

Dominique Frey

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

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

Zum Titel:

Die beiden Begriffe „Briefträger“ und „Vermittler“ im Titel sind zwei Quellenbegriffe, die für zwei entgegengesetzte Auslegungen der Schutzmachtätigkeit 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>	103
7.1.2	<i>Selbstverständnis der Schutzmachtakteure</i>	104
7.2	Vorgehensweisen der Schutzmachtakteure	107
7.2.1	<i>Prinzip der Gegenseitigkeit</i>	107
7.2.2	<i>Kleine Schritte, langer Atem</i>	109
7.2.3	<i>Auftritt als unabhängige Instanz</i>	111
8.	FAZIT	113
9.	ABKÜRZUNGEN.....	119
10.	QUELLEN UND LITERATUR	120
10.1	Quellen	120
10.1.1	<i>Ungedruckte Quellen</i>	120
10.1.2	<i>Gedruckte Quellen</i>	120
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 abge-sondert und vom Lagerleben ausgeschlossen. Dabei hatten sich die betroffenen Gefangenen nichts zuschulden kommen lassen. Sie waren Opfer eines Machtspiels von Vergeltung und Gegenvergeltung ge-worden, 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 Kriegs-gefangenen auf beiden Seiten. Durch die Fesselungen hatten beide Mächte das Genfer Kriegsgefangenenabkommen bereitwillig ge-brochen, 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 Gefan-genen die Fesseln wieder abgenommen. Die Bemühungen der Schutzmacht erwiesen sich als äussert abhängig von der Ko-operationsbereitschaft der Kriegsparteien, die ihrerseits vom Kriegs-verlauf 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 durch-geführt worden; um sie wieder aufzuheben, brauchte es Monate. Dies-es Beispiel ist charakteristisch für die Gratwanderung der Schutz-macht 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 Schutzmachtätigkeit 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 Schutzmachtätigkeit 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 Schutzmachtätigkeit 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 Schutzmachtteilungen 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 Schutzmichtaufgaben 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 Schutzmachtstätigkeit 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 Schutzmachtstätigkeit. Bereits die Einleitungssätze machen deutlich, dass die Schutzmachtstätigkeit 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 Schutzmachtstätigkeit in historischen oder politischen Handbüchern erkennen. Die Schutzmachtstätigkeit 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 Schutzmachtstätigkeit in die Guten Dienste werden ausführlicher in Kapitel 3 behandelt.

Die einzige umfangreichere Arbeit, welche die Schutzmacht-tätigkeit während des Zweiten Weltkrieges im Rahmen der Guten Dienste behandelt, ist bisher die Dissertation Stamms aus den 1970er-Jahren.¹⁶ In Stamms Arbeit wurde die Schutzmacht-tätigkeit zugleich zum ersten Mal anhand von Archivquellen dargestellt. Die Lizentiatsarbeit von Matthias Inhelder aus dem Jahre 1989 kommt dem Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit am nächsten. Sie untersucht die verschiedenen Tätigkeitsfelder der Interessenvertretung zwischen Grossbritannien und Deutschland und gleicht im Aufbau exakt besagtem Rechenschaftsbericht. Die Kriegsgefangenenbetreuung wird als ein Teilgebiet angesprochen, ohne jedoch die Arbeitsweise der Schutzmachtakteure durch eine detaillierte Quellenanalyse herauszuarbeiten. Inhelders Arbeit konnte aber auch kaum als Vorarbeit für die vorliegende Untersuchung verwendet werden, da den Ausführungen über weite Strecken keine Fussnoten beigefügt wurden, so dass viele Aussagen nicht überprüfbar sind.¹⁷

Die verlängerte Schutzfrist auf dem Quellenbestand der AFI (uneingeschränkt bewilligungspflichtig bis 1995) mag das ihre dazu beigetragen haben, dass zum Thema Schutzmacht bisher so wenig Archivrecherche betrieben wurde. Einige neuere auf Archivquellen basierende Arbeiten von Wylie, Widmer oder Möckli bringen interessante Impulse, auch wenn sie das Thema Schutzmacht nur am Rande bearbeiten.¹⁸

