹ «Herr Rothmund [...] lehne die \$-Konversion zu Gunsten des erwähnten Komitees strikte ab. Sie komme überhaupt nicht in Frage»; Notiz von Willi Reichenau, Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland: «\$-Übernahme z.G. des Joint Distribution Committee (Herr Sally [sic] Mayer, St. Gallen) (Jüdische Flüchtlingshilfe)», 17. August 1943, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 387. Siehe auch Picard, Schweiz, 1994, S. 384.

²⁴² «Notiz für Herrn Kohli. Dollarübernahmen zugunsten des American [Jewish] Joint Distribution Committee», St. Gallen (Saly Mayer), 1. April 1944, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 387.

²⁴³ UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 155.

²⁴⁴ In einem Schreiben an die Eidg. Finanzverwaltung vom 27. April 1944 bemerkte R. Kohli: «In diese Zeit [Januar 1944] fielen aber gerade auch die ersten Besprechungen des Treasury Departments mit der Schweizerischen Gesandtschaft in Washington, bezüglich Bereitstellung von Frankenbeträgen für die amerikanischen Regierungsbedürfnisse, die zu einer wesentlichen Besserung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten geführt haben. Deshalb konnte die Dollarübernahme zugunsten des American Joint Distribution Committee [sic] nicht mehr nur Geste sein, als die sie gedacht war, sondern es musste hier eine klare Lösung geschaffen werden, namentlich auch deshalb, um die massiven Frankenkäufe dieser Organisation am New Yorker Markt auszuschalten»; BAR E 2001 (E) 1, Bd. 387.

²⁴⁵ Schreiben vom 24. April 1944, in BAR E 2001 (E) 2, Bd. 647. Zu den Goldkäufen von den Alliierten siehe UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 150.

²⁴⁶ NARA II, RG 56, Accession/Entry # 66A816, Box 47, File: FFC History, S. 109.

5.5 Vermögensrechtliche Massnahmen gegenüber Emigranten und Flüchtlingen

Um die öffentlichen Haushalte durch die Flüchtlinge möglichst nicht zu belasten, ergriffen die Behörden rechtliche Massnahmen, die sich auf das Eigentum der Flüchtlinge und das Verfügungsrecht über ihr Eigentum auswirkten. Es handelte sich um die Hinterlegung von Kauttionen, um die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen durch das EJPD und um eine «Solidaritätsabgabe» genannte Sondersteuer für Flüchtlinge. Die beiden letztgenannten Massnahmen wurden während des Krieges getroffen und stützten sich als Notrechtserlasse auf den Vollmachtenbeschluss vom 30. August 1939.²⁴⁷ Ausserdem waren bei Kriegsende auch die Flüchtlingsvermögen von der gegen NS-Fluchtkapital gerichteten Sperre deutscher Vermögen betroffen. Im folgenden werden der rechtliche und politische Zusammenhang sowie die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Flüchtlinge dargestellt.

5.5.1 Kauttionen

Unter einer Kauttion ist im öffentlichen Recht eine Werthinterlage zu verstehen, die zur Sicherung der späteren Erfüllung einer öffentlichrechtlichen Pflicht erbracht wird. Sie dient bei behördlichen Bewilligungen dazu, allfällige Kosten- oder Schadenersatzforderungen sicherzustellen.²⁴⁸ Bereits im 19. Jahrhundert, als die Kantone ihre Fremdenpolitik selbst bestimmten, waren Kauttionen üblich. Wer sich in einem Kanton aufhalten oder niederlassen wollte, musste entweder seine heimatlichen Ausweisschriften oder eine Kauttion hinterlegen. Damit wollten sich die Kantone vor den Folgen der Heimatlosigkeit und der Verarmung von Kantonsfremden schützen. Armengenössige Fremde wurden entweder in ihre Heimat zurückgeschafft, oder aber der Kanton und die Gemeinde griffen – wenn die Rückschaffung wegen ungültiger Heimatpapiere unmöglich war – auf die hinterlegte Kauttion zurück.²⁴⁹

Vor diesem Hintergrund bestimmte das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) 1931, dass schriftenlose Ausländer nur eine Toleranzbewilligung erhalten durften und dafür eine Kauttion oder eine andere Garantie hinterlegen mussten.²⁵⁰ Für die Erteilung der Toleranzbewilligungen waren die Kantone zuständig; sie konnten – vorbehaltlich der Zustimmung durch das EJPD, die insbesondere bei Erwerbstätigkeit nötig war – weitgehend selbst entscheiden, wem sie eine Toleranzbewilligung erteilten. Damit hatten sie in der Flüchtlingspolitik bis nach Kriegsbeginn einen grossen Handlungsspielraum. Flüchtlinge, die eine solche kantonale Toleranzbewilligung erhielten und dafür eine Kauttion hinterlegten, galten

²⁴⁷ Zum rechtlichen Hintergrund im allgemeinen siehe Kälin, Gutachten, 1999, hier besonders Teil 2, B Ziff. III, 2–3.

²⁴⁸ Metzger, Wörterbuch, 1996, S. 318.

²⁴⁹ Siehe z. B. das «Gesetz betreffend die Verhältnisse der Aufenthalter und Niedergelassenen» vom 27. Juni 1866, Amtsblatt des Kantons Thurgau 1866, Nr. 55.

²⁵⁰ BBl 1931, I, S. 426. (ANAG, Art. 5, Art. 7). Zum ANAG siehe auch Kap. 1.4. Weder die Vollziehungsverordnung des Bundesrates noch die Weisungen des EJPD zum ANAG definieren, nach welchen Kriterien die Höhe der Toleranzkauttionen festgesetzt werden soll. BAR E 4300 (B) -/1, Bd. 6.

gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 als Emigranten.²⁵¹ Da es kaum allgemeinverbindliche rechtliche Regeln gab, entwickelten die Kantone in bezug auf die Erteilung von Toleranzbewilligungen und die Erhebung und Verwaltung von Kautionen eine unterschiedliche Praxis, die in den Grundzügen jedoch übereinstimmte.²⁵²

Als sogenannte Realkaution konnte ein Sparbuch oder ein Wertpapier hinterlegt werden; es wurden aber auch Zahlungsverprechen durch eine Bank oder Drittpersonen akzeptiert. Teilweise wurden Realkautionen und – deutlich höhere, zur Sicherstellung privater Schulden bestimmte – Zahlungsverprechen zugleich verlangt.²⁵³ Die Höhe der Kautionen schwankte ganz beträchtlich: So konnten mittellose Emigranten ihre Kautionen in monatlichen Ratenzahlungen von 10 bis 20 Franken äufnen²⁵⁴; gleichzeitig wurde für die Einreise einer fünfköpfigen Familie aus Frankreich Ende 1943 eine Kaution von 30 000 Franken verlangt²⁵⁵. Die Verwaltung der Kautionen wurde zumeist den Kantonbanken übertragen; sie konnte aber auch vom kantonalen Finanzinspektorat oder der kantonalen Fremdenpolizei selbst übernommen werden. Für die Verwaltung der Kautionen wurden Gebühren erhoben: Im Kanton Bern betragen sie 0,5%, im Kanton Waadt 1,5% des hinterlegten Wertes. Bei der Aufhebung der Kaution wurden 10 Franken Bearbeitungsgebühr abgezogen.²⁵⁶ Bei einem Kantonswechsel wurde die Kaution dem neuen Aufenthaltskanton überwiesen, sofern der erste Kanton keine Garantie abgab, die betreffende Person jederzeit wieder bei sich aufzunehmen. Bei der Aufhebung der Kaution infolge Ausreise, Tod oder Ablösung der Toleranz- durch eine Niederlassungsbewilligung erfolgte eine Umfrage bei allen anspruchsberechtigten Behörden (v. a. Steuerverwaltung), ob noch Forderungen bestehen. Nach Begleichung dieser Ansprüche wurde der Rest der Kaution zurückbezahlt.²⁵⁷

Umstritten war, wann die Kautionen angetastet werden durften. Da sich die meisten Kantone auf die Verwendung für öffentlichrechtliche Ausgaben beschränkten und die Emigranten ihren Lebensunterhalt selbst bzw. mit privater Hilfe bestritten, wurden die Kautionen in vielen Fällen bis zu ihrer Aufhebung nicht angetastet. Der Kanton Waadt verwendete die Kautionen in Missachtung des Gesetzes, das eine prinzipielle Trennung von privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Ansprüchen vorsah, dennoch zur Bezahlung privatrechtlicher Schulden der Emigranten.²⁵⁸ Diese Trennung konnte auch in andern Fällen umgangen werden: Der Kanton Basel-Stadt griff auf die Kaution zurück, als ein Kautionssteller den Sanatoriumsaufenthalt von

²⁵¹ Siehe Kap. 1.4.

²⁵² «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», Flüchtlingssektion, 18. Juni 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

²⁵³ Interner Bericht von Jezler an Schürch, 21. August 1951, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

²⁵⁴ Im Kanton Schwyz betrug das Minimum 20 Fr.; im Kanton Waadt 10 Fr. Siehe Polizeikommando Schwyz an Eidg. Fremdenpolizei, 7. September 1944, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4, sowie Lasserre, Mandat, 1998, S. 5.

²⁵⁵ «Notiz für Herrn Dr. Brunner», 6. März 1947 (gez. Güggi), BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

²⁵⁶ «Bericht an die Polizeiabteilung zum Begehren Aargau auf Erhöhung der Liquidationsgebühr auf Kautionen», 2. Juli 1942, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

²⁵⁷ «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», Flüchtlingssektion, 18. Juni 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

²⁵⁸ «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», Flüchtlingssektion, 18. Juni 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

zwei Flüchtlingskindern nicht bezahlen wollte bzw. konnte. Die kantonale Fremdenpolizei beglich die Rechnung des Sanatoriums selbst und zog dann die Kautions ein.²⁵⁹

Nach dem Krieg stellten sich zahlreiche Fragen: Sollten die Kautions für ehemalige deutsche Juden, die die deutsche Staatsbürgerschaft nicht mehr annehmen wollten und staatenlos blieben, aufrechterhalten werden? Durfte der Bund, der mittlerweile bedürftige Flüchtlinge finanziell unterstützte, auf die den Kantonen zustehenden Kautions zurückgreifen? Mussten staatenlose Flüchtlinge, die Dauer asyl erhalten hatten, nachträglich noch eine Kautions bezahlen? In all diesen Fragen bestanden erhebliche Unterschiede in der Rechtsauffassung und der Praxis der Kantone.²⁶⁰

Das EJPD betrachtete die kantonale Praxis bei der Erteilung von Toleranzbewilligungen skeptisch. Im Kreisschreiben vom 3. Mai 1940 bat es die Kantone, von mittellosen und unterstützungsbedürftigen Flüchtlingen weder Kautions noch Gebühren zu erheben.²⁶¹ Der Aufruf war jedoch wenig erfolgreich. Zwar verlangten manche Kantone von den bereits in der Schweiz befindlichen mittellosen Flüchtlingen nur geringe Ratenzahlungen; im übrigen aber waren die Kautions ein Mittel, um wenig begüterten Personen die legale Flucht in die Schweiz zu verunmöglichen, während wohlhabende Flüchtlinge als gute Steuerzahler bei Gemeinden und Kantonen durchaus willkommen sein konnten. Dies zeigt das Beispiel der Gemeinde Ingenbohl im Kanton Schwyz, die sich nach Rücksprache mit der kantonalen Fremdenpolizei am 18. Juli 1940 bereit erklärte, für zwei Jahre eine dreiköpfige jüdische Familie aus Deutschland aufzunehmen – dies unter der Voraussetzung, dass die Familie gültige deutsche Auswanderungspapiere und Einreisebewilligungen für die USA besass, beim kantonalen Finanzdepartement eine Kautions von 15 000 Franken hinterlegte, eine Garantie der Kantonalbank Schwyz über Subsistenzmittel von mindestens 15 000 Franken vorwies und für die Steuerbehörden 750 Franken sicherstellte.²⁶²

Rechtlich problematisch war, wie die Behörden mit den Folgen der deutschen Besetzung Polens und der Ausbürgerung der im Ausland lebenden deutschen Juden umgingen. Im Herbst 1939 begann der Kanton Zürich die Papiere der polnischen Einwohnerinnen und Einwohner zu überprüfen und ersetzte bei einer ganzen Anzahl die Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen durch Toleranzbewilligungen. Später wurden die Papiere teilweise in Ordnung gebracht und das Verfahren gestoppt, so dass sich eine Ungleichbehandlung ergab, was ein Zürcher Rechtsanwalt im September 1943 beanstandete. Dabei erklärte er, die betreffenden Polen seien durchaus bereit, ihre Kautions aufrechtzuerhalten, wenn sie nur die Niederlas-

²⁵⁹ Notiz von Guggi an Brunner, 6. März 1947, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

²⁶⁰ «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kautions für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der Schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhältnis zu öffentlichrechtlichen Forderungen der Kantone, 24. Mai 1949»; «Notiz für Herrn Dr. Heinz Meyer», 18. Juni 1949; Interner Bericht von Meyer an Schürch, 22. Juni 1949; BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118. Eidg. Fremdenpolizei an H. Buck, 9. April 1947, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

²⁶¹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 181.

²⁶² Gemeinderat Ingenbohl an Landammann J. Bösch, 18. Juli 1940, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

sungsbewilligungen wieder erhielten. Es gehe ihnen weniger um das hinterlegte Geld als um die mit der Toleranzbewilligung verbundenen Nachteile, die sie z. B. beim Rationierungssystem oder auf dem Arbeitsmarkt erlitten.²⁶³ Diese Diskriminierungen erfuhren auch die in der Schweiz niedergelassenen deutschen Juden, da das EJPD die Ausbürgerung durch die 11. Verordnung des Reichsbürgergesetzes vom 25. November 1941 anerkannte und ihnen die Niederlassung entzog.²⁶⁴ Wie konsequent die einzelnen Kantone dies umsetzten und in welcher Höhe sie die Kautionen für die Toleranzbewilligungen festsetzten, wäre Gegenstand weiterer Forschungen.

Neben den bei den Kantonen hinterlegten Toleranzkautionen gab es auch sogenannte Einreisekautionen. Diese mussten bei den Schweizer Vertretungen im Ausland vor der Erteilung eines Einreisevisums hinterlegt werden und sollten die in die Schweiz reisende Person dazu bewegen, nach Ablauf des Visums in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Ausserdem sollten sie – analog zu den kantonalen Kautionen – für die Zeit des Aufenthaltes in der Schweiz allfällige öffentlichrechtliche Ansprüche sicherstellen. Die schweizerische Gesandtschaft in Berlin nahm von 1935 bis 1938 insgesamt 416 derartige Einreisekautionen im Gesamtbetrag von 683 800 Reichsmark entgegen; weitere 144 Kautionen von knapp 180 000 Reichsmark wurden bei den schweizerischen Konsulaten in Deutschland hinterlegt.²⁶⁵ Seit Ende 1937 nahm die Gesandtschaft Kautionen nur noch gegen Vorlage einer Devisengenehmigung entgegen, da sie andernfalls – angesichts der Einschränkungen des Zahlungsverkehrs – für die Schweiz von geringem Wert waren.

Seit 1939 wurden keine Kautionen mehr akzeptiert. Sie hatten nach Ansicht des Schweizer Gesandten Hans Frölicher ihre Funktion verloren: Den meisten Personen komme es angesichts einer Vermögensabgabe von rund 94% nämlich nicht mehr darauf an, «einige Mark zusätzlich» als Kaution zurückzulassen. Deshalb schlug Frölicher vor,

«die Kautionsstellung in Zukunft von dem in der Schweiz lebenden und als Referenz dienenden Anhang der Gesuchsteller zu fordern. Dann hätten nicht nur die schweizerischen Behörden, sondern auch die Kautionssteller in der Schweiz ein Interesse an der rechtzeitigen Weiterwanderung des Kautionspflichtigen.»²⁶⁶

Laut Frölicher wurden die 416 in Berlin hinterlegten Kautionen bis auf sechs alle zurückbezahlt, da die Kautionssteller fristgerecht aus der Schweiz ausgereist waren. Im Juni 1939 stellte die Abteilung für Auswärtiges allerdings fest, dass im Ausland hinterlegte Kautionen für Personen, die nicht in ihre Heimat zurückkehrten, also für alle Flüchtlinge, zumeist verloren waren und der Eidgenossenschaft verfielen: Wenn der Flüchtling

«in der Schweiz bleibt und die ihm auferlegten Aufenthaltsbedingungen missachtet, sollte die Kaution dem Betriebsfonds unserer Gesandtschaft gutgeschrieben werden. Wenn er sich dagegen in einen

²⁶³ E. Rubinstein an die Polizeiabteilung des EJPD, 20. September 1943, BAR E 4300 (B) 1971/4, B.18.4.

²⁶⁴ Siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. II, 3e.

²⁶⁵ Clearingkurs ab 1936, d. h. nach der Abwertung des Frankens: 100 RM = 175 Fr.

²⁶⁶ Schweizerische Gesandtschaft in Deutschland (Frölicher) an Abteilung für Auswärtiges, 13. Juli 1939, BAR E 2001 (D) -/ 2, Bd. 277.

Drittstaat begibt, wird er kaum mehr darüber verfügen können, es sei denn zugunsten von Verwandten oder Freunden oder zur Begleichung von Schulden in seinem Herkunftsstaat. Mit Sicherheit wird er sie nicht über einen Clearingtransfer mit der Schweiz zurückerhalten – ausser vielleicht, wenn es sich darum handelt, Schulden zu begleichen – da er sich in jenem Moment, in dem ihm die Kautions zurückbezahlt werden könnte, ja nicht mehr in der Schweiz befindet.»²⁶⁷

Als Beispiel dafür, wie einige Kantone durch unverhältnismässig hohe Kauttionen die Flüchtlinge von ihrem Gebiet fernzuhalten suchten, führte Carl Ludwig den – von ihm nicht namentlich genannten – Kanton Thurgau an. 1941 hatte der Kanton für 142 Toleranzbewilligungen Fr. 467 981.50 an Kauttionen verlangt, durchschnittlich also 3225 Franken.²⁶⁸ André Lasserre hat allerdings darauf hingewiesen, dass die durchschnittlichen Beträge viel weniger aussagen als eine Einteilung der Kauttionen in Grössenklassen. So erteilte der Kanton Waadt 1939 insgesamt 653 Toleranzbewilligungen, und an Kauttionen waren 1,95 Millionen Franken hinterlegt. Allerdings war nur für 395 Bewilligungen überhaupt eine Kauttion geleistet worden, und bei einem Fünftel dieser Kauttionen lag die Summe zwischen 10 000 und 50 000 Franken.²⁶⁹ Im Gegensatz zu den Kantonen Waadt und Thurgau geben die (von uns konsultierten) Jahresrechnungen und Rechenschaftsberichte der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf über die Gesamtsumme der erhobenen Kauttionen überhaupt keine Auskunft. Um verlässliche Aussagen über Höhe, Funktion und Verbleib der Kauttionen machen zu können, sind deshalb umfassende und serielle Untersuchungen nötig, wie sie zurzeit der Kanton Waadt unter der Leitung von André Lasserre unternimmt.

Als an der Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943 ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Kantonen gesucht wurde, wehrte sich Bundesrat von Steiger gegen die Absicht verschiedener Kantone, die mittellosen Flüchtlinge dem Bund zu überantworten und den finanzkräftigen kantonale Toleranzbewilligungen zu erteilen. Einer der Gründe für den Bundesratsbeschluss über die Unterbringung von Flüchtlingen vom 13. März 1943 war, dass die kantonalen Verfahren zur Erteilung von Toleranzbewilligungen den Bundesbehörden viel zu lange dauerten, da letztere den Aufenthalt der Flüchtlinge in den Auffanglagern verkürzen wollten.²⁷⁰ Mit dem obenerwähnten Bundesratsbeschluss wurden alle nach dem 1. August 1942 illegal eingereisten Flüchtlinge interniert und dem Bund unterstellt. Damit wurden kantonale Toleranzbewilligungen und Kauttionen obsolet; die Bundesbehörden ergriffen nun neue Massnahmen, um allfällige öffentlichrechtliche Ansprüche sicherzustellen, indem sie das gesamte Vermögen der Flüchtlinge der Verwaltung durch das EJPD unterstellten.

²⁶⁷ Der Chef der Abteilung für Auswärtiges (sign. Feldscher) an die Eidg. Fremdenpolizei, 8. Juni 1939, BAR E 2001 (D) - /2, Bd. 277.

²⁶⁸ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 214.

²⁶⁹ Lasserre, Mandat, 1998, S. 9.

²⁷⁰ Protokoll der Polizeidirektorenkonferenz vom 8. Februar 1943, BAR E 4001 (C) -/1, Bd. 259.

5.5.2 Abgabepflicht für Geldmittel und Wertsachen

Der Bunderatsbeschluss vom 12. März 1943 unterstellte sämtliche Vermögenswerte von Flüchtlingen der Kontrolle durch den Bund. Geldmittel und Wertsachen waren den Flüchtlingen abzunehmen und von einer Treuhandstelle zu verwalten.²⁷¹ Dieser Beschluss schuf im nachhinein die gesetzliche Grundlage für eine Praxis, die sich in den Auffanglagern schon längst eingebürgert hatte.²⁷² Die Flüchtlinge konnten somit nicht mehr ohne Zustimmung der Polizeiabteilung über ihr Vermögen verfügen.

Das Mandat der Schweizerischen Volksbank

Mit der Verwaltung der Vermögen wurde die Schweizerische Volksbank (SVB) als Treuhandstelle beauftragt.²⁷³ Die SVB verwaltete die Flüchtlingsvermögen zentral in Bern und erteilte ihren Niederlassungen die Weisung, Geldmittel und Wertsachen von Flüchtlingen entgegenzunehmen, dafür zu quittieren und sie an ihren Hauptsitz in Bern weiterzuleiten.²⁷⁴ Für jeden Flüchtling wurde ein spezielles Kontokorrentkonto eröffnet und für Wertsachen ein Depot angelegt. Ausländische Devisen mussten von der Bank spätestens am dritten Wochentag nach der Übergabe zum Tageskurs in Schweizerfranken gewechselt und dem Konto des Flüchtlings gutgeschrieben werden. Die Polizeiabteilung bestimmte, über welche Beträge die Flüchtlinge verfügen konnten.²⁷⁵ Die Pensionskosten wurden entweder monatlich von den

²⁷¹ «Bundesratsbeschluss über die Unterbringung von Flüchtlingen» vom 12. März 1943, Art. 8, AS 1943, S. 205–207: «Geldmittel und Wertsachen, die der Flüchtling in der Schweiz besitzt oder aus dem Ausland oder in der Schweiz erhält, sind zur Verwaltung bei einer vom Justiz- und Polizeidepartement zu bezeichnenden Treuhandstelle zu hinterlegen. Die Mittel eines Flüchtlings haften in erster Linie für alle öffentlichrechtlichen Ansprüche, für die Kosten seines Lebensunterhaltes und desjenigen seines Ehegatten, seiner Kinder, Eltern und Geschwister und sind im übrigen für die Weiterwanderung zurückzulegen. Die Polizeiabteilung ist berechtigt, bei der Treuhandstelle einen zur Sicherung dieser Ansprüche ausreichenden Betrag gegenüber allfälligen privatrechtlichen Forderungen gegen den Flüchtling zu sperren. Die Treuhandstelle hat alle ausländischen Devisen, die ihr übergeben werden, zum Tageskurs in Schweizergeld umzuwechseln. Die Polizeiabteilung kann verfügen, dass Schmuck, Edelsteine und andere Wertsachen versilbert werden, soweit dies zur Deckung öffentlichrechtlicher Ansprüche und der Kosten der Unterbringung notwendig scheint. Die kriegswirtschaftlichen Bestimmungen bleiben vorbehalten.»

²⁷² «Richtlinie über die Behandlung der Flüchtlinge», 13. Oktober 1942, BAR E 4260 (C) 1974/24, Bd. 114; Robert Jezler, Polizeiabteilung, an die Feldpost Nr. 5397, 4. Dezember 1942, BAR E 4260 (C) 1974/24, Bd. 77; Ter.Insp. 4.A.K., Major Baumgartner, an das EJPD betr. Flüchtlingsgelder und Schmucksachen, 5. Dezember 1942, BAR E 4260 (C) 1974/24, Bd. 77; Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 143.

²⁷³ «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes», 18. Mai 1943. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Die Schweizerische Nationalbank liess Robert Jezler wissen, dass sie nicht dafür geeignet sei, die Verwaltungsaufgabe zu übernehmen. Jezler wies Bundesrat von Steiger darauf hin, dass nur ein grösseres Bankinstitut in Frage komme. Er befürchtete, dass die Flüchtlinge Schadenersatzforderungen stellen könnten, falls die von der Polizeiabteilung bezeichnete Bank einst in finanzielle Schwierigkeiten gerate. Jezler an von Steiger, 1. Februar 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Von Steiger begründet die Wahl der Schweizerischen Volksbank damit, dass diese im ganzen Land zahlreiche Niederlassungen besitze. Protokoll der Generaldirektion der SVB, 10. September 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 41.102.201.302. Beim Entscheid für die SVB spielte vermutlich mit, dass keine der Grossbanken ein Interesse am Mandat hatte und der Bundesrat die Volksbank zur Übernahme verpflichten konnte, weil der Bund die Bank Anfang der 1930er Jahre saniert hatte. Zur Sanierung der SVB siehe Bodmer, Intervention, 1948, S. 68–81; Ehram, Bankenkrise, 1985, S. 97–101; Halbeisen, Bankenkrise, 1998, S. 61–79.

²⁷⁴ Zahlreiche Übergabeprotokolle sind im Zentralen Firmenarchiv CSG, Bestand SVB, Abteilung Flüchtlinge, erhalten.

²⁷⁵ Die SVB schlug im 7. Juli 1943 dem EJPD vor, keine Frist für den Notenwechsel mehr vorzusehen. So sollte vermieden werden, dass die Noten aufgrund der kurzen Frist oft zu einem schlechten Wechselkurs getauscht werden mussten. Das EJPD seinerseits war nicht bereit, die Frist ganz aufzuheben; aber immerhin stimmte es zu, eine ganze Woche einzuräumen. Am 22. August 1943 wurde eine in dieser Hinsicht abgeänderte Vereinbarung abgeschlossen. «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes»,

Konten abgebucht oder bei der Rückgabe der Vermögen verrechnet; was übrigblieb, erhielten die Flüchtlinge beim Verlassen der Schweiz zurück.²⁷⁶ Für Erwachsene wurden Fr. 3.– bis 3.50 pro Tag für den Aufenthalt in Auffanglagern in Rechnung gestellt und für Kinder Fr. 2.20 bis 2.70.²⁷⁷ Nur bemittelte Flüchtlinge in militärischen Auffanglagern erhielten ein monatliches Taschengeld von 20 Franken.²⁷⁸ Die Kontokorrentkonten wurden nicht verzinst. Sofern genügend Bargeld zur Deckung der laufenden Bedürfnisse und öffentlichrechtlicher Verpflichtungen vorhanden war, konnten die Flüchtlinge ihr Geld auf ein Sparheft übertragen oder bei der Schweizerischen Nationalbank in lombardfähigen Kassascheinen oder in schweizerischen Obligationen anlegen. Die Polizeiabteilung konnte den Verkauf von Schmuck, Edelsteinen und Wertsachen aus den Depots anordnen, um öffentlichrechtliche Ansprüche zu begleichen. Die Bank musste auf Verlangen allen eidgenössischen und kantonalen Behörden über den Stand der Guthaben eines Flüchtlings Auskunft geben. In seinem Kommentar zum Entwurf der Vereinbarung hielt Bundesrat Eduard von Steiger fest:

«Das Vermögen der Flüchtlinge gehört nicht der Eidgenossenschaft, sondern ist nach wie vor Eigentum des Flüchtlings, ob es nun gross oder klein sei. Dieses Eigentumsverhältnis muss respektiert werden und dieser Respekt soll deutlich zum Ausdruck kommen. Es muss ein Hauch von Anständigkeit durch diese ganze Ordnung der finanziellen Verhältnisse hindurch gehen. Gerade weil es sich mehrheitlich um Juden handelt, die in finanziellen Dingen besonders empfindlich sind, müssen wir uns besonderer Korrektheit befleissen.»²⁷⁹

Bundesrat Eduard von Steiger verlangte die Sorgfaltspflicht im Umgang mit den Vermögenswerten mit dem antisemitischen Stereotyp, dass Juden in finanziellen Angelegenheiten «besonders empfindlich» seien. Die Schweizerische Volksbank war aus andern Gründen motiviert, die Konten korrekt zu verwalten. In einer Dienstanweisung hielt die Direktion fest:

«Wir müssen bedenken, dass ein Grossteil der Asylsuchenden gut in der Lage ist, sich über unser Geschäftsgebaren ein Urteil zu bilden, und von dieser Beurteilung wird es später abhängen, ob der eine oder andere die Beziehung zu unserer Bank aufrecht erhalten wird. Soweit es in unserer Macht steht, ist daher in allen Fällen auf kulante Bedingungen zu achten.»²⁸⁰

Die Bargeldbeträge, die die Flüchtlinge mit in die Schweiz brachten, waren relativ niedrig. Der Saldo der bis September 1943 eröffneten Konten lag bei durchschnittlich 230 Franken.²⁸¹ Die

18. Mai 1943, mit Abänderungen vom 22. August 1944. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Zur Freigabe der gesperrten Vermögen vgl. auch Kap. 5.4.

²⁷⁶ Polizeiabteilung an die Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando, 20. Juli 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201.

²⁷⁷ Polizeiabteilung an die Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando, 20. Juli 1944; EJPD an SVB, 23. August 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201.

²⁷⁸ Der Betrag wurde später auf 30 Fr. erhöht. «Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Volksbank [...] und der Polizeiabteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes», 18. Mai 1943, mit Abänderungen vom 22. August 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Die Lager- und Heimleitungen sollten kontrollieren, ob das Geld, über das die Flüchtlinge verfügen durften, «vernünftig verwendet» werde, z. B. für «dringende Anschaffung von Kleidern, Unterstützung von Angehörigen u.s.w.». EJPD, Zentraleitung der Arbeitslager, Rundschreiben Nr. 156, 1. Februar 1944; Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201.

²⁷⁹ Von Steiger an Polizeiabteilung, 24. März 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85.

²⁸⁰ Dienstanweisung der Direktion betreffend die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen, 20. Dezember 1943; Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.210.

²⁸¹ Protokoll über eine Besprechung zwischen SVB, SBVg und Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung, 4. September 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

Bank hoffte, zumindest Kunden für die Zukunft zu gewinnen. Es ergaben sich jedoch verschiedene Schwierigkeiten bei der korrekten treuhänderischen Verwaltung der Vermögen. Im Juli 1943 hatte die militärische Leitung verschiedener Lager noch nicht alle Wertsachen an die Bank weitergeleitet, viele Unterlagen waren zudem unvollständig.²⁸² Das Territorialkommando in Genf sandte beispielsweise die Vermögen ohne Übergabeprotokolle an die Bank.²⁸³ Zudem blieben Übergabeprotokolle, die das EJPD zur Überprüfung von der SVB angefordert hatten, beim EJPD wochenlang liegen.²⁸⁴ Im September 1943 stellte die SVB fest, dass ihr bei mehr als der Hälfte der Konten der Aufenthaltsort der Flüchtlinge nicht gemeldet worden war. Um mit der Abnahme und Protokollierung der Vermögen und Wertsachen schneller voranzukommen, schickte die SVB auf Wunsch des EJPD Angestellte in die Lager. Da nach Einschätzung der Volksbank viele Flüchtlinge kostbaren Schmuck mitbrachten, sollten ihre Angestellten auch gewährleisten, dass dieser korrekt registriert wurde. Die Bank traute dies den militärischen Stellen fachlich nicht zu.²⁸⁵

Die Verwaltung der Flüchtlingskonten war für die Volksbank unerwartet aufwendig und ging weit über das Mass einer gängigen Kontoführung hinaus.²⁸⁶ Die Bank korrespondierte nicht nur mit dem Kontoinhaber, sondern auch mit zahlreichen Ämtern und den Lagerleitungen über Auszahlungsgesuche und Pensionskostenabrechnungen. Kontoauszüge schickte sie nicht nur den Flüchtlingen, sondern in regelmässigen Abständen auch der Polizeiabteilung.

Die Volksbank versuchte, dennoch auf ihre Rechnung zu kommen. Sie setzte sich dafür ein, dass Flüchtlinge, die in früheren Jahren Konten bei andern Schweizer Banken eröffnet hatten, diese der SVB übertragen:

«Schliesslich verursacht uns die von uns nicht gesuchte Funktion als Treuhandstelle für die Flüchtlingsgelder zahlreiche Umtriebe, grosse Mühe und Arbeit, und wir können einen gewissen Gegenwert dafür nur darin finden, dass uns abgesehen von Ausnahmefällen alle Depots übergeben werden.»²⁸⁷

²⁸² EJPD an EMD, 7. August 1943; SVB an EJPD, 9. Juli 1943. Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201. Siehe auch Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 147–148.

²⁸³ SVB an EJPD, 9. Juli 1943; EJPD an EMD, 7. August 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201.

²⁸⁴ SVB an EJPD, 17. September 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102.201. Ein Jahr später – die SVB verwaltete inzwischen 6400 Konten – dokumentierten verschiedene interne Notizen die Schwierigkeiten der Bank, die Adressen der Flüchtlinge zu erhalten, die die Polizeiabteilung ihr nur unvollständig zustellte. Die SVB entschloss sich, die Nachforschungen über den Aufenthalt dennoch der Polizeiabteilung zu überlassen, zudem ist folgende Ansicht festgehalten: «Die Flüchtlinge, die Geld oder Valoren an der Grenze abgegeben hatten, können ja aus dem Protokoll ersehen, dass ihre Sachen bei der Schweiz. Volksbank liegen. Es ist doch an ihnen und nicht an uns, dafür zu sorgen, dass sie in den Besitz der von uns ausgegebenen Depot- und Empfangsbestätigungen gelangen. Es ist doch nicht an uns, diesen Leuten nachzuspüren.» Notiz betr. Flüchtlingswesen, 31. Juli 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202; Buchführung für Flüchtlingsbuchhaltung, 26. Juni 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.201.

²⁸⁵ SVB an EJPD, 7. Juli 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.201. Für diese Tätigkeit wurden die SVB vom EJPD entschädigt. Das EJPD plädierte aber dafür, den Mehraufwand möglichst von den einzelnen Konten abzubuchen. Rothmund an die Abteilung für Territorialdienst im Armeekommando, 21. Juni 1944; Rothmund an die SVB, 5. Juni 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85.

²⁸⁶ Für die Bearbeitung der Flüchtlingskonten wandte die SVB eine Lohnsumme von 158 000 Fr. auf; gemäss ihrer Einnahmen- und Ausgabenaufstellung errechnete sie ein Defizit von 50 000 Fr. für die Jahre 1943 und 1944. Bericht an die Generaldirektion, 27. Februar 1945, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.201.

²⁸⁷ SVB an SBVg, 13. September 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202.

Die Polizeiabteilung hatte zuvor festgestellt, dass Vermögenswerte von Flüchtlingen nicht bei der Volksbank deponiert waren.²⁸⁸ Einige Flüchtlinge hatten schon früher – vor ihrer Flucht in die Schweiz – bei einer anderen Schweizer Bank ein Konto eröffnet. Da die Polizeiabteilung vermutete, dass beträchtliche Vermögenswerte nicht gemeldet wurden, gelangte Heinrich Rothmund mit einem Schreiben an die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) mit der Aufforderung, alle Geldinstitute auf den BRB vom 12. März 1943 aufmerksam zu machen und sie anzuweisen, die Flüchtlingsvermögen auf die SVB zu überweisen; ausserdem sollte den Flüchtlingen von keiner Bank mehr Geld ausgehändigt werden.²⁸⁹ Die Bankiervereinigung erachtete es als «unberechtigten Eingriff in die angestammten Kundenbeziehungen», wenn Banken die Vermögen von Flüchtlingen, die schon vor ihrer Flucht Kunden waren, der SVB übertragen mussten.²⁹⁰ Als der Bankiervereinigung gemeldet wurde, dass Flüchtlinge von den Behörden unter Androhung von Sanktionen aufgefordert worden waren, ihr Geld auf die SVB zu überweisen, erliess die sie ein Zirkularschreiben.²⁹¹ Bis eine Regelung mit den eidgenössischen Stellen gefunden sei, sollten alle hängigen Verfahren sistiert und keine Überweisungen getätigt werden. Nach kontroversen Verhandlungen zwischen der Volksbank, der Bankiervereinigung und der Polizeiabteilung wurde schliesslich vereinbart, dass «langjährige Kunden» die Möglichkeit erhielten, ihre Konten bei ihrer jeweiligen Bank zu belassen. Als langjährige Kunden wurden diejenigen Personen betrachtet, die bereits vor dem 1. Juli 1940 Beziehungen zu einer Schweizer Bank hatten.²⁹² Diese Konten wurden aber auch den Bestimmungen des BRB vom 12. März 1943 unterstellt, und alle Banken wurden verpflichtet, die SVB und das EJPD über die Vermögenswerte und allfällige Eingänge – wie beispielsweise Überweisungen von Verwandten aus dem Ausland – zu orientieren.²⁹³ Den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand beglichen die Banken, indem sie die Spesen- und Depotgebühren auf den Konten der Flüchtlinge um 50% erhöhten.²⁹⁴ Kunden, für die keine langjährige Kundenbeziehung nachzuweisen war, sollten von den betreffenden Banken

²⁸⁸ «Bericht über die Verwaltung der Geldmittel und Wertsachen der Flüchtlinge bei der Schweiz. Volksbank», Meyer, 22. Juli 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Den Flüchtlingen wurde daraufhin ein Merkblatt mit den Bestimmungen des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1943 in ihren Flüchtlingsausweis geklebt. Kreisschreiben der Polizeiabteilung an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, 13. August 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85.

²⁸⁹ Polizeiabteilung an Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), 10. August 1943. In ihrer Antwort gab sich die SBVg erstaunt darüber, dass sie im Zusammenhang mit dem Erlass des BRB nicht konsultiert worden sei, da die Bestimmungen «sehr grundsätzliche Probleme» aufwerfen würden; wie sich später zeigte, ging es dabei um das Bankgeheimnis. SBVg an Polizeiabteilung, 23. August 1943. Die Polizeiabteilung erklärte, dass die Nationalbank konsultiert worden sei, diese die SBVg aber offenbar nicht informiert habe. Polizeiabteilung an SBVg 27. August 1943. Alle Dokumente in: BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

²⁹⁰ Protokoll über eine Besprechung zwischen Volksbank, Bankiervereinigung und Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung, 4. September 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

²⁹¹ Zirkularschreiben der Bankiervereinigung an alle Banken, Nr. 1015, 11. September 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202.

²⁹² Die Bankiervereinigung und die Volksbank einigten sich auf diesen Stichtag, den sie dem Datum des Kriegsbeginns, dem 1. September 1939, vorzogen, da erst nach Beginn der Invasion in Frankreich Kapitalverschiebungen in bedeutendem Umfang in die Schweiz vorgenommen wurden. Protokoll der Sitzung zwischen SBVg und SVB, 5. November 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202.

²⁹³ Zirkularschreiben an alle Banken, Nr. 1029, 11. November 1943, und Nr. 1055, 10. Februar 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

²⁹⁴ Zirkularschreiben an alle Banken, Nr. 1055, 10. Februar 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

aufgefordert werden, ihr Vermögen bei der Volksbank zu hinterlegen.²⁹⁵ Die Volksbank erstellte mehrere Listen von Flüchtlingen, von denen sie erfahren hatte, dass sie ihr Vermögen bei anderen Banken deponiert hatten. Diese Listen sandte sie der Polizeiabteilung mit der Aufforderung, die Übertragung der Vermögen auf die SVB zu erwirken.²⁹⁶

Auch auf die Wertgegenstände erhoben verschiedene Seiten Anspruch. Das Kriegs-, Industrie- und Arbeitsamt des EVD meldete bereits im Oktober 1942 sein Interesse an Diamanten von jüdischen Flüchtlingen an und schlug im Februar 1943 eine «Sperre in der Verschiebung von Wertgegenständen jüdischer Flüchtlinge» vor. Es wollte eine Bestandesaufnahme der Industriediamanten durchführen und sie zu vorgeschriebenen Preisen übernehmen.²⁹⁷ Mit dem BRB vom 12. März 1943 wurde die Sichtung der Wertdepots auf Industriediamanten hin möglich und auch realisiert.²⁹⁸ Der Verband Schweizerischer Goldschmiede wurde ebenfalls beim EJPD vorstellig und hoffte, den Verkauf von Goldschmuck aus den Depots der Flüchtlinge übernehmen zu dürfen. Das EJPD lehnte ab, da die SVB im Interesse des EJPD und der Flüchtlinge jeweils Offerten einholen und die besten Angebote annehmen sollte.²⁹⁹ Der Goldschmiedeverband befürchtete später, dass durch den Verkauf von «Flüchtlingsjuwelen» der schweizerische Markt überschwemmt werde. Das EJPD sicherte dem Verband zu, dass die Wertsachen nicht unter dem Schätzungspreis verkauft würden.³⁰⁰

Konsequenzen für die Flüchtlinge

Von der Verwaltung ihrer Vermögen waren Zivilflüchtlinge und andere fremdenpolizeilich internierte Ausländer betroffen. Militärinternierte, Emigranten und politische Flüchtlinge wurden nicht miteinbezogen.³⁰¹ Dennoch wollte die Polizeiabteilung über die Vermögens-

²⁹⁵ Dr. Wegelin von der Volksbank wies die Bankiervereinigung darauf hin, dass die Polizeiabteilung Druck auf die Flüchtlinge ausüben und allenfalls einen neuen BRB erwirken könne, der alle Banken verpflichten würde, die Flüchtlinge zu melden: «Diese Weiterung (und ein neuer, präjudizierender Einbruch in das Bankgeheimnis) sollte im Interesse der Beziehungen aller Banken zu den Flüchtlingen vermieden werden». Protokoll der Sitzung zwischen SBVg und SVB, 5. November 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202. Die SVB liess dieses Protokoll der Polizeiabteilung vertraulich zukommen. Begleitbrief zur Kopie des Protokolls, SVB, Vögeli an Polizeiabteilung, Schürch, 9. November 1943; sowie Bericht von Schürch an Rothmund, 11. November 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

²⁹⁶ SVB an EJPD, 27. Oktober 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84. Darin die Bemerkung: «Die in dieser Liste genannten Namen haben wir hauptsächlich ihren Zahlungsaufträgen entnommen, die wir anderen Banken weitergeleitet haben; teils stammen sie auch aus anderen Quellen.» Die Polizeiabteilung ihrerseits stellte der SVB laufend Namenlisten von Flüchtlingen zu, die Konten bei anderen Banken hatten, um zu überprüfen, ob in der Zwischenzeit ein Konto bei der SVB eröffnet wurde. Vgl. diverse Dokumente in Dossier N/40/5/3, «Unterhandlungen zwischen der Polizeiabteilung und der Schweizerischen Volksbank über die Verwaltung der Flüchtlingsvermögen», BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84. Im Januar 1945 konstatierte die SVB, dass ihr zahlreiche Depotgebühren entgehen würden, da sich die Polizeiabteilung nicht für sie einsetze und die andern Banken unkooperativ seien. Sie eruierte selbst 130 Flüchtlinge, die noch Depots bei andern Banken hatten. Aktennotiz z. Hd. der Direktion der SVB, 24. Januar 1945. Generaldirektor Hadorn gab dann allerdings zu bedenken, dass weitere Schritte «Unannehmlichkeiten» zur Folge haben könnten und ein Insistieren sich kaum lohnen würde; es sei besser, einen Antrag auf Entschädigung durch den Bund zu stellen. Aktennotiz SVB, 2. Februar 1945, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.201.

²⁹⁷ EVD an Polizeisektion Nachrichten- und Sicherheitsdienst im Armeestab, 24. Februar 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84.

²⁹⁸ Aktennotiz SVB, 16. Juni 1943; EVD an SVB, 16. Juni 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202.

²⁹⁹ EJPD an Verband Schweizerischer Goldschmiede, 19. Mai 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102. 201.

³⁰⁰ EJPD an Verband Schweizerischer Goldschmiede, 5. Juli 1943, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.102. 202.

³⁰¹ Die Hinterlegungspflicht war gemäss BRB vom 12. März 1943 nur für die nach dem 1. August 1942 eingereisten Flüchtlinge vorgeschrieben. Für andere fremdenpolizeilich internierte Ausländer konnte die Polizeiabteilung im

verhältnisse von Emigranten, die bei der Volksbank ein Konto hatten, informiert werden. Sie beabsichtigte, die kantonalen Behörden und Hilfsorganisationen, die einen Emigranten unterstützten oder eine Kautions erheben wollten, über die Vermögensverhältnisse zu orientieren.³⁰² Die Bank aber wollte die Emigranten, die nicht den Bestimmungen des BRB vom 13. März 1943 unterstanden, gemäss den üblichen Geschäftsbedingungen behandeln: «Es führt dies dazu, dass für sie ohne weiteres auch das Bankgeheimnis gilt.»³⁰³ Die Polizeiabteilung verzichtete auf eine Replik, da die Emigranten durch den BRB vom 17. Oktober 1939 ohnehin zur Auskunft über ihre Vermögensverhältnisse verpflichtet waren.³⁰⁴ Die Flüchtlinge hingegen mussten alle ihr Vermögen und ihre Wertsachen abgeben. Auch wenn uns kein Fall bekannt ist, bei dem ein Flüchtling ausgeschafft wurde, weil er die Abgabepflicht verletzt hatte, so wurde in diesem Fall doch mit der Einweisung in eine Strafanstalt oder der Ausschaffung gedroht.³⁰⁵

Am 27. September 1942 flüchtete Sybille F. mit ihrem Sohn von Frankreich her in die Schweiz. Sie verbrachte einige Monate in einem Interniertenheim und erhielt im Mai 1943 einen Freiplatz in Zürich, da sie aus gesundheitlichen Gründen arbeitsunfähig war.³⁰⁶ Von ihrem Schwager erhielt sie regelmässig Überweisungen aus den USA, so dass sie keine Unterstützung durch die Hilfswerke oder die öffentliche Hand beanspruchte. Im Juni 1944 wurde ein Betrag von 329 Franken auf ihrem Konto bei der Volksbank gutgeschrieben.³⁰⁷ Sie bemühte sich um Freigabe dieses Betrages, um ihre Pensionskosten zu begleichen und dringend benötigte Medikamente zu kaufen, denn sie verfügte seit März über kein Bargeld mehr.³⁰⁸ Die Polizeiabteilung forderte sie auf, ihre Unterlagen einzureichen und die Bank zu nennen, von der sie bisher die monatlichen Überweisungen aus den USA bezogen hatte.³⁰⁹ Sybille F. reichte alle Unterlagen und Quittungen ein: Die Pensionskosten von 160 Franken pro Monat, Arztrechnungen, Quittungen für Medikamente und für ein Paar Schuhe von 25 Franken, eine Rechnung für orthopädische Einlagen und die monatlichen Zahlungsanweisungen der Schweizerischen Bankgesellschaft über den Betrag, den Sybille F. von ihrem Schwager aus den USA bekam.³¹⁰ Die Polizeiabteilung antwortete ihr, dass sie mehrfach gegen den BRB vom 12. März 1943 verstossen

Zusammenhang mit einer Internierung die Deponierungspflicht vorschreiben. Polizeiabteilung an den Schweizerischen Bankverein, 3. Juni 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 84. Politische Flüchtlinge unterstanden der Bundesanwaltschaft, die auch darüber bestimmte, über welche Beträge diese Flüchtlinge verfügen durften.

³⁰² EJPD an SVB, 5. September 1944, Zentrales Firmenarchiv CSG 46.101.202.

³⁰³ SVB an Fremdenpolizei, 12. September 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85.

³⁰⁴ Randnotiz SVB an Fremdenpolizei, 12. September 1944, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85.

³⁰⁵ Kreisschreiben der Polizeiabteilung an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden, 13. August 1943, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85. Der polnische Flüchtling Abe L. wurde angezeigt, eine beträchtliche Summe versteckt zu haben, um sich an Devisengeschäften zu beteiligen. Die Polizeiabteilung forderte ihn unter Androhung der Ausschaffung auf, all sein Vermögen anzugeben. Anonymer Brief an die Zentraleitung der Arbeitslager, 4. Oktober 1943; Anweisung an Fehlmann, 7. Oktober 1943; Polizeiabteilung an Leitung des Arbeitslagers für Internierte in Bonstetten, 12. Oktober 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 220.

³⁰⁶ EJPD an SZF, 31. März 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331. Zur Freiplatzaktion siehe Kap. 2.3.

³⁰⁷ VSJF an Sybille F., 14. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³⁰⁸ Sybille F. an EJPD, 2. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³⁰⁹ EJPD an Sybille F., 6. Juli und 17. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331. Gleichzeitig ordnete die Polizeiabteilung an, dass dem VSJF 100 Fr., die er für Sybille F. ausgelegt hatte, von ihrem SVB-Konto zurückbezahlt wurden. EJPD an VSJF, 22. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁰ Beilage des Briefes von Sybille F. an EJPD, 19. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

habe, was disziplinarische Massnahmen nach sich ziehen könne: Sie habe Devisen entgegengenommen und ohne Erlaubnis der Polizeiabteilung Geld ausgegeben. Die Polizeiabteilung liess lediglich der Schuhfirma 25 Franken für die Einlagen von ihrem Konto überweisen und ermahnte Sybille F., in Zukunft keine Ausgaben mehr zu tätigen, für die sie keine Bewilligung habe. Geld für die dringend benötigten Medikamente überwies sie nicht.³¹¹ Nun wandte sich auch die Vermieterin des Freiplatzes an die Behörden, weil Sybille F. seit drei Monaten keine Pensionskosten mehr bezahlen konnte, und bat die Polizeibehörden, Geld von Sybille F.s Konto freizugeben.³¹² Erst am 14. September 1944 bewilligte die Polizeiabteilung eine Auszahlung von monatlich 150 Franken an Sybille F. für ihren Lebensunterhalt.³¹³ Dies reichte allerdings nicht weit, denn nur schon der Freiplatz kostete 160 Franken im Monat. Ein Anwalt bemühte sich daraufhin um die Freigabe eines einmaligen Betrages von 58 Dollar.³¹⁴ Das Politische Departement, das über die Dollarkonvertierung zu entscheiden hatte, wies den Antrag zurück, mit der Begründung, dass Sybille F. die Pensionskosten auch in Raten bezahlen könne. Ausserdem teilte das Departement der Polizeiabteilung vertraulich mit, «dass man uns wissen liess, Frau F. habe die Absicht geäussert, einen Teil ihrer finanziellen Mittel zum spekulativen Ankauf von ausländischen Banknoten zu verwenden».³¹⁵ Immerhin entschied die Polizeiabteilung, für drei Monate die Auszahlungen auf 300 Franken zu erhöhen, betonte aber zugleich, aufgrund der Verdächtigungen des EPD ihr gegenüber in Zukunft eine «gewisse Vorsicht» walten zu lassen.³¹⁶ Sybille F. reiste schliesslich Anfang November 1945 nach Frankreich aus.³¹⁷ Die Polizeiabteilung schrieb ihr im August 1946 nach Paris, sie habe ihr restliches Dollarguthaben bei der Volksbank an den Absender in den USA überweisen lassen.³¹⁸

Das Beispiel zeigt, wie rigoros die Polizeiabteilung über die Vermögenswerte der Flüchtlinge verfügte. Meist gab sie nur Beträge für den Erwerb des Allernötigsten frei, wozu im Fall von Sybille F. Medikamente offenbar nicht gehörten. Der bürokratische Aufwand stand zu den Beträgen, um die es ging, in keinem Verhältnis: Allein die Liste der Schreiben, Telefonate und Sitzungen mit der Polizeiabteilung, die der Anwalt von Frau F. in dieser Angelegenheit tätigte, füllen vier Seiten.³¹⁹ Sybille F., die weder öffentliche Gelder noch Unterstützung durch die Hilfswerke beanspruchte, musste befürchten, dass man ihr mit Ausschaffung drohte, weil sie

³¹¹ Polizeiabteilung an Sybille F., 26. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹² Frau K. an VSJF, 27. Juli 1944; VSJF an Polizeiabteilung, 31. Juli 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331. Zur Freiplatzaktion siehe Kap. 2.3.

³¹³ EJPD an Sybille F., 14. September 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁴ Max Indermaur an EJPD, 3. Oktober 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁵ EPD an Polizeiabteilung, 5. Oktober 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁶ Polizeiabteilung an Sybille F., 7. Oktober 1944; Polizeiabteilung an Abteilung für Auswärtiges, 24. November 1944, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331. Sybille F. wurde vorgängig bereits einmal denunziert. Dies veranlasste die Zürcher Fremdenpolizei, die Vermieterin ihres Freiplatzes zu befragen. Frau K. versprach der Polizei, Sybille F. weiterhin zu kontrollieren und auch unverzüglich Meldung zu erstatten, falls Sybille F. die Absicht verfolge, einen Schweizer zur Erlangung des Schweizer Bürgerrechtes zu heiraten. Protokoll der Befragung durch die kantonale Fremdenpolizei, 15. November 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁷ Polizeistation Zürich an kantonale Fremdenpolizei Zürich, 26. Mai 1946, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁸ Polizeiabteilung an Sybille F., 8. August 1946, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

³¹⁹ Rechnung Dr. Max Indermaur, 1. September 1945, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 331.

Geld von ihrem Schwager aus den USA erhalten hatte, ohne die Behörden darüber zu informieren.

Neben Geldbeträgen wurden bei der Volksbank wie erwähnt auch Wertsachen deponiert, die die Polizeiabteilung bei Bedarf verkaufen konnte. Fotoapparate, Woldecken, Schuhe, Kleider, Fahrräder, Matratzen, Rasierapparate und Konserven durften die Flüchtlinge behalten.³²⁰ Alle andern Wertsachen mussten abgegeben werden. Dies war insofern problematisch, als sich darunter oft Wertgegenstände wie z. B. Familienschmuck befanden, die für die Flüchtlinge hohen symbolischen Wert besaßen. So legte Esther M. für ihr Kind ein Schmuckdepot bei der Volksbank an. Das Kind wurde getrennt von der Mutter bei einer Pflegefamilie untergebracht, und die Bank händigte der Pflegefamilie ohne Einverständnis der Mutter ein Paar Ohrringe aus. In ihrer Beschwerde an die Volksbank schrieb Esther M.:

«Ich kann das nicht verstehen, dass Sie ohne eine persönliche Erklärung von mir, mein Eigentum aushändigen. Schliesslich bin ich die Mutter meines unmündigen Kindes und somit auch sein Vormund. Meine Lage als Flüchtling dürfte Ihnen bekannt sein. Mein Mann ist leider deportiert neben meiner übrigen Familie und ich bin allein mit meinen beiden Kindern am Leben geblieben und habe alles andere, was ich besessen verloren. Das Einzige, was ich retten konnte, ist der wenige Schmuck, den ich noch unter meinem NAMEN bei Ihnen deponiert habe. Es sind alles Andenken an meinen lieben Mann, und ausserdem ist dies alles, was ich noch an irdischen Gütern besitze.»³²¹

In einigen Fällen verschwanden Wertsachen in den militärisch geführten Auffanglagern. Die Betroffenen wurden nur ausnahmsweise und unter dem Wert für ihre Verluste entschädigt.³²² Aufgrund einer Liste des Territorialkommandos in Genf lässt sich nachweisen, dass man in mindestens zehn Fällen Flüchtlinge, denen wie allen anderen im Auffanglager ihr Geld abgenommen worden war, ausschaffte, ohne dass sie ihr Geld zurückerhalten hatten; die insgesamt 203 Franken wurden an die Volksbank überwiesen.³²³ Gegen Ende des Krieges verliessen manche Flüchtlinge die Schweiz, ohne beim EJPD ihre Vermögenswerte zurückzuverlangen. Das EJPD wies die Volksbank jeweils an, die Konten zu schliessen und die Beträge dem Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesen zu überweisen.³²⁴

Im Falle des Flüchtlings Reinhold B., der im Juli 1943 in die Schweiz floh, dauerte die Korrespondenz über die Rückgabe seiner bescheidenen Einlagen im Depot der Volksbank nach seiner Rückkehr nach Deutschland fast zehn Jahre.³²⁵ Im Dezember 1945 wurde Reinhold B. versprochen, dass er beim Verlassen der Schweiz an der Grenze seinen Schmuck – drei Armband-

³²⁰ Polizeiabteilung an Eidg. Oberzolldirektion, 21. Januar 1944, BAR E 7160–08 (-) 1968/28, Bd. 5.

