

# ***Zürcher Beiträge***

*zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 63*

Daniel Trachsler

## **Neutral zwischen Ost und West?**

**Infragestellung und Konsolidierung  
der schweizerischen Neutralitätspolitik  
durch den Beginn des Kalten Krieges,  
1947–1952**

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und  
Konfliktanalyse der ETH Zürich



*meinen Eltern*



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	9
<b>Einleitung</b>	<b>13</b>
<b>Kapitel 1</b>	
<b>Bundesrätliche Weichenstellung in eine restriktive Neutralitätspolitik zwischen Selbstverständlichkeit und Skepsis 1947/1948</b>	<b>41</b>
1.1 Rückkehr in die Völkergemeinschaft und Notwendigkeit einer neuen konzeptionellen Ausrichtung	43
1.2 Wachsende Zweifel Petitpierres am sicherheitspolitischen Wert der Neutralitätspolitik	57
1.3 Chancenloser Vorstoss Petitpierres zur Modifikation der Neutralitätspolitik im Bundesrat	91
1.4 Fazit	107
<b>Kapitel 2</b>	
<b>Viel Neutralität und wenig Solidarität gegenüber den entstehenden sicherheitspolitischen Strukturen des Westens 1948/1949</b>	<b>115</b>
2.1 Der bundesrätliche Grundsatzentscheid als Richtlinie für die Haltung gegenüber OECE und Brüsseler Pakt 1948	117
2.2 Anhaltende Zweifel an der Funktionalität der Neutralität im EPD	145

2.3	Restriktive Neutralitätspolitik gegenüber den europäischen Einigungsbestrebungen und den transatlantischen Verteidigungsbemühungen 1949	161
2.4	Vorübergehend nachlassender Druck aus dem Westen 1949	186
2.5	Fazit	189
<b>Kapitel 3</b>		
<b>Neutralitätspolitische Konzessionsbereitschaft vor dem Hintergrund des Ausbruchs des Koreakrieges 1950/1951</b>		199
3.1	Rückwirkungen der veränderten Bedrohungslage	201
3.2	Wachsende Inkongruenz zwischen rhetorischem Dogmatismus und faktischer Anpassungsbereitschaft	227
3.3	Grundsatzdiskussionen im EPD	242
3.4	Fazit	251
<b>Kapitel 4</b>		
<b>Konsolidierung des Sonderfalls ab 1952</b>		259
4.1	Perzeption zunehmender westlicher Akzeptanz	261
4.2	Bundesrätliche Bestätigung des sicherheitspolitischen Alleingangs	275
4.3	Etablierung der Neutralität und einsetzende internationale Entspannung als Fundament für den schweizerischen Sonderfall	297
4.4	Fazit	303
<b>Schlusswort</b>		309
Bibliographie		321
Personenverzeichnis		345

## Vorwort

Das Auffinden und Auswerten bisher unbearbeiteter Quellenbestände gehört zur alltäglichen Aufgabe von Historikerinnen und Historikern. Wenn aber – wie im vorliegenden Fall – im Verlauf von Archivrecherchen gleich die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates der Geschichtswissenschaft geöffnet werden, so darf dies als Glücksfall bezeichnet werden.

Als einer der ersten Forscher hat Herr lic. phil. Daniel Trachsler, der Autor der vorliegenden Studie, diese neu zugänglichen Informationen in seine Darstellung einbeziehen können. In seiner Arbeit untersucht er, wie sich die Schweiz in den ersten Jahren des Kalten Krieges bis 1952 im Spannungsfeld zwischen Ost und West positionierte. Der Fokus richtet sich dabei auf die Frage, warum sich die politischen Verantwortungsträger dazu entschieden, auch vor dem Hintergrund einer zunehmend als bedrohlich eingeschätzten Umwelt an der Neutralität als Leitmaxime der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik festzuhalten, obwohl teilweise handfeste Bedenken bezüglich deren Effektivität und Zweckmässigkeit bestanden.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Fortführung einer rigiden Neutralitätspolitik nicht die unumstrittene Selbstverständlichkeit war, für welche sie lange gehalten wurde. Der Beginn des Kalten Krieges rief bei einzelnen Entscheidungsträgern im Gegenteil zeitweise substantielle Zweifel an der Verantwortbarkeit, Praktikabilität und Funktionalität dieser Staatsmaxime hervor. Dies führte auch innerhalb des Bundesrates zu Grundsatzdiskussionen, in denen sehr unterschiedliche Neutralitätsverständnisse aufeinander prallten. Gerade in der Frage, wie weit die Kooperation mit den westlichen Staaten gehen sollte, wurden divergierende Standpunkte vertreten.

Das besondere Augenmerk im Rahmen dieser Untersuchung gilt dabei Bundesrat Max Petitpierre, dem damaligen Vorsteher des Eidgenössischen

Politischen Departementes (EPD). Die Erkenntnis, dass gerade der „Vater“ der Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ der sicherheitspolitischen Effektivität der Neutralitätsmaxime teilweise sehr kritisch gegenüberstand, wirft ein neues Licht auf die Bedeutung und Rolle des langjährigen Aussenministers.

Die Herausgeber danken dem Verfasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, für seine gehaltvolle Arbeit und den differenzierten Einblick in eine zentrale aussen- und sicherheitspolitische Weichenstellung der schweizerischen Nachkriegsgeschichte.

Zürich, im Dezember 2001

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der  
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der  
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
und Konfliktanalyse



## Abkürzungsverzeichnis

AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BA	Bundesarchiv
Bd.	Band
CCEE	Comité de Coopération Economique Européenne
CoCom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
DCI	Democrazia Cristiana Italiana
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DoDiS	Documents Diplomatiques Suisses (elektronische Datenbank)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EPED	Eidgenössisches Post- und Eisenbahndepartement
ERP	European Recovery Program Europäisches Wiederaufbauprogramm
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EZU	Europäische Zahlungsunion

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
Gst	Generalstab
ICAO	International Civil Aviatric Organization Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IL I, IL II	International List I und II
Kominform	Informationsbüro der kommunistischen und Arbeiter-Parteien
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
LVK	Landesverteidigungskommission
MAC	Military Armistice Commission
Nato	North Atlantic Treaty Organization Nordatlantische Vertragsorganisation
NFP 42	Nationales Forschungsprogramm 42
NNRC	Neutral Nations Repatriation Commission Neutrale Heimschaffungskommission
NNSC	Neutral Nations Supervisory Commission Neutrale Waffenstillstandskommission
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NSC 119	National Security Council Staff Study 119

OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
PdA	Partei der Arbeit
R.P.	Rapport politique
S.	Siehe
SACEUR	Supreme Allied Commander to Europe
SR	Ständerat
Sten. Bull.	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung
UEF	Union européenne des fédéralistes
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
Uno	United Nations Organization Organisation der Vereinten Nationen
WHO	World Health Organization Weltgesundheitsorganisation



## **Einleitung**



„C'est donc une illusion de penser que la Suisse peut rester neutre entre deux blocs, comme elle pouvait être neutre entre la France et l'Allemagne ou l'Autriche et la France. Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui.“

Max Petitpierre, 10. September 1948<sup>1</sup>

Ein erster Blick auf die Leitlinien der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und in den Anfangsjahren des Kalten Krieges bis 1952 lässt den Eindruck einer bruchlosen Kontinuität entstehen: Ein einhelliger Bundesrat hielt standhaft an der immerwährenden schweizerischen Neutralität fest und verteidigte sie erfolgreich gegen die Anschuldigungen der Siegerallianz in der unmittelbaren Nachkriegszeit und gegen die Infragestellung nach der Gründung der Vereinten Nationen (Uno) 1945. Der nahtlose Übergang von den Gefahren des Zweiten Weltkrieges zur neuen Bedrohung des Kalten Krieges ermöglichte auch nach dem Zerbrechen des europäischen Gleichgewichtssystems der Vorkriegszeit ein unbeirrbares Festhalten an dieser traditionellen Maxime, die in der öffentlichen Meinung der Schweiz durch das Verschont-

\* Ich möchte mich an dieser Stelle herzlich bei Prof. Dr. Kurt R. Spillmann und Prof. Dr. A. Wenger für die inhaltliche Betreuung und die Herausgabe dieser Studie bedanken. Mein besonderer Dank gilt zudem Christiana Brenk, Daniel Möckli, Christoph Breitenmoser und Marcel Gerber für die zahlreichen Anregungen und Diskussionen, Carol Suter und Ernst Trachsler für die Durchsicht des Manuskripts und Marco Zanoli für das Layout.

1 Der Vorsteher des Eidg. Politischen Departementes, Bundesrat Max Petitpierre, an der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten. Journée des Ministres 1948, 10. September 1948, Documents Diplomatiques Suisses (DoDiS), Nr. 4349.

bleiben während zweier weltumspannender Kriege in ihrer Richtigkeit unantastbar geworden war.<sup>2</sup>

Erst eine vertiefte Auseinandersetzung mit zeitgenössischen Quellen, die der historischen Forschung teilweise erst jüngst zugänglich geworden sind, macht Weichenstellungen und Zäsuren sichtbar und lässt unterschiedliche Phasen in dieser nur scheinbar bruchlosen Kontinuität hervortreten. Der Beginn und die rasche Intensitätszunahme des Kalten Krieges ab 1947 stellten die Fortführung der schweizerischen Neutralitätspolitik radikal in Frage. Kaum hatte der Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes (EPD), Bundesrat Max Petitpierre, seine Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ vor dem Hintergrund der Gründung der Uno und der Lancierung des Marshallplans durch die Vereinigten Staaten entworfen, zwang die besorgniserregende Zunahme der Spannungen im internationalen Umfeld ab Mitte 1947 die politischen Entscheidungsträger der Schweiz zu einem erneuten Hinterfragen dieser Richtlinien.<sup>3</sup> Im Unterschied zu den ersten beiden Nachkriegsjahren sah man sich jedoch nicht nur mit moralischer Isolation und wirtschaftlicher Benachteiligung der Schweiz konfrontiert, sondern auch mit einer als real empfundenen ideologischen und militärischen Bedrohung. So löste bei Petitpierre die kommunistische Machtübernahme in der Tschechoslowakei vom Februar 1948 grösste Zweifel an der Verantwortbarkeit der vorsichtigen, zurückhaltenden Politik der Schweiz aus. In einem Brief an seinen Vertrauten

2 GILG, PETER und PETER HALBLÜTZEL. „Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945).“ In: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1986, 821–968, hier 945f.; DU BOIS, PIERRE. *Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945–1992*. Zürich: Verlag NZZ, 1990, 13–21; CATTANI, ALFRED. „Die Schweiz und die Welt des Westens.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 355–370, hier 361.

3 Vgl. zur Entstehung dieser Konzeption: MÖCKLI, DANIEL. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, 55. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000.



Carl J. Burckhardt, dem damaligen schweizerischen Gesandten in Paris, beschrieb er das Dilemma, welches sich aus dem Widerspruch zwischen der Notwendigkeit einer geeinten westeuropäischen Abwehrfront gegen die Expansion des Kommunismus einerseits und dem schweizerischen Bedürfnis nach möglichst grosser Unabhängigkeit im Rahmen der Neutralität andererseits ergab:

„Ce qui se passe en Tchécoslovaquie est la démonstration [...] que la lutte engagée entre le communisme et toutes les forces non communistes qui existent encore en Europe est une lutte à mort. Il m’arrive parfois, même souvent, de penser que la très grande réserve que nous impose notre politique traditionnelle de neutralité n’est plus supportable et que nous devrions prendre nettement position contre le communisme [...]. Les efforts de M. Bevin et les discours courageux de M. Spaak me paraissent inspirés par un sens des réalités que notre fidélité à la neutralité risque de nous faire perdre. Il ne s’agit pas, bien entendu, de renoncer à la politique de neutralité. Je ne pense pas que nous puissions en pratiquer une autre. Il y a aussi là un problème que je n’ai pas encore résolu.“<sup>4</sup>

Die sich rasch akzentuierende Bedrohungswahrnehmung konfrontierte die schweizerischen Entscheidungsträger mit der Frage nach der aussen- und sicherheitspolitischen Verantwortbarkeit und der Praktikabilität eines auf wirtschaftliche und technische Kooperation begrenzten Alleingangs. Die Gründung des Informationsbüros der kommunistischen und Arbeiter-Parteien (Kominform) vom September 1947 in Polen und die damit verbundene Furcht vor kommunistischer Subversion, die als instabil

4 Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Ministre de Suisse à Paris, C. J. Burckhardt, 23. 2. 1948. In: NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 17 (1.VI.1947–30.VI.1949). Zürich: Chronos, 1999, Nr. 58, 188–190. Der britische Aussenminister Ernest Bevin hatte in einer grossen aussenpolitischen Rede vor dem Unterhaus am 22. Januar 1948 ein allerdings nur schemenhaftes Konzept der Schaffung einer Westunion entworfen; der belgische Premierminister Paul-Henri Spaak sprach wenige Tage später sehr deutlich die Spaltung Europas in zwei feindliche Blöcke an.

eingeschätzte politische Lage in den Nachbarländern Italien und Frankreich und der bereits erwähnte Machtwechsel in der Tschechoslowakei im Februar 1948 liessen die Kriegsangst in Westeuropa und auch in der Schweiz selbst markant ansteigen. Der Kalte Krieg wurde nun in Europa rasch zur handfesten Realität, als auf politischer, wirtschaftlicher und militärischer Ebene gestaffelt die Blockbildung einsetzte. Doch im Fall der Schweiz verunmöglichten die in der unmittelbaren Nachkriegszeit gegen die Kritik der Alliierten so vehement verteidigte Neutralität und die daraus abgeleitete Politik eine vollständige, auch institutionell abgesicherte Integration in die entstehende westliche Werte- und Verteidigungsgemeinschaft.

Bundesrat Max Petitpierre beurteilte die Verantwortbarkeit, die Praktikabilität und die sicherheitspolitische Effektivität der Neutralität und einer sehr restriktiv ausgelegten Neutralitätspolitik zeitweise äusserst skeptisch. Dies lag zum einen daran, dass er die Konfrontation zwischen dem Kommunismus und den antikommunistischen Kräften nicht nur als Auseinandersetzung zwischen Totalitarismus und Demokratie, sondern auch als Nullsummenspiel wahrnahm und somit jede Schwächung der einen Seite als äquivalenten Machtzuwachs der Gegenpartei erachtete. Aus dieser Perspektive bedeutete die Neutralität der Schweiz letztlich eine Stärkung der kommunistischen Seite. Zum anderen zeigte sich rasch, dass sich die Schweiz der ideologischen Dimension des Konfliktes nicht entziehen konnte. Wegen ihrer eindeutig antikommunistischen Haltung wurde sie von ihrem Umfeld und speziell von der Sowjetunion klar dem westlichen Lager zugerechnet. Petitpierre bezweifelte, dass die als aggressiv und expansiv wahrgenommene kommunistische Führungsmacht die Neutralität angesichts der gesinnungsmässigen Positionierung der Schweiz im Konfliktfall respektieren würde. Zusätzlich herausgefordert durch die auf multilateraler Ebene stattfindenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Blockbildungsprozesse in Westeuropa plädierte der EPD-Vorsteher für eine verstärkte Annäherung an die Westmächte, konnte sich mit dieser Haltung in der Landesregierung jedoch nicht durchsetzen. Der Gesamtbundesrat hielt in einem Grundsatzentscheid am 9. März 1948 trotz der als

bedrohlich eingeschätzten Lage an einer sehr rigide interpretierten Neutralitätspolitik fest und stellte sich kategorisch hinter das Prinzip der Neutralität. Was damals als Wahrung der Unabhängigkeit gegenüber den entstehenden Machtblöcken gesehen wurde, bedeutete im Rückblick auch eine wirkungsmächtige Einschränkung des aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums für die Zukunft. Der Bundesrat riskierte mit dieser Entscheidung nicht nur, angesichts der bestehenden ideologischen Differenzen mit der Sowjetunion auch die westliche Supermacht USA und die westeuropäischen Staaten zu brüskieren und die Schweiz erneut in eine – diesmal selbstgewählte – Isolation zu manövrieren. Er verzichtete durch das Fernbleiben von den entstehenden militärischen und politischen Organisationen des Brüsseler Paktes 1948, des Nordatlantikpaktes (Nato) und des Europarates 1949 zudem auf den Schutz einer institutionell abgesicherten Integration in den entstehenden Westblock und entschied sich für einen sicherheitspolitischen Alleingang, welcher mit dem Beschluss zum Abseitsstehen von der Uno 1946 vorgezeichnet worden war. An diesem Kurs hielt der Bundesrat auch fest, als 1950 mit dem Ausbruch des Korea-Krieges eine neue Woge der Angst vor einem dritten Weltkrieg den Globus erfasste.

Warum entschieden sich die schweizerischen Verantwortungsträger in der spannungsgeladenen Anfangsphase des Kalten Krieges zwischen 1947 und 1952 trotz Zweifeln an der Effektivität für einen sicherheitspolitischen Kurs der dauernden Neutralität und für eine rigide Neutralitätspolitik, und wie beeinflusste die Perzeption der sicherheitspolitischen Entwicklungen im internationalen Umfeld diesen Entscheid? Mit dieser zentralen Fragestellung eng verbunden ist das Erkenntnisinteresse, welchen Stellenwert die Neutralität zu dieser Zeit einnahm und wie die Entscheidungsträger mit dieser Maxime in einer Phase umgingen, als sich deren Akzeptanz im internationalen Kontext auf einem Tiefpunkt befand und ihre sicherheitspolitische Zweckmässigkeit von politisch massgeblichen Akteuren im Innern hinterfragt wurde, während der neutrale Status in der öffentlichen Meinung gleichzeitig beinahe uneingeschränkt bestätigt und als konstitutives

schweizerisches Wesensmerkmal wahrgenommen wurde.<sup>5</sup> Ein Bezug zur aktuellen Diskussion in der Schweiz ist nicht zu verkennen. Umfragen belegen seit Jahren die ungebrochene Dominanz der Neutralität im aussen- und sicherheitspolitischen Denken der Bevölkerung.<sup>6</sup> Gleichzeitig öffnet sich eine wachsende Kluft zwischen dem mehrheitlich in einem konservativ-restriktiven Neutralitätsverständnis verharrenden Souverän und einem Bundesrat, der die Neutralität bereits im aussenpolitischen Bericht von 1993 als Rückfallposition für den Notfall definierte und sowohl im sicherheitspolitischen Bericht 2000 wie auch im aussenpolitischen Bericht 2000 davon ausgeht, dass der sicherheitspolitische Wert der Neutralität stark abgenommen hat.<sup>7</sup> Vor dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzung um den sicherheitspolitischen Wert der Neutralität nach dem Ende des Kalten Krieges erhält die untersuchte aussen- und sicherheitspolitische Weichenstellung und ihre Rechtfertigung in den Anfangsjahren der bipolaren

5 VEREIN VOLKSUMFRAGE (Hg.). *Die Schweiz hält durch*. Zürich: Neue Helvetische Gesellschaft, 1948, 173–175. Vgl. zu dieser Umfrage STETTLER, NIKLAUS. „Demoskopie und Demokratie in der Nachkriegsschweiz: Die Volksumfrage der Neuen Helvetischen Gesellschaft als demokratische Herausforderung.“ In: GEORG KREIS, BERTRAND MÜLLER (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 47 (4), 1997, 730–758.

6 So lag die Zustimmung zur Neutralität als Prinzip der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik in jüngsten Umfragen bei hohen 82%. HALTNER, KARL W., KURT R. SPILLMANN und ANDREAS WENGER. *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 2001, 79.

7 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität, 29.11.1993, BBl 1994 I 153; Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), 7.6.1999, BBl 1999 VII 7657, hier 7690f. Für eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Bericht, vgl. FANZUN, JON A. und ANDREAS WENGER. „Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts.“ In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* 2000. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, 9–43. Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, 15.11.2000, BBl 2001 I 261.

Blockkonfrontation zusätzliche Relevanz. Ihre Analyse soll dazu beitragen, ein besseres Verständnis vom Prozess der Herausbildung einer mythisch überhöhten und teilweise dogmatischen Auffassung der Neutralität zu gewinnen, einer Auffassung, welche die öffentliche Meinung bis in die Gegenwart entscheidend prägt.<sup>8</sup>

Zur Untersuchung der Leitfrage soll der Entscheidungsprozess nach Akteuren, Phasen, Interessen und den geprüften alternativen Handlungsoptionen aufgeschlüsselt werden. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei das Handeln des Bundesrates und der Bundesverwaltung. Nur am Rand können dagegen Debatten in der Öffentlichkeit berücksichtigt werden. Im Unterschied zu bisherigen Erklärungsansätzen, welche eine stark binnenorientierte Sichtweise einnahmen und den Entscheid hauptsächlich als innen- und wirtschaftspolitisch determiniert betrachteten,<sup>9</sup> will sich diese Arbeit von der Fixierung auf die Innenpolitik lösen und das Hauptaugenmerk auf den Einfluss des internationalen Umfeldes richten. Aus diesem Forschungsschwerpunkt und aus der gewählten sicherheitspolitischen Perspektive ergibt sich eine Konzentration auf die Sichtweise im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD), wobei der zentralen Figur Bundesrat Petitpierre besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. In zweiter Linie wird die Perzeption im Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) berücksichtigt. Diese Gewichtung wurde wesentlich durch die für die Fragestellung unterschiedlich ergiebige Quellenlage in den beiden Departementen beeinflusst.

Anhand folgender Unterfragen soll der Entscheidungsprozess untersucht und damit das zur Beantwortung der zentralen Fragestellung

8 Es sei an dieser Stelle auf einen Beitrag von JUDIT GARAMVÖLGYI verwiesen, in welchem sie sich mit den speziellen Problemen einer gegenwartsorientierten historischen Forschung auseinandersetzt, vgl. GARAMVÖLGYI, JUDIT. „Fallstricke einer gegenwartsorientierten Fragestellung.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 171–174.

9 In der Diskussion des Forschungsstandes wird ausführlicher auf die diesbezügliche Argumentation eingegangen.

notwendige Fundament erarbeitet werden: Wie beurteilten die Verantwortungsträger den wachsenden Ost-West-Antagonismus einerseits und die Tendenzen zu verstärkter westeuropäischer und transatlantischer Zusammenarbeit andererseits, und welche zentralen Herausforderungen leiteten sie aus diesen Entwicklungen für die Schweiz ab? Welche Akteure stellten die sicherheitspolitische Funktionalität der Neutralitätspolitik und den Kurs des Alleingangs in welchen Phasen und in welchem Kontext in Frage? Wie beeinflusste die Wahrnehmung der Bedrohungslage das Ausmass der Zweifel? Welche Alternativen zum eingeschlagenen Kurs wurden erwogen und wie wurden sie beurteilt? Wie schätzte man die sicherheitspolitischen Implikationen des Marshallplans und der Gründung der *Organisation Européenne de Coopération Economique* (OECE), des Brüsseler Paktes, der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (Nato) und des Europarates ein? Und wie beeinflussten sicherheitspolitische Überlegungen und Interessen den Entscheid der Verantwortungsträger über eine Partizipation?

Für die zeitliche Eingrenzung der Untersuchungsperiode gibt die konkrete Ausprägung des bipolaren Antagonismus in Form der sich vollziehenden Teilung Europas und der vermeintliche Abschluss des aussenpolitischen Konzeptionierungsprozesses in der Schweiz im Sommer 1947 den Ausgangspunkt vor. Die Blockbildung manifestierte sich auf ideologischer Ebene in der Formulierung der Truman-Doktrin im März 1947 und auf politisch-wirtschaftlicher Ebene durch die Lancierung des Marshallplans im Sommer desselben Jahres. In einem vier Phasen umfassenden Prozess bis 1952/1953 etablierte sich die Schweiz im Spannungsfeld zwischen einer perzipierten kommunistischen Bedrohung und den Vorgaben einer rigiden Neutralitätspolitik als militärisch ungebundener Kleinstaat ausserhalb der westlichen Verteidigungsbündnisse und der Uno, vermochte jedoch gleichzeitig ihre zunehmende Ausrichtung an der transatlantischen Eindämmungspolitik und ihre Zugehörigkeit zur westlichen Wertegemeinschaft zu demonstrieren. Ein äusseres Zeichen dafür, dass die Schweiz mit ihrer Position im System des Kalten Krieges wieder eine gewisse Akzeptanz erlangt hatte und der internationale Stellenwert der Neutralität wieder anstieg, bildete die Sondierung der USA vom 13. Dezember 1951 bezüg-

lich einer Teilnahme der Schweiz an einer neutralen Waffenstillstandskommission für Korea.<sup>10</sup> Die bundesrätliche Überprüfung des eingeschlagenen sicherheitspolitischen Kurses, die am 9. Juni 1952 erfolgte, und ein kurzer Ausblick auf die in Europa Mitte der fünfziger Jahre einsetzende Stabilisierung des Kalten Krieges markieren den Schlusspunkt des Untersuchungszeitraumes.

Als adäquate Struktur für die Analyse dieses dynamischen Entscheidungsprozesses, welcher zum Festhalten an der rigiden Neutralitätspolitik führte, erweist sich eine Orientierung am chronologischen Verlauf. Die Studie wird, entsprechend den Phasen der Entscheidungsfindung, in vier Kapitel gegliedert. Das erste Kapitel skizziert zunächst die von Petitpierre entwickelte Konzeption der „Neutralität und Solidarität“. Anschliessend werden die Rückwirkungen untersucht, welche die Perzeption einer wachsenden Bedrohung durch die Veränderung des internationalen Umfeldes auf die Beurteilung der sicherheitspolitischen Zweckmässigkeit der Neutralität und einer restriktiv interpretierten Neutralitätspolitik hatte. Ein zentrales Augenmerk richtet sich dabei auf die bundesrätliche Debatte im März 1948, bei welcher die Weiche in Richtung eines sicherheitspolitischen Alleingangs gestellt wurde, und auf die unterschiedlichen Positionen von Aussenminister Petitpierre und EMD-Vorsteher Karl Kobelt.

Im zweiten Kapitel wird gezeigt, wie die politischen Verantwortungsträger auf der Grundlage des gefällten Richtungsentscheides auf die Herausbildung der sicherheitspolitischen Strukturen in den Jahren 1948 und 1949 reagierten. Die Kooperation im Rahmen der OECE kontrastiert dabei mit der ambivalenten Einstellung gegenüber den verschiedenen Strömungen der westeuropäischen Einigungstendenzen auf politischer Ebene, einer von Skepsis geprägten Einschätzung des Europarates und einer betonten Distanziertheit gegenüber den entstehenden verteidigungspolitischen

10 DIETHELM, ROBERT. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1997, 132. GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *The American Conception of Neutrality After 1941*. New York: St. Martin's Press, 1988, 129–153. GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld: Huber, 1990, 56–63.

Bündnissen des Brüsseler Paktes und der Nato. Es wird auch der Frage nachgegangen, wie sich die Verlagerung der Kooperationsbemühungen von der westeuropäischen auf die transatlantische Ebene bezüglich des Integrationsdrucks auf die Schweiz auswirkte.

Der Beginn des Koreakrieges im Juni 1950 bildet die äussere Rahmenbedingung für das dritte Kapitel. Die weltweit steigende Angst vor dem Ausbruch eines dritten Weltkrieges führte zu einer verstärkten Druckausübung der Westmächte auf den einzelgängerischen Kleinstaat. Es wird untersucht, welche Anpassungsleistungen die Schweiz im Bereich des Osthandels erbringen musste und welche Bedeutung den schweizerischen Kontakten zu hochrangigen westlichen Militärvertretern zukam. Weiter wird analysiert, wie sich die Diskussionen um die Neutralität und die Handhabung der Neutralitätspolitik angesichts der sich akzentuierenden Bedrohungsperzeption verwaltungsimern und -extern verschärften und welche Schlüsse die Verantwortungsträger daraus zogen.

Das vierte Kapitel setzt sich schliesslich mit der schweizerischen Wahrnehmung einer vor allem bei den Westmächten wachsenden Akzeptanz für die Neutralität auseinander. Die helvetischen Entscheidungsträger konstatierten eine zunehmende Wertschätzung für den neutralen Sonderfall. Speziell interessiert, wie sich diese Perzeptionsveränderung auf die bundesrätliche Diskussion im Juni 1952 auswirkte, in welcher das Festhalten an der verfolgten Politik erneut überprüft wurde. Die Evaluation der Auswirkungen der langsam einsetzenden Stabilisierung des Ost-West-Konfliktes in Europa auf die Sonderposition der Schweiz im bipolaren Machtgefüge des Kalten Krieges bildet den Abschluss des letzten Kapitels.

Der Thematik der Beibehaltung der Neutralität der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg und in der Anfangsphase des Kalten Krieges und der Fortführung einer Neutralitätspolitik wurde von der Geschichtswissenschaft während langer Zeit bemerkenswert wenig Beachtung geschenkt. Die Isolation der Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit und der Druck der Alliierten auf die Neutralität wurden zwar sowohl von den



Zeitgenossen wie auch von den Historikern konstatiert.<sup>11</sup> Doch zu bruchlos erschien die Ablösung der Gefahr des Zweiten Weltkrieges durch die neue Bedrohung des Kalten Krieges, zu viel Erklärungsgehalt wurde der positiven Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Neutralität in der unmittelbaren Nachkriegszeit beigemessen, als dass man die Kontinuität einer bereits bisher verfolgten Politik als lohnenswerten Untersuchungsgegenstand betrachtet hätte.<sup>12</sup> Wenn sich wissenschaftliche Arbeiten mit der Position der Schweiz in den ersten Jahren des Kalten Krieges auseinandersetzten, so gingen sie von der schweizerischen Neutralität als Prämisse aus und untersuchten allenfalls die daraus abgeleitete Politik, interessierten sich jedoch nicht für die Ursachen des Festhaltens an dieser aussenpolitischen Leitmaxime.<sup>13</sup>

Bewegung in diese Diskussion kam erst, als die schweizerische Geschichtsforschung nach dem Ende des Kalten Krieges damit begann, die „geschichtsbildlose Lücke“ der Epoche nach 1945 zu schliessen und gerade die schweizerische Aussenpolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit

- 11 SPAHNI, WALTER. *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947*. Frauenfeld: Huber, 1977. GRAF, CHRISTOPH und PETER MAURER. „Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950.“ *Studien und Quellen 11*, 1985, 5–82. NEUENSCHWANDER, RETO. *Der Weg aus der Isolation: Aspekte der Nachkriegspolitik Bundesrat Petitpierre*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1989. ZEHNDER, ALFRED. „Die aussenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 15.
- 12 In diesem Sinn: BOESCH, JOSEPH. „Epochen der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, HANS CHRISTOPH BINSWANGER (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1975, 81–120. BONJOUR, EDGAR. *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1978, 210–214.
- 13 NOLDEN, HANS-WILLI. *Politische Aspekte der Neutralität im Kalten Krieg unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und Österreichs 1945–1956*. Diss. Universität Bonn. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 1978. GRAF, MAURER, *Die Schweiz und der Kalte Krieg*, 1985. GILG, HALBLÜTZEL, *Beschleunigter Wandel und neue Krisen*, 944–946.

aufgrund gegenwartsbezogener Interessen verstärkt ins Blickfeld der Forschung rückte.<sup>14</sup> Die Mitte der neunziger Jahre einsetzende Debatte um die aussenpolitischen Chancen und verpassten Möglichkeiten der Schweiz in einer als geschichtliche Periode verstandenen Zeit zwischen der Kriegswende von 1942/43 einerseits und dem Ausbruch des Kalten Krieges und der Polarisierung des internationalen Systems bis 1950 andererseits wurde durch das 1995 lancierte Nationale Forschungsprogramm 42 (NFP 42) zu den „Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik“ gefördert und der zeitliche Horizont ausgedehnt.<sup>15</sup> In der Folge griffen verschiedene Autoren auch die Frage der Neutralität auf.

PETER HUG ortet den Nutzen der Neutralität für die Nachkriegsjahre in der Ausweitung des Handlungsspielraums für die schmale Elite, welche die schweizerische Aussenpolitik gestaltet habe. Die legitimatorische Potenz eines statischen und abstrakten Neutralitätsbegriffs habe dieser kleinen Gruppe zu einem bedeutenden Aktionsradius verholfen. Die zunehmende Diskongruenz zwischen der von dieser Machtelite tatsächlich betriebenen Aussenpolitik und dem Bild, das sie der innenpolitischen Öffentlichkeit davon vermittelte, habe zum Interesse der aussenpolitischen Akteure an der Verschleierung und Geheimhaltung geführt. Das konstatierte Demokratiedefizit in der Aussenpolitikgestaltung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten führt HUG auf das Fehlen einer kritischen Öffentlichkeit zurück. Zudem habe die Formel der Neutralität allen politischen Lagern mit Ausnahme der

14 GEORG KREIS weist in der Einleitung zur inspirierenden Publikation, die aus dem Schweizerischen Historikertag von 1995 hervorging, auf die Bedeutung der Schwelle von 1945 für die zeitgeschichtliche Forschung hin und knüpft damit an sein „Plädoyer für eine zeitgemässe Zeitgeschichte“ an (NZZ, 17./18.8.1985). An gegenwartsbezogenen Interessen spricht KREIS konkret die beschleunigten Veränderungen des internationalen Umfeldes seit 1989 und die innenpolitischen Widerstände gegen eine diesen Veränderungen angepasste Aussenpolitik an. KREIS, GEORG. „Zur Einleitung: Erste Blicke auf die schweizerische Aussenpolitik nach 1945.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 5–17.

15 Eine Auflistung der im Kontext des NFP 42 erschienenen Publikationen ist im Internet zu finden: [http://www.snf.ch/NFP42/public/f\\_public\\_d.html](http://www.snf.ch/NFP42/public/f_public_d.html)

Partei der Arbeit (PdA) als aussenpolitische Maxime genügt. Als Resultat stellt er die Entwicklung einer vom Bundesrat nur lose koordinierten und institutionell segmentierten Aussenpolitik fest, wodurch ein Spielraum entstanden sei, welchen die einzelnen Fachdepartemente in Verbindung mit spezialisierten Verbänden auch genutzt hätten.<sup>16</sup> Noch pointierter hat HUG die Ansicht, die Aufrechterhaltung der Neutralität habe in erster Linie der Konservierung des nationalen Konsens in der Nachkriegszeit und damit der Machterhaltung einer politischen und wirtschaftlichen Elite gedient, in einem Aufsatz zum Verhältnis der Schweiz zur Uno geäußert, doch bezieht sich dieser auf die Zeit bis 1947.<sup>17</sup> Auf die Schwierigkeit der Schweiz, sich im wirtschaftlichen und institutionellen Geflecht der Nachkriegszeit zu positionieren, und auf die departementsspezifischen Unterschiede in der

- 16 HUG, PETER. „Vom Neutralismus zur Westintegration: Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit.“ In: WALTER LEIMGRUBER, WERNER FISCHER (Hg.). „Goldene Jahre“. *Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*. Zürich: Chronos, 1999, 59–100, hier 60–62. Für eine schwergewichtig die Rolle der Verbände berücksichtigende Untersuchung der Akteure in der schweizerischen Aussenpolitik, vgl. HUG, PETER. „Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen.“ In: BRIGITTE STUDER (Hg.). *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*. Zürich: Chronos, 1998, 203–236. Für eine detailliertere Analyse der Kontakte zwischen Verwaltung und Verbänden sei verwiesen auf GEES, THOMAS. „Interessenclaring und innere Absicherung: Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960.“ In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 141–172.
- 17 HUG, PETER. „Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen 1943–1947.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 84–97.

Beurteilung des einsetzenden Kalten Krieges geht auch der Beitrag ein, welchen HUG zusammen mit MARTIN KLOTER verfasst hat.<sup>18</sup>

Auch HANS ULRICH JOST sieht die Fortführung der Neutralität primär innenpolitisch determiniert. Er bezeichnet die Neutralität als „rhetorisches Vernebelungsinstrument“, welches durch eine formelhafte Unterscheidung zwischen politischen und technischen Organisationen hauptsächlich der Wahrung aussenwirtschaftlicher Interessen dienen sollte.<sup>19</sup> JOST führt diesen Gedanken in einer jüngeren Publikation weiter aus. Als zentrale Richtschnur für die schweizerische Aussenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg und in der Zeit des Kalten Krieges führt er das Kriterium der Nützlichkeit ein. Diese Nützlichkeit interpretiert er eng als grösstmögliche Bewegungsfreiheit für die schweizerische Aussenwirtschaft. Um dieser einen optimalen Handlungsspielraum zu sichern, habe die Schweiz die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Institutionen konstruiert und dadurch die faktische Interdependenz von Politik und Wirtschaft negiert. Indem weiter politisch mit neutralitätswidrig gleichgesetzt worden sei, habe man ein Argument gegen die Beteiligung an denjenigen internationalen Organisationen gefunden, die mit kollektiven Abmachungen die Durchsetzung der schweizerischen Wirtschaftsinteressen erschwert hätten. Als Quintessenz sieht JOST eine wichtige Ursache für die Fortführung der Neutralität in deren Funktion als moralische Legitimation eines politischen und institutionellen Desengagements, das einer optimalen aussenwirtschaft-

18 HUG, PETER und MARTIN KLOTER. „Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30 – 1958/60.“ In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien.* Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 11–139.

19 JOST, HANS ULRICH. *Politik und Wirtschaft im Krieg: Die Schweiz 1938–1948.* Zürich: Chronos, 1998, 201f.

lichen Interessenwahrnehmung diene.<sup>20</sup> Was in diesen stark von innen- und wirtschaftspolitischen Forschungsinteressen geprägten Untersuchungen wenig thematisiert wird, ist die Bedeutung der Neutralität als sicherheitspolitisches Konzept. Eine hauptsächlich auf wirtschaftliche Nützlichkeit und innenpolitische Machtallokation reduzierte Betrachtungsweise berücksichtigt jedoch den gerade im untersuchten Zeitraum durch die Verschärfung der internationalen Bedrohungslage hervorgerufenen Bedeutungsanstieg der sicherheitspolitischen Aspekte dieser Maxime nur ungenügend.

Im Rahmen des NFP 42 erschienen ist die auf multiarchivaler Forschung beruhende Studie von MAURO MANTOVANI zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Im Unterschied zur vorliegenden Arbeit bestimmte jedoch die Aussenwahrnehmung der Schweiz als sicherheitspolitischer Akteur die Auswahl der behandelten Themen, geht es MANTOVANI doch um die Rolle der Schweiz im Rahmen der britischen und amerikanischen Eindämmungspolitik.<sup>21</sup> Er kommt zu einem vernichtenden Urteil über die unter dem Titel der Neutralität geführte Sicherheitspolitik. Bezüglich der optimalen Vorbereitung der Schweiz auf einen Ernstfall sei die Neutralität dysfunktional gewesen, habe sie doch die Kriegsvorbereitungen der Schweiz geschwächt, ohne ihr die Aussicht zu eröffnen, ein weiteres Mal von einem Weltkrieg verschont zu bleiben. Scheint MANTOVANIS Erkenntnis plausibel, dass die Diskrepanz zwischen geringer militärstrategischer Bedeutung und grosser ökonomischer Relevanz der Schweiz die Fortführung der Neutralität ermöglicht habe, so dürfte seine These von der innen(wehr)politischen Bedingtheit der Neutralität umstrittener sein. Er argumentiert, einflussreiche Kreise aus Politik und Wirtschaft hätten

20 JOST, HANS ULRICH, unter Mitarbeit von MATTHIEU LEIMGRUBER und ISALINE MARCEL. *Europa und die Schweiz 1945–1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 2. Zürich: Chronos, 1999, 16f., 148–150, 157f.

21 MANTOVANI, MAURO. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999, 16.

kein Interesse an der Infragestellung der Neutralität gehabt, da sie von den überdurchschnittlichen militärischen Ausgaben profitierten, die mit der „Einsamkeit des Neutralen“ legitimiert werden konnten. Weiter hätten durch die Fortführung der Neutralität eine Neuverteilung der militärischen Ressourcen und diesbezügliche armeerinterne Verteilungskämpfe verhindert werden können. Und schliesslich habe das Festhalten an der traditionellen Politik es erlaubt, eine Aufweichung des Milizsystems zu vermeiden.<sup>22</sup> Diese Sicht, dass Partikulärinteressen der ausschlaggebende Grund für die Beibehaltung der Neutralität gewesen seien, gilt es für den Zeitraum von 1947–52 zu überprüfen.

In seiner Analyse der Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit kommt DANIEL MÖCKLI zum Schluss, dass bis 1947 ein Abweichen von der Neutralität nie ernsthaft zur Diskussion gestanden habe. Diese habe für die schweizerische Aussenpolitik ein axiomatisches Prinzip bedeutet, welchem unabhängig von nationalen Interessen Geltung zukam. Die starke Zunahme der emotionalen Affinität gegenüber der Neutralität während des Zweiten Weltkrieges habe ein Abrücken von diesem Grundsatz undenkbar gemacht, der Bundesrat habe nie den Willen aufgebracht, einen alternativen Kurs in Betracht zu ziehen. Im Gegenteil habe unter Bundesrat Max Petitpierre trotz Wissen um die Defizite der Maxime und ihre sicherheitspolitische Dysfunktionalität eine gezielte Verabsolutierung der Neutralität stattgefunden. Diese habe die Absicht verfolgt, die Schweiz zum internationalen Sonderfall zu stilisieren und so eine ausserordentliche Stellung im internationalen System zu legitimieren.<sup>23</sup> Es ist Aufgabe dieser zeitlich anschliessenden Untersuchung aufzuzeigen, wie sich die parallel mit der Zunahme der internationalen Spannungen nach 1947 wachsenden Zweifel der politischen Entscheidungsträger an der Praktikabilität der Neutralität auf die Einschätzung

22 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 248–251.

23 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 263, 284–287. Eine Dysfunktionalität konstatiert der Autor für die Zeit um 1947/48 und betont den Widerspruch zwischen den zunehmenden Spannungen im internationalen System und der isolierten Position der Schweiz.

dieser Maxime und auf die verfolgte Politik auswirkten. Auf das Vorhandensein gewisser Zweifel hat in erster Linie MARC PERRENOUD aufmerksam gemacht, doch setzte er sich vor allem mit den daraus entstehenden Differenzen zwischen Bundesrat Petitpierre und Interessenvertretern der schweizerischen Wirtschaft auseinander.<sup>24</sup> In einem jüngst erschienenen Aufsatz hat derselbe Autor zusammen mit ANTOINE FLEURY die Frage von Petitpierres Neutralitätsverständnis erneut aufgegriffen.<sup>25</sup>

MÖCKLI ordnet sich mit seiner Arbeit auch in die Debatte ein, welche eine Ideologisierung und Mythologisierung der schweizerischen Neutralität in der Nachkriegszeit postuliert und dabei auch von der Frage geleitet wird, ob dies eine der Hauptursachen für die heutige Blockierung der schweizerischen Aussenpolitik sei. Ausgangspunkt für diese Diskussion waren die schon früher publizierten Arbeiten von DANIEL FREI, in welchen sich dieser mit dem schweizerischen Sendungsgedanken<sup>26</sup> und den Gründen und Scheingründen für die Neutralität<sup>27</sup> auseinandersetzte und für eine unvoreingenommene Diskussion plädierte. Spezifisch zur Überhöhung der Neutralität in den ersten Nachkriegsjahren äusserte er sich in einem Beitrag zur Amtszeit Bundesrat Petitpierres.<sup>28</sup> Die Thematik wurde vor allem in

- 24 PERRENOUD, MARC. „La diplomatie et l’insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950).“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 130–145.
- 25 FLEURY, ANTOINE und MARC PERRENOUD. „Objectifs et problèmes de la politique étrangère (à travers les écrits de Max Petitpierre).“ In: SCHWEIZERISCHES BUNDESARCHIV (Hg.). *Markus Feldmann (1897 – 1958): Bundesrat, Journalist, Tagebuchschreiber*. Bundesarchiv Dossier 13. Bern, 2001, 103–123.
- 26 FREI, DANIEL. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld, Stuttgart: Huber, 1967.
- 27 FREI, DANIEL. „Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität.“ In: *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht*, Heft 2, 1974, 109–120.
- 28 FREI, DANIEL. „Die Ära Petitpierre, 1945–1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 165–174.

jüngeren Arbeiten von PETER HUG, JAKOB TANNER, STEPHAN KUX, KURT IMHOF und SACHA ZALA wieder aufgegriffen.<sup>29</sup>

Es sei zum Schluss auf einige wichtige Editionen und Darstellungen zur schweizerischen Neutralität im allgemeinen verwiesen. Eine wichtige Grundlage bietet nach wie vor das neunbändige Werk von EDGAR BONJOUR zur Geschichte der schweizerischen Neutralität.<sup>30</sup> In erster Linie die sicherheitspolitischen Implikationen und die langfristigen Konsequenzen dieser Leitmaxime beleuchtet der konzise Überblick über die schweizerische Sicherheitspolitik seit 1945, den KURT R. SPILLMANN, ANDREAS WENGER, CHRISTOPH BREITENMOSER und MARCEL GERBER im Rahmen des NFP 42 verfasst haben.<sup>31</sup> Grundlegende Artikel finden sich sowohl im Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik<sup>32</sup> von 1975 wie auch im Neuen

- 29 TANNER, JAKOB. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern, 1993. HUG, *Verhinderte oder verpasste Chancen*, 84–97. IMHOF, KURT. „Die Schweiz im Kalten Krieg oder der ‚Sonderfall‘ im Westblock.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 179–186. KUX, STEPHAN. „Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz.“ In: STEPHAN KUX (Hg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1994, 61–86. ZALA, SACHA. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern, 1998.
- 30 BONJOUR, EDGAR. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970–1980, Bd. V–IX. Vgl. auch BONJOUR, *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, 1978.
- 31 SPILLMANN, KURT R., ANDREAS WENGER, CHRISTOPH BREITENMOSER, MARCEL GERBER. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag NZZ, 2001.
- 32 SCHINDLER, DIETRICH. „Dauernde Neutralität.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, HANS CHRISTOPH BINSWANGER (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1975, 159–180.



Handbuch zur schweizerischen Aussenpolitik<sup>33</sup> von 1992. JÜRIG MARTIN GABRIEL verfasste eine Studie über die für die Schweiz sehr relevante amerikanische Auffassung der Neutralität<sup>34</sup> wie auch eine Aufsatzsammlung zu verschiedenen Aspekten der schweizerischen Neutralität<sup>35</sup>. Stellvertretend für die zahlreichen Publikationen juristischer Natur sei auf zwei ergiebige Dissertationen dieses Wissenschaftsbereichs hingewiesen, welche die relevante Fachliteratur aufgearbeitet haben und neben den Hinweisen auf die rechtlichen Grundlagen der Neutralität anhand der Untersuchung historischer und aktueller Fragen auch deren Implikationen für die schweizerische Sicherheitspolitik thematisierten. HANS-PETER BRUNNER untersuchte die Beziehung von Neutralität und Unabhängigkeit in der Schweiz und setzte sich speziell auch mit der Rolle der bewaffneten Neutralität im Kontext der schweizerischen Sicherheitsstrategie auseinander.<sup>36</sup> ADRIAN SCHAUB widmete sich dem grundsätzlichen Gegensatz zwischen der Neutralität und der Konzeption der kollektiven Sicherheit.<sup>37</sup>

Über das Verhältnis der Schweiz zu den untersuchten internationalen Organisationen und Bündnissen ist in sehr unterschiedlichem Ausmass

33 KÄLIN, WALTER und ALOIS RIKLIN. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 167–189. RIKLIN, ALOIS. „Die Neutralität der Schweiz.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 191–209, mit weiterführenden bibliographischen Angaben.

34 GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*.

35 GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag, 1997.

36 BRUNNER, HANS-PETER. *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*. Schweizer Studien zum Internationalen Recht 58. Diss. Universität Zürich. Zürich: Schulthess, 1989.

37 SCHAUB, ADRIAN R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Diss. Universität Basel. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1995.

Literatur vorhanden. Zur Teilnahme der Schweiz am Marshallplan und ihrem Beitritt zur OECE existieren Untersuchungen verschiedenen Charakters. Eher memoirenhaft sind die Aufsätze von GÉRARD F. BAUER, welcher die Schweiz bei den Beitrittsverhandlungen in Paris als Handelsattaché vertreten hatte.<sup>38</sup> Auf wissenschaftlicher Ebene hat sich dagegen verschiedentlich ANTOINE FLEURY mit diesem Thema auseinandergesetzt.<sup>39</sup> Auch JOST hat den schweizerischen Beitritt zur OECE beleuchtet und stuft ihn als Paradebeispiel für seine These ein, dass das Prinzip der Neutralität immer dann in den Hintergrund geschoben wurde, wenn die Wahrung der nationalen Interessen dies opportun erscheinen liess.<sup>40</sup> Die Lizentiatsarbeit von KARSTEN FÜLLHAAS thematisierte vor allem die Rezeption von Marshallplan und OECE in der Schweiz und zeigte, dass die Frage des

38 BAUER, GÉRARD F. „La coopération et l'intégration économique européennes et la politique suisse.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 83–101. BAUER, GÉRARD F. „L'adhésion de la Suisse à l'Organisation Européenne de Coopération Economique: ses conditions principales.“ In: *Relations internationales* 30, 1982, 209–219. BAUER, GÉRARD F. „Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse: Ou les débuts du multilatéralisme économique européen (1947–1948).“ In: EDOUARD BRUNNER et al. (Hg.). *Einblicke in die schweizerische Aussenpolitik: Zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag NZZ, 1984, 55–81. BAUER, GÉRARD F. „La participation de la Suisse à la reconstruction économique de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale (1947–1948): Un témoignage.“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: Hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 305–323.

39 Ausführlich in: FLEURY, ANTOINE. „La Situation particulière de la Suisse au sein de l'organisation européenne de coopération économique (OECE).“ In: RAYMOND POIDEVIN (Hg.). *Histoire des débuts de la construction européenne (Mars 1948–Mai 1950)*. Bruxelles: Bruylant, 1986, 95–117. Vgl. auch: FLEURY, ANTOINE. „La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945.“ In: PAUL BAIROCH, MARTIN KÖRNER (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 353–370. Für eine Untersuchung der Beurteilung aus Unternehmenssicht: FLEURY, ANTOINE. „Le patronat suisse et l'Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome.“ In: MICHEL DUMOULIN et al (Hg.). *L'Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*. Bern: Peter Lang, 1993, 165–189.

40 JOST, *Europa und die Schweiz 1945– 1950*, 146.

politischen Gehalts schon damals Gegenstand von Diskussionen war.<sup>41</sup> CATHERINE SCHIEMAN untersuchte die Thematik im Kontext der amerikanischen Aussenpolitik gegenüber der Schweiz und ging näher auf die Frage des von den USA geforderten bilateralen Abkommens ein. Dieselbe Autorin streifte im Rahmen ihrer diplomatiegeschichtlichen Untersuchung auch das Verhältnis der Schweiz zur Nato und zum Brüsseler Pakt.<sup>42</sup> Diese Thematik zeigt in der wissenschaftlichen Aufarbeitung grosse Lücken. Am ausführlichsten geht eine neuere Arbeit von MANTOVANI auf die problematischen Beziehungen und punktuellen Kontakte der Schweiz zu den Verteidigungsbündnissen ein. Der Autor greift dabei Erkenntnisse auf, die MAURO CERUTTI 1996 in einem Aufsatz veröffentlichte.<sup>43</sup> An der früher erschienenen Studie von GABRIEL zur amerikanischen Auffassung der Neutralität ist in dieser Hinsicht vor allem seine Untersuchung der Gründe für die unterschiedliche Politik der USA gegenüber der Schweiz einerseits und dem skandinavischen Neutralen Schweden andererseits interessant.<sup>44</sup> In einem Überblicksartikel zum Verhältnis zwischen der Schweiz und der

41 FÜLLHAAS, KARSTEN. *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der „Organisation Européenne de Cooperation Economique“: Das Verhältnis von Presse, Bundesversammlung und Verbänden gegenüber dem Bund in den Jahren 1947/1948*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1998.

42 SCHIEMANN, CATHERINE. *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*. Diss. Uni Zürich. Zürich: Rüegger, 1991, 265–339.

43 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, v.a. Kapitel II und IV. CERUTTI, MAURO. „La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945–1950). Entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 98–129.

44 GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*. Vgl. ebenfalls GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Die ungleichen Neutralen: Die amerikanische Politik gegenüber der Schweiz und Schweden zur Zeit der NATO-Gründung*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft HSG, Nr. 91. St. Gallen, 1984.

Nato ging auch KURT R. SPILLMANN auf die Gründungszeit der Organisation und die sich für die Schweiz ergebenden Fragen ein.<sup>45</sup>

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Europarat standen im Zentrum der Dissertation von RUDOLF WYDER und der Lizentiatsarbeit von PETER HILFIKER.<sup>46</sup> Während der von amtlichen Verlautbarungen ausgehende WYDER in der Frage eines Beitrittes vor allem die offizielle Begründung der schweizerischen Neutralitätspolitik als Haupthindernis anführte, wies bereits HILFIKER in seiner wenige Jahre später erschienenen und auf interne Quellen des EPD abgestützten Arbeit auf die negative Beurteilung des Europarates als entscheidende Beitrittschürde hin. JOST ordnet diese Skepsis in den übergeordneten Rahmen der schweizerischen Abneigung gegenüber supranationalen Institutionen und der Furcht vor Souveränitätseinbussen ein und taxiert die von offizieller Seite vorgebrachten neutralitätspolitischen Einwände gegen den Beitritt der Schweiz als rein taktisches Argument. Ein vorangehendes Kapitel seiner Studie beschäftigt sich auch mit den verschiedenen föderalistischen Europakonzepten und deren Rezeption in der Schweiz.<sup>47</sup> Dem begrenzten Einfluss der europaföderalistischen Verbände in der Schweiz ist auch ein Aufsatz von ERIC FLURY-DASEN gewidmet, der darin die diesen Verbänden von Bundesrat Petitpierre zugedachte Funktion in der öffentlichen Meinungsbildung anspricht.<sup>48</sup>

45 SPILLMANN, KURT R. „Die Schweiz und die Nato.“ In: RENÉ RHINOW (Hg.). *Die Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1995, 105–119.

46 WYDER, RUDOLF. *Die Schweiz und der Europarat 1949–1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Bern, Stuttgart: Haupt, 1984. HILFIKER, PETER. *Die Schweiz und der Europarat 1949–1963: Aspekte eines aussenpolitischen Entscheidungsprozesses*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern 1987.

47 JOST, *Europa und die Schweiz 1945–1950*, 148.

48 FLURY-DASEN, ERIC. „Die *Union européenne des fédéralistes* und die *Europa-Union*. Grenzen und Möglichkeiten des Einflusses von europaföderalistischen Verbänden in der Schweiz.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 32–54, mit weiterführenden Hinweisen.

Als Referenzwerk für die Frage der schweizerischen Neutralitätspolitik im Ost-West-Handel, die sich nach dem Ausbruch des Koreakrieges verschärft stellte, darf nach wie vor die Dissertation von ANDRÉ SCHALLER gelten. Dieser kam bei seiner Untersuchung des Hotz-Linder-Abkommens zum Schluss, Neutralitätsrecht sei damit nicht verletzt worden und neutralitätspolitisch habe das Verhalten der Schweiz einen vertretbaren Kompromiss zwischen entgegengesetzten aussenpolitischen Zielen dargestellt. Seine Sichtweise prägte massgeblich diejenige der späteren Darstellungen, welche sich mit dem Thema auseinandersetzten.<sup>49</sup> Unbestritten ist diese Beurteilung jedoch nicht, so schätzten HANS-WILLI NOLDEN und JAKOB TANNER das Abkommen als klaren Verstoss gegen die Neutralitätspolitik ein.<sup>50</sup>

Zur Übernahme der Überwachungsmission in Korea liegen verschiedene Untersuchungen vor. MARIUS SCHWARB bezeichnete in seiner ausführlichen Dissertation die Mission der Schweiz in Korea als historisch glücklich, jedoch grundsätzlich problematisch und kam zum Schluss, der Schweiz sei es dabei gelungen, die Waffenstillstandsparteien vom Wert der Neutralitätspolitik zu überzeugen.<sup>51</sup> Diese Sichtweise ist nicht unumstritten, so beurteilte GABRIEL die Mission weit skeptischer. Wohl habe die Uno für die Kommissionen die Neutralen berücksichtigen müssen und gerade die USA hätten dadurch eine gewisse Akzeptanz zum Ausdruck gebracht. Weil diese Akzeptanz jedoch auf einem unterschiedlichen Neutralitäts-

49 SCHALLER, ANDRÉ. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern: Haupt, 1987, 215. Vgl. für übereinstimmende Sichtweisen: GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 124–126, MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 61–90.

50 NOLDEN, *Politische Aspekte der Neutralität im Kalten Krieg*, 213; TANNER, JAKOB. „Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation.“ In: PAUL BAIROCH, MARTIN KÖRNER (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 409–428, hier 426; TANNER *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik*, 7.

51 SCHWARB, MARIUS. *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im kalten Krieg*. Diss. Universität Zürich. Bern, Frankfurt am Main, New York: Peter Lang, 1986, 313f.

verständnis basiert habe, sei damit in letzter Konsequenz eine Abwertung der Neutralität verbunden gewesen. Auch ROBERT DIETHELM schloss sich dieser eher kritischen Sichtweise an und kam zum Ergebnis, der Bundesrat habe sich mit seiner vorschnellen Zusage vom Dezember 1951 in eine heikle Lage manövriert, in welcher die Schweiz ihrer Handlungsfreiheit beraubt worden sei.<sup>52</sup>

Die Quellenlage für die vorliegende Arbeit präsentiert sich günstig. Gearbeitet wurde vorwiegend mit nicht edierten Akten aus den Beständen des Schweizerischen Bundesarchivs. Die je nach Quellengattung unterschiedliche Schutzfrist von 30 bzw. 50 Jahren tangierte den Untersuchungszeitraum nur am Rande, dank der grosszügig gewährten Einsicht konnten auch innerhalb der Sperrfrist liegende wichtige Dokumente konsultiert werden. Der Schwerpunkt der Recherchen lag auf den Beständen des EPD wie auch auf den umfangreichen Handakten von Bundesrat Petitpierre. Ergänzend dazu wurden auch die Handakten des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Alfred Zehnder, konsultiert. Den Zugang bedeutend erleichtert haben die relevanten Bände der *Diplomatischen Dokumente der Schweiz* (DDS), in welchen ausgewählte Quellen des EPD aus dem Zeitraum von 1945 bis 1952 ediert wurden.<sup>53</sup> Einen ausgezeichneten Einstieg in die Thematik der Aussenpolitik der Schweiz während der Nachkriegszeit bietet auch die elektronische Datenbank *Documents Diplomatiques Suisses* (DoDiS). Über das Internet zugänglich,

52 GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 150–152; GABRIEL, *Schweizer Neutralität im Wandel*, 59; DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, 153.

53 NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 16 (9.V.1945–31.V.1947). Zürich: Chronos, 1997. NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 17 (1.VI.1947–30.VI.1949). Zürich: Chronos, 1999. Nach der Fertigstellung des Manuskripts der vorliegenden Arbeit ist der Folgeband dieser Reihe erschienen, der die Zeit bis 1952 abdeckt: NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 18 (1.VII.1949–30.IV.1952). Zürich: Chronos, 2001.

beinhaltet sie einen Fundus an teilweise in Volltext vorhandenen Quellen und weiteren Informationen zu darin erwähnten Personen, Organisationen und geographischen Bezeichnungen. Auch eine weiterführende Bibliographie ist online zugänglich.<sup>54</sup> Ergänzend sei auch auf die Dokumentensammlung von DIETRICH SCHINDLER zur schweizerischen Neutralität verwiesen, welche den Zeitraum von 1945 bis 1983 abdeckt.<sup>55</sup> Auch der Zugang zu den Akten des EMD war gewährleistet, was ermöglichte, die Sichtweise dieses Departementes ebenfalls einzubeziehen. Als bedeutend weniger umfangreich als die Handakten von Max Petitpierre erwiesen sich diejenigen des EMD-Vorstehers Karl Kobelt. Können zu seiner Sichtweise oft nur weniger differenzierte Aussagen gemacht werden als zu derjenigen seines Amtskollegen im EPD, so hängt dies auch mit der unterschiedlichen Quellenlage zusammen.

Als kleine Revolution im Bereich der Quellenzugänglichkeit darf die während der Recherchen für diese Arbeit möglich gewordene Auswertung der Verhandlungsprotokolle des Bundesrates bezeichnet werden.<sup>56</sup> Seit dem Inkrafttreten des neuen Archivgesetzes am 1. Oktober 1999 steht der historischen Forschung nun die Konsultation dieses Bestandes nach dem

54 Datenbank DoDiS (Documents Diplomatiques Suisses). Elektronische Datenbank der *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Ca. 1945–1952, [[http://www.admin.ch/bar/dds/d\\_dds1.htm](http://www.admin.ch/bar/dds/d_dds1.htm)].

55 SCHINDLER, DIETRICH (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1984.

56 Bei diesem Bestand mit der Signatur E 1003 handelt es sich um maschinengeschriebene Verhandlungsprotokolle der Bundesratssitzungen, die in deutscher oder französischer Sprache verfasst wurden. Der Bestand für die Jahre 1946 bis 1953 umfasst zwei Bände. Der überraschend knappe Umfang erklärt sich dadurch, dass für viele Entscheidungen auf die schriftlichen Anträge der verantwortlichen Departemente verwiesen wird, welche unter der Signatur E 1004 der historischen Forschung schon länger zugänglich sind. Zudem ist der Bestand im untersuchten Zeitraum leider unvollständig: 1947 (die Protokolle von 23 Sitzungen fehlen), 1948 (13), 1949 (4), 1950 (6), 1951 (4), 1952 (1).

Ablauf einer 50jährigen Schutzfrist offen.<sup>57</sup> Dank einer Bewilligung der Bundeskanzlei konnten auch hier die Akten des gesamten Untersuchungszeitraumes bis und mit 1952 ausgewertet werden. Ergänzend zur Quellenarbeit im Bundesarchiv wurden schliesslich ausgewählte Nachlässe wie diejenigen Paul Rueggers und Alfred Zehnders im Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) der ETH Zürich berücksichtigt.

<sup>57</sup> Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA), 26.7.1998, AS 1999 II 2243.



## **Kapitel 1**

# **Bundesrätliche Weichenstellung in eine restriktive Neutralitätspolitik zwischen Selbstverständlichkeit und Skepsis 1947/1948**



## 1.1 Rückkehr in die Völkergemeinschaft und Notwendigkeit einer neuen konzeptionellen Ausrichtung

### 1.1.1 Erste Schritte aus der Isolation

Die anfangs 1945 nachlassende Umklammerung durch die Achsenmächte brachte der Schweiz nicht die erwartete Entspannung. Das Land sah sich im Gegenteil heftigen Vorwürfen seitens der Siegerkoalition wegen seiner als unsolidarisch empfundenen Neutralität ausgesetzt. Max Petitpierre, der Jurist und ehemalige freisinnige Neuenburger Ständerat, der am 14. Dezember 1944 als Nachfolger für den zurückgetretenen Marcel Pilet-Golaz in den Bundesrat gewählt worden war und dort mit dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) auch das Ressort seines Vorgängers übernommen hatte, sah sich bei seinem Amtsantritt am 1. Februar 1945 mit belasteten Beziehungen zu den Mitgliedern der Siegerallianz konfrontiert.<sup>1</sup> Diese betrachteten den Kleinstaat als Kriegsgewinnler, der durch die Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen zum Deutschen Reich die Beendigung des Krieges hinauszögerte.<sup>2</sup>

1 Eine ausführliche politische Biographie, welche sich mit Max Petitpierre beschäftigt, ist immer noch ausstehend. Grundlegende Hinweise bietet das biographische Lexikon von URS ALTERMATT, vgl. FLEURY, ANTOINE. „Max Petitpierre, 1899-.“ In: URS ALTERMATT (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 431–436. Für die ersten Nachkriegsjahre bietet MÖCKLI wichtige Hinweise: MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*. Spezifisch zur Wahl, vgl. 81–92. Eine Darstellung der Wahl durch einen Zeitgenossen ist zu finden in ZEHNDER, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 13–32, hier 13f. Vgl. für eine essayhafte Darstellung von Petitpierres Zeit im Bundesrat auch BOVARD, P.-A. *Nos Excellences à Berne: D’Henri Druey à Pierre Graber 1848–1977. Portraits de vingt-quatre conseillers fédéraux romands*. Morges: Editions de Peyrollaz, 1997.

2 ZEHNDER, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 15.

Noch vor der Kapitulation Deutschlands kam es in Bern vom 12. Februar bis zum 8. März 1945 zu Verhandlungen mit einer alliierten Delegation unter der Leitung von Lauchlin B. Currie.<sup>3</sup> In hart geführten Gesprächen musste die schweizerische Seite unter der Führung des Genfer Professors William E. Rappard angesichts der Sanktionsdrohungen den Forderungen nach sofortiger Einstellung der Handelsbeziehungen zu den Achsenmächten weitgehend nachgeben. Im Gegenzug besserten sich die Bedingungen für die schweizerische Landesversorgung durch ein partielles Entgegenkommen der Alliierten in Fragen des Waren- und Rohstoffbezugs und des Transitverkehrs durch Frankreich. Müssen die wirtschaftlichen Erfolge der schweizerischen Delegation, die über keinerlei Druckmittel verfügte, als bescheiden eingeschätzt werden, so erreichte sie mit den Konzessionen ein Nachlassen der alliierten Attacken auf die Neutralitätspolitik.<sup>4</sup> Vor allem der Chef der Abteilung für Auswärtiges im EPD, Walter Stucki, der die Verhandlungsstrategie koordinierte, hatte die Neutralität verteidigt und sich bemüht, bei der Gegenseite Verständnis für die diskreditierte Staatsmaxime zu wecken.<sup>5</sup> Doch den Wiederanschluss an die internationale Gemeinschaft hatte die Schweiz noch nicht erreicht. Zwei entscheidende Schritte, welche den Ausbruch aus der politisch-moralischen Isolation erleichterten, folgten 1946: Die Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion und der Abschluss des Washingtoner Abkommens.

Das Scheitern des Versuchs, die nach der russischen Revolution abgebrochenen offiziellen Beziehungen zu Moskau wieder zu erneuern, hatte 1944 massgeblich zum Rücktritt von Pilet-Golaz beigetragen. Eine Kontroverse um die Haftbedingungen von russischen Internierten in der

3 Die sowjetische Seite, mit welcher die Schweiz keine diplomatischen Beziehungen unterhielt, war in diesen Verhandlungen nicht vertreten. Zu den Currie-Verhandlungen vgl. BONJOUR, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 357–384; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 125–153; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 92–102.

4 SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 152.

5 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 96–98.

Schweiz im Sommer 1945 bot eine unverfängliche Gelegenheit zur Kontaktnahme, welche es beiden Seiten ermöglichte, das Gesicht zu wahren. In Geheimverhandlungen, die von Januar bis März 1946 in Belgrad stattfanden, gelang es, ein gegenseitiges Einvernehmen zu erreichen.<sup>6</sup> Am 18. März 1946 konnte in einer Verlautbarung schliesslich die erneute Etablierung diplomatischer Kontakte mit der UdSSR bekanntgegeben werden, eine Leistung, die dem schweizerischen Aussenminister im In- und Ausland Respekt verschaffte.<sup>7</sup> Hatte der 18. März damit für die Schweiz einerseits einen diplomatischen Triumph gebracht, sollten die Washingtoner Verhandlungen, die am selben Tag aufgenommen wurden, ihr die eigene Machtlosigkeit gegenüber den mit Nachdruck verfochtenen Forderungen der Westalliierten vorführen.<sup>8</sup>

Das Currie-Abkommen hatte nicht alle strittigen Fragen zu bereinigen vermocht, speziell das Schicksal der deutschen Guthaben auf schweizerischen Banken sorgte für nachhaltige Irritationen. Wegen dieser ungeklärten Frage waren schweizerische Vermögenswerte in den USA blockiert und

6 Zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion, vgl. GEHRIG-STRAUBE, CHRISTINE. *Beziehungslose Zeiten: Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*. Zürich: Hans Rohr, 1997, 330–506. FLEURY, PERRENOUD, *Objectifs et problèmes de la politique étrangère*, 112f. PERRIN, GEORGES. „Les relations avec l'URSS et la République populaire de Chine.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 121–128.

7 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 156–159.

8 Zum Washingtoner Abkommen, vgl. FREI, DANIEL. „Das Washingtoner Abkommen von 1946: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg.“ In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19, 1969, 567–619; CASTELMUR, LINUS VON. *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg*. Zürich: Chronos, 1992, 27–100. Mit einem Schwergewicht auf die Perspektive der USA untersuchte SCHIEMANN Vorbereitung, Verhandlung und Implementierung des Abkommens: SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 183–262. Zur schweizerischen Sichtweise, vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 159–168.

auch die „schwarzen Listen“, welche Sanktionen gegen jene schweizerischen Firmen bedeuteten, die mit den Achsenmächten Handel betrieben hatten, waren nach wie vor in Kraft. Daher lag es auch im Interesse der schweizerischen Entscheidungsträger, zu einer Einigung zu gelangen. Die Gespräche verliefen äusserst zäh. Chefunterhändler Walter Stucki machte völkerrechtliche Bedenken gegenüber der Anwendbarkeit des Gesetzes des alliierten Kontrollrates in der Schweiz geltend, auf dessen Grundlage die Gegenseite die Herausgabe der deutschen Vermögenswerte forderte.<sup>9</sup> Am Ende musste sich die Schweiz materiell weitgehend dem alliierten Druck fügen, wenn sie auch auf ihrem Rechtsstandpunkt beharrte. Sie erklärte sich mit der Auszahlung von 50% der deutschen Guthaben einverstanden und willigte ein, „freiwillig“ eine zusätzliche Summe von 250 Mio. Franken an den europäischen Wiederaufbau beizusteuern.<sup>10</sup> Im Gegenzug wurden die schweizerischen Vermögen in den USA deblockiert und die „schwarzen Listen“ aufgehoben. Die Ratifikation des Abkommens im Juni 1946 rief im schweizerischen Parlament heftige Kritik an den USA hervor, letztlich wurde es jedoch aus Gründen der Staatsraison genehmigt.<sup>11</sup> Die ersten Monate im Jahr 1946 hatten damit wenn auch nicht eine Normalisierung, so doch eine deutliche Entspannung der Beziehungen zu den für Europa bestimmend gewordenen Weltmächten USA und Sowjetunion gebracht.

Zwei weitere Faktoren erleichterten der Eidgenossenschaft die Rückkehr in die internationale Gemeinschaft. Zum einen war die Schweiz, von Kriegshandlungen verschont, mit einem intakten Wirtschaftspotential und einer stabilen, konvertiblen Währung in die Nachkriegszeit gestartet, was sie zu einem begehrten Gläubiger und Handelspartner machte. Diese wirtschaftlich starke Stellung spielte sie aus und schloss mit zahlreichen west-

9 Zu diesem Kontrollratsgesetz Nr. 5, vgl. SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 173f., 180.

10 Zehnder schrieb im Rückblick, man habe sich mit dieser Summe vom Verdacht der Unterstützung des Nationalsozialismus freikaufen müssen. ZEHNDER, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 27.

11 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 163–165.

und osteuropäischen Staaten bilaterale Wirtschafts- und Zahlungsabkommen ab.<sup>12</sup> Zum anderen suchte Petitpierre, auch gegen den Widerstand im Finanzdepartement und im Parlament, durch die Fortführung humanitärer Hilfeleistungen wie der „Schweizer Spende“ die Stellung des Landes zu verbessern.<sup>13</sup> War es der schweizerischen Regierung innerhalb eines guten Jahres nach Kriegsende gelungen, durch Konzessionen, diplomatisches Geschick, handels- und währungspolitische Stärke und humanitäres Engagement die bilateralen Beziehungen des Landes wieder einigermassen ins Lot zu bringen und die Isolation zu mildern, so war dies nur die eine Seite der Medaille. Die Kehrseite bildete das Abseitsstehen vom Versuch, mit den Vereinten Nationen (Uno) ein universelles System der kollektiven Sicherheit zu schaffen.

#### 1.1.2 „Neutralität und Solidarität“ als Resultat der Auseinandersetzung mit Uno und Marshallplan

Die Gründung der Uno 1945 stellte die Fortführung der Neutralität gerade vor dem Hintergrund der massiven internationalen Kritik nach dem Krieg ein erstes Mal in Frage und übte einen massgeblichen Einfluss auf die Genese der aussenpolitischen Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ aus.<sup>14</sup> Der Formulierungsprozess gestaltete sich zunächst in Abhängigkeit vom Verhältnis zu den entstehenden Vereinten Nationen in drei Phasen. Die geplante Weltfriedensorganisation stand der Grundlage der schweizerischen Neutralität, dem Kriegsvölkerrecht und der teilweisen Kodifizierung des Neutralitätsrechts in den Haager Konventionen von 1907, diametral

12 SPAHNI, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 226–231; HUG, KLOTER, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 74–92.

13 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 206–209. Für einen detaillierten Einblick in die Geschichte der „Schweizer Spende“, vgl. SCHMITZ, MARKUS und BERND HAUNFELDER, *Humanität und Diplomatie: Die Schweiz in Köln 1940–1949*. Münster: Aschendorff, 2001; vgl. auch NEUENSCHWANDER, *Der Weg aus der Isolation*, 51–60.

14 Vgl. zu diesem Thema MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, mit weiterführender Bibliographie, s. auch HUG, *Verhinderte oder verpasste Chancen*.

entgegen. Darin wurde von einem *ius ad bellum* der Nationen ausgegangen und daraus das *ius in bello* abgeleitet.<sup>15</sup> Die auf dem Grundgedanken des Gewaltverbotes beruhende Organisation drohte die völkerrechtliche Grundlage der schweizerischen Neutralität auszuhöhlen.

Der von aussen an die Schweiz herangetragene konzeptionelle Handlungsdruck wurde im EPD registriert. Nach vorgängiger Beratung mit dem schweizerischen Gesandten in London, Paul Ruegger, der als enger Vertrauter Petitpieres einen wesentlichen Einfluss auf diesen ausübte, legte der Aussenminister in einem ersten Schritt die Grundzüge einer provisorischen Doktrin fest. Diese stand im Zeichen aussenpolitischer Kontinuität. Die Prämisse bildete die nicht in Frage gestellte Neutralität. Gegenüber einem allfälligen Beitritt zur Uno zeigten sich die Behördenvertreter an der Sitzung vom 12. April 1945 noch reservierter als die verwaltungsexternen Experten.<sup>16</sup> Entscheidenden Einfluss auf die weitere Ausgestaltung der Doktrin sollte jedoch die von Ruegger angeregte Unterscheidung zwischen politischen und technischen Organisationen haben, welche Petitpierre in diese ersten Richtlinien integrierte.

Die zweite Phase wurde durch den für das EPD unerwartet raschen Abschluss der Gründungskonferenz der Uno in San Francisco am 26. Juni 1945 und die anfangs August folgende Beitrittseinladung an die im Krieg neutral gebliebenen Nationen eingeleitet. Aus nur bruchstückhaft zu rekonstruierenden Gründen kam es zu einem Kurswechsel der schweizerischen Uno-Politik. Petitpierre strebte nun nicht mehr eine möglichst enge Kooperation trotz Nicht-Mitgliedschaft, sondern einen Beitritt unter Beibehaltung

15 Vgl. dazu BRUNNER, *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz*, 17–21; SCHAUB, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, 4f. und 11–14.

16 An der Sitzung nahmen Bundesrat Petitpierre, EJPD-Vorsteher Eduard von Steiger, EDI-Vorsteher Philipp Etter, Walter Stucki, William E. Rappard und die beiden Völkerrechtsprofessoren Dietrich Schindler und Léopold Boissier teil. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 104f.



der Neutralität an, ein Ziel, welches auch von der einberufenen Konsultativkommission abgesegnet wurde.<sup>17</sup>

Dieser Kurswechsel im Sommer 1945 hatte zwei essentielle Rückwirkungen auf die Gesamtkonzeption. Einerseits kam es zu einem von der politischen Elite initiierten Prozess der Überhöhung der schweizerischen Neutralität. Damit sollte eine Aufnahme als dauernd neutraler Sonderfall legitimiert werden. Petitpierre strebte eine explizite Anerkennung des Sonderstatus der Schweiz auch innerhalb der Weltorganisation an. Ein Beitritt unter dem einseitigen Vorbehalt, im Falle eines Versagens der kollektiven Sicherheit die Neutralität wieder zu aktivieren, wie dies Schweden 1946 praktizierte, genügte den schweizerischen Ansprüchen nicht. Andererseits schuf Petitpierre mit einer Aufwertung der kompensatorisch zu verstehenden Solidaritätsmaxime ein zweites konzeptionelles Standbein, das der internationalen Gemeinschaft die Nützlichkeit der schweizerischen Neutralität und deren Kompatibilität mit dem Solidaritätsverständnis der Vereinten Nationen verständlich machen sollte. Doch Sondierungen bezüglich der Möglichkeit einer Uno-Mitgliedschaft der Schweiz als völkerrechtlich anerkannter Neutraler verliefen allesamt negativ.

Nachdem die neutralen Staaten Irland, Portugal und Schweden ein Beitrittsgesuch eingereicht hatten, musste sich Petitpierre das Scheitern seiner Strategie eingestehen. In einer weiteren Expertensitzung am 13. August 1946 fiel der vom EPD-Vorsteher vorgezeichnete Entscheid, auf das Einreichen eines Beitrittsbuches zu verzichten.<sup>18</sup> Diese Weichenstellung zu Beginn der dritten Phase wirkte sich in einer Verstärkung und Funktionsänderung der Doktrinelemente aus. Die Überhöhungsstrategie der Neutralität wurde fortgesetzt, doch wechselte die ihr zugrunde liegende Absicht. Sie diente nicht mehr dazu, einen konditionalen Uno-Beitritt zu ermöglichen, sondern im Gegenteil zur Legitimation des Abseitsstehens. Die

17 MÖCKLI nennt als mögliche Ursache die Verbesserung der internationalen Situation und der damit bei Petitpierre aufkeimende Gedanke, die Uno könne möglicherweise funktionieren. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 114–116.

18 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 187.

komplementären konzeptionellen Faktoren der Solidarität und der Universalität mit ihren Komponenten der humanitären Hilfe, der Kooperation auf technischer Ebene und des Ausbaus des Standortes Genf für internationale Organisationen stiegen in ihrer Bedeutung und sollten das Abseitsstehen der Schweiz kompensieren. Mit dieser Verfestigung eines rigiden Neutralitätsverständnisses schien die Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ nun eine definitive Form angenommen zu haben.

Zunehmend trat nun jedoch eine neue Entwicklung ins Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger, welche die Problematik der Beziehungen zur Uno als zentraler Referenzpunkt der Konzeptionsformulierung ablöste: der bipolare Antagonismus und die beginnende Teilung Europas.<sup>19</sup> Ab wann die Bipolarität bei den schweizerischen Behörden als unwiderruflich wahrgenommen und handlungsleitend wurde, lässt sich nicht exakt datieren und ist auch nicht pauschal für alle Regierungs- und Verwaltungsstellen identisch. MÖCKLI vermutet, dass Petitpierre bis Ende 1946 von einem Fortbestehen der Kriegsallianz ausging und ab März 1947 die Hoffnung auf einen amerikanisch-sowjetischen Ausgleich aufgab, während HUG diese Zäsur im EPD spät für die Zeit zwischen 1948 und 1950 ansetzt, das EMD dagegen habe schon 1945 die Hauptbedrohung im Osten gesehen.<sup>20</sup> Einen einschneidenden äusseren Bruch stellte die Deklaration der „Truman-Doktrin“ am 12. März 1947 durch den amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman dar, welche das EPD in seinem monatlichen Rapport als wichtigstes Ereignis herausstrich und erwähnte, die Botschaft werde in

19 Zu den Anfängen des Kalten Krieges, vgl. PATERSON, THOMAS G., ROBERT MCMAHON, (Eds.). *The Origins of the Cold War*. Lexington: D.C. Heath, 1991; LOTH, WILFRIED. *Die Teilung der Welt 1941–1955*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 6. Auflage 1987; GADDIS, JOHN LEWIS. *The United States and the Origins of the Cold War, 1941–1947*. New York: Columbia University Press, 1972; BRETSCHER-SPINDLER, KATHARINA. *Vom heissen zum Kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*. Zürich: Orell Füssli, 1997.

