



Guido Koller

# Fluchtort Schweiz

Schweizerische Flüchtlingspolitik  
(1933–1945) und ihre Nachgeschichte

**Kohlhammer**

**Kohlhammer**



Guido Koller

# **Fluchtort Schweiz**

Schweizerische Flüchtlingspolitik  
(1933–1945) und ihre Nachgeschichte

Verlag W. Kohlhammer

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen und sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche gekennzeichnet sind.

Es konnten nicht alle Rechtsinhaber von Abbildungen ermittelt werden. Sollte dem Verlag gegenüber der Nachweis der Rechtsinhaberschaft geführt werden, wird das branchenübliche Honorar nachträglich gezahlt.

Gedruckt mit Mitteln der Universität Basel und der Christine Bonjour-Stiftung

1. Auflage 2018

Alle Rechte vorbehalten

© W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Gesamtherstellung: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Print:

ISBN 978-3-17-032405-3

E-Book-Formate:

pdf: ISBN 978-3-17-032406-0

epub: ISBN 978-3-17-034419-8

mobi: ISBN 978-3-17-034420-4

Für den Inhalt abgedruckter oder verlinkter Websites ist ausschließlich der jeweilige Betreiber verantwortlich. Die W. Kohlhammer GmbH hat keinen Einfluss auf die verknüpften Seiten und übernimmt hierfür keinerlei Haftung.

The more a person expresses opinions, theories and justifications of the collective action, the less is his participation in that action. Those who take the largest direct share in the event assume the least responsibility, and vice versa.

Leo Tolstoy, *War and Peace*

Niemand zeugt für den Zeugen.

Paul Celan, *Atemwende*

Auschwitz has a statistic, but no narrative.

Dan Diner, *Beyond the Conceivable*



---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>1 Facts and figures: Die flüchtlingspolitische Praxis</b>	<b>25</b>
Kompetenzen und Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements	26
Die Definition der Flüchtlingseigenschaft	26
Die Weisung vom 13. August 1942	33
Das Verfahren der Aufnahme und Wegweisung von Flüchtlingen	41
Die Entwicklung des Verfahrens	41
Die Arbeitsteilung zwischen zivilen und militärischen Stellen	44
Wegweisungen: Praxis an der Grenze und »alphabetische Kontrolle«	46
Die Grenzwächter und die Flüchtlinge	59
Die Aufnahme: Non-Refoulement-Listen, Auffanglager und Formulare	65
Non-Refoulement-Listen	66
Auffanglager und Formulare	69
Die Aktenüberlieferung	72
Polizeiabteilung: Flüchtlingskartothek und Wegweisungs- registratur	72
Eidgenössische Fremdenpolizei: Einreisegesuche von Schutzsuchenden	75
Die Aktenlage der vorgeordneten Stellen	76
Statistik	81



	Aufgenommene Zivilflüchtlinge	81
	Weggewiesene Flüchtlinge	85
	Zwischenbilanz	92
<b>2</b>	<b>Erzählungen: Rechenschaftsberichte, Erinnerungen und die Nachkriegsdebatte</b> _____	<b>95</b>
	Probleme lösen: Die Erzählung der Behörden	96
	Von der Welt verlassen: Die Erzählungen der Flüchtlinge	101
	Politische Verarbeitungen	101
	Romane und Autobiographien	104
	Erzählungen über die Wege nach Auschwitz	106
	Konfrontation von Zeugnissen	109
	Das gute Herz genügt nicht: Die Erzählung der Helferinnen	115
	»J-Stempel« und Ludwig-Bericht: Erzählungen in der Öffentlichkeit	123
	Das Stempeln	123
	Die Affäre	125
	Die Reaktion in den Medien	128
	Der Ludwig-Bericht und die Debatte im Parlament	130
	Zwischenbilanz	134
<b>3</b>	<b>Flüchtlingspolitik wird Geschichte</b> _____	<b>136</b>
	Die Historisierung des Nationalsozialismus	137
	Kontinuität und Bruch: Die Schweiz und der Holocaust	142
	Die Historiographie der Flüchtlingspolitik	148
	Zwischenbilanz	158
<b>4</b>	<b>Von Erinnerung, Schuld und Zahlen: Die Debatte der 1990er Jahre</b> _____	<b>159</b>
	Die Politik der Statistik	162

---

	Die Interpretation eines Auftrags – der Flüchtlingsbericht der UEK	165
	Von Schuld und Zahlen – die Debatte von 1999 und 2000	173
	Von Erinnerung: Die Debatte von 2006	180
	Die Flüchtlingspolitik vor Gericht	184
	Zwischenbilanz	196
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung, Fazit und Ausblick _____</b>	<b>199</b>
<b>6</b>	<b>Anhang _____</b>	<b>219</b>
	Abkürzungen	219
<b>7</b>	<b>Bibliographie _____</b>	<b>221</b>
	Darstellungen, Monographien, Zeitschriften-Artikel	221
	Amtsdruckschriften, Quelleneditionen	234
	Quellenbestände	235
	Broschüren, Gutachten, Papers	236
	Zeitungsartikel, Online-Medien	237



---

# Einleitung

Ereignisse, die mehr als drei Generationen zurückliegen, gehören zur Geschichte – es gibt keine unmittelbaren Erinnerungen mehr daran. Es gibt aber Ereignisse, die sich einer zeitlichen Distanz geschuldeten Historisierung entziehen. »Ist der Nationalsozialismus Geschichte?«, fragte Dan Diner 1987 in einem *Reader* zur Frage nach der Präsenz und der Vergleichbarkeit von historischen Verbrechen. Dieser Streit unter Historikern wurde insbesondere in Deutschland ausgetragen.<sup>1</sup> Nach 1989 veränderten sich die erinnerungspolitischen Konstellationen: Die Debatte wurde unter dem Titel Holocaust-Forschung endgültig von einzelnen Nationen gelöst, internationalisiert und institutionalisiert, wie etwa die Gründung des *United States Holocaust Memorial Museum* (USHMM) zeigt.<sup>2</sup>

Die internationale Debatte erfaßte Mitte der 1990er Jahre auch die Schweiz. Die Auseinandersetzung um die nachrichtenlosen Vermögen auf schweizerischen Banken wuchs sich zu einer veritablen Vergangenheitskrise aus. Thomas Maissen hat mit seinem Buch »Verweigerte Erinnerung« gezeigt, wie das Weltkriegsgeschehen mit seinen Folgen und Fragen in die Gegenwart zurückwirkt: »Als die nationalstaatliche Erfolgsgeschichte der Schweiz auf das [...] jüdische Gedächtnis [*der Shoah*] traf, war der Konflikt unvermeidlich«, fasst der Historiker den Streit um Erinnerung und Geschichte zusammen.<sup>3</sup> Dass die Schweiz vom Krieg verschont blieb, galt lange Zeit als Erfolg der schweizerischen Neutralitätspolitik. Diesem Narrativ steht der Befund der Unabhängigen Expertenkommission »Schweiz – Zweiter Weltkrieg« (UEK) gegenüber, wonach die Schweizer Behörden dazu beitragen, dass »das NS-Regime seine Ziele erreichen konnte«.<sup>4</sup>

Dieser Satz entzündete eine hitzige Kritik an der UEK – nach ihrem Präsidenten oft auch Bergier-Kommission genannt –, ihren Arbeiten und Ergebnissen. Auch 75 Jahre nach dem Geschehen wollten sich Teile der Bevölkerung nicht mit dem Ergebnis der internationalen Holocaust-Forschung konfrontieren lassen, wonach »die Schweiz Menschen in höchster Lebensgefahr die Hilfe verweigerte« und »eine am Gebot der Menschlichkeit orientierte Politik viele Tausend

---

1 Diner, Dan (Herausgeber), *Ist der Nationalsozialismus Geschichte? Zu Historisierung und Historikerstreit*, Frankfurt am Main, 1987 (1993). Der Band enthält auch einen Beitrag von Saul Friedländer, einem Mitglied der UEK (vgl. unten).

