

forum historiae iuris

Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.forhistiur.de/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Hans-Peter Haferkamp (Köln)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Andreas Thier (Zürich)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
Prof. Dr. Michele Luminati (Luzern)
Prof. Dr. Francesco Di Donato (Benevento)
Prof. Dr. Stefano Solimano (Piacenza)
Prof. Dr. Martin Josef Schermaier (Münster)
PD Dr. Hans-Georg Hermann (München)
Prof. Dr. Thomas Duve (Buenos Aires)

Artikel vom 20. September 2005

© 2005 fhi

Erstveröffentlichung

Zitervorschlag:

<http://www.forhistiur.de/zitat/0509abeggstrebel.htm>

ISSN 1860-5605

Andreas Abegg und Rahel Strebel*

Die schweizerische Flüchtlingsrechtspolitik des Zweiten Weltkriegs: Diskursive Brüche und Kontinuitäten im Schnittpunkt von Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsrecht

I. Vom Ludwig-Bericht zum Fall Joseph Spring

II. Ausgewählte recht-fertigende Diskurse

A. Humanitäre Tradition

B. Überfremdung

C. Verjudung

D. Bedrohung durch Deutschland

III. Zentrale Regelungen zu Einlass und Aufnahme von Emigranten und Flüchtlingen

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (1931)

B. September und Oktober 1938: J-Stempel und Einführung der auf deutsche „Nichtarier“ beschränkten Visumpflicht

C. Grenzschiessung im August 1942 für Flüchtlinge „nur aus Rassegründen“

IV. Macht und Funktion der Diskurse

V. Schlusswort

* Andreas Abegg, Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt (Zürich), Lehrbeauftragter der Universität Freiburg/Schweiz: Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg/Schweiz und Bristol/England (lic.iur., Dr. iur.) sowie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a.M. (LL.M. mit Schwergewicht Rechtstheorie und Rechtsgeschichte). Seit Januar 2004 Forschung im Rahmen der Habilitationsschrift zum Schuldvertrag zwischen staatlicher Verwaltung und Privaten. andreas.abegg@unifr.ch; <http://doc.rero.ch/search.py?f=author&p=Abegg+Andreas>.

Rahel Strebel, lic. phil.: Studium der Geschichte, Kunstgeschichte und Denkmalpflege an den Universitäten Freiburg/Schweiz, Zürich und FU Berlin (lic. phil.) sowie an der Universität Bamberg (M.A.). rahst@dplanet.ch.

Die Autoren danken Vaios Karavas, LL.M., Universität Freiburg/Schweiz für seine weiterführenden Kommentare.

I. Vom Ludwig-Bericht zum Fall Joseph Spring

Vor fünf Jahren, mit dem *Entscheid BGE 126 II 145* vom 21. Januar 2000, wies das schweizerische Bundesgericht die Klage von Joseph Spring gegen die Schweizerische Eidgenossenschaft auf eine Genugtuungssumme von Fr. 100'000.- vollumfänglich ab, sprach ihm jedoch die verlangte Summe als Parteientschädigung zu. Im Jahr 1943 war der Kläger als 17-jähriger nach dem zweiten Versuch, die schweizerische Grenze zu überschreiten, zusammen mit zwei Cousins von schweizerischen Grenzbeamten den deutschen Behörden übergeben worden – samt den richtigen Papieren, die ihn als Juden auswiesen. Im Gegensatz zu seinen Cousins überlebte der Kläger die nachfolgende Internierung im Konzentrationslager Auschwitz. In einer für die Urteilsbegründung zentralen Argumentationslinie erklärte das Bundesgericht die damaligen Rechtsgrundlagen einer solchen Überweisung an die deutschen Behörden im Lichte des Kriegsnotrechts als nicht rechtswidrig: „Eine solche Situation [welche das Kriegsnotrecht inhaltlich, d.h. zeitlich und sachlich rechtfertigte] war während des Zweiten Weltkriegs für die Schweiz, welche 1942 von den Kriegsparteien umschlossen war und eine Invasion deutscher Truppen nicht ausschließen konnte, aus der damaligen Sicht grundsätzlich gegeben ..., selbst wenn sich nachträglich eine andere Beurteilung aufdrängen sollte.“¹ Weiter kam das Bundesgericht zum Schluss, dass keine Absicht bestanden habe, den Genozid oder auch Deportationen zu fördern, denn

1

„[die] Flüchtlingspolitik der Schweiz war in der Zeit ab August 1942 hart, und sie mag aus heutiger Sicht, insbesondere soweit sie die jüdischen Flüchtlinge betraf, als unmenschlich bezeichnet werden. Aber sie ist aus der damaligen Zeit heraus zu verstehen, als die Schweiz von den Achsenmächten umschlossen war und sich – nicht zuletzt mit Blick auf innerstaatliche Probleme, etwa der Versorgung des eigenen Volkes mit Lebensmitteln – in einer Situation des Notstands befand oder doch wähnte.“ (S. 166).

Hiermit knüpfte das Bundesgericht in den wesentlichen Zügen an die *Argumentation des Ludwig-Berichts* an, welcher am Anfang der historischen wie auch juristischen Aufarbeitung der schweizerischen Flüchtlingspolitik im zweiten Weltkrieg stand.² Der Bundesrat beauftragte im Jahr 1954 Carl Ludwig, einen Bericht über die schweizerische Flüchtlingspolitik seit 1933 zu verfassen.³ Dieser Auftrag zum 1957 publizierten Bericht war eine Folge der Funde in deutschen Archiven, welche belegten, dass die Kennzeichnung der Pässe jüdischer Bürger mit dem J-Stempel von schweizerischer Seite angeregt worden

2

1 BGE 126 II 145, S. 161.

2 In expliziter Weise z.B. BGE 126 II 145, S. 154.

3 C. Ludwig, Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart (Bern, 1966/1957), in der Folge zitiert: „Ludwig-Bericht“.

war. Ludwig stellte in seinem Bericht eine restriktive Grundhaltung der Behörden in der Flüchtlingspolitik dar, die er mit der „Überfremdung“ und der „Überbelastung des Arbeitsmarktes“ erklärte. Er verstand die damalige Flüchtlingspolitik als eine gegenüber Flüchtlingen allgemein angewandte Politik und nahm das Element des Antisemitismus nicht in die Untersuchungen auf. Bereits die bundesrätliche Auftragsstellung an Ludwig zur „Flüchtlingspolitik seit 1933“ implizierte einen zeitlichen Bruch: Die Auftragsstellung und in der Folge zum Teil auch Ludwig gingen davon aus, es gäbe in der schweizerischen Politik ein Vorher und ein Nachher. Und bereits die Einschränkung der Themenstellung auf die Zeit „seit 1933“ stellt eine Verknüpfung der Flüchtlingspolitik der Schweiz mit der nationalsozialistischen Machtübernahme her. Damit hätte die Schweiz primär auf die äußeren Vorkommnisse seit 1933 reagiert. In nuce: Die Schweiz war aufgrund der äußeren Bedrohung und der damit zusammenhängenden zunehmenden Überfremdung gezwungen, die umstrittenen Regelungen insbesondere der auf deutsche „Nichtarier“ beschränkten Visumpflicht sowie der Grenzschießung zu erlassen, um damit die Bevölkerung samt bereits aufgenommenen Flüchtlingen zu retten.⁴

Dass der Auftrag zum Ludwig-Bericht vor wenig mehr als fünfzig Jahren erteilt wurde und dieser inhaltlich, wie die Argumentation des Bundesgerichts zeigt, kaum an Aktualität eingebüßt hat, soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, die zentrale rechtfertigende Aussage des Bundesgerichts im Lichte der neueren Forschung zu überprüfen, die vermehrt auf die Unhaltbarkeit einer solchen Prämisse hingewiesen hat,⁵ und zwar im Gegensatz zum Bundesgericht, welches behauptet:

„... die neuere Forschung des UEK hat das Bild abrunden, dieses gegenüber den bereits vorliegenden Erkenntnissen nicht neu zu zeichnen vermögen.“

Die Unhaltbarkeit der alten Prämisse, dass die schweizerische Flüchtlingspolitik und die entsprechenden Regelungen ihren zentralen Grund im Ereignis des zweiten Weltkriegs hatten, soll anhand jener Diskurse, die zu zentralen Regelungen des Flüchtlingsrechts geführt haben, aufgedeckt werden. Es ist zu untersuchen, *welche politischen und rechtspolitischen Diskurse – und welche Brüche und Kontinuitäten in den jeweiligen*

4 Vgl. BGE 126 II 145, va. S. 161 f., 162 und 165 f. Der Entscheid Spring wurde unter Juristen kaum diskutiert. Kritisch zu BGE 126 II 145 immerhin F. Haldemann, Geschichte vor Gericht: der Fall Spring, AJP 875-882 (2002), S. 875-882.

5 Zu nennen sind insbesondere folgende Untersuchungen: J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994); UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001); G. Kreis, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933-1945, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 552-579 (1997); G. Kreis, Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938-1945, in: Sarasin/Wecker (Hg.), Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg 121-139 (Zürich, 1998), S. 121-139; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998).

Diskursen – zentrale Regelungen der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs maßgeblich beeinflussten, oder anders gewendet: welche Diskurse die diesbezügliche Konstruktion von gesellschaftlicher Wirklichkeit und von Recht- und Machtstrukturen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich aufgeladen haben.⁶ Dabei ist es unvermeidlich, gleichzeitig eine Beobachtung zweiter und stellenweise dritter Stufe zu betreiben: mit Quellenbezug eine Beobachtung des damaligen Diskurses und gleichzeitig eine Selbstbeobachtung des Wissenschaftsdiskurses, der in wesentlichem Masse an den zu untersuchenden diskursiven Kontinuitäten und Brüchen beteiligt ist.

In einem ersten Schritt werden für die Zeit vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg ausgewählte zentrale oder typische politische und rechtspolitische Kommunikationen innerhalb der für das Flüchtlingsrecht relevanten Diskurse „humanitäre Tradition“, „Überfremdung“, „Verjudung“ und „Bedrohung“ einander gegenüber gestellt. Diese einzelnen Diskurse weisen sich je durch eine eigene kompakte Materialität aus, indem sie an bestimmte soziale Orte gebunden sind und an bestimmte Kommunikationen nach Regeln, die durch den Diskurs maßgeblich vorgegeben sind, anschließen müssen. In diesen Orten und Momenten der Diskurse entfaltet das Subjekt seine Sprache.⁷ Dabei interessiert, wie die Diskurse vor dem Krieg angelegt waren, wie sie weitergeführt oder verändert wurden und wie sie sich aufeinander bezogen. Auf diese Weise soll entdeckt werden, welche Brüche und Kontinuitäten im politischen Diskurs sich auf zentrale rechtliche Regelungen gegenüber den Vertriebenen auswirkten, wie sie sich also in Macht- und Herrschaftsstrukturen einschrieben und damit – wie der Fall Spring zeigt – das Leben der Vertriebenen aufs Spiel setzten.⁸ Um den Blick über den in BGE 126 II 145 relevanten Sachverhalt hinaus zu lenken und damit den Eindruck zu vermeiden, bei Rückweisungen wie im Fall Spring handle es sich um singuläre Ereignisse, werden im zweiten Teil drei zentrale – zugleich rechtliche und politische – Ereignisse, welche die Aufnahme und Zurückweisung von Vertriebenen betreffen und zentrale Wegscheidungen der schweizerischen Fremden- und Flüchtlingspolitik darstellen, den Diskursen gegenübergestellt: das „Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer“ (ANAG) vom 26. März 1931⁹ sowie die beiden im UEK-Bericht als „Schlüsselereignisse der schweizerischen Flüchtlingspolitik“ bezeichneten Regelungen, nämlich die im Oktober 1938 eingeführte und auf deutsche „Nichtarier“ beschränkte Visumpflicht und die Grenzschließung im August 1942 für Flüchtlinge „nur aus Rassegründen“.¹⁰ Es geht hier um die Frage, an welche Geltungsrechtfertigungen sowie

5

6 Vgl. P. Sarasin, Diskurstheorie und Geschichtswissenschaft, in: Keller (Hg.), Handbuch für sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Bd. I: Theorien und Methoden 29-52 (Opladen, 2001).