20 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 237–241. HUG weist auf den gestaffelten Eintritt der politischen Institutionen und Interessengruppen in den Kalten Krieg hin und postuliert für diese Entwicklung einen Zeitraum von über einem Jahrzehnt von 1945 bis 1956. HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 75–79; HUG, KLOTER, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 108–112.

internationalen politischen Kreisen als „diplomatische Atombombe“ bezeichnet.<sup>21</sup> Auch das EMD betrachtete die internationale Entwicklung mit wachsender Besorgnis. Generalstabsmajor Robert Frick, der Vorsteher der Nachrichtendienstabteilung, warf in einer Lageeinschätzung am 10. Juni die Frage auf, ob man sich am Vorabend eines neuen Krieges befinde, und hielt mit Blick auf die Deklaration Trumans und die Etablierung einer kommunistischen Regierung in Ungarn fest, solche Ereignisse würden sicherer dazu führen als alles andere, was sich seit Mai 1945 ereignet habe, auch wenn er für 1947 noch nicht mit einer Auseinandersetzung rechne.<sup>22</sup>

Die Einladung zur Teilnahme am Marshallplan zwang den Bundesrat im Sommer 1947 zu einer Stellungnahme gegenüber der sich abzeichnenden Spaltung Europas.<sup>23</sup> Nachdem US-Aussenminister George Marshall am 5. Juni in seiner Ansprache an der Universität von Harvard die Umriss einer grossangelegten Hilfsaktion der Vereinigten Staaten an alle beteiligungswilligen europäischen Nationen entworfen hatte, ergriffen die Regierungen Grossbritanniens und Frankreichs wie gefordert die Initiative und luden die Sowjetunion auf den 27. Juni zu einer Konferenz nach Paris ein. Moskau akzeptierte die Einladung, die sowjetische Delegation brach jedoch die Verhandlungen, auch von der kompromisslosen Haltung des britischen Aussenministers Ernest Bevin und seines französischen Amtskollegen Georges Bidault dazu provoziert, bereits am 2. Juli ab.<sup>24</sup>

21 EPD, Rapport sur la situation générale en mars 1947, (undatiert), BA E 27/9593. Schon im Bericht des Vormonats war darauf hingewiesen worden, dass die beiden grossen Gewinner des Zweiten Weltkrieges, die USA und die Sowjetunion, zu Rivalen geworden seien, welche scheinbar nicht nur die Überreste der Besiegten, sondern gleich auch noch den Rest der Welt unter sich aufteilen würden. EPD, Rapport sur la situation générale en février 1947, (undatiert), BA, E 27/9593.

22 R. Frick, *Appréciation de la situation politico-militaire*, 10.6.1947, BA, E 2800 1990/106/16.

23 Zum Marshallplan, vgl. HOGAN, MICHAEL J. *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987; MILWARD, ALAN S. *The Reconstruction of Western Europe, 1945–1951*. London: Methuen, 1984.

24 HOGAN, *The Marshall Plan*, 51–53.

Max Petitpierre erkannte frühzeitig die Tragweite dieses Plans für den europäischen Wiederaufbau, aber auch dessen antikommunistische Ausrichtung und das daraus entstehende fundamentale Dilemma für die Schweiz.<sup>25</sup> In einem hochgradig ideologisierten Umfeld, das eine Teilnahme am Marshallplan unweigerlich als Stellungnahme zugunsten der westlichen Staaten, eine Absage jedoch als Bestätigung der sowjetischen Vorwürfe gegen die amerikanische Initiative interpretieren würde, präsentierte sich die Aufgabe, die Neutralität glaubwürdig zu wahren, als äusserst heikel. In enger Absprache mit den Gesandten in London und Paris, Ruegger und Burckhardt, und unter Einbezug der Rückmeldungen von Karl Bruggmann aus Washington und Hermann Flückiger aus Moskau bildete sich der Aussenminister seine Meinung.<sup>26</sup> Er kam zum Schluss, dass die Schweiz ein vitales Interesse am Gelingen des Planes habe. Und in einer Abwägung der Vor- und Nachteile gelangte er zur Überzeugung, dass man deshalb unabhängig von der Teilnahme der UdSSR an diesem Projekt mitwirken müsse. Im klaren Bewusstsein darüber, dass die Schweiz zwar kurzfristig betrachtet in einer solchen Organisation wahrscheinlich mehr verlieren als gewinnen würde und dass eine Verurteilung des Entscheids durch die Sowjetunion voraussehbar war, mass Petitpierre dem Beitrag zur Verhinderung der Ausbreitung des Kommunismus in Europa, dem Abwenden der Gefahr einer politischen und wirtschaftlichen Isolierung und dem Bestre-

25 Speziell die Position der Schweiz gegenüber dem Marshallplan berücksichtigen folgende Darstellungen: FLEURY, *La situation particulière de la Suisse*, 95–117; FLEURY, *Le patronat suisse et l'Europe*, 169–171; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 265–286; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 251–267; vgl. für eine Wiedergabe der Rezeption in der Schweiz FÜLLHAAS, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der Organisation Européenne de Coopération Economique*, 14–42.

26 Für den entscheidenden Einfluss, welchen der Gesandte in London, Paul Ruegger, auf Petitpierre ausübte, vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 254–260.

ben, die positiven Seiten der Neutralität und ihre Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Solidarität aufzuzeigen, höheres Gewicht bei.<sup>27</sup>

Einmal gefällt, setzte der Aussenminister seinen Entscheid ohne breitere Vernehmlassung in resoluter Manier durch.<sup>28</sup> Am 27. Juni unterbreitete er dem Gesamtbundesrat einen Communiqué-Entwurf, in welchem die Initiative begrüsst und die grundsätzliche Bereitschaft der Schweiz zur Mitarbeit bekanntgegeben wurde. In seiner Begründung betonte er, es liege im Interesse der Schweiz, Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu bekunden und wies auf die Abhängigkeit der schweizerischen von der europäischen Prosperität hin. Weiter machte er auf die Wichtigkeit aufmerksam, im Hinblick auf eine bereits angekündigte Einladung eine positive Stellungnahme schon vor einem allfälligen Scheitern der Konferenz abzugeben: „Une déclaration de collaboration serait conforme à notre politique de neutralité, si elle est donnée avant que l’affaire ait pris un caractère politique.“<sup>29</sup> Petitpierre wollte vermeiden, einen Entscheid nach einer allfälligen Absage Moskaus fällen zu müssen und ihm so den Charakter einer politischen Parteinahme zu verleihen. Der Bundesrat schloss sich, angesichts des noch diffusen Inhalts des Plans und des unklaren Ausgangs der Pariser Konferenz uncharakteristisch falsch, Petitpierres Ansicht an und genehmigte das

27 Petitpierre, *Question de la neutralité*, (undatiert), BA, E 2800 1990/106/10. Vgl. zu den Erwägungen Petitpierres ebenfalls: Petitpierre, *Notice du Chef du Département politique*, M. Petitpierre: *Plan Marshall*, 22.6.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 6.

28 Dieser rasche Entscheid trug dem Aussenminister auch Kritik ein, insbesondere auch vom Direktor des Vorortes, Heinrich Homberger, der nicht in die Entscheidungsfindung eingebunden worden war. Die von MÖCKLI vertretene Ansicht, der Grund für das Ausbleiben einer breiten, verwaltungsexternen Konsultation sei der Wille Petitpierres zur Teilnahme gewesen, scheint angesichts der Abwägungen und der klaren Haltung Petitpierres einleuchtender als FLEURYS Argument, für eine breitere Vernehmlassung habe die Zeit gefehlt. Immerhin bestand zwischen dem 19. Juni, als Petitpierre seine Gesandten konsultierte, und dem Zeitpunkt des definitiven Entscheides des Bundesrates am 8. Juli eine Zeitspanne von etwa zweieinhalb Wochen. Vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 256–258; FLEURY, *Le patronat suisse et l’Europe*, 169f.

29 Petitpierre an den Gesamtbundesrat, 46e séance du 27 juin 1947, à 9 heures, 27.6.1947, BA, E 1003 -/1 R3104.

Communiqué zur Veröffentlichung.<sup>30</sup> Nach dem Rückzug der Sowjetunion am 2. Juli erfolgte bereits zwei Tage später die französisch-britische Einladung zum auf den 12. Juli angesetzten Treffen aller teilnahmewilligen Staaten in Paris. Am 8. Juli beschloss der Bundesrat nach dem positiven Grundsatzentscheid nun auch die Teilnahme an der Konferenz.<sup>31</sup> In seiner Zusage hielt er jedoch drei Vorbehalte fest:

- „1. Il va des soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnelle de neutralité.
2. Les résolutions de la conférence, qui affecteraient l'économie suisse, ne pourront devenir obligatoires à l'égard de la Confédération que d'entente avec elle.
3. La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats européens, qui ne participeront aux travaux de la Conférence, et d'en conclure de nouveaux.“<sup>32</sup>

Mit der Teilnahme am Marshallplan und der damit verbundenen Stellungnahme gegenüber der einsetzenden Teilung Europas unterzog Petitpierre

30 Der Inhalt des Communiqués lautete folgendermassen: „Le Conseil fédéral a entendu un rapport du Chef du Département politique sur le plan Marshall et les réactions qu'il a suscitées dans les différents pays d'Europe. Il estime que la Suisse ne peut que souhaiter ardemment la réalisation d'un plan de relèvement économique auquel tous les Etats européens pourraient être associés, en dehors de toute contingence politique. Notre pays, s'il est sollicité, doit être prêt à collaborer à l'établissement de ce plan sur un pied d'égalité avec les autres Etats qui permettra à l'Europe de réaffirmer une solidarité dans le domaine économique rompue ensuite de la dernière guerre.“ Ein Exemplar der Pressemitteilung befindet sich in BA, E 2001(E) 1968/78/391.

31 Bedauerlicherweise fehlen im Bestand des Bundesarchivs die Verhandlungsprotokolle Nr. 48–50 des Bundesrates, welche in den entscheidungsrelevanten Zeitraum anfangs Juli fallen.

32 Petitpierre, Le chef du Département politique à l'ambassade de France, 9.7.1947, ediert in ROULET, *Max Petitpierre*, 411. Gérard Bauer nannte Petitpierre selbst als Verfasser dieser Vorbehalte, wobei MÖCKLI auf den Einfluss Paul Rueggers auf den Aussenminister aufmerksam machte. Vgl. BAUER, *Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse*, 61f.; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 260, Anmerkung 699.

seine Leitlinien einer weiteren Anpassung.<sup>33</sup> Das Interesse der politischen Führung, sich im ideologischen Gegensatz klar auf der antikommunistischen Seite zu positionieren, gleichzeitig jedoch an der Neutralität als Dreh- und Angelpunkt der Doktrin festzuhalten, stellte den Bundesrat vor ein schwieriges Problem. Petitpierre löste es durch eine weitere Aufwertung der Solidaritätskomponente. Mit einer gegenüber der Öffentlichkeit als rein ökonomisch bezeichneten Solidarität konnte der Beitritt zum Marshallplan legitimiert werden. Implizit hatte diese Maxime damit jedoch nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine eminent politische Bedeutung. Dies wurde vom Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit aber stets bestritten.<sup>34</sup> Parallel dazu musste nun die Neutralität der gestiegenen Bedeutung der Komplementärmaxime angepasst und durch eine Rückführung auf ihren neutralitätsrechtlichen Kerngehalt eingeengt werden. Die Neutralität setzte der Solidarität aber weiterhin Grenzen in der Frage von Allianzen mit eindeutig militärischem oder politischem Gehalt, bei welchen eine Teilnahme der Schweiz den neutralen Status in den Augen der Öffentlichkeit und der internationalen Gemeinschaft offensichtlich als unglaubwürdig entlarvt hätte. Diese Anpassung der Konzeption an den beginnenden Kalten Krieg, insbesondere die Flexibilisierung der

33 Zu den folgenden Ausführungen, vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 251–265.

34 Dass dies Petitpierre und seinen Beratern klar war und die Negierung des politischen Aspekts gegenüber der Bevölkerung bewusst erfolgte, belegen die folgenden Ausführungen des Gesandten in Paris, Carl J. Burckhardt, aus einem an Petitpierre gerichteten Brief, in welchen er sich mit dem Problem der Legitimation eines schweizerischen Beitritts zum Marshallplan auseinandersetzte: „Natürlich muss immer an den eminent politischen Aspekt der Frage *gedacht* werden, grösste Aufmerksamkeit und Hellsicht wird jetzt, wie in den nächsten Jahren, im Lauf der Entwicklung dieses Vorgangs von Nöten sein. Aber man muss es in jeder Weise *vermeiden*, von diesem *politischen Aspekt* zu *sprechen*, weil leider dadurch die international zur Diskussion stehenden Thesen zu Gunsten der einen Seite entschieden würden. Aus diesem Grunde scheint mir, empfehle es sich, nur den unserer Tradition entsprechenden Aspekt der *ökonomischen Solidarität* der europäischen Völker und den schweizerischen *Solidaritätswillen* zu erwähnen.“ Burckhardt an Petitpierre, 6.7.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 10, Anmerkung 4.

Neutralitätspolitik, wurde gegenüber der Öffentlichkeit nie kommuniziert. Stattdessen erhob Petitpierre die künstliche Unterscheidung zwischen politisch-militärischem und technisch-wirtschaftlichem Charakter zum zentralen Beurteilungskriterium, wenn es um die Frage einer schweizerischen Partizipation in neu entstehenden Organisationen ging. Technisch-wirtschaftlich wurde dabei mit neutralitätspolitisch unbedenklich gleichgesetzt. So wurde der politische Aspekt der Solidarität unterschlagen, der Neutralitätsgedanke kommunikativ dagegen weiter überhöht.

Die in diesem iterativen Prozess entstandene Konzeption suggerierte, auf den formelhaften Nenner „Neutralität und Solidarität“ gebracht, aussenpolitische Kontinuität. Ihre Vieldeutigkeit überdeckte jedoch vier inhärente Spannungsfelder: Erstens unterschlug sie den abnehmenden sicherheitspolitischen Wert der Neutralität im beginnenden Kalten Krieg, sie bedingte zweitens zur Legitimierung des schweizerischen Sonderfallstatus eine rhetorische Überhöhung der Neutralität, die im Widerspruch mit der faktischen Verengung derselben stand, drittens suchte sie gleichzeitig die nationalen wie die internationalen Erwartungen zu erfüllen und viertens sollten im Rahmen dieser Leitlinien auch die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Anforderungen der verschiedenen Departemente unter einen Hut gebracht werden.<sup>35</sup> Auf dieser konzeptionellen Grundlage musste sich die Schweiz den massiv zunehmenden internationalen Spannungen stellen. Der Konzeption und vor allem der Hauptmaxime der Neutralität stand damit eine Zerreissprobe bevor.

35 MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 269–271.



## 1.2 Wachsende Zweifel Petitpierres am sicherheitspolitischen Wert der Neutralitätspolitik

### 1.2.1 Wahrnehmung einer ansteigenden Bedrohung im EPD und im EMD angesichts der Verschärfung des Kalten Krieges

„Il est très facile de dire: il y a un bloc oriental et un bloc occidental en voie de formation. La neutralité suisse, une fois de plus, est justifiée. Nous allons rester entre les deux, amis de tout le monde. Le problème me paraît plus compliqué, parce que aujourd’hui, l’avenir de la Suisse est lié au destin de l’Europe. C’est ce qui semble nouveau: la Suisse n’est plus un pays poursuivant sa vie propre au milieu d’autres pays, mais elle risque de devoir partager le sort commun des Etats européens. Elle ne peut donc plus, comme elle l’a fait pendant des siècles, avec succès, se désintéresser et rester à l’écart des difficultés et des luttes qui divisent les autres Puissances.“<sup>36</sup>

Mit diesen Worten erläuterte der Vorsteher des EPD den schweizerischen Gesandten an ihrem Jahrestreffen am 12. September seine Überzeugung, dass eine passiv verstandene Neutralität den Sicherheitsbedürfnissen der Schweiz nicht mehr genüge. Er führte aus, die Lage der Schweiz hänge vom Schicksal Europas ab und dieses wiederum werde nicht mehr von den europäischen Ländern selbst, sondern von den divergierenden Ambitionen der USA und der Sowjetunion bestimmt. Angesichts der Machtlosigkeit Europas begrüßte Petitpierre die Unterstützung durch die USA im Rahmen des Marshallplans, auch wenn er deren Intentionen hinter dem Engagement als klar politisch und antisowjetisch inspiriert erkannte und dies gegenüber den Gesandten auch offen eingestand. Dass sich Petitpierre auch zu diesem Zeitpunkt so deutlich hinter die Beteiligung am Marshallplan stellte, war keine Selbstverständlichkeit. Denn eine harsche Intervention der amerikanischen Regierung in die Arbeiten des *Comité de Coopération Economique*

36 Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l’étranger, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 26.

*Européenne* (CCEE)<sup>37</sup> zur Fertigstellung des Schlussberichtes zuhanden der US-Administration hatte die Schweiz und die anderen europäischen Teilnehmerländer des Marshallplans brüskiert und schien jenen Stimmen recht zu geben, die eine aggressive wirtschaftliche und politische Einmischung der USA in innereuropäische Angelegenheiten befürchteten.<sup>38</sup> Doch Petitpierre sah keine Alternative zur amerikanischen Hilfe, denn die USA würden wenigstens etwas zum Wiederaufbau des Kontinentes beitragen, während es das Ziel der UdSSR sei, Europa schwach zu halten und sich so eine hegemoniale Stellung zu sichern.<sup>39</sup>

Den Antagonismus zwischen den beiden Weltmächten beurteilte der Aussenminister als Nullsummenspiel, dem sich auch die Schweiz nicht entziehen konnte: „Quoi que nous fassions ou que nous ne fassions pas, nous servons, au moins indirectement, les intérêts de l’une de ces politiques et nous pouvons à la longue nous attirer l’hostilité de l’un ou de l’autre Etat intéressé.“<sup>40</sup> Vor die Alternative gestellt, sich entweder am Wiederaufbau Europas zu beteiligen und sich damit dem russischen Vorwurf auszusetzen, man habe die Neutralität aufgegeben, oder aber die Mitarbeit abzulehnen und damit eine wirtschaftliche und politische Isolierung von denjenigen Ländern zu riskieren, welchen man sich am meisten verbunden fühle, habe der Bundesrat mit den nötigen Vorbehalten die erstgenannte Lösung gewählt, legitimierte Petitpierre nachträglich den Entscheid, am Marshall-

37 Dieses Komitee bestand aus Delegierten aller europäischen Teilnehmerstaaten des Marshallplans und war an der Konferenz in Paris vom 12.–15. Juli 1947 eingesetzt worden. Mit der Hilfe von vier Unterkomitees sollte ein Bericht für die amerikanische Regierung erarbeitet werden, der Aufschluss über die ökonomischen Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten und ihre Pläne für eine wirtschaftliche Erholung gab. Vgl. HOGAN, *The Marshall Plan*, 61–82.

38 Zehnder an Petitpierre, Notice interne du Département politique, 11.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 24. Vgl. dazu auch HOGAN, *The Marshall Plan*, 76–82; FLEURY, *La situation particulière de la Suisse*, 110f.; BAUER, *Les origines de la coopération économique de l’Europe et de la Suisse*, 64f.

39 Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l’étranger, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 26.

40 Ebd.

plan mitzuwirken. Er betonte den Willen, am Prinzip der Neutralität festzuhalten, doch die Praktizierung der Neutralitätspolitik müsse sich den aktuellen Umständen anpassen. Auf der Basis der Trennung zwischen politischen und technischen Institutionen legte er dies so aus, dass ein Anschluss an einen politischen Block vermieden werden müsse, eine aktive Beteiligung an der wirtschaftlichen Organisation Westeuropas dagegen den längerfristigen Interessen der Schweiz entspreche.<sup>41</sup> Eine fast identische Rede hielt der Aussenminister eine knappe Woche später auch vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates, offen sprach er die politischen Absichten hinter dem Marshallplan an,<sup>42</sup> unterstrich aber trotzdem die Notwendigkeit, sich an den westeuropäischen Anstrengungen zu beteiligen.<sup>43</sup> Allerdings hob er vor den Parlamentsvertretern absoluter als vor den Gesandten hervor, er sei mehr denn je davon

41 Ebd.

42 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, *Déclaration sur la position de la Suisse dans le monde et sa politique étrangère*, 16.9.1947 (NR) bzw. 18.9.1947 (SR), ediert in: ROULET, *Max Petitpierre*, 213–217. Die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat wurden von Bundesrat Petitpierre bedeutend offener über die verschiedenen Probleme und Aspekte der Aussenpolitik informiert, als dies vor dem gesamten Parlament und damit in der Öffentlichkeit geschah. So behauptete der Bundesrat kurze Zeit später vor dem Ständerat, nichts in der Rede Marshalls lasse darauf schliessen, dass politische Hintergedanken hinter dem amerikanischen Angebot stehen würden. Vgl. Rede des Vorstehers des EPD, Max Petitpierre, vor dem Ständerat, 7.10.1947, ediert in: ROULET, *Max Petitpierre*, 218–230, hier 228.

43 Um die Situation der Schweiz und die Notwendigkeit der Solidarität zu verdeutlichen, bediente sich Petitpierre einer Metapher: „En somme, nous sommes embarqués sur un bateau qui fait eau de toutes parts; nous ne pouvons pas rester les bras croisés, mais nous devons ramer avec ceux qui sont embarqués avec nous pour chercher à éviter que le bateau ne fasse naufrage et ne devienne un épave.“ Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, *Déclaration sur la position de la Suisse dans le monde et sa politique étrangère*, 16.9.1947 (NR) bzw. 18.9.1947 (SR), ediert in: ROULET, *Max Petitpierre*, 213–217, hier 217.

überzeugt, dass die Neutralität das Leitprinzip der schweizerischen Politik bleiben müsse.<sup>44</sup>

Petitpierre erkannte jedoch das Spannungspotential einer Politik, die sich als neutral bezeichnen liess und trotzdem den sicherheitspolitisch motivierten Interessen an einer verstärkten europäischen Kooperation und einem wirtschaftlichen Aufschwung entsprach. Seine Taktik, um dieses Dilemma nicht akut werden zu lassen, bestand darin, im Rahmen seiner Überhöhungsstrategie den Neutralitätsbegriff möglichst unpräzise zu verwenden, so dass sich darunter ein breitgefächelter Handlungsspielraum subsumieren liess. Dazu forderte er den Verzicht auf eine genauere Umschreibung des Neutralitätsprinzips: „Une neutralité intégrale est une neutralité impossible, une neutralité différentielle n'est plus la neutralité.“<sup>45</sup> Eine solche Differenzierung entspreche nicht den Realitäten und stifte Verwirrung. Stattdessen müsse man zu einem klassischen Verständnis des Neutralitätsbegriffes zurückkehren, der an einen Kriegszustand gebunden sei und so in Friedenszeiten den Handlungsspielraum nicht einschränke. Man dürfe die Neutralität nicht von sich aus extensiv auslegen, da sie sonst von anderen Ländern gegen einen verwendet werden könne. Eine Grenze der Handlungsfreiheit setzte Petitpierre beim Beitritt zu Allianzen, welche die Schweiz in Konflikte verwickeln könnten.<sup>46</sup>

Intensiv diskutiert wurde im Rahmen der Ministerkonferenz vom September 1947 die Frage, ob Europa eine unabhängige Stellung zwischen den Hauptprotagonisten USA und UdSSR würde erlangen können. Die Vorstellung einer „Dritten Kraft“ war im Nachkriegseuropa angesichts der Zerstrittenheit der Siegerkoalition des Zweiten Weltkrieges schon kurz nach Kriegsende vor allem bei der nichtstalinistischen europäischen

44 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Déclaration sur la position de la Suisse dans le monde et sa politique étrangère, 16.9.1947 (NR) bzw. 18.9.1947 (SR), ediert in: ROULET, *Max Petitpierre*, 213–217, hier 217.

45 Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 26.

46 Ebd.

Linken auf grosse Resonanz gestossen.<sup>47</sup> Dabei handelte es sich allerdings nicht um ein klar definiertes Konzept, sondern vielmehr um eine Leitidee, die von zahlreichen Konfliktfeldern überlagert wurde. Erstens standen föderalistische Ansichten, die sich an der Vision eines europäischen Bundesstaates orientierten, unionistischen Bestrebungen gegenüber, welche die nationalstaatliche Souveränität möglichst unangetastet lassen wollten.<sup>48</sup> Zweitens war das Konzept Gegenstand länderübergreifender parteipolitischer Auseinandersetzungen zwischen sozialdemokratisch und liberal verstandenen Idealvorstellungen. Schliesslich prägte auch die französisch-britische Rivalität um den Führungsanspruch die Geschichte der Idee der „Dritten Kraft“. Der gemeinsame Nenner der divergierenden Tendenzen bestand zunächst aus zwei Hauptelementen. Zunächst sollte mit einem geeinten, starken Europa eine erneute Dominanz Deutschlands verhindert werden. Weiter hofften die Verfechter der „Dritten Kraft“, eine vermittelnde Stellung zwischen den beiden aussereuropäischen Supermächten einnehmen zu können. Je stärker sich der Ost-West-Gegensatz akzentuierte, desto deutlicher traten auch die Bestrebungen in den Vordergrund, eine Teilung Europas zu verhindern. Die Lancierung des Marshallplans bedeutete für den Gedanken der „Dritten Kraft“ schliesslich Niederlage und Auftrieb zugleich. Einerseits hatten die Bemühungen um die Verhinderung einer Spaltung Europas einen entscheidenden Rückschlag erlitten. Andererseits gewannen die Bemühungen um eine Vermittlung zwischen den Hauptantagonisten noch zusätzlich an Relevanz, und weiter manifestierte sich nun mindestens vorübergehend die Absicht, den Aufbau eines starken Europa auch als Schutz vor hegemonialen amerikanischen Ansprüchen zu forcieren.<sup>49</sup>

47 Eine grundlegende Monographie zum vielschichtigen Phänomen der „Dritten Kraft“ im Nachkriegseuropa steht noch aus. Einen guten Überblick über den Wissensstand bieten LOTH, WILFRIED. *Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 3. durchgesehene Auflage 1996, 28–84; LOTH, *Die Teilung der Welt*, 194–215.

48 Vgl. dazu auch JOST, *Europa und die Schweiz*, 11–14.

49 LOTH, *Der Weg nach Europa*, 52f.

In seinem Referat am Gesandtentreffen wies Paul Ruegger darauf hin, dass die britische Regierung und insbesondere deren Aussenminister Ernest Bevin nach wie vor versuche, eine definitive Teilung Europas zu verhindern und eine Schlüsselrolle zwischen den USA und der UdSSR einzunehmen.<sup>50</sup> In der Diskussion warnte Walter Stucki, der seit März 1946 als Delegierter des Bundesrates für Spezialmissionen fungierte, der Kontinent dürfe nicht zum Brückenkopf der USA werden und die Schweiz dürfe sich nicht in einen westeuropäischen Block nach amerikanischer Konzeption hineinmanövrieren lassen. Er griff Rueggers Hinweis auf und skizzierte mit deutlich gegen die USA gerichtetem Unterton eine mögliche künftige Rolle Europas als neutraler Block zwischen den beiden Weltmächten. Wenn dies das Ziel des westeuropäischen Zusammenschlusses sei, habe auch die Schweiz einen Platz darin, bis dahin könne die Schweiz eine Politik der Opportunität betreiben, welche man aber ruhig noch Neutralitätspolitik nennen könne. Daneben zeigte er sich jedoch skeptisch bezüglich der schweizerischen Beteiligung an der Organisation Westeuropas, weil er daran zweifelte, dass sich Westeuropa zum Gegengewicht der UdSSR entwickeln könne. Alfred Zehnder beurteilte den Gedanken, die schweizerische Neutralität auf ein europäisches Feld auszudehnen, als interessant, aber verfrüht. Als erster Schritt solle zunächst an der europäischen Solidarität der Schweiz gearbeitet werden und die Neutralitätspolitik dementsprechend elastisch gehandhabt werden.<sup>51</sup> Skepsis bezüglich der Möglichkeit einer unabhängigen Politik Europas zeigte Petitpierre selber, der in seinem Exposé ausgeführt hatte, in einem geteilten Europa sei keine

50 Ruegger, Discours prononcé à la Réunion Annuelle des Ministres en congé en Suisse, 12.9.1947, AfZ, Nachlass Ruegger, 23.6.1. Vgl. dazu auch GREENWOOD, SEAN. „The Third Force Policy of Ernest Bevin.“ In: MICHEL DUMOULIN (Hg.). *Plans de temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre, 1940–1947*. Bruxelles: Bruylant, 1995, 419–436.

51 Zehnder, Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 12 septembre 1947, 12.9.1947, BA, E 2800 1967/61/65.

eigenständige europäische Politik mehr möglich und in Europa gebe es auch keine Macht mehr, die stark genug sei, eine solche zu betreiben.<sup>52</sup>

Petitpierres pessimistische Einschätzung der europäischen Nationen wurde auch im EMD geteilt. Robert Frick, der an der Botschafterkonferenz eine militärische Lageeinschätzung abgab, hielt fest, die militärische Schwäche der grossen europäischen Länder habe ein solches Ausmass, dass die schweizerische Armee im Moment die stärkste des Kontinentes sei.<sup>53</sup> Der Vorsteher der Nachrichtenabteilung wies auf das gewaltige Übergewicht der russischen Truppen im Gebiet Kontinentaleuropas hin und zog den Schluss, es sei unzweifelhaft, dass militärische Aktionen der Sowjetunion mit Stossrichtung Atlantik mindestens in einer ersten Phase erfolgreich sein würden. Daraus zog er nicht den Schluss, dass ein dritter Weltkrieg unmittelbar bevorstehe oder unvermeidlich sei, betonte jedoch, die Lage habe sich seit einem Jahr verschärft und man dürfe bezweifeln, dass alle Fragen durch Verhandlungen gelöst werden könnten. Anschliessend kam Frick auf die Situation der Schweiz zu sprechen und informierte, von der Landesverteidigungskommission (LVK) und vom Generalstab seien verschiedenste Studien ausgearbeitet worden. Er ging nicht detaillierter auf diese ein, äusserte jedoch die Überzeugung, das im Kriegsfall wahrscheinlichste Szenario sei, dass die Schweiz alleine einem Angreifer gegenüberstehen würde, der in Europa kaum auf anderen Widerstand stosse als den schweizerischen. Als Konsequenz strich Frick die Wichtigkeit heraus, der Armee ein angemessenes Budget zur Verfügung zu stellen. Weiter sprach er sich gegen jede Tendenz aus, eine moralische Neutralität zu akzeptieren. Gerade die im Vergleich mit den anderen europäischen Ländern privilegierte Schweiz dürfe nicht den Mut verlieren zu kritisieren, was man als ungerecht oder unmoralisch ansehe.<sup>54</sup>

52 Exposé du Chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 26.

53 R. Frick, Situation politico-militaire: Exposé présenté à la Conférence des Ministres de Suisse à Berne, le 12.9.47, 12.9.1947, DoDiS, Nr. 2169.

54 Ebd.

Im EMD scheint die Maxime der Neutralität nicht wie im EPD hinterfragt worden zu sein, vielmehr ging man von ihr als Prämisse aus. So hob Frick in seinen Ausführungen hervor, der Wille zur Verteidigung der Neutralität sei unabhängig von der Situation bei der Armeeführung unerschütterlich, hier herrsche *unité de doctrine*.<sup>55</sup> Dieser Unterschied zwischen den Departementen mag auch damit zu tun haben, dass die militärischen Auswirkungen der Neutralität rechtlich klarer geregelt waren als die Implikationen für den aussen- und wirtschaftspolitischen Bereich, wo keine allgemeingültigen Rechtsgrundlagen dazu vorlagen. Während also im EPD eine aussenpolitische Konzeption erarbeitet wurde, die Richtlinien für das neutralitätspolitische Verhalten bieten sollte, konnte man sich im EMD auf die Verordnungen und Handlungsanweisungen abstützen, die im Zweiten Weltkrieg gegolten hatten. Im August hatte der Departementsvorsteher, Bundesrat Kobelt, den Auftrag erteilt, angesichts der angespannten internationalen Lage die relevanten Verordnungen und Bundesratsbeschlüsse zu revidieren und an die Erfahrungen des letzten Krieges anzupassen, um so auf einen allfälligen Kriegsausbruch vorbereitet zu sein.<sup>56</sup>

EPD und EMD konstatierten für 1947 eine Zunahme der Spannungen. Doch während das EPD in erster Linie durch die Lancierung des Marshallplans herausgefordert wurde, hatte im EMD hauptsächlich das militärische Verhalten der Sowjetunion nach der Deklaration der „Truman-Doktrin“ Besorgnis hervorgerufen. Frick wies in seinem Referat in diesem Zusammenhang auf die unter militärischem Druck erfolgte Einsetzung

55 R. Frick, Situation politico-militaire: Exposé présenté à la Conférence des Ministres de Suisse à Berne, le 12.9.47, 12.9.1947, DoDiS, Nr. 2169.

56 Kobelt an de Montmollin, (ohne Titel), 18.8.1947, BA, E 27/12857. Im Anhang dieses als persönlich und geheim deklarierten Schreibens befindet sich ein Überblick über die Massnahmen, die in den zwölf Monaten vor Kriegsausbruch 1939 getroffen worden waren. Insbesondere erwähnt wurden die Bundesratsbeschlüsse zur Neutralitätserklärung, zu den Instruktionen an den General, zur Kriegsmobilmachung der Grenztruppen und zur Ordnung des Pressewesens, weiter auch die Verordnung über die Handhabung der Neutralität. Kobelt wandte sich in dieser Angelegenheit im Februar 1948 u.a. auch an Petitpierre, vgl. dazu seinen Brief vom 3. Februar 1948, ebenfalls in E 27/12857.



einer kommunistischen Regierung in Ungarn und auf die Bedrohung der Tschechoslowakei hin, deren Regierung damit zur Absage einer Beteiligung am Marshallplan gezwungen wurde.<sup>57</sup> Bezüglich der Gefahr des Ausbruches eines dritten Weltkrieges waren sich die Departemente insofern einig, dass sie dies als durchaus mögliche Option einschätzten, den USA und der Sowjetunion jedoch attestierten, einen Konflikt zum jetzigen Zeitpunkt nicht anzustreben. Skeptisch waren aber beide Departemente bezüglich der längerfristigen Perspektiven.

Diese Skepsis und die Bedrohungswahrnehmung akzentuierten sich im letzten Quartal 1947 beträchtlich. Schon die von Moskau mit heftigem Druck erzwungene Absage der osteuropäischen Regierungen an den Marshallplan hatte in der Schweiz Bestürzung ausgelöst. Petitpierre warf der Sowjetunion vor, sie zementiere damit die Teilung Europas.<sup>58</sup> Die Anspannung im EPD wuchs nochmals, als die Nachricht von der Gründung des Informationsbüros der kommunistischen und Arbeiter-Parteien (Kominform) eintraf. Der Aufbau dieser Organisation war eine Reaktion der Sowjetunion auf den Marshallplan und das Ergebnis einer Konferenz, die Ende September im polnischen Szklarska Poreba stattfand. Unter der Leitung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) trafen sich die Spitzen der kommunistischen Parteien Polens, Jugoslawiens, Bulgariens, Rumäniens, Ungarns, der Tschechoslowakei, aber auch Frankreichs und Italiens. In seinem Hauptreferat stellte der sowjetische Delegationsleiter Andrej Shdanow die Teilung der Welt in zwei Lager als vollzogene Tatsache dar und definierte den Ost-West-Konflikt als globale, auf Sieg oder

57 R. Frick, Situation politico-militaire: Exposé présenté à la Conférence des Ministres de Suisse à Berne, le 12.9.47, 12.9.1947, DoDiS, Nr. 2169.

58 Petitpierre, Protokoll der Sitzung vom 23. September 1947, um 16.15 Uhr im Büro des Chefs des Politischen Departements, über die Mitarbeit der Schweiz beim Comité de Coopération Economique Européenne und über allfällige Handelsvertragsverhandlungen mit Russland, 23.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 29. Vgl. zur Ablehnung der Teilnahme am Marshallplan durch die osteuropäischen Staaten: LOTH, *Die Teilung der Welt*, 175–177; vgl. für die Reaktion Petitpierres auch FLEURY, *La situation particulière de la Suisse*, 105.

Untergang angelegte Auseinandersetzung.<sup>59</sup> Der KPdSU ging es an dieser Konferenz um die Konsolidierung der Macht in Osteuropa, deren Labilität die Beteiligungsbereitschaft verschiedener osteuropäischer Regierungen am Marshallplan offenbart hatte. Die kommunistischen Parteien sollten mobilisiert und das Vorgehen radikalisiert werden. Kritisiert wurden vor allem die Vertreter der kommunistischen Parteien aus den westlichen Ländern, welche die revolutionäre Chance nach Kriegsende vertan hätten. Schliesslich wurde an der Konferenz beschlossen, in Belgrad ein zentrales Informations- und Koordinationsbüro einzurichten und einen gemeinsamen Aktionsplan auszuarbeiten.<sup>60</sup>

Im EPD wurden diese Ereignisse mit gespannter Aufmerksamkeit verfolgt. Aus der Gesandtschaft in Moskau traf die Meldung ein, auch das Vorgehen in der Schweiz sei an der Konferenz ein Thema gewesen. Vorerst seien jedoch vor allem Aktivitäten in Frankreich, Italien und der Tschechoslowakei zu erwarten.<sup>61</sup> In den westlichen Ländern gehe man davon aus, dass es sich um eine entscheidende Etappe im Angriff des Kommunismus gegen seine politischen Gegner handle und dass Moskau diesem Unternehmen grösste Bedeutung zumesse, informierte Zehnder Petitpierre.<sup>62</sup> Die Gründung des Kominform trug auch massgeblich zur Meinung im Westen bei, dass die nationalen kommunistischen Parteien durch die KPdSU fremdbestimmt würden. Zur perzipierten äusseren Spannung gesellte sich so zusätzlich Argwohn gegenüber einer potentiellen innenpolitischen Gefahr.

59 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 178–180.

60 Ebd., vgl. auch STIRNIMANN, CHARLES. *Der Weg in die Nachkriegszeit, 1943–1948: Ein Beitrag zur politischen Sozialgeschichte des „Roten Basel“*. Basel, Kassel: Friedrich Reinhardt Verlag, 1992, 384f.

61 Die Gesandtschaft in Moskau an Petitpierre, Internationales kommunistisches Informationsorgan in Belgrad, 9.10.1947, BA, E 2001(E) 1967/113/498.

62 Zehnder an Petitpierre, Les réactions suscitées dans le monde par la création du Kominform, (undatiert), BA, E 2800 1990/106/6.

Die Befürchtungen, welche man im EPD wegen der als instabil eingeschätzten Lage besonders gegenüber Frankreich und Italien hegte, konkretisierten sich im November. In den beiden Nachbarländern der Schweiz brachen grosse Streikbewegungen aus, in Frankreich traten über zwei Millionen Arbeiter in den Ausstand, es kam zu Sabotageakten und Ausschreitungen zwischen Sicherheitskräften und Streikenden.<sup>63</sup> Unter dem Titel „Le Kominform à l'oeuvre“ schrieb der Gesandte in Rom, René De Weck, im Dezember 1947 an die Zentrale in Bern, die Kommunisten versuchten sich durch Massenagitation und revolutionäre Umtriebe für ihr Scheitern auf parlamentarischer Ebene zu revanchieren.<sup>64</sup> In einem persönlichen Brief an Max Petitpierre schätzte auch Carl J. Burckhardt die Lage als kritisch ein, man müsse von einem Tag auf den anderen mit gravierenden Entwicklungen rechnen. Die französische Regierung habe bereits Truppen mobilisiert. Französische Kreise befürchteten, dass die Sowjetunion versucht sein könnte, in Frankreich vollendete Tatsachen zu schaffen. Burckhardt wandte sich gegen Panikmacherei, warnte jedoch, es brauche wenig, um eine Lawine auszulösen.<sup>65</sup> Am 12. Dezember informierte Petitpierre den Bundesrat, es seien in Frankreich Vorbereitungen für einen revolutionären Staatscoup entdeckt und dieser vereitelt worden.<sup>66</sup> Mitte Dezember scheiterte ein weiterer Versuch der USA, Grossbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion, sich an der Aussenministerkonferenz in London über wesentliche Fragen zu einigen.

Die starke Zunahme der Spannungen im zweiten Halbjahr 1947 hatte im EPD zwei Konsequenzen: Erstens war den Verantwortlichen drastisch die wirtschaftliche Misere gerade in den Nachbarländern Frankreich und Italien und die damit verbundenen Risiken vor Augen geführt worden. Als

63 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 181f.

64 De Weck an Petitpierre, Le Kominform à l'oeuvre: comparaison entre les événements de France et ceux d'Italie, 5.12.1947, BA, E 2001(E) 1967/113/498.

65 Burckhardt an Petitpierre, 6.12.1947, BA, E 2800 1990/106/16.

66 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 86e séance du 12 décembre 1947, à 9 heures, 12.12.1947, BA, E 1003 -/1 R3104.

Folge davon sah sich Petitpierre in seiner Ansicht bestärkt, dass sich die Schweiz am Versuch eines raschen wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas unbedingt beteiligen musste. Er war davon überzeugt, dass die Linderung der wirtschaftlichen Misere in Europa ein zentrales Hindernis für die sowjetischen Pläne zur Einsetzung kommunistischer Regierungen in Westeuropa darstellen würde. Zweitens stieg die Bedeutung der Frage nach den effektiven Sicherheitsleistungen einer neutralitätsorientierten Politik. Dies zeigte sich in Petitpierres Referat vor den aussenpolitischen Kommissionen der Räte im November. Er forderte mit Vehemenz ein aktives Engagement der Schweiz:

„Si nous pouvons nous désintéresser de la guerre politique qui oppose les intérêts américains et les intérêts soviétiques sur plusieurs points du globe, nous sommes engagés, que nous le voulons ou non, dans la lutte qui se déroule aujourd’hui en Europe, non pas seulement entre les USA et l’URSS, comme certains sont enclins à le croire, mais entre l’Europe elle-même, et la civilisation qu’elle représente, et les forces totalitaires qui la menacent et auxquelles elle finirait probablement par succomber, si elle ne pouvait pas s’appuyer sur la puissance des USA.“<sup>67</sup>

Zentral im Rahmen dieser Arbeit ist jedoch, dass Petitpierre an dieser Sitzung erstmals vor parlamentarischen Vertretern deutliche Vorbehalte an den Sicherheitsgarantien äusserte, welche die Neutralität der Schweiz noch bot. In seinen bisherigen Ausführungen vor den aussenpolitischen Kommissionen war es darum gegangen, eine Präzisierung der Neutralitätspolitik zu verhindern und ein aktives Engagement im Marshallplan zu legitimieren. Zusätzlich stellte er aber nun zum ersten Mal explizit die Frage, ob die Neutralität für die Schweiz noch eine effektive Garantie darstelle und ihr weiterhin Sicherheit in einem allfälligen bewaffneten Konflikt gewähren würde. Petitpierre beantwortete die Frage negativ, argumentierte zu diesem Zeitpunkt jedoch vor allem juristisch. Das rechtliche Fundament der schweizerischen Neutralität sei nicht mehr solide, da weder die USA

67 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, (ohne Titel), 18.11.1947 (NR), 19.11.1947 (SR), BA, E 2800 1967/60/1.

noch die Sowjetunion durch die Garantie von 1815 gebunden seien. Er sehe zudem keine Möglichkeit, im Rahmen der Uno oder mit direkten Demarchen eine explizite Bestätigung der Neutralität zu erhalten. Deren Respektierung durch eine Grossmacht hänge nur noch von unmittelbaren Interessen militärischer, strategischer oder wirtschaftlicher Art ab.<sup>68</sup> Trotz dieser negativen Einschätzung der Sicherheitsgarantie vertrat Petitpierre die Meinung, dass man nicht auf die Neutralität verzichten müsse. Der Wille der Schweiz, an der Neutralität festzuhalten, sei letztlich das Fundament für diese. Er nahm aber trotzdem einen gestiegenen Rechtfertigungsdruck wahr, was sich darin zeigte, dass er den Nutzen der Neutralität mit einem neuen Argument zu stützen suchte: Diese könne auch damit begründet werden, dass die Schweiz die Ost-West-Teilung nicht als endgültig betrachte und versuchen wolle, wenigstens eine schmale Brücke zwischen den beiden Blöcken zu bilden.<sup>69</sup> Die kritischen Bemerkungen Petitpierres lösten bei den parlamentarischen Vertretern offenbar erstaunlich wenig Diskussionen aus. Aus dem Protokoll der nationalrätlichen Kommission ergibt sich nur, dass deren Sichtweise mit den geäusserten Auffassungen des Aussenministers übereinstimmen würde.<sup>70</sup>

Petitpierre glaubte bei den europäischen Ländern auch ein gewisses Verständnis für die Neutralität auszumachen, da viele dieser Staaten im Grunde auch kein Interesse daran hätten, in die Streitigkeiten der Grossmächte einbezogen zu werden. Petitpierre nahm die Diskussion von der

68 Ebd.

69 Ebd. Einen ähnlichen Gedanken hatte Petitpierre einige Tage zuvor im Gespräch mit dem Präsidenten einer amerikanischen christlich-jüdischen Vereinigung vertreten. Zu dieser Bindegliedfunktion meinte er: „C'est dans ce domaine que des petites nations, telle que la Suisse peuvent jouer un rôle utile en ce sens qu'elles maintiennent certains liens, aussi ténus soient-ils, entre ces deux forces aux conceptions opposées. De tels liens, en empêchant une scission complète, seront peut-être un jour susceptibles de favoriser un rapprochement.“ Campiche an Petitpierre, Résumé de l'entretien entre Monsieur le Conseiller fédéral et M. Everett R. Clinchy, Président de la National Conference of Christians and Jews aux Etats-Unis, 12.11.1947, BA, E 2800 1967/60/6.

70 Protokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Protokoll der Tagung vom 18./19. November 1947 in Bern, 19.11.1947, BA, E 2802 1967/78/5.

Ministerkonferenz im September<sup>71</sup> über die künftige Rolle Europas auf und sah ein neutrales Verhalten als einen möglichen Weg: „Notre politique de neutralité traditionnelle est celle que l’Europe entière a le désir et la volonté de suivre, pour autant que les circonstances le lui permettent.“<sup>72</sup> Petitpierre war jedoch klar der Ansicht, dass zu diesem Zeitpunkt weder ein einzelnes europäisches Land noch ganz Europa den Supermächten alleine die Stirn bieten könne. Für die Befreiung aus der Kriegsmisere sei man auf die Hilfe der USA angewiesen. Längerfristig müsse jedoch eine europäische Solidarität entstehen, wenn man nicht in eine umfassende Abhängigkeit entweder von der UdSSR oder von den USA geraten wolle. Damit zielte Petitpierre jedoch nicht auf eine vollständige Vereinigung Europas ab, die er als weder möglich noch wünschenswert bezeichnete, sondern auf eine verstärkte Koordination auf politischer und wirtschaftlicher Ebene.<sup>73</sup>

Auch das EMD zog seine Schlüsse aus den Ereignissen der vergangenen Monate. In einer Lageeinschätzung Mitte Dezember hielt Robert Frick fest, es schein immer unwahrscheinlicher, dass die UdSSR für eine Eroberung Europas militärische Kräfte einsetzen müsse, sie werde ihre Ziele einfacher durch den Prozess der inneren Zersetzung und den Einsatz von Revolutionären als mit Armeen erreichen.<sup>74</sup> Die Schweiz müsse sich auf das Szenario einer kommunistischen Machtübernahme in Frankreich und Italien vorbereiten. Bundesrat Kobelt nahm diesen Hinweis auf und erteilte kurze Zeit später den Auftrag, Massnahmen für den Fall von Unruhen in den beiden Nachbarländern auszuarbeiten.<sup>75</sup> Der Chef des Nachrichtendienstes warnte weiter davor, die letztlich gescheiterten Streiks in Italien und Frankreich auf die leichte Schulter zu nehmen und interpretierte diese

71 Protokoll der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 12 septembre 1947, 12.9.1947, BA, E 2800 1967/61/65.

72 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, (ohne Titel), 18.11.1947 (NR), 19.11.1947 (SR), BA, E 2800 1967/60/1.

73 Ebd.

74 R. Frick, *Appréciation de la situation politico-militaire*, 18.12.1947, BA, E 27/9594.

75 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 4e Séance du 20 janvier 1948, à 9 heures, 20.1.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

als kommunistische Aufklärungsmission, in welcher es darum gegangen sei, die Widerstandskraft der Regierungen zu testen.<sup>76</sup> Falls es wider Erwarten zu einem Vorstoss der Roten Armee kommen sollte, sei in Europa weiterhin kaum mit Widerstand zu rechnen, in diesem Fall müsse sich die Schweiz auf eine Einschliessung wie 1940 gefasst machen. Er warnte davor zu glauben, die US-Luftwaffe könnte eine russische Offensive stoppen, da mit deren Eingreifen erst zu einem späteren Zeitpunkt gerechnet werden könne.<sup>77</sup>

Während also die Verschlechterung der internationalen Lage im EPD einen beträchtlichen Anstieg der Spannungen hervorrief, der sich in einem dezidierten Einsatz zugunsten des als letzte Rettung für Westeuropa bezeichneten Marshallplans<sup>78</sup> äusserte und Petitpierre zu einer Auseinandersetzung mit der sicherheitspolitischen Funktionalität der Neutralität veranlasste, lassen sich anhand der konsultierten EMD-Quellen kaum direkte Folgen des Spannungsanstieges erkennen. Zum einen hatte Bundesrat Karl Kobelt schon im August 1947 die Anweisung erteilt, die hinsichtlich eines allfälligen Kriegsausbruches notwendigen Vorbereitungen zu treffen.<sup>79</sup> Zum anderen präsentierte sich die auf einer Einschätzung der militärischen Kräfteverhältnisse beruhende Bedrohungswahrnehmung des EMD statischer als die stärker ereignisorientierte Perspektive des EPD. An der militärischen Grundkonstellation, die in einem massiven konventionellen Übergewicht der Roten Armee gegenüber den westeuropäischen Kräften bestand, hatte sich in diesen politisch spannungsgeladenen Monaten wenig verändert, die aktuellen Ereignisse tangierten die Vorbereitungen im

76 R. Frick zog ein ernüchterndes Fazit. Von den 200'000 Männern, die in Frankreich mobilisiert worden seien, hätten 150'000 nicht bewaffnet werden können und etwa 40'000 hätten nicht auf den Aufruf reagiert, ohne dass dagegen vorgegangen worden sei. R. Frick, *Appréciation de la situation politico-militaire*, 18.12.1947, BA, E 27/9594.

77 Ebd.

78 So Zehnder in einer Einschätzung zuhanden des Departementsvorstehers: „Le Plan Marshall s'avère de plus en plus comme la planche de salut pour l'Europe occidentale.“ Zehnder an Petitpierre, *Notice*, 17.12.1947, BA, E 2802 1967/78/5.

79 Kobelt an de Montmollin, (ohne Titel), 18.8.1947, BA, E 27/12857.

EMD dementsprechend nur marginal. So hielt auch Generalstabschef Louis de Montmollin in seinem Projektentwurf zu einer Doktrin der Landesverteidigung vom Oktober 1947 fest: „La situation politico-militaire du moment ne peut avoir qu’une influence minime sur notre préparation à la guerre, en tous cas aussi longtemps que ne sera pas résolu le grand conflit que sépare l’Orient de l’Occident.“<sup>80</sup>

Hatten die vergangenen Monate bis zum Jahreswechsel 1947/1948 eine Akzentuierung der Spannungen im Ost-West-Konflikt gebracht, so verschärfte sich im nächsten Vierteljahr die Bedrohungswahrnehmung einerseits und der Solidaritätsdruck Europas andererseits in einem solchen Masse, dass ein Grundsatzentscheid des Bundesrates über die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik notwendig wurde. Die Initiative zu einer engeren Zusammenarbeit der westeuropäischen Länder kam aus Grossbritannien.

### 1.2.2 Schemenhafte Umriss einer Westunion als Herausforderung für die Schweiz

In einem Referat vor dem Unterhaus am 22. Januar 1948 forderte der britische Aussenminister Ernest Bevin von der regierenden Labour Partei den Aufbau einer Art westeuropäischer Union, die Bündelung der moralischen und materiellen Kräfte und einen engeren Zusammenschluss der westeuropäischen Länder auf allen Gebieten.<sup>81</sup> Obwohl seine Rede im Rückblick als wichtige Etappe auf dem Weg zur Errichtung des Verteidigungsbündnisses des Brüsseler Paktes gesehen werden kann, stand der militärische Charakter zum Zeitpunkt seines Referats noch nicht im Vordergrund.<sup>82</sup> Inhalt und

80 De Montmollin, *Projet: Notre Doctrine de Défense Nationale*, Oktober 1947, BA, E 27/12745. De Montmollin schickte den Entwurf mit Begleitbrief vom 21.11.1947 an Bundesrat Kobelt und auch an die Landesverteidigungskommission, welche sich in der Folge damit beschäftigte.

81 Vgl. WEILER, PETER. *Ernest Bevin*. Manchester, New York: Manchester University Press, 1993, 174–177; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 64.

82 WEILER, *Ernest Bevin*, 177.



Form eines solchen Zusammenschlusses blieben in der Rede unbestimmt. Herrscht in der Forschungsmeinung Einigkeit darüber, dass es Bevin mehr um die Initiative als um einen klar umrissenen Plan ging, so gehen die Ansichten über die dahinterstehenden Intentionen auseinander. Wird einerseits Bevins Ziel einer europäischen „Dritten Kraft“ unter der Führung Grossbritanniens hinter dem Engagement vermutet, so sehen andere Autoren darin in erster Linie den Versuch, durch eine europäische Vorleistung von den Vereinigten Staaten eine Sicherheitsgarantie für Westeuropa zu erhalten und gleichzeitig den politischen Willen zur Verteidigung des Kontinentes zu bekunden.<sup>83</sup>

Petitpierre erhielt am 10. Februar von der Gesandtschaft in London eine ausführliche Analyse der Rede. Diese wies auf die gewollt diffuse Umschreibung der Pläne hin. Namentlich als potentielle Mitglieder seien Frankreich, die Benelux-Staaten und Italien mit den jeweils dazugehörenden Übersee-Territorien genannt worden. Die Schweiz dagegen habe keine explizite Erwähnung gefunden. Das Nachfragen bei einem Kontaktmann im britischen Aussenministerium habe zudem gezeigt, dass die Rede sogar innerhalb des *Foreign Office* unterschiedlich interpretiert werde. Es würde jedoch die Zusammenarbeit nicht nur auf politischer und militärischer Ebene, sondern in den unterschiedlichsten Sektoren in Betracht gezogen, wobei auch die Mitgliedstaaten je nach Bereich variieren könnten. Für die spezielle Stellung der Schweiz habe der Gewährsmann Verständnis gezeigt, sich jedoch hinsichtlich der längerfristigen Möglichkeit, die Neutralität aufrecht zu erhalten, und bezüglich deren Erfolgchancen skeptisch gezeigt.<sup>84</sup>

Bei den direkt angesprochenen Benelux-Ländern rief die Rede Bevins positive Reaktionen hervor. Ausgesprochenen Suktors erhielt Bevin einige Tage später vom belgischen Premierminister Paul-Henri Spaak. In einer öffentlichen Konferenz und in Anwesenheit der Gesandten Polens, Jugo-

83 Vgl. zu dieser Forschungsdiskussion MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 37, mit weiteren Literaturangaben; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 64–68.

84 Umbricht an Petitpierre, Bevins Plan einer Westunion, 10.2.1948, DoDiS, Nr. 4344.

slawiens und der Tschechoslowakei plädierte Spaak für die Bildung eines Westblockes, wie der schweizerische Gesandte Etienne Lardy mitteilte.<sup>85</sup> Lardy berichtete weiter von einem persönlichen Gespräch, welches er kurz nach der Rede mit Spaak habe führen können. Überraschenderweise habe sich dieser gegenüber der schweizerischen Neutralität relativ positiv gezeigt und diese als gute Haltung bezeichnet, solange sich die Schweiz in wirtschaftlicher Hinsicht und vor allem im Rahmen des Marshallplans bei jeder Gelegenheit kooperativ zeige.<sup>86</sup> Die Solidarität, welche die Schweiz im Rahmen des Marshallplans zeigte, schien gewisse Resonanz zu finden.

Mit einer weiteren bedeutsamen Entwicklung in Europa wurde Petitpierre konfrontiert, als er Ende Januar Duncan Sandys, ein konservatives Mitglied des britischen Parlamentes und der Schwiegersohn Winston Churchills, zu einem Gespräch empfing. Dieser zeigte sich im Rahmen der Unterhaltung, die sich zunächst ebenfalls um Bevins Plan einer Westunion drehte, wesentlich harscher in seinem Urteil über die schweizerische Neutralität und meinte, diese gehöre der Vergangenheit an und die Schweiz würde ihr Freiheit und Unabhängigkeit unterordnen. Seiner Ansicht nach würde die Neutralität aber die Beteiligung an einem Aufschwung und einer Organisation Europas nicht verhindern, führte Sandys weiter aus und kam damit auf den eigentlichen Grund seines Besuches zu sprechen. Er kündigte für den Mai ein Treffen verschiedener europapolitischer Organisationen in Den Haag an, bei welchem es um den Aufbau eines föderalistischen Europas gehen sollte. Zahlreiche Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft wie Spaak und Churchill hätten ihre Zusage schon erteilt und er lade Petitpierre ebenfalls dazu ein. Dieser meinte, eine solche Frage müsse er mit dem Bundesrat besprechen.<sup>87</sup>

85 Lardy an Petitpierre, R.P. No. 1, 29.1.1948, DoDiS, Nr. 5260. Vgl. zu Spaaks Haltung ebenfalls: DUMOULIN, MICHEL. *Spaak*. Brüssel: Racine, 1999, 412–414.

86 Lardy an Petitpierre, R.P. No. 1, 29.1.1948, DoDiS, Nr. 5260.

87 Petitpierre, Entretien avec M. Duncan Sandys le lundi 26 janvier 1948, à 17.30, 26.1.1948, DoDiS, Nr. 5960. Vgl. zur Haltung Petitpierres gegenüber den europapolitischen Verbänden Kapitel 2.3.1.

Nach dem Spannungsanstieg der letzten Monate setzte nun auf verschiedenen Ebenen die Reaktion der westeuropäischen Länder ein. Es entwickelte sich eine Integrationsdynamik, die sich einerseits in der Initiative Bevins auf der offiziellen Regierungsebene und andererseits auch in einer verstärkten Anstrengung der privaten Europaorganisationen zeigte, die sich um eine vermehrte Zusammenarbeit bemühten. Diese Entwicklungen erforderten die Aufmerksamkeit Petitpierres, vor allem, weil die Nachrichten über die Bedrohungslage weiterhin besorgniserregend waren. So teilte Burckhardt Petitpierre mit, der französische Aussenminister schätze die Kriegsgefahr in den nächsten 18 Monaten als erhöht ein.<sup>88</sup> Im militärischen Nachrichtendienst traf die aus französischen Quellen stammende Mitteilung ein, die Russen hätten in Österreich und Ungarn über 1000 Kampfflugzeuge und vier bis fünf Divisionen versammelt, der französische General du Vigier befürchte, ein Aggressor könne den Atlantik erreichen, ohne dass eine einzige Schlacht sein Vordringen aufhalten würde.<sup>89</sup>

Zur Beurteilung der Pläne für eine Westunion setzte sich Petitpierre mit William E. Rappard in Verbindung und lud diesen zu einer Diskussion der Rede Bevins ein.<sup>90</sup> In seiner Antwort beurteilte dieser die Initiative als interessant, warnte aber vor jeder Abweichung von der Neutralität.<sup>91</sup> Petitpierre wies diese Absicht von sich, machte aber auf die zunehmenden

88 Burckhardt an Petitpierre, (ohne Titel), 24.1.1948, BA, E 2800 1990/106/16.

89 General du Vigier habe weiter ergänzt: „Il n’y a plus de frontières, ni politiques, ni militaires, dans l’Europe occidentale, plus de fossés naturels susceptibles de stopper la force russe, même temporairement, dans son premier élan.“ Barbey an R. Frick, Note sur un entretien avec les Généraux Béthouart et du Vigier (10 février 1948), 11.2.1948, BA, E 2800 1990/106/16.

90 Petitpierre an Rappard, (ohne Titel), 2.2.1948, BA, E 2800 1990/106/17. Rappard gehörte schon seit längerem dem Kreis von Beratern Petitpierres an, vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 90.

91 Zu Bevins Plänen führte Rappard aus: „Je ne pense pas, d’autre part, qu’elles soient de nature à justifier la moindre déviation de notre ligne de neutralité. [...] Si quelque chose pouvait ramener du vent dans les voiles de nos communistes en Suisse, ce serait sans doute une hésitation à ce sujet.“ Rappard an Petitpierre, (ohne Titel), 5.2.1948, BA, E 2800 1990/106/17.

Schwierigkeiten aufmerksam, welche sich bereits jetzt durch die Mitarbeit im Rahmen des Marshallplans ergaben:

„Il n'est pas de question de modifier la politique que nous avons suivie jusqu'à présent ensuite de l'initiative prise par M. Bevin. D'une part, notre participation à un bloc occidental est exclue. D'autre part, nous continuerons à nous associer aux efforts qui s'accomplissent en vue de la reconstruction économique de l'Europe, dans le cadre du plan Marshall ou indépendamment de ce plan. Il est clair que notre position risque de devenir de plus en plus malaisée, l'URSS ne voulant voir dans le plan Marshall qu'un instrument de l'impérialisme américain et refusant de faire une distinction entre la collaboration économique et la collaboration politique.“<sup>92</sup>

Angesichts des immer offensichtlicheren Zwiespalts, in welchen die Aussenpolitik der Schweiz mit ihren dichotomischen Grundsätzen der Neutralität und der Solidarität geriet, bemühte sich Petitpierre, vor allem im Bereich der Neutralität die Information und Kommunikation zu monopolisieren und sie angesichts der Skepsis und des Unverständnisses im Ausland nicht zu provokativ ins Zentrum zu stellen. So legte er einer Vereinigung von patriotischen Gesellschaften auf Anfrage nahe, auf eine Feier zum 300jährigen Jubiläum der Neutralität zu verzichten. Machte er dafür einerseits rechnerische Gründe geltend, indem er als Stichdatum für die schweizerische Neutralität 1815 hervorhob, so war ein zweites Argument für seine Motive erhellender: „D'autre part, il me semblerait pas très opportun d'appeler l'attention de l'extérieure sur une de nos caractéristiques nationales qui, si elle nous est chère, n'est pas pour autant toujours bien comprise de l'étranger.“<sup>93</sup> Während Petitpierre also angesichts der internationalen Akzeptanzprobleme der Neutralität von einer Zurschaustellung abriet, bezeichnete er sie gleichzeitig und in Übereinstimmung mit seiner Überhöhungsstrategie gegenüber der eigenen Bevölkerung als einen nationalen Charakterzug der Schweiz.

92 Petitpierre an Rappard, (ohne Titel), 11.2.1948, BA, E 2800 1990/106/17.

93 Petitpierre à l'Union des Sociétés patriotiques du Canton de Genève, Brief, 12.2.1948, BA, E 2001(E) 1979/28/1.

Schloss Petitpierre Mitte Februar in seinem Brief an Rappard eine Beteiligung an einem westlichen Block noch kategorisch aus, sollte sich sein Unbehagen über die Lage der Schweiz in den nächsten Tagen schlagartig verstärken und ihn dazu zwingen, seine Meinung über das Ausmass der politischen Kooperationsbereitschaft zu hinterfragen.

### 1.2.3 Der Machtwechsel von Prag als Auslöser von fundamentalen Zweifeln im EPD

Die kommunistische Machtübernahme in Prag stellte eine Zäsur in dieser Anfangsphase des Kalten Krieges und ein Exempel der Sowjetisierung Osteuropas dar. Die Eingliederung der Tschechoslowakei in den sowjetischen *Cordon sanitaire* löste eine Welle der Empörung in der westeuropäischen Öffentlichkeit aus und entfaltete auf politischer Ebene eine katalysatorische Wirkung. Sie forcierte die westeuropäischen Kooperationsbemühungen, was innert kürzester Zeit zur Konkretisierung von Bevin's Plan einer Westunion im Rahmen des Brüsseler Paktes führte, und löste auf innenpolitischer Ebene ein verschärftes Vorgehen gegen die kommunistischen Parteien in den westeuropäischen Ländern aus. Im EPD und bei Petitpierre persönlich führten die Ereignisse zu massiven Zweifeln an der Verantwortbarkeit und der Praktikierbarkeit der bisherigen Aussen- und Sicherheitspolitik. Auf militärischer Ebene bewirkten sie ein rasches Vortreiben der Kriegsvorbereitungen.<sup>94</sup> Was waren die Hintergründe dafür?

Das tschechoslowakische Kabinett unter dem kommunistischen Ministerpräsidenten Klement Gottwald war eine Allparteienregierung, die von Vertretern aller wichtigen politischen Kräfte gebildet wurde. Der nach einer ökonomischen Krise im Sommer 1947 sinkende Lebensstandard schürte in der Bevölkerung Unwillen. Die wirtschaftliche Krise wurde noch verschärft durch das von der UdSSR erzwungene Abseitsstehen vom

94 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 184; Für eine Sicht aus Perspektive der Schweiz, vgl. STIRNIMANN, *Der Weg in die Nachkriegszeit 1943–1948*, 401; CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 99; KUNZ, MATTHIAS. *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik: Die Schweiz im Übergang zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse 1943–50*. Bundesarchiv Dossier 8. Bern, 1998, 166f.

Marshallplan und die Weigerung der USA, die Tschechoslowakei ausserhalb davon zu unterstützen. Der Zorn der Wähler drohte sich bei den anstehenden Wahlen gegen die Kommunisten als stärkste Regierungspartei zu richten, die deshalb mit einem beträchtlichen Stimmenverlust rechnen mussten. Die kommunistische Führung begann nun, Schlüsselpositionen der Polizei mit Gewährsleuten zu besetzen, politische Prozesse vorzubereiten und die Anhängerschaft zu mobilisieren. Dies führte zum Widerstand der nicht-kommunistischen Koalitionspartner, worauf die Auseinandersetzung zu eskalieren begann. Am 20. Februar 1948 traten die nicht-kommunistischen Minister mit Ausnahme der sozialdemokratischen Vertreter aus dem Kabinett zurück, in der Hoffnung, so die Regierung Gottwald stürzen und vorgezogene Neuwahlen auslösen zu können. Unter dem Druck eines von der Kommunistischen Partei ausgerufenen Generalstreiks, der Gefahr eines Bürgerkrieges und der ostentativen Präsenz von sowjetischen Truppen an der Grenze zur Tschechoslowakei akzeptierte Staatspräsident Eduard Benesch am 25. Februar entgegen den Erwartungen der zurückgetretenen Minister deren Demission. Der gesundheitlich angeschlagene Benesch gab am 29. Februar auch seine Einwilligung zur Bildung einer neuen Regierung, in welcher die Kommunisten nun *de facto* das Machtmonopol besaßen. Es folgten der ungeklärte Tod des Aussenministers Jan Masaryk, von den Kommunisten kontrollierte Wahlen, politische Prozesse und Säuberungen, mit welchen die Kommunisten ihre Macht konsolidierten.<sup>95</sup>

In den westlichen Staaten wurde die Machtübernahme als „kalter Staatsstreich“ interpretiert.<sup>96</sup> Verschiedene Faktoren trugen zur grossen Bestürzung über die Gleichschaltung der Tschechoslowakei bei. Das Land

95 Für eine ausführliche Darstellung der kommunistischen Machtergreifung in der Tschechoslowakei, vgl. KAPLAN, KAREL. *Der kurze Marsch: Kommunistische Machtübernahme in der Tschechoslowakei: 1945–1948*. München, Wien: Oldenbourg, 1981, v.a. 225–247. Vgl. auch: LOTH, *Die Teilung der Welt*, 184–187. STIRNIMANN, *Der Weg in die Nachkriegszeit 1943–1948*, 386–402. STIRNIMANN geht über die Darstellung der Ereignisse hinaus differenziert auf die Reaktionen des politisch linken Spektrums in der Schweiz ein.

96 LOTH wies darauf hin, dass die Machtübernahme der Kommunisten formal völlig legal erfolgte und damit die in westlichen Darstellungen verbreitete Bezeichnung als „Staatsstreich“ nicht gerechtfertigt sei. LOTH, *Die Teilung der Welt*, 187.

hatte eine solide parlamentarische Tradition besessen und seit der Staatsgründung nach dem Ersten Weltkrieg intensive politische, wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit den westeuropäischen Ländern gepflegt. Zudem wurden rasch Vergleiche zum Vorgehen Hitlers 1938 laut und damit Parallelen zum Vorabend des Zweiten Weltkrieges gezogen.<sup>97</sup> Mit der Machtergreifung wurden auch alle Hoffnungen auf die Übernahme einer Mittlerrolle durch das Land im Ost-West-Konflikt enttäuscht.<sup>98</sup>

In der öffentlichen Meinung der Schweiz wie auch im übrigen westlichen Europa dominierte eine prononcierte Verurteilung der Vorgänge in der Tschechoslowakei. Die bürgerlichen und auch ein Teil der sozialdemokratischen Zeitungen taxierten die Vorgänge als Staatsstreich.<sup>99</sup> An den schweizerischen Universitäten reagierten die Studierenden mit Resolutionen.<sup>100</sup> Die Geschäftsleitung der Freisinnig Demokratischen Partei (FDP) veröffentlichte ebenfalls eine Erklärung und der Präsident der sozialdemo-

97 STIRNIMANN, *Der Weg in die Nachkriegszeit 1943–1948*, 388.

98 Ebd., 401.

99 Zur Perzeption in den schweizerischen Medien, vgl. KUNZ, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 122f.; STIRNIMANN, *Der Weg in die Nachkriegszeit 1943–1948*, 388–392; IMHOF, KURT. „Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz.“ In: KURT IMHOF, HEINZ KLEGER und GAETANO ROMANO (Hg.). *Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit*. Krise und sozialer Wandel, Bd. 2. Zürich: Seismo, 1996, 216.

100 Als Beispiel eine Resolution aus Bern: „Wir Dozenten und Studenten der Universität Bern sind tief bestürzt über die Machtergreifung der kommunistischen Partei in der Tschechoslowakei, welche eine Minderheit unter Missachtung der fundamentalen Menschenrechte an die Macht gebracht hat. Wie schon im Jahre 1939 haben die Prager Studenten gegen die brutalen Gewaltmassnahmen demonstriert. Die Polizei wandte sich gegen sie und machte von der Schusswaffe Gebrauch. Freiheitlich gesinnte Dozenten und Studenten werden von der Universität ausgeschlossen und rücksichtslos verfolgt. Wir verurteilen aufs schärfste die gewaltsame Unterdrückung der freien Meinungsäusserung. Es erfüllt uns mit grosser Beunruhigung zu sehen, wie kaum drei Jahre nach einem Kriege, der im Namen der Freiheit geführt worden ist, der Geist der Unfreiheit erneut sein Haupt erhebt. [...] Die Erfahrung beweist eindeutig, dass hier ein Absichtsstehen nicht zu verantworten ist. Nur der ständige Kampf um die Freiheit vermag sie zu sichern.“ Vgl. Berner Tagblatt, 4.3.1948.

kratischen Fraktion im Nationalrat, Walther Bringolf, protestierte in einem Telegramm an Gottwald gegen die Verfolgung Andersdenkender.<sup>101</sup> Auch innenpolitisch bedeuteten die Ereignisse in der Tschechoslowakei eine Zäsur. Einerseits waren sie eine wichtige Etappe, die zur definitiven Einbindung der schweizerischen Sozialdemokratie in die antikommunistische innenpolitische Front führte.<sup>102</sup> Andererseits gaben die Äusserungen der kommunistischen Exponenten zur weiteren politischen Ausgrenzung und Stigmatisierung der Partei der Arbeit (PdA) Gelegenheit.<sup>103</sup> Zudem legiti- mierten sie den Ausbau des Staatsschutzes zur Überwachung des „inneren Feindes“, auf welchen sich die Aufmerksamkeit nun immer stärker richtete.<sup>104</sup>

Nicht nur in der schweizerischen Öffentlichkeit, auch im EPD und im EMD reagierten die Entscheidungsträger bestürzt. Das EPD wurde durch die Gesandtschaft in Prag laufend über die Ereignisse informiert.<sup>105</sup> Im Monatsrapport des Politischen Departementes wurde die Bedeutung des Machtwechsels hervorgehoben. Der aggressive Charakter des Kommu-

101 Bringolf an Gottwald, Telegramm, 27.2.1948, BA, E 2001(E) 1967/113/522.

102 IMHOF, *Die Schweiz im Kalten Krieg oder der ‚Sonderfall‘ im Westblock*, 184. IMHOF, *Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung*, 216–234.

103 So sandte Léon Nicole, der Präsident der PdA, dem kommunistischen Ministerpräsi- denten ein Glückwunschtelegramm und an einem von der PdA Basel-Stadt organisier- ten Anlass wurde am 27.2.1948 eine Erklärung verabschiedet, in der er u.a. hiess: „Die Sache des schaffenden Volkes und des Sozialismus ist einen grossen Schritt vorwärts- marschiert. Alle fortschrittlichen und sozialistisch gesinnten Kräfte haben die Ereig- nisse in der Tschechoslowakei mit Interesse und Freude verfolgt und sind vom Ergeb- nis begeistert. Der grosse Sieg des tschechoslowakischen Volkes ist ein Ansporn und Beispiel für alle Arbeitenden, die im Kampfe gegen das Trustkapital und die Kriegs- treiber stehen.“ In: Vorwärts, 1.3.1948, zitiert nach: STIRNIMANN, *Der Weg in die Nach- kriegszeit 1943–1948*, 389.

104 Zum Ausbau des Staatsschutzes, vgl. KREIS, GEORG (Hg.). *Staatsschutz in der Schweiz: Die Entwicklung von 1935–1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrag des schweizerischen Bundesrates*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1993, 297–364.

105 Vgl. Girardet an Petitpierre, Telegramm, 20.2.1948, BA, E 2001(E) 1967/113/522.



nismus im Kalten Krieg akzentuiere sich zusehends.<sup>106</sup> Aber auch der Bericht des militärischen Nachrichtendienstes an Bundesrat Kobelt offenbarte Nervosität. Wohl seien die Ereignisse nicht überraschend für diejenigen, welche seit 1945 die Situation objektiv eingeschätzt hätten, und der öffentliche Schock zeige nur, dass es keine schlimmeren Blinden gebe als diejenigen, die nicht sehen wollten. Die Situation sei jedoch beunruhigend, die Sowjetunion sei bei den stehenden Truppen im Verhältnis vier zu eins überlegen. Der Osten bilde eine kohärente Einheit, die sich auf der Basis ihrer militärischen Überlegenheit politische Frechheit erlauben könne. Ganz anders fiel die Einschätzung für die westliche Seite aus:

„Promesses américaines sur le plan économique au moment où seule la force militaire pourrait imposer le respect. En Europe, ceux qui furent les grands pays sont fatigués, épuisés, menacés de désordres intérieurs dont le communisme pourrait tirer profit; militairement ils sont insignifiants.“<sup>107</sup>

Zum ersten Mal fehlte in diesem nachrichtendienstlichen Bericht auch der Hinweis, ein Krieg sei kurzfristig ausgeschlossen. Vor allem befürchtete der Nachrichtendienst, die westliche Schwäche könnte die Sowjetunion zu weiterem aggressivem Vorgehen anstacheln:

„Il faut souligner le fait qu’il se pourrait que l’U.R.S.S. entende compléter son bouclier défensif face à l’ouest et qu’elle ne cherchera pas à étendre plus loin son hégémonie. Mais la faiblesse des états de l’Europe occidentale, les succès communistes, l’indécision américaine sont autant des facteurs qui risquent d’inciter Moscou à parfaire les bénéfices de sa dernière guerre victorieuse.“<sup>108</sup>

106 EPD, Rapport sur la situation générale en février 1948, (undatiert, Eingang im EMD am 18.3.1948), BA, E 27/9593. Vgl. zur Rezeption des Prager Machtwechsels im EPD auch GRÜTER, URS. *Neutrale Beobachter der Weltpolitik: Schweizer Diplomaten und Militärs im Kalten Krieg*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, 1990, 37–39.

107 R. Frick an Kobelt, Quelques notes, 7.3.1948, BA, E 27/9594. Die Notizen bezogen sich auf eine Studie des Nachrichtendienstes vom 6.3.1948 über die „Repartition générale des Forces Armées“ und dienten Kobelt zur Vorbereitung der Bundesratssitzung vom 8.3.1948. Die Studie selbst befindet sich im selben Bestand im BA.

108 Ebd.

Der Bericht fuhr fort, die Lage für die Schweiz sei ungemütlich: Im Süden Italien, wo bei den Wahlen vom 18. April ein kommunistischer Erfolg möglich sei, im Westen eine labile französische Regierung, im Norden die grosse Unbekannte Deutschland, deren Ostteil als annektiert betrachtet werden müsse, und im Osten Österreich, das zur Hälfte von kommunistischen Staaten eingekreist sei. Die beklemmenden Aussichten auf die unmittelbare Zukunft stelle die Regierungen vor schwerwiegende Probleme, schloss der Bericht.<sup>109</sup>

Petitpierres engster Berater in dieser Zeit, soweit dies die konsultierten schriftlichen Quellen erkennen lassen, war der Gesandte Carl J. Burckhardt in Paris.<sup>110</sup> In einem persönlichen Brief vom 23.2.1948 offenbarte der Departementsvorsteher vor dem Hintergrund von schweizerisch-französischen Wirtschaftsverhandlungen seine Bedenken gegenüber der eidgenössischen Politik:

„Mais la situation politique de l'Europe est devenue si précaire et si angoissante qu'on est amené à se demander si notre politique actuelle tient suffisamment compte des réalités. Notre intérêt est d'éviter – je serais tenté de dire, à tout prix – que la France et l'Italie, et d'autres pays européens, ne deviennent une proie trop facile pour le communisme. S'il faut payer ce résultat de concessions même sensibles, je pense que nous devrions savoir nous y résigner.“<sup>111</sup>

109 R. Frick an Kobelt, Quelques notes, 7.3.1948, BA, E 27/9594.

110 Vgl. auch PETITPIERRE, MAX. „La mission de Carl. J. Burckhardt à Paris (1945–1949).“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 325–335.

111 Petitpierre an Burckhardt, Brief, 23.2.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 58. Frankreich wollte in den Verhandlungen erreichen, dass für Importe und Exporte unterschiedliche Währungskurse gelten sollten. Nach Absprache mit der Handelsabteilung, dem Vorort und departementsinternen Beratern lehnte Petitpierre dies ab, bedeutete Burckhardt jedoch, dass er bereit sei, auf diesen Entscheid zurückzukommen, falls er die wirtschaftliche und finanzielle Lage Frankreichs noch zusätzlich strapazierte. Vgl. auch PERRENOUD, *La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales*, 140f.

In ungewöhnlicher Offenheit legte er vor dem Hintergrund des Prager Machtwechsels seine Zweifel gegenüber der schweizerischen Neutralitätspolitik dar. Er gestand seine innere Zerrissenheit ein zwischen dem, was er als aussenpolitisch notwendig und jenem, was er als innenpolitisch möglich erachtete und bat Burckhardt um seine Meinung:

„Il m’arrive parfois, même souvent, de penser que la très grande réserve que nous impose notre politique traditionnelle de neutralité n’est plus supportable et que nous devrions prendre nettement position contre le communisme [...]. Les efforts de M. Bevin et les discours courageux de M. Spaak me paraissent inspirés par un sens des réalités que notre fidélité à la neutralité risque de nous faire perdre. Il ne s’agit pas, bien entendu, de renoncer à la politique de neutralité. Je ne pense pas que nous puissions en pratiquer une autre. Il y a aussi là un problème que je n’ai pas encore résolu. Les réflexions qu’il pourrait vous inspirer m’intéresseraient vivement.“<sup>112</sup>

In seinem vertraulichen Antwortschreiben sprach Burckhardt das Tabu schliesslich an, vor welchem Petitpierre zurückgescheut war. Mit den Ereignissen in der Tschechoslowakei sei eine entscheidende Grenze überschritten worden, die Lage sei bedrohlicher als 1939. In der gegenwärtigen Lage seien Opfer nötig. Manchmal müsse man dazu bereit sein, vorübergehend auf gewohnte Freiheiten zu verzichten, um das Prinzip der Freiheit selbst zu retten. Die Schweiz müsse jetzt noch nichts unternehmen, was darauf hinweise, dass man einem Block angehöre, aber alles, um so lange wie möglich auf der Seite der Freiheit zu stehen. Im Moment seien dazu vor allem Opfer materieller Art notwendig, aber dies könne ändern:

„Les temps peuvent être proches où d’autres sacrifices deviendront nécessaires. La neutralité, telle que nous la concevons, est entre autre un point de fixation de toutes les forces libres, de toutes les possibilités de liberté dont nous disposons. La neutralité est, pour nous, la faculté de nous tenir

112 Ebd.

en dehors des catastrophes vers lesquelles les autres se précipitent. Mais, comme vous l'indiquez, le moment peut venir où nous serons obligés pour sauvegarder notre existence, de renoncer à ce don que la liberté de nos ancêtres nous a légué. En songeant à de telles extrémités les sacrifices d'ordre matériel semblent bien légers et c'est sous cet angle qu'il faudrait, à mon avis, considérer, à l'heure qu'il est, tous les problèmes."<sup>113</sup>

Damit hatte Burckhardt die Überlegungen Petitpierres aufgenommen und den Schritt eines – mindestens vorübergehenden – Verzichts auf die Neutralität angetönt, den er zum damaligen Zeitpunkt noch nicht für notwendig, aber in naher Zukunft für möglich hielt. Vor diesem Hintergrund warnte er den Departementsvorsteher auch, dass sich die Neutralität in der Bevölkerung nicht zu einem Trugbild entwickeln dürfe: „Il est évident qu'il faut faire attention que la notion „neutralité“ ne devienne pas une chimère à laquelle s'habitue notre peuple, comme le peuple français, avant 1939, s'est habitué à la notion de la ligne Maginot.“<sup>114</sup>

Auf privater Ebene erstreckten sich die Erwägungen bis hin zur Frage einer Aufgabe der Neutralität. Aber auch gegenüber den Mitgliedern der aussenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zeigte sich Petitpierre recht offen. Das Kriegsrisiko sei nach wie vor sehr schwierig einzuschätzen, ihm scheine die Situation in Europa am heikelsten. Das Schicksal des Kontinentes hänge hauptsächlich von den Absichten der sowjetischen Führung ab. Der Ostblock, der nun eine Realität sei, organisiere sich unter der Führung Moskaus politisch, wirtschaftlich und militärisch. Der Einfluss der UdSSR reiche dank dem Instrument der nationalen kommunistischen Parteien weit über den eisernen Vorhang hinaus. Der kommunistische Expansionswillen und der sowjetische Imperialismus seien kaum mehr differenzierbar, die Unterscheidung, welche die Schweiz zwischen der Ideologie des Kommunismus und der UdSSR als Staat mache, sei schwierig haltbar. Die Lage kläre sich immer mehr, es gebe nur noch zwei Kategorien von Menschen, diejenigen, die sich dem Kommu-

113 Burckhardt an Petitpierre, Brief, 25.2.1948, DoDiS, Nr. 5600.

114 Ebd.

nismus unterwerfen würden und die anderen, welche dies ablehnten. Vor diesem Hintergrund sei auch der Aufruf Bevins zu sehen.<sup>115</sup>

Der Aussenminister plädierte gegenüber den Parlamentsvertretern nach wie vor für ein Festhalten an der Neutralität, nuancierte diese Aussage gegenüber früheren Äusserungen jedoch, indem er sie nicht mehr absolut, sondern zeitlich begrenzt formulierte und darauf hinwies, dass die Schweiz letztlich zur einen Seite gehöre:

„Je ne crois pas que nous devons actuellement changer de politique, mais nous devons être conscients de ce que, malgré notre neutralité, nous sommes dans un des deux camps entre lesquels le monde est divisé. L'URSS ne nous considère pas comme un Etat neutre, mais comme un Etat ennemi.“<sup>116</sup>

Er machte auf die zunehmende Problematik einer Vereinbarung von Neutralität und Solidarität aufmerksam und bereitete damit auch das Terrain vor für eine grundsätzliche Diskussion dieser Maximen:

„Il ne me paraît pas douteux qu'au cours des mois prochains, notre position deviendra de plus en plus difficile et embarrassante. Nous avons pu jusqu'à présent concilier les obligations que nous impose notre statut de neutralité avec les exigences de la solidarité internationale et européenne. Si la menace qui pèse sur notre continent s'aggrave encore et a pour effet, comme certains le pensent, une union plus étroite des pays visés par cette menace (et nous en sommes un), nous serons placés devant des problèmes que jusqu'à présent nous n'avons jamais eu à résoudre. [...] Je crois même aujourd'hui le problème de fond est déjà posé.“<sup>117</sup>

Petitpierre informierte die Kommissionen weiter darüber, dass der Bundesrat eine Einladung des *Comité de Coopération Economique Européenne* (CCEE) zu einer Sitzung der 16 Teilnehmerstaaten des Marshallplans auf

115 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 24/25 février 1948. C.E. 4 mars 1948, 24./25.2.1948 (NR), 4.3.1948 (SR), DoDiS, Nr. 5562.