2 [www.ushmm.org](http://www.ushmm.org).

3 Maissen, Thomas, *Verweigerte Erinnerung, Nachrichtenlose Vermögen und Schweizer Weltkriegsdebatte 1989–2004*, Zürich, 2005, S. 148.

4 Unabhängige Expertenkommission »Schweiz – Zweiter Weltkrieg«, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Bern 1999, S. 286.

Flüchtlinge vor der Ermordung durch die Nationalsozialisten bewahrt hätte.«<sup>5</sup> Der Stil und die Leidenschaft in der Debatte über die Schweiz, den Zweiten Weltkrieg und den Holocaust sind die Folge der *politics of memory* um die Jahrtausendwende. Die Kontrahenten ringen um Anerkennung ihrer eigenen Erinnerungen.

Daraus ergeben sich für diese Arbeit folgende Fragen: Wie gelangt man von den Ereignissen zur Geschichte? Gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen einem historischen Gegenstand – einer Kette von historischen Ereignissen – und seiner Erinnerung durch die gesellschaftlichen Akteure? Wie verändern sich die Erinnerungen im Gefolge der Generationen? Welche Rolle spielt dabei die Geschichtswissenschaft? Wirkt sie direkt auf die Formation dieser Erinnerungen ein? Welche Rolle spielen Politik und Gericht bei der Aktualisierung von Vergangenheit im Rahmen der Weltkriegsdebatte?

Bei Aleida Assmann, einer Protagonistin der kulturwissenschaftlichen Gedächtnistheorie im deutschsprachigen Raum, können wir nachlesen, dass das individuelle Gedächtnis episodische Erinnerungen perspektivisch vernetzt. Ihre Form und Struktur erhalten sie durch Erzählungen. Werden sie innerhalb einer Generation geteilt, entsteht ein soziales Gedächtnis: Jede Generation hat einen eigenen Zugang zur Vergangenheit. Zwischen den Generationen dreht sich Kommunikation deshalb zumeist um die Grenze des Verstehens.<sup>6</sup> Umstritten ist die Frage nach einem kollektiven Gedächtnis, wie es Maurice Halbwachs postuliert hat.<sup>7</sup> Assmann umgeht sie teilweise, in dem sie es in ein politisches und kulturelles Gedächtnis unterteilt. Letztes beruht auf institutionell stabilisierten, mediatisierten Zeichen und Symbolen.<sup>8</sup> Seine Struktur bildet sich aus der Spannung zwischen einem Speichergedächtnis, das heißt, den Archiven als einem Fundus für latente Erinnerungen, und einem Funktionsgedächtnis, in dem ausgewählte Erinnerungen zum Beispiel in Museen kanonisiert werden.<sup>9</sup>

Für das Schreiben von Geschichte hat diese Theorie gewichtige Folgen: Sie geht mit Pierre Nora davon aus, dass Gedächtnis und Geschichte Gegensätze sind, nämlich gegenwärtig erlebte Bindung einerseits und Repräsentation von Vergangenheit andererseits.<sup>10</sup> Während nun etwa der Historiker Reinhard Koselleck davon ausgeht, dass die Geschichte das Gedächtnis im Verlauf der Zeit ablöst, verfiert Assmann angesichts der Aktualität der Holocaust-Debatte die These, wonach die Vergangenheit sich im kulturellen Gedächtnis verfestigt und aufhebt<sup>11</sup>: Die Historiker verlieren ihr »Monopol auf die Rekonstruktion, Re-

5 Ebenda, S. 286.

6 Assmann, Aleida, *Der lange Schatten der Vergangenheit, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München, 2006, S. 26ff.

7 Halbwachs, Maurice, *Das kollektive Gedächtnis*, Frankfurt am Main, 1985.

8 Assmann, Aleida, *Der lange Schatten der Vergangenheit, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München, 2006, S. 24ff.

9 Ebenda, S. 51ff.

10 Nora, Pierre, *Zwischen Geschichte und Gedächtnis*, Frankfurt am Main, 1998, S. 13.

11 Eine Publikation von Aleida Assmann trägt denn auch den Titel: »Geschichte im Gedächtnis«: Assmann, Aleida, *Geschichte im Gedächtnis, Von der individuellen Erfahrung zur öffentlichen Inszenierung*, München, 2007.

präsentation und Deutung dieser Vergangenheit«. <sup>12</sup> Dieser Ansatz ist insofern problematisch, als dass er die Grenze zwischen Erinnerung, einer gegenwärtigen Vergangenheit, und Geschichte, einer vergangenen Gegenwart, verwischt. Die Erinnerung vergisst die Distanz, die zwischen ihr und der Vergangenheit liegt. Die Vergangenheit aber ist ein fremdes Land, das wir erkunden müssen. <sup>13</sup> Ein historisches Bewusstsein weiss um dieses Andersheit.

Ein andere Herausforderung der kulturellen Gedächtnistheorie liegt darin, dass sie »Erinnerungskultur und Geschichtspolitik« in die Nähe von Identitätspolitik rückt: Zwar will Aleida Assmann primär die Erzählung von Zeitzeugen aufwerten und so die Historiographie durch die Dimension der Erfahrung ergänzen und bereichern, aber sie bindet individuelles Erleben und Zeugnis an die Hoffnung einer Erinnerung, welche doch noch Identität stiften soll. Sie setzt auf den Holocaust als Gedächtnisrahmen für Europa. Das ist insofern kritisch, als dass Erfahrungsräume und Zukunftshorizonte unterschiedliche Gegenstände der Geschichte einerseits und der Politik andererseits bilden und nicht identitär vermischt werden sollten. Um es mit den Worten von Saul Friedländer, eines Historikers *und* Zeitzeugen, zu formulieren: Es geht der Historiographie um das Bemühen, aus dem vorhandenen Archivmaterial der Täter und den Berichten der Opfer eine umfassende und konzise Darstellung der Shoah zu bilden. <sup>14</sup>

Ein solcher Ansatz leitet das Vorgehen in dieser Arbeit. Sie hat zum Ziel, historische Ereignisse in ihrem Zusammenhang darzustellen und die Rekonstruktion dieses historischen Gegenstandes im sozialen, bzw. kollektiven Gedächtnis und in der Geschichtswissenschaft zu analysieren. Sie versucht einerseits, die flüchtlingspolitischen Fakten und Zahlen möglichst akkurat darzulegen sowie diese Geschehnisse aus der Perspektive von Behörden, Flüchtlingen und Hilfswerken nachzuerzählen und andererseits die Nachgeschichte der Flüchtlingspolitik, ihre Aufarbeitung und die öffentliche Debatte bis zur Jahrtausendwende in einem gedächtnistheoretischen Rahmen nachzuzeichnen. Sie besteht neben der Einleitung aus fünf Teilen: <sup>15</sup>

---

12 Assmann, Aleida, *Der lange Schatten der Vergangenheit, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München, 2006, S. 205.

