

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 30 août 1938¹

1423. Wiedereinführung des Visums für die Inhaber
des deutschen Reisepasses

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 25. August 1938

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 28. März 1938² die Wiedereinführung des Visums für die Inhaber des österreichischen Reisepasses verfügt. In Ziffer 7 seines Beschlusses hat er das Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement die Massnahmen zu prüfen, die zu ergreifen seien auf den Zeitpunkt des Ersatzes des österreichischen Passes durch den deutschen und dem Bundesrat rechtzeitig Antrag zu stellen.

Über die seitherige Entwicklung der Frage der Emigranten aus Deutsch-Österreich wurde der Bundesrat orientiert durch einen Bericht des Chefs der Polizeiabteilung vom 10. August³ und durch den Antrag des Justiz- und Poli-

1. *Etaient absents: A. Meyer, M. Pilet-Golaz. Le Conseil fédéral avait déjà discuté, le 26 août 1938, de l'objet dont il est question ici, mais n'avait pu prendre de décision. Une lettre de Rothmund au Conseiller fédéral Baumann, du 27 août 1938, permet de préciser les raisons de l'absence de décision:*

Herr Bundesrat Motta hat mir gestern nachmittag mitgeteilt, der Bundesrat habe in seiner gestrigen Sitzung noch nicht Beschluss fassen wollen; es hätten zwei Herren Bedenken geäussert wegen des Fremdenverkehrs. Zudem seien nur vier Bundesräte an der Sitzung anwesend gewesen. Die Beschlussfassung sei deshalb auf Dienstag verschoben worden. (E 4300 (B) 1969/78/1).

2. *Cf. N° 249.*

3. *Cf. N° 357.*



zeidepartementes vom 18. August auf Sperrung der Grenze für jeden nicht vorher erlaubten Übertritt sowie auf Zurückweisung der zwischen den Grenzposten Eingereisten. Der Bundesrat hat diesem Antrag mit Beschluss vom 19. August⁴ Folge gegeben. Die nötigen Weisungen zur Grenzsperrung wurden sofort erlassen. Die Grenzsperrung wird rigoros durchgeführt. Dies ist trotz der grossen Härten, die mit der Durchführung dieser Massnahme verbunden sind, aus zwei Gründen unbedingt erforderlich. Erstens müssen die noch im Ausland sich befindenden Emigranten wissen, dass es gar keinen Zweck hat, sich ohne Bewilligung nach der Schweiz zu begeben. Trotzdem die ganze Wiener Presse die schweizerische Einreiseperrung bekanntgegeben hat, sind Versuche zu verbotenen Grenzübertritt heute an der ganzen schweiz.-deutschen Grenze noch an der Tagesordnung. Zweitens haben auch die deutschen Grenzorgane trotz der angeblich strikten Weisung aus Berlin, jede Mitwirkung bei den illegalen Grenzübertritten zu unterlassen, und trotzdem die deutsche Regierung erklärt hat, Deutschland wünsche nicht, dass die Juden aus Österreich sich nach der Schweiz begeben, noch nicht begriffen, dass es bitter ernst ist mit dieser Massnahme. Es sind sogar in den letzten Tagen noch Fälle der Mithilfe bei der illegalen Einreise nach der Schweiz durch deutsche Grenzorgane festgestellt worden. Es ist vorauszusehen, dass der Kampf mit den Flüchtlingen und ganz besonders auch mit den deutschen Grenzorganen um die Aufrechterhaltung der getroffenen Massnahmen von langer Dauer sein wird.