116 Ebd.

117 Ebd.

Mitte März 1948 in Paris angenommen habe, dass sich aber je länger desto stärker die Tendenz manifestiere, die westeuropäische Kooperation nicht nur auf wirtschaftliche Fragen zu begrenzen, sondern zur Verteidigung gegen den Kommunismus auch auf die politische Ebene auszudehnen. Auf die Schweiz werde in naher Zukunft eine schwierige Wahl zukommen:

„Nous allons être placé devant cette alternative: ou bien nous élargions notre collaboration et participerons à une union occidentale, et l'économique ne se distinguant plus du politique, c'est en fait une prise de position contre la politique d'expansion de l'URSS et du communisme. Nous nous engageons sur une voie qui nous mène à l'abandon de notre politique de neutralité; ou bien, tout en étant prêts à continuer notre collaboration sur le plan économique, nous refusons de nous associer à des mesures de défense commune contre le communisme (et par conséquent contre la politique de l'URSS).“<sup>118</sup>

Petitpierre zeigte an dieser Stelle grundsätzliche Bereitschaft, sich im Fall einer weiteren Verschlechterung der internationalen Lage auch auf politischer Ebene zu engagieren. Als mögliche Plattform dafür betrachtete er die noch nicht konkretisierten Pläne Bevins für eine Westunion. Das zweite erwähnte Szenario hielt der Aussenminister angesichts der Unmöglichkeit eines unparteiischen Dazwischenstehens für moralisch unhaltbar:

„A mon avis, notre position deviendrait moralement intenable. Nous favoriserions la politique de l'URSS, qui est d'empêcher l'Occident de s'unir – économiquement et politiquement – pour lui résister. Nous affaiblirions sensiblement la position de l'Occident: nous comptons aujourd'hui, économiquement et militairement, autant que de grandes Puissances.“<sup>119</sup>

Wie Petitpierre 1965 nach seinem Rücktritt festhielt, erwog er zum damaligen Zeitpunkt eine stärkere Beteiligung an den Bemühungen Westeuro-

118 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 24/25 février 1948. C.E. 4 mars 1948, 24./25.2.1948 (NR), 4.3.1948 (SR), DoDiS, Nr. 5562.

119 Ebd.

pas, die Abwehr des Kommunismus zu organisieren.<sup>120</sup> Doch an der Neutralität sollte vorerst festgehalten werden. Denn auch kurz nach dem Umsturz in der Tschechoslowakei schätzte der Aussenminister den Druck nicht als so hoch ein, dass ein radikaler Kurswechsel sofort unabdingbar geworden wäre. Gleichzeitig wehrte er sich aber erneut gegen eine extensive Auslegung der Neutralität und hob hervor, diese verbiete nur die Partizipation in militärischen und politischen Allianzen, und um auf diesen zwei Prinzipien beharren zu können, dürfe man sich in der Zusammenarbeit nicht zu zurückhaltend zeigen.<sup>121</sup> Er sei sich jedoch bewusst, dass schon eine engere Zusammenarbeit im europäischen Rahmen in der Öffentlichkeit auf viel Misstrauen stossen werde. Petitpierre konstatierte in Parlament und Zeitungen eine Dominanz der materiellen Kriterien bei der Beurteilung der Situation, einen Hang dazu, gewisse Denkgewohnheiten als unveränderbar aufzufassen und eine fehlende Vorstellungskraft, was den kurzfristigen Interessen ein Schwergewicht gegenüber den längerfristigen Interessen verschaffe. Und er kritisierte auch die Öffentlichkeit:

„Quand nous disons oui dans une question internationale qui paraît engager notre responsabilité, notre opinion publique est moins satisfaite du oui que nous prononçons que des réserves et des restrictions dont en général nous l’entourons.“<sup>122</sup>

Wenn der Aussenminister damit ein Verharren in verkrusteten Denkstrukturen und eine Überbetonung der kurzfristigen Interessen beanstandete, so war er allerdings an der Entstehung und Verstärkung dieser Mentalität massgeblich mitbeteiligt, trug er doch mit seiner Konzeptionsrhetorik entscheidend dazu bei. So offen sich Petitpierre beispielsweise gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen zeigte, so hielt er trotz den Bedenken Burckhardts bezüglich einer Dogmatisierung der Neutralität gegenüber einer breiten Öffentlichkeit an seiner Überhöhungsstrategie fest und liess

120 Petitpierre, (ohne Titel), 8.10.1965, Mémoiresblätter, BA, E 2800 1990/106/11.

121 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 24/25 février 1948. C.E. 4 mars 1948, 24./25.2.1948 (NR), 4.3.1948 (SR), DoDiS, Nr. 5562.

122 Ebd.

sich nichts von seinen persönlichen Zweifeln an der Tauglichkeit der Neutralität als Sicherheitsgarantie für die Schweiz anmerken. Im Gegenteil hob er in seiner öffentlichen Rede zum 100-Jahr-Jubiläum der Neuenburger Revolution von 1848 hervor, die Neutralität sei die Bedingung für die schweizerische Unabhängigkeit und die Gründe für sie seien heute ebenso gültig wie gestern. Sie zu verlassen bedeute nichts anderes, als sich in die Unvermeidlichkeit eines neuen Krieges zu schicken und jede Hoffnung auf eine friedliche Regelung des Konfliktes aufzugeben.<sup>123</sup> Gegenüber der Bevölkerung betonte Petitpierre also nicht den instrumentalen Charakter der Neutralität, was Voraussetzung für eine Diskussion der Angemessenheit der Maxime angesichts der damaligen Bedrohungslage gewesen wäre, sondern bemühte sich lediglich darum, die Öffentlichkeit von der Vereinbarkeit der Neutralität mit dem Engagement der Schweiz beim Wiederaufbau Westeuropas im Rahmen des Marshallplans zu überzeugen und durch einen unpräzise gehaltenen Neutralitätsbegriff den Handlungsspielraum für das EPD und den Bundesrat zu sichern.

Kurzfristig und aus Petitpierres damaliger Perspektive betrachtet liessen sich allerdings auch Gründe für diese Strategie anführen. Ein plötzlicher Kurswechsel hätte, nach der kontinuierlichen Überhöhung der Neutralität während der letzten beiden Jahre, das Vertrauen der Bevölkerung in den Bundesrat wohl nachhaltig erschüttert und grosse innenpolitische Kosten verursacht. Schon nach kurzer Zeit war der Aussenminister damit Gefangener seiner eigenen Strategie. Weiter richtete sich das ostentative Festhalten an der Neutralität nicht nur an die eigene Bevölkerung, sondern war auch eine Botschaft an die ausländischen Regierungen und Medien. Im Zuge der Verschärfung des Kalten Krieges und gerade auch in den ersten Monaten des Jahres 1948 war in ausländischen Medien verschiedentlich über das Festhalten der Schweiz an der Neutralität spekuliert worden.<sup>124</sup>

123 Petitpierre, Discours prononcé par Monsieur le conseiller Fédéral Petitpierre à l'occasion du Centenaire de la Révolution neuchâteloise de 1848, BA, E 2800 1967/59/59.

124 So titelte die britische *Daily Herald* vom 2. März 1948: „Switzerland no longer neutral“ und führte im dazugehörigen Artikel aus: „The first hint was given yesterday that Switzerland might abandon her traditional neutrality. Said the liberal „Journal de



Diesen Gerüchten galt es entgegenzutreten, was offenbar auch gelang. Kurze Zeit später konnte die schweizerische Vertretung in London mitteilen, die Diskussion um die schweizerische Neutralität sei wieder verstummt, und auch das britische *Foreign Office* spreche nicht mehr von einer Reorientierung der schweizerischen Aussenpolitik. Bundesrat Petitpieres Rede in Neuenburg habe massgeblich dazu beigetragen.<sup>125</sup>

Ein weiterer Hinderungsgrund, die angezweifelte Wirksamkeit der Maxime auch öffentlich zu diskutieren, lag in deren Wesen selbst begründet. Ihre Wirksamkeit hing ja gerade essentiell davon ab, dass das Ausland die Neutralität der Schweiz als verlässlichen Wert erachtete. Deshalb war es notwendig, den eindeutigen Eindruck zu erwecken, dass die schweizerische Regierung unbeirrbar daran festhielt. Eine öffentliche Diskussion hätte diese Verlässlichkeit, um deren Aufbau sich Petitpierre bemühte, im Kern unterhöhlt und den sicherheitspolitischen Wert der Neutralität geschmälert. Das musste aus der Sicht Petitpieres verhindert werden. Dies führte zur paradoxen Situation, dass der sicherheitspolitische Wert der Neutralität aus Gründen der Sicherheit nicht öffentlich diskutiert werden

Geneve“ (whose Berne correspondent is recognised as frequently voicing Swiss Foreign Office opinion): „Only complete unity can save us from Moscow’s insidious manoeuvres. From now on we stand in the camp of Socialist England and Capitalist America.“ Einen Originalausschnitt der Zeitung legte der in der Londoner Gesandtschaft tätige August Lindt seinem Brief an das EPD bei. Lindt an EPD, (kein Titel), 3.3.1948, BA, E 2001(E) 1967/113/531. Konsultiert man jedoch den Artikel von Olivier Reverdin vom 1.3.1948, auf welchen sich die britische Pressemeldung abstützte, so zeigt es sich, dass dessen Inhalt ungenau wiedergegeben wurde. Die in der *Daily Herald* zitierte Stelle bezog sich auf die innere Einigkeit der Schweiz und lautete im Original folgendermassen: „Nous devons donc tout faire pour consolider notre front intérieur. Seule l’union et la cohésion nous mettront à l’abri des insidieuses manoeuvres de Moscou.“ Daneben wurde allgemeiner von der Notwendigkeit der Solidarität aller antikommunistischen Länder gesprochen. *Journal de Genève*, 1.3.1948. Auch in der amerikanischen Presse hatten ähnliche Meldungen Niederschlag gefunden. Die *New York Times* meldete am 11. März 1948: „Swiss Re-examine Neutrality Aims. Traditional Policy Held no Longer a Guarantee after Recent Red Czech Coup.“ Vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 39, Anmerkung 7. Eine französische Übersetzung des entsprechenden Artikels befindet sich in BA, E 2802 1967/78/11.

125 Lindt an EPD, (ohne Titel), 11.3.1948, BA, E 2001(E) 1979/28/1.

durfte und die Regierung sich umso ostentativer hinter diese Maxime stellen musste, je zweifelhafter deren Sicherheitsgarantie schien. Etwas überspitzt lässt sich formulieren, dass die Neutralität sich selbst erhielt.

Liessen die Diskussionen in den ausländischen Medien, ob die Schweiz nun an ihrer Neutralität festhalten würde, nach den öffentlichen Deklarationen wieder nach, so dürften die Verfasser dieser Presseberichte kaum geahnt haben, wie nahe sie mit ihren Vermutungen der Wirklichkeit gekommen waren. Dem Aussenminister erschien die Fortführung der Neutralitätspolitik angesichts der wachsenden Spannungen, die mit den Ereignissen in der Tschechoslowakei einen neuen Höhepunkt erreicht hatten, durchaus problematisch. Die Pläne des britischen Aussenministers Bevin auf der anderen Seite erzeugten als Reaktion auf die perzipierte kommunistische Bedrohung eine Solidaritätsdynamik, deren Gravitationsfeld sich auch die neutrale Schweiz nicht vollumfänglich entziehen konnte. Die Briefwechsel des Departementsvorstehers mit Burckhardt und Rappard belegen, zu welchen Zweifeln und Überlegungen diese Entwicklungen bei Petitpierre auf privater Ebene führten, andererseits war die Frage einer Anpassung der Neutralitätspolitik auch im EPD Gegenstand von Diskussionen.<sup>126</sup> Während er in der öffentlichen Rhetorik eisern an der Maxime festhielt, versuchte Petitpierre den Gesamtbundesrat von der Notwendigkeit einer Kurskorrektur zu überzeugen.

126 So schrieb Alfred Zehnder an den schweizerischen Gesandten in Rumänien, Peter von Salis: „Sie können sich vorstellen, dass auch wir in der Zentrale, insbesondere durch die letzten Ereignisse hinter dem Eisernen Vorhang, lebhaft betroffen worden sind. Seit einiger Zeit befassen wir uns intensiv mit der Frage der schweizerischen Neutralitätspolitik und ihrer allfälligen Nuancierung.“ Zehnder an von Salis, (ohne Titel), 12.3.1948, DoDiS, Nr. 5681.

### 1.3 Chancenloser Vorstoss Petitpierres zur Modifikation der Neutralitätspolitik im Bundesrat

Die sich vertiefende Kluft zwischen den Erfordernissen einer auf Solidarität mit Westeuropa ausgerichteten Politik, die er angesichts der perzipierten kommunistischen Bedrohung anvisierte, und den engen Grenzen, welche die Neutralität dieser Solidaritätspolitik setzte, veranlasste Petitpierre zum Versuch, die Landesregierung in den Bundesratssitzungen vom 8. und 9. März 1948 von der Notwendigkeit einer Modifikation der Konzeption „Neutralität und Solidarität“ zu überzeugen. Gelegenheit zu dieser Grundsatzdiskussion bot die Frage, ob Petitpierre selbst an die CCEE-Konferenz in Paris reisen sollte, zu der Frankreich und Grossbritannien für Mitte März eingeladen hatten.<sup>127</sup>

Schrittweise baute Petitpierre eine Argumentationslinie auf, die ihn zur zentralen Frage führte, ob die Neutralität auch in der gegenwärtigen Lage noch das beste Mittel zur Sicherung der Unabhängigkeit sei.<sup>128</sup> Zunächst unterteilte er die herrschenden Konflikte in drei interdependente Kategorien. In Auseinandersetzungen lokaler Natur wie in Griechenland und auch in den generellen Antagonismus zwischen den USA und der Sowjetunion sei die Schweiz nicht direkt verwickelt, ein umfassender Krieg sei im Moment nicht zu erwarten. Direkt betroffen sei die Schweiz jedoch vom

127 Vgl. zur Thematik der Auslandsreisen von Bundesräten Kapitel 2.1.1.

128 Die folgenden Ausführungen beruhen auf der Analyse von hauptsächlich zwei Quellen, die jedoch in ihrem Argumentationsverlauf weitgehend identisch sind. Einerseits liegt das Exposé, welches Petitpierre für diese Bundesratssitzung vorbereitete, in edierter Form vor, vgl. dazu Petitpierre, *Le Chef du Département politique*, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Daneben wurde das Verhandlungsprotokoll der entsprechenden Bundesratssitzung ausgewertet, welches neben den Grundzügen von Petitpierres Referat die Diskussion im Rahmen der Landesregierung festhielt, vgl. dazu Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104. Da das Protokoll in deutscher Sprache verfasst wurde, werden auch die Äusserungen der französischsprachigen Bundesräte Petitpierre und Rubattel entsprechend zitiert.

Konflikt der dritten Kategorie, dessen Schauplatz der europäische Kontinent sei und welcher die Politik der Schweiz in den nächsten Monaten und Jahren entscheidend prägen werde.<sup>129</sup>

In einem zweiten Schritt charakterisierte der Aussenminister die Kontrahenten, welche sich in dieser europäischen Auseinandersetzung gegenüberstanden. Der Ostblock sei bereits politisch organisiert und dabei, dies auch auf wirtschaftlicher und militärischer Ebene zu tun. Diktatorisch geführt werde diese Seite von Entscheidungsträgern, die gleichzeitig der UdSSR und den kommunistischen Parteien aller Länder vorstehen würden. Deren Ziel sei es, die westlichen Länder durch Aktivitäten auf der innenpolitischen Ebene für den Kommunismus zu gewinnen. Um dafür günstige Rahmenbedingungen zu haben, solle in den anvisierten Ländern wirtschaftlicher Aufschwung verhindert und jegliche Organisation der Gegenseite unterbunden werden, was sich im Widerstand gegen den Marshallplan zeige. Das nächste absehbare Opfer dieser Politik sei Italien. Unklar sei, ob auch beabsichtigt werde, militärisch zur Erreichung dieser Ziele einzugreifen. Petitpierre selbst gab sich diesbezüglich eher skeptisch, hob jedoch hervor, die unmittelbare Zukunft Europas hänge weitgehend von den Intentionen der sowjetischen Führung ab. Vorherrschende Meinung sei, dass ein Krieg unvermeidlich sei und sich die Frage nur noch um den Zeitpunkt seines Ausbruchs drehe.<sup>130</sup> Ganz anders charakterisierte der Aussenminister die westlichen Länder:

„En face de ce bloc compact, dirigé par une volonté impitoyable, qui sait exactement le but qu'elle entend atteindre, il y a les USA avec leur politique un peu primaire et enfantine, l'Empire britannique en décomposition et les pays de l'Europe occidentale, ensemble disparate d'Etats individualistes [...], qui sont les prochaines victimes désignées de la politique soviétique et communiste.“<sup>131</sup>

129 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

130 Ebd.

131 Ebd.

Der EPD-Vorsteher kam dann auf die Einigungspläne Bevins und die dahinterstehenden Absichten zu sprechen. Ziel sei es, Widerstand gegen den Kommunismus und dessen territorialen Expansionsdrang zu leisten und gleichzeitig die von den USA für ihre Unterstützung geforderte politische Vorleistung zu erbringen. Er persönlich begrüße die Initiative von Bevin und Spaak ohne Vorbehalte, doch würden sich daraus für die Schweiz, die geographisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell zu Westeuropa gehöre, schwierige Probleme ergeben.<sup>132</sup> Damit leitete Petitpierre zu einer Bestandesaufnahme der schweizerischen Neutralität über.

Von den zwei Grundlagen, auf welchen die Neutralität beruhte, mass Petitpierre dem Willensakt hauptsächliche Bedeutung bei. Der vertraglichen Verpflichtung zur Neutralität und der Garantie durch andere Länder im Rahmen des Wienerkongresses von 1815 und durch den Völkerbund 1920 billigte er dagegen kaum mehr juristischen Wert zu. Eine gewisse ideelle Bedeutung gestand er diesen Verträgen noch zur Rechtfertigung der Neutralitätspolitik zu. Anschliessend analysierte Petitpierre die Aussenbewertung der Neutralität. Unmissverständlich hielt er fest, dass die Schweiz von der Sowjetunion und deren Satellitenstaaten nicht als neutrales Land betrachtet würde. Es sei eine Illusion zu glauben, der Unterschied zwischen der Neutralität des Staates und jener des Individuums werde anerkannt. Und die schweizerische Bevölkerung sei nicht neutral und dies je länger desto weniger, wie man an den Reaktionen auf die Ereignisse von Prag gesehen habe. Er müsse zugeben, dass die Unterscheidung angesichts der einheitlichen Parteinahme beinahe der gesamten Bevölkerung, die ja letztlich den Souverän bilde, schwierig zu verteidigen sei. Mit diesen Bemerkungen warf Petitpierre implizit auch die Frage nach der Legitimation einer Politik auf, die bis zu einem gewissen Grad im Widerspruch zur öffentlichen Meinung stand.

Danach kam er auf die Haltung der Westmächte gegenüber der schweizerischen Neutralität zu sprechen. Diese sei schwieriger eruerbar und

<sup>132</sup> Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

Schwankungen unterworfen, im Moment sei die Maxime wieder stark unter Beschuss:

„Je voudrais cependant noter qu’après la guerre, cette neutralité qui nous interdisait d’adhérer aux Nations Unies se heurtait à une vive opposition à peu près partout. Puis on a montré, surtout dans les pays européens, plus de compréhension à son égard. Aujourd’hui, l’évolution se produit en sens inverse, et l’opinion dominante est que la neutralité n’est plus possible et que nous serons, bon gré mal gré, contraints de l’abandonner soit pour des raisons morales ou parce que nous reconnaissons son inefficacité, soit parce que les circonstances nous y forceront.“<sup>133</sup>

Und anders als gegenüber der Bevölkerung, wo er die Neutralität als nationalen Charakterzug bezeichnet hatte,<sup>134</sup> unterstrich er gegenüber seinen Bundesratskollegen deren instrumentalen Charakter: „Nous sommes tous d’accord qu’elle n’est pas une fin en soi – mais un moyen, le moyen que nous avons considéré jusqu’à présent comme le plus sûr de *sauvegarder notre indépendance*, notre indépendance étant le but.“<sup>135</sup> Nach der Darlegung der internationalen Rahmenbedingungen und des Zustandes des schweizerischen Neutralitätsstatuts stellte er die Frage, ob diese Neutralität noch das beste Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit sei.

Petitpierre drückte klar seine Meinung aus, dass nicht mehr die Neutralität, sondern neu die Solidarität das wirkungsvollste Instrument sei, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu sichern:

„Je crois que la solidarité – c’est-à-dire notre participation active au relèvement économique de l’Occident – est aujourd’hui un moyen beaucoup plus efficace que la neutralité à la réalisation du but: garder notre indépendance, ou, si l’on préfère: entre deux risques le moins grand. [...]

133 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

134 Petitpierre à l’Union des Sociétés patriotiques du Canton de Genève, Brief, 12.2.1948, BA, E 2001(E) 1979/28/1.

135 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Die Hervorhebung befindet sich im Originaltext.

Ce n'est donc plus sur la neutralité qu'il faudra mettre l'accent dans l'avenir immédiat, mais sur la solidarité.<sup>136</sup>

Diese Solidarität sollte sich zunächst in einer aktiveren Mitarbeit am wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas äussern. Gegenüber einer Mitarbeit der Schweiz in der von Bevin angeregten Westunion zeigte er sich zurückhaltend, war jedoch gleichzeitig skeptisch, dass sich diese Reserviertheit gegenüber den als Schicksalsgemeinschaft empfundenen westeuropäischen Ländern noch lange würde aufrechterhalten lassen:

„En revanche nous n'avons pas été sollicités d'adhérer à l'Union occidentale, et j'espère que nous ne le serons pas. La situation serait alors très embarrassante. Nous devrions répondre négativement, à cause de notre neutralité, mais nous prendrions une lourde responsabilité devant le monde et devant notre propre pays. Nous refuserions de nous associer à la défense commune contre le communisme et, par conséquent, contre la politique de l'URSS – ce que reviendrait à affaiblir cette défense, qui est dans notre intérêt vital, et à favoriser la politique d'expansion communiste et soviétique. [...] Nous sommes à ce point qu'en restant neutres: nous prenons en réalité parti. Notre position morale pourrait devenir intenable, et nous risquons de nous exposer au reproche – qui a d'ailleurs été déjà formulé – qu'attaché aux mêmes valeurs que les autres pays démocratiques, ayant les mêmes intérêts qu'eux, menacés du même danger qu'eux, nous refusons de nous associer à leurs efforts, dans l'espoir que, si la menace devient une réalité, nous serons sauvés par eux, sans avoir voulu assumer le risque de l'entreprise de résistance commune.“<sup>137</sup>

Welche Ziele verfolgte Petitpierre mit seinem Vorstoss und was genau beinhaltete dieser? Die Beantwortung dieser Fragen ist nicht leicht, da der Aussenminister in seinem Referat kaum konkrete Angaben dazu machte. Nach seiner Vorstellung sollte die Solidarität die Neutralität als Hauptmaxime seiner Konzeption ablösen. Anders als 1947 anlässlich des Beitritts

136 Ebd.

137 Ebd.

zum Marshallplan<sup>138</sup> stellte der Aussenminister damit die Dominanz des bisher wichtigsten konzeptionellen Pfeilers in Frage. Diese Aufwertung der Solidarität hätte eine weitere Eingrenzung der Neutralität und ihre Rückführung auf einen engen, militärischen Kerngehalt bedingt. Dies hätte den neutralitätspolitischen Aktionsradius des Bundesrates ausgedehnt und in Richtung einer Partizipation der Schweiz an den politischen Kooperationsbestrebungen Westeuropas geöffnet. Dass bei Petitpierre die Bereitschaft zu einem stärkeren politischen Engagement der Schweiz gewachsen war, hatte sich anlässlich seines Referats vor den aussenpolitischen Kommissionen Ende Februar gezeigt. Dort hatte er eine Beteiligung der Schweiz an der Westunion als Möglichkeit angedeutet, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass dies auch eine deutliche Kursänderung gegenüber der bisherigen Neutralitätspolitik bedeuten würde.<sup>139</sup> Zum Zeitpunkt der Diskussion im Bundesrat war seine Zurückhaltung gegenüber der Westunion jedoch schon wieder merklich angewachsen, da inzwischen deren militärischer Charakter schon deutlicher absehbar war.<sup>140</sup> Doch die Bereitschaft zu einer stärker politisch interpretierten Solidarität lässt vermuten, dass Petitpierre es in Betracht zog, die für die bisherige Praktizierung der schweizerischen Neutralitätspolitik zentrale Differenzierung zwischen politischen und wirtschaftlichen Organisationen zu überdenken und neu den militärischen Charakter als ausschlaggebendes Kriterium der Kompatibilität mit dem neutralen Status der Schweiz zu verwenden.

Zur Forderung nach einer vollständigen Aufgabe der Neutralität konnte er sich nicht durchringen. Dafür schien ihm einerseits die direkte Bedrohung auch nach dem Machtwechsel in der Tschechoslowakei noch zu gering und andererseits die Anziehungskraft der Westunion zu wenig gross,

138 S. Kapitel 1.1.2. Vgl. weiter MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 292.

139 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 24/25 février 1948. C.E. 4 mars 1948, 24./25.2.1948 (NR), 4.3.1948 (SR), DoDiS, Nr. 5562. Vgl. auch Kapitel 1.2.3.

140 Vgl. zur Entstehung des Brüsseler Paktes Kapitel 2.1.2.



denn diese betrachtete Petitpierre als eine Koalition der Schwachen.<sup>141</sup> Das formelle Festhalten an diesem Prinzip sollte der Schweiz die von Petitpierre als gering eingeschätzte Chance erhalten, einem künftigen Krieg erneut zu entrinnen. Im Augenblick schien eine solche Politik dem Aussenminister noch möglich, wenn der Solidarität Priorität eingeräumt würde. Diese sollte sich in erster Linie auf wirtschaftlicher Ebene manifestieren. Klar erkennbar waren jedoch Petitpierres Absichten, dadurch auch einen Beitrag zur politischen Stärkung der westeuropäischen Länder und damit zur Abwehr des Kommunismus zu leisten. Die längerfristigen Erfolgsaussichten der Neutralitätspolitik beurteilte der EPD-Vorsteher pessimistisch. Auch wenn man möglichst lange daran festhalten sollte, müsse man sich bewusst sein, dass es immer schwieriger werde, die Solidarität mit den anderen Demokratien abzulehnen:

„Mais nous devons nous rendre compte qu’il sera de plus en plus difficile de faire cette politique à double face: l’une étant la neutralité, l’autre la solidarité. La marge de manœuvre deviendra de plus en plus étroite.“<sup>142</sup>

Bei der überwiegenden Mehrheit seiner anwesenden Bundesratskollegen rief Petitpierre mit seinem Vorschlag, „Neutralität und Solidarität“ sozusagen durch „Solidarität und Neutralität so lange wie moralisch verantwortbar“ abzulösen, vehemente Opposition hervor.<sup>143</sup> Mit der vorsichtig angebotenen Bereitschaft, angesichts der Veränderung der äusseren Rahmenbedingungen das Prinzip der Neutralität zur Disposition zu stellen, hatte Petitpierre offenbar ein Tabu verletzt. So forderte der EJPD-Vorsteher Eduard von Steiger, auch ohne juristische Grundlage müsse man in Treue zur schweizerischen Staatsauffassung stehen, und stellte kategorisch fest:

141 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

142 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

143 Der Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes, Enrico Celio, war an dieser Sitzung krankheitshalber abwesend. Vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

„Wenn Herr Petitpierre jeweils über unsere Neutralität spricht, so pflegt er ganz nahe am Gedanken vorbeizugehen, eine Aufgabe zu empfehlen. Das können wir nicht.“<sup>144</sup> Wenn Russland behauptete, die Schweiz sei nicht mehr neutral, so sei dies, meinte von Steiger, für die Neutralitätspolitik bedeutungslos. Und die westlichen Alliierten könnten nicht mehr Engagement verlangen, denn kein anderes Land habe weniger Kommunisten und unternehme grössere militärische Anstrengungen. Das wichtigste sei es, das eigene Land in Ordnung zu halten und entschieden gegen Spionage und die kommunistische fünfte Kolonne vorzugehen.

Ebenso entschieden stellte sich der für das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) zuständige Philipp Etter gegen eine Revision des Neutralitätsstatuts. Er warnte, schon 1940 seien Stimmen laut geworden, welche eine Aufgabe der Neutralität gefordert hätten. Dabei spiele es keine entscheidende Rolle, ob sich die Neutralitätspolitik durchsetzen könne oder nicht. Der wesentliche Unterschied liege darin, ob man als neutraler Staat oder als Mitglied eines Blocks angegriffen werde, denn auf Dauer setze sich das Recht durch. Unabhängig von den äusseren Rahmenbedingungen sah Etter in der Neutralität eine Garantie für die Handlungsfreiheit und hob ihre innenpolitische Wichtigkeit hervor:

„Wir klammern uns nicht an die Neutralität, weil wir damit rechnen, dass wir uns dadurch vom Krieg fernhalten können. Es gibt Konstanten, die bleiben, während die äusseren Situationen wechseln. Der eigentliche Sinn unserer Neutralität liegt darin, dass wir unsere Unabhängigkeit und Bewegungsfreiheit behalten. Wir können der Verteidigung der Demokratie gegen den Kommunismus ebenso grosse Dienste leisten, wenn wir frei sind, wie wenn wir uns in einen Block einspannen lassen. Die Neutralität ist die Klammer, die unsere verschiedenen Sprachgebiete zusammenhält.“<sup>145</sup>

144 Vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

145 Ebd.

Auch der Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes (EFZD), Ernst Nobs, der einzige sozialdemokratische Vertreter im Gremium, sorgte sich um den inneren Frieden im Land und machte so innenpolitische Gründe für das Festhalten an der Neutralität geltend:

„Die kritische Prüfung des Problems bestärkt uns nur, den Grundsatz der Neutralität weiter hochzuhalten. Solange wir nicht angegriffen werden, können wir die Neutralität nicht aufgeben, ohne dass das Schweizervolk in zwei Gruppen gespalten würde.“<sup>146</sup>

„Meine Schlüsse aus der Beurteilung der Lage sind, dass wir an unserer bisherigen Neutralitätspolitik umso fester festhalten müssen.“ Mit dieser Feststellung umriss EMD-Vorsteher Karl Kobelt seine Haltung gleich zu Beginn seines Votums. Auch für ihn stand eine Nuancierung der Neutralitätspolitik oder gar eine Aufgabe des Prinzips nicht zur Diskussion. Er sehe zwar ein, dass es im Ausland nicht verstanden werde, wenn die Bevölkerung nicht neutral sei, die Regierung aber an der Neutralität festhalte. Doch er berief sich auf die Erfahrungen der Schweiz in der Vergangenheit und sah auch für die Zukunft die Möglichkeit, zwischen den entstehenden Blöcken eine ähnliche Position einzunehmen wie während der Zeit des europäischen Gleichgewichtssystems:

„Gestützt auf die gemachten vielen Erfahrungen müssen wir trotzdem an der Neutralität festhalten. [...] Herr Petitpierre hat festgestellt, dass das europäische Gleichgewicht verschwunden ist. Es ist wieder ein Gleichgewicht entstanden zwischen einem Ostblock und einem Westblock. Auch wenn wir ganz von einem dieser Blöcke umringt sein sollten, werden wir die Neutralität aufrecht erhalten.“<sup>147</sup>

Wie Kobelt kurze Zeit später vor der Landesverteidigungskommission (LVK) ausführte, sah auch er die Schweiz ideologisch klar im westlichen Lager verankert, war aber nicht bereit dazu, zugunsten einer westlichen Solidarität die Möglichkeit eines erneuten Verschontbleibens aufzugeben:

146 Ebd.

147 Ebd.

„Eine strikte Wahrung der Neutralität lässt immer noch einen Hoffnungsschimmer offen, nicht angegriffen zu werden [...]. Da die Frage unserer neutralen Haltung von den Weststaaten immer wieder aufgerollt wird, ist es gut, sich auch über diesen Punkt auszusprechen. Ideologisch gehört die Schweiz sicherlich zum Westen. Eine Aufgabe der Neutralität und ein Anschluss an die Westalliierten gereicht ihr jedoch keineswegs zum Vorteil. Für mich stellt sich diese Frage nicht.“<sup>148</sup>

Der einzige, der Petitpierre in dieser Diskussion den Rücken stärkte, war der zweite Vertreter der Romandie, Rodolphe Rubattel, der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD). Auch er sprach sich zwar wie alle anderen für eine Beibehaltung der Neutralität aus, schränkte jedoch ein, man könne nicht voraussagen, welche Politik in Zukunft die zweckmässigste sein werde: „Wir müssen unsere Neutralität so weit wie möglich aufrecht erhalten, aber nur solange, als sich dadurch unsere Situation nicht verschlechtert. Vielleicht zwingen uns die Umstände, unsere Auffassung darüber zu ändern.“<sup>149</sup>

Doch die Mehrheitsverhältnisse in der Landesregierung waren eindeutig. Eine Neugewichtung der Konzeption mit einer Akzentsetzung zugunsten einer verstärkten Solidarität mit den westeuropäischen Ländern fand im Bundesrat keine Unterstützung. Petitpierre lenkte denn auch ein, aber nicht ohne auf die Verantwortung hinzuweisen, die mit einem Festhalten an einer starren Neutralitätspolitik verbunden war:

„Für den Moment sind wir alle für die Weiterführung der Neutralitätspolitik. Der Unterschied in den Auffassungen besteht nur in der verschiedenen Beurteilung der Aussichten einer solchen Politik in unserer heutigen Lage. Es ist sehr wohl denkbar, dass, wenn 1939 die Verteidigung gegen

148 Kobelt vor der LVK, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.

149 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

den Nationalsozialismus organisiert worden wäre, der Krieg nicht ausgebrochen wäre. Wir übernehmen gegenüber der Welt eine grosse Verantwortung, wenn wir uns desinteressieren.“<sup>150</sup>

Mit einem Hinweis darauf, dass sich die gegenwärtige Situation merklich von derjenigen vor 1939 unterscheidet, nahm Petitpierre zudem gegen eine Argumentationslinie Stellung, welche die Sicht der damaligen Lage wesentlich prägte. Auch in der Diskussion im Bundesrat war der Einfluss der Erfahrung des Zweiten Weltkrieges auf die Haltung der Entscheidungsträger gegenüber der Neutralität deutlich erkennbar. Die auch angesichts der Nachkriegsschwierigkeiten mit den Alliierten doch letztlich als bestandene Bewährungsprobe interpretierte Zeit wurde als Handlungsanleitung für eine Gegenwart verstanden, die im Urteil vieler Zeitgenossen erstaunliche Parallelen mit der Phase vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges aufwies. Petitpierre hatte dies erkannt und vor vorschnellen Schlüssen gewarnt:

„Il y a dans notre opinion publique, aux chambres et peut-être même au sein du Conseil fédéral, certaines illusions. La plus forte est fondée sur la manière dont nous nous en sommes tirés pendant la guerre de 1939 à 1945, après avoir déjà échappé à celle de 1914 à 1918. [...] Il est certain que la situation actuelle présente une analogie avec la période qui a précédé la dernière guerre. Le drame tchécoslovaque, se répétant à moins de 10 ans d'intervalle, souligne encore cette analogie. De là à penser que la Suisse doit agir aujourd'hui comme avant 1939, il n'y a qu'un pas, que beaucoup chez nous ont déjà franchi.“<sup>151</sup>

Neben den Parallelen, dass die UdSSR und der Kommunismus eine ebenso grosse, wenn nicht grössere Gefahr für Europa darstelle und die Methoden der Expansion teilweise die gleichen seien, wies Petitpierre jedoch vor

150 Ebd.

151 Ebd.

allem auf die Unterschiede hin.<sup>152</sup> So hätten sich vor dem Zweiten Weltkrieg die meisten Staaten als neutral erklärt, unter anderem die USA, die Sowjetunion, die Benelux-Staaten und die skandinavischen Länder. Erfolg habe die Neutralität letztlich nur in zwei Ländern gehabt, in der Schweiz und in Schweden, doch seien auch diese Länder nicht in erster Linie wegen ihrer Neutralität an sich, sondern wegen einem Gemisch aus militärischen und wirtschaftlichen Gründen verschont geblieben.<sup>153</sup> Erneut war es mit Rubattel bezeichnenderweise derjenige Departementsvorsteher, welcher erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in den Bundesrat eingetreten war, der auch in dieser Frage am ehesten die Sicht des EPD-Vorstehers teilte. Doch bei der Mehrheit der Bundesräte wog die emotionale Affinität zur Neutralität schwerer als die Argumente Petitpierres. Während dieser zukunftsorientiert zu evaluieren suchte, ob die Neutralität auch in einer zweigeteilten, ideologisierten Welt noch eine erfolgsversprechende Sicherheitsgarantie darstellen könnte, leitete die Mehrheit der Regierung aus dem Erfolg der Vergangenheit automatisch auch eine Legitimation für die Zukunft ab.

Die Analyse der Diskussion in der Landesregierung belegt weiter, dass die Interpretation der Neutralität als Staatsmaxime mit Zielcharakter bei anderen Departementsvertretern zu dieser Zeit weit tiefer verankert war als bei Petitpierre selbst. Diese Debatte im Bundesrat, der Briefwechsel mit Burckhardt und zum Teil auch seine Äusserungen vor den aussenpolitischen Kommissionen der Räte zeigen, dass der EPD-Vorsteher die Neutralität stark in Abhängigkeit von den äusseren Rahmenbedingungen beurteilte und sicherheitspolitische Überlegungen dabei eine gewichtige Rolle

152 Der Grund, weshalb Petitpierre die Bedrohung durch den Kommunismus grösser als diejenige durch den Nationalsozialismus einschätzte, lag seiner Ansicht nach darin, dass der Kommunismus mit den nationalen kommunistischen Parteien auch in demokratischen Ländern ein Einflussinstrument besass, das dem Nationalsozialismus in dieser Art nicht zur Verfügung gestanden hatte. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

153 Ebd.

spielten. Deshalb zweifelte er angesichts der zunehmenden Spannungen auch an der sicherheitspolitischen Funktionalität der Neutralität und der daraus abgeleiteten Politik und liess die Bereitschaft zur grundsätzlichen Diskussion über die Weiterführung der Maxime erkennen. Der Augenblick, wo der Bundesrat sich entweder für Solidarität oder für Neutralität entscheiden müsste, war zwar in Petitpierres Augen noch nicht gekommen, stand aber seiner Ansicht nach möglicherweise kurz bevor, und er bemühte sich, die Waagschale zugunsten der Solidarität zu beeinflussen. Eine ähnliche Grundhaltung zeigte im Bundesrat einzig Rubattel.

Am anderen Ende der Skala befanden sich die Bundesräte Etter und von Steiger, welche die Neutralität als eigentliche Staatsauffassung betrachteten, deren Preisgabe in Friedenszeiten nicht in Betracht gezogen werden durfte. Indem beispielsweise Etter in der Neutralität eine Konstante sah, die unabhängig von den äusseren Rahmenbedingungen die beste Garantie für die Unabhängigkeit der Schweiz darstelle, demonstrierte er eine Auffassung, in der Ziel und Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik weitgehend identisch waren. Eine etwas differenziertere Haltung nahm EMD-Vorsteher Kobelt ein, welcher den Einfluss des äusseren Umfeldes sehr wohl berücksichtigte, im Bezug auf die Einschätzung der sicherheitspolitischen Zweckmässigkeit der Neutralität aber zu einem deutlich optimistischeren Ergebnis als Petitpierre kam. Für Kobelt war die Chance, dank der Neutralität ein weiteres Mal ungeschoren einem Konflikt entrinnen zu können, ein entscheidender Anreiz dafür, an ihr festzuhalten. Auch die Konsequenzen des Zerfalls des europäischen Mächtegleichgewichts beurteilte er weniger dramatisch als der Aussenminister und sah für die neutrale Schweiz auch in Zukunft eine Nische zwischen den entstehenden Blöcken. Dogmatischer äusserte sich Bundesrat Kobelt aber gegenüber der Öffentlichkeit, wo er die Neutralität als integralen Bestandteil der

schweizerischen Staatsauffassung darstellte.<sup>154</sup> Anhand der Äusserungen in dieser Sitzung lässt sich die Haltung von Bundesrat Nobs nur unklar einordnen, argumentierte er doch vor allem mit der Notwendigkeit innenpolitischer Kohäsion für die Fortführung der Neutralität.

Diese unterschiedlichen Neutralitätsauffassungen, die den EPD-Vorsteher als konzeptionell überraschend undogmatischen Aussenminister ausweisen, hatten sicher gewichtigen Anteil daran, dass sich Petitpierre mit dem Versuch zur Modifikation der Konzeption nicht durchsetzen konnte. Ein weiterer Grund lag in der unterschiedlichen Einschätzung der Bedrohungslage und der Beurteilung des sicherheitspolitischen Wertes der Neutralitätsmaxime. Davon abhängig mass die Mehrheit des Bundesrates der Neutralität auch längerfristig höhere Erfolgchancen bei als der Aussenminister, der damit rechnete, über kurz oder lang vor die Wahl zwischen Neutralität und Solidarität gestellt zu werden. Die zunehmende Verengung des Handlungsspielraums zwischen den Anforderungen der Solidarität und den von der Neutralitätspolitik vorgegebenen Grenzen waren auch der Auslöser für Petitpierres Versuch der Konzeptmodifikation gewesen. Doch während im EPD intensive Diskussionen geführt wurden, gibt es keine Hinweise auf einen frühzeitigen Einbezug der anderen Departemente. Die übrigen Bundesräte hatten keine Gelegenheit, einen ebenso substantiellen Beitrag aus ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich zu präsentieren. Während der Entscheid durchaus grundsätzlichen Charakter aufwies, ging ihm offenbar keine departementsübergreifende Gesamtanalyse voraus. Daraus ergab sich eine segmentierte Sichtweise, die sicher ebenfalls dazu beitrug,

154 So betonte er in einem Referat vor Vertretern der FDP der Stadt Bern: „Die immerwährende Neutralität ist für die Schweiz eine innen- und aussenpolitische Notwendigkeit; die Frage ihrer Preisgabe stellt sich für uns nicht. Unsere Neutralität ist eine der wesentlichsten Konstanten unserer Staatspolitik, die wir nicht aufgeben können, ohne uns selber aufzugeben. Die Welt weiss, dass wir mitten in Europa einen Stützpunkt der Freiheit und der christlichen Zivilisation bilden, den wir gegen jeden Angreifer zu verteidigen gewillt sind.“ Kobelt, Ansprache von Bundesrat Dr. K. Kobelt anlässlich der Jahrhundertfeier der Bundesverfassung, veranstaltet durch die freisinnig-demokratische Partei der Stadt Bern im Casino Bern, am 28.4.1948, 28.4.1948, BA, E 27/820, Bd.3.



dass Petitpierre die seiner Meinung nach erforderliche Kurskorrektur nicht durchsetzen konnte, auch wenn er seine Perspektive eloquent vertrat.

Das Bild, das sich die historische Forschung bisher von Petitpierre machte, muss damit vor allem vor dem Hintergrund der Verhältnisse im Gesamtbundesrat in einigen Punkten korrigiert werden. Petitpierre wurde bisher recht einheitlich als ein auf konzeptioneller Ebene dogmatischer Neutralitätsvertreter dargestellt, der unbeeinflusst von den äusseren Rahmenbedingungen unbeirrbar an dieser Staatsmaxime festhielt. Unterschiede ergaben sich vor allem in der eher affirmativen oder kritischen Sichtweise dieses Verhaltens, in der Einschätzung der Motive für diese Haltung und im Bezug auf die Beurteilung der konkreten Umsetzung der Neutralitätspolitik.<sup>155</sup> Trifft eine solche Einschätzung mit Blick auf die langfristige Ausrichtung von Petitpierres Politik zu, so zeigen die neu zugänglichen Quellen, dass dieses eher eindimensionale Bild des Aussenministers in Wirklichkeit facettenreicher ist und seine Rolle gerade in der heiklen Zeit anfangs 1948 nuanciert beurteilt werden muss. Wohl verfolgte der EPD-Vorstand gegenüber der Öffentlichkeit und auch gegenüber dem Ausland eine Strategie der Neutralitätsüberhöhung, um die beanspruchte Sonderposition in der Nachkriegsgemeinschaft legitimieren zu können und die sicherheitspolitische Funktion des Statuts durch eine möglichst hohe Glaubwürdigkeit zu maximieren. Dass es ihm mit stupendem Erfolg gelang, seine Zweifel an der Funktionalität der Neutralität gegenüber der Öffentlichkeit zu verheimlichen, zeigt sich gerade im einseitigen Bild des

155 Vor allem DANIEL FREI beleuchtete in seinem Aufsatz von 1980 zur Amtszeit Bundesrat Petitpierres auch die problematischen Seiten der damals eingeleiteten Entwicklung und stand damit am Anfang einer kritischeren Betrachtungsweise der damaligen Politik, vgl. FREI, *Die Ära Petitpierre*. Für nachfolgende Einschätzungen, vgl. GRAF, MAURER, *Die Schweiz und der Kalte Krieg*; FLEURY, *La situation particulière de la Suisse*; PERRENOUD, *La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales*; HUG, *Verhinderte oder verpasste Chancen*; HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*; JOST, *Europa und die Schweiz*; MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*.

Aussenministers in der Forschungsliteratur.<sup>156</sup> Eine deutlich weniger dogmatische Seite Petitpierres kommt jedoch in der Landesregierung zum Vorschein, in welcher er im Frühjahr 1948 die anderen Bundesräte vom instrumentalen Charakter der Neutralität einerseits, vom abnehmenden sicherheitspolitischen Wert und der schwindenden moralischen Verantwortbarkeit andererseits zu überzeugen versuchte.

Petitpierre war unzufrieden mit dem Ausgang der Aussprache im Bundesrat. Dies zeigte er offen auch in seinem vertraulichen Brief an Burckhardt zwei Tage nach der Sitzung:

„Sur le plan intérieur, je crains que l’attitude du Conseil fédéral ne contribue à laisser notre opinion publique se bercer de l’illusion que l’abstention est le meilleur moyen pour notre pays de traverser les difficultés actuelles et futures.“<sup>157</sup>

Auch im EPD hatte man auf einen anderen Entscheid gehofft, wie Alfred Zehnder in einem Brief an den Gesandten in Rumänien zugab. Die Frage der Neuausrichtung der Neutralitätspolitik sei schon länger ein Thema gewesen:

„Letzten Montag fand nun eine grundsätzliche Aussprache statt im Gesamtbundesrat über einen diesbezüglichen Vortrag unseres Departementschefs. Der Gesamtbundesrat ist dem Nuancierungsversuch nicht gefolgt und hält an der hergebrachten traditionellen Neutralitätspolitik fest. Das Politische Departement hat also gebundene Hände und ist nicht ganz frei in seinen Entschlüssen.“<sup>158</sup>

156 Deutlich wies in erster Linie PERRENOUD 1996 auf die neutralitätsskeptischen Aussagen Petitpierres hin, beurteilte diese jedoch als auf den privaten Rahmen beschränkt, vgl. PERRENOUD, *La diplomatie et l’insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales*, 143; vgl. weiter auch FLEURY, PERRENOUD, *Objectifs et problèmes de la politique étrangère*, 103–123; CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 112–114. Zuvor erwähnte am Rand auch HILFIKER entsprechende Äusserungen des EPD-Vorstehers, vgl. HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 95.

157 Petitpierre an Burckhardt, Brief, 10.3.1948, BA, E 2800 1990/106/17.

158 Zehnder an von Salis, (ohne Titel), 12.3.1948, DoDiS, Nr. 5681.

Einen gewissen Handlungsfreiraum schien Zehnder trotzdem wahrzunehmen. So merkte er weiter an, wenn auch die Beziehungen zu den Oststaaten alle Anzeichen der Neutralität aufweisen sollten, so dürfe die praktische Umsetzung dieser Politik nicht in einen offenen Widerspruch zur Haltung des schweizerischen Volkes geraten. Er hoffe, dass diese unbefriedigende Situation nicht zu lange anhalte, gehe aber davon aus, dass der Bundesrat die Fiktion einer von der öffentlichen Meinung der Schweiz unabhängigen Staatspolitik nicht auf Dauer aufrecht erhalten könne, ohne in einen inneren Widerspruch verwickelt zu werden.<sup>159</sup>

Die Regierung hatte die Grundrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik mit ihrem Entscheid vorgegeben. Auch in Zukunft sollte die Neutralität im Vordergrund stehen und durch die Solidarität als Komplementärmaxime ergänzt werden. Petitpierres Vorstoss zur Modifikation des Konzeptes der „Neutralität und Solidarität“ war gescheitert.

#### **1.4 Fazit**

Der Entscheid der schweizerischen Landesregierung im März 1948, auch in Zukunft an der Neutralität als zentralem aussen- und sicherheitspolitischem Prinzip festzuhalten, fiel eindeutig. Der Vorstoss Petitpierres, die Gewichtung der Komponenten Neutralität und Solidarität umzukehren und so breiteren Handlungsspielraum für eine Kooperation mit den demokratisch organisierten westeuropäischen Staaten zu schaffen, fand im Bundesrat keine Mehrheit. Auf noch viel vehementeren Widerstand als die vorgeschlagene Modifikation der Konzeption trafen die Hinweise des Aussenministers, dass man in naher Zukunft gezwungen sein könnte, die Maxime der Neutralität an sich in Frage zu stellen. Die absolut formulierten Absagen der Bundesräte Etter und von Steiger an eine solche Möglichkeit deuten auf ein Neutralitätsverständnis hin, welches nicht von einem instrumentellen Verständnis der Maxime geprägt war, sondern diese als Zielvorgabe interpretierte. Eine Ursache dafür war die Erfahrung des

<sup>159</sup> Ebd.

Zweiten Weltkrieges und die daraus abgeleitete Legitimität der Neutralität als Richtlinie für die zukünftige aussen- und sicherheitspolitische Ausrichtung der Schweiz. Ist diese emotionale Affinität durchaus nachvollziehbar, so wurde sie dann problematisch, wenn die Neutralität dadurch als Konstante in einer sich verändernden äusseren Situation interpretiert und damit der Beeinflussung durch die Rahmenbedingungen der politischen Realität entzogen wurde. FREI bezeichnete diesen Mechanismus einer rein historisch begründeten Legitimation der Neutralität als blossen Scheingrund für ein Festhalten an dieser Politik.<sup>160</sup>

Auch die Sichtweise Bundesrat Kobelts war durch die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges geprägt. Er stellte sich ebenfalls klar gegen ein Abrücken von der Neutralität. Wesentlichen Anteil an dieser Entscheidung hatte jedoch seine Ansicht, dass er den verteidigungspolitischen Wert der Neutralität als durchaus intakt einschätzte. Er wollte der Schweiz damit die Möglichkeit erhalten, sich auch aus einem künftigen Konflikt heraushalten zu können. Entscheidend differierte im EMD auch die Einschätzung der äusseren Situation von derjenigen im EPD. Durch das im wesentlichen konstante militärische Kräfteverhältnis in Europa ergab sich auch eine gewisse Statik in der Bedrohungsperzeption. Die militärische Schwäche der westeuropäischen Staaten erstickte Gedanken an eine Einschränkung oder gar eine Aufgabe der Neutralität im Keim. Dies umso mehr, als dass auch die USA zu diesem Zeitpunkt als nicht in der Lage erachtet wurden, einen allfälligen Vorstoss der Roten Armee nach Europa aufhalten zu können. Eine vorteilhafte Alternative zur Neutralität, deren Fortführung Kobelt

<sup>160</sup> Prägnant beschrieb FREI die Logik einer solchen Argumentation: „Wir sind, erstens, neutral, weil wir einfach neutral sind. Und wir sind, zweitens, einfach neutral, weil wir schon immer neutral waren. Und wir waren, drittens, schon immer neutral, weil sich die Neutralität als Mittel zur Erhaltung unserer Sicherheit immer wieder bewährt hat.“ Und er warnte vor den Konsequenzen einer solchen Sichtweise: „Gilt die Neutralität als eine einzig kraft *traditionaler Legitimität* verbindliche Verhaltensnorm, so handelt es sich hierbei um einen Fall selbstbezogener Umweltperzeption, die mit der politischen Realität, wie sie sich jeweils darstellt, grundsätzlich nichts zu tun haben braucht.“ Vgl. FREI, *Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität*, 111f., Hervorhebung im Text.

im neu entstehenden Gleichgewicht zwischen den zwei sich formierenden Blöcken für möglich hielt, bot sich damit nicht. Konsequenterweise richteten sich die Interessen im EMD in erster Linie auf eine Optimierung der Rüstung und die Beschaffung der dazu notwendigen Ressourcen, parallel dazu wurden die Kriegsvorbereitungen auf der innenpolitischen Ebene vorangetrieben.

Die grössten Zweifel an der moralischen Verantwortbarkeit und der sicherheitspolitischen Zweckmässigkeit der Neutralität löste der einsetzende Kalte Krieg bei Bundesrat Petitpierre aus. Er beurteilte die Teilung Europas und den Umstand, dass das Schicksal des Kontinentes nicht mehr von diesem selbst, sondern von den USA und der UdSSR bestimmt wurde, als zentrale Herausforderung und grundlegend neue Rahmenbedingung für die Schweiz. Die Bedenken Petitpierres wurden durch die Perzeption einer zunehmenden Bedrohung Westeuropas durch den Kommunismus und die Sowjetunion ausgelöst. Die demokratisch organisierten Staaten Westeuropas verstand er als Schicksalsgemeinschaft, der auch die Schweiz aufgrund ihrer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wertvorstellungen angehörte. Dies bestärkte den EPD-Vorsteher in seiner Ansicht, dass ein Beitrag der Schweiz an die Abwehr dieser Bedrohung eine Notwendigkeit darstelle, umso mehr, weil er den Konflikt als ein Nullsummenspiel sah. Petitpierre befürwortete deshalb auch eine Teilnahme der Schweiz am Marshallplan. Diese als ökonomisch apostrophierte Solidarität, die *de facto* einen deutlich politischen Gehalt aufwies, rechtfertigte er mit der Unterscheidung zwischen politischen und wirtschaftlichen Institutionen, wobei er eine Beteiligung an letzteren als neutralitätspolitisch unbedenklich bezeichnete.<sup>161</sup> Daneben bemühte er sich darum, den Neutralitätsbegriff durch eine bewusst unpräzise gehaltene Verwendung und eine Einengung auf das Verbot einer Beteiligung an militärischen Allianzen und politischen Blöcken zu begrenzen und so seinen Handlungsspielraum zu erweitern. Je

161 Dass die Teilnahme am Marshallplan aber auch aus politischen Erwägungen erfolgte, gestand Petitpierre gegenüber der Öffentlichkeit erst nach seinem Rücktritt ein. PETITPIERRE, MAX. „Politique étrangère.“ In: ERICH GRÜNER (Hg.). *Die Schweiz seit 1945*. Bern: Schriftenreihe Helvetica Politica, 1971, 154–174, hier 166.

mehr sich bei Petitpierre in der zweiten Jahreshälfte 1947 die Bedrohungsperzeption akzentuierte, desto stärker wuchs seine Skepsis bezüglich der engen Grenzen, welche die Neutralität der schweizerischen Solidarität mit Westeuropa setzte. Verschärfend kam dazu, dass die Akzeptanz der Neutralität bei den Westmächten mit zunehmender Intensivierung des Konfliktes abnahm und dass diese Maxime von der Sowjetunion wegen der schweizerischerseits abgelehnten Gesinnungsneutralität ebenfalls als ungläubwürdig bezeichnet wurde.

Petitpierre kam bereits gegen Ende 1947 zum Schluss, dass die Neutralität keine effektive Garantie mehr für die Sicherheit der Schweiz darstellte und gelangte nach dem Machtwechsel in Prag im Februar 1948 zur Überzeugung, dass die Solidarität ein wirkungsvolleres Instrument zur Erhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit war. Sah er diese Solidarität hauptsächlich im Rahmen einer intensivierten wirtschaftlichen Kooperation mit Westeuropa, liess er zumindest zeitweise auch die Bereitschaft für eine politische Zusammenarbeit erkennen, doch blieben Äusserungen dieser Art selten. Hin- und hergerissen zwischen einer auch bei ihm starken Affinität zur traditionellen Neutralität und der Überzeugung, dass diese Maxime den Problemen der Zukunft nicht mehr angemessen war, konnte er sich letztlich nicht zum Schritt durchringen, dem Bundesrat eine vollständige Aufgabe dieses Prinzips vorzuschlagen. Er schloss aber dieses Szenario, das auch in einem Briefwechsel mit Burckhardt thematisiert worden war, für die nähere Zukunft nicht aus. Petitpierre rechnete mit der Möglichkeit, sich bei einer weiteren sicherheitspolitischen Verschärfung der internationalen Lage zwischen einem Festhalten an der Neutralität und einer westeuropäisch ausgerichteten Solidarität entscheiden zu müssen.

Doch solange diese Wahl nicht unumgänglich war, wollte der EPD-Vorsteher alle Optionen offenhalten und verfolgte eine Politik des „Sowohl-als-Auch“. Eine akzentuierte und nach offizieller Lesart wirtschaftliche, *de facto* jedoch zur politischen Stärkung der westlichen Staaten intendierte Solidarität sollte den sicherheitspolitisch und moralisch als notwendig erachteten Beitrag zur Abwehr des Kommunismus und des

sowjetischen Expansionsdranges leisten. Gleichzeitig sollte das formelle Festhalten an der Neutralität die geringe – und von Petitpierre selbst als unwahrscheinlich eingeschätzte – Chance erhalten, dass die Maxime der Schweiz in einem möglichen Konflikt erneuten Schutz bieten könnte. Deshalb befürwortete der EPD-Vorsteher trotz der klaren Meinung, dass die Neutralität keine effektive Garantie mehr für die Sicherheit der Schweiz biete, ein Festhalten an diesem Grundsatz. Dass sich Petitpierre der inneren Widersprüche dieser Politik durchaus bewusst war, zeigt sich darin, dass er sie selbst als „politique à double face“ bezeichnete, die sich je länger desto schwieriger praktizieren lasse.<sup>162</sup> Doch die direkte Bedrohung schien ihm noch zu gering, die vagen Pläne einer westeuropäischen Union zu wenig erfolgversprechend und die innenpolitischen Widerstände zu stark, als dass er dazu bereit gewesen wäre, einen klaren Entscheid zu fällen. So forderte der Aussenminister nicht eine Aufgabe der Neutralität, sondern nur ihre Ablösung als Hauptmaxime der Konzeption durch die Solidarität. Doch die Landesregierung folgte diesem nicht aus einer strategischen Gesamtanalyse entstandenen, sondern auf privaten und departementsinternen Erwägungen beruhenden Vorschlag nicht.

Offenbart sich im Verhalten Petitpierres im Rahmen der Landesregierung und im Spiegel seiner Korrespondenz mit Burckhardt das Bild eines Aussenministers, der deutlich weniger dogmatisch als seine Bundesratskollegen auch den traditionelle Status der Neutralität wiederholt auf seine Funktionalität hin überprüfte und gar eine Aufgabe in Betracht zog, so erscheint seine Strategie gegenüber der Bevölkerung wie ein Negativ dieses Bildes. In seinen öffentlichen Verlautbarungen liess er sich nichts von seinen Zweifeln anmerken, hielt strikt an der Neutralität fest und bezeichnete sie als Bedingung für die schweizerische Unabhängigkeit. Er setzte damit seine rhetorische Überhöhungsstrategie fort, wobei sich die Kluft zwischen seinen öffentlichen Stellungnahmen einerseits und seinen Meinungsäusserungen im Kreis der Landesregierung, in seiner privaten Korre-

162 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

spondenz und bis zu einem gewissen Grad auch in den aussenpolitischen Kommissionen andererseits zusehends verbreiterte. Kritisierte Petitpierre wiederholt die Blindheit der Bevölkerung gegenüber dem Ernst der Lage, die Dominanz der kurzfristigen gegenüber den längerfristigen Interessen der Schweiz und ein Verharren in verkrusteten Denkstrukturen, die das „Stillesitzen“ als beste Verhaltensweise in aussenpolitischen Angelegenheiten postulierten, so ist zu konstatieren, dass er nicht nur nichts zur Aufklärung der öffentlichen Meinung unternahm, sondern diese Mentalität in seiner Kommunikation mit der Bevölkerung gar noch förderte.

Aus der damaligen Perspektive ist dies nachvollziehbar. Die öffentlichen Aussagen Petitpierres wurden auch im Ausland genau registriert und der Aussenminister wollte um jeden Preis verhindern, dass Zweifel am Willen der Schweiz aufkamen, an der Neutralität festzuhalten. Unsicherheiten diesbezüglich hätten deren sicherheitspolitische Funktionalität zusätzlich unterminiert und die Chance ihrer Respektierung im Kriegsfall weiter geschmälert. Die öffentliche Kommunikation über die Neutralität steckte damit in einem Korsett aussenpolitischer Sachzwänge, welche ostentative Willensbekundungen zur Fortführung dieser Politik erforderten. Deren notwendig gewordene Evaluation versuchte Petitpierre auf eine rein interne Ebene zu beschränken. Damit lassen sich auch seine widersprüchlichen Aussagen zur Neutralität erklären, die eine quellenkritische Hinterfragung ihrer Intention erfordern. Lassen sich für Petitpierres Verhalten aus sicherheitspolitischer Perspektive nachvollziehbare staatspolitische Gründe anführen, so ist mit Blick auf die innenpolitischen Folgen dieser rhetorischen Überhöhung kritisch anzumerken, dass damit die Dogmatisierung der Neutralität, die FREI in seinem Aufsatz beschreibt, gefördert wurde.<sup>163</sup>

Mit dem Bundesratsentscheid vom März 1948 war eine entscheidende Weiche gestellt worden. Das Festhalten an einer rigiden Neutralitätspolitik setzte der Solidarität mit der nun verstärkt einsetzenden Kooperationsdynamik in Europa und in den transatlantischen Beziehungen gerade auf

163 FREI, *Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität*, 111–113.



institutioneller Ebene enge Grenzen. Speziell das EPD war, wie Alfred Zehnder festgestellt hatte, nicht mehr ganz frei in seinen Entschlüssen.<sup>164</sup> Die Herausforderungen, welchen sich die Schweiz stellen musste, präsentierten sich auf militärischer, politischer und wirtschaftlicher Ebene, wobei sich diese Bereiche in der Realität selten klar trennen liessen. Wie die Schweiz ihre Beziehungen zu den neu entstehenden internationalen Institutionen auf der Basis ihres Grundsatzentscheides definierte, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

<sup>164</sup> Zehnder an von Salis, (ohne Titel), 12.3.1948, DoDiS, Nr. 5681.



## **Kapitel 2**

### **Viel Neutralität und wenig Solidarität gegenüber den entstehenden sicherheitspolitischen Strukturen des Westens 1948/1949**



## 2.1 Der bundesrätliche Grundsatzentscheid als Richtlinie für die Haltung gegenüber OECE und Brüsseler Pakt 1948

### 2.1.1 Solidarität im Rahmen der OECE

Der Entscheid des Bundesrates bewirkte, dass die solidarische Komponente auf europäischer Ebene im wesentlichen auf die Kooperation im Rahmen des Marshallplans beschränkt blieb. Wohl trat die Schweiz auf universeller Ebene und im Namen einer humanitären Solidarität zahlreichen multilateralen Organisationen bei.<sup>1</sup> Diese Integration in den „technischen“ Multilateralismus der Nachkriegszeit muss jedoch vor dem Hintergrund, dass Petitpierre mit der beabsichtigten Aufwertung der Solidarität implizit auch eine politische Willensäußerung zum Ausdruck bringen wollte, als Kompensationsstrategie verstanden werden. Diese konnte die Folgen des Festhaltens an einer rigiden Neutralitätspolitik mildern, jedoch nicht wettmachen. Die Grenzen der Kooperationsmöglichkeit der Schweiz blieben gerade in den sicherheitspolitisch relevanten Institutionen eng gesteckt.

Umso wichtiger wurde für die Schweiz die Mitarbeit am *European Recovery Program* (ERP), die gemäss der offiziellen Lesart einen rein

1 So trat die Schweiz u.a. 1946 der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bei, 1947 der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), es folgten 1948 der Beitritt zum Internationalen Gerichtshof (IGH) und 1949 die Mitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Auf die Mitarbeit der Schweiz in diesen Gremien ist verschiedentlich schon hingewiesen worden, doch steht eine detaillierte Untersuchung dieser Zusammenarbeit noch aus. HUG, *Verhinderte oder verpasste Chancen*, 96; HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 74; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 209–218; LINKE, MANFRED. „Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Die schweizerische Aussenpolitik 1944–1950.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 60–67. Vgl. auch KEUSCH, JEAN-PIERRE. „Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 339–354.

wirtschaftlichen Charakter hatte und damit neutralitätskompatibel war. Nach dem Entscheid des Bundesrates vom Sommer 1947, sich am Marshallplan zu beteiligen, hatte die Schweiz an den Arbeiten des *Comité de Coopération Economique Européenne* (CCEE), welches nach dem Abschluss der Pariser Konferenz seine Arbeit aufgenommen hatte, aktiv mitgewirkt.<sup>2</sup> Am 22. September war dessen Schlussrapport von den 16 europäischen Teilnehmerstaaten an die Adresse der US-Regierung verabschiedet worden. Darin wurden die Prinzipien der Selbsthilfe, der gegenseitigen Unterstützung und der gemeinsamen Planung festgelegt und ein auf die Dauer von vier Jahren angelegtes Programm festgesetzt, das im wesentlichen die Steigerung der europäischen Produktion, das Erreichen von Währungsstabilität und den Abbau von Zollschranken beinhaltete.<sup>3</sup>

Bereits einen Tag nach der Verabschiedung des Schlussberichtes durch das CCEE war in Bern unter der Leitung von Petitpierre eine interdepartementale Sitzung von EPD, EVD und EFZD einberufen worden, an welcher auch der Vorort-Direktor Heinrich Homberger und Paul Keller, der Präsident der Schweizerischen Nationalbank, teilnahmen. An der Sitzung wurden die Resultate des Berichtes und das weitere Vorgehen besprochen.<sup>4</sup> Klar wurde auch der politische Charakter der Mitarbeit angesprochen.<sup>5</sup>

2 Die Schweiz wirkte u.a. in zwei Komitees mit, die sich mit Energie- und Verkehrsfragen beschäftigten. FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 106.

3 HOGAN, *The Marshall Plan*, 80f.; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 281f.; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 62f.

4 Interne Notiz des Politischen Departements, Protokoll der Sitzung vom 23. September 1947, um 16.15 Uhr im Büro des Chefs des Politischen Departements, über die Mitarbeit der Schweiz beim Comité de Coopération Economique Européenne und über allfällige Handelsvertragsverhandlungen mit Russland, 23.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 29.

5 So meinte Paul Keller: „Ich glaube ebenfalls, dass wir auch an den weiteren Arbeiten für den Marshall-Plan mitmachen müssen. Dies ist aber ein rein politischer Entscheid; denn die Aufgabe des Komitees ist zwar ökonomisch, die Grundlagen aber sind politisch.“ Heinrich Homberger pflichtete ihm bei: „Nach meiner Ansicht ist die Tätigkeit des Komitees für wirtschaftliche Zusammenarbeit zwar unter einer wirtschaftlichen Fassade aufgezogen, hinter der sich aber politische Tendenzen und Zwecke verbergen.“ Auch Eberhard Reinhardt, der Direktor der Finanzverwaltung, schloss sich

Trotzdem setzten sich Petitpierre und das EPD mit der Ansicht durch, dass die Schweiz die Mitarbeit weiterhin aktiv fortsetzen und sich ebenfalls am Komitee für Zahlungsabkommen und an der Studiengruppe für eine europäische Zollunion beteiligen sollte, obwohl die Skepsis gerade in diesen Fragen auch im EPD gross war. Wesentlich prononcierter kam die Ablehnung in den Voten von Homberger und dem Vorsteher der Handelsabteilung des EVD, Jean Hotz, zum Ausdruck.<sup>6</sup> Doch man einigte sich schliesslich auf eine Teilnahme an diesen Kommissionen, nicht zuletzt, um die Bedenken und Interessen direkt vor Ort einbringen zu können.<sup>7</sup>

Neue Dynamik erhielt die Frage der europäischen Wirtschaftskooperation, als Frankreich und Grossbritannien im Januar 1948 auf wiederholten amerikanischen Druck hin die Einberufung einer zweiten Konferenz der CCEE anregten.<sup>8</sup> Die französische Botschaft benachrichtigte das EPD am 19. Januar und kündigte den Besuch einer französisch-britischen Delegation zur Besprechung der notwendigen Fragen an.<sup>9</sup> Diese traf am

dieser Meinung an: „Aber auch mir scheint ein Mitmachen eher ein politisches Credo darzustellen als eine wirtschaftliche Tätigkeit.“ Petitpierre musste zugeben, dass der Marshallplan zumindest ein Gemisch aus wirtschaftlichen und politischen Motiven enthalte. Ebd.

- 6 Ebd. Für eine detailliertere Untersuchung der Sichtweise der Wirtschaftsverbände, die neben grundsätzlichen wirtschaftlichen Bedenken auch befürchteten, im Rahmen von multilateralen Verhandlungen ihre direkte Einflussmöglichkeit zu verlieren, vgl. MAURHOFER, ROLAND. „Vom Goodwill-Kredit zum Embargo – Der Kapitalmarkt als Instrument der schweizerischen Europapolitik 1945–1960“. In: *Aussenwirtschaft*, 54 (2), 1999, 225–268, hier 232; FLEURY, *Le patronat suisse et l'Europe*, 169–173.
- 7 Das Komitee für Zahlungsabkommen tagte vom 22. bis am 27. September 1947 in London, die Schweiz wurde dabei von Egbert von Graffenried und Victor Umbricht vertreten. Die Studiengruppe für eine europäische Zollunion nahm am 10. November 1947 in Brüssel ihre Arbeit auf. Interne Notiz des Politischen Departements, Protokoll der Sitzung vom 23. September 1947, um 16.15 Uhr im Büro des Chefs des Politischen Departements, über die Mitarbeit der Schweiz beim Comité de Coopération Economique Européenne und über allfällige Handelsvertragsverhandlungen mit Russland, 23.9.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 29, Anmerkungen 3 und 4.
- 8 HOGAN, *The Marshall Plan*, 123f.; FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 112f.
- 9 Französische Botschaft an EPD, (ohne Titel), 19.1.1948, BA, E 2001(E) -/1/296.

27. Januar in Bern ein. An der für Mitte März in Paris geplanten Konferenz sollte der wirtschaftliche Fortschritt der einzelnen Teilnehmerländer und der europäischen Wirtschaftskooperation dokumentiert werden. Speziell ging es aber auch um die Frage der Etablierung einer permanenten Organisation, eine Absicht, die bereits im Schlussrapport vom 22. September festgehalten worden war.<sup>10</sup> Dieser heikle Punkt hatte damals schon für Differenzen gesorgt, die US-Administration hatte ursprünglich die Einsetzung eines mit supranationalen Kompetenzen ausgestatteten Gremiums angestrebt, musste diese Forderung angesichts der vehementen Opposition Grossbritanniens und auch der Schweiz aber schliesslich fallenlassen.<sup>11</sup>

Die Frage der Teilnahme an der geplanten Konferenz scheint nicht zu grundsätzlichen Auseinandersetzungen Anlass gegeben zu haben. Petitpierre informierte den Bundesrat in der Sitzung vom 27. Februar 1948 und erhielt die Genehmigung, dass sich die Schweiz an den Vorarbeiten beteiligen könne.<sup>12</sup> Am 2. März erfolgte dann der offizielle Bundesratsbeschluss über die Teilnahme an der zweiten Konferenz der CCEE, anschliessend wurden die notwendigen Vorarbeiten in die Wege geleitet.<sup>13</sup> Zwei andere Fragen wurden im Vorfeld der Konferenz heftig diskutiert: Erstens, ob Bundesrat Petitpierre die Schweiz persönlich in Paris vertreten solle und zweitens, welche Kompetenzen für die zu gründende Institution angemessen seien.

10 Bundesratsprotokoll, 552. Coopération économique européenne. Entretiens des 27 et 28 janvier 1948 à Berne avec la délégation itinérante franco-britannique. Participation de la Suisse à la seconde réunion du CCEE prévue pour le mois de mars. 2.3.1948, DoDis, Nr. 2778.

11 HOGAN, *The Marshall Plan*, 80f.; LOTH, *Der Weg nach Europa*; 62f.; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 282f.

12 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 13. Sitzung des Bundesrates vom 27. Februar 1948, 27.2.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

13 Bundesratsprotokoll, 552. Coopération économique européenne. Entretiens des 27 et 28 janvier 1948 à Berne avec la délégation itinérante franco-britannique. Participation de la Suisse à la seconde réunion du CCEE prévue pour le mois de mars. 2.3.1948, DoDis, Nr. 2778. Vgl. dazu auch FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 113.



Es war nicht das erste Mal, dass die Absicht eines Auslandsaufenthaltes des EPD-Vorstehers die Gemüter erhitzte. Usus in der Reisepraxis der Bundesräte war, dass diese keine offiziellen Auslandsreisen absolvierten.<sup>14</sup> Petitpierre hatte jedoch bereits im Juni 1947 gegenüber Paul Ruegger, dem Gesandten in London, angetönt, dass er gerne „privat“ einige Tage in Grossbritannien verbringen würde, was dieser sehr begrüßte.<sup>15</sup> Doch als Petitpierre dem Bundesrat das von Ruegger mit offiziösen Gesprächen reich befrachtete Programm für seinen „Urlaub“ vorgelegt hatte, kam das Gremium auf seine ursprünglich erteilte Zusage zurück und meldete Bedenken an.<sup>16</sup> Petitpierre entschloss sich daraufhin, den Besuch abzu-

- 14 Rechtliche Grundlagen für diesen Grundsatz gab es nicht, auch war diese Gewohnheit nicht strikt eingehalten worden. So hatte beispielsweise Bundesrat Gustave Ador 1919 eine Reise nach Paris unternommen. Starke Legitimation dafür bot jedoch die Haltung, die Bundesrat Hermann Obrecht 1939 nach dem Besuch des damaligen tschechischen Präsidenten E. Hacha bei Adolf Hitler und dem daraufhin folgenden Einmarsch der deutschen Wehrmacht in der Tschechoslowakei geäußert hatte: „Wir Schweizer werden nicht zuerst ins Ausland wallfahrten gehn.“ Vgl. Petitpierre, *Le Chef du Département politique*, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61, Anmerkung 14. Zur Frage der Auslandsaufenthalte von Bundesräten, vgl. KAUFMANN, URBAN. *Auslandsreisen der Schweizer Bundesräte 1919–1993: Die Gewöhnung an das Aussergewöhnliche*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Freiburg, 1996; KREIS, GEORG. „Umstrittene Reisediplomatie.“ In: *Schweizer Monatshefte* 59 (3), 1979, 209–219.
- 15 Ruegger an Petitpierre, Brief, 15.6.1947, AfZ, Nachlass Ruegger, 23.3.6.
- 16 Hauptargument war, dass private Reisen von Vertretern des Bundesrates zwar statthaft seien, dass angesichts des Programms aber Zweifel am privaten Charakter aufkommen könnten. Ruegger hatte u.a. Gespräche mit Premierminister Clement Attlee, Aussenminister Bevin und Oppositionsführer Churchill vorgesehen. Von Steiger bezeichnete es zudem als „dumm“, einen Besuch in London auf den Nebelmonat November zu legen. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 68. Sitzung vom 3. Oktober 1947, 3.10.1947, BA, E 1003 -/1 R3104.

sagen.<sup>17</sup> 1948 wurde nun gar die Frage einer offiziellen Auslandsreise Petitpierres aktuell. Die französische und die britische Regierung hatten Petitpierre wissen lassen, dass sie grossen Wert darauf legten, dass die Länder an der Konferenz von Mitte März vom jeweiligen Aussenminister vertreten würden. Dies diente nicht zuletzt dazu, dem US-Kongress, der über die Genehmigung der ersten Tranche der Hilfeleistung im Umfang von 6.8 Milliarden Dollar zu befinden hatte, die Bedeutung zu demonstrieren, welche die europäischen Länder dem Marshallplan beimassen.<sup>18</sup>

Der EPD-Vorsteher wäre gerne persönlich nach Paris gereist. So kurz nach dem Machtwechsel in der Tschechoslowakei war er mehr denn je davon überzeugt, dass die Solidarität einen gewichtigeren Stellenwert in der schweizerischen Aussenpolitik einnehmen musste.<sup>19</sup> Diese Solidarität galt es auch auf einer praktischen Ebene zu bezeugen. Andererseits war Petitpierre sich nicht im klaren darüber, wie stark die Konferenz auch der Etablierung der von Bevin und Spaak forcierten Pläne einer politischen Westunion dienen sollte. Nachdem der Bundesrat die grundsätzliche Teilnahme der Schweiz an der Konferenz von Paris beschlossen hatte, wandte sich der Aussenminister in der Frage der Vertretung an Ruegger.<sup>20</sup> Dieser sprach sich für eine persönliche Teilnahme Petitpierres aus. Einerseits habe

17 Petitpierre äusserte gegenüber Ruegger die Hoffnung, die Reise zu einem späteren Zeitpunkt nachholen zu können. Zum jetzigen Zeitpunkt wolle er angesichts des Widerstandes im Bundesrat aber den beträchtlichen Einfluss des EPD in der Regierung nicht kompromittieren, was vor allem geschehen könne, wenn die öffentliche Meinung skeptisch auf eine solche Reise reagiere. Petitpierre an Ruegger, Brief, 22.10.1947, AfZ, Nachlass Ruegger, 23.6.3. Ruegger bedauerte in seinem Antwortschreiben diesen Entscheid sehr: „Comme vous le dites, notre pays et son opinion publique ont beaucoup de peine à se détacher de conceptions surannées en ce qui concerne nos moyens d’actions sur le plan extérieur.“ Ruegger an Petitpierre, Brief, 27.10.1947, AfZ, Nachlass Ruegger, 23.6.3.

18 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Vgl. auch SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 286.