13 Lowenthal, David, *The Past is a Foreign Country*, Cambridge, 1985.

14 Friedländer, Saul, *Wohin die Erinnerung führt. Mein Leben*, München, 2016.

15 Vorfassungen einzelner Kapitel bzw. einzelne Teile von Kapiteln dieser Arbeit wurden bereits publiziert. Das erste Kapitel zur behördlichen Praxis überprüft, korrigiert, ergänzt, vertieft und erweitert folgende Publikationen: Koller, Guido, »Entscheidungen über Leben und Tod, Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges«, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945, Studien und Quellen*, 22, 1996. Die Erzählungen der Behörden und der Flüchtlinge im zweiten Kapitel ergänzt und vertieft folgenden Artikel: Koller, Guido, »Die Schweiz und die Flüchtlinge im Zweiten Weltkrieg, Drei Erzählungen über das Eigene und das Fremde«, in: *Blickwechsel, Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Luzern, 1998. Das dritte Kapitel, »Flüchtlingspolitik wird Geschichte«, greift einige Überlegungen auf, die ich erstmals 1998 skizziert habe: Koller, Guido, »Geschichte und Erinnerung«, in: *Reformatio, Zeitschrift für Kultur, Politik, Kirche*, Oktober 1998.

Das *erste Kapitel* beschäftigt sich mit *facts and figures* – das heißt mit den Grundlagen und den wichtigsten »Resultaten« der Flüchtlingspolitik. Soweit es um die gesetzlichen Bestimmungen und die Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) geht, sind diese seit dem Bericht von Carl Ludwig aus dem Jahr 1957 bekannt.<sup>16</sup> Es lohnt sich jedoch, den Kontext von zwei zentralen behördlichen Entscheidungen unter der Voraussetzung einer größeren zeitlichen Distanz zu den Geschehnissen noch einmal auszuloten: die Definition der Flüchtlingseigenschaft der von den Nationalsozialisten verfolgten Juden und Jüdinnen und das Zustandekommen der Weisung vom 13. August 1942, die in abgeschwächter Form die Vorgabe für die flüchtlingspolitische Praxis während der Kriegszeit bildete.

Da die von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) unterschiedlich ausgelegt wurden, ist es für eine systematische Gesamtsicht wichtig, die Praxis der Aufnahme und Wegweisung von Flüchtlingen in den verschiedenen Grenzabschnitten zu rekonstruieren. Es geht dabei um die Entwicklung des Verfahrens in den ersten Kriegsjahren sowie um die Arbeitsteilung und die Zusammenarbeit zwischen den zivilen und militärischen Stellen. Das Ergebnis lässt sich schließlich in der Statistik der Aufnahmen und Wegweisungen zusammenfassen. Um diese interpretieren zu können, ist es aber zentral, zuvor die Aktenüberlieferung der Polizeiabteilung und der ihr im Verfahren vorgelagerten Stellen zu rekonstruieren. Die Überlieferung der Flüchtlingsakten ist deshalb ebenfalls Bestandteil des ersten Kapitels. Es bildet also den Rahmen, um die Erzählungen der Akteure und nachfolgenden Generationen auf den Inhalt sowie auf Interpretations- und Bedeutungsverschiebungen hin zu untersuchen.

Das *zweite Kapitel* beschäftigt sich mit diesen Erzählungen – mit den Rechenschaftsberichten der Behörden, den Erinnerungen von Flüchtlingen und Mitarbeiterinnen von Hilfswerken sowie mit der ersten Phase der Nachkriegsdebatte. Dabei rückt das Thema der Erinnerung und Erzählung als Übersetzung in den Fokus: Was vor-bewusst war, wird bewusst, innere Bilder werden sprachlich neu kodiert. Diese Leistung der direkten Zeitzeugen bildet eine erste markante Schwelle für eine Historisierung. Die Herausforderung liegt historiographisch darin, sie richtig zu gewichten. Denn diese Quellen sind erstens ungleich verteilt: *Oral history*, private Nachlässe und Erlebnisberichte von Flüchtlingen vermögen der Übermacht an schriftlicher behördlicher Information zwar entgegenzuhalten, die Wegweisungen aber haben insgesamt nur lückenhafte Spuren hinterlassen. Und zweitens sind Erinnerungen subjektiv und deren Überarbeitung in Erzählungen auch interessegeleitet. Eine sorgfältige Kritik muss deshalb für schriftliche *und* mündliche Quellen gelten.

Das *dritte Kapitel* beschäftigt sich mit der Historisierung der Flüchtlingspolitik. Im Zentrum steht die wachsende Beschäftigung mit diesem Thema in Kultur und Wissenschaft. Es geht nun um reflexiv geformte Erinnerungen, das in Büchern oder Zeitungen Gelesene, in der Schule Gelernte, in Filmen Gesehene –

---

16 Ludwig, Carl, *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955, Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte*, Bern, 1957.

kurz: auf Erzählungen, die nun auf der Überarbeitung der Erinnerungen beruhen. Die Geschichtswissenschaft wird zu einem Akteur, der auf die Erinnerungen und Erzählungen ein- und zurückwirkt.<sup>17</sup> Das dritte Kapitel bildet die Grundlage, um sich mit dem Streit um die Bilder, die man sich in der Schweiz vom Zweiten Weltkrieg macht, auseinanderzusetzen.

Der Schwerpunkt des *vierten Kapitels* ist der Flüchtlingsbericht der UEK und dessen Rezeption in der Schweiz.<sup>18</sup> Es geht dabei zunächst um die Kritik an den Zahlen zur Aufnahme und Wegweisung von Flüchtlingen, wie sie etwa der Lausanner Ökonom Jean-Christian Lambelet pointiert geäußert hat.<sup>19</sup> Dieser Zahlenstreit scheint paradox: Die Geschichte der Flüchtlingspolitik ist in erster Linie politische Geschichte, das heißt, die von politischen Entscheidungen und ihrer administrativen Umsetzung. Wer das vergangene Handeln darüber hinaus verstehen möchte, kann es zum Beispiel mit anderen Ländern oder einem anderen Zeitraum vergleichen, wie das zum Beispiel Michael Marrus sowie Frank Caestecker und Bob Moore getan haben.<sup>20</sup> Dieser universalisierende Ansatz wäre dann an den diesem Handeln zugrunde liegenden Parametern interessiert. Eine solche verallgemeinernde Geschichte könnte auf Zahlen und Statistiken zurückgreifen, um mit ihnen die Befunde empirisch zu belegen.

