

Magnus Brechtken

## **Auswärtiges Amt, Sicherheitsdienst und Reichssicherheitshauptamt 1933 bis 1942**

### **Antisemitismus und Judenpolitik zwischen Machtfrage und Radikalisierungserfahrung**

#### **Einleitung**

Der folgende Beitrag gehört in den weiteren Kontext der Diskussion um „Das Amt und die Vergangenheit“<sup>1</sup>. Wichtige Erkenntnisse und Thesen des folgenden Textes basieren auf Forschungen, die spätestens seit den 1980er Jahren möglich waren und in einem weiteren Forschungszusammenhang in meiner Monographie über den „Madagaskar-Plan“ Niederschlag gefunden haben<sup>2</sup>. Zwei zentrale Kapitel des Buches beschäftigen sich spezifisch mit der Rolle des Auswärtigen Amtes (AA) bei der Formulierung der nationalsozialistischen Judenpolitik nach 1933. Insbesondere finden sich dort ausführlich die ideologischen und antisemitischen Argumente, die sich aus den Dokumenten im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes systematisch herausfiltern ließen. Zugleich ist im Wechselspiel mit anderen Institutionen erkennbar, welche teilweise widersprüchlichen Motive, ideologischen Denkmuster und politischen Konzeptionen im AA formuliert und durchaus kontrovers diskutiert wurden. Dabei wird regelmäßig sichtbar, inwieweit das AA aus seiner Perspektive Einfluss auf die praktische „Judenpolitik“ zu nehmen versuchte, wie weit ihm das gelang und wie andere Institutionen, namentlich der Sicherheitsdienst (SD), sich hierzu verhielten.

Dies ist der Ausgangspunkt der folgenden Darstellung. Mit dem Auswärtigen Amt und dem SD bzw. ab September 1939 dem Reichssicherheitshauptamt (RSHA) blicken wir auf das Wechselverhältnis zweier Groß-Institutionen des NS-Apparates. Zwingend notwendig ist hierbei die Vorkriegsentwicklung seit 1933 zu beachten. Nur mit dieser Vorgeschichte lässt sich das Zusammenspiel in den Kriegsjahren sinnvoll analysieren. Dabei ist zudem zentral zu verstehen, dass die Politik der einschlägigen Akteure einer Beziehungslinie folgt, deren chronologische Entwicklung und deren Reperkussionen im allgemeinen Kompetenzwettbewerb der Akteure des „Maßnahmenstaates“ unbedingt beachtet werden müssen. Das gilt besonders für die Kernphase von 1939 bis 1941, als sich das, was unter „Endlösung“ verstanden wurde, radikal wandelte.

Vor diesem Hintergrund, der in jeder Studie über die Rolle des Auswärtigen Amtes im nationalsozialistischen Staat stets bewusst und erkennbar reflektiert werden sollte, werden im Folgenden einige zentrale Befunde präsentiert und Thesen formuliert, um die Kernfragen der Beziehung zwischen dem AA und dem SD/RSHA deutlich werden zu lassen. Der Blick ist dabei auf die Rassenpolitik und die Diskussionen um die „Lösung der Judenfrage“ konzentriert. Hier zeigt sich, dass im Verhältnis der beiden Institutionen zwei zentrale Themen im Vordergrund standen, nämlich: der allgemeinpolitische Radikalisierungsprozess und die Machtfrage. Überhaupt – das gilt über das Verhältnis von AA und SD/

<sup>1</sup> Eckart Conze u. a., *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik*, München 2010.

<sup>2</sup> Magnus Brechtken, *„Madagaskar für die Juden“. Antisemitische Idee und politische Praxis 1885–1945*, München <sup>2</sup>1998.

RSHA hinaus – ist es für das Verständnis des allseits erkennbaren Radikalisierungsprozesses unabdingbar, regelmäßig die „Machtfrage“ zu stellen, also zu klären und zu identifizieren, welche Akteure diesen Prozess vorantrieben, vornehmlich bestimmten und jeweils die operationelle Führung durchzusetzen vermochten. Auswärtiges Amt und SD/RSHA sind hierbei durchaus als paradigmatisch zu charakterisieren.

## Vor dem Krieg

Zwischen 1933 und 1939 erkennen wir ein regelmäßiges Wechselspiel der Vorschläge zwischen Auswärtigem Amt und SD, wie die „Judenfrage“ mit Blick auf ihre außenpolitische Bedeutung zu behandeln sei. Es ist ein zu Recht kritizierter teleologischer Kurzschluss, wenn in „Das Amt“ zu lesen ist: „Auf dem Weg zur ‚Endlösung der Judenfrage‘ markiert Bülow Weisung vom 13. März 1933, statistisches Material zum überproportionalen ‚Vordringen der Juden‘ im öffentlichen Leben Deutschlands zu sammeln, gewissermaßen den Anfang.“<sup>3</sup> Dergleichen ahistorische Formulierungen verkennen die jahrelange Unentschiedenheit der nicht nur im Auswärtigen Amt formulierten „Lösungsvorschläge zur Judenfrage“. Seit dem 20. März 1933 war für die Behandlung dieser „Judenfrage“ im Auswärtigen Amt das dem Staatssekretär unmittelbar unterstellte Referat Deutschland zuständig<sup>4</sup>. Die verantwortlichen Beamten fühlten sich durchaus aufgerufen, ihre eigenen Ideen und „Lösungsvorschläge“ zu formulieren. Im Februar 1934 resümierte Referatsleiter Vicco von Bülow-Schwante in einem von seinem Experten für „Judenfragen“, Emil Schumburg<sup>5</sup>, entworfenen Runderlass die „Entwicklung der Judenfrage in Deutschland und ihre Rückwirkungen im Ausland“<sup>6</sup>: „Das zunächst rein innerdeutsche Judenproblem biologischen und rassischen Ursprungs“, hieß es dort, gewinne „die Bedeutung einer außenpolitischen Frage ersten Ranges“<sup>7</sup>. Das war gleichermaßen ein Indiz der eindeutigen rassenpolitischen Orientierung und ein Ruf nach angemessener Partizipation. In einer weiteren Aufzeichnung vom 16. Oktober 1934 hielt Bülow-Schwante fest, dass nach Auffassung seines Referats „ein Verhandeln oder Paktieren mit irgendwelchen jüdischen Organisationen oder jüdischen repräsentativen Körperschaften in der Judenfrage ein für alle Mal ausgeschlossen“ sei<sup>8</sup>. Das Papier diente als Grundlage eines Schreibens, das Außenminister Constantin von Neurath zwei Wochen später im gleichen Tenor an „Führerstellvertreter“ Rudolf

<sup>3</sup> Conze u. a., *Das Amt*, S. 46.

<sup>4</sup> Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945 (künftig ADAP), C, IV, 2, S. 1209 mit Anm. 2. Neben der „Judenfrage“ hatte das Referat zur Aufgabe: die „Beobachtung für die Außenpolitik wichtiger innerpolitischer Vorgänge in Deutschland, Beobachtung der Einwirkung des Auslandes auf innerpolitische Verhältnisse in Deutschland, Unterstützung des Staatssekretärs bei seinen Kontakten mit den Inlandsstellen“. Schon in den zwanziger Jahren existierte ein „Referat D (Deutschland)“ bzw. „Sonderreferat D“, allerdings mit anderen Aufgabenbereichen, im Januar 1931 wurde es aufgelöst; vgl. ADAP, A, III, S. 620; ADAP, B, I, 2, S. 673; vgl. auch Hans-Jürgen Döscher, *Das Auswärtige Amt im Dritten Reich. Diplomatie im Schatten der „Endlösung“*, Berlin 1987, S. 120.

