Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 73 (2023)

Heft: 1

Artikel: Der 4. August 1942 : Entscheidungsakteure der Schweizer Flüchtlingspolitik im Kriegsbundesrat

Autor: Zaugg, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1042232

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Der 4. August 1942. Entscheidungsakteure der Schweizer Flüchtlingspolitik im Kriegsbundesrat

Thomas Zaugg

Auf der Suche nach Rettung vor den Deportationen der deutschen Besatzungsmacht gelangten jüdische Flüchtlinge ab Frühjahr 1942 vermehrt aus Westeuropa an die Schweizer Grenze.[1] Der Bundesrat sprach von einem «Zustrom fremder Zivilflüchtlinge».[2] Er verfügte am 4. August 1942, die Abweisungspolitik zu verschärfen, «auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahren für Leib und Leben) erwachsen könnten». Dieser Entscheid hatte als Grundlage einen Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939, den man nun strikter umsetzen wollte, und führte am 13. August 1942 zur Grenzsperre. Die Informationslage ergab kein vollständiges Bild, doch musste bereits damals mit dem Schlimmsten gerechnet werden. Die Massnahmen wurden kurz darauf zeitweise wieder gelockert.[3] Im Oktober 1942 bestätigte sich jedoch die restriktive Haltung des Bundesrats auch in aussenpolitischer Hinsicht: Führende Mitglieder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, darunter Bundespräsident Philipp Etter und der Diplomat Edouard de Haller als Vertrauter des Aussendepartements, verhinderten einen impliziten Appell gegen die Deportationen in den Osten.[4]

Welche Regierungsstellen hatten am 4. August 1942 die Entscheidung gefällt? Im Unterschied zum verhinderten IKRK-Appell ist diese Frage im Detail nicht aufgearbeitet und in neuester Zeit zudem unzutreffend beantwortet worden. Die Forschung ging lange davon aus, dass der Gesamtbundesrat schlicht dem Antrag des Justizdepartements und der Polizeiabteilung gefolgt war. Erst in den 1990er Jahren wurde angenommen, dass das Justizdepartement und die Polizeiabteilung ihren Antrag vom damaligen Bundespräsidenten Etter als Präsidialverfügung hatten unterzeichnen lassen.[5] Der vorliegende Beitrag bietet neben einem historiografischen Rückblick eine in Teilen neue Darstellung der Entscheidungswege im Kriegsbundesrat. Gezeigt wird, dass es sich beim Beschluss vom 4. August 1942 nicht um eine Präsidialverfügung handelte. Vielmehr fällten an jenem Tag drei Bundesräte – der Aussenminister, der Justizminister und der Militärminister – in Abwesenheit des Bundespräsidenten den Beschluss.

1 Für Hinweise danke ich Ruth Fivaz-Silbermann und Gregor Spuhler.

2 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E1004.1#1000/9#13800*, Beschlussprotokolle des Bundesrats, 29. Juli–14. August 1942, Nr. 1286.

3 Ruth Fivaz-Silbermann, La fuite en Suisse. Les Juifs à la frontière franco-suisse durant les années de «la Solution finale». Itinéraires, stratégies, accueil et refoulement, Paris 2020, S. 593–638.

4 Jean-Claude Favez, Das Internationale Rote Kreuz und das Dritte Reich. War der Holocaust aufzuhalten?, Zürich 1989, S. 218–232.

5 Zu Etters Vermächtnis und antisemitischen Stereotypen: Thomas Zaugg, Bundesrat Philipp Etter (1891–1977). Eine politische Biografie, Basel 2020, S. 126–144, 446–450, 552–580, 701–715.

SZG/RSH/RSS 73/1 (2023), 41–49, DOI: 10.24894/2296-6013.00119

Rothmunds Entscheidung?