19 Vgl. dazu auch Kapitel 1.3.

20 Petitpierre an Ruegger, Télégramme Numéro 31, 3.3.1948, BA, E 2800 1967/59/91.

ihm Bevin versichert, dass die Konferenz in Paris nur den wirtschaftlichen Rahmen abdecken solle und die politischen und militärischen Dimensionen an der Konferenz von Brüssel besprochen werden sollten.<sup>21</sup> Zum anderen würde eine Abwesenheit Petitpierres von der britischen Regierung sehr bedauert werden und es bestehe die Gefahr, dass sie als partieller Rückzug vom Marshallplan interpretiert werden könnte. Dies könne in dieser kritischen Zeit nicht im Interesse der Schweiz sein. Im Gegenteil sei es notwendig, moralische Solidarität mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau Westeuropas zu bekunden, was weder politisch noch juristisch mit der Neutralität im Widerspruch stehe. Die Präsenz der Schweiz sei deshalb nötig und eine höchste Vertretung wünschenswert.<sup>22</sup>

So fand sich der Aussenminister in seiner Bereitschaft bestätigt, die Schweiz in Paris persönlich zu repräsentieren. Was noch fehlte, war das „placet“ des Bundesrates. Petitpierre brachte das Thema in denselben Sitzungen des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948 zur Sprache, in welchen er auch seinen Vorstoss unternahm, das Gremium von der Notwendigkeit einer Relativierung der Neutralität zugunsten der Solidarität zu überzeugen.<sup>23</sup> Sich der absehbaren Widerstände im Bundesrat bewusst und unwillens, sich in dieser Frage zu stark zu exponieren, zeigte er sich entgegen seiner eigentlichen Absicht zunächst reserviert, was seine Beteiligung betraf.<sup>24</sup> Dass Petitpierre die Stimmung richtig eingeschätzt hatte, demonstrierten die Reaktionen der übrigen Departementsvorsteher. Einzig Rubattel äusserte die Ansicht, dass die persönliche Anwesenheit Petitpierres in Paris der Schweiz vielleicht nützlich sein könne. Die anderen Bundesräte

21 Ruegger an Petitpierre, Télégramme Numéro 41, 4.3.1948, BA, E 2800 1967/59/91. Zur Konferenz von Brüssel, vgl. Kapitel 2.1.2.

22 Ruegger an Petitpierre, Télégramme Numéro 42, 4.3.1948, BA, E 2800 1967/59/91.

23 Zur Argumentation Petitpierres, vgl. Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Zur Diskussion im Bundesrat, vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

24 Ebd.

waren durchwegs der Meinung, dass es nicht opportun sei, wenn Petitpierre an der Konferenz teilnehme und argumentierten, dies könne zum jetzigen Zeitpunkt als Annäherung an einen politischen Block verstanden werden.<sup>25</sup> So entschied der Bundesrat an der Sitzung vom 8. März, dass die schweizerische Gesandtschaft in Paris die Eidgenossenschaft an der CCEE-Konferenz vertreten solle. Da dieser Entscheid doch nicht der eigentlichen Meinung Petitpierres entsprach, stellte er am folgenden Tag einen Rückkommensantrag. Der Wille des EPD-Vorstehers, auch auf dieser ganz konkreten Ebene ein Zeichen der Solidarität zu setzen, ging so weit, dass er anregte, der Vertreter der Regierung könne ja auch der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes sein. Er unterstrich vor dem Kollegium das Interesse, das die Schweiz an der Entsendung eines Bundesrates habe:

„Wir haben ein Interesse daran, zu beweisen, dass wir den ganzen Marshallplan nur als wirtschaftliche Massnahme betrachten. Wir haben ein Interesse daran, dass man nicht aus unserer Nichtteilnahme schliesst, es handle sich um einen politischen Akt. Wir sollten eine tapfere Haltung einnehmen. Wir schwächen nicht nur den Plan Marshall, sondern auch unsere moralische Stellung in der Welt.“<sup>26</sup>

Doch die Mehrheit liess sich nicht mehr umstimmen. Obwohl der Aussenminister argumentiert hatte, dass die Teilnahme eines Bundesrates keine Verletzung der Neutralitätspolitik bedeuten könne, da die Schweiz ja ohnehin an der Konferenz teilnehme, blieben Bedenken bestehen. Der symbolische Gehalt eines solchen Bruchs mit der bisherigen Gewohnheit schien zu schwer zu wiegen in einem Umfeld, das – und insofern schätzte die ablehnende Mehrheit die Intentionen der Konferenzorganisatoren wie auch diejenigen Petitpierres sicherlich richtig ein – jede Handlung auch als

25 Zur Argumentation Petitpierres, vgl. Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Zur Diskussion im Bundesrat, vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. und 17. Sitzung des Bundesrates vom 8. und 9. März 1948, 8./9.3.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

26 Ebd.

verklausulierte Meinungsäußerung im Ost-West-Konflikt betrachtete.<sup>27</sup> Der Gesamtbundesrat folgte Petitpierre in dieser Frage also nicht. Als einziges Land neben Island war damit die Schweiz an der CCEE-Konferenz nicht mit dem Aussenminister vertreten.<sup>28</sup> Umso mehr lag Petitpierre daran, dass das Verhalten der Schweiz nicht als Distanzierung vom Marshallplan interpretiert wurde. Er beauftragte deshalb Burckhardt, solchen Spekulationen entgegenzutreten.<sup>29</sup>

Im Hinblick auf die inhaltlichen Fragen der Konferenz richtete sich das Augenmerk der schweizerischen Verantwortungsträger sowohl auf wirtschaftliche Angelegenheiten als auch auf Themen, welche das schweizerische Neutralitätsstatut und ihr Souveränitätsverständnis tangierten. Auf wirtschaftlicher Ebene sollten in erster Linie zusätzliche Belastungen für die Schweiz abgewendet und Fortschritte in Währungsfragen erreicht

- 27 So befürchtete Bundesrat Etter, man wolle der Konferenz durch die Anwesenheit der Regierungsvertreter einen politischen Charakter geben: „Der Sinn ist der, durch diese Konferenz kund zu tun, dass der Westen Europas sich zusammenschliesst. Geht eine solche Kundgebung vom Standpunkt unserer Neutralität aus gesehen nicht zu weit?“ Auch Kobelt und von Steiger sprachen sich erneut gegen die Teilnahme eines Bundesrates aus. Nobs war ebenso gegen die Entsendung eines Bundesrates und äusserte Bedenken, dass dies in der Öffentlichkeit zu grossem Aufsehen führen würde. Solange man nicht in einer Zwangslage sei, wo die Neutralität aufgegeben werden müsse, sei er darum für eine Politik der Zurückhaltung. Angesichts dieser klaren Mehrheit hatte auch die abweichende Meinung Rubattels keinen entscheidenden Einfluss mehr. Ebd.
- 28 Burckhardt an Petitpierre, Brief, 16.3.1948, DoDiS, Nr. 6743. Gegenüber dem amerikanischen Gesandten in Bern wurde dies mit der Gewohnheit gerechtfertigt, Aussenminister in Kriegszeiten nicht an Konferenzen zu entsenden, die im Ausland stattfanden. Vgl. SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 292, Anmerkung 100.
- 29 Petitpierre an Burckhardt, Brief, 10.3.1948, BA, E 2800 1990/106/17.

werden.<sup>30</sup> Auf politischer Ebene sollte jede bi- oder multilaterale Kontrolle über die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik verhindert, die Handlungsfreiheit auch im Bereich der Beziehungen mit den osteuropäischen Ländern gewahrt und die Etablierung einer zentralistisch ausgerichteten, mit hohen Eigenkompetenzen ausgestatteten Organisation unterbunden werden.<sup>31</sup> Auf zentralistische Strukturen in Westeuropa arbeitete in erster Linie Frankreich hin. Dabei unterstützte die US-Administration diese Bemühungen und drängte vor dem Hintergrund der anstehenden Kongressentscheidung bezüglich der Marshallplanhilfe auf raschere Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit.<sup>32</sup> Entgegengesetzte Absichten verfolgte Grossbritannien, das keine Schwächung der nationalstaatlichen Entscheidungskompetenzen in Kauf nehmen und sich so den Handlungsspielraum in den Wirtschaftsbeziehungen zum Commonwealth und die eigene wirtschaftspolitische Planungsfreiheit erhalten wollte.<sup>33</sup>

Die Schweiz unterstützte die britische Sichtweise. Der Handelsattaché der schweizerischen Gesandtschaft in Paris, Gérard F. Bauer, welcher der eidgenössischen Delegation angehörte, hatte schon vor Beginn der

30 Die Schweiz hatte bereits im Rahmen der Gespräche mit der französisch-britischen Delegation angekündigt, dass sie aus Gründen der Inflationsgefahr keine zusätzlichen Beiträge an den europäischen Wiederaufbau leisten könne. Bundesratsprotokoll, 552. *Coopération économique européenne. Entretiens des 27 et 28 janvier 1948 à Berne avec la délégation itinérante franco-britannique. Participation de la Suisse à la seconde réunion du CCEE prévue pour le mois de mars. 2.3.1948, DoDis, Nr. 2778.*

31 Vgl. dazu BAUER, *Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse*, 70–72; FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 113f.; MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo*, 232f.

32 HOGAN, *The Marshall Plan*, 123f.

33 Ebd., vgl. auch MAURHOFER, ROLAND. „Zwischen Schadensbegrenzung und Solidarität. Schweizerisch-britische Verständigung am Beispiel des Zahlungsabkommens von 1946 und der Gründungsphase der OECE und EZU 1948–1950“. In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 447–483, hier 475f.

Konferenz die vorhandenen Tendenzen in einer Studie aufgezeigt.<sup>34</sup> Unter den europäischen Teilnehmerstaaten gebe es zwei Gruppen. Diejenigen, die am meisten auf die Hilfe der USA angewiesen seien, wären auch zu den grössten Konzessionen bereit. Diese Länder würden allerdings eine starke europäische Organisation auch als möglichen Schutz gegenüber dem direkten Einfluss der USA sehen. Bauer erwähnte namentlich Frankreich und Italien, die sich erhoffen würden, von den wirtschaftlich stärkeren Mitgliederländern profitieren zu können: „Ces pays affirment donc une tendance centralisatrice dans un groupe dont ils voudraient être la tête et dont les autres pays seraient peut-être l'estomac.“<sup>35</sup> Die zweite Gruppe sei weniger homogen. Diese Staaten seien wohl an einer sinnvollen wirtschaftlichen Kooperation interessiert, würden sich jedoch eher am föderalistischen Prinzip orientieren.

Die Schweiz wollte eine Einschränkung ihres (ausser-)wirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes vermeiden und lehnte darum eine Kontrollkompetenz der geplanten Organisation ab. Gegebenenfalls solle man auf einer Sonderposition beharren, wies Petitpierre den Delegationsleiter Burckhardt vor Beginn der Konferenz an.<sup>36</sup> Die Legitimation für die Beanspruchung einer Sonderstellung leitete der Bundesrat aus der wirtschaftlich stabilen Situation ab, die es erlaubte, auf direkte Hilfe der USA zu verzichten. Dank ihrer starken Währung konnte die Schweiz die benötigten Rohstoffe von den USA zu Marktkonditionen beziehen. Deshalb betrachtete sie sich nicht als Empfängerland der Marshallplanhilfe und setzte sich gegen Beeinflussungsversuche der Vereinigten Staaten zur Wehr.<sup>37</sup> Im Verlaufe der Verhandlungen in Paris musste die Schweiz jedoch erkennen, dass es angesichts der hängigen amerikanischen Kongressverhandlungen über den *Economic Cooperation Act* vorerst unmöglich war, von den USA

34 Bauer an Zehnder, Comité de Coopération Economique Européenne, 8.3.1948, BA, E 2001 (E) -/1/218.

35 Ebd.

36 Petitpierre an Burckhardt, Brief, 12.3.1948, BA, E 2001 (E) -/1/218.

37 MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo*, 233.

eine explizite Sonderbehandlung zugebilligt zu erhalten.<sup>38</sup> Dafür erreichte die schweizerische Delegation in der Frage der Verbindlichkeit der gefällten Beschlüsse der künftigen Organisation einen Erfolg.

Schon in ihrer Annahme der Einladung zur ersten europäischen Wirtschaftskonferenz im Juli 1947 hatte die Schweiz Vorbehalte bezüglich ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und ihrer Neutralität angebracht. Der bundesrätliche Richtungsentscheid vom 8. und 9. März 1948 hatte diese Prinzipien erneut bestätigt. So schaltete sich die schweizerische Delegation gegen Ende der Pariser Konferenz Mitte April 1948 entschieden in die Gespräche ein, als es darum ging, die Mechanismen der Entschlussfindung der künftigen Organisation festzulegen. Zur Diskussion standen das Einstimmigkeitsprinzip oder aber eine Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip. Das Einstimmigkeitsprinzip beinhaltete den Vorteil einer Homogenität der Teilnehmerstaaten, gleichzeitig hätte jedoch auch die Gefahr bestanden, dass kontroverse Themen wegen des faktischen Vetorechts jedes Staates nicht hätten behandelt werden können. Die Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip andererseits hätte eine Delegation nationaler Souveränität an die zu gründende Organisation bedeutet, wogegen der Widerstand der Teilnehmerstaaten, namentlich auch der Schweiz und Grossbritanniens, offensichtlich war.<sup>39</sup>

Der Vorschlag, den die schweizerische Delegation einbrachte, suchte die Handlungsfähigkeit der Organisation zu wahren, gleichzeitig jedoch die letzte Entscheidungskompetenz auf nationaler Ebene zu belassen. Im Grundsatz sollte am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten werden. Doch die einzelnen Teilnehmerstaaten sollten auch die Möglichkeit haben, sich desinteressiert zu erklären und sich der Stimme zu enthalten. Dies sollte zur Folge haben, dass der entsprechende Entscheid für dieses Land nicht bindend war.<sup>40</sup> Diesem Artikel 14, der wegen dem grossen Engagement der

38 FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 114.

39 LOTH, *Der Weg nach Europa*, 62f.

40 Der Text des entsprechenden Artikels 14 lautete folgendermassen: „A moins que l'organisation ne décide autrement pour des cas spéciaux, les décisions sont prises par



schweizerischen Delegation auch „clause suisse“ genannt wurde,<sup>41</sup> massen Petitpierre und der Gesamtbundesrat grösste Bedeutung zu. Denn der vorläufige Entwurf des Abkommens präsentiere sich ansonsten eher enttäuschend, informierte der EPD-Vorsteher am 7. April 1948 die anderen Departementsvorsteher, gleichzeitig sei es aber schwierig, das Abkommen nicht zu unterschreiben.<sup>42</sup> Einerseits lastete ein grosser politischer Druck auf der Schweiz und ein Rückzug, der von den anderen westeuropäischen Staaten und den USA als politische Distanzierung aufgefasst worden wäre, hätte die Schweiz in arge Bedrängnis gebracht. Auf der anderen Seite intensivierten die USA ihre Versuche zur Einflussnahme, indem sie die Schweiz informierten, dass sie auch die Zuteilung knapper Rohstoffe als eine im Rahmen des Marshallplanes erfolgende Handlung betrachteten.<sup>43</sup> Die Schweiz wehrte sich zwar gegen diese Sichtweise, mussten aber zum Zeitpunkt der Verhandlungen damit rechnen, dass eine Verweigerung der Unterschrift negative Konsequenzen für ihre Rohstoffversorgung nach sich gezogen hätte.

Artikel 14 sollte garantieren, dass die Schweiz nicht gegen ihren Willen multilateral gefällte Entscheidungen akzeptieren musste, welche gegen ihr Souveränitätsverständnis und gegen ihre wirtschaftlichen Interessen verstossen hätten. Diese Frage entwickelte sich in den letzten Tagen der Pariser Konferenz zu einem entscheidenden Kriterium für die Bereitschaft des Bundesrates, das Abkommen zu unterschreiben. Am 13. April informierte Petitpierre die Regierung über die voraussichtlichen Resultate der

accord mutuel de tous les Membres. Dès lors qu'un Membre déclare ne pas être intéressé par une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions, qui sont obligatoires pour les autres Membres.“ Vgl. BAUER, *La participation de la Suisse à la reconstruction économique de l'Europe*, 320, Anmerkung 14. Dazu auch FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 115; MEIER, HEINZ K. *Friendship under Stress: U.S.-Swiss Relations 1900–1950*. Bern: Herbert Lang & Co., 1970, 376.

41 BAUER, *La coopération et l'intégration économique européennes et la politique suisse*, 87.

42 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 23e Séance du 7 avril 1948, à 9 heures, 7.4.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

43 So z.B. in Bruggmann an Zehnder, (ohne Titel), 2.4.1948, BA, E 2001 (E) -/1/296.

Verhandlungen.<sup>44</sup> Alle anderen beteiligten Länder würden den Vertrag unterschreiben. Für die Schweiz stelle sich die Frage, ob sie die Konvention ebenfalls unterzeichnen und damit ein vollwertiges Mitglied der künftigen Organisation werden wolle, oder ob nur das Schlussprotokoll der Konferenz im Sinne einer Kenntnisnahme unterschrieben werden solle, was keine Übernahme der vertraglichen Bestimmungen bedeutet hätte.<sup>45</sup> Der EPD-Vorsteher stellte den Antrag, die Unterschrift unter das eigentliche Abkommen von der Festsetzung des Artikels 14 gemäss den schweizerischen Vorstellungen abhängig zu machen. Der Bundesrat stimmte zu und Petitpierre informierte gleichentags die Delegation in Paris darüber.<sup>46</sup> Am folgenden Tag setzten sich Burckhardt und Bauer in den Beratungen erneut für eine Ausformulierung des Artikels gemäss den schweizerischen Wünschen ein.<sup>47</sup> Erleichtert konnte Petitpierre die anderen Bundesräte am

44 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 25. Sitzung des Bundesrates vom 13. April 1948, 13.4.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

45 Die Idee, nur das Schlussprotokoll und nicht das eigentliche Abkommen zu unterzeichnen, war schon anfangs April in der ständigen Wirtschaftsdelegation besprochen worden, vgl. Protokoll, Comte-rendu sommaire des séances des 31 mars et 1er avril 1948 de la Délégation permanente économique présidée par M. le Ministre Hotz, 2.4.1948, BA, E 2001(E) -/1/218.

46 Petitpierre an die schweizerische Delegation in Paris, Telegramm, 13.4.1948, BA, E 2001(E) -/1/218.

47 In erster Linie ging es der schweizerischen Vertretung darum, zweifelsfrei festzuhalten, dass ein Land, welches sich gemäss Artikel 14 desinteressiert erklärt hatte, durch den folgenden Beschluss der anderen Länder nicht gebunden war, vgl dazu Exposé verbal de la Délégation suisse pour justifier l'amendement à l'art. 14 proposé et la mention au procès-verbal demandée par elle, 14.4.1948, BA, E 2001(E) -/1/304. Siehe ebenfalls den rückblickend verfassten Bericht des Delegationsmitglieds Gérard F. Bauer, BAUER, *Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse*, 74–76. Bauer hielt fest, der Vorschlag zu dieser Klausel sei von der schweizerischen Delegation gekommen. FLEURY nannte Bauer selbst als Autor des Vorschlages. JOST wies darauf hin, dass dieser Passus anderen Ländern wie Grossbritannien und den skandinavischen Staaten mindestens ebenso gelegen kam wie der Schweiz. Angesichts des hohen Interesses der Schweiz an dieser Lösung und der ähnlichen Stossrichtung der Vorbehalte vom Juli 1947 scheint eine Eigeninitiative der Schweiz durchaus plausibel. Vgl. FLEURY, *La Situation particulière de la Suisse*, 115; JOST, *Europa und die Schweiz*, 116.

15. April 1948 davon in Kenntnis setzen, dass sich die Schweiz in diesem Punkt durchgesetzt hatte. Diese zeigten sich davon höchst befriedigt, Artikel 14 stelle für die Schweiz ein eigentliches Vetorecht dar.<sup>48</sup>

Damit war dieses Hindernis für den Beitritt der Schweiz zur OECE aus dem Weg geräumt, zusammen mit allen anderen Teilnehmerstaaten unterschrieb die Schweiz am 16. April in Paris das Abkommen. Wie es der Bundesrat am Tag zuvor beschlossen hatte, gab Delegationsleiter Burckhardt anschliessend eine Erklärung ab, in welcher er noch einmal die Sonderposition der Schweiz unterstrich und betonte, dass die Schweiz selbst keine Hilfe beanspruche, sich jedoch im Rahmen ihrer Möglichkeiten am europäischen Wiederaufbau beteiligen wolle.<sup>49</sup> Die Abgabe einer Erklärung entsprach einer Anregung der ständigen Wirtschaftsdelegation, welche es bevorzugt hätte, nur das Schlussprotokoll zu unterzeichnen.<sup>50</sup> Mit dem Vollbeitritt zur OECE konnte sich Petitpierre im Bundesrat gegen

48 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 26e Séance du 15 avril 1948, à 15 heures 15, 15.4.1948, BA, E 1003 -/1 R3104. Die von HUG und KLOTER geäusserte Ansicht, die Bedeutung des Artikels 14 werde meist überbewertet, scheint damit zumindest für die Meinungsbildung im Bundesrat nicht zuzutreffen. Vgl. HUG, KLOTER, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 119.

49 Communiqué, 16.4.1948, BA, E 2800 1967/59/4.

50 Zehnder hatte Petitpierre über die Ergebnisse der Beratungen der ständigen Wirtschaftsdelegation, welche am Vormittag des 15. Aprils stattgefunden hatten, informiert. Nach deren Ansicht war die Konvention schwierig mit der schweizerischen Wirtschaftspolitik in Übereinstimmung zu bringen. Ausserdem hätte die Kommission die Spitzenverbände der Wirtschaft gerne vor einem Beitritt über die Konvention informiert. Aber die ständige Wirtschaftsdelegation war sich der zu erwartenden politischen Unannehmlichkeiten bei einer Verweigerung der Unterschrift des Abkommens bewusst und forderte so als Minimum die Abgabe einer Erklärung über den speziellen Status der Schweiz. Vgl. Zehnder an Petitpierre, Notice à l'intention de Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre, 15.4.1948, BA, E 2001(E) -/1/218.

die Meinung der ständigen Wirtschaftsdelegation und auch gegen die Skepsis der Wirtschaftsverbände durchsetzen.<sup>51</sup>

Zumindest auf dieser nach offizieller Lesart wirtschaftlichen Ebene konnte sich die Schweiz mit den Staaten Westeuropas solidarisch zeigen. Doch eine Hürde stand dem Beitritt zur OECE noch bevor, denn das Abkommen musste vom Parlament ratifiziert werden. Der Aussenminister legte denn auch grössten Wert auf die Verfassung der Botschaft an das Parlament.<sup>52</sup> Bevor die Endversion vom 20. August 1948 vorlag, wurden im EPD zwei Vorentwürfe verfasst.<sup>53</sup> In zwei Vernehmlassungsrunden wurden die Entwürfe unter Konsultation von Vertretern des Volkswirtschafts- und des Finanzdepartementes überarbeitet, zudem wurde Heinrich Homberger in diesen Prozess einbezogen.<sup>54</sup> Während das Finanzdepartement die Ratifikation wegen einiger ungeklärter finanzieller Fragen im Rahmen der OECE selbst zunächst noch zurückstellen wollte, setzten sich das EPD und auch das EVD für eine rasche parlamentarische Genehmigung des Abkommens ein.<sup>55</sup>

51 Zur skeptischen Haltung der Wirtschaftsverbände, die sich vor einer dirigistischen Einmischung in die schweizerische Wirtschaftspolitik fürchteten, vgl. PERRENOUD, *La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales*, 138; MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo*, 232–235; MAURHOFER, *Zwischen Schadensbegrenzung und Solidarität*, 477.

52 In einer Notiz, welche Petitpierre im Oktober 1978 als Vorbereitung auf ein Interview verfasste, hielt er fest, er persönlich habe den Hauptteil der Botschaft redigiert. *Memoirenblätter Petitpierre*, (ohne Titel), Oktober 1978, BA, E 2800 1990/106/9.

53 Die Botschaft wurde im Bundesblatt (BBl) veröffentlicht, vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, 20.8.1948, BBl 1948 II 1177. Die zwei Vorentwürfe datieren von Ende Juni und Anfang Juli 1948 und befinden sich im Bundesarchiv im Bestand E 2001(E) -/1/304.

54 Conférence du 15 juillet 1948: Examen de l'avant-projet du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention de coopération économique, signée à Paris le 16 avril 1948, 15.7.1948, BA, E 2800 1990/106/10.

55 Ebd.

Ein Hauptziel Petitpierres war es, mit der Botschaft den bereits laut gewordenen Stimmen entgegenzutreten, welche in einem Beitritt der Schweiz zur OECE die Eingliederung in einen politischen Block und damit eine Aufgabe der Neutralität sahen.<sup>56</sup> Obwohl die politischen Aspekte des Marshallplans in internen Diskussionen klar zur Sprache gekommen waren und zumindest Petitpierres Solidaritätsverständnis auch deutlich politische Absichten aufwies, musste nach dem bundesrätlichen Entscheid zur Weiterführung einer strikt ausgelegten Neutralitätspolitik gegenüber der Öffentlichkeit dieser Aspekt der schweizerischen Beteiligung an der OECE möglichst in den Hintergrund gerückt werden. So wurde die bundesrätliche Botschaft nach und nach entschärft. Sprach man in den Vorversionen noch wörtlich von einem Zustand des Kalten Krieges und benannte die Sowjetunion deutlich als Hauptantriebskraft hinter dieser Auseinandersetzung, so wurde dies in der Endversion vermieden und es war allgemeiner von Spannungen und einer ideologischen und politischen Zweiteilung die Rede. Auf ausdrücklichen Wunsch Petitpierres wurde die Sichtweise betont, dass hinter den Leistungen der USA keine politischen und wirtschaftlichen Hegemoniebestrebungen erkennbar seien und keine der gestellten Bedingungen politischen Charakter hätten.<sup>57</sup> Dankbare Gelegenheit zur Abgrenzung boten dabei die überzeichneten Vorwürfe, welche die PdA diesbezüglich in der Presse geäußert hatte.<sup>58</sup> Als weiteres Argument für den Beitritt wurde

56 Vgl. zur Rezeption der Unterzeichnung des Abkommens in der schweizerischen Presse FÜLLHAAS, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der Organisation Européenne de Coopération Economique*, 46–50.

57 Petitpierre erkundigte sich an der interdepartementalen Sitzung vom 15. Juli spezifisch danach, ob dies im Botschaftsentwurf klar genug erkennbar sei. Conférence du 15 juillet 1948: Examen de l'avant-projet du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention de coopération économique, signée à Paris le 16 avril 1948, 15.7.1948, BA, E 2800 1990/106/10.

58 Vgl. diesbezüglich FÜLLHAAS, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der Organisation Européenne de Coopération Economique*, 51–56.

unterstrichen, dass die drei Vorbehalte, welche man schon beim Beitritt zum Marshallplan angebracht habe, durch die Ratifikation des Abkommens nicht tangiert würden. Das Abkommen sei vereinbar mit dem schweizerischen Neutralitätsstatut, da es wirtschaftlichen Charakter habe, andere Länder nach wie vor beitreten könnten und die wirtschaftliche Kooperation keinen Anschluss an einen politischen Block bedeute. Zum zweiten sei man dank Artikel 14 nicht an Beschlüsse gebunden, denen die Schweiz nicht zustimmen könne. Die Souveränität bleibe somit gewahrt. Und zum dritten seien weiterhin Handelsabkommen mit Staaten ausserhalb der Organisation möglich.<sup>59</sup> Deshalb könne und müsse die Schweiz der OECE beitreten:

„Die Schweiz, im Mittelpunkt Europas gelegen, kann sich nicht wirtschaftlich abschliessen oder sich an den Ereignissen, die sich an seiner Grenze abspielen, desinteressieren. Im Rahmen seiner bescheidenen Kräfte muss es an den Bestrebungen teilnehmen, die den Kontinent aufbauen und damit gegenseitiges Verständnis, Stabilität und Frieden schaffen wollen. Unser Neutralitätsstatut verbietet uns die Teilnahme an einem offenen oder versteckten politischen Bündnis. Es hindert uns jedoch keineswegs, und die Solidarität als natürliche Ergänzung der Neutralität zwingt uns dazu, an der wirtschaftlichen Wiederherstellung Europas mitzuarbeiten.“<sup>60</sup>

Die parlamentarische Ratifikation des OECE-Abkommens anfangs Oktober erfolgte relativ problemlos.<sup>61</sup> Der heftigste Widerstand kam im Natio-

59 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, 20.8.1948, BBl 1948 II 1177, hier 1201f.

60 Ebd.

61 Das Thema wurde im Nationalrat am 4. und 5. Oktober und im Ständerat an den zwei darauffolgenden Tagen diskutiert. Die Wortmeldungen sind im Amtlichen stenographische Bulletin der Bundesversammlung von 1948 publiziert, vgl. Sten. Bull. NR, 1948, 472–513; Sten. Bull. SR, 346–369. Vgl. zur Ratsdebatte ebenfalls FÜLLHAAS, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der Organisation Européenne de Coopération Economique*, 57–68.

nalrat von der Seite der kommunistischen PdA, die dem Bundesrat vorwarf, der Beitritt zum Abkommen bedeute eine Aufgabe der Neutralität und der Souveränität und man ordne sich damit den Interessen eines politischen Blocks unter der Führung der USA unter. Die PdA forderte deshalb eine Volksabstimmung über den Beitritt zur OECE.<sup>62</sup> Petitpierre wandte sich in seiner Rede vor dem Nationalrat heftig gegen diese Anschuldigungen. Daneben wiederholte er nochmals die bereits in der Botschaft vorgebrachten Argumente.<sup>63</sup> Bemühte sich der EPD-Vorsteher – wider besseres Wissen – noch so sehr darum, auch bei dieser Gelegenheit gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit den rein wirtschaftlichen Charakter des Abkommens hervorzuheben, so stand diese Argumentationsweise doch in einem eigentümlichen Gegensatz zu den Gründen, die Petitpierre als Beleg für die Unerlässlichkeit der schweizerischen Solidarität im Rahmen der OECE anführte. Denn diese rechtfertigte er klar mit den politischen Spannungen und Bedrohungen und der schweizerischen Interessenlage in dieser Situation:

„En terminant, on ne peut s’empêcher de souligner combien les conditions dans lesquelles nous vivons aujourd’hui sont précaires. Les débats que se sont déroulés la semaine dernière à l’Assemblée générale des Nations Unies ont fait apparaître la violence des antagonismes. [...] Nous ne devons nous faire aucune illusion. La crise qui traverse l’Europe et dont, aujourd’hui, nous ressentons moins que d’autres les effets, nous atteint aussi. Si elle devait être mortelle, elle le serait aussi pour notre pays. Nous ne pouvons pas nous en désintéresser en espérant qu’elle se résoudra toute seule ou en abandonnant aux autres la tâche de la surmonter. Notre participation à l’effort commun ne nous est pas seulement imposée par un devoir de solidarité. Elle est aussi dans notre intérêt et dans la ligne que nous avons constamment suivie et que j’ai rappelée au début de cet exposé.“<sup>64</sup>

62 Sten. Bull. NR, 1948, 480–484.

63 Ebd., 1948, 503–510.

64 Ebd.

Doch diese Widersprüchlichkeit zog im Parlament kaum Aufmerksamkeit auf sich. Die Opposition der PdA blieb isoliert. Die übrigen Fraktionen äusserten sich, wenn auch nicht begeistert, so doch letztlich positiv zum Abkommen und akzeptierten damit die von Petitpierre im Rahmen seiner Konzeption postulierte Ansicht, dass die OECE eine wirtschaftliche Organisation darstelle. Neben der PdA widersprachen nur sehr vereinzelte Stimmen der von Petitpierre vertretenen Sichtweise, ohne jedoch weiteres Echo auszulösen.<sup>65</sup>

Kritische Voten betrafen weniger die vorgeschlagene Konvention selbst als das von den USA geforderte bilaterale Abkommen. Der vom amerikanischen Kongress abgesegnete und von Präsident Truman am 3. April 1948 unterzeichnete *Foreign Assistance Act* sah vor, dass die USA mit jedem Teilnehmerland des Marshallplans einen bilateralen Vertrag abschliessen sollte. In diesem wurde unter anderem festgelegt, dass die Empfängerländer der Marshallplanhilfe den USA weitgehende Informationen über den Zustand der jeweiligen Volkswirtschaften zur Verfügung stellen und genaue Rechenschaft über die Verwendung der Hilfe abzulegen hätten.<sup>66</sup> Die schweizerische Regierung hatte sich dieser Forderung bisher erfolgreich mit der Argumentation entziehen können, die Schweiz empfangen im Rahmen des Marshallplans keine Hilfe und sei deshalb auch nicht zum Abschluss eines entsprechenden Abkommens verpflichtet. Der Bundesrat erhielt in dieser Frage auch den Sukkurs der schweizerischen Wirtschaftskreise, die ein solches Abkommen aus Furcht vor amerikanischer Kontrolle dezidiert ablehnten.<sup>67</sup> Die USA hatten in dieser Frage den Druck zeitweilig erhöht, indem sie argumentierten, auch die Zuteilung knapper Rohstoffe im Rahmen des Wiederaufbauprogramms sei als Hilfe-

65 So war der parteilose und nicht mit der PdA affilierte Glarner Vertreter Rudolf Stüssi im Ständerat ganz anderer Ansicht. Für ihn sei mit der Ratifikation die Frage verbunden, ob die Neutralität weiterhin ein Hauptgrundsatz der schweizerischen Aussenpolitik sei und er bedaure, dass der Bundesrat die politischen Folgen eines Beitrittes nicht sehen wolle, begründete er seine Ablehnung. Sten. Bull. SR, 1948, 356–358.

66 SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 287f.

67 MAURHOFER, *Vom Goodwill-Kredit zum Embargo*, 232f.



leistung aufzufassen. Deshalb sei auch die Schweiz zum Abschluss eines Abkommens verpflichtet. Zur Zeit der OECE-Debatte im Parlament war der Ausgang dieser Auseinandersetzung, die das schweizerisch-amerikanische Verhältnis zeitweise erheblich belastete, noch ungelöst.<sup>68</sup> Doch mit der Zusicherung, dass das Parlament in dieser Frage gegebenenfalls Stellung nehmen könne, vermochte der Aussenminister die Bedenken zu zerstreuen. Schliesslich stimmte der Nationalrat am 5. Oktober mit 137 zu 7 Stimmen und der Ständerat zwei Tage später mit 32 zu 1 Stimmen dem Beitritt zum Abkommen zu. Beide Räte lehnten zudem klar die Unterstellung des Entscheids unter die Volksabstimmung ab, wogegen sich auch Petitpierre deutlich ausgesprochen hatte.<sup>69</sup>

Der Entscheid des Gesamtbundesrates vom März 1948, an der Neutralität als Hauptmaxime der aussen- und sicherheitspolitischen Konzeption festzuhalten, hatte die Möglichkeiten für eine engere Kooperation mit den übrigen westeuropäischen Staaten auch auf institutioneller Ebene bedeutend eingeschränkt. Mit dem Beitritt zur OECE nützte die Schweiz jene Lücke aus, welche ihr als Zugang zum Bereich der entstehenden sicherheitspolitischen Strukturen der westlichen Staaten noch offenstand. Institutionell bot die OECE jene Plattform, auf welcher die Schweiz auf nominell wirtschaftlicher Ebene kooperieren und damit gemäss Petitpieres Intentionen auch politische Solidarität signalisieren konnte, ohne dass ein klarer Verzicht auf die Neutralität unabdingbar geworden wäre. Natürlich spielten beim Beitritt aussenwirtschaftliche Interessen wie die erleichterte Versorgung mit knappen Rohstoffen und die Zugänglichkeit des europäischen

68 Erst im November 1948 verzichteten die USA auf den Abschluss eines bilateralen Abkommens mit der Schweiz, die offenen Fragen wurden in einem Notenaustausch geregelt. Für eine detailliertere Untersuchung der Problematik des bilateralen Abkommens, vgl. SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 295–323.

69 Petitpierre machte in dieser Frage geltend, dass das Abkommen jederzeit innerhalb eines Jahres gekündigt werden könne. Der EPD-Vorsteher hatte diese Frage vorgängig von Rudolf Bindschedler abklären lassen, vgl. Bindschedler an Petitpierre, *La Convention de Coopération Economique européenne doit-elle être soumise au référendum facultatif?*, 25.9.1948, BA, E 2800 1990/106/10.

Marktes für schweizerische Produkte ebenfalls eine essentielle Rolle.<sup>70</sup> Doch die politischen Zielsetzungen, die hinter dem Marshallplan und der OECE steckten, nämlich die Abwehr einer kommunistischen Expansion und einer weiteren Ausdehnung des sowjetischen Machtbereiches, bildeten zumindest für den EPD-Vorsteher nicht einen Nachteil, den man zur Erlangung dieser wirtschaftlichen Vorteile in Kauf nehmen musste, sondern entsprachen seiner Auffassung von den schweizerischen Sicherheitsinteressen. Bei der Mitarbeit in der OECE ging es Petitpierre auch darum, implizit die Gemeinsamkeit dieser Interessen mit denjenigen der übrigen westeuropäischen Staaten zu demonstrieren. Dafür stand gerade der wirtschaftliche Bereich der Schweiz offen, wie der Aussenminister vor dem Nationalrat erklärte:

„Nous ne pouvons pas exercer notre action que dans des limites relativement étroites, et nous ne devons pas nous laisser entraîner dans le sillage d'une politique où notre indépendance serait compromise. Mais là où nous pouvons agir sans être infidèles à une tradition que les siècles ont formée, n'hésitons pas. Soyons actifs et résolus. Sans négliger les détails et nos intérêts immédiats, ne nous laissons pas aveugler par eux. Le domaine de la coopération économique est un de ceux qui nous sont ouverts.“<sup>71</sup>

Der Preis dafür war die gegenüber der Öffentlichkeit dogmatisch vertretene Trennung der politischen und der wirtschaftlichen Ebene im Bereich der internationalen Kooperation, die nun immer prominenter in Erscheinung trat und sich zu einem entscheidenden Wesensmerkmal der aussen- und sicherheitspolitischen Konzeption entwickeln sollte. Auf die Fragwürdigkeit dieser Differenzierung ist in der jüngeren Forschungsliteratur schon

70 JOST, *Politik und Wirtschaft*, 201; JOST, *Europa und die Schweiz*, 119.

71 Sten. Bull. NR, 1948, 509f.

verschiedentlich hingewiesen worden.<sup>72</sup> Petitpierre nutzte sie als Hilfskonstrukt, um den Beitritt zur OECE zu legitimieren. Mit seinem Ratifikationsentscheid sanktionierte das Parlament diese Trennung auch in diesem Fall und im Kontext der angespannten internationalen Lage.<sup>73</sup> Damit wurde für Petitpierre ersichtlich, dass ein begrenztes Mass an intendierter, aber nicht öffentlich eingestandener politischer Solidarität nach wie vor möglich war. Ob dies für die Verhinderung einer Isolation der Schweiz gegenüber den westlichen Staaten reichte, musste die Zukunft zeigen.<sup>74</sup> Denn die Grenzen waren eng gesteckt, so war die Haltung der Schweiz gegenüber militärischen Zusammenschlüssen klar vorgezeichnet. Diese Thematik steht im Zentrum des folgenden Unterkapitels.

72 So beispielsweise JOST, *Politik und Wirtschaft*, 201; JOST, *Europa und die Schweiz*, 117–119; HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 78; MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 13; MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 295; WENGER, ANDREAS, CHRISTOPH BREITENMOSEER und MARCEL GERBER. „Vermächnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik.“ In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2000*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, 109–128, hier 111.

73 Das Parlament hatte sich auch schon früher hinter diese vom Bundesrat postulierte Trennung gestellt, beispielsweise im Dezember 1946 bei der Ratifikation des Beitritts zur FAO, vgl. MÖCKLI, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall*, 213, Anmerkung 548.

74 Welche Bedeutung diesem Entscheidungsprozess im EPD zugemessen wurde, zeigt eine Aussage Zehnders, der sich in einem Vortrag 1972 an diese Zeit zurückerinnerte: „Die Gründung der OECE gab aber Anlass zu einer Neu-Definition der schweizerischen Aussenpolitik. Es wurde klar, dass man mit der hergebrachten pragmatisch-egoistischen, ausschliesslich auf die Neutralität abgestützten Aussenpolitik nicht weiterkommen konnte. Mehr und mehr wurde ein Staat nicht mehr nach der Treue zu einem Dogma beurteilt, sondern nach seiner Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit. [...] Es ging nun darum, ob die Schweiz, um in einer kollektiven Organisation mitarbeiten zu können, auf die Neutralität, wie sie sie seit mehr als hundert Jahren praktizierte, würde verzichten müssen oder ob unsere Neutralitätspolitik nicht vielmehr den veränderten Umständen angepasst werden könnte.“ Zehnder, *Die Schweizerische Aussenpolitik in und nach dem zweiten Weltkrieg*. Vortrag gehalten am 9. Februar 1972 im Historischen Verein des Kantons Zürich. 9.2.1972, AfZ, Nachlass Zehnder, Ordner 3.

### 2.1.2 Skepsis gegenüber dem Brüsseler Pakt

Hatte Bevin mit seiner Rede im Januar 1948 die Idee einer westeuropäischen Union auf deklamatorischer Ebene in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt, so löste der Machtwechsel in der Tschechoslowakei im Februar bei den betroffenen Staaten den erforderlichen Handlungsdruck aus, der für die Realisierung des Zusammenschlusses notwendig war. Die Vertragsverhandlungen zwischen Grossbritannien, Frankreich, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden wurden am 4. März 1948 in Brüssel eröffnet und bereits knappe zwei Wochen später wurde am 17. März der Vertrag von den Aussenministern der Signatarstaaten unterzeichnet.

Auch der Charakter des Bündnisses wurde durch die Wahrnehmung einer grösseren Bedrohung durch die UdSSR und den Kommunismus deutlich beeinflusst. Im Zentrum der Bedeutung dieses Brüsseler Vertrages stand klar seine Funktion als militärischer Beistandspakt, auch wenn die Vereinbarung eine Intensivierung der Zusammenarbeit auch auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet einschloss.<sup>75</sup> Grundlage für den Vertragstext bildete der Vertrag von Dünkirchen, ein bilaterales Beistandsabkommen, welches Frankreich und Grossbritannien am 4. März 1947 spezifisch zum Schutz vor einer erneuten Aggression Deutschlands abgeschlossen hatten.<sup>76</sup> Diese Spezifizierung entfiel nun. Wohl wurde Deutschland am Rande noch erwähnt, doch Artikel IV, welcher die eigentliche Beistandspflicht regelte, sprach in allgemeiner Art mögliche bewaffnete Angriffe in Europa an und war vor dem Hintergrund der aktuellen

75 BRANDSTETTER, GERFRIED (HG.). *Die Westeuropäische Union: Einführung und Dokumente*. Wien: Nomos, Verlag Österreich, Schulthess, 1999, 15. In diesem Buch ist der Vertragstext in deutscher Sprache zu finden, vgl. 71–74. Das Abkommen trat am 25. August 1948 in Kraft.

76 Ebd., 15.

Situation klar gegen die Sowjetunion gerichtet.<sup>77</sup> Diese umfassendere Formulierung war auf Betreiben des belgischen Aussenministers Spaak von den Benelux-Staaten gefordert worden, die am 19. Februar einen ersten französisch-britischen Vertragsentwurf zurückgewiesen hatten.<sup>78</sup>

Bundesrat Petitpierre hatte die Initiative Bevins und Spaaks um eine bessere politische Koordination Westeuropas zunächst grundsätzlich begrüsst und die Ansicht vertreten, dass sie unterstützt werden müsse.<sup>79</sup> Doch nach dem Entscheid des Bundesrates, an einer rigiden Neutralitätspolitik festzuhalten und angesichts des sich immer deutlicher abzeichnenden militärischen Charakters und der automatischen Beistandspflicht stand ein Beitritt nicht zur Diskussion. Petitpierre lag viel daran, es gar nicht erst zu einer offiziellen Anfrage kommen zu lassen, um nicht einen negativen Entscheid fällen zu müssen und sich damit dem Vorwurf eines unsolidarischen Verhaltens auszusetzen.<sup>80</sup> Doch anders als Schweden, das schon im Vorfeld präventiv eine abschlägige Antwort auf eine Anfrage angekündigt und damit gereizte Reaktionen Grossbritanniens hervorgerufen hatte,<sup>81</sup> liess Petitpierre Grossbritannien auf diplomatischem Weg wissen, dass die Schweiz es vermeiden wolle, offiziell zum Beitritt eingeladen zu werden.<sup>82</sup>

77 Artikel IV lautete folgendermassen: „Wenn eine der Hohen Vertragschliessenden Parteien das Ziel eines bewaffneten Angriffes in Europa werden sollte, so werden die anderen Hohen Vertragschliessenden Parteien der angegriffenen Partei in Übereinstimmung mit den Klauseln der Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht liegende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.“ In: BRANDSTETTER, *Die Westeuropäische Union: Einführung und Dokumente*, 72.

78 Es war das US-Aussenministerium gewesen, welches bei Spaak zugunsten einer solchen Formulierung interveniert hatte. DUMOULIN, *Spaak*, 414. Vgl. auch LOTH, *Der Weg nach Europa*, 65f.

79 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

80 Ebd.

81 EPD, Rapport sur la situation générale en février 1948, (undatiert, Eingang im EMD am 18.3.1948), BA, E 27/9593.

82 Petitpierre machte offenbar bereits am 23. Februar 1948 im Gespräch mit dem britischen Gesandten Thomas M. Snow entsprechende Andeutungen, vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 38.

Petitpierre nutzte weiter auch ein persönliches Gespräch mit dem britischen Aussenminister Ernest Bevin, welches er am 30. März 1948 im Rahmen eines nun doch noch stattfindenden „privaten“ Urlaubs in England führte. Er unterstrich dabei im Einklang mit dem Bundesratsentscheid die Bedeutung der schweizerischen Neutralität und verwies auf die Brückenfunktion, welche die Schweiz dank ihrer Stellung zwischen Ost und West einnehmen könne. Er musste jedoch feststellen, dass Bevin wie auch die meisten anderen britischen Gesprächspartner der Neutralität sehr skeptisch gegenüberstand.<sup>83</sup>

Die Einschätzung des Abkommens im EPD und im EMD differierte nur graduell, die Grundstimmung war in beiden Departementen skeptisch, vor allem was die verteidigungspolitische Wirksamkeit betraf. Das EPD wies in seinem Monatsrapport allerdings auch auf die psychologische Bedeutung des Zusammenschlusses und den damit zum Ausdruck kommenden Willen zur Zusammenarbeit hin. Der Rapport betonte auch, dass Belgien und Holland damit explizit auf die Neutralität verzichten würden, welche ihnen im letzten Krieg keinen Schutz gewährt habe. Der militärische Wert des Zusammenschlusses bleibe aber gering, da eine explizite Sicherheitsgarantie der USA nicht zu erwarten sei.<sup>84</sup> Die militärische Schwäche der Teilnehmerstaaten war auch der Grund, weshalb der Abschluss des Vertrages im EMD mit grössten Vorbehalten zur Kenntnis genommen wurde. Dies kam klar in der streng vertraulichen Beurteilung der militärpolitischen Lage von Anfang April 1948 zum Ausdruck, welche Bundesrat Kobelt zuhanden des Bundesrates verfasste.<sup>85</sup> Der Bericht stell-

83 Petitpierre, Notice du Chef du Département politique, M. Petitpierre: Entretien avec M. Bevin, le mardi 30 mars 1948, à 17 h.30, au Foreign Office, (undatiert), DDS, Bd. 17, Nr. 68. Für Bevins Sichtweise dieses Gesprächs, vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 39.

84 EPD, Rapport sur la situation générale en mars 1948, (undatiert, Eingang im EMD am 16.4.1948), BA, E 27/9593.

85 Kobelt, Militärpolitische Lage Ende März 1948. Beurteilung und Vorschläge, 5.4.1948, BA, E 5800 -/1/2. Der Bericht beruhte auf einer Aussprache in der Landesverteidigungskommission vom 24.3.1948. Kobelt, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.

te einmal mehr die militärische Überlegenheit des Ostblocks fest und vermerkte bezüglich des Brüsseler Paktes lakonisch: „Auch die sich bildende Militärallianz zwischen ungenügend gerüsteten Weststaaten ändert an der gegenwärtigen militärischen Unterlegenheit wenig.“<sup>86</sup> Ein gleichgewicht-sähnlicher Zustand sei frühestens in zwei bis vier Jahren zu erwarten, falls die Weststaaten ihre Anstrengungen intensivieren würden.

Den baldigen Ausbruch eines neuen Weltkrieges schätzte Kobelt als möglich, aber wenig wahrscheinlich ein. Ein genereller Konflikt sei wegen der grossen politischen Spannungen und der zahlreichen ungelösten Probleme, aber auch als Folge einer Ausweitung von lokalen Auseinandersetzungen nicht auszuschliessen. Unwahrscheinlich sei er dagegen, weil beide Weltmächte einen Krieg vermeiden wollten. Die UdSSR sei zudem der Ansicht, dass sie ihre Ziele auf dem Weg der politischen Kriegsführung risikofreier erreichen könne.<sup>87</sup> Falls es aber doch zu einem Krieg kommen sollte, so liess Kobelt über den Ausgang keine Zweifel offen: „Falls der Krieg ausbrechen sollte, so ist in kurzer Zeit mit einer russischen Besetzung des Kontinentes zu rechnen, ohne dass von den Westmächten namhafter Widerstand geleistet werden könnte.“ Was dies für die Schweiz bedeute, sei klar: „Für die Wirksamkeit einer Gegenaktion der Weststaaten auf dem Kontinent muss man mit mindestens 1–2 Jahren rechnen. Solange wäre die Schweiz auf sich allein angewiesen.“<sup>88</sup> Kobelt warnte davor, sich auf die Hilfe der USA zu verlassen. So war die Landesverteidigungskommission (LVK) in der Sitzung vom 24.3.1948 zum Schluss gekommen, dass auch der Einsatz von Atombomben und der Luftwaffe einen russischen Vormarsch nicht stoppen, sondern höchstens behindern könne. Angesichts dieser Lagebeurteilung war eine westliche Militärallianz wie der Brüsseler Pakt keine valable Option. Kobelt empfahl deshalb dem

86 Kobelt, Militärpolitische Lage Ende März 1948. Beurteilung und Vorschläge, 5.4.1948, BA, E 5800 -/1/2.

87 Ebd.

88 Kobelt, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.

Bundesrat ein striktes Festhalten an der bewaffneten Neutralität, wofür er schon vor der LVK plädiert hatte:

„Eine strikte Wahrung der Neutralität lässt immer noch einen Hoffnungs-schimmer offen, nicht angegriffen zu werden, wähen eine Aufgabe der Neutralität und eine Beteiligung an den Militärallianzen der Westmächte die Lage auf dem Kontinent nicht wesentlich ändern könnte, nachdem die Schwäche der übrigen Alliierten so klar zu Tage tritt. Sie hätte höchstens für die Westmächte sogar den Nachteil, dass der Stützpunkt Schweiz von vorneherein verloren ginge.“<sup>89</sup>

Die schweizerischen Verantwortungsträger waren mit ihrer skeptischen Haltung gegenüber diesem Zusammenschluss nicht alleine. Pointiert drückte es der italienische Aussenminister Carlo Sforza in einer Unterredung mit Petitpierre aus, wie dieser in einer Gesprächsnotiz festhielt: „L'Union occidentale, selon M. Sforza, est l'union de toutes les faiblesses.“<sup>90</sup>

Auch angesichts der akzentuierten Bedrohungswahrnehmung kurz nach dem Prager Machtwechsel betrachteten weder Max Petitpierre noch Karl Kobelt den im März 1948 gegründeten Beistandspakt als eine mögliche Option für die Schweiz.<sup>91</sup> Die Initiative wurde wohl als psychologisches Signal begrüsst, aber eine realistische Alternative zur bisherigen Politik stellte sie nicht dar. Im Gegenteil, als vor den Brüsseler Verhandlungen für kurze Zeit der Vorschlag von mehreren regionalen Paktsystemen in Europa kursierte, wurde eine solche Entwicklung aus schweizerischer Sicht eher positiv beurteilt, weil dies eine Erleichterung für die Legitimation der Neutralität bedeutet hätte.<sup>92</sup> Doch diese Pläne zerschlugen sich rasch. Ebenfalls nur wenig Zeit hatten offenbar auch die Erwägungen bei

89 Kobelt, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.

90 Petitpierre, Entretien avec le Comte Sforza, Ministre des affaires étrangères d'Italie, 9.4.1948, BA, E 2800 1990/106/19.

91 Vgl. auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 114f.

92 Spekuliert wurde beispielsweise über einen Mittelmeerpakt, der u.a. Italien, Spanien, Griechenland und die Türkei umfasst hätte. EPD, Rapport sur la situation générale en février 1948, (undatiert, Eingang im EMD am 18.3.1948), BA, E 27/9593.



den involvierten westeuropäischen Regierungen und in der US-Administration in Anspruch genommen, ob man die Schweiz zu einem Beitritt zum Brüsseler Vertrag auffordern solle. Die Argumentation MANTOVANIS scheint überzeugend, dass diese Zurückhaltung wohl vor allem darauf zurückzuführen ist, dass man die im ökonomischen Bereich als viel wichtiger erachtete Mitarbeit der Schweiz im Rahmen des Marshallplans nicht durch solche Druckversuche gefährden wollte.<sup>93</sup> Dies umso mehr, als die Verhandlungen um den Brüsseler Pakt und die OECE-Konferenz in Paris praktisch zeitgleich stattfanden.

## 2.2 Anhaltende Zweifel an der Funktionalität der Neutralität im EPD

Mit dem Beitritt der Schweiz zur OECE und dem Fernbleiben vom Brüsseler Pakt hatte der Bundesrat die beiden im Frühjahr 1948 dringlichsten Entscheide zur Klärung des Verhältnisses gegenüber der verstärkten Kooperationsdynamik der westeuropäischen Staaten gefällt. Dies bedeutete nun aber nicht, dass bei Petitpierre die Zweifel an der Verantwortbarkeit einer schwergewichtig an der Neutralität orientierten Politik nach diesem Entscheid zurückgegangen wären. Denn die internationale Lage blieb angespannt.

Zunächst rief zwar der Ausgang der italienischen Wahlen vom 18. April 1948 im EPD eine gewisse Erleichterung hervor. Die Befürchtungen im EPD waren gross gewesen, dass die Kommunisten in Italien legal an die Macht gelangen könnten.<sup>94</sup> Doch das Wahlergebnis, das der *Democrazia Cristiana Italiana* (DCI) die absolute Mehrheit im Parlament brachte, habe

93 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 37–43.

94 Der schweizerische Gesandte in Rom, René de Weck, hatte dem EPD unter dem Eindruck der Ereignisse von Prag mitgeteilt, seiner Ansicht nach hätten die italienischen Wahlen gesamteuropäische oder sogar weltweite Bedeutung und es scheine, dass sich in Italien die Zukunft einer Zivilisation entscheide. De Weck an Petitpierre, Rapport Politique No. 11, Importance internationale des élections italiennes, 27.2.1948, DoDiS, Nr. 6740.

die optimistischen Vorhersagen übertroffen, teilte das EPD mit.<sup>95</sup> Die Erleichterung wurde aber schon bald wieder von einem Zustand erhöhter Besorgnis abgelöst, als im Juni 1948 die Krise um Berlin ausbrach. Auf Pläne der Westalliierten über eine staatliche Organisation Westdeutschlands und speziell auf die Bekanntgabe einer Währungsreform in den drei deutschen Westzonen am 18. Juni reagierten die sowjetischen Behörden mit der Sperrung der Landverbindungen zwischen Berlin und den Westzonen. Mit der Blockade Westberlins wollte Moskau die drohende Bildung eines westdeutschen Staates verhindern und Verhandlungen erzwingen. Die Errichtung einer Luftbrücke zur Versorgung Westberlins konnte jedoch die praktischen Folgen der Blockade entscheidend mildern.<sup>96</sup>

Die Krise in Berlin wurde im EPD aufmerksam registriert, doch löste sie weniger Echo aus als die Ereignisse in der Tschechoslowakei. Der EPD-Vorsteher informierte den Bundesrat am 25. Juni und äusserte sich skeptisch über die Verlässlichkeit der USA.<sup>97</sup> Kurz nach dem Beginn der Blockade rechnete Petitpierre nicht mit einem Ausharren der Alliierten. Es gehe darum, eine Lösung zu finden, die einen Rückzug unter Wahrung des Gesichtes erlaube. Doch die Lage sei weniger dramatisch, als sie in den Zeitungen beschrieben werde, beruhigte er die Regierung.<sup>98</sup> Weder das EPD noch das EMD schätzten die Ereignisse als akuten Anstieg der Kriegsgefahr ein.<sup>99</sup> Den allgemeinen Grad der Spannungen im Sommer 1948 beurteilten Petitpierre und Kobelt aber übereinstimmend als hoch.<sup>100</sup>

95 EPD, Rapport sur la situation générale en avril 1948, (undatiert, Eingang im EMD am 18.5.1948), BA, E 27/9593.

96 Loth, *Die Teilung der Welt*, 221–227.

97 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 45e Séance du 25 juin 1948, à 10 heures 15, 25.6.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

98 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 46. Sitzung vom 29. Juni 1948, 29.7.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

99 Zur Sicht des EMD, vgl. die Einschätzungen des Chefs des Nachrichtendienstes, Robert Frick, an der Sitzung der LVK, vgl. Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 26. Juli 1948, 0930 Uhr, 26.7.1948, BA, E 27/4061.

100 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 46. Sitzung vom 6. Juli 1948, 6.7.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

Diese Wahrnehmung eines wenn auch nicht unmittelbaren, so doch latent vorhandenen Kriegsrisikos löste im EMD und im EPD unterschiedliche Reaktionen aus.

So trieb das EMD seine Vorbereitungen für einen möglichen neuen Aktivdienst voran. Dabei ging es um die Überarbeitung von Bundesratsbeschlüssen, Verordnungen und Weisungen, welche im Falle eines Aktivdienstes in Kraft gesetzt werden sollten. Intern waren diese Arbeiten bereits im Sommer 1947 in Angriff genommen worden, seit Anfang 1948 wurden vermehrt auch die anderen beteiligten Departemente einbezogen. In Fragen, welche das Neutralitätsrecht und die Neutralitätspolitik tangierten, gelangte das EMD wiederholt an das Politische Departement.<sup>101</sup> Zudem übergab Generalstabschef de Montmollin EMD-Vorsteher Kobelt Ende April 1948 eine Studie zu den Grundlagen der schweizerischen Landesverteidigung, welche dieser bereits 1947 in Auftrag gegeben hatte.<sup>102</sup> Der Bericht ging von der Prämisse der bewaffneten Neutralität aus, Alternativen zu diesem Kurs wurden darin nicht in Erwägung gezogen. Ein Passus löste zwar im britischen Aussenministerium Hoffnung auf eine Bereitschaft der Schweiz zu militärischer Kooperation aus, doch dürfte diese

101 So wandte sich das EMD beispielsweise bei der Überarbeitung der Verordnung über die Handhabung der Neutralität an das EPD, vgl. Kobelt an Petitpierre, Verordnung über die Handhabung der Neutralität, BA, 22.7.1948, E 27/12854.

102 De Montmollin, *Notre Défense Nationale: Fondaments, Situation Actuelle et Vues d'avenir*, 29.4.1948, BA, E 27/12745. Einen ersten Entwurf hatte der Generalstabschef am 27. November 1947 an den EMD-Vorsteher geschickt, auch die LVK beschäftigte sich im Februar 1948 mit dieser Fassung. Eine überarbeitete Version präsentierte de Montmollin am 22. April 1948, vgl. dazu die Quellen im selben Bestand. Vgl. zu dieser Studie auch MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 94f.; KÖPPEL, THOMAS. *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Zürich 1994, 35f.

Wirkung unbeabsichtigt gewesen sein.<sup>103</sup> Ansonsten blieb die Beurteilung des militärischen Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West aus Sicht des EMD konstant. Unverändert pessimistisch beurteilte Robert Frick in seiner jährlichen militärischen Lageanalyse vor den schweizerischen Gesandten im September 1948 die allgemeine Situation, ohne jedoch mit einer akuten Kriegsgefahr zu rechnen. Die Armee erachtete der Vorsteher des Nachrichtendienstes als wichtigsten Garanten für die Neutralität, an der die Schweiz festhalten sollte: „Neutres, nous devons le rester; nous pouvons le demeurer, parce que nous avons encore les moyens de nous battre pour sauvegarder ce principe.“<sup>104</sup> Leidenschaftlich und im Wissen darum, dass ihn in dieser Hinsicht nicht alle unterstützen würden, plädierte Frick auch für ein fortgesetztes Engagement der Schweiz beim Wiederaufbau Europas:

„Si nous ne voulons pas connaître l’occupation, la tyrannie, l’élimination des élites, l’anéantissement des valeurs spirituelles et morales qui sont le fondement de notre pays, notre préoccupation première doit être de contribuer, même aux prix de lourds sacrifices, au rétablissement, à la reconstruction de l’Europe. Pour être, pour rester Suisses, il faut, aujourd’hui, que nous soyons aussi européens.“<sup>105</sup>

Frick konkretisierte diesen Appell allerdings nicht. Eine militärische Zusammenarbeit blieb angesichts der Neutralität ausgeschlossen. Der Brüsseler Pakt hatte auch nach den ersten Monaten seines Bestehens nicht mehr Wertschätzung gefunden, wie Fricks Bemerkung deutlich zeigte: „Les accords du Benelux, les plans d’états-major, ne représentent pour le

103 Die Stelle besagte, für die schweizerische Armee könne es nicht darum gehen, grosse Siege anzustreben, sondern taktische Erfolge zu erringen, das gegnerische Kriegspotential zu schwächen und letztlich durchzuhalten, bis eine verbündete Macht zu Hilfe komme oder der Gegner der Schweiz eine entscheidende Niederlage gegen seinen Hauptkontrahenten erleide. Vgl. zur Reaktion der britischen Seite MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 94f.

104 R. Frick, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 9 et 10 septembre 1948, 9.9.1948, BA, E 2800 1967/61/65.

105 Ebd.

moment qu'un ensemble de faiblesses ne donnant au total une grande faiblesse.“<sup>106</sup>

Bewegten sich die Vorbereitungen und Planungen im EMD damit in traditionellen Bahnen, so dominierten bei Petitpierre Fragen grundsätzlicher Natur. Seine Zweifel an der Funktionalität der Neutralität dauerten an. Sie gründeten vor allem auf seiner pessimistischen Einschätzung der Erfolgsaussichten einer neutralen Haltung im Kriegsfall. Der EPD-Vorsteher sprach vor Parlamentsvertretern im September 1948 die Volatilität der äusseren Verhältnisse an und stellte fest, die vergangenen Monate seien von Phasen grosser Nervosität gekennzeichnet gewesen, welche zu einem Schwanken zwischen Optimismus und Pessimismus geführt hätten.<sup>107</sup> Auch wenn er die Lage nicht als ausgesprochen prekär erachtete, betonte er, dass ihm die Stellung der Schweiz Sorge bereite. Der Westen glaube nicht an die Wirksamkeit der schweizerischen Neutralität, der Osten sei überzeugt, die Schweiz habe schon lange Partei für den Westblock ergriffen und betreibe nur eine Scheinneutralität. Und im Inland beziehe die schweizerische Bevölkerung in der ideologischen Auseinandersetzung Stellung. Dennoch forderte Petitpierre an der gemeinsamen Sitzung der Militärkommission und der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates eine Weiterführung der Neutralitätspolitik:

„Wir sollten so handeln als ob ein Krieg nicht ausbrechen kann. International sollten wir überall, wo dies möglich ist, mitarbeiten. Damit stärken wir unsere moralische Stellung. Obwohl international gesehen die Neutralität nicht mehr den gleichen Wert hat wie früher, müssen wir an unserer Neutralitätspolitik festhalten.“<sup>108</sup>

106 Ebd.

107 Protokollnotiz: über die gemeinsame Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und die Militärkommission des Nationalrates vom Montag, den 6. September 1948 im Parlamentsgebäude in Bern, (undatiert), BA, E 2800 1990/106/16.

108 Ebd.

Damit vertrat der Aussenminister die Linie des Bundesrates. Befremdlich jedoch ist, dass er in dieser Aussage dazu aufforderte, die Kriegsgefahr auszublenden, während er in zahlreichen anderen Äusserungen betont hatte, es sei unmöglich vorauszusagen, ob ein Krieg ausbrechen werde.<sup>109</sup> Damit wich er ausgerechnet der entscheidenden Frage aus, an deren Beantwortung sich letztlich eine sicherheitspolitische Konzeption messen lassen musste. Mit seiner eigenen Überzeugung im Einklang stand dagegen die Forderung nach Präsenz in der internationalen Gemeinschaft.<sup>110</sup>

Gegen Ende 1948 akzentuierte sich der Gegensatz zwischen Petitpierres pessimistischer Einschätzung der Erfolgsaussichten der Neutralität im Kriegsfall einerseits und seiner beinahe floskelhaft anmutenden Beteuerung andererseits, die Schweiz müsse daran festhalten. Wesentlichen Anteil daran hatte neben der vorübergehend ansteigenden Sorge über die Situation in Berlin<sup>111</sup> das Einsetzen westeuropäischer Kooperationsbestrebungen auf politischer Ebene, wodurch die Schweiz gezwungen wurde, die Grenzen ihrer Solidarität zu definieren.<sup>112</sup> Petitpierres schwindendes Vertrauen in die Funktionalität der Neutralität spiegelte sich in seinen Äusserungen zu ihrer Effektivität. In der Bundesratssitzung vom 8./9. März 1948 hatte sich seine Skepsis im Vergleich geäussert, er halte die Solidarität für ein wirkungsvolleres Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit als die Neutralität.<sup>113</sup> Ein halbes Jahr später formulierte er seine Bedenken an der

109 Vgl. beispielsweise Petitpierre, *Journée des Ministres* 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

110 Protokollnotiz: über die gemeinsame Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und die Militärkommission des Nationalrates vom Montag, den 6. September 1948 im Parlamentsgebäude in Bern, (undatiert), BA, E 2800 1990/106/16.

111 In einer Notiz für eine Bundesratssitzung hielt Petitpierre im September 1948 fest, er sei informiert worden, dass sich die Lage in Berlin verschlechtert habe und militärische Kreise nun mit der Möglichkeit eines Kriegsausbruchs rechnen würden. Petitpierre, pour la séance du Conseil fédéral, 20.9.1948, BA, E 2800 1990/106/1.

112 Vgl. dazu Kapitel 2.3.

113 „Je crois que la solidarité – c’est-à-dire notre participation active au relèvement économique de l’Occident – est aujourd’hui un moyen beaucoup plus efficace que la neutralité à la réalisation du but: garder notre indépendance, ou, si l’on préfère: entre deux

Jahresversammlung der Gesandten absoluter. Durch seine ideologische Dimension verliere der Konflikt den Charakter einer rein zwischenstaatlichen Auseinandersetzung, hier würden die Grenzen nicht nur zwischen Nationalstaaten, sondern auch zwischen den einzelnen Menschen verlaufen. Angesichts der eindeutigen Haltung der schweizerischen Bevölkerung sei es klar, so Petitpierre, dass die Schweiz in dieser Beziehung auf der einen Seite stehe:

„C'est donc une illusion de penser que la Suisse peut rester neutre entre deux blocs, comme elle pouvait être neutre entre la France et l'Allemagne ou l'Autriche et la France. Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui.“<sup>114</sup>

Gewisse Überzeugungen, an welchen die Schweiz festhalte, wie die Vorstellung einer integralen Neutralität oder der Unterscheidung zwischen staatlicher und moralischer Neutralität, bezeichnete Petitpierre schlicht als Fiktion, auch wenn man sie gegenüber dem Ausland weiterhin verteidigen müsse. Dies führte den Aussenminister zum Schluss: „Je pense aujourd'hui la neutralité ne représente pas une garantie efficace.“<sup>115</sup>

risques le moins grand.“ Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

114 Petitpierre, Journée des Ministres 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349. Detaillierter ging Alfred Zehnder in seinem Eingangsreferat auf den Unterschied zwischen der machtpolitischen und der ideologischen Komponente des Konfliktes ein. Seinen politischen Thesen lag eine kulturhistorische Analyse zugrunde, was die unübliche Terminologie erklärt. Zehnder zeigte die Konsequenzen der mehrdimensionalen Charakteristik des Konfliktes für die Haltung der Schweiz auf: „Sollte der heutige Pseudokonflikt sich zu einem wirklichen Konflikt zwischen Westeuropa und dem Slawentum verdichten, so wird die Schweiz ebenfalls nicht neutral bleiben dürfen. In der machtpolitischen Auseinandersetzung zwischen den USA und der UdSSR hat die Schweiz dagegen keine Stellung zu beziehen. Hier ist Neutralität geboten.“ Und prononciert stellte er fest: „In einem Konflikt zwischen Westeuropa und dem Slawentum gibt es für die Schweiz weder Gesinnungsneutralität noch staatliche Neutralität. Die Schweiz hat ausserhalb Westeuropas, zu dem sie gehört, keinen Bestand. Man darf die Objektivität nicht so weit vergöttern, dass man dem eigenen Henker das Haustor öffnet.“ Zehnder, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 9 et 10 septembre 1948, 9.9.1948, BA, E 2800 1967/61/65.

115 Petitpierre, Journée des Ministres 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

Weitere zwei Monate später, im November 1948, stellte der Aussenminister im Rahmen eines grundlegenden Referates zur schweizerischen Neutralität vor den aussenpolitischen Kommissionen die Frage, ob die Neutralität für die Sicherheit der Schweiz noch eine effektive Garantie darstelle und im Kriegsfall respektiert würde.<sup>116</sup> Seine Antwort liess nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig:

„La politique de neutralité constitue-t-elle encore une garantie efficace? Je répons négativement à cette question. En cas de guerre, je crois que la plupart des Etats respecteraient notre neutralité. Mais je pense qu'il y en a d'autres qui n'hésiteraient pas à la violer s'ils considéraient que c'est dans leur intérêt.“<sup>117</sup>

Petitpierre liess auch keinen Augenblick Zweifel darüber aufkommen, gegen wen sich sein Misstrauen richtete. Die Sowjetunion und das Zentralkomitee der KPdSU beabsichtigten, in möglichst vielen Ländern kommunistische Regierungen einzusetzen. Allein schon wegen ihrer Demokratie sei die Schweiz vom ideologischen Konflikt betroffen und es sei eine Illusion zu glauben, dass die Schweiz im Konfliktfall zwischen einem kommunistischen und einem antikommunistischen Block neutral bleiben könne:

„Dans l'éventualité, à mon avis improbable, où les armées soviétiques envahiraient l'Europe occidentale, elles n'hésiteraient pas à chercher à envahir notre pays comme les autres si l'URSS estimait y avoir un intérêt,

116 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1. Es sei an dieser Stelle auf die Bedeutung dieses über 60 Seiten umfassenden Exposé hingewiesen, in welchem Petitpierres Ansichten und Argumentationslinien exemplarisch zum Ausdruck kommen. Weil speziell die Ausführungen zur aktuellen Lage als heikel erachtet wurden, verschickte man den Mitgliedern der aussenpolitischen Kommissionen und weiteren interessierten verwaltungsinternen Stellen nur eine gekürzte Fassung des Vortrags. Diese ist im gleichen Band unter dem Titel „Exposé sur la neutralité fait par le chef du Département politique aux Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats et du Conseil national les 22 et 23 novembre 1948“ zu finden.

117 Ebd.



que celui-ci soit stratégique (cela ne me paraît pas être le cas), économique ou idéologique.“<sup>118</sup>

Trotz der Überzeugung, dass die Neutralität die Sicherheit der Schweiz im Kriegsfall nicht mehr gewährleisten könne, empfahl Petitpierre sowohl vor den schweizerischen Gesandten wie auch gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen weiterhin ein Festhalten an der Neutralität. Er führte vier Gründe an, um diese Haltung zu legitimieren. Erstens bewahre eine solche Politik der Schweiz die Möglichkeit – so minim diese auch sei –, im Kriegsfall ausserhalb des Konfliktes zu bleiben, falls keine der Kriegsparteien ein direktes Interesse an einer Invasion habe. Zweitens entspreche die Neutralitätspolitik den Anforderungen der Innenpolitik. Nur eine solche Politik erlaube das Fortbestehen der inneren Kohäsion. Der Aussenminister führte zu diesem Punkt weiter aus, falls die Schweiz zu einer Wahl zwischen dem kapitalistischen amerikanischen und dem kommunistischen System gezwungen werde, so erachte er es als durchaus möglich, dass ein solcher Entscheid die schweizerische Arbeiterschaft spalten könne, vor allem im Fall einer verschlechterten Wirtschaftslage und grassierender Arbeitslosigkeit. Drittens, argumentierte Petitpierre, könne man die Fortführung der Neutralitätspolitik gegenüber dem Ausland doch noch bis zu einem gewissen Grad verständlich machen, obwohl sie juristisch nicht mehr anerkannt sei. Dies liege vor allem daran, dass es sich um eine jahrhundertealte schweizerische Tradition handle. Und viertens erlaube es die Neutralität, mit allen Ländern korrekte Beziehungen zu unterhalten und so ein Berührungspunkt zwischen den Ländern des Ostens und jenen des Westens zu bleiben. Dies könne zu einem gegebenen Zeitpunkt eine Wiederannäherung zwischen Ost und West fördern.<sup>119</sup> Offensichtlich liessen sich die aussenpolitischen Kommissionen von dieser Argumentation

118 Ebd.

119 Ebd., vgl. ebenfalls Petitpierre, *Journée des Ministres* 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

überzeugen, denn die Vertreter beider Kammern stimmten den Ausführungen des Aussenministers zu.<sup>120</sup>

Die Frage, ob die für das Festhalten an der Neutralität angegebenen Gründe auch Petitpierres eigener Meinung entsprachen oder ob er mit dieser Palette an Argumenten in erster Linie den Entscheid des Gesamtbundesrates zu legitimieren versuchte, welchen er vertreten musste, ist schwierig zu beantworten. Den angeführte Argumenten mass er unterschiedliches Gewicht bei. In der Beurteilung des ersten Faktors, dass die Neutralität der Schweiz eine gewisse Aussicht eröffnen würde, ausserhalb eines künftigen Konfliktes bleiben zu können, war sich Petitpierre selbst nicht ganz schlüssig. Eine Garantie für die Unversehrtheit der Schweiz bei Ausbruch eines Krieges in Europa sah er in der Neutralität nicht, wie aus seinen Ausführungen klar hervorging. Im Gegenteil beurteilte er diese Möglichkeit als gering. Doch die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges hatte auch den Aussenminister nicht unbeeindruckt gelassen. Man sei im letzten Krieg zwar weniger wegen der Neutralität als wegen strategischen und wirtschaftlichen Faktoren verschont geblieben. Aber er stellte ebenso fest, dass das Risiko, in den Konflikt verwickelt zu werden, ohne die Neutralität noch viel grösser gewesen wäre. Obwohl Petitpierre die Wahrscheinlichkeit als minim erachtete, dass die Neutralität ein weiteres Mal zur Unversehrtheit der Schweiz beitragen könnte, so wollte er diese Möglichkeit doch nicht kategorisch ausschliessen.<sup>121</sup>

Zutreffend war die zweite Feststellung des EPD-Vorstehers, dass die Fortführung der Neutralität dem innenpolitischen Willen entsprach und das Erhalten der nationalen Kohäsion erleichterte. Skepsis hat jedoch in der historischen Forschung Petitpierres erläuternde Erklärung hervorgerufen, die Neutralität verhindere auch die im Falle ihrer Aufgabe als möglich

120 Die Kommission des Ständerates behandelte das Exposé Petitpierres unmittelbar danach, vgl. Procès-Verbal des séances des 22/23 novembre 1948 à Genève, 23.11.1948, BA, E 2800 1967/60/4. Die Kommission des Nationalrates diskutierte den Vortrag erst im Mai 1949, vgl. Beschluss-Protokoll der Tagung vom 30./31. Mai 1949 in Locarno (Park-Hotel), 30.5.1949, BA, E 2800 1967/60/1.

121 Ebd.

erachtete Spaltung der schweizerischen Arbeiterschaft und damit eine Gefährdung des inneren Friedens. MANTOVANI bezeichnet diese Einschätzung als dubios.<sup>122</sup> Dieser Kritik ist teilweise zuzustimmen, da der kommunistische Einfluss im westeuropäischen Vergleich sicherlich gering war. Petitpierre war jedoch der festen Überzeugung, dass die innenpolitische Ebene der Länder einen wesentlichen Ansatzpunkt in der kommunistischen Expansionsstrategie darstellte und die kommunistische Führung mit den jeweiligen nationalen Parteien auch über Instrumente zur Verfolgung ihrer Absichten verfügte. Durch die Gründung des Kominform und die Ereignisse in der Tschechoslowakei, Frankreich und Italien sah er sich in dieser Einschätzung bestätigt. Petitpierres Furcht, dass bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen die Anziehungskraft der kommunistischen Ideologie auch in der Schweiz ansteigen könnte, entbehrte angesichts seines Erfahrungshorizontes nicht einer gewissen Logik.<sup>123</sup> Akut war

122 Aus angelsächsischer Warte erschien die schweizerische Bevölkerung inklusive Arbeiterschaft und Gewerkschaften stabil antikommunistisch. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 250.

123 Petitpierre warnte schon seit längerem vor dieser Möglichkeit. So führte er anfangs März 1948 vor dem Bundesrat aus: „En cas de crise économique et de chômage, le front intérieur sera immédiatement menacé, et le terrain sera préparé pour le développement du communisme. Si nous voulons éviter les expériences faites ailleurs, nous devons chercher un aménagement des relations entre employeurs et ouvriers, ou si l'on veut entre le capital et le travail, qui prévienne des oppositions de classe, que ce qui a déjà été fait dans ce domaine et surtout la haute conjuncture ont provisoirement éliminées. Le problème existe, bien que dans des larges milieux, on semble le méconnaître.“ Petitpierre, *Le Chef du Département politique*, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

diese Bedrohung zum damaligen Zeitpunkt wohl nicht, doch wurden Petitpieres Bedenken auch im EJPD und im EMD geteilt.<sup>124</sup>

Als dritten Punkt hatte Petitpierre genannt, dass man die schweizerische Neutralität dem Ausland wegen ihrer langen Tradition trotz des fehlenden juristischen Fundaments bis zu einem gewissen Grad verständlich machen könne und sie so zu keinem Land die Beziehungen ernsthaft gefährden würde. Die Frage, ob es aber auch die richtige Politik für die Schweiz war, hatte er mit diesem Argument nicht beantwortet. Dagegen sprach, dass er selbst wiederholt darauf hingewiesen hatte, dass weder der Osten noch der Westen die Neutralität wirklich akzeptieren würde<sup>125</sup> und dass eine solche Haltung am ehesten den Interessen des Ostblocks entspreche, da sie eine volle Beteiligung der Schweiz an den westeuropäischen Verteidigungsanstrengungen verhindere.<sup>126</sup> Den vierten Faktor, dass die Schweiz eine Brückenfunktion zwischen Ost und West erfüllen könnte, hatte der Aussenminister schon früher zur Legitimation einer neutralen

124 Die Perzeption einer Bedrohung durch eine kommunistische fünfte Kolonne in der Schweiz diente in diesen ersten Jahren des Kalten Krieges auch massgeblich als Legitimation für den Ausbau des Staatsschutzes. An dieser Stelle nur angetönt werden kann die Frage, wie sehr diese beträchtlichen Aktivitäten im Bereich der inneren Überwachung auch als Kompensation für die neutralitätsbedingte aussenpolitische Passivität und als Beweis einer Interessenkongruenz gegenüber den westlichen Staaten verstanden werden müssen. Zum Ausbau des Staatsschutzes, vgl. KREIS, *Staatsschutz in der Schweiz*, 297–319, 328–332; CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 103–107; HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 76f. TANNER sprach in diesem Zusammenhang von einer „eingebildeten Bedrohung“ und wies auf die Funktion dieses Feindbildes als Faktor zur inneren Stabilisierung hin. TANNER, JAKOB. „Zwischen ‚American Way of Life‘ und ‚Geistiger Landesverteidigung‘: Gesellschaftliche Widersprüche in der Schweiz der fünfziger Jahre.“ In: *Unsere Kunstdenkmäler* 43 (3), 1992, 351–363, hier 357.

125 So erst kurze Zeit zuvor ebenfalls vor Vertretern des Nationalrates, vgl. Protokollnotiz: über die gemeinsame Sitzung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und die Militärkommission des Nationalrates vom Montag, den 6. September 1948 im Parlamentsgebäude in Bern, (undatiert), BA, E 2800 1990/106/16.

