

Zwischen "Briefträger" und "Vermittler".

Schweizer Schutzmachtstätigkeit für
Grossbritannien und Deutschland
im Zweiten Weltkrieg

Berner Forschungen zur Neuesten
Allgemeinen und Schweizer Geschichte

Zwischen „Briefträger“ und „Vermittler“.

Berner Forschungen zur Neuesten Allgemeinen und Schweizer Geschichte

Herausgegeben von
Marina Cattaruzza, Stig Förster,
Christian Pfister, Brigitte Studer

Band 6

*Für die Publikation überarbeitete und aktualisierte Lizentiatsarbeit in
Neuester Schweizer Geschichte
bei Prof. Dr. Brigitte Studer, Bern im Dezember 2004*

Dominique Frey

Zwischen „Briefträger“ und „Vermittler“.
Die Schweizer Schutzmachtstätigkeit für
Grossbritannien und Deutschland im
Zweiten Weltkrieg

Verlag Traugott Bautz

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Verlag Traugott Bautz GmbH 99734 Nordhausen 2006
ISBN 3-88309-381-5

Zum Titel:

Die beiden Begriffe „Briefträger“ und „Vermittler“ im Titel sind zwei Quellenbegriffe, die für zwei entgegengesetzte Auslegungen der Schutzmachtstätigkeit stehen. Die Bezeichnung „Briefträger“ stellt die Schutzmacht als bloße Nachrichtenübermittlerin vom einen zum anderen Krieg führenden Staat dar. Wird die Schutzmacht dagegen „Vermittler“ genannt, klingt dabei an, dass diese Institution eine aktive und eigenständige Rolle zwischen den Kriegsparteien einnimmt. „Briefträger“ als Begriff verwendet in: Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 69. Als „Vermittler“ wird die Schutzmacht in den Quellen wiederholt bezeichnet, z. B. durch den britischen Aussenminister, der sich für die vermittelnde Tätigkeit der Schutzmacht bedankt in: Telegramm, Thurnheer, Schweizer Gesandtschaft London, an EPD, 8.12.42, E 2001-02 (-) 15, Bd. 33 [AZ: (2.d) B.52.(1).05-F (Affaire des menottes de Dieppe)].

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG.....	8
1.1 Fragestellung.....	8
1.2 Schutzmachttätigkeit als Forschungsgegenstand.....	11
1.3 Quellenlage.....	13
1.4 Theoretische und methodische Einbettung.....	16
2. JURISTISCHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	20
2.1 Grundsätzliches zur Schutzmachttätigkeit.....	20
2.2 Rechtsgrundlagen der Kriegsgefangenenbetreuung.....	23
3. SCHUTZMACHT UND NEUTRALITÄTSPOLITIK	25
4. VERWALTUNGSaufbau	30
5. AUFGABENBEREICHE DER SCHUTZMACHT	34
5.1 Überblick.....	34
5.2 Lagerbesuche.....	35
5.2.1 <i>Kriegsgefangenenlager in Grossbritannien und Kanada</i>	<i>35</i>
5.2.2 <i>Kriegsgefangenenlager in Deutschland</i>	<i>40</i>
5.2.3 <i>Sicherheit der Kriegsgefangenen.....</i>	<i>44</i>
5.2.4 <i>Die Situation in den letzten Kriegsmonaten</i>	<i>48</i>
5.3 Arbeitseinsatz der Kriegsgefangenen.....	51
5.4 Betreuung bei Strafverfahren.....	54
5.5 Austauschverhandlungen.....	56
5.5.1 <i>Repatriierung von Verwundeten und Kranken</i>	<i>56</i>
5.5.2 <i>Fallbeispiel: Erster Gefangenenaustausch und Handfesselungsaffäre</i>	<i>58</i>
6. ARBEITSBEDINGUNGEN DER SCHUTZMACHT	74
6.1 Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden.....	74
6.1.1 <i>Fallbeispiel: Besuchsbewilligungen</i>	<i>74</i>