1.3 Quellenlage

Die Fragestellung befasst sich mit der Ausgestaltung der Schutz-machtaufgabe durch die beteiligten Akteure. Der Fokus der vorliegen-den Arbeit liegt also klar auf der Tätigkeit der Schutzmachtmitarbei-ter, nicht auf der Situation der Kriegsgefangenen und ihrer Behand-lung durch die Gewahrsamsstaaten. Sie basiert aus diesem Grund aus-

¹⁶ Stamm, Gute Dienste. Für die Schutzmacht-tätigkeit der Nachkriegszeit sei Fischer, Good Offices, genannt.

¹⁷ Inhelder, Schweiz.

¹⁸ Wylie, Britain. Widmer, Gesandtschaft. Möckli, Neutralität. Erwähnenswert, wenn auch etwas älter ist Stauffer, Hess.

schliesslich auf dem Quellenmaterial der an der Schutzmachtätigkeit involvierten Instanzen im EPD. Die betreffenden Archivbestände befinden sich heute im Schweizerischen Bundesarchiv. Dies sind in erster Linie die Akten der Abteilung für Fremde Interessen aus den Jahren 1939-1945 und der Schutzmachtteilungen in den Gesandtschaften in Berlin und London.¹⁹ Mit der Übernahme von neuen Mandaten war die Abteilung für Auswärtiges im EPD betraut, weshalb auch dieser Bestand in die Quellenrecherche einbezogen wurde.²⁰

In den untersuchten Beständen finden sich die Textarten der Korrespondenz, der Aktennotiz und des Berichtes (Lagerberichte), wobei die Korrespondenz den grössten Teil ausmacht. Es kann unterschieden werden zwischen der Korrespondenz der einzelnen Schutzmachtstellen untereinander und der Korrespondenz mit den ausländischen Behörden. Die Aktennotizen haben der internen Dokumentation eines Ablaufes, einer Besprechung oder eines Projekts gedient, häufig wurden sie auch für die Information des Departementvorstehers verwendet. Die Lagerberichte schliesslich wurden aufgrund von Besuchen eines Kriegsgefangenenlagers verfasst und schildern in mehr oder weniger standardisierter Form die Lebensverhältnisse in diesen Lagern. Beachtung finden muss der Umstand, dass es sich bei den untersuchten Schriftstücken um diplomatische Dokumente handelt. Die Sprache bleibt selbst bei Unstimmigkeiten dem höflich-formellen Ton der Diplomatie verpflichtet. Auch wenn sich die diplomatischen Gepflogenheiten in der internen Korrespondenz weniger stark auswirkten, bleibt dennoch die Schwierigkeit, die ‚echte‘ Intention der Verfasser zu erkennen.²¹ Es muss versucht werden, bereits leichte Verschärfungen der Sprache zu erkennen und andere Indikatoren, wie beispiels-

¹⁹ Die betreffenden Ablieferungen der AFI tragen die Signatur E 2001-02, Akzessionen 11-20. Die Akten der Schutzmachtteilungen sind in folgenden Ablieferungen der Gesandtschaften Berlin und London enthalten: E 2200.56, Akzession 3 (Berlin) und E 2200.40, Akzessionen 55, 1967/90 und 1967/121 (London). Aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung mit Grossbritannien sind die Akten zur Schutzmachtätigkeit für britische Interessen nach wie vor bewilligungspflichtig. Das EDA gewährte der Verfasserin allerdings Einsicht in sämtliche gewünschten Dossiers.

²⁰ E 2001 (D), Akzession 3, die Schutzmachtangelegenheiten tragen das Aktenzeichen B.24.