³²¹ Esther M. an SVB, 18. März 1945, Zentrales Firmenarchiv CSG, Flüchtlingskorrespondenz Schachtel 25. Siehe auch Esther M., BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1110.

³²² Isaak C., BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 85; BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1892.

³²³ «Etat des dépôts de réfugiés restés en souffrance à l'Ar.Ter. GE», o.D., BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 349; siehe Kap. 4.3.

³²⁴ Zum Beispiel: Bernhard A., BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 308; Paolo B., BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1574; Siegbert D., BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 396.

³²⁵ Reinhold B. war aus dem deutschen Hilfszolldienst desertiert. Einvernahmeprotokoll durch Ar.Ter. GE von Reinhold B., 9. August 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

uhren und einen Silberring – ausgehändigt bekomme.³²⁶ Da die Übergabe nicht klappte, wandte er sich später von Berlin aus an die Polizeiabteilung.³²⁷ In der Zwischenzeit fiel das Depot unter die Bestimmungen betreffend die in der Schweiz erlassene Sperre von deutschen Vermögen, und eine Aushändigung war nur noch mit Zustimmung der Schweizerischen Verrechnungsstelle möglich.³²⁸ Die SVB teilte ihm mit, da «gewisse Hinweise darauf deuten lassen, dass Ihre bei uns ruhenden Schmuckstücke französischer Herkunft sind, möchten wir Sie bitten, uns Ihren rechtmässigen Besitz derselben nachzuweisen».³²⁹ Der nächste Brief im Flüchtlingsdossier datiert erst vom August 1953: Die Polizeiabteilung teilte B. mit, dass die Wertgegenstände nun freigegeben werden könnten und sich die Depotgebühren inzwischen auf 35 Franken beliefen; die Polizeiabteilung übernahm diese Gebühren allerdings selbst.³³⁰ Reinhold B. bat die Polizeiabteilung, seinen Schmuck zu verkaufen und ihm den Erlös zuzustellen; er habe mittlerweile viel Aufwand wegen dieses Depots gehabt und seinerzeit sogar 30 Franken Zollgebühren bezahlt.³³¹ Doch die Volksbank kam zum Schluss, dass der Schmuck lediglich um die 100 Franken wert und – da die Stücke mittlerweile als «altmodisch» galten – kaum verkäuflich sei.³³² Reinhold B. überliess die Schmucksachen daraufhin dem Caritasverband als Spende.³³³ Nach zehn Jahren wurde also eine Korrespondenz über ein Schmucksachendepot im Wert von 100 Franken abgeschlossen, dessen Depotgebühren bereits ein Drittel des Schmuckwertes ausmachten.

Die Wertsachendepots zogen aber nicht nur einen grossen bürokratischen Aufwand nach sich. Im Falle von Gerda Sigall³³⁴ hatte die Sperre ihrer Vermögenswerte schwerwiegende Konsequenzen. Die jüdische Frau war nach dem «Anschluss» Österreichs im Mai 1938 nach Frankreich geflohen; im September 1942 gelang ihr die Flucht in die Schweiz. Ihr Vater war zu dieser Zeit im französischen Lager Rivesaltes interniert. Im Auffanglager Aeugstertal wurde Frau Sigall ihr Schmuck abgenommen.³³⁵ Ihr Anwalt versuchte, für ihren Vater eine Einreisebewilligung zu erwirken. Da ihm mitgeteilt wurde, dass eine Einreisebewilligung nur gegen Kautionserhaltlich sei, wandte er sich an das zuständige Territorialkommando mit der Bitte, das Schmucksachendepot von Gerda Sigall freizugeben, damit diese die verlangte Kautionsleistung leisten

³²⁶ Reinhold B. an W. Schönemann, 26. Juni 1946. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³²⁷ Diese wiederum versprach, das Gesuch um Aushändigung der Wertgegenstände an das Eidg. Kommissariat für Internierung, dem er als ehemals Militärinternierter unterstand, weiterzuleiten. Polizeiabteilung an Reinhold B., 22. Mai 1946, Reinhold B. an die Polizeiabteilung, 23. August 1946, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³²⁸ SVB an Reinhold B., 14. Juni 1946; Polizeiabteilung an Reinhold B., 21. September 1946, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056. Zur Sperre deutscher Vermögen siehe Kap. 5.5.4.

³²⁹ SVB an Reinhold B., 14. Juni 1946, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³³⁰ Polizeiabteilung an Reinhold B., 12. August 1953, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056. Der Brief wurde allerdings retourniert. Die Polizeiabteilung machte Reinhold B. daraufhin durch die schweizerische Delegation in Berlin ausfindig. Polizeiabteilung an die schweizerische Delegation Berlin, 8. September 1953. BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³³¹ Schweizerische Delegation Berlin an die Polizeiabteilung, 30. März 1954, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³³² Polizeiabteilung an schweizerische Delegation Berlin, 9. April 1954, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³³³ Schweizerische Delegation Berlin an die Polizeiabteilung, 27. April 1954, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 1056.

³³⁴ Der Name ist bekannt durch die Publikation von Brusto, Rettungsboot, 1967. Motek Brustowiecki alias Max Brusto war der Ehemann von Gerda Sigall.

³³⁵ Das folgende aus: Baumgartner, Ter.Insp. 4. A.K., an EJPD, 12. Dezember 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 354.

könne. Major Baumgartner, der Kriegskommissär für das Flüchtlingswesen des 4. Armeekorps, begründete die Ablehnung des Gesuchs am 12. Dezember 1942 folgendermassen:

«Wir haben uns dabei auf den Standpunkt gestellt, dass eine Herausgabe des Schmucks, welcher auf den Namen Gerda Sigall bei uns deponiert ist, im gegebenen Zeitpunkt nicht in Frage kommt, einerseits weil wir noch ohne definitiven Entscheid betr. die Verwendung der den Flüchtlingen abgenommenen Schmucksachen sind [...] und andererseits weil Schmuck als Kautionskaum entgegengenommen würde. Wir bitten Sie das Einreisegesuch von Herrn Dr. Sigall zu überprüfen und wären Ihnen für Bekanntgabe Ihrer Stellungnahme verbunden.»³³⁶

Die Beschlagnahmung der Wertsachen der Flüchtlinge hatte zu diesem Zeitpunkt keine gesetzliche Grundlage; diese wurde erst mit dem BRB vom 12. März 1943 geschaffen. Die Polizeibehörden teilten dem Territorialkommando am 10. März 1943 mit, dass der Schmuck nicht für eine Toleranzkaution verwendet werden dürfe, da er für den Unterhalt von Frau Sigall und für ihre spätere Auswanderung bestimmt sei.³³⁷ Frau Sigall wurde am 12. März 1943, am selbem Tag, als der Bundesrat die Hinterlegungspflicht für Wertsachen beschloss, über den Entscheid informiert. Ihrem Vater wurde die Einreise in die Schweiz verweigert; von Frankreich wurde er nach Auschwitz deportiert und dort ermordet.³³⁸

Aufhebung der Abgabepflicht (1947)

Mit Beschluss vom 7. März 1947 hob der Bundesrat die Verwaltung von Flüchtlingsguthaben auf. Von den 1650 Konten, die am 1. März 1947 bei der SVB noch bestanden, waren 1000 Konten mit kleinen Einlagen nachrichtenlos.³³⁹ Diese Konten wurden liquidiert und der Betrag auf das «Depotkonto Internierte» des Kassen- und Rechnungswesens der Eidgenössischen Finanzverwaltung überwiesen.³⁴⁰ 340 Konten wurden freigegeben und 175 liefen als Zinskonten weiter.³⁴¹ In 100 Fällen handelte es sich um Konten mit Depots.³⁴²

Wenn die Flüchtlinge sich 1947 noch in der Schweiz aufhielten, erhielten sie ihr Guthaben nach Abzug eines Beitrages an die Internierungskosten grundsätzlich zurück.³⁴³ Allerdings wurden manche Konten zur Sicherung öffentlichrechtlicher Ansprüche weitergeführt und nun zu üblichen Sätzen verzinst. Diese Sperrkonten waren die Voraussetzung für den Erhalt einer Arbeitsbewilligung und sollten mit direkten Lohnabzügen geäuftnet werden. Dafür bestand

³³⁶ Ter.Insp. 4. A.K. an EJPD, 12. Dezember 1942, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 354.

³³⁷ Polizeiabteilung an Ter.Insp. 4. A.K., 10. März 1943, BAR E 4264 (-) 1985/196, Bd. 354.

³³⁸ Brusto, Rettungsboot, 1967, S. 133.

³³⁹ Zusammenstellung über Konti und Depots bei der Schweizerischen Volksbank, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, Dossier 34.

³⁴⁰ BAR, G. Koller: «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10. November 1998, 452-09.13, S. 4.

³⁴¹ Die SVB führte einige Flüchtlingskonti in Zusammenarbeit mit der Polizei bis 1961 weiter. Zentrales Firmenarchiv CSG, Bericht zum Flüchtlingsbestand, Entwurf vom 7. August 1997, S. 8.

³⁴² Zusammenstellung über Konti und Depots bei der Schweizerischen Volksbank, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, Dossier 34.

³⁴³ Konten, auf denen nicht mehr als 300 Fr. lagen, wurden den Flüchtlingen freigegeben, sofern sie auf Kosten des Bundes privat oder in Heimen untergebracht waren. Flüchtlingen, die auf eigene Kosten privat untergebracht wurden und deren Konten höhere Beträge auswiesen, wurden die Internierungskosten in Rechnung gestellt. Richtlinien für die Liquidation der Flüchtlingsvermögen bei der SVB in Bern, 7. März 1947. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, Dossier 34.

jedoch keine gesetzliche Grundlage, wie ein interner Bericht des EJPD festhielt.³⁴⁴ Es ist nicht bekannt, ob einzelne Flüchtlinge den Lohnabzug anfochten. Die Polizeiabteilung jedenfalls war überzeugt, die Massnahme auch ohne gesetzliche Grundlage durchsetzen zu können, und sah keine Schwierigkeiten:

«Wenn sich ein Flüchtling gegen unsere Verfügung auf Lohnabzug nicht sofort wehrt und sich die Lohnabzüge durch den Arbeitgeber gefallen lässt, also stillschweigend zustimmt, kann er über die bei der Bank einbezahlten Beträge nur noch mit Zustimmung der Polizeiabteilung verfügen.»³⁴⁵

Die SVB hatte kein Interesse daran, die kleinen Konten noch länger zu verwalten, und drängte auf eine Lösung. Die Polizeiabteilung aber konnte sich nicht zur Freigabe der Gelder entschliessen, weshalb sie einzelnen Kantonen Ende der 1940er Jahre vorschlug, die Guthaben ehemaliger Flüchtlinge, die inzwischen eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten hatten, von der SVB zu übernehmen, in Kauttionen umzuwandeln und diese ebenfalls mit Lohnabzügen zu äufnen.³⁴⁶

Wenn die Flüchtlinge die Schweiz 1947 bereits verlassen hatten, so wurden von den Konten die öffentlichrechtlichen Forderungen abgezogen und der Rest dem Eidgenössischen Kassen- und Rechnungswesen überwiesen.³⁴⁷ Die Polizeiabteilung forschte nach eigenen Angaben in den folgenden Jahren intensiv nach den Eigentümern und Eigentümerinnen der liquidierten Konten und konnte zahlreiche Vermögen zurückerstatten. Ende 1955 belief sich der Stand des «Depotkontos Internierte» auf Fr. 26 537.84.³⁴⁸ Im Juli 1956 liquidierte die SVB die restlichen nachrichtenlosen Flüchtlingskonten und überschrieb den Liquidationserlös von Fr. 10 038.65 ebenfalls dem «Depotkonto Internierte».³⁴⁹ Da kaum noch Rückerstattungen an ehemalige Flüchtlinge erfolgten, wollte die Polizeiabteilung das «Depotkonto Internierte» 1960 liquidieren und den Betrag an Hilfswerke überweisen.³⁵⁰ Der Kontostand betrug nun Fr. 51 241.86.³⁵¹

³⁴⁴ Der BRB vom 7. März 1947, Art. 9, hielt nur fest, dass «bemittelten Flüchtlingen die Kosten der Internierung überbunden werden» konnten. Eine ähnlich formulierte Bestimmung fand sich auch im revidierten ANAG, Art. 14, Abs. 3. Der Lohnabzug sollte nun aber zur Deckung öffentlichrechtlicher Ansprüche dienen; es wurden damit auch rückständige Steuern, Gebühren, Bussen und Reisekosten beglichen sowie die Ausreise mitfinanziert. Für diese Verwendung fehlte die gesetzliche Grundlage. Siehe «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kauttionen für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der Schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhältnis zu öffentlichrechtlichen Forderungen der Kantone», 24. Mai 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

³⁴⁵ «Bericht zur Frage der Heranziehung kantonaler Kauttionen für Unterhaltskosten [...] sowie zur Frage der auf der Schweizerischen Volksbank liegenden Konti im Verhältnis zu öffentlichrechtlichen Forderungen der Kantone», 24. Mai 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

³⁴⁶ Im Falle des Kantons Zürich schickte das EJPD der Fremdenpolizei des Kantons eine Liste von 89 Konten, die noch von der SVB geführt wurden, vom Kanton übernommen und in Kauttionen überführt werden sollten. Die Kauttionen sollen dann für öffentlichrechtliche Ansprüche der Gemeinde, des Kantons und des Bundes beansprucht werden können. Polizeiabteilung, EJPD, an Fremdenpolizei des Kantons Zürich, 20. Juni 1949, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 118.

³⁴⁷ Rücklagen aus Arbeitsdienstleistungen sollten der Eidg. Finanzverwaltung (EFV), Kassen- und Rechnungswesen, auf das «Depotkonto Internierte» überwiesen werden; andere Konti sollten, falls noch öffentlichrechtliche Forderungen bestanden, auf ein Forderungskonto der EFV als teilweise Rückerstattung der Internierungskosten überwiesen werden. Richtlinien für die Liquidation der Flüchtlingsvermögen bei der SVB in Bern, 7. März 1947, BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, Dossier 34.

³⁴⁸ Aktennotiz Kunz für Tschäppät, 23. Dezember 1955, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 86.

³⁴⁹ Polizeiabteilung an SVB, 8. August 1956, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 86.

³⁵⁰ Hinweis aus BAR, G. Koller: «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10. November 1998, 452-09.13, S. 4. Polizeiabteilung, Aktennotiz für Dr. Tschäppät, gez. Hornung, 5. Januar 1959; Aktennotiz für Direktor Schürch, Mumenthaler, 23. Juni 1960, BAR E 4260 (D) [noch nicht akzessioniert], Bd. 322.

Die Polizeiabteilung überwies zunächst 5500 Franken an die Zentralstelle für Rückwandererhilfe zugunsten von Schweizerinnen und Schweizern, die aus dem Ausland zurückkehrten.³⁵² Den Rest erhielt die Schweizerische Flüchtlingshilfe, die sich verpflichtete, 5000 Franken für allfällige spätere Rückforderungsansprüche ehemaliger Flüchtlinge zurückzustellen.³⁵³

Die Depots mit Wertgegenständen wurden gemäss den Richtlinien vom 7. März 1947 vorerst bei der SVB belassen. Die Bank sollte Flüchtlingen, welche die Schweiz bereits verlassen hatten, Depots weiterhin nur unter Zustimmung der Polizeiabteilung aushändigen. Depots von Flüchtlingen, die noch in der Schweiz lebten, wurden zu Deckung von öffentlichrechtlichen Ansprüchen zurückbehalten, sofern ihr Wert auf mehr als 1000 Franken geschätzt wurde.³⁵⁴ Infolge des Bundesbeschlusses über die in der Schweiz befindlichen Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 20. Dezember 1962 meldete die Polizeiabteilung fünfzig Depotguthaben ehemaliger Flüchtlinge im Wert von 18 524 Franken.³⁵⁵ 1965 stellte die Polizeiabteilung der Meldestelle 38 dieser Dossiers zu³⁵⁶, doch die Meldestelle lehnte ihre Zuständigkeit ab, da sie die Eigentümer der Guthaben nicht als Opfer im Sinne des Bundesbeschlusses von 1962 betrachtete.³⁵⁷ Es wurden ein zinstragendes Konto «Depot aus früherem Flüchtlingsbesitz» bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung eingerichtet und 392 Goldstücke, die sich noch in Depots befanden, bei der SNB zur Aufbewahrung hinterlegt. Das Konto wurde 1978 aufgelöst und der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe überwiesen, die 42 820 Franken dem Fonds für ausserordentliche Hilfeleistungen gutschrieb.³⁵⁸

Es ist nur ein Fall vom Mai 1969 aktenkundig, in dem die SZF einem ehemaligen Flüchtling den Saldo seines Kontos (15 Franken), das die SVB am 19. April 1947 liquidiert hatte, im Auftrag der Polizeiabteilung zurückerstattete.³⁵⁹ 1998 fällten die Bundesbehörden aufgrund

³⁵¹ 42 580 Fr. bestanden aus kleinen Einzelbeträgen. Es waren die seit 1947 durch die SVB aufgelösten Flüchtlingskonten. Der Restbetrag von 10 500 Fr. stammte aus sogenannten Kiosk- und Fürsorgekassen der ZL und des Territorialdienstes. Polizeiabteilung, Aktennotiz für Dr. Tschäppät, gez. Hornung, 5. Januar 1959. BAR E 4260 (D) [noch nicht akzessioniert], Bd. 322.

³⁵² Polizeiabteilung, Schürch, an Zentralstelle für Rückwandererhilfe, 16. Juli 1960, BAR E 4260 (D) [noch nicht akzessioniert], Bd. 322.

³⁵³ Polizeiabteilung, Direktor Schürch, an SZF, 8. Juli 1960; SZF an Polizeiabteilung, 16. Juli 1960; Polizeiabteilung an SZF, 21. Juli 1960, BAR E 4260 (D) [noch nicht akzessioniert], Bd. 322.

³⁵⁴ Richtlinien für die Liquidation der Flüchtlingsvermögen bei der SVB in Bern, 7. März 1947. BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.013.4, Dossier 34. 1952 bestanden noch 143 Depots von Flüchtlingen bei der SVB. Tschäppät (Polizeiabteilung) an SVB, Auflistung der Depotinhaber, 11. Oktober 1955. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 86. Bis 1955 liquidierte die SVB alle bis auf 37 Depots, die auf insgesamt ca. 20 000 Fr. geschätzt wurden. Sie wurden im Tresor der Eidg. Staatskasse deponiert. Aktennotiz von Kunz für Tschäppät, 23. Dezember 1955, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 86.

³⁵⁵ Zum Meldebeschluss von 1962 siehe Hug/Perrenoud, Schweiz, 1997, S. 66ff.

³⁵⁶ Siehe BAR, G. Koller: «Meldebeschluss 1962 – Nachrichtenlose Depots von Flüchtlingen», 5. November 1998, 452-09.13.

³⁵⁷ Meldestelle, Dr. Weber, an Polizeiabteilung, 11. Mai 1966, BAR E 4111 (A) 1980/13, Bd. 27.

³⁵⁸ Zirkulationsbeschluss im Protokoll der Vorstandssitzung der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, 17. Mai 1978. AfZ, Bestand SFH, 2.5.2. Gemäss Recherchen des BAR konnte noch nicht eruiert werden, wie sich dieser Betrag zusammensetzt. Vgl. BAR, G. Koller: «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10. November 1998, 452-09.13, S. 6, Fussnote 25.

³⁵⁹ Hinweis aus BAR, G. Koller, «Nachrichtenlose Konten und Depots von Flüchtlingen», 10. November 1998, 452-09.13, S. 5.

eines weiteren Rückerstattungsgesuches den Entscheid, Konten und Depots, die nie abgeholt worden waren, auf begründetes Gesuch hin einschliesslich der aufgelaufenen Zinsen auszubehalten.³⁶⁰

Der BRB vom 12. März 1943 begründete die Abgabepflicht von Geldmitteln und Wertsachen mit der Sicherstellung öffentlichrechtlicher Ansprüche. Oskar Schürch erklärte 1950, die Massnahme sei zudem notwendig gewesen, um in den kollektiven Unterkünften Diebstähle und den Verlust von Wertsachen zu verhindern sowie der Umgehung von kriegswirtschaftlichen Vorschriften, insbesondere der Entstehung eines Schwarzhandels, zuvorzukommen.³⁶¹ Dieser Eingriff in das Eigentumsrecht der Flüchtlinge war grundsätzlich nicht rechtswidrig; insbesondere stellte er keine verkappte Enteignung dar, da er prinzipiell auf die Dauer der Internierung beschränkt war und die Vermögenswerte nach Abrechnung der Kosten herausgegeben werden sollten.³⁶² Die Beschlagnahmung von Wertgegenständen vor Erlass des BRB vom 12. März 1943, die Fortführung der Konten nach 1947 und die Abzüge auf Arbeitslöhnen ehemaliger Flüchtlinge werfen dennoch juristische Fragen auf. Ob die auf Notrecht beruhende Massnahme dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprach, ist zudem zweifelhaft: Es wäre auch möglich gewesen, öffentlichrechtliche Ansprüche sicherzustellen, ohne das Verfügungsrecht über das Eigentum derart einzuschränken.³⁶³ Es scheint, dass zu den von den Behörden ausdrücklich genannten Gründen ein weiteres Motiv hinzukam: Die Flüchtlinge sollten vollständig kontrolliert und entmündigt werden.

5.5.3 «Solidaritätsabgabe»

Der Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 ermächtigte die Eidgenössische Fremdenpolizei, ihre Zustimmung zur Erteilung einer kantonalen Toleranzbewilligung bei vermögenden Flüchtlingen davon abhängig zu machen, «dass diese an die Kosten privater Hilfsorganisationen für Unterbringung, Unterhalt und Weiterreise unbemittelter Emigranten angemessene Beiträge leisten».³⁶⁴ Da die auf diese Art erhobenen Beiträge aus Sicht der Behörden relativ gering blieben, unterstellte der Bundesratsbeschluss vom 18. März 1941 alle Emigranten einer speziellen Vermögenssteuer³⁶⁵; der Bund zog diese – verwaltungsintern «Solidaritätsabgabe» genannte – Sondersteuer ein und verteilte sie an die Hilfswerke.³⁶⁶

³⁶⁰ Guthaben von ehemaligen Flüchtlingen: Gesuche. Pressemitteilung des Informationsdienstes des Eidg. Finanzdepartementes, 14. April 1999, www.bk.admin.ch. Diesen Hinweis verdanken wir H. Spira.

³⁶¹ Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 142.

³⁶² Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 2bb.

³⁶³ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 2bb.

³⁶⁴ BRB über Änderung der fremdenpolizeilichen Regelung vom 17. Oktober 1939, Art. 12, Abs. 2. Der BRB wurde als Notrecht erlassen. Siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 3a.

³⁶⁵ BRB über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten vom 18. März 1941, AS 1941, S. 273.

³⁶⁶ «Die Solidaritätsabgabe», verwaltungsinterner Bericht, o.D., BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87. Mit der Erhebung der Steuer befasste sich das «Bureau für Solidaritätsabgabe» des EJPD. Siehe auch Schürch, Flüchtlingswesen, 1951, S. 159–161.

Steuerpflichtig waren alle Emigrantinnen und Emigranten mit einem Vermögen von mindestens 20 000 Franken; in die Steuerveranlagung wurde das in der Schweiz und das im Ausland befindliche Vermögen einbezogen. Die Steuer setzte sich aus einer Grundtaxe von 200 Franken und einer progressiven Abgabe zusammen, die bei 20 000 Franken 1% und bei 1 Millionen Franken 12% betrug. Von Flüchtlingen, denen die Erwerbstätigkeit bewilligt worden war, konnte das EJPD einen Zusatzbeitrag erheben, der 10% des durchschnittlichen Jahreseinkommen nicht übersteigen durfte. Wer die «Solidaritätsabgabe» nicht bezahlte, musste mit dem Entzug der fremdenpolizeilichen Bewilligung rechnen.³⁶⁷

Ursprünglich waren der Abgabepflicht nur Emigranten und Emigrantinnen (im Sinne des BRB vom 17. Oktober 1939) unterworfen. Im November 1943 aber wurden die Bestimmungen auf jene Flüchtlinge ausgedehnt, die nach dem 1. August 1942 eingereist und interniert worden waren.³⁶⁸ Im Mai 1945 erfassten die Behörden auch italienische Flüchtlinge, die bislang von der Abgabepflicht ausgeklammert waren³⁶⁹, während amerikanische, holländische und englische Flüchtlinge nicht mit der Sondersteuer belegt wurden, sofern sie über gültige Ausweisschriften verfügten.³⁷⁰ Diese Ungleichbehandlung der Flüchtlinge war darauf zurückzuführen, dass die Sondersteuer unter juristischen und aussenpolitischen Gesichtspunkten problematisch war, drohte sie doch die in manchen Niederlassungsverträgen vereinbarte Gleichbehandlung von Ausländern und Schweizern zu verletzen.³⁷¹ Das EJPD war sich dessen bereits 1941 bewusst; doch Max Ruth, Adjunkt der Polizeiabteilung, argumentierte, dass die meisten Abgabepflichtigen keine gültigen Ausweispapiere und auch keine Möglichkeit mehr hätten, in ihren Heimatstaat zurückzukehren. Man müsse deshalb nicht befürchten, dass sich irgendein Staat für Personen, die er als «unerwünscht» betrachte, einsetzen werde. «Wir haben übrigens die Probe auf das Exempel: Deutschland interveniert nicht und wird nicht intervenieren.»³⁷²

Vor der Einführung der «Solidaritätsabgabe» rechnete die Polizeiabteilung mit Einnahmen von 2,5 Millionen Franken.³⁷³ Sie drängte darauf, die Steuer möglichst rasch zu erheben und sicherzustellen, «dass die Pflichtigen nicht sich oder ihr Vermögen vor der Abgabe in Sicherheit bringen können. Ansätze zur Flucht sind vorhanden.»³⁷⁴ Auch die Kantone teilten diese

³⁶⁷ BRB über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten vom 18. März 1941, AS 1941, S. 273.

³⁶⁸ Bundesrat von Steiger an Jezler, 19. April 1945; Interne Notiz von Gilomen, Bureau für Solidaritätsabgabe, an Hohl, Eidg. Steuerbehörde, 27. April 1945, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁶⁹ Interne Notiz von Hohl für Ruth, 1. Mai 1945, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁷⁰ Notiz über die Erhebung einer Solidaritätsabgabe von den aus der Schweiz ausgewiesenen Nationalsozialisten und Faschisten, gez. Meyer, 10. September 1945, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁷¹ Siehe Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. III, 3bb. Die Rechtsverletzung galt nur in bezug auf Personen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhielten und dem Schutz eines Niederlassungsvertrages unterstanden, der die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der vertragschliessenden Staaten vorsah. Bezogen auf die Eigentumsgarantie verletzte die «Solidaritätsabgabe», wie Kälin zeigt, das Verfassungsrecht nicht, da es sich nicht um eine konfiskatorische Besteuerung handelte.

³⁷² Max Ruth an Bundesrat von Steiger, 23. April 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁷³ Notiz für Herrn Dr. Rothmund, 3. Februar 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁷⁴ In diesem Schreiben wurde auch festgehalten, dass fast alle Abgabepflichtigen Juden seien. «Die Abgabe kann aber nicht als Judenverfolgung angesprochen werden. Sie ist vielmehr Judenhilfe.» EJPD an den Bundesrat, 13. März 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

Auffassung. So riet die St. Galler Fremdenpolizei zur Eile, «nachdem immer mehr vermögliche Juden alle Hebel in Bewegung setzen, um baldmöglichst nach dem <sicheren> Ausland verreisen zu können».³⁷⁵

Allerdings hatte auch der SIG bereits im Juni 1939 über Möglichkeiten diskutiert, vermögende Emigranten zu möglichst grossen Spenden zu bewegen, zumal sich die jüdischen Hilfswerke in einer prekären Finanzlage befanden und dringend auf die Unterstützung ihrer Gemeindemitglieder angewiesen waren.³⁷⁶ Weil viele Flüchtlinge keiner schweizerischen jüdischen Gemeinde beitraten, entfiel mit den Mitgliederbeiträgen eine wichtige Einnahmequelle.³⁷⁷ Deshalb versuchten die jüdischen Gemeinden, über kantonale Steuerbehörden und über die Fremdenpolizei Einblick in die Vermögensverhältnisse derjenigen Emigranten zu gewinnen, die nicht Gemeindemitglied waren.³⁷⁸ Alfred Goetschel, der Präsident der jüdischen Gemeinde Basel, gab anlässlich einer Sitzung des SIG im Juni 1940 jedoch zu bedenken, dass manche Flüchtlinge mit ihrem Vermögen Verwandte in Frankreich unterstützten und angesichts der von den Behörden geforderten Weiterreise gute Gründe hätten, ihre Mittel zusammenzuhalten.³⁷⁹

Gegen die Veranlagung, die aufgrund von Angaben der Flüchtlinge bei ihrer Einreise und ihrer Einschätzung bei anderen Steuern vorgenommen wurde, reichten mindestens zwei Drittel der Betroffenen Rekurs ein. Bei der Behandlung der Rekurse stellte die Eidgenössische Steuerverwaltung fest:

«Vieles ist nicht mehr vorhanden, ist durch den Lebensunterhalt der grösstenteils nicht erwerbstätigen Flüchtlinge, durch Vorbereitung der Auswanderung, durch Opfer an Familienangehörige, Steuern u.s.w. aufgebraucht.»³⁸⁰

Einige der deklarierten Vermögen hatten zudem gar nie bestanden, da die Flüchtlinge sich als wohlhabend darstellen mussten, um eine Einreisebewilligung in die Schweiz zu erhalten. Bundesrat von Steiger empfahl, die auferlegten Ansätze nicht mit «Härte einzutreiben»; er hielt es nur dort für angebracht, wo es sich «um unanständiges Verhalten (wie z. B. auskneifendes Manöver) oder sonst um mangelnde Hilfsbereitschaft handelte».³⁸¹

Viele Flüchtlinge wandten sich gegen den Einbezug ihrer ausländischen Wertpapiere und Guthaben in die Berechnung der «Solidaritätsabgabe», da sie darüber nicht verfügen konnten.³⁸²

³⁷⁵ Kantonale Fremdenpolizei und Pass-Bureau St. Gallen an Eidgenössische Polizeiabteilung, 5. März 1941. BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁷⁶ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 15. Juni 1939, AfZ, SIG-Protokolle. Zur finanziellen Lage der Hilfswerke siehe Kap. 5.3.

³⁷⁷ Siehe *Jüdische Rundschau Inside*, 18. März 1999, sowie Sibold, Flüchtlingshilfe, 1998.

³⁷⁸ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 15. Juni 1939, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

³⁷⁹ Protokoll der Sitzung des Central-Comités des SIG, 25. Juni 1940, AfZ, SIG-Archiv, CC-Protokolle.

³⁸⁰ Bericht über die bisherigen Durchführung des BRB vom 18. März 1941, o.D., BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸¹ Bundesrat von Steiger an Herrn F. Hahn, Beauftragter für die Solidaritätsabgabe, 7. April 1941, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸² Bericht von J. Ruof zur «Solidaritätsabgabe», 29. Dezember 1941; «Solidaritätsabgabe, BRB 18. März 1941, «Unerledigte Fälle», 28. Januar 1946, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87. Siehe auch Kap. 5.4.

Aus diesem Grund erkundigte sich Bundesrat von Steiger im Februar 1942 beim Generaldirektor der Schweizerischen Nationalbank, Ernst Weber, ob es für Emigranten möglich sei, Geld aus den USA für ihren Unterhalt und zur Bezahlung der «Solidaritätsabgabe» in die Schweiz zu transferieren.³⁸³ Die SNB verwies darauf, dass die Übernahme von Finanzdollars für Flüchtlinge nur in Härtefällen in Frage komme. Zudem sei die Übernahme von Dollarguthaben durch eine Schweizer Bank nicht möglich, wenn es sich um Angehörige dritter Staaten oder Staatenlose handle.³⁸⁴ Max Ruth schlug schliesslich vor, den progressiven Steuersatz aufgrund des gesamten in- und ausländischen Vermögens festzulegen, die Steuer jedoch nur für den in der Schweiz befindlichen Vermögensanteil einzuziehen, falls der Rest blockiert sei.³⁸⁵

Bis zur Aufhebung des BRB am 7. März 1947 bezahlten die rund 500 Abgabepflichtigen 2,4 Millionen Franken.³⁸⁶ In Zusammenarbeit mit der SZF verteilte die Polizeiabteilung das Geld bis 1948 in fünf Teilzahlungen an die Hilfswerke; der VSJF erhielt davon 1,6 Millionen Franken.³⁸⁷ Bereits unmittelbar nach der Einführung der «Solidaritätsabgabe» im Jahre 1941 hatte der Waadtländer Regierungsrat Antoine Vodoz gefragt, ob die Einnahmen ausschliesslich für jüdische Hilfswerke verwendet würden, da «gewisse nichtjüdische Ausländer erklären, es missfalle ihnen, für die Juden Geld zu geben». Max Ruth bestätigte, dass auch nichtjüdische Organisationen zum Zuge kämen. Die vor 1941 gesammelten Gelder habe man «bewusst nicht zu sehr den Juden zur Verfügung stellen» wollen, doch für die Solidaritätsabgabe «wird der Verteiler etwas zugunsten der Juden geändert werden müssen».³⁸⁸ In der Folge verlangte die SZF von den ihr angeschlossenen Hilfswerken periodisch eine Aufstellung der Ausgaben. Aufgrund dieser Listen legte die Polizeiabteilung den Verteilschlüssel fest, den die Hilfswerke bei keiner der fünf Verteilungen anfochten. Die Einnahmen aus der Solidaritätsabgabe wurden also nicht danach verteilt, von wem das Geld stammte – der grösste Teil der Einnahmen stammte von jüdischen Flüchtlingen³⁸⁹ –, sondern nach den Ausgaben, die die Hilfswerke offiziell deklarierten. Dabei zeigte sich der VSJF, der rund zwei Drittel aller von den Hilfswerken geleisteten Ausgaben trug³⁹⁰, äusserst solidarisch: Bei der vierten Verteilung der «Solidaritätsabgabe» verzichtete er zugunsten anderer Hilfswerke auf 7% des ihm zustehenden Anteils.³⁹¹

³⁸³ Bundesrat von Steiger, EJPD, an E. Weber, SNB, 4. Februar 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸⁴ SNB an EJPD, 11. Februar 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87. Zwei Tage zuvor versicherte E. Weber, die SNB sei zu Ausnahmeregelungen bereit, sofern keine anderen Mittel für den Lebensunterhalt der Flüchtlinge mehr vorhanden seien. E. Weber, SNB, an Bundesrat von Steiger, EJPD, 9. Februar 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸⁵ Max Ruth an Bundesrat von Steiger, 16. Februar 1942, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸⁶ Der Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung vom 7. März 1947 hielt fest, dass Flüchtlinge, die bereits zur Zahlung aufgefordert worden waren, den Beitrag noch zu entrichten hatten.

³⁸⁷ Aufstellung der Solidaritätsabgabe, Verteilung an die einzelnen Hilfsorganisationen, 24. April / 31. Dezember 1954, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

³⁸⁸ Protokoll der kantonalen Polizeidirektorenkonferenz, 19. Mai 1941; BAR E 4260 (C) 1969/1946, Bd. 7 (Zitat Vodoz orig. franz.)

³⁸⁹ Die Solidaritätsabgabe wurde zum grössten Teil von jüdischen Flüchtlingen geleistet. Das Büro für Solidaritätsabgabe führte Listen der Abgabepflichtigen, die nach «Nicht-Ariern» und «Ariern» unterschieden wurden. Daraus wird deutlich, dass der Anteil der Beiträge von «Ariern» wesentlich kleiner war.

³⁹⁰ Siehe Tabelle 4, S. 204.

³⁹¹ Vierte Verteilung der Solidaritätsabgabe, 6. Juni 1946, BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 87.

5.5.4 Sperre deutscher Vermögenswerte

Am 16. Februar 1945 sperrte der Bundesrat die in der Schweiz liegenden und von der Schweiz aus verwalteten deutschen Vermögenswerte.³⁹² Die Schweiz wollte sich damit ein Faustpfand für ihre finanziellen Ansprüche gegenüber dem Reich sichern, während die alliierte Seite an einer Erfassung des nationalsozialistischen Flucht- und Raubgutes in der Schweiz interessiert war.³⁹³ Insbesondere die Schweizerische Bankiervereinigung, die sich seit den 1930er Jahren vehement gegen die Sperren ausländischer Guthaben gewehrt hatte, setzte sich nun beim Bundesrat für diese Massnahme ein.³⁹⁴ Die Vermögenssperre betraf alle Personen, die sich im Februar 1945 in Deutschland aufhielten, sowie alle in der Schweiz und im Ausland lebenden deutschen Staatsangehörigen. Die Schweizer Behörden machten somit bei der strikten Durchführung der Sperre keinen Unterschied zwischen Tätern und Opfern des Nationalsozialismus.³⁹⁵ Demzufolge konnten weder die in Deutschland verbliebenen Opfer des NS-Regimes noch die in die Schweiz sowie in andere Staaten geflohenen Deutschen und die seit Jahrzehnten in der Schweiz lebenden deutschen Juden auf ihre Guthaben in der Schweiz zurückgreifen. Während man den in Deutschland lebenden Verfolgten bis 1952 keine Guthaben freigab, konnten sich die in der Schweiz lebenden jüdischen und politischen Flüchtlinge nach 1946 ihre Guthaben auszahlen lassen, sofern sie den Verlust ihrer deutschen Staatsangehörigkeit beweisen konnten.

Die meisten ins Ausland geflohenen Deutschen waren vom NS-Regime ausgebürgert worden und wären folglich als Staatenlose nicht unter die Vermögenssperre gefallen. Die Schweizerische Verrechnungsstelle (SVSt) als Kontrollorgan der Sperre und der Bürgerrechtsdienst im EJPD betrachteten jedoch ab Februar 1945 alle Deutschen in der Schweiz als unter die Sperre fallend, die nicht schriftlich nachweisen konnten, dass sie vor diesem Datum ausgebürgert worden waren.³⁹⁶ Diese Praxis betraf insbesondere die deutschen Juden, die 1941 aufgrund der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz kollektiv ausgebürgert worden waren und ihre Ausbürgerung nicht durch den individuellen Entscheid einer deutschen Amtsstelle nachweisen konnten. Der Bürgerrechtsdienst und die SVSt erklärten die 11. Verordnung nun für nicht anwendbar³⁹⁷, obwohl diese Kollektivausbürgerung von der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Krieg nachvollzogen worden war.³⁹⁸ Als die deutschen Flüchtlinge im Sommer 1945 ihre

³⁹² Bundesratsbeschluss über die vorläufige Regelung des Zahlungsverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland, 16. Februar 1945, AS 1945, S. 85–90. Die ergänzte Version vom 27. April 1945, AS 1945, S. 267–271.

³⁹³ UEK, Goldtransaktionen, 1998, S. 120f.

³⁹⁴ DDS, Bd. 15, Nr. 367, S. 911, Fussnote 2. Zum Widerstand der SBVg bei der Sperre der französischen Guthaben im Juli 1940, siehe Perrenoud, *Diplomatie*, 1999, S. 397f.

³⁹⁵ Siehe hierzu Hug/Perrenoud, *Schweiz*, 1997, S. 45–47.

³⁹⁶ SVSt an den Bürgerrechtsdienst der Polizeiabteilung der EJPD, 3. August 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. Protokoll der 6. Sitzung der Kommission für Rück- und Weiterwanderung, 28. August 1945, AfZ, Bestand SFH 5.2.1.2.

³⁹⁷ SVSt, Auskunftserteilung an Dr. Matter, 8. August 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. Die SVSt hatte noch während des Krieges die Umsetzung des Gesetzes im Clearingverkehr befürwortet; siehe Kap. 5.2.1.

³⁹⁸ So entzogen sie den in der Schweiz lebenden deutschen Juden aufgrund der 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941 die Niederlassungsbewilligung. Siehe Kap. 5.3.

Vermögen anmelden sollten³⁹⁹, meldeten sich diverse Flüchtlingsorganisationen in der Schweiz zu Wort. Sie beschwerten sich, dass die Schweizer Behörden die kollektiv ausgebürgerten deutschen Juden plötzlich nicht mehr als Staatenlose betrachten wollten.⁴⁰⁰ Zudem habe die Schweiz immer erklärt, dass sie ein Transitland für Flüchtlinge sei; eine Weiterwanderung sei diesen jedoch nur möglich, wenn ihnen auch Geldmittel zur Verfügung stünden. Eine im Sommer 1945 in der *NZZ* veröffentlichte Zuschrift meinte, es sei «restlos unbillig», die vom NS-Regime Verfolgten, die einen letzten Rest ihrer Habe gerettet hätten, weiter zu schädigen. Die Schweiz habe die Flüchtlinge, Emigranten und Niedergelassenen im Krieg alle Nachteile der Emigration und der Staatenlosigkeit «auskosten lassen». An jenem Tag aber, als die Staatenlosigkeit einen Vorteil bieten würde, wolle man sie als Deutsche betrachten und sperre ihre Guthaben:

«Die treibende Kraft scheinen einmal mehr gewisse Stellen zu sein, die sich von jeher durch einen Geist der Fremdenfeindlichkeit und des engstirnigen Bürokratismus ausgezeichnet haben, eine Einstellung, die man nun nach den Diskussionen in Presse und Parlament für endgültig überwunden glaubte. Dass dem nicht so ist, wird dem Ansehen unseres Landes sicherlich nicht zur Förderung gereichen.»⁴⁰¹

Einem Abteilungsleiter der SVSt erschien die Kritik in der *NZZ* als berechtigt.⁴⁰² Nach einer Eingabe der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF) im September 1945 beschlossen EPD, EJPD, EVD und SVSt, bei gesperrten Flüchtlingsvermögen künftig weniger rigoros vorzugehen.⁴⁰³ Die Verrechnungsstelle arbeitete dazu Richtlinien aus, die jedoch keine generelle Freigabe der Vermögen deutscher Flüchtlinge vorsahen, sondern weiterhin die Beweislast auf diese abwälzten und an der Meldepflicht festhielten.⁴⁰⁴ Die Flüchtlingssektion in der Polizeiabteilung wandte sich gegen diesen strikten Vorschlag der SVSt.⁴⁰⁵ Die Angelegenheit sei weniger ein finanzielles als ein politisches und moralisches Problem. Die Guthaben von deutschen Flüchtlingen und Emigranten würden nur einen geringen Teil der gesperrten Vermögen ausmachen, weil nur wenige unter ihnen mehr als 20 000 Franken besäßen. Die anderen

³⁹⁹ Bundesratsbeschluss betreffend die Meldepflicht für deutsche Vermögenswerte in der Schweiz, 29. Mai 1945, AS 1945, S. 331–334. Die ergänzte Version vom 3. Juli 1945, AS 1945, S. 440–444.

⁴⁰⁰ Bewegung «Freies Deutschland» in der Schweiz an das EVD, 27. Juli 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. SIG an die Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland (EPD), 20. August 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95.

⁴⁰¹ W.B., «Zur Sperre der deutschen Guthaben», *NZZ* Nr. 1213 (10. August 1945), BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11. Zwei Tage zuvor hatte die Handelsredaktion der *NZZ* bei der SVSt angefragt, ob die «stossende» Sperre für Juden weiterhin bestehe. SVSt, Auskunftserteilung an Dr. Matter, 8. August 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. Siehe auch die heftige Kritik in der Basler *National-Zeitung* vom 7. September 1945.

⁴⁰² Eric Mehnert (Transferabteilung), «Notiz wegen der Behandlung von «Staatenlosen» bezüglich der Bestandesaufnahme deutscher Vermögenswerte», 10. August 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95.

⁴⁰³ Hans Lacher (EPD), Aktennotiz «Besprechung betreffend die Behandlung von Staatenlosen, Emigranten und Flüchtlingen im Sperre- und Enqueterrecht vom 10. September 1945», BAR E 2001 (E) 2, Bd. 566. Robert Meyer (SZF) an das EVD, 8. September 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. Die SZF liess ausserdem zwei Rechtsgutachten durch August Egger, Professor an der Universität Zürich, und Adolf F. Schnitzer erstellen. Beide Experten kamen zum Schluss, dass die jüdischen Flüchtlinge ihre Staatsangehörigkeit verloren hatten und sie auch nicht wieder annehmen müssten. BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95.

⁴⁰⁴ SVSt an das EPD (Sektion für Rechtswesen und private Vermögensinteressen im Ausland), 17. September 1945, Abschrift, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

⁴⁰⁵ Schürch, Aktennotiz, 25. September 1945; Jezler (Chef der Polizeiabteilung) an die Direktion der SVSt, 12. Oktober 1945, BAR E 4300 (B) 3, Bd. 11.

Departemente wollten mit Rücksicht auf die Alliierten die Sperre konsequent handhaben, vermutete der Leiter der Flüchtlingssektion Oskar Schürch; es sei aber eine schwere Ungerechtigkeit, wenn man die Opfer des Nationalsozialismus den gleichen Bestimmungen unterwerfe wie ihre Verfolger, die sie seinerzeit ihrer Vermögen beraubt hätten. Der Vorschlag der SVSt bringe, so Schürch, nicht zu unterschätzende «politisch-psychologische Nachteile» mit sich. Diese solle deshalb noch einmal eine generelle Freigabe prüfen. Dieser Einsatz der Polizeiabteilung für die Sache der Flüchtlinge stiess beim EPD auf wenig Verständnis. Man könne vom Standpunkt der SVSt nicht abweichen, weil jede generelle Befreiung eine unkontrollierbare Aushöhlung der Sperre bedeuten würde.⁴⁰⁶ Auch Bundesrat Max Petitpierre (EPD) erklärte in der Vollmachtenkommission, man könne nicht auf das Gefühlsmoment abstellen und generell alle Juden von der Sperre befreien.⁴⁰⁷ Diese Linie von EPD und SVSt setzte sich schliesslich Ende 1945 durch: deutsche Flüchtlinge und (ehemals) deutsche Juden, die mit der Ausbürgerung 1941 ihre Niederlassungsbewilligung in der Schweiz verloren hatten, blieben der Sperre unterstellt, sofern sie nicht von der SVSt explizit als Staatenlose befreit wurden. Die individuell Ausgebürgerten (vor allem politische Flüchtlinge) mussten dazu einen entsprechenden Nachweis wie z.B. die Veröffentlichung im Reichsanzeiger erbringen. Für die kollektiv ausgebürgerten deutschen Juden wandte die SVSt einen strengeren Massstab an: Deutsche, die behaupten würden, unter die 11. Verordnung zu fallen, dies jedoch «lediglich durch gewisse Indizien» wie den «J»-Stempel im Pass glaubhaft zu machen versuchten, konnten allenfalls nach eingehender Überprüfung jedes Einzelfalls von der Sperre befreit werden; allerdings mussten sie zuvor ihre Vermögenswerte detailliert anmelden.⁴⁰⁸ Freigabegesuche von Deutschen, die in Opposition zum Regime gestanden hatten, aber nicht ausgebürgert worden waren, sollten entgegenkommend behandelt werden. Anfang 1946 wies allerdings die SBVg die Banken an, gegenüber Personen, die behaupten würden, die deutsche Staatsangehörigkeit verloren zu haben, «grösste Zurückhaltung» zu üben.⁴⁰⁹

Nachdem die Auseinandersetzungen um die Vermögenswerte jüdischer Flüchtlinge in der Schweiz halbwegs gelöst waren, verlagerte sich die Problematik ab 1946 auf die Opfer des Nationalsozialismus, die während des Krieges im Gebiet des Deutschen Reiches verblieben waren. Auch sie mussten feststellen, dass ihre Guthaben in der Schweiz gesperrt waren. Im Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946 hatte sich die Schweiz verpflichtet, im Inland liegende Vermögenswerte in Deutschland ansässiger deutscher Staatsbürger aufzuspüren und

⁴⁰⁶ Lacher (EPD), «Notiz für Herrn Legationsrat Hohl. Persönlicher Geltungsbereich der Vorschriften über Sperre und Anmeldung deutscher Vermögenswerte in der Schweiz», 19. Oktober 1945, BAR E 2001 (E) 2, Bd. 566.

⁴⁰⁷ Antwort Max Petitpierre auf Anfrage Duttweiler, Kopie [Oktober 1945], BAR E 2001 (E) 2, Bd. 566.

⁴⁰⁸ SVSt, Aktennotiz «Behandlung der unter die 11. Verordnung fallenden deutschen Staatsangehörigen», 22. Dezember 1945, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95.

⁴⁰⁹ SBVg (La Roche und Roesle) an die schweizerischen Banken, 18. Februar 1946, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 95. Die genaue Höhe der in diesem Zusammenhang freigegebenen Beiträge konnte nicht eruiert werden. In der Zeitspanne von 1953 bis 1958 wurden Vermögen von Staatenlosen im Umfang von 1,032 Mio. Fr. befreit. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 1945–1958, BBl 1958, II, S. 639.

zu liquidieren.⁴¹⁰ Auch hierbei war man nicht bereit, zwischen Opfern und Tätern zu unterscheiden: Die Liquidation habe unabhängig davon zu erfolgen, «ob es sich um politisch, religiös oder rassistisch Verfolgte handelt».⁴¹¹ Diese Haltung stiess international auf wenig Verständnis; vielfach wurde darauf hingewiesen, dass die Guthaben von Opfern des Nationalsozialismus in den USA auf Antrag freigegeben würden und dass dies auch von der Schweiz erwartet werde.⁴¹² Die schweizerischen Behörden begründeten ihre gegensätzliche Position damit, dass im Rahmen des Washingtoner Abkommens eine Entschädigung der Eigentümer von Guthaben durchgesetzt worden sei. Weil «alle Deutschen» für ihre in der Schweiz zu liquidierenden Werte einen angemessenen Gegenwert erhalten würden, sei auch keine Ausnahmeregelung für «vom Naziregime verfolgte deutsche Staatsangehörige» vorgesehen.⁴¹³

Diese sture Haltung bedeutete für viele Opfer der nationalsozialistischen Verfolgungspolitik eine weitere Härte. So meldete sich beispielsweise im März 1950 Walter G. bei der Rechtssektion des EPD: «Ich bin als Deutscher und Jude durch den Nationalsozialismus um mein gesamtes Vermögen und um meine Existenz in Berlin gekommen und habe ein schweres Nervenleiden davongetragen.» Walter G. kritisierte, dass die Schweiz den Opfern des Nationalsozialismus ihre Guthaben vorenthielt:

«Die Juden, welche sich nicht mehr in Sicherheit bringen konnten, weil der sogenannte Deutsche Staat ihnen im Jahre 1938 die Pässe entzog, und sie demnach als Gefangene betrachtete und behandelte, dürfen niemals zur Wiedergutmachung von Schäden herbeigezogen werden, die durch deutsche Angriffe angerichtet wurden.»

Er bat die schweizerischen Behörden darum, ein von seinem Vater im Jahre 1923 geerbtes Haus in Zürich zwecks Finanzierung der Emigration nach Israel verkaufen zu dürfen. In seiner Antwort stellte der Diplomat Walter Stucki dem Leiden des NS-Opfers die Schwierigkeiten der Schweiz gegenüber:

«Sie wissen wohl aus der Presse, unter welcher ausserordentlichen Schwierigkeiten die Schweiz anfangs 1946 das Abkommen von Washington abschliessen musste. Wir hatten damals, ohne Erfolg, auch auf die besondere Lage der Nazi-Opfer hingewiesen und mussten uns schliesslich damit abfinden, dass wir für alle Fälle, also auch für diese Kategorie, den Grundsatz der ausreichenden Entschädigung in deutscher Währung durchsetzen konnten.»⁴¹⁴

Stuckis Antwort würde erwarten lassen, dass sich die schweizerische Delegation 1946 in Washington für eine grundsätzliche Befreiung der NS-Opfer von der Vermögenssperre eingesetzt hätte. Dem war aber nicht so. Bereits in den Vorbereitungssitzungen für die Washing-

⁴¹⁰ Siehe zum Washingtoner Abkommen etwa von Castelmur, *Finanzbeziehungen*, 1992, und Durrer, *Finanzbeziehungen*, 1984.

⁴¹¹ Aufsichtscommission für die Durchführung des Abkommens von Washington an das schweizerische Konsulat in Baden-Baden, 25. Mai 1948, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 116.

⁴¹² Siehe etwa die Eingaben der Badischen Landesstelle für die Betreuung der Opfer des Nationalsozialismus, des *World Jewish Congress* und des Bayerischen Landesamts für die Wiedergutmachung, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 116.

⁴¹³ Aufsichtscommission für die Durchführung des Abkommens von Washington an schweizerisches Konsulat in München, 4. Mai 1949, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 116.

⁴¹⁴ Über den Ausgang der Geschichte ist nichts bekannt. Die gesamte Korrespondenz zwischen W.G. und Walter Stucki ist dokumentiert in BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 116.

toner Delegation wurde deutlich, dass die schweizerischen Unterhändler das Argument höchstens als taktisches Instrument einsetzen würden. Erst wenn die Diskussionen trotz des prinzipiellen Widerstandes der schweizerischen Delegation weitergehen sollten, müsse «auf die Ausscheidung weiterer Wertkategorien tendiert werden», so Stucki. Hierunter verstand er die Vermögen von Opfern des Nationalsozialismus.⁴¹⁵ Nachdem die Alliierten im Rahmen der Verhandlungen festgehalten hatten, dass sie mit der Vermögenssperre sicher nicht die Opfer treffen wollten, kam die schweizerische Delegation nicht mehr auf diese Problematik zu sprechen.⁴¹⁶

Mit den Bundesratsbeschlüssen vom 1. und 29. April 1947 sowie vom 11. Februar 1948 wurden Staatsangehörige sowie Einwohnerinnen und Einwohner der ehemals vom Reich annektierten Staaten und Gebiete⁴¹⁷, Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit in Deutschland sowie Deutsche in der Schweiz und ausserhalb Deutschlands von der Vermögenssperre befreit.⁴¹⁸

Für die nach wie vor in Deutschland lebenden jüdischen NS-Opfer änderte sich allerdings nichts. Im Rahmen der Nachverhandlungen zum Washingtoner Abkommen im Frühsommer 1949 hätte diese Problematik entschärft werden können. Kurz davor hatte unter anderen die *International Refugee Organisation (IRO)* die schweizerischen Behörden gebeten, in dieser Sache aktiv zu werden: «Man käme zu einem ziemlich seltsamen Ergebnis», wenn die Vermögen von NS-Opfern liquidiert würden, hielt die *IRO* fest.⁴¹⁹ Trotz dieser Mahnung beschränkte sich die schweizerische Delegation in den Verhandlungen auf die Forderung nach einer generellen Lösung für Härtefälle, worunter sie die gänzliche Befreiung von der Sperre für Guthaben unter 10 000 bzw. 5000 Franken verstand. Für die Alliierten war unter diesen Voraussetzungen keine Lösung möglich.