126 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

Sonderposition angeführt. Aber er selbst erachtete die Überzeugungskraft dieses Argumentes als gering.<sup>127</sup>

Die Diskrepanz zwischen der ungewöhnlich deutlichen Feststellung Petitpierres, dass die Neutralität kein effektives Mittel zur Garantie der schweizerischen Sicherheit mehr sei und der Aussage, dass man trotzdem daran festhalten müsse, vermögen diese vier Gründe nur begrenzt zu mildern. Der Aussenminister belegte die angeführten Argumente nur dürftig. Sie standen in teilweise eigentümlichem Gegensatz zu seinen vorangestellten Ausführungen und entkräfteten die von ihm geäusserten Bedenken nicht.<sup>128</sup>

Wesentliche Erklärungskraft für den Umstand, dass Petitpierre das Festhalten an einer Maxime empfahl, die er selbst als nur sehr eingeschränkt funktional erachtete, dürfte dem Argument zukommen, dass aus der Sicht des Aussenministers eine glaubwürdige, unmittelbar mehr Sicherheit als die Neutralität generierende Alternative nicht vorhanden war. Der Brüsseler Pakt vermochte angesichts seiner militärischen Schwäche keine Anziehungskraft zu entwickeln und das System einer von der Uno garantierten kollektiven Sicherheit war nur eine realitätsferne Vision. Ein zweiter Faktor, welcher das innere Spannungsverhältnis von Petitpierres Argumentation ebenfalls teilweise entschärft, bildet die zeitliche Dimension in seinen Aussagen. Der Entscheid, an der Neutralität festzuhalten, hatte für den EPD-Vorsteher keinen unumstösslichen Charakter. Die Aufzählung der vier Gründe hatte er mit der zeitlich relativierenden Bemerkung eingeleitet, seiner Ansicht nach müsse man vorderhand an der Neutralität fest-

127 In einer Randnotiz im Manuskript seiner Rede vermerkte Petitpierre zu diesem Punkt lakonisch: „Je ne le crois pas.“ Man glaube vor allem im Ausland an eine solche Möglichkeit. Petitpierre, *Journée des Ministres 1948*, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

128 Für eine differierende Einschätzung, vgl. FLEURY, PERRENOUD, *Objectifs et problèmes de la politique étrangère*, 108f. Die Autoren vertreten darin die Ansicht, dass sich für Petitpierre die Frage der Neutralität Ende 1948 entspannt habe.

halten.<sup>129</sup> Das Szenario eines zukünftigen Verzichts auf die Neutralität schätzte er zwar nicht als wahrscheinlich, aber als möglich ein.<sup>130</sup> Doch angesichts des hohen Stellenwertes, welchen die Neutralität in der öffentlichen Meinung einnahm, wagte er es offenbar nicht, diese Option offen anzusprechen und sich damit in einer Thematik zu exponieren, in welcher ihm der Gesamtbundesrat die Gefolgschaft verweigert hatte.

Petitpierre trug jedoch an dieser Einschränkung seiner Handlungsoptionen wesentliche Mitschuld. Wohl beanstandete er verschiedentlich den Zustand der öffentlichen Meinung. Die Tatsache, dass die Bevölkerung sich nicht über die Tragweite der Ereignisse in Europa und deren Konsequenzen für die Schweiz im klaren sei, bezeichnete er als gefährlich. Als Folge davon sah er auch das ungebrochene Vertrauen der Bevölkerung in die Wirksamkeit der Neutralität.<sup>131</sup> Doch während der Aussenminister auf der einen Seite diese „Blindheit“ der Bevölkerung kritisierte,<sup>132</sup> unterliess er es, diese in einer solchen Art über die Verhältnisse in Europa aufzuklären,

129 Der Originaltext dieser Formulierung lautet: „Nous devons à mon avis, au moins pour un temps encore indéterminé, rester fermement attachés à la neutralité pour les raisons suivantes: ...“, vgl. Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

130 Darauf deutet eine Passage in seinem Vortragstext für die Sitzungen der aussenpolitischen Kommissionen hin: „Le moment pourrait venir où la neutralité deviendrait odieuse, serait considérée comme une espèce de trahison, et où nous pourrions être amenés à réviser fondamentalement nos conceptions. Mais ce moment paraît encore lointain, et suppose beaucoup d'événements qu'il est difficile de prévoir aujourd'hui.“ Möglicherweise schien ihm diese Aussage vor Parlamentsvertretern jedoch zu heikel, er strich den Passus wieder aus seinem Manuskript. Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

131 Petitpierre, Journée des Ministres 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

132 „La plupart des Suisses ne se rendent pas compte de la situation réelle. Beaucoup d'entre eux sont littéralement aveuglés par leurs intérêts matériels et ne voient pas ce que est compromis – ou peut-être déjà perdu – dans l'Europe d'aujourd'hui, c'est-à-dire aussi pour la Suisse et pour eux. Les débats aux Chambres et les questions que les journeaux traitent avec prédilection sont caractéristiques. On s'occupe plus du prix de la viande que de l'avenir de l'Europe. Chacun ne voit les intérêts communs qu'à travers

dass eine Diskussion der Angemessenheit der Neutralität möglich geworden wäre. Gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen erläuterte Petitpierre seine Strategie im Umgang mit der Öffentlichkeit.<sup>133</sup> Um die Neutralität möglichst aus Debatten und Forderungen – gerade auch des Auslandes – herauszuhalten, solle dort unbeirrt an der Neutralität festgehalten und diese als von den augenblicklichen Rahmenbedingungen unbeeinflusste Konstante dargestellt werden. Dazu müsse man die neutralitätsrechtlichen Prinzipien in den Vordergrund stellen. Der wandelbare und äusseren Einflüssen unterliegende Bereich des effektiven Verhaltens und der Neutralitätspolitik dagegen solle nicht angesprochen werden, um nicht zu riskieren, auf öffentliche Aussagen und bisherige Verhaltensweisen behaftet zu werden.

Theoretisch betrachtete Petitpierre die Neutralitätspolitik als Bereich, welcher der autonomen Kompetenz des neutralen Staates unterstand. Gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen gestand er jedoch ein, dass dieser Anspruch nicht einzuhalten war. Man müsse zwar eine opportunistische Konzeption der Neutralitätspolitik ablehnen, sich aber gleichzeitig bewusst sein, dass vitale Notwendigkeiten zu Entscheidungen führen könnten, die man bei völliger Handlungsfreiheit anders fällen würde.<sup>134</sup> Diese Abhängigkeit der Ausgestaltung der Neutralitätspolitik von äusseren Rahmenbedingungen sollte jedoch im Namen der Staatsraison der Öffentlichkeit verschwiegen werden. Dass er sich damit auf heiklem Terrain befand, war sich Petitpierre bewusst:

ses intérêts personnels ou ceux du groupe auquel il appartient.“ Petitpierre an Burckhardt, Brief, 9.12.1948, BA, E 2800 1990/106/16. Vgl. dazu auch PERRENOUD, *La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales*, 140–143.

133 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

134 Der Aussenminister erwähnte als Beispiel die Kredite, welche die Schweiz dem Deutschen Reich im letzten Krieg gewährt hatte. Zum damaligen Verhalten der Schweiz stellte er fest: „La situation de la Suisse dans la dernière guerre a montré à quel point il était nécessaire de s'adapter au fur et à mesure que les circonstances changeaient.“ Ebd.

„Nous devons toujours nous placer à un double point de vue, – et c’est ce qui rend dangereuse la discussion publique du problème de la neutralité: d’une part, celui des principes, que nous considérons comme obligatoires pour nous, que nous admettons comme nous liant absolument, et que nous pouvons proclamer à la face du monde; d’autre part, celui des règles auxquelles nous nous soumettons volontairement, sans y être tenus, mais parce que les circonstances rendent opportune leur application. J’aimerais être bien compris. Il ne s’agit pas de pratiquer une double diplomatie, l’une ouverte, l’autre secrète. Mais il y a certainement chez nous une propension dangereuse – d’ailleurs explicable – à donner à la neutralité une extension injustifiée, à la faire intervenir dans des domaines qui lui sont étrangers. Et nous devons éviter de donner nous-mêmes de la neutralité une interprétation qui pourrait un jour se retourner et être invoquée contre nous.“<sup>135</sup>

Beklagte sich Petitpierre also über den Informationsstand der Öffentlichkeit und darüber, dass sich die Bevölkerung keine Rechenschaft über den Zustand Europas und dessen Implikationen für die Schweiz gab, so mutet dies fragwürdig an. Gerade er selbst trug mit einer beschönigenden Informationspolitik, welche eine einwandfrei funktionierende, sich an klaren Prinzipien orientierende Neutralität vorgaukeln sollte, massgeblich dazu bei, dass einer breiteren Bevölkerung die eingeschränkte Funktionalität der Neutralität gar nicht bewusst werden konnte. Kein Wunder also musste der Aussenminister feststellen, dass die Bevölkerung an eine effektive Gewährleistung der schweizerischen Sicherheit durch die Neutralität glaubte,<sup>136</sup> was wiederum deren nach Petitpierres Ansicht so wünschbare Relativierung und eine damit verknüpfte stärkere Solidarisierung mit Westeuropa verunmöglichte.

135 Petitpierre vor den ausserpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

136 Petitpierre, Journée des Ministres 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.



Weitgehend überzeugt von der sicherheitspolitischen Dysfunktionalität der Neutralität, hielt der Aussenminister dennoch an dieser fest. Die Argumente, mit welchen der Aussenminister dies begründete, vermögen den Entscheid nur partiell zu erklären, umso mehr, als Petitpierre selbst diese nur begrenzt als stichhaltig beurteilte. Grössere Erklärungskraft kommt der Tatsache zu, dass aus Petitpierres Sicht keine valable Alternative zur Verfügung stand. Doch die Phase der institutionellen Formation des Westblocks und der Herausbildung der sicherheitspolitischen Strukturen war noch nicht abgeschlossen, im Gegenteil.

### **2.3 Restriktive Neutralitätspolitik gegenüber den europäischen Einigungsbestrebungen und den transatlantischen Verteidigungsbemühungen 1949**

#### **2.3.1 Zurückhaltung gegenüber der Europabewegung**

Ein wesentlicher Grund dafür, dass Petitpierres Zweifel über die Fortführung einer restriktiv ausgelegten Neutralitätspolitik das ganze Jahr 1948 hindurch so deutlich zum Ausdruck kamen, waren die engen Grenzen, die sich daraus für die Kooperationsmöglichkeiten der Schweiz im Rahmen des politischen Einigungsprozesses Westeuropas ergaben. Petitpierre war sich der zentralen Bedeutung des europäischen Umfelds für die Schweiz bewusst. Gerne verwendete er für die Beziehung deshalb auch die Metapher, welche die Schweiz als einen Ast am kranken europäischen Stamm darstellte, um die Notwendigkeit der Solidarität mit Europa und die schweizerische Abhängigkeit vom Schicksal des Kontinents zu beschreiben.<sup>137</sup> Seiner Meinung nach konnte die Nachkriegsmisere nur mit einem gemeinsamen Effort der europäischen Länder überwunden werden. Ein erstarktes Europa sah er als Bedingung dafür an, dass die Expansion der kommunistischen Ideologie gestoppt werden konnte. Angesichts der Abhängigkeit von der amerikanischen Hilfe erachtete er ein geeintes

<sup>137</sup> Petitpierre, Conférence annuelle des Ministres de Suisse à l'étranger, 9./10.9.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 92.

Europa aber ebenfalls als notwendig, damit der Kontinent nicht vollständig unter die Kontrolle der USA geriet.<sup>138</sup> Sein Solidaritätsverständnis war damit auf der einen Seite klar antikommunistisch motiviert. Gleichzeitig war es jedoch auch vom Gedanken der „Dritten Kraft“ inspiriert. Europa sollte seine Unabhängigkeit gegenüber beiden Grossmächten bewahren und ein eigenständiger Akteur auf der weltpolitischen Bühne bleiben können.

Was die verschiedenen Vorstellungen einer europäischen Zusammenarbeit betraf, so stand Petitpierre föderalistischen Tendenzen, welche auf eine bundesstaatliche Vereinigung Europas mit supranationalen Strukturen abzielten, skeptisch bis ablehnend gegenüber. Seine Vorstellung orientierte sich mehr am Ziel eines lockeren Zusammenschlusses, wie er im Oktober 1947 vor dem Ständerat ausführte: „En parlant de l’unité de l’Europe, je ne songe ni à une centralisation économique, ni à une organisation politique, mais plutôt à un effort accompli en commun pour résoudre des problèmes communs.“<sup>139</sup> Je mehr sich im letzten Vierteljahr 1947 der Antagonismus der beiden Supermächte akzentuierte, umso grösser schätzte er jedoch auch den Druck zur Zusammenarbeit der westeuropäischen Länder auf verschiedensten Gebieten ein. Doch weiterhin schwebte Petitpierre nicht ein kompetenzenreicher europäischer Bundesstaat vor, sondern eine lockere, auf Zusammenarbeit gründende Assoziation.<sup>140</sup>

War die grundsätzliche Sympathie gegenüber den westeuropäischen Kooperationsbemühungen gegeben, so manifestierte sich beim Aussenminister jedoch parallel zum Ansteigen der internationalen Spannungen zunehmend Zurückhaltung, sobald es um das Eingehen konkreter Verpflichtungen ging. Vor allem nachdem mit dem Marshallplan die Teilung

138 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, ohne Titel, 18.11.1947 (NR), 19.11.1947 (SR), BA, E 2800 1967/60/1.

139 Rede des Vorstehers des EPD, Max Petitpierre, vor dem Ständerat, 7.10.1947, ediert in: ROULET, Max Petitpierre, 218–230, hier 229. Zu den verschiedenen Europavorstellungen, vgl. NIESS, FRANK. *Die europäische Idee: Aus dem Geist des Widerstands*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001, 126–129.

140 FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 43.

Europas eingeleitet worden war, musste die Frage der schweizerischen Haltung gegenüber den westeuropäischen Einigungstendenzen auch aus neutralitätspolitischer Optik beurteilt werden. Dies zeigte sich im Verhalten gegenüber den Aktivitäten der unterschiedlichen privaten Verbände, deren Anliegen es war, dem Gedanken einer europäischen Einigung zum Durchbruch zu verhelfen. Petitpierre und das EPD betrachteten das Wirken der privaten Organisationen mit einem gewissen Wohlwollen.<sup>141</sup> So setzte sich das EPD gegen den Willen des EJPD und der Bundesanwaltschaft 1947 dafür ein, dass die *Union européenne des fédéralistes* (UEF), ein Dachverband privater europaföderalistischer Organisationen mit über 100'000 Mitgliedern in elf westeuropäischen Ländern, ihren Hauptsitz in Genf errichten konnte.<sup>142</sup> Gleichzeitig lehnte Petitpierre es jedoch ab, am Kongress der UEF, der Ende August 1947 in Montreux stattfand, persönlich teilzunehmen oder gar dessen Präsidium zu übernehmen.<sup>143</sup> Er vermied es, öffentlich Stellung gegenüber den privaten Initiativen zur Förderung einer europäischen Einigung zu beziehen. Dafür waren einerseits neutralitätspolitische Gründe und Petitpierres Unwillen verantwortlich, sich mit Erklärungen offiziell zu binden, daneben berücksichtigte der Aussenminister aber auch die gesamthafte eher skeptische Haltung der öffentlichen Meinung und der Parteien.<sup>144</sup>

Ablehnend reagierte der EPD-Vorsteher ebenso auf die Einladung zu einem geplanten europapolitischen Kongress in Den Haag, welche ihm der konservative britische Politiker Duncan Sandys Ende Januar 1948 über-

141 Zur Tätigkeit der europaföderalistischen Verbände in der Schweiz, vgl. FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 32–54. Für einen allgemeinen Überblick über die verschiedenen Bewegungen, vgl. NIESS, *Die europäische Idee*.

142 FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 32–54.

143 Boissier an Silva, Le Secrétaire de légation du Département politique, A. Boissier, au Secrétaire général de l'Union européenne de Fédéralistes, R. Silva, 16.8.1947, DDS, Bd. 17, Nr. 18.

144 FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 43f.

bracht hatte.<sup>145</sup> Federführend bei der Organisation dieses Kongresses war das *United Europe Movement*, das von Churchill gegründet worden war und eine Europakonzeption vertrat, welche nicht auf supranationale Strukturen, sondern auf eine Zusammenarbeit der Länder unter Wahrung der nationalstaatlichen Kompetenzen ausgerichtet war. Die konservative britische Urheberschaft war auch der Grund dafür, dass der Anlass von einem bedeutenden Teil der europäischen Sozialdemokratie aus Solidarität mit der britischen Labourregierung boykottiert wurde.<sup>146</sup> Trotzdem entwickelte sich der Kongress, der vom 7. bis am 10. Mai 1948 in Den Haag stattfand, mit über 750 Teilnehmern aus allen westeuropäischen Ländern zu einer eindrucklichen, wenn auch nicht ganz repräsentativen Demonstration des europäischen Einigungswillens.<sup>147</sup> Die vom Kongress verabschiedeten Resolutionen forderten unter anderem die Einberufung einer europäischen Versammlung, welche konkrete Vorschläge zur Schaffung der europäischen Einheit erarbeiten sollte. Konsequenz der Konstellation der Konferenz war aber auch, dass sich Anhänger einer sich an sozialistischen Vorstellungen orientierenden welt- und gesellschaftspolitischen „Dritten Kraft“ in den Ergebnissen des Haager Kongresses kaum wiederfanden. Unionistische Vorstellungen, welche grosses Gewicht auf die Wahrung nationalstaatlicher Kompetenzen legten, hatten die Überhand behalten.<sup>148</sup>

Petitpierre informierte die aussenpolitischen Kommissionen über die Konferenz in Den Haag. Er verfolgte die Bemühungen mit Interesse, sie

145 Petitpierre, Entretien avec M. Duncan Sandys le lundi 26 janvier 1948, à 17.30, 26.1.1948, DoDiS, Nr. 5960.

146 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 240–244; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 57–60.

147 Ebd. Wenn auch Bundesrat Petitpierre nicht teilnahm, so war die Schweiz doch mit über dreissig Teilnehmern an der Konferenz vertreten, u.a. alt-Bundesrat Pilet-Golaz, William Rappard und FDP-Nationalrat Ernst Boerlin. FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 46, Anmerkung 64. JOST wies darauf hin, dass es sich dabei nicht um eine eigentliche schweizerische Delegation handelte, sondern um Einzelpersonen ohne gemeinsames Konzept, vgl. JOST, *Europa und die Schweiz*, 66.

148 LOTH, *Der Weg nach Europa*, 59.

seien unterstützungswürdig, umso mehr, als dass der Ausspruch „L'Europe doit s'unir ou mourir“ wahrscheinlich richtig sei. Er stellte jedoch gleichzeitig klar, dass sich der Bundesrat dieser Bewegung nicht anschliessen könne; dies sei Sache der öffentlichen Meinung.<sup>149</sup> Im Rückblick auf diese Sitzung hielt Petitpierre später fest, er habe damals zum ersten Mal die Idee vertreten, dass der Bundesrat sich bei dieser Frage bezüglich der Anwendung der Neutralitätspolitik strikt zeigen müsse, die öffentliche Meinung jedoch frei von Einschränkungen sei und die Anstrengungen jener unterstützen könne, welche versuchten, eine Einigung Europas zu erreichen.<sup>150</sup> Im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung sah der Aussenminister denn auch eine zentrale Funktion der privaten europapolitischen Vereinigungen:

„Il fallait même encourager ces efforts et considérer comme un élément positif de notre vie nationale les critiques adressées par ces milieux au Conseil fédéral. Il était nécessaire d'ébranler le conservatisme et l'immobilisme des milieux économiques dirigeants, qui, au lieu de prendre l'initiative de l'examen objectif des problèmes que posait une évolution à laquelle ils ne voulaient pas croire, persistaient à nier le réalisme et à critiquer l'action de ceux qui s'efforçaient de faire sortir l'Europe des ornières qui l'avaient conduite au bord de la destruction définitive.“<sup>151</sup>

Betonte Petitpierre im Rückblick vor allem die bremsende Wirkung des Misstrauens der schweizerischen Wirtschaftskreise, so muss doch festgestellt werden, dass sich der Bundesrat und auch der Aussenminister selbst sehr distanziert gegenüber diesen Einigungsbewegungen zeigten.<sup>152</sup> Zum einen kann diese Zurückhaltung des EPD-Vorstehers wohl auf den Bundesratsentscheid vom März 1948 zurückgeführt werden, welcher ihn zu einer

149 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, ohne Titel, 28.5.1948 (SR), 3.6.1948 (NR), BA, E 2800 1990/106/1.

150 Petitpierre, (ohne Titel), (undatiert), Memoirenblätter, BA, E 2800 1990/106/11.

151 Petitpierre, (ohne Titel), (undatiert), Memoirenblätter, BA, E 2800 1990/106/11. Vgl. auch FLURY-DASEN, *Die Union européenne des fédéralistes und die Europa-Union*, 44.

152 Petitpierre lehnte es sogar ab, der Konferenz in Den Haag eine Grussadresse zukommen zu lassen. Ebd., 44, Anmerkung 53.

strikten Neutralitätspolitik verpflichtete. Zum anderen zeigte er sich gegenüber den Anstrengungen aber auch sehr skeptisch. Beinahe etwas besserwisserisch muten seine Ausführungen vom September 1948 an, als er die Auslandvertreter der Eidgenossenschaft über die Sichtweise Berns informierte: „Les mouvements qui tendent à unir l’Europe afin d’éviter qu’elle ne périsse font un essai intéressant, mais probablement tardiv.“<sup>153</sup> Die Schweiz müsse diese Entwicklung mit Interesse verfolgen und sie unterstützen, ohne daran aber aktiv zu partizipieren, da sie zum jetzigen Zeitpunkt weder aus militärischer noch aus politischer und wirtschaftlicher Perspektive eine valable Option darstellte:

„Le fédéralisme ne sera efficace que le jour où les pays européens pourront mettre en commun leurs ressources militaires, ce qui n’est pas possible actuellement puisque la plupart d’entre eux n’ont pas d’armée. On peut donc se demander s’il était opportun de créer une union occidentale, qui donne l’impression d’un bloc politique et militaire dont la structure politique est extrêmement faible (état de la France) et qui n’a pas même les moyens matériels de se défendre contre une agression éventuelle. Que l’idée d’un groupement des Etats européens soit juste, cela ne fait pas de doute, mais la réalisation suppose que d’autres conditions soient remplies que la bonne volonté de quelques gouvernements. Si les Etats de l’Europe occidentale, qui représentent une masse d’hommes appréciable, étaient en mesure de se fédérer et s’ils étaient animés d’une volonté commune d’accomplir les efforts nécessaires pour redresser leur situation politique, économique et financière, je pense qu’il y aurait un intérêt pour notre pays à s’associer à eux. Pour le moment, nous ne pouvons guère que nous tenir à l’écart, en gardant les contacts officieux nécessaires.“<sup>154</sup>

Die offizielle Schweiz blieb in der Einigungsfrage passiv und verharrte in einer abwartenden Position. In welche Richtung sich die weiteren Anstrengungen zur Schaffung einer westeuropäischen Einheit entwickeln sollten,

153 Petitpierre, Journée des Ministres 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349.

154 Ebd.

musste sich erst noch weisen. Ein erster Schritt war jedoch, dass die Resolutionen des Haager Kongresses nicht zur blossen Makulatur verkamen, sondern als Folge von Vorstössen auf nationaler Ebene von den Regierungen einzelner Staaten aufgegriffen wurden.

### 2.3.2 Vorsichtige Distanz zum Europarat

Es waren vor allem die Regierungen Frankreichs und Belgiens, welche die Ergebnisse der Konferenz von Den Haag im Rahmen der Brüsseler-Pakt-Staaten wieder aufnahmen und vorantrieben.<sup>155</sup> An der zweiten Sitzung des Konsultativrates des Brüsseler Paktes am 20. Juli 1948 verlangte der französische Aussenminister Bidault die Einberufung einer europäischen parlamentarischen Versammlung, stiess damit jedoch auf den hartnäckigen Widerstand seines britischen Amtskollegen Bevin, welcher den parlamentarischen Charakter einer solchen Versammlung strikt ablehnte und ein Treffen auf Ministerebene propagierte. Nachdem die britische Seite das Projekt lange dilatorisch behandelt hatte, gelang es schliesslich im Dezember, einen Kompromissvorschlag zu erarbeiten, der einen einstimmig entscheidenden Ministerrat vorsah, dem eine Konsultativversammlung zur Seite gestellt wurde. Trotz weiterer Meinungsdivergenzen einigten sich die fünf Aussenminister der Mitgliedstaaten des Brüsseler Paktes schliesslich am 28. Januar 1949 auf die Gründung des Europarates.<sup>156</sup> Eine Konferenz von Regierungsbevollmächtigten dieser Staaten arbeitete die Details der Satzungen des Europarates aus, daran waren nun auch Delegierte aus Dänemark, Irland, Italien, Norwegen und Schweden beteiligt. Am 5. Mai 1949 wurden die Satzungen von den Aussenministern dieser zehn Länder unterzeichnet, der Vertrag trat am 3. August 1949 in Kraft.<sup>157</sup>

155 LOTH, *Der Weg nach Europa*, 70. Zu den Motiven der französischen Regierung, die vor allem vor dem Hintergrund der Absichten zur Errichtung eines westdeutschen Staates am raschen Aufbau supranationaler Strukturen interessiert war, vgl. auch LOTH, WILFRIED. *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage*. München: dtv, 1989, v.a. 46–64.

156 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 240–244; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 70–74.

157 WYDER, *Die Schweiz und der Europarat*, 24.

Auch die Schweiz und in dieser Frage speziell das Politische Departement und dessen Vorsteher mussten sich mit der Entstehung des Europarates auseinandersetzen.<sup>158</sup> Doch trotz aller vorangegangenen Beteuerungen der Notwendigkeit einer europäischen Einheit stagnierte der schweizerische Solidaritätswille auch dann auf einer rein rhetorischen Ebene, als sich die Bemühungen der westeuropäischen Länder um eine Zusammenarbeit auf politischer Ebene konkretisierten. Noch bevor die Gründung des Europarates grundsätzlich beschlossen worden war, teilte Petitpierre dem neuen französischen Aussenminister Robert Schuman in einer persönlichen Unterredung am 17. Januar 1949 mit, dass es die Schweiz vermeiden wolle, eine abschlägige Antwort auf eine offizielle Einladung zur Teilnahme am Europarat geben zu müssen und riet von einer solchen Anfrage ab. Die Schweiz sei zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit bereit, wolle jedoch politischen Organisationen und militärischen Zusammenschlüssen fernbleiben.<sup>159</sup> Trotz dieser negativen Willensäusserung wurde die Schweiz im folgenden Monat im Rahmen von Sondierungsgesprächen erneut angegangen. Doch der schweizerische Gesandte in London, Henry de Torrenté, erteilte einer Anfrage von französischer Seite eine Absage, eine Haltung, die er sich vom Departementsvorsteher umgehend bestätigen liess.<sup>160</sup> Die wiederholten und unzweideutigen Willensäusserungen der Schweiz wurden respektiert, die Staaten des Brüsseler

158 WYDER stellte fest, dass die Gründung des Europarates 1949 keine offizielle bundesrätliche Stellungnahme oder parlamentarische Erklärungen auslöste, vgl. WYDER, *Die Schweiz und der Europarat*, 76. Departementsintern wurden die Entwicklungen jedoch schon im Vorfeld aufmerksam verfolgt, vgl. u.a. Mentha an Petitpierre, Note pour le Chef du Département: Concerne Union européenne, 26.2.1949, BA, E 2001(E) 1967/113/858.

159 Petitpierre, Entretien avec M. Schuman, Ministre des Affaires Etrangères de France, 17.1.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 110.

160 De Torrenté an Petitpierre, Telegramm, 7.2.1949, BA, E 2001(E) 1967/113/858. Petitpierre unterstützte die negative Reaktion des Gesandten, wies diesen jedoch an, darauf zu achten, dass die negative Haltung der Schweiz nicht als Feindseligkeit gegenüber der zu gründenden Organisation interpretiert werde. Petitpierre an de Torrenté, Telegramm, 8.2.1949, BA, E 2001(E) 1967/113/858. Vgl. auch WYDER, *Die Schweiz und der Europarat*, 76f.



Paktes sahen von einer offiziellen Beitrittseinladung der Schweiz zum Europarat ab.

Welches waren die ausschlaggebenden Faktoren für die negative Haltung der Schweiz gegenüber einem Beitritt? Wie der EPD-Vorsteher schon im März 1949 vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates ausführte, gab es neutralitätsrechtlich keine Unvereinbarkeit, da es sich nicht um eine militärische Allianz handelte:

„Il se peut qu’une fois nous ayons un intérêt à adhérer à une Union européenne. Aujourd’hui, c’est prématuré, bien que notre statut de neutralité ne s’y oppose pas, puisque cette adhésion n’impliquerait pas des engagements militaires.“<sup>161</sup>

An dieser Meinung hielt das EPD auch nach der effektiven Gründung des Europarates und im Verlauf der fünfziger Jahre fest.<sup>162</sup> Petitpierre stellte im September bei seinem Referat an der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten zwei Hauptargumente für seine Zurückhaltung in den Vordergrund: Erstens die Neutralitätspolitik und zweitens die negative Haltung der öffentlichen Meinung.<sup>163</sup> Aus neutralitätspolitischer Sicht erachtete der Departementsvorsteher vor allem den Beitritt zu einer politischen Organisation Westeuropas als heikel:

„Du point de vue de notre politique de neutralité, notre adhésion actuelle présenterait l’inconvénient majeur de nous lier plus étroitement avec un des groupes d’Etats entre lesquels l’Europe est divisée, de nous faire

161 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission, 7.3.1949, BA, E 2800 1967/60/1.

162 HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 79.

163 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65. Die Stellung der Schweiz gegenüber dem Europarat war das zentrale aussenpolitische Thema dieser Tagung. Die Gesandten wurden schon im Vorfeld dazu aufgefordert, sich zu drei Fragen Gedanken zu machen: Ob ein Beitritt zum Europarat kompatibel mit der Neutralitätspolitik sei, welche Bedingungen die Schweiz im Fall eines Beitritts stellen müsse und wie bei einem Abseitsstehen die Gefahr einzuschätzen sei, gegenüber Westeuropa in eine Isolation zu geraten. Vgl. Zehnder an de Weck, Brief, 17.8.1949, BA, E 2802 1967/78/4.

entrer dans le système politique que l'Occident organise contre la menace soviétique.<sup>164</sup>

Der Wille der Schweiz, neutral zu bleiben, zwinge zu sehr grosser Zurückhaltung, die Schweiz interpretiere die Neutralitätspolitik rigider als beispielsweise Schweden, das dem Europarat ohne Zögern beigetreten sei.<sup>165</sup> Petitpierre äusserte die Überzeugung, dass sich der Europarat nicht vollständig von anderen Organisationen trennen lasse, welche zur Verteidigung Europas geschaffen worden seien. Er nannte namentlich den Brüsseler Pakt und den Atlantikpakt und wies auf die Gefahr hin, dass der Europarat als Ableger dieser Institutionen wahrgenommen werden könne.<sup>166</sup>

Zum zweiten Punkt führte Petitpierre aus, die öffentliche Meinung sei nicht auf einen Beitritt der Schweiz zum Europarat vorbereitet. Sich auf eine kurz zuvor erstellte departementsinterne Studie abstützend argumentierte er, ein Beitritt würde einem fakultativen Referendum und damit der Genehmigung von Volk und Ständen unterstehen. Petitpierres Ansicht deckte sich wohl mit den Aussagen der Untersuchung, die ein ablehnendes Abstimmungsresultat prognostiziert und gewarnt hatte, ein solcher Ausgang würde neben der Desavouierung des Bundesrates auch ein negatives Zeichen gegenüber der europäischen Idee setzen und es verunmöglichen, in näherer Zukunft auf die Beitrittsfrage zurückzukommen.<sup>167</sup> An der Stichhaltigkeit des Verweises auf eine mögliche Volksabstimmung wurden in der Forschungsliteratur jedoch berechtigte Zweifel geäussert. Sowohl HILFIKER wie in der Folge auch JOST wiesen darauf hin, dass die Bedingungen für eine Unterstellung des Beitritts unter das fakultative Referendum nicht gegeben waren und dass dieses Argument in erster Linie der

164 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

165 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission, 7.3.1949, BA, E 2800 1967/60/1.

166 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

167 Ebd. Die erwähnte Studie wurde von Pierre-Henri Thévenaz erstellt, einem Gesandtschaftssekretär in der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD. Vgl. Thévenaz, Conseil de l'Europe, 2.9.1949, BA, E 2800 1967/60/15. Die 13seitige Abhandlung liegt ediert vor, vgl. JOST, *Europa und die Schweiz*, 182–189.

Rechtfertigung der abwartenden Haltung des Bundesrates diene.<sup>168</sup> Erscheint dieser zweite von Petitpierre vorgebrachte Grund für eine zurückhaltende Einstellung gegenüber dem Europarat vor diesem Hintergrund mehr als Vor- denn als Einwand, so erhielten die neutralitätspolitischen Bedenken durch zwei Faktoren zusätzliches Gewicht.

Zum einen war 1949 unklar, in welche Richtung sich der Europarat weiterentwickeln würde und ob er den Nukleus einer politischen Einigung Europas darstellte. Zwar hatte in den Satzungen des Europarates bei der Aufzählung von dessen Zuständigkeitsfelder der politische Bereich explizit keine Erwähnung gefunden.<sup>169</sup> Doch eine starke föderalistische Strömung war mit dieser Einschränkung und mit der mangelnden Beschlusskompetenz der als beratendes Gremium konzipierten Konsultativversammlung höchst unzufrieden. Sie versuchte deshalb, vor allem in den ersten Jahren, durch eine Änderung der Satzungen doch noch eine supranationale Charakteristik und effektive Entscheidungsbefugnisse der parlamentarischen Versammlung durchzusetzen.<sup>170</sup> Petitpierre begründete mit diesen Tendenzen auch, dass man die Institution als politische Organisation zu betrachten habe, was einen Beitritt neutralitätspolitisch nicht opportun erscheinen lasse.<sup>171</sup>

Zum anderen zeigte sich Petitpierre skeptisch gegenüber der Wirksamkeit der Institution als Abwehr der kommunistischen Bedrohung Europas. Der Europarat sei nicht in der Lage, gravierende Probleme wie die wirtschaftliche Krise Grossbritanniens oder die kommunistische Gefahr in

168 HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 8f.; JOST, *Europa und die Schweiz*, 128. Nach der bis 1977 geltenden Fassung von Art. 89 der Bundesverfassung unterlagen damals nur unbefristete oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossene völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, vgl. WYDER, *Die Schweiz und der Europarat*, 57. Diese Ansicht vertrat später auch der Bundesrat selbst im Vorfeld des schliesslich 1963 erfolgenden Beitritts der Schweiz zum Europarat.

169 Zu Zielsetzungen und Kompetenzen des Europarates, vgl. WYDER, *Die Schweiz und der Europarat*, 24–26.

170 Ebd., 40; HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 10f.

171 Petitpierre, *Conférence des Ministres* 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

Ländern wie Frankreich und Italien zu bekämpfen. Einen gewissen Nutzen billigte er ihm als künftige Integrationshilfe für (West-)Deutschland und als positives Element in der Herausbildung eines kollektiven europäischen Bewusstseins zu. Trotz seiner eingeschränkten Möglichkeiten betrachtete der Aussenminister den Europarat als ein politisches Element in den westeuropäischen Verteidigungsbemühungen, die sich auf militärischer Ebene im Brüsseler Pakt und im wirtschaftlichen Bereich mit dem Marshallplan und der Gründung der OECE manifestiert hatten. Diese Bestrebungen beurteilte Petitpierre als legitim, doch wollte er vermeiden, dass die Schweiz durch einen Beitritt zum Europarat offiziell daran teilnahm, solange er die damit erreichten Sicherheitsgarantien als ungenügend einschätzte. So hielt er zur angestrebten europäischen Verteidigung fest:

„Cette défense commune est très légitime, elle est même nécessaire. Elle est incontestablement dans notre intérêt. Mais elle ne sera efficace que si les Etats qui y participent atteignent deux résultats: qu'ils aient une défense nationale digne de ce nom, en relation avec leurs possibilités; qu'ils éliminent le communisme de leur vie politique.“<sup>172</sup>

Die Schweiz erfülle diese Bedingungen bereits und verfolge auch ohne die Mitgliedschaft im Europarat eine Politik, welche sich an den gleichen Zielen orientiere, sie sei den anderen Ländern in dieser Beziehung sogar voraus.

Diese Erwägungen führten den EPD-Vorsteher dazu, gegenüber dem Europarat eine abwartende Haltung einzunehmen. Seiner Ansicht nach drängte sich ein Beitritt der Schweiz angesichts der Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Organisation und des beschränkten Nutzens für die Schweiz und für die europäischen Verteidigungsbemühungen nicht auf, doch hielt er fest, dies bedeute keinen endgültigen Entscheid. Man müsse die weitere Zukunft beobachten und allenfalls auf den Entschluss zurückkommen.<sup>173</sup> Petitpierre gestand gegenüber den Gesandten auch ein, dass eine so lavierende, passive Politik gegenüber Strassburg unangenehm

172 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

173 Ebd.

zu führen und zu verteidigen sei. Die grosse Mehrheit der schweizerischen Vertreter im Ausland stützte jedoch seinen Entschluss.<sup>174</sup> Auch die aussenpolitischen Kommissionen des Parlamentes stimmten dieser Beurteilung zu.<sup>175</sup>

Die ablehnende Haltung Petitpierres gegenüber dem Europarat stand in akzentuiertem Widerspruch zu seinen Beteuerungen der Notwendigkeit einer weitreichenden schweizerischen Solidarität mit den europäischen Einigungsbemühungen und den gemeinsamen Verteidigungsbestrebungen. Im März 1949 hatte der Aussenminister vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates mit eindringlichen Worten das vitale Interesse der Schweiz an einer gemeinsamen Abwehr der kommunistischen Ideologie und der sowjetischen Bedrohung beschworen:

„C'est pourquoi nous avons un intérêt majeur, vital, au succès des tentatives qui s'accomplissent actuellement pour chercher à écarter ce danger de ce qui subsiste de l'Europe de naguère, par un effort commun. Nous n'avons pas de raison de renoncer à la neutralité, même si son efficacité est réduite. Mais nous avons tout autant, dans la mesure où elle nous le permet, le devoir, vis-à-vis de nous-mêmes, d'aider et de favoriser tout ce qui peut empêcher la partie de l'Europe à laquelle nous appartenons de perdre son indépendance, ce qui entraînerait la perte de la nôtre.“<sup>176</sup>

Vor den schweizerischen Gesandten wies er gar auf die Parallelen der jetzigen europäischen Einigungsbestrebungen zur Vorgeschichte der Gründung des schweizerischen Bundesstaates 1848 hin und hielt fest, auch wenn man sich bezüglich der kurzfristigen Möglichkeiten des Europarates keinen Illusionen hingeben dürfe, so verpflichte schon die eigene Geschichte dazu, sich gegenüber der Organisation positiv zu zeigen: „Un

174 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, 9.9.1948, BA, E 2802 1967/78/4.

175 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, (ohne Titel), 25.11.1949, BA, E 2800 1967/60/1. Vgl. auch Jost, *Europa und die Schweiz*, 132.

176 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission, 7.3.1949, BA, E 2800 1967/60/1.

échec de cette tentative aux débuts incertains pourrait avoir des conséquences très graves. Au surplus, notre propre expérience nationale est en faveur de ce mouvement européen.“<sup>177</sup>

Aber bei gleicher Gelegenheit wies der EPD-Vorsteher auch auf die Grenzen seiner Solidaritätsbereitschaft hin:

„Pour notre pays, la solidarité qui l’unit aux autres pays de l’Europe ne peut avoir pour effet le sacrifice ou l’abandon, soit des principes politiques auxquels nous restons attachés, soit de nos intérêts économiques et financiers. [...] Si des sacrifices sont demandés, il faut qu’ils soient utiles et efficaces et n’aient pas un caractère unilatéral.“<sup>178</sup>

In der Frage des Europarates räumte Petitpierre einer neutralitätspolitisch äusserst rigiden Linie Priorität über ein politisches Solidaritätsbekenntnis gegenüber den westeuropäischen Ländern ein, obwohl neutralitätsrechtlich einer Beteiligung auch aus seiner Sicht nichts entgegengestanden wäre. Die vielbeschworene Verbundenheit mit der Idee einer gemeinsamen europäischen Anstrengung zur Stärkung des Kontinents und zur Abwehr der auf ideologischer und machtpolitischer Ebene drohenden Gefahren blieb in der Frage des Beitritts zum Europarat ein blosses Lippenbekenntnis. Petitpierre beurteilte das „Opfer“ einer neutralitätspolitisch weniger strikten Haltung angesichts der Tatsache, dass daraus für die Schweiz weder ein höherer Grad an Sicherheit noch wie im Fall des Beitritts zur OECE ein wirtschaftliches Mitspracherecht und eine verbesserte Rohstoffversorgung resultierten, als nicht gerechtfertigt.<sup>179</sup> Nimmt man jedoch die von Petitpierre als zentralen Faktor für die abwartende Haltung genannte

177 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

178 Ebd.

179 Auch HILFIKER bezeichnete neutralitätspolitische Motive in der Gründungszeit als Hauptgrund für die Ablehnung eines Beitritts zum Europarat. Er zeichnete in seiner Arbeit aber auch nach, wie sich in den fünfziger Jahren im EPD zusehends eine negative Beurteilung der Organisation entwickelte, was eine Hauptursache für die andauernde Skepsis der Schweiz darstellte. Gegenüber der Öffentlichkeit standen jedoch die neutralitätspolitischen Argumente im Vordergrund. Vgl. HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 123f.

Neutralitätspolitik zum Massstab, so muss kritisch angemerkt werden, dass der zuvor erfolgte Beitritt der Schweiz zur OECE wohl mindestens ebenso grosse neutralitätspolitische Unwägbarkeiten bedeutete wie eine allfällige Mitgliedschaft im Europarat und dass es der Anwendung dieses Kriteriums folglich an Kohärenz mangelte. Die für das EPD entscheidungsrelevante Richtschnur einer Unterscheidung zwischen politischen und wirtschaftlich-technischen Organisationen mochte für die innenpolitische Arena genügen, an deren Überzeugungskraft bei den internationalen Adressaten der Neutralitätspolitik muss jedoch gezweifelt werden. Diese Inkohärenz erstaunt jedoch nicht weiter, nimmt man die Aussage Petitpierres zur Kenntnis, welche er gegenüber den schweizerischen Gesandten im Bezug auf seine Meinungsbildung in der Frage des Europarates machte: „Le plus difficile n’est pas d’arrêter une attitude, mais de l’expliquer et de la justifier, – surtout lorsqu’elle est inspirée autant par un sentiment que par des raisons aisées à énoncer.“<sup>180</sup>

### 2.3.3 Rigide Neutralitätspolitik auf institutioneller Ebene gegenüber der Nato

Hatte die Gründung des Europarates Petitpierre vor die schwierige Frage gestellt, ob ein Beitritt zu dieser Organisation mit der Neutralitätspolitik und den Interessen der Schweiz vereinbar war, so sollte die Entscheidung im Fall der Gründung des Atlantikpaktes einfacher fallen. Erste, hochgeheime Vorverhandlungen zu dieser transatlantischen Allianz fanden auf britische Anregung hin bereits vom 22. März bis am 1. April 1948, also unmittelbar nach der Unterzeichnung des Brüsseler Paktes, im Rahmen trilateraler Gespräche zwischen den USA, Kanada und Grossbritannien in Washington statt.<sup>181</sup> In den USA schuf die Annahme einer vom Republikaner Arthur H. Vandenberg eingebrachten Resolution durch den amerika-

180 Anstelle von „autant“ hatte Petitpierre zunächst „plus“ geschrieben, dies jedoch nachträglich korrigiert. Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

181 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 220.

nischen Senat am 11. Juni 1948 die verfassungsmässigen Voraussetzungen für eine Beteiligung der USA an regionalen Sicherheitsbündnissen in Friedenszeiten. Die konkreten Vorgespräche wurden in einer zweiten Verhandlungsrunde unter Beizug der übrigen Brüsseler-Pakt-Staaten vom Juli bis September fortgesetzt. In weiteren Verhandlungen in Paris einigten sich die beteiligten Staaten im Oktober 1948 schliesslich auf die Errichtung eines nordatlantischen Bündnisses. Die eigentlichen Vertragsverhandlungen wurden vom Dezember 1948 bis im März 1949 geführt, am 4. April 1949 wurde der Nordatlantikvertrag schliesslich in Washington von zwölf Staaten unterzeichnet.<sup>182</sup> Für die USA bedeutete diese Mitgliedschaft in einer längerfristig ausgerichteten Allianz einen grundlegenden Wechsel ihres bisherigen aussen- und sicherheitspolitischen Kurses und eine definitive Abwendung von einer isolationistischen Aussenpolitik.<sup>183</sup>

Der Einbezug der Schweiz in das zu gründende Bündnissystem war im Rahmen der Pentagon-Gespräche im März 1948 vorübergehend erwogen worden.<sup>184</sup> Vor allem im amerikanischen Aussenministerium gab es eine Strömung um den Direktor der Abteilung für europäische Angelegenheiten, John D. Hickerson, welche der Neutralität äusserst skeptisch gegenüberstand und einen Einbezug der Eidgenossenschaft in ein Verteidigungsbündnis befürwortete. Hauptsächlich die britische Seite wandte gegen entsprechende Vorschläge ein, die Schweiz wolle mit Sicherheit an ihrer Neutralität festhalten, deshalb sei es sinnlos, eine Absage zu provozieren. Weiter gab die britische Delegation auch zu bedenken, dass man die Mitarbeit der Schweiz im Rahmen des *European Recovery Programs* nicht

182 Neben den USA, Kanada und den Mitgliedstaaten des Brüsseler Paktes waren dies Dänemark, Island, Norwegen, Portugal und Italien. Für weiterführende Darstellungen der Gründung und Weiterentwicklung der Nato, vgl. u.a. KAPLAN, LAWRENCE S. *NATO and the United States: The Enduring Alliance*. New York: Twayne, 2. Auflage 1994; KAPLAN, LAWRENCE S. *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*. New York: Praeger, 1999; HELLER, FRANCIS H., GILLINGHAM, JOHN H. (Hg.). *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*. Basingstoke: Macmillan, 1992; IRELAND, TIMOTHY P. *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport, CT: Greenwood Press, 1981.

183 SPILLMANN, *Die Schweiz und die Nato*, 108f.



gefährden dürfe. Diese Sichtweise setzte sich durch. Die Schweiz wurde zwar noch als potentieller Mitgliedstaat gesehen, doch kamen die Delegationen überein, sie nicht zu einer Teilnahme einzuladen, sondern nur anzudeuten, dass einer Partizipation auf eigenen Wunsch hin nichts entgegenstehen würde. In der zweiten Gesprächsrunde ab Anfang Juli wurde dieser Standpunkt bekräftigt. Dies bedeutete das Ende des Traktandums Schweiz in den Verhandlungen um die Gründung des Atlantikpaktes.<sup>185</sup>

Für die sich aufdrängende Frage, weshalb auf die Schweiz nicht größerer Druck zur Aufgabe ihrer Neutralität und zur institutionellen Eingliederung in das transatlantische Verteidigungsbündnis ausgeübt wurde, gibt es zwei Erklärungsansätze. GABRIEL rückte als ausschlaggebende Gründe militärstrategische Überlegungen und die amerikanische Einschätzung der schweizerischen Verteidigungskapazitäten in den Vordergrund.<sup>186</sup> Diese Erkenntnis beruhte massgeblich auf seinem Vergleich des amerikanischen Verhaltens zur Zeit der Nato-Gründung gegenüber dem skandinavischen Neutralen Schweden auf der einen und der Schweiz auf der anderen Seite. So beurteilten die USA die geopolitische Lage Schwedens als deutlich exponierter und für die US-Sicherheitsinteressen bedeutend wichtiger als diejenige der Schweiz. Die US-Administration stand auch den schwedischen Anstrengungen, zusammen mit Norwegen und Dänemark einen neutralen skandinavischen Block zu gründen, entsprechend ablehnend gegenüber. Weiter schätzte das US-Aussenministerium die militärische Stärke und den Verteidigungswillen der Schweiz positiver ein und erachtete deshalb deren bewaffnete Neutralität auch als glaubwürdiger als diejenige

184 Zu den Erwägungen über einen Einbezug der Schweiz in ein atlantisches Bündnis-system im Vorfeld der Gründung der Nato, siehe MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 40–42. Vgl. weiter auch SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 333–335; GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 93–112.

185 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 41f.

186 Vgl. dazu GABRIEL, *Die ungleichen Neutralen*; GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 93–112.

Schwedens.<sup>187</sup> Diese unterschiedliche Beurteilung der Schweiz und Schwedens und die damit einhergehende Differenzierung zwischen „starken“ und „schwachen“ Neutralen, so GABRIEL, führten dazu, dass die USA die schwedische Neutralität bedeutend widerwilliger akzeptierten als die schweizerische und der Druck zur Teilnahme an der Verteidigungsallianz auf die Eidgenossenschaft wesentlich geringer blieb als gegenüber dem skandinavischen Neutralen.

Auch MANTOVANI anerkennt das Gewicht dieser militärstrategischen und geopolitischen Überlegungen.<sup>188</sup> Aus militärischer Sicht habe sich eine massive Druckausübung auf die Schweiz auch deshalb nicht aufgedrängt, weil auf amerikanischer Seite sowohl die Kriegsplanung der *Joint Chiefs of Staff* wie auch die Einschätzungen des US-Aussenministeriums anfangs 1949 auf der Annahme basiert hätten, dass die Schweiz im Ernstfall einen potentiellen Verbündeten darstellen würde. Weitaus höheren Erklärungswert misst er jedoch dem Umstand bei, dass niemand das Risiko eingehen wollte, die Schweiz von ihrer Teilnahme am europäischen Wiederaufbauprogramm abzuschrecken. Dies wurde auch in einer Studie des amerikanischen Aussenministeriums vom März 1949 festgehalten:

„The success of US policy encouraging Switzerland to contribute to and participate in the cooperative effort for the rehabilitation of Western Europe, it must be recognized, depends to some extent on refraining from bringing pressure on Switzerland to ally itself with any political or military group in defense of Western Europe.“<sup>189</sup>

Die von Grossbritannien schon im März 1948 vertretene Sichtweise, die militärische Neutralität der Schweiz im Interesse einer als ungleich wichti-

187 GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 108–110. MANTOVANI weist darauf hin, dass militärische Sachverständige auf beiden Seiten des Atlantiks die Erfolgsaussichten der schweizerischen Armee im Kriegsfall markant negativer einschätzten als das amerikanische *State Department*, vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 44f.

188 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 44–47.

189 Department of State, Policy Statement. Switzerland, 15.3.1949. Zitiert nach MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 43.

ger erachteten wirtschaftlichen Kooperation zu akzeptieren, setzte sich somit auch auf der anderen Seite des Atlantiks durch. So blieb der Druck auf die Schweiz zu einer Beteiligung an der transatlantischen Allianz gering. Es stellt sich nun die Frage, wie die Entstehung des Atlantikpaktes im EPD und im EMD wahrgenommen wurde und welche Konsequenzen sie für die Schweiz hatte.

Der Beitritt zu einer Militärallianzen wäre in diametralem Gegensatz zum schweizerischen Neutralitätsverständnis gestanden. Die Schweiz hätte damit die bedeutendste neutralitätspolitische Pflicht eines dauernd neutralen Landes in Friedenszeiten verletzt, nämlich das Verbot, Bindungen einzugehen, welche im Kriegsfall das Befolgen des Neutralitätsrechts verunmöglicht hätten.<sup>190</sup> Dies wäre nur bei einem gleichzeitigen Verzicht auf die Neutralität möglich gewesen. Doch die Gründung der *North Atlantic Treaty Organization* (Nato) löste weder im EPD noch im EMD oder gar im Gesamtbundesrat substantielle Diskussionen über einen solchen Schritt aus. Sowohl den ausländischen Gesprächspartnern wie auch auf innenpolitischer Ebene gab der Bundesrat deutlich zu erkennen, dass ein Beitritt zu einem Militärbündnis ausgeschlossen wurde. Obwohl er die Neutralität 1948 zeitweise klar als dysfunktional einschätzte, vertrat auch Petitpierre diese Linie. So betonte er kurz nach dem Abschluss des Brüsseler Paktes gegenüber dem britischen Aussenminister Ernest Bevin den Willen der Schweiz, neutral zu bleiben. Diese Unterhaltung fand am 30. März 1948 statt, zur gleichen Zeit also, als in Washington die Pentagon-Gespräche abgehalten wurden und sich die britische Seite für die Akzeptanz der schweizerischen Neutralität stark machte.<sup>191</sup>

190 SCHAUB, *Neutralität und Kollektive Sicherheit*, 20f.

191 Petitpierre, Notice du Chef du Département politique, M. Petitpierre: Entretien avec M. Bevin, le mardi 30 mars 1948, à 17 h.30, au Foreign Office, (undatiert), DDS, Bd. 17, Nr. 68. MANTOVANI vermutet, dass Petitpierre den Willen der Schweiz, an der Neutralität festzuhalten, auch mit Blick auf die im amerikanischen Aussenministerium skeptische Haltung gegenüber der Neutralität betonte. Ob allerdings der Bundesrat auch Kenntnisse vom den stattfindenden Pentagon-Gesprächen hatte, ist ungewiss. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 40.

Hektik im EPD löste erst ein Telegramm des schweizerischen Botschafters Henry de Torrenté im Januar 1949 aus, als dieser aus London berichtete, die voraussichtlichen Mitgliedstaaten des Atlantikpakt würden erwägen, einseitig die territoriale Integrität gewisser Drittländer zu garantieren. Namentlich erwähnte er Griechenland, die Türkei und Italien, auch gewisse skandinavische Staaten seien im Gespräch.<sup>192</sup> Das EPD warnte vor einer entsprechenden Deklaration durch den Atlantikpakt, welche die Schweiz betreffen würde, und liess de Torrenté wissen, dass in einem solchen Fall offiziell klargestellt werden müsse, dass die Schweiz dies weder verlangt habe noch vorgängig konsultiert worden sei. Es sei offensichtlich, dass ein solcher Schritt den russischen Vorwürfen Nahrung geben würde, die USA wollten in die Politik der europäischen Länder intervenieren.<sup>193</sup> Petitpierre nutzte denn auch ein Gespräch mit dem französischen Aussenminister Schuman am 17. Januar dazu, energisch zu betonen, dass die Schweiz an der Neutralität festhalten wolle und kein Interesse an der Partizipation in militärischen oder politischen Allianzen habe. Schuman gab ihm daraufhin die Zusicherung, dass die Schweiz nicht zur Teilnahme am Atlantikpakt und auch nicht zum Beitritt zum Brüsseler Pakt eingeladen werde.<sup>194</sup> Erst am 20. Januar präzisierte de Torrenté in einem weiteren Telegramm, seine Hinweise würden sich nicht auf die Schweiz beziehen.<sup>195</sup>

Vorsichtige Sondierungen seitens der Westmächte über die Haltung der Schweiz fanden vor allem auf militärischer Ebene statt. So informierte Generalstabschef de Montmollin EMD-Vorsteher Kobelt anfangs Februar 1949, dass gewisse Anfragen registriert worden seien:

192 De Torrenté an EPD, Telegramm, 11.1.1949, BA, 2001(E) 1967/113/531.

193 EPD an de Torrenté, Telegramm, 19.1.1949, BA, 2001(E) 1967/113/531.

194 Petitpierre, Entretien avec M. Schuman, Ministre des Affaires Etrangères de France, 17.1.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 110.

195 De Torrenté an EPD, Telegramm, 20.1.1949, BA, 2001(E) 1967/113/531. Im EPD wurde das Telegramm handschriftlich mit „beaucoup de bruit pour rien“ kommentiert.

„Il est vrai d'autre part que, depuis un certain temps, nous sommes sollicités de divers côtés pour que nous liions notre sort à celui de l'„Europe“ – par quoi on entend les adversaires de *E* – et que, dans le domaine des armements et des recherches techniques militaires nous établissons des contrats.“<sup>196</sup>

Anlass für de Montmollins Schreiben waren jedoch nicht diese Kontaktnahmen, sondern die Information über ein ausführliches Gespräch, das am 30. Januar zwischen dem schweizerischen Generalstabschef und dem britischen Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses des Brüsseler Paktes, Bernard L. Montgomery, stattgefunden hatte. Dessen Besuch, der zeitlich in die Schlussphase der Verhandlungen um den Atlantikpakt fiel, hatte bei den schweizerischen Verantwortungsträgern einige Besorgnis ausgelöst. Bereits im Dezember 1948 war der Ausbildungschef des Militärdepartements, Oberstkorpskommandant Hans Frick<sup>197</sup>, vom englischen Militärattaché in Bern, Oberstleutnant Guy Sitwell, kontaktiert und auf den Wunsch Montgomerys nach einem Besuch der Schweiz und einem Gespräch mit dem schweizerischen Generalstabschef aufmerksam gemacht worden. Sitwell tönte an, er vermute, Montgomery wolle de Montmollin bei dieser Gelegenheit über die Einstellung der Schweiz gegenüber dem Brüsseler Pakt befragen. Er nutzte die Unterhaltung mit Frick auch gleich dazu, selbst einige Fragen aufzuwerfen, so unter anderem, ob die schweizerische Armee im Fall eines Krieges zwischen Ost und West dem Brüsseler Pakt beistehen würde. Frick reagierte klar negativ und verwies auf die Neutralität der Schweiz. In einer als streng geheim klassifizierten Aktennotiz, die Frick an Bundesrat Kobelt sandte, hielt er seine Antwort auf die Anfrage Sitwells fest:

196 Mit „*E*“ bezeichnete de Montmollin den Ostblock. Le Chef de l'Etat-major général, L. de Montmollin, au Chef du Département militaire, K. Kobelt, 3.2.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 113. Vgl. dazu auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 116f.

197 Nicht zu verwechseln mit seinem Namensvetter Robert Frick, dem Vorsteher des Nachrichtendienstes des Generalstabs.

„Wir hätten daher nicht die mindeste Lust, uns durch die Aufgabe der Neutralität einen Kriegsführenden auf den Hals zu ziehen, der, zumindest in einer ersten Periode des Krieges strategisch keineswegs genötigt sei, uns anzugreifen.“<sup>198</sup>

Und er unterliess es auch nicht, seinen Gesprächspartner auf die militärische Schwäche des Brüsseler Paktes hinzuweisen:

„Ich fügte bei, die westliche Union sei ja überigens militärisch schwach und wir müssten daher befürchten, dass sie gar nicht imstande wäre, Hilfe zu leisten, wenn wir uns unvorsichtigerweise verleiten liessen, durch Aufgabe unserer Neutralität uns den Ostblock auf den Hals zu laden.“<sup>199</sup>

Als Sitwell insistierte, auf das Szenario einer stärkeren Westunion zu sprechen kam und weitere Auskünfte über allfällige Kommandostrukturen im Bündnisfall wünschte, verwies Frick auf das Primat der Politik und die Zuständigkeit des Bundesrates in solchen Fragen und betonte erneut die Neutralität, die langfristige Verpflichtungen untersagen würde. In seiner Mitteilung informierte er Kobelt, dass es sicher nützlich sei, Montgomery schon vorgängig auf diese Punkte aufmerksam zu machen.

Kobelt wandte sich daraufhin unverzüglich an Bundesrat Petitpierre. Er übermittelte ihm die Aktennotiz Fricks und schrieb, es stelle sich die Frage, ob und wie eine Kontaktnahme Montgomerys mit politischen und militärischen Instanzen ermöglicht werden solle. Kobelt äusserte die Ansicht, dass eine offizielle Kontaktnahme vermieden werden sollte, dass es aber wohl ebenso verfehlt sei, einer gewünschten Begegnung auszuweichen. Er konstatierte weiter, die zweite Frage, nämlich wie man auf allfällige Fragen Montgomerys reagieren solle, sei wohl leichter zu beantworten.<sup>200</sup> Die

198 Notiz des Ausbildungschefs des Militärdepartements, H. Frick: Aktennotiz über ein Gespräch mit dem englischen Militärattaché Oberstlt. Sitwell, 20.12.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 106. Frick sandte die Notiz am gleichen Tag an den EMD-Vorsteher, der daraufhin die anderen Bundesratsmitglieder darüber informierte. Vgl. dazu auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 116–118.

199 Ebd.

200 Kobelt an Petitpierre, (ohne Titel), 20.12.1948, DoDiS, Nr. 6762.

Angelegenheit wurde einige Tage später im Gesamtbundesrat besprochen.<sup>201</sup> Der EMD-Vorsteher informierte die Landesregierung über den Wunsch Montgomerys zu einem Gespräch mit dem schweizerischen Generalstabschef, über das zu erwartende Thema und die entsprechenden Sondierungen des britischen Militärattachés. In der folgenden Diskussion wurde ein Treffen des Feldmarschalls mit de Montmollin nicht kategorisch abgelehnt. Petitpierre unterstrich jedoch, man müsse Montgomery deutlich machen, dass man keine Unterhaltungen dieser Art wünsche. Letztlich willigte der Bundesrat in ein Treffen zwischen den beiden hochrangigen Militärs ein.

In Erwartung heikler Fragen Montgomerys wies Kobelt Generalstabschef de Montmollin kurz vor dem Gespräch explizit an, den Neutralitätsstandpunkt zu wahren.<sup>202</sup> Im rund zweieinhalbstündigen Gespräch, das schliesslich am 30. Januar 1949 stattfand, betonte Montgomery allerdings entgegen allen Vermutungen, die schweizerische Neutralität liege durchaus im Interesse der Westmächte, solange die Schweiz sie wirkungsvoll verteidigen könne. Er verhehlte jedoch nicht, dass nicht alle Weststaaten diese Meinung teilen würden und dass die Schweiz mit entsprechenden Anfragen rechnen müsse.<sup>203</sup> Erleichtert konnte Kobelt am nächsten Tag den Bundesrat davon in Kenntnis setzen, dass Montgomery die Nützlichkeit der schweizerischen Neutralität anerkenne.<sup>204</sup>

201 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 88e séance du 17 décembre 1948 à 10 heures, 23.12.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

202 Kobelt, Aktennotiz betr. Aufenthalt Feldmarschall Montgomery Februar 1949 in Mürren und Gstaad, 29.1.1949, BA, E 5800 -/1/2.

203 Le Chef de l'Etat-majeur général, L. de Montmollin, au Chef du Département militaire, K. Kobelt, 3.2.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 113. Zur Bedeutung Montgomerys als Kontaktperson der Westmächte zu den schweizerischen Verantwortungsträgern, vgl. MANTOVANI detaillierte Untersuchungen, MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 91–122. Siehe dazu auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 116–129.

204 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 8e séance du 4 février 1949, à 10 h, 4.2.1949, BA, E 1003 -/1 R3104.

Für EMD-Vorsteher Kobelt kam ein Abweichen von der bewaffneten Neutralität nicht in Frage. Die grundsätzliche Erklärung, die Kobelt im März 1948 vor der Landesverteidigungskommission abgegeben hatte, besass immer noch Gültigkeit: „Ideologisch gehört die Schweiz sicherlich zum Westen. Eine Aufgabe der Neutralität und ein Anschluss an die Westalliierten gereicht ihr jedoch keineswegs zum Vorteil. Für mich stellt sich diese Frage nicht.“<sup>205</sup> Kobelt hatte dies damals damit begründet, dass einerseits eine strikte Wahrung der Neutralität immer noch den Hoffnungsschimmer offen lasse, nicht angegriffen zu werden, andererseits dagegen die Aufgabe der Neutralität und die Beteiligung an einer Militärallianz die Lage in Europa nicht wesentlich ändere. Aus Sicht des EMD ein weiteres entscheidendes Argument war, dass sich für die Schweiz aus militärischer Sicht bei einer Beteiligung am Nordatlantikpakt kein unmittelbarer Sicherheitsgewinn ergeben hätte. Hatte das Militärdepartement schon deutlich auf die militärische Schwäche des Brüsseler Paktes hingewiesen, so änderte sich zum Zeitpunkt der Gründung der Nato an dieser negativen Beurteilung der Verteidigungskraft Westeuropas auch nach der Einbindung der USA und Kanadas vorerst nichts. Robert Frick warnte im September 1949 im Gegenteil vor der Illusion, das Verteidigungspotential habe durch den Abschluss der transatlantischen Allianz schlagartig zugenommen:

„L'oeuvre accomplie par l'E.M. du Benelux, par le comité des Cinq, renforcé il y a quelques mois par l'organisation militaire découlant du Pacte Atlantique, a pu faire admettre que la puissance défensive de l'Europe occidentale a été sensiblement augmentée. C'est en vain que nous cherchions, dans les chiffres précis et sûrs que nous connaissons, un indice permettant de nourrir semblable illusion.“<sup>206</sup>

Und nach einer nüchternen Aufstellung der Truppenstärke der westlichen Armeen in Europa zog er einen eindeutigen Schluss: „Répetons-le, il

205 Kobelt, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.

206 R. Frick, Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, 9.9.1949, BA, E 2802 1967/78/4.



n'existe pas actuellement, et pour longtemps encore, d'armée capable de s'opposer à une action militaire de l'Est contre l'Europe occidentale."<sup>207</sup> Die Schweiz suchte somit angesichts der als nicht valabel erachteten Alternativen auch nach der Gründung der Nato ihr Heil in einer autarken Landesverteidigung. Die Hoffnung, dass ein Krieg entweder nicht ausbrechen oder aber die Neutralität der Eidgenossenschaft ein weiteres Mal Schutz vor einer Verwicklung in Kriegshandlungen gewähren würde, wog in den Augen der politischen Verantwortungsträger schwerer als die Aussicht auf eine institutionelle Bindung an eine erst im Aufbau begriffene Verteidigungsallianz, die ihr keine unmittelbar wirksamen Sicherheitsgarantien bieten konnte. Die Gründung des Atlantikpaktes förderte letztlich sogar diesen Alleingang der Schweiz. Denn die Vision einer vor allem von Grossbritannien angestrebten Etablierung Europas oder zumindest Westeuropas als „Dritte Kraft“ zwischen den beiden Supermächten erlitt zumindest im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich einen entscheidenden Rückschlag. Die neutralen Staaten blieben der Nato fern, was einen Zusammenschluss des westlichen Europa auf lange Sicht verhinderte. So reduzierte sich der Druck auf die Schweiz, sich auf verteidigungspolitischer Ebene mit der westeuropäischen Schicksalsgemeinschaft solidarisch zeigen zu müssen.<sup>208</sup>

207 Ebd.

208 SPILLMANN, WENGER, BREITENMOSER, GERBER, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, 41f.; WENGER, BREITENMOSER, GERBER, *Vermächtnisse des Kalten Krieges*, 112. Für LOTH war 1954 der Zeitpunkt des definitiven Niedergangs der Vision einer europäischen „Dritten Kraft“ für diese Phase des Kalten Krieges, er begründete dies mit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). HUG setzte dagegen das Ende dieses Konzeptes erst für 1956 an, als im Zug der Suez-Krise und des sowjetischen Einmarsches in Ungarn klargeworden sei, dass ein Ausscheren aus der bipolaren Weltordnung von den Supermächten nicht mehr geduldet wurde. Vgl. LOTH, *Die Teilung der Welt*, 318; HUG, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 79f. Für einen Überblick über die langfristigen Schwankungen, welchen die Anziehungskraft der Vision eines eigenständigen Europas zwischen den Supermächten in der Zeit des Kalten Krieges unterworfen war, vgl. LOTH, *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage*, 189–202.

## 2.4 Vorübergehend nachlassender Druck aus dem Westen 1949

Waren das Jahr 1948 und die ersten Monate 1949 für die schweizerischen Verantwortungsträger eine Zeit äusserster Anspannung und fundamentaler politischer und institutioneller Entscheide gewesen, so entspannte sich aus Sicht des EPD die Lage im weiteren Lauf des Jahres 1949 vorübergehend. Drei Faktoren trugen zu dieser Sichtweise bei: Die Perzeption einer abnehmenden Kriegsgefahr, der Eindruck einer stabileren Stellung der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft und die Wahrnehmung einer gestiegenen Akzeptanz der schweizerischen Neutralität.

Zunächst perzipierte man im EPD einen deutlichen Rückgang der Kriegsgefahr in Europa. Schon ab Beginn 1949 wurde sowohl im EPD wie auch im EMD eine gewisse Konzilianz im Verhalten der Sowjetunion festgestellt. Am 12. Mai 1949 hob die UdSSR die Blockade von Berlin auf. Daraufhin informierte der Aussenminister Ende Mai den Bundesrat, in der internationalen Lage sei eine gewisse Entspannung eingetreten: „Ohne zu grosser Optimist zu sein, glaube ich, dass man mit einer Ruhepause von mehreren Jahren ohne Krieg rechnen kann.“<sup>209</sup> Kobelt beurteilte die Lage allerdings weniger optimistisch als Petitpierre, wie er der Landesregierung mitteilte. Zwei Tage später kritisierte er während eines Vortrags vor der Schweizerischen Offiziersgesellschaft in Olten auch die starke Abhängigkeit der Beurteilung der militärpolitischen Lage von den augenblicklichen Umständen und forderte, vor allem im Hinblick auf die Gewährung von Rüstungskrediten, mehr Konstanz. Auch er erachtete jedoch den Ausbruch eines neuen Weltkrieges als zwar möglich, aber unwahrscheinlich.<sup>210</sup> Der kurz vor seinem Rücktritt stehende Robert Frick, der im September 1949 zum letzten Mal die schweizerischen Gesandten über die aktuelle militär-

209 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 38. Sitzung des Bundesrates vom 27. Mai 1949, 27.5.1949, BA, E 1003 -/1 R3104.

210 Kobelt, Vortrag, gehalten vor der Schweiz. Offiziersgesellschaft in Olten, Sonntag, den 29.5.1949, 29.5.1949, BA, E 27/820, Bd.4.

politische Lagebeurteilung des EMD informierte, warnte ebenfalls vor zu grossem Optimismus. Aber auch er stellte fest, im Moment stelle sich die Frage eines Krieges nicht, seit Ende 1948 scheine sich abzuzeichnen, dass niemand einen weiteren Weltkrieg wolle.<sup>211</sup>

Neben diesem Rückgang der Kriegsgefahr in Europa schien sich auch die Position der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft gefestigt zu haben. Die Gründe, weshalb die Schweiz der Uno ferngeblieben sei, würden nun zumindest besser verstanden als 1946, auch wenn sie nicht gutgeheissen würden, informierte Petitpierre im September die schweizerischen Gesandten. Es gebe keinen Grund, einen Beitritt anzustreben. Die Mitarbeit der Schweiz in den technischen Gremien der Uno beurteilte der Aussenminister positiv, gleichzeitig habe sich auch gezeigt, dass die Schweiz Spezialorganisationen, welche ihr nicht genehm seien, problemlos fernbleiben könne. Eine weitere begrüssenswerte Entwicklung sei die Anziehungskraft des Standorts Genf für internationale Organisationen. Die grössten Schwierigkeiten ortete Petitpierre auf europäischer Ebene. Doch zur OECE sei das Verhältnis gut und im Fall des Europarates, der momentan für die Schweiz die delikatesten Fragen aufwerfe, stehe man nicht unter Zeitdruck.<sup>212</sup>

Auch die schweizerische Neutralität schien vor allem im Westen wieder vermehrt wenn nicht Zustimmung, so doch Akzeptanz zu finden. Aus bereits erwähnten Gründen blieben Druckversuche auf die Schweiz zur Teilnahme am Atlantikpakt aus. Europäische Staatsmänner und militärische Verantwortungsträger äusserten sich weniger kritisch gegenüber der Neutralität als noch 1948. So hielt Petitpierre über eine Unterredung mit dem französischen Aussenminister Schuman im Januar 1949 fest, dieser habe einem Votum über die Nützlichkeit von neutralen Staaten in Europa

211 R. Frick, Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, 9.9.1949, BA, E 2802 1967/78/4.

212 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65.

zugestimmt.<sup>213</sup> Ende Januar fand die Unterhaltung zwischen Generalstabschef de Montmollin mit Montgomery statt, in welcher sich auch dieser positiv über die schweizerische Neutralität äusserte und diese als im Interesse des Westens gelegen bezeichnete.<sup>214</sup> Ausgesprochen positiv bewertete Petitpierre auch die Resultate der diplomatischen Konferenz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Diese hatte sich mit der Anpassung völkerrechtlicher Konventionen an die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges befasst und war auf Einladung des Bundesrates vom 21. April bis am 12. August 1949 in Genf abgehalten worden. Aus der Konferenz gingen vier Konventionen hervor, die sich auf das traditionelle Kriegsvölkerrecht abstützten und sich auf dieser Basis auch an den klassischen Konzepten von Krieg und Neutralität orientierten. Speziell hob Petitpierre hervor, dass der Bedeutungsanstieg der Schutzmächte, die eine Konsequenz der neuen Konventionen sei, auch eine Aufwertung der Neutralität belege.<sup>215</sup> So schien sich im Verlauf des Jahres 1949, vor allem aus der Perspektive des EPD, eine gewisse Festigung der Position der Schweiz und ihres neutralen Status abzuzeichnen. Doch diese Entwicklung sollte nicht von Dauer sein.

213 Entretien avec M. Schuman, Ministre des Affaires Etrangères de France, 17.1.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 110.

214 De Montmollin an Kobelt, Le Chef de l'Etat-major général, L. de Montmollin, au Chef du Département militaire, K. Kobelt, 3.2.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 113.

215 Petitpierre, Conférence des Ministres 1949, 9.9.1949, BA, E 2800 1967/61/65. Eine Überarbeitung der Konventionen war vom IKRK schon kurz nach Kriegsende angeregt worden. Eine erste Konferenz auf Regierungsebene hatte im Sommer 1948 in Stockholm stattgefunden. An den Beratungen in Genf nahmen 59 Staaten teil. Für weitere Informationen und für eine kritische Bewertung der Bedeutung dieser Konferenz für das Neutralitätsverständnis speziell der USA, vgl. GABRIEL, *The American Conception of Neutrality After 1941*, 81–91. Petitpierre hatte die Ausrichtung einer solchen Konferenz bereits 1947 in Erwägung gezogen, Paul Ruegger hatte die Absicht damals gerade auch mit Blick auf eine Aufwertung der Neutralität unterstützt, vgl. Ruegger an Petitpierre, Brief, 30.7.1947, AfZ, Nachlass Ruegger, 23.6.1.

## 2.5 Fazit

Im Jahr 1948 und in den ersten Monaten des Jahres 1949 setzte eine Herausbildung der institutionellen sicherheitspolitischen Strukturen zunächst auf westeuropäischer und später auf transatlantischer Ebene ein. Auch die Schweiz konnte sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Sie positionierte sich in diesem entstehenden Gefüge jedoch auf der Grundlage des bundesrätlichen Entscheides vom März 1948, mit welchem ein Festhalten an der Neutralität beschlossen worden war und worin die Mehrheit der Landesregierung eine rigide Neutralitätspolitik schwerer gewichtet hatte als die Verstärkung der solidarischen Komponente und damit den Ausbau der Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Staaten. Damit blieben die grundlegenden Handlungsoptionen eingeschränkt, den Kooperationsmöglichkeiten auf institutioneller Ebene waren enge Grenzen gesetzt. Die Zweifel an der Praktikabilität und Verantwortbarkeit einer solchen Politik blieben bei Aussenminister Petitpierre auch nach dem bundesrätlichen Entscheid bestehen. Er erwartete eine Zunahme des politischen Drucks der westeuropäischen Länder, sich einer gemeinsamen Verteidigung gegen die kommunistische Bedrohung anzuschliessen. Zudem rechnete er mit einer weiteren Verengung des Handlungsspielraums für eine Politik, die gleichzeitig den Anforderungen der Neutralität und der Solidarität gerecht werden wollte.

In der Folge setzte sich Petitpierre entschieden dafür ein, dass die Schweiz den ihr noch offenstehenden Bereich der als wirtschaftlich deklarierten Zusammenarbeit dazu nutzte, ihre Solidarität mit den westeuropäischen Staaten auch auf institutioneller Ebene zu bezeugen. Auf massgebliches Betreiben des Aussenministers hin genehmigte die Landesregierung den Beitritt zur OECE im April 1948. Aussenwirtschaftliche Interessen waren ein gewichtiger Grund dafür. Daneben waren es drei politische Gründe, welche den Ausschlag gaben: Erstens die Absicht Petitpierres, sich solidarisch zu zeigen und so die Gefahr einer Isolierung abzuwenden, zweitens die Tatsache, dass die Etablierung zentralistischer und supranationaler Strukturen hatte verhindert werden können und durch die Ver-

ankerung des Artikels 14 die nationalstaatliche Souveränität gewahrt blieb, und drittens, dass es der Schweiz gelang, als nicht direkt hilfeempfangender Staat eine Sonderposition zu beanspruchen.

Der EPD-Vorsteher wollte mit dieser nominell rein wirtschaftlichen und deshalb als neutralitätskompatibel bezeichneten Zusammenarbeit den westlichen Staaten implizit auch eine politische Zusammengehörigkeit signalisieren. Um diesen als essentiell notwendig erachteten Schritt im Parlament durchzubringen und gegenüber der Öffentlichkeit zu legitimieren, vertrat Petitpierre das neutralitätspolitische Kriterium einer Unterscheidung zwischen einerseits wirtschaftlichen und andererseits politischen und militärischen Zusammenschlüssen noch dogmatischer als bisher. Der im OECE-Abkommen enthaltene politische Gehalt wurde gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament negiert. Die Volkvertretung schloss sich dieser Sichtweise mit der Ratifikation an.

Die schweizerischen Verantwortungsträger sahen sich aber nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im militärischen und politischen Bereich mit einer zunehmenden institutionellen Kooperation der westlichen Staaten konfrontiert. Wie weit konnte und sollte die Schweiz hier partizipieren? Petitpierre haderte am stärksten mit den Grenzen, welche die rigid ausgelegte Neutralität der Solidarität setzte. War es in einer ersten Phase vor allem die äussere Bedrohung gewesen, welche bei ihm die Bedenken ausgelöst hatte, so akzentuierten sich diese nun durch die Bestrebungen der westlichen Staaten zum Aufbau einer gemeinsamen Verteidigung und zu einer stärkeren politischen Zusammenarbeit. Gedanklich reichten Petitpierres Überlegungen bis hin zur Erwägung einer Aufgabe der Neutralität, wie er in einem grundlegenden Referat im November 1948 vor den aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments ausführte:

„Je pense aujourd’hui, qu’une organisation pacifique de l’Europe, ou même de l’Europe occidentale seulement, y compris l’Allemagne ou même l’Allemagne occidentale, représenterait pour nous, dans l’avenir, une garantie plus efficace que le maintien de notre statut de neutralité dans une Europe que resterait ce qu’elle est aujourd’hui, divisée, faible écono-

miquement et financièrement, sans potentiel militaire. Le problème le plus difficile pour nous est celui de savoir si nous devons renoncer à notre neutralité et participer activement à l'organisation politique et militaire de l'Europe occidentale.<sup>216</sup>

Doch letztlich war weder Petitpierre selbst noch der Gesamtbundesrat dazu bereit, auf institutioneller Ebene an der Organisation des Westblockes aktiv teilzunehmen und so zur Entstehung eines europäischen Systems der kollektiven Verteidigung etwas beizutragen. Als erstes schloss die Schweiz die Mitarbeit im Rahmen des Brüsseler Paktes aus. Ein Beitritt zu diesem Abkommen, dessen Kernelement eine gegenseitige militärische Beistandsverpflichtung war, hätte nur bei einer Aufgabe der Neutralität erfolgen können. Übereinstimmend wurde das Bündnis im EMD und im EPD jedoch als eine Koalition militärisch schwacher Staaten beurteilt, die am militärischen Ungleichgewicht in Europa nichts änderte. Im EMD rechnete man für den Fall eines russischen Vorstosses nach Westeuropa weiterhin mit einer Verzögerung von ein bis zwei Jahren bis zum Einsetzen einer wirksamen Gegenreaktion. Aus dieser Optik, kombiniert mit einer im EMD als relativ gering eingeschätzten Kriegswahrscheinlichkeit, stellte das Militärbündnis für die schweizerischen Entscheidungsträger keine valable Alternative dar.

An dieser grundsätzlich negativen Einstellung des Bundesrates gegenüber dem Beitritt zu einer Militärallianz änderte sich auch nichts, als mit dem Abschluss des Atlantikpaktes am 4. April 1949 die USA und Kanada in die Gewährleistung der westeuropäischen Sicherheit eingebunden wurden. Die Vorstellung, die Verteidigungskraft Westeuropas habe dadurch schlagartig zugenommen, wurde im EMD als Illusion bezeichnet. Aus der Perspektive des EMD hätte eine Beteiligung an diesem Bündnis 1949 keinen unmittelbaren Sicherheitsgewinn ergeben, im Gegenteil hätte man damit die Möglichkeit verspielt, dank der Neutralität im Konfliktfall erneut verschont zu bleiben. Wiederholt gaben sowohl Petitpierre als auch hoch-

216 Petitpierre vor den ausserpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1.

rangige EMD-Vertreter ihren Gesprächspartnern zu erkennen, dass ein Beitritt der Schweiz zur Nato nicht zur Diskussion stehe. Von diesen war der Einbezug der Schweiz in die zu gründende Verteidigungsallianz im Rahmen von internen Vorgesprächen im Frühling und Sommer 1948 geprüft, schliesslich jedoch verworfen worden. Insbesondere Grossbritannien hatte sich dabei für die Respektierung der schweizerischen Neutralität ausgesprochen.