²¹ Zwischen den einzelnen Akteuren lassen sich durchaus Unterschiede erkennen. Abweichend war in erster Linie die Sprache Preiswerks – einer der wenigen Nicht-Berufsdiplomaten – der seine Meinung meist unmissverständlich durchblicken liess.

weise die Art der Vorgehensweise in die Beurteilung der jeweiligen Quellen einzubeziehen.²²

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus dem Mangel an konzeptueller Planung in der Ausgestaltung der Schutzmachtstätigkeit. Als die AFI gegründet wurde, war nicht absehbar, welche Aufgaben sie übernehmen und wie sich der Umfang ihrer Tätigkeit entwickeln würde. Die Interessenvertretung blieb auch während des Krieges kaum planbar sondern wurde von der jeweils aktuellen Kriegssituation geprägt. Mangelnde Erfahrung und eine permanente Arbeitsüberlastung in der AFI verhinderten zudem grundsätzliche Richtungsentscheide.²³ In den Akten finden sich keine Strategiepapiere, Standortbestimmungen oder allgemeingültige Weisungen. Die Vorgehensweise der einzelnen Akteure ist in den Akten aber detailliert genug beschrieben, so dass die verschiedenen Interventionen miteinander verglichen und Handlungsmuster herausgearbeitet werden können.

Die erst im Verlauf der Tätigkeit gewachsenen Strukturen haben sich auch negativ auf die Aktenverwaltung ausgewirkt. Eine systematische Archivplanung war durch die mangelnde Kenntnis der weiteren Entwicklung erschwert worden.²⁴ Als Folge sind Forschende heute mit einem unstrukturierten, durch die vielen Einzelmandate ohnehin verästelten Aktenplan konfrontiert, der die Übersicht über die Tätigkeit erschwert. Noch schlechter strukturiert als die Akten der AFI sind die Schutzmachtakten in den Beständen der Gesandtschaften London und Berlin. Ein weiterer Problempunkt sind die Lücken, die zum Teil im Inventar explizit ausgewiesen werden, zum Teil aber nur vermutet werden können. Die Dossiers, die im Inventar als vernichtet angegeben werden, wurden nachträglich im Zuge der Archivierung entfernt und betreffen schwerpunktmässig die finanzielle Abwicklung der Schutzmachtstätigkeit. Wer sich näher mit den Schutzmachtbeständen

²² Es zeigte sich im Quellenstudium, dass die Schutzmacht in Fällen, in denen sie beunruhigt war über eine Entwicklung, besonders hartnäckig vorging.

²³ Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 69.

²⁴ Die AFI selbst äusserte sich in diesem Sinn in: Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)], S. 5.

befasst, wird zweifelsohne feststellen, dass bereits in der Aktenablage Lücken entstanden.²⁵

1.4 Theoretische und methodische Einbettung

Die in Kapitel 1.1 erläuterte Fragestellung ist hinsichtlich der Arbeits- und Vorgehensweise der Schutzmachtakteure noch sehr unspezifisch. Um die Abläufe innerhalb des Schutzmachtapparates besser strukturieren zu können, basiert der Aufbau dieser Untersuchung auf einem politologischen Modell, das veranschaulichen soll, wie ausserpolitische Entscheide zustande kommen. Die Entscheidungstheorie, seit den 1950er-Jahren Bestandteil der Aussenpolitikforschung, wurde im Rahmen des Nationalfonds-Projekts 42 in grösserem Umfang auf das Schweizer Politiksystem angewendet. Das in diesem Zusammenhang von Peter Moser skizzierte Theoriemodell soll hier aber nur in Ansätzen übernommen werden, da es sich auf politische Ereignisse der 1980er und 90er-Jahre bezieht und in erster Linie auf quantitative Analysen ausgerichtet ist.²⁶ Aufgenommen werden die Grundannahmen über den Ablauf eines ausserpolitischen Entscheidungsprozesses, entlang dessen die Untersuchung aufgebaut wurde.