Weder Zeitzeugenberichte noch die Forschung beschäftigten sich zunächst eingehend mit den Vorgängen vom 4. August 1942. Oscar Schürch schrieb 1951 im Bericht des Justiz- und Polizeidepartements von der «Ermächtigung des Bundesrates vom 4. August».[6] 1957 war im Flüchtlingsbericht von Carl Ludwig ebenfalls nur vom «Beschluss des Bundesrates vom 4. August 1942» zu lesen.[7] Der Vorsteher des Justizdepartements, Eduard von Steiger, habe sich durch die Polizeiabteilung veranlasst gesehen, am 4. August «den Bundesrat über den Stand des Flüchtlingswesens mündlich zu orientieren». Alfred A. Häsler schrieb 1967 in *Das Boot ist voll*, dass «Dr. Heinrich Rothmund auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 4. August 1942» die Grenze vollständig habe schliessen lassen.[8] 1970 schliesslich erwähnte Edgar Bonjour in seiner Neutralitätsgeschichte eine «Bundesrats-Sitzung» vom 4. August 1942.[9]

Der Schwerpunkt des Interesses lag in den ersten Nachkriegsjahrzehnten nicht auf jenem Beschluss, weil man sich in der Frage der Entscheidungsträgerschaft in der Flüchtlingspolitik einigermassen sicher glaubte. Sie wurde aufseiten der Fremdenpolizei verortet, beim Chef der Polizeiabteilung Heinrich Rothmund, sowie bei Justizminister von Steiger. Dieser hatte am 4. August eine Handlungsgrundlage geschaffen, sich danach in den Sommerurlaub abgesetzt und den Beamten Rothmund seines Amtes walten lassen.[10]

War also Rothmund federführend gewesen? Bereits 1942 hatte der liberale Nationalrat Albert Oeri, Chefredaktor der *Basler Nachrichten*, mit einer Bemerkung in diese Richtung gezielt. Am 23. September 1942, nach medialer Kritik am Grenzschluss, bemängelte Oeri in der Parlamentsdebatte, dass sich der Bundesrat in einem derart wichtigen Entscheid von seinen Beamten habe anleiten lassen. So fand Oeri, «das Auffällige an dieser ganzen Angelegenheit ist, wie stark eine Departementsstelle [die Polizeiabteilung des Justizdepartements] hat entscheiden können. Meines Erachtens sind administrative Fragen von administrativen Abteilungen zu entscheiden, aber hochpolitische Angelegenheiten sind und

6 Oscar Schürch, Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950, Bern 1951, S. 68.

7 Carl Ludwig, Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern 1957, S. 203 f.

8 Alfred A. Häsler, Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945, Zürich 1967, S. 90.

9 Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität. Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik, Bd. 6, Basel 1970, S. 22, Anm. 15.

10 Dazu passt auch die Bemerkung von Oscar Schürch, dass die Weisungen der Polizeiabteilung üblicherweise dem Bundesrat vorgelegt worden seien, was jedoch nicht für den 13. August gelte: «Lediglich die Weisungen vom 13. August 1942 erliess die Polizeiabteilung gestützt auf die Ermächtigung des Bundesrates vom 4. August, ohne vorher noch den Wortlaut vorgelegt zu haben.» Schürch, Das Flüchtlingswesen in der Schweiz während des zweiten Weltkrieges und in der unmittelbaren Nachkriegszeit 1933–1950, S. 68.

bleiben Sache des Bundesrates.»[11] Dies war für Oeri «eine erste Lehre aus den Vorgängen auf dem Gebiete des Flüchtlingswesens, die wir nun erlebt haben».[12]

Von Steiger ging seinerzeit nicht auf solche Einzelheiten ein. Doch neigte er später durchaus dazu, Rothmund als treibende Kraft darzustellen. In seinem Kommentar zum Ludwig-Flüchtlingsbericht von 1957 gab von Steiger an, er habe seinen Ferienantritt vom 4. August 1942 hinausgeschoben, dann «im Bundesrat mündlich» über die Lage Bericht erstattet, «um für den Chef der Polizeiabteilung die Ermächtigung zu erhalten».[13] Rothmunds Mitarbeiter Robert Jezler erweiterte zwar 1956 gegenüber Berichterstatter Ludwig den Kreis der Verantwortlichen. «Es hätte vielleicht etwas abhängen können von Bundesrat v. Steiger», meinte Jezler, der jedoch hinzufügte: «darüber schweige ich».[14] Wie auch immer solche Aussagen im Einzelnen interpretiert werden können: Es entsprach dem allgemeinen Bild der Nachkriegszeit, dass Departementsvorsteher von Steiger neben Rothmund eher passiv geblieben war.[15]

Etters Präsidialverfügung?