Aber Zahlen allein erzählen keine Geschichte. Sie sind *Chiffren* für das Partikulare im Allgemeinen und müssen mit Hilfe von Quellen in eine vergangene Gegenwart übersetzt werden. Erst dann erlauben sie verwertbare Aussagen. Das vierte Kapitel handelt deshalb auch davon, wie wir Zahlen zum Sprechen bringen – zunächst allgemein in Bezug auf die Geschichte der Statistik<sup>21</sup> und sodann konkret in Bezug auf die historische Kontextualisierung der Flüchtlingszahlen im Bericht der UEK. Dabei werden auch das Forschungsvorhaben und die wichtigsten Forschungsergebnisse der Kommission zur Flüchtlingspolitik kurz rekapituliert.

17 Vgl. dazu Straub, Jürgen, *Erzählung, Identität und historisches Bewusstsein, Die psychologische Konstruktion von Zeit und Geschichte*, Frankfurt am Main, 1998 (Erinnerung, Geschichte, Identität I); sowie *Die dunkle Spur der Vergangenheit, Psychoanalytische Zugänge zum Geschichtsbewusstsein*, Frankfurt am Main, 1998 (Erinnerung, Geschichte, Identität II).

18 Der Bericht existiert in zwei Fassungen: Unabhängige Expertenkommission »Schweiz – Zweiter Weltkrieg«, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich, Bern, 1999 und Zürich, 2001 (Band 17).

19 Lambelet, Jean-Christian, »Evaluation critique du Rapport Bergier sur ›La Suisse et les réfugiés à l'époque national-socialisme: et nouvelle analyse de la question«, in: *Cahiers de recherches économiques*, Université de Lausanne, März 2000.

20 Marrus, Michael R., *Die Unerwünschten, Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin, Göttingen, Hamburg, 1999; Caestecker, Frank, Moore, Bob (Herausgeber), *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*, New York, Oxford, 2010. Vgl. auch Rubinstein, William D., *The myth of rescue, Why the democracies could not have saved more Jews from the Nazis*, London, New York, 1997.

21 Desrosières, Alain, *La Politique des Grands Nombres, Histoire de la raison statistique*, Paris, 1993 (2000); Porter, Theodore M., *Trust in Numbers, The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, 1995.



Der UEK-Bericht hat, wie erwähnt, in der Öffentlichkeit eine Debatte ausgelöst, die im vierten Kapitel ebenfalls verfolgt werden soll. Ein letzter Gegenstand ist die gerichtliche Aufarbeitung der Vergangenheit am Beispiel der verwaltungsrechtlichen Klage von Joseph Spring. Sie ist deshalb besonders interessant, weil sie die Forschungsergebnisse der UEK aufgreift und auf einen konkreten Fall hin juristisch verdichtet. Ist die Historiographie ein offener Prozess, will das Gericht eine bestimmte Sache ein für alle Mal bewerten und entscheiden (bis sich allenfalls neue Sachverhalte ergeben). Die Gegenüberstellung des Flüchtlingsberichts der UEK mit der Gerichtsklage von Joseph Spring ist ein spannendes Beispiel, um die These von Stefan Schürer zu prüfen, wonach die sogenannte »Opferkultur« am Ende des 20. Jahrhunderts mit einer »präzedenzlosen Verrechtlichung der Vergangenheit« einhergehe.<sup>22</sup>

Das fünf Kapitel fasst schließlich die Ergebnisse zusammen und ordnet diese in die schweizerischen Aspekte einer Debatte ein, welche die »Amerikanisierung des Holocausts« international ausgelöst hat. Daniel Levy und Natan Sznajder zeigten 2001 einen möglichen transnationalen öffentlichen Umgang mit Konflikten um Gedächtnis, Erinnerung und Verantwortung im »globalen Zeitalter«, in dem sich die Erinnerung von den einzelnen Nationalstaaten löst.<sup>23</sup> Sie folgen damit weitgehend Elazar Barkan, der in *The Guilt of Nations* das Paradigma der Verhandlung über historische Ungerechtigkeit und die Wiedergutmachung durch Staaten beschrieben hat.<sup>24</sup> Einen Kontrapunkt setzt Stefan Schürer, der eine »staatliche Politik mit Erinnerung und Geschichte« ablehnt.<sup>25</sup> Diese unterschiedlichen Positionen lassen sich nicht auflösen, aber von bestimmten Staaten und Zeiträumen lösen und in einer neuen Denkfigur verallgemeinern und aufheben. Dies ist etwas, dass Aleida Assmann für Europa fordert: Sie entwirft Europa als Erinnerungsgemeinschaft mit dem Holocaust im Zentrum des gemeinsamen Gedächtnisses.<sup>26</sup> Diese Arbeit setzt diesbezüglich einen etwas anderen Schwer- respektive Schlusspunkt: Ihre Argumentation mündet schließlich in eine Denkfigur, die sich im Spannungsfeld zwischen dem »Denken an den Andern« und der »Dialektik der modernen Ordnung« ansiedelt.

22 Schürer, Stefan, *Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit, Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte*, Zürich, 2009. Vgl. auch Wildmann, Daniel, »Die zweite Verfolgung. Rechtsdiskurs und Konstruktion von Geschichte in der Schweiz«, in: *Mittelweg* 36, 3, 2000; Studer, Brigitte, »Geschichte als Gericht – Geschichte vor Gericht. Oder: wie justizabel ist die Historie?«, in: *Traverse*, 1, 2001, S. 97–104.

23 Levy, Daniel, Sznajder, Natan, *Erinnerung im globalen Zeitalter. Der Holocaust*, Frankfurt am Main, 2001.

24 Barkan, Elazar, *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York, 2000. Vgl. dazu auch Unfried, Berthold, *Vergangenes Unrecht, Entschädigung und Restitution in einer globalen Perspektive*, Göttingen, 2014.

25 Schürer, Stefan, *Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit, Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte*, Zürich, 2009. Zum Begriff der »Geschichtspolitik« vgl. Leggewie, Claus, Meyer, Erik, »Ein Ort, an den man gerne geht«. Das Holocaust-Mahnmal und die deutsche Geschichtspolitik nach 1989, München, 2005.

26 Assmann, Aleida, *Der lange Schatten der Vergangenheit, Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München, 2006, S. 250ff.

Im Anhang findet sich eine Bibliographie, welche die verwendete Literatur und Materialien zusammenstellt – Darstellungen, Amtsdruckschriften, Quelleneditionen, Archiv-Bestände, Gutachten, Papers, Broschüren, aktuelle Zeitungsartikel und Links.

\* \* \*

Die Flüchtlingspolitik ist einer der am besten erforschten Gegenstände der jüngeren Schweizer Geschichte. Die unter jeweils veränderten Vorzeichen wiederkehrenden Untersuchungen sind zugleich Teil ihrer Nachgeschichte. Um die Bedeutung des Flüchtlingsberichts der UEK in der Vergangenheitsdebatte der 1990er Jahre zu verstehen, ist es notwendig, die Nachgeschichte der Flüchtlingspolitik besser zu kennen. Vier Phasen formen den wachsenden Stand der Forschung und Auseinandersetzung. Sie entsprechen der zeitlichen Distanz und dem Stand der Historisierung der Flüchtlingspolitik. Sie werden nachfolgend kurz vorgestellt und im dritten Kapitel dann ausführlich besprochen. Eine Diskussion der Aktenlage findet sich im ersten Kapitel.