7 M. Foucault, Archäologie des Wissens (Frankfurt am Main, 1981), S. 9 ff. und S. 41 ff.

8 Oder um es mit Foucault zu formulieren, auf den Körpern von Vertriebenen ihre Spuren hinterlassen: M. Foucault, Überwachen und Strafen: die Geburt des Gefängnisses (Frankfurt a.M., 1994), S. 33 f.

9 BBl 1931, I, S. 425–434; SR 142.20, vgl. auch die Botschaft des Bundesrates in: BBl 1929 I 914.

10 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 97.

Ziel- und Anwendungsvorgaben diese (letztlich als Recht und nicht mehr allein als Politik zu legitimierenden) Regelungen anknüpfen und was sie bewirkten – im Kern also um die Wechselwirkung von (rechts-) politischem Diskurs und Rechtsregel.¹¹

II. Ausgewählte recht-fertigende Diskurse

A. Humanitäre Tradition

In den letzten drei Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entstand ein Bild der *Schweiz als Asylland mit einer besonderen humanitären Mission*. Kreis weist darauf hin, dass die schweizerische Gesellschaft wegen ihrer linguistischen, konfessionellen und politischen Vielfalt eine Vielzahl von sozialen Formationen aufwies, die sich als Auffangstation für entsprechende Flüchtlingskategorien anboten. Das Engagement der verschiedenen Gruppen gründete auf Gesinnungssolidaritäten, nicht auf einem allgemeinen Humanitätsideal. Damit ließ sich eine einfache Ideologie bauen, welche das humanitäre Engagement neben dem politischen Nichtengagement zu einem wichtigen Daseinszweck der Nation erklärte.¹² 6

Grundsätzlich sollten auch im Zweiten Weltkrieg wiederum die jeweiligen *Gesinnungsgruppen* für „ihre“ Flüchtlinge aufkommen.¹³ So kam etwa die katholische Gruppe für katholische Flüchtlinge auf,¹⁴ und der Schweizerische Israelitische Gemeindebund richtete seinerseits 1933 ein Komitee für jüdische deutsche Flüchtlinge ein.¹⁵ Die jüdischen Flüchtlinge konnten sich jedoch nicht auf eine der großen Gesinnungsgruppen berufen, weshalb mit diesem Konzept die Aufnahme der jüdischen Flüchtlinge schon an ihrer großen Anzahl scheitern musste. Auch wenn die Schweizer Juden ganz im Sinne der Gesinnungssolidarität für ihre geflüchteten Glaubensgenossen größtenteils finanziell 7

-
- 11 J. Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats (Frankfurt a.M., 1992), S. 516 ff. Während eine Regelung durch Einschreibung bestimmter gleichförmig verwobener Aussagen eine derartige (vorübergehende und relative) diskursive Verdichtung und Stabilisierung erfahren kann, dass an der entsprechenden Verhaltenserwartung auch gegen diskursiven oder gar körperlichen Widerstand unter Umständen mit Hilfe des (und eng mit Politik verknüpften) Rechts festgehalten wird, gilt es gleichzeitig zu beobachten, auf welche Weise der politische Diskurs die veränderten Machtstrukturen wiederum in seinen Diskurs einbezieht.
- 12 G. Kreis, Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938-1945, in: Sarasin/Wecker (Hg.), Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg 121-139 (Zürich, 1998), S. 123.
- 13 Für einen Überblick über die verschiedenen Hilfsorganisationen vgl. UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 80-96.
- 14 Vgl. den zahlenmässigen Überblick bei G. Kreis, Zwischen humanitärer Mission und inhumaner Tradition. Zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Jahre 1938-1945, in: Sarasin/Wecker (Hg.), Raubgold, Reduit, Flüchtlinge. Zur Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg 121-139 (Zürich, 1998), S. 131.
- 15 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 83.

aufkommen mussten, konnten sie die Aufnahme der Flüchtlinge hingegen nicht beeinflussen.¹⁶ Diese Tatsache wurde im damaligen öffentlichen Diskurs der schweizerischen humanitären Flüchtlingspolitik kaum berücksichtigt.¹⁷

Selbst *Politiker, die gegen eine großzügigere Aufnahme von Flüchtlingen eintraten*, nahmen – vor allem im virulenten politischen Diskurs, der auf die Grenzschiebung von 1942 folgte – auf die humanitäre Tradition Bezug. So etwa Bundesrat von Steiger anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22. und 23. September 1942: 8

„Wir sind ein felsfestes Eiland des Rechtes und der Menschlichkeit, wie man mir aus Chur in einem offenen Brief geschrieben hat, und wir wollen es bleiben. Aber das schließt nicht aus, dass auch auf diesem Eiland dem Flüchtling nicht geholfen werden kann, wenn nicht gewisse Grundsätze der Ordnung und der Vernunft und gewisse Maßnahmen zur Wahrung der äußern und innern Sicherheit getroffen werden.“¹⁸

Die *wichtigsten bürgerlichen Fraktionen* unterstützten den Bundesrat. So dankte die freisinnig-demokratische Fraktion ebenso wie die Bauern- Gewerbe- und Bürgerfraktion dem Bundesrat für die feste Haltung, die er bei aller Wahrung des traditionellen schweizerischen Asylrechtes gegenüber den Gefahren einer Überschwemmung mit fremden Flüchtlingen seit Kriegsbeginn eingenommen habe und weiterhin einzunehmen entschlossen sei.¹⁹ Der Bundesrat und die großen bürgerlichen Fraktionen hielten also den Schild der humanitären Tradition hoch, während sie eine Politik, die sich tatsächlich an einem *Leitprinzip* der Menschlichkeit ausgerichtet hätte, ablehnten.²⁰ 9

Dieser Position sind wichtige politische Stimmen, die sich auch im bürgerlichen Lager befanden, entgegensetzten. Diese Stimmen begriffen die *humanitäre Tradition als grundsätzlichen Wert*, dem mit der Aufnahme der bisherigen Anzahl von aufgenommenen Flüchtlingen nicht genüge getan war. So mahnte zum Beispiel der liberale Chefredaktor der Basler-Nachrichten Oeri,²¹ nicht auf Vorrat grausam zu sein, und der freisinnige Rittmeyer 10

16 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 76-80, S. 84, S. 268.

17 K. Imhof/P. Ettinger/B. Boller, Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938-1950 (UEK Bd. 8) (Zürich, 2001), S. 165-171.

18 Von Steiger anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

19 Erklärung der freisinnig-demokratischen Fraktion und der Bauern- Gewerbe- und Bürgerfraktion anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

20 Oft fühlten sich die Behörden in ihrer harten Haltung, die sich an „übergeordneten Staatsinteressen“ ausrichtete, nicht verstanden. So führte Jezler in seinem Bericht vom 30. Juli 1942 ans EJPD aus, dass die Asyltradition in der Schweiz tief verwurzelt sei und daher ein grosser Teil der schweizerischen Bevölkerung die bisherigen Rückweisungsbefehle nicht verstehe, die aus verschiedenen politischen Interessen gerechtfertigt seien: Bericht des Adjunkts der Polizeiabteilung vom 30. Juli 1942 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 190-202, vor allem S. 202.

21 Oeri anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv

warnte vor den zukünftigen psychologischen Konsequenzen einer derartigen Flüchtlingspolitik.²²

Auf den ersten Blick erweist sich somit die Berufung auf die humanitäre Tradition als Konstante des politischen Diskurses. Es ist jedoch zum Ersten die Gesinnungshumanität von der verallgemeinerten Humanität zu unterscheiden. Zum Zweiten standen sich zwei Gruppen gegenüber: jene, welche in der humanitären Tradition den primären und grundsätzlichen Wert erkannten, und jene, welche *die humanitäre Tradition den so genannt allgemeinen Staatsinteressen unterordneten*. Letztere Gruppe konnte den Diskurs in der Art der oben dargestellten Beispiele über weite Strecken prägen. So wurde etwa bereits die Einführung humanitärer Elemente ins ANAG abgelehnt und diese Humanität vielmehr als Pfand eingesetzt, um von anderen Staaten Zugeständnisse bei der Behandlung von Auslandschweizern zu erhalten.²³ Selbst während der Grenzschießung 1942 konnte die von den Behörden – behauptetermaßen – praktizierte ‘humanitäre Großzügigkeit im Rahmen der Staatsinteressen’ von den kritischen Stimmen und von kurzfristigen Protesten der Bevölkerung nicht nachhaltig als Ideologie ohne Realitätsbezug entlarvt werden. Jene, die für eine harte Haltung in der Flüchtlingspolitik einstanden, knüpften mit dem Argument, dass die Einschränkung der Flüchtlingsaufnahme gerade der Sicherung der humanitären Tradition diene, weiterhin erfolgreich und in dominanter Weise an diesen Diskurs an.

„Was wäre es, wenn nicht stets auch für die innere Sicherheit gesorgt worden wäre und eine gewissenhafte Fremdenpolizei den Fremdenzustrom geregelt hätte? Nur das alles erlaubt uns überhaupt, Flüchtlingen nützliches Asyl zu gewähren.“²⁴

Wie erfolgreich diese Argumentation war, zeigt sich daran, wie lange sie sich auch nach dem Krieg hielt; es gab vorerst keine Zäsur im Diskurs um die schweizerische Tradition einer humanitären Flüchtlingspolitik. So bestand denn auch in den ersten Nachkriegsjahren kaum Interesse an der Untersuchung der Flüchtlingspolitik. Es herrschte die Meinung, die Schweiz wäre ihrer traditionellen Rolle als Asylland nachgekommen,²⁵ und sogar heute lebt in vielen Köpfen noch die Vorstellung einer humanitären Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs weiter.²⁶

Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

22 Rittmeyer anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

23 Siehe vor allem das Votum Bundesrat Häberlin, StenBullNR 1930, 581, S. 619-621.

24 Bundesrat von Steiger anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

25 G. Kreis, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933-1945, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 552-579 (1997), S. 553.

26 Vgl. die Anstrengungen im Jahr 2003, diese Thematik einer öffentlichen Debatte zuzuführen: „Ausländer, die nichts als gerissen sind“, Tages-Anzeiger vom 21. März 2003; „Der Bergier-Bericht in der Vitrine“, Tages-Anzeiger vom 13. März 2003.

B. Überfremdung

In Folge der *beschleunigten Industrialisierung* nahm der Bedarf der Industrie an Arbeitskräften seit 1880 stark zu, und bis zum Ersten Weltkrieg zog zudem der Bau der Eisenbahn viele verfügbare Arbeitskräfte an sich. Dies führte dazu, dass der Bestand an ausländischen Arbeitnehmern (vor allem aus Italien, Deutschland und Frankreich) bis 1914 stark anstieg. Diese machten 1914 17,3 % der Wohnbevölkerung aus, während der europäische Durchschnitt bei etwa 1,2 % lag.²⁷ Vor diesem Hintergrund konstituierte sich um die Jahrhundertwende ein Überfremdungsdiskurs, der bald weite Teile der Gesellschaft erfasste und die „Überfremdung“ zum existenziellen Problem der Schweiz erklärte.²⁸ Dieser Diskurs hatte allerdings nach 1914 mit der realen Situation je länger je weniger zu tun, denn die Zahl der Ausländer nahm bis 1941 (5,2 %) stetig ab.²⁹ Zahlreiche und zugleich wichtige Redner bei den parlamentarischen Beratungen des ANAG führten dennoch die zunehmende Überfremdung als Grund für das restriktive Polizeigesetz an.³⁰ Etwa Crittin meinte:

„Et de fait, la statistique a accusé jusqu’au recensement de 1910, une augmentation incessante de la proportion d’étrangers dans la population du pays. Il résulte d’un simple calcul que cette courbe ascendante qui atteignait la 14,7 % en 1910, devait atteindre le 50 % dans 77 ans environ (soit en 1990).“³¹

An mahhenden – und erfolglosen – Stimmen, welche die Zahlen ins rechte Licht rücken wollten, fehlte es freilich nicht.³² Dennoch: „Der Fremde“ als mentale Abwehr-Konstruktion – so Mächler – hatte sich durchgesetzt.³³

Im Jahr 1900 hatte der Zürcher Armeesekretär C.A. Schmid zum ersten Mal den Begriff der „Überfremdung“ ins Spiel gebracht. Als Lösung des „Überfremdungsproblems“ (der Ausländeranteil setzte sich zu je 40 % aus Italienern und Deutschen zusammen) wurde zu jener Zeit – so das Fazit von Mächlers Untersuchungen – die *vermehrte Einbürgerung*

27 Siehe hierzu die Übersicht bei J.-F. Bergier, *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz von den Anfängen bis zur Gegenwart* (Zürich, 1990), S. 265-266.