<sup>5</sup> Schumburg (1898–1961) war seit 26. 4. 1933 im Referat D (Deutschland), zu dessen Leiter er am 26. 9. 1939 aufstieg; zu Schumburgs Lebenslauf und Karriere: *Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945*, hrsg. vom Auswärtigen Amt, Bd. 4: S, Paderborn u. a. 2012, S. 207f.

<sup>6</sup> Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig PA AA), R 99332, Aufzeichnung von Bülow-Schwante vom 28. 2. 1934.

<sup>7</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>8</sup> PA AA, R 99331, Aufzeichnung von Bülow-Schwante vom 16. 10. 1934.

Heß, das Innen- und das Propagandaministerium sandte<sup>9</sup>. Auch hier ist neben der allgemeinen Orientierung am ideologischen Grundmuster des NS-Staates vor allem das Bemühen zu erkennen, im Wettbewerb der Institutionen zu partizipieren.

Zum zweiten Jahrestag der „Machtergreifung“ resümierte Schumburg, das Referat Deutschland habe „seit seinem Bestehen versucht, jedes Hinneigen zu einer Kompromißlösung oder zum Paktieren in der Judenfrage abzuwehren“<sup>10</sup>. Das nationalsozialistische Deutschland befinde sich in einem Kampf „materieller und weltanschaulicher Art“ mit dem „internationalen Judentum“. Der „Gedanke einer Kompromißlösung“ schwäche nur die eigene Widerstandskraft. Während dieses Kampfes dürfe „nur an den ganzen Sieg gedacht werden“<sup>11</sup>. Dass diese eindeutigen Formulierungen nicht automatisch die Haltung „des Amtes“ wiedergeben, zeigt Schumburgs wiederholter Unmut über die mangelnde Resonanz seines obersten Dienstherrn. Er beklagte, dass Neurath vom „Grundsatz des Durchhaltens“ abweiche, weshalb er Bülow-Schwante vorschlug, die ideologischen Positionen durch einen Vortrag beim Minister klarzustellen<sup>12</sup>. Schumburg wurde später ausdrücklich als „Verbindungsführer des Reichsführers SS und Chefs der Deutschen Polizei zum Auswärtigen Amt“ – „wie bisher“ – herausgestellt<sup>13</sup>. Seine klare NS-ideologische Haltung zielte auf Umsetzung, ohne dass ihm in der Praxis mehr blieb, als regelmäßig neue Positionspapiere zu formulieren.

Aber nicht nur der Minister zeigte sich weniger ideologisch ausgerichtet, als die „Judenexperten“ im Amt erwarteten. Die innere Linie des Auswärtigen Amtes zur „Judenfrage“ blieb über die Jahre geprägt vom Widerstreit divergierender Argumente und Friktionen zwischen einzelnen Referaten, die insbesondere in der Diskussion um das Haavara-Abkommen sowie die generellen Folgen jüdischer Siedlung mit der möglichen Perspektive eines jüdischen Staates in Palästina in den Jahren 1937/38 hervorbrachen. Die Uneinheitlichkeit innerhalb des Auswärtigen Amtes ist dabei nur der Spiegel einer weiter angelegten Diskussion zwischen all jenen Institutionen des NS-Staates, die sich zum Engagement in der „Judenfrage“ berufen fühlten. In der Summe und als Konsequenz ist eine dynamisierende Radikalisierung erkennbar, die von der Forschung seit den 1970er Jahren wiederholt festgestellt worden ist, bei der allerdings das Auswärtige Amt trotz der forcierten ideologischen Ausrichtung keine hervorgehobene Rolle spielte.

Demgegenüber ist zu erkennen, dass sich seit 1937 das SD-Hauptamt immer stärker als zentrale Instanz zur operationellen „Lösung der Judenfrage“ herauskristallisierte und seine zentrale Machtrolle kontinuierlich zu entwickeln begann. Neben Reinhard Heydrich sind schon in dieser Zeit zahlreiche Akteure wie Adolf Eichmann, Theodor Dannecker, Herbert Hagen und Dieter Wisliceny identifizierbar, die später zu zentralen Figuren des „Endlösungsprozesses“ avancierten.

Eine koordinierte oder gar einheitliche Politik ist in den mit der „Judenfrage“ befassten Institutionen nicht zu sehen. Dies zeigen exemplarisch die Diskussionen um das Haavara-

<sup>9</sup> Bundesarchiv (künftig BArch), Z Sg 133/105, Schreiben von Neurath an Heß, Frick, Goebbels vom 30. 10. 1934, S. 374f.

<sup>10</sup> ADAP, C, III, 2, Nr. 467, Notiz des Legationssekretärs Schumburg vom 30. 1. 1935, S. 863f.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 863.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 864.

<sup>13</sup> BArch, NS 19/256, Hauszirkular des AA vom 16. 12. 1938 mit Begleitschreiben von Schumburg an den Chef des Persönlichen Stabes RFSS, Wolff, vom 30. 12. 1938. Schumburg war seit 20. 10. 1936 Mitglied der SS; am 1. 7. 1938 trat er auch in die NSDAP ein; Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945, Bd. 4: S, S. 207.

Abkommen und die Palästina-Frage. So warnte im Auswärtigen Amt Walther Hinrichs aus dem Referat Deutschland im Januar 1937 vor der Möglichkeit eines jüdischen Staates<sup>14</sup>. Er sprach sich gegen die vernehmbaren anderen Meinungen in seiner Behörde aus, wonach die Frage eines solchen Nationalstaates in Palästina „nicht akut“ sei, und forderte, „die deutschen Reichsbehörden und Parteistellen von der Auffassung des A[uswärtigen] A[mts] in Kenntnis“ zu setzen<sup>15</sup>. Auch Emil Schumburg argumentierte in den bereits erprobten ideologischen Mustern: Das „deutsche Interesse an der Förderung der jüdischen Auswanderung nach Palästina“ werde „durch das weitaus größere Interesse an der Verhinderung der Bildung eines jüdischen Staates kompensiert. Das innerpolitische Problem der Judenfrage“, so Schumburg, „würde durch das erheblich gefährlichere einer völkerrechtlich unterbauten Gegnerschaft des Weltjudentums gegen das Dritte Reich ersetzt werden.“ Deshalb bestehe ein „eindeutiges Interesse daran, die Bildung eines jüdischen Staates zu verhindern und die politische Zersplitterung des Judentums aufrechtzuerhalten. [...] Falls der jüdische Staat in Palästina doch verwirklicht wird, würde die deutsche Außenpolitik jedenfalls vor ein neues Problem gestellt werden, das in seiner Schwere die innenpolitische Judenfrage weit überwiegen dürfte.“<sup>16</sup>

Demgegenüber argumentierte Werner Otto von Hentig<sup>17</sup> aus dem Orientreferat im Gespräch mit einem Mitarbeiter des Außenhandelsamts der Auslandsorganisation, „daß er solange für die Aufrechterhaltung der Haavara sei, als man ihm keine besseren Vorschläge zur Förderung der Judenauswanderung vorlegen könne“. Er fand sich damit in Übereinstimmung mit dem Reichswirtschaftsministerium, das sich gleichfalls für die Fortführung einsetzte<sup>18</sup>. Als Hentigs Gesprächspartner einwarf, das Amt sei doch für die Aufhebung des Verfahrens, entgegnete der, dies sei „nur persönliche Ansicht“ Schumburgs. Die Kritik Hentigs wurde umgehend dem Büro von Ernst Bohles Auslandsorganisation gemeldet<sup>19</sup>. Hier zeigt sich eine Kakophonie, deren Kompromissformel in den Richtli-

<sup>14</sup> PA AA, R 99359, Aufzeichnung des Referats Deutschland vom 9. 1. 1937. Zu Hinrichs (1882–1964): Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945, Bd. 2: G–K, Paderborn u. a. 2005, S. 318–320. Hinrichs war seit Dezember 1935 im Referat D (Deutschland) und übernahm später die „Leitung des Sonderref[erats] Deutschland/Information der Auslandsvertretungen über wichtige innenpolitische Vorgänge, Judenpolitik, Rassenpolitik, Antikominternfragen etc.“; seit Juli 1939 war er in die Präsidialkanzlei abgeordnet; ebenda, S. 320. Die britische Kommission unter Leitung Lord Peels (William Robert Wellesley) hatte im August 1936 den Auftrag erhalten, nach den Ursachen für die im April des Jahres in Palästina ausgebrochenen Unruhen zu suchen und Möglichkeiten zu deren Lösung im Hinblick auf eine zukünftige Regelung zwischen Juden und Arabern sowie der Rolle der Briten in diesem Konfliktverhältnis vorzuschlagen; vgl. Francis R. Nicosia, *The Third Reich and the Palestine Question*, London 1985, S. 109–114. Die Kommission hielt sich vom 11. 11. 1936 bis zum 17. 1. 1937 in Palästina auf und veröffentlichte ihre Ergebnisse im Juli des Jahres.