Kurz nach Kriegsende, dem Beginn der *ersten Phase*, verfasste die Polizeiabteilung, die an der Schnittstelle zwischen Ausgestaltung und Umsetzung der Politik zivilen Flüchtlingen gegenüber der zentralen Behörde im EJPD, einen Rechenschaftsbericht, wie andere zivile und militärische Stellen auch.<sup>27</sup> Er wurde aber nicht wie andere »Weissbücher« publiziert, was sich bald als Nachteil erweisen sollte. Denn Dokumente des Deutschen Auswärtigen Amtes enthüllten die Anteile der Schweizer Behörden an der Einführung des »J-Stempels« in den Pässen deutscher Juden. Der Bund beauftragte daraufhin den Juristen Carl Ludwig mit einer offiziellen Untersuchung. Sein Bericht von 1957 beschrieb die behördliche Praxis anhand von Dokumenten, welche ihm die Polizeiabteilung zur Verfügung stellte.<sup>28</sup> Nach der obligaten parlamentarischen Debatte verschwand der Bericht und mit ihm das Thema wieder von der Tagesordnung, auch wenn Edgar Bonjour es dann in seiner »Geschichte der schweizerischen Neutralität« als ein düsteres bezeichnen sollte.<sup>29</sup>

Bonjour legte damit einen Referenzpunkt für ein Narrativ, das sich in den 1960er und 1970er Jahren formierte und zunächst von Kulturschaffenden geprägt wurde: Max Frisch und andere begannen, sich kritisch mit der Schweiz und ihrer Weltkriegsvergangenheit zu befassen. In dieser *zweiten Phase* der Auseinandersetzung setzten Alfred A. Häslar und Niklaus Meienberg mit Büchern wie »Das Boot ist voll« zum Thema Flüchtlingspolitik<sup>30</sup> und die »Er-

27 Schürch, Oscar, *Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950*, Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, [nicht veröffentlicht], Bern, [1950]. Weitere Berichte im Bereich der Flüchtlingspolitik: Eidgenössische Zentralleitung der Heime und Lager, *Tätigkeits- und Schlussbericht 1940–1949*, Zürich, 1950; Eidgenössisches Kommissariat für Internierung und Hospitalisierung, *Internierung fremder Militärpersonen 1940–1945*, Schlussbericht, Bern, 1947.

28 Ludwig, Carl, *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955, Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte*, Bern, 1957.

29 Bonjour, Edgar, *Geschichte der schweizerischen Neutralität, Vier Jahrhunderte eidgenössische Außenpolitik*, Band VI, 1939–1945, Basel und Stuttgart, 1970.

30 Häslar, Alfred A., *Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Zürich, 1967.

schiessung des Landesverrätters Ernst S.« zum Thema Kollaboration<sup>31</sup> insbesondere in der Öffentlichkeit wesentliche Akzente – beide Bücher wurden erfolgreich verfilmt. Häslers Klage über die restriktive Politik und das Schicksal der von der Schweiz abgewiesenen Flüchtlinge ist noch heute ein *Bestseller* – das Buch wurde mehrmals neu aufgelegt: 1989 mit einem Essay von Friedrich Dürrenmatt<sup>32</sup> und 2008 mit einem Vorwort von Roger de Weck<sup>33</sup>. Häslers und Meienbergs nahmen vorweg, was spätestens in den 1990er Jahren die Wahrnehmung in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit prägen sollte: Ein Diskurs um Opfer und Täter.

Die historiographische »Aufarbeitung«, die dritte Phase, erfolgte dann verzögert, aber äußerst intensiv in den 1990er Jahren. Es entstanden nun Monographien, die sich bestimmten Flüchtlingskategorien, Regionen oder Hilfswerken widmeten, Überblicksdarstellungen sowie, noch zögernd, Publikationen, die sich in die internationale Holocaust-Forschung einzuordnen begannen.

Für die erste Kategorie, die monothematischen Publikationen, können etwa die Arbeiten von Renate Brogkini zum Tessin<sup>34</sup>, Jean-Claude Wacker zu Basel<sup>35</sup>, Claude Hauser zum Jurabogen<sup>36</sup>, Franco Battel zu Schaffhausen<sup>37</sup>, Pierre Flückiger zu Genf<sup>38</sup>, Hermann Kocher zur protestantischen Kirche<sup>39</sup>, Antonia Schmidlin zu Flüchtlingskindern und Helferinnen<sup>40</sup>, Hermann Wichers zu deutschen Sozialisten<sup>41</sup> sowie von Claudia Hoerschelmann zum österreichischen Exil in der Schweiz<sup>42</sup> genannt werden.

---

31 Meienberg, Niklaus, *Die Erschiessung des Landesverrätters Ernst S.*, Darmstadt, 1977.

32 Vgl. oben, Zürich, 1989 (mit einem Essay von Friedrich Dürrenmatt).

33 Vgl. oben, Zürich, 2008 (mit einem Vorwort von Roger de Weck).

34 Brogkini, Renata, *Terra d'asilo, I rifugiati italiani in Svizzera 1943–1945*, Lugano, 1993; *La Frontiera della Speranza, Gli Ebrei dall'Italia verso la Svizzera 1943–1945*, Milano, 1998. Dazu 2017 neu: Longhi, Silvano, *Die italienischen Juden in der Schweiz (1943–45)*, Berlin, 2017

35 Wacker, Jean-Claude, »Humaner als Bern! Schweizer und Basler Asylpraxis gegenüber den jüdischen Flüchtlingen von 1933 bis 1943 im Vergleich«, in: *Quellen und Forschungen zur Basler Geschichte*, Staatsarchiv des Kantons Basel-Stadt, 1992.

36 Hauser, Claude, *Les réfugiés aux frontières jurassiennes (1940–1945)*, *Accueil et refoulement, Internement*, Saint-Imier, 1999.

37 Battel, Franco, »Wo es hell ist, dort ist die Schweiz«, *Flüchtlinge und Fluchthilfe an der Schaffhauser Grenze zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich, 2000.

38 Flückiger, Pierre, Bagnoud, Gérard, Santschi, Catherine, *Les Réfugiés civils et la frontière genevoise durant la Deuxième Guerre mondiale, fichiers et archives*, Genf, 2000.

39 Kocher, Hermann, »Rationierte Menschlichkeit«, *Schweizerischer Protestantismus im Spannungsfeld von Flüchtlingsnot und öffentlicher Flüchtlingspolitik der Schweiz 1933–1947*, Zürich, 1996.

40 Schmidlin, Antonia, *Eine andere Schweiz. Helferinnen, Kriegskinder und humanitäre Politik 1933–1942*, Zürich, 1999.

41 Wichers, Hermann, *Im Kampf gegen Hitler, Deutsche Sozialisten im Schweizer Exil 1933–1940*, Basel, 1994.

42 Hoerschelmann, Claudia, »Exilland Schweiz, Lebensbedingungen und Schicksale österreichischer Flüchtlinge 1938–1945«, in: *Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft*, Band 27, Innsbruck, Wien, 1997.

Zur zweiten Kategorie, den Überblicksdarstellungen, gehören etwa *Frontières et camps* von André Lasserre<sup>43</sup> und die Dissertation von Jürg Stadelmann<sup>44</sup>.