Dem Modell gemäss ist das erste Element der Entscheidungsfindung die aktuelle Situationswahrnehmung des Akteurs. Gemeint ist damit

²⁵ Das Fehlen einzelner Aktenstücke in Dossiers, die über längere Zeit im normalen Arbeitsalltag entstanden waren, ist nicht ungewöhnlich. Bemerkenswert sind jedoch die in Umfang und Qualität sehr unterschiedlichen Schutzmachtakten der Gesandtschaften Berlin und London, wobei die Londoner Akten nur ein Bruchteil des Informationsgehalts der Berliner Akten bieten. Die mangelhafte Überlieferung der Londoner Akten konnte aber ausgeglichen werden, da die Korrespondenz zwischen AFI und Schutzmachtabteilung ja ohnehin auch in der AFI archiviert wurde. Die Kontakte zwischen der Schutzmachtabteilung und den britischen Behörden wurden in der Regel ebenfalls an die AFI rapportiert.

²⁶ Eine Projektgruppe des NFP 42 (Peter Moser, Aviva Schnur und Stefano Bruno) wandte die Entscheidungstheorie auf den Fragenkomplex „Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik: Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung“ an. Anhand von Fallstudien sollte untersucht werden, wie der ausserpolitische Entscheidungsapparat der Schweiz den globalen Wandel zwischen 1985 und 1995 wahrgenommen und verarbeitet hat. Der theoretische Rahmen verfasste Peter Moser: Moser, Wandel. Der Forschungsansatz der Entscheidungstheorie geht zurück auf Richard Snyder: Snyder, Decision.

das *subjektive* Bild, das der Akteur von seiner Umwelt hat, denn nur dieses ist handlungsrelevant. Aus der Situationswahrnehmung leitet er in einem nächsten Schritt eine Palette von Handlungsoptionen ab. Die wahrgenommenen Handlungsoptionen werden nach ihren Konsequenzen für die aktuelle Situation beurteilt. Wiederum zählt die subjektive Einschätzung des Akteurs, welche Folgen die einzelnen Varianten nach sich ziehen werden. Als letzte Stufe vor der Implementierung des Entscheides werden die Handlungsvarianten mit den Präferenzen bzw. den strategischen Zielen verglichen. Es erfolgt die Entscheidung für diejenige Variante, deren erwartete Auswirkungen den vorhandenen Zielen am nützlichsten sind.²⁷

Wichtig an diesem Forschungsansatz ist die Annahme, dass die Vorgehensweise auf der subjektiven Situationswahrnehmung des Akteurs beruht und die Handlungsoptionen, die zur Diskussion stehen, ebenfalls der subjektiven Wahrnehmung des Akteurs entsprechen. Das heisst auf die Schutzmachtstätigkeit übertragen, dass entscheidend war, welche Möglichkeiten der Einzelne oder die betreffende Gruppe seiner/ihrer Arbeit selbst zuschrieb. Doch diese Einschätzung der Situation geschah nicht losgelöst, der Akteur wurde vielmehr von seiner Umwelt beeinflusst. Im Laufe des Quellenstudiums konnten drei Gruppen von Einflussfaktoren definiert werden: Die völkerrechtlichen Grundlagen, die inneren Strukturen des Schutzmachtapparats und das ausländische Umfeld. Mit den völkerrechtlichen Grundlagen ist der Einfluss des Schutzmachtmandats und des Genfer Kriegsgefangenenabkommens von 1929 gemeint, auf dessen Basis der Schutzmachtakteur sein Handeln aufbaute. Die internen Strukturen beeinflussten die Informationslage und die Entscheidungskompetenz des Einzelnen. Und mit dem ausländischen Umfeld sind die jeweiligen Mandats- und Gewahrsamsstaaten angesprochen, mit der die Schutzmacht zusammenarbeitete. Zunächst muss also untersucht werden, wie die Akteure in ihrer Situationsdefinition von diesen äusseren und inneren Faktoren beeinflusst wurden. Aus der Bewertung des Umfeldes entwickelten die Akteure die Handlungsoptionen und bewerteten sie nach der Wünschbarkeit ihrer Auswirkungen. In der Quellenrecherche wurde herausgearbeitet, welche Vorgehensweisen in welcher Situation ange-

²⁷ Moser, Wandel: 12ff.

wandt bzw. welche Vorgehensweisen immer wieder gewählt wurden und als eigentliche Handlungsstrategie angesehen werden können.