Ausschlaggebende Gründe für den ausbleibenden Druck auf die Schweiz gab es zwei. Zum ersten setzte sich die von der britischen Seite vertretene Sichtweise auch in Washington durch, dass man es nicht riskieren sollte, durch Pressionen im Bezug auf eine militärische Zusammenarbeit die als ungleich wichtiger erachtete Kooperationsbereitschaft der Schweiz im wirtschaftlichen Bereich aufs Spiel zu setzen. Zum zweiten besass die Schweiz unter militärstrategischen Gesichtspunkten vor allem für die USA nur eine niedrige Priorität, was eine Eingliederung der Schweiz in die transatlantische Allianz nicht unbedingt erforderlich machte. Der innenpolitische Wille zum Festhalten an der Neutralität und das Ausbleiben des Drucks der westlichen Staaten erlaubten es der Schweiz, sich auch nach der Gründung der Nato weiterhin an der Idealvorstellung einer autarken Landesverteidigung und der Maxime der bewaffneten Neutralität zu orientieren. Die Gründung der Nato bedeutete *de facto* gleichzeitig auch das Ende der Aspirationen auf eine Etablierung Westeuropas als „Dritte Kraft“, zumindest im sicherheitspolitischen und militärischen Bereich. Ein Zusammenschluss Westeuropas wurde langfristig verhindert, weil die neutralen Staaten der Nato fernblieben. Damit sank der Druck auf die Schweiz, sich mit den westeuropäischen Staaten auch im Verteidigungsbereich solidarisch zeigen zu müssen, was den helvetischen Alleingang letztlich begünstigte.

War der Beitritt der Schweiz zu einer Militärallianz eindeutig unvereinbar mit ihrem Status der dauernden Neutralität, so wäre einer Teilnahme am Europarat aus neutralitätsrechtlichen Gründen nichts im Weg gestanden. Doch die Schweiz blieb auch dieser Organisation fern. Petitpierre



machte zwei Hauptgründe für seine ablehnende Haltung geltend. Erstens waren es die neutralitätspolitischen Bedenken. Der EPD-Vorsteher sah im Europarat neben den wirtschaftlichen Bemühungen im Rahmen des Marshallplans und der OECE und den militärischen Bündnissen des Brüsseler Paktes und des Atlantikpaktes das dritte, politische Standbein der Verteidigung Westeuropas. Um nicht den Anschein zu erwecken, dass die Schweiz Teil des gegen die Sowjetunion gerichteten Verteidigungssystems sei, müsse man die Neutralitätspolitik rigid interpretieren, begründete Petitpierre seine distanzierte Haltung. Zweitens argumentierte er mit der gegenüber dem Europarat negativ eingestellten öffentlichen Meinung und der Gefahr eines negativen Ausgangs einer allfälligen Volksabstimmung. Die jüngere Forschungsliteratur bezweifelt allerdings, dass die Bedingungen für eine Unterstellung des Beitritts unter das fakultative Referendum erfüllt gewesen wären und schätzt dieses Argument eher als Vorwand denn als realen Grund ein.

Zwei weitere Faktoren beeinflussten Petitpierres Meinung deutlich. In der ersten Zeit nach der Gründung war es unklar, in welche Richtung sich der Europarat weiterentwickeln würde. Es gab Strömungen, welche die Kompetenzen sowohl der parlamentarischen Versammlung wie auch des Europarates deutlich erweitern und die Institution in Richtung einer supranationalen politischen Organisation weiterentwickeln wollten. Diese Bestrebungen lehnte der EPD-Vorsteher ab und er war nicht dazu bereit, sich mit einem Beitritt auf eine solche Unsicherheit einzulassen. Weiter zweifelte Petitpierre an der Wirksamkeit des Europarates bei der Abwehr der kommunistischen Bedrohung. Dazu erachtete er dessen Möglichkeiten als zu eingeschränkt. Er war zudem überzeugt, dass die Anstrengungen der Schweiz in den Bereichen der Landesverteidigung und der innenpolitischen Bekämpfung des Kommunismus diejenigen der anderen westeuropäischen Länder weit übertrafen. Deshalb sah er einen Beitritt der Schweiz vor allem mit zusätzlichen Risiken und kaum mit grossem Nutzen oder gar erhöhter Sicherheit verbunden. Dadurch gewannen die neutralitätspolitischen Bedenken zusätzliches Gewicht, was Petitpierre veranlasste, einen Beitritt vorderhand abzulehnen. Kritisch bleibt festzuhalten, dass der

Beitritt zur OECE für die Aussenwahrnehmung der schweizerischen Haltung im Ost-West-Konflikt wohl ähnlich grosse neutralitätspolitische Unwägbarkeiten bedeutete wie eine allfällige Partizipation im Rahmen des Europarates. Damit fehlte in der Interpretation der Neutralitätspolitik die Kohärenz. Übertüncht wurde dies durch die von Petitpierre geförderte Verfestigung der Unterscheidung zwischen politischen und wirtschaftlichen Organisationen.

Mit Ausnahme des Beitritts zur OECE blieb die Schweiz damit der institutionellen Konsolidierung des Westens im sicherheitspolitischen Bereich in den Jahren 1948 und 1949 fern. Einen klaren Kurs steuerte dabei das EMD unter seinem Vorsteher Karl Kobelt. Eine Aufgabe oder eine Relativierung der Neutralität lehnte dieser kategorisch ab. Erleichtert wurde dieser Entscheid durch die im militärischen Bereich unmissverständliche neutralitätspolitische Pflicht des permanent Neutralen, sich in Friedenszeiten an keiner militärischen Allianz zu beteiligen. Aus innerer Überzeugung wie auch mangels als valabel eingeschätzter äusserer Alternativen richtete man die Planungen im EMD deshalb weiterhin auf eine neutrale Politik und das Erreichen einer möglichst autarken Landesverteidigung aus.

Weniger eindeutig war die Haltung im Politischen Departement und speziell bei Max Petitpierre selbst. Die Faktoren, welche seine Zweifel an der Neutralität und der daraus abgeleiteten Politik ausgelöst hatten, nämlich der Zerfall des europäischen Gleichgewichtssystems und die Wahrnehmung einer ideologischen und machtpolitischen Bedrohung, blieben auch 1948 und 1949 bestehen. Zusätzlich geriet die Schweiz nun ins Gravitationsfeld der einsetzenden westeuropäischen Anstrengungen, durch eine intensivierete Zusammenarbeit auf militärischer, politischer und wirtschaftlicher Ebene die gemeinsame Verteidigung zu stärken. Die Anziehungskraft dieser Kooperationsbestrebungen spürte der Aussenminister umso stärker, weil sich seine Zweifel am sicherheitspolitischen Sinn der Neutralität gegenüber der Zeit vor dem bundesrätlichen Entscheid vom März 1948 noch verdichtet hatten. Er war überzeugt, dass die schweizeri-

sche Neutralität im Kriegsfall von der Sowjetunion nur respektiert würde, solange die kommunistische Macht keine Interessen strategischer, wirtschaftlicher oder ideologischer Art daran hätte, sie zu verletzen. An eine effektive Schutzwirkung der Neutralität im Kriegsfall glaubte Petitpierre zu dieser Zeit nicht.

Trotz dieser Überzeugung blieben die eindringlichen Beschwörungen Petitpierres, die Schweiz müsse sich gegenüber den Staaten der westeuropäischen Schicksalsgemeinschaft solidarisch zeigen, abgesehen vom Beitritt zur OECE mehrheitlich Rhetorik. Er selbst interpretierte die Neutralitätspolitik gerade in der Frage des Europarates ausgesprochen rigid. So entstand in seinen Ausführungen gegenüber dem Bundesrat, den Gesandten und auch den Vertretern der Aussenpolitischen Kommissionen zunehmend ein Spannungsfeld. Auf der einen Seite stand seine Feststellung, die Neutralität sei kein effektiver Schutz für die Schweiz mehr und deshalb müsse man sich gegenüber der europäischen Kooperation positiv zeigen. Auf der anderen Seite hielt er fest, der Bundesrat müsse trotzdem an der Neutralität und der daraus abgeleiteten Politik festhalten, woraus sich die Distanziertheit gegenüber den westeuropäischen Kooperationsbemühungen ergab.

Petitpierre spürte den Rechtfertigungsdruck, welchen dieses Spannungsfeld erzeugte. Gegenüber Gesandten und Parlamentsvertretern nannte er Ende 1948 vier Gründe, weshalb man trotz seiner skeptischen Beurteilung an der Neutralität und der Neutralitätspolitik festhalten müsse: Erstens dürfe man die Möglichkeit nicht von Beginn weg ausschliessen, dass die Schweiz im Konfliktfall doch verschont würde, zweitens müsse das Fortbestehen der inneren Kohäsion gesichert und die Bevölkerung nicht zu einer Wahl gezwungen werden, drittens treffe die traditionelle *Maxime* im Ausland doch noch begrenzt auf Verständnis, und viertens erlaube sie korrekte Beziehungen zu allen Ländern und könne in Zukunft vielleicht eine Wiederannäherung zwischen Ost und West fördern. Doch Petitpierre selbst glaubte nur beschränkt an die Stichhaltigkeit dieser Argumente. Zwei weitere Faktoren beeinflussten seine Haltung entscheidend.

Der erste und wichtigste war, dass Petitpierre schlicht keine valable Alternative zur Fortführung der Neutralitätspolitik sah, die der Schweiz unmittelbar ein höheres Mass an Sicherheit geboten hätte. Er teilte die Einschätzung des Brüsseler Paktes durch das EMD und war nicht bereit, das Schicksal der Schweiz mit demjenigen dieser Staaten zu verknüpfen. Dasselbe Argument traf auch auf den Europarat zu. Aber auch die Nato konnte aus Petitpierres Sicht die erforderlichen Sicherheitsgarantien nicht bieten, die für eine ernsthafte Evaluation einer Aufgabe der Neutralität unabdingbare Voraussetzung gewesen wäre. Das Fehlen von gangbaren Alternativen war ein durchaus rationaler Grund für das Festhalten an der Neutralität.<sup>217</sup> Der zweite Faktor war, dass sich Petitpierre nicht gezwungen sah, eine Aufgabe der Neutralität zu fordern. Zum einen wurde ein Kriegsausbruch in diesem Zeitpunkt im EMD und im EPD zwar als möglich, aber nicht als unmittelbar wahrscheinlich erachtet. Zum anderen sahen die Westmächte und insbesondere die USA aus bereits erwähnten Gründen von der Ausübung starken Drucks auf die Schweiz ab. So beurteilte es Petitpierre als vertretbar, vorläufig an dieser Leitmaxime festzuhalten.

So unternahm Petitpierre, anders als im März 1948 und trotz der seiner Ansicht nach eher noch klarer erkennbaren Dysfunktionalität der Neutra-

217 DANIEL FREI bezeichnete die Ermangelung einer Alternative in Abgrenzung von den Scheingründen als echten Grund für eine an der Neutralität ausgerichtete Politik. Er wies aber zugleich auf die Gefahr einer solchen Legitimation hin: „Eine durch das Fehlen einer Alternative rein negative Begründung der Neutralität birgt die Gefahr in sich, dass das „*Vakuum*“ an rationalen Gründen durch Ballast an Scheingründen ausgefüllt wird und so die scheinbare Aktualität dieser Scheingründe über Gebühr verlängert. Dies hätte zur Folge, dass gelegentlich einmal vorkommende Alternativen nicht erkannt oder nicht angemessen (d.h. vorurteilhaft fixiert) oder nicht rasch genug beurteilt werden.“ FREI, *Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität*, 118, Hervorhebung im Text. Widersprochen werden muss dagegen der im gleichen Artikel geäußerten Ansicht, die Gründung der Nato habe 1948/49 eine Alternative dargestellt. Basierend auf dem Wissen der nachfolgenden Entwicklung mag dieser Schluss zutreffen. Doch zur Zeit der Gründung der Nato wurde dies von den damaligen Verantwortungsträgern nicht so wahrgenommen, wie die Darstellung in diesem Kapitel zeigt.

lität, keinen erneuten Vorstoss im Bundesrat zur Relativierung der Neutralitätspolitik oder gar zur Diskussion ihrer Aufgabe. Dies wäre auch kaum von Erfolg gekrönt gewesen. Die Rahmenbedingungen blieben für einen solchen Versuch ungünstig. Die Einstellung des Gesamtbundesrates zur Neutralität hatte sich nicht geändert. Auch das Vertrauen der breiten Bevölkerung in die Wirksamkeit dieser Leitmaxime war ungebrochen. Daran hatte Petitpierre selbst wesentlichen Anteil. Indem er die Illusion einer einwandfrei funktionierenden Neutralität aufrechterhielt, trug er massgeblich dazu bei, dass die eingeschränkte Funktionalität der Neutralität einer breiteren Öffentlichkeit gar nicht bewusst werden konnte. Doch die leichte Entspannung, die im zweiten Halbjahr 1949 einsetzte, schien ihm vorerst Recht zu geben.



## **Kapitel 3**

# **Neutralitätspolitische Konzessionsbereitschaft vor dem Hintergrund des Ausbruchs des Koreakrieges 1950/1951**





### 3.1 Rückwirkungen der veränderten Bedrohungslage

#### 3.1.1 Wahrnehmung des internationalen Spannungsanstiegs im EPD und im EMD

Der vorsichtige Optimismus, der sich 1949 zeitweise im EPD und etwas weniger deutlich auch im EMD gezeigt hatte, kippte 1950 ins Gegenteil. Zwei Faktoren sorgten bereits 1949 für einen erneuten Spannungsanstieg: Die Zündung der ersten sowjetischen Atombombe Ende August und der Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg im Verlauf der zweiten Jahreshälfte. Ersteres bedeutete das Ende des amerikanischen Atomwaffenmonopols und erfolgte für die schweizerische Regierung, aber auch für die US-Administration selbst, überraschend früh.<sup>1</sup> Letzteres war zwar schon seit längerer Zeit absehbar gewesen.<sup>2</sup> Henry de Torrenté, der schweizerische Vertreter in China, hatte schon anfangs 1948 wiederholt auf den zu erwartenden Erfolg der Truppen unter Mao Zedong aufmerksam gemacht.<sup>3</sup> Gegen Ende 1949 war das Schicksal Chinas besiegelt. Am 1. Oktober 1949 rief Mao Zedong die Volksrepublik China aus. Die nationalistischen Kuomintang-Truppen unter Chiang Kai-Shek verliessen gegen Jahresende das Festland und zogen sich nach Formosa (Taiwan) zurück.

Der Bundesrat entschied sich bereits am 7. November grundsätzlich für eine Anerkennung der Volksrepublik, wollte jedoch zunächst das Vorgehen

- 1 GADDIS, JOHN LEWIS. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1982, 79; LOTH, *Die Teilung der Welt*, 235f. Bundesrat Kobelt hatte im März 1948 vor der LVK ausgesagt, nach seinen Informationen werde die Sowjetunion nicht vor 1953 über Atomwaffen verfügen. Kobelt vor der LVK, Protokoll der Sitzung der Landesverteidigungskommission vom 24. März 1948, 0930 Uhr, 24.3.1948, BA, E 27/4061.
- 2 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 235f.
- 3 Vgl. beispielsweise de Torrenté an Petitpierre, Rapport No. 4, 2.2.1948, BA, E 2001(E) 1967/113/498. Für eine frühe Einschätzung der Bedeutung eines kommunistischen Siegs im chinesischen Bürgerkrieg, vgl. de Torrenté an Petitpierre, Le Ministre de Suisse à Nankin, H. de Torrenté, au Chef du Département politique, M. Petitpierre, 2.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 59.

anderer Länder abwarten.<sup>4</sup> Die Wahl des richtigen Zeitpunktes erwies sich als heikel, sowohl ein überhastetes Vorgehen als auch ein zu langes Zögern beinhaltete Risiken. Der Bundesrat folgte schliesslich nicht den Wünschen der US-Regierung, die mit einer Anerkennung möglichst lange zuwarten wollten, sondern orientierte sich am britischen Verhalten. Als nach Burma, Indien und Pakistan auch Grossbritannien am 6. Januar 1950 die neue Regierung anerkannte, konnte Aussenminister Petitpierre den Bundesrat am 17. Januar von der Notwendigkeit zum raschen Handeln überzeugen.<sup>5</sup> Gleichentags wurden die Beziehungen zur nationalistischen Regierung abgebrochen. Die Schweiz befand sich damit unter den ersten Ländern, die den veränderten Gegebenheiten auch auf diplomatischer Ebene Rechnung trugen. Trotz der raschen Regelung der Beziehungen zu China verstärkte sich mit dem Sieg Mao Zedongs die Furcht vor einer weltweiten kommunistischen Expansion. Petitpierre rechnete Ende 1949 mit Konsequenzen für den gesamten südostasiatischen Raum und sah die chinesische Diaspora als eine potentielle fünften Kolonne in dieser Region.<sup>6</sup>

Aber nicht nur in Asien, auch in Europa mehrten sich aus Sicht des EPD die bedrohlichen Anzeichen wieder. Eine interne Studie hielt im Januar 1950 den Stimmungsumschwung fest. Bis zum November 1949 sei man noch davon ausgegangen, dass die Sowjetunion keinen Krieg wolle und

4 CODURI, MICHELE. Die Chinapolitik Petitpierres. *NZZ*, 13.1.2000. Vgl. zur Anerkennung Chinas durch die Schweiz auch LINKE, MANFRED. *Schweizerische Politik der Nachkriegszeit (1945–1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Chur, Zürich: Rüegger, 1995, 85–88.

5 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 4e séance du 17 janvier 1950, à 9 heures, 17.1.1950, BA, E 1003 -/1 R3104. CODURI nennt neben den völkerrechtlichen Argumenten und dem aussenpolitischen Grundsatz der Universalität drei weitere Gründe für die rasche schweizerische Anerkennung der neuen Regierung Chinas: Den absehbaren Ausgang des Bürgerkrieges, die Aussichten auf einen besseren Schutz der schweizerischen Interessen und die Bestrebungen, eine ähnlich missliche Lage, wie sie die Absenz von diplomatischen Beziehungen zur UdSSR bedeutet hatte, gegenüber China zu vermeiden. CODURI, Die Chinapolitik Petitpierres, *NZZ*, 13.1.2000.

6 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, (ohne Titel), 25.11.1949, BA, E 2800 1967/60/1.

dem Westen somit genügend Zeit für eine Aufrüstung bleibe. Inzwischen frage man sich wieder weniger ob, sondern wann ein Krieg ausbreche. Das Verhalten der UdSSR sei erneut aggressiver geworden. Moskau beabsichtige kaum, einen Krieg zu provozieren, nütze aber so die Unfähigkeit des Westens aus, entschieden Widerstand zu leisten.<sup>7</sup> Gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen stellte auch Petitpierre Mitte Februar fest, die internationale Lage habe sich in den vergangenen Monaten merklich verschlechtert und die Aussichten auf eine friedliche Lösung der politischen Probleme seien deutlich gesunken.<sup>8</sup> Parallel zu den vermehrten kommunistischen Aktivitäten in Asien hätten auch diejenigen in Europa wieder zugenommen. Zielscheibe der Bemühungen sei vor allem Frankreich. Petitpierres Bedenken bezüglich Frankreich wurden auch von Robert Frick geteilt, der den Aussenminister über die nachrichtendienstlichen Erkenntnisse des EMD informierte.<sup>9</sup> Kontakteleute befürchteten, dass in Paris eine linke Regierung an die Macht komme und so ein Umsturz nach dem Vorbild der Tschechoslowakei vorbereitet werde. Gewohnt pointiert skizzierte Frick das direkte Umfeld der Schweiz: „La déliquescence française, la confusion allemande, la faiblesse italienne, sont des faits, incontestables.“<sup>10</sup> Die Sowjetunion schätze er als momentan sehr stark, den Westen als untereinander zerstritten ein. Es sei möglich, dass sich die UdSSR entscheide, von dieser Konstellation zu profitieren, warnte Frick.

Petitpierres Anspannung hinsichtlich eines möglichen Kriegsausbruchs bewegte sich in den folgenden Monaten auf einem konstant hohen Niveau, wie seine Einschätzungen vor den aussenpolitischen Kommissionen zeigten. So beurteilte er Mitte Februar die Lage pessimistisch, weil er einen Krieg als logische Folge der sich verschlechternden internationalen

7 Thévenaz an Petitpierre, (ohne Titel), 10.1.1950, BA, E 2802 1967/78/5.

8 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 15/16 février 1950. C.E. 22/23 février 1950, 15./16.2.1948 (NR), 22./23.2.1950 (SR), BA, E 2800 1990/106/1.

9 R. Frick an Petitpierre, Aperçu de situation, 15.2.1950, BA, E 2800 1990/106/6.

10 R. Frick an Petitpierre, Aperçu de situation, 15.2.1950, BA, E 2800 1990/106/6.

Entwicklung sah. Kurzfristig rechnete er aber nicht mit einem Kriegsausbruch.<sup>11</sup> Ein allfälliger russischer Angriff auf Europa sei vergleichbar mit der Invasion der Hunnen, warnte er im März. Aber ob Moskau einen militärischen Vorstoss nach Westeuropa riskieren wolle, sei unklar, denn dies sei gleichbedeutend mit einer Kriegserklärung an die USA. Und diese hätten in einem längeren Konflikt wegen des grösseren Wirtschaftspotentials die besseren Voraussetzungen. Der Aussenminister sah aber kaum Chancen für eine friedliche Regelung der Probleme:

„Quoi qu’il en soit, même si on n’envisage pas une guerre à brève échéance, on ne peut être aujourd’hui que pessimiste en constatant que les dernières lueurs d’espoir dans les possibilités d’accord et de paix se sont éteintes.“<sup>12</sup>

Petitpierres Bedrohungswahrnehmung hatte sich verstärkt, als er die Parlamentsvertreter im Mai erneut informierte. Die sowjetische Politik sei in eine Phase dynamischer Offensive eingetreten. War der EPD-Vorsteher bisher eher davon ausgegangen, dass auch Moskau einen Konflikt vermeiden wolle, war er sich dessen nun nicht mehr sicher:

„La violence de l’action soviétique est telle, et son hostilité à l’égard des pays non communistes si systématique qu’on se demande si la politique russe n’est pas entrée maintenant, peut-être parce que Moscou dispose de l’arme atomique en suffisance, dans une phase nouvelle où, sans provoquer délibérément une guerre, l’URSS en prend carrément le risque.“<sup>13</sup>

Er denke nicht, dass unmittelbar ein Krieg drohe, doch eine grosse Gefahr stelle das Eskalationsrisiko lokaler Konflikte dar. Als heikelste Regionen erachtete Petitpierre das geteilte Deutschland und Indochina. Knappe zwei

11 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des affaires étrangères: C.N. 15/16 février 1950. C.E. 22/23 février 1950, 15./16.2.1948 (NR), 22./23.2.1950 (SR), BA, E 2800 1990/106/1.

12 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, Commission des affaires étrangères du CN, 6.3.1950, BA, E 2800 1967/60/2.

13 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, (ohne Titel), 3.5.1950, BA, E 2800 1967/60/2.

Monate später brach ein Krieg aus. Allerdings weder in Deutschland noch in Indochina, sondern in Korea.

Ausgelöst wurde der Koreakrieg durch den Vorstoss nordkoreanischer Truppen am 25. Juni 1950 über den 38. Breitengrad in den südlichen Teil Koreas. Ursache für die Teilung des Staates war die Trennung des russischen und des amerikanischen Operationsgebietes bei der Befreiung des Landes von der japanischen Okkupationsmacht am Ende des Zweiten Weltkrieges gewesen. Der 38. Breitengrad war damals zur Grenze zwischen den Zuständigkeitsbereichen bestimmt worden. Anders als von den Alliierten ursprünglich geplant, kam es jedoch nach der Befreiung nicht zur Bildung einer für ganz Korea zuständigen Regierung. Stattdessen wurde die Trennung konsolidiert, als im Mai 1948 im südlichen Teil gemäss einem Auftrag der Generalversammlung der Uno Wahlen abgehalten und eine Regierung eingesetzt wurde, während die Sowjetunion im nördlichen Teil getrennt davon die Wahl einer obersten Volksversammlung veranlasste, welche daraufhin die „Demokratische Volksrepublik Korea“ proklamierte. 1949 zogen sich sowohl die russischen wie auch die amerikanischen Besatzungstruppen gemäss einem weiteren Beschluss der Uno-Generalversammlung aus Korea zurück. In beiden Landesteilen wurden darauf die eigenen Streitkräfte aufgerüstet und Pläne für eine gewaltsame Wiedervereinigung geschmiedet.<sup>14</sup>

Der nordkoreanische Vorstoss am 25. Juni wurde gleichentags im Uno-Sicherheitsrat behandelt, der feststellte, dass es sich um einen Friedensbruch handle. Am 27. Juni empfahl das Gremium in einer zweiten Resolution, Südkorea die Unterstützung zu gewähren, welche zur Wieder-

14 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 256–263; DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, 127–131. Zum Koreakrieg, vgl. auch STUECK, WILLIAM W. *The Korean War: An International History*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

herstellung von Frieden und Sicherheit in der Region notwendig sei.<sup>15</sup> Diese Resolutionen bildeten die Grundlage für das Ergreifen von Sanktionsmassnahmen. Ende Juni beschloss US-Präsident Harry S. Truman, auch mit Bodentruppen in Korea zu intervenieren. Eine weitere Empfehlung des Sicherheitsrates vom 7. Juli 1950 ermöglichte den militärischen Einsatz von Uno-Truppen in Korea, der unter dem Oberkommando der USA erfolgte. Im Verlauf der nun folgenden Kampfhandlungen schlugen die Uno-Truppen nach einem vorübergehenden Rückzug die nordkoreanischen Einheiten wieder zurück, überschritten im Oktober aber selbst den 38. Breitengrad und stiessen bis knapp an die chinesisch-koreanische Grenze vor. Dies löste den Einsatz von kommunistischen chinesischen „Freiwilligen“ aus, welche die Uno-Einheiten in einer Gegenoffensive wieder hinter die ursprüngliche Demarkationslinie zurückdrängten. Erst im Frühjahr 1951 stabilisierte sich dort die Front einigermaßen, doch bis zur Unterzeichnung des Waffenstillstandabkommens am 26. Juli 1953 sollte es noch über zwei Jahre dauern.<sup>16</sup>

Der Ausbruch des Koreakrieges liess in der schweizerischen Öffentlichkeit die Furcht vor einem Dritten Weltkrieg ansteigen.<sup>17</sup> Aber auch im Bundesrat war die Atmosphäre angespannt. Petitpierre informierte die Regierung anfangs Juli über den Stand der Dinge. Er schätzte die Lage als sehr ernst ein. Einen generellen Krieg schloss er nicht aus.<sup>18</sup> Dabei waren

15 Die beiden Resolutionen passierten den Sicherheitsrat, weil sich die Sowjetunion im Januar 1950 vorübergehend aus dem Gremium zurückgezogen hatte. Die UdSSR protestierte damit dagegen, dass der ständige Sitz Chinas nicht der kommunistischen Regierung unter Mao zugesprochen wurde. GABRIEL wies darauf hin, dass es sich bei diesen Resolutionen des Sicherheitsrates nicht um formelle Beschlüsse, sondern lediglich um Empfehlungen handelte. Sie waren damit für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend. GABRIEL führte diese Zurückhaltung auf die Absicht zurück, die UdSSR nicht durch einen formellen Beschluss zum Austritt aus der Uno zu provozieren. GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 130f.

16 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 259–263.

17 BRETSCHER-SPINDLER, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 169.

18 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 49. Sitzung des Bundesrates vom 4. Juli 1950, 4.7.1950, BA, E 1003 -/1 R3104.

es nicht nur der Konflikt in Korea und die damit verbundene Eskalationsgefahr, welche Petitpierres Befürchtungen verursachten, sondern auch die weiteren Implikationen der angespannten Lage im asiatischen Raum. Er sah vor allem das Risiko, dass ein zu grosses Engagement der USA im fernen Osten ein Sicherheitsvakuum in anderen Regionen und vor allem in Westeuropa hinterlassen würde. Falls die UdSSR einen Krieg mit den USA als unvermeidlich betrachte, führte der Aussenminister vor dem Bundesrat aus, sei die Gefahr gross, dass sie diese günstige Konstellation nutzen werde. Entsprechend beunruhigend seien die Nachrichten, dass Moskau damit beginne, die öffentliche Meinung auf einen Krieg vorzubereiten und sich um die Zusicherung Jugoslawiens bemühe, in einem Konflikt nicht gemeinsame Sache mit den westlichen Staaten zu machen.<sup>19</sup>

Auf den Vorschlag Petitpierres hin, welcher einen Konflikt in Europa noch im gleichen Jahr nicht ausschloss,<sup>20</sup> beriet der Bundesrat am 10. Juli 1950 die Weltlage nach dem Ausbruch des Koreakrieges und den Stand der Kriegsvorbereitungen in der Schweiz. Kobelt orientierte über den Stand der militärischen Vorbereitungen, EVD-Vorsteher Rubattel über die wirtschaftlichen Massnahmen und von Steiger informierte über die im EJPD getroffenen Vorkehrungen zur Bekämpfung der fünften Kolonne in der Schweiz.<sup>21</sup> Der Bundesrat beschloss, die Kriegsvorbereitungen zu beschleunigen. Als erste Konsequenz aus dieser Sitzung legte das EMD dem Bundesrat nur wenige Tage später eine Auflistung der dringlichsten Bedürfnisse und einen Antrag für den entsprechenden Nachtragskredit über 42 Millionen Franken vor.<sup>22</sup> Der Bundesrat stimmte dem Antrag am 17. Juli zu. Aber auch mittelfristig führte das mit dem Ausbruch des Koreakrieges stark angewachsene Gefühl der Bedrohung zu einer markanten

19 Ebd.

20 Petitpierre an Kobelt, Brief, 4.7.1950, BA, E 2800 1967/59/36.

21 Petitpierre, Séances du Conseil fédéral des 3 et 10 juillet 1950, 10.7.1950, BA, E 2800 1967/59/36.

22 Antrag des EMD an den Bundesrat, Beschleunigung der Kriegsvorbereitungen, 15.7.1950, BA, E 2800 1967/59/36.

Steigerung der Rüstungsausgaben. Im Frühjahr 1951 genehmigte das Parlament gegen den isolierten Widerstand der PdA die Rüstungsbotschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1951, in welcher ausserordentliche Rüstungskredite im Umfang von 1,464 Milliarden Franken über den Zeitraum der folgenden fünf Jahre gefordert wurden.<sup>23</sup>

Um im Bereich der wirtschaftlichen Vorsorge grösseren Spielraum zu haben, verlangte der Bundesrat am 21. April 1951 im sogenannten „Korea-beschluss“ umfassende Vollmachten für unsichere Zeiten.<sup>24</sup> Im Bereich der inneren Sicherheit kam es zu einem Ausbau des Staatsschutzes, am 12. Januar 1951 setzte der Bundesrat in einem geheimen Erlass die Verordnung über die Wahrung der Sicherheit des Landes in Kraft.<sup>25</sup> Bereits Anfang September 1950 hatte die Regierung eine Weisung beschlossen, welche den Ausschluss vertrauensunwürdiger Beamter und Angestellter aus den Diensten des Bundes ermöglichte und sich vor allem gegen Mitglieder und Sympathisanten der PdA richtete.<sup>26</sup>

Ein wichtiges Thema war der Ausbruch des Krieges in Korea auch an der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, welche wie gewohnt im September stattfand. Mit dem Koreakrieg werde ein neues Kapitel der Nachkriegsgeschichte aufgeschlagen, eröffnete Departementschef Petitpierre sein Referat.<sup>27</sup> Der Konflikt beweise zum einen, dass weder der internationale Kommunismus noch die Sowjetunion an einer friedlichen Lösung der Probleme interessiert seien, zum anderen aber auch, dass die USA dazu bereit seien, eine harte Haltung einzunehmen und der Aggression mit Gegengewalt zu begegnen. Petitpierres Beurteilung der

23 KÖPPEL, *Auf dem Weg zur Doppelstrategie*, 40.

24 Ebd.; vgl. auch SENN, HANS. *Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld: Huber & Co. AG, 1983, 28.

25 Die Vorarbeiten zu dieser Verordnung liefen allerdings schon seit 1948. KREIS, *Staatsschutz in der Schweiz*, 323–343. Im Anhang 3 ist die Verordnung im Wortlaut wiedergegeben. Vgl. weiter auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 103–107.

26 KREIS, *Staatsschutz in der Schweiz*, 304–318. Auch bei dieser Weisung waren die Vorarbeiten als Reaktion auf den Machtwechsel in Prag bereits 1948 angelaufen.

27 Petitpierre, *Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950*, BA, E 2800 1967/61/65.



amerikanischen Vorgehensweise war ambivalent. Einerseits begrüßte er sie, weil damit gegenüber der Sowjetunion ein eindeutiger Widerstandswillen zum Ausdruck gebracht wurde. Andererseits verstärkte sich seine Sorge, die Vereinigten Staaten könnten sich zu stark in Asien engagieren und deswegen Westeuropa vernachlässigen. Als groben Fehler betrachtete er in diese Zusammenhang die Garantieerklärung, welche der US-Präsident Truman am 27. Juni 1950 für Formosa abgegeben hatte. Dieser riskierte damit eine direkte Auseinandersetzung zwischen den USA und China. Die Politik der Truman-Administration gegenüber dem kommunistischen China war wesentlich mitverantwortlich dafür, dass Petitpierre die amerikanische Aussenpolitik in dieser angespannten Situation als inkohärent, widersprüchlich, unklug und von innenpolitischen Interessen dominiert bezeichnete.<sup>28</sup>

Petitpierres gestiegene Skepsis gegenüber der US-Aussenpolitik wurde auch von den versammelten schweizerischen Gesandten geteilt. Karl Bruggmann, der Repräsentant der Eidgenossenschaft in Washington, stellte fest, mit der Umstellung auf eine Kriegsindustrie in den USA steige auch die Konfliktgefahr an. Er wollte nicht ausschliessen, dass die Vereinigten Staaten einen Präventivkrieg gegen Russland lancieren könnten. Der nie um eine pointierte Aussage verlegene de Torrenté, der inzwischen seinen Posten in China aufgegeben und nach London gewechselt hatte, verglich die USA mit einem Elefanten im Porzellanladen. Diese riskierten, mit ihrem Verhalten die Spannungen zu fördern. Er befürchtete vor allem, dass die USA im Fall von weiteren bewaffneten Konflikten an der Peripherie der Sowjetunion versucht sein könnten, ohne Rücksicht auf den unvorbereiteten Zustand Westeuropas eine direkte Entscheidung und damit eine Auseinandersetzung mit der kommunistischen Führungsmacht zu suchen.<sup>29</sup>

28 Ebd.

29 Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65. Vgl. auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 115f.

Die Lage in Westeuropa beurteilte Petitpierre nach wie vor als besorgniserregend. Pessimistisch stimmten ihn der vor allem in Frankreich und Italien weiterhin fehlende Widerstandswille und die Lage im geteilten Deutschland. Die Parallelen zur Ausgangslage vor dem Ausbruch des Koreakrieges weckten Petitpierres Besorgnis, dass sich Ähnliches auch beim nördlichen Nachbarn ereignen könnte. Eine kommunistisch inspirierte Aktion gegen die Regierung in Bonn könne ebenfalls den Charakter eines Bürgerkrieges unter Deutschen annehmen, führte er vor den Gesandten aus. Der Hauptunterschied sei allerdings, dass Deutschland nach wie vor ein besetztes Land sei. Man müsse dort aber mit beunruhigenden Ereignissen rechnen.<sup>30</sup> Die allgemeine Lage schätzte der EPD-Vorsteher als gravierend ein. Die Eigendynamik der internationalen Spannungen und die unvorsichtige Politik der Supermächte könnten einen generellen Krieg verursachen, ohne dass dies zwingend in der Absicht der Sowjetunion oder der USA liege, warnte der Aussenminister.

Als heilsamen Schock, der den Verantwortlichen in der Schweiz wie auch anderswo die Augen geöffnet habe, bezeichnete der neue Chef der Sektion Nachrichtendienst des Generalstabs, Oberst Charles Daniel, den Krieg in Korea. Daniel nahm an der Versammlung des diplomatischen Korps an Stelle seines Vorgängers Robert Frick die militärisch-politische Lageeinschätzung aus Sicht des EMD vor. Die Überlegenheit der UdSSR bezüglich der militärischen Ressourcen, auf welche Frick vor einem Jahr hingewiesen habe, sei bisher immer eine abstrakte Vorstellung gewesen. Erst mit dem Koreakrieg habe sich diese Bedrohung konkretisiert und man beginne sich nun Rechenschaft darüber abzulegen, was das bedeute. Dies sei insofern positiv, als dadurch die Notwendigkeit der intensivierten Rüstungsanstrengungen der schweizerischen Bevölkerung klar vor Augen geführt werde.<sup>31</sup>

30 Petitpierre, Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

31 Daniel, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65. Vgl. zur Rezeption des Kriegsausbruchs in Korea und zur Einschätzung der Auswirkungen auf die Westmächte durch das EMD auch GRÜTER, *Neutrale Beobachter der Weltpolitik*, 58f.

Daniel betonte die Bedeutung der Entscheidung der US-Administration, in Korea militärisch zu intervenieren. Damit werde in den USA auf eine Kriegswirtschaft umgestellt und aufgerüstet. Sobald die Auswirkungen dieser Aufrüstung spürbar seien, werde auch eine neue politisch-militärische Lage entstehen. Ob diese zu einer Periode des bewaffneten Friedens oder zu einem Krieg führen werde, lasse sich allerdings nicht voraussagen, doch seien die Jahre 1951 und 1952 dafür entscheidend. Im Moment sei das Ungleichgewicht der Kräfte aber immer noch riesig, gerade in Europa. Dies sei auch der Grund, weshalb die Ereignisse in Korea so grosse Sorge ausgelöst hätten, es sei augenfällig geworden, wie wenig man der sowjetischen Übermacht entgegensetzen habe. Man dürfe sich keinen Illusionen hingeben, warnte der Vorsteher des Nachrichtendienstes, sobald der erste russische Soldat die Demarkationslinie überschreite, werde in Europa eine generelle Panik ausbrechen. Als speziell beunruhigend bezeichnete Daniel die hohe sowjetische Truppenkonzentration im Ostteil Deutschlands, in Polen und den baltischen Staaten: „Autrement dit une masse de 74 divisions soviétiques fait face à une frêle ligne d’avantpostes. Il n’est plus nécessaire de renforcer ce dispositif. Le danger est latent et il est permanent.“<sup>32</sup> Die Frage, welche man sich in den militärischen Kreisen Europas angesichts dieser Verhältnisse stelle, sei, weshalb die Sowjetunion dieses Kräfteverhältnis nicht ausnütze und zum Angriff übergehe. Darauf sei noch keine befriedigende Antwort gefunden worden. Es gebe im wesentlichen zwei Hypothesen, einerseits, dass die Russen wohl mit kurzfristigen Erfolgen, aber nicht mit einem positiven Endresultat rechnen würden, andererseits gebe es amerikanische Stimmen, welche die Zurückhaltung mit der Tatsache erklären würden, dass die UdSSR noch keine einsatzbereiten Atomwaffen besitze. Zum Schluss seines Referats betonte Daniel die absolute Notwendigkeit der Bereitstellung der erforderlichen Mittel für eine bessere Ausrüstung der Armee. Insgesamt schätzte er die

32 Daniel, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

Lage der Schweiz aber als verhältnismässig gut ein: „Nous sommes la noix dure de l'Europe.“<sup>33</sup>

Die ersten Monate des Jahres 1950 brachten aus Sicht der schweizerischen Verantwortungsträger eine kontinuierliche Zunahme der internationalen Spannungen, die schliesslich im Ausbruch des Koreakrieges kulminierten. Sowohl im EPD wie auch im EMD wurde ein deutlicher Anstieg der Kriegsgefahr perzipiert, der Bundesrat trieb die Kriegsvorbereitungen in der zweiten Jahreshälfte rasch voran. Die Frage, welche Auswirkungen dieser erneute Spannungsanstieg auf die Einschätzung der Neutralität und der Neutralitätspolitik hatte, ist Gegenstand der anschliessenden Ausführungen.

### 3.1.2 Infragestellung der Politik der „Neutralität und Solidarität“

Das Fehlen valabler Alternativen, das Ausbleiben von massivem Druck seitens der Westmächte und die als gering eingeschätzte Wahrscheinlichkeit eines neuen Krieges waren die wesentlichen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gewesen, welche 1949 zu Petitpierres Überzeugung beigetragen hatten, ein Festhalten an der Neutralität weiterhin und trotz ihrer eingeschränkten Funktionalität empfehlen und verantworten zu können.<sup>34</sup> Diese Rahmenbedingungen verschlechterten sich nun durch die zunehmenden Spannungen und die ansteigende Kriegsgefahr wieder, was die Widersprüchlichkeit von Petitpierres Haltung, trotz einer zumindest partiellen Dysfunktionalität an der traditionellen Leitmaxime festzuhalten, nun erneut akzentuierter hervortreten liess. Diese Inkohärenz seiner Argumentation kam in einem Referat vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates im März 1950 deutlich zum Ausdruck:

„Il n'y a plus de neutralité réelle possible, ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à la neutralité, mais il est sage de se rendre compte de ce

33 Daniel, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

34 Vgl. Kapitel 2.

qu'elle vaut, de la garantie qu'elle représente encore dans un conflit idéologique et politique qui divise le monde entier et dans lequel nous avons déjà pris position.“<sup>35</sup>

Zur Neutralitätspolitik meinte er, der Bundesrat müsse versuchen, diese ehrlich zu führen. Petitpierre nannte zwei Bereiche, wo eine klare Haltung möglich sei. Erstens stehe die Mitgliedschaft in einem Bündnis militärischer Art nicht zur Diskussion und auch politische Allianzen müssten vermieden werden, sogar wenn diese wie im Fall des Europarates prinzipiell mit der Neutralität vereinbar seien. Zweitens müsse man die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Ländern des Ostens aufrechterhalten und sich in diesem Bereich nicht einschränken lassen. Der EPD-Vorsteher gestand jedoch ein, dass dies nicht nur vom eigenen Willen abhängen und machte darauf aufmerksam, dass die Westmächte versuchen könnten, die Lieferung von Rohstoffen von Bedingungen abhängig zu machen. Bis jetzt habe sich die Schweiz solchen Bestimmungen jedoch entziehen können. Petitpierre befürwortete das Praktizieren einer solchen Neutralitätspolitik, zweifelte jedoch an deren Nutzen:

„Je suis d'avis que nous devons continuer à pratiquer notre politique de neutralité, mais en étant conscients de la part de fiction qu'il y a dans cette politique. Ne nous faisons pas d'illusions. Même en manoeuvrant habilement, nous ne donnerons pas le change. Nous appartenons déjà à un des camps en présence par le simple fait de ce que nous sommes.“<sup>36</sup>

Petitpierre erachtete also das Führen einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik in der nicht nur machtpolitisch, sondern auch ideologisch geteilten Welt als teilweise unmöglich und sah die Schweiz mindestens auf gesinnungsmässiger Ebene klar im einen Lager situiert. Trotzdem befürwortete er weiterhin eine Orientierung an dieser Leitmaxime, wie er vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates weiter erklärte:

35 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, Commission des affaires étrangères du CN, 6.3.1950, BA, E 2800 1967/60/2.

36 Ebd.

„Si j’envisage que la neutralité ne constitue plus la garantie certaine qu’elle a été pour la Suisse jusque et encore pendant la dernière guerre, j’estime qu’elle a gardé toute sa valeur comme principe fondamental de notre politique et que nous aurions aujourd’hui tout à perdre à y renoncer. Son abandon ne profiterait à personne. Il nous ferait perdre notre indépendance, dont la sauvegarde est le but de notre politique. Mais surtout il nous priverait de la ligne de conduite qui nous est dicté par notre histoire, – et aussi par notre instinct et notre raison d’être. La politique extérieure d’un pays est régie par des principes permanentes, auxquels on ne peut pas renoncer impunément.“<sup>37</sup>

Auf die nun wieder verstärkte Infragestellung der Neutralität durch die Verschlechterung der äusseren Rahmenbedingungen reagierte Petitpierre im Frühjahr 1950, noch vor Ausbruch des Koreakrieges, mit einem Ausbau seiner Rechtfertigungsstrategie. Er hielt weiterhin daran fest, dass die Schweiz bei einer Aufgabe der Neutralität nur zu verlieren habe. In diesem Zusammenhang betonte er erneut den zentralen Stellenwert der inneren Kohäsion des Landes und stellte klar, dass der westeuropäische Einigungsprozess momentan keine Alternative biete. Erst wenn ein politisch und wirtschaftlich organisiertes Westeuropa auch eigenständig militärische Sicherheit gewährleisten könne und dies nicht mehr einfach den USA überlasse, müsse sich die Schweiz die Frage stellen, ob es noch sinnvoll sei, ausserhalb einer solchen Organisation zu bleiben.<sup>38</sup>

Petitpierre ergänzte diese schon bisher vorgebrachten Gründe mit zwei weiteren Argumenten: Erstens profitiere niemand von einer Aufgabe der Neutralität durch die Schweiz. Der EPD-Vorsteher führte diese Aussage nicht weiter aus, was sie zu einer unbelegten Behauptung machte, die zudem im Kontrast zur schweizerischen Wahrnehmung der eigenen wirtschaftlichen und militärischen Bedeutung stand. Zum zweiten begegnete der Aussenminister dem akzentuierten Rechtfertigungszwang mit

37 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, Commission des affaires étrangères du CN, 6.3.1950, BA, E 2800 1967/60/2.

38 Ebd.

einer ausgeprägten Dogmatisierung der Neutralität. Er stellte sie als ein der Schweiz von der eigenen Geschichte vorgeschriebenes Prinzip dar, auf welches man nicht ungestraft verzichten dürfe. Damit schwenkte Petitpierre nun auch gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen auf eine Argumentation ein, die ihre – scheinbare – Legitimationskraft wesentlich aus dem Bild der Neutralität als „Erbe der Vergangenheit“ schöpfte, diese politische Maxime jedoch so gleichzeitig dem Korrektiv einer ständigen Auseinandersetzung mit der aktuellen politischen Realität entzog. Indem er diese Leitmaxime zusätzlich zur „raison d’être“ der Schweiz hochstilisierte, interpretierte er diese nicht mehr nur als eine politische Verhaltensweise, sondern als ein eigentliches Merkmal der schweizerischen nationalen Identität. FREI beurteilte diesen Vorgang als einen entscheidenden Schritt im Prozess der Ideologisierung der Neutralität.<sup>39</sup>

Bemerkenswert an diesen Ausführungen Petitpierres ist, dass er damit gegenüber der aussenpolitischen Kommission einen Wechsel von in erster Linie rationalen zu einer schwergewichtig emotionalen Begründung des Festhaltens an der Neutralität vollzog. Mag man auch über die Stichhaltigkeit der vier Faktoren, die Petitpierre Ende 1948 für die Weiterführung der traditionellen Politik anführte, geteilter Meinung sein, so bemühte er sich damals doch um eine rationale Begründung dieses Entscheids.<sup>40</sup> Indem er nun den Instinkt als wesentlichen Grund für eine Fortführung der Neutralität anführte, entzog er diesen Entschluss damit einer sachlichen Debatte. An einer solchen war ihm – vor allem in der Öffentlichkeit – auch weniger denn je gelegen.

Dies zeigte sich anhand der grossen Empfindlichkeit, mit welcher das EPD auf Stimmen reagierte, welche die Neutralität als Leitmaxime in Frage stellten und damit im Ausland Zweifel am Willen der Schweiz aufkommen liessen, unbeirrbar an dieser festzuhalten. Ein Beispiel dafür

39 Vgl. dazu FREI, *Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität*, 111–113.

40 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Commission des Af. étrg., 22.11.1948 (SR), 23.11.1948 (NR), BA, E 2800 1967/60/1, vgl. dazu Kapitel 2.2.

bietet die Kontroverse um eine Artikelserie, welche im Frühjahr 1950 in der *Gazette de Lausanne* erschien. Ausgangspunkt dafür war ein Beitrag im Februar, der das Verhältnis der Schweiz zum Europarat untersuchte und die abwartende Haltung der Eidgenossenschaft befürwortete.<sup>41</sup> Die Redaktion nahm einen kritischen Leserbrief, welcher den Wert der Neutralität in Frage stellte, zum Anlass, am 3. April eine breite Debatte zur schweizerischen Staatsmaxime und zu den damit verbundenen Fragen zu eröffnen.<sup>42</sup> In deren Verlauf äusserte sich auch ein Major im Generalstab, Georges Rapp, im Rahmen von vier Artikeln zum Thema.<sup>43</sup> Rapp zeigte sich gegenüber der offiziellen Doktrin sehr kritisch und stellte die Verantwortbarkeit und den Sinn einer unbedingten schweizerischen Neutralität angesichts des fundamentalen Charakters des Kalten Krieges in Frage.<sup>44</sup> Er bezweifelte die Kompatibilität der Neutralität mit der klar westorientierten Solidarität und äusserte sich skeptisch über die Finanzierbarkeit einer autarken Landesverteidigung. In seinen Beiträgen gab er zu erkennen, dass er angesichts der Tatsache, dass die Interessen der Eidgenossenschaft in der Aus-

41 La Suisse et le Conseil de l'Europe, *Gazette de Lausanne*, 15.2.1950.

42 Peur du risque? *Gazette de Lausanne*, 24.2.1950. Der Verfasser des Leserbriefes, Aloys de Marignac, schrieb unter anderem: „Comment peut-on être assez naïf pour croire encore que, dans un conflit mondial, la neutralité d'une minuscule parcelle de l'Europe, ce tout petit continent, puisse peser plus qu'un fétu de paille dans les calculs ou les scrupules des états-majors de deux blocs immenses et non-européens? Mais est-ce de la naïveté ou de l'aveuglement peureux?“ Er plädierte für einen Beitritt der Schweiz zum Europarat und kam zum Schluss, unter den gegebenen Umständen an der Neutralität festzuhalten bedeute, mit Hellebarden gegen Panzer kämpfen zu wollen.

43 Comment renforcer notre armement? *Gazette de Lausanne*, 6.4.1950; La neutralité inconditionnelle est-elle encore compatible avec la solidarité européenne? *Gazette de Lausanne*, 10.4.50; La situation stratégique de la Suisse dans l'hypothèse d'une nouvelle guerre, *Gazette de Lausanne*, 12.4.50; Comment et où nous défendre si la Suisse était attaquée? *Gazette de Lausanne*, 13.4.50.

44 „Que nous le voulons ou non, nous y sommes cette fois engagés tout entiers et du même côté. Solidaires des nations occidentales dans la défense de la culture commune greco-latine et chrétienne – qui, observons le, n'a jamais été mise en jeu ni en 1870 ni en 1914 ni, explicitement au moins, en 1939 –, il nous paraît difficile de ne pas prendre parti avec le plus profond de notre être.“ Rapp, La neutralité inconditionnelle est-elle encore compatible avec la solidarité européenne? *Gazette de Lausanne*, 10.4.50.



einandersetzung auf ideologischer Ebene klar auf der einen Seite lagen, am Sinn der schweizerischen Neutralität zweifelte und eine Integration der Schweiz in die westlichen Verteidigungsbestrebungen befürwortete. Die *Gazette de Lausanne* beendete die Diskussion um die Neutralität im April mit einem Artikel ihres Chefredaktors Pierre Béguin, der Rapp widersprach und heftig für ein Festhalten an diesem Prinzip plädierte.<sup>45</sup>

Auch im Ausland wurde diese Debatte zur Kenntnis genommen. Spezielle Besorgnis im EPD löste der Bericht de Torrentés aus, der über die britische Rezeption orientierte. Der Gesandte in London teilte mit, die Kontroverse habe Verwunderung ausgelöst und die englische Presse sei zum Schluss gekommen, die Schweiz halte nur noch ängstlich und zögernd an der traditionellen Maxime fest. Dies seien die gleichen Attribute, welche man für die schwedische Neutralität verwende.<sup>46</sup> De Torrenté warnte vor den Konsequenzen. Bei keiner anderen Grossmacht sei das Verständnis für die schweizerische Neutralität in den vergangenen Jahren so gross gewesen wie bei Grossbritannien. Die britische Regierung habe deren Erfolgchancen zwar skeptisch eingeschätzt, die Haltung der Schweiz jedoch als Tatsache hingenommen. Im Unterschied dazu sei die schwedische Neutralität als instabil betrachtet worden, wozu die in der Öffentlichkeit stattfindenden Auseinandersetzungen darüber massgeblich beigetragen hätten. Deswegen sei der Druck, welchen das britische Aussenministerium in heiklen Fragen auf Schweden ausgeübt habe, auch viel grösser gewesen als derjenige auf die Schweiz. Speziell kritisierte de Torrenté den Umstand, dass Rapp als Major im Generalstab vorgestellt worden sei, dadurch entstehe im Ausland der Eindruck, dessen Ansichten würden auch die Meinung der schweizerischen Armeeführung wiedergeben.<sup>47</sup>

45 Béguin warf Rapp eine Reihe grundlegender Irrtümer in seiner Analyse vor und kommentierte, es habe schon immer Leute gegeben, welche daran gezweifelt hätten, dass die Neutralität die Sicherheit der Schweiz garantieren könne: „Vingt fois ces prophètes ont parlé. Vingt fois les événements leur ont donné tort.“ Vgl. Béguin, Conclusion d'un débat. Moralement, politiquement, la neutralité se justifie. Réponse au Major G. Rapp. *Gazette de Lausanne*, 21.4.50.

46 De Torrenté an Zehnder, (ohne Titel), 24.4.1950, BA, E 2001(E) 1967/113/384.

47 De Torrenté an Zehnder, (ohne Titel), 24.4.1950, BA, E 2001(E) 1967/113/384.

Angesichts solcher Rückmeldungen reagierte man im EPD äusserst ungehalten auf die Affäre. Man sorgte dafür, dass der Chefredaktor der *Gazette de Lausanne*, Pierre Béguin, den Bericht de Torrentés zu Gesicht bekam, um ihm das Ausmass des Schadens zu demonstrieren. Dieser verteidigte sich mit dem Argument, er selbst stimme mit der Meinung Rapps nicht überein und habe versucht, das Erscheinen der Artikel hinauszuzögern, er sei jedoch seinerseits von einflussreichen Mitgliedern des Direktorioms der Zeitung zur Veröffentlichung gedrängt worden.<sup>48</sup> Als das Thema auch an einer Sitzung der aussenpolitischen Kommissionen aufgegriffen wurde, verurteilte Petitpierre das Auslösen dieser Debatte in der Presse:

„Je ne suis pas du tout opposé à la libre discussion des problèmes d'intérêt national. Celui de notre neutralité est cependant si délicat qu'il est, à mon avis, tout à fait inopportun de donner à l'étranger l'impression que nous ne savons pas si nous voulons rester fidèles à la neutralité ou non, et de semer le doute.“<sup>49</sup>

Gerade in dieser Zeit, als die internationalen Spannungen wieder zunahmen, die westeuropäischen Staaten mit dem Schumanplan weitere Schritte zur Intensivierung der Zusammenarbeit diskutierten und die Frage der schweizerischen Haltung damit erneut an Brisanz gewann, lag Petitpierre viel daran, den innenpolitischen Neutralitätsdiskurs zu kontrollieren oder gar nicht erst aufkommen zu lassen.<sup>50</sup> Mochte er selbst auch an der Sicherheitsgarantie der Neutralität und an der Praktikabilität einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik zweifeln, so sollten diese Fragen in der Öffentlichkeit nicht thematisiert werden, um die innere Kohäsion und die Wahrnehmung

48 EPD an Petitpierre, Notice au Chef du Département. Articles de M. Rapp dans la *Gazette de Lausanne*. 15.5.1950, BA, E 2001(E) 1967/113/384.

49 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, Neutralité, 3.5.1950, BA, E 2800 1967/59/59.

50 Zur Reaktion der Schweiz auf den Schumanplan, vgl. MOSER, PETER. „Die Interessen der Schweiz am Schumanplan, 1950–1953: Vorüberlegungen zu den Anfängen des schweizerischen Bilateralismus im europäischen Integrationsprozess.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 146–170.

im Ausland nicht zu gefährden, die schweizerische Neutralität sei eine über jede Diskussion erhabene Tatsache. Der Preis für diese Strategie war, dass die Frage der Neutralität damit auch weiterhin der innenpolitischen Debatte entzogen und die breite Bevölkerung im Glauben gelassen wurde, diese Maxime genüge sowohl den Anforderungen der schweizerischen Sicherheit vollumfänglich und sei auch mit jenen für eine europäische Solidarität problemlos kompatibel. So wurde die Abkoppelung der Frage nach dem adäquaten aussen- und sicherheitspolitischen Kurs von den äusseren politischen Realitäten gefördert. Mit den negativen Auswirkungen dieser selbstverantworteten Strategie wurde Petitpierre immer dann konfrontiert, wenn er das grosse Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der europäischen Zusammenarbeit feststellte, welches in europapolitischen Fragen seinen Handlungsspielraum begrenzte.

Auch der Ausbruch des Koreakrieges und die damit verbundene Eskalationsgefahr konnte Petitpierre nicht dazu veranlassen, von der Haltung abzurücken, die sich nun nach und nach bei ihm herauskristallisierte. Diese war gekennzeichnet von Pragmatik und Passivität: Angesichts der Tatsache, dass es bisher gelungen war, trotz der ideologischen und politischen Zweiteilung der Welt offiziell an der Neutralität festzuhalten, sollte diese Politik auch weiterhin praktiziert werden. Passiv war diese Haltung insofern, als nun auch Petitpierre – und dies war ein grosser Unterschied zu seiner Reaktion auf die Ereignisse in der Tschechoslowakei 1948 – die Verantwortbarkeit der Neutralität nicht mehr von sich aus hinterfragte, sondern zum Schluss gekommen war, an dieser Linie sei solange festzuhalten, wie es das äussere Umfeld erlaube. Seine fortbestehenden Zweifel richteten sich nun weniger auf die Neutralität an sich als auf die Praktikabilität der daraus abgeleiteten Neutralitätspolitik. Doch in dieser Hinsicht schien sich Petitpierres Politik, speziell gegenüber den internationalen Organisationen, als richtig zu erweisen, wie er im September 1950 vor den schweizerischen Gesandten festhielt.

Auf universeller Ebene sah sich Petitpierre in der Entscheidung bestätigt, den Vereinten Nationen fernzubleiben. Die Uno sei nicht mehr eine

Organisation, die versuche, politische Probleme auf friedliche Art und Weise zu regeln, sondern eine Arena der Auseinandersetzung und der Propaganda der beiden Blöcke. Die Frage eines Beitritts stelle sich damit nicht mehr.<sup>51</sup> Der EPD-Vorsteher äusserte gar die Überzeugung, es habe letztlich mehr Vor- als Nachteile, dass die Schweiz ausserhalb der Uno stehe. Man könne vermeiden, zu allen politischen Fragen Stellung nehmen zu müssen, während die trotzdem mögliche Mitarbeit in den Spezialorganisationen die Isolation der Schweiz lindere.<sup>52</sup> Der Druck, unter welchen die Neutralität durch die Gründung der Uno noch wenige Jahre zuvor geraten war, hatte aus der Sicht Petitpieres inzwischen beträchtlich nachgelassen.

Ebenso überzeugt war der Aussenminister, mit der Distanziertheit gegenüber dem Europarat richtig gehandelt zu haben. Dazu trugen vor allem die Debatten der parlamentarischen Versammlung des Europarates im August 1950 bei. Unter dem Eindruck des Koreakrieges beschäftigte sich dieses beratende Gremium entgegen der statutarischen Bestimmungen mit Fragen der europäischen Verteidigung und verabschiedete nach heftigen Diskussionen eine von Winston Churchill eingebrachte Resolution, worin zur Gründung einer europäischen Armee aufgerufen wurde. Das Ministerkomitee wies den Antrag zwar zurück, weil es ihn als Kompetenzüberschreitung der parlamentarischen Versammlung beurteilte.<sup>53</sup> Doch für Petitpierre rechtfertigte diese Diskussion seine Zurückhaltung und bot ein willkommenes Argument, mit welchem das Fernbleiben der Schweiz vom Europarat begründet werden konnte.<sup>54</sup> Bis Mitte der fünfziger Jahre stand dieses Beispiel im Zentrum, wenn es darum ging, die neutralitätspolitischen Bedenken gegenüber einem Beitritt zu belegen.<sup>55</sup>

51 Petitpierre, Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

52 Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des NR, Commission des affaires étrangères CN, 9.11.1950, BA, E 2800 1990/106/1.

53 HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 11f.

54 So führte er vor den schweizerischen Gesandten aus: „Le fait qu’à Strasbourg on s’occupe aussi du problème de la défense militaire de l’Europe doit nous engager à demeurer à l’écart.“ Petitpierre, Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

55 HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 52f.

Nur knapp ging Petitpierre an der Versammlung des diplomatischen Korps auf das Verhältnis der Schweiz zu militärischen Bündnissen ein. Hier sei die Schweiz wegen ihrer Neutralität zur Isolation verurteilt, die Frage eines allfälligen Beitritts zur Nato stelle sich nicht.<sup>56</sup> Umso stärker hob der Aussenminister die Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hervor. Wenn die Schweiz schon auf politischer und militärischer Ebene Distanz gegenüber den westlichen Staaten wahren müsse, so glaube er nicht, dass sie auch noch eine wirtschaftliche Isolation ertragen könne. Als wichtigste Plattform für diese Kooperation erachtete Petitpierre die OECE, demnächst werde der Bundesrat dem Parlament zudem den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Zahlungsunion (EZU) empfehlen, orientierte er die Gesandten.<sup>57</sup> Allerdings war das Verhältnis der Schweiz gerade zur OECE nach dem Ausbruch des Koreakrieges nicht unbelastet. Grund dafür waren die zunehmenden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der OECE und der Nato, welche insbesondere die neutralen Mitgliedstaaten der OECE vor Probleme stellten. Petitpierre wies die versammelten Diplomaten auch auf diese Schwierigkeiten hin.<sup>58</sup>

Doch insgesamt beurteilte der EPD-Vorsteher die schweizerische Politik im Herbst 1950 als heikle, aber bisher geglückte neutralitätspolitische Gratwanderung. Diese Politik rief jedoch angesichts der angestiegenen Spannungen auch Kritik aus den eigenen Reihen hervor, wie sich an der Konferenz der Gesandten im September 1950 zeigte. Diese Einwände zielten diesmal jedoch nicht auf eine verstärkte Kooperation der Schweiz mit den Westmächten ab, wie sie von Rapp gefordert worden war, sondern

56 Petitpierre, Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

57 Ebd. National- und Ständerat stimmten dem Beitritt zur EZU Ende Oktober 1950 zu. Vgl. dazu SCHWERTTEL, GUNTER. *The Swiss Participation in the European Payments Union 1950–1958*. Bern, Frankfurt am Main, New York: Peter Lang, 1992; MAURHOFER, *Zwischen Schadensbegrenzung und Solidarität*, 447–483.

58 Petitpierre, Conférence des Ministres 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65. Für eine detailliertere Darstellung des Verhältnisses zwischen OECE und Nato, vgl. HOGAN, *The Marshall Plan*, 336–379. Für die Probleme, die sich daraus für die Schweiz ergaben, vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 27–36.

verlangten im Gegenteil eine noch striktere Interpretation der Neutralitätspolitik und eine Einschränkung der solidarischen Komponente.

An der Konferenz machte sich der schweizerische Vertreter in London, Henry de Torrenté, zum Wortführer dieser Kritik und forderte nichts weniger als eine schrittweise Distanzierung der Schweiz von der OECE.<sup>59</sup> Er stellte die von Petitpierre verfolgte Linie im Kern in Frage, indem er anzweifelte, dass sich das Engagement, welches die Schweiz im Namen der Solidarität eingegangen war, noch mit den Erfordernissen der Neutralität vereinbaren lasse. Er begründete dies mit den Entwicklungen der letzten Monate. Auf internationaler Ebene würden die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten beispielsweise den Spezialorganisationen der Uno entweder nicht angehören oder hätten sich daraus zurückgezogen. Diese Zusammenarbeit sei deshalb unilateral geworden und umfasse nur noch die Länder des Westblocks. Als noch gravierender erachtete de Torrenté die Verhältnisse in der OECE. Auch in diesem Bereich hätten sich die Verhältnisse seit dem Beitritt zum Marshallplan geändert, gab der Gesandte zu bedenken. Mit der Entstehung der Nato würden sich die westlichen Aktivitäten immer mehr vom wirtschaftlichen Wiederaufbau zur militärischen Verteidigung hin verschieben. Die Politik der OECE richte sich immer stärker auf die Bedürfnisse des Westblocks aus. Wirtschaftliche und militärische Probleme in Westeuropa liessen sich kaum noch voneinander trennen. Zudem sei auch die OECE politisch einseitig geblieben, die Mitgliedstaaten seien weitgehend mit jenen des Brüsseler Paktes und des Europarates identisch:

„Dans ces conditions l'on peut de bonne foi se demander si nous pourrions nous en tenir sans trop de difficultés à notre politique dite de solidarité. Tôt ou tard, semble-t-il, la question pourrait se poser de savoir si nous ne serons pas forcés de renoncer à collaborer avec l'OECE dans l'intérêt

59 De Torrenté, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65. Vgl. ebenfalls CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 115f.

même de notre politique de neutralité en dépit des grands sacrifices matériels que cette décision pourrait comporter.“<sup>60</sup>

De Torrenté warnte, wenn sich die Schweiz nicht deutlich von den Tendenzen zur Vermischung von militärischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten und zur engen Kooperation zwischen Nato und OECE distanzieren, könne dies bei den Westmächten den falschen Eindruck auslösen, dass die politisch Verantwortlichen diese Entwicklungen gutheissen würden und auch dazu bereit seien, auf politischer Ebene die logischen Konsequenzen zu ziehen. Um diesen Eindruck zu vermeiden, forderte de Torrenté, solle sich die Schweiz nach und nach aus der OECE zurückziehen. Sekundiert wurde de Torrenté in seiner Kritik an Petitpierres Politik vom Gesandten in Moskau, Camille Gorgé. Dieser brachte seine Einwände weniger eloquent, dafür noch direkter auf den Punkt:

„Aujourd’hui nous avons plus de raison d’être neutres que de faire preuve de solidarité, d’autant plus que l’OECE est devenue un bloc opposé à un autre bloc. [...] Il vaut mieux tout faire pour convaincre un ennemi possible de notre esprit réel de neutralité, même si notre solidarité avec l’Ouest doit en souffrir.“<sup>61</sup>

Petitpierre verteidigte vor den Gesandten seine Politik und vor allem die Notwendigkeit der Solidarität mit den Weststaaten und nahm zu den geäusserten Vorwürfen Stellung:

„Le Ministre Gorgé et, dans une moindre mesure, le Ministre de Torrenté, ne se sont pas suffisamment rendu compte que notre participation à l’OECE et notre politique de solidarité ne sont pas fondées sur un sentiment, mais qu’elles sont une réalité résultant des circonstances. Notre politique de solidarité n’est pas une concession faite de notre plein gré à d’autres pays comme le croit M. Gorgé et parfois une partie de notre opinion publique. Notre adhésion à l’OECE demeure commandée par la défense de nos intérêts nationaux. Je suis d’ailleurs convaincu que nous

60 Ebd.

61 Gorgé, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

entrons dans une période délicate, car les Etats membres de l'Union atlantique sont aussi membres de l'OECE. C'est pourquoi nous luttons et nous continuerons de lutter pour que soit maintenu l'indépendance de l'OECE à l'égard de l'Union atlantique et du Conseil de l'Europe. [...] Une interdépendance entre l'OECE et l'Union atlantique pourrait obliger la Suisse à envisager sa sortie de l'OECE.“<sup>62</sup>

Der EPD-Vorsteher anerkannte damit einerseits die Schwierigkeiten, die sich für die Schweiz aus den Beziehungen der OECE zur Nato ergaben und gestand ein, dass diese die Mitgliedschaft in der OECE ernsthaft gefährden konnten. Auf der anderen Seite rechtfertigte er die solidarische Komponente seiner Politik vehement und wies auf das Abhängigkeitsverhältnis hin, in welchem sich die Schweiz vor allem im Bezug auf Rüstungsgüter gegenüber den westlichen Staaten befand:

„Il faut aussi se rappeler que pour notre défense nous sommes tributaires des pays membres de l'OECE. Ce sont notamment eux qui nous livrent des avions et des chars d'assaut. Ce serait folie de penser que nous pouvons nous isoler de manière absolue. Ce que nous perdrons du côté de l'ouest en nous distançant de l'OECE, nous ne le gagnerons jamais du côté de l'est.“<sup>63</sup>

Deshalb setzte sich Petitpierre gegen die Forderungen nach einer noch restriktiveren Interpretation der Neutralitätspolitik zur Wehr. Seiner Ansicht nach lag die Solidaritätspolitik durchaus im handfesten Eigeninteresse der Schweiz. Während der EPD-Vorsteher de Torrentés Einwänden noch einige Berechtigung zubilligte und versicherte, der Bundesrat behalte dieses Problem im Auge, verwarnte er sich entschieden gegen die Stossrichtung von Gorgés Votum. Dieser hatte seine Kritik unter anderem damit gerechtfertigt, dass die Neutralitätspolitik auch in den Augen Moskaus glaubwürdig sein müsse. Petitpierre lehnte dies ab mit den Argumenten,

62 Petitpierre, Procès-verbal de la Conférence des Ministres tenue à Berne les 7 et 8 septembre 1950, 7./8.9.1950, BA, E 2800 1967/61/65.

63 Ebd. Grossbritannien hatte der Schweiz in der Tat kurz vorher 175 Vampire-Flugzeuge geliefert, vgl. CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 116.



dass mit einer Respektierung der Neutralität durch die Russen auch bei einem Entgegenkommen der Schweiz nicht zu rechnen sei und dass man mit einer so übertriebenen politischen Selbstbeschränkung die Forderung nach Gesinnungsneutralität akzeptieren würde.<sup>64</sup> Die Kritik de Torrentés und Gorgés an der offiziellen Politik war ungewöhnlich deutlich ausgefallen, eine Mehrheit der anwesenden Gesandten unterstützte jedoch weiterhin Petitpierres Kurs.

In den vorangegangenen Passagen wurde dargelegt, wie die Verhärtung der aussenpolitischen Lage zu Beginn des Jahres 1950 und der Schock des Koreakrieges von zwei Seiten innenpolitische Kritik an der von Petitpierre praktizierten Politik auslöste. Zum einen wurden in der Presse Stimmen laut, welche eine weitere Fortsetzung der Neutralitätspolitik als eine Illusion betrachteten und eine stärkere Integration der Schweiz in die westeuropäischen und transatlantischen Verteidigungsbemühungen verlangten. EPD-intern dagegen wurde die diametral entgegengesetzte Forderung gestellt, der Bundesrat und speziell Aussenminister Petitpierre müsse eine noch viel rigidere Neutralitätspolitik betreiben als bisher und die institutionellen Bande zu den westlichen Staaten möglichst kappen.

Petitpierre selbst beabsichtigte, trotz seiner anhaltenden Zweifel an der Praktikabilität weiterhin an der Neutralität festzuhalten und eine Neutralitätspolitik anzustreben, die unter der ergänzenden Maxime der Solidarität auch weiterhin eine an den westlichen Staaten orientierte Politik zuliess. Die Frage der moralischen Verantwortbarkeit der Neutralität war beim Aussenminister gegenüber dem Ende der vierziger Jahre deutlich in den Hintergrund getreten. Dem ansteigenden Rechtfertigungsdruck für diese Politik begegnete er mit einer Legitimationsstrategie, die nun auch departementsintern weniger rationale als vielmehr emotionale und historische Gründe ins Zentrum rückte und damit einen wichtigen Beitrag zum Prozess einer weiteren Ideologisierung der Neutralität leistete.

Dass Petitpierre auch weiterhin keine valable Alternative zu einer neutralitätsorientierten Politik sah, dürfte diesen Entscheid schwergewichtig mitbeeinflusst haben. Die westeuropäischen Staaten betrachtete der

64 Ebd.

Aussenminister nach wie vor als zu schwach, um der kommunistischen und der sowjetischen Bedrohung standhalten zu können. Das EMD bestätigte diese Einschätzung, vor allem was die militärischen Kräfteverhältnisse betraf. Petitpierre blieb auch gegenüber der Nato weiterhin skeptisch eingestellt. Dafür waren einerseits ebenfalls militärische Gesichtspunkte verantwortlich, das EMD sah die Sowjetunion gegenüber den USA mindestens kurzfristig immer noch deutlich im Vorteil und schätzte das Schicksal Europas bei einem Kriegsausbruch dementsprechend pessimistisch ein. Weiter trug aber zu den Bedenken des Aussenministers gegenüber der Militärallianz auch bei, dass sein Misstrauen gegenüber der westlichen Führungsmacht USA nach dem Ausbruch des Koreakrieges nochmals deutlich angestiegen war. Petitpierre befürchtete, das starke Engagement der USA in Asien könne dazu führen, dass Westeuropa vernachlässigt würde. Verschiedene Gesandte machten im Herbst 1950 zusätzlich auf eine gewisse Aggressivität und Unvorsichtigkeit der USA aufmerksam und erachteten es längerfristig als möglich, dass die Vereinigten Staaten einen Präventivkrieg vom Zaun brechen würden. Eine gewisse Distanz gegenüber dieser als unberechenbar beurteilten westlichen Supermacht und damit auch gegenüber dem von ihr dominierten Atlantikpakt schien dem Aussenminister angezeigt.

Die ansteigenden Spannungen und der Koreakrieg hatten jedoch nicht nur innenpolitische Konsequenzen, indem von verschiedener Seite Kritik an der Politik der „Neutralität und Solidarität“ geübt wurde. Unter dem Eindruck der angestiegenen Bedrohung stieg auch der Druck der westlichen Staaten auf den teilweise widerspenstigen Kleinstaat wieder an. An den zwei folgenden Beispielen der Einschränkung des schweizerischen Osthandels und der Gesprächsbereitschaft der schweizerischen Verantwortungsträger gegenüber hochrangigen Militärvertretern des Westens soll gezeigt werden, dass der Bundesrat darauf mit einer fallweise durchaus pragmatischen Handhabung der Neutralitätspolitik reagierte und zu teilweise substantiellen Konzessionen bereit war.

## 3.2 Wachsende Inkongruenz zwischen rhetorischem Dogmatismus und faktischer Anpassungsbereitschaft

### 3.2.1 Entgegenkommen in der Frage der Einschränkung des Osthandels

Eine der markantesten und neutralitätspolitisch heikelsten Konzessionen, welche die schweizerischen Verantwortungsträger in diesen ersten Jahren des Kalten Krieges eingingen, war der Abschluss des sogenannten Hotz-Linder-Agreements<sup>65</sup> am 23. Juli 1951 und damit die faktische Beteiligung der Schweiz an der westlichen Embargopolitik gegenüber der Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten. Die Abmachungen bezüglich des Ost-West-Handels, welche die US-Administration und die schweizerische Regierung im Rahmen dieses informellen Abkommens vereinbarten, hatten eine längere Vorgeschichte.

Bereits ab 1947 führten die USA vor dem Hintergrund des beginnenden Kalten Krieges schrittweise immer restriktivere Exportbestimmungen gegenüber der Sowjetunion und den Oststaaten ein.<sup>66</sup> Die Verschärfung der Auseinandersetzungen im folgenden Jahr und die Marshallplanhilfe, die nun zu fließen begann, führten ab März 1948 zu Bemühungen der US-Administration, auch die westeuropäischen Staaten zur Einführung eines Embargos für strategisch wichtige Güter zu bewegen.<sup>67</sup> Die Schweiz bekam diese Bestrebungen erstmals im November 1948 direkt zu spüren, als ein Vertreter des US-Aussenministeriums den schweizerischen Gesand-

65 Das Abkommen ist benannt nach den jeweiligen Leitern der schweizerischen und der amerikanischen Verhandlungsdelegation. Jean Hotz, der Vorsteher der Handelsabteilung des EVD, führte schweizerischerseits die Gespräche, sein Pendant auf der amerikanischen Seite war Harold F. Linder, der im US-Aussenministerium die Stelle eines *Deputy Assistant Secretary of State for Economic Affairs* bekleidete.

66 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 61.

67 SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 18; GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 113.

ten Karl Bruggmann auf diese Thematik ansprach.<sup>68</sup> Konkretere Wünsche formulierte der US-Gesandte in Bern, John C. Vincent, der Mitte Dezember beim Vorsteher der Politischen Direktion im EPD, Alfred Zehnder, vorsprach. Vincent informierte Zehnder anhand zweier Listen über die vorgesehenen Embargomassnahmen der USA und liess den Wunsch nach einer Ausrichtung der schweizerischen Exportpraxis an diesen Bestimmungen erkennen. Zehnder nahm ablehnend Stellung und verwies auf die Neutralitätspolitik und die Handelsfreiheit. Gleichzeitig machte er aber auf die eigenen Bemühungen der Schweiz im Rahmen der laufenden Revision des Kriegsmaterialgesetzes aufmerksam.<sup>69</sup> Auch der Bundesrat, von Petitpierre unverzüglich in Kenntnis gesetzt, reagierte sensibel auf das amerikanische Ansinnen und taxierte es als Versuch zur Beeinträchtigung der schweizerischen Souveränität.<sup>70</sup>

Zehnder machte Vincent in einem Gespräch Mitte Januar 1949 denn auch klar, dass die von den USA präsentierten Listen mit Gütern, welche einem Embargo unterworfen werden sollten, für die Schweiz keine Diskussionsgrundlage darstellten. Er warnte, dass eine formelle Rückweisung unvermeidlich sei, wenn die USA weiter insistieren würden. Gleichzeitig zeigte er jedoch auch Sympathie für die Ziele dieser amerikanischen Politik gegenüber dem Ostblock und liess eine gewisse Bereitschaft erkennen, was die Einschränkung des Transithandels strategischer Güter betraf. Allfällige schweizerische Massnahmen sollten jedoch auf strikt autonomer

68 SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 326f. SCHIEMANN führte den Zeitpunkt auf die Regelung der Frage eines bilateralen schweizerisch-amerikanischen Abkommens im Rahmen des Marshallplans und die deshalb nachlassende amerikanische Rücksichtnahme auf die Schweiz zurück. Ungefähr zur gleichen Zeit nahmen die USA in dieser Sache auch Kontakt zu Schweden auf, vgl. GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 116f.

69 Zehnder an Petitpierre, Notice à l'intention de Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre, 16.12.1948, DoDiS, Nr. 4217. Vgl. zu diesen ersten Gesprächen auch SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 18–21; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 327–229.

70 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 88e séance du 17 décembre 1948 à 10 heures, 17.12.1948, BA, E 1003 -/1 R3104.

Basis erfolgen.<sup>71</sup> Die Schweiz traf in der Folge auch unterschiedliche Vorkehrungen, die sich in erster Linie gegen den Transit strategischer Güter durch die Schweiz richteten.<sup>72</sup> Dies war jedoch nicht nur auf das Drängen der USA zurückzuführen, sondern auch auf die sicherheitspolitischen Eigeninteressen der Schweiz. Massive Forderungen der USA zu weitergehenden Bestimmungen blieben vorerst aus, zum einen, weil die Schweiz mit Recht auf die freizügige Ausfuhrpraxis der übrigen Marshallplanländer verweisen konnte, zum anderen, weil die USA nicht ein politisch stabiles und befreundetes Land vor den Kopf stossen wollten.<sup>73</sup>

Als sich die internationale Lage verschlechterte und vor allem nach dem Ausbruch des Koreakrieges Mitte 1950 stieg der amerikanische Druck auf die Schweiz jedoch rapid an. Im November 1949 war unter der Ägide der USA zur Durchsetzung der Embargobestimmungen und zur Koordination mit den westeuropäischen Verbündeten die *Consultative Group* und das *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom) gegründet worden.<sup>74</sup> Innerhalb dieser Institutionen wurden daraufhin drei Listen mit strategischen Gütern ausgearbeitet, deren Export in die Oststaaten entweder ganz verboten, mengenmässigen Beschränkungen unterworfen oder wenigstens statistisch erfasst werden sollte.<sup>75</sup> Die USA drängten nun immer heftiger darauf, dass sich auch die Schweiz diesen Bestimmungen anschliessen sollte. Die US-Administration setzte die schweizerische Regierung auf drei Ebenen unter Druck. Sie drohte erstens

71 Zehnder an Petitpierre, Notice à l'intention de Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre, 18.1.1949, BA, E 2001(E) 1967/113/151. Vgl. weiter SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 328f; MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 62f.

72 Wichtig war in erster Linie der Kriegsmaterialbeschluss vom 28. März 1949, der bis auf vom Bundesrat zu genehmigende Ausnahmen die Aus- und Durchfuhr von Waffen und Munition untersagte. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 63.

73 Ebd.

74 Neben den USA waren Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Holland und Italien die Gründungsmitglieder. Kurze Zeit später traten auch Kanada, Norwegen, Dänemark, Luxemburg und die Bundesrepublik Deutschland bei. Vgl. SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 21, Anmerkung 3.