<sup>15</sup> PA AA, Inland II A/B 43/3, Aufzeichnung des Referats Deutschland vom 9. 1. 1937, jetzt R 99359.

<sup>16</sup> ADAP, D, V, Nr. 570, S. 641f., Emil Schumburg, Deutsche Einstellung zum britischen Plan der Bildung eines jüdischen Palästina-Staates, 7. 8. 1937.

<sup>17</sup> Hentig (1886–1984) hatte das Orientreferat im April 1937 übernommen und leitete es bis Oktober 1939; zu Hentigs Lebenslauf und Karriere: Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945, Bd. 2: G–K, S. 275–278.

<sup>18</sup> Vgl. ADAP, D, V, Nr. 575, S. 650–653, Brief von Reichsbankrat Utermöhle von der Reichsstelle für Devisenbewirtschaftung an Hentig vom 7. 12. 1937.

<sup>19</sup> Rolf Vogel, Ein Stempel hat gefehlt. Dokumente zur Emigration deutscher Juden, München 1977, S. 132–140, 148f. und 152f.; PA AA, R 27266, Aufzeichnung des Amtsleiters Schwarz vom 24. 1. 1938. Die undatierte und unadressierte Aufzeichnung von Hentig „Zur Frage der Aufhebung des Haavara-Abkommens“ wurde von ihm ein „halbes Jahr nach Erscheinen des Peel-Plans“, also spätestens im

nien des Leiters der Politischen Abteilung, Ernst von Weizsäcker, „für die künftige Behandlung der Palästina-Frage“ erkennbar wird. Demnach sei „eine Zersplitterung des Weltjudentums der Gründung eines Palästina-Staates vorzuziehen“. Weizsäcker wollte zugleich „nicht ausschließen, daß das A[uswärtige] A[mt] seine Stellungnahme den innerdeutschen Ressorts zur Kenntnis gibt, damit bei innerpolitischen Maßnahmen, die der jüdischen Auswanderung dienen, berücksichtigt wird, daß die jüdische Auswanderung nach Palästina nicht bedenkenlos zu fördern, sondern die Auswanderung nach jeder anderen Richtung der Welt vorzuziehen ist“<sup>20</sup>. Weizsäcker fasste hier widerstreitende Ansichten zusammen, die sich als „eindeutige Lösung“ gegenseitig ausschlossen, zugleich aber den in diesen Jahren auf „Judenaustreibung“ angelegten, rassenideologisch abgeleiteten Grundtenor klar erkennen lassen, ohne dass das Amt in der praktischen Umsetzung dieser Politik entscheidende Mitgestaltungsmöglichkeiten besaß. In der Summe waren die Formulierungen dieser Zeit mehr Rufe nach Gehör als reale Partizipation.

Im SD-Hauptamt dagegen, das eng mit dem Geheimen Staatspolizeiamt kooperierte und seine Aktivitäten mit der dort für die Juden zuständigen Abteilung II B 4 koordinierte, stand seit 1937 die pragmatisch-flexible Auswanderungsförderung ganz im Vordergrund. Adolf Eichmanns Referat nahm in dieser Zeit vielfältige Kontakte zu jüdischen Organisationen auf, unter anderem zur zionistischen militärischen Untergrundformation Hagana, um die eigene Auswanderungsorganisation zu fördern. Diese makabre Interessenkonvergenz zwischen NS-Verfolgern und dem zionistischem Bemühen um Zuwanderungsbeschleunigung nach Palästina führte im September 1937 so weit, dass Eichmann mit seinem Kollegen Herbert Hagen eine konspirative Reise nach Palästina unternahm, um sich über die politische Lage, die zionistischen Aktivitäten und eventuelle Zugangsmöglichkeiten zu informieren<sup>21</sup>.

In Berlin hatte er zuvor zweimal einen Vertreter der Hagana getroffen und war von diesem eingeladen worden<sup>22</sup>. Eichmann tarnte sich als Schriftleiter des „Berliner Tageblatts“, Herbert Hagen als Student. Heydrich genehmigte den Plan, lehnte aber jede Verantwortung für den Fall ab, sollte er scheitern<sup>23</sup> – was dann auch geschah: Die britischen Mandatsbehörden erfuhren von der konspirativen Aktion und schleusten die beiden Amateurspione nach Ägypten weiter<sup>24</sup>. Die Episode wirkt wie der Plot aus einem schlecht konzipierten Groschenkrimi, sie zeigt aber vor allem: Für Heydrich, Eichmann & Co dominierten in dieser Zeit praktische Fragen mit dem Ziel, möglichst viele Juden aus Deutschland herauszubringen. Einen jüdischen Staat wünschten auch sie nicht. Aber dergleichen hypothetische Fragen erschienen nachrangig gegenüber den aktuellen Erfordernissen und vor allem dem Ziel, die operative Handlungsdominanz zu gewinnen. Diese Strategie zieht sich wie ein roter Faden durch die praktische Verfolgungspolitik bis tief in die Kriegsjahre hinein.

---

Januar 1938, abgefasst, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 141f.; Nicosia, *The Third Reich*, S. 132, datiert das Memorandum auf den Herbst 1937, als die Diskussion um das Haavara-Abkommen in vollem Gange war.

<sup>20</sup> Aufzeichnung von Bülow-Schwante vom 27. 4. 1937, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 123f., Zitat S. 124.

<sup>21</sup> Jochen von Lang, *Das Eichmann-Protokoll. Tonbandaufzeichnungen der israelischen Verhöre*, Frankfurt a. M. u. a. 1985, S. 28 und 32.

<sup>22</sup> Lang, *Das Eichmann-Protokoll*, S. 33f.

<sup>23</sup> BArch, R 58/623, S. 25, 1. 7. 1937, und S. 21, 4. 9. 1937.

<sup>24</sup> Lang, *Eichmann-Protokoll*, S. 35.

Sie spiegelt sich im Übrigen auch in der Entwicklung des Begriffs „Endlösung“, der erstmals im Sommer 1938 auftaucht. In einem internen Papier des SD-Hauptamts heißt es, die „Judenfrage“ sei, „abgesehen von einigen noch strittigen Einzelfragen“ „auf dem Gesetzes- und Verordnungswege geklärt“. „Der Jude“, heißt es dort, sei „nicht mehr Teil der Gemeinschaft“ und könne „auch nicht mehr an ihren politischen und wirtschaftlichen Erfolgen teilnehmen“. Weil kein Jude mehr eine Existenz in Deutschland aufbauen könne, müssten alle auswandern, die hierzu noch in der Lage seien. Allerdings blieben vermutlich 200 000 Juden in Deutschland, die nicht auswandern könnten. Das hatte zur Konsequenz, das weitere „Auswanderungsmöglichkeiten unter möglichster Vermeidung von Devisenkosten“ gefunden und „Unterstützungskosten für die zurückbleibenden Juden durch jüdische Mittel des In- oder Auslandes“ beschafft werden sollten. Das „Problem“ werde folglich, „soweit es innenpolitisch zu lösen ist, einer *Endlösung* entgegengeführt“<sup>25</sup>. Aus den sich wandelnden semantischen Zuschreibungen des Begriffs „Endlösung“ in den Folgejahren lässt sich die stufenweise Radikalisierung der Verfolgungs- und Vernichtungspolitik ablesen.