6.1.2	<i>Fallbeispiel: Stalag Sagan</i>	82
6.1.3	<i>Einhaltung des Genfer Kriegsgefangenenabkommens</i>	89
6.1.4	<i>Kooperationsbereitschaft der Behörden</i>	93
6.2	Kriegsbedingte Schwierigkeiten	96
6.3	Entscheidungsstrukturen	99
7.	UMSETZUNG DES SCHUTZMACHTMANDATES	103
7.1	Handlungsspielräume der Schutzmacht	103
7.1.1	<i>Fallbeispiel: Beschwerdeübermittlung</i>	<i>103</i>
7.1.2	<i>Selbstverständnis der Schutzmachtakteure</i>	<i>104</i>
7.2	Vorgehensweisen der Schutzmachtakteure	107
7.2.1	<i>Prinzip der Gegenseitigkeit</i>	<i>107</i>
7.2.2	<i>Kleine Schritte, langer Atem</i>	<i>109</i>
7.2.3	<i>Auftritt als unabhängige Instanz</i>	<i>111</i>
8.	FAZIT	113
9.	ABKÜRZUNGEN	119
10.	QUELLEN UND LITERATUR	120
10.1	Quellen	120
10.1.1	<i>Ungedruckte Quellen</i>	<i>120</i>
10.1.2	<i>Gedruckte Quellen</i>	<i>120</i>
10.2	Literatur	121
11.	ANHANG	126
11.1	Personenregister	126
11.2	Schutzmacht im GKA	128
11.3	Verwaltungsabläufe	130

1. EINLEITUNG

1.1 Fragestellung

Am Morgen des 10. Oktober 1942 änderte sich der Alltag von 5500 britischen und deutschen Kriegsgefangenen schlagartig: Sie wurden an den Händen gefesselt, von den anderen Gefangenen abgetrennt und vom Lagerleben ausgeschlossen. Dabei hatten sich die betroffenen Gefangenen nichts zuschulden kommen lassen. Sie waren Opfer eines Machtspiels von Vergeltung und Gegenvergeltung geworden, in das sich die deutsche und die britische Regierung in den vorhergehenden Tagen hineingesteigert hatten. Im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) war man darüber höchst beunruhigt. Die Schweiz hatte sowohl für Grossbritannien wie für Deutschland das Mandat einer Schutzmacht übernommen und überwachte in dieser Funktion die völkerrechtlich korrekte Behandlung der Kriegsgefangenen auf beiden Seiten. Durch die Fesselungen hatten beide Mächte das Genfer Kriegsgefangenenabkommen bereitwillig gebrochen, die Situation drohte zu eskalieren. Eilends rief der Schweizer Aussenminister, Bundesrat Pilet-Golaz, die verfeindeten Regierungen zur Einhaltung der Konvention auf. Doch dieser Appell markierte nur den Anfang von langen und schwierigen Verhandlungen, welche die Schweiz als Schutzmacht in den folgenden Monaten führte. Erst nach mehr als einem Jahr wurden auch in Deutschland den letzten Gefangenen die Fesseln wieder abgenommen. Die Bemühungen der Schutzmacht erwiesen sich als äusserst abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Kriegsparteien, die ihrerseits vom Kriegsverlauf geprägt war. Ebenso machten die Verhandlungen aber auch deutlich, dass in einer eskalierenden Situation die Schutzmacht als letzte diplomatische Verbindung einen Ausweg bieten konnte.¹

Die Fesselungen waren innerhalb von wenigen Stunden durchgeführt worden; um sie wieder aufzuheben, brauchte es Monate. Dieses Beispiel ist charakteristisch für die Gratwanderung der Schutzmacht zwischen den Kriegsfrenten. Ihre Handlungsmöglichkeiten waren begrenzt und nur mit Geduld konnten sie versuchen, eine Eini-

¹ Die so genannte Fesselungsaffäre wird in Kapitel 5.5.2 ausführlich behandelt.

gung der feindlichen Regierungen herbeizuführen. Die Akteure der Schweizer Schutzmachtstätigkeit bewegten sich auf dem dünnen Eis eines nur ungenügend festgeschriebenen völkerrechtlichen Mandats. Sie versuchten in unzähligen Interventionen bei ausländischen Regierungen sowohl die Interessen der von ihnen vertretenen Staaten wahrzunehmen, als auch dem Genfer Kriegsgefangenenabkommen Achtung zu verschaffen.