Zur dritten Kategorie, welche epistemologisch das Feld für die Arbeiten der UEK vorbereiten sollte, gehören etwa *La porte se ferme* von Daniel Bourgeois<sup>45</sup>, »*Une mission impossible?*« über das IKRK<sup>46</sup> von Jean-Claude Favez, »Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste« von Gaston Haas<sup>47</sup>, die Untersuchung von Aram Mattioli<sup>48</sup> über den Antisemitismus in der Schweiz sowie die Dissertation von Fabienne Regard<sup>49</sup> zu jüdischen Flüchtlingen.

Drei Publikationen hatten einen besonders großen Einfluss auf die Debatte in der Schweiz: Jacques Picards »Die Schweiz und die Juden« von 1994 thematisierte – wechselnd zwischen Binnen- und Außensicht – »Schweizer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik« und bewegte sich damit zwischen traditioneller Geschichtsschreibung und moderner Holocaust-Forschung.<sup>50</sup> Sie eröffnete Picard den Weg in die UEK, wo er die Funktion eines Forschungsleiters übernahm. Die gegenteilige Wirkung zeitigten die Untersuchungen von Urs Altermatt zum Katholizismus als Teil der Kulturgeschichte in der Schweiz: Weil ihm vorgeworfen wurde, den Antisemitismus zu vernachlässigen, verzichtete er auf den Vorsitz der UEK. Stefan Kellers »Grüningers Fall« schließlich erzielte seine Wirkung in Politik, Justiz und Öffentlichkeit.<sup>51</sup> Es war die Grundlage 1995 zur Rehabilitierung des St. Galler Polizeihauptmannes, der 1939 vom Amt suspendiert und 1940 wegen Amtspflichtverletzung verurteilt worden war. Grüninger hatte 1938 entgegen den Weisungen Tausenden von Juden die Einreise in die Schweiz ermöglicht.

Die Forschung zum Zweiten Weltkrieg hatte sich in den 1980er und 1990er Jahren immer stärker in zwei wissenschaftliche Felder verlagert, die als Nationalsozialismus- bzw. als Holocaust-Forschung bezeichnet werden. Die NS-Forschung wurde in Deutschland lange vom Münchner Institut für Zeitgeschichte

43 Lasserre, André, *Frontières et camps, Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne, 1995.

44 Stadelmann, Jürg, *Umgang mit Fremden in bedrängter Zeit, Schweizerische Flüchtlingspolitik 1940–1945 und ihre Beurteilung bis heute*, Zürich, 1998.

45 Bourgeois, Daniel, »La porte se ferme, La Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938«, in: *Relations internationales*, Nr. 54, 1988.

46 Favez, Jean-Claude, *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, 1988; deutsch: *War der Holocaust aufzuhalten? Das Internationale Rote Kreuz und das »Dritte Reich«*, Zürich, 1989.

47 Haas, Gaston, »Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte...«, 1941–1943, *Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste*, Basel und Frankfurt am Main, 1994.

48 Mattioli, Aram (Herausgeber), *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich, 1998.

49 Regard, Fabienne, *Les réfugiés juifs en Suisse pendant la Seconde Guerre Mondiale vus par le prisme de leur(s) mémoire(s)*, Université de Genève, 1995.

50 Picard, Jacques, *Die Schweiz und die Juden, 1933–1945, Schweizer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik*, Zürich, 1994.

51 Keller, Stefan, *Grüningers Fall. Geschichten von Flucht und Hilfe*, Zürich, 1993.

und seinem Leiter, Martin Broszat, geprägt.<sup>52</sup> In Großbritannien hat Ian Kershaw in der mittlerweile kaum mehr zu überblickenden Forschungsliteratur mit seiner Untersuchung zum »NS-Staat« Maßstäbe gesetzt.<sup>53</sup> Eine ausführliche Darstellung des Forschungsstandes findet sich zum Beispiel bei Richard J. Evans.<sup>54</sup>

Die internationale Holocaust-Forschung ist mittlerweile mindestens so umfangreich wie die NS-Forschung. Überblickende Darstellungen finden sich zum Beispiel bei Saul Friedländer<sup>55</sup>, Peter Longerich<sup>56</sup> oder Ulrich Herbert<sup>57</sup>. Ein Pionier war Raul Hilberg: Sein Buch über die »Vernichtung der europäischen Juden« erschien 1961 in den USA und 1982 in Deutschland.<sup>58</sup> Der Autor legte 1992 ein Buch vor, das fortan für die Kategorisierung der Akteure herangezogen wurde: »Täter, Opfer, Zuschauer«.<sup>59</sup> Das Verhalten der Schweiz ließ sich in den Kategorien von Raul Hilberg mit denjenigen Handlungen umschreiben, die eine Nation von *bystanders* charakterisieren. Zu diesen Zuschauern, wie der englische Begriff unscharf übersetzt werden muss, gehören all diejenigen, die der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik tatenlos »zugeschaut« hatten. Der Begriff verweist auf eine ganze Bandbreite von Handlungen und Unterlassungen, von Mitläufertum über Gleichgültigkeit und Nicht-Wissen-Wollen bzw. Abseits-Stehen bis zu Nicht-Wissen-Können.

Der Bericht der UEK kennzeichnet den Beginn der vierten Phase der Auseinandersetzung mit dem Holocaust und der Flüchtlingspolitik in der Schweiz. Die Debatte folgt nun Kategorien und Kriterien, die einer Internationalisierung des Holocausts entsprechen, in der sich die Erinnerung und Frage der Verantwortung von einzelnen Nationen löst. Was Teile der schweizerischen Öffentlichkeit an den Schlussfolgerungen der UEK so erzürnte, war, dass diese befand, die Schweiz habe es den Tätern *mit* ermöglicht, ihr Ziel der Vernichtung der Juden zu erreichen. Dabei spielte die Prominenz und quasistaatliche Rolle, welche die Kommission einnahm, natürlich eine wichtige Rolle.<sup>60</sup> Als Ralph Weingarten

52 Broszat, Martin, *Der Staat Hitlers*, München, 1969.

53 Kershaw, Ian, *The Nazi Dictatorship: Problems and Perspectives of Interpretation*, London, 1985 (1993); deutsch: *Der NS-Staat*, Hamburg, 1988 (2009).

54 Evans, Richard J., *The Third Reich in Power*, London, 2005; deutsch: *Das »Dritte Reich«*, München, 2010 (3 Bände).

55 Friedländer, Saul, *Das »Dritte Reich« und die Juden*, München, 1998.

56 Longerich, Peter, *Politik der Vernichtung, Eine Gesamtdarstellung der nationalsozialistischen Judenverfolgung*, München und Zürich, 1998.

57 Herbert, Ulrich (Herausgeber), *Nationalsozialistische Vernichtungspolitik 1939–1945, Neue Forschungen und Kontroversen*, Frankfurt am Main, 1998.

58 Hilberg, Raoul, *The Destruction of the European Jews*, Chicago, 1961; deutsch: *Die Vernichtung der europäischen Juden*, Berlin, 1982.

59 Hilberg, Raoul, *Perpetrators, victims, bystanders: The Jewish catastrophe 1933–1945*, New York, 1992; deutsch: *Täter, Opfer, Zuschauer. Die Vernichtung der Juden 1933–1945*, Frankfurt am Main, 1992. Vgl. zum Beispiel: Meyer, Ahlrich, *Das Wissen um Auschwitz. Täter und Opfer der »Endlösung« in Westeuropa*, Paderborn, 2010.