Mochte der Ludwig-Bericht von 1957 wieder in Vergessenheit geraten sein, so ergab sich 1970 mit den zentralen Bänden 4 bis 6 von Edgar Bonjours Neutralitätsgeschichte eine wichtige Interpretationsgrundlage. Von Steiger kam in Bonjours Version der Vorgänge im August 1942 neben Rothmund eine Mitverantwortung zu, aber auch andere Bundesräte hatten aus ihren jeweiligen Departementsobliegenheiten heraus Argumente für die restriktive Flüchtlingspolitik geliefert.[16] Bonjour formulierte darüber hinaus die These einer generellen Verantwortung der Schweizer Bevölkerung. Es scheine «allzu billig, wegen der begangenen offensichtlichen Fehler nach den Behörden jener Zeit mit Steinen zu

11 BAR, E1301#1960/51#352*, Protokoll der 3. Sitzung des Nationalrats, 23. September 1942, S. 98.

12 Oeri hatte mit von Steiger über die Flüchtlingskrise sprechen wollen, musste aber «in dringender Angelegenheit sofort nach Paris fahren» und vermittelte daher die Zusammenkunft von «Flüchtlingsmutter» Gertrud Kurz und Paul Dreyfus-de Gunzburg mit von Steiger vom 23. August 1942 während dessen Urlaubs auf dem Mont Pèlerin. Gertrud Kurz, Unterwegs für den Frieden. Erlebnisse und Erfahrungen, hg. von Rosmarie Kurz, Basel 1977, S. 20.

13 Ludwig, Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955, S. 383.

14 Zit. nach Heinz Roschewski, Heinrich Rothmund in seinen persönlichen Akten. Zur Frage des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1945, in: Studien und Quellen 22 (1996), S. 107–136, hier S. 111.

15 Rothmund wurde in den 1950er Jahren auch die Erfindung des J-Stempels zugeschrieben, bis der Ludwig-Bericht die Zusammenhänge differenzierte, wenn auch in der Tendenz ohne eindeutige Schlussfolgerungen. Georg Kreis, Die Rückkehr des J-Stempels. Zur Geschichte einer schwierigen Vergangenheitsbewältigung, Zürich 2000, S. 83–85.

16 Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. 6, S. 13–44.

werfen».[17] Vielmehr sei auch der «in jedem Bürger steckende Egoist und latente Antisemit» in den Blick zu nehmen: «Die ganze damalige Generation hat versagt und ist mitschuldig. Denn in einer direkten Demokratie wie der schweizerischen wäre das Volk, wenn es sich richtig aufgerafft hätte, durchaus nicht gezwungen gewesen, den ihm unleidlichen Kurs der Regierung während zehn Jahren passiv zu ertragen.»

Mit diesem Verdikt war noch längst kein Forschungskonsens erreicht. Die Sicht auf die Verantwortungslage bewegte sich seit Bonjour vielmehr zwischen mehreren Tendenzen. Verschiedentlich geriet auch die Regierung wieder in den Fokus. 1982 schrieb etwa Alfred Cattani in der *Neuen Zürcher Zeitung* in einem Beitrag über die Grenzschliessung von 1942: «Von der Verantwortung der Urheberschaft kann Rothmund nicht entlastet werden. Noch grössere Verantwortung aber lud der Bundesrat auf sich, als er am 4. August zustimmte und in einem vertraulichen Kreisschreiben der Polizeiabteilung an die Kantone vom 13. August 1942 die neuen Weisungen weitergab.»[18]

Spätestens in den 1990er Jahren und nicht zuletzt in der abschliessenden Darstellung der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK) wurden sowohl Bonjours These einer Kollektivschuld der Schweizer Bevölkerung als auch die Zuspitzung der Verantwortung auf Rothmund oder von Steiger hinterfragt.[19] Stärkeres Gewicht erhielt die Tendenz, die Flüchtlingspolitik des Bundesrats und der Fremdenpolizei als die langfristige Folge eines behördlichen Kampfs gegen eine kulturelle und wirtschaftliche «Überfremdung» darzustellen, der sich insbesondere gegen eine «Verjudung» der Schweiz gerichtet hatte.[20] Wenn auch in die Gesamteinschätzung miteinbezogen, so doch weniger betont wurden frühere Erklärungsversuche wie die erschwerte Landesversorgung oder die aussenpolitische Gefahr.