Das Untersuchungsinteresse dieser Arbeit liegt bei der Arbeitsweise der Schweizer Schutzmachtakteure im Zweiten Weltkrieg. Es interessiert, mit welchen Vorgehensweisen sie erfolgreich waren, und wo die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit lagen. Als eine erste, allgemein gehaltene Fragestellung wird daher formuliert:

Wie übte die Schutzmacht Schweiz im Zweiten Weltkrieg ihre Aufgabe als letzte diplomatische Verbindung zwischen den Kriegsfrenten aus?

Die Fragestellung setzt den Fokus auf die Wirkungskreise der in die Schutzmachtstätigkeit involvierten Akteure. Die Basis der Untersuchung bildet die bei Kriegsbeginn im EPD geschaffene *Abteilung für Fremde Interessen (AFI)*, die direkt dem Aussenminister unterstellt war. Die praktische Ausführung der Mandate fand zu einem grossen Teil in den betroffenen Staaten statt, weshalb auch das diplomatische Personal im Ausland in die Schutzmachtstätigkeit involviert war. In grösseren Aussenvertretungen wurden eigene Abteilungen für die Interessenvertretung geschaffen. Der Abteilung für Auswärtiges des Politischen Departements kam die Aufgabe zu, die Übernahme eines neuen Mandats zu klären, die Ausführung des Mandats oblag dann aber ausschliesslich der AFI. Der Kreis der Akteure setzte sich also zusammen aus dem Aussenminister, der Abteilung für Fremde Interessen, den Schutzmachtabteilungen in den diplomatischen Vertretungen und in begrenztem Umfang der Abteilung für Auswärtiges.²

² Als Akteure werden alle Personen bezeichnet, die in den untersuchten Quellen als mit Schutzmchtaufgaben betraute Person erkennbar werden (sei es als Verfasser der Schriftstücke oder als darin genannte Personen). Mit dieser Definition werden nicht alle Mitarbeitenden der betreffenden Abteilungen erfasst. Aber es scheint nicht vertretbar, Personen, die in den Quellen ‚im Dunkeln‘ bleiben, in die Ausführungen mit einzubeziehen. Der Kreis der in den Quellen genannten Personen besteht nach vorliegenden Erkenntnissen ausschliesslich aus

Das vorhandene Quellenmaterial aus der AFI und den diplomatischen Vertretungen lässt sich im Rahmen einer Lizentiatsarbeit nicht ohne Einschränkungen aufarbeiten.³ Die Schweiz war im Zweiten Weltkrieg der Staat mit der umfangreichsten Schutzmachtstätigkeit überhaupt und vertrat die Interessen von bis zu 35 Staaten gleichzeitig.⁴ Aus diesem Grund wurde eine Eingrenzung der zu untersuchenden Mandate unumgänglich. Als Untersuchungsgegenstand wurde die Schutzmachtstätigkeit zugunsten *Grossbritanniens* und *Deutschlands* gewählt. Diese Auswahl bringt den Vorteil mit sich, dass sich sowohl die ein- als auch die beidseitige Vertretung zweier Krieg führender Mächte untersuchen lässt. Bis 1941 war die Vertretung einseitig, d.h. die Schweiz war die Schutzmacht Deutschlands in den britischen Gebieten. Erst nach dem Kriegseintritt der USA übernahm die Schweiz auch die britischen Interessen in Deutschland und vertrat somit beide Seiten gleichzeitig.