Die dynamische Komponente, die der Entscheidungstheorie innewohnt, darf für das vorliegende Untersuchungsgebiet nicht vernachlässigt werden. Die Situationsdefinition wird im vorgestellten Modell als abhängige Variable bezeichnet. Auf Veränderungen des internationalen Umfeldes sollte der Akteur idealerweise mit einer Anpassung der Situationsdefinition reagieren, was sich wiederum auf die Handlungsoptionen auswirken würde. Die Schutzmachtstätigkeit fand in einem sich schnell und tiefgreifend verändernden internationalen Umfeld statt. In einer diplomatischen Aufgabe, die zwischen den Kriegsfrenten ausgeführt wurde, dürfte ein feines Sensorium für wechselnde Stimmungen von besonderer Wichtigkeit gewesen sein. Es wird also zu untersuchen sein, wie die Schutzmachtakteure auf das sich mit dem Kriegsverlauf veränderte Umfeld reagierten und ob sie ihre Vorgehensweise danach ausrichteten.

Die Arbeit der Schutzmachtakteure lässt sich mit dem Einbezug dieses entscheidungstheoretischen Modells grob strukturieren in eine Situationswahrnehmung, die von verschiedenen inneren und äusseren Faktoren beeinflusst wird und einer Umsetzung dieser Situationswahrnehmung. Wird dieser Ablauf in die unter 1.1 erläuterte allgemeine Fragestellung mit einbezogen, ergeben sich folgende Unterfragen:

1. Wie werden die Akteure in ihrer Tätigkeit von den völkerrechtlichen Grundlagen, den internen Strukturen und den Mandats- und Gewahrsamsstaaten beeinflusst?
2. Welche Handlungsspielräume beinhaltete die Schutzmachtstätigkeit?
3. Welche Vorgehensweisen wählten die Schutzmachtakteure?

Die Arbeit ist so aufgebaut, dass zunächst die Wirkung der Einflussfaktoren auf die Schutzmachtstätigkeit dargestellt wird. Danach wird herausgearbeitet, wie die Akteure ihre Situationswahrnehmung umsetzten, welche Handlungsspielräume genutzt und welche Handlungsstrategien angewendet wurden.

Als erstes werden die Rahmenbedingungen der Schutzmachtstätigkeit geklärt. Für das Verständnis der weiteren Kapitel ist es nötig, die

Schutzmachtstätigkeit in ihr völkerrechtliches, aussenpolitisches und verwaltungstechnisches Umfeld zu stellen (Kapitel 2-4).

In einem umfangreichen Kapitel wird die Quellenauswertung entlang der Tätigkeitsfelder, wie sie das Genfer Kriegsgefangenenabkommen von 1929 vorsieht, präsentiert (Kapitel 5). Ein aus den Quellen erarbeiteter Überblick über die geleisteten Interventionen der AFI ist sowohl sinnvoll, da er in der bisherigen Forschung so noch nicht zusammengestellt wurde, als auch nötig, um die nachfolgende Diskussion der Vorgehensweise nachvollziehbar zu machen. Innerhalb der einzelnen Tätigkeitsgebiete wird es einerseits darum gehen, den ‚Courant normal‘ aufzuzeigen, welchen Aufgaben und Probleme die alltägliche Arbeit prägten. Zur Verdeutlichung werden einzelne für den Tätigkeitsbereich typische Beispiele herangezogen. Andererseits wird anhand eines ausführlicher behandelten Fallbeispiels aufgezeigt, wie sich das Verhalten und die Möglichkeiten der Schutzmacht angesichts von groben Verletzungen des Kriegsvölkerrechts änderten.