Auch der 4. August 1942 erfuhr in den 1990er Jahren eine Neuinterpretation. André Lasserre vertrat 1995 in *Frontières et camps* womöglich als erster Historiker die These, dass der bundesrätliche Entschluss vom 4. August eine von Bundespräsident Etter ratifizierte Präsidialverfügung darstelle.[21] Dieser Befund

17 Ebd., S. 41. Bereits 1944 hatte der junge Historiker Herbert Lüthy – neben der *Caritas* und einer breiten Publizität rund um sie – eine «tiefsitzende eidgenössische Gleichgültigkeit gegenüber der Hölle rundum» beschrieben, «eine Gleichgültigkeit, für die nicht einfach die ‹leitenden Stellen› verantwortlich gemacht werden können». Herbert Lüthy, Gesammelte Werke, Bd. 1, Zürich 2002, S. 394f.

18 A. C. [Alfred Cattani], Die Grenzschliessungen von 1942, in: Neue Zürcher Zeitung, 28. April 1982.

19 UEK (Hg.), Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht, Zürich 2002, S. 131.

20 Ebd., S. 123–128.

21 André Lasserre, Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945, Lausanne 1995, S. 161, 163. In anderen konsultierten grundlegenden Studien aus den 1990er Jahren, etwa von Gaston Haas, Guido Koller, Jacques Picard oder Heinz Roschewski, gibt es keine Hinweise auf eine Präsidialverfügung.

widerspiegelte Lasserres Erkenntnisinteresse, die Verantwortung für die Flüchtlingspolitik innerhalb und ausserhalb der Behörden weitgehend zu differenzieren und keine Sündenböcke zu stilisieren. Laut den offiziellen Beschlussprotokollen fanden zwischen dem 29. Juli und dem 14. August 1942 keine Bundesratssitzungen statt, weshalb es sich, wie Lasserre folgerte, beim Beschluss vom 4. August um eine ausserhalb der Sitzung auf Antrag Rothmunds und von Steigers abgesegnete Präsidialverfügung handeln musste.

Diese Version wird bis heute in grundlegenden Publikationen vertreten: im 1997 erschienenen 14. Quellenband der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) wie auch seitens der UEK im Flüchtlingsbericht von 2001 und im Syntheseband von 2002. Im Quellenband der DDS wird der Bundesratsbeschluss als «Décision présidentielle du 4 août 1942» bezeichnet, mit der gleichen Begründung wie derjenigen Lasserres: «Le Conseil fédéral ne se réunit pas entre le 29 juillet et le 14 août 1942.»[22] Im Syntheseband der UEK heisst es: «Am 4. August 1942 verfasste Rothmund eine Präsidialverfügung, die von Steiger und der Bundespräsident Etter guthiessen und die der Gesamtbundesrat, der zwischen dem 29. Juli und dem 14. August 1942 nicht zusammentrat, im nachhinein genehmigte.»[23] In einer weiteren Erwähnung fasst der Syntheseband zusammen: «Schliesslich stimmte er [der Gesamtbundesrat] der von Bundespräsident Etter am 4. August 1942 verfügten Grenzschliessung im nachhinein zu.»[24]

Auf der Ereignisebene trifft diese Lesart nicht zu. Etter war am 4. August 1942 ferienabwesend.[25] Laut dem handschriftlichen Protokoll von Bundeskanzler George Bovet trafen sich an jenem Tag die Bundesräte Marcel Pilet-Golaz, Eduard von Steiger und Karl Kobelt zu einer Besprechung.[26] Zwar notierte der seit 1934 im Amt stehende Neuenburger Bovet in seinem Sitzungsprotokoll nichts über die Flüchtlingsfrage und fügte ausserdem den Vermerk «Hors séance» hinzu. Doch belegt der Stempel «BUNDESRAT» der Bundeskanzlei mit Datum vom 4. August 1942 auf dem Beschluss zum «Flüchtlingsproblem», dass der

22 DDS, Bd. 14, bearb. von Antoine Fleury, Mauro Cerutti, Marc Perrenoud, Bern 1997, S. 720. In der Online-Fassung unter dodis.ch/47408 wird Etter als Verfasser und Unterzeichner der Verfügung aufgeführt.