Da vorauszusehen war, dass die deutsche Regierung in absehbarer Zeit den Beschluss fassen werde, keine neuen österreichischen Passformulare mehr auszugeben und die bereits ausgegebenen von einem bestimmten Zeitpunkte an als ungültig zu erklären, hat unsere Gesandtschaft in Berlin bereits im April dieses Jahres mit dem dortigen Auswärtigen Amt Fühlung genommen, um einen Weg zu finden, der die Kontrolle der Einreise der Emigranten erlauben würde, ohne dass man das Visum für alle Inhaber deutscher Reisepässe einführen müsste⁵. Von der Annahme ausgehend, dass der deutsche Pass den Emigranten für eine kürzere Frist ausgestellt würde als den anderen Deutschen, wurde angeregt, das Visum nur einzuführen für Pässe, deren Gültigkeitsdauer eine bestimmte Frist nicht überschreiten würde. Die Gesandtschaft wurde aber vom Auswärtigen Amt darauf aufmerksam gemacht, dass kurzfristige Pässe in grossem Umfange ausgestellt würden, so an alle Wehrpflichtigen und Arbeitsdienstpflichtigen, aber auch in allen Fällen, wo nur eine befristete Ausreise beabsichtigt und nur ein kurzfristiger Pass verlängert werde. Dazu könnte keinerlei Gewähr dafür übernommen werden, dass den von der Schweiz als unerwünscht betrachteten Emigranten nur kurzfristige Pässe ausgestellt würden. Grundsätzlich gehe die Praxis der deutschen Behörden dahin, gerade auch den Emigranten Pässe für die Zeitdauer auszustellen, für die sie sie benötigen, um die Bewilligung anderer Staaten zur Einwanderung zu erhalten. Andererseits wurde mit Nachdruck betont, dass man in Deutschland die gegenwärtig bestehende Sondermassnahme gegenüber den Österreichern als höchst unerwünscht empfinde, weil sie den falschen Eindruck zu erwecken geeignet sei, dass die Schweiz den An-

4. Cf. N° 363.

5. Cf. N° 274, *annexe*.

schluss Österreichs an das Reich noch nicht als vollzogene Tatsache anerkenne. Aus diesem Grunde wäre auch die ins Auge gefasste Anwendung des Visumszwanges auf alle Inhaber deutscher Reisepässe mit Wohnsitz in Österreich vom deutschen Standpunkt aus höchst unerfreulich, abgesehen davon – wie der Vertreter des Auswärtigen Amtes bemerkte – dass eine solche Lösung ja auch das schweizerischerseits damit verfolgte Ziel nur unvollkommen verwirklichen würde, weil es sehr leicht sein dürfte, diese Massnahme zu umgehen. Bei diesen Besprechungen wurde betont, dass die inneren deutschen Stellen darauf drängten, dass auch deutscherseits das Visum gegenüber der Schweiz wiedereingeführt werden müsste, wenn die Schweiz etwa das Visum für den deutschen Pass obligatorisch erklären sollte.

Die deutsche Regierung verfügte, dass die bereits ausgestellten österreichischen Pässe vom 1. Januar 1939 an ungültig sein werden. Als das Departement von einer weiteren Verfügung Kenntnis erhielt, wonach vom 15. August an die deutschen Passvorschriften auch auf das Land Österreich ausgedehnt würden, erkundigte es sich durch das Generalkonsulat in Wien, ob von diesem Tage an auch dort nur noch deutsche Pässe ausgestellt würden. Die eingezogenen Erkundigungen ergaben zunächst, dass vom 16. August an arische Personen ausschliesslich der deutsche Pass ausgestellt werde; über die Frage, ob er auch an Juden ausgestellt werde, werde noch heftig diskutiert. Die Diskussion wird vermutlich um folgendes gegangen sein: Die Stellen, die sich mit der Bekämpfung der Juden befassen, werden zunächst erklärt haben, es gehe nicht an, diesen minderwertigen Staatsbürgern den hochwertigen deutschen Pass in die Hände zu geben. Darauf wird ihnen entgegnet worden sein: Wenn ihr den Juden einen anderen, besonderen Ausweis ausstellt, so werden sie damit als Emigranten bezeichnet und ihr werdet sie nicht losbringen, weil andere Länder ihnen keine Einreisebewilligung erteilen werden. Deshalb wurde wohl das kleinere Übel gewählt und der Beschluss gefasst, künftig auch den Juden den deutschen Pass zu geben.

Dieser Beschluss fiel auf die Tage, in denen das Politische Departement durch die deutsche Gesandtschaft in Bern und durch unsere Gesandtschaft in Berlin beim Auswärtigen Amt die schärfsten Reklamationen anbringen musste wegen des Verhaltens der deutschen Grenzorgane der Schweiz gegenüber⁶. Es beauftragte unsere Gesandtschaft, die Frage nach einem Weg zur Einreisekontrolle für Emigranten unter Vermeidung der Einführung des Visums auf allen deutschen Pässen erneut aufzugreifen, sie aber zu distanzieren von den Reklamationen und ausdrücklich als das hinzustellen, was sie ist, nämlich eine rein technische Frage. Das Departement versuchte zunächst, damit zum Ziele zu kommen, dass es der deutschen Regierung nahelegte, sie möchte einen strikten Befehl erlassen, allen Juden den Pass zu verweigern, solange sie nicht im Besitze einer schweiz. Einreisebewilligung seien. Der Vorschlag wurde in dem Sinne günstig aufgenommen, dass erklärt wurde, Deutschland würde damit für Deutsch-Österreich zur gleichen Regelung kommen wie sie heute im Altreich besteht, wo den Juden die Pässe abgenommen und nur wieder ausgehändigt werden, wenn sie die Bewilligung zur Übersiedlung in ein anderes Land vorwei-