Erst im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz vom 26. August 1952 wurde eine Lösung gefunden. In diesem Abkommen befreite man sämtliche Vermögen von Personen, «die ihr Leben oder in beträchtlichem Masse ihre Freiheit oder ihre vollen deutschen Staatsbürgerrechte» aus rassistischen, politischen oder religiösen Gründen verloren hatten, von der Sperre.⁴²⁰ Vor dem Hintergrund dieses Abkommens wurden bis Ende 1957 16,5 Millionen Franken freigegeben.⁴²¹ Allerdings kamen nun neue Schwierigkeiten hinzu: Bereits bezüglich der Freigaben

⁴¹⁵ Protokolle der Konferenzen der Finanz- und Wirtschaftsdelegation des Bundesrates vom 7. und 14. Februar 1946, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 29.

⁴¹⁶ Memorandum der amerikanischen Delegation vom 21. März 1946, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 31.

⁴¹⁷ Österreichische Staatsangehörige und Einwohner, Bewohner der Stadt Danzig, der angegliederten Ostgebiete und der Tschechoslowakei.

⁴¹⁸ AS 1947, I, S. 243–245 und 399–401, und AS 1948, S. 71–72. Siehe auch Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 1945–1958, BBl 1958, II, S. 637.

⁴¹⁹ IRO an die Abteilung für Internationale Organisationen des EPD (Philippe Zutter), 20. Mai 1949, BAR E 2801 (-) 1968/84, Bd. 95 (Orig. franz.).

⁴²⁰ BBl 1952, III, S. 19–30.

⁴²¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die deutschen Vermögenswerte in der Schweiz, 1945–1958, BBl 1958, II, S. 639.

von 1947 und 1948 hatte die Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte der Schweizerischen Verrechnungsstelle festgestellt, dass Probleme auftauchten, weil die Vermögensverwalter nicht mit ihren Klienten in Verbindung treten konnten.⁴²² Für die Freigabe von 1952 dürfte sich dieses Problem noch akuter gestellt haben, weil unterdessen noch mehr Personen ihren Wohnsitz geändert hatten oder verstorben waren. Diese lange Dauer der Sperre ist einer der Faktoren für das Entstehen «nachrichtenloser» Vermögenswerte.⁴²³

⁴²² Bericht über die Tätigkeit der Abteilung für die Liquidation deutscher Vermögenswerte der Schweizerischen Verrechnungsstelle im Jahre 1952, BAR E 7160-07 (-) 1968/54, Bd. 83.

⁴²³ Zur Problematik der «nachrichtenlosen» Vermögenswerte in der Schweiz siehe Hug/Perrenoud, Schweiz, 1997.

6 Humanitäre Politik der Bundesbehörden

Wie bereits dargelegt, ist die «humanitäre Tradition» der Schweiz an nationale Interessen gebunden.¹ Das humanitäre Engagement wird oft als moralische Pflicht dargestellt, die der Schweiz – einem weitgehend von Kriegen verschonten Land mit beispielhafter politischer Stabilität – aufgrund ihres besonderen Status als neutraler Staat obliegt; es spielte daher in der Aussenpolitik eine nicht unwesentliche Rolle. Der enge Bezug zwischen Neutralität und Solidarität war tatsächlich bereits im vergangenen Jahrhundert ein wichtiger Faktor der Aussenbeziehungen des Bundes² und wurde im Verlauf der beiden Weltkriege sowie in der Nachkriegszeit weiter gefestigt.³

Wenn die Neutralität der Schweiz gestattet, ein humanitäres Engagement zu entfalten, so gilt es, die verschiedenen Aspekte dieses Engagements zu definieren. Die bedeutenden Impulse der Schweiz im Bereich des humanitären Völkerrechts nehmen eine Sonderstellung ein.⁴ Dann sind die Aktivitäten in der Schweiz selbst von jenen im Ausland zu trennen. Es empfiehlt sich zudem zu unterscheiden, welche institutionellen oder privaten Akteure sich in welcher Art von Hilfsaktionen engagierten. Die Organisation von Ärztemissionen⁵, die Hilfsaktionen in den Lagern im Ausland, der Versand von Hilfspaketen und Spenden an die notleidende Bevölkerung im Ausland sowie die Hospitalisierung von Verletzten, die Internierung von Militärpersonen und die Aufnahme von Zivilflüchtlingen⁶ in der Schweiz beruhen auf verschiedenen Beweggründen und können nicht alle auf die gleiche Stufe gestellt werden. Die «Guten Dienste»⁷, die im allgemeinen die Vermittlung und den Schutz fremder Interessen umfassen, sind wiederum eine der wichtigsten Ausdrucksformen der aktiven Neutralität und werden darüber hinaus im humanitären Völkerrecht anerkannt.⁸ Wir werden uns hier jedoch nicht mit diesen vielfältigen Erscheinungsformen befassen, sondern erinnern lediglich daran, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs Schutzmachtmandate zugunsten zahlreicher Staaten über-

¹ Kap. 2.2.1.

² Siehe insbesondere Riklin, Neutralität, 1992, S. 206.

³ Frei, Neutralität, 1967; Bonjour, Neutralität, 1970; Favez, Guerre mondiale, 1992; Favez, Ferveur, 1982; Favez, Don suisse, 1995; Bindschedler, Offices, 1975; Probst, Dienste, 1992; Favez, Mission, 1988; Van Dongen, Suisse, 1998; Kistler, Konzept, 1980; Riklin, Neutralität, 1992; Meurant, Comité, 1981; Schärer, Activité, 1981.

⁴ Das erste Abkommen von Genf zur Verbesserung des Schicksals der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde datiert von 1864.

⁵ Zu den unter der Ägide eines Hilfskomitees des Roten Kreuzes durchgeführten vier Missionen an der Ostfront und der Mission in Griechenland siehe DDS, Bd. 14, Inhaltsverzeichnis, Nr. 6.4. Zu den Beweggründen der Missionen und den durch sie hervorgerufenen Reaktionen siehe unter anderem Longchamp Umfeld, 1983; Bourgeois, Business, 1998, S. 109–131; Heller, Bircher, 1988; Gautschi, Geschichte, Bd. 3, 1978.

⁶ Dabei ist zwischen internationalen Verpflichtungen neutraler Staaten und asylrechtlichen Verpflichtungen des Bundes zu unterscheiden; siehe Kap. 1.4; siehe auch Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, B Ziff. I; DDS, Bd. 13, Nr. 99.

⁷ Bonjour, Neutralität, VI, 1970, S. 134–154; Schärer, Activité, 1981, S. 121–128; Bindschedler, Offices, 1975; Probst, Dienste, 1992.

⁸ Siehe II. Genfer Abkommen vom 27. Juli 1929. «Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen», BBl 1930, II, S. 307–334; Kälin, Gutachten, 1999, Teil 2, B Ziff. II; DDS, Bd. 13, Nr. 99.

nahm.⁹ So erfolgte der Austausch von Gefangenen im Rahmen dieser Mandate. Im Bereich der Vertretung fremder Interessen spielten einige schweizerische Diplomaten eine bedeutende Rolle. Dies trifft namentlich auf Carl Lutz zu, der diesen Dienst in Budapest leitete. Das Beispiel von Lutz ist dabei nicht etwa als Ausdruck der offiziellen Politik des EPD im Ausland zu verstehen. Der Diplomat nutzte lediglich den Handlungsspielraum, über den er verfügte, um mit den deutschen Behörden über die Erteilung von Ausreisevisa für einige Zehntausend ungarische Juden nach Palästina zu verhandeln. Das im nachhinein über seine Aktivitäten informierte EPD war der Ansicht, dass Lutz seine Kompetenzen überschritten hatte, und ahndete sein Vorgehen.¹⁰

Es zeigt sich also, dass humanitäre Hilfe zahlreiche Facetten hat und verschiedene institutionelle und private Akteure umfassen kann. Nachfolgend werden einige Aspekte der vom Staat direkt durchgeführten oder offiziell unterstützten humanitären Aktivitäten behandelt. Es geht darum zu klären, wie und weshalb die Bundesbehörden eine Kontrolle in diesem Bereich ausübten. Wir konzentrieren uns dabei auf die zweite Hälfte des Krieges, da die Beziehungen zwischen den Hilfswerken und den Bundesbehörden ab 1942, im Zusammenhang mit der sich zuspitzenden Lage, zunehmend problematisch wurden.

6.1 Die Haltung der Bundesbehörden gegenüber dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK)

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz sichert und fördert als neutrale Organisation die Genfer Abkommen und unternimmt in Kriegszeiten anerkannte und geschätzte humanitäre Aktionen. Aus diesen Gründen stützten sich die Bundesbehörden auch zur Zeit des Nationalsozialismus immer wieder auf die Organisation, deren Prestige und Verdienste sie in Anspruch nehmen konnten. Ihr Status als private Institution, deren Mitglieder ausschliesslich Schweizer Bürger waren und durch Kooptation aus engstem Kreis rekrutiert wurden, gewährleistete ihre rechtliche Unabhängigkeit gegenüber der Regierung. In den Augen des Bundesrates verkörperte das IKRK die Tradition der Unparteilichkeit, Neutralität und Solidarität, der er grosse Bedeutung zumass.

Grundsätzlich lässt sich die Unterstützung¹¹ des IKRK durch den Bundesrat damit erklären, dass «Genf» und «Bern» die gleichen Werte teilten.¹² In der von uns betrachteten Zeitspanne

⁹ Die Abteilung für fremde Interessen wurde 1939 geschaffen und dem EPD angegliedert. Siehe *Bonjour, Neutralité*, 1979, S. 190. Der Bund übernahm die Vertretung der Interessen von 43 Ländern, was laut Schärer bis zu 70% der damals bestehenden Mandate entspricht; Schärer, *Activité*, 1981, S. 25; DDS, Bd. 13, Anhang VII.2.

¹⁰ DDS, Bd. 15, Nr. 311, S. 773, Fussnote 2. Lutz wurde 1995 rehabilitiert. Zu den Bemühungen, welche die Rettung von mehr als 10 000 ungarischen Juden erlaubten, siehe Braham, *Politics*, 1981, speziell die Kap. 29 und 31. Siehe auch Grossman, *Gewissen*, 1986; Tschuy, *Lutz*, 1995; Ben-Tov, *Génocide*, 1997. Zum Handlungsspielraum von Schweizer Diplomaten siehe auch UEK, *Lösegederpressungen*, 1999, Kap. 6.3.3.

¹¹ Finanzhilfe, diplomatische Erleichterungen, Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten; siehe IKRK, *Bericht*, 1948. Insbesondere wurde vom Bund ein Betrag von 200 000 Fr. zur Einrichtung der Agentur für Kriegsgefangene freigestellt.

waren zwei Bundesräte, Giuseppe Motta und Philipp Etter, Mitglied des Komitees. Mit der Untersuchung von Jean-Claude Favez und Geneviève Billeter verfügen wir über eine wichtige Studie zur Haltung des IKRK gegenüber den nationalsozialistischen Verbrechen und dem Holocaust, in der nicht nur von den Grenzen und vom Schweigen des IKRK die Rede ist, sondern auch die Frage seines Handlungsspielraums gegenüber den Behörden aufgeworfen wird.¹³ Heute wissen wir zum Beispiel, dass Carl Jacob Burckhardt, Vizepräsident des Komitees und Präsident des Vereinigten Hilfswerks¹⁴, präzise Informationen über die Vernichtung der Juden besass, die ihm, wie er im November 1942 Gerhart Riegner, dem Leiter des Büros des Jüdischen Weltkongresses in Genf, gegenüber bestätigte, aus deutschen Quellen zugeflossen waren.¹⁵ Wir kennen ausserdem die Vorbehalte, die gewisse Mitglieder des IKRK gegenüber einer Erweiterung der Abkommen auf bestimmte Kategorien von Zivilpersonen, insbesondere Juden, anbrachten.¹⁶ Wir werden im folgenden sehen, inwiefern das EPD die Aktionen des IKRK kontrollierte und welche Interessen EPD und IKRK verfolgten.

Das Schweizerische Rote Kreuz ist der zweite Pfeiler, auf den sich die humanitäre Politik des Bundes stützt. Sein komplexer Status hat seit seiner Gründung verschiedene Änderungen erfahren. 1866 als «Hilfskomitee zur Unterstützung der Angehörigen der Streitkräfte und ihrer Familien» gegründet, bestand seine Hauptaufgabe bis 1942 in der Unterstützung der Sanitätsdienste der Armee. Dies bedingte, dass sich das SRK in Kriegszeiten vollständig den militärischen Behörden unterordnete und auch in Friedenszeiten nur eine beschränkte Handlungsfreiheit genoss.¹⁷ Dies wird aus einer gemeinsamen Initiative des IKRK und des SRK vom Frühling 1938 klar ersichtlich, mittels welcher eine aktive Neutralitätspolitik durch ein intensiveres humanitäres Engagement angestrebt wurde. Der den Behörden unterbreitete Plan sah eine Reihe von Massnahmen zugunsten der militärischen Opfer eines möglichen Konflikts vor und räumte auch den zivilen Opfern einen, wenn auch nur bescheidenen Platz ein.¹⁸ Die

¹² «Für Bern gilt grundsätzlich, was gut für das IKRK ist, ist auch gut für die Schweiz» (Orig. franz.), zitiert nach Favez, Mission, 1988, S. 46.

¹³ Favez, Mission, 1988, S. 49. Laut den Autoren der Monographie ist über einige Aspekte der Beziehungen zwischen dem IKRK und dem Bund bis heute nur wenig bekannt.

¹⁴ Das Vereinigte Hilfswerk (*Commission mixte*) wurde im November 1940 vom IKRK und der Föderation der Rotkreuzgesellschaften gegründet. Seine Hauptaufgabe war, der Zivilbevölkerung Hilfe zu leisten.

¹⁵ Riegner, *Années*, 1998, S. 73–75. Siehe auch Kap. 3.2.

¹⁶ Riegner, *Années*, 1998, S. 187–214. Auf Seite 298 schreibt er, dass das IKRK «die rein philanthropische, viel gemässigttere, respektvolle und diskrete Haltung des Joint» (Orig. franz.) gegenüber der politischeren Haltung des Jüdischen Weltkongresses (WJC) bevorzugte. Siehe auch Favez, Mission, 1988, S. 27–29 und Anhang, S. 381–385, über den vom IKRK vorgeschlagenen Entwurf zum Abkommen über zivile Internierte auf feindlichem Territorium, der sogenannte Tokio-Entwurf; siehe auch Bugnion, *Comité*, 1994, S. 140–144, und vor allem Ben-Tov, *Génocide*, 1997, S. 10–15 und S. 203–206, wo das Schreiben von Huber an den WJC vom 2. Oktober 1944 über den Begriff «zivile Internierte» abgedruckt ist. Im Text von Huber ist zum ersten Mal von Internierten, die Staatsangehörige der Gewahrsamsmacht sind, und nicht mehr nur von Internierten, die sich in der Gewalt des Feindes befinden, die Rede. Diese Erweiterung des Begriffs kommt jedoch etwas verspätet.

¹⁷ Für einen Überblick über die Entstehungsgeschichte und die Aktivitäten der nationalen Rotkreuzgesellschaft in der Schweiz siehe Durand, *Croix-Rouge*, 1992, insbes. S. 54–141; siehe auch BAR E 5795 (-) -/-, Bd. 537.

¹⁸ «Plan des activités humanitaires ayant été ou pouvant être exercées par la Suisse, en cas de guerre générale dans le cadre de la neutralité active»; siehe BAR E 2001 (D) 2, Bd. 179: «Notice relative à la neutralité active», DDS, Bd. 12, Nrn. 305 und 312; siehe auch DDS, Bd. 13, Nrn. 99, 203 und 248. Für eine historische Beurteilung siehe Favez, *Ferveur*, 1982.

Behörden sprachen sich jedoch geschlossen gegen das Projekt aus. In Armeekreisen wurde der Plan wegen des Einsatzes der Dienste des Schweizerischen Roten Kreuzes für zivile Aufgaben verworfen.¹⁹ Der Chefarzt des SRK brachte das Problem wie folgt auf den Punkt: «Hier heisst es in erster Linie das Pulver trocken zu halten für die möglichen eigenen Bedürfnisse.»²⁰

Die Situation veränderte sich im Sommer 1941 mit der Gründung eines «Komitees für Hilfsaktionen unter der Schirmherrschaft des Roten Kreuzes». Das Datum ist insofern von Bedeutung, als die Gründung kurz nach Beginn der deutschen Offensive gegen Russland erfolgte. Mit diesem Komitee wurde der Grundstein für die berühmten Ärztemissionen an der Ostfront gelegt.²¹ Ebenfalls 1941 schlossen sich das SRK und die «Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder» zu einer neuen Organisation zusammen: dem Schweizerischen Roten Kreuz, Kinderhilfe.²²

Die Verabschiedung neuer Statuten durch den Bundesrat im Januar 1942 gewährte dem SRK einen grösseren Handlungsspielraum und stellte es unter den Schutz der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts. Der privatrechtliche Charakter der Organisation wurde zwar anerkannt, doch behielt sich der Bundesrat die Wahl des Chefarztes sowie die vorhergehende Prüfung aller Aktivitäten vor, die das SRK im Ausland plante. Der Chefarzt blieb für die Tätigkeiten im Bereich des militärischen Aktivdienstes zuständig, während die Hilfe an Zivilpersonen in den Kompetenzbereich von zivilen Organen wie der Delegiertenversammlung, dem Zentralkomitee und der Direktion fiel.²³

Das Jahr 1942 war für die humanitäre Politik des Bundes von besonderer Bedeutung. Es kam zu parlamentarischen Debatten, in deren Vorfeld sich die Bundesverwaltung darauf vorbereitete, neue Aufgaben in diesem Bereich wahrzunehmen. Zum einen reichte der Berner Sozialist und Nationalrat Ernst Reinhard am 17. März 1942 eine Motion ein, die den Bundesrat ersuchte, «eine umfassende Hilfsaktion zugunsten der von Krieg, Epidemien und Hunger bedrohten Kinder Europas, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, zu organisieren».²⁴ Die Motion wurde von Pilet-Golaz im Namen des Bundesrates gutgeheissen. Wir werden später sehen, wie die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes zur treibenden Kraft der Aktionen der Kinderhilfe wurde.²⁵ Zum andern beschloss der Bundesrat im Januar 1942, die Stelle eines «Delegierten des Bundesrates für internationale Hilfswerke» zu schaffen. Die Idee zu diesem neuen Amt wurde insbesondere von Pilet-Golaz und – interessantes Detail – von Max

¹⁹ Die Statuten des SRK waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeändert worden.

²⁰ Schreiben des Chefarztes der Armee, Paul Vollenweider, an das EMD, 31. Dezember 1938, DDS, Bd. 12, Nr. 496, S. 1153.

²¹ Das Komitee wurde am 27. August 1941 in Zürich gegründet; siehe DDS, Bd. 14, Nr. 107, S. 323, Fussnote 2. Siehe auch Fussnote 5 dieses Kapitels.

²² Oft auch Kinderhilfe des SRK genannt. Siehe weiter unten 6.2.2.

²³ Siehe SRK, Bericht, 1948, S. 66–68; Jornod, Entraide, 1985, S. 64; Durand, Croix-Rouge, 1992.

²⁴ Protokoll der Nationalratsverhandlungen, 11. Juni 1942, BAR E 1301 (-) -/I, Bd. 350, S. 400 (Orig. franz.).

²⁵ Siehe 6.2.2.

Huber, dem Präsidenten des IKRK, unterstützt.²⁶ Der Chef des EPD schlug einen hohen Beamten des Völkerbundes, Edouard de Haller, für diesen neuen Posten vor, welcher direkt dem EPD unterstellt wurde.²⁷

6.2 Das Büro de Haller: Delegierter des Bundesrates für internationale Hilfswerke

Edouard de Haller wurde 1897 im Kanton Genf, dem Heimatkanton seiner Mutter, als Sohn einer protestantischen, bürgerlichen Patrizierfamilie aus der Stadt Bern geboren. Er war im übrigen der Schwager von Pierre Bonna, dem Vorsteher der Abteilung für Auswärtiges des EPD, der einer Genfer Bankiersfamilie entstammte.²⁸ Nach seinem Rechtsstudium an der Universität Genf lehrte ihn seine berufliche Laufbahn schon früh, sich auf dem internationalen Parkett zu bewegen. 1926 trat er in den Dienst des Völkerbundes ein und leitete dort ab 1938 die Mandatsabteilung. 1940 verliess er die Organisation und stellte sich ehrenamtlich dem IKRK zur Verfügung, dessen Mitglied er im Juni 1941 wurde.²⁹

Dem Delegierten oblagen hauptsächlich Koordinationsaufgaben.³⁰ Die im Protokoll der Bundesratssitzung festgehaltene kurze Evaluierung der internationalen Lage der Schweiz hatte den Zweck, die Schaffung des neuen Postens zu rechtfertigen. Nach zwei Jahren Krieg, der sich mit dem Eintritt der USA zum Weltkrieg ausgeweitet hatte, wurde der Akzent erneut auf die Korrelation zwischen Neutralität und humanitärem Engagement gesetzt.³¹ Die immer vielfältigeren diplomatischen Aufgaben der Schweiz sowie die offiziellen und privaten humanitären Aktionen, einschliesslich der Bemühungen der ausländischen Organisationen in der Schweiz³², verlangten nach einer direkten Verbindung zur Regierung. Die Funktion des Bindeglieds sollte das Büro des Delegierten wahrnehmen, der zwar nur über bescheidene administrative Mittel verfügte³³, dafür aber eine um so entscheidendere Rolle spielte. Die von verschiedenen Autoren durchgeführten Studien über die Aktivitäten des Delegierten zeigen, dass eines seiner Hauptanliegen darin bestand, die Initiativen privater oder halbamtlicher Organisationen auf die Neutralitätspolitik und die diplomatischen Interessen der Schweiz

²⁶ Schreiben von Huber an Pilet-Golaz, 24. Dezember 1941, BAR E 2803 (-) 1969/302, Bd. 1. Protokoll des IKRK, 19. Januar 1942, ACICR, B PV Comité. Jornod stellt sich die Frage, ob der Vorschlag nicht von der Regierung, sondern vielmehr vom Komitee unterbreitet wurde; Jornod, *Entraide*, 1985, S. 40.

²⁷ Siehe Favez, *Mission*, 1988, S. 46–49. Die Abteilung für Auswärtiges unter der Leitung von Pierre Bonna und die seit Juli 1940 von Arthur de Pury geleitete Abteilung für fremde Interessen sind ebenfalls direkt dem Vorsteher des EPD unterstellt; Jornod, *Entraide*, 1985; die Diplomarbeit von Jornod liefert einen guten Überblick über die Beziehungen des Delegierten zum EPD, IKRK und SRK.

²⁸ Siehe Favez, *Mission* 1988, S. 48. Favez stützt sich auf Informationen aus Fiscalini, *Elites*, 1985.

²⁹ Jornod, *Entraide*, 1985, S. 100. De Haller nimmt seine Tätigkeit im Dienst des EPD am 15. Januar 1942 auf, siehe BAR E 2500 (-) 1982/120, Bd. 40; siehe auch Kurzbiographie im Anhang.

³⁰ BAR E 1004.1 (-) 1, Protokoll des Bundesrates, 19. Januar 1942, Bd. 417, S. 35 und S. 117 (Beschluss vom 9. und 19. Januar); DDS, Bd. 14, Nr. 153, S. 467.

³¹ Favez, *Mission*, 1988, S. 48.

³² Das Protokoll erwähnt den Christlichen Verein junger Männer oder das Internationale Erziehungsamt; siehe BAR E 1004.1 (-) 1, Bd. 417, S. 117, Protokoll des Bundesrates, Januar 1942.

³³ Zwei Mitarbeiter unterstützten de Haller; Favez, *Mission*, 1988, S. 49.

abzustimmen.³⁴ Wir werden nachfolgend seine Haltung gegenüber den drei wichtigsten Akteuren exemplarisch darstellen: dem IKRK, der Kinderhilfe des SRK, mit der wir uns eingehender befassen werden, sowie den ausländischen Organisationen.

6.2.1 Beziehungen zum IKRK

De Haller war zum Zeitpunkt, als er das neue Amt in der Bundesverwaltung antrat, Mitglied des IKRK. Um nicht den Eindruck einer allzu engen Verflechtung von Bund und IKRK zu erwecken, wurde ihm der Titel des Ehrenmitglieds verliehen.³⁵ Diese geringfügige Statusänderung war die einzige Massnahme des IKRK, um seine Unabhängigkeit zu demonstrieren. Die Tatsache, dass eines seiner Mitglieder eine solche Funktion ausübte, sicherte dem IKRK eine bessere Koordination und bot zahlreiche Vorteile. Hatte de Haller nicht Ende 1941 zusammen mit Huber einen Entwurf ausgearbeitet, welcher die Koordination zwischen IKRK und der Abteilung für fremde Interessen erleichtern sollte?³⁶ Die gegenseitige Abgrenzung der Kompetenzen war seit jeher eines der Hauptanliegen des IKRK.³⁷ In Wirklichkeit blieb dieser Punkt aufgrund der ungenauen Bestimmungen, die das Abkommen von 1929 über die Behandlung der Kriegsgefangenen in bezug auf die Festlegung der Rechte und Verpflichtungen der Schutzmacht enthielt, stets sehr vage definiert.³⁸

Die Beziehungen des Delegierten zum IKRK waren nicht nur äusserst komplex, sondern wegen seiner Rolle als Informant und Vertreter der Bundesbehörden einerseits sowie als «Botschafter» des IKRK in Bern andererseits auch doppelgesichtig.³⁹ Ganz allgemein wurde der Handlungsspielraum der Genfer Organisation weitgehend vom Bund bestimmt. Die bekannteste Episode ist der «Nicht-Appell» von 1942 an die Kriegsparteien. Es handelte sich dabei um einen von den weiblichen Mitgliedern unterbreiteten Text, der zur Einhaltung der «Kriegsregeln» aufrief und zwischen den Zeilen die Deportationen durch die Nationalsozialisten verurteilte, schliesslich aber nicht veröffentlicht wurde. Es waren insbesondere die Frauen, die sich bewusst wurden, dass die diskreten Aktionen des IKRK keine angemessene Antwort auf die Vernichtungspolitik des nationalsozialistischen Regimes sein konnten. Erschüttert über die Informationen, die seit 1942 beim IKRK eingingen, bemerkte Marguerite Frick-Cramer Ende 1944:

³⁴ Favez, Mission, 1988; Bourgeois, Business, 1998, S. 205; Jornod, Entraide, 1985; Kistler, Konzept, 1980.

³⁵ Protokoll des IKRK, ACICR, A PV, Sitzung des Komitees vom 19. Januar 1942.

³⁶ Schreiben von de Haller an Pilet-Golaz, 8. Januar 1942, BAR E 2803 (-) 1969/302, Bd. 1.

³⁷ Das IKRK forderte bereits eine Stellungnahme des EPD zum «plan de neutralité active» und zum «mémorandum des activités parallèles des puissances protectrices et du CICR»; siehe Schreiben von Huber an Motta, 16. November 1939, DDS, Bd. 13, Nr. 203 und Anhänge I und II.

³⁸ Laut Genfer Abkommen von 1929 ist es Aufgabe der Schutzmacht, über die Anwendung des Abkommens zu wachen, doch räumt Artikel 88 dem IKRK ein weitgehendes Initiativrecht ein. Siehe «Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 27. Juli 1929», BBI 1930, II, S. 307–334.

³⁹ Favez, Mission, 1988, S. 49.

«Und wenn tatsächlich nichts zu machen ist, dann soll man diesen Unglücklichen wenigstens das Nötige schicken, damit sie ihrem Leid ein Ende setzen können; das wäre vielleicht menschlicher, als sie mit Lebensmitteln zu versorgen.»⁴⁰

Für die Mehrzahl der Komiteemitglieder ging 1942 ein öffentlicher Appell jedoch zu weit. De Haller informierte Bonna über den Plan, den letzterer für unangebracht hielt:

«Es würde zum jetzigen Zeitpunkt als eine Verurteilung der Deportationen verstanden, die jedoch angesichts des herrschenden Arbeitskräftemangels unausweichlich scheinen, während es in der angelsächsischen Welt als Verurteilung der Luftangriffe angesehen würde, die aber zurzeit die einzige Möglichkeit darstellen, um ihrem Gegner einen Schlag zu versetzen».⁴¹

Bundesrat Philipp Etter, der das Departement des Innern leitete und seit 1940 Mitglied des IKRK war, nahm eigens aus diesem Grund an der Versammlung vom 14. Oktober 1942 teil. Der Appell wurde von der Mehrzahl der IKRK-Mitglieder verworfen, und am Ende der Sitzung liess de Haller dem EPD folgende Notiz zukommen:

«Die Sitzung, die wir heute nachmittag abhielten, ist gut verlaufen, und dem Traktandum wurde ein Begräbnis erster Klasse erteilt, ohne dass sich die Probleme, die zu befürchten waren und über die wir uns vergangen Freitag unterhielten, stellten.»⁴²

Im EPD sahen einige Beamte also scheinbar bedenkenlos über die Unterschiede zwischen den nationalsozialistischen Deportationen und der alliierten Kriegführung hinweg und erkannten selbst in der Hauptaufgabe des IKRK, der Überwachung der Einhaltung der Genfer Abkommen, eine neutralitätsgefährdende Handlung.

Der dank seiner privilegierten Stellung im EPD und im IKRK über alles bestens informierte Delegierte für internationale Hilfswerke de Haller war also in der Lage, die Aktivität des IKRK zu kontrollieren. Das Beispiel der Flüchtlingslager in der Schweiz zeigt, wie er seine Funktion auslegte: Der Delegierte unterstützte die Massnahmen des IKRK, um ein Besuchsrecht für die Internierungslager für Armeeangehörige und Zivilflüchtlinge zu erhalten, und förderte ganz allgemein auch jene Massnahmen, die dazu dienten, Informationen über die Anzahl der in der Schweiz aufgenommenen Personen zu sammeln.⁴³ Er schloss sich der Argumentation des IKRK an, wonach die Besuche der Lager dazu beitragen,

«sowohl das Komitee als auch den Bund vor dem Vorwurf zu befreien, die Schweiz entgehe der Kontrolle, die das IKRK in den kriegführenden und neutralen Ländern ausübe, weil sich dessen Sitz auf ihrem Staatsgebiet befinde».⁴⁴

⁴⁰ Favez, Mission, 1988, S. 104 (Orig. franz.). Zur Rolle der weiblichen Mitglieder des IKRK siehe auch Pavillon, Femmes, 1989, S. 98–99 und S. 104–107.

⁴¹ Schreiben von Bonna an de Haller, 2. September 1942, DDS, Bd. 14, Nr. 230, S. 751 (Orig. franz.).

⁴² Telefonische Mitteilung von de Haller an das EPD vom 14. Oktober 1942, DDS, Bd. 14, Nr. 230, S. 752, Anhang, Fussnote 5 (Orig. franz.). Der Anhang ist eine Notiz von de Haller an Etter und Pilet-Golaz vom 30. September 1942. Daraus wird ersichtlich, dass die Debatten über die Angemessenheit eines Appells von Ende August bis Mitte Oktober 1942 andauerten; siehe Favez, Mission, 1988, S. 156–164. Der erkrankte Max Huber hat an den Sitzungen nicht teilgenommen; die Sitzung vom 14. Oktober 1942 wurde von Jacques Chenevière geleitet.

⁴³ Die Informationssuche ist eine wichtige Aufgabe des IKRK. Ab 1942 kümmerte sich ein Sonderdienst innerhalb der Zentralstelle für Gefangene um die Flüchtlinge in der Schweiz, Zivilpersonen miteingeschlossen; siehe IKRK, Bericht, 1948, Bd. 2, S. 327–330.

⁴⁴ Notiz von de Haller: «Entretien avec M. Martin, membre du CICR», 9. März 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

De Haller versicherte andererseits gleichzeitig dem EPD, dass das IKRK den ausländischen Regierungen keine Informationen vermittele, die dem Bund schaden könnten.⁴⁵ Im März 1943 erhielt ein Delegierter des IKRK in London den Auftrag, die schweizerischen Lager zu inspizieren. Der Besuch hatte zum Zweck, London über die Situation der jüdischen Flüchtlinge in der Schweiz, von der man Schlechtes hörte, zu informieren. Aus einem Schreiben von de Haller geht jedoch hervor, dass der Delegierte aus London auf die Inspektion verzichtete, nachdem der IKRK-Sitz in Genf bei der IKRK-Delegation von London interveniert hatte. De Haller schrieb dazu, dass in derartigen Angelegenheiten nur die Vertreter des schweizerischen Diplomatischen Korps⁴⁶ den ausländischen Ministerien Auskünfte erteilen könnten.⁴⁷

Das Büro de Haller reagierte ausserdem sehr empfindlich auf Interventionen, die sich seiner Kontrolle zu entziehen drohten. Dies wird beispielsweise im Falle eines im Oktober 1943 an die Bundesbehörden gerichteten Memorandums ersichtlich, das die Hilfsaktionen zugunsten der Flüchtlinge in der Schweiz betraf und vom IKRK-Mitglied Paul-Edmond Martin verfasst worden war.⁴⁸ Das Memorandum schlug konkrete Massnahmen vor, um möglichst rasch auf die wachsenden Bedürfnisse der aus Italien eingereisten Flüchtlinge und Internierten zu reagieren.⁴⁹ Da das Memorandum weder vom EPD noch vom EJPD beantwortet wurde, schloss das IKRK eine Vereinbarung mit dem Eidgenössischen Kommissariat für die Internierung und Hospitalisierung (EKIH) des Oberkommandos der Armee ab.⁵⁰ Henri Walther, ein enger Mitarbeiter von de Haller, empörte sich hinter den Kulissen über die Unverfrorenheit des IKRK, dem er vorwarf, die Entscheidungskompetenz des EPD umgehen zu wollen.⁵¹

6.2.2 Die Rolle von de Haller im SRK und in der Kinderhilfe des SRK

Als Mitglied der Direktion des Schweizerischen Roten Kreuzes gehörte de Haller auch dem Exekutivrat des Schweizerischen Roten Kreuzes, Kinderhilfe, an.⁵² Die Frage nach dessen Unabhängigkeit gegenüber den Bundesbehörden stellte sich jedoch nicht im gleichen Mass wie beim IKRK. In den Augen von Pilet-Golaz hatte de Haller dem Schweizerischen Roten Kreuz als «Anführer, sozusagen als politischer Inspirator» zu dienen. Er musste ebenfalls die Koordi-

⁴⁵ Das IKRK erhielt 1944 die Erlaubnis, in der Schweiz die Lager und Heime für zivile Internierte zu besuchen. Vorher führte es gelegentliche Besuche in den Lagern für internierte Militärpersonen durch; siehe IKRK, Bericht, 1948, Bd. 1, S. 579–590.

⁴⁶ De Haller dachte insbesondere an William Preiswerk-Tissot, Chef der Sektion für fremde Interessen bei der schweizerischen Gesandtschaft in London.

⁴⁷ Siehe Notiz von de Haller im Anschluss an das Treffen mit Rodolphe Haccius, Delegierter des IKRK London, 18. März 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

⁴⁸ «Mémoire du CICR relatif aux possibilités de secours en faveur des internés, évadés et réfugiés sur le territoire de la Confédération», 14. Oktober 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

⁴⁹ Zu den Problemen, die der Flüchtlingsandrang Mitte 1943 dem EPD stellte, siehe insbes. BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

⁵⁰ Das Komitee begnügte sich damit, auf Anfrage des Kommissariats für Internierung Kleider aus den Sammlungen ausländischer Rotkreuzgesellschaften zu schicken. Siehe «Aide aux Yougoslaves réfugiés en Suisse», nicht unterzeichnete Notiz (Büro de Haller), 17. November 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 3.

⁵¹ Notiz von Henri Walther an de Haller, 23. Oktober 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 11.

⁵² Siehe Jornod, Entraide, 1985, S. 62–70.

nation innerhalb der Kinderhilfe, der «Zweigstelle» des SRK, sicherstellen.⁵³ Der Delegierte nahm seine Aufgabe als Berater und Koordinator mit grossem Eifer wahr, indem er an allen Sitzungen der beiden Institutionen teilnahm und gleichzeitig darauf bedacht war, dabei nicht auch noch die Rolle des dritten Vertreters des Bundesrates zu spielen.⁵⁴

Seit dem Start des Kinderhilfswerks diente das SRK mehr als jede andere Organisation als Aushängeschild für das humanitäre Engagement der Aussenpolitik des Bundes.⁵⁵ Die Kontrolle über das Personal und die Aktionen der Kinderhilfe des SRK war für de Haller daher von grösster Bedeutung. Vor diesem Hintergrund werden wir uns etwas eingehender mit der Organisation der Kinderhilfe des SRK, ihrer Zusammensetzung und den von ihr durchgeführten Aktionen befassen.

Die Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes nahm während des Krieges über 60 000 Kinder auf. Zahlreiche Filme und Fotos zeigen Kolonnen von Kindern, die auf einem Bahnsteig von Freiwilligen des Roten Kreuzes empfangen werden, und viele Schweizer Familien erinnern sich heute noch an das ausländische Kind, das für einige Zeit bei ihnen wohnte. Diese grosse Aktion und die Grosszügigkeit der Familien, die diese Kinder bei sich aufnahmen, sowie die Leistungen all derjenigen, die sich uneigennützig für die Kinder in Not einsetzten, gilt es anzuerkennen.

Die Kinder wurden als «unschuldige Opfer» angesehen. Somit warf die Hilfe für die Kinder auf den ersten Blick weder ein politisches Problem noch ein Neutralitätsproblem auf. In einem leidenschaftlichen Plädoyer für einen begrenzten Aufenthalt kriegsgeschädigter Kinder in der Schweiz erklärte Pilet-Golaz folglich:⁵⁶

«Selbstverständlich wird weder nach Nationalität, noch nach sozialer Herkunft oder Religion unterschieden: Alle diese notleidenden Kinder sind bei uns willkommen, solange es ihr Gesundheitszustand rechtfertigt und ein Aufenthalt in der Schweiz ihrer Gesundheit zuträglich ist.»⁵⁷

Trotz der Bereitschaft, die der Vorsteher des Politischen Departements vor dem Nationalrat signalisierte, tauchten zahlreiche Probleme auf, die wir im folgenden darlegen.

Die schweizerische Kinderhilfe im historischen Überblick

Die Kinderhilfe des SRK ging aus einer Aktion zugunsten von Kindern hervor, die Opfer des Bürgerkriegs in Spanien geworden waren.⁵⁸ 1937 schlossen sich dreizehn Hilfswerke⁵⁹ unter

⁵³ «Procès-verbal de la 44^{ème} Session de la Commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats», 23. Oktober 1944, BAR E 1050.1 (-) 1995/493, Bd. 1. Zitiert nach Jornod, *Entraide*, 1985, S. 65 (Orig. franz.).

⁵⁴ Jornod, *Entraide*, 1985, S. 65. Der Bundesrat stellte bereits zwei Mitglieder der Direktion des SRK.

⁵⁵ Jornod, *Entraide*, 1985, S. 69.

⁵⁶ Antwort auf die Motion Reinhard, siehe auch dazu Kap. 6.1.

⁵⁷ Protokoll der Nationalratsverhandlungen, 11. Juni 1942, BAR E 1301 (-) -I, Bd. 350, S. 400 (Orig. franz.).

⁵⁸ Schmidlin, *Schweiz*, 1999.

⁵⁹ Samariterhilfe für die Zivilbevölkerung Spaniens, Freunde des republikanischen Spaniens, Freunde Schweizerischer Volksbildungsheime Herzberg, Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Schweizerischer Lehrerverein, Schweizerischer Caritasverband, Freunde Spaniens und Spanien-Amerikas, Internatio-

der Leitung des *Service civil international* (Sektion Schweiz)⁶⁰ zur «Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Spanienkinder»⁶¹ zusammen, die antifaschistische und pazifistische Bewegungen in sich vereinigte. Die Arbeitsgemeinschaft kümmerte sich um die Evakuierung der Kinder aus den Kriegsgebieten in Spanien sowie um die Verteilung von Nahrungsmitteln.

1940 wurde angesichts der durch den Krieg verursachten enormen Probleme von den Mitgliedsverbänden der «Arbeitsgemeinschaft für Spanienkinder» eine neue Organisation ins Leben gerufen, der sich einige weitere Hilfswerke wie beispielsweise die Pro Juventute⁶² anschlossen. Die «Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder» (nachfolgend Arbeitsgemeinschaft) wollte die Organisation der Kinderkonvois für die dreimonatigen Aufenthalte in der Schweiz übernehmen. Diese Form der Hilfe war in der Schweiz so populär, dass die Arbeitsgemeinschaft Mühe hatte, genügend Kinder zu finden, um den zahlreichen Anträgen von Schweizer Patenfamilien, die bereit waren, ein Kind bei sich aufzunehmen, zu entsprechen. Ende 1940 nahm die Arbeitsgemeinschaft – nach Erhalt der offiziellen Bewilligung – die ersten Kinder in Empfang. In einem Jahr wurden in der Schweiz etwas mehr als 7000 Kinder, hauptsächlich aus Frankreich, aufgenommen.

Gründung der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes

Wie bereits erwähnt, gründete die Arbeitsgemeinschaft Ende 1941 mit dem Schweizerischen Roten Kreuz eine neue humanitäre Organisation für die Kinder. Zu dieser Entscheidung kam es aus rein praktischen Erwägungen, da die Arbeitsgemeinschaft, eine vollkommen private Organisation, die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht hatte, während das SRK auf diese Weise in der Organisation der Aufenthalte für Tausende von Kindern in der Schweiz ein neues Tätigkeitsfeld im zivilen Bereich fand.⁶³

Zum Leiter der neuen Organisation wurde der Chefarzt des SRK, Oberst Hugo Remund, ernannt, während die Leitung des Sekretariats Rodolfo Olgiate⁶⁴, dem ehemaligen Generalsekretär der Spanienkinderhilfe, der Arbeitsgemeinschaft und des Internationalen Zivildienstes,

nale Liga für Frieden und Freiheit, Sozialistische Frauen, Internationaler Zivildienst (Sektion Schweiz), Schweizerische Quäker, Schweizer Ärzte- und Sanitätshilfe.

⁶⁰ Der *Service civil international* ist eine Bewegung, die aus dem Pazifismus im Anschluss an den Ersten Weltkrieg hervorgegangen ist. Auf Initiative von Pierre Cérésolle wurden ab 1920 Aktionen des Zivildienstes in kriegszerstörten Regionen sowie bei Naturkatastrophen durchgeführt. Im Jahre 1934 wurde mit der logistischen und finanziellen Unterstützung der Quäker eine grosse Aktion in Indien organisiert. Müller, Friedensarbeit, 1993; Brassel/Tanner, Geschichte, 1986.

⁶¹ Das SRK lehnte seine Teilnahme ab; siehe Schmidlin, Schweiz, 1999, Kapitel: Die schweizerische Kinderhilfe und Spanien. Siehe auch Bohny-Reiter, Journal, 1993, insbesondere die Einleitung von M. Fleury.

⁶² Dazu gehören: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, Pro Juventute, Schweizerischer Caritasverband, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder, Mouvement de la Jeunesse Romande, Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein, Schweizerischer Lehrerverein, Schweizerischer Lehrerinnenverein, Société Pédagogique de la Suisse Romande, Freunde Schweizerischer Volksbildungsheime, Service civil international (Sektion Schweiz), Verband deutschschweizerischer Jünglingsbünde vom Blauen Kreuz, Schweizer Ärzte- und Sanitätshilfe, Schweizerische Sektion des Weltbundes für Erneuerung der Erziehung, Fédération du Christianisme Social de la Suisse Romande. Siehe Schmidlin, Schweiz, 1999, Kapitel: Die schweizerische Kinderhilfe zwischen 1940 und 1942.

⁶³ Protokoll des Zentralkomitees des SRK vom 7. November 1941, Zentralarchiv SRK.

⁶⁴ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

übertragen wurde. Der Exekutivrat setzte sich aus vier Vertretern der Arbeitsgemeinschaft zusammen, unter ihnen Regina Kägi-Fuchsmann⁶⁵ vom Schweizerischen Arbeiterhilfswerk. Vier weitere Mitglieder wurden vom SRK und zwei vom Bund gestellt, wozu, wie wir bereits gesehen haben, der Delegierte für internationale Hilfswerke, Edouard de Haller, gehörte.

Innerhalb der Direktion kam es schon bald zu Spannungen zwischen Remund und Olgiati, die den Rücktritt des Sekretärs im Oktober 1943 zur Folge hatten. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden leitenden Mitgliedern erwies sich als äusserst schwierig: Der eine entstammte einer pazifistischen Bewegung, die in kleinen, sehr mobilen Gruppen arbeitete, während der andere als Oberst in der Schweizer Armee diente und Chefarzt des SRK war. Olgiati war sich gewohnt, mit internationalen Hilfswerken wie den Quäkern zusammenzuarbeiten, während die Aktivität des SRK sich aufgrund der engen Bindung an die Armee auf die Schweiz beschränkte. Schwierigkeiten zeichneten sich innerhalb der Arbeitsgemeinschaft auch zwischen dem internationalen Zivildienst und Organisationen wie der Pro Juventute und der Caritas ab, was zum Austritt der beiden letzteren aus der Arbeitsgemeinschaft führte. Die Kinderhilfe des SRK fühlte sich folglich nicht mehr an das 1941 mit der Arbeitsgemeinschaft geschlossene Abkommen gebunden und verabschiedete ein neues Reglement, welches vorsah, dass die Mitglieder des Exekutivrates nunmehr vom Zentralkomitee des SRK gewählt wurden, was das Gewicht des SRK innerhalb der Kinderhilfe beachtlich erhöhte.

Die Aufnahme der Kinder

Mit dem Zusammenschluss nahm die Kinderhilfe des SRK das Werk, das die Arbeitsgemeinschaft im Süden Frankreichs begonnen hatte, wieder auf, d.h. ein Entbindungsheim in Elne, eine Kinderkrippe in Banyuls, fünf Kinderheime, die rund 300 Kinder beherbergten, Kantinen und Milchküchen sowie Sanitätsstationen in den Internierungslagern von Gurs, Rivesaltes und Récébédou.⁶⁶

Die wichtigste Aktion aber blieb in den Augen der Behörden die Aufnahme von Kindern für einen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz. Ziel war es, den kriegsgeschädigten Kindern zu ermöglichen, sich zu erholen, und dies in den meisten Fällen im Schosse einer Familie. Allein in einem Jahr wurden in der Schweiz annähernd 20 000 Kinder aufgenommen, wovon knapp 90% aus Frankreich, 10% aus Belgien und einige wenige aus Serbien kamen.⁶⁷ Diese im Januar 1942 angelaufene Aktion wurde jedoch nach der Besetzung von Südfrankreich im November 1942 bis Dezember 1944 unterbrochen. Von der Wiederaufnahme der Konvois bis Ende 1945

⁶⁵ Siehe Kurzbiographie im Anhang.

⁶⁶ «Übersicht über die Tätigkeit der schweiz. Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder bis zum 15. Dezember 1941», BAR E 2001 (D) 2, Bd. 187. Siehe auch Grynberg, Camps, 1999, insbes. S. 216–234.

⁶⁷ «Sitzung der Direktion des Schweiz. Roten Kreuzes», 3. Dezember 1942, Zentralarchiv SRK. Die Zahlen variieren je nach Quelle; in einem Bericht des SRK ist beispielsweise von 22 534 französischen Kindern, 2586 belgischen Kindern und 451 serbischen Kindern die Rede; «Bericht über die schweizerische Hilfstätigkeit zugunsten kriegsgeschädigter Kinder 1939–1946, Stand 1. Juni 1946», BAR J.II.15 (-) 1969/7, Bd. 97.

konnten damit insgesamt über 28 000 Kinder von einem vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz profitieren.

Von September 1944 bis Dezember 1945 kümmerte sich die Kinderhilfe des SRK um eine weitere Kategorie von Kindern, nämlich um jene, die vor dem Krieg flohen und an die Schweizer Grenze strömten. Über 25 000 reisten in den Regionen um Belfort und Domodossola in die Schweiz ein; nach Kriegsende verliessen sie die Schweiz bald wieder.

Intervention der Behörden

Der Vorsteher des Politischen Departements legte ein lebhaftes Interesse für die neue Organisation an den Tag, die seiner Meinung nach zu den noblen Verpflichtungen der Neutralität zählte. Er stellte sich hinter das Projekt und appellierte an die Grosszügigkeit der Bevölkerung:

«Jeder von uns muss dazu beitragen, dass unsere Neutralität für die vom Krieg heimgesuchten Völkergemeinschaft einen aktiven, nützlichen und wohlthätigen Charakter erhält.»⁶⁸

Er griff persönlich in den Plan zur Aufnahme von 10 000 Kindern ein, den ihm das SRK Anfang Januar 1942 unterbreitete, indem er unter Berücksichtigung rein politischer Kriterien für eine gleichmässige Verteilung der Kinder nach Nationalität sorgte: Wenn serbische Kinder aufgenommen würden, dann müssten auch die kroatischen⁶⁹ berücksichtigt werden, und

«es ist darauf zu achten, dass sich eine gewisse Anzahl deutscher und italienischer Kinder bereits in der Schweiz befindet, bevor die für Frankreich, Belgien oder Holland vorgesehene Quote erschöpft ist».⁷⁰

Es ging also nicht nur um die Gesundheit der Kinder, sondern auch um die Aufmerksamkeit, die Deutschland dem Unternehmen hätte entgegenbringen können.

De Haller erstattete Pilet-Golaz regelmässig Bericht über die vom Exekutivrat der Kinderhilfe getroffenen Beschlüsse. Dabei konnte er von den Mitgliedern des Exekutivrates in durchaus abfälligem Ton sprechen, wie beispielsweise im September 1942, als die Bevölkerung ihre Sympathie für die vor den Deportationen in Frankreich fliehenden jüdischen Flüchtlinge bekundete:

«Die Mitglieder des Exekutivrates blieben von der Welle naiver Grossherzigkeit, die zurzeit in unserem Land grassiert, nicht verschont. Sie wollen einfach unbedingt die Kinder «retten», d.h. sie vor der Deportation bewahren, [die ihnen droht,] sobald sie das 16. Altersjahr erreicht haben oder schon früher, sollte das Mindestalter herabgesetzt werden.»⁷¹

⁶⁸ Protokoll der Nationalratsverhandlungen, 11. Juni 1942, BAR E 1301 (-) -/I, Bd. 350, S. 422 (Orig. franz.).

⁶⁹ Serbien wurde von NS-Deutschland besetzt und stand unter Verwaltung der Wehrmacht; Kroatien gehörte zu den mit Deutschland verbündeten Achsenstaaten.

⁷⁰ Bericht über eine Besprechung von Bundesrat Pilet-Golaz mit dem Präsidenten des SRK, Johannes von Mural, mit dem Chefarzt des SRK, Hugo Remund, und mit Legationsrat Daniel Secrétan, 7. Januar 1942, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 187 (Orig. franz.).

⁷¹ DDS, Bd. 14, Nr. 237, Anhang, S. 777 (Orig. franz.); Bourgeois, Business, 1998, S. 213 ff.

Der Ausschluss jüdischer Kinder

Bereits in den ersten Monaten seit Bestehen der neuen Organisation musste sich der Chefarzt der Kinderhilfe des SRK mit dem Ausschluss jüdischer Kinder von den Konvois auseinandersetzen, den Rothmund im Mai 1941 per Kreisschreiben angeordnet und dem sich die Arbeitsgemeinschaft offensichtlich nicht widersetzt hatte.⁷² Angesichts der zahlreichen Proteste der Öffentlichkeit und der kritischen Zeitungsartikel⁷³ stellte die Arbeitsgemeinschaft das Gesuch, mit jedem Konvoi für einen dreimonatigen Aufenthalt in der Schweiz auch 200 jüdische Kinder aufzunehmen. Dies wurde grundsätzlich abgelehnt mit Ausnahme von jüdischen Kindern französischer Staatsbürgerschaft, bei denen die Garantie bestand, dass sie nach drei Monaten wieder nach Frankreich zurückgeschickt werden konnten.

Einige Monate später, im August 1942, blieben Tausende von Kindern, deren Eltern deportiert worden waren, allein in der nichtbesetzten Zone Frankreichs zurück. Alarmiert durch die Verhaftungen von Kindern in seinen Heimen in Frankreich⁷⁴, schlug der Exekutivrat der Kinderhilfe vor, eine bestimmte Anzahl Kinder in der Schweiz aufzunehmen. De Haller, der vom Präsidenten des SRK darüber in Kenntnis gesetzt worden war, machte letzteren darauf aufmerksam,

«dass es bedauerlich wäre, wenn der Eindruck entstünde – und die Propaganda der Feinde der Achsenmächte wird es sich bestimmt nicht entgehen lassen, daraus einen Vorteil zu schlagen –, das Schweizervolk und das Schweizerische Rote Kreuz liessen sich vom Gefühl des Mitleids leiten, während der Bundesrat sich widersetze».⁷⁵

Es war jedoch gerade Bundesrat Pilet-Golaz selbst, der im September 1942 sein Veto gegen zwei Projekte einlegte: zum einen 500 jüdische Kinder in der Schweiz aufzunehmen und zum andern einige Tausend vorübergehend zu akzeptieren, um ihnen die Weiterreise in die USA zu ermöglichen.

«Ich bin weder mit der einen noch mit der anderen Lösung einverstanden. Man muss in Frankreich eingreifen und Hilfe leisten. Der Wirbel rund um dieses Problem wird je länger, je gefährlicher. Wir sollten jedoch wissen, dass die Schweiz in den vergangenen hundert Jahren zweimal wegen den Flüchtlingen kurz vor einem Krieg stand. Dieses Mal wird jedoch kein England zugegen sein, um einzuschreiten.»⁷⁶

⁷² «Circulaire à la Légation de Suisse à Vichy et Paris, aux Consolats de Suisse en France, aux Départements de police des cantons, au Cartel suisse de secours aux enfants victimes de la guerre, à Berne». Kreisschreiben der Polizeiabteilung, 23. Mai 1941, BAR E 2001 (D) 2, Bd. 187, und BAR E 4800.1 (-) 1967/111, Akz. 1.15, Dossier 342.

⁷³ Kreis, Georg: «Menschlichkeit – aber nicht in jedem Fall», *Weltwoche*, 11. März 1999. Siehe auch Imhof, Kommunikation, 1999.

⁷⁴ Schmidlin, Schweiz, 1999, Kapitel: Die Verhaftung der jüdischen Kinder in La Hille.

⁷⁵ «Projet de la Croix-Rouge suisse - Secours aux enfants, concernant les enfants de Juifs apatrides déportés ensuite des récentes mesures du Gouvernement de Vichy. Attitude du Comité central de la Croix-Rouge suisse, Entretien avec le Col.-Div. Von Muralt, président de la Croix-Rouge suisse», 10. September 1942 (Orig. franz.), BAR E 2001 (D) 1967/74, Bd. 15.

⁷⁶ Handschriftliche Bemerkung von Pilet-Golaz auf der Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, 15. September 1942, DDS, Bd. 14, Nr. 237, S. 776, Fussnote 1 (Orig. franz.). Laut Cerutti handelt es sich bei den beiden Ereignissen, auf die Pilet-Golaz anspielt, einerseits um den Konflikt mit Frankreich 1838, das die Ausweisung des zukünftigen Napoleon III. verlangte, und andererseits um den Konflikt mit Bismarck 1889 betreffend Wohlgemuth; siehe Cerutti, Suisse, 1998, S. 41, Fussnote 2.