23 UEK (Hg.), Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg, S. 116. Der Hinweis wurde seither von verschiedenen Publikationen übernommen, so auch in meiner Dissertation: Zaugg, Bundesrat Philipp Etter (1891–1977), S. 562.

24 UEK (Hg.), Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg, S. 132. Der Flüchtlingsbericht der UEK erwähnt die «Präsidialverfügung», nicht aber Etter. UEK (Hg.), Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich 2001 (Veröffentlichungen der UEK 17), S. 119.

25 Etter befand sich am 4. August auf dem Weg ins zugerische Ägeri. Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern, Ms.N.84:B.c.78, Brief von Philipp Etter an Heinrich Walther, 2. August 1942; Klosterarchiv Einsiedeln, A.116/16.2, Brief von Philipp Etter an Romuald Banz, 5. August 1942; Staatsarchiv Zug, P 70.490.15, Brief von Philipp Etter an Marie Etter-Hegglin, 5. August 1942.

26 BAR, E1002#1000/7#146*, Notizheft der Bundesratssitzungen von George Bovet, 5. Juni–29. Dezember 1942, 4. August 1942.

Entscheid nach mündlicher Orientierung von Steigers in jener Besprechung gefällt wurde.[27] Auch ein Briefwechsel zwischen von Steiger und Pilet-Golaz im Nachgang der Sitzung zeugt von der Beratung im Bundesratsgremium.[28]

Drei Departementsvorsteher

Die Entscheidung zur Grenzsperre wurde am 4. August 1942 von Aussenminister Pilet-Golaz, Justizminister von Steiger und Militärminister Kobelt gefällt. Viel Neues fördert diese Erkenntnis auf den ersten Blick nicht zutage. Der Bundesrat zeigte sich in der Flüchtlingspolitik ohnehin geschlossen, und dass von Steiger sowohl den Aussenminister als auch den Militärminister involvierte, könnte auch dem Zufall ihrer Anwesenheit geschuldet sein. Nicht auszuschliessen ist ausserdem, dass von Steiger Etter als Bundespräsidenten in den Vortagen informierte.[29] Immerhin kann die Kritik Albert Oeris, von Steiger habe eine «Sache des Bundesrates» an Rothmund abgetreten, angesichts der Regierungssitzung vom 4. August geringfügig relativiert werden.

Obwohl die neue Faktenlage die Interpretation nicht verändert, wären Fragen rund um die Regierungspraxis künftig vermehrt in den Blick zu nehmen. Das Wissen um die Entscheidungskompetenzen und Verwaltungsabläufe der Schweizer Landesregierung ist nicht so gesichert, wie dies erwartet werden dürf-

27 Präsidialverfügungen pflegte die Bundeskanzlei im gegebenen Untersuchungszeitraum mit zwei Stempeln zu kennzeichnen, von denen der eine («Als Präsidialverfügung genehmigt») die datierte Unterschrift des Bundespräsidenten oder seiner jeweiligen Stellvertreter verlangte, der andere («PRÄS. VERFÜGUNG») auf der hintersten Seite der Verfügung angebracht wurde. Im Gremium gefasste Beschlüsse hingegen erhielten den Stempel «BUNDESRAT». Diesen Stempel «BUNDESRAT» trägt das in den Anträgen des Justiz- und Polizeidepartements überlieferte Durchschlagpapier über das «Flüchtlingsproblem» vom 4. August 1942. BAR, E1001#1000/6#241*, Anträge des Justiz- und Polizeidepartements, Juli–Dezember 1942, Nr. 1286.