60 Vgl. dazu Wisard, François, »The Swiss Experience with State-Commissioned Historical Investigations, A Short Overview with a Focus on the Bergier-Commission (1996–2002)«, in: International Holocaust Remembrance Alliance (Herausgeber),

1981 von der »Hilfeleistung der westlichen Welt bei der Endlösung der deutschen Judenfrage« geschrieben hatte und dabei auch die Schweiz erwähnte, war das noch kaum jemandem aufgefallen.<sup>61</sup>

\* \* \*

Die schweizerische Flüchtlingspolitik hat also eine Nachgeschichte. Diese Arbeit geht, wie erwähnt, dieser Nachgeschichte nach, in dem sie zunächst die Erinnerungen, Erzählungen und Debatten in der Öffentlichkeit und dann auch die historiographische Aufarbeitung beschreibt und analysiert. Verstehen soll man, weshalb die Vergangenheitsdebatte in den 1990er Jahren in der Schweiz so heftig geführt wurde. Für diese Analyse eignen sich die Reaktionen auf den Flüchtlingsbericht der UEK deshalb besonders gut, weil sie das Spannungsfeld zwischen dem Gedächtnis an den Bruch des Holocausts und dem Gedächtnis an die nationalstaatliche Kontinuität der Schweiz besonders markant abstecken. Dabei stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der Flüchtlingspolitik in den gesamten Untersuchungen der UEK.

Denn die Bedeutung, welche die Flüchtlingspolitik in der politischen und öffentlichen Debatte einnahm, stellte die UEK vor eine besondere Herausforderung. Zunächst sollte sie sich auf die Untersuchung des »Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte« konzentrieren.<sup>62</sup> Diese eigentümliche Formulierung im Bundesbeschluss (BB) vom 13. Dezember 1996 – bezieht der Begriff »Schicksal« sich doch auf das Geschick der Menschen – lässt, im Nachhinein, schon einen Teil des Dilemmas erahnen, vor der die Kommission bald stehen sollte. Das Parlament faßte den Beschluss unter außenpolitischem und zeitlichem Druck. Dem standen innenpolitische Widerstände insbesondere von Seiten der Banken gegenüber. Diese wollten, wie 1962, das Bankgeheimnis bewahren und damit ihre Probleme möglichst ohne den Gesetzgeber lösen. Der Versuch der Politik, mit der Einsetzung einer Expertenkommission Zeit zu gewinnen, war offensichtlich. Aber weder die Banken noch das New Yorker Gericht, vor dem Sammelklagen gegen Schweizer Banken eingereicht worden waren, waren gewillt, fünf Jahre zu warten. So lange hatte die UEK Zeit, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen vorzulegen.

Das Problem der nachrichtenlosen Vermögen auf Schweizer Banken, welche zunächst im Vordergrund der politischen Auseinandersetzung gestanden hatten, rückte schon bald einer Lösung nahe. Die Banken einigten sich 1998 auf einen Vergleich. Und die Abklärung der einzelnen Konten übernahmen vom *Independent Committee of Eminent Persons* (ICEP) eingesetzte internationale Revisionsfirmen. Zwischenzeitlich rückten andere Themen auf die Tagesordnung

---

*Bystanders, Rescuers or Perpetrators? The Neutral Countries and the Shoah*, Berlin, 2016.

61 Weingarten, Ralph, *Die Hilfeleistung der westlichen Welt bei der Endlösung der deutschen Judenfrage, Das »Intergovernmental Committee on Political Refugees« (IGC) 1938–1939*, Bern, 1981.

62 Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 betreffend die historische und rechtliche Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte, Amtliche Sammlung, 1996, S. 387ff.

der nationalen und internationalen Medien: Raubgold und andere von Nazi-Deutschland geraubte und in die Schweiz verfrachtete Güter und Vermögen, die von der Schweiz für die Achsenmächte erbrachten Wirtschaftsleistungen sowie die Flüchtlingspolitik. Insgesamt geriet die Schweiz als im Zweiten Weltkrieg neutraler Staat insbesondere in den USA unter Beschuss. Der in Bezug auf die Verhandlungen auf Seiten der US-amerikanischen Regierung wichtigste Diplomat gegenüber der Schweiz, *Under Secretary of State*, Stuart E. Eizenstat, formulierte diese Sicht wie folgt:

»*The facts got uglier and uglier. What began as a simple investigation into dormant bank accounts turned into a diplomatic debacle, forcing Switzerland to re-examine its role as neutral nation.*«<sup>63</sup>

Nachdem die UEK ihre Arbeiten 1997 schon aufgenommen hatte, betraute der Bundesrat sie mit einer zusätzlichen Aufgabe: Zeitlich prioritär die Flüchtlingspolitik aufzuarbeiten. Die Kommission konnte sich dabei nicht nur, wie erwähnt, auf einen guten Forschungsstand, sondern auch auf Arbeiten des Schweizerischen Bundesarchivs (BAR) stützen, welches, schon zuvor, begonnen hatte, die Überlieferung flüchtlingspolitischer Unterlagen und die behördliche Praxis zu rekonstruieren.<sup>64</sup> Einige Kantone, so etwa Genf, St. Gallen und Waadt unternahmen eigene Anstrengungen, um die Flüchtlingsakten zwischen 1930 und 1950 zu sichern, zu erschließen, zu vermitteln und auszuwerten.<sup>65</sup> Im Zuge der Arbeiten der UEK wurden schließlich die kantonalen Flüchtlingsakten systematisch erschlossen und der Forschung zugänglich gemacht.<sup>66</sup>

Die Reaktionen in der Öffentlichkeit auf diese durch internationalen Druck erfolgte Aufarbeitungsprojekte lassen vermuten, dass das Selbstbild in der Schweiz in den 1990er Jahren noch immer mit Erinnerungen an die Kriegsjahre durchdrungen war, eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Debatte für schweizerische Verhältnisse äußerst heftig geführt wurde. Die Flüchtlingspolitik bezeichnet dabei, wie erwähnt, eine der Bruchstellen: Die Konfliktlinie

63 Eizenstat, Stuart E., *Imperfect Justice, Looted Assets, Slave Labor and the Unfinished Business of World War II*, New York, 2003, S. 49.

64 Koller, Guido, »Entscheidungen über Leben und Tod, Die behördliche Praxis in der schweizerischen Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges«, in: *Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945, Studien und Quellen*, 22, 1996; Koller, Guido, et. al., et.al., *Flüchtlingsakten 1930 – 1950, Thematische Übersicht zu Beständen im Schweizerischen Bundesarchiv*, Bern, 1999.

65 Flückiger, Pierre, Bagnoud, Gérard, Santschi, Catherine, *Les Réfugiés civils et la frontière genevoise durant la Deuxième Guerre mondiale, fichiers et archives*, Genf, 2000; Jäger, Martin, *Forschungsprojekt zur Aufarbeitung der Aktenbestände des Staatsarchivs St. Gallen zu Flüchtlings- und Migrationsgeschichte der Jahre 1920 bis 1950*, Schlussbericht, St. Gallen, 15. September 2000; Krummenacher, Jürg, *Flüchtiges Glück, Die Flüchtlinge im Grenzkanton St. Gallen zur Zeit des Nationalsozialismus*, Zürich, 2005; Lasserre, André, Droz, Laurent, Gardiol, Nathalie, *La politique vaudoise envers les réfugiés victimes du nazisme, 1939–1945*, Lausanne, 2000.