Diese Mitteilung setzte den Anträgen des Exekutivrates ein Ende. Einige dieser Kinder konnten später dank der Mithilfe der Mitarbeiterinnen der Kinderhilfe des Roten Kreuzes und anderer in Frankreich tätiger Organisationen⁷⁷ illegal in die Schweiz einreisen.⁷⁸

Es steht ausser Zweifel, dass die Behörden im Sommer 1942 über die Deportationen informiert waren und wussten, dass die Verweigerung der Aufnahme jüdischer Kinder deren Verhaftung und Einweisung in ein Internierungslager bedeutete, bevor sie nach Polen deportiert wurden. Im besten Fall gelang es diesen Kindern, sich zu verstecken und die illegale Einreise in die Schweiz oder nach Spanien zu versuchen, doch mussten sie in der ständigen Angst leben, entdeckt oder zurückgewiesen zu werden.⁷⁹

Zur selben Zeit stand zur Diskussion, die Kinderhilfe des SRK solle eine neue Aufgabe übernehmen: die Betreuung der Kinder jener Flüchtlinge, die vor oder während des Krieges in der Schweiz Zuflucht gefunden hatten, wobei es sich mehrheitlich um jüdische Kinder handelte. Laut de Haller wünschte Oberst Remund, die Kinderhilfe des SRK würde sich auf eine finanzielle Unterstützung dieser Kinder beschränken, um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die Kinderhilfe «sei nunmehr vorwiegend auf die Unterstützung jüdischer Kinder ausgerichtet».⁸⁰ Man beschloss daher eine Art Aufgabenteilung zwischen dem Schweizerischen Hilfswerk für Emigrantenkinder (SHEK), das die Kinder der Flüchtlinge betreuen sollte, und der Kinderhilfe des SRK, die dem SHEK für 1943 einen Beitrag von 400 000 Franken bereitstellte.⁸¹

Im Laufe des Jahres 1943 stieg die Zahl der Flüchtlingskinder in der Schweiz unaufhörlich an, so dass sich die Kinderhilfe des Roten Kreuzes nicht mehr auf die Zahlung von Subventionen beschränken konnte. Der Exekutivrat beschloss daher, sich selbst um die Flüchtlingskinder zu kümmern⁸², deren Zahl sich mittlerweile auf rund 1500 belief.⁸³

6.2.3 Internationale Beziehungen des Delegierten

Die Schweiz wurde im Verlauf des Krieges zu einem eigentlichen Knotenpunkt für die internationalen Hilfswerke, insbesondere nach der vollständigen Besetzung Frankreichs im November 1942. Der Delegierte stand in regelmässigem Kontakt mit diesen Organisationen, die sowohl Flüchtlinge in der Schweiz betreuten als auch Hilfsaktionen im Ausland durchführten. Wir haben bereits gesehen, wie das in den Kompetenzbereich der Aussenpolitik fallende humanitäre Engagement sich mit innenpolitischen Fragen der Asylpolitik, für die vorwiegend das EJPD

⁷⁷ Picard, Schweiz, 1994, S. 435–440; Bourgeois, Business, 1998, S. 210.

⁷⁸ Bohny-Reiter, Journal, 1993; Im Hof-Piguet, Fluchtweg, 1987.

⁷⁹ Siehe Kap. 4.

⁸⁰ «Visite du Col. Remund, Médecin en Chef de la Croix-Rouge suisse, le 5 mars 1943. Arrangement avec le Comité d'assistance aux réfugiés», Notiz von de Haller, 5. März 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 15.

⁸¹ «Protokoll Nr. 21 der Sitzung des Arbeitsausschusses des schweiz. Roten Kreuzes, Kinderhilfe», 11. Februar 1943, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 484.

⁸² «Protokoll Nr. 32 der Sitzung des Arbeitsausschusses des schweiz. Roten Kreuzes, Kinderhilfe», 30. November 1943, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 484.

⁸³ «Zur Flüchtlingsfrage». Vortrag von Heinrich Rothmund, 6. Oktober 1944, BAR J.2.15 (-) 1969/7, Bd. 63.

zuständig war, überschneiden konnte. Der Delegierte befasste sich daher hauptsächlich mit denjenigen Tätigkeiten der internationalen Hilfswerke, die in Verbindung mit den Flüchtlingen in der Schweiz standen. Die folgenden Beispiele zeigen, nach welchen Grundsätzen er sich in der Frage ausländischer Spenden zugunsten der Flüchtlinge in der Schweiz richtete.

Im September 1942 teilte de Haller Pilet-Golaz mit, das amerikanische Rote Kreuz wolle Lebensmittel schicken, um das Kontingent für Kinder, zu deren Aufnahme sich der Bund bereit erklärt hatte, zu erhöhen.⁸⁴ Im Verlaufe des Sommers 1942 wurde die hermetische Schliessung der Grenzen zwar vorübergehend etwas gelockert; doch insgesamt ging man zu einer strengeren Aufnahmepolitik über, die von Steiger mit dem Argument der Versorgungslage und der Sicherheit des Landes rechtfertigte.⁸⁵ Das Hilfsangebot aus den USA erregte bei de Haller tiefstes Missfallen. Er verdächtigte die Amerikaner, «das Argument der Versorgungsprobleme, auf das sich die offizielle Erklärung des Bundesrates stützt, untergraben zu wollen». Zuhanden des Delegierten bemerkte Pilet-Golaz handschriftlich: «Zurzeit sind es nicht die Nahrungsmittel, die uns Schwierigkeiten bereiten.»⁸⁶

Im März 1943 liess de Haller Pilet-Golaz im Zusammenhang mit der Antwort auf das Hilfsangebot einer Kleidersendung aus den USA folgendes wissen:

«Mit der Aufnahme der Flüchtlinge auf ihrem Territorium ist die Schweiz gewisse Verpflichtungen eingegangen. Ihr obliegt insbesondere die Beherbergung, Ernährung und die angemessne Einkleidung der betroffenen Personen. Sollten unsere Vorräte an Textilien und die in unserm Land durchgeführten Kleidersammlungen nicht ausreichen, so werden wir angesichts der Blockade für den Import von Stoffen und Kleidern Navicerts beantragen müssen, die wir im Ausland erwerben werden. Es wäre meiner Meinung nach bedauerlich, wenn die Einfuhr von drei Tonnen gebrauchter Kleider aus Amerika in die Schweiz jüdischen Kreisen im Ausland erlauben würde, den Eindruck zu verbreiten, die Schweiz beschränke sich darauf, den Flüchtlingen Asyl zu gewähren, während deren Unterhalt auf Kosten ihrer Glaubensgenossen in der angelsächsischen Welt gewährleistet werde.»⁸⁷

Das Schicksal und die Lebensbedingungen der Flüchtlinge spielten bei den Überlegungen de Hallers offensichtlich eine zweitrangige Rolle. Für ihn standen wirtschaftliche und aussenpolitische Aspekte im Vordergrund. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die ausländischen Beiträge indirekt mit den laufenden Verhandlungen über die Blockade zusammenhingen. Dies erklärt, weshalb die schweizerische Wirtschaftsdelegation mit Bezug auf die Flüchtlinge in der Schweiz von allgemeinen Anträgen allmählich zu dringenderen Gesuchen überging.⁸⁸ De Haller erkannte

⁸⁴ Carl Jacob Burckhardt, Mitglied des IKRK und Präsident des Vereinigten Hilfswerks, hatte de Haller über das amerikanische Projekt informiert.

⁸⁵ Von Steiger hielt am 30. August 1942 eine Rede vor der «Jungen Kirche» in Zürich-Oerlikon, die später wegen seiner Äusserung «Das Boot ist voll» Berühmtheit erlangte. In seiner Antwort auf den Bericht von Prof. Ludwig zitierte von Steiger seine Rede wortwörtlich: «Wer ein schon stark besetztes, kleines Rettungsboot mit beschränktem Fassungsvermögen und ebenso beschränkten Vorräten zu kommandieren hat, indessen Tausende von Opfern einer Schiffskatastrophe nach Rettung schreien, muss hart scheinen, wenn er nicht alle aufnehmen kann. Und doch ist er noch menschlich, wenn er beizeiten vor falschen Hoffnungen warnt und wenigstens die schon Aufgenommenen zu retten sucht.» Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 394. Siehe auch Kap. 3.2.

⁸⁶ Handschriftliche Bemerkungen von Pilet-Golaz auf der Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, «Projet de contribution américaine», 20. September 1942, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 10 (Orig. franz.).

⁸⁷ Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, 12. März 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.).

⁸⁸ Im Februar 1944 empfahl das EPD, nicht absolute Zahlen zu verwenden, sondern sich vielmehr auf die Flüchtlingszahlen im Verhältnis zur Bevölkerung zu stützen; siehe DDS, Bd. 15, Nrn. 38 und 90, insbes. S. 242–243.

jedoch sehr schnell, dass diese Argumentation an Glaubwürdigkeit verlor, wenn die Behörden parallel zu den Verhandlungen Spenden aus dem Ausland leichtfertig akzeptierten oder gar darum ersuchten.⁸⁹

Die Angebote aus dem Ausland stellten das EPD in den Augen des Delegierten vor einen unauflösbaren Widerspruch: Entweder wies das EPD die Hilfe zurück, auf die Gefahr hin, als «Henker» hingestellt zu werden, oder es akzeptierte die Hilfe, wodurch es aber, um den «moralischen Gewinn einer uneigennütigen Beherbergung» der Flüchtlinge gebracht würde.⁹⁰ Das EPD befürchtete vor allem, dass die Alliierten die Hilfe für die in die Schweiz geflüchteten Kriegsoffer an Bedingungen bezüglich der Flüchtlingspolitik knüpfen könnten. Im Prinzip konnte durch die Zurückweisung der Hilfe vermieden werden, dass das offizielle Argument der reduzierten Aufnahmekapazität hinfällig und die Stellung der Schweiz bei den Wirtschaftsverhandlungen geschwächt wurde. Interessant dabei ist, dass de Haller seine Verweigerungshaltung ab einem gewissen Zeitpunkt damit rechtfertigte, sie sei ein Mittel,

«um Druck auf unsere Behörden und unsere grossen nationalen Organisationen auszuüben, damit diese gezwungen werden, ein weniger engherziges Aufnahmekonzept als bisher anzuwenden».⁹¹

Er achtete daher darauf, ein ausgewogenes Mass zwischen kategorischer Ablehnung ausländischer Spenden und gewissen Ausnahmen zu finden, was sein pragmatisches und teilweise berechnendes Vorgehen erklärt. Ab 1944, als die Schweiz ihren Blick auf die Nachkriegszeit zu richten begann, änderte de Haller seinen politischen Kurs. Der Delegierte sorgte sich nun auch um die «nicht durchwegs ungerechtfertigte» Kritik, der die Schweiz sich aussetzen könnte: insbesondere dem Vorwurf, den Flüchtlingen «die Folgen einer Eigenliebe, die der Grosszügigkeit entbehrt», aufgebürdet zu haben.⁹²

Die Haltung von de Haller gegenüber ausländischen Beiträgen richtete sich nach einem weiteren zwingenden Grundsatz. Die Hilfswerke, von denen einige ihren Sitz in der Schweiz hatten, gewährten Zugang zu einem Beziehungsnetz, das im Verlauf des Krieges und im Zuge der Internationalisierung der Hilfe zunehmend an Bedeutung gewann. De Haller war sich dessen durchaus bewusst, bedauerte aber, dass die Bundesbehörden keinen grösseren Einfluss auf diese Hilfsaktionen ausüben konnten. Um der Kontrolle willen begünstigte er vorwiegend Schweizer Initiativen, während er gleichzeitig auch die Zusammenarbeit mit den grossen internationalen Organisationen förderte, sofern es die Neutralität erlaubte.

Es zeigt sich also, dass das EPD in Belangen, welche die Flüchtlinge unmittelbar betrafen, Seite an Seite neben dem EJPD und EMD stand und im Rahmen der Politik des Bundesrates

⁸⁹ Dies ist beispielsweise aus einer Notiz von de Haller zu entnehmen: «Entretien avec M. Paul-Edmond Martin, membre du CICR», 8. März 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13.

⁹⁰ Notiz von de Haller im Anschluss an den Besuch von Alexandre Girardet, dem schweizerischen Legationsrat in London, 17. April 1943, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.).

⁹¹ Brief von de Haller an Rezzonico, 22. Februar 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.). Clemente Rezzonico war Legationsrat, Chef des Presse- und Propagandendienstes des EPD.

⁹² Notiz von de Haller an Pilet-Golaz, 19. April 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.).

ein wichtiger institutioneller Akteur war. Dennoch ist die Rolle, die es sowohl bei der Gewährleistung oder Verhinderung der Informationsvermittlung als auch bei der Lenkung der Aktivitäten zugunsten der Opfer der Nationalsozialisten spielte, vergleichsweise unbekannt.

6.3 Neuorientierung mit Blick auf die Nachkriegszeit

Als sich der Ausgang des Krieges klarer abzuzeichnen begann, wurden sich die Bundesbehörden zunehmend bewusst, dass man später vorwiegend ihr Verhalten in der zweiten Kriegshälfte beurteilen würde.⁹³ De Haller bekräftigte dies im März 1945 ausdrücklich:

«Die Art und Weise, wie wir unsere Rolle als Schutzmacht wahrgenommen haben, wurde im Lager der Alliierten gewiss geschätzt. Fest steht jedoch – falls jemand zu Recht oder Unrecht behaupten sollte, wir hätten in den letzten Kriegsmonaten nicht unser Möglichstes getan, um die Kriegsgefangenen, Internierten und Deportierten vor den Folgen der Plünderungen Deutschlands und der anschließenden Desorganisation zu bewahren –, dass die Siegermächte von morgen gegenüber uns nicht Dankbarkeit, sondern vielmehr Groll empfinden werden. Es handelte sich dabei um ein so offensichtliches psychologisches Phänomen, dass sich dessen Beweis erübrigt. Einige Zeugenaussagen, die wir von Mitbürgern erhalten haben, die kürzlich aus dem Ausland zurückgekehrt sind, bestärken uns zudem in der Überzeugung, dass die Schweiz aufgrund ihrer Taten in der letzten Phase des Krieges beurteilt werden wird, und nicht aufgrund ihrer bis dahin erworbenen Verdienste.»⁹⁴

Nachfolgend werden einige zentrale Aspekte des Richtungswechsels dargestellt, wie er sich im humanitären Bereich mit Blick auf die Nachkriegshilfe abzeichnete.

Humanitäre Aktionen im Hinblick auf den Wiederaufbau kriegszerstörter Länder

Zur Erinnerung: Mitte 1941 hatten die Alliierten den Grundstein für eine internationale Hilfsorganisation⁹⁵ gelegt, was später zur Gründung der *United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)*⁹⁶ im November 1943 in Washington führte.⁹⁷ Die UNRRA, die mit dem Ziel gegründet worden war, vertriebenen Menschen Nothilfe zu leisten, setzte einen Sieg der Alliierten voraus, was den eidgenössischen Behörden als voreilige Gewissheit erschien. Die streng ausgelegte Neutralität der Schweiz schloss eine Teilnahme an der neuen Organisation aus. Damit drohte der Schweiz die Isolation, besonders weil Schweden, ebenfalls ein neutrales Land und Nichtmitglied der UNRRA, der Wiederaufbauorganisation 100 Millionen Kronen zur Verfügung stellte.⁹⁸ Die Bundesbehörden übten in der Folge Zurückhaltung, während sie sich

⁹³ Zur Beurteilung der Situation der Schweiz in den letzten Konfliktjahren und bei Kriegsende siehe unter anderem Spahni, Ausbruch, 1977; Kreis, Schweiz, 1996. Zur Ambiguität der humanitären Aktivität siehe Kistler, Konzept, 1980; Herren, Internationalismus, 1997. Siehe auch Roulet/Surdez/Blättler, Petitpierre, 1980. Zu den Beziehungen der Schweiz mit der UdSSR siehe Gehrig, Zeiten, 1997, S. 473–513; Pavillon, Ombre, 1999.

⁹⁴ Notiz von de Haller an den Vorsteher des EPD, Petitpierre; DDS, Bd. 15, Nr. 395, S. 997. Zitiert nach Favez, Prochain, 1988, S. 394 (Orig. franz.).

⁹⁵ Gründung des Interallied Committee of Post-War Requirements in London im September 1941.

⁹⁶ Interalliierte Hilfs- und Wiederaufbaukommission.

⁹⁷ Kistler, Konzept, 1980, S. 14–16.

⁹⁸ Der über die schwedische Beitragszahlung informierte Bundesrat führte diese darauf zurück, dass die Hilfe in erster Linie an die kleinen skandinavischen Staaten gehe, welche durch «besonders enge gemeinsame ethnographische und politische Bande» vereinigt seien; siehe «Proposition du DPF au CF», 14. Februar 1944, DDS, Bd. 15, Nr. 82, S. 223 (Orig. franz.).

zugleich möglichst gut über die Projekte der Alliierten zu informieren suchten.⁹⁹ Sie bevorzugten den Alleingang im übrigen auch, weil sie Wert darauf legten, dass ihr eigener Beitrag – in ihren Augen Resultat der heiligen Pflicht der Menschlichkeit des Schweizervolkes –¹⁰⁰ nicht in einer multinationalen Organisation unterging.¹⁰¹

Gegen Ende 1944 unterstützte das EPD einen Vorschlag zur Organisation einer Nachkriegshilfe. Fast ein Jahr lang hatten zwei Projekte zur Diskussion gestanden: Das erste, im Dezember 1943 eingereichte Projekt kam aus den Kreisen der Wirtschaft, die eine Annäherung an die Alliierten forderten und deren Motivation offensichtlich eigennützig war; das zweite, im Februar 1944 unterbreitete Projekt entsprach eher den Vorstellungen des Bundesrates.¹⁰² Es formulierte die Grundsätze dessen, was später im grossen nationalen Hilfswerk Schweizer Spende konkrete Form annahm: Neutralität, volle Teilnahme der Bevölkerung und Uneigennützigkeit. Das EPD wollte offensichtlich jeglichen Verdacht auf eine Vermischung von Philanthropie und politisch-wirtschaftlichem Kalkül vermeiden.¹⁰³ Dennoch steht fest, dass zu einem grossen Teil wirtschaftliche Argumente hinter dieser Aktion standen.¹⁰⁴

Die Schweizer Spende sollte einen nichtoffiziellen Charakter aufweisen und unter die Schirmherrschaft eines Nationalen Komitees von rund sechzig Personen gestellt werden, um dem Unternehmen eine volksnahe und repräsentative Basis zu verleihen.¹⁰⁵ Die Ernennung der Verantwortlichen des Hilfswerks erfolgte nach sozialen, politischen und konfessionellen Kriterien entsprechend den Kräfteverhältnissen innerhalb der schweizerischen Gesellschaft. Alt Bundesrat Ernst Wetter¹⁰⁶, der zum Präsidenten der Schweizer Spende gewählt wurde, war sich dessen durchaus bewusst, wie aus einem kurzen Gespräch mit de Haller¹⁰⁷, der mit der Betreuung des Projekts beauftragt wurde, ersichtlich wird:

⁹⁹ Die Bundesverwaltung hat sich mit der Schaffung einer Sektion für internationale Bündnisse und Nachkriegshilfe innerhalb des EPD 1942 auf die Nachkriegszeit vorbereitet; siehe DDS, Bd. 14, Anhang VII.1. Siehe auch BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 22, zitiert nach Fleury, Suisse, 1996, S. 70; siehe auch Fleury, Suisse, 1999 (erscheint demnächst).

¹⁰⁰ Was die Tendenz zur «Mystifikation der humanitären Tradition» und den Appell an «die moralische Pflicht gegenüber dem Leid des Anderen» in der Propaganda für die Schweizer Spende erklärt, siehe Schweizer Spende, Volk, 1945. Siehe auch D'haemer, Nachkriegshilfe, 1997, S. 22; Hohermuth, Nachkriegshilfe, 1944, S. 315; zitiert nach D'haemer.

¹⁰¹ Jornod, Entraide, 1985, S. 28.

¹⁰² Zum Projekt der Wirtschaftskreise siehe Schreiben des «Comité d'étude en vue de la participation suisse à la reconstruction de régions dévastées» an Pilet-Golaz, 3. November 1943, DDS, Bd. 15, Nr. 34; siehe auch Schreiben von Speiser, Chef des Kriegs-, Industrie- und Arbeitsamtes, an den Bundesrat, 12. Dezember 1943, DDS, Bd. 15, Nr. 55. Siehe andererseits den Vorschlag des EPD an den Bundesrat, 14. Februar 1944, DDS, Bd. 15, Nr. 82.

¹⁰³ Eine Verflechtung wirtschaftlicher Interessen mit der humanitären Politik in Hinsicht auf die Nachkriegszeit bestand jedoch tatsächlich. Siehe Spahni, Ausbruch, 1977, S. 201; Kistler, Konzept, 1980, S. 21–23; Perrenoud, Diplomatie, 1996, S. 133.

¹⁰⁴ Liquidierung der Kriegsreserven, Ankurbelung der Aufträge der Unternehmen, Wiederherstellung des Vertrauens der Wirtschaft sind ebenfalls Mittel, um die Auswirkungen einer möglichen Krise im Anschluss an den Krieg zu bekämpfen. DDS, Bd. 15, Nr. 55, S. 142, und Nr. 76 (Anhang), S. 215; siehe auch Nr. 82, S. 224 und Anhang S. 227.

¹⁰⁵ Speiser bestand darauf, dass die durch die Aktion erworbenen Verdienste dem Bundesrat gebühren, der das Schweizervolk in seiner Gesamtheit vertritt; DDS, Bd. 15, Nr. 55, S. 143.

¹⁰⁶ Wetter schied im Dezember 1943 aus dem Finanz- und Zolldepartement aus. Seine Nachfolge trat Ernst Nobs an.

¹⁰⁷ Die Rolle von de Haller in der Vorbereitungsphase der Schweizer Spende und seine Beziehungen zum Nationalen Komitee werden behandelt in Jornod, Entraide, 1985, S. 71–86.

«Ich nahm diese Gelegenheit wahr, um Herrn Wetter erneut zu fragen, ob er nicht glaube, dass die jüdische Gemeinde zur Teilnahme im Komitee eingeladen werden sollte. Herr Wetter antwortete verneinend.»¹⁰⁸

De Haller befürwortete ein rasches Handeln und schloss trotz seiner persönlichen Vorbehalte gegenüber der UNRRA ein späteres Einlenken auf den Kurs der Organisation der Alliierten nicht aus.¹⁰⁹ Im Herbst 1944 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen ersten Kreditantrag von 100 Millionen Franken.¹¹⁰ Der Kredit wurde genehmigt und dank breit angelegter Sammlungen in der Bevölkerung durch kantonale und private Beiträge ergänzt.¹¹¹ Die Hilfsmassnahmen sollten aus Gründen der «Nachbarschaft, der ethnischen Verwandtschaft und altergebrachter Traditionen» in erster Linie den Nachbarländern zugute kommen.¹¹²

Im November wurde Rodolfo Olgiati zum Chef des Sekretariats der Schweizer Spende ernannt, das mit der Vorbereitung der Hilfsaktionen im Ausland beauftragt wurde. De Haller und Wetter behielten jedoch das letzte Wort in strategischen Entscheidungen.¹¹³ Ein Exekutivkomitee aus 19 Mitgliedern, die der Bundesrat ernannte und die letzterem regelmässig Bericht erstatten mussten, prüfte die von den Hilfswerken eingereichten Projekte und entschied über die Gewährung von Krediten.¹¹⁴ Schliesslich wurde die Gründung der Schweizer Spende im Dezember 1944 durch einen vom Parlament einstimmig verabschiedeten Bundesbeschluss gutgeheissen.¹¹⁵

Die Schweizer Hilfsaktionen im Ausland verfügten also über beachtliche finanzielle Mittel, die aus Sammlungen stammten und von einer echten Grossherzigkeit der Bevölkerung zeugten. Die Schweizer Spende verkörperte die charakteristischste Form der humanitären Politik der

¹⁰⁸ Notiz von de Haller zu einer Besprechung mit Wetter, 9. Januar 1945, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 147 (Orig. franz.). Im Nationalen Komitee waren über siebenzig Mitglieder unterschiedlichster Herkunft vertreten; darunter befanden sich Vertreter der Hilfswerke, Parlamentarier und hohe Verwaltungsbeamte. Kägi-Fuchsmann vom Arbeiterhilfswerk war ebenso im Komitee vertreten wie der Präsident des Verwaltungsrates der SNB, Bachmann. Siehe Don Suisse, Rapport, 1949, S. 171–173. Siehe auch zu Bachmann und seiner Stellungnahme bezüglich der Goldkäufe der SNB: UEK, Goldtransaktionen, 1998, insbes. S. 100–143.

¹⁰⁹ Es ist daher nicht erstaunlich, dass das EPD die Präsenz von Royall Tyler, dem halbamtlichen Vertreter der UNRRA in der Schweiz, duldete und ihm auch diplomatische Erleichterungen gewährte. Siehe Treffen de Haller/Tyler, DDS, Bd. 15, Nr. 55, S. 139–140, Fussnote 2; Kistler, Konzept, 1980, S. 16–20; Favez, Don suisse, 1995, S. 332.

¹¹⁰ Der Beitrag der Schweiz an die UNRRA hätte sich ebenfalls auf 100 Mio. Fr. belaufen, bzw. 1% des Bruttosozialprodukts, siehe Favez, Don suisse, 1995, S. 329.

¹¹¹ Beim grössten Spendenaufruf von 1945 wurden über 46 Mio. Fr. gesammelt. Der Gesamtbericht der Schweizer Spende liefert genaue Daten über die Mittel, die für die Aktionen zur Verfügung standen; Don Suisse, Rapport, 1949, S. 37–48, und «Compte général du Don suisse», S. 236–237.

¹¹² Vorschlag des EPD an den Bundesrat vom 4. Oktober 1944, DDS, Bd. 15, Nr. 248, S. 648 (Orig. franz.). Olgiati erinnerte Anfang 1945 ebenfalls daran, dass «den kulturellen und historischen Banden sowie der Sympathie des Schweizervolkes für gewisse Bevölkerungsgruppen oder gewisse kriegszerstörte Regionen» Rechnung getragen werde; Protokoll der ersten Sitzung des Nationalen Komitees der Schweizer Spende, 17. Januar 1945, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 147.

¹¹³ Olgiati, der von einem Aufenthalt in den USA bei den Quäkern zurückkehrte, nachdem er von seinem Posten bei der Kinderhilfe des SRK zurückgetreten war, wurde aufgrund seines ausgedehnten Beziehungsnetzes zu den schweizerischen und ausländischen Hilfswerken gewählt. Siehe BAR J.II.15 (-) 1969/7, Bd. 29, Dossier 96; siehe auch Jornod, Entraide, 1985.

¹¹⁴ Zur Struktur der Schweizer Spende siehe Don Suisse, Rapport, 1949, S. 21–30. Die Projekte der Hilfswerke mussten sich in den Rahmen der Aktivitäten der Schweizer Spende fügen; ganz allgemein wurden ihnen von letzterer die Mandate übertragen. Siehe Kistler, Konzept, 1980; Jornod, Entraide, 1985, S. 74–75; Don Suisse, Rapport, 1949, S. 31–36.

¹¹⁵ «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die «Schweizer Spende» an die Kriegsgeschädigten vom 1. Dezember 1944», BBl 1944, I, S. 1409–1415.

Nachkriegszeit.¹¹⁶ Sie verfolgte selbst in den Augen ihrer Gründer gezielte Interessen¹¹⁷, und um sie herum entstand eine mythische Vorstellung nationaler Identität.¹¹⁸

Eine Sachverständigenkommission

Fast zur gleichen Zeit zeichnete sich in der Schweiz eine langsame Entwicklung ab hin zu einer allmählichen Mitwirkung der Flüchtlinge an den Debatten über die Probleme, die ihre Zukunft betrafen.¹¹⁹ Die Schaffung einer Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen, in der Hilfswerkvertreter Einsitz nahmen, bildete den Auftakt zu dieser neuen Phase. Von Steiger nahm ein Postulat, das der Solothurner Nationalrat Jacques Schmid im Dezember 1943 eingereicht hatte, zur Kenntnis und berief auf den 23. Februar 1944 die konstituierende Sitzung ein. De Haller war zur Teilnahme eingeladen und verfasste einen Bericht für Pilet-Golaz.¹²⁰ Daraus ist zu entnehmen, welche Stimmung an der ersten Sitzung der Kommission herrschte. Die Bundesbehörden wurden sich der teilweise schwerwiegenden Mängel bei der Aufnahme und Betreuung der Flüchtlinge allmählich bewusst. Der Delegierte griff in seinem Bericht beispielsweise den Kerngedanken einer Intervention von William Rappard auf:

«Unsere Flüchtlinge missverstehen allzu oft unser Verhalten. Wir müssen es ihnen erklären, damit wir uns den moralischen Gewinn der Opfer, die wir für sie bringen, sichern».

Weiter unten fügte er hinzu:

«Zu viele Flüchtlinge behaupten, unter Unterernährung zu leiden, als dass diese Klagen nicht begründet wären. [...] Eine deutliche Verbesserung der Situation könnte dadurch erreicht werden, dass dem Marschbefehl für die Offiziere, die zur Betreuung der Flüchtlinge aufgeboten werden, eine «Wegleitung» für die ihnen erteilten Aufgaben beigelegt würde. Schliesslich müsste man sich bemühen, «Männer zu finden, die nicht allzu schnell antisemitisch würden».¹²¹

¹¹⁶ Im Gesamtbericht der Schweizer Spende sind sämtliche Aktionen nach Länder gegliedert aufgeführt (S. 174–238). Daraus wird ersichtlich, dass sich die Ausgaben für Bildung und Ausstattung im Hinblick auf die Ausreise der Flüchtlinge – Erwachsene und Kinder – aus der Schweiz auf 621 000 Fr. beliefen. Ein bedeutender Betrag entfiel auch auf die Ausgaben für die Hospitalisierung von Erwachsenen und Kindern in der Schweiz ab Kriegsende bis 1949. Siehe Don Suisse, Rapport, 1949, S. 219–223.

¹¹⁷ Gemäss Wortlaut des Berichts hatte die Schweiz ein Interesse an der Linderung der Not ihrer Nachbarländer, um sie vor einem chaotischen Zudrang an ihren Grenzen zu bewahren, Don Suisse, Rapport, 1949, S. 15.

¹¹⁸ Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine kritischen Stimmen erhoben wurden. In seiner Zeitschrift *Traits* vom Februar/März 1945 verurteilte André Bonnard, Hellenist und Professor an der Universität in Lausanne, die Schweiz für ihre «Flucht in die Neutralität» und ihre «Selbstgefälligkeit» und kritisierte die «Nötigung der Wohltätigkeit» (Orig. franz.), S. 7 und 10. Siehe Reaktion von Petitpierre auf den Artikel von Bonnard, DDS, Bd. 15, Nr. 414, und Lasserre, Suisse, 1989, S. 336.

¹¹⁹ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 303. Die Intensivierung dieser Entwicklung hat die Befragung der Flüchtlinge in der Schweiz durch die Hilfswerke und die Abhaltung einer Tagung im Februar/März 1945 in Montreux zur Folge, die von den Hilfswerken mit der Unterstützung der Bundesbehörden, die ebenfalls eingeladen waren, organisiert wurde. Siehe SZF, Flüchtlinge, 1945, und Kap. 2.3.

¹²⁰ De Haller an Pilet-Golaz, «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25. Februar 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13. De Haller zeigte sich zuerst gekränkt, weil das EPD erst später in die Diskussionen über die Gründung der Kommission miteinbezogen wurde.

¹²¹ Der Bericht des Delegierten war positiv, die Kommission entsprach einem realen Bedürfnis, und de Haller war der Ansicht, dass von Steiger die Sitzung sehr geschickt geleitet hatte. «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25. Februar 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13 (Orig. franz.). Rappard war Direktor des Institut universitaire de hautes études internationales in Genf (IUHEI) und wurde in 1941 auf der Liste der Alliance des Indépendants in den Nationalrat gewählt.

Die Sachverständigenkommission setzte sich aus vier Arbeitsausschüssen zusammen, in denen die Flüchtlinge nicht vertreten waren.¹²² Die Vertreter der privaten Hilfsorganisationen galten als Experten für Flüchtlingsfragen und wurden zur Teilnahme an den Arbeitsausschüssen eingeladen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass das Schweizerische Rote Kreuz als «Organisation mit öffentlichem Charakter» angesehen wurde und sich als solche nicht an den Arbeiten der Kommission beteiligte. Laut erwähntem Bericht hob von Steiger indessen den Beitrag, den der Delegierte für internationale Hilfswerke an die Arbeiten der Kommission leisten könnte, besonders hervor. Im März 1944 ernannte das EJPD die 47 Mitglieder der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen. Einer der Arbeitsausschüsse hiess zuerst «Ausschuss für Nachkriegsprobleme», um später in «Ausschuss für Weiterwanderung» umbenannt zu werden.¹²³ Es kam noch zu zwei weiteren Vollversammlungen der Kommission im Oktober 1944 und im November 1947. Die Tagung von Montreux vom 25. Februar bis 1. März 1945 war ebenfalls ein bedeutender Moment auf dem Weg zu einem Ausbau der Mitspracherechte der Flüchtlinge.¹²⁴ Der Delegierte für internationale Hilfswerke nahm nur an der Eröffnungssitzung der Konferenz teil, während sein engster Mitarbeiter, Henri Walther, einen Bericht verfasste. Die in Montreux vorherrschende Stimmung zeigte, dass sich die Lage seit der Gründung der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen entspannt hatte, was gewiss auch den Bundesbehörden nicht missfiel:

«Man hörte nichts von den bitteren Vorwürfen, deren Echo so oft in den Arbeitsausschüssen der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen widerhallt. Aus verschiedenen Gesprächen mit Flüchtlingen habe ich den Eindruck erhalten, dass, sieht man einmal vom System selbst, das gegenüber den Flüchtlingen angewendet wurde, ab, unseren Behörden vor allem die allgegenwärtige und vielleicht auch schikanierende Bevormundung vorgeworfen wird sowie insbesondere die Tatsache, dass sie den Besonnenen unter den Flüchtlingen die Ursachen und Beweggründe für die ergriffenen Massnahmen nicht zu erläutern und verständlich zu machen wussten. Die Stimmung unter den Flüchtlingen wurde durch die Schlussworte eines ihrer Sprecher zweifellos treffend ausgedrückt, der erklärte, dass es nicht an die Härte und das Unverständnis, unter denen die Flüchtlinge in der Vergangenheit gelitten hätten, zu erinnern gelte, sondern vielmehr den Behörden für ihre Wohltaten und schon ergriffenen Massnahmen zu danken sei.»¹²⁵

Verstärkte Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen der Alliierten

Trotz der erfreulichen Anzeichen einer engeren Zusammenarbeit zwischen Behörden und Flüchtlingen blieb das Thema der «Weiterwanderung» der in der Schweiz aufgenommenen Personen aktueller denn je. Dies erklärte die Bemühungen der Behörden, engere Kontakte mit

¹²² De Haller an Pilet-Golaz, «Rapport sur la séance constitutive de la Commission consultative pour les questions concernant les réfugiés», 25. Februar 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 13. Erst an der Konferenz von Montreux wurden die Flüchtlinge als Gesprächspartner akzeptiert; siehe Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 76–88.

¹²³ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 304–308. Zur Sachverständigenkommission siehe auch Arnold, Transitprinzip, 1997.

¹²⁴ Arnold, Transitprinzip, 1997, S. 76–88. Die Konferenz in Montreux fand die Unterstützung der Bundesbehörden und erhielt ein entsprechend positives Echo, im Gegensatz zur Konferenz vom Juli 1938 am gegenüberliegenden Seeufer in Evian.

¹²⁵ «Conférence des Réfugiés, Montreux, 25 février – 1^{er} mars 1945», Bericht von Walther, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 484 (Orig. franz.).

den Alliierten aufzunehmen. Anlässlich der Bermuda-Konferenz im April 1943 unterstützten die Alliierten die Aktionen des Intergouvernementalen Komitees für die Flüchtlinge, das an der Konferenz von Evian gegründet worden war¹²⁶, was jedoch für die Schweiz angesichts ihres zurückhaltenden Engagements in diesem Komitee keine bedeutenden Folgen nach sich zog. Mit der Schaffung des *War Refugee Board (WRB)* im Januar 1944 veränderte sich hingegen die Ausgangslage. Die Alliierten befassten sich sowohl mit der Rechtsstellung der Flüchtlinge¹²⁷ als auch mit der Problematik der Kriegsverbrechen, so dass der Druck der Alliierten auf die schweizerische Asylpolitik zunahm. Andererseits vermehrten sich die Gelegenheiten für Kontakte zwischen Bern und den Alliierten mit der Ernennung von Roswell MacClelland – im April 1944 – zum Vertreter des *WRB* bei der amerikanischen Gesandtschaft in der Schweiz.¹²⁸ Im EPD reagierte man indessen mit Ironie oder gar mit Skepsis auf die verspätete Aufmerksamkeit, die die Alliierten den Flüchtlingen entgegenbrachten. So schrieb Pilet-Golaz im April 1944:

«Zweifellos verkennen wir dank der Dokumentation, die Sie uns freundlicherweise haben zukommen lassen, nicht, dass das Los der Flüchtlinge in den USA seit einiger Zeit Anlass zu wachsender Besorgnis gibt. Man interessiert sich fieberhaft, doch – wie wir befürchten – verspätet für das, was von der jüdischen Bevölkerung Mitteleuropas noch übrigbleibt.»¹²⁹

Die Unterstützungsmassnahmen für die Flüchtlinge fanden indessen erneut ein positives Echo. Ferner wurde den aus «politischen oder anderen» Gründen verfolgten Juden ab Juli 1944 vorübergehend Zuflucht in der Schweiz gewährt.¹³⁰ 1944, insbesondere seit dem Sommer, reagierten die eidgenössischen Behörden, wenn auch noch zögerlich, auf die Judenverfolgung in Ungarn. Bern machte vor seinen Vertretern in Budapest jedoch kein Geheimnis daraus, dass das EPD der Wirkung diplomatischer Proteste, welche sein Prestige aufs Spiel setzten, skeptisch gegenüberstand und eine «vielleicht bescheidene, dafür aber wirkungsvollere Hilfsaktion» einer verbalen Verurteilung vorzog.¹³¹ Die humanitären Aktionen und die Rettungsversuche nahmen auch tatsächlich zu, was wie es Favez ausgedrückt hat, an eine «humanitäre Aufholjagd» erinnert.¹³²

¹²⁶ Siehe Kap. 2.1 weiter oben über die Haltung der Schweiz gegenüber dem Intergouvernementalen Komitee zu Beginn des Krieges; DDS, Bd. 13, Nrn. 30, 72, 81, 103, 119.

¹²⁷ Kälin, Gutachten, 1999, Teil 1, A Ziff. IV.

¹²⁸ Insbesondere treffen Rothmund und de Haller wiederholt mit MacClelland zusammen; siehe DDS, Bd. 15, Nrn. 135 und 361.

¹²⁹ In diesem Schreiben empörte sich Pilet-Golaz über die Methoden des State Department und räumte ein, dass das *WRB* «speditiver» arbeitete als das Intergouvernementale Komitee, wiederholte jedoch, dass sich die Schweiz angesichts ihrer Stellung gezwungen sah, in bezug auf die Hilfe an Kriegsflüchtlinge eigenständig und diskret vorzugehen. Schreiben von Pilet-Golaz an den schweizerischen Minister in Washington, 21. April 1944, DDS, Bd. 15, Nr. 124 (Orig. franz.). Zur Entstehung des *WRB* und zu seiner Tätigkeit siehe Wyman, Volk, 1986.

¹³⁰ Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 293.

¹³¹ Telegramm vom 23. August 1944 des EPD an die schweizerische Gesandtschaft in Budapest, BAR E 2001 (D) 3, Bd. 172; DDS, Bd. 15, Nrn. 200 und 208. Siehe auch Favez, Mission, 1988, S. 315–364; Ben-Tov, Génocide, 1997.

¹³² Favez, Don suisse, 1995, S. 335. Er fügte an anderer Stelle an, dass «die wohltätigen Aktionen der Nachkriegszeit nicht wirklich eine neue politische Dimension enthalten, es sei denn, man trage dem ausgeprägten Schuldgefühl Rechnung, das die Hilfsaktionen begleitet. [...] Sie sind Ausdruck der Neutralität der Kriegsjahre und nicht Zeichen eines Neubeginns» (Orig. franz.), Favez, Recherche, 1996, S. 176. Siehe auch Favez, Prochain, 1988, und DDS, Bd. 15, Nr. 357.

In diesem Zusammenhang sollten auch der Politik der Bundesbehörden gegenüber dem Intergouvernementalen Komitee für die Flüchtlinge einige Zeilen gewidmet werden. Dabei ist daran zu erinnern, dass eines der Hauptanliegen der eidgenössischen Behörden, nämlich die Weiterreise der Flüchtlinge, sich mit den Anstrengungen des Komitees vollständig deckte. So konnte de Haller im September 1944 Pilet-Golaz schreiben:

«Es kostet uns nicht viel, wenn wir die moralische «Dividende» für die Rettung von einigen Hundert oder einigen Tausend Juden – sollte sie gelingen – mit dem Komitee teilen. Wenn es in dieser Welt eine Organisation gibt, die uns nach dem Krieg wirkungsvoll helfen kann – vorausgesetzt natürlich, die Vereinten Nationen gewinnen ihn –, die Flüchtlinge, denen wir Asyl gewähren, loszuwerden, so ist dies eindeutig das Intergouvernementale Komitee. Bis zu einem gewissen Grad können bereits heute Fäden im Hinblick auf eine Lösung des Problems der Weiterwanderung gespannt werden. Die Frage der Vereinbarkeit dieser Zusammenarbeit mit unserer Neutralität dürfte keine Schwierigkeiten bieten, denn es geht darum, einen praktischen Beitrag an eine humanitäre Aufgabe zu leisten, also um eine Handlung, die sich von der Teilnahme an den Versammlungen der Vertreter einer Kriegspartei, in deren Resolutionen nicht mit Polemik gegen den Gegner gespart wird, deutlich unterscheidet. Was die möglichen Einwände des Reiches betrifft, so kann man diesen, glaube ich, entgegenhalten, dass wir für die Massnahmen, die den Zustrom der Flüchtlinge auf unser Staatsgebiet bewirken, welche wir auf humane Weise wieder loswerden müssen, nicht verantwortlich sind.»¹³³

De Haller hätte gerne Suzanne Ferrière, Mitglied des IKRK und Generalsekretärin der Sektion Schweiz des *International Migration Service*, als Vertreterin des Komitees von London in der Schweiz gesehen. Rothmund schlug jedoch sich selbst für diesen Posten vor, und seine Kandidatur wurde trotz der Vorbehalte von de Haller angenommen. Das EJPD gewährte Rothmund einen Urlaub, so dass er sich ab April 1945 seiner neuen Aufgabe in Genf widmen konnte.¹³⁴

Jede Teilnahme hat ihren Preis, und die eidgenössischen Behörden hielten ihn in diesem Fall für zu hoch. Um eine Reduktion der Beiträge an die grossen internationalen Organisationen zu erreichen, berief man sich daher auf die während und nach dem Krieg für die Flüchtlinge aufgewendeten Beträge.¹³⁵ So wurde der vom Parlament im Juli 1946 gebilligte Kredit für die Beitragszahlungen an das Intergouvernementale Komitee von 4 auf 2 Millionen Franken gekürzt.¹³⁶ In der Debatte über seinen Beitritt zur Internationalen Flüchtlingsorganisation (*International Refugee Organisation*, IRO) führte der Bund die gleichen Argumente an.¹³⁷

Die Schweiz hielt an ihrer Überzeugung, dass sie nur vorübergehend Asylant sein könne, während des ganzen Krieges fest. Daran änderte sich bis zur Einführung eines Dauerasyls für gewisse Kategorien von Flüchtlingen nichts.¹³⁸ Diese Kontinuität mutet angesichts der, wie es scheint, ganz anderen Voraussetzungen – wir befinden uns im Mai/Juni 1945 – befremdend an.

¹³³ Notiz von de Haller für Pilet-Golaz vom 15. September 1944, BAR E 2001 (D) 1968/74, Bd. 11 (Orig. franz.).

¹³⁴ Der Beschluss wurde im Februar gefasst. Siehe Protokoll des Bundesrates, 6. Februar 1945, BAR E 1004.1, Bd. 454; siehe auch Corthay, OIR, 1997, S. 4–11.

¹³⁵ Corthay, OIR, 1997; Jornod, *Entraide*, 1985; Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957.

¹³⁶ Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 334.

¹³⁷ DDS, Bd. 17, insbes. Nrn. 12, 35 und 40; Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 335; Corthay, OIR, 1997, insbes. S. 31–47. Die IRO war die Nachfolgeorganisation des Intergouvernementalen Komitees. Die Schweiz trat ihr im März 1949 bei. Sie wurde im Herbst 1948 zur Teilnahme an den Arbeiten der IRO eingeladen; siehe Corthay, OIR, 1997, S. 26.

¹³⁸ Bundesbeschluss vom 7. März 1947. Namentlich Ludwig, *Flüchtlingspolitik*, 1957, S. 341–345; Arnold, *Transitprinzip*, 1997.

Die Bemühungen zur Aufnahme von Kindern, die Opfer der Konzentrationslager der Nationalsozialisten wurden, stolperten über dieselbe Hürde. Ende Mai nahm die Schweizer Spende Kontakt mit dem Oberkommando der alliierten Streitkräfte in Europa (*SHAEF*)¹³⁹ und der *UNRRA* in Paris auf, um die Möglichkeiten für eine Aufnahme von 1000 bis 2000 Kindern abzuklären. Robert Jezler, der Rothmund als Chef der Polizeiabteilung interimistisch ersetzte, hob zwar die Bedeutung der geplanten Aktion hervor, unterstrich jedoch gleichzeitig die damit verbundenen Risiken:

«Es wird somit eine ausgesprochen humanitäre Rettungsaktion an Kindern geplant. Eine solche Aktion muss grundsätzlich unsere Unterstützung finden. Und doch glaube ich, dass schweizerischerseits der Aktion nicht ohne gewisse Bedenken oder ev. Einschränkungen zugestimmt werden kann.»¹⁴⁰

Jezler stützte sich auf einen Bericht der Schweizer Spende, als er die problematischen Aspekte der Aktion, namentlich in bezug auf den Gesundheitszustand der Kinder, hervorhob, zumal viele von ihnen unter Verhaltensstörungen litten.¹⁴¹

Seit der Ankündigung des Projekts setzten Rothmund und de Haller ihre ganze Energie ein und nutzten ihre Beziehungen zum Intergouvernementalen Komitee und zur *UNRRA*, um eine Reihe von Zusicherungen zu erhalten. Die eidgenössischen Behörden wollten gewisse Voraussetzungen unbedingt geregelt wissen, worunter die Gewährleistung der Weiterreise der Kinder die wichtigste war. Im Idealfall sollte es sich nur um Kinder handeln, die das Pubertätsalter noch nicht erreicht hatten. In einer Notiz an Petitpierre vom 28. Mai 1945 schrieb de Haller:

«Das moralische Interesse, das wir an der Aufnahme dieser Kinder haben, darf auch auf die Gefahr hin, dass wir in sechs Monaten oder einem Jahr gewisse Schwierigkeiten haben werden, einige von ihnen wieder loszuwerden, nicht verlorengehen.»¹⁴²

Am 20. Juni 1945 schrieb er auch Royall Tyler, dem Vertreter der *UNRRA* in der Schweiz, als 350 Kinder aus Buchenwald auf ihrem Weg in die Schweiz im französischen Thionville Zwischenhalt machten. Er erinnerte bei dieser Gelegenheit an die Bedenken des EJPD – insbesondere Rothmunds – bezüglich der Ankunft dieser Kinder, fügte jedoch hinzu, dass Jezler beschlossen habe, sich der Zulassung des Konvois nicht entgegenzustellen. De Haller bedankte sich bei Tyler im voraus für alles, was er unternehmen werde, um die Aufmerksamkeit der Alliierten auf das Projekt zu lenken, und schrieb:

«Selbstverständlich sollte vermieden werden, dass der Eindruck entsteht, wir würden die Aufnahme der Kinder in letzter Minute von einer Zusage oder einem Versprechen abhängig machen, die uns unmöglich in so kurzer Frist gewährt werden können.»¹⁴³

¹³⁹ Supreme Headquarter Allied Expeditionary Force.

¹⁴⁰ «Interne Notiz des EJPD. Aktion 2000 Kinder», Notiz von Jezler an von Steiger, 28. Mai 1945; DDS, Bd. 16, Nr. 5, S. 19.

¹⁴¹ Jezler stützte sich auf den Wortlaut des Berichts von Carl A. Egger der Schweizer Spende: «Die meisten sind Waisen, im Alter von 3–16 Jahren, jedoch nur wenige unter 6. $\frac{1}{3}$ sind geistig und moralisch schwer geschädigt und in einem Masse verwildert, dass sie sich wie Tiere benehmen», BAR E 2001 (D) 3, Bd. 484, und DDS, Bd. 16, Nr. 5.

¹⁴² DDS, Bd. 16, Nr. 5, S. 20, Fussnote 6 (Orig. franz.).

¹⁴³ Schreiben von de Haller an Tyler, 20. Juni 1945, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 155 (Orig. franz.).

In einem *Notabene*, das diesem Schreiben zwei Tage später beigelegt wurde, hiess es, man werde die Angelegenheit am Sitz der *UNRRA* in London besprechen; die Bundesbehörden sollten laut de Haller «wenn nicht eine Zusicherung für die <Resorption>, dann wenigstens die Unterstützung, um uns von diesen Jugendlichen wieder zu befreien» erhalten.¹⁴⁴ Die Kinder von Buchenwald wurden schliesslich in der Schweiz aufgenommen und in verschiedenen Einrichtungen, unter anderem auf dem Zugerberg, untergebracht.

Das EPD liess sich also in seiner humanitären Politik fast ausschliesslich von politischen und diplomatischen Interessen leiten. Die angeführten Beispiele zeigten, dass die humanitären Überlegungen oft einer regierungspolitischen Strategie dienten, bei der vor allem die Stellung der Schweiz im internationalen Kontext im Vordergrund stand. Die humanitäre Politik trug zweifellos zum Ansehen des Landes und zur Wiederherstellung des Vertrauens in die aktive Neutralität durch die Siegermächte bei.¹⁴⁵ Allerdings begünstigte auch die sich 1945 verschärfende Uneinigkeit unter den Alliierten, dass die Schweiz ihre Sonderstellung in Europa bewahren konnte.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Notabene zum Schreiben von de Haller an Tyler, 22. Juni 1945, BAR E 2001 (E) 1, Bd. 155 (Orig. franz.). Zum Aufenthalt der Kinder in der Schweiz siehe Weber, Strom, 1994.

¹⁴⁵ Siehe DDS, Bd. 16 und Bd. 17; Die Aussenpolitik von Max Petitpierre beruhte grösstenteils darauf, die Neutralität und Solidarität in den Vordergrund zu stellen; siehe Roulet/Surdez/Blättler, Petitpierre, 1980.

¹⁴⁶ Favez, Prochain, 1988, S. 402. Der Artikel schliesst mit folgenden Worten: «Die Antwort auf die Frage [ob die Stellung der Schweiz auf den Ausbruch des Kalten Krieges zurückzuführen sei], ist, obwohl sie auf der Hand liegt, schwierig zu formulieren. Dennoch muss die Frage gestellt werden. Denn die Schweizer bevorzugen wie alle anderen Völker anstelle der vollen Kenntnis der Vergangenheit den Mythos. Die Erörterung dieser Frage trägt dazu bei zu verhindern, dass die verschonten und schlecht informierten Schweizer sich einbilden, dass ihre weltweite Anerkennung ihrer realen Grosszügigkeit zu verdanken sei.» Siehe auch in allgemeineren Essays über die Schweiz in dieser Periode die Bemerkungen von Lasserre, Suisse, 1989, S. 329–337, und von Jost, Politik, 1998, S. 159–166.

Zusammenfassung

1 Das Problem

Informationen über die Deportation und die Vernichtung der Juden erreichten die Schweiz im Laufe des Sommers 1942. Der Chefredaktor der *Sentinelles*, Paul Graber, beschloss im August 1942, diese Nachrichten zu veröffentlichen und zugleich gegen die Rückweisung von Flüchtlingen an der Schweizer Grenze zu protestieren. Vor den Zensurbehörden rechtfertigte er sein Vorgehen folgendermassen:

«Die berichteten Ereignisse sind von einer solchen Natur, dass jeder Journalist, der sich in den Dienst der Verteidigung menschlicher Werte stellt, in der heiligen Pflicht steht, sie anzuprangern. Eine solche Anklage ist Teil der Verteidigung der höchsten Werte. [...]. Wir müssen jenseits jeglicher nationaler Rücksichtnahmen, welches Land auch immer sie betreffen, die menschlichen Werte, die durch den Krieg und jene Ursachen, die Kriege hervorrufen, unterzugehen drohen, mit allen Mitteln verteidigen.»¹

Die schweizerischen Behörden verfügten zur selben Zeit über mehr und genauere Informationen. Dennoch entschieden sie sich, die Grenze zu schliessen, nur eine kleine Zahl von Verfolgten aufzunehmen und «Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z. B. Juden» zurückzuweisen. Sie rechtfertigten diesen Entscheid mit der allgemeinen Bedrohungslage – der angespannten Lebensmittelversorgung, den militärischen Gefahren, der Angst vor allfälligen sozialen und politischen Unruhen – sowie damit, dass die Schweiz bereits die im Land befindlichen Emigranten und internierten Militärpersonen versorgen müsse. Das «volle Boot» wurde zum Symbol für diese Politik.

Nach dem Krieg, als die Vernichtung der europäischen Juden zum Kennzeichen einer Epoche geworden war, kamen weitere Rechtfertigungsversuche hinzu. Man habe nicht gewusst, was sich im «Dritten Reich» wirklich abgespielt habe; man habe getan, was möglich gewesen sei; und was hätte die Schweiz, ein kleiner, von Hitler bedrohter Staat, denn schon vermocht? Zwischen diesen rechtfertigenden Argumenten, welche die Komplexität der damaligen Situation und die Schwierigkeiten für die Entscheidungsträger betonen, und der von Graber vertretenen Haltung, die menschlichen Werte seien unbedingt zu verteidigen, besteht eine breite Kluft. Sie verdeutlicht sowohl das Problem, das im Mittelpunkt des vorliegenden Berichtes steht, als auch die unterschiedlichen Sichtweisen.

Seit den damaligen Ereignissen ist mehr als ein halbes Jahrhundert vergangen. Die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg untersucht eine Epoche, die für die ganze Menschheit grundlegende Fragen aufwirft, denn der Zweite Weltkrieg war kein Konflikt wie jeder andere. Zu einer militärischen Konfrontation von bisher unbekanntem Dimensionen

¹ Rekurs von Paul Graber, Chefredaktor der *Sentinelles*, 25. August und 3. September 1942, zit. nach Perrenoud, *Sentinelles*, 1987, S. 157 und 159 (Orig. franz.).

kam ein Völkermord hinzu: die systematische Vernichtung von Millionen von Kindern, Frauen und Männern.

Die Schweiz war vom nationalsozialistischen Deutschland zeitweise bedroht, und zugleich war sie mit dem benachbarten Staat in vielfältiger Weise verflochten. Deshalb gilt es, die Politik der schweizerischen Behörden und die Reaktionen der Bevölkerung zu untersuchen. Es ist zu fragen, weshalb die Behörden trotz der Informationen, die sie erhielten, ihre Politik nicht änderten, und weshalb die öffentliche Meinung nur schwach reagierte.