28 Noch am gleichen Tag sandte von Steiger an Pilet-Golaz «[e]ntsprechend den heutigen Verhandlungen im Bundesrat» die Unterlagen von Rothmund und dessen Mitarbeiter Jezler zum «Flüchtlingsproblem». BAR, E4001C#1000/783#2495*, Brief von Eduard von Steiger an Marcel Pilet-Golaz, 4. August 1942; BAR, E4001C#1000/783#2498*, Brief von Marcel Pilet-Golaz an Eduard von Steiger, 5. August 1942. Pilet-Golaz versah Jezlers Bericht mit dem Datum vom 4. August 1942, wie unter dodis.ch/35731 ersichtlich ist.

29 Von Steiger hätte sich beispielsweise am 3. August die Gelegenheit geboten, Etter vom geplanten Grenzschluss in Kenntnis zu setzen. An jenem Tag leitete Etter trotz bereits erfolgten Ferienantritts eine Konferenz mit rund fünfzig Vertretern von Wirtschaftsverbänden unter anderem zum Milchpreis, an der auch Bundesrat Walther Stampfli vom Volkswirtschaftsdepartement und von Steiger teilnahmen. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1227, 4. August 1942. Der Vorsteher des Justizdepartements liess sich in jenen entscheidenden Augustwochen, gemäss den Anträgen des Justizdepartements, durch Kobelt, Celio und Etter vertreten. BAR, E1001#1000/6#241*, Anträge des Justiz- und Polizeidepartements, Juli–Dezember 1942.

te.[30] Allein die Frage, weshalb am 4. August 1942 ausserhalb des regulären Sitzungsbetriebs mit nur drei anwesenden Regierungsvertretern («Hors séance») weitreichende Beschlüsse gefasst werden konnten, zugleich diese Sitzung aber nicht ordentlich in den Protokollen vermerkt wurde, deutet auf ungeklärte Intransparenzen im Bundesrat hin.[31] Zudem fallen bereits für das Krisenjahr 1940 die ausgedehnten Ferienzeiten der Bundesräte als Kuriosum auf.[32]

Die umfangreiche Forschungsliteratur der letzten Jahrzehnte stützt die Hypothese, dass in der Flüchtlingspolitik mehr Regierungsstellen mitbestimmten als zuvor angenommen. Dennoch steht eine minutiöse Aufarbeitung der Beschlussfassung im Sommer 1942 aus Sicht des Bundesrats und seiner Departemente noch aus. Zwischen verschiedenartigen Intentionen und Zuständigkeitsbereichen, Kompetenzüberlagerungen und Zufällen könnte eine solche Perspektive neue Forschungsresultate ermöglichen und die bisherige Diskussion erweitern. 2017 sah Gregor Spuhler die Möglichkeit, eine «funktionalistische» Sicht auf die Schweizer Flüchtlingspolitik zu werfen, die den Überfremdungsdiskurs sowie die Rolle Rothmunds und des Justizdepartements miteinbezieht, aber die Interaktion mit anderen Behörden ebenso betont wie «wirkliche Lernprozesse», welche das Justizdepartement und die Polizeiabteilung möglicherweise

30 Aufschlussreiche Ausführungen zu den Sitzungsprotokollen des Bundesrats finden sich bei Sacha Zala, Flurina Felix, Regieren und Protokollieren. Anmerkungen zur Geschichte der Protokollführung in den Bundesratssitzungen, in: Saggi di Dodis 2, 2020/3.