28 Ausführlich hierzu U. Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915-1933* (Diss.) (Zürich, 1997), S. 357.

29 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 63.

30 Z.B. Votum Walter, *StenBullNR* 1930, S. 582 f. Der an der Ausformulierung des Gesetzes beteiligte Ruth ging sogar soweit, in seinem Handbuch zum Fremdenpolizeirecht der Schweiz zu fordern, dass „der Ueberfremdung (und Uebervölkerung) halber jeder neu einwandernde Ausländer unerwünscht [ist], auch wenn er persönlich durchaus unbemakelt ist.“: M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 30.

31 Votum Crittin, *StenBullNR* 1930, S. 586.

32 Siehe z.B. das Votum Welti, *StenBullNR* 1930, S. 596.

33 S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 364.

vorgeschlagen.³⁴ Die Überfremdung wurde damals also bereits als ein Problem betrachtet, das allerdings mit der Einbürgerung der Fremden zu lösen war.

Mächler hat nachgewiesen, wie sich die Haltung der Experten für Bevölkerungspolitik um 1909 fast vollkommen ins Gegenteil verkehrte: von der Integration zur Ausgrenzung und vom Liberalismus zum Rassismus. Als exemplarisch für den Umschwung führt er Rudolf Bollinger, Stadtschreiber von Zürich, an, der den Kampf gegen die „Überfremdung“ an vorderster Front führte. Zusammen mit Genf und Basel gründete Bollinger zum Kampf gegen die Überfremdung eine Kommission, deren Vorsitz er innehatte. Diese Kommission bildete den eigentlichen Auftakt zu einer nationalen Bevölkerungspolitik.³⁵ Der „Fremde“ wurde damit bereits kurz nach der Jahrhundertwende als etwas Negatives konstituiert, als eine Bedrohung, die bekämpft werden musste. In der Botschaft zur Teilrevision der Bundesverfassung vom 2. Juni 1924 wurde die Argumentation übernommen und gemahnt, das Ansteigen der Ausländerquote müsse einmal gestoppt werden um den Preis jeder vernünftigerweise möglichen Anstrengung.³⁶ Die Metapher vom „Kampf gegen die Überfremdung“ übernahm – so Altermatt – die Funktion eines allgemeinen kulturellen Codes an.³⁷ 15

Nach dem Ersten Weltkrieg entstand die *eidgenössische Fremdenpolizei*, die eine neuartige zentralstaatliche Bevölkerungspolitik in die Wege leitete.³⁸ Innere soziale Spannungen wurden nach der Argumentation der Fremdenpolizei von einem von außen kommenden Feind, der die soziale Ordnung im Innern unterwühle, gefährdet.³⁹ Delaquis, 1919 bis 1929 Chef der eidgenössischen Polizeiabteilung, wollte „im Kampf gegen die Überfremdung“ die „freie und ungehemmte“ Einwanderung unterbinden. 16

„Der ganze Osten Europas gerät ins Schwanken; dem westwärts Wandernden erscheint die Friedensinsel Schweiz als Ziel der Wünsche. Der Schriftenlose, der

34 Vgl. hierzu S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 361 f. m.w.H.

35 Vgl. S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 362.

36 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die bundesrechtliche Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 2. Juni 1924, BBl 1924 II 493, S. 501.

37 U. Altermatt, Das Koordinatensystem des katholischen Antisemitismus in der Schweiz 1918-1945, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960 465-500 (Zürich, 1998), S. 485.

38 Zum Entstehungskontext aus damaliger behördlicher Sicht vgl. illustrativ M. Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz (Zürich, 1934).

39 Ausführlich zur eidgenössischen Fremdenpolizei: Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr; UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 63; vgl. auch S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 359.

ungarische Räterepublikaner, der wirtschaftlich Entwurzelte, der Valutaspekulant und Schieder, der russische Emigrant und der revolutionäre Eisenbahner, sie alle kommen über unsere Grenzen. Je unerwünschter sie uns sind, mit umso größerer Hartnäckigkeit verteidigen sie ihr so genanntes Recht, bei uns zu bleiben.“⁴⁰

Auch der Bundesrat sah bereits 1919 die zukünftige Hauptaufgabe der neu geschaffenen Fremdenpolizei in der Bekämpfung der „Überfremdung“. Die Behörden waren bereits Anfang der zwanziger Jahre von der Idee besessen, die „Überfremdung“ sei eine Schicksalsfrage; es gelte die Fremden und insbesondere die Ostjuden abzuwehren.⁴¹ 17

Die Fremdenpolizei kämpfte gegen die Präsenz ausländischer Arbeitskräfte, die zu einer „beruflichen Überfremdung“ geführt habe.⁴² Die Behörden argumentierten, die Flüchtlinge würden bei der Bevölkerung die Angst auslösen, wirtschaftlich dominiert oder um den eigenen Arbeitsplatz gebracht zu werden. Schon 1933 verhängten die Behörden deswegen ein Arbeitsverbot für Flüchtlinge und schoben sie möglichst schnell in ein Drittland ab, um – wie sie argumentieren – „antisemitischen Reaktionen“ vorzubeugen.⁴³ Bei der beruflichen Überfremdung handelte es sich folglich um einen Subdiskurs, der eine zentrale Stelle im ganzen Diskurs einnahm und – wie der Verweis auf den Antisemitismus zeigt – auf andere Diskurse übergriff. Rothmund⁴⁴ nahm zum Beispiel im Jahr 1937 auf die berufliche Überfremdung Bezug, als er mit Nachdruck betonte, 18

„...dass die Fremdenpolizei es nicht verantworten könnte, noch weitere Emigranten auch nur zum vorübergehenden Aufenthalt zuzulassen, deren Weiterreise nicht durch das Visum eines andern Landes endgültig sichergestellt ist.“⁴⁵

40 E. Delaquis, Im Kampf gegen die Ueberfremdung, Vortrag gehalten im Bernischen Juristenverein am 10. Januar 1921, ZBJV LVII/2 49-69 (1921), S. 49-69, S. 49 f. und 54.

41 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 63; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 370.

42 Typisch in diesem Sinne ist zum Beispiel das Votum Walther in den parlamentarischen Beratungen zum ANAG im Jahr 1931, StenBullNR 581, S. 584 oder die Äusserungen von M. Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz (Zürich, 1934), S. 74; vgl. auch S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 376.

43 Siehe hierzu nachfolgend S. 11 ff.; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 371 und 396; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 64.

44 Chef der eidgenössischen Fremdenpolizei seit 1919 und später Chef der Polizeiabteilung des EJPD bis 1954: H. Roschewski, Rothmund und die Juden eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933-1957 (Basel, 1997), mit zahlreichen Hinweisen zur Person Rothmunds.

45 H. Rothmund, Die Schweiz durch die Brille der Fremdenpolizei. Vortrag, Mitteilungen der Neuen Helvetischen Gesellschaft Heft 1 (1937); H. Roschewski, Rothmund und die Juden eine historische

An diesen Diskurs knüpfte auch die *geistige Landesverteidigung an*, welche die Politik der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs im Wesentlichen verkörperte: Die geistige Landesverteidigung zielte auf die Bereitschaft zu konkordanter Konfliktlösung durch Abgrenzung gegenüber dem „bedrohlichen Fremden“. Dieses Bild des bedrohlichen Fremden stellt somit eine Kontinuität in der Flüchtlingspolitik dar.⁴⁶ Die geistige Landesverteidigung richtete sich damit nicht nur, aber auch gegen die jüdischen Flüchtlinge als „gefährliche Fremde“.⁴⁷ 19

Das Überfremdungsargument bestimmte *selbst noch 1957* maßgeblich den Diskurs zur humanitären Haltung der Schweiz, denn der Bundesrat stellte seinen Grundsatz, dass die Schweiz in der Regel nur als Transitland dienen sollte, nicht in Frage. Im Rückblick auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs wurde als Argument für eine verstärkte humanitäre Sichtweise angeführt, dass die große Masse der Flüchtlinge, die sich im Laufe des Kriegs in der Schweiz eingefunden hätte, nach Kriegsende verhältnismäßig rasch und ohne unüberwindliche Schwierigkeiten wieder zurückgeführt werden konnte; die wenigen Zurückgebliebenen seien für die Schweiz tragbar. Immerhin anerkannte der Bundesrat, dass die Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkriegs zu stark von fremdenpolizeilichen Argumenten – entstanden weit vor dem Krieg – geprägt gewesen war und zu wenig von humanitären Überlegungen.⁴⁸ 20

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Überfremdungsdiskurs bereits um die Jahrhundertwende begann. Zu Beginn sollte der „Fremde“ noch in die einheimische Bevölkerung eingeordnet werden. Bald darauf wurde er aber als Bedrohung von außen betrachtet, die es möglichst abzuwehren galt; schon während des Ersten Weltkriegs wurde er mit dem Schlechten, Chaotischen und Bedrohlichen assoziiert. Die Abwehrhaltung gegenüber dem „Fremden“ prägte nach dem Ersten Weltkrieg das Wort „Überfremdungsgefahr“ und wurde zur offiziellen Politik.⁴⁹ Diese Haltung wurde während des Zweiten Weltkriegs – vor allem unter dem Konzept der geistigen Landesverteidigung – 21

Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933-1957 (Basel, 1997), S. 9-12.

46 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 23; K. Imhof/P. Ettinger/B. Boller, *Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938-1950* (UEK Bd. 8) (Zürich, 2001), S. 32.

47 G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, *Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen* (Bern, 1998), S. 19.

48 Bericht des Bundesrates über die Grundsätze für die Handhabung des Asylrechtes in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges vom 1. Februar 1957, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 405.

49 Vgl. auch G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, *Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen* (Bern, 1998), S. 19.

beibehalten und wurde fast immer als Grund für eine harte Flüchtlingspolitik angeführt.