In Kapitel 6 wird akzentuiert nach den Auswirkungen der äusseren und inneren Einflussfaktoren gefragt. Kapitel 6.1 behandelt die sehr unterschiedliche Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden zunächst anhand von zwei Fallbeispielen. Danach wird beschrieben, welche Kooperationsbereitschaft die Schutzmachtakteure bei ihren ausländischen Verhandlungspartnern vorfanden und wie weit der Wille zur Einhaltung des Genfer Kriegsgefangenenabkommens vorhanden war. Nachdem das diplomatische Umfeld beleuchtet wurde, dürfen auch die ganz konkreten Auswirkungen des Krieges nicht unerwähnt bleiben, die in erster Linie die tägliche Arbeit der Schutzmachtabteilung Berlin entscheidend prägten (Kapitel 6.2). Als dritter Aspekt werden schliesslich die internen Strukturen des Schutzmachtapparats offen gelegt. Es interessieren die Dienstwege, die Kompetenzaufteilung, aber vor allem auch, welche Akteure in welchen Fällen Entscheidungen trafen (Kapitel 6.3).

Die Umsetzung der Situationswahrnehmung zu einem aussenpolitischen Entscheid wird in Kapitel 7 untersucht, das den Hauptteil abschliesst. Zunächst wird ausgeführt, welche Handlungsoptionen die Schutzmachtakteure in ihrer Tätigkeit erkannten und welche Spielräume sie für sich wahrnahmen. Als letzter Schritt werden die beobachteten Vorgehensweisen zusammengefasst und Handlungsstrategien herausgearbeitet.

2. JURISTISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 Grundsätzliches zur Schutzmachtstätigkeit

Die Schutzmacht ist eine gewohnheitsrechtliche Institution des Völkerrechts, die in ihrer heutigen Form seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angewandt wird. Da die Formen der Schutzmachtstätigkeit in erster Linie diplomatischen Gepflogenheiten entspringen, reichen ihre Ursprünge aber bis ins mittelalterliche Gesandtschaftswesen zurück. Im Genfer Kriegsgefangenenabkommen (GKA) von 1929 wurde die Schutzmacht als Institution erwähnt. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine umfassende Schriftsetzung der gewohnheitsrechtlich entwickelten Regeln, da sich das GKA wie später auch die Genfer Konventionen von 1949 darauf beschränkten, die Aufgaben der Schutzmächte bezüglich *Militärpersonen* festzulegen.²⁸ Erstmals zu grösserer Bedeutung gelangte die Institution Schutzmacht im Ersten Weltkrieg, als neutrale Staaten wie Schweden, die Niederlande, Spanien, die Schweiz sowie – vor ihrem Kriegseintritt – die USA, Schutzmachtmandate für die Krieg führenden Staaten übernahmen.²⁹

Knellwolf definiert den Begriff der Schutzmacht folgendermassen: „Unter einer Schutzmacht versteht man einen Staat, der die Aufgabe hat, in einem bestimmten, völkerrechtlich festgelegten Rahmen zwischen Staaten, die in der Regel keine gegenseitigen diplomatischen Beziehungen unterhalten, im gegenseitigen Einverständnis ein Minimum notwendiger Beziehungen aufrechtzuerhalten und den Schutz der Angehörigen des nicht vertretenen Staates wahrzunehmen.“³⁰ Ein Staat hat die Möglichkeit, für die Wahrung seiner Interessen in einem anderen Staat, zu dem keine diplomatischen Beziehungen (mehr) bestehen, einen Drittstaat als Schutzmacht zu bestellen. Die drei beteiligten Staaten werden in Folge *Mandatsstaat* (für den Auftraggeber, den Schutz suchenden Staat), *Gewahrsamsstaat* (in dem die Schutzmacht

²⁸ Knellwolf, Schutzmacht: 4f und 114f. Artikel ‚Schutzmacht‘ in: Schlochauer, Wörterbuch, Bd. III.

²⁹ Knellwolf, Schutzmacht: 16f. Für eine Zusammenstellung aller Schutzmachtmandate im Ersten Weltkrieg vgl. Escher, Schutz: 73ff.