31 Die Frage, weshalb der 4. August 1942 nicht als ordentliche Sitzung Eingang ins Protokollbuch fand und dennoch Bundesratsbeschlüsse gefasst werden konnten, kann hier nicht abschliessend geklärt werden. Zu vermuten ist, dass der Entscheid vom 4. August 1942 genau genommen keinen Beschluss darstellte. Es handelte sich eher um eine Bestätigung aufgrund des bereits in Kraft getretenen Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1939. Diesen hatten 1939 Etter und mit einem Zusatz 1940 Pilet-Golaz als jeweilige Bundespräsidenten unterzeichnet. So bedurfte es im August 1942 nach der mündlichen Orientierung durch von Steiger über diese bestehende gesetzliche Handhabe und die neue Lage wohl nicht eines neuen Beschlusses. Bundeskanzler Bovet versah sein handschriftliches Protokoll vom 4. August 1942 womöglich deshalb mit dem Vermerk «Hors séance», weil mit drei anwesenden Bundesräten kein Quorum gegeben war. Zugleich könnte die Vermutung angestellt werden, dass Bovet – von Vizebundeskanzler Oskar Leimgruber sind von diesem Tag keine Notizen überliefert – die Besprechung zunächst tatsächlich als ordentliche Sitzung zu protokollieren gedachte. So erschien in der Abendausgabe der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 4. August die von der Bundeskanzlei aufbereitete Pressemitteilung zu Straf- und Verfahrensbestimmungen betreffend «Schutz der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft», die der Bundesrat «in seiner heutigen Sitzung» angenommen habe. Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1230, 4. August 1942. Auch fällt auf, dass mehrere Anträge vom 4. August – darunter auch jener zum «Flüchtlingsproblem» – im definitiven Beschlussprotokollbuch ein durchgestrichenes «Dienstag» aufweisen. Die Bundeskanzlei kennzeichnete im gegebenen Untersuchungszeitraum Anträge einer ordentlichen Sitzung jeweils mit Tag und Datum, Anträge zwischen den Sitzungen hingegen nur mit Datum. BAR, E1004.1#1000/9#13800*, Beschlussprotokolle des Bundesrats, 29. Juli–14. August 1942, Nr. 1286, 1287, 1297.

32 Hanspeter Born, Staatsmann im Sturm. Pilet-Golaz und das Jahr 1940, Basel 2020, S. 340–344; Zaugg, Bundesrat Philipp Etter (1891–1977), S. 503–505.

durchliefen.[33] Eine «intentionalistische» Deutung würde dagegen weiterhin das Justizdepartement und Rothmund als Hauptverantwortliche der Abweisungspolitik sowie «den Kampf gegen die Überfremdung als durchgehendes Leitmotiv» identifizieren. Die Tatsache, dass die drei tragenden Departemente des Äusseren, der Justiz und des Militärs am 4. August 1942 involviert waren, deutet zumindest eher in die Richtung einer funktionalistischen Sicht, welche die behördlichen Interaktionen und Interdependenzen betont.

Rund zwanzig Jahre nach ihrem Erscheinen 2002 kritisieren unter anderen Ruth Fivaz-Silbermann und Adriano Bazzocco Teile der Synthese der UEK.[34] Jenseits der medial begleiteten Auseinandersetzung um falsch antizipierte Rückweisungszahlen könnte ein Blick auf die Intentionen, Kompetenzen und Intransparenzen von Regierung und Verwaltung dazu beitragen, die Debatte wieder auf die Ebene der Forschungsfragen und Quellendiskussion zu stellen. Eine funktionalistische Perspektive auf das Geflecht der Regierungspraxis bedingt eine Überprüfung im strukturellen Zusammenhang, mithin auch mehr verwaltungsgeschichtliche und nicht zuletzt biografische Forschung über den Bundesrat und einzelne seiner Akteure. Wie und warum sich Bundespräsident Etter in der zweiten Augusthälfte 1942 in die Diskussion einbrachte, wäre noch zu ergründen.[35] Fragen lässt auch Rothmunds Rolle offen. Beim Chef der Polizeiabteilung vermutet Fivaz-Silbermann eine Veränderung im Sommer 1942, weil Rothmund angesichts der Todesgefahr für die Flüchtlinge das Ideologem der «Überfremdung» nicht mehr gänzlich anwendbar erschienen sei.[36] Auch der Einfluss des an der Bundesratssitzung vom 4. August 1942 ebenfalls vertretenen Aussendepartements könnte deutlicher und in der längerfristigen Betrachtung herausgearbeitet

33 Gregor Spuhler, Alte und neue Zahlen zur Flüchtlingspolitik. Zeit für Streit?, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 67/3 (2017), S. 405–416, hier S. 416.