C. Verjudung

Wie soeben ausgeführt, wurde seit der Jahrhundertwende die „Überfremdung“ als gesellschaftliches und politisches Thema entdeckt. Zuerst ging es dabei um die Fremden aus den Nachbarländern. Nach dem Ersten Weltkrieg verschob sich die Aufmerksamkeit nach Osten, weil man von dort die „Invasion“ des „Wesensfremden“ befürchtete. Im Zentrum der Besorgnis stand „der Ostjude“. Der Jude wurde zum Prototypen des Fremden. Der Kampf der Behörden gegen die „Überfremdung“ war demzufolge bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Wesentlichen ein Kampf gegen die „Verjudung“.⁵⁰ Es bestand folglich eine starke *Verknüpfung der Diskurse Überfremdung und Verjudung*. So äußerte sich Rothmund rückblickend etwa im Bericht vom 15. September 1938 an das EJPD:

22

„Wir haben seit dem Bestehen der Fremdenpolizei eine klare Stellung eingehalten. Die Juden galten im Verein mit den andern Ausländern als Überfremdungsfaktor.“⁵¹

Aber dennoch nimmt der Diskurs eine spezifisch anti-jüdische Wendung, wenn Rothmund fortfährt:

„Es ist uns bis heute gelungen, durch systematische und vorsichtige Arbeit die Verjudung der Schweiz zu verhindern.“⁵²

Die UEK fasst die Entwicklungen folgendermaßen zusammen: Nach dem Ersten Weltkrieg setzte sich zunehmend das Bestreben durch, das Land vor einer „Verjudung“ zu bewahren. Dossiers von Einbürgerungskandidaten erhielten ab 1916 Vermerke, die dazu führen sollten, den Erwerb der Staatsbürgerschaft für Juden zu erschweren. Die Bundesverwaltung benutzte dazu 1919 einen Stempel in der Form eines Davidsterns. Die Fremdenpolizei hatte also bereits nach dem Ersten Weltkrieg ein Verfahren zur Erfassung der Juden entwickelt. Zwischen 1936 und 1940 verwendeten Schweizer Beamte einen J-Stempel. Damit wurden Verwaltungsdossiers von ausländischen Juden gekennzeichnet, allerdings nicht systematisch und kontinuierlich. Seit Anfang 1938 hielt auch die *Unterscheidung von „Ariern“ und „Nichtariern“* auch in Schweizer Dokumenten Einzug.⁵³

23

50 Vgl. S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 408; Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 357

51 Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 118.

52 Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 118.

53 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 97-99, m.w.H.

Seit den zwanziger Jahren galten die (Ost-)Juden als Prototyp des „Nichtassimilierten“; ihnen wurde höchstens eine *geringe* „Assimilierfähigkeit“ zugeschrieben, so bereits in der damaligen Einbürgerungsdebatte⁵⁴ und später, 1939, explizit von Rothmund, welcher einen wesentlichen Zweck von Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsrecht in der Abwehr der Einwanderer aus Osteuropa und damit insbesondere der Ostjuden sah.⁵⁵ 24

Ein Beispiel für die Stilisierung der Verjudung schon vor dem Zweiten Weltkrieg stellt die Argumentation des Freiburger Soziologieprofessors *Jacob Lorenz* dar, der ursprünglich Sozialist war, sich dann aber einem reaktionären Katholizismus zuwendete, den Kampf gegen Liberalismus und Kapitalismus aufnahm und 1933 die Aufgebotsbewegung gründete. Er zog gegen „Überbevölkerung“ und „starke Überfremdung“ ins Feld. Er distanzierte sich zwar vom „barbarischen Rassismus“ Deutschlands, kämpfte aber gegen die „Verjudung“ der Schweiz.⁵⁶ Lorenz schrieb 1936, dass die jüdische Überfremdung in den Straßen offensichtlich geworden sei. Zudem stellte er eine „in steigendem Masse ... immer aufdringlichere jüdische Geschäftstätigkeit fest“. Gerade weil sie Juden seien, dürften sie sich nicht zu weit vordrängen, weil sie sonst Fremdenfeindlichkeit auslösen würden.⁵⁷ 1938 initiierte er die Bewegung „Die Schweiz den Schweizern“.⁵⁸ Rothmund sah sich etwa die gleiche Linie vertretend.⁵⁹ 25

Wie Mächler nachgewiesen hat, sah die *Fremdenpolizei*, deren Chef seit 1919 *Rothmund* war, ihre erste Aufgabe im Kampf gegen die „Überfremdung“, welche sich durch die Juden verschärfe. Gerade in den Juden selbst glaubte die Fremdenpolizei die Ursache für den Antisemitismus zu erkennen und wollte diesem mit der Zurückweisung der jüdischen 26

54 Siehe zum Beispiel M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 76 f. sowie das Votum Walther in den parlamentarischen Beratungen zum ANAG im Jahr 1931, StenBullNR 1930 581, S. 583; vgl. hierzu auch J. Picard, *Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik* (Zürich, 1994), S. 62 und S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 410.

55 H. Roschewski, *Rothmund und die Juden eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933-1957* (Basel, 1997), S. 46-48 und UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 64 f. jeweils mit weiteren Hinweisen; in gleicher Weise wie Rothmund auch M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 76.

56 S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 375.

57 J. Lorenz, *Das Aufgebot* (Wochenzeitung), 16.12.1936.

58 J. Lorenz, *Das Aufgebot* (Wochenzeitung), 16.12.1936; zu Jacob Lorenz vgl. N. Haymoz, *Das „Aufgebot“ von Jacob Lorenz - für eine geistige Mobilmachung. Zur Schweiz der 1930er und 1940er Jahre im Kontext der „Erneuerung“ und der „Erneuerungsbewegungen*, *Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte* (SZRKG) 94 117-136 (2000).

59 S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 375.

Flüchtlinge begegnen. Gleichzeitig machte sie sich die deutschen Rassenkategorien – so Mächlers Fazit – zum Fundament ihrer eigenen Arbeit.⁶⁰ Die Fremdenpolizei erließ Instruktionen, um den Zuzug „unerwünschter Elemente“ von Anfang an zu verhüten. Tatsächlich wurde denn auch mit dem gleichen hier erläuterten Begründungsmuster 1938 und 1942 die Grenze geschlossen.⁶¹ Ursache des Antisemitismus in Deutschland sei, so die Argumentation, dass man zu viele Ostjuden hätte einwandern lassen. Entsprechend müsse einer ähnlichen Entwicklung wie in Deutschland entgegengewirkt werden. Dieses vom Verjudungsdiskurs getragene Argumentationsmuster setzte sich spätestens im März 1938 nach dem Anschluss Österreichs durch, als das EJPD den Bundesrat um Einführung der allgemeinen Visumpflicht für Österreicher ersuchte:

„Wenn wir einer unseres Landes unwürdigen antisemitischen Bewegung nicht berechtigten Boden schaffen wollen, müssen wir uns mit aller Kraft und, wenn nötig, auch mit Rücksichtslosigkeit der Zuwanderung ausländischer Juden erwehren, ganz besonders vom Osten her“.⁶²

Rothmund begründete wenige Monate vor Kriegsbeginn die Abwehrhaltung der Schweiz gegenüber Flüchtlingen mit der Aufgabe der Fremdenpolizei, gegen die „Überfremdung und ganz besonders gegen die Verjudung der Schweiz“ zu kämpfen; in diesem Sinne vertrat er die Anliegen der Schweiz am 6. bis 15. Juli 1938 an der Konferenz von *Evian*. Rothmund argumentierte an der Konferenz, dass die Schweiz wegen ihrer geographischen Lage und der bereits bestehenden Überfremdung keine weiteren Juden aufnehmen könne.⁶³ 27

Da es sich bei den Flüchtlingen vor allem um Juden handelte und es der restriktiven Flüchtlingspolitik darum ging, insbesondere diese von der Schweiz fernzuhalten, musste eine besondere *Einreisepraxis* gefunden werden, um die Juden von den anderen Flüchtlingen unterscheiden zu können. Die Schweiz – und maßgeblich Rothmund – favorisierte die Einführung der allgemeinen Visumpflicht für Deutsche als ideale Lösung, 28

60 S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 410, m.w.H.

61 Vgl. z.B. Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26.3.1938 an den Bundesrat, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 76-77; siehe auch unten S. 22. Noch nach dem Krieg begründete Rothmund die Verweigerung eines Dauerasyls für jüdische Flüchtlinge mit der Gefahr der Entstehung des Antisemitismus: G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen (Bern, 1998), S. 20; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 396 m.w.H.

62 Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26.3.1938 an den Bundesrat, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 76-77.

63 Ludwig-Bericht, S. 84-85; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 172-173.

um die Juden von der Einreise in die Schweiz anzuhalten, sie aber gleichzeitig nicht offensichtlich zu diskriminieren:

„Es ist uns bis heute gelungen, durch systematische und vorsichtige Arbeit die Verjudung der Schweiz zu verhindern. ... Haben wir das Visum, so ist Deutschland vollkommen frei, den Emigranten Papiere zu geben, wie es will, und braucht sie auch nicht als solche zu bezeichnen. Wir würden sie herausfinden unter denen, die nicht in der Lage wären, einen Arierausweis, ein Mitgliedbuch der Partei, der deutschen Arbeitsfront, Fachschaftsausweis, Ausweise von Reichskammern usw. vorzulegen. Wer das kann, würde das Visum sofort erhalten. An der Grenze hätten wir eine saubere Ordnung.“⁶⁴

Deutschland war aber gegen eine Wiedereinführung einer allgemeinen Visumpflicht, denn die deutschen Behörden befürchteten ähnliche Maßnahmen anderer Länder. Auf Druck der Schweiz kamen die deutschen Behörden schließlich den Schweizer Behörden entgegen und man einigte sich auf die Einführung eines „J“-Stempels, mit dem die Pässe der Juden gekennzeichnet werden sollten. Im Januar 1939 schrieb Rothmund in einem Bericht über die Politik gegenüber den Flüchtlingen: 29

„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.“⁶⁵

In Folge der verschärften Verfolgungs- und Vernichtungspolitik befürchteten die schweizerischen Behörden im Frühsommer 1942 ein Anschwellen des Flüchtlingsstroms. In einem Schreiben an den Bundesrat bemerkte Rothmund im Juli 1942, da man Kriegsflüchtlinge und politische Flüchtlinge nicht zurückweisen könne, dränge sich eine Rückweisung nur der Juden fast auf.⁶⁶ Am 13. August 1942 ließ Rothmund auf Grund des von ihm initiierten Bundesratsbeschlusses die *Grenze schließen*. Im vertraulichen Kreisschreiben des EJPD an die Kantone war zu lesen: 30

„Flüchtlinge nur aus Rassegründen, zum Beispiel Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.“⁶⁷

64 Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15.9.1938 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 119.

65 Le Chef de la Division de Police du Département de Justice et Police, H. Rothmund, au Ministre de Suisse à La Haye, A. de Pury, 27. Januar 1939, SDD, Band 13, Nr. 12, S. 22.

66 Begleitschreiben zum Bericht des Adjunkts der Polizeiabteilung vom 30. Juli 1942 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 203; vgl. auch Bericht des Adjunkts der Polizeiabteilung vom 30. Juli 1942 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 190-202, vor allem S. 202.

67 Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 205; UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 172-173; G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen

Die Überfremdungsideologie, die sich vornehmlich auf Juden konzentrierte, konnte sich während des Kriegs halten. Nur selten gab es gewichtige Proteste gegen die Zurückweisung von Flüchtlingen wie nach der Grenzschießung 1942. Der herrschende Diskurs der Überfremdung wurde dadurch allerdings nur kurzfristig in Zweifel gezogen. Die großen bürgerlichen Fraktionen unterstützten den Bundesrat in seiner Haltung.⁶⁸ Mächler weist zudem darauf hin, dass Bundesrat von Steiger den antisemitischen Vaterländischen Verband, der gegen alles Sozialistische und Fremde kämpfte und wiederholt die Schließung der Grenze gefordert hatte, zu Hilfe rief. Dieser streute ein Pamphlet gegen die Flüchtlinge, die „vollständig wesensfremd“ seien, gemeint waren die Juden. Das Flüchtlingsproblem war denn auch nach von Steigers Auffassung ganz klar eine „Judenfrage“.⁶⁹

Es fällt auf, dass das Argument der „Verjudung“ im politischen Diskurs nur punktuell und oft nur unterschwellig erscheint. Die neuere Forschung stimmt darin überein, dass in den Jahren 1939-1945 der direkte Antisemitismus, insbesondere durch Behören, in der öffentlichen Debatte weniger präsent war und *tabuisiert* wurde.⁷⁰ Man wollte sich von den Nationalsozialisten distanzieren und nach außen einig wirken. Altermatt vermutet, dass eine gewisse Tabuisierung des scheinbar abnehmenden Antisemitismus mit der deutschen Kriegsbedrohung und der antideutschen Stimmungslage in der Schweiz zusammenhing.⁷¹ Picard bezeichnet die Stilisierung der Judenfrage und die Tabuisierung als konstitutiv für den schweizerischen Antisemitismus.⁷² So wurde nach der kurzen Debatte im Sommer und Herbst 1942 das antisemitisch motivierte Verhalten gegenüber Flüchtlingen erst im Herbst 1944 durch zwei parlamentarische Interpellationen wieder ein Thema, wobei der Bergier-Bericht feststellt, dass diese Debatte eine Ausnahme geblieben war. Zumindest bis Ende 1947 sei die Verknüpfung von Antisemitismus und schweizerischer Flüchtlingspolitik kaum

Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen (Bern, 1998), S. 29; vgl. hierzu die Kritik von Rittmeyer anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

- 68 Zur Grenzschießung von 1942 siehe unten S. 22; vgl. auch S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 376 sowie K. Imhof/P. Ettinger/B. Boller, Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938-1950 (UEK Bd. 8) (Zürich, 2001), S. 167-168.
- 69 S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 384, m.w.H.
- 70 J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994), S. 38; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 376.
- 71 U. Altermatt, Das Koordinatensystem des katholischen Antisemitismus in der Schweiz 1918-1945, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz 1848-1960 465-500 (Zürich, 1998), S. 472.
- 72 J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994), S. 41.

thematisiert worden.⁷³

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Verjudungsdiskurs, eng verknüpft mit dem Überfremdungsdiskurs, bereits in den zwanziger Jahren erschien. Trotz einer – nur notdürftigen – Tabuisierung seit der nationalsozialistischen Machtübernahme in Deutschland lässt sich der Verjudungsdiskurs auch während den Kriegsjahren im Kontext der zu untersuchenden Regelungen nachweisen. 33

D. Bedrohung durch Deutschland

Der *Ludwig-Bericht* wies darauf hin, dass während des Zweiten Weltkriegs niemand hätte voraussehen können, was die Zukunft dem Land noch bringen werde: 34

„Ein Übergreifen des Krieges auf die Schweiz war bis in die späteren Kriegsjahre keineswegs ausgeschlossen, und auf die Gefahren, welche die Anwesenheit allzu vieler Ausländer für die Landesverteidigung in sich barg, ist von der Armeeführung immer wieder mit Nachdruck hingewiesen worden.“⁷⁴

Damit übernahm der Ludwig-Bericht einen zentralen Rechtsfertigungsgrund von *Bundesrat von Steiger* für die restriktive Flüchtlingspolitik, wie in seiner Stellungnahme zum Ludwig-Bericht – wenn auch in gemäßigter Form – angeführt:

„Wenn diese Sicherheit verloren und das Vaterland zugrunde ginge, wäre es auch mit der Asylgewährung fertig gewesen, nicht nur für die noch Aufzunehmenden, sondern auf für die, die schon in der Schweiz waren.“⁷⁵

In dieser Art wurde im politischen Diskurs – meist in diffuser Art und im Verbund mit anderen Argumentationsmustern – auf eine Bedrohungslage Bezug genommen. So klang die Bedrohungslage zum Beispiel bereits in den Erklärungen des Bundespräsidenten vom 21. März 1938 über die „Vereinigung Deutschlands und Österreichs an“⁷⁶ und äußerte sich deutlich im Bericht von Jezler an das EJPD kurz vor der Grenzschließung am 13. August 1942: 35

„Die Entwicklung der militärischen und politischen Verhältnisse in Europa lässt voraussehen, dass in nächster Zeit mit einem eher noch ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen zu rechnen ist. Die Ernährungslage der Schweiz, die Schwierigkeit für die Weiterwanderung der Flüchtlinge, die große Zahl der allenfalls noch zu erwartenden Flüchtlinge, gewisse außenpolitische Erwägungen, Gründe der innern

73 K. Imhof/P. Ettinger/B. Boller, Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938-1950 (UEK Bd. 8) (Zürich, 2001), S. 166 und 171.

74 Ludwig-Bericht, S. 372.

75 Ludwig-Bericht, S. 393.

76 StenBullNR 1938 149, S. 149-150.

Sicherheit und die Schwierigkeiten in der Unterbringung von Flüchtlingen lassen große Zurückhaltung bei der Aufnahme von Flüchtlingen als geboten erscheinen.⁷⁷

Demgegenüber wurde jüngst im Bergier-Bericht darauf hingewiesen, dass in der Deutschschweiz ab 1941 die *Verknüpfung von Bedrohungslage und geistiger Landesverteidigung* ihre disziplinierende Wirkung auf die Politik zu verlieren begann. Dies galt insbesondere für die Sozialdemokratische Partei, welche eine Oppositionsrolle einnahm, aber auch für einzelne bürgerliche Politiker und für verschiedene bürgerliche Medien.⁷⁸ So nahm zum Beispiel der St. Galler Freisinnige Rittmeyer in der Nationalratsdebatte im September 1942 um die Grenzschießung direkt Bezug auf das vorgeschobene Argument, im Interesse der Staatssicherheit zu handeln: Wenn man der Schweiz von Deutschland her schaden wolle, so fände man immer genügend andere Gründe.⁷⁹ 36

Tatsächlich war die Schweiz – wie selbst der Ludwig-Bericht festhält – *nie einem direkten Druck seitens Deutschlands ausgesetzt*, sie sei allerdings häufig in den deutschen Zeitungen als Plattform der Judenhetze gegen das Reich gerügt worden.⁸⁰ Von Steiger argumentierte denn auch gegenüber Ludwig, dass er eine Gefährdung der Schweiz, die entstanden wäre, wenn man die Schweiz zu einem „ausgesprochen deutschfeindlichen Judenzentrum“ gemacht hätte, vermeiden wollte. Der Bundesrat habe aber dennoch immer „aus eigener Verantwortung und nach eigenem Gewissen gehandelt“.⁸¹ 37

Die Bedrohung der Schweiz durch das nationalsozialistische Deutschland wurde vereinzelt als Begründung für die Restriktionen bei der Aufnahme von Flüchtlingen – insbesondere von jüdischen Flüchtlingen – angeführt. Auch Ludwig führte die äußere Bedrohung als Grund für die Flüchtlingspolitik der Schweiz an. Diese Bedrohung lässt sich allerdings nicht an konkreten Beispielen festmachen. Selbst *im politischen Diskurs der Schweiz während den Kriegsjahren* lassen sich nur wenige niederschwellige Bezüge auf die Bedrohungslage finden, welche die Flüchtlingspolitik begründen sollen. Typisch dafür ist der erwähnte Bericht von Jezler an das EJPD kurz vor der Grenzschießung am 13. August 1942.⁸² Indessen fällt das selbstbewusste Verhalten der schweizerischen gegenüber den deutschen Behörden im Zusammenhang mit der Forderung nach der Wiedereinführung der Visumpflicht oder der sonstigen Kennzeichnung von Reisepapieren von Juden auf. 38

77 Bericht des Adjunkts der Polizeiabteilung vom 30. Juli 1942 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 190-202, vor allem S. 202.

78 K. Imhof/P. Ettinger/B. Boller, Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938-1950 (UEK Bd. 8) (Zürich, 2001), S. 317.

79 Rittmeyer anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) -/9101, Bd. 352.

80 Ludwig-Bericht, S. 167-168.

81 Ludwig-Bericht, S. 168.

82 Bericht des Adjunkts der Polizeiabteilung vom 30. Juli 1942 an das EJPD, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 190-202, vor allem S. 202.

III. Zentrale Regelungen zu Einlass und Aufnahme von Emigranten und Flüchtlingen

Die vom Bundesgericht im Fall Spring zu untersuchende Regelungen zur Grenzschießung und Rückweisung jüdischer Flüchtlinge waren kein singuläres Ereignis. Sie können nur in der Linie verschiedener vorangehender Regelungen verstanden werden. Entsprechend wird in der Folge der diskursive rechtspolitische Kontext erstens des ANAG von 1931, zweitens der Regelungen im Zusammenhang mit dem J-Stempel und drittens der Grenzschießung von 1942 für Flüchtlinge nur aus Rassegründen untersucht. 39

Was die tatsächlichen Auswirkungen der schweizerischen Flüchtlingspolitik im Allgemeinen und der untersuchten Regelungen im Speziellen betrifft, kann auf Daten und Zahlen gemäß neuerer Forschung verwiesen werden: Insgesamt wurden von 1933 bis zum Kriegsende 295'000 Flüchtlinge offiziell aufgenommen, wobei temporäre Flüchtlinge mitgezählt wurden. Davon befanden sich während des Kriegs 104'000 Militärinternierte in der Schweiz, deren Aufnahme eine unbestrittene völkerrechtliche Pflicht war. Die Aufnahme von 51'129 Zivilflüchtlingen wurde eine „humanitäre Extraleistung“ genannt.⁸³ Von diesen Zivilflüchtlingen, die vom September 1939 bis zum Mai 1945 aufgenommen wurden, waren 19'495 jüdischen Glaubens und 1809 vormals jüdischen Glaubens. Nach der Grenzschießung befanden sich im September 1942 9'600 Zivilflüchtlinge und 12'000 Militärinternierte in der Schweiz. Das von Bundesrat von Steiger als „stark besetztes Rettungsboot“ bezeichnete Land war also bei weitem nicht voll.⁸⁴ Die Zahl der Ausländer in der Schweiz hatte bis 1941 (5,2 %) stetig abgenommen.⁸⁵ 40

A. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (1931)

Die Vorschriften über die Einbürgerung von „Ostjuden“ wurden im Kanton Zürich im ersten Fünftel des 20. Jahrhunderts mehrfach verschärft. Die Bürgerlichen wollten darin nur eine Maßnahme gegen die Überfremdung sehen. Ein wichtiges Argument war, dass man mit judenfeindlichen Maßnahmen die Judenfeindlichkeit eindämmen wollte.⁸⁶ Die neu eingerichtete Fremdenpolizei übernahm die Kontrolle der Zuwanderer und erschwerte die 41

83 Zum Ganzen G. Kreis, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933-1945, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 552-579 (1997), S. 572-573, m.w.H.

84 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 403 m.w.H.

85 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 63 m.w.H.

86 So zum Beispiel M. Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz (Zürich, 1934), S. 77; vgl. J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994), S. 63.

Einbürgerungen. Im Jahr 1931 wurde diese Einrichtung mit dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, in Kraft seit 1. Januar 1934)⁸⁷, gefestigt: „Der vorliegende Gesetzesentwurf [des ANAG] stellt sich im Prinzip auf den Standpunkt, dass die Behörden nach freiem Ermessen und nach dem alleinigen Maßstab der Landesinteressen über die Fremdenzulassung entscheiden.“⁸⁸ Im ANAG wurde das seit langem angewandte *Konzept der Aufnahmefähigkeit* definitiv etabliert, denn der zu berücksichtigende „*Grad der Überfremdung*“ bestimmte die Kapazität und erforderte eine Auslese nach kulturellen und wirtschaftlichen Kriterien.⁸⁹ Elemente der humanitären Tradition kamen dagegen in jenen Voten, die sich in den Gesetzesberatungen durchsetzten, kaum je zur Sprache, und wenn doch, dann im Zusammenhang mit übergeordneten Staatsinteressen wie Staatsfinanzen oder der Situation der Auslandschweizer.⁹⁰

Die oben (Rnn. 13-19.) dargelegten historischen Entwicklungsgroßlinien bilden den Kontext für die parlamentarischen Beratungen zum Bundesgesetz betreffend Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Nationalrat Walther, ehemals Vorsteher des Luzerner Polizeidepartements, legte die Notwendigkeit des Gesetzes aus Sicht der vorberatenden Kommission dar. Obwohl er eingestehen musste, dass der Ausländeranteil infolge der „Säuberungsaktionen“ nach dem Ersten Weltkrieg kontinuierlich zurückgegangen war, forderte er gleichzeitig mit Vehemenz den Erlass des ANAG, um die Überfremdung zu bekämpfen:

42

„Die Gefahr des Missverhältnisses zwischen einheimischen und fremden Elementen im Sinne der Überfremdung, d.h. einer unerträglichen Vermehrung des fremden Elementes nimmt von Jahr zu Jahr bedenklichere Dimensionen an. ... Die Bürgerregister wurden mit einer Unmenge neuer Namen verziert oder verunziert, Namen die in keiner Weise noch irgendwelchen schweizerischen Erdgout besitzen.“⁹¹

87 Mit dem ANAG wurde eine rechtliche Grundlage für die Politik gegenüber den zivilen Flüchtlingen geschaffen: vgl. UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 77.