6. Cf. N° 360.

sen können. Eine solche Weisung hätte also zur Folge, dass die bisher in Deutsch-Österreich angewandte Praxis, wonach die Juden mit den schärfsten Mitteln zu möglichst rascher Ausreise gedrängt werden, aufgegeben und durch eine geregelte Auswanderung ersetzt würde.

Das Departement hatte zu gleicher Zeit unsere Gesandtschaft ersucht, dem Auswärtigen Amt unter Hinweis auf die verfügte Grenzsperrung und auf die an der Grenze zu deren Durchsetzung getroffenen Massnahmen, namentlich Einsetzung von Militär, zu eröffnen, dass man unbedingt auf einer lückenlosen Kontrolle der Einreise der Emigranten bestehen müsste. Zugleich wurde das Auswärtige Amt ersucht, dafür zu sorgen, dass Weisung erteilt werde, wonach vorläufig keine deutschen Pässe an österreichische Juden verabfolgt würden. Am 20. August teilte die Gesandtschaft dem Departement mit, es sei die Weisung erlassen worden, «dass bis auf weiteres deutsche Reisepässe mit Geltung für das Ausland an Juden in den Fällen nicht ausgestellt würden, in denen nicht einwandfrei feststehe, dass der Pass nicht zur Reise nach der Schweiz benützt würde»⁷.

Um die Einführung des Visums durch die Schweiz auf dem deutschen Pass zu vermeiden, wurde deutscherseits folgende Weisung an sämtliche deutschen Passbehörden in Aussicht genommen:

«Jüdischen Passbewerbern, bei denen nach der Lage des Falles Grund zur Annahme besteht, dass sie sich nach der Schweiz begeben wollen, darf der Pass erst ausgestellt werden, wenn sie nachweisen dass sie in der Schweiz genehm sind.»

Das Auswärtige Amt hat der Gesandtschaft dazu ausdrücklich mitgeteilt, dass es selbstverständlich ganz vertraulich bleiben müsse, dass eine solche Weisung ergehe.

Eine solche Regelung wäre nach den gemachten Erfahrungen nicht geeignet, die notwendige Kontrolle zu schaffen, ja sie wäre direkt eine Zumutung an die deutschen Passbehörden. Diese hätten das Passgesuch schon 6–8 Wochen in Prüfung gehabt und müssten dann, wenn sie glaubten, jetzt hätten sie wieder einen Juden los, da er nach den deutschen Vorschriften ausreisefähig wäre, ihn zuerst noch auf Herz und Nieren prüfen, ob er nicht etwa die Absicht habe, nach der Schweiz zu fahren. Selbst wenn eine andere Einstellung gegenüber der Schweiz vorhanden wäre bei den deutschen Behörden, als man sie leider feststellen müsse, wäre das eine Unmöglichkeit.

Das Departement machte deshalb durch die Gesandtschaft in Berlin am 22. August folgenden formulierten Vorschlag, der durch einen Notenwechsel zu einer vertraglichen Verpflichtung ausgebaut werden sollte:

«Um zu vermeiden, dass die Schweiz zur für sie unbedingt notwendigen

7. *La citation est rendue ici en style indirect. L'original – une lettre de Kappeler à Bonna – dit littéralement: So wurden heute auf Grund meines Begehrens die Passtellen in Wien, Köln, Aachen, Trier und das deutsche Konsulat in Rom, die nach Angaben von Herrn Dr. Rothmund bereits deutsche Pässe an Juden ausgestellt haben, telegraphisch angewiesen, dass bis auf weiteres deutsche Reisepässe mit Geltung für das Ausland an Juden in den Fällen nicht ausgestellt werden dürfen, in denen nicht einwandfrei feststeht, dass der Pass nicht zur Reise nach der Schweiz benützt wird. (E 2001 (D) 2/114).*

lückenlosen Kontrolle der Einreise deutscher Emigranten den Sichtvermerk auf dem deutschen Reisepass ganz allgemein einführen muss, wurde folgendes vereinbart:

An arische Personen, denen die Rückkehr nach Deutschland untersagt ist, sowie an alle Nichtarier wird der deutsche Reisepass nur ausgehändigt, nachdem von der zuständigen deutschen Passbehörde auf der ersten Seite des Passes folgender Vermerk eingetragen ist:

Zum Grenzübertritt nach der Schweiz Sichtvermerk eines schweiz. Konsulates notwendig.

Auf bereits ausgestellten Pässen wird der Vermerk eingetragen, sobald sie der Passbehörde aus irgendeinem Grunde vorgelegt werden.»⁸

Auch dieser Vorschlag konnte nicht ohne Bedenken gemacht werden. Man hätte zwar dadurch, dass es sich um eine vertragliche Abmachung mit der deutschen Regierung handeln würde, mehr Garantien für seine Durchführung als dies der Fall ist bei rein internen Weisungen, wie sie die deutschen Stellen an die Grenzkontrollorgane gerichtet haben. Bekanntlich halten sich diese ja auch heute noch nicht strikte daran. Wenn man aber in Betracht zieht, dass Deutschland die österreichischen Juden um jeden Preis loshaben will, selbst um den Preis der Missachtung durch die Grosszahl der anderen Länder und Völker, nicht zu reden vom schweiz. Nachbarn, und wenn man daran denkt, dass Reichsminister Göring kurz nach dem Anschluss in einer öffentlichen Rede erklärt hat, Wien werde in 5 Jahren eine deutsche Stadt sein, also keine Juden mehr beherbergen, so bestehen sehr grosse Zweifel daran, ob auch eine vertragliche Abmachung durchgeführt würde. Wenn Deutschland darauf eingehen würde, sollte man immerhin den Versuch wagen.

Es ist jedoch zu erwarten, dass der Vorschlag abgelehnt wird. Sicher ist, dass die deutsche Regierung keinen besseren unterbreiten kann. Es wird also voraussichtlich nichts anderes übrig bleiben, als das Visum für alle Inhaber deutscher Pässe wieder einzuführen; denn eine Kontrolle an der Grenze mit der Aufgabe, beim Grenzübertritt Emigranten von Nichtemigranten, das heisst heute den Juden vom Nichtjuden zu unterscheiden, wäre mit den allerschwersten Nachteilen verbunden und könnte dazu nicht einmal zum gewünschten Ziele führen. Es besteht kein Zweifel daran, dass Deutschland seinerseits das Visum auch auf dem schweiz. Pass einführen wird. So unangenehm eine solche Massnahme auch ist, so sieht man jedoch keinen Ausweg aus der Lage, in die man aus alleinigem Verschulden Deutschlands gekommen ist.

Es besteht jedoch noch eine Schwierigkeit. Das Visum zwischen der Schweiz und Deutschland wurde seinerzeit durch einen Notenaustausch vom 9. Januar 1926 aufgehoben⁹, in welchem in Ziffer VI eine Kündigungsfrist von einem Monat vorgesehen ist. Obgleich bis heute nach den an der Grenze gemachten Feststellungen offenbar noch nicht sehr zahlreiche deutsche Pässe an österreichische Juden ausgestellt worden sind, kann man nicht damit rechnen, dass die

8. *Le texte complet de cette proposition suisse, que l'Auswärtiges Amt appelle «Entwurf einer Vereinbarung über die passrechtliche Behandlung deutscher Emigranten» dans sa note du 29 août (E 2001 (D) 2/114), n'a pas été retrouvé.*