34 Fivaz-Silbermann, La fuite en Suisse; Adriano Bazzocco, Accolti e respinti. Gli ebrei in fuga dall'Italia durante la Seconda guerra mondiale: nuove analisi e nuovi dati, in: Archivio storico ticinese, Nr. 170, 2021, S. 32–57; Marco Jorio, Humanität und Staatsräson, in: NZZ Geschichte, Nr. 15, 2018, S. 103–109.

35 Etter versuchte in Abwesenheit von Steigers den Beschluss vom 4. August 1942 gegen aussen zu erklären und reagierte damit auf die negativen Presseberichte. Am 26. August meldete etwa die *Neue Zürcher Zeitung*: «In der heutigen Sitzung des Bundesrates orientierte Bundespräsident Etter über die Behandlung der seit dem Frühjahr über die Juragrenze in die Schweiz gelangten ausländischen Flüchtlinge. Wie das gestern veröffentlichte Communiqué bereits erkennen läßt, werden die ursprünglich geplanten amtlichen Maßnahmen einer weitgehenden Milderung unterzogen. Eine massenweise Abschiebung der Flüchtlinge kommt nicht in Frage.» Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1348, 26. August 1942. Rothmund und auch von Steiger hatten seit dem Grenzschluss vom 13. August 1942 Milderungen des Regimes angeordnet, die jedoch nicht von allen Grenzkommandanten umgesetzt wurden. Fivaz-Silbermann, La fuite en Suisse, S. 593–638. Von Steiger sah sich in der Ausformulierung seiner Rede vom 30. August 1942 über die Schweiz als «schon stark besetztes kleines Rettungsboot mit beschränktem Fassungsvermögen und ebenso beschränkten Vorräten» durch Etter bestärkt. BAR, E4001C#1000/783#1793*, Brief von Philipp Etter an Eduard von Steiger, 27. August 1942.

36 Fivaz-Silbermann, La fuite en Suisse, S. 664f.

werden.[37] Gleiches gilt für das Militärdepartement und dessen Vertreter Kobelt. Obwohl der Topos einer Schlüsselfigur einer vertieften Strukturforschung oft hinderlich ist, spricht einiges dafür, an der kritischen Einschätzung der Rolle von Steigers festzuhalten. In der älteren wie auch der neueren Literatur wird der Justizminister mehrheitlich als indifferenter Entscheidungsträger geschildert, der sich erst nach einsetzender Kritik engagierte. Womöglich bleibt von Steiger in Erinnerung als der Bundesrat, der Anfang August 1942 die Flüchtlingsfrage seinen Beamten überliess.[38]

Thomas Zaugg, Feldgüetliweg 109, 8706 Feldmeilen, thomas.zaugg@me.com

37 Das Aussendepartement hatte bereits 1938 – damals unter Giuseppe Motta – bei der Einführung des J-Stempels seinen Einfluss geltend gemacht. Daniel Bourgeois, La porte se ferme: la Suisse et le problème de l'immigration juive en 1938, in: Relations internationales, Nr. 54, 1988, S. 181–204, hier S. 197–204. Es habe eine «sourde tension» zwischen Justiz- und Aussendepartement gegeben, schreibt Fivaz-Silbermann. «Notre recherche a révélé que le DFJP [Justiz- und Polizeidepartement], notamment dans le cas des enfants juifs, a imposé avec autorité des décisions infiniment plus favorables que ne l'aurait voulu le DPF [Politisches Departement bzw. Aussendepartement].» Fivaz-Silbermann, La fuite en Suisse, S. 640.

38 Als von Steiger im November 1942 ein Gerücht über einen Massenmord an Juden zugetragen wurde, fragte er, gegen aussen weiterhin ungläubig wirkend, den in der Flüchtlingsfrage engagierten Präsidenten des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbunds, Alphons Koechlin, nach den Hintergründen: «Soeben wird mir von einem bernischen Pfarrer gemeldet, in der bernischen Geistlichkeit und in Kreisen des Synodalrates gehe das Gerücht herum, es sei ein Eisenbahnzug mit 3000 vergifteten jüdischen Jünglingen in Lyon angekommen. Ob mir etwas davon bekannt sei?» BAR, E4001C#1000/783#2495*, Brief von Eduard von Steiger an Alphons Koechlin, 30. November 1942.