88 Votum Walther in den parlamentarischen Beratungen zum ANAG im Jahr 1931: StenBullNR 581, S. 584, vgl. auch derselbe S. 591 und 604; vgl. auch J. Picard, *Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik* (Zürich, 1994), S. 65.

89 Art.16 Abs. 1 ANAG von 1931: „Die Bewilligungsbehörden haben bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen.“; hierzu M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 68 und 74.

90 StenBullNR 1930, 581, zum Beispiel Votum Bundesrat Häberlin, S. 619-621 und Votum Walther, S. 583 und 591.

91 Votum Walther und Crittin, StenBullNR 1930 581, S. 581 f.

Dass den Ausländern mit dem ANAG dennoch Rechte eingeräumt werden müssten, begründete Walther ebenso wie der französischsprachige Berichterstatter Crittin mit der Sorge um die schweizerischen Auslandschweizer, die bereits unter dem „recht engherzig gewordenen“ Verhalten anderer Staaten litten.⁹² 43

Die Debatte um Nicht-Eintreten und Rückweisung des ANAG zeigen, dass Äußerungen wie jene Walthers zu jener Zeit maßgeblich an den Überfremdungsdiskurs anknüpfen; entgegenstehende Äußerungen zum Beispiel aus dem sozialdemokratischen Lager konnten sich weder bei der Gesetzgebung durchsetzen, noch dem Diskurs eine dauerhafte Änderung geben.⁹³ Dennoch: Es stand die Befürchtung allgegenwärtig im Raum, mit einem allzu radikalen Überfremdungsdiskurs im Ausland als Xenophob zu gelten und damit den eigenen Interessen und insbesondere jenen der Auslandschweizer zu schaden. Mit diesen Gründen wurden im Parlament denn auch radikale Konzepte wie jene des Vereins Schweizerischer Republikaner zwar abgelehnt, aber dennoch aufgrund ihrer „excellentes intentions“ und der „patriotischen Absichten“ gelobt.⁹⁴

Im Gesetz waren drei verschiedene *Aufenthaltsformen* festgelegt: Erstens die Niederlassung (Art. 6), die einen unbefristeten Aufenthalt begründete, zweitens den auf ein bis zwei Jahre befristeten Aufenthalt (Art. 5) und drittens die Toleranzbewilligung (Art. 7), die auf drei bis sechs Monate befristet war. Sie war für schriftenlose (d.h. über keine offiziellen staatlichen Ausweispapiere verfügende) Ausländer die einzige rechtliche Aufenthaltsform und setzte eine Kautionszahlung voraus. Politisch Verfolgten konnte der Bundesrat Asyl gewähren (Art. 21),⁹⁵ wobei die Verfolgung der Juden seit dem Jahr 1933 als nicht politische Verfolgung definiert wurde.⁹⁶ Anträge von „Borella und Konsorten“ zum Schutz der Schriftenlosen, die einer derartigen Gesetzesauslegung vorgebeugt hätten, waren in den Gesetzesberatungen im Wesentlichen abgelehnt worden.⁹⁷ 44

Das ANAG bestimmte in Art. 13 Abs. 2, dass die eidgenössischen Behörden über „persönlich unerwünschte Ausländer“ die Einreisesperre verhängen können. Die eidgenössischen und kantonalen Fremdenpolizeien wurden in Art. 16 Abs. 1 ANAG sogar verpflichtet, bei ihren Entscheidungen über Aufenthalt, Niederlassung und Toleranz von Ausländern die „geistlichen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen“. Diese Bestimmung wurde von der 45

92 Votum Walther und Crittin, StenBullNR 1930 581, S. 581 ff., vor allem S. 582 f., S. 584 und S. 587.

93 StenBullNR 1930 581, S. 589 ff., vgl. vor allem die Voten Borella und Schmid.

94 Votum Walther und Crittin, StenBullNR 1930 581, S. 584 und S. 587.

95 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947, Band 1, S. 121.

96 Ludwig, Flüchtlingspolitik, S. 22 f.; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 34.

97 StenBullNR 581, S. 591-626.

Fremdenpolizei schon bald – wie während der Gesetzesberatung eine Minderheit befürchtet hatte – weiter ausgelegt als nur gegen „Schwindler und Gauner, die wir schon kennen“ und in einem antisemitischen Sinne angewandt;⁹⁸ der Jurist Max Ruth, der an diesen Gesetzen mitgearbeitet hatte, behandelte in seinem Handbuch zum neuen Bundesgesetz von 1931 das Problem der „Assimilationsfähigkeit“ ausschließlich als „Judenfrage“. Ruth hielt zudem fest, dass für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches die festgestellte „ungenügende Assimilation“ als Begründung der Ablehnung reichen würde.⁹⁹ Für die „Assimilation“ gab es allerdings keine festgesetzten Kriterien. Wer sich nicht anpassen wollte, galt als „unassimilierbar“ und unerwünscht. Wer sich anpasste, machte sich doppelt verdächtig: Erstens ist nach Ruth die Anpassung nur Trug und nicht ernst gemeint. Zweitens würde dadurch gerade die mindere Qualität der Juden entlarvt, denn wer seinen Charakter leichtthin aufgeben könne gar keinen besitzen.¹⁰⁰

B. September und Oktober 1938: J-Stempel und Einführung der auf deutsche „Nichtarier“ beschränkten Visumpflicht

Der *Anschluss Österreichs im März 1938* hatte eine weltweite Krise in der Flüchtlingsfrage ausgelöst. In der Folge beschloss der Bundesrat am 28. März 1938 die Einführung der Visumpflicht für Österreicher, um der durch das neue Regime Österreichs stark geförderten Auswanderung entgegenzuwirken. Im Juli 1938 scheiterte in Evian die Lösung des Flüchtlingsproblems und so erließ der Bundesrat am 19. August 1938 eine Weisung, welche die Schließung der Grenzen für alle Inhaber österreichischer Pässe ohne Visum verfügte. Gleichzeitig liefen Verhandlungen mit Deutschland über eine Wiedereinführung der Visumpflicht.¹⁰¹ Am 7. September wurde die Weisung des Bundesrats vom 19. August präzisiert; Flüchtlinge ohne Visum, insbesondere Juden, seien wegzuweisen und in ihren Pässen der Vermerk „zurückgewiesen“ anzubringen. Es wurde nun eine dauerhafte Lösung gesucht, um den Zustrom der Flüchtlinge aus dem Reich – dabei handelte es sich vor allem um Juden –drastisch zu senken und zu kontrollieren.¹⁰²

46

98 StenBullNR 1930 581, S. 628-630, insbesondere das Votum Bundesrat Häberlin; vgl. Mattioli, *Antisemitismus*, S. 12.

99 M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 1 und S. 76 f.; vgl. S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 373 und 386.

100 M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 76; Rothmund an Oberstleutnant Müllener, 19. Februar 1941, zitiert nach L. Mysyrowicz, *Le Dr. Rothmund et le Problème juif*, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 2 348-355 (1982).

101 Beschluss des Bundesrates vom 19. August 1938, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 2001 (D) 2, Bd. 114; vgl. auch Ludwig-Bericht, S. 90 und UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 101 sowie 388.

102 Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 7. September 1938 an die Grenzpolizeiorgane, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 92-94, vor allem S. 94; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz

Deutschland verfolgte zur gleichen Zeit verstärkt eine Politik der Vertreibung der Juden und förderte deren Auswanderung in andere Länder, zum Beispiel in die Schweiz.¹⁰³ Die Schweiz protestierte und setzte Deutschland in dieser Frage durch die vorsorgliche Kündigung des Visa-Abkommens am 31. August 1938 unter Druck.¹⁰⁴ Da Deutschland fürchtete, dass ähnliche Maßnahmen anderer Länder folgen würden, war diese Angelegenheit für Deutschland von größter Wichtigkeit.¹⁰⁵ Schließlich einigte man sich am 29. September auf den ursprünglichen Vorschlag der Schweiz, *die Pässe von Juden zu kennzeichnen*.¹⁰⁶ 47

Obwohl Ludwig meinte, diese Einigung sei „offensichtlich durch das Bestreben bestimmt gewesen, in einer Zeit drohender Kriegsgefahr eine weitere Verschlechterung der Beziehungen der Schweiz zu Deutschland nach Möglichkeit zu vermeiden“,¹⁰⁷ zeugt das Verhalten der Schweizer Behörden doch von einiger Autonomie; die Schweiz fühlte sich autonom und sicher genug, um eine Flüchtlingspolitik gegenüber Deutschland zu formulieren und durchzusetzen, die den Interessen Deutschlands diametral zuwider lief: Am 4. Oktober 1938 beschloss der Bundesrat die Einführung der *Visumpflicht für deutsche „Nichtarier“*, womit im Zusammenhang mit dem Abkommen mit Deutschland über die Kennzeichnung von Pässen von Juden jenen deutschen Reichsangehörigen, die „nach deutschem Gesetz nicht arisch sind“, das Visum und die Einreise verweigert wurden.¹⁰⁸ 48

Bundesrat Baumann hatte dem Parlament den Zusammenhang zwischen J-Stempel und den schweizerisch-deutschen Verhandlungen *verschwiegen*. Er stellte den J-Stempel als eine reichsinterne Maßnahme vor.¹⁰⁹ Im bundesrätlichen Geschäftsbericht für das Jahr 1938 wurde festgehalten, dass eine Visumpflicht für Reichsbürger entfallen könne, „da die 49

- Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 102.

103 Ludwig-Bericht, S. 87, Anm. 1; S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 391.

104 Beschluss des Bundesrates vom 30.8.1938, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 107-108; UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 388.

105 Vgl. hierzu die Notizen von Rothmund zur Besprechung vom 2. September 1938 mit dem deutschen Gesandten in Bern, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 112-113.

106 Protokoll über das Ergebnis der Verhandlungen in Berlin vom 27.-29. September und die Vereinbarung vom 29. September 1938, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 124-129, vor allem S. 128-129; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 390.

107 Ludwig-Bericht, S. 102-103, Fn. 1.

108 Beschluss des Bundesrates vom 4. Oktober 1938, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 130-131; vgl. hierzu J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994), S. 146.

109 Siehe die Interpellation von Guido Müller vom 9. November 1938 und die Antwort von Bundesrat Baumann an den Nationalrat, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) I, Bd. 331.

deutschen Behörden inzwischen beschlossen“ hätten, die Pässe deutscher Juden besonders zu kennzeichnen. Picard weist darauf hin, dass der Bundesrat die Verhandlungen aufgrund schweizerischer Initiative sowie das bilaterale Abkommen und die bundesrätliche Genehmigung des J-Stempels verschwieg.¹¹⁰

C. Grenzschießung im August 1942 für Flüchtlinge „nur aus Rassegründen“

Ein Kreisschreiben des EJPD an die zivilen und militärischen Behörden vom 13. August 1942 schrieb die Rückweisung aller Zivilflüchtlinge an der Grenze vor und hielt dabei fest, dass „Flüchtlinge nur aus Rassegründen, z. B. Juden“ nicht als politische Flüchtlinge gelten.¹¹¹ Der Entscheid, dass *Juden nicht als politische Flüchtlinge* akzeptiert und somit als unerwünschte Ausländer behandelt wurden, konnte auf den oben erwähnten fremdenfeindlichen Bestimmungen des ANAG gründen.¹¹² Die jüdischen Flüchtlinge waren demzufolge nicht asylberechtigt. Bundesrat von Steiger prägte in einer Rede am 30. August, also kurz nach der Grenzschießung, die Metapher vom „stark besetzten Rettungsboot“.¹¹³

Bereits mit der Einführung des J-Stempels hatte die schweizerische Regierung die nazistischen Rassekriterien übernommen.¹¹⁴ Bis Ende 1943 wurde streng daran festgehalten, dass Juden nicht politische Flüchtlinge seien. Erst im Juli 1944, nachdem über 30'000 Asylsuchende und eine unbekannte Dunkelziffer abgewiesen worden waren, wurden die Weisungen vom Dezember 1942, die unter anderem die Vorschriften über die Rückweisung noch einmal bestätigt hatten, aufgehoben.¹¹⁵ An der Konferenz der kantonalen

110 J. Picard, Die Schweiz und die Juden 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Zürich, 1994), S. 162, m.w.H.