³⁰ Knellwolf, Schutzmacht: 36.

aktiv wird) und schliesslich *Schutzmacht* genannt.³¹ Die Thematik dieser Arbeit bringt es mit sich, dass Grossbritannien und Deutschland sowohl als Mandatsstaaten wie als Gewahrsamsstaaten bezeichnet werden, da die Schweiz ab Ende 1941 die britischen Interessen in Deutschland und auch die deutschen Interessen in Grossbritannien vertrat. Im Textzusammenhang sollten sich daraus aber keine Verständnisschwierigkeiten ergeben.

Die Aufgaben der Schutzmacht können in einen diplomatisch-konsularischen Bereich und in Tätigkeiten, die sich aus den Genfer Konventionen ergeben, unterteilt werden. Ersterer umfasst die Protektion von Zivilpersonen, bzw. des diplomatischen Personals, der zweite Bereich bezeichnet die Tätigkeit zugunsten von Kriegsgefangenen.³² Die Ausübung des Schutzmandats setzt das Einverständnis des Gewahrsamsstaates voraus. Über die Annahme eines Mandats entschied in unserem Untersuchungszeitraum der Bundesrat. Dem Mandatsstaat wurde die Zusage erteilt, sobald der Gewahrsamsstaat sein Einverständnis zugesichert hatte.³³

Ein determinierendes Merkmal der Schutzmachtstätigkeit, das von allen Autoren betont wird, ist die klar eingegrenzte Handlungsfähigkeit. Die Schutzmacht handelt demnach nicht aus eigenem Antrieb, sondern führt als Stellvertreterin der Mandatsmacht deren Aufträge aus. Daraus folgern die Autoren auch, dass die Schutzmacht keine eigentliche Vermittlerfunktion einnehme.³⁴ Diese strenge juristische Beschränkung auf eine Übermittlungsfunktion wird aber in den weiteren Ausführungen meist dahingehend relativiert, dass in der bisherigen Praxis für die Schutzmacht gewisse Handlungsspielräume bestanden hätten. Dabei wird nicht darauf eingegangen, dass hier offenbar ein Spannungsverhältnis zwischen juristischer Theorie und bisherigen

³¹ Der Begriff ‚Gewahrsamsstaat‘ muss in Zusammenhang mit den aus dem Mandatsstaat stammenden Zivilinternierten oder Kriegsgefangenen gesetzt werden, die in *Gewahrsam* genommen werden.

³² Für einen Überblick der Tätigkeitsbereiche vgl. Janner, *Puissance*: 32ff. Knellwolf, *Schutzmacht*: 196ff.

³³ Knellwolf, *Schutzmacht*: 68. Und E 2001-02 (-)11, Bd. 2 [AZ: (1.a) B.24.0.1 (Collection d’arrêtes fédérales)]. Zusätzlich zu den hier beschriebenen De-jure-Mandaten hatte die Schweiz während des Zweiten Weltkrieges auch mehrere De-facto-Mandate inne. Die Schweiz übernahm dabei Schutzmachaufgaben, ohne dass ein offizieller Auftrag und ein offizielles Einverständnis des Gewahrsamsstaates vorlag. Knellwolf, *Schutzmacht*: 69.

³⁴ Fast identische Formulierungen diesen Inhalts finden sich in Bonjour, *Neutralität*: 177. Bindschedler, *Gute Dienste*: 129. Probst, *Gute Dienste*: 659. Wildhaber, *Neutralität*: 84.