Die lang und anhaltend debattierte Frage nach dem Entscheidungsprozess hin zum genozidalen Massenmord findet in dergleichen Dokumenten ihre Antwort. Der zu Recht als „kumulative Radikalisierung“ (Hans Mommsen) charakterisierte Prozess orientierte sich dabei stets an den Optionsmustern, die sich aus der „großen Politik“ ergaben, deren programmatische Leitlinien von Hitler bestimmt blieben. Insofern sollten programmatische Langzeitziele und schrittweise, aus dem Wettbewerb konkurrierender Institutionen entstehende, sich prozessual radikalisierende „Lösungs“-Vorschläge komplementär gedacht werden. Programmorientierung und Radikalisierung gehören durch jenen Institutioneneifer, wie ihn auch das Auswärtige Amt und der SD repräsentieren, zusammen. Vor welchem Hintergrund diese Orientierung stattfand, machte Hitler am 29. April 1937 bei einer internen Rede vor Kreisleitern auf der Ordensburg Vogelsang exemplarisch deutlich. Hier nahm er auch zur „Judenfrage“ Stellung und erklärte, das „Endziel“ der ganzen Politik sei ihm und seinem Auditorium ja „ganz klar. Es handelt sich bei mir immer nur darum, keinen Schritt zu machen, den ich vielleicht wieder zurück machen muß, und keinen Schritt zu machen, der uns schadet. Wissen Sie, ich gehe immer an die äußerste Grenze des Wagnisses, aber auch nicht darüber hinaus. Da muß man nun die Nase haben, ungefähr zu riechen: ‚Was kann ich noch machen, was kann ich nicht machen?‘ Auch im

---

<sup>25</sup> BArch, R 58/996, S. 113–122, hier zitiert der handschriftliche Schluss, S. 121f., Hervorhebung des Autors. Der Bericht mit dem Titel „Das Judentum“ ist nicht datiert, das ungefähre Datum lässt sich aber aus den internen Angaben erschließen. Zum einen wird die Zahl der bis dato aus dem Deutschen Reich ausgewanderten Juden auf 130 000 beziffert, was der Stand von Ende 1937 war, zum anderen muss es nach der Konferenz von Evian (6.–15. 7. 1938) liegen, da auf die Schrift von Dieter Schwarz über „Das Weltjudentum“ verwiesen wird, in der schon das Scheitern der Konferenz antizipiert wird. Die Zahl der noch in Deutschland befindlichen Juden wird auf 672 000 beziffert. Die Broschüre über „Das Weltjudentum“, von Herbert Hagen und Franz Alfred Six verfasst, wurde unter dem Pseudonym Dieter Schwarz als von Heydrich sanktionierte Linie des SD veröffentlicht, Wisliceny-Bericht vom 18. 11. 1946, in: Léon Poliakov/Josef Wulf (Hrsg.), Das Dritte Reich und die Juden. Dokumente und Aufsätze, Berlin 1955, S. 88; vgl. BArch, All Proz 6/103 (Eichmann-Prozeß), S. 386. „Schwarz“ vertrat bezüglich Palästina die Ansicht, „daß das Judenproblem durch die Errichtung eines Judenstaates unlösbar“ sei, da dort allenfalls eine Million der auf 17 Millionen geschätzten Juden der ganzen Welt angesiedelt werden könnten. Außerdem würde ein solcher Staat zum unerwünschten „Vatikan eines Weltjudentums“, weshalb Deutschland „von dem einmal beschrittenen Wege zur endgültigen Lösung der Judenfrage nicht abgehen“ werde – gegen einen Palästina-Staat, aber ohne Nennung einer konkreten Alternative; Dieter Schwarz (i. e.: Franz A. Six/Herbert Hagen/Reinhard Heydrich), Das Weltjudentum. Organisation, Macht und Politik, Berlin 1939, S. 56f.

Kampf gegen einen Gegner. Ich will ja nicht gleich einen Gegner mit Gewalt zum Kampf fordern, ich sage nicht: ‚Kampf!‘, weil ich kämpfen will, sondern ich sage: ‚Ich will Dich vernichten! Und jetzt *Klugheit, hilf mir, dich so in die Ecke hineinzumanövrieren, daß du zu keinem Stoß kommst, und dann kriegst du den Stoß ins Herz hinein.*‘ Das ist es!<sup>26</sup>

Wenn für den SD weiterhin „zerstreuende Auswanderung“, sprich Austreibung, im Zentrum dieser „Endlösungspolitik“ stand, dann stets auch das Bemühen, sich selbst als zentrale operative Instanz dieses Prozesses zu etablieren. Das Auswärtige Amt spielte in diesem Prozess, ebenso wie beispielsweise das Wirtschaftsministerium oder Hermann Görings Vierjahresplanbehörde, vor allem eine instrumentell-kooperative Rolle. Insgesamt erkennen wir in der Haavara-Debatte und der Palästina-Frage eine bemerkenswerte Koinzidenz zwischen den pragmatischen Stimmen innerhalb des Auswärtigen Amtes einerseits mit den praktischen Ideologen im SD-Hauptamt andererseits – gegen die strenger ideologisch argumentierenden Fundamentalisten à la Schumburg.

Der Erfolg der SD-Strategie spiegelte sich in Heydrichs Ernennung zum Leiter der „Reichszentrale für die jüdische Auswanderung“ am 24. Januar 1939.<sup>27</sup> Eine Woche später, als Hitler im Reichstag seine bekannte „prophetische“ Rede zur „Judenfrage“ hielt, informierte Heydrich das Auswärtige Amt und bat Ribbentrop, einen Vertreter in den Ausschuss der „Reichszentrale“ zu entsenden<sup>28</sup>. Die Wahl fiel auf den „Judenexperten“ Emil Schumburg<sup>29</sup>, der einige Wochen zuvor als „Verbindungsführer des Reichsführers SS und Chefs der Deutschen Polizei zum Auswärtigen Amt“<sup>30</sup> charakterisiert wurde. In der Machtpolitik dominierte Heydrich die Entwicklungen zur „Lösung der Judenfrage“ und zwang das Amt in eine Position, sich dazu verhalten zu sollen, ohne selbst in derselben Weise agieren zu können – was nicht heißt, dass man sich im Amt nicht weiterhin Gedanken machte über den möglichen eigenen Beitrag. Wenige Tage zuvor hatte Schumburg in einem in der Forschung schon länger bekannten Runderlass zur „Judenfrage als Faktor der Außenpolitik im Jahre 1938“<sup>31</sup> ein zweistufiges, in sich kohärentes „Programm“ formuliert. Zuerst sollte – kurzfristig – die gelenkte Zerstreuung der Juden in der Welt den Antisemitismus in den Einwanderungsländern fördern. Dies hätte zur Folge, so meinte Schumburg, dass sich alle Völker im eigenen Interesse um eine internationale Lösung der „Judenfrage“ bemühen würden. Als langfristige und ins Globale reichende Lösung projizierte er die Unterbringung der Juden in einem Reservat. Wie schon in den Vorjahren repräsentierten die Formulierungen Schumburgs ein streng ideologisch orientiertes Konzept – eine ernste Rezeption allerdings oder gar die Einbeziehung in Heydrichs Apparat ist nicht erkennbar.