111 Kreisschreiben der Polizeiabteilung vom 13. August 1942, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 204-207, vor allem S. 205; UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 120.

112 So auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 379.

113 Von Steiger wiederholte seine Äusserungen, die er in der Rede vor der «Jungen Kirche» in Zürich-Oerlikon gemacht hatte, in seiner Antwort auf die entsprechende Anfrage von Prof. Ludwig: „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 UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 403; vgl. die Kritik von Oeri anlässlich der Nationalratsdebatte vom 22./23. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 1301 (-) - /9101, Bd. 352.

114 So auch S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 391.

115 Ludwig, Flüchtlingspolitik, 1957, S. 293; vgl. auch die Erläuterungen von Rothmund an die Oberzolldirektion, 15. Juli 1944, Schweizerisches Bundesarchiv Bern, E 4260 (C) 1974/34, Bd. 114;

Fremdenpolizeichefs am 25. und 26 September 1942 in Montreux hatte Rothmund als Grund für die Grenzschießung die als bedrohlich empfundene Aussicht einer Israelisierung der Schweiz genannt.¹¹⁶

IV. Macht und Funktion der Diskurse

Die soeben vorgestellten zentralen Regelungen, die sich mit der Aufnahme und Zurückweisung von Vertriebenen befassen, lassen sich in jeweils spezifischer Weise mit den im ersten Teil der vorliegenden Untersuchung dargelegten Diskursen verbinden, wobei insbesondere Brüche und Kontinuitäten in den Begründungen der Regelungen zu beachten sind. Denn am Ort dieser Brüche und Kontinuitäten der rechtsbegründenden Diskurse zeigt sich zumeist, inwiefern die Regelungen von den jeweiligen Diskursen geprägt werden und welche Funktion den jeweiligen Diskursen zukommt. 52

Der *Diskurs der humanitären Tradition* geht offensichtlich über die Kriegszeit hinaus. Alle wichtigen politischen Lager nahmen Bezug auf eine traditionelle Humanität der Schweiz. In diesem Sinn besteht mit diesem Diskurs eine Kontinuität in der Zeit vor und nach dem Zweiten Weltkrieg; es wird in der ganzen Zeitspanne nicht grundsätzlich in Frage gestellt, dass die Schweiz ihrer humanitären Tradition nachkommen soll. Allerdings ist die Interpretation von humanitärer Tradition als ‘Gesinnungshumanität’ und als ‘den allgemeinen Staatsinteressen untergeordnet’ im politischen Diskurs vorherrschend und bestimmt – wenn überhaupt – die untersuchten Regelungen in dieser Konnotation,¹¹⁷ wie besonders für die Diskussion um die Grenzschießung im August 1942 dargestellt wurde.¹¹⁸ Gleichzeitig zeigen die Fakten, wie wenig die Argumente der Humanität die untersuchten Regelungen der tatsächlichen Aufnahme inhaltlich beeinflussen konnten.¹¹⁹ Dass diese Regelungen inhaltlich vielmehr von anderen politischen Interessen geprägt wurden, der humanitäre Diskurs dennoch eine Konstante der politischen Argumentation darstellt, eröffnet den Blick auf dessen rechtfertigende und ‘Recht fertigende’ Funktion: Der humanitäre Diskurs verhalf den gesetzten Regelungen zu einer Aura der politischen Unverfügbarkeit und sicherte damit den rechtlichen Charakter der Regelungen vor den Vorwürfen einer vollständigen interessenpolitischen Instrumentalisierung ab.¹²⁰ 53

vgl. auch S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 393.

116 Protokoll der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Montreux vom 25. und 26. September 1942, Schweizerisches Bundesarchiv 4300 (B), 1971/4, E20, 25.

117 Siehe Rnn. 6-12.

118 Siehe Rnn. 50-51.

119 Siehe Rnn. 39-51.

120 Vgl. J. Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats (Frankfurt a.M., 1992), S. 516 ff.

Der *Bedrohungsdiskurs* begann frühestens mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten in Deutschland. Die effektive Bedrohungslage – sofern sie überhaupt in für die Flüchtlingspolitik maßgeblicher Weise vorhanden war – begann spätestens 1943 zu schwinden und endete mit der Kapitulation Deutschlands. Im Krieg wurde auf diesen Diskurs zumeist nur diffus verwiesen. Er scheint, wie das selbstbewusste Verhalten der Schweiz in der Visa-Frage zeigt,¹²¹ für die untersuchten Regelungen nicht maßgebend gewesen zu sein und wird allenfalls in Zusammenhang mit der zu verteidigenden humanitären Tradition vorgebracht.¹²² Tatsächlich erlebte der Bedrohungsdiskurs erst in der Nachkriegszeit starken Auftrieb, und es blieb in der Schweiz lange der Konsens darüber aufrechterhalten, dass die harte Flüchtlingspolitik aus Selbsterhaltungstrieb erfolgt sei. Auch im Ludwig-Bericht von 1957 dominierte die täterzentrierte Optik der Staatsräson.¹²³ Eine opferorientierte Perspektive kam erst 1967 mit Häslers Buch „Das Boot ist voll“ ins Blickfeld einer breiteren Öffentlichkeit. Lange wurde auf die täterzentrierte Wendung des Diskurses Bezug genommen – im Sinne einer Rechtfertigung der restriktiven Flüchtlingspolitik. Auch heute ist die zentrale legitimatorische Funktion des Bedrohungskurses – wie etwa das eingangs zitierte Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2000 zeigt – nicht verschwunden, obwohl ein Bruch in der Forschung vollzogen wurde. So wies zum Beispiel Kreis darauf hin, dass die Flüchtlingspolitik nur richtig verstanden werden könne, wenn sie aus dem nationalsozialistischen Kontext – also aus der vermeintlichen Bedrohungslage durch das nationalsozialistische Deutschland – gelöst werde und statt dessen mit dem bereits in den zwanziger Jahren wahrnehmbaren Antisemitismus in einen Kontinuitätszusammenhang gestellt werde.¹²⁴

Typisch für den *Antisemitismus* schweizerischer Prägung zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist die *Verbindung mit der Abwehr des „Fremden“*. Die Abwehrhaltung gegenüber dem Fremden prägte nach dem Ersten Weltkrieg mit dem Wort „Überfremdungsgefahr“ die offizielle Politik. Kurz vor dem Zweiten Weltkrieg wurden die jüdischen Flüchtlinge zu „gefährlichen Fremden“.¹²⁵ Das ANAG von 1931 knüpfte an den Überfremdungsdiskurs an und zielte direkt gegen Juden: Damit erhielt die Fremdenpolizei die Grundlagen, um ihre Praktiken zu optimieren.¹²⁶ Ruth bezeichnete die Fremdenpolizei nun als eigentliches Überfremdungsabwehrorgan des Bundes¹²⁷ und im Rückblick erklärte Rothmund, die

121 Siehe Rnn. 46-49.

122 Siehe Rnn. 34-38.

123 Siehe Rnn. 2 und 34.

124 G. Kreis, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933-1945, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 47 552-579 (1997), S. 566.

125 Siehe Rnn. 13-21, vor allem Rnn. 16-19; G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen (Bern, 1998), S. 19.

126 Siehe Rnn. 41-46.

127 M. Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz (Zürich, 1934), S. 80.

Zulassungspolitik sei vom Gedanken der Abwehr der Überfremdung bestimmt worden.¹²⁸ Die dazu nötige zentralstaatliche Institution war die Fremdenpolizei.¹²⁹ Die Schweizer Behörden betrachteten von Anfang an die jüdischen Fluchtbewegungen im Lichte der „Überfremdung“ und der „Verjudung“, wobei die beiden Diskurse der Überfremdung und Verjudung eng zusammenhängen. Da die meisten Flüchtlinge Juden waren, ist zumindest seit 1933 mit Überfremdung oft Verjudung gemeint. Der Verjudungsdiskurs kann als Subdiskurs des Überfremdungsdiskurses betrachtet werden und ging spätestens mit dem ANAG als eigenständiger Diskurs aus diesem hervor.¹³⁰

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten wurde der Begriff „Überfremdung“ zur Chiffre für den in der Schweiz zunehmend *tabuisierten Antisemitismus*.¹³¹ Ein öffentlicher Diskurs über Rückweisungen von Flüchtlingen sollte vermieden werden, denn bei den ständigen Zurückweisungen an der Grenze würde sich die Schweiz dem Vorwurf des Antisemitismus aussetzen, da solche unmittelbare Zurückweisungen von der Presse und der Öffentlichkeit stärker aufgenommen worden wären als eine vorbeugende Abschreckung der Zufluchtsuchenden. Mit dieser Begründung ersuchte zum Beispiel das EJPD den Bundesrat 1938 um Einführung der allgemeinen Visumpflicht für Österreicher. Im Wesentlichen wurde zur Begründung des Antrags auf eine allgemeine Visumpflicht allerdings – wie erwähnt – gerade am Verjudungsdiskurs angeknüpft: 56

„Wenn wir einer unseres Landes unwürdigen antisemitischen Bewegung nicht berechtigten Boden schaffen wollen, müssen wir uns mit aller Kraft und, wenn nötig, auch mit Rücksichtslosigkeit der Zuwanderung ausländischer Juden erwehren, ganz besonders vom Osten her“.¹³²

Die Flüchtlingspolitik betraf – zumindest unter den Zivilflüchtlingen – insbesondere Juden. 57 Damit war sie also vor allem Judenpolitik. Dies zeigte sich auch in den speziell auf die jüdischen Flüchtlinge abzielenden Regelungen, nach denen Juden nicht als politische Flüchtlinge, sondern „nur“ als Flüchtlinge aus Rassegründen betrachtet wurden, denen die Einreise in die Schweiz faktisch verwehrt war. Um die jüdischen Flüchtlinge von den

128 Rothmund, Die Ausländer in der Schweiz und die Schweizer im Ausland. Vortrag im Rahmen der staatsbürgerlichen Vorträge am 6. März 1956 im Kongresshaus in Zürich, Schweizerisches Bundsarchiv 4800 (A) 1, Bd. 3.