Thematisch fokussiert die Arbeit auf die Schutzmachtstätigkeit zugunsten *Kriegsgefangener*. Die Wahl ist einerseits damit zu begründen, dass die Betreuung der Kriegsgefangenen sehr vielschichtige Einblicke zulässt und der Schutzmacht mit dem Genfer Kriegsgefangenenabkommen zusätzliche Funktionen zugesprochen wurden. Andererseits ist sie in den Augen der Mandatsländer eine besonders wichtige Funktion und auch die AFI selbst schätzte die Kriegsgefangenenbetreuung als ihre Hauptaufgabe ein.⁵

Männern. Die Beschränkung auf die männliche Wortform, wie sie in den folgenden Ausführungen erfolgt, ergibt sich also aus den tatsächlichen Verhältnissen.

³ Zur Quellenlage vgl. Kapitel 1.3.

⁴ Ein Mandatsstaat wurde meist in mehreren Staaten vertreten, weshalb insgesamt über 200 Einzelvertretungen wahrgenommen wurden. Zu den Mandanten zählten mit Ausnahme der Sowjetunion sämtliche Grossmächte, in manchen Fällen vertrat die Schweiz gleichzeitig beide Seiten, so z.B. deutsche Interessen in Grossbritannien und britische Interessen in Deutschland. Eine Übersicht über sämtliche Mandate der Schweiz im Zweiten Weltkrieg bietet: Janner, Puissance: 68ff.

⁵ In diesem Sinn äusserte sich beispielsweise US-Aussenminister Cordell Hull, zitiert in: Stamm, Gute Dienste: 190f. In den Tätigkeitsberichten der AFI wird die Kriegsgefangenenbetreuung ab 1942 als „Hauptaufgabe“ genannt, vgl. E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports de gestion de la Division des Intérêts étrangers)].

1.2 Schutzmachtstätigkeit als Forschungsgegenstand

Die Schutzmachtstätigkeit ist sowohl Gegenstand der juristischen und der historischen, im Rahmen der Aussenpolitik auch der politologischen Forschung. Aus juristischer Perspektive interessierte der Umfang der Tätigkeiten, welche das Völkergewohnheitsrecht im Laufe der Zeit dem Instrument ‚Schutzmacht‘ zuschrieb und deren teilweise Festschreibung in völkerrechtlichen Konventionen. Bereits in der Zwischenkriegszeit wurden die bisherigen gewohnheitsrechtlichen Erfahrungen und insbesondere die erste Erwähnung der Schutzmacht im Genfer Kriegsgefangenenabkommen von 1929 verarbeitet.⁶ Die intensive Schutzmachtstätigkeit der Schweiz im Zweiten Weltkrieg begünstigte das Entstehen von juristischen Arbeiten, die ihren Fokus auf die Schweizer Interessenvertretung legten. Für die unmittelbare Nachkriegszeit sind dazu die Arbeiten von Bertschy, von Muralt und Janner zu nennen.⁷ Von späteren juristischen Arbeiten ist in erster Linie die Dissertation von Knellwolf hervorzuheben, der die Weiterentwicklung der Schutzmacht durch die Abkommen von Genf, 1949, und Wien, 1961, dokumentierte.⁸

Eine spezielle Stellung nimmt die erwähnte Publikation von Janner aus dem Jahr 1948 ein. Obwohl in einer juristischen Schriftenreihe publiziert, ist sie nicht in erster Linie eine völkerrechtstheoretische Diskussion des Schutzmachtmandats, sondern fasst vielmehr die Erfahrungen der Abteilung für Fremde Interessen zusammen. Der Autor war im Zweiten Weltkrieg selbst in die Schutzmachtstätigkeit involviert, zuletzt als Leiter der Deutschlandsektion der AFI. In grossen Teilen gleicht Janners Arbeit einem zwei Jahre zuvor verfassten (vertraulichen) Rechenschaftsbericht der AFI; manche Kapitel wurden wörtlich übernommen. Es war denn auch Janner, der die Daten für diesen Bericht über die Tätigkeit der AFI von 1939-1946 zusammentrug.⁹ Insgesamt ist die Publikation Janners eine in ihrer Aussage leicht abgeschwächte Version des Rechenschaftsberichts, da einige

⁶ Die erste umfassende mir bekannte Arbeit ist: Escher, Schutz.