Für das Verständnis des „Endlösungsprozesses“ ist wichtig zu verstehen, dass der SD seine ideologischen Orientierungen stets aufs engste mit den aktuellen machtrationalen Er-

<sup>26</sup> Hildegard von Kotze/Helmut Krausnick (Hrsg.), „Es spricht der Führer“. 7 exemplarische Hitler-Reden, Gütersloh 1966, S. 147f., Hervorhebung im Original.

<sup>27</sup> PA AA, R 100857, 24. 1. 1939; das Bestallungsschreiben von Göring war an Innenminister Frick gerichtet, in dessen Ministerium die Zentrale rein formell eingerichtet wurde; abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 290f.

<sup>28</sup> PA AA, R 100857, Schreiben von Heydrich an Ribbentrop vom 30. 1. 1939.

<sup>29</sup> PA AA, R 100857, Brief des Auswärtigen Amtes vom 10. 2. 1939.

<sup>30</sup> BArch, NS 19/256, Hauszirkular des AA vom 16. 12. 1938 mit Begleitschreiben von Schumburg an den Chef des Persönlichen Stabes RFSS, Wolff, vom 30. 12. 1938.

<sup>31</sup> ADAP, D, V, Nr. 664, S. 780–785, Emil Schumburg, Die Judenfrage als Faktor der Außenpolitik im Jahre 1938, 25. 1. 1939.

fordernissen verknüpfte. Zwar radikalisierten sich die ideologisch abgeleiteten Aktivitäten fortwährend, behielten aber stets das realisierbare Maß im Auge. Je grundsätzlich-ideologischer die Äußerungen im Auswärtigen Amt formuliert waren – so jedenfalls der Eindruck aus den verfügbaren Dokumenten –, desto weiter standen die Autoren meist von der Machtpraxis entfernt. Daran änderte sich auch nichts, als „Judenexperte“ Schumburg nahezu zeitgleich mit der Bildung des RSHA zum Referatsleiter aufstieg<sup>32</sup>.

## Im Krieg

Die Bildung des Reichssicherheitshauptamts aus dem Hauptamt Sicherheitspolizei, dem Sicherheitshauptamt des Reichsführers SS, dem Geheimen Staatspolizeiamt und dem Reichskriminalpolizeiamt mit Heydrich als „Chef der Sicherheitspolizei und des SD“ an der Spitze am 27. September 1939 war ein gleichermaßen symbolischer wie machtpolitischer Akt. Das RSHA repräsentierte die organisatorische Antwort auf eine neuartige ideologische „Herausforderung“: die „Lösung der Judenfrage“ im gesamten deutsch beherrschten Territorium. Das RSHA symbolisierte und manifestierte, dass es nicht um „Außenpolitik“, sondern um eine NS-europäische Innenpolitik ging. Das Streben nach einer „Lösung“ personifizierte sich in Heydrich und Eichmann. Schon am 21. September hatte Heydrich in einem Schnellbrief an die Chefs aller Einsatzgruppen der Sicherheitspolizei, betreffend die „Judenfrage im besetzten Gebiet“, unter Berufung auf eine am gleichen Tag abgehaltene Besprechung in Berlin angeordnet, „daß die *geplanten Gesamt-massnahmen* (also das Endziel) *streng geheim* zu halten“ seien. Es müsse unterschieden werden „zwischen 1.) dem Endziel (welches längere Fristen beansprucht) und 2.) den Abschnitten der Erfüllung dieses Endzieles, (welche kurzfristig durchgeführt werden)“. Vorerst sollten die Juden vom Lande in den größeren Städten konzentriert werden<sup>33</sup>, wodurch sie zu einer handhabbareren Verfügungsmasse wurden, die je nach Möglichkeit und dem Willen des Führers „behandelt“ werden konnte. Die im Herbst/Winter 1939/40 im RSHA formulierten Gedanken an ein Judenreservat im besetzten Polen blieben Fiktion. Eine eigenständige Beteiligung des Auswärtigen Amtes ist hier nicht erkennbar. Überhaupt ist dies eine Phase verminderter Wahrnehmbarkeit, was offensichtlich vor allem personelle Gründe hatte.

Als Heinrich Himmler, der inzwischen auch den Titel des „Reichskommissars für die Festigung des deutschen Volkstums“ trug, am 10. April 1940 eine Entlassungssperre für alle jüdischen KZ-Häftlinge anordnete, nahm er immer noch diejenigen aus, deren Auswanderung vorbereitet war<sup>34</sup>. Daran zeigt sich, dass Auswanderung auch zu diesem Zeitpunkt noch als ein Aspekt der als praktikabel angesehenen „Lösungs“-Optionen charakterisiert werden muss. Erst der Sieg im Westen mit der unerwartet raschen Eroberung Frankreichs markiert die Zäsur. Denn sechs Wochen später hoffte Himmler, wie er in seinen „Gedanken über die Behandlung der Fremdvölkischen im Osten“ vom 25. Mai 1940 formulierte, den „Begriff Juden [...] durch die Möglichkeit einer großen Auswande-

<sup>32</sup> Schumburg stieg am 26. 9. 1939 zum Leiter auf, das RSHA wurde am nächsten Tag gebildet; Datum zu Schumburg nach: Biographisches Handbuch des deutschen Auswärtigen Dienstes 1871–1945, Bd. 4: S, S. 208.

<sup>33</sup> BArch, R 58/276, S. 235–238, 21. 9. 1939, Hervorhebungen im Original.

<sup>34</sup> BArch, R 58/276, S. 252, 10. 4. 1940.

rung sämtlicher Juden nach Afrika oder sonst in eine Kolonie völlig auslöschen zu sehen“<sup>35</sup>. Hitler fand Himmlers Schrift angeblich „sehr gut und richtig“, doch sollte „niemals auch nur auszugsweise oder gedächtnisweise in einem Befehl“ darauf Bezug genommen werden<sup>36</sup>.

Vor diesem Hintergrund sind die Initiativen des neuen „Judenreferenten“ im Auswärtigen Amt, Franz Rademacher, vom Sommer 1940 zu sehen. Als dieser im Juni und Juli 1940 seine Vorschläge in Umlauf brachte – es ist wichtig zu betonen, dass es zwei sind, weil sie sich in wichtigen Punkten unterscheiden und weil dies erneut den Prozess-Charakter der Entscheidungsfindung zeigt –, projizierte er in eine machtpolitische Black Box hinein. In diesen Wochen schien alles möglich, auch eine aktive, vielleicht gar zentrale Rolle des Amts, die es, das muss in Erinnerung gerufen werden, bislang nicht gehabt hatte. Die Kriegsentwicklung erschien wie eine genuine außenpolitische Chance. Das Deutsche Reich hatte Frankreich im Rekordtempo erobert, Hitler sah sich auf dem Weg zur Herrschaft Europas, wenn nicht der Welt. Selbst die Skeptiker fieberten nun mit im Lichte der deutschen Erfolge. Rademacher, der neu in seinem Amt war, wollte dabei sein. Er zielte darauf ab, sich selbst, sein Referat sowie seine Abteilung zu profilieren. Dabei wird zugleich deutlich erkennbar, wie sehr Rademacher auch die inneren Rivalitäten der eigenen Behörde reflektierte. Denn er plädierte insbesondere deshalb für zügige Initiativen, um bei eventuellen Friedensverhandlungen gegenüber der Politischen Abteilung nicht ins Hintertreffen zu geraten. Ansonsten bestünde die Gefahr, meinte er, dass seitens der Politischen Abteilung zu sehr auf die imperialistische Stellung des Reiches, aber zu wenig auf die „überstaatlichen Mächte“ geachtet werde<sup>37</sup>. Denn dieser Krieg habe, so Rademacher, „ein doppeltes Gesicht: ein imperialistisches – die Sicherung des für Deutschland als Weltmacht politisch, militärisch und wirtschaftlich notwendigen Raumes –, ein überstaatliches – [die] Befreiung der Welt aus den Fesseln des Judentums und der Freimaurerei“. Um dies zu unterstreichen, beantragte er eine Verstärkung seines Referats um einen „geschickten, jüngeren Konsulatssekretär“, eine Schreibdame und einen Attaché<sup>38</sup>.