Der vorliegende Bericht präsentiert sowohl bereits bekannte Tatsachen als auch neue Forschungsergebnisse. Er stellt diese in einen Gesamtzusammenhang, ohne eine endgültige Erklärung zu beanspruchen. Vielmehr bietet er, ausgehend vom damaligen Kontext und aufgrund der Kenntnis von damals zumeist nicht zugänglichen Quellen, für die vergangenen Ereignisse Erklärungsversuche an.

2 Die internationale Rolle der Schweiz

Die internationale Rolle der Schweiz war von vier besonderen Merkmalen geprägt: der Asyltradition, dem mit der Neutralität verbundenen humanitären Engagement, ihren internationalen Verpflichtungen und ihrer Bedeutung als Finanzplatz.

Erstens verstand sich die Schweiz als Land mit einer weit zurückreichenden Asyltradition. Dass dieses Bild auch ausserhalb der Schweiz bestand, lag darin begründet, dass das Land in den vorangehenden Jahrhunderten verschiedentlich grosszügig Flüchtlinge aufgenommen hatte. Allerdings war die Asylgewährung immer von Einschränkungen begleitet: Man unterschied zwischen erwünschten und unerwünschten Flüchtlingen, und letztere wurden gedrängt, andernorts ein definitives Asyl zu suchen. Trotz dieser Vorbehalte war die Asyltradition zur Zeit des Nationalsozialismus ein Argument für eine offenere Flüchtlingspolitik; zugleich war sie ein Motiv für das Engagement zahlloser Schweizerinnen und Schweizer aus allen sozialen, politischen und konfessionellen Milieus, die den Flüchtlingen Hilfe leisteten und dabei manchmal das Risiko illegaler Handlungen in Kauf nahmen. Der Ruf als traditionelles Asylland lag auch den Hoffnungen der Verfolgten zugrunde, in der Schweiz Aufnahme zu finden. Die damit verbundene Verantwortung der Eidgenossenschaft wurde um so bedeutender, als die Schweiz im Laufe des Krieges zu einem der wenigen von NS-Deutschland nicht besetzten und für die Flüchtlinge erreichbaren Asylländer wurde.

Zweitens verknüpfte die Schweiz ihre Neutralitätspolitik mit einem humanitären Engagement, das ihr in Kriegszeiten als neutralem Staat in besonderem Masse möglich war. Als Wiege des Roten Kreuzes war die Schweiz bei anderen Staaten als eine Nation anerkannt, die sich für die Kriegsoffer einsetzte. Die spezifischen Bedingungen des Zweiten Weltkriegs eröffneten ihr Interventionsmöglichkeiten, konfrontierten sie aber auch mit unvorhergesehenen Verantwortlichkeiten. Im Januar 1942 setzte der Bundesrat einen Delegierten für die internationalen

Hilfswerke ein, der die Hilfsaktionen halbstaatlicher und privater Organisationen auf die aussenpolitischen Interessen der Schweiz und insbesondere auf ihre diplomatische Tätigkeit als Schutzmacht fremder Interessen abstimmen sollte. Das zentrale Problem der humanitären Politik lag darin, dass die Entscheidungsträger trotz ihrer Kenntnisse an einem engen Neutralitätsverständnis festhielten und sich auf zivile und militärische Kriegsoffer konzentrierten. Sie waren nicht bereit, einen Unterschied zwischen Krieg und Völkermord anzuerkennen. Damit standen die Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung – auch nach Kriegsende – nicht im Zentrum des humanitären Engagements der Schweiz.

Drittens hatten die schweizerischen Behörden 1920 für einen Beitritt der Eidgenossenschaft zum Völkerbund gekämpft und sich dafür eingesetzt, dass sein Sitz in Genf eingerichtet wurde. Als im Laufe der 1930er Jahre die internationalen Spannungen und Konflikte zunahmen, zu deren Lösung der Völkerbund sich als unfähig erwies, zog sich die Schweiz kontinuierlich von ihren internationalen Verpflichtungen zurück und erklärte 1938 die Rückkehr zur integralen Neutralität. Hatte sie sich in der Frage der russischen und armenischen Flüchtlinge noch engagiert, so hielt sie sich bei den bescheidenen Versuchen, die auf diplomatischer Ebene zugunsten der Flüchtlinge aus Deutschland unternommen wurden, zurück. Die Unterzeichnung des provisorischen Arrangements vom 4. Juli 1936 betreffend der Flüchtlinge aus Deutschland war diesbezüglich die letzte Verpflichtung, die die Schweiz auf internationaler Ebene einging.

Viertens war die Epoche von 1914 bis 1945 für den schweizerischen Finanzplatz eine Zeit des Aufschwungs und der Konsolidierung. Die Finanzbeziehungen wurden zu einem zentralen Faktor in den internationalen Beziehungen der Schweiz. Während der Liberalismus das Fundament dieses Aufschwungs bildete, der auf einem freien internationalen Kapitalverkehr beruhte, ging die Schweiz zur selben Zeit in bezug auf den internationalen Personenverkehr zu einer Politik über, die eine Abkehr vom Liberalismus des 19. Jahrhunderts darstellte. Dieser Kontrast verstärkte sich während des Krieges, als es die Schweiz einerseits ablehnte, wie die anderen Staaten die Devisenbewirtschaftung und die Kontrolle des Kapitalverkehrs einzuführen, und andererseits Barrieren gegenüber den Flüchtlingen errichtete, die sie als Elemente einer vorgeblichen «Überfremdung» betrachtete.

Diese vier Merkmale eröffneten der Schweiz sowohl gegenüber dem «Dritten Reich» als auch gegenüber anderen Staaten gewisse Handlungsspielräume. Für das nationalsozialistische Deutschland waren die Leistungen des Finanzplatzes besonders wertvoll; dazu kam der Import von schweizerischen Industrieprodukten. Das Reich war auch bestrebt, auf die Aktivitäten der Schweiz als Schutzmacht fremder Interessen und auf die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz Rücksicht zu nehmen. Der Schutz der in den alliierten Staaten internierten deutschen Zivilpersonen und Kriegsgefangenen durch Schweizer Diplomaten genoss in Deutschland einen hohen Stellenwert. Die Alliierten dagegen kritisierten die Schweiz für ihre Kooperation mit den Achsenmächten heftig. Neben den wirtschaftlichen Beziehungen mit den Alliierten und den diplomatischen Aufgaben als Schutzmacht konnte die Schweiz gegenüber

den Alliierten auch das humanitäre Engagement und die Asylpolitik in die Waagschale werfen, indem sie die Anerkennung und Dankbarkeit jener Menschen hervorstrich, zu deren Hilfe oder Rettung sie beigetragen hatte.

3 Die Schweiz und die Flüchtlinge

In der schweizerischen Flüchtlingspolitik waren Elemente von langer Dauer, nämlich die strukturellen Leitlinien der schweizerischen Fremdenpolitik, und Elemente von kurzer Dauer, nämlich die Politik gegenüber NS-Deutschland, seinen Verfolgungsmassnahmen und der Kriegführung durch die Achsenmächte, engstens miteinander verzahnt.

Seit dem Ersten Weltkrieg machten sich die schweizerischen Behörden den Kampf gegen die «Überfremdung» des Landes zum zentralen Anliegen. Die zur Zentralisation und Durchsetzung dieser Politik geschaffene Eidgenössische Zentralstelle für Fremdenpolizei des EJPD wurde im Laufe der 1920er Jahre durch gesetzliche Bestimmungen gestärkt. Dazu kamen zahlreiche Massnahmen im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich, die auf eine Abwehr alles Fremden zielten, so dass der Bevölkerungspolitik, die die Zahl der Ausländer in der Schweiz auf ein Minimum reduzieren wollte, ein weitgehender gesellschaftlicher Konsens zugrunde lag.

Von besonderer Bedeutung war dabei der Antisemitismus. Von älteren Formen christlicher Judenfeindschaft genährt, hatte er – wie in anderen europäischen Staaten – die politische Gleichberechtigung der Juden im 19. Jahrhundert verzögert. Er war, zumeist unausgesprochen und tabuisiert, im Sinne einer mentalen Grunddisposition der gesamten Gesellschaft die Ursache der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Marginalisierung der kleinen jüdischen Minderheit. Dies führte dazu, dass Juden in Verwaltung, Wirtschaftsverbänden und Armee unterrepräsentiert waren, dass sie bei der Einbürgerung diskriminiert wurden, dass sie schliesslich – trotz ihrer offensichtlichen Verfolgung – nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden. So kämpfte Heinrich Rothmund, der als Chef der Polizeiabteilung des EJPD sowohl für die Fremdenpolitik als auch für die Politik gegenüber den Flüchtlingen «aus Rassegründen» zuständig war, nicht nur gegen die «Überfremdung», sondern insbesondere gegen die «Verjudung» der Schweiz.

Vor diesem Hintergrund sind die Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland, die nach dem «Anschluss» Österreichs 1938 zur Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden durch den «J»-Stempel führten, Teil einer Geschichte, die sich nicht auf die «dunklen Jahre» der nationalsozialistischen Herrschaft beschränken lässt. Während Rothmund die Einführung der diskriminierenden Massnahme ablehnte und eine Visumpflicht für alle deutschen Staatsbürger ins Auge fasste, erwog der Bundesrat angesichts der systematischen Vertreibung der Juden aus dem Reich verschiedenste Massnahmen, um die jüdischen Flüchtlinge von der Schweiz fernzuhalten, wobei er die Beziehungen zum nationalsozialistischen Regime möglichst nicht belasten wollte. So legten die Behörden ihrer Visumspraxis die rassistischen Kategorien «arisch» und «nichtarisch» zugrunde und verwendeten diese auch in ihrer Verwaltungspraxis. Der Misserfolg der Konferenz von Evian im Sommer 1938 und die von den anderen Staaten beschlosse-

nen Restriktionen verstärkten den Willen zur Abwehr der jüdischen Flüchtlinge noch, so dass es schliesslich zu einem Abkommen kam, dessen Preis die moralische Kapitulation vor dem rassistischen Antisemitismus des Nationalsozialismus war.

Auch während des Krieges war die Schweiz keine von der Welt abgeschnittene Insel. Vielfältige Beziehungen und gegenseitige Verpflichtungen verbanden sie mit anderen Staaten, auch wenn sie durch den Krieg erschwert waren. Trotz der Geheimhaltung durch die Deutschen gelangten glaubhafte Informationen über die Vernichtung der Juden nach Zürich, Basel, Bern und Genf. Aufgrund ihrer geographischen Lage wurde die Schweiz ein Knotenpunkt, in dem die Informationen zusammenliefen und sich, vor allem nach der Besetzung der Südzone von Frankreich im November 1942, schweizerische und internationale Flüchtlingshilfswerke konzentrierten. Die Beziehungen der Bundesbehörden zu den Hilfswerken waren indessen vom Bestreben geprägt, die Aufnahme und die Handlungsmöglichkeiten der Flüchtlinge auf das absolute Minimum zu begrenzen. Ausdruck der Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln, der Gleichzeitigkeit von hohem Informationsstand und politischer Passivität, ist das folgende Beispiel: Gerhart Riegner, der Vertreter des Jüdischen Weltkongresses in Genf, informierte die Alliierten von der Schweiz aus über die nationalsozialistische Vernichtungspolitik. In der Bundeshauptstadt Bern wie auch am Sitz des IKRK in Genf wurden die Pläne, den Massenmord öffentlich anzuprangern, dagegen ad acta gelegt.

Auch nachdem sie von den unvorstellbaren Vorgängen Kenntnis erhalten hatten, veränderten die Bundesbehörden – ebenso wie die Regierungen der meisten Staaten – ihre Politik gegenüber den Flüchtlingen kaum. Die geläufigsten Haltungen in den neutralen Staaten waren Indifferenz, Passivität oder der Versuch, sich mit dem nationalsozialistischen System zu arrangieren. So war es 1938 ebenso wie 1942 in der Schweiz möglich, das Verhalten anderer demokratischer Staaten als Argument zu benutzen, um die Schliessung der Grenzen zu rechtfertigen. Gefangen in den komplexen schweizerisch-deutschen Beziehungen und konfrontiert mit den Auswirkungen des Weltkriegs, versuchten die schweizerischen Entscheidungsträger die Unabhängigkeit und die wirtschaftliche Stabilität der Eidgenossenschaft zu bewahren. Das Schicksal der Flüchtlinge betrachteten sie als ein untergeordnetes Problem. Obwohl sie aufgrund der internationalen Rolle der Schweiz einige Trümpfe in der Hand hielten, nutzten sie den engen, aber dennoch vorhandenen Handlungsspielraum kaum zur Verteidigung grundlegender menschlicher Werte.

4 Aufnahme und Rückweisung von Flüchtlingen

Im Sommer 1942 kamen die schweizerischen Behörden zum Schluss, dass die Schweiz aus militärischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen könne. Zudem empfahlen die militärisch Verantwortlichen die konsequente Rückweisung an der Grenze als eine Massnahme, die weitere Flüchtlinge davon abhalten sollte, die Flucht in die Schweiz überhaupt zu versuchen. Aus diesen Gründen

stieg die Zahl der Rückweisungen ab August 1942 massiv an und blieb bis zum Herbst 1943 hoch; allein für diesen Zeitraum sind über 5000, für die gesamte Kriegszeit über 24 000 Rückweisungen an der Grenze schriftlich nachgewiesen. Vor und während des Krieges kam es zudem zu Abweisungen und Ausschaffungen, welche die Beamten entweder nicht schriftlich festhielten oder deren Aufzeichnungen nicht aufbewahrt wurden. Wie viele Menschen nach der Ablehnung ihres Visumsantrages durch eine schweizerische konsularische Vertretung oder aufgrund der Informationen über die restriktive Politik gar nicht versuchten, in die Schweiz zu gelangen, ist ungewiss. So bleibt die genaue Zahl der Menschen, die die Schweiz vor der Deportation und Ermordung hätte retten können, im dunkeln.

Trotz des Beschlusses, ausser den «politischen» alle Flüchtlinge abzuweisen, nahm die Schweiz während des Krieges 21 000 jüdische und insgesamt über 51 000 Zivilflüchtlinge auf. Dies hat drei Gründe. Flüchtlinge fanden erstens Aufnahme, wenn sie zu einer sogenannten Härtefallkategorie gehörten. Zweitens wurden sie in der Regel nicht ausgeschafft, wenn es ihnen geglückt war, nach dem heimlichen Grenzübertritt ins Landesinnere zu gelangen; allerdings sind verschiedene Fälle dokumentiert, in denen es dennoch zur Ausschaffung kam. Drittens gingen die Behörden ab Herbst 1943 zu einer weniger restriktiven Politik über. Diese Chance nutzten zahlreiche Flüchtlinge, die im Zusammenhang mit den politischen und militärischen Ereignissen in Italien über die Südgrenze in die Schweiz gelangten; darunter waren jedoch vergleichsweise wenige Juden, deren Verfolgung erst im Juli 1944 als Aufnahmegrund anerkannt wurde.

Im Spannungsverhältnis zwischen Bestimmungen, die grundsätzlich die Rückweisung der Flüchtlinge verlangten, und einer Praxis, die im Einzelfall doch die Chance einer Aufnahme in der Schweiz bot, versuchten einzelne Funktionäre und unzählige Private, Flüchtlinge, die an der Grenze auftauchten, zu retten. Diese komplexe Situation wirft die Frage nach den Kompetenzen und der Verantwortung auf. Dem Bundesrat, der bei Kriegsbeginn vom Parlament ausserordentliche Vollmachten erhalten hatte, und der Armeeführung, deren Zielen zahlreiche Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens untergeordnet wurden, kam eine zentrale Rolle zu. Die Einschränkungen der Kompetenzen des Parlaments und der demokratischen Rechte, z. B. der Pressefreiheit, bedeuteten zugleich, dass die Behörden über ausgedehnte Macht verfügten. Der Ermessens- und Entscheidungsspielraum von einzelnen Beamten war beachtlich, in Bern wie an der Grenze. Deshalb sollte man nicht von einer kollektiven Verantwortung der Schweizerinnen und Schweizer sprechen; es ist zu offensichtlich, dass die Kompetenzen und damit auch die Verantwortung sehr ungleich verteilt waren. Dies tritt deutlich zutage, wenn man die Wege nachvollzieht, die für die Flüchtlinge im einen Fall zur Aufnahme, im anderen Fall zur Rückweisung führten.

Der vorliegende Bericht misst der Rekonstruktion dieser Wege und damit den Erfahrungen der Flüchtlinge ganz besondere Bedeutung zu. Trotz Lücken in den Archiven wurden die Fluchtrouten, die Gefahren der Flucht, die Situation an der Grenze, die unterschiedlichen Handlungsweisen von Beamten an der Grenze und in den Amtsstuben sowie die Hilfeleistungen der

Bevölkerung erforscht. Dies führt zu einem differenzierten Bild, das die Bedrohung der Flüchtlinge und die verschiedenen Handlungsweisen, mit denen sie in der Schweiz konfrontiert waren, anschaulich wiedergibt. Anhand gut dokumentierter Beispiele werden der Weg und das Schicksal einiger weniger Flüchtlinge verfolgt: Von ihrem Herkunftsort bis zur Grenze, wobei die Bedeutung international organisierter Fluchthilfeorganisationen ebenso zutage tritt wie die Bedingungen einer individuell geplanten Flucht. Beim Grenzübertritt nahmen viele Flüchtlinge die Dienste sogenannter Passeure in Anspruch, die teils aus finanziellen Motiven, teils aus politischer, religiöser oder humanitärer Überzeugung handelten. Auf der Schweizer Seite waren sie mit Beamten konfrontiert, die im einen Fall Verständnis zeigten und halfen, ihnen im anderen Fall aber mit Hartherzigkeit, teilweise gar mit antisemitisch motivierter Verachtung und physischer Gewalt begegneten. Letzteres dokumentiert der Bericht anhand der Ausschaffungspraxis in Genf im Herbst 1942. Die dafür Verantwortlichen wurden später gerichtlich verurteilt, was zeigt, dass die Massnahmen in Genf ausserordentliche Dimensionen erreicht hatten. Die dortigen Verhältnisse können jedoch insofern nicht als singuläre Erscheinung betrachtet werden, als ein rücksichtsloser Vollzug der Rückweisungen auch für andere Grenzabschnitte belegt ist und die übergeordneten Instanzen, die sich von einer konsequenten Rückweisungspraxis eine «abschreckende Wirkung» auf die Flüchtlinge erhofften, erst nach längerem Zusehen eingriffen.

Der Aufenthalt in den militärisch geführten Auffanglagern, wo die Flüchtlinge zuerst für einige Wochen oder Monate untergebracht wurden, war von Kontroll- und Disziplinar massnahmen sowie teilweise von der Knappheit an Nahrungsmitteln und Kleidern gekennzeichnet. Die Entscheidungsträger sahen in den Flüchtlingen viel eher eine Bedrohung der Sicherheit des Landes als schutzbedürftige Verfolgte, was in manchen Lagern zu nur schwer erträglichen Lebensbedingungen führte. Ausserdem waren viele militärische Lagerkommandanten und ihre Mitarbeiter ihrer Aufgabe nicht gewachsen. Die spätere Unterbringung in zivilen Lagern und Heimen unterschied sich in materieller Hinsicht kaum von den Verhältnissen, unter denen die dienstleistenden Soldaten und die Zivilbevölkerung lebten. Unter den Bedingungen der Kriegswirtschaft war auch der Alltag der Schweizer Bevölkerung von zahlreichen Einschränkungen geprägt, namentlich im Bereich der Versorgung mit rationierten Lebensmitteln und Kleidern sowie in der Arbeitswelt, wo eine allgemeine Arbeitsdienstpflicht galt und die gesamte Bevölkerung in die sogenannte Anbauschlacht einbezogen wurde. Es war denn auch eher selten die materielle Versorgung, die den Flüchtlingen Anlass zu Klagen gab, als vielmehr das ungenügende Verständnis, das ihnen die schweizerischen Behörden entgegenbrachten. Mit der Trennung von Familien, der Isolation gegenüber der einheimischen Bevölkerung, dem Erwerbsverbot und dem gleichzeitigen Zwang zur Ausführung von Arbeiten, für die manche Flüchtlinge weder von ihrer physischen Verfassung noch von ihrer Ausbildung her geeignet waren, wurden schwerwiegende Fehler gemacht. Diese Massnahmen, die die politischen Behörden zu verantworten hatten, waren leichter zu ertragen, wenn die Leiterinnen und Leiter der Heime und Lager den Flüchtlingen menschlich begegneten und sich in ihre Lage hineinzuversetzen versuchten. Der vorliegende Bericht zeigt, dass bei der Zentraleitung der Lager und Heime aller-

dings eher Lagerleiter gefragt waren, die die Aufrechterhaltung von Ordnung und Disziplin zu ihren obersten Zielen erklärten, dass es zugleich aber auch Lager gab, in denen sich die Flüchtlinge, soweit dies im Exil überhaupt möglich war, wohl fühlten.

Während über die Lager und Heime mittlerweile verschiedene Forschungsarbeiten vorliegen, ist über die private Unterbringung der Flüchtlinge noch wenig bekannt. Dies obwohl ein grosser Teil der Flüchtlinge nach einem vorübergehenden Lageraufenthalt eine private Unterkunft fanden, die – wie z. B. in Rahmen der im Herbst 1942 von Pfarrer Paul Vogt lancierten Freiplatzaktion – entweder unentgeltlich zur Verfügung gestellt oder, was zumeist der Fall war, den Flüchtlingen vermietet wurde.

5 Finanzielle Aspekte

Die Untersuchung der finanziellen Aspekte der Flüchtlingspolitik, die zum Kernbereich des bundesrätlichen Auftrags an die Kommission gehört, steht in einem komplexen Zusammenhang: Orientierungshorizont der schweizerischen Entscheidungsträger waren die Krisenerfahrung am Ende des Ersten Weltkriegs, die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre und später, während des Krieges, die Sicherstellung der Landesversorgung. Die Flüchtlinge aus Deutschland, und zwar vor allem die Juden, waren seit der Machtübernahme der Nationalsozialisten einer wirtschaftlichen Diskriminierung und Verdrängung ausgesetzt. Diese eskalierte ab 1937 zur Enteignungs- und Beraubungspolitik, die im Laufe des Krieges auf den gesamten NS-Machtbereich ausgedehnt und in den Vernichtungslagern mit dem Raub des sogenannten Totengoldes zu ihrem kaum fassbaren Ende geführt wurde.

Den Flüchtlingen, die in den 1930er Jahren in die Schweiz kamen, konnten die Kantone kurzfristige Aufenthaltsbewilligungen erteilen, für die sie Kautionen und Zahlungsverprechen verlangten. Diese betrug im einen Fall das Mehrfache eines Jahreslohnes; im anderen Fall wurden sie vollständig erlassen. So steuerten die Kantone die Aufnahme von Flüchtlingen nach Kriterien, die sie nicht weiter zu begründen brauchten. Im Rahmen des schweizerischen Föderalismus genossen sie in der Flüchtlingspolitik beträchtliche Kompetenzen, die während des Krieges allerdings weitgehend eingeschränkt wurden. Dennoch waren die Kantone – durch ihre fremdenpolizeilichen Vollzugsaufgaben und die Konferenz der kantonalen Polizeidirektoren – in die Politik des EJPD eingebunden. Sie trugen diese mit, auch wenn einige, wie z. B. Basel-Stadt, eine liberalere und andere, wie z. B. der Thurgau, eine härtere Flüchtlingspolitik vertraten.

Als Folge der Wirtschaftskrise entstand im bilateralen Zahlungsverkehr zwischen der Schweiz und Deutschland ein komplexes Verrechnungssystem, das in mehreren Clearingverträgen geregelt wurde. Dies war vor allem für jene Flüchtlinge, die in den 1930er Jahren emigrierten, sowie für alle Personen, die in der Schweiz lebten und auf Überweisungen aus dem Reich angewiesen waren, von Bedeutung. Während der Kapitalexport aus Deutschland seit 1931 verboten war, konnten die Erträge der zurückgelassenen Kapitalien sowie die Pensionen

anfänglich in die Schweiz überwiesen werden. Ab 1937 schränkten die Schweiz und Deutschland diese Möglichkeiten in gegenseitigem Einverständnis kontinuierlich ein: Die Einschränkungen betrafen zuerst die Emigranten und wurden später auf alle Ausländer ausgedehnt, so dass ab 1940 mit Ausnahme der niedergelassenen deutschen Staatsangehörigen keine in der Schweiz lebenden Ausländer mehr Überweisungen aus Deutschland erhielten. Das Interesse der deutschen Machthaber am Zugriff auf die Vermögen der Flüchtlinge und der Wille der Schweizer Wirtschaft, die knappen Clearingmittel für schweizerische Bedürfnisse zu reservieren, ergänzten sich gegenseitig, während die Bedürfnisse der Flüchtlinge – ebenso wie diejenigen anderer Privatpersonen, die über keine Interessenvertretung verfügten – ins Hintertreffen gerieten. Zudem wurden die Clearingverträge – wie auch viele andere Staatsverträge – unvollständig publiziert. Dies widersprach dem Grundsatz, dass die Bestimmungen für die betroffenen Bürger erst mit der Publikation ihre Gültigkeit erhielten, und erschwerte den Flüchtlingen, sich über die Transferbedingungen ins Bild zu setzen und diese in ihre Überlegungen miteinzubeziehen.

Als die in der Schweiz niedergelassenen deutschen Juden durch die 11. Verordnung des Reichsbürgergesetzes 1941 ausgebürgert und nach dem Willen der Nationalsozialisten als Staatenlose nun ebenfalls aus dem Zahlungsverkehr ausgeschlossen werden sollten, weigerten sich die Behörden- und Wirtschaftsvertreter der schweizerischen Clearingkommission – anders als das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und die Schweizerische Verrechnungsstelle –, die Ausbürgerung anzuerkennen. Dieser Haltung lag einerseits das Bewusstsein zugrunde, dass die Ausbürgerung unrechtmässig war und von der Schweiz nicht nachvollzogen werden musste. Andererseits beschränkte sich der Einsatz der Clearingkommission in diesem Fall auf Personen, die schon seit langem in der Schweiz niedergelassen waren und nach einem Ausschluss aus dem Zahlungsverkehr eventuell die öffentliche Fürsorge beansprucht hätten. In bezug auf Emigranten und Flüchtlinge aber hatte auch die Clearingkommission kein Interesse, «sich von gefühlsmässigen Erwägungen leiten zu lassen und damit die Eidgenössische Fremdenpolizei in ihrem Abwehrkampf gegen die Emigranten zu hindern», wie Jean Hotz, der Direktor der Handelsabteilung, im März 1939 erklärte.²

Da die Flüchtlinge in der Schweiz einem generellen Arbeitsverbot unterstanden und die Überweisung von Geldern aus dem Ausland je nach Staat schwierig oder gar unmöglich war, konnten sie ihren Lebensunterhalt nur selbst bestreiten, wenn sie in der Schweiz Vermögen besaßen. Unter Umständen waren sie dann als Geschäftspartner, Steuerzahler und «Gäste» der krisengeschüttelten Hotellerie willkommen. Für die Mehrzahl der Flüchtlinge war dies nicht der Fall. Sie waren auf fremde Hilfe angewiesen, die von Hilfswerken und Privatpersonen mit grossem Engagement geleistet wurde. Die Hauptlast trugen die Juden in der Schweiz, denen der Bund neben der Unterstützung der Flüchtlinge auch die Unterstützung der jüdischen

² Sitzung der Clearingkommission Deutschland, 15. März 1939, S. 22, BAR E 7160-01 1968/223, Bd. 15.

Schweizerinnen und Schweizer, die aus Deutschland zurückkehrten, aufzwang. Die Frage der Kosten verschärfte sich 1938 nach dem «Anschluss» Österreichs akut, und mit der Weigerung, an die Kosten beizutragen, gelang es dem EJPD, die Hilfswerke in seine restriktive Politik einzubinden.

Von 1933 bis 1947 bezahlten die in der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF) zusammengeschlossenen Hilfswerke um die 70 Millionen Franken. Der Anteil des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen (VSJF) betrug 46 Millionen Franken. Der VSJF erhielt einen wesentlichen Teil dieser Gelder von den Juden in der Schweiz; ausserdem erhöhte der Bund seine anfänglich nur für die Weiterwanderung bestimmten Subventionen ab 1944. Mehr als die Hälfte der Hilfsgelder, über die der VSJF verfügte, stammte jedoch vom *American Jewish Joint Distribution Committee*, das von 1939 bis 1945 um die 16 Millionen Franken und bis 1950 nochmals denselben Betrag in die Schweiz überwies.

Nach der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA im Juni 1941 wurde die Möglichkeit, Unterstützungszahlungen aus den USA zu erhalten, sowohl von den USA als auch von der Schweiz erschwert. Das Kontingent der von der Schweiz bewilligten Dollarübernahmen zugunsten der Hilfswerke wurde von den schweizerischen Behörden nicht ausgeschöpft. Im Mai 1942 schloss die Schweizerische Nationalbank (SNB) das amerikanisch-jüdische Hilfswerk vom Finanztransfer in die Schweiz aus, der erst Ende 1943 wieder ermöglicht wurde. Überdies nahm die SNB auch keine Dollars mehr für Flüchtlinge entgegen, die nach dem 1. Januar 1942 in die Schweiz gelangt waren. Es fällt auf, dass die schweizerischen Behörden im selben Zeitraum, als sich die Verfolgungsmassnahmen in Frankreich intensivierten und sie Tausende von Flüchtlingen zurückwiesen, auch die finanziellen Möglichkeiten für die Flüchtlinge und die sie unterstützenden Hilfswerke einschränkten. Einen Beleg dafür, dass diese Politik gezielt und in Absprache zwischen Polizei- und Wirtschaftsbehörden erfolgte, gibt es nicht. Vielmehr dürfte die gleichzeitige Einengung der Fluchtchancen und der Unterstützungsmöglichkeiten für die Flüchtlinge u. a. mit der sich damals verschärfenden Isolation der Schweiz zu tun gehabt haben. Die Isolation war jedoch nicht nur eine Folge der militärischen Ereignisse; sie wurde von der Schweiz auch bewusst gewählt. Dies zeigt sich etwa an der ablehnenden Haltung, die der Bundesrat und sein Delegierter für die internationalen Hilfswerke gegenüber Hilfsangeboten aus den USA einnahmen: Sie orientierten ihre humanitäre Politik nicht an der Not der Flüchtlinge, sondern an politischen und taktischen Überlegungen.

Als die Zahl der Flüchtlinge, die in die Schweiz zu gelangen versuchten, im Sommer 1942 zunahm, die Kantone eine Beteiligung an den Kosten ablehnten und die Mittel der Hilfswerke erschöpft waren, intensivierte der Bund sein finanzielles Engagement deutlich. Von 1939 bis 1945 gab er für die Flüchtlingspolitik 83 Millionen Franken aus; in diesem Betrag sind neben den Ausgaben für die Unterkunft und Verpflegung der Flüchtlinge auch der Verwaltungsaufwand und die Ausgaben für Kontrollmassnahmen inbegriffen. Mit Beschluss vom 1. April 1946 verzichtete der Bundesrat auf die Rückvergütung dieser Kosten durch die einzelnen Staaten,

während von den Flüchtlingen in den folgenden Jahren zum Teil die Rückzahlung ihrer Unterhaltskosten verlangt wurde. Bis 1950 erhöhten sich die Ausgaben des Bundes auf 128 Millionen Franken.

Um die Kosten für Unterkunft und Verpflegung zumindest teilweise zu decken und um ein Unterlaufen der kriegswirtschaftlichen Bestimmungen zu verhindern, beschloss der Bundesrat 1943, den illegal eingereisten Flüchtlingen sämtliche Vermögenswerte abzunehmen und sie von der Schweizerischen Volksbank treuhänderisch verwalten zu lassen. Bei diesem Beschluss spielten angesichts der beträchtlichen Probleme, die sich in den Auffanglagern bei der Aufbewahrung der Flüchtlingsvermögen durch die Armee ergeben hatten, organisatorische und rechtliche Überlegungen mit. Die Bank bemühte sich um eine korrekte Kontenführung. Die konsultierten Quellen zeigen allerdings auch, dass bei der Einführung der Massnahme und der Verwaltung der Flüchtlingsguthaben bei Bundesbehörden, Wirtschaftsverbänden und Privatpersonen antisemitische Stereotype, Konkurrenzangst und Schikanen vorkamen. Mit der finanziellen Bevormundung waren die Flüchtlinge den Entscheiden der Beamten weitgehend ausgeliefert, was im Einzelfall schwerwiegende Auswirkungen haben konnte.

Mit der sogenannten Solidaritätsabgabe, einer Sondersteuer für vermögende Emigranten, sollten auch die Flüchtlinge an die Unterstützungskosten beitragen. Der Ertrag der mehrmals erhobenen Abgabe wurde an die in der SZF zusammengeschlossenen Hilfswerke verteilt; der Verteilschlüssel wurde mit dem Einverständnis des VSJF proportional zu den Aufwendungen der Hilfswerke festgelegt, während die Steuereinnahmen überwiegend von jüdischen Flüchtlingen stammten. Die Steuerveranlagung zog zahlreiche Rekurse nach sich, und die Einführung der auch von den Hilfswerken begrüßten Steuer beruhte auf einer Argumentation, die der Situation der Flüchtlinge kaum Rechnung trug. Ausgerechnet von jenen wurde finanzielle Solidarität verlangt, deren wirtschaftliche Existenzgrundlage zerstört, denen die Erwerbsarbeit untersagt und deren Aufenthalt in der Schweiz nur für wenige Monate bewilligt war. Ausserdem war die Sondersteuer rechtlich problematisch, falls sie von Personen erhoben wurde, die dem in verschiedenen bilateralen Niederlassungsverträgen verankerten Gleichbehandlungsgebot unterstanden. Besonders fragwürdig war, dass die Sondersteuer auch von Personen erhoben wurde, die nach dem 1. September 1929 eine Niederlassungsbewilligung erworben hatten, sofern sie nicht mehr in ihren Heimatstaat zurückkehren konnten. Dies betraf auch die in der Schweiz niedergelassenen deutschen Juden, deren Ausbürgerung 1941 gegen den schweizerischen *Ordre public* verstieß. Solche rechtlichen Einwände kümmerten das EJPD jedoch wenig, da es wusste, dass die Juden in vielen Staaten unerwünscht waren und ihren völkerrechtlichen Schutz, auch wenn sie noch eine Staatsbürgerschaft besaßen, faktisch verloren hatten.

6 Rechtliche Aspekte

In der Übernahme von Bestimmungen der deutschen Rassegesetze liegt eines der zentralen rechtlichen Probleme der schweizerischen Flüchtlingspolitik. Dies gilt insbesondere für die Kennzeichnung der Reisepässe deutscher Juden mit dem «J»-Stempel, als die Schweiz die anti-semitische Gesetzgebung ihrer eigenen Einreisepolitik zugrunde legte, sowie für die Ausbürgerung der im Ausland lebenden deutschen Juden durch die 11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 25. November 1941. Da die Rassegesetze, wie das Bundesgericht bereits während des Krieges festhielt, dem schweizerischen *Ordre public* widersprachen, waren die daran anschliessenden rechtlichen und administrativen Massnahmen der Schweiz unrechtmässig. Der vorliegende Bericht zeigt, dass dies den Behörden in unterschiedlichem Masse bewusst war und dass es beim Nachvollzug der Ausbürgerungen beträchtliche Unterschiede gab. Am stossendsten ist in diesem Zusammenhang, dass das EJPD auf der einen Seite die Ausbürgerung der deutschen Juden im November 1941 anerkannte und ihnen die Niederlassungsbewilligungen entzog. Auf der anderen Seite betrachtete es die ausgebürgerten Flüchtlinge im Februar 1945, als die Bundesbehörden die in der Schweiz liegenden und von der Schweiz aus verwalteten deutschen Guthaben blockierte, wieder als deutsche Staatsangehörige, worauf die Vermögen der Flüchtlinge genauso wie alle anderen deutschen Vermögen gesperrt wurden.

Auf völkerrechtlicher Ebene gab es nur wenige Bestimmungen, die die Aufnahme und Rückweisung von Flüchtlingen regelten. Immerhin war die Schweiz ab 1937 durch das provisorische Arrangement vom 4. Juli 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland verpflichtet, Flüchtlinge, die sich – legal oder illegal – bereits in der Schweiz befanden, nicht nach Deutschland zurückzuschaffen, sofern sie sich um eine Weiterreise bemühten. Die Wegweisung an der Grenze selbst, über die die einzelnen Staaten autonom entschieden, wurde durch die Vereinbarung dagegen nicht geregelt. Als die Schweiz während des Krieges an ihrer West- und ihrer Südgrenze Flüchtlinge ins Gebiet ihrer Verfolger zurückschickte, widersprach dies zwar nicht dem Buchstaben des genannten Abkommens; es widersprach jedoch dem Sinn der Vereinbarung, die die Rückschaffung in den Verfolgerstaat ausschliessen wollte, und damit einem völkerrechtlichen Verständnis, wie es sich in den 1930er Jahren entwickelte und in der Nachkriegszeit durchsetzen sollte.

Die Behandlung der aufgenommenen Flüchtlinge war durch das Völkerrecht kaum geregelt. Die sogenannte Martensklausele der Haager Landkriegsordnung von 1907 forderte in allgemeiner Form, dass im Krieg alle Personen nach den Grundsätzen der Menschlichkeit zu behandeln seien. Damit war insofern ein Minimalstandard formuliert, als die Schweiz eine Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der internierten Militär- und Zivilpersonen gewährleisten musste, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichten.

Verschiedene gegenüber den Flüchtlingen ergriffene Massnahmen waren rechtlich problematisch. Dies gilt, wie oben dargelegt, für die Solidaritätsabgabe. Für die Abnahme und Verwaltung der Flüchtlingsvermögen, die im Sommer 1942 begann, gab es bis zum März 1943 keine

formelle Rechtsgrundlage. Dasselbe gilt auch für die Lohnabzüge, denen erwerbstätige Flüchtlinge nach 1945 unterworfen waren. In einem autoritären Selbstverständnis setzten sich die Behörden über rechtliche Einwände hinweg, und zwar besonders dann, wenn kein Widerstand zu erwarten war, was vor allem für staatenlose Flüchtlinge galt.

Die grossen Leitlinien der schweizerischen Flüchtlingspolitik befanden sich in Übereinstimmung mit der damaligen Rechtsordnung. Der Entscheid für einen engen (politischen) Flüchtlingsbegriff, womit jüdische Flüchtlinge kein Asyl erhielten, sondern den fremdenpolizeilichen Bestimmungen des Gesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer unterstellt und als unerwünschte Ausländer behandelt wurden, war ein politischer Entscheid. Er war weder vom Gesetz vorgeschrieben, noch widersprach er völkerrechtlichen oder landesrechtlichen Normen. Die Internierung von Flüchtlingen, die sich illegal im Land befanden und nicht ausgeschafft werden konnten, war rechtlich erlaubt. Und zahlreiche, auf die bundesrätlichen Vollmachten abgestützte Massnahmen konnten mit den besonderen Bedingungen des Krieges gerechtfertigt werden. Die Schweiz hielt sich also weitgehend an den legalen Rahmen, doch sie interpretierte die Normen grundsätzlich zugunsten der Autorität des Staates und nicht zugunsten der Schutzbedürfnisse der Flüchtlinge. Nichts hätte sie daran gehindert, über die völkerrechtlichen Minimalstandards hinauszugehen oder das Landesrecht zugunsten der Flüchtlinge zu interpretieren bzw. zu verändern.

Dies festzuhalten ist insofern wichtig, als sich – bereits in den 1930er Jahren, vor allem aber im Zusammenhang mit den nationalsozialistischen Verbrechen – während des Krieges ein neues Rechtsverständnis durchzusetzen begann, das über die Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse zur allgemeinen Deklaration der Menschenrechte durch die UNO und weiteren völkerrechtlichen Vereinbarungen führte, die den Freiheitsrechten und Schutzansprüchen des Individuums auf Kosten staatlicher Autorität mehr Gewicht einräumten. Die Schweiz beteiligte sich an diesem Prozess sowohl nach 1933 als auch nach 1945 nur zögerlich. Sie blieb der UNO fern und hielt an ihrer Sonderrolle fest. Dieser Wille zur Kontinuität lässt sich auch in ihrer Politik gegenüber den Fremden und den Flüchtlingen feststellen: Unmittelbar nach Kriegsende drängte sie die Flüchtlinge, das Land so schnell wie möglich zu verlassen. 1948, im selben Jahr, als sie für mehrere Hundert im Land verbliebene ältere oder gebrechliche Flüchtlinge ein Dauerasyl schuf, revidierte sie ihr Ausländergesetz in eine Richtung, die weiterhin im Zeichen des Kampfes gegen die «Überfremdung» stand.

7 Zwei Fragen

Was wäre geschehen, wenn die Schweiz 1938 nicht auf eine Kennzeichnung der Pässe deutscher Juden durch den «J»-Stempel gedrängt hätte? Was hätte es bedeutet, wenn die Schweiz im August 1942 ihre Grenze für «rassisch» verfolgte Flüchtlinge nicht geschlossen hätte?

Die Einführung des «J»-Stempels 1938 erschwerte den im Reich lebenden Juden die Emigration. Ohne schweizerisches Drängen wären die Pässe später, vielleicht auch gar nicht gekenn-

zeichnet worden. Dies hätte es den Flüchtlingen weniger schwer gemacht, ein Aufnahmeland zu finden. Dabei wäre die Schweiz für die meisten nicht das Zielland ihrer Flucht gewesen. Ohne «J»-Stempel wäre es jedoch vielen Opfern des Nationalsozialismus möglich gewesen, über die Schweiz oder andere Staaten der Verfolgung zu entkommen.

1942 war die Situation grundlegend anders. Seit 1941 war es den Juden verboten, den NS-Machtbereich zu verlassen, und täglich wurden viele Tausend Kinder, Frauen und Männer systematisch ermordet. Für die Verfolgten war bereits die Flucht bis zur Schweizer Grenze mit grossen Gefahren verbunden. Wenn sie die Grenze erreichten, war die Schweiz ihre letzte Hoffnung. Indem die Schweizer Behörden zusätzliche Hindernisse schufen, trugen sie – ob sie es beabsichtigten oder nicht – dazu bei, dass das NS-Regime seine Ziele erreichen konnte. Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Öffnung der Grenze einen Angriff der Achsenmächte provoziert oder unüberwindbare wirtschaftliche Schwierigkeiten verursacht hätte. Dennoch verweigerte die Schweiz Menschen in höchster Lebensgefahr die Hilfe. Eine am Gebot der Menschlichkeit orientierte Politik hätte viele Tausend Flüchtlinge vor der Ermordung durch die Nationalsozialisten und ihre Gehilfen bewahrt.

Anhänge, Quellen und Literatur

Anhang 1: Chronologie: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933 – 1948 im internationalen Kontext

Die folgende Chronologie stellt die schweizerische Flüchtlingspolitik in den Zusammenhang der wichtigsten internationalen Ereignisse. Sie ist ein Arbeitsinstrument und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Internationale Politik und Kriegsverlauf	Deutsche Politik	Verfolgungs- und Vernichtungspolitik	Flüchtlingspolitik der Schweiz
1933			
	<p><i>30. Januar</i> Berufung Adolf Hitlers zum Reichskanzler</p> <p><i>28. Februar</i> Die «Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat»¹ setzt die Grundrechte ausser Kraft und bildet die Grundlage für die antidemokratische Gesetzgebung des NS-Regimes (faktisches Verbot der KPD)</p> <p><i>24. März</i> Das «Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (Ermächtigungsgesetz)» ermöglicht den Erlass von verfassungsändernden Gesetzen durch die Regierung ohne Mitsprache des Reichstags</p>	<p><i>22. März</i> Erste Einweisungen in das Konzentrationslager Dachau</p> <p><i>1. April</i> Organisierter Boykott der Geschäfte jüdischer Inhaber in Deutschland</p> <p><i>7. April</i> Das «Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums» regelt die Entlassung oder Zwangspensionierung von politischen Gegnern und «Nichtariern» im öffentlichen Sektor</p>	<p><i>31. März</i> Weisungen des EJPD² schreiben vor, dass Flüchtlingen nur vorübergehend Aufenthalt zu gewähren ist</p> <p><i>7. April</i> Der Bundesrat ordnet an, dass alle den Status eines politischen Flüchtlings beanspruchenden Ausländer sich spätestens 48 Stunden nach der Einreise bei der Polizei anzumelden haben und andernfalls die Möglichkeit verlieren, als politische Flüchtlinge anerkannt zu werden</p>

¹ Titel der Gesetze des NS-Regimes werden im zeitgenössischen Wortlaut wiedergegeben.

² Urheberin der Kreisschreiben bzw. Weisungen war meistens die Polizeiabteilung des EJPD.

Internationale Politik und Kriegsverlauf	Deutsche Politik	Verfolgungs- und Vernichtungspolitik	Flüchtlingspolitik der Schweiz
<p>3. Oktober Internationale Konvention für die Nansen-Flüchtlinge</p> <p>28. Oktober Die Konvention des Völkerbundes über die internationale Rechtsstellung von Flüchtlingen stipuliert ein grundsätzliches Ausweisungsverbot für aufgenommene Flüchtlinge und verankert erstmals völkerrechtlich das Non-Refoulement-Prinzip</p>		<p><i>Mai</i> Zerschlagung der Gewerkschaften</p> <p>22. Juni Verbot der SPD, Auflösung der übrigen Parteien</p> <p>22. September «Reichskulturkammergesetz»: Ausschluss der Juden, der Roma und der politischen Oppositionellen aus dem Kulturleben in Deutschland</p>	<p><i>November</i> Vereinbarung zwischen dem IKRK und dem Deutschen Roten Kreuz über individuelle Nachforschungen nach KZ-Häftlingen</p>
1934			
			<p>1. Januar Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, 26.3.1931)</p>
1935			
	<p>13. Januar Nach Volksabstimmung Rückgliederung des Saarlandes an Deutschland, Emigration von NS-Gegnern</p>		

Internationale Politik und Kriegsverlauf

11. – 14. April

Konferenz von Stresa zwischen Grossbritannien, Frankreich und Italien, die übereinkommen, einseitigen Aufkündigungen von Verträgen entgegenzuwirken

23. April

In Polen Annahme einer Verfassung, die das parlamentarisch-demokratische System aufhebt

18. Juni

Das deutsch-britische Flottenabkommen unterläuft die «Front von Stresa»

August

US-amerikanische Neutralitätsgesetze: Waffenembargo gegenüber Kriegführenden und Reiseverbot für Amerikaner auf Schiffen von Kriegführenden

3. Oktober

Italienischer Überfall auf Abessinien

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Flüchtlingspolitik der Schweiz

15. September

Nürnberger Gesetze: Das «Reichsbürgergesetz» unterscheidet zwischen Staatsangehörigen, Deutschen und Personen «artverwandten Blutes», definiert als «Volljuden» Personen mit mindestens drei jüdischen Grosseltern und entzieht diesen die politischen Bürgerrechte; das «Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre» verbietet Eheschliessungen und ausserehelichen Verkehr zwischen Deutschen und Juden; die Bestimmungen werden auf Roma und Sinti ausgedehnt

8. September

Der Versuch einer autoritären Totalrevision der Bundesverfassung scheitert in einer Volksabstimmung

19. – 27. Oktober

Das IKRK-Mitglied C. J. Burckhardt besucht unter anderen das Konzentrationslager Dachau

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**
Deutsche Politik
Verfolgungs- und Vernichtungspolitik
Flüchtlingspolitik der Schweiz
1936

3. Mai
In Frankreich Wahlsieg der Volksfront

26. Mai – 7. Juni
Streikwelle in Frankreich

4. Juli
Das auch von der Schweiz ratifizierte provisorische Arrangement des Völkerbundes betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland stipuliert ein bedingtes Rückweisungsverbot in das Herkunftsland

17./18. Juli
In Spanien Militärputsch der Rechten gegen die Volksfrontregierung, Beginn des Bürgerkriegs

7. März
Kündigung des Vertrags von Locarno; die Wehrmacht besetzt das entmilitarisierte Rheinland

9. – 14. September
Am Nürnberger Parteitag der NSDAP Proklamation des Vierjahresplans

17. Juni
Gründung der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)

Juli/August
Errichtung des Konzentrationslagers Sachsenhausen
August/September
Massenverhaftungen von Zeugen Jehovas

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Flüchtlingspolitik der Schweiz

1937			
		<p><i>15. Juli</i> Erste Einweisungen in das Konzentrationslager Buchenwald</p> <p><i>Herbst</i> Zweite Verhaftungswelle von Zeugen Jehovas</p>	<p><i>19. Juli</i> «Arbeitsfrieden»: Abkommen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Maschinen- und Metallindustrie, dem im Mai eine Übereinkunft in der Uhrenbranche vorangegangen ist</p> <p><i>19. August</i> Deutsch-schweizerisches Abkommen über die Heimschaffung schweizerischer Rückwandererguthaben</p> <p><i>29. September</i> Inkrafttreten der provisorischen Vereinbarung betreffend den Status der Flüchtlinge aus Deutschland vom 4.7.1936</p>
1938			
<p><i>10. Februar</i> Konvention des Völkerbundes über die Stellung der Flüchtlinge aus Deutschland (von der Schweiz nicht unterzeichnet)</p> <p><i>31. März</i> Das polnische Gesetz über die Erneuerung von Sichtvermerken löst die Befürchtung aus, in Deutschland lebende polnische Juden könnten ab Oktober 1938 staatenlos werden</p>	<p><i>12. März</i> Einmarsch der Wehrmacht in Österreich («Anschluss»)</p>	<p><i>22. April</i> «Verordnung gegen die Unterstützung der Tarnung jüdischer Gewerbebetriebe»</p>	<p><i>28. März</i> Der Bundesrat beschliesst die Wiedereinführung der Visumpflicht für Inhaber österreichischer Pässe</p> <p><i>April – September</i> Deutsch-schweizerische Verhandlungen, die zur Einführung des «J-Stempels» führen</p>

Internationale Politik und Kriegsverlauf

6. – 15. Juli
Konferenz von Evian über die Flüchtlinge aus Deutschland (einschliesslich Österreich), Gründung des Intergouvernementalen Komitees für die Flüchtlinge (IGCR)

Deutsche Politik

30. Mai
Geheimbefehl Hitlers an die Wehrmacht zur Vorbereitung des Angriffs auf die Tschechoslowakei

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

26. April
«Verordnung über die Anmeldung des Vermögens von Juden»

13. – 18. Juni
«Operation Arbeitsscheue»: Polizeirazzien gegen «Asoziale» (einschliesslich Roma und Sinti), die in Konzentrationslagern inhaftiert werden

23. Juli
«3. Bekanntmachung über den Kennkartenzwang»

17. August
Die «Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen» legt «Israel» und «Sara» als Vornamen für Juden fest

26. August
Einrichtung der «Zentralstelle für jüdische Auswanderung» in Wien unter der Leitung Eichmanns

1. September
Einführung der Rassengesetze in Italien

Flüchtlingspolitik der Schweiz

Mitte Mai
Rückkehr der Schweiz zur integralen Neutralität

18./19. August
Der Bundesrat beschliesst die ausnahmslose Rückweisung aller Flüchtlinge ohne Visum

19. August
Der IKRK-Delegierte Favre besucht das Konzentrationslager Dachau

Internationale Politik und Kriegsverlauf

29. September
Unterzeichnung des Münchner Abkommens: Annexion des Sudetengebiets durch Deutschland

Deutsche Politik

Oktober
Deutschland fordert die Angliederung der Freien Stadt Danzig an das Reich

21. Oktober
Geheimbefehl Hitlers zur «Erledigung der Resttschechei»

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

5. Oktober
«Verordnung über Reisepässe von Juden»: Einführung des «J-Stempels»

28. Oktober
Beginn der Zwangsaussiedlung polnischer Juden aus Deutschland

9./10. November
«Reichskristallnacht»: Massenspogrome gegen Juden

12. November
«1. Verordnung zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben»

15. November
Ausschluss jüdischer Kinder von deutschen Schulen

8. Dezember
Erlass Himmlers zur systematischen Erfassung und erkennungsdienstlichen Behandlung der «Zigeuner»

Flüchtlingspolitik der Schweiz

29. September
Deutsch-schweizerische Einigung über die Kennzeichnung der Pässe von Juden durch deutsche Behörden (Berliner Protokoll)

4. Oktober
Einführung der Visumpflicht für deutsche «Nichtarier»

28. Dezember
Das IKRK interveniert beim Deutschen Roten Kreuz zugunsten der politischen und rassischen Gefangenen

1939

15. März
Einmarsch in die Tschechoslowakei

16. März
Errichtung des Protektorats Böhmen und Mähren

24. Januar
Einrichtung der «Reichszentrale für jüdische Auswanderung» in Deutschland unter der Leitung Heydrichs

20. Januar
Der Bundesrat beschliesst die Einführung der Visumpflicht für alle Emigranten

15. März
Der Bundesrat beschliesst die Einführung der Visumpflicht für Inhaber tschechoslowakischer Pässe

Internationale Politik und Kriegsverlauf

1. April

Ende des Spanischen Bürgerkriegs, Sieg der Nationalisten unter Franco

17. Mai

Britisches Weissbuch beschränkt die Zahl jüdischer Einwanderer in Palästina bis Ende 1944 auf 75 000

3. September

Kriegserklärung Englands und Frankreichs an Deutschland

Deutsche Politik

23. August

Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Nichtangriffspakts

1. September

Überfall auf Polen

28. September

Aufteilung Polens durch Deutschland und die Sowjetunion

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

15. Mai

Erste Verlegung von Häftlingen in das Frauenkonzentrationslager Ravensbrück

26. Juli

Einrichtung der «Zentralstelle für jüdische Auswanderung» in Prag unter der Leitung Eichmanns

27. September

Gründung des Reichssicherheitshauptamtes (RSHA) unter Heydrich

Oktober

Ermächtigungsschreiben Hitlers für den Beginn der «Euthanasie» (auf den 1.9.1939 rückdatiert); Beginn der Deportationen von Juden aus Österreich und aus dem Protektorat

Flüchtlingspolitik der Schweiz

6. Mai

Eröffnung der Schweizerischen Landesausstellung in Zürich

30. August

Die Bundesversammlung überträgt dem Bundesrat weitreichende gesetzgeberische und verfassungsändernde Kompetenzen (Vollmachtenbeschluss)

5. September

Der Bundesrat beschliesst die allgemeine Visumpflicht

September

Bei Kriegsbeginn befinden sich 7000 bis 8000 Flüchtlinge in der Schweiz; die Schweiz wird Schutzmacht von Deutschland, Frankreich u.a.