Praxiserfahrungen existiert, was zum Teil sogar zu sich widersprechenden Aussagen führt.³⁵

Als erster Hinweis, wie die Schweizer Schutzmachtakteure im Zweiten Weltkrieg ihre Handlungsmöglichkeiten selbst beurteilten, sei hier der Rechenschaftsbericht der Abteilung für Fremde Interessen von 1946 zitiert: „Als Regel galt, kein Handeln ohne Auftrag, da es nicht um unsere eigene Sache ging, und es schwierig ist, den Willen eines andern zu präsumieren. Immerhin gab es Ausnahmen, wenn unverzügliches Handeln geboten war und man annehmen durfte, im Sinne des Mandanten vorzugehen. So wurden Schritte unternommen bei offenkundigen Verletzungen des Völkerrechts, z.B. bezüglich der Exterritorialität oder des Kriegsgefangenenabkommens. Es ist ja davon auszugehen, dass die Vergebung eines Mandates gewisse Kompetenzen implicite enthält.“³⁶

In unserem Zusammenhang wird vor allem das eben im Zitat erwähnte Genfer Kriegsgefangenenabkommen von 1929 Bedeutung erlangen, das sowohl von Grossbritannien wie auch von Deutschland ratifiziert worden war. In den Bereichen, die in diesem Abkommen geregelt wurden, handelten die Schutzmachtbeamten bis zu einem gewissen Grad autonom. Sie zogen dabei ihre Handlungsberechtigung direkt aus diesen für beide Gewahrsamsstaaten verbindlichen Rechtsgrundlagen. In den Fallbeispielen dieser Arbeit wird zu sehen sein, wie die durch das Genfer Kriegsgefangenenabkommen entstandenen Handlungsspielräume genutzt wurden und in welchen Situationen sich die Akteure darauf beschränkten, die Aufträge ihrer Mandanten auszuführen.

³⁵ So Bindschedler, der zuerst ausführt, die Schutzmacht habe keine Vermittlerfunktion, zwei Seiten später aber davon spricht, zum Schutz der Kriegsgefangenen sei es nötig gewesen „zwischen den Kriegsgefangenen immer wieder vermittelnd einzugreifen“. Bindschedler, *Gute Dienste*: 129 und 131.

³⁶ Rechenschaftsbericht AFI, 1939-46, E 2001-02 (-) 11, Bd. 1 [AZ: (1.a) B.24.0.A (Rapports)]. S. 16.

2.2 Rechtsgrundlagen der Kriegsgefangenenbetreuung

Die Kriegsgefangenen in britischer und in deutscher Hand standen im Zweiten Weltkrieg unter dem völkerrechtlichen Schutz der Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907 und den Genfer Abkommen von 1929. Unter der Vermittlung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) waren am 27.7.1929 in Genf zwei Konventionen verabschiedet worden, das *Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen* (GKA) und das *Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde*, welche die HLKO weiterentwickelten und wesentlich erweiterten.³⁷ Das GKA regelte mit knapp hundert Artikeln das Kriegsgefangenenwesen in folgenden Bereichen:³⁸

- Gefangenenlager, Art. 9-26
- Arbeitseinsatz, Art. 27-34
- Kontakte der Gefangenen mit der Aussenwelt, Art. 35-41
- Kontakte der Gefangenen mit den Behörden, Art. 42-67
- Ende der Gefangenschaft, Art. 68-75
- Tod eines Kriegsgefangenen, Art. 76
- Errichtung einer Informationsstelle betreffend Kriegsgefangener, Art. 77-80

Auf eine inhaltliche Zusammenfassung des GKA wird an dieser Stelle verzichtet. Die für die vorliegende Arbeit relevanten Bestimmungen werden in den betreffenden Kapiteln erläutert.

³⁷ Das *Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen* wird üblicherweise schlicht als *Genfer Kriegsgefangenenabkommen* bezeichnet, auch wenn diese Bezeichnung unterschlägt, dass mit dem *Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde* 1929 ein zweites Abkommen zur Kriegsgefangenschaft verabschiedet wurde. Die HLKO und das GKA sind in voller Länge abgedruckt und kommentiert in Schindler, Toman, Laws. Die beiden Genfer Abkommen von 1929 wurden durch die Genfer Konventionen vom 12. August 1929 ersetzt. Aus der Überarbeitung des *Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde* entstand das I. Genfer Abkommen von 1949, aus dem *Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen* wurde das III. Genfer Abkommen von 1949. Knellwolf, Schutzmacht: 26.

³⁸ Schindler, Toman, Laws: 340f.