Noch bevor Rademacher seine Vorstellungen näher ausgearbeitet hatte, schaltete sich bereits Heydrich ein. In einem Brief an Ribbentrop pochte er am 24. Juni 1940 darauf, von Göring mit der „Durchführung der jüdischen Auswanderung aus dem gesamten Reichsgebiet beauftragt“ zu sein. Da das „*Gesamtproblem*“ – es handle sich „bereits um  $3\frac{1}{4}$  Millionen Juden in den *heute* deutscher Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten“ – „*durch Auswanderung* nicht mehr gelöst werden“ könne, sei eine „territoriale Endlösung“ notwen-

<sup>35</sup> Zit. nach Helmut Krausnick, Denkschrift Himmlers über die Behandlung der Fremdvölkischen im Osten, in: Vierteljahrshfte für Zeitgeschichte 5 (1957), S. 194–198, hier S. 197. Krausnick hat in seiner Vorbemerkung zur Veröffentlichung dieser Denkschrift festgehalten, Himmler habe sich hier „im Sinne des bekannten Planes einer Abschiebung nach Madagaskar“ geäußert; ebenda, S. 195. Dies ist insofern zu relativieren, als der Madagaskar-Plan zu diesem Zeitpunkt noch nicht in der Diskussion war und ein Bezug zu dieser Insel nur, aus der früheren Berührung Himmlers mit diesem Gedanken abgeleitet, vermutet werden kann. Eine hieraus entstandene Anregung zum Planungsentwurf für Madagaskar lässt sich nicht erkennen. Krausnick ist zuzustimmen, wenn er die von Himmler in dieser Denkschrift als „ungermanisch und unmöglich“ abgelehnte „bolschewistische Methode der physischen Ausrottung eines Volkes“ als schwerlich auch für die Juden geltend charakterisiert.

<sup>36</sup> Staatsarchiv (künftig StA) Nürnberg, NO-1881, 28. 5. 1940.

<sup>37</sup> PA AA, R 100305, Gedanken über die Arbeiten und Aufgaben des Ref. D III, 3. 6. 1940, S. 2.

<sup>38</sup> Ebenda, S. 3. Sein Entwurf ist auch als Kurzfassung unter dem Titel „Kurzer Überblick über die neu aufzunehmenden, vordringlichen Aufgaben des Ref. D III“ überliefert; PA AA, R 100857, S. 229, 3. 6. 1940.

dig. Er bitte daher um eine Beteiligung „bei bevorstehenden Besprechungen, die sich mit der Endlösung der Judenfrage befassen, falls solche von dort aus vorgesehen sein sollten“<sup>39</sup>. Es ist offensichtlich, dass Heydrich von Rademachers Initiative erfahren hatte und mit der gewohnten Sensibilität für Machtfragen sofort reagierte, um diese – aus Sicht des RSHA – ungebührliche Einmischung zu konterkarieren und die eigene Autorität anerkannt zu sehen. Der Begriff „territoriale Endlösung“ war dabei ambivalent. Er konnte sowohl die Verbringung in ein bestimmtes, ob nun innerhalb oder außerhalb Europas liegendes Territorium meinen als auch den deutsch-beherrschten Machtbereich in Europa, auf den die „Endlösung“ bezogen werden sollte. Ausgehend von Heydrichs Formulierungen firmierte nun in den Sommermonaten des Jahres 1940 der Madagaskar-Plan als „territoriale Endlösung“. Damit war in der bereits skizzierten Semantik des Begriffs „Endlösung“ die zweite Eskalationsstufe fixiert. Dabei ging es eindeutig um Deportation, fortgesetzte Überwachung und SS-Kontrolle, nicht „nur“ um „Vertreibung“<sup>40</sup>. Von dieser „territorialen Endlösung“ eskalierte die Praxis der antijüdischen Politik ein gutes Jahr später in die dritte Phase der „genozidalen Endlösung“, die im Nachhinein zum Synonym für den Massenmord als Ganzes wurde<sup>41</sup>.

Heydrichs Intervention setzte einen weiteren Wettlauf in Gang, dessen Einzelheiten hier nicht dargestellt werden können. Entscheidend ist, dass in den folgenden Monaten deutlich wurde, dass das Auswärtige Amt, obwohl Rademacher sich weiterhin mühte, mit seinem Referat und dem Amt im Spiel zu bleiben, allenfalls eine kommunikative Zuarbeiterrolle einnahm. Eichmann behauptete nach dem Krieg, es sei „zu einer ganzen Anzahl von Dezernentenbespr[echungen]“ gekommen, an denen Vertreter aus allen Zentralinstanzen teilgenommen hätten. Insgesamt hätten auf seiner Dienststelle „15–20 grosse Sitzungen“ zum Madagaskar-Projekt mit 20 bis 25 Teilnehmern stattgefunden<sup>42</sup>. Eichmann behauptete weiter, das Auswärtige Amt sei auf diesen Besprechungen durch Eberhard von Thadden vertreten gewesen, der „bei jeder Sitzung“ zugegen gewesen sei. Dieser habe das Besprochene im Auswärtigen Amt vorgebracht, das dann an die Vichy-Regierung herantreten sei und „mit Laval verhandelt“ habe<sup>43</sup>. Zeitgenössisch gibt es für beide Behauptungen keinerlei Belege; wenn es solche Treffen gab, ist von ihnen nichts überliefert. Als der fertige Madagaskar-Entwurf des RSHA im August 1940 auf den Schreibtisch von Unterstaatssekretär Martin Luther kam, ist an dessen Notizen ablesbar, dass er in den vorausgegangenen Monaten kaum mit der Angelegenheit befasst war.

Luther verlangte zu erfahren, von wem denn der Plan stamme und welche Arbeiten „wir“, das heißt die Deutschland-Abteilung des Auswärtigen Amts, daran geleistet habe<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> PA AA, R 100857, Heydrich an Ribbentrop, 24.6.1940, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 312f., Hervorhebung im Original.

<sup>40</sup> So irreführend: Conze u. a., *Das Amt*, S. 15 [Einleitung].

<sup>41</sup> BArch, R 58/996, S. 121f. Als Ernst von Weizsäcker nach dem Krieg auf den Bedeutungswandel des Begriffs „Endlösung“ hinwies, sprach er vom „sogenannten ‚Madagaskar Zionismus‘“; *Trials of War Criminals before the Nuernberg Military Tribunals (NMT)*, Vol. XIII, Washington 1952, S. 444.

<sup>42</sup> BArch, All Proz 6/95, S. 15. An anderer Stelle spricht er sogar von „20, 30, 40 Dezernenten“, die er „wöchentlich ein bis zweimal“ versammelt habe; BArch, All Proz 6/104, S. 422.

<sup>43</sup> BArch, All Proz 6/95, S. 16; IfZ, Eich 1491 -C-, S. 4, 31.5.1960; IfZ, G 01/Adolf Eichmann, von Eichmann korrigierte Tonbandtranskription, S. 140. Die Zahl der Referenten schätzte er laut der letztgenannten Quelle (in dem für ihn typischen Redundanzstil) nur noch auf „ungefähr rund um die zehn“.