75 Ebd., 22.

mit einer Diskriminierung der Schweiz bei der Rohstoffallokation durch die internationalen Gremien, in welchen die USA eine dominierende Stellung einnahmen, sie warnte zweitens vor der Wiedereinführung von Schwarzen Listen für schweizerische Unternehmen, welche Embargogüter in den Osten exportierten und sie nutzte drittens die diplomatischen Kanäle, um Zugeständnisse für die Einschränkung des Osthandels zu erwirken.<sup>76</sup>

Nachdem vorgängige Demarchen bei der schweizerischen Regierung weitgehend erfolglos geblieben waren, lancierten die USA im Januar 1951 einen weiteren Vorstoss, der mit Grossbritannien und Frankreich abgesprochen worden war. Der US-Gesandte Vincent machte Zehnder darauf aufmerksam, dass die USA auch Massnahmen gegen die Schweiz in Betracht ziehen würden, wenn sich diese nicht kooperativer zeigen würde.<sup>77</sup> Petitpierre informierte den Bundesrat über die erneuten Forderungen und die Drohungen der USA.<sup>78</sup> Zeitungsberichten, die im Februar erschienen und auf die Druckversuche der USA in dieser Sache aufmerksam machten, trat Zehnder an einer Pressekonferenz entgegen. Aber selbst im Bundesrat war man skeptisch, dass man die Behauptung, man stehe nicht unter Druck, gegenüber der Öffentlichkeit noch lange aufrecht erhalten könne.<sup>79</sup>

Auch mit diesem Vorstoss erreichten die USA die erhofften Konzessionen nicht. Im Gegenteil, nach Besprechungen zwischen dem EPD und dem EVD verfassten die beiden Departemente ein Memorandum zum Ost-

76 NOLDEN, *Politische Aspekte der Neutralität im Kalten Krieg*, 208f.; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 330f; MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 62. Für einen detaillierten Überblick über die einzelnen Schritte der USA 1950 und im ersten Halbjahr 1951, vgl. SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 18–59.

77 SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 25.

78 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 3e séance du 12 janvier 1951, à 9 heures, 12.1.51, BA, E 1003 1970/343 R3105.

79 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 16. Sitzung des Bundesrates vom 27. Februar 1951, 27.2.1951, BA, E 1003 1970/343 R3105. Vor allem Bundesrat Etter gab bekannt, seiner Ansicht nach werde man sehr wohl unter Druck gesetzt. Wenig über-

West-Handel.<sup>80</sup> In diesem wurde festgehalten, dass die Schweiz die Unterstützung eines Embargos ausschloss und allenfalls einen Courant normal für strategische Güter in Betracht zog. Daneben sollten die Forderungen der USA dilatorisch behandelt werden. Der Bundesrat genehmigte das Memorandum am 16. März 1951.<sup>81</sup> Doch die Verzögerungstaktik der Schweiz verfiel nicht. Als im Frühling klar wurde, dass die Schweiz noch immer keine ernsthaften Anstalten machte, sich der Embargopolitik der CoCom-Staaten anzuschliessen, entschied sich die US-Administration für eine härtere Gangart. Im April teilte das US-Aussenministerium der Schweiz mit, dass knapp 400 schweizerische Exportgesuche für strategische Güter suspendiert worden seien und erst bewilligt würden, wenn sich die Schweiz verpflichtet habe, keine derartigen Güter mehr an die Oststaaten zu liefern. In den zwei folgenden Monaten wurde dieser wirtschaftliche Druck noch weiter verschärft.<sup>82</sup> Schliesslich konnten sich die Schweiz und die USA auf direkte bilaterale Gespräche einigen.

Diese dreiwöchigen, zähen Verhandlungen, die im Sommer 1951 in Bern stattfanden, resultierten am 23. Juli im Hotz-Linder-Agreement. Die Schweiz musste darin in der Frage des Exports in die Ostblockstaaten substantielle Konzessionen eingehen. In einer Absichtserklärung verpflichtete sie sich zu verschiedenen Einschränkungen, die sich an den Listen orientierten, die von der CoCom erstellt worden waren. So sollten Güter, die auf der Liste der *Atomic Energy Commission* (AEC) aufgeführt waren, einem vollständigen Embargo unterstellt werden. Der Export von als hochstrategisch geltenden Produkten und wichtigen Rohstoffen, die in der *International List I* (IL I) festgehalten worden waren, sollte signifikant auf einen sogenannten Courant essentiel mit einem maximalen Gegenwert von 8,385 Millionen Franken gesenkt werden. Die Ausfuhr von weiteren als strate-

zeugend war das Gegenargument Petitpierres, dass es sich erst um offiziöse Vorstösse handle und die Schweiz deshalb noch nicht wirklich unter Druck sei.

80 EVD, Memorandum betreffend die Haltung der Schweiz im Ost-West-Handel, 9.3.1951, BA, E 2800 1967/60/20.

81 SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 32–35.

82 Ebd., 37–49; SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 331f.

gisch wichtig bezeichneten Gütern, die in der *International List II* (IL II) näher bestimmt waren, sollte auf dem Niveau von 1949/50 auf einem Courant normal eingefroren werden und einen maximalen Gegenwert von 65 Millionen Franken umfassen. Die USA erklärten sich im Gegenzug dazu bereit, die Suspendierung der schweizerischen Exportgesuche weitgehend aufzuheben und Firmen, welche ihren Osthandel im Rahmen dieses Übereinkommens abwickelten, nicht auf die Sanktionslisten zu setzen.<sup>83</sup>

Bei dieser Vereinbarung handelte es sich nicht um ein formelles Abkommen oder gar einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um ein beidseitiges *Gentlemen's Agreement*. Die Schweiz habe sich formell nicht verpflichtet, hielt Zehnder, der bei den Verhandlungen anwesend gewesen war, in einer Notiz an Petitpierre fest.<sup>84</sup> Der Bundesrat erachtete es als neutralitätspolitischen Vorteil, dass er sich nicht völkerrechtlich bindend festgelegt hatte. Die Einschränkung des Exports in die Staaten des Ostblocks sollte über autonom-schweizerische Massnahmen erreicht werden, welche schweizerischerseits als jederzeit veränderbar aufgefasst wurden.<sup>85</sup> *De facto* schloss sich die Schweiz mit dieser Vereinbarung, die der Bundesrat am 27. Juli 1951 auf Antrag des EVD genehmigte, weitgehend einer von den USA diktierten Embargopolitik gegenüber den Oststaaten an.<sup>86</sup>

Doch den Eindruck, dass sich die Schweiz unter Druck zu einer Blockade der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten bereit erklärt hatte, wollte man im EPD unter allen Umständen vermeiden. An der Jahresver-

83 Eine ausführliche Darstellung der genauen Regelungen und eine Auflistung der betroffenen Produkte bietet SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 98–121. Vgl. weiter SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 332f.; MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 64f.; VAN OYEN, ROBERT CHRISTIAN. *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*. Diss. Universität Bonn. Frankfurt am Main, Bern: Lang, 1992, 72–83.

84 Zehnder an Petitpierre, Notice pour le Monsieur le Conseiller fédéral Petitpierre, 26.7.1951, BA, E 2802 1967/78/13.

85 SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 95f.

86 Beschlussprotokoll des Bundesrates, Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel (Hotz-Linder Agreement), 27.7.1951, DoDiS, Nr. 7230. Vgl. auch SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 96.



sammlung des diplomatischen Korps im September 1951 vertrat der Vorsteher der Politischen Abteilung des EPD, Alfred Zehnder, die offizielle Interpretation der Ereignisse. Er informierte die schweizerischen Gesandten, die Schweiz habe die Forderung der USA abgelehnt, sich dem Wirtschaftsembargo für strategische Güter gegenüber den Oststaaten anzuschliessen:

„Es handelt sich in der Tat um eine politische Haltung im Frieden, die unvereinbar gewesen wäre mit unseren Grundsätzen der Neutralität, hätten wir dem amerikanischen Begehren entsprochen. Wir haben deshalb jede Mitarbeit an dieser Blockade verweigert. Es liess sich auch vom Augenblick an, wo wir grundsätzlich das Mitmachen an der Blockade ablehnten, aus dem Neutralitätskomplex lösen. Wenn wir schliesslich autonom gewisse Massnahmen getroffen haben, um unseren Export nach den Oststaaten neuen Vorschriften zu unterwerfen, so geschah dies aus der Erkenntnis, dass wir vor einem wirtschaftlichen Problem standen, für welches eine dringende Lösung gefunden werden musste. Wirtschaftliche Neutralität kennen wir nicht.“<sup>87</sup>

Zehnder begründete die „autonomen“ schweizerischen Bestimmungen mit der Regel des *do ut des*, also dem Prinzip der Leistung und der Gegenleistung. Während die westlichen Staaten unerlässliche Rohstoffe lieferten und traditionelle Exportprodukte der Schweiz abnehmen würden, seien für die Schweiz die Importe aus den Oststaaten nur mässig interessant, bei der Ausfuhr in den Osten handle es sich dagegen fast ausschliesslich um Investitionsgüter und rüstungsrelevantes Material. Es sei nicht verantwortbar, in Zeiten der Rohstoffknappheit strategisch wichtige Materialien in den Osten zu exportieren, ohne dort im Gegenzug den eigenen Rohstoffbedarf decken zu können. Damit wende die Schweiz mit ihren Handelsbeschränkungen nur den Grundsatz des *do ut des* in voller Schärfe an. Zehnder beschönigte, dies erfolge aber nicht auf amerikanischen Druck hin, im

87 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.

Gegenteil hätten die USA bei der Schweiz die Bereitschaft gefunden, in diesem Ungleichgewicht die notwendigen Korrekturen anzubringen.<sup>88</sup>

Das Hotz-Linder-Agreement wurde in der schweizerischen Forschung schon verschiedentlich thematisiert. SCHALLER kam in der bisher detailliertesten Untersuchung des Abkommens zum Schluss, Neutralitätsrecht sei mit dieser Vereinbarung nicht verletzt worden und neutralitätspolitisch habe das Verhalten der Schweiz einen vertretbaren Kompromiss zwischen entgegengesetzten aussenpolitischen Zielen dargestellt.<sup>89</sup> SCHIEMANN und VAN OUYEN schlossen sich dieser Sicht an und auch GABRIEL konstatierte, dass es sich bei der faktischen Beteiligung der Schweiz am CoCom-Regime nicht um einen Verstoss gegen das Völkerrechts gehandelt habe, er bezeichnete das Vorgehen jedoch als „schlechte Politik“ für einen neutralen Staat.<sup>90</sup> Auch MANTOVANI hielt fest, dass sich die Schweiz in einem solchen Mass in die amerikanische Wirtschaftskriegsführung eingegliedert habe, dass jeglicher Anspruch auf Unparteilichkeit untergraben worden sei.<sup>91</sup> NOLDEN und TANNER schliesslich vertraten eine Gegenposition und taxierten das Verhalten der Schweiz als klaren Verstoss gegen die Neutralitätspolitik.<sup>92</sup>

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Beurteilungen kann festgestellt werden, dass der Abschluss des Hotz-Linder-Agreements mit der Schweiz von der US-Administration als Zugeständnis der Eidgenossenschaft betrachtet wurde. Es hatte sich gezeigt, dass der Kleinstaat bei genügend grossem wirtschaftlichem Druck zu bedeutenden Konzessionen bereit

88 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.

89 SCHALLER, *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel*, 215.

90 SCHIEMANN, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 333; VAN OUYEN, *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten*, 72–84; GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 124f.

91 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 64.

92 NOLDEN, *Politische Aspekte der Neutralität im Kalten Krieg*, 213; TANNER, *Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert*, 426; TANNER, *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik*, 7.

war. Dies führte auch dazu, dass im November 1951 in der *National Security Council Staff Study* 119 (NSC 119), dem amerikanischen Grundlagenpapier zur Politik gegenüber der Schweiz, festgehalten wurde, die schweizerische Neutralitätskonzeption scheinse seit einigen Monaten weniger unflexibel zu werden.<sup>93</sup> Während sich die schweizerischen Verantwortungsträger gegenüber der Öffentlichkeit darum bemühten, das Bild eines strikten Festhaltens an der Neutralität und einer rigiden Neutralitätspolitik zu vermitteln, zeigten sie gegenüber den nachdrücklich vorgebrachten Forderungen der Westmächte substantielle Anpassungsbereitschaft. Mit dieser Anpassung der schweizerischen Politik kam die Schweiz den sicherheitspolitischen Interessen der Westmächte und vor allem der USA bedeutend entgegen. Es war dieses Resultat, welches in den Augen der US-Administration zählte. Solange sich die Schweiz faktisch den westlichen Forderungen fügte, war es von zweitrangiger Bedeutung, ob sie dies als formelles Mitglied der westlichen Verteidigungsgemeinschaft oder als neutraler Kleinstaat unter Anwendung „autonomer“ Bestimmungen tat.

### 3.2.2 Informelle militärische Kontakte und Umriss einer Eventualfallabsprache

Weniger klar fassbar als das Hotz-Linder-Agreement sind die Vereinbarungen militärischer Natur, die aus den Kontakten der schweizerischen Armeespitze und Vertretern des Bundesrates mit Feldmarschall Bernard L.

93 National Security Staff Study, The Position of the United States With Respect to Switzerland. In: DEPARTMENT OF STATE (Hg.). *Foreign Relations of the United States*. 1951, Volume IV, Europe: Political and Economic Developments, Part I. Washington: U.S. Government Printing Office, 1985, Nr. 414, 881–886, hier 884. Für eine detaillierte Analyse des grundlegenden amerikanischen Dokumentes aus schweizerischer Perspektive, vgl. GABRIEL, *Sackgasse Neutralität*, 29–52.

Montgomery hervorgingen.<sup>94</sup> Montgomery erfüllte auch nach dem Zweiten Weltkrieg militärisch bedeutende Funktionen, stand er doch ab 1948 dem Streitkräfteausschuss des Brüsseler Paktes vor und wurde 1951 zum stellvertretenden Oberkommandierenden der Nato ernannt. Bereits 1946 hatte Montgomery im Rahmen eines Höflichkeitsbesuchs Bekanntschaft mit den Bundesräten Kobelt und Petitpierre und mit Generalstabschef de Montmollin geschlossen. Zu einem ersten ausführlicheren Gespräch zwischen Montgomery und de Montmollin war es im Februar 1947 gekommen, Diskussionsthema bildete damals vor allem die Organisation des schweizerischen Wehrsystems.<sup>95</sup> Ein weiteres Mal traf der Feldmarschall im Januar 1949 mit dem Generalstabschef zusammen. Dieses Treffen kurz vor der Gründung der Nato hatte beim Bundesrat im Vorfeld ungute Vorahnungen geweckt, die sich in der Folge jedoch als haltlos erwiesen hatten. Entgegen den Befürchtungen betonte Montgomery seine Unterstützung für die schweizerische Neutralität und bekräftigte, diese liege auch im Interesse der Westmächte.<sup>96</sup> Auch als Montgomery im August und September 1949 auf einer Inspektionsreise die Länder des Brüsseler Paktes besuchte, fand er Gelegenheit zu zwei längeren Gesprächen mit Oberst Hans Bracher, dem damaligen stellvertretenden Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung. In diesen Diskussionen äusserte er Bracher gegenüber seine Besorgnis über die anhaltende Schwäche des europäischen Militärbündnisses und

94 Am intensivsten setzte sich bisher MANTOVANI mit dieser Frage auseinander, vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 91–122. Für die Kontakte zwischen Montgomery und schweizerischen Persönlichkeiten aus Armee und Politik, vgl. auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 116–129. Ausführlich beschrieb zudem GRÜTER bereits 1990 im Rahmen seiner Lizentiatsarbeit die Gespräche zwischen dem britischen Feldmarschall und dem schweizerischen Generalstabschef de Montmollin, vgl. GRÜTER, *Neutrale Beobachter der Weltpolitik*, 74–95.

95 De Montmollin, Note sur la visite du Maréchal Montgomery le 14.2.1947, 14.2.1947, DDS, Bd. 16, Nr. 112. Das Gespräch war offenbar vorgängig vom Bundesrat genehmigt worden, vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 11e séance du 7 février 1947, 9 heures, 7.2.1947, BA, E 1003 -/1 R3104.

96 Vgl. dazu Kapitel 2.3.3.

informierte diesen gleichzeitig ausführlich über die künftige militärische Organisation der Nato.<sup>97</sup>

In den ersten Monaten des Jahres 1950 kam es nacheinander zu Gesprächen Montgomerys mit Generalstabschef de Montmollin,<sup>98</sup> mit Aussenminister Petitpierre<sup>99</sup> und schliesslich auch mit EMD-Vorsteher Karl Kobelt<sup>100</sup>. Im Zentrum dieser Unterhaltungen standen, neben der Beurteilung der Weltlage, die Montgomery in Übereinstimmung mit seinen schweizerischen Gesprächspartnern zunehmend pessimistisch einschätzte, vor allem Fragen der Schweizer Armee. Schon in seinen vorhergehenden Diskussionen hatte der Feldmarschall wiederholt das Fehlen eines Oberbefehlshabers in Friedenszeiten, eine veraltete Ausbildung der Truppen, den zu geringen Anteil an Berufssoldaten und die schweizerischen Bestrebungen zum Ausbau der Luftwaffe zulasten der Feldarmee bemängelt. Montgomery insistierte auf diesen Punkten und stützte sich auf einen sehr kritisch ausgefallenen Bericht ab, welchen der stellvertretende Direktor für Infanterie im britischen *War Office*, Robert C. Cottrell-Hill, nach einer sechswöchigen Inspektion der Schweizer Armee im Herbst 1949 verfasst hatte.<sup>101</sup> Daneben gab Montgomery aber auch seiner anhaltenden Unter-

97 Bracher an Kobelt, Bericht über den kürzlichen Besuch und die Besprechungen mit Feldmarschall Montgomery, 8.9.1949, BA, E 5800 -/1/2. Kobelt gab Brachers Bericht daraufhin bei den Mitgliedern des Bundesrates in Zirkulation. Vgl. zu diesen Gesprächen auch CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 121f.

98 De Montmollin an Kobelt, Note confidentielle sur l'entretien du 28.1.50 avec M. le Marechal Montgomery, 1.2.1950, DoDiS, Nr. 7236.

99 Petitpierre, Résumé d'un entretien avec Maréchal Montgomery à Mürren, le 15 février 1950, à 20.15, 15.2.1950, DoDiS, Nr. 7235.

100 Bericht über Ferienaufenthalt Feldmarschall Montgomery in der Schweiz, Februar 1950, 25.2.1950, BA, E 5800 -/1/2. Der Bericht stammt von Kobelt, ist jedoch nicht signiert, vgl. CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 122, Anmerkung 82.

101 Die Schweiz bekam den Bericht in einer entschärften Version zur Verfügung gestellt, eine deutsche Übersetzung befindet sich im Bundesarchiv, BA, E 5800 -/1/2. Vgl. dazu MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 100–103. Die Inspektion von Cottrell-Hill war vorgängig von Bundesrat Kobelt genehmigt worden, vgl. CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 122.

stützung für die schweizerische Neutralität Ausdruck. Die Kritik Montgomerys an der Armee blieb weitgehend folgenlos. Nach dem Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 verhielt sich der Bundesrat und auch der Generalstabschef im Hinblick auf weitere persönliche Begegnungen restriktiv, doch kam es sowohl im August 1950 wie auch im Februar 1951 zu zwei weiteren Treffen zwischen Montgomery und Bracher, bei welchen die internationale Lage und die Pläne der Nato die Hauptthemen bildeten.<sup>102</sup>

Belegen diese Quellen aus den Handakten Bundesrat Kobelts in erster Linie, dass zwischen Montgomery und schweizerischen Verantwortungs-trägern aus Politik und Armee in diesen Jahren wiederholt Gespräche und ein kontinuierlicher Austausch mehr oder minder vertraulicher Informationen stattfanden, so weist MANTOVANI nach, dass es im Frühjahr 1952 zu einer eigentlichen Vereinbarung über einen hypothetischen schweizerisch-alliierten Schulterchluss in Grenzregionen kam.<sup>103</sup> Ausgangspunkt für dieses „Montgomery-de Montmollin-Agreement“<sup>104</sup> war eine dreitägige Rekognoszierung, die der Feldmarschall zusammen mit Oberst Bracher vom 14. bis zum 17. August 1951 unternahm und die ihn von Basel über Schaffhausen nach Sargans und Chur führte. Gemäss Montgomery ging es unter anderem darum, im Nordosten der Schweiz Orte zu bestimmen, welche im Fall eines russischen Vorstosses nach Westeuropa geeignet wären, als Scharnierpunkte zwischen der Schweizer Armee und den Nato-Truppen zu dienen. Damit sollte verhindert werden, dass die vorstossende Rote Armee die Front umgehen könnte. Der Feldmarschall mass dem Unternehmen einige Bedeutung bei, wie er vor der Inspektionstour feststellte: „In

102 Zum ersten Treffen, vgl. Bracher an Kobelt, Besprechung mit Feldmarschall Montgomery anlässlich meiner persönlichen Begegnung vom 18.–20. August 1950 in Chamoni, 25.8.1950, BA, E 5800 -/1/2. Zum Gespräch im Februar 1951, vgl. Bracher, Bericht über Gespräch mit Feldmarschall Montgomery, 23.2.1951, BA, E 5800 -/1/2. Siehe dazu weiter CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 125f.

103 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 107–113.

104 Ebd.

fact, I am engaged in ensuring that the ‚neutral bastion‘ of Switzerland shall fit suitably into the grand tactical design of Western Europe; this is immensely important.“<sup>105</sup>

Eine Vielzahl von Hinweisen lässt den Rückschluss zu, dass es Ende Februar 1952 zu einem Treffen zwischen Montgomery und dem schweizerischen Generalstabschef de Montmollin kam, welches neben der Fixierung allfälliger Anschlusspunkte im Nordosten der Schweiz auch die Regelung von Modalitäten für die Verteidigung gemeinsamer Frontabschnitte umfasste und zu einer Modifikation der schweizerischen Aufmarschplanung für den Ernstfall führte.<sup>106</sup> Eine Absprache bezüglich der schweizerischen Südostgrenze fand offenbar bereits im Herbst 1951 statt.<sup>107</sup> Montgomery sah diese Abmachungen auch im Rückblick als Zäsur, wie er 1953 festhielt:

„We at last have the Swiss deployed to fight in concert with other Powers in a general European war, and not deployed for all-round defence as was done before I persuaded them to re-deploy their army in relation to our dispositions in NATO.“<sup>108</sup>

Gemäss der Einschätzung MANTOVANIS ging de Montmollin mit dieser Vereinbarung allerdings nicht so weit wie seinerzeit General Henri Guisan in seiner Absprache mit Frankreich von 1939/40, die unter dem Namen „La

105 Montgomery an William Strang, 31.7.1951, Public Record Office (London), FO 371/96029/WD1194/5, zitiert nach MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 106.

106 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 109–111.

107 Ebd., 108.

108 Montgomery an Samuel Hood, 9.12.1953, Public Record Office (London), FO 371/107345/WD1194/1. Das Dokument ist abgedruckt in MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, Anhang, Dokument 11. Die Hervorhebung befindet sich im Text.

Charité-sur-Loire“ bekannt geworden ist.<sup>109</sup> Qualitativ habe sie jedoch insofern Parallelen aufgewiesen, als dass sie ohne ein neutralitätspolitisch korrektes Pendant mit der allfälligen Gegenseite abgeschlossen worden sei. Die schweizerische Militärführung sei mit dieser Eventualfallabsprache an die äusserste Grenze dessen gegangen, was die Neutralitätskonzeption zugelassen habe, ohne sie in einem strengen Sinn zu verletzen.<sup>110</sup> Die traumatische Erfahrung, welche der Fund der Akten über die militärische Absprache von „La Charité“ für die schweizerischen Verantwortungsträger aus Politik und Armee bedeutete, dürfte auch der Grund dafür sein, dass die im Rahmen des „Montgomery-de Montmollin-Agreements“ getroffenen Vereinbarungen vom Generalstabschef kaum schriftlich bezeugt wurden.<sup>111</sup>

Wie beim Hotz-Linder-Agreement zeigten die schweizerischen Entscheidungsträger auch mit dem „Montgomery-de Montmollin-Agreement“ die Bereitschaft, mit einer Politik, welche eine neutralitätspolitische Gratwanderung bedeutete, Solidarität mit und Hinwendung zu den westlichen Staaten zu demonstrieren. Im Unterschied zur faktischen Beteiligung der Schweiz am Wirtschaftsembargo gegen die Oststaaten erfolgte die Eventualfallabsprache im militärischen Bereich jedoch unter zumindest

109 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 245. Zum Abkommen von „La Charité-sur-Loire“, vgl. KREIS, GEORG. *Auf den Spuren von „La Charité“*. *Die schweizerische Armeeführung im Spannungsfeld des deutsch-französischen Gegensatzes, 1936–1941*. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1976. SENN, HANS. *Geschichte des Generalstabs, Bd. VII: Anfänge einer Dissuasionsstrategie während des Zweiten Weltkrieges*. HISTORISCHER DIENST DER ARMEE (Hg.). Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1995, 149–171; BONJOUR, EDGAR. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970, Bd. V, 13–46.

110 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 111–113.

111 Ebd. Direkte schriftliche Quellenbelege vom eigentlichen Treffen selbst konnte auch MANTOVANI trotz intensiver Archivrecherche bisher nicht ausfindig machen. Vgl. ebenfalls CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 118. Zum Umgang mit der belastenden Hinterlassenschaft der Hinweise auf „La Charité“ durch die schweizerischen Behörden, vgl. ZALA, *Gebändigte Geschichte*, 37–41.



weniger ausgeprägtem Druck der Weststaaten und entsprach auch den schweizerischen Interessen in Bezug auf die Landesverteidigung.<sup>112</sup> CERUTTI gelangte als Quintessenz seiner Untersuchung dieser Kontakte zur Ansicht, die Schweizer Armee sei implizit sowohl von der Schweiz selbst als auch von den Westmächten *de facto* als Teil des Nato-Verteidigungssystems betrachtet worden. Schon zu Beginn der fünfziger Jahre habe sich die Schweiz bei der Wahl zwischen bewaffneter Neutralität und Solidarität mit dem Westblock für letzteres entschieden.<sup>113</sup> Zurückhaltender urteilt MANTOVANI, der für diese Zeitperiode zum Schluss kommt, auch nach dem Ausbruch des Koreakrieges sei die militärische Solidarität der Schweiz mit dem Westen – abgesehen vom westorientierten Rüstungshandel – sehr begrenzt geblieben. Er teilt die britische Einschätzung jener Zeit, die davon ausging, dass die Schweiz in einem Krieg, in den sie nicht direkt involviert sei, unter allen Umständen neutral bleiben wolle.<sup>114</sup>

Doch die schweizerische Kooperationsbereitschaft mit den westlichen Staaten in einem Ernstfall, der das Land direkt in Mitleidenschaft gezogen hätte, wurde aus diesen Absprachen deutlich ersichtlich. Diese Tatsache, verbunden mit einer als relativ gering beurteilten militärstrategischen Bedeutung der Schweiz und einem – der schweizerischen Selbsteinschätzung widersprechenden – eher negativen Urteil über den Kampfwert der schweizerischen Armee im Fall eines Grosskonfliktes in Europa, trug dazu

112 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 113. Für die Tatsache, dass das Verhältnis zu Montgomery im Frühjahr 1952 nicht unbelastet war, spricht, dass man zumindest auf politischer Ebene den Kontakt zum Feldmarschall zu vermeiden suchte. Dies belegt eine Diskussion anlässlich einer Bundesratssitzung vom 6. Mai 1952. Bei der Bestimmung der Vertretung des Bundesrates an einem Fussball-Länderspiel zwischen der Schweiz und Grossbritannien, zu dem offenbar auch Montgomery sein Kommen angekündigt hatte, fragte EMD-Vorsteher Kobelt das Regierungskollegium: „Dois-je y aller et rencontrer Montgomery?“ Der Bundesrat beschloss daraufhin, dass weder EMD-Vorsteher Kobelt noch Aussenminister Petitpierre den Bundesrat repräsentieren würden. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 33e séance du 6 mai 1952, à 9 h, 6.5.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105.

113 CERUTTI, *La politique de défense de la Suisse*, 129.

114 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 113.

bei, dass der Anreiz der Westmächte gering blieb, die Schweiz durch Druckausübung zu einer umfassenden Integration in das westliche Allianzsystem zu bewegen. Mit solchen Pressionen hätte man unter Umständen sogar eine kontraproduktive Reaktion wie den Rückzug der Schweiz aus der wirtschaftlichen Kooperation riskiert. Dies galt es zu vermeiden. Mit ihrem partiellen Entgegenkommen gelang es der Schweiz, weitergehende militärische Absprachen in den Augen der westlichen Verteidigungsallianz als nicht unumgänglich erscheinen zu lassen und reduzierte damit die Gefahr, zu weiteren Konzessionen gedrängt zu werden.<sup>115</sup>

### 3.3 Grundsatzdiskussion im EPD

Hatte EPD-Vorsteher Petitpierre seit dem Aufbrechen des ideologischen und machtpolitischen Antagonismus zwischen dem Osten und dem Westen immer wieder vor dem Bundesrat, den Gesandten und den aussenpolitischen Kommissionen auf die Schwierigkeit hingewiesen, eine glaubwürdige, gleichzeitig jedoch die schweizerischen Interessen berücksichtigende Neutralitätspolitik zu führen, so gewann diese Problematik mit dem Ausbruch des Koreakrieges zusätzliche Brisanz. Dieser Entwicklung Rechnung tragend, bestimmte Petitpierre die Frage der Praktizierung der schweizerischen Neutralitätspolitik zum Thema der Jahresversammlung des diplomatischen Korps im September 1951.

<sup>115</sup> Allerdings dürfte das Ausbleiben des Drucks teilweise auch damit zu erklären sein, dass man auf der Seite der Nato zu diesem Zeitpunkt daran zweifelte, dass man eine allfällige Frontlinie entlang des Rheins gegen einen Vorstoss der Roten Armee würde halten können. Nur bei einer Front entlang des Rheins war jedoch aus Sicht der Nato eine Absprache mit der Schweiz zentral, um eine Umgehung der westlichen Verteidigungslinien über schweizerisches Territorium zu verhindern. MANTOVANI nennt dies auch als Grund dafür, dass es bei den Vereinbarungen zwischen Montgomery und de Montmollin, anders als bei der Absprache von „La Charité“, nicht zu ausländischen Interventionsplänen bezüglich der Schweiz kam. Vgl. MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 111.

Die Frage der konkreten Umsetzung der Neutralitätspolitik sei hochaktuell, betonte Petitpierre in seinem Eingangsreferat.<sup>116</sup> In einem kurzen Exposé skizzierte er die aussenpolitische Lage. Er stellte fest, dass sich der Brennpunkt des Kalten Krieges zur Zeit nach Asien verlagert habe. Es scheine nicht, als ob die kommunistischen Mächte im Koreakrieg an einer Konfliktbeilegung interessiert seien. Dieser lokale Konflikt könne jederzeit eskalieren und sich ausweiten. Vor allem, wenn die kommunistische Führung eine direkte Auseinandersetzung mit den USA letztlich für unvermeidlich halte, sei diese Gefahr gross, denn angesichts der intensivierten westlichen Aufrüstung spiele die Zeit eher gegen die sowjetischen und chinesischen Interessen. Damit bestehe auch das Risiko, dass die europäischen Verbündeten in einen Konflikt verwickelt werden könnten und ein globaler Krieg entstehe, der auch Europa direkt betreffe. Ansonsten beurteile er die Gefahr eines militärischen Angriffs der Sowjetunion auf Westeuropa für die nähere Zukunft als eher gering, es sei vielmehr mit einer Fortsetzung der kommunistischen Aktivitäten auf politischer Ebene zu rechnen.

Die Schweiz habe keinen Einfluss auf diese Ereignisse, stellte der EPD-Vorsteher fest, und selbst im Fall einer kriegerischen Auseinandersetzung in Europa sei ihre Rolle marginal. Aber solange nicht der ganze Kontinent kommunistisch dominiert sei, bestehe die Chance, die Neutralität vorläufig wahren zu können. Allerdings dürfe man sich keinen Illusionen über das Interesse allfälliger Kriegsführender an einer neutralen Schweiz hingeben. Die Schweiz müsse an ihrer Maxime festhalten, schloss Petitpierre, doch sei deren konkrete Umsetzung schwierig und werde immer heikler, je stärker die Spannungen ansteigen würden. Sei die Haltung der Schweiz auf militärischem und strikt politischem Gebiet noch relativ einfach zu definieren, so werfe vor allem der wirtschaftliche Bereich grosse Probleme auf, konstatierte der Aussenminister und wies auf die Problematik des Ost-West-Handels hin.<sup>117</sup>

116 Petitpierre, Conférence des Ministres 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

117 Ebd.

Ohne dass dies vom Aussenminister beabsichtigt gewesen wäre, entstand darauf eine Diskussion, bei welcher nicht die Praktizierung der Neutralitätspolitik im Zentrum stand, sondern die schweizerische Neutralitätsmaxime selbst. Essentiellen Charakter kommt dabei dem Referat Alfred Zehnders zu, denn dieser unterzog die Staatsmaxime bei dieser Gelegenheit einer Grundsatzevaluation. Der Vorsteher der Politischen Abteilung des EPD war nach dem Ausscheiden der Gesandten Ruegger und Burckhardt aus dem diplomatischen Dienst zu einer wichtigen Vertrauensperson für Petitpierre geworden.<sup>118</sup> Seine Ausführungen vor den versammelten schweizerischen Gesandten dürften damit zumindest in den Grundzügen auch den Überlegungen des Departementsvorstehers entsprochen haben.

Hier in Bern sei man im EPD überzeugt, dass die schweizerische Bevölkerung an der Neutralität festhalten wolle, auch wenn man über eine so heikle Angelegenheit natürlich keine Volksabstimmung durchführen könne, eröffnete Zehnder seine Ausführungen. Allenfalls sei eine in den letzten fünf Jahren etwas angewachsene Minderheit dagegen. Doch diese Volksmeinung hatte aus Zehnders Sicht nur beschränktes Gewicht:

„Es ist aber am Bundesrat, zu entscheiden, ob in der gegebenen Situation eine Politik der Neutralität überhaupt richtig ist. Es ist doch so, dass das, was der Schweizer will, die Unabhängigkeit und die Selbständigkeit der Schweiz ist. Wie in jeder Politik ist auch Neutralität eine Politik, d.h. auch die Neutralität ist nur ein Mittel zum Zweck, eben das Mittel, das die schweizerische Regierungen bisher als am besten geeignet für die Sicherung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Schweiz erachtet haben. Sollte sich das Instrument als untauglich erweisen, so müsste es der

118 Die Überzeugung, dass er Zehnder im Departement nicht entbehren könne, war auch der Grund dafür, weshalb Petitpierre eine Entsendung des Vorstehers der Politischen Abteilung als Nachfolger Burckhardts nach Frankreich 1949 ausschloss, vgl. Petitpierre an Burckhardt, Brief, 21.9.1949, BA, E 2800 1990/106/16. 1952 wurde Zehnder zum Generalsekretär des EPD ernannt.

Bundesrat trotz aller Sentimentalität, mit der das Schweizervolk an der Neutralität hängt, zum alten Eisen werfen.“<sup>119</sup>

Bevor man die Frage beantworte, ob es ein geeigneteres Instrument zur Sicherung der Unabhängigkeit der Schweiz gebe, müsse man die zur Verfügung stehenden Alternativen prüfen, denn es sei unvorsichtig, auf ein bisher bewährtes Mittel zu verzichten, ohne einen besseren Ersatz dafür zu haben. Die Alternative zur Neutralität sei der Beitritt der Schweiz zu einem System, welches die Sicherheit von Kleinstaaten gewährleiste. Konkret sah Zehnder zwei Optionen: Erstens die Mitgliedschaft in der Nato, und damit in einem militärischen Bündnis, oder zweitens der Beitritt zur Uno, einem System der kollektiven Sicherheit.

Zehnder verwarf beide Alternativen. Ein Beitritt zu einem Militärbündnis gefährde die Unabhängigkeit eines Kleinstaates:

„Theoretisch mag ein Defensivbündnis in gewissen Zeiten tauglich sein für die Bewahrung der Unabhängigkeit und Selbständigkeit eines Staates, aber es nützt ja nur, wenn ein Stärkerer dahintersteht, und in dieser Vereinigung mit dem Stärkeren liegt die Gefahr für den Schwächeren.“<sup>120</sup>

Ein Hegemon könne seine Politik in einem Militärbündnis gegenüber den schwächeren Mitgliedern jederzeit durchsetzen, warnte Zehnder. Auch wenn er die USA nicht explizit erwähnte, so war die Anspielung doch offensichtlich. Aber auch eine Uno-Mitgliedschaft sei keine realistische Alternative, führte er weiter aus. Ein System der kollektiven Sicherheit funktioniere nur, wenn es wirklich universell sei. Sobald eine Staatengruppe dieses verlasse, verliere es seine Wirkung. Zudem stütze sich die Idee der kollektiven Sicherheit auf das Instrument der Sanktionen und akzeptiere damit den Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte, was in

119 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4. Vgl. auch Zehnder, Proces-Verbal de la Conférence des ministres du 7 septembre 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

120 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.

diametralem Widerspruch zur traditionellen Politik der Schweiz stehe. Gerade für einen Kleinstaat sei es jedoch gefährlich, mit Traditionen zu brechen, deshalb sei für die Schweiz auch das System der kollektiven Sicherheit nicht annehmbar.<sup>121</sup>

Schliesslich widmete sich Zehnder der Frage, ob die Neutralität wirklich ein untaugliches Mittel zur Gewährleistung der schweizerischen Sicherheit darstelle: „Haben wir bereits Anhaltspunkte, dass unsere Neutralität im Kriegsfall nicht respektiert wird? Meine Antwort fällt eindeutig aus: Nein.“ Dies seien nur Vermutungen, so Zehnder, und er fuhr fort: „Wir wollen aber nicht einen radikalen Wechsel der Politik vornehmen gestützt auf Vermutungen. Es müssten schon sicherere Anhaltspunkte für die Untauglichkeit vorliegen, damit ein Bruch mit der Tradition vorgenommen wird.“<sup>122</sup> Alle diese Erwägungen führten ihn zum Schluss, die Schweiz müsse an der Neutralität festhalten:

„Es liegt bis heute kein Anhaltspunkt vor, dass die schweizerische Neutralität ein untaugliches Instrument für die Bewahrung der schweizerischen Unabhängigkeit und Selbständigkeit geworden ist. Solange dies nicht der Fall ist, wäre es unklug, das Instrument, das sich bisher immerhin auch in schwierigen Zeiten bewährt hat, gegen ein anderes auszutauschen, das zum mindesten ebenso problematisch ist und uns vielleicht noch weniger Sicherheiten bietet.“<sup>123</sup>

Hinter Zehnders Ausführungen müssen verschiedene Fragezeichen gesetzt werden. So war der Beitritt zu einem System der kollektiven Sicherheit, oder mit anderen Worten zu den Vereinten Nationen, nicht notwendigerweise eine Alternative zur Neutralität, sondern wurde von anderen Neutralen wie Schweden als Ergänzung zur Neutralität verstanden. Nur die rigide Interpretation der Neutralitätspolitik durch den Bundesrat, welcher auf einer expliziten Anerkennung der Neutralität durch die Uno bestanden

121 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.

122 Ebd.

123 Ebd.

hatte, liess den neutralen Status mit einem Beitritt unvereinbar erscheinen. Und wenn Zehnder den Einsatz von Sanktionen als Beweis anführte, dass die Uno den Krieg als legitimes Mittel zur Lösung von politischen Konflikten betrachtete, so mutet dies bis zu einem gewissen Grad paradox an. Ausgerechnet ein neutraler Staat, dessen Status sich völkerrechtlich über den Krieg und das Recht der Staaten auf Krieg definierte, warf damit der Weltorganisation, die in ihrer Charta ein Gewaltverbot postulierte, die Akzeptanz von Gewaltmassnahmen in den internationalen Beziehungen vor. Eine Erklärung für Zehnders Vorwurf dürfte der Verlauf des Korea-Krieges bieten, der wohl als Massnahme zur Wiederherstellung der Sicherheit durch die internationale Gemeinschaft geplant gewesen war, in der Realität jedoch wieder in das klassische Muster der Konfliktaustragung zurückfiel.<sup>124</sup>

Nachvollziehbar und aus dieser Perspektive durchaus berechtigt war dagegen Zehnders Skepsis gegenüber dem Hegemon in einem Militärbündnis. Durch den starken Druck, welchen die USA auf die Schweiz bis zum Abschluss des Hotz-Linder-Agreements ausgeübt hatten, war im EPD das Misstrauen gegenüber den USA gewachsen. Die Skepsis gegenüber der als inkohärent und unvorsichtig empfundenen amerikanischen Aussenpolitik hatte sich verstärkt. Sehr optimistisch erscheint wiederum die Einschätzung, die der Vorsteher der Politischen Abteilung bezüglich der Funktionalität der Neutralität im Kriegsfall vornahm. Hier ist auch der markanteste Unterschied zu den Äusserungen Petitpierres festzustellen, welcher der Überzeugung war, die Respektierung der Neutralität im Kriegsfall hänge in erster Linie von der konkreten strategischen und militärischen Interessenkonstellation und nicht vom Respekt der Neutralität als Statut ab. Die Meinungen des Departementsvorstehers und seines engen Mitarbeiters trafen sich wieder, wenn sie aus der letztlich Unsicherheit über die Funktionalität der Staatsmaxime – eine Ungewissheit, die wohl nur durch einen glücklicherweise ausgebliebenen Ernstfall hätte geklärt werden können – ein Argument ableiteten, das für die Beibehaltung der Neutralität sprach.

124 GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 129.

Bei aller Kritik an Zehnders Ausführungen bleibt jedoch festzuhalten, dass er mit diesen Ausführungen eine Evaluation auf konzeptioneller Ebene vornahm, bei welcher er die bisherige neutralitätsorientierte Politik gegen die Alternativen einer Mitgliedschaft in einer Militärallianz und dem Beitritt zu einem System der kollektiven Sicherheit abwog. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass eine solche Grundsatzevaluation im Sinn einer strategischen Gesamtanalyse auf konzeptioneller Ebene auch im Rahmen der Landesregierung stattfand.

Die anwesenden Gesandten unterstützten in ihren jeweiligen Referaten und Diskussionsbeiträgen das Festhalten der Schweiz am Grundsatz der Neutralität ebenfalls. In verschiedenen Voten machten die Mitglieder des diplomatischen Korps jedoch auch auf die kritischen Stimmen in den Ländern aufmerksam, in welchen sie akkreditiert waren. Sie begrüßten aber den klaren Positionsbezug, so wie Franz Kappeler, der schweizerische Gesandte in Beirut:

„Besonders in prekären Momenten häufen sich die skeptischen Stimmen. Es war daher besonders wertvoll, von Herrn Zehnder zu hören wie positiv man die Neutralitätspolitik in der Heimat beurteilt und wie überzeugt man hier von ihrer Richtigkeit zur Wahrung der Unabhängigkeit ist.“<sup>125</sup>

Meist nur am Rand gingen die Vertreter der Schweiz im Ausland auf das eigentliche Thema der Jahresversammlung ein. Zehnder, der sich im Rahmen seines Referats auch zur konkreten Praxis der Neutralitätspolitik äusserte, warnte vor allem vor einer Ausdehnung der Neutralitätspflichten und der damit verbundenen Einschränkung der Handlungsfreiheit:

„Wir müssen uns hüten, den Begriff der Neutralität selber zu differenzieren, zu umschreiben oder zu interpretieren. In der heutigen politischen Situation brauchen wir mehr Ellenbogenfreiheit als in normalen Friedenszeiten.“<sup>126</sup>

125 Kappeler, Procès-Verbal de la Conférence des ministres du 7 septembre 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

126 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.



Die Schweiz müsse selbst Wesen, Inhalt und Umfang der Pflichten definieren, die sich aus der dauernden Neutralität für sie ergebe. Zehnder wandte sich gegen die Akzeptanz einer Gesinnungsneutralität und gegen eine Gleichgewichtspolitik zwischen Ost und West. Letztere führe zu einer opportunistischen Politik, warnte er. Die gewundenen Ausführungen Zehnders zum Verhalten der Schweiz gegenüber den westlichen Massnahmen zur wirtschaftlichen Blockade der Oststaaten konnten allerdings nur schlecht kaschieren, dass die Forderung nach einer vollständig selbstbestimmten Interpretation der Neutralitätspolitik bereits überholt war und nicht mehr den politischen Realitäten entsprach.

In seinem Fazit, das Petitpierre im Anschluss an die Diskussionen zog, konstatierte er, dass das Prinzip der Neutralität unbestritten sei, kritisierte jedoch gleichzeitig, das zentrale Problem der Praxis der Neutralitätspolitik sei lediglich gestreift worden. Dabei würden sich in diesem Bereich die heikelsten Fragen stellen, hielt der Aussenminister fest und verwies auf die Notwendigkeit eines Positionsbezugs in der Frage des Ost-West-Handels. Er selbst glaube nicht, dass die Haltung der Schweiz in dieser Frage inkompatibel mit der Neutralität sei, aber es seien solche konkreten Probleme, welche man lösen müsse.<sup>127</sup>

Der EPD-Vorsteher betonte, die Schweiz stehe in diesem Konflikt, der die Welt teile, weder ausserhalb noch zwischen den beiden Lagern, sondern gehöre wirtschaftlich und bedingt durch das politische System klar zur einen Seite. Angesichts dieser Tatsache, so Petitpierre, scheine ihm eine Gleichgewichtspolitik überholt, die davon ausgehe, dass die Schweiz in der gegenwärtigen Auseinandersetzung alles, was sie der einen Seite gewähre, auch der anderen zugestehen müsse. Es müssten neue Prinzipien für die Neutralitätspolitik gefunden werden, an welchen man sich in Zukunft in den Beziehungen zum Ausland orientieren könne. Petitpierre tönte an, der Grundsatz der Gegenseitigkeit könne eine solche Richtschnur für die

127 Petitpierre, Procès-Verbal de la Conférence des ministres du 7 septembre 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

Beziehungen der Schweiz zu einem anderen Land darstellen.<sup>128</sup> Petitpierre legte vor den schweizerischen Gesandten auch dar, wie er die Neutralität und ihre Kommunikation handhaben wollte:

„Je soulignerai encore que l'analyse de la neutralité doit être fait par ceux qui doivent appliquer cette politique. Il faut se garder d'affaiblir la notion de neutralité aux yeux de l'opinion. La neutralité ne doit donc pas faire l'objet de discussions publiques. Par conséquent, me référant à certaines suggestions qui ont été formulées aujourd'hui, je suis d'avis que nous devons éviter de vouloir trop justifier et expliquer la neutralité à l'intention des pays qui nous entourent. En cherchant à en démontrer les vertus, nous ne ferions que l'affaiblir. L'étranger doit considérer notre position comme intangible. Notre neutralité doit être, à ces yeux, un fait incontesté, que nous ne nous apprêtons pas à modifier.“<sup>129</sup>

Petitpierre bestätigte damit die Linie, die sich in den vergangenen Jahren im Umgang des Aussenministers mit der Neutralität herauskristallisiert hatte. Eine öffentliche Auseinandersetzung über den Sinn und die Funktionalität sollte möglichst unterbunden und damit das Bild eines unerschütterlichen Festhaltens an der Neutralität im Ausland zementiert werden. Dies bedingte gegenüber der Öffentlichkeit auch ein Negieren der Schwierigkeiten, die sich für die Neutralität aus den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges ergaben. Petitpierre unterstützte so bewusst die Vermittlung eines Bildes der schweizerischen Staatsmaxime, das nicht der Realität entsprach. Er förderte somit zumindest gegenüber der Öffentlichkeit einen Prozess, welcher die Neutralität in erster Linie historisch legitimierte, sie der öffentlichen Debatte entzog und von der Überprüfung an der politi-

128 Petitpierre gab auch zwei Beispiele, wie er diesen Grundsatz der Gegenseitigkeit auffasste: „Je crois que l'un de ces principes devrait être celui de la réciprocité. Nous pourrions, par exemple, refuser l'envoi dans notre pays d'attachés militaires d'Etats qui ne nous offrent pas la possibilité d'en entretenir sur leur territoire national. Nous pourrions également, sur la base du critère de réciprocité, interdire la présence aux manoeuvres de notre armée d'attachés militaires de nations qui ne nous permettent pas d'assister aux leurs.“ Petitpierre, Procès-Verbal de la Conférence des ministres du 7 septembre 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

129 Ebd.

schen Wirklichkeit abkoppelte. Damit leistete er einen wesentlichen Beitrag zum Prozess der Dogmatisierung, der sich aus der damaligen Wahrnehmung der politischen Konstellationen vielleicht noch als im Staatsinteresse stehend rechtfertigen liess. Kurzfristig und kombiniert mit einer nur diffusen Umschreibung der sich für den permanent Neutralen ergebenden Pflichten gegenüber dem Ausland sollte mit dieser Strategie eine Maximierung des Handlungsspielraums für die schweizerischen Behörden erreicht werden. Langfristig und mit zunehmendem Einfluss von Parlament und Bevölkerung auf die Gestaltung der Aussenpolitik bewirkte diese Dogmatisierung der Neutralität jedoch entgegen der ursprünglichen Intentionen eine wirkungsmächtige und staatspolitisch fragwürdige Einschränkung des aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums.

### **3.4 Fazit**

Die massgebliche Zäsur im internationalen Umfeld war im Jahr 1950 auch für die schweizerischen Verantwortungsträger der Ausbruch des Koreakrieges. Nachdem im EPD 1949 zunächst noch eine leichte Entspannung der aussenpolitischen Lage konstatiert worden war, verdüsterte sich dieses Bild nach der Detonation der ersten sowjetischen Atombombe Ende August und dem Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg schon in der zweiten Jahreshälfte wieder. Durch das erneut als aggressiver eingeschätzte Vorgehen der UdSSR ergab sich aus Sicht von EPD und EMD im Frühjahr 1950 wieder eine deutliche Spannungszunahme, die ihren Höhepunkt schliesslich in der ersten grossen, bewaffneten Konfrontation im Rahmen des Kalten Krieges in Korea fand.

Petitpierre schloss eine Eskalation des Krieges in Asien zu einem generellen Konflikt, der auch Europa in Mitleidenschaft ziehen würde, nicht aus. Die Parallelen der Ausgangslage des Koreakonfliktes mit der Situation im geteilten Deutschland steigerten Petitpierres Anspannung zusätzlich. Vor diesem Hintergrund beurteilte er auch den massiven Einsatz der USA in Asien ambivalent. Petitpierre und auch das EMD begrüsst auf der einen Seite die unzweideutige Demonstration des westlichen Widerstands-

willens gegen die weltweite kommunistische Expansion. Auf der anderen Seite befürchtete der EPD-Vorsteher bei einem zu weitgehenden Engagement der Vereinigten Staaten in Asien eine Überdehnung der amerikanischen Kräfte und ein Zurückfallen Westeuropas in der aussenpolitischen Prioritätenliste der westlichen Führungsmacht. Er argwöhnte, dass ein so entstehendes Sicherheitsvakuum von der Sowjetunion ausgenützt werden könnte, falls diese eine entscheidende Konfrontation als unausweichlich beurteilte.

Der Gesamtbundesrat beschloss als unmittelbare Konsequenz des Kriegsausbruchs eine Beschleunigung der Kriegsvorbereitungen. Dies wirkte sich zunächst auf das Rüstungsbudget des EMD aus. Neben diesen Massnahmen zur Stärkung der militärischen Landesverteidigung wurden auch Vorkehrungen zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung ergriffen und ein Ausbau des Staatsschutzes forciert.

Wie wirkte sich diese massive Verschlechterung der internationalen Lage auf die Einschätzung der Neutralität und der Neutralitätspolitik aus? Wenn man den Fokus zunächst auf die nicht direkt entscheidungskompetenten Akteure richtet, so konnte festgestellt werden, dass die bundesrätliche Politik verstärkt hinterfragt wurde. Dabei wurde von zwei entgegengesetzten Standpunkten Kritik geübt. Beide Seiten zweifelten die von Petitpierre verfochtene Kompatibilität der schweizerischen Neutralität mit der klar westorientierten Solidaritätspolitik an. Doch die Schlüsse, die daraus gezogen wurden, waren einander diametral entgegengesetzt. So forderte ein Major im Generalstab, Georges Rapp, im Frühjahr 1950 in der Presse, die Schweiz solle sich den westlichen Verteidigungsbestrebungen anschliessen. Ausschlaggebend für diese Forderung, die allerdings nur Rapps persönliche Ansicht und nicht eine Mehrheitsmeinung der Armeeführung repräsentierte, war die Überzeugung, dass die Schweiz auf ideologischer Ebene zum westlichen Lager gehöre und dass eine auf Autarkie ausgerichtete Landesverteidigung finanziell und rüstungstechnisch nicht realistisch sei.

Aus den Reihen der Gesandten wurde dagegen im September 1950 der Ruf laut, die Schweiz müsse kompromittierende institutionelle Bande zu den westlichen Staaten kappen, da insbesondere die Mitgliedschaft in der OECE die Neutralität und deren Schutzwirkung verwässere. Namentlich Henry de Torrenté und Camille Gorgé, die Leiter der Vertretungen in London und Moskau, forderten eine noch rigidere Interpretation der Neutralitätspolitik. Sie befanden, angesichts des sich stark überschneidenden Mitgliederkreises von OECE, Nato, Brüsseler Pakt und Europarat und der zunehmenden Interdependenz der Aufgaben von Nato und OECE lasse sich eine weitere Mitgliedschaft der Schweiz in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa nicht verantworten.

Petitpierre verteidigte seine Politik der „Neutralität und Solidarität“ gegen die Anfechtungen. Seiner Ansicht nach hatte sich die Politik der Schweiz gegenüber den internationalen Organisationen als richtig erwiesen. Das Fernbleiben von den Vereinten Nationen hatte aus seiner Sicht keine gravierenden Nachteile verursacht. Im Gegenteil hatte der Druck deutlich abgenommen, seit die Uno verstärkt zu einer Arena der Auseinandersetzung der beiden Blöcke geworden war. Die Mitgliedschaft in verschiedenen Spezialorganisationen verringerte gleichzeitig die Gefahr einer Isolierung auf internationaler Ebene. Auch in seiner distanzierten Haltung gegenüber dem Europarat sah sich Petitpierre bestätigt. Die Diskussionen um die Gründung einer europäischen Armee im Sommer 1950 hatten seine neutralitätspolitisch begründete Zurückhaltung nachträglich legitimiert. Heikel präsentierte sich in dieser Zeit die Situation in der OECE. Die Organisation konnte sich immer weniger einer Beeinflussung ihrer Tätigkeit durch die militärischen und politischen Bedürfnisse der westlichen Staaten entziehen, was die neutralen Mitgliedstaaten in Bedrängnis brachte. Petitpierre anerkannte dies als Gefährdung für die Kooperation im Rahmen der OECE. Er machte jedoch klar, dass die schweizerische Partizipation auch aus Eigeninteresse erfolge und die Schweiz gerade in Fragen der wirtschaftlichen Versorgung und der Rüstung stark von den Westmächten abhängig sei.

Bei Petitpierre führte die Tatsache, dass sich die zwischen Neutralität und klar westorientierter Solidarität oszillierende Politik in den ersten Jahren des Kalten Krieges als gangbarer Weg erwiesen hatte, zu einer Verlagerung seiner anhaltenden Zweifel über den richtigen aussen- und sicherheitspolitischen Kurs der Schweiz. Der Fokus seiner Bedenken richtete sich – anders als nach der kommunistischen Machtübernahme in Prag von 1948 – nicht mehr auf die Frage der moralischen und sicherheitspolitischen Verantwortbarkeit der Neutralität, sondern auf die Problematik der konkreten Umsetzung einer Neutralitätspolitik, die ein Mindestmass an Glaubwürdigkeit bewahren und gleichzeitig sicherheits-, aussen- und wirtschaftspolitische Interessen unter einen Hut bringen musste.

Das Festhalten am Prinzip der Neutralität schien sich als praktikabel zu erweisen. Eine Situation, die Petitpierre stets befürchtet hatte, dass nämlich die Schweiz offen zu einer eindeutigen, auch militärisch und politisch verbindlichen Seitenwahl gezwungen würde, konnte bisher vermieden werden. Wenn die westlichen Staaten die schweizerische Neutralität auch nicht guthiessen, so akzeptierten sie diese Haltung inzwischen doch wieder vermehrt als Tatsache.

Wesentlichen Einfluss darauf, dass der Anreiz für die westlichen Führungsmächte gering blieb, die Schweiz zur Aufgabe ihrer Neutralität zu bewegen, hatte die grosse neutralitätspolitische Konzessionsbereitschaft der Schweiz. So schloss sie sich, allerdings erst nach beträchtlichem wirtschaftlichem Druck, im Juli 1951 mit dem Hotz-Linder-Agreement *de facto* dem westlichen Embargo für strategische Güter gegenüber der Sowjetunion und den Oststaaten an. Und auch im militärischen Bereich zeigten die schweizerischen Verantwortungsträger Diskussionsbereitschaft. Im sogenannten „Montgomery-de Montmollin-Agreement“ trafen Montgomery und der schweizerische Generalstabschef de Montmollin im Februar 1952 eine Eventualfallabsprache, in welcher allfällige Anschlusspunkte in einer hypothetischen gemeinsamen Front bestimmt wurden, was eine Änderung der schweizerischen Aufmarschplanung nach sich zog. Angesichts dieses in beiden Fällen neutralitätspolitisch äusserst heiklen

Entgegenkommens sahen die Westmächte keine Veranlassung, weitergehenden Druck auf die Schweiz auszuüben und so unter Umständen die wirtschaftliche Kooperationsbereitschaft der Schweiz aufs Spiel zu setzen. So konnte Petitpierre am Ende der Jahreskonferenz der schweizerischen Gesandten 1951 ein positives Urteil über den Stellenwert der Neutralität fällen: „Je crois pouvoir dire, en guise de conclusion, qu’aucune menace ne pèse actuellement sur la neutralité. Nous pouvons nous féliciter de n’avoir pas été mis jusqu’ici en demeure de choisir et de prendre parti.“<sup>130</sup>

Der Druck auf die Schweiz, sich vollständig in den Westblock einzugliedern, sowohl wirtschaftlich und politisch wie auch militärisch, liess damit nach. Dies bedeutete jedoch nicht, dass Petitpierre die Neutralität wieder als effektiv und damit sicherheitspolitisch funktional einschätzte. Seine Zweifel blieben bestehen und er warnte in seinen Referaten vor den Gesandten und vor den aussenpolitischen Kommissionen der Räte weiterhin davor, sich über eine allfällige Respektierung im Ernstfall Illusionen hinzugeben. Ebenso wie seine Zweifel an der Wirksamkeit der Neutralität blieb jedoch auch Petitpierres Ansicht bestehen, dass es keine valable Alternative zu diesem Kurs gebe.

Die Staaten Westeuropas betrachtete der EPD-Vorsteher als zu schwach, um der Bedrohung durch den Kommunismus und die Sowjetunion standhalten zu können. Angesichts der militärischen Abhängigkeit von den USA und dem nach Ansicht Petitpierres mangelnden Widerstandswillen bot die Vision eines engeren westeuropäischen Zusammenschlusses keine Perspektive für das rasche Entstehen einer glaubwürdigen Alternative zum Festhalten an der Neutralität. Petitpierre blieb gegenüber der Nato ebenfalls skeptisch eingestellt. Auch das EMD schätzte die militärische Stärke der Nato nach wie vor als sehr begrenzt ein und sah die Sowjetunion gegenüber den USA mindestens kurzfristig immer noch deutlich im Vorteil. Dementsprechend pessimistisch sah der Chef des Nachrichtendienstes, Oberst Charles Daniel, das Schicksal Westeuropas bei

130 Petitpierre, Procès-Verbal de la Conférence des ministres du 7 septembre 1951, 7.9.1951, BA, E 2800 1967/61/65.

einem Kriegsausbruch. Die skeptische Einschätzung der militärischen Potenz der Nato wurde bei Petitpierre noch ergänzt durch das wieder negativere Bild der USA. Die als inkohärent beurteilte amerikanische Aussenpolitik in Asien und die Druckausübung auf die Schweiz beim Abschluss des Hotz-Linder-Agreements hatten das Misstrauen gegenüber der westlichen Führungsmacht wieder stark anwachsen lassen.

Während beim EPD-Vorsteher selbst der Wille zum Festhalten am Prinzip der Neutralität gewachsen war, wurde die Maxime nach dem Bedrohungsanstieg ab Anfang 1950 zum Gegenstand der Kritik. Petitpierre reagierte auf diese Infragestellung, indem er seine Rechtfertigungsstrategie ausbaute und den Einsatz von ideologisierenden Elementen verstärkte. Gegenüber der Öffentlichkeit hatte Bundesrat Petitpierre die Tradition schon zuvor zur Legitimierung der Neutralität angeführt. Doch nun bezeichnete er diese auch gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen als eine von der eigenen Geschichte diktierte Maxime, auf welche die Schweiz nicht ungestraft verzichten könne. Er argumentierte weiter, auch der Instinkt gebiete ein Festhalten an der Neutralität, welche für die Schweiz eine eigentliche „raison d’être“ bedeute. Hatte Petitpierre Ende 1948 gegenüber dem gleichen Adressatenkreis noch in erster Linie rationale Gründe betont, welche seiner Ansicht nach für eine Weiterführung dieser Politik sprachen, stellte er nun Argumente ins Zentrum, welche keinen Bezug zur aktuellen politischen Realität aufwiesen. Dass der Aussenminister die Neutralität damit von den realen politischen Parametern abkoppelte und sie als nationales Identitätsmerkmal emporstilisierte, belegt, dass er deren Dogmatisierung nun auch in Kreisen förderte, welche er in den Jahren zuvor teilweise recht offen auf die Defizite dieser Doktrin aufmerksam gemacht hatte. Die Entwicklung der Neutralität zu einer nationalen Ideologie wurde dadurch erneut begünstigt.<sup>131</sup> Weiterhin bemühte sich Petitpierre auch darum, eine öffentliche Debatte um die Staatsmaxime zu vermeiden, da er eine solche als nicht opportun erachtete. Es galt seiner Meinung nach strikt zu vermeiden, dass durch eine kritische Auseinandersetzung im

131 FREI, *Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität*, 111–113.



Ausland Zweifel an der Entschiedenheit der Schweiz aufkämen, an der Neutralität festzuhalten.

Petitpierre verfolgte mit dieser restriktiven Kommunikationsstrategie ein weiteres Ziel. Durch das Vermeiden einer genauen Umschreibung der Neutralität und der sich daraus ergebenden Präzisierung der Rechte und Pflichten sollte der neutralitätspolitische Handlungsspielraum der Regierung möglichst gross bleiben. In der heiklen politischen Situation bräuchten die Verantwortungsträger mehr Ellbogenfreiheit als in normalen Friedenszeiten, hatte Alfred Zehnder im September 1951 vor dem diplomatischen Korps ausgeführt. Und der EPD-Vorsteher selbst bekräftigte den Anspruch, dass nur die Schweiz selbst und hier letztlich der Bundesrat befugt sei, die konkrete Ausgestaltung der Neutralitätspolitik zu bestimmen. Dieser Anspruch auf eine vollständig autonome Interpretation der Neutralitätspolitik war jedoch im ideologisierten Umfeld des Kalten Krieges nicht mehr realistisch, wie der unter Druck erfolgte Abschluss des Hotz-Linder-Agreements bereits gezeigt hatte. Sollte mit dieser von Petitpierre geförderten Dogmatisierung der Neutralität eine Maximierung des Handlungsspielraums für die schweizerischen Behörden erreicht werden, so gelang dies nur beschränkt. Die Zukunft musste zeigen, ob dieser Kurs des Festhaltens am Grundsatz der Neutralität bei gleichzeitiger Anpassung an die westliche Interessenlage auch vom internationalen Umfeld akzeptiert und sich somit als langfristig praktikabel erweisen würde.



## **Kapitel 4**

### **Konsolidierung des Sonderfalls ab 1952**



## 4.1 Perzeption zunehmender westlicher Akzeptanz

### 4.1.1 Anzeichen einer Spannungsreduktion und Eindruck steigender westlicher Wertschätzung im EPD und im EMD

Aus der Sicht des EPD und des EMD gab es im ersten Halbjahr 1952 im internationalen Umfeld sowohl positive als auch negative Tendenzen. In Europa dominierte die Frage der deutschen Wiederbewaffnung die politische Traktandenliste. Moskau lancierte im Frühjahr 1952 eine Entspannungsoffensive und schlug eine Wiedervereinigung und Neutralisierung Deutschlands vor, um eine Eingliederung Westdeutschlands in den Westblock zu verhindern. Die Westalliierten des Zweiten Weltkrieges lehnten diesen sowjetischen Vorschlag jedoch ab. Mit der Unterzeichnung des Generalvertrags zwischen den westlichen Besatzungsmächten und der Regierung Westdeutschlands am 26. Mai in Bonn wurde das Besatzungsstatut aufgehoben, am folgenden Tag wurde in Paris das Abkommen zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) unterschrieben. Damit wurden die Weichen in Richtung einer Wiederbewaffnung Westdeutschlands gestellt.<sup>1</sup> Bei Petitpierre lösten diese Entwicklungen beträchtliche Besorgnis aus, insbesondere weil er unsicher war, wie die UdSSR darauf reagieren würde.<sup>2</sup> In Asien dagegen schien sich die Lage etwas entspannt zu haben. Die Eskalationsgefahr des Koreakrieges wurde im EMD als rückläufig beurteilt. Der Konflikt zeige, dass die kommunistische Auffassung vom Kalten Krieg auch militärische Aktionen mit begrenztem Umfang und Ziel einschliesse, hielt ein Lagebericht der Nachrichtensektion des Generalstabs im Juni 1952 fest.<sup>3</sup>

Während die Beurteilung der internationalen Lage damit ein ambivalentes Bild ergab, so war aus der Sicht des EPD ein eindeutig positiver Trend feststellbar, was die Akzeptanz der schweizerischen Neutralität vor

1 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 282–308; LOTH, *Der Weg nach Europa*, 91–112.

2 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

3 Kunz, Bericht der Nachrichtensektion zur allgemeinen militärpolitischen Lage anfangs Juni 1952, 4.6.1952, BA, E 5560(C) 1975/46/124.

allem im westlichen Lager betraf. Unverhofft positive Signale erhielt Petitpierre sogar vom norwegischen Uno-Generalsekretär Trygve Lie. Bei einem Gespräch, das der EPD-Vorsteher Ende Oktober 1951 mit Lie führte, äusserte dieser die Ansicht, dass die Uno auch bei einer Aggression der Sowjetunion gegen die Schweiz intervenieren müsse. Petitpierre hob in seiner Gesprächsnotiz diese Zusicherung des Uno-Repräsentanten gegenüber dem neutralen Nicht-Mitgliedsland hervor:

„Enfin M. Lie m’a fait une déclaration importante. Il considère qu’en cas d’attaque de l’Union Soviétique contre un pays quelconque du monde occidental, tous les pays devraient prendre les armes pour le défendre. Même si la Suisse ou la Suède étaient attaquées, a-t-il ajouté, je ferais mon possible pour obtenir que les Nations Unies prennent les armes pour défendre ces deux pays.“<sup>4</sup>

Der Aussenminister informierte auch die anderen Mitglieder des Bundesrates unverzüglich über diese Aussage des Uno-Generalsekretärs. Dieser sei weiter auch der Ansicht, dass die Sowjetunion im Moment für einen Kriegsausbruch nicht vorbereitet sei. Lie erachte es als möglich, dass man mit der UdSSR zu einem *modus vivendi* gelange, wenn in den nächsten beiden Jahren kein Krieg ausbreche.<sup>5</sup>

Auch von der westlichen Führungsmacht, den USA, kamen Signale, die in Bern als Anzeichen einer gewissen Akzeptanz der schweizerischen Sonderposition gedeutet wurden. Am 9. Januar 1952 genehmigte US-Präsident Harry S. Truman einen Erlass, der die Schweiz trotz ihrem neutralen Status in den Kreis jener Länder aufnahm, welche gemäss den Bestimmungen des amerikanischen *Mutual Defense Assistance Acts* von 1949 amerikanische Rüstungsgüter beziehen konnten. In diesem Gesetz war festgehalten worden, dass amerikanisches Kriegsmaterial für jene Länder grundsätzlich erwerbbar sei, deren Fähigkeit zur Selbstverteidigung im

4 Petitpierre, Entretien avec M. Trygve LIE, Secrétaire général des Nations Unies, 30.10.1951, BA, E 2800 1990/106/19.

5 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 76. Sitzung des Bundesrates vom 2. November 1951, 2.11.1951, BA, E 1003 1970/343 R3105.

Interesse der amerikanischen Sicherheit liege. Diese formelle Aufwertung ihres rüstungsexportpolitischen Status durch die USA erfolgte im Fall der Schweiz sogar noch vor der gleichen Massnahme für das strategisch wichtigere Schweden.<sup>6</sup> An der Bundesratssitzung von Mitte Januar begrüsst Kobelt und Petitpierre diesen Entscheid, auch wenn der Aussenminister warnte, man müsse darauf achten, nicht in einem Atemzug mit den Atlantikpaktstaaten genannt zu werden, welche ebenfalls dieser Kategorie angehörten.<sup>7</sup> Zwei Faktoren relativieren dieses Zeichen der Anerkennung der USA allerdings bis zu einem gewissen Grad. Zum einen handelte es sich bei diesem Schritt der US-Regierung auch um eine Gegenleistung für die angetönte Bereitschaft des Bundesrates, den Export von in der Schweiz hergestellten Raketen in die USA zu bewilligen. Zum zweiten blieb diese formelle rüstungspolitische Aufwertung vorderhand ohne konkrete Folgen, denn die Schweiz belegte in der Prioritätenliste derjenigen Länder, welche von den USA für den Erwerb von amerikanischem Kriegsmaterial als qualifiziert erachtet wurden, einen tiefen Rang. In der Praxis blieb der Bezug von Rüstungsgütern aus den USA während des Koreakrieges und damit in einer Zeit der knappen Verfügbarkeit für die Schweiz nach wie vor äusserst schwierig.<sup>8</sup>

Ambivalenten Charakter offenbarte auch die Einschätzung der Schweiz durch das US-Oberkommando, über welche Alfred Zehnder, der Vorsteher der Politischen Abteilung des EPD, seinen Vorgesetzten Petitpierre im Februar 1952 informierte. Zehnder war während eines Aufenthaltes in Paris Anfang 1952 bei einem Abendessen mit General Alfred M. Gruenther zusammengetroffen. Dieser bekleidete unter General Dwight D. Eisenhower, dem ersten *Supreme Allied Commander to Europe* (SACEUR) der Nato und späteren Präsidenten der USA, den Posten des Generalstabschefs in Europa. Dabei hatte sich Zehnder mit diesem hochrangigen Vertreter der

6 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 137–139.

7 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 4. Sitzung des Bundesrates vom 15. Januar 1952, 15.1.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105.

8 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 137–139. Zu den Raketenexporten in die USA, vgl. auch 144–149.

amerikanischen Militärführung auch über die schweizerische Neutralitätspolitik unterhalten. Er habe diese Gespräche nicht provoziert, hielt Zehnder fest, doch sei er der Unterhaltung auch nicht ausgewichen, da er das grosse Interesse des Bundesrates an der Meinung des amerikanischen Oberkommandos über die schweizerische Neutralitätspolitik kenne. Die Militärführung der USA verfolge die Aufrüstungsbestrebungen der Schweiz mit grosser Aufmerksamkeit, berichtete Zehnder:

„Il [le haut commandement américain] est convaincu qu'une Suisse armée et bien décidée à se défendre contre une agression éventuelle de l'Est est dans l'intérêt de la communauté atlantique. Le but américain étant de créer une Europe capable de résister à l'URSS, la voie à suivre peut bien varier. A l'heure qu'il est, le haut commandement américain accepte sans réserve la Suisse neutre et vigilante. Il y a même un peu d'admiration pour ce pays indépendant qui, sans trop se soucier de ce qui se passe autour de lui, suit sa ligne droite. Mais à la fin du raisonnement américain se trouve une conclusion prématurée que fausse l'attitude sympathique des milieux militaires américains. En effet, disent-ils, de toute façon la Suisse se trouvera l'alliée des Américains le jour même où l'agression soviétique se produira en Europe. Si vous essayez de leur faire comprendre que la Suisse luttera aussi contre l'agresseur américain, ils vous répondent que ce dicton bien connu est conforme à notre politique de neutralité et qu'il est du devoir de chaque citoyen suisse de le répéter, mais qu'en réalité la Suisse ne se battra pas contre les Etats-Unis d'Amérique puisque la lutte engagée en Europe sera une lutte à vie et à mort contre le communisme et pour la civilisation européenne, et dans cette lutte la Suisse n'aura pas d'alternative.“<sup>9</sup>

Zehnders Darstellung der Einschätzung der schweizerischen Position durch das militärische Oberkommando der USA demonstrierte exemplarisch den zweischneidigen Charakter der amerikanischen Ansicht über die

9 Zehnder an Petitpierre, Notice pour le Chef du Département, 18.2.1952, DoDiS, Nr. 7237. Das Dokument wurde offenbar auch an EMD-Vorsteher Kobelt weitergeleitet, eine Kopie befindet sich auch in dessen Handakten, vgl. BA, E 5800 -/1/2.



Schweiz. Einerseits zeigte die Militärführung der USA ein gewisses Wohlwollen gegenüber dem Sonderfall und schien gewillt, den formellen Status der Neutralität anzuerkennen und damit die Wahrung einer gewissen Distanz gerade auf institutioneller Ebene zu respektieren. Dies zumindest, solange sich die Schweiz – wie beim Abschluss des Hotz-Linder-Agreements – in gewissen, von den USA als sicherheitspolitisch zentral erachteten Bereichen den Wünschen der Westmächte fügte. Gleichzeitig beurteilten die USA den Status der Schweiz aber auch bis zu einem gewissen Grad als scheinheilig und rechneten damit, dass das Land im Ernstfall zum westlichen Lager stossen würde. Im Endeffekt wurde die Position des neutralen Sonderfalls geduldet, jedoch nicht ganz ernst genommen.

Entscheidend war für Petitpierre jedoch, dass sich aus seiner Sicht bei den westlichen Staaten eine gewisse Akzeptanz der Neutralität abzuzeichnen begann. Zwar werde diese nach wie vor nicht überall gutgeheissen und teilweise als formell angesehen, im allgemeinen aber respektiert, konstatierte er einige Monate später vor den versammelten schweizerischen Gesandten: „Quoi qu’il en soit, on peut admettre, qu’approuvée ou non, notre neutralité est, d’une manière générale, reconnue par les pays occidentaux et qu’elle sera respectée par eux.“<sup>10</sup> Ein weiteres Ereignis, welches die Perzeption der schweizerischen Verantwortungsträger über den steigenden Stellenwert der Neutralität in der internationalen Gemeinschaft markant beeinflusste, war die Nachfrage nach den traditionellen Guten Diensten neutraler Staaten im Rahmen der Bemühungen, ein Ende des Krieges in Korea herbeizuführen.

10 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

#### 4.1.2 Sondierungen über eine Beteiligung der Schweiz an einer Waffenstillstandskommission für Korea

Im Dezember 1951 erfolgte eine Sondierung des US-Aussenministeriums über eine mögliche Beteiligung der Schweiz an einer Waffenstillstandskommission für Korea. Im Koreakrieg hatte sich im Frühjahr 1951 ein ungefähres militärisches Gleichgewicht entwickelt, worauf es zu einer Stabilisierung der Front annähernd entlang dem 38. Breitengrad gekommen war. Dies schuf die militärischen Voraussetzungen für die Aufnahme von Waffenstillstandsverhandlungen. Nach vorgängigen Kontakten zwischen den USA und der UdSSR wurden die Gespräche am 10. Juli 1951 in Kaesong zwischen den Kriegsparteien eröffnet und ab November in Panmunjom fortgeführt.<sup>11</sup> Auf der Traktandenliste stand dabei auch das Problem der Überwachung eines noch auszuhandelnden Waffenstillstandes. Das *United Nations Command* hatte zunächst die Bildung einer paritätisch aus den Kriegsparteien zusammengesetzten Kommission vorgeschlagen, welche die Einhaltung der Bestimmungen in ganz Korea überwachen sollte. Die kommunistische Seite konnte sich damit nicht einverstanden erklären. Sie regte stattdessen am 3. Dezember die Einsetzung einer Kommission an, die aus Nationen bestehen sollte, welche im Koreakrieg neutral geblieben waren. Im Verlauf dieser Gespräche fiel rasch auch der Name der Schweiz.<sup>12</sup>

Am 13. Dezember 1951 kontaktierte daraufhin das US-Aussenministerium im Rahmen einer Vorsondierung den schweizerischen Botschafter in Washington, Karl Bruggmann, und unterrichtete diesen über die Erwägungen der USA, die Schweiz als Mitglied einer solchen Kommission vorzuschlagen. Eine offizielle Anfrage werde aber erst nach einer grundsätzlichen Einigung der beiden Kriegsparteien über die Überwachung eines Waffenstillstandes erfolgen.<sup>13</sup> Ganz überraschend dürften diese Sondier-

11 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 13–19.

12 Ebd.

13 Ebd. 20f. Neben der Schweiz nahm das *State Department* auch mit Schweden und Norwegen Kontakt auf, vgl. GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 142.

ungen für das EPD nicht gewesen sein, war doch der Name der Schweiz schon einige Male im Zusammenhang mit einer möglichen Aufgabe in Korea erwähnt worden.<sup>14</sup> An der Bundesratssitzung vom 14. Dezember informierte EPD-Vorsteher Petitpierre die Regierung über die unverbindliche Anfrage der USA und nahm in einer ersten Reaktion positiv Stellung.<sup>15</sup> Am 17. Dezember fällte der Bundesrat schliesslich den Entscheid, auf die amerikanische Anfrage grundsätzlich zustimmend zu reagieren, wobei vor allem Bundesrat Kobelt darauf hinwies, dass man damit die Gelegenheit erhalte, die Nützlichkeit der neutralen Länder unter Beweis zu stellen.<sup>16</sup>

Auch Petitpierre sah die Chance, durch eine Beteiligung der Schweiz das Ansehen der Neutralität zu steigern und der internationalen Gemeinschaft so die Leistungen vor Augen zu führen, die neutrale Staaten erbringen konnten. Auf sein Drängen hin genehmigte die Regierung die Abgabe

- 14 So meldete die schweizerische Gesandtschaft in London bereits im Mai 1951, in diplomatischen Kreisen würden Pläne zur Einsetzung einer Dreier-Kommission zirkulieren, welche zur Lösung des Koreakrieges beitragen solle. Als Mitglieder würden die Schweiz, Ägypten und Schweden genannt. Vgl. Gesandtschaft in London an EPD, Telegramm No. 58, 21.5.1951, BA, E 2001(E) 1967/113/519. Zudem setzte Aussenminister Petitpierre den Bundesrat am 20. November 1951 davon in Kenntnis, dass nach seinen Informationen die Schweiz von einigen Nationen beim Uno-Generalsekretär als Schutzmacht in Nordkorea und China vorgeschlagen worden sei. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 82. Sitzung des Bundesrates vom 20. November 1951, 20.11.1951, BA, E 1003 1970/343 R3105.
- 15 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 90e séance du 14 décembre 1951, à 10 h, 14.12.1951, BA, E 1003 1970/343 R3105.
- 16 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 91e séance du 17 décembre 1951, à 9 h, 17.12.1951, BA, E 1003 1970/343 R3105. Kobelt unterstrich diese Bedeutung auch in einem Brief an die Armeekommandanten vom 22. Dezember: „Ich brauche wohl kaum zu betonen, dass die Schweiz ein grosses Interesse hat, dem Gesuche zu entsprechen, weil dadurch vor aller Welt gezeigt werden kann, dass auch neutrale Kleinstaaten in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben erfüllen können und dass dadurch das Verständnis für unsere Neutralitätsgrundsätze nur gestärkt werden kann.“ Kobelt an die Armeekommandanten, Brief, 22.12.1951, zitiert nach SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 21.

einer Presseerklärung über die Anfrage des US-Aussenministeriums.<sup>17</sup> Auch bei anderen Gelegenheiten verwies der Aussenminister in der Öffentlichkeit – wohl mit einer gewissen Genugtuung – auf das wieder vorhandene Bedürfnis nach den Guten Diensten neutraler Staaten. So erwähnte er in einem Vortrag an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich im Februar 1952 das vorgesehene Engagement in Korea. Er kam dabei auf die Sonderposition der Schweiz zu sprechen und betonte die Möglichkeiten, aber auch Verpflichtungen, welche sich daraus ergaben:

„En définitive, nous sommes donc en dehors de ces problèmes et de ces conflits qui agitent le monde actuel, et nous ne pouvons malheureusement guère contribuer à leur solution pacifique. Tout au plus pouvons-nous être sollicités d’accomplir des missions spéciales dans des cas déterminés. Nous ne devons pas hésiter à les accepter, si nous pouvons rendre service à la cause de la paix. C’est ainsi que, si l’on nous demande de participer aux travaux de la commission qui serait chargée de contrôler l’observation des conditions d’armistice en Corée, en cas de signature d’un armistice, le Conseil fédéral a décidé de donner une réponse de principe affirmative.“<sup>18</sup>

In der ersten Phase nach der inoffiziellen Anfrage der USA sahen Bundesrat Petitpierre und das EPD diese Sondierung sehr positiv. Sie betrachteten sie als Bestätigung der eigenen Politik und als Anzeichen dafür, dass das Bedürfnis nach den traditionellen Guten Diensten neutraler Länder wieder zunahm, nachdem der Versuch, mit der Uno ein System der kollektiven

17 Das offizielle Communiqué lautete wie folgt: „Der Bundesrat hat die Frage einer allfälligen Entsendung schweizerischer Inspektoren nach Korea zur Überwachung der Waffenstillstandsbedingungen geprüft, nachdem die kürzliche Unterredung des schweizerischen Gesandten in Washington beim Staatsdepartement vermuten lässt, dass an den Bundesrat ein Gesuch in diesem Sinne gestellt werden wird. Er wäre bereit, eine grundsätzlich zusagende Antwort auf eine solche Anfrage zu erteilen.“ Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Mitwirkung schweizerischer Delegierter bei der Durchführung des am 27. Juli 1953 in Korea abgeschlossenen Waffenstillstandsabkommens, 26.4.1955, BBl 1955 I 697, hier 701; künftig zitiert als Korea-Bericht.