66 Koller, Guido, et. al., *Flüchtlingsakten 1930 – 1950 II, Systematische Übersicht zu den Beständen in den Archiven der Kantone der Schweiz und im Liechtensteinischen Landesarchiv*, Bern, 2001.

in ihrer Nachgeschichte markieren eine Position, die die Anerkennung von Schuld aus unterlassener Hilfe einklagt, und eine Gegenposition, die mit Blick auf die unter schwierigen Umständen aufgenommenen Flüchtlinge eine solche Forderung ablehnt. Von außen betrachtet stellte sich dies, in den Worten von Stuart E. Eizenstat, wie folgt dar:

»Consciousness had been raised to the point that in 1995 President Kasper [sic] Villiger first publicly acknowledged and apologized for the closing of Switzerland's borders to fleeing Jewish refugees after 1939 and for the infamous »J« stamp that had been introduced in September 1938 on German passports at the request of the Swiss themselves«. <sup>67</sup>

In dieser politischen und historischen Auseinandersetzung stellte sich auch die Frage nach individuellen Abklärungen und einem entsprechenden Narrativ. Während die nachrichtenlosen Vermögen mit großem Aufwand individuell abgeklärt wurden, war dies bei den aufgenommenen und abgewiesenen Flüchtlingen nicht der Fall. Serge Klarsfeld, Anwalt und »Nazi-Jäger«, warf der UEK vor, statt das Schicksal der Menschen, das von Vermögenswerten abgeklärt zu haben. Klarsfeld hatte in Frankreich Deportationslisten erstellt und wohl erwartet, dass die UEK etwas Ähnliches tun würde. <sup>68</sup> Denn Flüchtlingspolitik hat letztlich mit einzelnen Menschen zu tun, mit ihrem Leben und – angesichts der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik – mit ihrem Tod.

Welche Bedeutung einzelnen Personen und ihren Namen in der Historiographie des Holocausts zukommt, illustriert die Geschichte eines jungen jüdischen Paares. Aus Belgien kommend, verbrachte es die Nacht auf dem jüdischen Friedhof in Bern und meldete sich am 18. August 1942 bei den Behörden. Es wurde anderntags ins besetzte Frankreich ausgeschafft, was einige Zeit später die Öffentlichkeit aufrührte. 25 Jahre später stellte Alfred A. Häsler diese Ausschaffung, also die Abschiebung, stellvertretend für Tausende andere, die Unmenschlichkeit einer bürokratischen Praxis anklagend, an den Anfang seines schon erwähnten, viel gelesenen Buches »Das Boot ist voll«. <sup>69</sup>

Er konnte das Schicksal des Paares aber nicht zu Ende erzählen, weil die Namen in Vergessenheit geraten waren. Heute ist aufgrund von Abklärungen im BAR und der von Serge Klarsfeld publizierten Deportationslisten bekannt, dass Céline und Simon Zagiel von Belfort nach Drancy und von da mit dem »Transportzug Nr. 23« am 24. August 1942 nach Auschwitz deportiert wurden. <sup>70</sup>

---

67 Eizenstat, Stuart E., *Imperfect Justice, Looted Assets, Slave Labor and the Unfinished Business of World War II*, New York, 2003, S. 48.

68 Klarsfeld, Serge, »La commission Bergier n'a pas travaillé«, in: *Les Observateurs.ch*, 11. Februar 2013; »La Suisse faxe aux heures noires de l'histoire«, in: *Le Temps*, 26. April 2013.

69 Häsler, Alfred A., *Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Zürich, 1967.

70 Klarsfeld, Serge und Beate (Herausgeber), *Le mémorial de la déportation des Juifs de France*, Paris, 1978 (1994). Vgl. auch Vacelet, Marie-Antoinette, *Le Territoire de Belfort dans la tourmente, 1939–1944*, Besançon, 2005.



Das Paar erlitt ein ungleiches Schicksal: Céline Zagiël wurde in Auschwitz umgebracht, Simon Zagiël überlebte die Zwangsarbeit. Seine Eltern und beide jüngeren Geschwister nahm die Schweiz im gleichen Sommer 1942 auf, weil sie als Familie mit minderjährigen Kindern die Bestimmungen zur Ausnahme von der Wegweisung erfüllten.<sup>71</sup>

Es sind Forschungs- und Gedenkstätten wie *Yad Vashem* in Jerusalem oder das USHMM in Washington sowie Initiativen wie die Datenbank zu den Opfern des Nationalsozialismus des Deutschen Bundesarchivs oder die von Serge Klarsfeld erstellten Deportationslisten für Frankreich und viele andere Projekte und Dokumentationen mehr, welche Millionen namenlos Ermordeter die Identität zurückgeben, die die Täter mit den Menschen zu vernichten suchten. Das erwähnte Fallbeispiel zeigt, dass auch Grenzschutzprotokolle, Polizeiberichte, Karteien und Gefängnisregister in der Schweiz und den Nachbarstaaten helfen können, das Schicksal von Flüchtlingen zu rekonstruieren, den Schrecken des Holocaust seiner Anonymität zu entreissen. Damit sind wir wieder beim Ausgangspunkt dieser Arbeit, den *facts and figures*, angelangt. Sie bilden einen Bestandteil der Institutionalisierung der Erinnerung an den Holocaust.

\* \* \*

Die Institutionalisierung und Ritualisierung von Erinnerung findet mittlerweile auch in der Schweiz statt. Dazu zählen etwa der Internationale Holocaust-Gedenktag am 27. Januar, entsprechende Aktivitäten an schweizerischen Schulen, das »Zentrum Geschichtsdidaktik und Erinnerungskulturen« an der pädagogischen Hochschule in Luzern<sup>72</sup> oder die Gedenkstätte in Riehen, welche sich insbesondere jüdischen Flüchtlingen widmet<sup>73</sup>. Diese Arbeit zeigt, wie sich die Debatte in der Schweiz in die internationale Holocaust-Forschung und Diskussion einzuordnen begann. Sie erzielt eine Verflechtung zwischen Mikro- und Makrogeschichte durch die Darstellung des flüchtlingspolitischen Geschehens und die Verbindung von Erinnerungsliteratur und wissenschaftlichen Abhandlungen, stellt Fragen nach der juristischen Aufarbeitung der Weltkriegsvergangenheit und ermöglicht eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Reaktionen auf den Flüchtlingsbericht der UEK. *Last but not least* trägt sie die Zahlen aufgenommener und weggewiesener Flüchtlinge zusammen und bietet sie so eine Grundlage für eine faktenbezogene Auseinandersetzung.

---

71 E 4264 (-) 1985/196, N 43518, Zagiël Salomon, Sofie, Maryla und Jakob, Band 3124.

72 [www.phlu.ch](http://www.phlu.ch).

73 <http://gedenkstaetteriehen.ch>.