129 S. Mächler, Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954, in: Mattioli (Hg.), Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960 357-422 (Zürich, 1998), S. 390, der auch darauf hinweist, dass nach Hitlers Machtergreifung Zuflucht suchende Juden in der Schweiz nur eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis erhielten; vgl. hierzu bereits Art. 7 Abs. 1 ANAG: „Ausländer ohne ein anerkanntes und gültiges Ausweispapier können nur eine Toleranzbewilligung erhalten. Sie ist stets befristet.“

130 Siehe Rnn. 13-33, vor allem Rn. 22.

131 Siehe Rnn. 32 f.; UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 30.

132 Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 26.3.1938 an den Bundesrat, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 76-77; siehe auch Rnn. 46-49.

anderen zu unterscheiden, wurde der J-Stempel auf Initiative der schweizerischen Behörden eingeführt.¹³³

Die untersuchten Regelungen waren maßgeblich vom antijüdischen Diskurs geprägt. Schon 1931 wurden im Rahmen des ANAG die wirtschaftliche Situation und die Überfremdung als Kriterien für die Aufnahme genannt. Diese interpretationsbedürftigen Generalklauseln wurden von Beginn weg direkt gegen jüdische Flüchtlinge gewendet.¹³⁴ Zudem wurde argumentiert, die Zunahme jüdischer Flüchtlinge würde zu einer Zunahme des Antisemitismus führen.¹³⁵ Bei der *Einführung des J-Stempels* ging es primär darum, die Juden durch eine möglichst wenig offensichtlich antijüdische Behördenpraxis fern zu halten. Bereits im oben erläuterten Vorgehen der schweizerischen Behörden bei der Kennzeichnung jüdischer Bürger zeigte sich, dass sich die Behörden ihres eigenen Antisemitismus bewusst waren. Zudem belegen die Behörden mit der umsichtigen Art, wie sie mit ihrem Antisemitismus umgingen, dass sie die möglichen negativen Konsequenzen eines öffentlichen Diskurses durchaus erkannten. Die schweizerischen Behörden wollten vermeiden, dass ihre Politik als eine antijüdische wahrgenommen wurde. Deswegen hätte Rothmund die Wiedereinführung der allgemeinen Visumpflicht lieber gesehen.¹³⁶ Immerhin konnte man mit dem J-Stempel das primäre Ziel, die Verhinderung der Einreisemöglichkeit aller Nichtarier in die Schweiz, erreichen. Allerdings durfte eine solche Maßnahme nicht offen durchgeführt werden, denn damit hätte sich die Schweiz dem Vorwurf ausgesetzt, sich in die „rassische Achse“ einzureihen, was auch die entsprechenden rechtlichen Regelungen dem Vorwurf der politischen Durchdringung und Instrumentalisierung ausgesetzt hätte.¹³⁷ Rothmund und der Bundesrat schoben deshalb – wie Mächler heraushebt – die Einführung des J-Stempels Deutschland zu.¹³⁸ Mit der Einteilung in „Flüchtlinge aus Rassegründen“ und „andere“ übernahmen die Schweizer Behörden 1942 dennoch explizit nationalsozialistisches Vokabular:

58

133 Siehe Rnn. 22-33 sowie Rnn. 46-49.

134 Vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. c und Art. 16 Abs. 1 ANAG; zur antijüdischen Interpretation vgl. M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 76, der die Assimilierbarkeit als maßgebliches Kriterium propagierte und sich damit explizit gegen die Ostjuden wandte, die „vielfach ... schwer assimilierbar sind.“; vgl. auch S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 409.

135 Z.B. M. Ruth, *Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz* (Zürich, 1934), S. 76; siehe auch oben S. 11; G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, *Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen* (Bern, 1998), S. 29.

136 Siehe Rnn. 46-49.

137 Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 15. September 1938 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 118.

138 S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeiabteilung 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 392, m.w.H.

„Flüchtlinge nur aus Rassegründen, zum Beispiel Juden, gelten nicht als politische Flüchtlinge.“¹³⁹

Proteste gegen die schweizerischen Regelungen in Flüchtlingsfragen im Allgemeinen und gegen die Zurückweisung von Flüchtlingen im Besonderen tauchen im Kontext der untersuchten Regelungen nur vereinzelt auf, und sie konnten sich nicht zu einem stetigen Diskurs verdichten. Immerhin wurde nach der *Grenzschießung 1942*, als die deutsche Judenverfolgung in offensichtlich direkten Zusammenhang mit der schweizerischen Flüchtlingspolitik kam, die Tabuisierung durch einen öffentlichen Diskurs – kurzzeitig – aufgebrochen.¹⁴⁰ Zu einer Skandalisierung, die eine Praxisänderung hätte herbeizuführen vermocht, reichte es jedoch in diesem entscheidenden Zeitpunkt nicht. 1947 erließ die Regierung einen Vollmachtsbeschluss, der prinzipiell an der Weiterreise der Flüchtlinge festhielt, aber einigen erlaubte zu bleiben.¹⁴¹ Ende 1950 befreite der Bundesrat die Flüchtlinge von der Pflicht zur Weiterreise. Von den ehemaligen jüdischen Flüchtlingen befanden sich ein Vierteljahrhundert nach Kriegsende nur noch 1600 in der Schweiz. Der Kampf der Behörden gegen die „Verjudung“ war – so folgert Mächler pointiert – erfolgreich gewesen.¹⁴²

Der *Verjudungsdiskurs brach nach der erwähnten zunehmenden Tabuisierung spätestens um 1944 ab*, als das Kriegsende absehbar wurde und in der Folge die vormals restriktive Aufnahmepolitik von Flüchtlingen gelockert wurde – erstens aus politisch opportunistischen Gründen und zweitens mangels rassenideologischer Legitimierung. *Der Überfremdungsdiskurs hingegen wurde weitergeführt* und erlebte erst in der neueren Forschung eine kritische Rezeption, die in der Öffentlichkeit und prominent im Bundesgerichtsentscheid in Sachen Spring (BGE 126 III 146) allerdings erstaunlich wenig Beachtung gefunden hat.¹⁴³

139 Kreisschreiben der Polizeidivision vom 13. August 1942, zitiert nach Ludwig-Bericht, S. 205; vgl. auch UEK Unabhängige Expertenkommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus* (Bd. 17) (Zürich, 2001), S. 172-173; G. Kreis/B. Sambuc/D. Angst Yilmaz/F. Nagy/M. Galizia, *Antisemitismus in der Schweiz: ein Bericht zu historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen* (Bern, 1998), S. 29.

140 Siehe Rn. 32. sowie Rnn. 50-51; S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeidivision 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 376; UEK, *Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik*, S. 167-168.

141 S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeidivision 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 406.

142 Siehe Rnn. 39 f.; S. Mächler, *Kampf gegen das Chaos - die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeidivision 1914-1954*, in: Mattioli (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz, 1848-1960* 357-422 (Zürich, 1998), S. 407.

143 Siehe Rnn. 11 f. und nachfolgend Rnn. 61-64.

V. Schlusswort

Die in vorliegender Weise erzählte Geschichte des Zweiten Weltkriegs legt dominante Diskurse der Überfremdung und Verjudung in der Schweiz offen. Die Erkenntnis ist nicht neu; der vorliegende Text reiht sich in das Bemühen verschiedener anderer Texte ein, einen diskursiven Bruch in der Art und Weise herbeizuführen, wie die Geschichte der Schweiz im Zweiten Weltkrieg erzählt wird: *Es geht um den Bruch mit dem Mythos, dass die Fremdenpolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg ein Resultat von Brüchen war, die von außen herbeigeführt worden waren.* Dass dieser diskursive Bruch heute noch nicht erreicht ist, zeigt einerseits das geringe gesellschaftliche Interesse an den entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen¹⁴⁴ und andererseits der eingangs zitierte Bundesgerichtsentscheid in Sachen Spring aus dem Jahr 2000, der zwar die diffizile Rechtsfrage mit beachtlicher Differenzierung und einigem Fingerspitzengefühl angeht, sich aber in wichtigen inhaltlichen Aspekten in die alten Diskursmuster einordnet.¹⁴⁵ 61

Fazit: Es ist bemerkenswert, wie zielgerichtet erstens diese stark politisierten Diskurse von Überfremdung und Verjudung auf Recht- und Machtstrukturen übergriffen, zweitens wie sehr sich diese Diskurse ihrer labilen Geltungsgrundlagen bewusst waren und drittens die problematischen Aspekte dort mit Bezug auf Bedrohungslage und Humanität verschleiert wurden, wo es der entsprechenden Machtstrukturerhaltung diene – weit vor und über das Ende des Zweiten Weltkriegs hinaus. Ebenso bemerkenswert ist die Rolle der Diskurse zur Bedrohungslage und zur Humanität, die einerseits zur Begründung der untersuchten Regelungen immer mitgeführt wurden, um Recht mit Hilfe von politisch nicht verfügbaren Momenten zu legitimieren, die andererseits inhaltlich jedoch kaum Auswirkungen auf die Regelungen zeitigten. Zentral ist dabei auch die Einsicht, dass man sich dieser Machtstrukturen und deren labiler Rechtfertigung bewusst war sowie die Diskursverschleierung zielgerichtet einsetzte. 62

Die Diskursanalyse zeigt im Einzelnen, dass die Regelungen zur restriktiven Flüchtlingspolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs vor allem mit der Überfremdung und der Verjudung begründet und gerechtfertigt wurden.¹⁴⁶ In der Nachkriegszeit war der Überfremdungsdiskurs – nun aber vom Verjudungsdiskurs abgelöst – immer noch präsent, während neu ein Bedrohungsdiskurs entstand.¹⁴⁷ Beide dienten der 63

144 Siehe zum Beispiel „Ausländer, die nichts als gerissen sind“, Tages-Anzeiger vom 21. März 2003; „Der Bergier-Bericht in der Vitrine“, Tages-Anzeiger vom 13. März 2003.

145 BGE 126 II 145; vgl. hierzu F. Haldemann, Geschichte vor Gericht: der Fall Spring, AJP 875-882 (2002), S. 875-882. Wie spannungsgeladen das Thema Zweiter Weltkrieg in der Schweiz immer noch geführt wird, zeigt der jüngste „Eiertanz“ um die Neutralitätspolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Für eine differenzierte, aber sehr zurückhaltende Sicht siehe D. Thürer, Neutralität - ein Verbrechen? Die Weltkriegsdebatte und die heutigen Chancen, NZZ, 14. Februar 2005.

146 Siehe Rnn. 13-33.

147 Siehe Rn. 20. und Rnn. 34-38.

nachträglichen Begründung der restriktiven Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs. In diese Diskurslinie reihen sich aktuelle Reden von einem schweizerischen Regierungsmitglied ebenso wie zum grossen Teil auch das Bundesgerichtsurteil im Fall Spring ein.¹⁴⁸ Weitgehend unbestrittene Fakten belegen allerdings, dass weder eine Überfremdung der Schweiz während der Kriegsjahre noch eine nachweisbare Bedrohungslage durch Nazideutschland jemals im nachträglich behaupteten Ausmaß bestanden hatten und die schweizerische Flüchtlingspolitik zumindest in den untersuchten Aspekten nicht als von außen aufgezwungen angesehen werden kann. Gerade der Bedrohungsdiskurs war während den Kriegsjahren im Kontext der untersuchten Regelungen wenig präsent – und wenn, dann nur in diffuser Weise.¹⁴⁹ *Die untersuchten zentralen Ereignisse in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs – ANAG von 1933, Visumpflicht für deutsche Nichtarier von 1938, Grenzschießung von 1942 – waren bereits in den Diskursen Überfremdung und Verjudung angelegt, während die Diskurse der humanitären Tradition und der Bedrohung durch Deutschland kaum Einfluss zeitigten.* Diese Ereignisse standen also in der Linie verschiedener Diskurse, welche mehr durch Kontinuität als durch Bruch (etwa durch die nationalsozialistische Machtübernahme sowie durch Kriegsanfang und –ende) geprägt waren, wobei dem antijüdischen Element eine zentrale Rolle zukam.

Vor diesem Hintergrund erscheint denn auch die maßgebliche Urteilsbegründung des Bundesgerichts in BGE 126 II 145 (2000), dass die Überstellung von Spring und seinen Cousins an die deutschen Behörden samt Papieren, die sie als Juden auswiesen, durch Kriegsnotrecht zeitlich und sachlich gerechtfertigt gewesen sei, in anderem Licht.

64

148 Vgl. unter anderem die Rede von Bundesrat Dr. Christoph Blocher „Die Schweiz im europäischen Umfeld“ zum 60. Jahrestag des Kriegsendes am 8. Mai 2005 in Rafz ZH, abrufbar unter: http://www.ejpd.admin.ch/doks/red/content/red_print-d.php?redID=303, zuletzt besucht am 6.9.05; BGE 126 II 145 (2000), S. 161.

149 Siehe Rnn. 34-38.