17. Oktober

Der Bundesrat beschliesst, dass mit Ausnahme von Deserteuren und politischen Flüchtlingen illegal eingereiste Ausländer in das Herkunftsland auszuschieffen sind; der BRB schafft die Rechtsgrundlagen für die Internierung und die Abgabepflicht der Emigranten und Flüchtlinge

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Flüchtlingspolitik der Schweiz

18. November
Kennzeichnung der Juden in den annek-
tierten Gebieten Polens

1. Dezember
Kennzeichnung der Juden im Generalgou-
vernement

1940

14. Januar
In Polen beginnen die ersten von der SS
organisierten Deportationen

Frühjahr – August
Planungen zur Deportation der Juden
nach Madagaskar

12. März
Der Bundesrat beschliesst die Errichtung
von Arbeitslagern für Emigranten

9. April
Besetzung Dänemarks und Norwegens

10. Mai
Angriff auf Belgien, Luxemburg und die
Niederlande

12. Mai
Angriff auf Frankreich

20. Mai
Ankunft einer SS-Einheit in Auschwitz
zur Errichtung des Konzentrationslagers

10. Juni
In Italien werden alle ausländischen Juden
in Lagern interniert

14. Juni
Erster Transport von (polnischen)
Häftlingen in das Konzentrationslager
Auschwitz

10. Juni
Kriegseintritt Italiens auf deutscher Seite

Internationale Politik und Kriegsverlauf

Juli
«Alien and Registration Act» der US-Regierung

10. Juli
Pétain wird Staatsoberhaupt des «Etat français» (Vichy-Regime)

20. – 25. November
Beitritt Ungarns, Rumäniens und der Slowakei zum Dreimächtepakt

Deutsche Politik

22. Juni
Deutsch-französischer Waffenstillstand; Elsass-Lothringen, Luxemburg und ein Teil Belgiens werden Deutschland eingegliedert, Belgien sowie der Norden und Westen Frankreichs werden besetzt, im Süden entsteht die unbesetzte Zone

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Herbst
Errichtung zahlreicher jüdischer Ghettos im Generalgouvernement

3. Oktober
Erste Judenverordnung des Vichy-Regimes (Statut des Juifs)

22. – 25. Oktober
Organisierte Vertreibung von badischen, pfälzischen und saarländischen Juden in das unbesetzte Frankreich; die französischen Behörden internieren die Abgeschobenen u. a. im Lager Gurs

Flüchtlingspolitik der Schweiz

18. Juni
Schaffung des Eidgenössischen Kommissariats für Internierung und Hospitalisierung (EKIH)

19./20. Juni
Nach der militärischen Niederlage überschreiten 28 000 Mann des 45. französischen Armeekorps, einschliesslich einer polnischen Division, die Schweizer Grenze und werden interniert; innerhalb weniger Tage werden über 40 000 Militärpersonen und ca. 7500 französische Zivilpersonen vorübergehend aufgenommen

November
Gründung des Vereinigten Hilfswerks (CMS) durch das IKRK und die Liga der Rotkreuz-Gesellschaften

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Flüchtlingspolitik der Schweiz

26. November
Der Bundesrat verbietet die Kommunistische Partei und ihr angegliederte Organisationen (u. a. die Rote Hilfe Schweiz)

13. Dezember
Der Bundesrat beschliesst die teilweise Schliessung der Grenze

1941

1. März
Beitritt Bulgariens zum Dreimächtepakt

6. April
Überfall auf Jugoslawien und Griechenland (Serbien wird einer Militärverwaltung unterstellt, in Kroatien wird am 10.4.1941 ein von der Ustascha regierter Satellitenstaat errichtet)

10. Januar
Registrierung der Juden in den Niederlanden

Februar
Erste Deportation von Juden aus den Niederlanden

29. März
Einrichtung des Kommissariats für Judenfragen durch die Vichy-Regierung

Mai
In Kroatien Beginn der Verhaftung, Internierung und Ermordung von Juden

Januar
Heimschaffung der französischen internierten Soldaten

18. März
Der «Bundesratsbeschluss über den Beitrag der ausländischen Flüchtlinge an die Hilfsorganisationen für Emigranten» verpflichtet vermögende Flüchtlinge zu einer «Solidaritätsabgabe»

Internationale Politik und Kriegsverlauf

Juni

Das amerikanische Close Relatives Edict untersagt die Einwanderung von Personen mit Angehörigen im deutschbesetzten Europa

14. Juni

Mittels Executive Order 8785 blockieren die USA alle kontinentaleuropäischen Guthaben

20. Juni

Die General License No. 50 der US-Regierung erlaubt den Kapitaltransfer in die Schweiz via Nationalbank

14. August

Verkündung der Atlantik-Charta durch Churchill und Roosevelt

Deutsche Politik

22. Juni

Angriff auf die Sowjetunion

2. Oktober

Beginn der Offensive gegen Moskau

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

20. Mai

Geheimer Erlass des RSHA: Verbot für Juden deutscher Staatsangehörigkeit, Frankreich und Belgien zu verlassen bzw. aus dem Reich in diese Länder auszuwandern

22. Juni

In den besetzten Gebieten der Sowjetunion Beginn der Massenerschöpfung von Juden, Kommunisten und «Zigeunern» durch SS-Einsatzgruppen

31. Juli

Göring ermächtigt Heydrich, einen Plan zur «Endlösung der Judenfrage» auszuarbeiten

24. August

Abbruch, wenig später jedoch Weiterführung und Dezentralisierung der «Euthanasie»

15. September

Kennzeichnung der Juden in Deutschland durch «Judensterne»

7. Oktober 1941 – Mitte 1942

Bau und erste Einweisungen in das (spätere Vernichtungs-) Lager Lublin/Majdanek

Flüchtlingspolitik der Schweiz

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Flüchtlingspolitik der Schweiz

5. Dezember
Beginn der sowjetischen Gegenoffensive:
Scheitern der Blitzkriegstrategie

11. Dezember
Kriegserklärung Deutschlands und Italiens an die Vereinigten Staaten

Oktober
Beginn der Massendeportationen von Juden, Sinti und Roma aus dem Reichsgebiet;
Einführung des «Certificat de non-appartenance à la race juive» in Frankreich durch das Kommissariat für Judenfragen des Vichy-Regimes

Oktober 1941 – Mai 1942
Systematische Ermordung der jüdischen Bevölkerung in Serbien

23. Oktober
Auswanderungsverbot für Juden aus dem Reichsgebiet; bis Februar 1942 wird das Verbot auf alle besetzten Gebiete ausgedehnt

November
Errichtung eines Ghettos in Theresienstadt

25. November
Durch die «11. Verordnung zum Reichsbürgergesetz» verlieren vertriebene deutsche Juden die deutsche Staatsangehörigkeit sowie ihr Vermögen

Dezember
In Chelmno Beginn der Massenmorde mit Giftgas im ersten Vernichtungslager

11. November
Der Bundesrat beschliesst, dass Doppelbürgern im Staatsinteresse das Bürgerrecht entzogen werden kann und ausnahmslos alle Schweizerinnen durch die Heirat mit einem Ausländer das Schweizer Bürgerrecht verlieren

17. Dezember
Entstehung der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)

Dezember
Die Schweiz wird Schutzmacht Japans, Englands und der USA

1942

20. Januar
Wannsee-Konferenz zur Koordinierung der «Endlösung der Judenfrage»

19. Januar
Ernennung de Hallers zum Delegierten des Bundesrates für internationale Hilfswerke

Internationale Politik und Kriegsverlauf

März

Die General Ruling No. 11 der US-Regierung unterwirft jede Transaktion mit den Achsenmächten einer behördlichen Genehmigung

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

Ende März

Erste Deportation von Juden aus der Slowakei

21. März

Fritz Sauckel wird Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz; bis Sommer 1944 arbeiten ca. 7,6 Millionen «Fremdarbeiter» in Deutschland

27. März

Erste Deportation von Juden aus Frankreich nach Auschwitz

März – Juli

Erste Einweisungen in die grössten Vernichtungslager Belzec, Sobibor, Treblinka und Auschwitz-Birkenau

Mai/Juni

Einführung des «Judensterns» im besetzten Westeuropa

2. Juli

Vereinbarung Dannecker-Bousquet über die Deportation der nichtfranzösischen Juden aus Frankreich

16. Juli

«Rafle du Vel' d'Hiv'»: Verhaftung und Deportation von über 11 000 Juden in Paris

Mitte Juli 1942 – 1944

Westerbork wird zum wichtigsten Durchgangslager für aus den Niederlanden nach Osteuropa deportierte Juden

Flüchtlingspolitik der Schweiz

Januar – November

Aufnahme von Kindern für einen dreimonatigen Aufenthalt durch die Kinderhilfe des SRK

Internationale Politik und Kriegsverlauf

8. August

G. Riegner informiert die Alliierten telegrafisch über die «Endlösung»

August

Das US State Department verhindert die Veröffentlichung von Informationen über die Existenz von Vernichtungslagern

Deutsche Politik

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

4. August

Erste Deportation von Juden aus Belgien nach Auschwitz

August

Erste Deportation von Juden aus Kroatien nach Auschwitz

26. August

Grossrazzia gegen Juden im unbesetzten Frankreich

Flüchtlingspolitik der Schweiz

30. Juli

In seinem Bericht an den Bundesrat zur Entwicklung des Flüchtlingswesens empfiehlt Jezler trotz der Feststellung, dass Juden höchst gefährdet sind, eine schärfere Rückweisungspraxis

13. August

Ein Kreisschreiben des EJPD schreibt die Rückweisung aller Zivilflüchtlinge an der Grenze vor; «Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z.B. Juden» gelten nicht als politische Flüchtlinge

25. August

Ein Kreisschreiben des EJPD ordnet die vorläufige Entschärfung der Rückweisungspraxis an

30. August

Bundesrat von Steiger prägt in einer Rede die Metapher vom «stark besetzten, kleinen Rettungsboot»

22./23. September

Debatte zur Flüchtlingspolitik im Nationalrat

Oktober

Polizeiabteilung und kirchliche Behörden einigen sich auf die periodische Erstellung einer Non-Refoulement-Liste

14. Oktober

Das IKRK verwirft die Idee eines öffentlichen Appells gegen die Völkerrechtsverletzungen

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

Anfang November

Durchbruch der britischen Grossoffensive gegen die deutsch-italienischen Nordafrika-Truppen bei El-Alamein

7./8. November

Landung amerikanischer und britischer Truppen in Marokko und Algerien

17. Dezember

Öffentliche Bekanntmachung und Verteilung der NS-Massenmorde durch die Alliierten

Deutsche Politik

11. November

Die Wehrmacht besetzt Südfrankreich

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

26. November

Erste Deportation von Juden aus Norwegen nach Auschwitz

16. Dezember

Erlass Himmlers zur Deportation der Roma und Sinti aus dem Reichsgebiet

Flüchtlingspolitik der Schweiz

21. Oktober

Besuch Rothmunds im Konzentrationslager Sachsenhausen (in Oranienburg) anlässlich seines Berlin-Aufenthalts (12.10. – 6.11.1942)

November

Eine Sammlung der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe erbringt 1,5 Millionen Franken

29. Dezember

Das EJPD verschärft die Aufnahmepraxis

30. Dezember

Der Koordinationsausschuss des IKRK beschliesst eine Hilfsaktion für Deportierte

1943

2. Februar

Kapitulation der deutschen Truppen vor Stalingrad

9. Februar

Wiederaufnahme der Deportationen aus Frankreich nach Auschwitz und Sobibor

März

Deportation von Juden aus den bulgarischen Besatzungszonen nach Treblinka

März–Mai

Deportation von Juden aus Griechenland (v. a. Saloniki) nach Auschwitz

12. März

Der «BRB über die Unterbringung von Flüchtlingen» zentralisiert die Kompetenzen beim Bund, ordnet die Internierung aller seit dem 1.8.1942 aufgenommenen Flüchtlinge an und unterstellt ihr Vermögen der Verwaltung durch das EJPD

Internationale Politik und Kriegsverlauf

19. – 30. April
Angloamerikanische Bermuda-Konferenz
zur Flüchtlingsfrage

9./10. Juli
Landung der Alliierten auf Sizilien

25. Juli
Sturz des faschistischen Regimes in Ita-
lien, Bildung der Regierung Badoglio

8. September
Bekanntmachung der Kapitulation Italiens

Deutsche Politik

8. September
Besetzung Italiens

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

19. April
Auflösung und Aufstand des Warschauer
Ghettos

25. April
«12. Verordnung zum Reichsbürgerge-
setz»: «Juden und Zigeuner können nicht
Staatsangehörige werden»

30. April
Errichtung des Konzentrationslagers
(«Austauschlagers») Bergen-Belsen

11. Juni
Himmler ordnet die Liquidierung aller
noch bestehenden Ghettos in Osteuropa an

2. August
Häftlingsaufstand im Vernichtungslager
Treblinka

Flüchtlingspolitik der Schweiz

23. März
Unveröffentlichter BRB betreffend Über-
nahme von US-Dollars durch den Bund

18. Mai
Vereinbarung zwischen der Schweizeri-
schen Volksbank und dem EJPD betref-
fend die Verwaltung der Flüchtlingsver-
mögen

26. Juli
Weisungen des EJPD lockern die Einrei-
sebestimmungen

27. Juli
Eine die Südgrenze betreffende Weisung
des EJPD schreibt die Rückweisung sämt-
licher illegal eingereister Flüchtlinge nach
Italien vor

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**

9. September
Proklamation der Republik von Saló in
Norditalien

13. Oktober
Kriegserklärung Italiens an Deutschland

9. November
Gründung der United Nations Relief and
Rehabilitation Administration (UNRRA)

29. November
Konferenz von Teheran zwischen Churchill,
Roosevelt und Stalin

Deutsche Politik
Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

16. September
Beginn der Deportation von Juden aus
Norditalien nach Auschwitz

1./2. Oktober
Beginn der Verhaftungen von Juden in
Dänemark; der Widerstand von Bevölkerung
und Behörden verhindert ihre systematische
Deportation

14. Oktober
Häftlingsaufstand im Vernichtungslager
Sobibor

Flüchtlingspolitik der Schweiz

17. September
Laut Weisungen des EJPD sind angesichts
des grossen Flüchtlingszustroms aus Italien
männliche Flüchtlinge über 16 Jahre
zurückzuweisen

September – Dezember
Aufnahme von rund 20 000 Militärpersonen
und 7800 Zivilflüchtlingen aus Italien

Dezember 1943 – Mai 1944
Amerikanische Vorstösse hinsichtlich umfangreicherer
schweizerischer Dollarübernahmen (Dollar-Franken-Umtausch)
zur Unterstützung der internationalen Hilfswerke

1944

22. Januar
US Executive Order 9417: Gründung des
War Refugee Board (WRB)

Internationale Politik und Kriegsverlauf

2. Mai

Das War Refugee Board fordert das IKRK auf, in Berlin die Anerkennung der Juden als Zivilinternierte zu verlangen

6. Juni

Alliierte Landung in der Normandie

17. August

Befreiung des Durchgangslagers Drancy

23. August

Befreiung von Paris

September – Oktober

Befreiung des Val d'Ossola und Errichtung einer freien Republik durch italienische Partisanen

Deutsche Politik

19. März

Besetzung Ungarns durch deutsche Truppen

20. Juli

Gescheitertes Attentat auf Hitler

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

15. Mai – 8. Juli

Deportation von Juden aus Ungarn nach Auschwitz

23. Juli

Befreiung des Konzentrations- und Vernichtungslagers Majdanek durch sowjetische Truppen

Flüchtlingspolitik der Schweiz

6. März

Einsetzung einer Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen durch den Bundesrat

1. Mai

Von beinahe 35 000 Emigranten und Flüchtlingen stehen 22 500 im Arbeitseinsatz

5. Juli

Der Exekutivausschuss des IKRK beschliesst eine Demarche bei der ungarischen Regierung

12. Juli

Laut Weisungen des EJPD sind alle an Leib und Leben gefährdeten Zivilflüchtlinge aufzunehmen (implizite Anerkennung der Juden als Flüchtlinge)

23. Juli

Besuch einer IKRK-Delegation in Theresienstadt

September – November

Aufnahme von rund 17 000 Kindern und Müttern aus Frankreich und Italien

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf**
Deutsche Politik
Verfolgungs- und Vernichtungspolitik
Flüchtlingspolitik der Schweiz

<p>27. November Strafverfahren in Lublin gegen Verbrechen in Majdanek</p> <p>29. Dezember Vorschlag der Vereinigten Staaten betreffend alliierter Wirtschaftspolitik gegenüber neutralen Staaten</p>	<p><i>Oktober</i> Deutsch-italienische Besetzung des Val d'Ossola</p>	<p><i>7. Oktober</i> Aufstand jüdischer Häftlinge in Auschwitz-Birkenau (Aufstand des Sonderkommandos)</p> <p><i>November</i> Letzte Deportationen von Theresienstadt nach Auschwitz</p>	<p><i>10. Oktober</i> Lancierung der Schweizer Spende</p> <p><i>Dezember</i> Aus Bergen-Belsen freigeverkaufte ungarische Juden gelangen in die Schweiz, um später nach Palästina auszuwandern (sog. Kasztner Transport)</p>
1945			
<p>27. Januar Befreiung von Auschwitz durch sowjetische Truppen</p> <p>4. – 12. Februar Konferenz von Jalta zwischen Churchill, Roosevelt und Stalin</p>		<p><i>17. – 26. Januar</i> Tausende Häftlinge sterben nach der Auflösung des Konzentrationslagers Auschwitz auf einem sog. «Todesmarsch», Hunderttausende finden bis Kriegsende in der Folge der Evakuierung von Ghettos und Konzentrationslagern auf Märschen den Tod</p>	<p><i>8. Februar</i> Begleitet von alt Bundesrat Musy, erreichen 1200 Juden aus Theresienstadt die Schweiz</p> <p><i>16. Februar</i> Der Bundesrat beschliesst die Sperre der deutschen Guthaben</p>

Internationale Politik und Kriegsverlauf

2. Mai
Deutsche Kapitulation in Oberitalien;
Einnahme Berlins durch sowjetische
Truppen

7./9. Mai
Deutsche Kapitulation, Kriegsende in
Europa

8. Mai
Befreiung von Theresienstadt durch sow-
jetische Truppen

5./6. Juni
Berliner Deklaration der Besatzungs-
mächte, Bildung des Alliierten Kontrollra-
tes

26. Juni
Unterzeichnung der Charta der Vereinten
Nationen

17. Juli – 2. August
Potsdamer Konferenz

Deutsche Politik

30. April
Hitler begeht Selbstmord

2. Mai
Dönitz, Nachfolger Hitlers als Reichsprä-
sident, veranlasst die Bildung einer Über-
gangsregierung

Verfolgungs- und Vernichtungspolitik

3. Mai
Deutschland übergibt das Ghetto There-
sienstadt an das IKRK

Flüchtlingspolitik der Schweiz

25. Februar – 1. März
Schweizerische Flüchtlingskonferenz in
Montreux

29. März
Das EJPD erlässt ein Kreisschreiben, um
einen Massenzustrom von Flüchtlingen
aus Deutschland zu verhindern

13. April
Der Bundesrat beschliesst die teilweise
Schliessung der Grenze

Mai
Bei Kriegsende befinden sich rund
115 000 Schutzsuchende in der Schweiz,
davon 51 100 während des Krieges aufge-
nommene Zivilflüchtlinge

22. Mai
Weisungen des EJPD verbieten den
Grenzübertritt ohne Visum

13. Juli
Der Bundesrat beschliesst die Sperre der
Vermögen von Personen, die aus der
Schweiz ausgewiesen worden sind

**Internationale Politik und
Kriegsverlauf***2. September*

Japan unterzeichnet die Kapitulation

15. Oktober

Londoner Abkommen: Vom Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR) betreute Flüchtlinge erhalten Reiseausweise

18. Oktober 1945 – 1. Oktober 1946

Prozess gegen deutsche und österreichische Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg

22. Dezember

Die «Truman Directive» erlaubt Displaced Persons (DPs), besonders Kindern, in die USA einzureisen

Deutsche Politik**Verfolgungs- und Vernichtungspolitik****Flüchtlingspolitik der Schweiz***12. September*

Der Bundesrat beschliesst die Aufhebung der Dollarbewirtschaftung für Zahlungen der amerikanischen Regierung

14. September

Das EJPD lockert die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Flüchtlinge

28. Dezember

Das EJPD überträgt einen Grossteil der fremdenpolizeilichen Kompetenzen zurück an die Kantone

1946*März*

Auflösung von Flüchtlingslagern des Bundes

18. März

Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR

14. Juni

Das Parlament bewilligt den BRB über die Ausrichtung eines Bundesbeitrags an das Intergouvernementale Hilfswerk für Flüchtlinge (IGCR)

Internationale Politik und Kriegsverlauf	Deutsche Politik	Verfolgungs- und Vernichtungspolitik	Flüchtlingspolitik der Schweiz
<p><i>15. Dezember</i> Gründung der das IGCR ersetzenden International Refugee Organization (IRO), der die Schweiz 1949 beiträgt</p>			
1947			
			<p><i>Januar</i> Aufnahme osteuropäischer Flüchtlinge in der Schweiz <i>7. März</i> Der Bundesrat schafft ein Dauerasyl für Flüchtlinge, denen «die Ausreise nicht zugemutet werden kann» <i>16. Dezember</i> Der Bundesrat beschliesst finanzielle Beiträge zur Unterstützung bedürftiger Emigranten und Flüchtlinge in der Schweiz</p>
1948			
<p><i>20. März</i> Auszug des sowjetischen Militärgouverneurs aus dem Alliierten Kontrollrat für Deutschland <i>14. Mai</i> Proklamation des Staates Israel</p>			<p><i>8. Oktober</i> Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) <i>21. Dezember</i> Bundesbeschluss über Beiträge des Bundes an private Flüchtlingshilfsorganisationen</p>

Anhang 2: Biographische Angaben

Johannes Baumann (1874–1953)

Geboren in Herisau AR, Studium der Rechte

- 1901–1905 Mitglied des Appenzeller Kantonsparlaments
- 1905–1931 Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Polizei- und Militärdirektion)
- 1911–1934 Mitglied des Ständerats*
- 1914–1934 Verwaltungsratspräsident der Kantonalbank
- 1932–1934 Bankrat der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- 1934–1940 Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)

Baumann war vor seiner Wahl zum Bundesrat Verwaltungsratsmitglied verschiedener Unternehmen. Er war verantwortlich für die Verstärkung des Staatsschutzes, so für den Ausbau der Bundesanwaltschaft und 1935 für die Schaffung der Bundespolizei.

Quellen: Historisches Lexikon der Schweiz (www.dhs.ch, 4.5.1998); Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, S. 384–388; Appenzellische Jahrbücher 81 (1953), S. 28–34; *Der Bund*, 9.9.1953.

Robert Briner (1885–1960)

Geboren in Bäretswil ZH, Studium der Rechte

- 1912–1919 Sekretär der stadtzürcherischen Vormundschaftsbehörde
- 1917–1957 Dozent an der Schule für Soziale Arbeit
- 1919–1935 Erster Vorsteher des kantonalen Jugendamts
- 1930–1958 Präsident der Schule für Soziale Arbeit
- 1932–1960 Präsident der Pro Infirmis
- 1935–1951 Regierungsrat des Kantons Zürich (Polizei- und Militär-, ab 1943 Erziehungsdirektion)
- 1938–1945 Präsident der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)
- 1947–1959 Präsident der Schweizerischen Nationalspende
- 1951 Dr. phil. h.c. der Universität Zürich

Briner war als Polizeidirektor und als Präsident der SZF in einer Doppelfunktion tätig. Er hatte zwar Verständnis für die Anliegen der Hilfswerke, vertrat aber letztlich die Flüchtlingspolitik des Bundes. Nach dem Zweiten Weltkrieg leitete er den Ausbau des kantonalzürcherischen Schulwesens.

Quellen: Historisches Lexikon der Schweiz (www.dhs.ch, 27.1.1999); Gedenkschrift Robert Briner, 1961; *Neue Zürcher Zeitung*, 7.4.1951.

* Kleine Kammer der Bundesversammlung (Kantonsvertretung im Parlament).

Paul Grüninger (1892–1972)

Geboren in St. Gallen, Lehrer

- 1919 Leutnant des kantonalen Landjägerkorps St. Gallen
- 1925–1939 Hauptmann und Kommandant der St. Galler Kantonspolizei
- 1938 Begünstigt und organisiert ab Frühjahr die illegale Einreise von (v. a. jüdischen) Flüchtlingen aus Österreich, setzt sich im August an einer Polizeidirektorenkonferenz für eine offene Asylpolitik ein.
- März 1939 Der St. Galler Regierungsrat beschliesst eine administrative Untersuchung gegen Grüninger und leitet kurz darauf ein Strafverfahren ein
- April 1939 Suspendierung vom Dienst, im Mai fristlose Entlassung
- Dez. 1940 Bekanntmachung der Sentenz: Verurteilung wegen Amtspflichtverletzung und Urkundenfälschung
- 1962 Ehrenmitglied der Menschenrechtsliga
- 1971 Das St. Galler Kantonsparlament beurteilt Grüningers Verhalten als moralisch korrekt, Yad Vashem erklärt ihn zum «Gerechten unter den Völkern»
- 1993 Politische Rehabilitation durch den St. Galler Regierungsrat
- 1995 Juristische Rehabilitation durch das Bezirksgericht St. Gallen
- 1998 Gründung der Paul-Grüninger-Stiftung, deren Kapital durch den St. Galler Regierungsrat mit einem Betrag alimentiert wird, der Lohn und Rente Grüningers nach seiner Entlassung entspricht.

Grüninger hat 2000 bis 3000 Flüchtlinge gerettet. Er lebte nach seiner Entlassung in prekären Verhältnissen von Gelegenheitsarbeiten und war später wieder als Lehrer tätig. Versuche, seine Rehabilitation zu erwirken, wurden von der St. Galler Kantonsregierung 1968, 1969 und 1970, 1984 und 1989 abgewiesen.

Quellen: Keller, Grüningers Fall, 1993; Hoerschelmann, Exiland Schweiz, 1997, S. 114–128; *Die Wochenzeitung*, 28.5.1998.

Silvain S. Guggenheim (1882–1948)

Geboren in Baden AG, Teilhaber und Verwaltungsratsmitglied einer Seidenfirma

- 1933 Aufbau der Flüchtlingshilfe
- 1936 Mitbegründer und Vizepräsident der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF, später: Schweizerische Flüchtlingshilfe, SFH)
- 1938–1944 Begründer und Präsident des Verbandes Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen (VSIA, später: Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen/Flüchtlingshilfen, VSJF)
- 1939–1946 Mitglied der Geschäftsleitung des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG)

Guggenheim war Vorstandsmitglied und Präsident der Fürsorgekommission der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich (ICZ). Er initiierte das jüdische Kinderheim «Wartheim», engagierte sich für das jüdische Aufbauwerk in Palästina und für die die jüdische Nachkriegshilfe.

Quelle: Picard, Die Schweiz und die Juden, 1994; *Neue Zürcher Zeitung*, 2.2.1948.

Edouard de Haller (1897–1982)

Geboren in Cologny GE, Studium der Rechte

- 1926–1928 Mitglied der Sektion Minderheiten und der administrativen Kommissionen des Sekretariats des Völkerbunds
- 1928–1936 Mitglied der Mandatsabteilung des Völkerbundssekretariats
- 1936–1938 Direktor ad interim der Mandatsabteilung
- 1938–1940 Direktor der Mandatsabteilung des Völkerbundes
- 1940 Ehrenamtlicher Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK)
- 1941 Mitglied des IKRK, ab 1942 Ehrenmitglied
- 1942–1948 Delegierter des Bundesrates für internationale Hilfswerke
- 1948 Vertreter der Schweiz bei der XVII. Internationalen Rotkreuzkonferenz
- 1948–1953 Gesandter in Norwegen
- 1951–1953 Gesandter in Island
- 1953–1957 Gesandter in der UdSSR
- 1957–1962 Botschafter in den Niederlanden

De Haller spielte ab 1942 in der humanitären Politik der Schweiz eine entscheidende Rolle. Als Vertrauter von Pilet-Golaz und Schwager des Chefs der Abteilung für Auswärtiges, Pierre Bonna, unterhielt er auch in diplomatischen Kreisen ausgezeichnete Beziehungen. Seine Koordinationstätigkeit orientierte sich in erster Linie an den aussenpolitischen Interessen der Schweiz.

Quellen: Favez, *Une mission impossible?*, 1988; *Journal de Genève*, 5.6.1962.

Robert Jezler (1907–1956)

Geboren in Oberdiessbach BE, Studium der Rechte, Anwalt

- 1935 Juristischer Mitarbeiter der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)
- 1937–1942 Juristischer Beamter
- 1942–1947 Erster Adjunkt der Polizeiabteilung
- 1945–1947 Abteilungschef ad interim
- 1947–1954 Stellvertretender Abteilungschef
- 1955–1956 Chef der Polizeiabteilung

Jezler war der engste Mitarbeiter Rothmunds und im Juli 1942 Verfasser eines Berichts zur Entwicklung des Flüchtlingswesens, aufgrund dessen, trotz Kenntnis der höchst bedrohlichen Lage der Juden, die Rückweisungspraxis verschärft wurde.

Quelle: *Berner Tagblatt*, 28.9.1956.

Regina Kägi-Fuchsmann (1889–1971)

Geboren in Zürich, Lehrerin

- 1922–1925 Präsidentin der Schaffhauser Frauenzentrale
- 1928–1932 Leiterin der Berufsberatungsstelle für Mädchen von Stadt und Land Schaffhausen
- 1934 Geschäftsführerin der Hilfsaktion «Proletarische Kinderhilfe»
- 1936–1952 Mitbegründerin und Zentralsekretärin des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) und während des Krieges Leiterin der Abteilung für Flüchtlingshilfe
- 1936 Mitarbeiterin der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Spanienkinder
- 1940 Mitarbeiterin der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder (SAK)
- 1941 Initiantin der Aktion «Colis Suisse»
- ab 1941 Mitglied des Exekutivkomitees der Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)
- 1944 Mitglied des Nationalen Komitees der Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten
- 1948 Präsidentin der Schweizer Europahilfe (ab 1956: Schweizer Auslandhilfe)
- ab 1952 Im Rahmen der UNO Aufbauarbeit in Entwicklungsländern
- 1955 Gründungsmitglied des Schweizerischen Hilfswerks für aussereuropäische Gebiete (SHAG, später: Helvetas)
- 1961 Dr. h.c. der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich

Kägi-Fuchsmann, Tochter jüdischer Flüchtlinge aus Litauen und Frauenrechtlerin, gehörte zu den Vertreterinnen der sozialdemokratischen Flüchtlingshilfe.

Quellen: Schweizerischer Frauenkalender 1951, S. 91–105; Kägi-Fuchsmann, *Das gute Herz genügt nicht*, 1968; *Luzerner Neueste Nachrichten*, 16.7.1966; *Die Tat*, 15.6.1972.

Gertrud Kurz-Hohl (1890–1972)

Geboren in Lutzenberg AR

- 1934–1972 Schweizer Sekretärin der Kreuzritter-Bewegung (später: Internationaler Christlicher Friedensdienst, CFD)
- 1936 Mitbegründerin der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF, später: Schweizerische Flüchtlingshilfe, SFH)
- 1939 Beginn der Kreuzritter-Flüchtlingshilfe
- 1941 Eingliederung von Kurz' Hilfstätigkeit in die SZF
- 1942 Intervention zugunsten der Flüchtlinge bei Bundesrat von Steiger (um eine Lockerung der Einreisebestimmungen zu erwirken), Beteiligung an der Freiplatzaktion
- 1948 Schweizer Delegierte an der ersten Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen in Amsterdam
- 1956 Trägerin des Ehrenzeichens des Deutschen Roten Kreuzes
- 1958 Dr. h.c. der Theologischen Fakultät der Universität Zürich
- 1964 Trägerin des Albert-Schweitzer-Preises

Kurz-Hohl zählte zu den Vertreterinnen der bürgerlich-pietistischen Flüchtlingshilfe.

Quellen: Christlicher Friedensdienst, Streitfall Friede, 1988, S. 17–26; Christlicher Friedensdienst (Sondernummer, 15.3.1970); Schritte ins Offene 4 (1991), S. 28–33; *Der Bund*, 14.3.1990; *Tages-Anzeiger*, 19.10.1992.

Saly Mayer (1882–1950)

Geboren in St. Gallen, Textilkaufmann

1930 Bürger von St. Gallen

bis 1933 In der St. Galler Stadtverwaltung für die Finanzverwaltung zuständig

vor 1936 Sekretär des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes (SIG)

1936–1942 Präsident des SIG

1938 Verhandelt mit dem Chef der Polizeiabteilung Rothmund über die Aufnahme jüdischer Flüchtlinge aus Österreich; bahnt den Kontakt zu amerikanisch-jüdischen Hilfswerken an

ab 1940 Ehrenamtlicher Vertreter des American Jewish Joint Distribution Committee (AJJDC) in der Schweiz, ab Frühjahr 1943 AJJDC-Koordinator für Europa

1944 Unter Aufsicht des War Refugee Board (WRB) Verhandlungen mit SS-Repräsentanten zur Rettung west- und südosteuropäischer Juden vor der Deportation

1945 Nach Kriegsende weiterhin Verbindungsmann des JDC für Mitteleuropa

Mayer spielte bei den internationalen Hilfs- und Rettungsaktionen zugunsten der verfolgten Juden eine zentrale Rolle. Bei den Schweizer Juden war er zum Teil umstritten und trat Ende 1942 vom Präsidium des SIG zurück.

Literatur: Picard, *Die Schweiz und die Juden*, 1994; Bauer, Onkel Saly, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 25 (1977), S. 188–219; ders., *American Jewry*, 1982; ders., *Freikauf von Juden*, 1996.

Giuseppe Motta (1871–1940)

Geboren in Airolo TI, Studium der Rechte, Anwalt und Notar

1895–1911 Mitglied des Tessiner Kantonsparlaments

1899–1911 Mitglied des Nationalrats*

1912–1940 Bundesrat

1912–1919 Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements (EFZD)

1920–1940 Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD)

Motta engagierte sich für den Schweizer Beitritt zum Völkerbund. Er vertrat eine streng anti-kommunistische Aussenpolitik und zeigte Sympathien für autoritäre Regimes, insbesondere für das faschistische Italien.

Quellen: Historisches Lexikon der Schweiz (www.dhs.ch, 15.10.1998); Altermatt, *Schweizer Bundesräte*, 1991, S. 306–311; Gedenkschrift Giuseppe Motta, 1971; Panzera, Giuseppe Motta, in: *Civitas* (Januar/Februar 1990), S. 11–17; Scanziani, *Vita e opere*, 1971; *Der Bund*, 23.1.1940, 29.12.1971.

* Grosse Kammer der Bundesversammlung (Volksvertretung im Parlament).

Rodolfo Olgiati (1905–1986)

Geboren in Poschiavo GR, Studium der Mathematik und Physik, Lehrer

- 1934–1941 Sekretär des Schweizer Zweigs des Internationalen Zivildienstes
- 1937–1939 Leiter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Spanienkinder
- 1940–1942 Initiant und Leiter der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder (SAK, ab 1942 Kinderhilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes, SRK)
- 1942–1943 Generalsekretär der Kinderhilfe des SRK
- 1944 Auf Einladung des American Friends Society Committee (Quäker) Aufenthalt in den USA und England
- 1944–1948 Generalsekretär der Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten
- 1949–1970 Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK)
- 1959 Dr. h.c. der Medizinischen Fakultät der Universität Basel
- 1958–1971 Leiter der Evangelischen Heimstätte Schloss Wartensee

Olgiati wurde mit der wachsenden Bedeutung und Institutionalisierung der Hilfswerke zu einer der zentralen Figuren der schweizerischen Hilfswerkstätigkeit.

Quellen: *Der Bund*, 29.1.1985, 11.6.1986; *Die Ostschweiz*, 10.6.1986.

Marcel Pilet-Golaz (1889–1958)

Geboren in Cossonay VD, Studium der Rechte, Anwalt

- 1921–1928 Mitglied des waadtländischen Kantonsparlaments
- 1925–1928 Mitglied des Nationalrats
- 1929–1944 Bundesrat
- 1929 Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI)
- 1930–1939 Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements (EPED)
- 1940–1944 Vorsteher des Politischen Departements (EPD)

Pilet-Golaz gilt – nicht zuletzt wegen seiner umstrittenen Radioansprache an die Nation vom 25. Juni 1940 – als Befürworter einer anpassungsbereiten Politik gegenüber dem «Dritten Reich». Infolge der gescheiterten Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion demissionierte er 1944.

Quellen: Historisches Lexikon der Schweiz (www.dhs.ch, 13.1.1999); Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, S. 366–371; Bucher, Die Schweiz im Sommer 1940, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 29 (1979), S. 356–398; ders., Zwischen Bundesrat und General, 1991.

Gerhart M. Riegner (*1911)

Geboren in Berlin, Studium der Rechte

- 1934 Einreise in die Schweiz
- 1936 Direktor des Genfer Büros des World Jewish Congress (WJC)
- 8.8.1942 Autor des sog. Riegner-Telegramms an den WJC-Präsidenten in den Vereinigten Staaten und an ein britisches Parlamentsmitglied betreffend «Endlösung der Judenfrage»
- 1944 Organisator einer Rettungsaktion von rund 9000 ungarischen Jüdinnen und Juden

Riegner war Mitvorsitzender und Generalsekretär des WJC. Schon während des Krieges wurde er ein Pionier des jüdisch-christlichen Dialogs. Er koordinierte in den 50er und 60er Jahren die jüdische Emigration aus arabischen Ländern, in den zwei folgenden Jahrzehnten jene aus der Sowjetunion.

Literatur: Laqueur; Breitman, *Der Mann, der das Schweigen brach*, 1986; Riegner, *Ne jamais désespérer*, 1998; ders., *Témoignage*, 1998.

Heinrich Rothmund (1888–1961)

Geboren in Uster ZH, Studium der Rechte

- 1916 Eintritt in die Bundesverwaltung
- 1919–1929 Chef der Eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei
- 1929–1954 Chef der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), der 1933 die Fremdenpolizei eingegliedert wird
- 1929–1931 Massgebend an der Ausarbeitung des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung (ANAG) beteiligt
- 1945–1947 Vertreter in der Schweiz des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge (IGCR)

Rothmund war Delegierter ad interim in der vorbereitenden Kommission der International Refugee Organization (IRO). Er war einer der Hauptverantwortlichen für die schweizerische Flüchtlingspolitik, doch droht die Fixierung auf seine Person strukturelle Zusammenhänge auszublenzen.

Literatur: Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr*, 1997; Mächler, *Kampf gegen das Chaos*, in: Mattioli, *Antisemitismus*, 1998, S. 357–421; Roschewski, *Heinrich Rothmund*, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge*, 1996, S. 107–136; ders., *Rothmund und die Juden*, 1997.

Max Ruth (1877–1967)

Geboren in St. Gallen, Studium der Rechte, Anwalt

- 1911–1916 Konkursbeamter und Bezirksrichter in St. Gallen
- 1917–1920 Ausserordentlicher Vertreter der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen
- 1920–1944 1. Adjunkt der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) (bleibt angestellt bis Juni 1945)
- 1943–1944 Leiter der Rekurssektion der Polizeiabteilung

Ruth galt innerhalb des EJPD als hervorragender Jurist und wurde noch im Ruhestand jahrelang als Experte für Sachgeschäfte beigezogen. Er war der Theoretiker der schweizerischen Fremdenpolitik, Verfasser des Kommentars zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer von 1931 sowie programmatischer Schriften.

Literatur: Mächler, *Kampf gegen das Chaos*, in: Mattioli, *Antisemitismus*, 1998, S. 357–421.

Oskar Schürch (1914–1992)

Geboren in Bern, Studium der Rechte, Fürsprecher

- 1939 Eintritt in die Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)
- 1940–54 Chef der Flüchtlingssektion
- 1945 Schweizer Vertreter an der Konferenz des Intergouvernementalen Komitees für Flüchtlinge (IGCR)
- 1955 Stellvertreter des Abteilungschefs
- 1957–1980 Chef (ab 1959 Direktor) der Polizeiabteilung (ab 1979 Bundesamt für Polizeiwesen)

Nach Kriegsende nahm Schürch als Schweizer Vertreter an zahlreichen Konferenzen zur Flüchtlingsfrage teil.

Quelle: *Der Bund*, 1.3.1980.

Eduard von Steiger (1881–1962)

Geboren in Langnau im Emmental BE, Studium der Rechte, Fürsprecher

- 1914–1939 Mitglied des Berner Kantonsparlaments
- ab 1931 Bankrat und Mitglied des Bankausschusses der Schweizerischen Nationalbank (SNB)
- 1939 Regierungsrat des Kantons Bern (Volkswirtschaftsdirektion)
- 1940–1951 Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)
- 1944 Setzt eine Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen ein

Von Steiger trug die politische Verantwortung für die schweizerische Flüchtlingspolitik und prägte 1942 die Metapher vom «stark besetzten Rettungsboot».

Quellen: Altermatt, Schweizer Bundesräte, 1991, S. 415–420; Steiger, *Us mym Läbe*, 1967.

Nettie Sutro-Katzenstein (1890–1967)

Geboren in München, Studium der Philosophie und der Soziologie, Promotion in Bern

- 1935–1947 Leiterin des Schweizerischen Hilfswerks für Emigrantenkinder (SHEK, Schweizer Sektion einer französischen Organisation), das ab 1940 ausschliesslich in der Schweiz tätig ist
- 1952 Mitbegründerin des Schweizer Kinderheims Kirjath Jearim in Israel

Sutro nahm in verschiedenen Kommissionen Einsitz, u.a. in der Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD).

Quellen: Sutro, *Jugend auf der Flucht*, 1952; *Schweizer Frauenblatt*, 3.11.1967.

Paul Vogt (1900–1984)

Geboren in Stäfa ZH, Studium der reformierten Theologie, Pfarrer

- 1936–1943 Pfarrer in Zürich-Seebach
- 1936 Mitbegründer der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF, später: Schweizerische Flüchtlingshilfe, SFH)
- 1938 Mitbegründer und Präsident des Schweizerischen Evangelischen Hilfswerks für die Bekennende Kirche in Deutschland
- 1942 Initiant der Freiplatzaktion, Mitinitiant und Koordinator der Aktion «Flüchtlingsbatzen»
- 1943–1947 Versieht das von Kirchenbund, landeskirchlicher Flüchtlingshilfe des Kantons Zürich und dem Hilfswerk für Bekennende Kirche geschaffene Flüchtlingspfarramt
- 1947 Dr. h.c. der Theologischen Fakultät der Universität Zürich
- 1952 Mitbegründer des Schweizer Kinderheims Kirjath Jearim in Israel
- 1968 Zum Ehrenmitglied der Liga für Menschenrechte ernannt

Vogt hatte massgeblichen Anteil an der institutionellen Verankerung und Koordination der protestantischen kirchlichen Flüchtlingshilfe. Nach der Niederlegung des Flüchtlingspfarramts übernahm er wieder Gemeindepfarrämter.

Quellen: Häsler, *Das Boot ist voll*, 1992⁹; Kocher, *Rationierte Menschlichkeit*, 1996, S. 285–308; *Die Ostschweiz*, 13.3.1984; *La Suisse*, 20.5.1984.

Ernst Wetter (1877–1963)

Geboren in Töss (Winterthur) ZH, Studium der Nationalökonomie, Lehrer

- 1920 Generalsekretär des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD)
- 1922 Direktor der Handelsabteilung des EVD
- 1924 Delegierter des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort)
- 1926–1934 Mitglied des Zürcher Kantonsparlaments
- 1926–1938 Vizepräsident des Vororts
- 1927–1939 Präsident der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung
- 1929–1938 Mitglied des Nationalrats
- 1937–1939 Verwaltungsratsmitglied der Schweizerischen Kreditanstalt
- 1939–1943 Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements (EFZD)
- 1944–1948 Präsident der Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten
- 1944–1950 Präsident der Eidgenössischen Bankenkommission

Wetter war Träger zahlreicher Mandate in offiziellen Delegationen sowie Mitglied der Aktionsgemeinschaft Nationaler Wiederaufbau. Nach seinem Rücktritt war er (wie schon vor seiner Wahl) Mitglied zahlreicher Verwaltungsräte.

Quellen: Altermatt, *Schweizer Bundesräte*, 1991, 400–404; Tanner, *Bundeshaushalt*, 1986; *Zürcher Taschenbuch auf das Jahr 1965*; *Neue Zürcher Zeitung*, 10.11.1963.

Otto Zaugg (1906–1998)

Geboren in Bern, Maschineningenieur ETH

1932–1940 Initiant und ab 1933 (ab 1935 vollamtlicher) Geschäftsleiter der Schweizerischen Zentralstelle für freiwilligen Arbeitsdienst; übernimmt vorübergehend die Leitung des obligatorischen Landdienstes

1940–1950 Chef der Zentraleitung der Arbeitslager für Emigranten (ZLA, ab 1946: Eidgenössische Zentraleitung der Heime und Lager, ZL)

1950–1971 Anstellung bei der Schweizerischen National-Versicherungs-Gesellschaft in Basel, ab 1964 stellvertretender Direktor

Quellen: Kolloquium mit Otto Zaugg. Rückblick, AfZ, 1987; *Basler Nachrichten*, 10.4.1976.

Quellen- und Literaturverzeichnis

A Ungedruckte Quellen

1 Schweiz

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR)

Eidgenössische Räte und Bundesrat

- E 1001.1 EJPD Anträge an den Bundesrat
- E 1002 (-) Protokolle des Bundesrates (handschriftl. Notizen des Bundeskanzlers)
- E 1004.1 (-) Protokolle des Bundesrates
- E 1050.1 (-) Vollmachtenkommissionen von National- und Ständerat
- E 1301 (-) Verhandlungsprotokolle des Nationalrats

Eidgenössisches Politisches Departement (EPD) / Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

- E 2001 (C) Abteilung für Auswärtiges 1927–1936
- E 2001 (D) Abteilung für Auswärtiges 1937–1945
- E 2001 (E) Abteilung für Auswärtiges / Politische Direktion
- E 2200.41 Gesandtschaft in Paris
- E 2200.42 Gesandtschaft in Vichy
- E 2300 (-) Berichte der Auslandvertretungen
- E 2500 (-) Verwaltungsabteilung, Personaldossiers
- E 2801 (-) Handakten Minister Walter Stucki
- E 2803 (-) Handakten Edouard De Haller

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

- E 4001 (B) Departementssekretariat, Magistratur Bundesrat Johannes Baumann
- E 4001 (C) Departementssekretariat, Magistratur Bundesrat Eduard von Steiger
- E 4260 (C) Polizeiabteilung 1931–1956
- E 4264 (-) Bundesamt für Polizeiwesen, Personenregistratur
- E 4300 (B) Eidgenössische Fremdenpolizei 1925–1965
- E 4320 (B) Bundesanwaltschaft, Polizeidienst 1931–1959
- E 4800.1 (-) Handakten Heinrich Rothmund

Eidgenössisches Militärdepartement (EMD)

- E 27 (-) Landesverteidigung
- E 5330 (-) Oberauditorat
- E 5335 (-) Oberauditorat, Urteilssammlungen
- E 5795 (-) Persönlicher Stab des Generals 1939–1945

Eidgenössisches Zoll- und Finanzdepartement (EFZD)

- E 6351 (F) Oberzolldirektion

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

- E 7110-01 (-) Handelsabteilung
- E 7160-01 (-) Schweizerische Verrechnungsstelle; Direktion, 1931–1978
- E 7160-02 (-) Schweizerische Verrechnungsstelle; Zertifizierung, 1944–1955

- E 7160-07 (-) Schweizerische Verrechnungsstelle; Liquidation deutscher Vermögenswerte, 1936–1960
 E 7160-08 (-) Schweizerische Verrechnungsstelle; Länderabteilung Deutschland, BRD und DDR, 1934–1976
 E 7160-10 (-) Schweizerische Verrechnungsstelle; Querabteilung: Lizenzbureau, 1935–1962
 E 7170 (A) Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, 1928–1948

Ausserparlamentarische Kommissionen

- E 9500.193 (-) Eidg. Sachverständigenkommission für Flüchtlingsfragen

Depositen und Schenkungen

- J I.131 Nachlass Walter Stucki
 J II.15 Zentralsekretariat des Schweizerischen Roten Kreuzes
 J II.55 Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder

Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt (StABS)

- SK-REG 10-3-0 Staatskanzlei, Kontrollbüro (Allgemeines)
 SK-REG 21-4-0 Unterstützung von Flüchtlingen im 2. Weltkrieg, 1943–1952
 PD-REG 1941-322 Internierte, Beschäftigung, 1941–1946
 PD-REG 3 Polizeidepartement, Personendossiers der kantonalen Fremdenpolizei
 DI-REG 1-1964 7-4-8: Emigranten und Flüchtlinge, 1946–1952

Staatsarchiv des Kantons Thurgau (StATG)

- 3'00 Regierungsratsprotokolle
 4'507'0 Statthalterkonferenzen, 1921–1966
 4'517 Polizei, Akten 2. Weltkrieg

Archives de l'Etat, Neuchâtel

- Archives du Département de Police
 Archives du Département de l'Intérieur

Archives de l'Etat, Genève

- Ef 2 Justice et Police

Archiv der Schweizerischen Nationalbank, Zürich (SNB)

- Protokolle des Direktoriums

Zentrales Firmenarchiv Credit Suisse Group, Zürich (CSG)

- 02 SKA – Verwaltungsrat / Generalversammlung
 08 SKA – Sparte Schweiz
 041 SVB – Verwaltungsrat / Geschäftsleitung
 046 SVB – Abteilung Flüchtlinge

Archiv für Zeitgeschichte, Zürich (AfZ)

- Archiv des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebunds (SIG)
 Archiv der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (SZF)
 Archiv des Verbandes Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen / Flüchtlingshilfen (VSJF)
 Nachlass Saly Mayer
 Quellen aus ausländischen Archiven: National Archives and Record Administration, USA

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich

Archiv des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH)
Nachlass Rodolfo Olgiati

Archives du Comité international de la Croix-Rouge, Genève (ACICR)

A PV	Procès-verbaux des séances du Comité
B G 2	Internés en Suisse
B G 59	Israélites
B G 82	Institutions internationales
B G 85	Suisse: correspondance avec le Gouvernement
B G 86	CICR et après-guerre

Zentralarchiv des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), Bern

Protokolle der Direktion

Archives du Conseil Œcuménique des Eglises, Genève

Commission on interchurch aid refugees and world service (Cicarus B2)

Schweizerische Landesbibliothek, Bern (SLB)

V Schweiz 629 Tätigkeitsbericht des Schweizerischen Caritasverbandes, 1943, 1945/46

Bibliothèque publique et universitaire, Genève (BPU)

Br 1561	Service de renseignements pour les réfugiés. Rapport annuel 1937/38, Genève 1938.
E 785	Bureau central de bienfaisance. Rapports annuels (1867–1969).
E 2328	Service international d'Aide aux émigrants, puis Service Social International, publications diverses, Genève, New York 1925– ; dont: Vingt ans d'activité de la section suisse du Service Social International, 1932–1952, Genève 1952.
E 2436	Société des Nations, Office Nansen pour les réfugiés, pièces diverses, lieux divers, 1921–1938.
E 2494	Fonds européen de secours aux étudiants, pièces diverses, Genève (en 1943, devient Fonds mondial de secours aux étudiants).
E 2567	Cinq années d'aide œcuménique aux réfugiés, avril 1939 à mai 1944. Rapport du Secrétariat pour l'aide aux réfugiés rattaché au Conseil œcuménique des Eglises (en formation), Genève s.d.
E 2598	Comité intergouvernemental pour les réfugiés, pièces diverses, lieux et dates diverses, 1949.
E 2599	Organisation internationale pour les réfugiés, pièces diverses, lieux et dates divers, 1949.
E 2641	Service Social International. Aide aux émigrés, section suisse de l'International Migration Service, rapports annuels 1933–46, Genève.
E 2642	Service Social International. Fürsorgedienst für Ausgewanderte, Schweizer Sektion des International Migration Service, Tätigkeitsberichte, 1936–42, Genf.
Gf 410	Com-pla: Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés.
Gf 410	Off-aid: Office central suisse d'aide aux réfugiés, Zurich. Société, pièces diverses, dont: Dix ans d'expérience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés.
Gf 410	Off-ent: Office central d'entraide des églises, société genevoise, rapports, règlements, statuts.

- Rd 487 Cahiers de Frontenex, édités par Zentralleitung der Arbeitslager, Zurich, été 1945 puis par le Fonds européen de secours aux étudiants et par le Comité international pour le placement des intellectuels réfugiés, Genève 1945–1947.
- Zs 390 Les réfugiés, in: Les activités de la Société des Nations 9, Genève 1938.
- Zt 1345 Conseil œcuménique des Eglises. Pièces diverses, lieux et dates divers.

Stadtarchiv Kreuzlingen, Thurgau

Gemeinderat, Sitzungsakten (16/3)

Archiv der Israelitischen Gemeinde Kreuzlingen, Thurgau

Protokoll der Vorstandssitzungen

2 Deutschland

Politisches Archiv / Auswärtiges Amt, Bonn (PA / AA)

Gesandtschaft Bern 1821–1945

insb. Akten 1467, 1486, 1750–51, 1960–62, 2760, 2763, 2827, 2911–12, 5810–15.

Deutsches Generalkonsulat Zürich 1875–1945

Paket 45: Geheimakten, Beziehungen Schweiz zu Deutschland, Mai–Okt. 1938

Generalkonsulate: Basel, Davos, Genf, St. Gallen

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-32

R 99316 Jüdisches Vermögen in der Schweiz, Bd. 1, 1938–1944

R 99317 Jüdisches Vermögen in der Schweiz, Bd. 2, 1944–1945

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-24

R 99366–R 99372 Judenauswanderung: Allgemeines 1938–1944

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-26

R 99441 Juden in der Schweiz, Bd. 1, 1943

R 99442 Juden in der Schweiz, Bd. 2, 1943–1944

R 99443 Juden in der Schweiz, Bd. 3, 1944

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-40

R 99477 Schweiz. Hilfskomitee für notleidende Frauen und Kinder in Deutschland, 1935–40

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-75

R 99577 Deutsche Emigrantentätigkeit im Ausland

Referat Deutschland, Inland II A/B, 84-50

R 100234 – Interventionen fremder Regierungen gegen Vorgänge in Deutschland: Schweiz
R 100240 1-7, 1935–1944

R 100283 – Ausschaltung der Juden aus dem Wirtschaftsleben: Interventionen Schweiz
R 100284

Referat Deutschland, Inland II A/B, 83-76

Akten betr. Ausbürgerungen

- R 100241 Intervention Schweiz betr. Elsa Plaut
R 100242 Leopold Obermayer

Referat Deutschland, Inland II Geheim

- R 100851 Judenfrage: Allgemein, Kennzeichnung der deutschen und ausländischen Juden, Bd. 172
R 100852 Judenfrage: Allgemein, Bd. 173, 1936–1944
R 100854 Judenfrage: Allgemein, Feldscher Aktion, Bd. 174a
R 100855 Judenfrage: Vermögen, Bd. 175
R 100886 Judenfrage in der Schweiz, Bd. 204
R 100892 Judenfrage in Ungarn: Sonderaktion, Bd. 210
R 100893 Judenfrage in Ungarn, Bd. 212
R 100894 Judenfrage in Ungarn, Bd. 212

Rechtsabteilung V, Akten betr. Juden- und Flüchtlingsfragen

- R 48971 Polizei-Passpolizei, betr. Passverhältnisse in und mit Österreich
R 48972 Polizei-Passpolizei, betr. Passverhältnisse in und mit Österreich

Bundesarchiv Berlin, Berlin (BAB)*Reichssicherheitshauptamt (R 58)*

- R 58/405, 451, 501, 806, 1135, 3017, 3056, 3057, 3479, 3847, 4199, 4209, 5644
ZSg 138 Judendokumentation

Generallandesarchiv Karlsruhe

- 357 Landratsamt Karlsruhe

3 Österreich**Dokumentationsarchiv des Österreichischen Widerstandes, Wien**

- 3464 Internierungslager in der Schweiz: Murgenthal Birmensdorf, Malvaglia, Gordola, Bassecourt, Ponts-de-Martel.