<sup>44</sup> PA AA, R 100857, S. 198, handschriftliche Notiz von Luther, undatiert (nach dem 15.8.1940), Punkt 1 und 2.

Weiter notierte er, dass nicht nur Beauftragte des SD, sondern auch des Auswärtigen Amts und eventuell des Reichswirtschaftsministeriums bei Verhandlungen beteiligt werden sollten<sup>45</sup>. Auch die Frage der Einbeziehung der Juden in Italien, Bulgarien, Rumänien „etc.“ wollte er behandelt wissen und fragte nach Vorarbeiten<sup>46</sup>. Luthers Notiz ist ein signifikanter Indikator insofern, als er für seinen ideologischen Ehrgeiz ebenso bekannt war wie für sein Bestreben, in seinem Arbeitsbereich eine umfassende Übersicht und Kontrolle zu erhalten. Es ist deshalb mehr als bemerkenswert, dass er dergleichen offensichtlich wenig informierte Nachfragen formulierte. Luthers Reaktion zeigt zweierlei. Sie deutet darauf hin, dass das Projekt in seinen Augen einen reinen Planungscharakter von nachrangiger Bedeutung hatte, weil anzunehmen ist, dass er andernfalls früher und intensiver interveniert hätte. Und sie zeigt, dass das Auswärtige Amt trotz der ursprünglich von Rademacher ausgehenden Initiative, über Madagaskar zu diskutieren, bei den konkreten Planungsdiskursen des Sommers 1940 gegenüber dem RSHA nur eine nachrangige, in vielen Aspekten nicht einmal voll informierte Rolle spielte.

Rademacher selbst stellte die ganze Angelegenheit so dar, als seien die Zuständigkeiten seitens des Auswärtigen Amts freiwillig und problemlos den anderen beteiligten Institutionen zugestanden worden. Sein Narrativ liest sich allerdings eher wie die nachträgliche Rationalisierung eines Ergebnisses, bei dessen Anerkennung er keine Wahl hatte. Seine Initiative war im Wettbewerb absorbiert worden. Nicht nur Heydrich hatte nachdrücklich und unübersehbar auf seine Rolle gepocht. Auch zwischen Ribbentrop und Göring entwickelte sich im Juni und Juli 1940 ein heftiger Kompetenzstreit, ob das Auswärtige Amt oder Görings Vierjahresplanbehörde für die Vorbereitung und Durchführung der „wirtschaftlichen Friedensverhandlungen“<sup>47</sup> mit Frankreich die Federführung übernehmen durfte<sup>48</sup>.

Analysiert man die Diskussion innerhalb des Auswärtigen Amts sowie zwischen dem Amt und dem RSHA, so fällt die stark divergierende Disposition der Akteure auf. Rademachers Gedanken und Vorschläge kreisten darum, die Notwendigkeit seiner Institution bei der Planung und Umsetzung nachzuweisen, sich selbst ins Spiel zu bringen und aus dem Vorhaben ein Zusammenspiel mehrerer Behörden zu gestalten. Sein Ehrgeiz ist ebenso erkennbar wie seine weitgehende Erfolglosigkeit. Denn der Plan des RSHA zeigt in seiner Genese und seiner Formgebung den Willen der SS, das Heft der Judenverfolgung ganz in der Hand zu halten bzw. im deutsch-beherrschten Europa in die Hand zu bekommen. Die Genesis der „genozidalen Endlösung“ seit dem Frühjahr 1941 illustriert dann, wie sich das RSHA, wie sich Himmler und Heydrich durchsetzten.

Es erscheint deshalb auch nicht verwunderlich, dass Rademachers Vorschlag, eine Konferenz der verschiedenen mit dem Madagaskar-Plan befassten Behörden im Auswärtigen Amt abzuhalten, ohne Resonanz blieb. Dasselbe gilt für seinen Vorschlag, eine Vorberei-

<sup>45</sup> PA AA, R 100857, S. 198, Notiz von Luther, Punkt 3. Er notierte hier als Stichwort „Wako“, i. e. Waffenstillstandskommission. Hierzu ist festzuhalten, dass in der Korrespondenz des Auswärtigen Amts mit der Waffenstillstandskommission wiederholt Fragen der zukünftigen Behandlung des französischen Kolonialreiches angeschnitten wurden, ohne dass von Madagaskar als von einer projektierten zukünftigen „Heimstätte für die Juden“ oder gar von konkreten Plänen die Rede ist; Brechtken, „Madagaskar für die Juden“, S. 267.

<sup>46</sup> PA AA, R 100857, S. 198, Notiz von Luther, Punkt 4.

<sup>47</sup> PA AA, R 29607, Vertrauliche Aufzeichnung von Wiehl vom 1. 7. 1940.

<sup>48</sup> PA AA, R 29607, Schreiben von Göring an das Auswärtige Amt vom 2. 7. 1940; Schreiben von Ribbentrop an Göring vom 9. 7. 1940.

tungs-Kommission zusammenzustellen, die dann ein bis zwei Monate auf die Insel fahren und gezielte Untersuchungen vornehmen sollte. Tatsächlich hielt das RSHA die Fäden in der Hand. Eichmann übernahm die zentrale Rolle und entsandte Theodor Dannecker im August 1940, nach Fertigstellung des Projekt-Entwurfs und zunächst noch unter den Auspizien einer eventuellen Realisierung des Plans, als „Beauftragten“ nach Frankreich<sup>49</sup>. Hier avancierte Dannecker als Leiter des Referats IV J der Sipo-SD in Paris zum herausragenden Antreiber in der Verfolgung der französischen Juden und zu einem entscheidenden Vorbereiter der „genozidalen Endlösung“ in Frankreich. Dieter Wisliceny wurde in gleicher Mission im September nach Preßburg entsandt. Eine Kommission für Madagaskar, wie sie Rademacher vorgeschlagen hatte, wurde weder vom Auswärtigen Amt noch vom RSHA ins Leben gerufen. Der Krieg, auch der gegen die Juden, lief in anderen Bahnen weiter<sup>50</sup>. In den deutsch-französischen Verhandlungen über die Einzelheiten des Waffenstillstandes spielten diese Planungen keine Rolle.

Auch die Kommunikationsflüsse innerhalb des Auswärtigen Amtes unterstreichen dessen machtpolitische Nachrangigkeit. Als Rademacher im Februar 1942 den Gesandten Bielfeld wissen ließ, „der Führer“ habe „entschieden“, „daß die Juden nicht nach Madagaskar, sondern nach dem Osten abgeschoben werden sollen“, die Insel „mithin nicht mehr für die Endlösung vorgesehen“<sup>51</sup> sei, zeigte sich Ernst Woermann als Leiter der Politischen Abteilung immer noch auf dem Stand von 1940. Seine Nachfrage illustriert einen bemerkenswerten Grad von Uninformiertheit. Am 14. Februar 1942 wollte er, „bei der Bedeutung, die diese Entscheidung hat“, wissen, „auf welchen Quellen die Angabe [Rademachers] beruht“<sup>52</sup>.

Woermanns indikative Nicht-Informiertheit über die seit längerem laufenden Veränderungen in der Behandlung der „Judenfrage“ illustriert auch sein Bericht für Ribbentrop zur „Frage eines kolonialen Ausgleichs zwischen Deutschland, Frankreich und Spanien in Afrika“<sup>53</sup>. Woermanns Schreiben datiert vom 21. Januar 1942, also einen Tag nach der Wannsee-Konferenz, auf der die bereits angelaufene „genozidale Endlösung“ koordiniert wurde, vor allem aber Heydrich seinen Führungsanspruch manifestierte. Woermann hält am Tag nach der Konferenz noch fest: „für den Judenstaat: vielleicht Madagaskar“, während die reale machtpolitische Entwicklung dergleichen Imaginationen seit mehr als einem Jahr hinter sich gelassen hatte. Es war Rademacher, der seinen Vorgesetzten darüber aufklären musste, dass die Wannsee-Konferenz inzwischen als Geschäftsgrundlage galt und „der Madagaskar-Plan des Referats D III auf Grund der neuen Entwicklung, wie sie Obergruppenführer Heydrich Unterstaatssekretär Luther dargelegt hat, hinfällig geworden ist“<sup>54</sup>. Bemerkenswert ist Rademachers betonte Formulierung vom „Madagaskar-Plan des

<sup>49</sup> Wisliceny-Bericht vom 18. 11. 1946, in: Poliakov/Wulf (Hrsg.), *Das Dritte Reich und die Juden*, S. 90.