9. Cf. E 1004.1 1/298, N° 37.

dem Departement vertraulich mitgeteilte Weisung an die Passtelle in Wien und an einige Passtellen im Altreich, die der deutschen Regierung namentlich bekanntgegeben wurden als solche, die schon deutsche Pässe an Juden ausgestellt hatten, noch während eines ganzen Monats aufrechterhalten bleiben kann oder befolgt wird. Die deutsche Regierung wird deshalb ersucht werden müssen, in beidseitigem Einvernehmen auf die Kündigungsfrist zu verzichten. Sie kann vielleicht dazu gebracht werden wenn man sie darauf aufmerksam macht, dass die Schweiz sonst gezwungen wäre, eine rigorose Kontrolle bei der Einreise vorzunehmen. Eine solche hätte, wie schon angedeutet, die allergrössten Unzukömmlichkeiten im Gefolge. Abgesehen von den Zugverspätungen, die den Reisendenverkehr in der Schweiz schwer stören würden, müssten viele deutsche Reisende, die gut auf unser Land eingestellt sind, durch die schikanöse Kontrolle verärgert werden, was der Schweiz in der bisher gut auf sie eingestellten Bevölkerung schweren Schaden bringen könnte. Es ist zwar anzunehmen dass eine solche Demonstration die Reichsregierung in wenigen Tagen dazu bringen würde, das kleinere dem grösseren Übel vorzuziehen und der Abkürzung der Kündigungsfrist zuzustimmen. Man sollte deshalb den Versuch machen, die deutsche Regierung dazu zu bringen, sich mit der sofortigen Wiedereinführung des Visums einverstanden zu erklären.

Auch sollte der Versuch gemacht werden, Deutschland doch noch zur Annahme des letzten Vorschlages zu bewegen. Vielleicht ist dies möglich, wenn unsere Gesandtschaft ihr mitteilen kann, der Bundesrat habe grundsätzlich die Wiedereinführung des Visums beschlossen und sie beauftragt, das Abkommen vorsorglich zu kündigen für den Fall, dass eine andere Lösung nicht gefunden werden könne. Dies wiederum mit dem ausdrücklichen Hinweis darauf, dass man fest entschlossen ist, um jeden Preis eine lückenlose Kontrolle der deutschen Emigranten vor der Einreise durchzuführen.

Es wird *beschlossen*:

1. Das Abkommen mit Deutschland vom 9. Januar 1926 über die Aufhebung des Visums wird *vorsorglich* gekündigt.

2. Für den Fall, dass es den Bemühungen unserer Gesandtschaft in Berlin gelingen sollte, mit der deutschen Regierung eine andere Lösung vorzubereiten, die eine lückenlose Kontrolle der Einreise von deutschen Emigranten nach der Schweiz ermöglicht, wird diese Kündigung zurückgezogen.

3. Wenn Ziffer 2 nicht durchführbar ist, wird die Gesandtschaft beauftragt, die deutsche Regierung dazu zu bewegen, auf die Einhaltung der Kündigungsfrist zu verzichten.

4. Das Justiz- und Polizeidepartement wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement die Vorbereitungen für die Wiedereinführung des Visums zu treffen und dem Bundesrat über den Zeitpunkt für die Inkraftsetzung dieser Massnahme Antrag zu stellen.

5. Sollte die Wiedereinführung des Visums notwendig werden und die deutsche Regierung auf der Einhaltung der Kündigungsfrist bestehen, so wird das Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, die nötigen Weisungen zu erlassen, damit bis zur Wiedereinführung des Visums die Kontrolle der Reisenden an der Grenze so ausgebaut wird, dass alle Emigranten zurückgewiesen werden können.

6. Die Gebühren für das Visum auf dem deutschen Pass werden gemäss Art. 2 des Bundesratsbeschlusses betr. die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 27. April 1934 festgesetzt. Vom Inkrafttreten des Visums auf dem deutschen Pass an gelten die gleichen Gebühren für das Visum auf dem österreichischen Pass.

7. Das eidg. Justiz- und Polizeidepartement und das eidg. Politische Departement sind mit der Durchführung dieses Beschlusses beauftragt. Für den Fall der Wiedereinführung des Visums auf dem deutschen Pass regeln die vom Justiz- und Polizeidepartement zu erlassenden Weisungen die Zuständigkeit für die Erteilung des Visums derart, dass der normale Verkehr von Deutschen nach der Schweiz möglichst wenig behindert wird. Diese Weisung gilt solange, als Deutschland bei der Erteilung des Visums auf dem Schweizerpass Gegenrecht hält. Das Justiz- und Polizeidepartement ist ermächtigt, gegebenenfalls andere Weisungen zu erlassen.

8. *Dieser Beschluss ist nicht für die Presse bestimmt.* Das Justiz- und Polizeidepartement wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement die Presse zu orientieren, falls der Bundesrat die Wiedereinführung des Visums auf dem deutschen Pass anordnen muss.