4 Polen**Archiwum Wojskowego Instytutu Historycznego, Warschau**

- Kor. A. Ladosia, V/3/3, III

5 USA**United States National Archives I, Washington, D.C. (NARA I)***RG 287 Publications of the Federal Government Treasury Department*

- Box T1220, T 65.2: F 76 944
Box T1220, T 65.2: F 49

United States National Archives II, College Park, Maryland (NARA II)

RG 56 Records of the U.S. Department of Treasury

Accession / Entry 66A816

Box 47 File «FFC History»

RG 59 General Records of the Department of State

1930–1939 Central Decimal File (250/30/09/06)

Box 6880 Files 865.4016/104–145: racial legislation and financial / property restrictions in Italy

Box 6881 Files 865.4016/147–167: antisemitic and property legislation in Italy

1938–1941 Records relating to the Intergovernmental Committee on Refugees, Country Files

Boxes 1 and 2 American Jewish Joint Distribution Committee

Box 3 Council on Foreign Relations

Box 6 Jewish Refugees / Transfer of Jewish and non-Aryan property from Germany (incl. Austria)

Box 7 Intergovernmental Committee on Refugees

1940–1944 Decimal Files (Stack Area 250)

Box 5609 Files 862.5151/1285. 2386, 2387, 2393A, 2400, 2408, 2391B, 2465A, 2481 regarding ransom traffic of Jews and Axis currency needs

1930–1939 Central Decimal File (Microfilm M1423 Roll 12)

Files 865.4016/27-96: Racial questions in Italy

Records of the Department of State Relating to the Problems of Relief and Refugees in Europe Arising from World War II and its Aftermath 1938–1949 (Microfilm M1204 Roll 20)

Files 840.48: Refugees and Evian Conference

RG 84 Records of the Office of the Department of State

American Legation, Berne, Economic Sector General Records, 1942–48 Entry 3220 (350/68/24/07)

Boxes 3, 13, 31

American Legation, Berne, Economic Section Safehaven Name Files, 1942–1949 Entry 3223 (350/68/27/04)

Name files boxes 3, 5, 14, 21, 61, 63–67, 97, 99, 101, 102, 118

RG 131 Records of the Office of Alien Property

Foreign Funds Control, General Correspondence, 1942–1960 (230/38/9/04)

Boxes 357, 359, 494

RG 265 Records of the Office of Foreign Assets Control

Accession #68-A-1253 (490/40/13/07)

Box 25

RG 353 Records of Interdepartmental and Intradepartmental Committees (State Department)

Division of World Trade Intelligence, Working Papers Relating to the «Hard Core» List 1945–1946 (Entry 48) (250/67/32/02):

Box 72 Proclaimed List

Manuscript Division, Library of Congress, Washington, D.C.*Papers of Cordell Hull***Historical collection of publications from 1939–45 at the United States Department of the Treasury, Washington, D.C.****The United States Holocaust Memorial Museum, Washington, D.C.**

RG 11.001 M.01 microfilms from the Osobi archive in Moscow
 File 500-1-549 Reichssicherheitshauptamt (RSHA), SD Berlin, Amt. SD II, Judenfrage in Deutschland

American Friends Service Committee Archives, Philadelphia, Pennsylvania

General Files 1939–42: Files of AFSC Foreign Service – Switzerland; refugee services (children), and Geneva Financial Statements 1942

AFSC Foreign Service files 1943–1946: Country – Switzerland, correspondence with US government, research and information department, displaced persons service

American Jewish Joint Distribution Committee Archives, New York

SM (Saly Mayer) 39/50: File #2,3,4,5,6,13,14,15, 16, 20, 21, 22, 22a, 23
 AR 33/44 Files: Countries – Switzerland
 File 922, 981–984, 1206–1207, 1040–1041: Switzerland, refugees, emigration, fundraising, individual cases, heirless assets of Nazi Victims

Andover-Harvard Theological Library of Harvard Divinity School, Cambridge, Massachusetts*Unitarian-Universalist Service Committee archives*

bMS 16004 Administration Records: Refugee Case files, 1938–1951
 bMS 16007 Executive Director. Administration Records, 1940–1951
 bMS 16064 Administration Records, 1944–1953
 bMS 16135 Board of Directors - President. Administrative Correspondence Records, 1940–1957
 bMS 16146 Executive Director. Correspondence files: International Projects, 1940–1946

Franklin Delano Roosevelt Library, Hyde Park, New York

Diaries of Henry Morgenthau, Diaries # 688-824
 Myron Taylor Papers, Box 3: Verbatim record of Evian conference
 Papers of the War Refugee Board, 1944–1945, Box 28

Columbia University Libraries, School of International Affairs, Lehmann Collection*James G. McDonald Papers***Jacob Rader Marcus Center of the American Jewish Archives, Hebrew Union College, Cincinnati, Ohio**

Records of the New York office of the World Jewish Congress (WJC)
 The series relevant to refugees and Switzerland include Series A (Central Files, 1919–1975), Series C (Institute of Jewish Affairs, including WJC publications and reports), Series D (Relief and Rescue Department Files), and Series H (Alphabetical files).

Leo Baeck Institute, New York

Robert F. Wagner Labor Archives, New York University, New York

B Gedruckte Quellen

1 Quelleneditionen

Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945, Serie D, Bd. 5

Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bern, Zürich, Bde. 10–16 (1930–1947)

Foreign Relations of the United States (FRUS)

2 Amtliche Publikationen

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (AS)

Bundesblatt (BBl)

Reichsgesetzblatt (RGBl)

Geschäftsbericht des Bundesrates

Geschäftsbericht des Regierungsrates an den zürcherischen Kantonsrat

Staatsrechnung des Kantons Zürich

Verwaltungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt

Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Rapport sur la gestion du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

Rapport de gestion du Conseil d'Etat au Grand Conseil du Canton de Neuchâtel

3 Inventare

Schweizerisches Bundesarchiv: Systematische Beständeübersicht. Bearbeitet von Niklaus Bütikofer, Hugo Caduff u.a. unter der Leitung von Christoph Graf, Bern 1992.

Schweizerisches Bundesarchiv: Flüchtlingsakten 1930–1950: Thematische Übersicht zu den Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv, Bern 1999.

Uerner, Klaus et al.: Das Archiv für Zeitgeschichte und seine Bestände. ETH Zürich, Zürich 1999.

C Literatur

1 Auftragsarbeiten, Rechenschaftsberichte

- Arnold, Jonas: Die Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingshilfe, 1933–1954. Kommentierte Zusammenstellung der Kosten für die Unterstützung von Flüchtlingen zur Zeit des Zweiten Weltkriegs aus den Beständen des Archivs der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (unveröff. Manuskript, Archiv für Zeitgeschichte), Zürich 1998.
- Bonjour, Edgar: Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik, Bde. IV–VI, Basel, Stuttgart 1970.
- Bonjour, Edgar: Histoire de la neutralité suisse. Quatre siècles de politique extérieure fédérale, vol. IV–VI, Neuchâtel 1970–1971.*
- Bonjour, Edgar: La neutralité suisse. Synthèse de son histoire, Neuchâtel 1979.
- Comité international de la Croix-Rouge: Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale 1939–1947, vol. 3, Genève 1948.
- Commission on Jewish Assets in Sweden at the Time of the Second World War: Sweden and Jewish Assets. Final Report, Stockholm 1999.
- Commission fédérale contre le racisme: L'antisémitisme en Suisse. Rapport sur les manifestations historiques et actuelles avec recommandations d'actions, Berne 1998.
- Commissione federale contro il razzismo: L'antisemitismo in Svizzera. Un rapporto sugli aspetti storici e sulle manifestazioni odierne con raccomandazioni per contromisure, Bern 1998.
- Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale (éd.): Le transit ferroviaire de personnes à travers la Suisse pendant la Seconde Guerre Mondiale. Annexe au rapport sur la Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme. Rédigé par Gilles Forster en collaboration avec Marc Perrenoud et Christian Ruch, Berne 1999.
- Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale: La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre Mondiale, Berne 1998.
- Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda Guerra Mondiale: La Svizzera e le transazioni in oro durante la Seconda Guerra Mondiale, Berna 1998.
- Don suisse: Le Don suisse 1944–1948. Rapport général, Lausanne 1949.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): Antisemitismus in der Schweiz. Ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen, Bern 1998.
- Federal Commission against Racism: Anti-semitism in Switzerland. A Report on historical and current manifestations with recommendations for counter-measures, Bern 1998.
- Imhof, Kommunikation, 1999 (siehe Unabhängige Expertenkommission).
- Independent Commission of Experts Switzerland – Second World War: Switzerland and Gold Transactions in the Second World War, Bern 1998.
- Kälin, Gutachten, 1999 (siehe Unabhängige Expertenkommission).
- Ludwig, Carl: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern 1957.
- Ludwig, Carl: La politique pratiquée par la Suisse à l'égard des réfugiés au cours des années 1933 à 1955, Berne 1957.*
- Schürch, Oskar: Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950. Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes, 1951 (unveröff., siehe BAR E 4260 (C) 1974/34, Bd. 131).
- Schweizerisches Rotes Kreuz: Bericht des Schweizerischen Roten Kreuzes über seine Tätigkeit von 1938 bis 1948, Bern 1948.
- Schweizer Spende: Die Schweizer Spende, 1944–1948. Tätigkeitsbericht, Bern 1949.
- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden. Vermögensentziehung, Freikauf, Austausch, 1940–1945. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Thomas Sandkühler und Bettina Zeugin, unter Mitarbeit von Christian Horn, Ernest H. Latham III, Bertrand Perz, Hans Safrian, Alexandra-Eileen Wenck, Bern 1999.

- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Flüchtlinge als Thema der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz 1938–1947. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller, mit einem Beitrag zur Pressezensur von Georg Kreis, Bern 1999.
- Unabhängige Expertenkommission: Schweiz – Zweiter Weltkrieg (Hrsg.): Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Beiheft zum Bericht: Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Verfasst von Walter Kälin, in Zusammenarbeit mit Martina Caroni, Jörg Künzli, Andreas Rieder, Bern 1999.
- Unabhängige Expertenkommission: Schweiz – Zweiter Weltkrieg: Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg, Bern 1998.
- Zentralleitung der Arbeitslager (Hrsg.): Tätigkeits- und Schlussbericht der eidgenössischen Zentralleitung der Heime und Lager, Zürich 1940–1949. Unveröff. Manuskript, verfasst von Heinrich Fischer und Otto Zaugg, Zürich 1950.

2 Autobiographien, Erinnerungen, Tagebücher, Festschriften

- Avriel, Ehud: *Open the Gates! A Personal Story of Illegal Immigration to Israel*, New York 1975.
- Beck, Gad: *Und Gad ging zu David. Die Erinnerungen des Gad Beck*, hrsg. von Frank Heibert, München 1997.
- Bleich, Hermann: *Wir haben euch nicht gerufen. Erfahrungen eines jüdischen Flüchtlings*, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): *Fluchtpunkte. Menschen im Exil*, Basel 1986, 15–33.
- Boegner, Philippe: *Carnets du Pasteur Boegner, 1940–1945*, Paris 1992.
- Bohny-Reiter, Friedel: *Journal de Rivesaltes 1941–1942*. Publié par Michèle Fleury, Genève 1993.
- Bohny-Reiter, Friedel: Vorhof der Vernichtung. Tagebuch einer Schweizer Schwester im französischen Internierungslager Rivesaltes 1941–1942*, Konstanz 1995.
- Boss, Catherine: *Der Mensch allein zählt. Die Flüchtlingsarbeit von Gertrud Kurz 1938–1945*, in: Christlicher Friedensdienst (Hrsg.): *Streitfall Friede. Christlicher Friedensdienst 1938–88: 50 Jahre Zeitgeschichte*, Bern 1988, 17–26.
- Bringolf, Walter: *Mein Leben. Weg und Umweg eines Schweizer Sozialdemokraten*, Bern 1965.
- Brücker, Eva: *«Le pire c'était qu'on a commencé à devenir comme eux» – Leben mit der Erinnerung*, in: *Werkstatt Geschichte* 13 (1996), 19–38.
- Brusto, Max: *Im schweizerischen Rettungsboot*, München 1967.
- Christlicher Friedensdienst (Hrsg.): *Streitfall Friede. Christlicher Friedensdienst 1938–88: 50 Jahre Zeitgeschichte*, Bern 1988.
- Christlicher Friedensdienst: *Mitteilungsblatt, Sondernummer: Frau Dr. h.c. Gertrud Kurz zum 80. Geburtstag*, März 1970.
- Dietz, Edith: *Meine Internierungszeit in der Schweiz 1942–1946*, Frankfurt am Main 1993.
- Dietz, Edith: *Den Nazis entronnen. Die Flucht eines jüdischen Mädchens in die Schweiz. Autobiographischer Bericht 1933–1942*, Frankfurt am Main 1990.
- Dovski, Lee van: *Schweizer Tagebuch eines Internierten*, Spiez 1946.
- Freudenberg, Adolf (Hrsg.): *Rettet sie doch! Franzosen und die Genfer Ökumene im Dienste der Verfolgten des Dritten Reiches*, Zürich 1969.
- Friedländer, Saul: *Quand vient le souvenir...*, Paris 1978.
- Friedländer, Saul: When memory comes...*, New York 1978.
- Friedländer, Saul: Wenn die Erinnerung kommt*, München 1998.
- Gedenkschrift für Robert Briner, alt Regierungsrat (1885–1960), [Zürich] 1961.
- Goldmann, Nahum: *Staatsmann ohne Staat. Autobiographie*, Köln 1970.
- Haymann, Emmanuel: *Le camp du bout du monde. 1942, des enfants juifs de France à la frontière suisse*, Lausanne 1984.
- Im Hof-Piguet, Anne-Marie: *Les réfugiés, hier et aujourd'hui*, in: *Traverse* 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 22–28.
- Im Hof-Piguet, Anne-Marie: *La filière en France occupée 1942–1944*, Yverdon-les-Bains 1985.
- Im Hof-Piguet, Anne-Marie: Fluchtweg durch die Hintertür. Eine Rotkreuz-Helferin im besetzten Frankreich 1942–1944*, Frauenfeld 1987.
- Kägi-Fuchsmann, Regina: *Das gute Herz genügt nicht. Mein Leben und meine Arbeit*, Zürich 1968.

- Kägi-Fuchsmann, Regina: Vom Werden der schweizerischen Entwicklungshilfe. Für Sozialarbeiter auf internationalem Gebiet und künftige Entwicklungshelfer, Sonderdruck der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 105 (1966).
- Klüger, Ruth: Weiter leben. Eine Jugend, München 1995.
- Klemperer, Victor: «LTI». Die unbewältigte Sprache. Aus dem Notizbuch eines Philologen, München 1969.
- Klemperer, Victor: Ich will Zeugnis ablegen bis zum letzten: Tagebücher, hrsg. von Walter Nowojski, Berlin 1997.
- Kocher, Hermann: Heimatlos in einer gnadenlosen Zeit. Flüchtlingsbriefe an Gertrud Kurz, Paul Vogt und Clara Ragaz, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, 48–67.
- Koestler, Arthur: Scum of the Earth, London, New York 1991.
- Kurz, Rosmarie: Gertrud Kurz 1890–1972. Bürgerlich-pietistisches Erbe und Friedensarbeit, in: Schritte ins Offene. Emanzipation Glaube Kulturkritik. Ökumenische Zeitschrift, Nr. 4 (1991), 28–33.
- Landau, Edwin Maria: Dreimal zurückgestellt. Die Schweiz als einziger Ausweg, in: Karlen, Rudolf (Hrsg.): Fluchtpunkte. Menschen im Exil, Basel 1986, 68–75.
- Lowrie, Donald A: The Hunted Children, New York 1963.
- Mayer, Hans: Ein Deutscher auf Widerruf. Erinnerungen, Bd.1, Frankfurt am Main 1982.
- [Motta] Giuseppe Motta 1871–1940. Gedenkschrift zu seinem 100. Geburtstag, herausgegeben von der Christlichdemokratischen Volkspartei der Schweiz, Solothurn o.J.
- Müller, Paul: «Wir wollten die Welt verändern». Stationen im Leben eines Altsozialisten, Frankfurt am Main 1987.
- Olgiate, Rodolfo: Nicht in Spanien hat's begonnen. Von Erfahrungen und Erlebnissen internationaler Hilfsarbeit, Bern 1944.
- Riegner, Gerhart M.: Ne jamais désespérer. Soixante années au service du peuple juif et des droits de l'homme, Paris 1998.
- Riegner, Gerhart M.: Témoignage sur mes activités en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, Paris 1998, in: Revue d'histoire de la Shoah 163 (1998), 91–100.
- Rucki, Jerzi: Die Schweiz im Licht – Die Schweiz im Schatten. Erinnerungen, Rück- und Ausblick eines polnischen Militärinternierten in der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges, Kriens 1997.
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund 1904–1954. Festschrift zum 50jährigen Bestehen, Zürich 1954.
- Seliger, Kurt: Basel Badischer Bahnhof. In der Schweizer Emigration 1938–45, Wien 1987.
- Silberman, Henri: Jüdische Asylanten in Büsserach während des Zweiten Weltkrieges, in: Jahrbuch für Solothurnische Geschichte 70 (1998), 171–210.
- Sperber, Manès: Bis man mir Scherben auf die Augen legt, Wien 1977.
- Steiger, Beatrix von: Us mym Läbe, Bern 1967.
- Steiger, Emma: Die Schöpferin des Schweizerischen Arbeiter-Hilfswerks. Regina Kägi-Fuchsmann, in: Schweizerischer Frauenkalender. Jahrbuch der Schweizer Frauen 1951, 91–105.
- Susman, Margarete: Ich habe viele Leben gelebt. Erinnerungen, Stuttgart 1964.
- Sutro, Nettie: Jugend auf der Flucht 1933–1948. Fünfzehn Jahre im Spiegel des Schweizer Hilfswerks für Emigrantenkinder, Zürich 1952.
- Verein für Heimatpflege (Hrsg.): Wachtdienst im Internierungslager Büren 1940–1941, Büren an der Aare 1999.
- Vordtriede, Käthe: «Mir ist es noch wie ein Traum, dass mir diese abenteuerliche Flucht gelang...» Briefe nach 1933 an ihren Sohn Werner. Hrsg. von Manfred Bosch, Lengwil 1998.
- Weber, Charlotte: Gegen den Strom der Finsternis. Als Betreuerin in Schweizer Flüchtlingsheimen 1942–1945, Zürich 1994.
- Wolf, Lore: Ein Leben ist viel zu wenig, Berlin 1973.
- Visser't Hooft, Willem Adolph: Le temps du rassemblement. Mémoires, Paris 1975.

3 Zeitgenössische Literatur

- Baer, Richard: Erfahrungen bei der Fragebogen-Enquete Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], S. 60–68.
- Bentwich, Normann: The Refugees from Germany: April 1933 to December 1935, London 1936.

- Cohn, Heinz: Auswanderungsvorschriften für Juden in Deutschland, Berlin 1938.
- Fleiner, Fritz: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
- Flüchtlinge wohin? (siehe Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe).
- Graf, Peter (Hrsg.): ... mit dem Rücken zur Wand... Flüchtlingsdebatte des Nationalrates vom September 1942, Bern 1979.
- Hess, Paul-Alfred: Die Internierung nach schweizerischem Fremdenpolizeirecht, Ins 1942.
- Hohermuth, Bertha: Bericht über die Fragebogen-Enquete, in: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 45–59.
- Hohermuth, Berta: Schweizerische Nachkriegshilfe für kriegsgeschädigte Länder, Separatabdruck der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Nr. 4, Zürich 1944.
- Kammermann, Iwan Walter: Die fremdenpolizeiliche Ausweisung von Ausländern aus der Schweiz, Diss. Jur., Luzern 1948.
- Mode, H.: Das Mitspracherecht der Flüchtlinge und die Schaffung einer Flüchtlingsvertretung, in: Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 93–97.
- Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés (éd.): Service d'information pour le rapatriement et l'émigration, Zürich 1946–1950.
- Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés (éd.): Dix ans d'expérience de l'Office Central Suisse d'Aide aux Réfugiés, Zürich 1946.
- Office central suisse d'Aide aux Réfugiés (éd.): Des réfugiés racontent..., Zürich 1944.
- Roesle, Eugen: Die Finanzforderungen im schweizerisch-deutschen Verrechnungsverkehr, Basel 1944.
- Salis, Jean-Rudolf von: Eine Chronik des Zweiten Weltkrieges. Radiokommentare 1939–1945, Zürich 1966, 1981.
- Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten: Unser Volk will danken, Zürich 1945.
- Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Dauer-Asyl für Flüchtlinge in der Schweiz?, Zürich 1946.
- Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (Hrsg.): Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich 1945.
- Simpson, John Hope: The Refugee Problem: Report of a Survey, London 1939, 117–125.
- Tartakower, Aryeh; Grossmann, Kurt B.: The Jewish Refugee, New York 1944.
- Über die Grenzen. Von Flüchtlingen – für Flüchtlinge, 1/1944.
- Wischnitzer, Mark: The Historical Background of the Settlement of Jewish Refugees in Santo Domingo, in: Jewish Social Studies IV/1 (1942), 45–58.
- Wischnitzer, Mark: Die Juden der Welt. Gegenwart und Geschichte des Judentums in allen Ländern, Berlin 1935.
- Zaugg, Otto: Schulung, Umschulung und Weiterbildung von Flüchtlingen, in: Flüchtlinge wohin? Bericht über die Tagung für Rück- und Weiterwanderungs-Fragen in Montreux, Zürich [1945], 158–172.

4 Darstellungen

- Adam**, Uwe Dietrich: Judenpolitik im Dritten Reich, Düsseldorf 1979.
- Adler-Rudel, Salomon: The Evian Conference of Rescue Efforts, in: Leo Baeck Institute Yearbook 11 (1966), 214–241, und 13 (1968), 235–273.
- Aeschbach, Helga Noe: Die Entwicklung der fremden- und asylrechtlichen Grundlagen seit dem ersten Weltkrieg, in: Goehrke, Carsten; Zimmermann, Werner (Hrsg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, 219–255.
- Alder, Paul: Bundesrat Dr. Johannes Baumann (1874–1953), in: Appenzellische Jahrbücher 81 (1953), 28–34.
- Altermatt, Urs: Das Koordinatensystem des katholischen Antisemitismus in der Schweiz 1918–1945, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960, Zürich 1998, 465–500.
- Altermatt, Urs (Hrsg.): Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, München, Zürich 1991.
- Arbeitskreis Armenien (Hrsg.): Völkermord und Verdrängung. Der Genozid an den Armeniern - die Schweiz und die Shoah, Zürich 1998.

- Arendt, Hannah: *The Origins of Totalitarianism*, New York 1951.
- Arendt, Hannah: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Frankfurt am Main 1955.*
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917–1931, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998, 327–356.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les initiatives populaires liées à l’immigration et à la présence étrangères, in: *La Constitution fédérale en chantier. Commentaires et inventaire de sources de l’histoire de la Constitution fédérale 1848–1998*, Berne 1998, 89–140.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La «question des étrangers» en Suisse 1880–1914, in: *L’Europe entre cultures et nations*, Paris 1996, 257–268.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Un défi de l’entre-deux-guerres. Les étrangers face au processus de nationalisation et de socialisation du peuple suisse, in: Clavien, Alain; Müller, Bertrand (éd.): *Le goût de l’histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet*, Lausanne 1996, 317–346.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les étrangers et la nationalisation du Valais 1895–1945, in: *Le Valais et les étrangers XIXe–XXe (Société et culture du Valais contemporain V)*, Sion 1992, 63–121.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: L’immigration en Suisse depuis 1848. Une mémoire en construction, in: *Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (Hrsg.): Geschichtsforschung in der Schweiz*, Basel 1992, 137–147.
- Arlettaz, Gérald: Aux origines de la «question des étrangers» en Suisse, in: Hauser, Claude; Prongué, Bernard; Python, Francis; Rieder, Joëlle (éd.): *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, 179–189.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: Les chambres fédérales face à la présence et à l’immigration étrangère, in: *Studien und Quellen 16/17*, Bern 1991, 9–155.
- Arlettaz, Gérald: La Suisse, une terre d’accueil en question. L’importance de la Première Guerre mondiale, in: *L’émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles (Colloque organisé par l’Ecole française de Rome et le Centro per gli studi di politica estera e opinione pubblica de l’Università de Milan, Rome, 3–5 mars 1988)*, Rome 1991, 139–159.
- Arlettaz, Gérald; Arlettaz, Silvia: La Première Guerre mondiale et l’émergence d’une politique migratoire interventionniste, in: Bairoch, Paul; Körner, Martin (Hrsg.): *Die Schweiz in der Weltwirtschaft / La Suisse dans l’économie mondiale (15e–20e siècle)*, Zürich 1990, 319–337.
- Arlettaz, Gérald: Les effets de la Première Guerre mondiale sur l’intégration des étrangers en Suisse, in: *Relations internationales 54 (1988)*, 161–179.
- Arnold, Jonas: *Vom Transitprinzip zum Dauer asyl. Die schweizerische Flüchtlingshilfe 1933–1951*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg, 1997.
- Aronson, Shlomo: Die dreifache Falle: Hitlers Judenpolitik, die Alliierten und die Juden, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 32 (1984)*, 29–65.
- Auschwitz. *La solution finale*, L’Histoire, octobre 1998.
- Azéma, Jean-Pierre; Bédarida, François: 1938–1948 *Les Années de Tourmente. De Munich à Prague*. Dictionnaire critique, Paris 1995.
- Bajohr**, Frank: «Arisierung» in Hamburg. Die Verdrängung der jüdischen Unternehmer 1933–1945, Hamburg 1997.
- Barkai, Avraham: Vom Boykott zur «Entjudung». Der wirtschaftliche Existenzkampf der Juden im Dritten Reich 1933–1943, Frankfurt am Main 1988.
- Bartov, Omer: An Idiot’s Tale: Memories and Histories of the Holocaust, in: *The Journal of Modern History 67 (1995)*, 55–82.
- Baruch, Marc Olivier: *Servier l’Etat français. L’administration en France de 1940 à 1944*, Paris 1997.
- Battel, Franco: *Flüchtlinge in Schaffhausen 1933–1945*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1992.
- Bauer, Yehuda: *Jews for Sale? Nazi-Jewish Negotiations 1933–1945*, New Haven 1994.
- Bauer, Yehuda: Freikauf von Juden? Verhandlungen zwischen dem nationalsozialistischen Deutschland und jüdischen Repräsentanten von 1933 bis 1945*, Frankfurt am Main 1996.
- Bauer, Yehuda: Juifs à vendre? Les négociations entre nazis et Juifs, 1933–1945*, Paris 1996.
- Bauer, Yehuda: *American Jewry and the Holocaust. The American Jewish Joint Distribution Committee 1939–1945*, Detroit 1981, 1982².

- Bauer, Yehuda: The Negotiations between Saly Mayer and the Representatives of the SS in 1944–1945, in: Gutman, Yisrael; Zuroff, Effraim (Ed.): *Rescue Attempts during the Holocaust. Proceedings of the Second Yad Vashem International Historical Conference, Jerusalem, April 8–11 1974*, Jerusalem 1977, 5–45.
- Bauer, Yehuda: *Onkel Saly. Die Verhandlungen des Saly Mayer zur Rettung der Juden 1944/45*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 25 (1977), 188–219.
- Bédarida, François: *La politique nazie d'extermination*, Paris 1989.
- Belot, Robert: *Aux frontières de la liberté. Vichy – Madrid – Alger – Londres. S'évader de France sous l'Occupation*, Paris 1998.
- Ben Elissar, Eliahu: *La diplomatie du IIIe Reich et les Juifs 1933–1939*, Paris 1981.
- Ben Elissar, Eliahu: *Le facteur juif dans la politique étrangère du IIIe Reich 1933–1939*, Paris 1969.
- Ben-Tov, Arieh: *Facing the holocaust in Budapest. The International Committee of the Red Cross and the Jews in Hungary, 1943–1945*, Geneva 1988.
- Ben-Tov, Arieh: *Das Rote Kreuz kam zu spät: Die Auseinandersetzung zwischen dem jüdischen Volk und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz im Zweiten Weltkrieg: Die Ereignisse in Ungarn, Zürich 1990*.
- Ben-Tov, Arieh: *Face au génocide. La Croix-Rouge et les Juifs de Hongrie 1941–1945*, Lausanne 1997.
- Benz, Wolfgang; Graml, Hermann; Weiss, Hermann (Hrsg.): *Enzyklopädie des Nationalsozialismus*, München 1997.
- Benz, Wolfgang; Wetzel, Juliane: *Möglichkeiten und Formen der Hilfe für verfolgte Juden*, in: dies. (Hrsg.): *Solidarität und Hilfe für Juden während der NS-Zeit*, Bd. 1, Berlin 1996, 7–18.
- Benz, Wolfgang (Hrsg.): *Die Juden in Deutschland 1933–1945. Leben unter nationalsozialistischer Herrschaft*, München 1988.
- Bergier, Jean-François: *Histoire économique de la Suisse*, Lausanne 1984.
- Bergier, Jean-François: *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Zürich 1983.
- Bergmann, Karl Hans: *Die Bewegung «Freies Deutschland» in der Schweiz 1943–1945*, München 1974.
- Billeter, Geneviève: *Le pouvoir patronal. Les patrons des grandes entreprises suisses des métaux et des machines (1919–1939)*, Genève 1985.
- Bindschedler-Robert, Denise: *Les bons offices dans la politique étrangère de la Suisse*, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Binswanger, Hans Christoph (Hrsg.): *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, Stuttgart 1975, 679–691.
- Bock, Gisela: *Gleichheit und Differenz in der nationalsozialistischen Rassenpolitik*, in: *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialforschung* 19 (1993), 277–310.
- Bodensieck, Heinrich: *Das Dritte Reich und die Lage der Juden in der Tschechoslowakei nach München*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 9 (1961), 249–261.
- Bodmer, Daniel: *L'intervention de la Confédération dans l'économie bancaire suisse*, Bâle 1948.
- Bogin, Frederick D.; Milton, Sybil (Hrsg.): *American Jewish Joint Distribution Committee, New York*, in: Friedlander, Henry; Milton, Sybil (Hrsg.): *Archives of the Holocaust. An International Collection of Selected Documents*, vol. 10, London, New York 1995.
- Bolle, Pierre (éd.): *Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944. Actes du Colloque du Chambon-sur-Lignon*, Le Chambon-sur-Lignon 1992.
- Bonjour, Edgar: *Die Schweizer Juden in Frankreich 1942/1943*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 33 (1983), 217–221.
- Bourgeois, Daniel: *Business helvétique et Troisième Reich. Milieux d'affaires, politique étrangère, antisémitisme*, Lausanne 1998.
- Bourgeois, Daniel: *La Suisse, les Suisses et la Shoah*, in: *Revue d'histoire de la Shoah* 163 (1998), 132–151.
- Bourgeois, Daniel: *La porte se ferme: la Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938*, in: *Relations internationales* 54 (1988), 181–204.
- Bourgeois, Daniel: *Le Troisième Reich et la Suisse 1933–1941*, Neuchâtel 1974.
- Braham, Randolph: *The Politics of Genocide: The Holocaust in Hungary*, Vol. 2, New York 1981.
- Brassel, Ruedi; Tanner, Jakob: *Zur Geschichte der Friedensbewegung in der Schweiz*, in: *Handbuch Frieden Schweiz*, Basel 1986, 17–90.

- Breitman, Richard; Kraut, Alan: *American Refugee Policy and European Jewry 1933–1945*, Bloomington, Indianapolis 1987.
- Broda, May B.: *Verbotene Beziehungen. Polnische Militärinternierte und die Schweizer Zivilbevölkerung während des Zweiten Weltkrieges am Beispiel des Internierten-Hochschullagers Herisau / St. Gallen*, Separatdruck aus: *Appenzellische Jahrbücher* 1991.
- Broggini, Renata: *La frontiera della speranza. Gli ebrei dall'Italia verso la Svizzera 1943–1945*, Milano 1998.
- Broggini, Renata: *Terra d'asilo. I rifugiati italiani in Svizzera 1943–1945*, Bologna 1993.
- Bröhm, Alexandra: *Zwischen politischem Kampf und Exilalltag. Frauen der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) und des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK) im schweizerischen Exil von 1938 bis 1945*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Zürich, 1995.
- Broszat, Martin: *Nationalsozialistische Konzentrationslager 1933–1945*, in: Broszat, Martin; Buchheim, Hans; Jacobsen, Hans Adolf; Krausnick, Helmut (Hrsg.): *Anatomie des SS-Staates*, Bd. 2, München 1967, 9–160.
- Brunoot, J.: *Switzerland and Nazi Treasure*, in: *Historia* 599 (1996), 11–12.
- Bucher, Erwin: *Zwischen Bundesrat und General. Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*, St. Gallen 1991.
- Bucher, Erwin: *Die Schweiz im Sommer 1940*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 29 (1979), 356–398.
- Bugnion, François: *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève 1994.
- Burchardt, Lothar; Schott, Dieter; Trapp, Werner: *Konstanz im 20. Jahrhundert. Die Jahre 1914 bis 1945*, Konstanz 1990.
- Burrin, Philippe: *La France à l'heure allemande 1940–1944*, Paris 1995.
- Burrin, Philippe: *Hitler et les Juifs. Genèse d'un génocide*, Paris 1989.
- Busset, Thomas: *«Va-t'en!»*. *Accueil de réfugiés et naissance du mythe de la «terre d'asile» en Suisse*, Lausanne 1994.
- Butikofer, Roland: *Le refus de la modernité. La Ligue vaudoise: une extrême droite et la Suisse (1919–1945)*, Lausanne 1996.
- Caillat**, Michel: *René Payot. Un regard ambigu sur la guerre*, Genève 1997.
- Carlgrén, Wilhelm: *Swedish Foreign Policy during the Second World War*, London 1977.
- Castelmur, Linus von: *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945–1952)*, Zürich 1992, 1997².
- Cerutti, Mauro: *La Confederazione, il Cantone Ticino e i rapporti con la resistenza italiana*, in: Carazetti, Riccardo; Huber, Rodolfo (ed.): *La Svizzera e la lotta al nazifascismo 1943/1945. Atti del Convegno internazionale di studi di Locarno nel marzo 1995*, Locarno 1998, 41–68.
- Cerutti, Mauro: *La Suisse, terre d'asile?* in: *Revue d'histoire de la Shoah* 163 (1998), 25–49.
- Cerutti, Mauro: *Le Tessin, la Suisse et l'Italie de Mussolini: fascisme et antifascisme 1921–1935*, Lausanne 1988.
- Cerutti, Mauro: *L'élaboration de la politique officielle de la Suisse dans l'affaire des sanctions contre l'Italie fasciste*, in: *Itinera* 7 (1987), 76–90.
- Cerutti, Mauro: *Fra Roma e Berna: la Svizzera italiana nel ventennio fascista*, Milano 1986.
- Charguéraud, Marc-André: *L'étoile jaune et la Croix-Rouge. Le Comité international de la Croix-Rouge et l'Holocaust 1939–1945*, Genève, Paris 1999.
- Charguéraud, Marc-André: *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive 1933–1940*, Genève, Paris 1998.
- Chiquet, Simone (Hrsg.): *«Es war halt Krieg»*. *Erinnerungen an den Alltag in der Schweiz*, Zürich 1992.
- Citrinbaum, Tirza: *La participation de la Suisse à la Conférence internationale sur les réfugiés, Evian, juillet 1938, mémoire de licence*, Université de Genève, 1977.
- Clavien, Alain: *Les Helvétistes. Intellectuels et politique en Suisse romande au début du siècle*, Lausanne 1993.
- Corthay, Claudiane: *La Suisse et l'Organisation internationale pour les Réfugiés (OIR), mémoire de licence non publié*, Université de Genève 1997.
- Courtois, Stéphane: *Qui savait quoi? L'extermination des Juifs, 1941–1945*, Paris 1987.

- Croquet, Jean-Claude: Chemins de passage. Les passages clandestins entre la Haute-Savoie et la Suisse de 1940 à 1944, Saint-Julien-en-Genevois 1996.
- Davis-Lutz**, Brenda; Lutz, James: Gypsies as victims of the Holocaust, in: *Holocaust and Genocide Studies* 9 (1995), 346–359.
- Delacor, Regina M.: «Auslieferung auf Verlangen»? Der deutsch-französische Waffenstillstandsvertrag 1940 und das Schicksal der sozialdemokratischen Exilpolitiker Rudolf Breitscheid und Rudolf Hilferding, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 47 (1999), 217–241.
- Delzell, Charles F.: *Mussolini's Enemies: The Italian Anti-fascist Resistance*, Princeton 1961.
- D'haemer, Kristin: *Nachkriegshilfe der Kantone Baselland und Baselstadt an das benachbarte Elsass. Planung und Durchführung in den Jahren 1944 bis 1946*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1997.
- Dieckhoff, Alain: *Rescapés du Génocide. L'action Musy: une opération de sauvetage de Juifs européens en 1944–1945*, Bâle 1994.
- Die Krise der 30er Jahre / La crise des années 30, *Traverse* 1997/1.
- Dragunov, Gregorij P.: Soviet Prisoners of War interned in Switzerland, in: *Voprosy Istorii* 2 (1995), 123–132.
- Dreyfus, Madeleine: Insel Schweiz: Von der Illusion, die Geschichte nicht verarbeiten zu müssen, in: Weigel, Sigrid; Erdle, Birgit R. (Hrsg.): *Fünfzig Jahre danach. Zur Nachgeschichte des Nationalsozialismus* (Zürcher Hochschulforum, Bd. 23), Zürich 1996, 347–375.
- Droz, Laurent: L'antisémitisme au quotidien: l'emploi d'un tampon «J» dans les administrations fédérales et vaudoises entre 1936 et 1940, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 49/3 (1999), 353–370.
- Dumont, Hervé: *Histoire du cinéma suisse. Films de fiction 1896–1965*, Lausanne 1987.
- Dumont, Hervé: Geschichte des Schweizer Films. Spielfilme 1896–1965*, Lausanne 1987.
- Durand, André: *De Sarajevo à Hiroshima. Histoire du Comité international de la Croix-Rouge*, Genève 1978.
- Durand, André: From Sarajevo to Hiroshima. History of the International Committee of the Red Cross*, Geneva 1984.
- Durand, Roger: *La Croix-Rouge en Suisse romande*, Genève 1992.
- Duroselle, Jean-Baptiste: *De Wilson à Roosevelt: politique extérieure des Etats-Unis 1913–1945*, Paris 1960.
- Durrer, Marco: *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben in den USA über die «Safehaven»-Politik zum Washingtoner Abkommen (1941–1946)*, Genf 1984.
- Ebel**, Marianne; Fiala, Pierre: *Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961–1981)*, Lausanne 1983.
- Eck, Nathan: *The Rescue of Jews with the Aid of Passports and Citizenship Papers of Latin American States*, *Yad Vashem Studies* 1, 1957.
- Ehrsam, Paul: *Die Bankenkrise der 30er Jahre in der Schweiz*, in: *50 Jahre eidgenössische Bankenaufsicht. Jubiläumsschrift*, hrsg. von der Eidgenössischen Bankenkommision, Zürich 1985, 83–118.
- Eisinger, Angelus; Schaad, Nicole: *Die Rolle der Gewerkschaften im Zweiten Weltkrieg. Arbeitsbericht im Auftrag des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, (unveröff. Bericht) Zürich 1998.
- Enzyklopädie des Holocaust* (siehe Gutman, Israel et al.).
- Esh, Shaul: *Between Discrimination and Extermination*, in: ders. (Hrsg.): *Yad Vashem Studies on the European Jewish Catastrophe and Resistance*, Bd. 2, Jerusalem 1958, 79–93.
- Euchner, Walter: *Rudolf Hilferding (1874–1941). Kühne Dialektik und verzweifelter Zaudern*, in: Lösche, Peter; Scholing, Michael; Franz, Walter (Hrsg.): *Vor dem Vergessen bewahren. Lebenswege Weimarer Sozialdemokraten*, Berlin 1988, 170–192.
- Favez**, Jean-Claude: *La recherche d'une politique extérieure*, in: *Itinera* 18 (1996), 175–178.
- Favez, Jean-Claude: *Le Don suisse et la politique étrangère*, in: Roth-Lochner, Barbara; Neuenschwander, Walter (éd.): *Des archives à la mémoire. Mélanges d'histoire politique, religieuse et sociale offerts à Louis Binz*, Genève 1995, 327–339.
- Favez, Jean-Claude: *De la Première Guerre mondiale à la Deuxième Guerre mondiale (1914–1945)*, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern, Stuttgart, Wien 1992, 41–59.

- Favez, Jean-Claude: *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazie*, Lausanne 1988.
- Favez, Jean-Claude: *Warum schwieg das Rote Kreuz? Eine internationale Organisation und das Dritte Reich*, München 1994.
- Favez, Jean-Claude: Le prochain et le lointain, l'accueil et l'asile en Suisse au printemps 1945, in: *Revue suisse d'histoire* 4 (1988), 390–402.
- Favez, Jean-Claude: La ferveur du patriote et la volonté d'être un bon citoyen du monde, in: Reichen, Bernhard (Hrsg.): *Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Im Hof*, Bern 1982, 515–543.
- Feigenwinter, Daniela: *Hilfeleistungen der Juden in der Schweiz für Gurs*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1991.
- Feingold, Henry: *The Politics of Rescue. The Roosevelt Administration and the Holocaust 1938–1945*, New Brunswick 1970.
- Fiscalini, Diego: *Des élites au service d'une cause humanitaire: le Comité international de la Croix-Rouge, mémoire de licence non publié*, Université de Genève, 1985.
- Fischer, Klaus: Die Emigration von Wissenschaftlern nach 1933: Möglichkeiten einer Bilanzierung, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 39 (1991), 535–549.
- Fishman, Sarah: The Power of Myth: Five recent Works on Vichy France, in: *The Journal of Modern History* 67 (1995), 666–673.
- Fléury, Antoine: La Suisse et la Deuxième Guerre mondiale: De l'action humanitaire à la solidarité internationale, in: *Mélanges Lasserre (à paraître)*.
- Fléury, Antoine: La Suisse et le défi du multilatéralisme, in: *Itinera* 18 (1996), 68–83.
- Flückiger, Pierre: *Réfugiés et pratique de l'asile à Genève pendant la Seconde Guerre mondiale, mémoire de licence*, Université de Genève, 1998 (à paraître).
- Frei, Alfred G.: «In the End I Just Said O.K.»: Political and Moral Dimensions of Escape Aid at the Swiss Border, in: *Supplement von: The Journal of Modern History* 64/4 (1992), 68–81.
- Frei, Norbert: *Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945*, München 1996.
- Friedländer, Saul: *Nazi germany and the Jews. The Years of Persecution 1933–39*, London 1997.
- Friedländer, Saul: *L'Allemagne nazie et les Juifs. Les années de persécution (1933–1939)*, Paris 1997.
- Friedländer, Saul: *Das Dritte Reich und die Juden. Die Jahre der Verfolgung 1933–1939*, München 1998.
- Friedländer, Saul: *Probing the Limits of Representation. Nazism and the «Final Solution»*, Cambridge 1992.
- Friedländer, Saul: «Überlegungen zur Historisierung des Nationalsozialismus», in: Dan Diner (Hrsg.): *Ist der Nationalsozialismus Geschichte? Zur Historisierung und Historikerstreit*, Frankfurt am Main 1987.
- Friedländer, Saul: *L'Antisémitisme Nazi. Histoire d'une psychose collective*, Paris 1971.
- Gast, Uriel: *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Abwehr*, Zürich 1997.
- Gautschi, Willi: *General Henri Guisan. Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1994⁴.
- Gautschi, Willi: *Geschichte des Kantons Aargau, 1885–1953*, Zürich 1978.
- Gehrig-Straube, Christine: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997.
- Gellately, Robert: *Denunciations and Nazi Germany: New Insights and Methodological Problems*, in: *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 22 (1997), 228–239.
- Genschel, Helmut: *Die Verdrängung der Juden aus der Wirtschaft im Dritten Reich*, Göttingen 1966.
- Gerlach, Christian: Die Wannsee-Konferenz. Das Schicksal der deutschen Juden und Hitlers politische Grundsatzentscheidung, alle Juden Europas zu ermorden, in: *Werkstatt Geschichte* 18 (1997), 7–44.
- Gerson, Daniel: Die nichtjüdische Welt in den Augen der jüdischen Minderheit. Lodzer Juden und Jüdinnen erinnern sich, in: *Traverse* 1996/3, 77–90.
- Graml, Hermann: *Reichskristallnacht. Antisemitismus und Judenverfolgung im Dritten Reich*, München 1988.

- Graml, Hermann: Die Behandlung von Juden fremder Staatsangehörigkeit in Deutschland, in: Gutachten des Instituts für Zeitgeschichte, Bd. 1, München 1958, 85–87.
- Grele, R.: Witnesses to the Holocaust. An Oral-History Book, in: *Public Historian* 13 (1991), 61–84.
- Greyerz, Hans von: Der Bundesstaat seit 1848, in: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. 2, Zürich 1977.
- Grivat, Olivier: *Internés en Suisse 1939–1945*, Chapelle-sur-Moudon 1995.
- Grob, Leonard: Rescue during the Holocaust and today, in: *Judaism* 46 (1997), 98–107.
- Grossmann, Alexander: Nur das Gewissen. Carl Lutz und seine Budapester Aktion. Geschichte und Porträt, Wald 1986.
- Grossmann, Kurt: *Emigration. Geschichte der Hitler-Flüchtlinge 1933–1940*, Frankfurt am Main 1969.
- Gruner, Erich: *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920*, Bd. 1: *Biographien*, Bern 1966.
- Gruner, Erich: *L'Assemblée fédérale suisse 1848–1920, vol. 1: Biographies*, Berne 1966.
- Grynberg, Anne: *Les camps de la honte. Les internés juifs des camps français 1939–1944*, Paris 1999².
- Guex, Sébastien et al. (Hrsg.): *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich 1998.
- Guex, Sébastien; Perrenoud, Marc: Prévenir la grève générale, in: *Traverse* 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 17–19.
- Gutman, Israel; Jäckel, Eberhard; Longerich, Peter; Schoeps, Julius H. (Hrsg.): *Enzyklopädie des Holocaust. Die Verfolgung und Ermordung der europäischen Juden*, 3 Bde., Berlin 1993.
- Haas, Gaston: «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte», 1941–1943. Was man in der Schweiz von der Vernichtungspolitik wusste (Beiträge zur Geschichte der Juden in der Schweiz, Nr. 4), Basel, Frankfurt am Main 1997².
- Halbeisen, Patrick: Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren, in: Guex, Sébastien et al. (Hrsg.): *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich 1998, 61–79.
- Häsler, Alfred A.: *Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Zürich 1967, 1992⁹.
- Häsler, Alfred A.: *La Suisse, terre d'asile? La politique de la Confédération envers les réfugiés de 1933 à 1945*, Lausanne 1971.
- Häsler, Alfred A.: *The Lifeboat is Full. Switzerland and the Refugees 1933–1945*, New York 1969.
- Hauser, Claude: *Les réfugiés aux frontières jurassiennes (1940–1945). Accueil et refoulement; internement*, Saint-Imier 1999.
- Hauser, Claude: A propos du refoulement des réfugiés dans le Jura durant la Seconde Guerre mondiale. Lettre d'un qui a vu, qui savait et s'indignait, in: *Actes de la Société jurassienne d'émulation*, Porrentruy 1998.
- Heller, Daniel: Eugen Bircher – Arzt, Militär und Politiker. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte, Zürich 1988.
- Herren, Madeleine: «Weder so noch anders». Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg (Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 47 [1997])*, 621–643.
- Hilberg, Raul: *Perpetrators, Victims, Bystanders. The Jewish Catastrophe 1933–1945*, New York 1992.
- Hilberg, Raul: *Exécuteurs, victimes, témoins. La catastrophe juive 1933–1945*, Paris 1994.
- Hilberg, Raul: *Täter, Opfer, Zuschauer. Die Vernichtung der Juden 1933–1945*, Frankfurt am Main 1996.
- Hilberg, Raul: *The Destruction of the European Jews. Revised and definitive edition*, 3 vol., London, New York 1985.
- Hilberg, Raul: *La destruction des Juifs d'Europe*, 3 vol., Paris 1988.
- Hilberg, Raul: *Die Vernichtung der europäischen Juden*, 3 Bde., Frankfurt am Main 1990.
- Historisches Lexikon der Schweiz (<http://www.dhs.ch>).
- Hochstadt, Steve: The Social History of Jews in the Holocaust. The Necessity of Interviewing Survivors, in: *Historical Social Research / Historische Sozialforschung* 22 (1997), 254–274.
- Hoerschelmann, Claudia: *Exilland Schweiz. Lebensbedingungen und Schicksale österreichischer Flüchtlinge 1938 bis 1945*, Innsbruck, Wien 1997.
- Hoerschelmann, Claudia; Gast, Uriel: L'importance de la politique d'asile dans le cadre de la politique suisse à l'égard des étrangers et des conventions internationales sur les réfugiés, de la Première Guerre mondiale à 1933, in: *Relations internationales* 74 (1993), 191–205.

- Hug, Peter; Kloter, Martin (Hrsg.): Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien (Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Bd. 1), Zürich 1999.
- Hug, Peter; Perrenoud, Marc: In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten / Les avoirs déposés en Suisse par des victimes du nazisme et les accords d'indemnisation conclus avec les pays de l'Est, Bern 1997.
- Imboden**, Monika; Lustenberger, Brigitte: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1945, in: Goehrke, Carsten; Zimmermann, Werner (Hrsg.): «Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 1994, 257–308.
- Inglin, Oswald: Der stille Krieg. Der Wirtschaftskrieg zwischen Grossbritannien und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Zürich 1991.
- James**, Harold: The German Slump. Politics and Economics 1924–1936, New York 1986.
- Johnson, Eric A.: Gender, Race and the Gestapo, in: Historical Social Research / Historische Sozialforschung 22 (1997), 240–253.
- Jornod, Pierre-Yves: L'entraide humanitaire internationale de la Suisse. Un instrument au service de sa politique de neutralité? Le Bureau du Délégué du Conseil fédéral aux Œuvres d'Entraide internationales (1942–1948), mémoire de licence non publié, Université de Genève, 1985.
- Jost, Hans-Ulrich: Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948, Zürich 1998.
- Jost, Hans-Ulrich: Bedrohung und Enge (1914–1945), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd. 3, Basel 1983, 101–189.
- Jost, Hans-Ulrich: Menace et repliement (1914–1945), in: Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses (tome III), Lausanne 1983, 91–178.*
- Jost, Hans-Ulrich: Minaccia e ripiegamento (1914–1945), in: Nuova Storia della Svizzera e degli Svizzeri (vol. III), Bellinzona 1983, 97sgg.*
- Kamber, Peter: Schüsse auf die Befreier. Die «Luftguerilla» der Schweiz gegen die Alliierten 1943–45, Zürich 1993.
- Kamber, Peter: Geschichte zweier Leben – Wladimir Rosenbaum und Aline Valangin, Zürich 1990.
- Kamis-Müller, Aaron et al.: Vie juive en Suisse, Lausanne 1992.
- Kamis-Müller, Aaron: Antisemitismus in der Schweiz 1900–1930, Zürich 1990.
- Kaplan, P.: Embattled Selves – An Investigation into the Nature of Identity through Oral History of Holocaust Survivors. Book Review, in: Library Journal 119 (1994), 83.
- Kaspi, André: Les Juifs pendant l'Occupation, Paris 1991.
- Kaufmann, Uri R.: Wie man zum «Fremden» erklärt wird. Fremd- und Selbstbildnis der Juden in der neueren Schweizer Historiographie, in: Traverse 1996/3, 120–128.
- Kaufmann, Uri R. (Hrsg.): Bibliographie zur Geschichte der Juden in der Schweiz, auf der Basis des Werkes von Annie Fraenkel, München, London, New York, Paris 1993.
- Keller, Stefan: Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe, Zürich 1993.
- Keller, Stefan: Délit d'humanité. L'affaire Grüninger, Lausanne 1994.*
- Kiss, Sylvia: Die Schweiz als Gastgeberland des Völkerbundes in den Jahren 1938–1942, in: Studien und Quellen 15 (1989), 83–149.
- Kistler, Jörg: Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943–1948, Bern 1980.
- Klarsfeld, Serge: Le mémorial de la déportation des Juifs de France, Paris 1978.
- Klarsfeld, Serge: Vichy – Auschwitz. Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive en France, Paris 1983.
- Klarsfeld, Serge: Vichy – Auschwitz. Die Zusammenarbeit der deutschen und französischen Behörden bei der «Endlösung der Judenfrage» in Frankreich, Nördlingen 1989.*
- Knauer, Mathias; Frischknecht, Jürg: Die unterbrochene Spur. Antifaschistische Emigration in der Schweiz 1933 bis 1945, Zürich 1983.
- Kocher, Hermann: «Rationierte Menschlichkeit». Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933–1948, Zürich 1996.
- Koller, Guido: Der J-Stempel auf schweizerischen Formularen, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 49/3 (1999), 371–374.
- Koller, Guido: Die Finanzierung der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg. Fakten, Zahlen und Hintergründe, in: Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg: Forschungsstand und offene Fragen. Bericht für die Bundesverwaltung (unveröff.), Bern 1998.

- Koller, Guido: Entscheidungen über Leben und Tod. Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés 1933–1945, Studien und Quellen* 22 (1996), 17–136.
- König, Mario: Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Krisen, Konflikte, Reformen, in: *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, Frankfurt am Main 1998, 21–90.
- König, Mario; Leuenberger, Martin: Zwischen Vertrautheit und Fremdheit. Mehrheit und jüdische Minderheit in der Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts, in: *Traverse* 1996/3, 129–135.
- Kreis, Georg: Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938–1945, in: Sarasin, Philipp; Wecker, Regina (Hrsg.): *Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1998, 121–139.
- Kreis, Georg: Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–1945, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 552–579.
- Kreis, Georg: Vier Debatten und wenig Dissens, in: Kreis, Georg; Müller, Bertrand (Hrsg.): *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 451–476.
- Kreis, Georg (Hrsg.): *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950. Itinera* 18 (1996).
- Kreis, Georg; Kury, Patrick: *Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten. Une Etude sur la naturalisation en Suisse avec un résumé en français*, Bern 1996.
- Kreis, Georg: Zur Asylnmigration. Schweizerische Asylpolitik in Vergangenheit und Gegenwart, in: Heiss, Gernot; Rathkolb, Oliver (Hrsg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Wien 1995, 264–279.
- Kreis, Georg: *Zensur und Selbstzensur. Die Schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg*, Frauenfeld, Stuttgart 1973.
- Kunz, Hans Beat: *Weltrevolution und Völkerbund. Die schweizerische Aussenpolitik unter dem Eindruck der bolschewistischen Bedrohung, 1918–1923*, Bern 1981.
- Kury, Patrick: «Man akzeptierte uns nicht, man tolerierte uns!» Ostjudenmigration nach Basel 1890–1930, Basel 1998.
- Kwiet, Konrad: Nach dem Pogrom. Stufen der Ausgrenzung, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): *Die Juden in Deutschland 1933–1945*, München 1988, 545–659.
- La crise des années 30 / Die Krise der 30er Jahre**, *Traverse* 1997/1.
- Laharie, Claude: *Le Camp de Gurs 1939–1945. Un aspect méconnu de l'histoire du Béarn*, Pau 1985.
- Laqueur, Walter; Breitman, Richard: *Der Mann, der das Schweigen brach. Wie die Welt vom Holocaust erfuhr*, Berlin, Frankfurt am Main 1986.
- Laqueur, Walter: *The terrible secret: an investigation into the suppression of information about Hitler's «final solution»*, London 1980.
- Laqueur, Walter: Le terrifiant secret. La «solution finale» et l'information étouffée*, Paris 1981.
- Laqueur, Walter: Was niemand wissen wollte. Die Unterdrückung der Nachrichten über Hitlers «Endlösung»*, Frankfurt am Main 1982.
- Lasserre, André: La vie des réfugiés en Suisse, in: *Revue d'histoire de la Shoah* 163 (1998), 50–71.
- Lasserre, André: Mandat d'étude sur la politique vaudoise des réfugiés victimes du nazisme. Cinquième rapport intermédiaire. Tolérance et fonds garantie, manuscrit non publié, Lausanne 1998.
- Lasserre, André: Raison d'Etat et sentiment populaire. Le concept du droit d'asile en 1942, in: Clavien, Alain; Müller, Bertrand (Hrsg.): *Le goût de l'histoire, des idées et des hommes. Mélanges offerts au professeur Jean-Pierre Aguet*, Lausanne 1996.
- Lasserre, André: *Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne 1995.
- Lasserre, André: La politique de l'asile en Suisse de 1933 à 1945, in: *Relations internationales* 74 (1993), 207–224.
- Lasserre, André: Les réfugiés de Bergen-Belsen et Theresienstadt ou les déboires d'une politique d'asile en 1944–1945, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 40 (1990), 307–317.
- Lasserre, André: *La Suisse des années sombres. Courants d'opinion pendant la Deuxième Guerre mondiale 1939–1945*, Lausanne 1989.
- Lasserre, André: Schweiz – Die dunkeln Jahre. Öffentliche Meinung 1939–1945*, Zürich 1992.
- Lazare Lucien: Les passages clandestins, in: *Revue d'histoire de la Shoah* 163 (1998), 101–109.