⁷ Bertschy, Schutzmacht. Muralt, Schweiz. Janner, Puissance.

⁸ Knellwolf, Schutzmacht.

⁹ Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)].

Stellen, die sich kritisch zu den Möglichkeiten der Schutzmacht äuserten, weggelassen wurden.¹⁰ Dennoch bot Janner als Insider einen umfassenden und – aufgrund des verunmöglichten Aktenzugangs – auch lange den einzigen Überblick zur Schweizer Schutzmachttätigkeit im Zweiten Weltkrieg.¹¹

In den 1960er-Jahren machte Werner Rings die Thematik mit einer mehrteiligen Fernsehsendung und einer (inhaltlich identischen) Monographie einem breiteren Publikum bekannt.¹² Er stützte seine Dokumentation auf Interviews mit zeitgenössischen Akteuren.

Edgar Bonjour widmete im Band VI seiner ‚Geschichte der Neutralität‘ ein Kapitel der Schutzmachttätigkeit. Bereits die Einleitungssätze machen deutlich, dass die Schutzmachttätigkeit hier als Beispiel einer für alle Seiten gewinnbringenden Neutralitätspolitik dargestellt werden soll.¹³ Die politisch motivierte „ideologische Überhöhung der Neutralität“¹⁴, die lange Zeit die Historiographie prägte, lässt sich auch in weiteren Artikeln zur Schutzmachttätigkeit in historischen oder politischen Handbüchern erkennen. Die Schutzmachttätigkeit soll, wie auch die Guten Dienste insgesamt, zu einer positiven Deutung der Neutralität beitragen.¹⁵ Inhaltlich sind diese Artikel alle sehr ähnlich, da die Darstellungen der geleisteten Tätigkeit in erster Linie auf der Arbeit Janners basieren und daher kaum weitergehende Erkenntnisse liefern.

¹⁰ Im Rechenschaftsbericht wurde beispielsweise der Vorwurf erhoben, dass das EPD den Schutzmachtabteilungen zu wenig Personal zusprach und so eine Einschränkung der Tätigkeit in Kauf nahm. Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 68.

¹¹ Zur Sperrung bzw. dem restriktiven Zugang der Akten aus dem Zweiten Weltkrieg vgl. Zala, *Malaise*: 759ff.

¹² Rings, *Advokaten*.

¹³ „Man empfand es in den Jahren 1939-1945 besonders intensiv, dass die schweizerische mit der humanitären Idee weitgehend verwandt ist, dass echtes Schweizertum das allgemein Menschliche nicht ausschliesst, sondern fördert, ja geradezu verlangt. [...] Nun ergab sich die Möglichkeit, die vom Schicksal überkommene Neutralität schöpferisch und lebensvoll zu machen, ihr einen höheren Sinn einzuhauchen. Neutralität bedeutete jetzt nicht mehr nur ein kaltes Nein der Abkehr gegenüber dem Ausland, sondern ein warmes Ja des Helferwillens.“ Bonjour, *Geschichte*, Bd. 6: 134.

¹⁴ Kreis, *Neutralitätsgeschichte*: 36f.

¹⁵ Vgl. u.a.: Bindschedler, *Gute Dienste*. Bindschedler, *Good Offices*. Probst, Schweiz. Probst, *Good Offices*. Der Begriff der Guten Dienste und die Einordnung der Schutzmachttätigkeit in die Guten Dienste werden ausführlicher in Kapitel 3 behandelt.