<sup>50</sup> Vgl. den o. g. Titel von Lucy S. Dawidowicz, *Der Krieg gegen die Juden 1933–1945*, München 1979, ohne dass hier deren „ultraintentionalistische“ (Browning) These zutreffend wäre.

<sup>51</sup> PA AA, R 100857, Hausmitteilung von Rademacher an Bielfeld vom 10. 2. 1942, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 334f. Dass Rademacher den Plan hier als von seinem Referat entworfen bezeichnet, kann sich nur auf die gedankliche Urheberchaft zum Projekt-Entwurf des Reichssicherheitshauptamts beziehen.

<sup>52</sup> PA AA, R 100857, Woermann an Rademacher, 14. 2. 1942, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 335.

<sup>53</sup> StA Nürnberg, NG-5741.

<sup>54</sup> PA AA, R 100857, Notiz von Rademacher für Luther mit der Bitte um Unterrichtung Woermanns vom 24. 2. 1942, abgedruckt in: Vogel, Stempel, S. 335f.

Referats D III“. Er suchte demnach weiterhin – zumindest intern – seine initiative Rolle und die Bedeutung seines Referats zu unterstreichen, was spätestens seit August 1940 schon nicht mehr von den Realitäten des Entscheidungsprozesses gedeckt war.

Für eine Gesamtbewertung bis zum Jahresbeginn 1942 ergibt sich demnach folgendes Bild: Seitens des Auswärtigen Amts gab es wiederholt Versuche, sich im Kreis der in der Judenpolitik treibenden Kräfte der NS-Regime-Hierarchie Gehör zu verschaffen. Mitarbeiter des Auswärtigen Amts waren regelmäßig bemüht, in der Diskussion um die „Judenpolitik“ aktiv einen originellen „rassenpolitischen“ Beitrag zu leisten. Die realen machtpolitischen Erfolge im Gesamtbild der Institutionenkonkurrenz blieben bescheiden. Namentlich gegenüber dem SD, später dann dem RSHA, wirkten viele Initiativen des Auswärtigen Amts vor allem wie das Bemühen, in der polykratischen Konkurrenz nicht den Anschluss zu verlieren.

## Resümee

Die hier notwendigerweise kursorisch präsentierten Differenzierungen, die Betonung des präzisen Blicks auf die Chronologie und der Kontext fortschreitender Radikalisierung sind nicht nur deshalb notwendig, weil sie sich aus dem überlieferten Dokumentenbefund ergeben, wie ihn schon seit den 1980er Jahren namentlich Christopher Browning und Hans-Jürgen Döscher vorgeführt haben<sup>55</sup>. Es ist offensichtlich, dass die angemessene Bewertung einer Behörde nur mit Hilfe einer multi-institutionalen Perspektive möglich ist. Insofern bleibt eine derart integrierte Geschichte des Auswärtigen Amts und seiner Rolle, Funktion und Wirkung in der NS-Gesellschaft und der NS-Verfolgungspolitik ein Desiderat.

Was sollte eine solche integrierte Geschichte leisten? Fünf zentrale Elemente verdienen dabei besondere Beachtung:

*Erstens:* Eine solche Studie müsste zeigen, welche tatsächliche Macht-Rolle das Amt bei der Formulierung und Implementierung der Außenpolitik bis 1939 und der NS-europäischen Binnenpolitik danach spielte. Eine solche Analyse müsste notwendigerweise das Wechselspiel mit den anderen, konkurrierenden Institutionen in den Blick nehmen, allen voran dem Sicherheitsdienst und dem späteren RSHA, aber auch dem Wirtschafts-, später dem Rüstungsministerium, der Vierjahresplanbehörde, dem Propagandaministerium, der Dienststelle Rosenberg, dem Ostministerium, dem Generalgouvernement, um nur die wichtigsten zu nennen.

*Zweitens:* Eine solche Analyse müsste den tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen analysieren. Welche reale Wirkung hatten die Diplomaten welcher Abteilungen und Referate, hatten jene Formulierungen, die sie regelmäßig produzierten, auf die tatsächliche Entscheidungsfindung – vom Austritt aus dem Völkerbund über die vielfältigen Vertragsbrüche (Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht, Einmarsch ins entmilitarisierte Rheinland etc.), die Aushandlung neuer Verträge bis zur Kriegführung. Wo ist das Amt aktiver operationaler Gestalter, wo Begleiter, wo Kommentator? Wie mischt und wandelt sich dies über die zwölf Jahre?

---

<sup>55</sup> Dieser Blick findet sich auch in meiner Studie zur Entwicklung des Madagaskar-Gedankens, auf die bereits verwiesen wurde; vgl. Anm. 2.

Dies bedeutet *drittens*, dass für das Verhältnis des Auswärtigen Amts zu anderen Institutionen chronologisch präzise das jeweilige Machtgefüge bestimmt werden muss.

*Viertens* verlangte eine solche Analyse, dass die Bedeutung des Amts aus der Sicht der tatsächlichen außenpolitischen Entscheider – allen voran und immer wieder Hitler – bestimmt werden muss. Welchen Einfluss übte das Amt aus, als es um außenpolitische Aktionen ging wie: Verlassen des Völkerbundes, Nichtangriffspakt mit Polen, Flottenabkommen mit Großbritannien, Stahlpakt, Münchner Abkommen, Angriff auf Polen, Angriff auf die Sowjetunion. Dies sind nur einige Beispiele, bei denen zu fragen wäre, ob das Auswärtige Amt eine tatsächlich mit-entscheidende Rolle spielen konnte. Welche Sicht auf „das Amt“ hatte Hitler jeweils, wenn er außenpolitische Entscheidungen traf? Inwieweit orientierte er sich an Ideen, die aus der Wilhelmstraße kamen? An welchen außenpolitischen Entscheidungen lässt sich ein Einfluss des Amts auf diese Entscheidungsfindung feststellen?

*Fünftens* wäre zu untersuchen, wie das Amt über die Jahre von den jeweiligen außenpolitischen Partnern und Gegnern im Ausland wahrgenommen wurde.

Kurzum: Eine solche integrierte, multi-perspektivische, methodisch und inhaltlich den aktuellen Forschungsstand reflektierende Studie ist gleichermaßen ein Desiderat und eine spannende Herausforderung. Die Diskussion um „Das Amt und die Vergangenheit“ hat gezeigt, dass eine solche quellengestützte Analyse bislang fehlt. Die gegenwärtig laufenden Projekte beispielsweise zum Bundesministerium der Justiz<sup>56</sup> und dem Reichsministerium der Finanzen<sup>57</sup> zeigen in ihren bislang vorliegenden Ergebnissen, wie ertragreich eine ernsthafte wissenschaftliche Auseinandersetzung sein kann.

---

<sup>56</sup> Manfred Görtemaker/Christoph Safferling (Hrsg.), Die Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Vergangenheit. Eine Bestandsaufnahme, Göttingen 2013.

<sup>57</sup> <http://www.reichsfinanzministerium-geschichte.de/> [6. 3. 2014].