- Lazare Lucien: *Le Livre des Justes. Histoire du sauvetage des juifs par des non juifs en France, 1940–1944*, o.O. 1993.
- Lazare, Lucien: *La résistance juive en France*, 1987.
- Lehnert, Detlef: Rudolf Breitscheid (1874–1944). Vom linksbürgerlichen Publizisten zum sozialdemokratischen Parlamentarier, in: Lösche, Peter; Scholing, Michael; Franz, Walter (Hrsg.): *Vor dem Vergessen bewahren. Lebenswege Weimarer Sozialdemokraten*, Berlin 1988, 38–56.
- Leuenberger, Martin: *Frei und gleich ... und fremd: Flüchtlinge im Baselbiet zwischen 1830 und 1880*, Liestal 1996.
- Levine, Paul A.: *From Indifference to Activism. Swedish Diplomacy and the Holocaust 1938–1944*, Uppsala 1996.
- Longchamp, Claude: *Das Umfeld der schweizerischen Ärztemissionen hinter der deutsch-sowjetischen Front 1941–1945. Wirtschaftliche und politische Aspekte einer humanitären Mission in Zweiten Weltkrieg*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1983.
- Longerich, Peter: *Politik der Vernichtung. Eine Gesamtdarstellung der nationalsozialistischen Judenverfolgung*, München 1998.
- Loring, Marianne: *Flucht aus Frankreich 1940. Die Vertreibung deutscher Sozialdemokraten aus dem Exil*, Frankfurt am Main 1996.
- Lüdtke, Alf: «Coming to Terms with the Past»: Illusions of Remembering. Ways of Forgetting Nazism in West Germany, in: *The Journal of Modern History* 66 (1994), 542–572.
- Luebke, David Martin; Milton, Sybil: *Locating the Victim: An Overview of Census-taking Tabulation, Technology and Persecution in Nazi Germany*, in: *IEEE Annals of the History of Computing* 16/3 (1994), 25–39.
- Lutz, B.: *Gypsies and Victims of the Holocaust*, in: *Holocaust and Genocide Studies* 9 (1995), 346–359.
- Mächler**, Stefan: *Kampf gegen das Chaos. Die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1917–1954*, in: Mattioli, Aram (Hrsg.): *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998, 357–421.
- Mächler, Stefan: *Abgrund zwischen zwei Welten. Zwei Rückweisungen jüdischer Flüchtlinge im Jahre 1942*, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen* 22 (1996), 137–232.
- Mächler, Stefan: *Warum das Boot für die Juden voll war. Kontinuität und Bruch in der schweizerischen Fremdenpolitik*, in: *Traverse* 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 29–34.
- Maga, Timothy P.: *Closing the Door: The French Government and Refugee Policy 1933–1939* (*French Historical Studies* 12/3 [1982]).
- Majer, Dietmut: *Grundlagen des nationalsozialistischen Rechtssystems: Führerprinzip, Sonderrecht, Einheitspartei*, Stuttgart 1987.
- Manchel, Frank: *A Real Witness: Steven Spielberg's Representation of the Holocaust in «Schindler's List»*, in: *The Journal of Modern History* 67 (1995), 83–100.
- Margaliot, Abraham: *Emigration. Planung und Wirklichkeit*, in: Paucker, Arnold (Hrsg.): *Die Juden im nationalsozialistischen Deutschland / The Jews in Nazi Germany 1933–1943*, Tübingen 1986, 303–316.
- Marrus, Michael R.; Paxton, Robert O.: *Vichy France and the Jews*, Stanford 1981.
- Marrus, Michael R.; Paxton, Robert O.: Vichy et les Juifs, Paris 1981.*
- Marrus, Michael R.: *Reflections on the Historiography of the Holocaust*, in: *The Journal of Modern History* 66 (1994), 92–116.
- Marrus, Michael R.: *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, New York, Oxford 1985, 124–128.
- Mattioli, Aram (Hrsg.): *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998.
- Mattioli, Aram: *Juden und Judenfeindschaft in der schweizerischen Historiographie*, in: *Traverse* 1997/1, 155–164.
- Maurer, Peter: *Anbau-Schlacht. Landwirtschaftspolitik, Plan Wahlen, Anbauwerk 1937–1945*, Zürich 1985.
- Maurer, Trude: *Ausländische Juden in Deutschland 1933–1939*, in: Paucker, Arnold (Hrsg.): *Die Juden im nationalsozialistischen Deutschland / The Jews in Nazi Germany 1933–1943*, Tübingen 1986.
- Metzger, Peter: *Schweizerisches juristisches Wörterbuch. Einschliesslich Versicherungsrecht mit Synonymen und Antonymen*, Bern, Stuttgart, Wien 1996.

- Meurant, Jacques: Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des civils, in: *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale* 121 (1981), 129–138.
- Michel, Annette: Ein junges Mädchen kämpft für seinen Glauben. Das Schicksal der Anna Denz, in: Roser, Hubert (Hrsg.): *Widerstand als Bekenntnis. Die Zeugen Jehovas und das NS-Regime in Baden und Württemberg*, Konstanz 1999, 273–308.
- Milton, Sybil: Vorstufe zur Vernichtung: Die Zigeunerlager nach 1933, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 43 (1995), 115–130.
- Milton, Sybil: Menschen zwischen Grenzen: Die Polenausweisung 1938, in: Ganglmair, Siegwald; Forstner-Karner, Regina (Hrsg.): *Der Novemberpogrom 1938: Die «Reichskristallnacht» in Wien*, Wien 1988, 46–52.
- Milton, Sybil: The Expulsion of the Polish Jews from Germany, 1938, in: *Leo Beack Institute Year Book* 29 (1984), 169–199.
- Mittenzwei, Werner: *Exil in der Schweiz*, Leipzig 1978.
- Monnier, Victor: *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*, Bâle, Genève 1995.
- Moser, Arnulf: *Der Zaun im Kopf. Zur Geschichte der deutsch-schweizerischen Grenze um Konstanz*, Konstanz 1992.
- Moser, Arnulf: *Die Grenze im Krieg. Austauschaktionen für Kriegsgefangene und Internierte am Bodensee 1944/45*, Konstanz 1985.
- Müller, Regina: Friedensarbeit und Dritte Welt. Der Service Civil International (SCI) in Indien, 1934–1937 und ab 1950, in: Hug, Peter; Mesmer, Beatrix (Hrsg.): *Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Studien und Quellen* 19, Bern 1993, 45–60.
- Mysyrowicz, Ladislav; Favez, Jean-Claude: Refuge et représentation d'intérêts étrangers, in: *Revue d'histoire de la Deuxième Guerre mondiale* 121 (1981), 109–120.
- Nicosia**, Francis R.: The «Yishuv» and the Holocaust, in: *The Journal of Modern History* 64 (1992), 533–540.
- Niederberger, Josef Martin: Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz. Strukturen, Prozesse, Wirkungen, in: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim; Hondrich, Karl-Otto (Hrsg.): *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration: Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt am Main, New York, 1981, 11–123.
- Noirel, Gérard: *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793–1993*, Paris 1991.
- Panzer**, Fabrizio: Giuseppe Motta (1871–1940), in: *Civitas. Monatsschrift für Politik und Kultur* 1/2 (Januar / Februar 1990).
- Pavillon, Monique: *Les immobilisées. Les femmes suisses durant la Seconde Guerre mondiale*, Lausanne 1989.
- Pavillon, Sophie: *L'ombre rouge. Suisse – URSS 1943–1944. Le débat politique en Suisse*, Lausanne 1999.
- Pehle, Walter H. (Hrsg.): *Der Judenpogrom 1938. Von der Reichskristallnacht zum Völkermord*, Frankfurt am Main 1994².
- Perrenoud, Marc: De La Chaux-de-Fonds à Auschwitz. L'itinéraire tragique d'André Weill, in: *Traverse* 1999/2, 231–237.
- Perrenoud, Marc: La diplomatie suisse et les relations financières avec la France 1936–1945, in: Guex, Sébastien (éd.): *La Suisse et les grandes puissances 1914–1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève 1999, 385–426.
- Perrenoud, Marc: Aperçu des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne, in: *Revue d'histoire de la Shoah. Le monde juif*, 163 (1998), 110–126.
- Perrenoud, Marc: La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950), in: *Itinera* 18 (1996), 130–145.
- Perrenoud, Marc: Entre la charité et la révolution. Les Comités de chômeurs face aux politiques de lutte contre le chômage dans le canton de Neuchâtel lors de la crise des années 1930, in: Batou, Jean; Cerutti, Mauro; Heimberg, Charles (éd.): *Pour une histoire des gens sans Histoire: Ouvriers, exclus et rebelles en Suisse, 19e - 20e siècles*, Lausanne 1995, 105–120.
- Perrenoud, Marc: Problèmes d'intégration et de naturalisation des Juifs dans le canton de Neuchâtel 1871–1955, in: *Centlivres*, Pierre (éd.): *Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genève 1990.

- Perrenoud, Marc: La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1945), in: Dumoulin, Michel (éd.): *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien*, Bruxelles 1989, 113–141.
- Perrenoud, Marc: Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Politique de neutralité et relations financières internationales, in: *Etudes et Sources* 13/14, Berne 1988.
- Perrenoud, Marc: «La Sentinelle» sous surveillance. Un quotidien socialiste et le contrôle de la presse (1939–1945), in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 37 (1987), 137–168.
- Picard, Jacques: «Antisemitismus» erforschen? Über Begriff und Funktion der Judenfeindschaft und die Problematik ihrer Erforschung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 580–607.
- Picard, Jacques: Die Schweiz. Hilfe, Selbsthilfe und Solidarität entlang der Grenze, in: Benz, Wolfgang; Wetzel, Juliane (Hrsg.): *Solidarität und Hilfe für Juden während der NS-Zeit*, Bd. 1, Berlin 1996, 233–270.
- Picard, Jacques: *Die Schweiz und die Juden 1933–1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik*, Zürich 1994.
- Picard, Jacques: Switzerland and the assets of the missing victims of the Nazis. Assets in Switzerland belonging to victims of racial, religious and political persecution and their disposition between 1946 and 1973, Zurich 1993.
- Picard, Jacques: *Die Schweiz und die Vermögen verschwundener Nazi-Opfer. Die Vermögen rassistisch, religiös und politisch Verfolgter in der Schweiz und ihre Ablösung von 1946 bis 1973*, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen* 22 (1996), 271–324.
- Picard, Jacques: Die Schweiz und die «Judenfrage» 1933–1945. Quellen und Materialien zur Geschichte eines Dilemmas, in: Wiehn, Erhard R.: *Judenfeindschaft. Eine öffentliche Vortragsreihe an der Universität Konstanz 1988/89*, Konstanz 1989, 119–162.
- Pitteloud, Jean-François: La belle époque de la philanthropie genevoise, in: *De l'utopie à la réalité, Actes du Colloque Henry Dunant*, o.O. 1985, 309–325.
- Poznanski, Renée: *Les Juifs en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris 1994.
- Probst, Raymond: Die Schweiz und die «guten Dienste», in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Politik*, Bern, Stuttgart, Wien 1992.
- Rammstedt**, Angela: «Wir sind des Gottes der begraben stirbt...». Gertrud Kantorowicz und der nationalsozialistische Terror, in: *Simmel Newsletter* 6 (1966), 135–177.
- Raphael, Freddy: Travail de la mémoire et devoir d'histoire, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 49 (1999), 280.
- Regard, Fabienne: Les réfugiés juifs en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale, in: *Traverse* 1995/2 (Beilage «Mai 1945»), 52–54 (zit. als 1995a).
- Regard, Fabienne: Les réfugiés juifs en Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale vus par le prisme de leur(s) mémoire(s), unveröff. Dissertation, Genf 1995 (zit. als 1995b).
- Regard, Fabienne: La politique suisse à l'égard des réfugiés juifs pendant la Seconde Guerre mondiale. Histoire et historiographie, in: *Equinoxe* 1 (1989), 59–73.
- Resistance against the Third Reich. Supplement von: *The Journal of Modern History* 64/4 (1992).
- Rethmeier, Andreas: «Nürnberger Rassegesetz» und Entrechtung der Juden im Zivilrecht, Berlin, Bern, Frankfurt am Main, New York, Paris, Wien 1995.
- Riklin, Alois: Die Neutralität der Schweiz, in: Riklin, Alois; Haug, Hans; Probst, Raymond (Hrsg.): *Neues Handbuch der schweizerischen Politik*, Bern, Stuttgart, Wien 1992.
- Rings, Werner: *Schweiz im Krieg 1933–1945. Ein Bericht*, Zürich 1974.
- Rings, Werner: *La Suisse et la Guerre 1933–1945. La menace, l'ébranlement, l'affirmation d'un petit Etat*, Zurich 1975.
- Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner (Hrsg.): *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996.
- Röder, Werner: Die politische Emigration, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): *Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945*, Darmstadt 1998, Spalten 16–30.
- Röder, Werner; Strauss, Herbert A.: *Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933*, 3 Bde., München, New York, London, Paris 1980–1983.
- Roschewski, Heinz: *Rothmund und die Juden. Eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1957*, Basel, Frankfurt am Main 1997.

- Roschewski, Heinz: Heinrich Rothmund in seinen persönlichen Akten. Zur Frage des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1945, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Studien und Quellen* 22 (1996), 107–136.
- Rosowsky, Oscar: Les faux papiers d'identité au Chambon-sur-Lignon 1942–1944, in: Bolle, Pierre (éd.): *Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944 (Actes du Colloque du Chambon-sur-Lignon 1992), Le Chambon-sur-Lignon 1992*, 232–241.
- Roulet, Louis-Edouard; Surdez, Maryse; Blättler Roland: Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), in: *Le Passé Présent. Etudes et documents d'histoire*, Neuchâtel 1980.
- Ruffieux, Christiane: Les réfugiés dans le canton de Fribourg durant la 2^e guerre mondiale, mémoire de licence non publié, Université de Fribourg, 1982.
- Ruffieux, Roland: *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne 1974.
- Sarasin**, Philipp; Wecker, Regina (Hrsg.): *Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1998.
- Sauer, Paul: Die Opfer der nationalsozialistischen Judenverfolgung in Baden-Württemberg 1933–1945. Ein Gedenkbuch, Stuttgart 1969.
- Sauer, Paul: Die Schicksale der jüdischen Bürger Baden-Württembergs während der nationalsozialistischen Verfolgungszeit 1933–1945, Stuttgart 1969.
- Sauer, Paul: Dokumente über die Verfolgung der jüdischen Bürger in Baden-Württemberg durch das nationalsozialistische Regime 1933–1945, 2 Bde., Stuttgart 1966.
- Scanziani, Piero (ed.): *Vita e opere di Giuseppe Motta*, Chiasso 1971.
- Schärer, Martin: L'activité de la Suisse comme puissance protectrice durant la seconde guerre mondiale, in: *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale* 121 (1981), 121–128.
- Schaufelbühl, Janick: Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich. Die Deblockierung der französischen Guthaben in der Schweiz 1945–1948, in: *Traverse* 1999/2, 211–229.
- Schiffer, Karl: *Über die Brücke. Der Weg eines linken Sozialisten ins Schweizer Exil*, Wien 1988.
- Schmädeke, Jürgen; Steinbach, Peter (Hrsg.): *Der Widerstand gegen den Nationalsozialismus*, München 1985.
- Schmidlin, Antonia: *Eine andere Schweiz. Helferinnen, Kriegskinder und humanitäre Politik, 1933–1942*, Zürich 1999.
- Schom, Alan Morris: *The Unwanted Guests: Swiss Forced Labor Camps, 1940–1944* (unveröff. Bericht des Simon Wiesenthal Center), Los Angeles 1998.
- Schorta, Susanne: *Arbeitslager und Heime für Flüchtlinge und EmigrantInnen in der Schweiz 1939–1945*, unveröff. Seminararbeit, Universität Bern, 1990.
- Seiler, Lukrezia; Wacker, Jean-Claude: *Fast täglich kamen Flüchtlinge. Riehen und Bettingen – zwei Grenzdörfer in der Kriegszeit. Erinnerungen an die Jahre 1933–1948*, Riehen 1996.
- Sibold, Noëmi: *Die Flüchtlingshilfe der israelitischen Fürsorge Basel, 1933–1945*, unveröff. Lizentiatsarbeit, Universität Basel, 1998.
- Signori, Elisa: *La Svizzera e i fuorusciti italiani. Aspetti e problemi dell'emigrazione politica 1943–1945*, Milano 1983.
- Spahni, Walter: *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947*, Frauenfeld 1977.
- Spira, Henry: L'attitude de la Suisse envers les réfugiés juifs 1939–1945, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 49 (1999), 273–279.
- Spira, Henry: Flux et reflux des réfugiés le long de l'arc jurassien et dans le canton de Neuchâtel 1939–1945, in: *Revue historique neuchâteloise* 1 (1998), 25–35.
- Spira, Henry: L'édifiant parcours de Louis H., cinq fois refoulé, et sauvé de justesse, in: *Revue Juive* 3 (1997), 11–13.
- Spuhler, Gregor et al. (Hrsg.): *Vielstimmiges Gedächtnis. Beiträge zur Oral History*, Zürich 1994.
- Stadelmann, Jürg; Krause, Selina: «Concentrationslager» Büren an der Aare. Das grösste Flüchtlingslager der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, Büren an der Aare 1999.
- Stadelmann, Jürg: *Umgang mit Fremden in bedrängter Zeit. Schweizerische Flüchtlingspolitik 1940–1945 und ihre Beurteilung bis heute*, Zürich 1998.
- Stahlberger, Peter: *Der Zürcher Verleger Emil Oprecht und die deutsche politische Emigration 1933–1945*, Zürich 1970.

- Stauffer, Paul: «Sechs furchtbare Jahre...». Auf den Spuren von Carl J. Burckhardt durch den Zweiten Weltkrieg, Zürich 1998.
- Stein, Louis: *Beyond Death and Exile: The Spanish Republicans in France, 1939–1955*, Cambridge MA, London 1979, S. 1–75.
- Steinberg, Maxime: *La traque des Juifs 1942–1946*, Bruxelles 1986.
- Steinberg, Maxime: *1942 – Les cent jours de la déportation des Juifs de Belgique*, Bruxelles 1984.
- Stephan, Alexander: Die intellektuelle, literarische und künstlerische Emigration, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): *Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945*, Darmstadt 1998, Spalten 30–46.
- Stuedler, Markus: Ende einer Schmuggelkette, in: *Biel / Bienne 12/13* (1997).
- Strauss, Herbert A.: *Essays on the History, Persecution and Emigration of German Jews*, New York 1987.
- Strauss, Herbert A.: *Jewish Immigrants of the Nazi Period in the USA*, in: *Essays on History, Persecution and Emigration of German Jews*, vol. 6, London, München, New York, Paris 1987.
- Strauss, Herbert A.: *Jewish Emigration from Germany. Nazi Policies and Jewish Responses*, in: *Leo Baeck Institute Yearbook 25* (1980), 313–361 und *26* (1981), 343–409.
- Strecker, Reinhard M. (Hrsg.): *Dr. Hans Globke. Aktenauszüge, Dokumente*, Hamburg 1961.
- Studer, Brigitte: *Un parti sous influence. Le Parti communiste suisse, une section du Komintern de 1931 à 1939*, Lausanne 1994.
- Tanner**, Jakob; Weigel, Sigrid (Hrsg.): *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich 1999 (im Druck).
- Tanner, Jakob: *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft*, Zürich 1986.
- Tenenbaum, Joseph: *The Crucial Year 1938*, in: Esh, Shaul (Hrsg.): *Yad Vashem Studies on the European Jewish Catastrophe and Resistance*, Vol. 2, Jerusalem 1958, 49–77.
- Teubner, Hans: *Exilland Schweiz 1933–1945. Dokumentarischer Bericht über den Kampf emigrierter deutscher Kommunisten 1933–1945*, Berlin 1975.
- Tobler, Hans Werner (Hrsg.): *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Forschungsstand, Kontroversen, offene Fragen* (ETH Zürich – Kleine Schriften, Nr. 32), Zürich 1997.
- Tschuy, Theo: *Carl Lutz und die Juden von Budapest*, Zürich 1995.
- Ulrich**, Keith: *Aufstieg und Fall der Privatbankiers. Die wirtschaftliche Bedeutung von 1918 bis 1938* (Schriftenreihe des Instituts für bankhistorische Forschung, Bd. 20), Frankfurt am Main 1998.
- Universitäten im nationalsozialistischen Europa*, Sonderheft von: *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialforschung 23* (1997).
- Van Dongen**, Luc: *La Suisse face à la seconde guerre mondiale 1945–1948. Emergence et construction d’une mémoire publique*, Genève 1998.
- Vivanti, Corrado: *The History of the Jews in Italy and the History of Italy*, in: *The Journal of Modern History 67* (1995), 309–357.
- Vuilleumier, Marc: *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Zurich 1987.
- Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick*, Zürich 1989.
- Vuilleumier, Marc: Immigrants and Refugees in Switzerland. An Outline History*, Zurich 1989.
- Vuilleumier, Marc: Immigrati e profughi in Svizzera. Profilo storico*, Zurigo 1990.
- Wacker**, Jean-Claude: *Humaner als Bern! Schweizer und Basler Asylpraxis gegenüber den jüdischen Flüchtlingen von 1933–1943 im Vergleich*, Basel 1992.
- Wagman-Eshkoli, Hava: *The Contacts Between the World Hechaluz Center in Geneva and the Zionist-Pioneering Underground in Belgium*, in: Michman, Dan (ed.): *Belgium and the Holocaust. Jews, Belgians, Germans*, Jerusalem 1998, 397–417.
- Walk, Joseph (Hrsg.): *Das Sonderrecht für die Juden im NS-Staat. Eine Sammlung der gesetzlichen Massnahmen und Richtlinien – Inhalt und Bedeutungen*, Heidelberg 1996.
- Walter, Hans-Albert: *Deutsche Exilliteratur 1933–1950* (Bd. 3: Internierung, Flucht und Lebensbedingungen im Zweiten Weltkrieg), Stuttgart 1988.
- Walter, Hans-Albert: *Deutsche Exilliteratur 1933–1950* (Bd. 2: Europäisches Appeasement und überseeische Asylpraxis), Stuttgart 1984.
- Walter, Hans-Albert: *Asylpraxis und Lebensbedingungen in Europa. Deutsche Exilliteratur 1933–1950*, Bd. 2, Darmstadt, Neuwied 1972.
- Wasserstein, Bernard: *Britain and the Jews of Europe, 1939–1945*, Oxford, London 1979.

- Weigel, Sigrid; Erdle, Birgit R. (Hrsg.): Fünfzig Jahre danach. Zur Nachgeschichte des Nationalsozialismus, Zürich 1996.
- Weill-Lévy, Anne; Grünberg, Karl; Isler, Joelle: Suisse – un essai sur le racisme d'Etat (1900–1942). (Association romande contre le racisme, cahier no. 4), Lausanne 1999.
- Weill, Anne; Grünberg, Karl: La police des étrangers, de l'Ueberfremdung à la politique des trois cercles ou les métamorphose d'une idée fixe (Association romande contre le racisme, cahier no. 2), Lausanne 1997.
- Weingarten, Ralph: Die Hilfeleistung der westlichen Welt bei der Endlösung der deutschen Judenfrage. Das «Intergovernmental Committee on Political Refugees» (IGC) 1938–1939, Bern 1981.
- Weingarten-Guggenheim, Elisabeth: Zwischen Fürsorge und Politik. 75 Jahre Sozialgeschichte der jüdischen Frauenbewegung in der Schweiz, Zürich 1999.
- Weitz, Y.: Jewish Refugees and Zionist Policy during the Holocaust, in: *Middle Eastern Studies* 30 (1994), 351–368.
- Werenfels, Samuel: Die schweizerische Praxis in der Behandlung von Flüchtlingen, Internierten und entwichenen Kriegsgefangenen im Zweiten Weltkrieg, in: *Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg*, Basel 1985, 377–404.
- Wetzel, Juliane: Auswanderung aus Deutschland, in: Benz, Wolfgang (Hrsg.): *Die Juden in Deutschland*, München 1988, 412–498.
- Wichers, Hermann: Schweiz, in: Krohn, Claus Dieter; Paul, Gerhard; Winckler, Lutz; Zur Mühlen, Patrik von (Hrsg.): *Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945*, Darmstadt 1998, Spalten 375–383.
- Wichers, Hermann: *Im Kampf gegen Hitler. Deutsche Sozialisten im Schweizer Exil 1933–1940*, Basel 1994.
- Widmer, Paul: *Die Schweizer Gesandtschaft in Berlin. Geschichte eines schwierigen diplomatischen Postens*, Zürich 1997.
- Wiehn, Erhard R. (Hrsg.): *Oktoberdeportation 1940. Die sogenannte «Abschiebung» der badischen und saarpfälzischen Juden in das französische Internierungslager Gurs und andere Vorstationen von Auschwitz*, Konstanz 1990.
- Wildmann, Daniel: *Die zweite Verfolgung. Rechtsdiskurs und Konstruktion von Geschichte in der Schweiz*, in: Jakob Tanner, Sigrid Weigel (Hrsg.): *Gedächtnis, Geld und Gesetz. Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich 1999 (im Druck).
- Wildt, Michael: *Gewalt gegen Juden in Deutschland 1933–1939*, in: *Werkstatt Geschichte* 18 (1997), 59–82.
- Wildt, Michael (Hrsg.): *Die Judenpolitik des SD 1935–1938. Eine Dokumentation*, München 1995.
- Wolf, Walter: *Eine namenlose Not bittet um Einlass. Schaffhauser reformierte Kirche im Spannungsfeld 1933–1945*, Schaffhausen 1997.
- Wolf, Walter: *Walther Bringolf – eine Biografie. Sozialist, Patriot, Patriarch*, Schaffhausen 1995.
- Wyman, David S.: *The Abandonment of the Jews. America and the Holocaust*, New York 1984.
- Wyman, David S.: *Das unerwünschte Volk. Amerika und die Vernichtung der europäischen Juden*, München 1986.
- Wyman, David S.: *L'Abandon des Juifs. Les Américains et la solution finale*, Paris 1987.
- Zala, Sacha: *Gebändigte Geschichte. Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961. – Histoire entravée. Historiographie officielle et son malaise avec l'histoire de la neutralité. 1945–1961. – Storia imbrigliata. Storiografia ufficiale e il suo malessere con la storia della neutralità. 1945–1961*, Bern 1998.
- Zala, Sacha: *Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 759–780.
- Zeder, Eveline: *Ein Zuhause für jüdische Flüchtlingskinder. Lilly Volkart und ihr Kinderheim in Ascona 1934–1947*, Zürich 1998.
- Zeitoun, Sabine: *Accueil d'enfants Juifs de l'Œuvre de Secours aux enfants (O.S.E) par le Plateau Vivarais-Lignon*, in: Bolle, Pierre (éd.): *Le Plateau Vivarais-Lignon. Accueil et Résistance 1939–1944. Actes du Colloque de Chambon-sur-Lignon*, Le Chambon-sur-Lignon 1992.
- Zeitoun, Sabine: *L'Œuvre de secours aux enfants (O.S.E.) sous l'occupation en France. Du légalisme à la résistance*, Paris 1990.
- Zimmermann, Michael: *Rassenutopie und Genozid. Die nationalsozialistische «Lösung der Zigeunerfrage»*, München 1996.

-
- Zimmermann, Michael: Utopie und Praxis in der Vernichtungspolitik der NS-Diktatur. Überlegungen in vergleichender Absicht, in: Werkstatt Geschichte 13 (1996), 60–71.
- Zur Mühlen, Patrick von: Fluchtweg Spanien-Portugal. Die deutsche Emigration und der Exodus aus Europa 1933–1945, Bonn 1992.

Abkürzungsverzeichnis

ACICR	Archives du Comité international de la Croix-Rouge (Genf)	EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte (Zürich)	EMD	Eidgenössisches Militärdepartement
AG	Aktiengesellschaft	EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
AJJDC	American Jewish Joint Distribution Committee	et al.	et alteri
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer	etc.	et cetera
Art.	Artikel	ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen	evtl.	eventuell
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv (Bern)	EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft	f.	folgende
Bd./Bde.	Band/Bände	ff.	fortfolgende
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	Fr.	Schweizerfranken
BPU	Bibliothèque publique et universitaire (Genf)	fFr.	französischer Franken
BR	Bundesrat	franz.	französisch
BRB	Bundesratsbeschluss	Gestapo	Geheime Staatspolizei
BRD	Bundesrepublik Deutschland	gez.	gezeichnet (von)
bzw.	beziehungsweise	Hrsg.	Herausgeber/innen
ca.	zirka	hrsg.	herausgegeben
CC	Central-Comité des SIG	ICZ	Israelitische Cultusgemeinde Zürich
CICR	Comité international de la Croix-Rouge	IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees
CIMADE	Comité inter-mouvements auprès des évacués	IRO	International Refugee Organization
Co.	Company	IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
CSG	Credit Suisse Group	JDC	American Jewish Joint Distribution Committee
CVJM	Christlicher Verein junger Männer	kant.	kantonal
d.h.	das heisst	Kap.	Kapitel
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz	KL	Konzentrationslager
Dr.	Doktor	KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
éd.	éditeur / Herausgeber	Mrd.	Milliarde/n
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern	Mio.	Million/en
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	NARA	United States National Archives
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement	Nr./Nrn.	Nummer/Nummern
eidg.	eidgenössisch	NS	Nationalsozialismus/ nationalsozialistisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement	NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
		NZZ	Neue Zürcher Zeitung
		o.D.	ohne Datum

o.O.	ohne Ort	SZG	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte
Orig.	Original		
ORT	Organisation, Reconstruction, Travail	SZH	Schweizerische Zentralstelle für Handelsförderung
OSE	Œuvre de secours aux enfants	Tab.	Tabelle
PA/AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes	u.a.	unter anderem
RGBl.	Reichsgesetzblatt	UEK	Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg
RM	Reichsmark	USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
S.	Seite/n	v.a.	vor allem
s.	siehe	vgl.	vergleiche
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	VSIA	Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen (später Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen/Flüchtlingshilfen, VSJF)
SAK	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für kriegsgeschädigte Kinder	VSJF	Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen/Flüchtlingshilfen (zuvor Verband Schweizerischer Israelitischer Armenpflegen, VSIA)
SARCIS	Service d'aide aux réfugiés civils internés en Suisse	WoZ	Wochenzeitung
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft	YMCA	Young Men's Christian Association (Christlicher Verein junger Männer)
SBV	Schweizerischer Bankverein	z.B.	zum Beispiel
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung	z.T.	zum Teil
s.d.	sans date / ohne Datum	Ziff.	Ziffer
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe (zuvor: Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, SZF)	ZL	Zentraleitung der Heime und Lager (zuvor Zentraleitung der Arbeitslager, ZLA)
SHEK	Schweizerisches Hilfswerk für Emigrantenkinder	ZLA	Zentraleitung der Arbeitslager (später Zentraleitung der Heime und Lager, ZL)
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein (Vorort)		
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund		
SKA	Schweizerische Kreditanstalt		
SNB	Schweizerische Nationalbank		
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz		
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands		
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts		
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz		
SS	Schutzstaffel (der NSDAP)		
StABS	Staatsarchiv Basel-Stadt (Basel)		
StATG	Staatsarchiv Thurgau (Frauenfeld)		
SVB	Schweizerische Volksbank		
SVSt	Schweizerische Verrechnungsstelle		
SZF	Schweizerisches Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (später: Schweizerische Flüchtlingshilfe, SFH)		

Beihefte zum Bericht (Zusammenfassungen)

Der Eisenbahntransport von Personen durch die Schweiz während des Zweiten Weltkriegs

Gilles Forster

Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind einerseits die Frage, ob jüdische Deportierte durch die Schweiz transportiert wurden, und andererseits der Transit italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland.

Als erstes stellt die Studie fest, dass die Deportationszüge aus Frankreich das schweizerische Eisenbahnnetz nicht benutzten. Von den insgesamt 43 Deportationszügen aus Italien konnte in 40 Fällen die Route rekonstruiert werden: Sie führte nicht durch die Schweiz. Für die drei übrigen Konvois gibt es stichhaltige Argumente, dass sie die Alpen ebenfalls über österreichische Pässe überquerten, welche eine direktere Verbindung von Italien nach Polen darstellten. Die Brennerlinie war während der Zeitspanne, in der die Deportationen stattfanden, betriebsfähig und blieb von Bombardierungen verschont. Zudem war das politische Umfeld für solche Transporte ungünstig: In der kritischen Zeit (Ende 1943 bis 1944) waren die schweizerischen Behörden strenger; sie verweigerten seit Sommer 1943 den Transit italienischer Arbeiter durch die Schweiz. Die Vermutung, dass es zu Deportationen durch die Schweiz kam, beruht auf Gerüchten, die bis in die jüngste Zeit immer wieder aufkamen.

Zwischen 1941 und Sommer 1943 reisten über 180 000 italienische Arbeiterinnen und Arbeiter durch die Schweiz nach Deutschland. Als Staatsangehörige einer der Achsenmächte können sie jedoch nicht als Zwangsarbeiter betrachtet werden; ihr Status kann weder mit jenem der osteuropäischen noch jenem der französischen, im Rahmen des *Service du Travail Obligatoire* beschäftigten Arbeiter verglichen werden. Die italienischen Arbeitskräfte kamen vor allem wegen der höheren Löhne nach Deutschland. Allerdings war dort ihre Lage keineswegs befriedigend; sie wurden diskriminiert und schlecht behandelt.

Die Studie untersucht die eingereichten Transitgesuche. Die Achsenmächte betonten die politische Bedeutung dieser Migration. Die eidgenössischen Behörden reagierten zurückhaltend, da sie befürchteten, die Personentransporte hätten militärischen Charakter. Der Sturz Mussolinis und der Einmarsch deutscher Truppen in Nord- und Mittelitalien veränderten die Situation im Sommer 1943 grundsätzlich. Von nun an wurden in Italien Zwangsarbeiter rekrutiert. Die Nachforschungen ergaben jedoch keine Hinweise, dass nach diesem Zeitpunkt Züge mit italienischen Arbeitskräften die Schweiz durchquert hätten.

Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden

Bettina Zeugin, Thomas Sandkühler

Zwischen 1940 und 1945 erpressten die deutschen Behörden im «Reichskommissariat Niederlande» von Juden, die eine Ausreisebewilligung erhalten wollten, Devisen und andere Vermögenswerte. Dies geschah oft unter Einschaltung schweizerischer Personen und Banken. Die Kommission entschloss sich aus folgenden Gründen, die Thematik anhand des holländischen Fallbeispiels zu erforschen: Die Niederlande waren nach dem Generalgouvernement Polen dasjenige Besatzungsgebiet, in dem am häufigsten finanzielle Gegenleistungen für Ausreisen verlangt und bezahlt wurden. So konnten rund 400 Einzelfälle von Lösegelderpressungen in den Niederlanden mit einem Volumen von mindestens 35 Millionen geforderten Schweizerfranken dokumentiert werden. Im Unterschied zu Polen weist etwa die Hälfte dieser Fälle Verbindungen zur Schweiz auf, sei es durch Intermediäre, sei es durch die Einschaltung eidgenössischer Behörden oder schweizerischer Banken. Die Alliierten erhielten durch die Lösegelderpressungen in Holland Kenntnis von dieser Art Geschäft und sahen sich veranlasst, mit dem Mittel der «Schwarzen Liste» gegen Schweizer Mittelpersonen, darunter auch Banken, vorzugehen.

In diesem Bericht werden die Positionen der drei wesentlichen Akteure der deutschen Lösegelderpressungen dargelegt: die Position des Deutschen Reichs und der Besatzungsverwaltung in den Niederlanden, die Position der Schweiz sowie diejenige der alliierten Mächte Grossbritannien und USA.

Die Bedeutung dieses Themas im Rahmen des Mandats ergibt sich aus folgenden Zusammenhängen: Für NS-Deutschland eröffnete die finanzielle Erpressung verfolgter Juden, die aus den besetzten Gebieten auswandern wollten, oder ihrer Verwandten und Bekannten im Ausland eine Möglichkeit, sich an jüdischen Guthaben in- und ausserhalb des deutschen Machtbereichs zu bereichern. Die Deutschen waren an freien Devisen äusserst interessiert, weshalb Lösegeldverhandlungen ganz überwiegend auf der Basis des Schweizerfrankens geführt wurden. Für Verfolgte und Täter lag es daher nahe, von Vermittlungsdiensten Gebrauch zu machen, die Intermediäre aus der neutralen Schweiz anbieten konnten. Jedoch gelangten nur wenige der Freigekauften in die Schweiz. Der Finanzplatz war in den meisten Fällen lediglich Drehscheibe für die Aufbringung der geforderten Gelder.

Die Aussen- und die Flüchtlingspolitik der Schweiz befassten sich mit den deutschen Lösegelderpressungen nur indirekt. Als Schutzmacht für Deutschland, Grossbritannien und die Vereinigten Staaten vermittelte die Schweiz zwischen den Kriegsgegnern und wickelte den Zivilgefangenen austausch ab. Dabei wurden im Machtbereich des Deutschen Reiches befindliche Staatsangehörige der Alliierten sowie Einwohner des britischen Mandatsgebietes Palästina gegen deutsche Staatsangehörige, die von den Alliierten interniert worden waren, ausge-

tauscht. In vielen Fällen handelte es sich bei diesen Austauschpersonen, die im Konzentrationslager Bergen-Belsen interniert worden waren, um Juden, die zuvor von den Deutschen zur Zahlung von Devisen gezwungen worden waren. Zwischen der Erpressung von Lösegeld und der Einbeziehung niederländischer Juden in den deutsch-alliierten Zivilgefangenenaustausch bestanden enge Beziehungen, die im Konzentrationslager Bergen-Belsen zusammenliefen.

Das Thema steht somit im Schnittpunkt zwischen Flüchtlingspolitik und Devisentransfer. Es ist auch deswegen brisant, weil in den beteiligten Staaten, seien es die Alliierten, seien es die Schweiz, ein Spannungsverhältnis zwischen humanitären und kriegswirtschaftlichen Zielsetzungen bestand, was nicht ohne Auswirkungen auf das Schicksal der Betroffenen blieb.

In der Untersuchung werden zunächst die Hintergründe der Lösegelderpressungen, d.h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen der jüdischen Zwangsemigration aus dem Deutschen Reich sowie die aussenpolitischen Voraussetzungen der schweizerischen Schutzmachtfunktion, behandelt. Danach wird die Situation in den Niederlanden mit den verschiedenen Etappen der Lösegelderpressungen vor dem Hintergrund von Judenverfolgung und Judenmord skizziert. In einem weiteren Kapitel werden der Kenntnisstand der Alliierten sowie ihre Politik der «Schwarzen Liste» dargelegt. Anschliessend wird den Tätigkeiten der Schweizer Intermediäre – Privatpersonen, Rechtsanwälte, aber auch Banken – nachgegangen, und die Haltung der Schweiz wird im Hinblick auf neutralitätspolitische Implikationen, aber auch auf die Wahrnehmung der Vorgänge in den Niederlanden hin analysiert. Am Schluss steht ein knapper Ausblick auf die Nachkriegszeit.

Zusammenfassend lassen sich folgende Ergebnisse festhalten: Die grosse Zahl aktenkundiger Fälle von Lösegelderpressungen verweist auf den hohen Stellenwert von bezahlten Ausreisegenehmigungen für die Politik des «Dritten Reiches». In rund der Hälfte aller Fälle lassen sich Verbindungen zur Schweiz nachweisen. Es wurden jedoch nur wenige Freikäufe realisiert. Dies liegt in erster Linie daran, dass das NS-Regime der Vernichtung der Juden Vorrang vor deren «Verkauf» gab. Hinzu kam das harte Eingreifen der Alliierten mit Massnahmen des Wirtschaftskrieges. Schliesslich traten die Alliierten auch im Rahmen des Zivilgefangenenaustauschs in vielen Fällen nicht ohne Vorbehalte auf die deutschen Angebote ein, was das deutsche Interesse am Austausch verringerte.

Die schweizerischen Behörden befassten sich nur am Rande mit den Lösegelderpressungen. Als Schutzmacht nutzte die Schweiz in einigen Fällen ihren Handlungsspielraum und verhalf damit einzelnen Juden zur Flucht in Drittländer. Der Finanzplatz diente solange als Drehscheibe für die Lösegelder, bis die alliierten Gegenmassnahmen griffen. Die Beweggründe der auf den verschiedenen Ebenen tätigen schweizerischen Intermediäre können jeweils nur im Einzelfall näher bestimmt werden. Sie schwankten zwischen den Extremen einer auf den eigenen Profit bedachten Kollaboration mit NS-Deutschland einerseits und dem humanitären Engagement andererseits.

Flüchtlinge als Thema der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz 1938 bis 1947

Kurt Imhof, Patrik Ettinger, Boris Boller

Die systematische Analyse der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz zwischen 1938 und 1947 anhand repräsentativer Zeitungen¹ zeigt, dass Flüchtlinge nur ein Randthema darstellen. Verglichen mit den breit diskutierten innenpolitischen Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der Landesverteidigung und Landesversorgung sowie der Integration der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz ist die Flüchtlingsfrage marginal. Dennoch lassen sich in einer detaillierten quantitativen und qualitativen Analyse einzelne Phasen bestimmen, in denen sich die Berichterstattung über Flüchtlinge intensiviert. Solche Phasen sind zum einen durch Ereignisse wie die Internierung französischer und polnischer Soldaten 1940 oder die Vorgänge an der Grenze unmittelbar vor Kriegsende gekennzeichnet. Zum andern sind sie durch eine diskursive Auseinandersetzung mit der Flüchtlingsfrage bestimmt. Eine solche findet sich ansatzweise zwischen der Konferenz von Evian und dem Novemberpogrom in Deutschland 1938, verstärkt im Herbst 1942 nach der Rückweisung jüdischer Flüchtlinge und im Herbst 1944 infolge der prominent durch Nationalrat Bircher vorgetragenen Kritik an Internierten, sowie schliesslich in der unmittelbaren Nachkriegszeit im Kontext der Auseinandersetzung mit Missständen und Skandalen im Internierungswesen. Im quantitativen Vergleich dieser Phasen zeigt sich ein Trend zur Intensivierung der Berichterstattung ab 1943 mit einem deutlichen Höhepunkt 1945. Eine breitere Berichterstattung und Diskussion über Flüchtlingsfragen findet in der Schweiz somit erst in den letzten Kriegsjahren und in der unmittelbaren Nachkriegszeit statt. Diese Intensivierung muss vor dem Hintergrund des zunehmend als problematisch wahrgenommenen Verhältnisses der Schweiz zu den Siegermächten gesehen werden.

Die inhaltsanalytische Auswertung der Berichterstattung erfasst, wie schweizerische Akteure und Institutionen auf der einen und Flüchtlinge auf der anderen Seite wahrgenommen und typisiert werden und welchen Handlungsspielraum die jeweiligen Akteure als gegeben erachten. Als dominant für das Selbstverständnis der Schweiz erweist sich die in allen Zeitungen ungebrochen dominierende Vorstellung von der Schweiz als «Transitland». Akzentuiert durch kulturell oder wirtschaftlich begründete Überfremdungsängste, bestimmt diese «Transitland-Doktrin» den politischen Handlungsspielraum in der Flüchtlingspolitik. Selbst vereinzelte kritische Stimmen zur Flüchtlingspolitik, wie sie sich vor allem in der sozialdemokratischen *Tagwacht* finden, stellen die Transitland-Doktrin nicht in Frage.

Das Selbstbild der Schweiz als Transitland und Hort humanitärer Tradition beeinflusst auch die Auswahl und Darstellung der Flüchtlingsgruppen. Mit den Flüchtlings- bzw. Ferienkindern und

¹ Ausgewertet wurden die liberale *NZZ*, das katholisch-konservative *Vaterland*, die sozialdemokratische *Tagwacht* und die Forumszeitung *Tages-Anzeiger* für die Deutschschweiz, die katholische *Liberté* und das liberal-konservative *Journal de Genève* für die Romandie sowie der katholische *Giornale del Popolo* und der liberale *Corriere del Ticino* für das Tessin.

den internierten Soldaten wird das medial vermittelte Bild der Flüchtlinge in der Schweiz durch jene Gruppen geprägt, deren Rückreise festgelegt oder zumindest erwartbar ist. Der Berichterstattung über die grosszügige Kinderhilfe kommt hierbei eine Schlüsselfunktion zu, denn in ihr wird der latente Widerspruch zwischen der humanitären Tradition der Schweiz und ihrer der Transitland-Doktrin verschriebenen Staatsraison aufgehoben. Die Berichterstattung über Flüchtlinge aus politischen, religiösen oder rassistischen Gründen ist von viel geringerem Umfang. Sie ist zudem auf jene Zeitungen beschränkt, die sich der jeweiligen Flüchtlingsgruppe durch eine gemeinsame Weltanschauung verbunden fühlen. Dass es sich bei den Flüchtlingen vor allem um jüdische Personen handelt, wird zwar in der Romandie, nicht aber in der Deutschschweiz explizit erwähnt. Ebenso selten kommt es – zumindest bis 1942 – zu einer diskursiven Verknüpfung zwischen der Berichterstattung über Flüchtlinge und der seit Beginn kontinuierlichen Berichterstattung über ihre Verfolgung im nationalsozialistischen Herrschaftsbereich. Damit werden Fluchtgründe weitgehend aus der Berichterstattung über Flüchtlinge ausgeklammert. Auch dies trägt dazu bei, dass die Flüchtlingsfrage in der Schweiz in nur geringem Mass und weitgehend konsensuell diskutiert wird.

Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg

Walter Kälin

Das vorliegende Gutachten stellt den Stand und die Entwicklung der völker- und landesrechtlichen Normen dar, die für die Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg relevant waren, und leitet aus dieser Analyse aus juristischer Sicht Kriterien ab, die für eine umfassendere Beurteilung dieser Politik herangezogen werden können. Die Untersuchung befasst sich im ersten Teil mit dem eigentlichen Flüchtlingsrecht, insbesondere der Entwicklung des Flüchtlingsbegriffs und des Prinzips des *Non-Refoulement*. Der zweite Teil ist dem Vollmachtenregime gewidmet, wobei das Verordnungsrecht, das der Umsetzung der schweizerischen Flüchtlingspolitik diente, im Zentrum steht.

Für das *Flüchtlingsrecht* erweist sich der Zeitraum zwischen dem Ende des Ersten und dem Ende des Zweiten Weltkrieges als eine Zeit fundamentalen Wandels. In dieser Periode bildete sich unter dem Eindruck der grossen Flüchtlingsprobleme nach dem Ersten, dann aber vor allem als Reaktion auf die schrecklichen Ereignisse vor und während des Zweiten Weltkrieges ein Flüchtlingsbegriff heraus, der sich von einer gruppenweisen Umschreibung von Personen, welche wegen ihrer Zahl den Aufnahmestaaten Probleme bereiteten, zu einem Konzept wandelt, das immer deutlicher von der Idee der Menschenrechte geprägt ist und in dessen Zentrum die Verfolgung wegen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung steht. In einem engen Zusammenhang mit dieser Entwicklung steht auch die Verankerung des Prinzips des *Non-Refoulement*, des Verbots, Flüchtlinge in einen Staat zurückzuschieben, in dem ihnen Gefahr an Leib und Leben droht. Diese Eckpfeiler des heutigen (landes- und völkerrechtlichen) Flüchtlingsrechts stehen jedoch erst ganz am Ende einer aus heutiger Sicht zögerlichen und quälend langsamen Entwicklung; sie setzten sich nicht vor der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 durch.

Auf landesrechtlicher Ebene war das Flüchtlingsrecht vieler europäischer Staaten vor und während des Zweiten Weltkriegs von einem weit engeren Flüchtlingsbegriff geprägt, der auf das 19. Jahrhundert zurückgeht. Dies galt auch für die Schweiz: Nur gerade für «politische Flüchtlinge», d. h. Personen, die wegen verbotener politischer Aktivitäten in ihrem Herkunftsstaat gefährdet erschienen, war die Möglichkeit der Asylgewährung und eines Schutzes vor Rückschiebung gesetzlich verankert. Für Personen, die aus anderen Gründen verfolgt wurden, sah das schweizerische Landesrecht keinen besonderen Status oder Schutz vor. Damit wurden namentlich Juden und andere Personen, die wegen ihrer Rasse verfolgt wurden, vom Asylrecht nicht erfasst.

Auf völkerrechtlicher Ebene lässt sich eine schrittweise Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs feststellen. In verschiedenen Vereinbarungen wurde die Flüchtlingseigenschaft einzelnen, genau umschriebenen Gruppen von Personen aus bestimmten Staaten, darunter auch Deutschland,

zugesprochen. Allerdings war mit der Zusprechung der Flüchtlingseigenschaft nicht notwendigerweise ein besonderer Rechtsstatus oder Schutz verbunden. Immerhin kam es in dieser Zeit auch für diese Gruppen ansatzweise zu ersten Verankerungen des Non-Refoulement-Prinzips. Die entsprechenden Abkommen sahen jedoch meist kein Verbot der Abweisung an der Grenze vor, sondern beschränkten den Schutz auf jene Flüchtlinge, die über den engeren Grenzraum hinaus ins Landesinnere fliehen konnten. Für die Schweiz ergab sich eine entsprechende Verpflichtung aus einem Abkommen von 1936 betreffend den Rechtsstatus von Flüchtlingen aus Deutschland.

Das *Vollmachtenregime* während der Kriegsjahre, d. h. die Übertragung von weitreichenden gesetzgebenden und verfassungsändernden Befugnissen von der Bundesversammlung an den Bundesrat, wurde (und wird) von der juristischen Lehre praktisch einhellig für zulässig erachtet. Ausschlaggebend ist im wesentlichen das Argument, die damalige Gefährdung des Bestandes und der Integrität des Staatswesens habe diese Massnahme erforderlich gemacht. Aus der Zulässigkeit von Notrecht folgt jedoch nicht automatisch die Rechtmässigkeit aller getroffenen Massnahmen. Entscheidend war die Frage, ob diese in sachlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das Mass hinausgingen, das zur Erreichung der verfolgten Zwecke erforderlich war.

Im Gutachten näher untersucht werden die Frage der Rechtmässigkeit der Deponierungspflicht für Flüchtlingsvermögen und der Solidaritätsabgabe, die Problematik des «J»-Stempels und die Behandlung der Flüchtlinge in Internierungs- und Flüchtlingslagern. Vom Auftrag her konnte es dabei nur darum gehen, allgemeine Kriterien für die Beurteilung dieser Massnahmen herauszuarbeiten; die abschliessende Beurteilung konkreter Situationen musste der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg überlassen werden.

Unter Vorbehalt dieser Einschränkung ergibt sich zusammenfassend folgendes Bild: Nach heutigen Massstäben wäre die Behandlung von Flüchtlingen, die während des Zweiten Weltkrieges in der Schweiz aufgenommen wurden, in verschiedener Hinsicht als rechtswidrig einzustufen. Eine Beurteilung aus zeitgenössischer Sicht kommt über weite Strecken zu einem anderen Ergebnis: Die Deponierungspflicht für Flüchtlingsvermögen und die rechtliche Behandlung der Flüchtlinge in den Internierungs- und Flüchtlingslagern waren zwar nicht durchgängig, jedoch weitgehend mit dem geltenden Landes- und Völkerrecht vereinbar, soweit sie nicht im Lichte der konkreten Umstände als schikanös einzustufen waren oder gegen konkrete Verpflichtungen aus Niederlassungsverträgen verstiesen. Das zeitgenössische Recht schützte Individuen nur schwach: Das Konzept der Menschenrechte existierte im Völkerrecht noch kaum, und das Verständnis der Grundrechte war nicht frei von autoritären Tendenzen.

Problematisch war die Erhebung einer Solidaritätsabgabe, soweit ihr Niederlassungsverträge entgegenstanden, welche Emigranten und Flüchtlinge mit Toleranzbewilligung schützten. Rechtsprobleme ergeben sich auch in Hinblick auf den «J»-Stempel. Auch wenn der Beschränkung der Einreisemöglichkeit der deutschen Juden nach damaligem Verständnis kein verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot entgegenstand, versties sie doch gegen den Nieder-

lassungsvertrag mit Deutschland, und unter dem Gesichtspunkt des schweizerischen *Ordre public* bewegte sich die Massnahme zumindest in einer rechtlichen Grauzone. Auch nach damaligen Massstäben rechtlich höchst problematisch war die Tatsache, dass die Schweiz Deutschland die Möglichkeit einräumte, gegenüber Schweizern jüdischen Glaubens dieselben Beschränkungen zu verhängen.

Publikationen der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg

	<i>EDMZ-Art.-Nr.</i>	<i>ISBN-Nummer</i>
I Goldtransaktionen		
a) Zwischenbericht, ca. 280 S., CHF 30.–		
Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg	201.280 d	3-908661-00-5
La Suisse et les transactions sur l'or pendant la Seconde Guerre Mondiale	201.280 f	3-908661-01-3
La Svizzera e le transazioni in oro durante la Seconda Guerra Mondiale	201.280 i	3-908661-02-1
Switzerland and Gold Transactions in the Second World War	201.280 eng	3-908661-03-X
b) Kurzversion, 24 S., gratis		
Die Schweiz und das Nazigold	201.280.1 d	
La Suisse et l'or des nazis	201.280.1 f	
La Svizzera e l'oro nazista	201.280.1 i	
La Svizra e l'aur dals nazis	201.280.1 r	
Switzerland and Nazi Gold	201.280.1 eng	
II Flüchtlingspolitik		
a) Bericht, ca. 350 S., CHF 35.–		
Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus	201.282 d	3-908661-04-8
La Suisse et les réfugiés à l'époque du national-socialisme	201.282 f	3-908661-05-6
La Svizzera e i profughi all'epoca del nazionalsocialismo	201.282 i	3-908661-06-4
Switzerland and Refugees in the Nazi Era	201.282 eng	3-908661-07-2
b) Beihefte		
Le transit ferroviaire de personnes à travers la Suisse pendant la Seconde Guerre Mondiale (30 S., CHF 6.–)	201.282.1	3-908661-08-0
Die Schweiz und die deutschen Lösegelderpressungen in den besetzten Niederlanden (200 S., CHF 25.–)	201.282.2	3-908661-09-9
Flüchtlinge als Thema der öffentlichen politischen Kommunikation in der Schweiz 1938–1947 (195 S., CHF 25.–)	201.282.3	3-908661-10-2
Rechtliche Aspekte der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg (184 S., CHF 25.–)	201.282.4	3-908661-11-0

Bestellung*BBL/EDMZ, Sektion Verkauf, CH-3003 Bern**www.admin.ch/edmz**Es können keine telefonischen Bestellungen entgegengenommen werden.*