18 Petitpierre, Exposé fait à l’Ecole polytechnique fédérale: „La Suisse dans le monde actuel“, 1.2.1952, ediert in ROULET, *Max Petitpierre*, 261–273, hier 263.

Sicherheit aufzubauen, so augenfällig durch den Antagonismus zwischen Ost und West blockiert wurde. Allerdings zeigte sich schon bald, dass ein allfälliges Engagement in Korea mit zahlreichen Problemen behaftet war.

Ende April 1952 einigten sich die Kriegsparteien in Korea auf den Entwurf eines Waffenstillstandsabkommens.<sup>19</sup> Darin wurden auch die Aufgaben der vorgesehenen *Neutral Nations Supervisory Commission* (NNSC) umrissen. Daraufhin lud das US-Aussenministerium Repräsentanten der Schweiz, Schwedens und Norwegens zu einer Konferenz nach Washington ein, wo sie vom 16. bis 29. Mai über die voraussichtliche Rolle der Überwachungskommission informiert wurden. Rasch wurde klar, dass das vorgesehene Mandat grosse Schwierigkeiten beinhaltet. Die Befugnisse der NNSC waren äusserst begrenzt. Die eigentlichen Kompetenzen sollten einerseits bei der ebenfalls geplanten *Military Armistice Commission* (MAC) liegen, die aus Vertretern der beiden Kriegsparteien bestehen sollte, und andererseits bei den Kriegsführenden verbleiben. Der NNSC würde in erster Linie eine beobachtende Funktion zukommen, ohne dass ihr Mandat ausreichende Grundlagen zur effektiven Durchsetzung ihrer Kontrolltätigkeit vorsah. Damit würde sie weitgehend auf den guten Willen der Kriegsparteien angewiesen sein.<sup>20</sup> Der schweizerische Militärattaché in Washington, Oberst Ludovic de Bremond, der die Schweiz an der Konferenz vertreten hatte, verfasste im Anschluss einen entsprechend kritischen Bericht, in welchem er auf diese Mängel hinwies.<sup>21</sup> Insbesondere machte er darin auf das Risiko aufmerksam, dass man bei einem Scheitern der

19 Dieser Entwurf, der schliesslich mit nur geringfügigen Änderungen im Juli 1953 in Kraft gesetzt wurde, sah unter anderem die Schaffung einer entmilitarisierten Zone zwischen den Konfliktparteien und eine Rüstungsbeschränkung für beide Seiten vor. Zu den genauen Bestimmungen, vgl. SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 22–24. Für eine deutsche Übersetzung des definitiven Waffenstillstandsabkommens, vgl. Korea-Bericht, BBl 1955 I 697, 772–794.

20 Ebd.; SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 26–28.

21 Petitpierre war angesichts der Tatsache, dass noch keine offizielle Einladung für die geplante Kommission erfolgt war, nicht dazu bereit gewesen, ein designiertes Kommissionsmitglied zu entsenden. Vgl. DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, 134.

Überwachungstätigkeit fälschlicherweise vom Versagen der Kommission auf eine Fragwürdigkeit des Neutralitätsprinzips schliessen könne.<sup>22</sup>

Neben der problematischen Ausgestaltung des Kommissionsmandates lösten zwei weitere Punkte, welche das schweizerische Neutralitätsverständnis tangierten, bei Bundesrat Petitpierre und im EPD Bedenken aus. Es handelte sich dabei erstens um die Art der Ernennung der Staaten, die in der Neutralen Überwachungskommission vertreten sein sollten, und damit verbunden um die Frage nach dem Status dieser Länder, und zweitens um den im Waffenstillstandsvertrag zur Anwendung kommenden Neutralitätsbegriff. Bezüglich der Zusammensetzung der NNSC konnten sich die kriegführenden Parteien im Mai 1952 einigen. Demnach sollte die Kommission aus vier Ländern bestehen und neben Vertretern der Schweiz auch Repräsentanten aus Schweden, Polen und der Tschechoslowakei umfassen.<sup>23</sup> Doch der Entwurf des Abkommens sah nicht die Einsetzung eines von beiden Seiten gemeinsam ernannten neutralen Gremiums vor, sondern eine Kommission aus je zur Hälfte von den zwei Konfliktparteien bezeichneten Neutralen. Nicht die Kommission als Ganzes sollte demnach neutral sein, sondern nur ihre einzelnen Mitglieder. Vor dem Hintergrund, dass Polen und die Tschechoslowakei von der koreanisch-chinesischen Seite und die Schweiz und Schweden vom Uno-Kommando vorgeschlagen worden waren, befürchtete man im EPD, die Schweiz werde dadurch als Beauftragte der einen Seite wahrgenommen und gerate so in Gefahr, nicht mehr als unparteiisch zu gelten.<sup>24</sup> Der zweite Punkt, welcher im EPD für Skepsis sorgte, hing eng damit zusammen. Das vorgesehene Waffenstillstandsabkommen definierte Neutralität als Nicht-Teilnahme am vorliegenden Konflikt, als neutrale Staaten galten somit Länder, deren Streitkräfte

22 De Bremond, Rapport sur la réunion au sujet de la Commission de surveillance des Nations Neutres pour l'armistice en Corée, 5.6.1952, DoDiS, Nr. 7624. Vgl. auch SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 27.

23 Korea-Bericht, BBl 1955 I 697, hier 700.

24 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 29f.; DIETHELM, *Die Schweiz und friederhaltende Operationen*, 135.

nicht an den Kampfhandlungen beteiligt gewesen waren.<sup>25</sup> Im Politischen Departement befürchtete man, dass auch damit das Gebot der Unparteilichkeit der Kommissionsmitglieder unterminiert würde und die eigene Neutralitätskonzeption Schaden nehmen könne.<sup>26</sup>

Bei einer weiteren Diskussion im Bundesrat über das allfällige Engagement in Korea bezeichnete Petitpierre im August 1952 die Ausgangslage als delikate. Es sei unangenehm, der Neutrale der einen Partei zu sein.<sup>27</sup> Auch an der Jahresversammlung der Gesandten im September wies der Departementsvorsteher auf die Schwierigkeiten hin, die sich im Zusammenhang mit der möglichen Mission in Korea stellten. Er sprach die Mängel des vorgesehenen Mandates an und zeigte sich insbesondere skeptisch gegenüber der Unparteilichkeit der kommunistischen Kommissionsmitglieder:

„En réalité, la commission neutre ne constitue pas un tout homogène, mais elle comporte deux groupes de représentants, des représentants de la Suisse et de la Suède, qui sont en quelque sorte les neutres des Nations Unies, et des représentants de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, qui sont les neutres des Chinois et des Coréens du Nord. [...] Alors que les premiers seront impartiaux, les derniers se conformeront aux instructions qui leur seront données par leurs mandants.“<sup>28</sup>

25 Der entsprechende Passus des Abkommens lautete folgendermassen: „The term neutral nations as herein used is defined as those nations whose combatant forces have not participated in the hostilities in Korea.“ Zitiert nach SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 30, Anmerkung 2. Für eine deutsche Übersetzung des Abkommens, vgl. Korea-Bericht, BBl 1955 I 697, hier 772–794.

26 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 30.

27 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 54. Sitzung des Bundesrates vom 29. August 1952, BA, E 1003 1970/343 R3105. Auszüge aus den Verhandlungsprotokollen des Bundesrates, die sich auf das Engagement der Schweiz in Korea beziehen, befinden sich auch in E 2800 1990/106/12.

28 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

Die Schweiz könne einer in diesem Sinn verstandenen Neutralitätskonzeption, durch welche das Land als Neutraler der einen Seite wahrgenommen werde, nicht zustimmen, betonte Petitpierre.<sup>29</sup>

Trotz dieser gewichtigen Bedenken setzte sich der EPD-Vorsteher auch weiterhin für ein Engagement der Schweiz in Korea ein. Er gewichtete die Chancen, welche eine Annahme des Mandates für die Schweiz und ihre Neutralität bot, höher als die Risiken, welche damit verbunden waren. Das EPD beantragte deshalb dem Bundesrat am 22. August 1952, den Grundsatzentscheid vom 17. Dezember 1951 zu bestätigen und sich schon vor einer offiziellen Einladung der Schweiz für eine Teilnahme an der Neutralen Überwachungskommission zu entscheiden. Damit sollte der Weg für eine Bestellung der vorgesehenen Delegation durch das EMD geebnet werden. Das EPD beabsichtigte, anschliessend auf dem Verhandlungsweg die Rahmenbedingungen für die schweizerische Mitarbeit zu verbessern.<sup>30</sup> Die Landesregierung beriet im August und September 1952 die Problematik eines Engagements in Korea wiederholt. Äusserst skeptisch gegenüber dem Mandat zeigte sich vor allem der anfangs 1952 als Nachfolger von Eduard von Steiger in den Bundesrat gewählte Markus Feldmann.<sup>31</sup> Aber auch EMD-Vorsteher Kobelt war inzwischen zurückhaltender geworden und stellte fest, die Lage habe sich seit der Grundsatzerklärung des Bundesrates im Dezember 1951 merklich verändert. Petitpierre warnte, eine allfällige Ablehnung des Mandates werde international zu grosser Kritik an der Schweiz führen und man werde ihr vorwerfen, sie habe einen Auftrag zur Friedenswahrung abgewiesen.<sup>32</sup>

Der Gesamtbundesrat lehnte es ab, bereits im Spätsommer 1952 eine definitive Zusage für die Übernahme eines Mandates in Korea zu geben. Das EPD wurde stattdessen beauftragt, auf diplomatischem Weg den

29 Petitpierre, *Conférence des Ministres 1952*, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

30 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 31–33.

31 Vgl. FLEURY, PERRENOUD, *Objectifs et problèmes de la politique étrangère*, 119–121.

32 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 54. Sitzung des Bundesrates vom 29. August 1952, 29.8.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105. Vgl. auch DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, 136f.



Standpunkt der Schweiz zu klären. Das Departement arbeitete daraufhin ein entsprechendes Aide-mémoire aus.<sup>33</sup> Diese Zurückhaltung hatte jedoch keine Konsequenzen für die Verhandlungen der Kriegsparteien in Korea, denn bis zum effektiven Abschluss des Waffenstillstandes am 27. Juli 1953 sollte noch beinahe ein Jahr verstreichen.<sup>34</sup> Den definitiven Entscheid zur Teilnahme der Schweiz an der Mission in Korea fällte der Bundesrat nach weiteren, heftigen Kontroversen erst am 13. Juni 1953.

Die amerikanische Sondierung über die allfällige Beteiligung der Schweiz an der Überwachung eines Waffenstillstandes im Dezember 1951 bedeutete für Bundesrat Petitpierre gleichzeitig eine Chance und einen „Lackmustest“ für die Konzeption der Neutralität und Solidarität. Aus seiner Sicht kam dem Entscheid über den konkreten Fall hinaus grundsätzliche Bedeutung für die Ausgestaltung und die Aussenwahrnehmung der schweizerischen Neutralitätspolitik zu.<sup>35</sup> Deshalb brachten auch die vielfältigen Unklarheiten und Risiken im Zusammenhang mit dem Mandat den EPD-Vorsteher nicht dazu, seine positive Einstellung gegenüber einer Teilnahme der Schweiz zu ändern. Je weiter die Vorgespräche fortschritten, umso eindringlicher wies Petitpierre im Bundesrat, vor den Gesandten und auch vor den aussenpolitischen Kommissionen auf die Schwierigkeiten hin, sich dieser Aufgabe zu entziehen: „Il serait cependant difficile pour la Suisse de se dérober, malgré les inconvénients qu’entraînerait l’exécution de cette mission, dont le but est de contribuer à l’établissement de la paix en Extrême-Orient.“<sup>36</sup> Petitpierre machte deutlich, dass er eine Ablehnung

33 Vgl. zu diesem Aide-mémoire SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 34–40.

34 Es war vor allem das Problem der Kriegsgefangenen und die Frage ihrer Repatriierung, welche eine Einigung zwischen den beiden Kriegsparteien verhinderten. Für eine Beleuchtung dieser Thematik und die Stellung der Schweiz, welche in diesem Zusammenhang auch Einsitz in der *Neutral Nations Repatriation Commission* (NNRC) nahm, vgl. SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 41–74; DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, 138–143.

35 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 71.

36 Petitpierre, *Conférence des Ministres 1952*, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65; vgl. auch Petitpierre vor der aussenpolitischen Kommission des SR, (ohne Titel), 9.9.1952, BA, E 2800 1967/60/4.

der Beteiligung der Schweiz als eine Desavouierung der gesamten bisherigen Neutralitätspolitik betrachten würde.<sup>37</sup> Letztlich konnte er sich mit dieser Ansicht im Bundesrat durchsetzen.

Die Anfrage zur Leistung klassischer Güter Dienste interpretierten Bundesrat Petitpierre und EMD-Vorsteher Kobelt – und mit ihnen eine Mehrheit des Gesamtbundesrates – vor allem in einer ersten Phase nicht nur als Chance, die es zu nutzen galt, sondern auch als Bestätigung für das Festhalten am bisherigen Kurs und als indirekte Legitimierung für die schweizerische Neutralität. Die Perzeption einer langsam wieder ansteigenden Wertschätzung für diese Maxime, wofür es Ende 1951 und Anfang 1952 bereits einige Hinweise gegeben hatte, wurde dadurch deutlich beeinflusst. Dies prägte auch die Beratungen im Bundesrat, der sich im Juni 1952 auf Anregung Petitpierres erneut mit der Frage der grundsätzlichen Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzte.

37 Deutlich kam dies in einer Bundesratssitzung im April 1953 zum Ausdruck, als EJPD-Vorsteher Feldmann die ganze Behandlung der Frage eines Engagements in Korea – und damit Bundesrat Petitpierre – heftig attackierte und dabei die Frage aufwarf, ob man sich nicht aus dieser Affäre zurückziehen solle. Petitpierre trat diesem Vorschlag dezidiert entgegen und wehrte sich gegen Feldmanns Vorwürfe: „Herr Feldmann sieht die Sache nicht genau wie sie ist. Als uns die Amerikaner wegen der Waffenstillstandskommission fragten, hätten wir die Möglichkeit gehabt, „nein“ zu sagen, behauptet Herr Feldmann. Damit hätten wir unsere ganze bisherige Neutralitätspolitik desavouiert.“ Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 29. Sitzung des Bundesrates vom 28. April 1953, 28.4.1953, BA, E 2800 1990/106/12. Vgl. auch FLEURY, PERRENOUD, *Objectifs et problèmes de la politique étrangère*, 119–121.

## 4.2 Bundesrätliche Bestätigung des sicherheitspolitischen Alleingangs

### 4.2.1 Diskussionslose Zustimmung zur Fortsetzung der bisherigen Politik

Vor allem die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Praktizierung der Neutralitätspolitik veranlassten Bundesrat Petitpierre, die Richtigkeit der Politik der „Neutralität und Solidarität“ in der Landesregierung zur Diskussion zu stellen. Er kam jedoch nicht unvermittelt auf diese neutralitätspolitischen Fragen zu sprechen, sondern eröffnete sein Exposé vor dem Bundesrat an der Sitzung vom 6. Juni 1952 wie üblich mit einem kurzen Überblick über die internationale Lage. Diese charakterisierte er insgesamt als beunruhigend, doch ging er nicht von einer unmittelbaren Kriegsgefahr aus.<sup>38</sup> In Korea zeichne sich noch immer kein Waffenstillstand ab und generell nehme in Asien der Einfluss des Kommunismus zu, stellte Petitpierre fest. Das Hauptproblem ortete er zu diesem Zeitpunkt aber in der weiteren Entwicklung der Lage in Deutschland. Er beurteilte die folgenden Monate als sehr heikle Periode, nachdem mit der Unterzeichnung des Generalvertrags am 26. Mai und des Abkommens zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) am 27. Mai die Wiederbewaffnung Westdeutschlands vorbereitet worden war.<sup>39</sup>

Nach der Orientierung über die allgemeine politische Situation ging der EPD-Vorsteher auf die divergierende Bewertung der schweizerischen Neutralität durch das internationale Umfeld ein. Petitpierre schätzte deren Stellenwert im Westen und im Osten weiterhin unterschiedlich ein. Im Kriegsfall dürfe man davon ausgehen, dass die westliche Seite die

38 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1. Vgl. für die Ausführungen des EPD-Vorstehers auch die Wiedergabe im Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 41. Sitzung des Bundesrates vom 6. Juni 1952, 6.6.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105.

39 Ebd. Vgl. LOTH, *Die Teilung der Welt*, 275–281; LOTH, *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage*, 89–120.

Neutralität respektieren werde, führte er vor dem Bundesrat aus.<sup>40</sup> Differenzierter äusserte sich Petitpierre kurze Zeit später an der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten. Grundsätzlich würden die politischen Verantwortungsträger der westlichen Staaten die Schweiz als klar zur eigenen Seite gehörig betrachten. Was die Neutralität betreffe, gebe es eine ganze Bandbreite von Meinungen:

„Ceux qui savent faire la distinction entre la neutralité morale et la neutralité notion politique et juridique, admettent la réalité de notre neutralité. Les autres, ceux qui simplifient les problèmes, auront tendance à la considérer comme apparente et formelle. Elle ne les gêne pas, parce qu'elle s'appuie sur une armée dont la valeur n'est pas contestée. Elle sert même les intérêts militaires de l'Occident, ce qui explique les déclarations faites naguère par le Maréchal Montgomery et plus récemment par le Général Ridgway, selon lequel la neutralité suisse n'est pas désavantageuse à l'Occident.“<sup>41</sup>

Es gebe zwar auch im Westen nach wie vor einige Stimmen, welche die schweizerische Staatsmaxime als Anachronismus taxieren würden, doch generell dürfe man feststellen, dass die Neutralität von den westlichen Staaten anerkannt, wenn auch nicht notwendigerweise gutgeheissen werde.<sup>42</sup>

Ganz anders schätzte der EPD-Vorsteher die Haltung im Osten und speziell diejenige der Sowjetunion ein. Die kommunistische Führungs-

40 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

41 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65. Montgomery hatte die Meinung, dass die schweizerische Neutralität für die westliche Kriegsplanung kein Nachteil sei, solange die Schweiz willens und fähig sei, diese zu verteidigen, unter anderem in seinen Gesprächen mit Generalstabschef de Montmollin geäussert, vgl. Le Chef de l'Etat-majeur général, L. de Montmollin, au Chef du Département militaire, K. Kobelt, 3.2.1949, DDS, Bd. 17, Nr. 113, siehe ebenfalls Kapitel 3.2.2. Unklar ist dagegen, welchem Kontext die entsprechende Äusserung des amerikanischen Generals Matthew Ridgway entstammt, auf welche Petitpierre hier anspielte. General Ridgway führte seit 1951 die Uno-Truppen in Korea.

42 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

macht respektiere die schweizerische Neutralität nicht und ordne das Land dem Lager der kapitalistischen Feinde zu. Diese Einschätzung sehe sie durch die antikommunistische Einstellung der Bevölkerung und die Teilnahme der Schweiz an der OECE bestätigt. Man müsse davon ausgehen, stellte Petitpierre in der Bundesratssitzung vom Juni klar, dass die UdSSR die Schweiz in einem Kriegsfall angreifen werde, falls sie ein militärisches oder politisches Interesse daran habe. Im Augenblick habe die kommunistische Führung jedoch nicht die Absicht, gegen die schweizerische Neutralität vorzugehen, denn diese verpflichte die Schweiz, ausserhalb der Nato zu bleiben, und schwäche damit das westliche Bündnis.<sup>43</sup>

Auf die Stellung der Schweiz in dieser geteilten Welt eingehend, situierte Petitpierre das Land geographisch, ideologisch und wirtschaftlich klar im westlichen Lager. Eine Gleichgewichtspolitik sei unter diesen Umständen unmöglich geworden, hielt der Aussenminister fest. Dies liege nicht daran, dass sich die Schweiz verändert habe. Es sei vielmehr die Welt, die sich gewandelt habe und damit das Land zwingen, sich mit dieser Umgestaltung auseinanderzusetzen.<sup>44</sup>

Die Kernfrage sei nun, hielt Petitpierre vor dem Gesamtbundesrat fest, ob die Politik, welche die Schweiz seit Kriegsende verfolge, sich als richtig erwiesen habe und ob man sie weiterverfolgen solle. In einem kurzen Fazit zog der Aussenminister eine positive Bilanz der Politik der letzten

43 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1. Vgl. hierzu ebenfalls die Ausführungen Petitpierres im September 1952 vor dem diplomatischen Korps, wo er die Überlegungen der Sowjetunion wie folgt umschrieb: „La Suisse appartient au monde occidental – opposé au monde communiste: elle est engagée dans le conflit. Elle est donc contre nous. Mais puisqu’elle veut être neutre, qu’elle reste à l’écart du Pacte atlantique, pourquoi la contredire officiellement? Il y a tout bénéfique pour les ennemis de l’Europe occidentale à ce que celle-ci ne dispose pas d’une armée de plus.“ Und der Aussenminister zog die Konsequenz aus dieser Einschätzung: „Nous n’avons aucune illusion à nous faire. L’URRS ne nous considère pas comme un Etat neutre. Et, dans une guerre, elle se comportera à notre égard selon les besoins immédiats de sa stratégie et de sa politique. Elle ne respectera notre neutralité qu’aussi longtemps que celle-ci servira ses intérêts.“ Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

44 Ebd.

Jahre. Dank ihrer wirtschaftlich starken Lage habe die Schweiz ein grösseres Ausmass an Unabhängigkeit wahren können als die anderen westeuropäischen Länder, die wirtschaftlich und militärisch mehr oder minder auf die USA angewiesen seien. Der Bundesrat habe dagegen seit 1945 eine eigenständige Politik verfolgen können. Es sei möglich gewesen, ausserhalb der Uno, der Organisationen von Bretton Woods, dem Europarat und dem Atlantikpakt zu bleiben, ohne dass dies gravierende Konsequenzen gehabt habe. Die Teilnahme an gewissen Uno-Spezialorganisationen, welche für die Schweiz von Interesse seien, habe sich trotz der Nicht-Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen als möglich erwiesen.<sup>45</sup>

Heikle Probleme werfe die Praktizierung der Neutralitätspolitik jedoch in verschiedenen Bereichen trotzdem auf, hielt Petitpierre fest und kam damit auf die Schwierigkeiten zu sprechen, welche ihn dazu veranlasst hatten, die Neutralitätspolitik im Bundesrat zu thematisieren. Er zeigte die Problematik an zwei Beispielen auf. Die delikatesten Fragen standen seiner Ansicht nach im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Schweiz in der OECE an. Die Gründung des Atlantikpaktes 1949 und die fortschreitende militärische Organisation Westeuropas mit der Unterstützung der USA würden zunehmende Auswirkungen auf die OECE haben, erklärte der EPD-Vorsteher. Vor allem die Beziehungen zwischen der Nato und der europäischen Wirtschaftsorganisation seien heikel, denn es sei beinahe unmöglich, die wirtschaftlichen Konsequenzen der Aufrüstung von den übrigen ökonomischen Problemen zu trennen. Für diejenigen Länder, welche beiden Organisationen angehörten, sei eine Fusion von Nato und OECE die einfachste Lösung. Eine kategorische Haltung habe es bisher erlaubt, so Petitpierre, die Autonomie der OECE zu bewahren, doch sei die Entwicklung in diesem Bereich für die Schweiz äusserst unangenehm.<sup>46</sup>

45 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

46 Ebd. Die Beziehungen zwischen der OECE und der Nato hatten im EPD bereits 1950 Besorgnis geweckt, vgl. Kapitel 3.1.2. Bundesrat Petitpierre hatte in diesem Kontext gegenüber westeuropäischen Gesprächspartnern mehrfach betont, dass eine zu enge Verbindung oder gar eine institutionelle Verschmelzung von OECE und Nato einen Austritt der Schweiz aus der OECE zur Folge haben würde. Die Gefahr einer Aus-

Als zweites Beispiel für die Schwierigkeiten der Praktizierung einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik führte Petitpierre den Abschluss des Hotz-Linder-Agreements an, zu welchem er vor den Mitgliedern des Bundesrates offen festhielt, die Schweiz habe gegenüber den USA Konzessionen eingehen müssen, um die Versorgung mit knappen Waren und Rohstoffen sicherzustellen.<sup>47</sup>

Die zunehmenden Schwierigkeiten der Praktizierung der Neutralitätspolitik zwinge dazu, eine Wahl zu treffen, konstatierte EPD-Vorsteher Petitpierre. Er stellte im Bundesrat zwei Umsetzungsmöglichkeiten der Neutralitätspolitik zur Diskussion: Entweder könne man eine isolationistische Politik betreiben oder aber eine Politik der Solidarität. Eine isolationistische Politik bedeute auf wirtschaftlicher Ebene eine Rückkehr zum Bilateralismus, was einen Verzicht auf die Vorteile einer Handelsliberalisierung mit sich bringen würde. Zudem habe ein solcher Kurs negative Konsequenzen für die Versorgung der Schweiz mit knappen Rohstoffen und Waren. Eine Politik der Solidarität dagegen sei nicht einfach der Ausdruck einer noblen Haltung, sondern bedeute die Zusammenarbeit mit denjenigen Staaten, welche dazu bereit seien, um gemeinsame Ziele wie wirtschaftliche Prosperität zu erreichen. Zahlreiche wichtige Probleme würden inzwischen auf europäischer Ebene in multilateralem Rahmen entschieden, die Schweiz müsse ihre Interessen dort verteidigen, argumentierte der Aussenminister.<sup>48</sup>

Der Aussenminister bekräftigte, dass für ihn nur die zweite Möglichkeit und damit ein Festhalten an einer auf Zusammenarbeit ausgerichteten Interpretation der Neutralitätspolitik in Frage komme. Es sei im eigenen

höhlung der OECE und einer Übernahme ihrer Aufgaben durch die Nato komplizierte die Position der Schweiz allerdings und führte dazu, dass die Schweiz ein gewisses Mass an informellen Banden zwischen den beiden Organisationen tolerierte. Vgl. dazu MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 27–36; SCHWERDETEL, *The Swiss Participation in the European Payments Union*, 88–91; HOGAN, *The Marshall Plan*, 336–379.

47 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

48 Ebd.

Interesse nötig, die Kooperation im Rahmen der OECE und der Europäischen Zahlungsunion (EZU) weiterzuführen, da sich die schweizerischen Interessen grundsätzlich mit denjenigen der anderen westeuropäischen Länder decken würden. Petitpierre warnte, dass eine isolationistisch interpretierte Neutralitätspolitik die Schweiz in eine wirtschaftlichen Abseitsstellung führen werde, was sie nicht ertragen könne.<sup>49</sup>

Gegen Ende seiner Ausführungen bestätigte Petitpierre auch noch explizit, was aus seinen Erläuterungen bereits klar geworden war. Die Schweiz müsse am Prinzip der Neutralität festhalten. Die Neutralität bleibe das beste Mittel, um die Unabhängigkeit der Schweiz in der geteilten Welt zu sichern. Man müsse sich dabei jedoch bewusst sein, dass die Neutralität im Kriegsfall nicht mehr dieselben Garantien biete wie früher. Zum Schluss forderte Petitpierre die anderen Bundesräte dazu auf, sich über seine Ausführungen eine Meinung zu bilden und zu überlegen, ob sie eine andere Politik als möglich und wünschenswert erachten würden.<sup>50</sup> Die Landesregierung kam an der folgenden Sitzung vom 9. Juni 1952 auf das Exposé Petitpierres zurück, nachdem Bundesrat Kobelt über die militärische Lage und EJPD-Vorsteher Markus Feldmann über die PdA informiert hatten. Gemäss dem Verhandlungsprotokoll des Bundesrates beriet die Regierung eingehend über ein Verbot der PdA, das jedoch allgemein abgelehnt wurde. Über die Ausführungen Petitpierres scheint es dagegen keine weiteren Diskussionen gegeben zu haben. Im Protokoll ist nur die abschliessende Feststellung des damaligen Bundespräsidenten Karl Kobelt festgehalten: „CF [Conseil Fédéral] est d'accord de continuer la politique actuelle (neutralité et solidarité).“<sup>51</sup>

Mit diesem Entscheid vom Juni 1952 bestätigte die Landesregierung den Kurs der letzten Jahre. Der Gesamtbundesrat gab damit zu erkennen, dass er eine Politik, die sich an einer dehnbaren Konzeption orientierte,

49 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

50 Ebd.

51 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 42e séance du 9 juin 1952, à 9 heures, 9.6.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105.



welche von den komplementären Maximen Neutralität und Solidarität bestimmt wurde, auch für die Zukunft als praktikabel, verantwortbar und richtig erachtete. Das nicht in Frage gestellte Festhalten an der Neutralität bedeutete eine Bestätigung für eine Aussen- und Sicherheitspolitik, die im Grundsatz auf einen Alleingang der Schweiz ausgerichtet war, und implizierte eine Absage an eine vollständige, institutionell abgesicherte Integration in die westliche Verteidigungsgemeinschaft. Indem der Bundesrat jedoch eine noch isolationistischere Interpretation der Neutralitätspolitik – mit anderen Worten den Rückzug aus der OECE und der EZU – ablehnte, trug er einerseits der Tatsache Rechnung, dass er die Schweiz in der geteilten Welt klar als Teil der westlichen Wertegemeinschaft auffasste. Andererseits berücksichtigte er damit aussenwirtschaftliche und auch verteidigungspolitische Eigeninteressen, vor allem was die Versorgung des Landes mit knappen Rohstoffen und Waren betraf. Im Bewusstsein um die Problematik der konkreten Umsetzung, die beim Abschluss des Hotz-Linder-Agreements oder durch die heiklen Beziehungen zwischen Nato und OECE offensichtlich geworden waren, entschied sich die Regierung für die pragmatischere Variante der Handhabung der Neutralitätspolitik. Dieser Entscheid bedeutete auch ein Festhalten an der Differenzierung zwischen politisch-militärischen und wirtschaftlichen Organisationen, denn nur so liess sich die Beteiligung der Schweiz an den als wirtschaftlich bezeichneten Institutionen wie der OECE gegenüber dem Ausland und der Öffentlichkeit rechtfertigen.

#### 4.2.2 Der Wandel von Bundesrat Petitpierres Neutralitätseinschätzung zwischen 1948 und 1952

In der folgenden Analyse soll es darum gehen, den Entscheid der Landesregierung vom Juni 1952 der bundesrätlichen Weichenstellung vom März 1948 gegenüberzustellen. Das Hauptaugenmerk richtet sich dabei auf die Differenzen in der Einschätzung Petitpierres, was internationale Akzeptanz, Praktikabilität, Verantwortbarkeit und Erfolgsaussichten der Neutralität betraf, und damit auf die Gründe, welche wesentlich für seine Haltung

im Bundesrat verantwortlich waren. Denn anders als 1948, als der Aussenminister vor der Regierung die Solidarität mit den westlichen Staaten als effektiveres Instrument zur Gewährleistung der schweizerischen Unabhängigkeit als die Neutralität bezeichnet hatte und in seinem Briefwechsel mit Carl J. Burckhardt die Möglichkeit einer Aufgabe dieser Maxime zur Sprache gekommen war, geben die Quellen keine Hinweise darauf, dass Petitpierre auch 1952 die Neutralität prinzipiell in Frage stellte. Im Gegenteil, vor dem Bundesrat bezeichnete er sie nun als das beste Mittel, um die Unabhängigkeit der Schweiz zu wahren. Petitpierres Einstellung gegenüber der Neutralität war im Vergleich zu 1948 deutlich positiver geworden. Dieser Meinungswandel wurde einerseits von der Entstehung eines für die schweizerische Neutralität günstigeren internationalen Klimas ausgelöst, andererseits hatte sich die persönliche Einschätzung Petitpierres insbesondere bezüglich der Praktikabilität und der Verantwortbarkeit einer neutralitätsorientierten Politik verändert.

Die Akzeptanz der Neutralität in der Staatenwelt und vor allem auf der Seite der Westmächte war aus Petitpierres Sicht deutlich angestiegen. 1948 hatte der Aussenminister das Regierungskollegium auf die Vorwürfe der anderen westlichen Demokratien hingewiesen, weil sich die Schweiz nicht am Aufbau einer gemeinsamen Verteidigung gegen die Sowjetunion und die Expansion des Kommunismus beteiligen würde, obwohl sie von denselben Gefahren bedroht sei wie die übrigen westeuropäischen Staaten.<sup>52</sup> Doch inzwischen hatte der Druck des Westens auf die Schweiz merklich nachgelassen. Der EPD-Vorsteher war der Ansicht, dass die westlichen Länder die Neutralität grundsätzlich respektierten, auch wenn sie die Haltung der Schweiz nicht unbedingt befürworteten.<sup>53</sup> Petitpierre beurteilte 1952 die Stellung der Schweiz als einigermaßen gefestigt, wie er vor dem diplomatischen Korps im Frühherbst festhielt:

52 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61.

53 Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 42e séance du 9 juin 1952, à 9 heures, 9.6.1952, BA, E 1003 1970/343 R3105.

„D’une manière générale, on peut affirmer, je crois, que notre position est assez forte, en tout cas dans le monde occidental. Nos relations avec la plupart des pays sont non seulement bonnes, mais amicales. Nous n’avons pas de problèmes très graves, ni avec les pays occidentaux, ni avec ceux de l’Est.“<sup>54</sup>

Parallel zur steigenden westlichen Bereitschaft, den neutralen Status der Schweiz zu akzeptieren, konstatierte Petitpierre ein Nachlassen des Drucks, sich institutionell an den gemeinsamen Verteidigungsbemühungen zu beteiligen. Die Situation, vor welcher sich Petitpierre im Frühjahr 1948 gefürchtet hatte, dass nämlich die westlichen und insbesondere die westeuropäischen Staaten die Schweiz offiziell zu einem Beitritt in die offensichtlich politischen und militärischen Organisationen und damit zu einem eindeutigen Positionsbezug auffordern würden, war nicht eingetreten.<sup>55</sup> Die inoffiziellen schweizerischen Willensbekundungen, ausserhalb als neutralitätspolitisch heikel eingeschätzter Institutionen bleiben zu wollen, waren beispielsweise im Fall des Brüsseler Paktes, der Nato und des Europarates akzeptiert worden. Eine offene Desavouierung der westlichen Verteidigungsbemühungen und eine damit zwangsläufig verbundene moralische Abseitsstellung und Isolation hatten so vermieden werden können.

Der nachlassende Druck seitens der Westmächte hatte schwergewichtig drei Gründe. Erstens partizipierte die Schweiz auf einer nominell wirtschaftlichen Ebene an der westlichen Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen der OECE und der EZU. Dieses Engagement der Schweiz wurde von den westlichen Regierungen als äusserst wichtig erachtet. Deshalb wollten sie die schweizerische Bereitschaft dazu nicht durch Forderungen nach einer engeren Kooperation auf militärischem und politischem Gebiet gefährden. Zweitens wurde die militärstrategische Wichtigkeit des Kleinstaates als relativ gering eingeschätzt, was eine formelle Eingliederung in

54 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

55 Für die Bedenken Petitpierres, s. Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Vgl. auch Kapitel 1.3.

die westeuropäischen und transatlantischen Allianzen nicht unumgänglich notwendig erscheinen liess. Ausschlaggebend für die Druckreduktion war also die Diskrepanz zwischen der ökonomischen und der militärstrategischen Bedeutung der Schweiz.<sup>56</sup> Unterstützt wurde dies durch den dritten Faktor, dass sich nämlich die schweizerische Regierung und die Armeeführung auf informeller Ebene gegenüber den Forderungen der Westmächte durchaus konzessions- oder zumindest gesprächsbereit zeigten. Auch ohne formelle Eingliederung passte sich die Schweiz den politischen und militärischen Zielsetzungen des Westens weitgehend an.

Die steigende Akzeptanz der Neutralität und der nachlassende Druck auf die Schweiz führten bei Petitpierre zu einer positiven Beurteilung des schweizerischen Versuchs, sich auch ohne institutionelle Verpflichtungen, welche eine Aufgabe der Neutralität unumgänglich gemacht hätten, als Teil der westlichen Wertegemeinschaft zu positionieren. Entgegen seinen ursprünglichen Bedenken hatte sich die Fortführung der Neutralität damit – zumindest was das Verhältnis zu den westlichen Staaten betraf – als praktikabel erwiesen.<sup>57</sup>

Merklich entspannt hatte sich die Lage der Schweiz auch im Bezug auf die Uno. Deren Blockierung durch den Ost-West-Antagonismus und die damit verbundene Funktionsuntüchtigkeit des Systems der kollektiven Sicherheit reduzierten den Druck auf die schweizerische Neutralität zusätzlich. Das Problem der Beziehungen zu den Vereinten Nationen, das in den ersten Nachkriegsjahren im EPD eine herausragende Bedeutung eingenommen hatte, war in der aussenpolitischen Prioritätenliste stark zurückgefallen. Die Position gegenüber der Weltfriedensorganisation müsse nicht revidiert werden, hielt der Aussenminister vor dem diplomatischen Korps

56 MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik*, 244.

57 Vor allem GABRIEL machte jedoch darauf aufmerksam, dass speziell im Falle der USA die Akzeptanz der Neutralität insofern nur eine vordergründige war, als dass sie auf einer grundlegend anderen Auffassung beruhte. Die USA respektierten wohl die Distanziertheit der Schweiz im militärischen Bereich, im wirtschaftlichen Bereich erwarteten und erzwangen sie jedoch eine Anpassung des Verhaltens an die Politik der westlichen Staaten. GABRIEL, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 149–153.

im September 1952 fest: „Notre absence de l’ONU n’affaiblit en rien notre position internationale.“<sup>58</sup> Auch einen weiteren Anlauf zu einem Beitritt der Schweiz mit expliziter Anerkennung der Neutralität durch die Uno hielt Petitpierre zu diesem Zeitpunkt nicht für opportun. Eine entsprechende Demarche könne so interpretiert werden, dass die Schweiz selbst am Wert der Neutralität zweifle und sich absichern wolle. Diesen Eindruck gelte es zu vermeiden, begründete der EPD-Vorsteher in einer vertraulichen Note an Alfred Zehnder seine Haltung.<sup>59</sup> Zudem sei die Erfolgsaussicht eines solchen Unterfangens gering. In den sieben Jahren, die seit der Gründung der Uno vergangen seien, hätten sich aus dem Abseitsstehen für die Schweiz keine nennenswerten Nachteile ergeben. Es sei deshalb nicht notwendig, eine entsprechende Initiative zu ergreifen.<sup>60</sup>

Konstatierte der EPD-Vorsteher 1952 ein deutliches Anwachsen des Verständnisses für die Neutralität bei den westlichen Staaten und eine Entspannung in der Frage der Uno, so blieb seine Einschätzung skeptisch, was eine Respektierung der Staatsmaxime durch die Oststaaten und durch die Sowjetunion betraf. Wegen der faktischen Positionierung im westlichen Lager und wegen der Ablehnung einer Gesinnungsneutralität, aber auch nur schon aufgrund ihres wirtschaftlichen und politischen Systems betrachte die kommunistische Führungsmacht die Schweiz als Feind, betonte Petitpierre gegenüber Bundesrat, Diplomaten und ausserpolitischen Kommissionen.<sup>61</sup> Aus diesem Grund war der Aussenminister davon überzeugt, dass die Neutralität von dieser Seite nicht respektiert und im Fall eines militärischen Vorstosses nach Westeuropa auch ohne zu zögern verletzt

58 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

59 Petitpierre an Zehnder, Note confidentielle pour Monsieur le Ministre Zehnder, 17.10.1952, BA, E 2800 1990/106/8.

60 Ebd.

61 Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1; Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65; Petitpierre vor den ausserpolitischen Kommissionen von SR und NR, (ohne Titel), 9.9.1952 (SR), 11.9.1952 (NR), BA, E 2800 1967/60/4.

würde, falls die konkrete militärische und politische Interessenlage dies vorteilhaft erscheinen lasse.

Damit blieb Petitpierre bei seiner Einschätzung, dass die Neutralität letztlich keine effektive Garantie für die Sicherheit der Schweiz darstelle und somit in ihrer finalen Zweckbestimmung weiterhin potentiell dysfunktional war. Trotzdem befürwortete er 1952 das Festhalten an dieser Leitmaxime mit deutlich weniger Skepsis als 1948. Nachdem in den vorangegangenen Passagen aufgezeigt wurde, wie die Entstehung eines günstigeren Umfeldes Petitpierres Überzeugung beeinflusste, dass die Schweiz an der Neutralität festhalten könne, gilt es nun die Frage zu klären, weshalb er dies auch wollte.

Einen wesentlichen Anteil an dieser Einstellung hatte der Umstand, dass Petitpierre die Wahrscheinlichkeit eines Kriegsausbruchs in Europa 1952 deutlich tiefer einschätzte als 1948. Dies trug aus seiner Perspektive gleichzeitig zur Relativierung der potentiellen Dysfunktionalität der Neutralität bei. Er glaube nicht, führte der EPD-Vorsteher im September 1952 vor den schweizerischen Gesandten aus, dass die Sowjetunion eine militärische Auseinandersetzung anstrebe. Auch nun, nach der Unterschrift des Generalvertrags zwischen Westdeutschland und den westlichen Besatzungsmächten und nach der Unterzeichnung des EVG-Abkommens, welches die westdeutsche Wiederbewaffnung vorbereite, gebe es keine Hinweise darauf, dass Moskau eine militärische Reaktion erwäge. Während die Auseinandersetzungen auf diplomatischer und politischer Ebene weitergehen würden, habe die Gefahr eines direkten militärischen Konfliktes nachgelassen, konstatierte der Aussenminister: „En général, on admet que le risque de guerre est moins grand qu’il n’était il y a deux ou trois ans.“<sup>62</sup> Aber selbst für den Fall eines Krieges in Europa gab der Aussenminister nicht alle Hoffnungen auf. Auch er vermochte sich dem Eindruck einer historischen Erfolgsbilanz der Neutralität immer weniger zu entziehen. Sich wohl mehr an einem von der Vergangenheit genährten Wunschenken als an seiner Einschätzung der sowjetischen Haltung gegenüber der

62 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

Neutralität im Kriegsfall orientierend hielt Petitpierre 1952 vor dem diplomatischen Korps fest, auch bei einem erneuten Krieg in Europa bestehe die Möglichkeit, dass die Schweiz nicht involviert werde: „En cas de nouvelle guerre en Europe, il est en somme impossible de prévoir si nous pourrions sauvegarder ou non notre neutralité. Cette incertitude et la chance qu'elle nous laisse doivent déjà nous engager à la garder.“<sup>63</sup>

Erheblichen und nachvollziehbaren Einfluss auf die Meinungsbildung Bundesrat Petitpierres hatte weiter die Tatsache, dass dieser schlicht keine valable Alternative zu einer neutralitätsorientierten Politik sah, welche der Schweiz unmittelbar grössere Sicherheitsgarantien geboten hätte. Diese Rahmenbedingung war seit 1948 konstant geblieben. Die Skepsis gegenüber der Nato war bei den schweizerischen Verantwortungsträgern auch drei Jahre nach deren Gründung bestehen geblieben. Die militärischen Lagebeurteilungen im EMD stellten nach wie vor ein unausgewogenes militärisches Kräfteverhältnis zwischen Ost und West fest. Sie gingen weiterhin davon aus, dass die Sowjetunion dem westlichen Bündnis im Konfliktfall zumindest in einer ersten Phase deutlich überlegen sein würde. Im EMD konstatierte man zwar die vor allem in den USA grossen Anstrengungen nach dem Ausbruch des Koreakrieges. Doch bei einem Vorstoss der Roten Armee nach Westeuropa müsse man mit einer Verzögerung von neun Monaten rechnen, bis substantielle terrestrische Verstärkung aus den USA eintreffe, hielt der Militärattaché in Washington im Juli 1952 in einer Studie zuhanden des Generalstabs fest.<sup>64</sup> Der Vorsteher des Nachrichtendienstes, Charles Daniel, bestätigte diese Einschätzung und bemerkte, die atlantische Allianz bleibe auch aufgrund ihrer inneren Differenzen fragil.<sup>65</sup> Besorgnis rief im EMD auch das langsame Tempo beim Aufbau der westeuropäischen Armeen hervor.

63 Ebd.

64 De Bremond an den Gst., La situation militaire de l'OTAN à la fin juin 1952, 15.7.1952, BA, E 5560(C) 1975/46/175.

65 Daniel, Notes sur la situation (Fin novembre 1952), 1.12.1952, BA, E 2800 1990/106/6.

Aber nicht nur wegen dieser militärischen Gesichtspunkte blieben Petitpierre und andere schweizerische Verantwortungsträger auch 1952 der Nato gegenüber kritisch eingestellt. Im Fall der westeuropäischen Mitgliedstaaten – und hier vor allem bei den Nachbarländern Frankreich und Italien – trübten anhaltende Zweifel am effektiven Verteidigungswillen die schweizerische Perzeption der Allianz. Die Skepsis gründete jedoch auch auf einem akzentuierten Misstrauen gegenüber der Führungsmacht USA. Vor allem seit der Auseinandersetzung um den Ost-West-Handel und dem unzimperlichen Vorgehen der US-Administration gegenüber der Schweiz war dieses wieder angestiegen. Auch die teilweise als unstet und unvorsichtig wahrgenommene Aussenpolitik der Vereinigten Staaten liess die Wahrung einer gewissen Distanz angezeigt erscheinen. Zumindest institutionell wollten sich die schweizerischen Verantwortungsträger nicht ins Fahrwasser der als potentiell aggressiv und teilweise unberechenbar eingeschätzten westlichen Führungsmacht begeben.

Auch die auf Westeuropa beschränkten Institutionen hatten aus Petitpierres Sicht keine grosse Anziehungskraft entwickelt. Im Frühherbst 1948 hatte der Aussenminister vor den schweizerischen Gesandten die Assoziation mit einem militärisch, politisch und wirtschaftlich starken, eigenständigen Europa als eine Option beschrieben, welche für die Schweiz dereinst durchaus von Interesse sein könne.<sup>66</sup> Doch als konkretes Szenario war diese Möglichkeit 1952 aus Petitpierres Perspektive in den Hintergrund getreten. Der Brüsseler Pakt war durch die transatlantische Allianz überlagert worden, die militärische Abhängigkeit von den USA war evident und die Entwicklung einer eigenständigen Position der westeuropäischen Länder im verteidigungspolitischen Bereich vorderhand illusionär. Der Europarat hatte auf politischer Ebene ebenfalls keine grosse Dynamik zu entfalten vermocht. Im EPD war die Einschätzung der Organisation inzwischen sogar noch kritischer geworden und Petitpierre stellte vor dem diplomatischen Korps und auch vor den aussenpolitischen Kommissionen

66 Petitpierre, *Journée des Ministres* 1948, 10.9.1948, DoDiS, Nr. 4349. Vgl. auch Kapitel 2.3.1.



fest, Notwendigkeit und Nützlichkeit des Europarates seien fraglich.<sup>67</sup> Auf wirtschaftlicher Ebene beschränkte sich die Schweiz auf ihre Zusammenarbeit im Rahmen von OECE und EZU und zeigte sich gegenüber den Anfängen der europäischen Integration mit supranationalem Charakter äusserst zurückhaltend.<sup>68</sup> Wohl betonte der EPD-Vorsteher gegenüber Gesandten und Parlamentsvertretern auch 1952, die Schweiz habe nach wie vor ein vitales Interesse an einer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Organisation Westeuropas und die Neutralität werde am ehesten im Zusammenhang mit der europäischen Integration Probleme aufwerfen.<sup>69</sup> Doch die westeuropäischen Länder hatten sich nicht zu einer eigenständigen Macht im Sinne einer „Dritten Kraft“ entwickelt, welche es aus Petitpieres Sicht gerechtfertigt hätte, eine Aufgabe der Neutralität zu erwägen.

Während sich also im äusseren Umfeld keine Alternative zu einer neutralitätsorientierten Politik aufdrängte, hatte sich dieser Kurs während der vergangenen vier Jahre im Urteil des Aussenministers – und, wie dessen Zustimmung an der Sitzung vom 9. Juni demonstrierte, auch in demjenigen des Gesamtbundesrates – als grundsätzlich praktikabel erwiesen. Dies zeigte sich in dreierlei Hinsicht: Erstens bestätigte aus der Sicht Petitpieres die steigende Akzeptanz der internationalen Gemeinschaft und speziell der westlichen Staaten die Möglichkeit, weiterhin an der Neutralität

67 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65; Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von SR und NR, (ohne Titel), 9.9.1952 (SR), 11.9.1952 (NR), BA, E 2800 1967/60/4. Vgl. auch HILFIKER, *Die Schweiz und der Europarat*, 51–57.

68 Für die Haltung der Schweiz gegenüber Schumanplan und Montanunion vgl. MOSER, *Die Interessen der Schweiz am Schumanplan*, 146–170; DRAGANITS, ANTON. *Aspekte der schweizerischen Haltung zur Montanunion (EGKS) und zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG): Akten des Eidgenössischen politischen Departementes: Vom Schumanplan (1950) bis zu den Römer-Verträgen (1957)*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern 1987.

69 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65; Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von SR und NR, (ohne Titel), 9.9.1952 (SR), 11.9.1952 (NR), BA, E 2800 1967/60/4.

festzuhalten. Zweitens genoss dieser Kurs auch auf innenpolitischer Ebene und in der Öffentlichkeit nach wie vor breiteste Unterstützung. Die Entwicklung, die Alfred Zehnder nach dem Bundesratsentscheid von 1948 prognostiziert hatte, dass ein wachsender Widerspruch zwischen der anti-kommunistischen Einstellung der Bevölkerung und einer offiziell neutralen Staatspolitik entstehen würde, hatte sich nicht eingestellt.<sup>70</sup> Wie Petitpierre im September 1952 vor dem diplomatischen Korps anmerkte, gab es zwar einzelne Stimmen, welche die offizielle Politik kritisierten.<sup>71</sup> Doch im EPD ging man von einer grossen Mehrheit aus, welche das Festhalten an der Neutralität bei gleichzeitiger Ergänzung durch solidarische Elemente unterstützte.<sup>72</sup> Der dritte Faktor schliesslich, der eine Politik der „Neutralität und Solidarität“ aus Petitpierres Perspektive als gangbaren Weg erscheinen liess, war der Grad der Kooperation mit den westlichen Staaten, welchen die dehnbare Konzeption ermöglichte. Die postulierte Differenzierung zwischen militärisch-politischen und wirtschaftlich-technischen Organisationen eröffnete einen schmalen Manövrierraum, der wirtschaftliche Partizipation und auch ein Mindestmass an impliziter politischer Solidarität zulies. Petitpierre betrachtete diesen Spielraum aus wirtschaftlichen und politischen Gründen als essentiell, wie sein vehementer Einsatz gegen eine noch isolationistischere Interpretation der Neutralitätspolitik im Juni 1952 vor dem Bundesrat zeigte. Allerdings war es auch diese letztlich sehr fragwürdige Differenzierung, welche die grössten neutralitätspolitischen Schwierigkeiten aufwarf, die sich beispielsweise in den für die Schweiz sehr heiklen Beziehungen zwischen OECE und Nato manifestierten. Petitpierre wies im Bundesrat, vor dem diplomatischen Korps und zum Teil gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen auch auf diese Probleme hin. Seine Zweifel an der Praktikabilität einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik waren damit 1952 zwar nicht vollständig ausgeräumt, hatten sich gegenüber 1948 jedoch deutlich reduziert.

70 Zehnder an von Salis, (ohne Titel), 12.3.1948, DoDiS, Nr. 5681. Vgl. Kapitel 1.3.

71 Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

72 Zehnder, Die Praxis der schweizerischen Neutralitätspolitik angesichts der heutigen Weltlage, Ministerkonferenz 1951. 5.9.1951, BA, E 2802 1967/78/4.

Markant nachgelassen hatten Petitpierres Bedenken bezüglich der Verantwortbarkeit der neutralitätsorientierten schweizerischen Politik. 1948 hatte er mehrfach betont, dass es sich beim Ost-West-Konflikt um ein Nullsummenspiel handle und dass die Schweiz mit ihrer Zurückhaltung letztlich den Interessen des Kommunismus und der Sowjetunion diene. Auch anlässlich der Bundesratssitzung vom März 1948 hatte er auf die moralische Fragwürdigkeit der Neutralität hingewiesen, die ein Abseitsstehen von den westeuropäischen Verteidigungsanstrengungen bedingte.<sup>73</sup> Dieser Aspekt der moralischen Verantwortbarkeit, der 1948 einen prominenten Einfluss auf Petitpierres Beurteilung der Neutralität ausgeübt hatte, war nun beinahe gänzlich in den Hintergrund getreten.

Dies hatte mehrere Ursachen. Erstens war aus Petitpierres Perspektive mit der Reduktion der Kriegsgefahr auch der Druck auf die Schweiz gesunken, sich stärker an den westeuropäischen Verteidigungsbemühungen zu beteiligen. Zweitens hatte sich die Einschätzung des Aussenministers relativiert, dass der Kalte Krieg ein starres Nullsummenspiel sei. Petitpierre kamen dabei wohlwollende Aussagen aus militärischen Kreisen der westlichen Staaten entgegen. So hatten sich sowohl Feldmarschall Montgomery wie auch der amerikanische General Ridgway im Sinn geäußert, dass die schweizerische Neutralität keinen entscheidenden Nachteil für den Westen darstelle. Für Petitpierre bedeutete dies im Bezug auf die Position der Schweiz eine beträchtliche Entlastung. Er betonte nun nicht mehr die moralische Pflicht einer Solidarität mit der westeuropäischen Schicksalsgemeinschaft, sondern beanspruchte vielmehr eine Sonderposition gegenüber den anderen europäischen Staaten. Petitpierre rechtfertigte diesen Anspruch der Schweiz auf einen neutralen Status mit dem Verweis auf den marginalen Einfluss eines Kleinstaates auf das Weltgeschehen. Exemplarisch führte er dieses Argument im Frühling 1953 anlässlich eines öffentlichen Vortrages aus:

73 Petitpierre, Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral, 8./9.3.1948, DDS, Bd. 17, Nr. 61. Vgl. auch Kapitel 1.3.

„Une grande puissance qui, dans une période de tension, proclame sa neutralité, peut sans le vouloir encourager à la guerre, en laissant les mains libres à un agresseur qui spéculé sur cette neutralité pour s’engager ou persévérer dans ses entreprises belliqueuses, alors qu’une prise de position à temps de la grande puissance aurait pu prévenir la guerre. En revanche, on ne voit pas que la neutralité d’un petit Etat puisse exercer une influence sur les décisions conduisant à la guerre.“<sup>74</sup>

Schliesslich beurteilte der EPD-Vorsteher auch die Anstrengungen der Schweiz auf dem Gebiet der militärischen Landesverteidigung und der innenpolitischen Bekämpfung des Kommunismus gegenüber den übrigen westeuropäischen Staaten als weit überdurchschnittlich. Das Gefühl einer moralischen Verpflichtung gegenüber diesen Ländern nahm auch deshalb deutlich ab.

Ein weiterer Faktor trug zu Petitpierres Entschluss bei, das Festhalten an der Neutralität nicht mehr grundsätzlich zu hinterfragen. Zwischen 1948 und 1952 gelangte der Aussenminister nämlich zur Ansicht, dass es der neutrale Status der Schweiz tatsächlich erleichterte, ein höheres Mass an politischer Unabhängigkeit zu wahren, als dies anderen Ländern möglich war. Hatte er 1948 im Regierungsgremium die Haltung vertreten, dass die Solidarität mit den westlichen Mächten die effektivere Maxime zur Bewahrung der schweizerischen Unabhängigkeit darstelle als die Neutralität, so hatte er im Juni 1952 seine diesbezügliche Meinung geändert und bezeichnete nun einen neutralen Status der Schweiz als das geeignetste Mittel zur Erreichung dieses Ziels.

Bestätigt sah sich Petitpierre in dieser Meinung durch den Umstand, dass der Druck der westlichen Staaten auf die Schweiz gering blieb, sich in das institutionelle Gefüge des Westblocks einzugliedern. Dies war auch der Grund dafür gewesen, dass er die Position der Schweiz relativ optimistisch

74 Petitpierre, La neutralité suisse. Conférence donnée le 28 mai 1953 à Neuchâtel à l’occasion du Dies Academicus et à Lausanne sous les auspices de la Société d’études économiques et sociales par M. Max Petitpierre, Conseiller fédéral, 28.5.1953, BA, E 2800 1967/59/80.

beurteilt hatte, als er im Mai 1951 vor den ausserpolitischen Kommissionen auf die dominante Stellung der USA und der Sowjetunion hingewiesen hatte: „Il y a ces deux grandes puissances et leurs Etats satellites, plus ou moins. Quelques pays ont pu garder une plus large autonomie, comme en Asie l’Inde, en Europe la Suisse et, en moindre mesure, la Suède.“<sup>75</sup> Wenige Monate später dürfte der erzwungene Abschluss des Hotz-Linder-Agreements dieser selbstbewussten Einschätzung einen Dämpfer versetzt haben. Aber trotz dieses Rückschlags hielt Petitpierre an seiner Meinung fest. Dies zeigte sich in seinen Ausführungen anlässlich der Bundesrats-sitzung vom 6. Juni 1952 wie auch in seinen Aussagen vor den ausserpolitischen Kommissionen und den Gesandten im September 1952, als er zur Neutralität festhielt:

„Mais elle [la neutralité] nous a rarement été aussi utile qu’aujourd’hui, dans une période de paix, ou plus exactement dans une période qui n’est pas une période de guerre. Elle nous permet de pratiquer une politique indépendante, aussi bien à l’égard des Etats-Unis que de l’URSS, de prévenir des pressions ou de résister à des pressions dont nous serions sans doute l’objet, en particulier pour nous faire adhérer à des organisations européennes, si nous n’avions pas la neutralité pour justifier notre attitude et, dans certains cas, notre abstention. A ce point de vue, elle garde toute sa valeur.“<sup>76</sup>

Max Petitpierres Einschätzung der Neutralität fiel gesamthaft betrachtet 1952 deutlich positiver aus als 1948. Seine Zweifel daran, dass diese Maxime der Schweiz Sicherheit in einem Ernstfall – das heisst bei einem militärischen Vorstoss der Sowjetunion nach Westeuropa – bieten würde, blieben zwar bestehen. Der Aussenminister rechnete auch 1952 nicht damit, dass die kommunistische Führungsmacht den schweizerischen Status respektieren würde. In dieser Hinsicht schätzte er die Neutralität weiterhin

75 Petitpierre vor den ausserpolitischen Kommissionen von NR und SR, (ohne Titel), 29.5.1951 (NR), 30.5.1951 (SR), BA, E 2800 1967/60/2.

76 Petitpierre vor den ausserpolitischen Kommissionen von SR und NR, (ohne Titel), 9.9.1952 (SR), 11.9.1952 (NR), BA, E 2800 1967/60/4; Petitpierre, Conférence des Ministres 1952, 5.9.1952, BA, E 2800 1967/61/65.

als potentiell dysfunktional ein. Diese potentielle Dysfunktionalität wurde jedoch aus seiner Perspektive durch eine abnehmende Kriegswahrscheinlichkeit relativiert. Deutlich angestiegen war dafür aus der Sicht Petitpierres die Akzeptanz der Neutralität bei den westlichen Staaten, zudem hatte sich eine neutralitätsorientierte Politik als praktikabel erwiesen und im Unterschied zu 1948 beurteilte der Aussenminister eine solche auch als verantwortbar. Die Kluft, welche in der Beurteilung der Neutralität zwischen Petitpierre und der Mehrheit der übrigen Bundesräte 1948 offensichtlich geworden war, hatte sich 1952 deutlich verringert.

Aber nicht nur in der Beurteilung des Prinzips, auch in der Frage der Ausrichtung der Neutralitätspolitik hatten sich die Standpunkte im Bundesrat 1952 angenähert. Im Unterschied zu 1948 konnte Max Petitpierre 1952 seine Überzeugung, was die Ausrichtung der Neutralitätspolitik betraf, im Gesamtbundesrat durchsetzen. Als kluger Schachzug erwies sich, dass Petitpierre 1952 die zur Disposition stehenden Alternativen der Interpretation der Neutralitätspolitik geschickt so präsentierte, dass er für eine Kontinuität der bisherigen Politik plädieren konnte. Hatte er 1948 einen Kurswechsel und eine Neuausrichtung auf mehr Solidarität gefordert, so trat er 1952 für ein Festhalten an der verfolgten Politik der „Neutralität und Solidarität“ ein und stellte als Alternativszenario eine mit grossem Isolationsrisiko behaftete noch restriktivere Auslegung der Neutralitätspolitik zur Diskussion. Verlagert hatte sich auch das Schwergewicht von Petitpierres Argumentation. 1948 hatte er die schwindende Funktionalität der Neutralität und die moralische und sicherheitspolitische Notwendigkeit einer stärkeren Solidarität mit den westlichen Staaten ins Zentrum seiner Überlegungen gestellt. 1952 begründete er seine Präferenz für eine Neutralitätspolitik, welche trotz der aufgeworfenen Probleme eine fortgesetzte Mitgliedschaft in OEEC und EZU erlaubte, in erster Linie mit wirtschaftlichen Eigeninteressen der Schweiz. Er warnte, dass eine noch restriktivere Auslegung der Neutralitätspolitik nur zum Preis massiver wirtschaftlicher Nachteile zu haben sei. Sicherheitspolitische Argumente bezogen sich vor allem auf die Gewährleistung der Versorgung mit knappen Waren und Rohstoffen und auf notwendiges Entgegenkommen der Schweiz im Bereich der

Waffenausfuhr, um eigene Rüstungsimporte sicherstellen zu können. Moralische Aspekte waren beinahe gänzlich in den Hintergrund getreten.<sup>77</sup> Diskussionslos folgte der Gesamtbundesrat Petitpierres Argumentation.

Die grundsätzliche Auseinandersetzung des Bundesrates, – wobei dieser Terminus insofern eingeschränkt werden muss, als dass es sich 1952 ebensowenig wie 1948 um eine interdepartemental abgestützte strategische Gesamtanalyse handelte –, diese grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Frage der Neutralität und der Neutralitätspolitik resultierte in der Entscheidung, die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik weiterhin an der flexiblen Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ auszurichten. Anders als 1948 hatte Aussenminister Petitpierre damit sein angestrebtes Ergebnis erreicht. Mochte sein taktisch geschickteres Vorgehen im Bundesrat einen Beitrag dazu geleistet haben, so lag der wesentliche Grund doch darin, dass sich Petitpierres Einstellung gegenüber der Neutralität seit 1948 markant verändert und er seine Zielvorstellung entsprechend revidiert hatte. Dadurch wurde seine Position im Bundesrat wieder mehrheitsfähig.

Der Meinungswandel Petitpierres im Bezug auf die Neutralität wirkte sich auch auf die Herausbildung eines übersteigerten Neutralitätsbewusstseins in der Bevölkerung aus. Angesichts seiner positiveren Beurteilung der Maxime ist es nicht weiter erstaunlich, dass Petitpierre seine Strategie der Überhöhung der Neutralität gegenüber der Öffentlichkeit noch intensivierte. Der Aussenminister vertrat wohl mit mehr innerer Überzeugung als Ende der vierziger Jahre die Ansicht, dass die Neutralität ein taugliches Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit und der einzige richtige Weg für die Schweiz sei. Deutlich zeigte sich dies in einem Vortrag zur schweizerischen Neutralität, den Bundesrat Petitpierre am 18. Mai 1953 an der Universität Neuchâtel hielt. Nach ausführlichen Erläuterungen zur Geschichte und zum Charakter der schweizerischen Neutralität kam Petitpierre auf die aktuelle Lage zu sprechen. Er hielt mit Befriedigung fest, dass die Schweiz trotz ihrer Neutralitätspolitik in den vergangenen Jahren international nicht isoliert worden sei und unterstrich den Wert der Neutralitätspolitik: „Une

<sup>77</sup> Petitpierre, Conseil fédéral, 6 juin 1952, 6.6.1952, BA, E 2800 1990/106/1.

politique de neutralité est encore aujourd'hui – je serais tenté de dire: aujourd'hui plus que jamais – la seule qui puisse assurer notre indépendance.“<sup>78</sup> In Kenntnis der substantiellen Zweifel, welche Petitpierre selbst in den vergangenen Jahren gegenüber der Neutralität als aussen- und sicherheitspolitischer Maxime gehegt hatte, mutet es fragwürdig an, mit welcher Absolutheit der Aussenminister diese gegenüber der Öffentlichkeit als unveränderliches Prinzip darstellte:

„La Suisse n'est fondée ni sur une communauté de race, ni sur une communauté de langue, de confession ou de culture. Elle est un acte de volonté qui s'est accompli pendant des siècles, elle ne doit d'avoir surmonté toutes les secousses de l'histoire qu'au fait que des générations sont restées fidèles à quelques principes fondamentaux et, malgré certaines défailances, ont en définitive su résister à toutes les tentations de renoncer à ces principes. Le fédéralisme en est un, qui inspire les relations entre cantons confédérés; la neutralité en est un autre, qui commande nos relations avec l'extérieur. Le jour où les Suisses, délibérément, abandonneraient l'un ou l'autre, ils sacrifieraient sans raison un des éléments essentiels grâce auxquels leur pays est devenu ce qu'il est.“<sup>79</sup>

Auch die internationalen Entwicklungen der folgenden Jahre gaben keine Veranlassung dazu, diese Kommunikation zu hinterfragen oder gar zu revidieren. Im Gegenteil, die Akzeptanz der Neutralität in der internationalen Gemeinschaft wuchs aus der Perspektive der schweizerischen Verantwortungsträger weiterhin kontinuierlich an. Zudem nahm mit der langsamen Stabilisierung des Ost-West-Konfliktes in Europa Mitte der fünfziger Jahre das Risiko ab, dass die Neutralität in einem militärischen Ernstfall auf die Probe gestellt würde.

78 Petitpierre, La neutralité suisse. Conférence donnée le 28 mai 1953 à Neuchâtel à l'occasion du Dies Academicus et à Lausanne sous les auspices de la Société d'études économiques et sociales par M. Max Petitpierre, Conseiller fédéral, 28.5.1953, BA, E 2800 1967/59/80.

79 Ebd.



### **4.3 Etablierung der Neutralität und einsetzende internationale Entspannung als Fundament für den schweizerischen Sonderfall**

Im Juni 1952 erneuerte der Bundesrat den Grundsatzentscheid von 1948, an der Neutralität als Richtschnur für die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik festzuhalten. Mit der Bestätigung der Formel „Neutralität und Solidarität“ hiess er weiter einen vergleichsweise rigiden neutralitätspolitischen Kurs gut. Das Festhalten an der Differenzierung zwischen wirtschaftlich-technischem und politisch-militärischem Charakter als Richtschnur für die Beurteilung der Neutralitätskompatibilität von Organisationen hatte zur Folge, dass das Ausmass der multilateralen Kooperation mit den Westmächten zwangsläufig sehr begrenzt blieb. Die gemäss offizieller Doktrin auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkte Zusammenarbeit ermöglichte nur ein geringes und gegenüber der Öffentlichkeit bestrittenes Mass an implizit auch politischer Solidarität mit der westeuropäischen Schicksalsgemeinschaft. Der Weg zu einer weitergehenden, auch institutionell abgesicherten Integration in die sicherheitspolitischen Strukturen des Westens wurde mit dieser Entscheidung verbarrikadiert und ein weiteres Mal die Weiche in Richtung eines sicherheitspolitischen Alleingangs gestellt. In den folgenden Jahren konsolidierte sich die Position der Schweiz als neutraler Sonderfall in Europa. Zwei Entwicklungen trugen massgeblich dazu bei. Zum einen hielt aus Sicht der schweizerischen Entscheidungsträger der Trend einer zunehmenden Wiederaufwertung der Neutralität an. Zum anderen bildete sich aus schweizerischer Perspektive nach dem Tod Joseph Stalins im März 1953 und nach dem Ende des Koreakrieges Mitte des Jahres eine Stabilisierung der internationalen Lage insbesondere in Europa heraus, was eine Entspannung für die Lage der Schweiz bedeutete.

Einen besonderen Einfluss auf die Einschätzung der schweizerischen Verantwortungsträger, dass sich das Problem der Neutralität Mitte der fünfziger Jahre zunehmend entspanne, übte die Tatsache aus, dass mit den USA und der Sowjetunion auch die Hauptprotagonisten des Kalten Krieges

sich mit dem schweizerischen Status offenbar abzufinden begannen. Ausschlaggebend für die Einschätzung der Haltung der USA war der Empfang eines Memorandums des amerikanischen Aussenministeriums am 10. Juni 1953 im EPD. In diesem äusserte sich das *State Department* in ungewöhnlich positiver Weise zur schweizerischen Neutralität. Im Zusammenhang mit der Frage der Beteiligung der Schweiz an der Waffenstillstands- und an der Heimschaffungskommission in Korea hatte sich das EPD verschiedentlich darum bemüht, mit diplomatischen Noten an die involvierten Konfliktparteien das helvetische Neutralitätsverständnis und die schweizerische Auffassung vom Charakter der Kommissionsmandate zu klären. Dies hatte der Schweiz vor allem von amerikanischer Seite den Vorwurf eingetragen, sie zögere mit ihrem Verhalten den Abschluss des Waffenstillstandes hinaus.<sup>80</sup> Doch mit der Note vom 10. Juni kam das US-Aussenministerium dem EPD entgegen, billigte den schweizerischen Anspruch auf Unparteilichkeit und fand anerkennende Worte für die schweizerische Neutralität:

„The Government of the United States sympathizes with the desire of the Government of Switzerland to maintain policies of neutrality and impartiality. It is indeed because of these known policies that Switzerland was among the first countries to be considered for a role in the implementation of a Korean armistice. [...] The Government and people of the United States, like governments and peoples throughout the world, have long considered Switzerland as the government to be looked to for the impartial services frequently so essential to the settlement of wars and international disputes. The Department of State is confident that the Government of Switzerland will again be able to perform its traditional role, and, by accepting membership to the NNRC in accordance with its terms of reference, will contribute to an early armistice in Korea and to a solution of the prisoner of war problem on a humanitarian basis.“<sup>81</sup>

80 SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 19–66.

81 Memorandum des amerikanischen Aussenministeriums an das EPD, 10.6.1953, zitiert nach: SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 67f. Eine deutsche Übersetzung

Dieses Memorandum löste bei EPD-Vorsteher Petitpierre und im Gesamtbundesrat grösste Befriedigung aus. Die schweizerischen Verantwortungsträger massen dieser amerikanischen Erklärung den Gehalt einer faktischen Anerkennung der schweizerischen Neutralität bei und legten sie als Beweis dafür aus, dass sich die westliche Führungsmacht nun nach Jahren des Zögerns und der Kritik endgültig mit dem neutralen Status der Schweiz abgefunden habe und sich sogar der speziellen Dienste bewusst sei, welche neutrale Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft erbringen könnten.<sup>82</sup>

Was die Einstellung der UdSSR gegenüber der Neutralität betraf, so war es vor allem deren Zustimmung zum Abschluss des österreichischen Staatsvertrags knappe zwei Jahre später, welche dazu führte, dass die helvetischen Entscheidungsträger die sowjetische Haltung optimistischer beurteilten. Mit der Unterzeichnung des Abkommens am 15. Mai 1955 wurde nach zehnjähriger Besatzung durch alliierte Truppen die Unabhängigkeit Österreichs wiederhergestellt. Die österreichische Regierung hatte vorgängig die Absicht bekundet, eine Politik der Neutralität nach

des Memorandums findet sich im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Mitwirkung schweizerischer Delegierter bei der Durchführung des am 27. Juli 1953 in Korea abgeschlossenen Waffenstillstandsabkommens, 26.4.1955, BBl 1955 I 697, hier 710f.

- 82 Für die positiven Reaktionen im Bundesrat, vgl. Verhandlungsprotokoll des Bundesrates, 42e séance du 13 juin 1953, à 10 heures 30, 13.6.1953, BA, E 2800 1990/106/12. Bundesrat Petitpierre kam im November 1953 auch anlässlich einer öffentlichen Rede in Uster auf die amerikanische Note zu sprechen und hielt dazu fest: „Die amerikanische Regierung nahm in einem Aide-mémoire dazu Stellung, das insofern sehr zufriedenstellend war, als die Vereinigten Staaten die Neutralität der Schweiz vielleicht zum ersten Mal ausdrücklich anerkennen.“ Petitpierre, Ansprache des Vorstehers des Eidgenössischen Politischen Departementes, Uster, den 22. November 1953, 22.11.1953, BA, E 2800 1967/59/80. Vgl. zur Rezeption der amerikanischen Note bei den schweizerischen Verantwortungsträgern auch SCHWARB, *Die Mission der Schweiz in Korea*, 68–70.

schweizerischem Vorbild führen zu wollen.<sup>83</sup> Die Einwilligung speziell der Sowjetunion und auch der anderen Alliierten des Zweiten Weltkrieges in diese Lösung weckte Genugtuung bei Bundesrat Petitpierre, der im September 1955 vor dem Parlament auf die Bedeutung der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrags für die Schweiz hinwies:

„Parmi les événements de cette année, il y en a un qui nous touche spécialement. C'est la décision prise par l'URSS de signer le traité d'Etat avec l'Autriche et la proclamation de la neutralité autrichienne. Nous devons nous réjouir de ce qu'un pays voisin et ami du nôtre ait été libéré après dix ans d'occupation étrangère. Il n'est pas sans intérêt de constater qu'après avoir été vivement critiqué, qu'après que le droit pour un pays d'être neutre ait même été contesté, l'utilité de la neutralité ait de nouveau été reconnue par les grandes puissances.“<sup>84</sup>

Nachdem die Neutralität in der Nachkriegszeit und in den ersten Jahren des Kalten Krieges massiv unter Druck geraten war, hatte sich deren Stellenwert Mitte der fünfziger Jahre aus der Sicht der schweizerischen Verantwortungsträger wieder entscheidend verbessert. Sogar die beiden Supermächte schienen inzwischen deren Existenzberechtigung anzuerkennen und zur Einsicht gelangt zu sein, dass neutralen Staaten auch in einer bipolar strukturierten Welt noch eine Funktion zukam. Die Beharrlichkeit, mit welcher man an der heftig kritisierten Maxime festgehalten hatte, schien sich letztendlich doch noch auszuzahlen.

Die Wahrnehmung einer ab 1953 schrittweise einsetzenden Entspannung in den Ost-West-Beziehungen und einer gewissen Stabilisierung zwischen den Blöcken schuf neben der wiedergewonnenen internationalen

83 LOTH, *Die Teilung der Welt*, 329f; SPÄNI-SCHLEIDT, JÜRIG. *Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und das österreichische Parlament*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 8. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1983, 36–46.

84 Petitpierre, Réponse donnée à l'interpellation de la Commission des affaires étrangères du 20 septembre 1954 (Détente Est-Ouest; Tiers monde), 29.9.1955, ediert in ROULET, *Max Petitpierre*, 307–313, hier 309.

Akzeptanz der Neutralität die zweite Voraussetzung dafür, dass die helvetischen Verantwortungsträger im schweizerischen Alleingang einen möglichen und erfolgversprechenden Weg sahen. Vor allem im EPD verfolgte man die Entwicklung mit vorsichtigem Optimismus. Petitpierre konstatierte im September 1953 vor den aussenpolitischen Kommissionen eine weiterhin rückläufige Kriegsgefahr.<sup>85</sup> Der Tod Stalins am 5. März 1953 und die Unterzeichnung des Waffenstillstandes in Korea am 27. Juli 1953 seien Zäsuren, welche möglicherweise den Beginn einer Entspannung des Kalten Krieges markieren würden, hielt er wenige Tage später vor dem diplomatischen Korps fest. Die neue Regierung der Sowjetunion schein erkannt zu haben, dass die aggressive Politik Stalins letztlich nur die Lancierung des Marshallplans, die Gründung der Nato, die Hochrüstung der USA, den Abschluss des EVG-Vertrages und die Stärkung Deutschlands bewirkt und die UdSSR damit in eine Sackgasse geführt habe. Es schein möglich, dass die sowjetische Führung nach dem Tod Stalins nun eine neue, konziliantere Politik verfolgen wolle, äusserte sich Petitpierre vorsichtig hoffnungsvoll.<sup>86</sup> Generalstabschef de Montmollin, der 1953 vor den Gesandten die militärische Lagebeurteilung vornahm, zeigte sich dagegen skeptischer und machte darauf aufmerksam, dass die militärischen Fortschritte des Westens nur sehr langsam vonstatten gingen. Auch er stimmte jedoch mit Petitpierres Einschätzung überein, dass auf politischer Ebene eine gewisse Entspannung auszumachen sei, warnte aber davor, deswegen die militärischen Anstrengungen zu vernachlässigen.<sup>87</sup> Doch der Trend zu einer Stabilisierung der Lage vor allem in Europa setzte sich fort und 1955 konnte Bundesrat Petitpierre vor dem Parlament feststellen, dass es nach

85 Petitpierre vor den aussenpolitischen Kommissionen von NR und SR, *Résumé de l'exposé sur la situation politique générale, présenté par M. le Conseiller fédéral Max Petitpierre aux commissions pour les affaires étrangères des Chambres, le 3 septembre 1953*, 3.9.1953, BA, E 2800 1967/59/5.

86 Petitpierre, *Conférence des Ministres*, 11.9.1953, BA, E 2800 1967/61/65.

87 De Montmollin, *La situation militaire*, 11.9.1953, BA, E 2802 1967/78/4.

1953 zu einer eigentlichen Detente in den Beziehungen zwischen den beiden Blöcken gekommen sei.<sup>88</sup>

Damit kristallisierten sich im internationalen Umfeld gegen Mitte der fünfziger Jahre zwei Rahmenbedingungen heraus, welche eine Konsolidierung der Position der Schweiz als neutraler Sonderfall ermöglichten. Diese für den Entscheid zugunsten eines sicherheitspolitischen Alleingangs neben dem innenpolitischen Willen ebenso notwendigen äusseren Parameter waren einerseits die erneute Akzeptanz – oder zumindest die vordergründige Duldung – der Neutralität durch die internationale Gemeinschaft und andererseits der Rückgang einer von den helvetischen Entscheidungsträgern als reales Risiko eingeschätzten direkten militärischen Bedrohung der Schweiz mit der Entstehung eines Gleichgewichts in Europa. Der Zeitpunkt des Erlasses der „Bindschedler-Doktrin“ Ende 1954, welche mit ihrer rigiden Auslegung der zulässigen Neutralitätspolitik den staatlichen Handlungsspielraum für die folgenden Jahrzehnte wirkungsmächtig eingrenzte und die den Entscheid für einen Alleingang der Schweiz geradezu symbolhaft dokumentiert, wirkt vor dem Hintergrund dieses Konsolidierungsprozesses nicht zufällig, sondern geradezu folgerichtig.<sup>89</sup>

88 Petitpierre, Réponse donnée à l'interpellation de la Commission des affaires étrangères du 20 septembre 1954 (Détente Est-Ouest; Tiers monde), 29.9.1955, ediert in ROULET, *Max Petitpierre*, 307–313, hier 308.

89 SPILLMANN, WENGER, BREITENMOSER, GERBER, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, 42–46. Bei der nach dem Vorsteher des Rechtsdienstes des EPD benannten „Bindschedler-Doktrin“ handelte es sich um verwaltungsinterne Leitsätze, welche nicht der Genehmigung des Bundesrates unterlagen, die jedoch dessen Auffassung von der Neutralitätspolitik entsprachen. In diesen am 26. November 1954 verfassten Richtlinien wurde insbesondere der Grundsatz verankert, dass sich die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen von politischen und militärischen Zusammenschlüssen fernhalten sollte, eine Mitarbeit in wirtschaftlichen, humanitären oder technischen Organisationen dagegen als neutralitätskompatibel einzustufen sei. Vgl. SCHINDLER, *Dokumente zur Schweizerischen Neutralität seit 1945*, 15–19.

#### 4.4 Fazit

Vier Jahre nach dem ersten Grundsatzentscheid von 1948 bestätigte der Bundesrat am 9. Juni 1952 mit dem Beschluss, die künftige Politik weiterhin an den komplementären Maximen der Neutralität und der Solidarität auszurichten, den aussen- und sicherheitspolitischen Kurs der vergangenen Jahre. Unablässig auftauchende neutralitätspolitisch heikle Fragen, wie die Definition der schweizerischen Haltung gegenüber dem Ost-West-Handel oder die Reaktion auf die zunehmende Beeinflussung der OECE durch die Nato, hatten Aussenminister Petitpierre dazu veranlasst, die Richtigkeit der Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ in der Landesregierung erneut zur Diskussion zu stellen. Als Alternative zur bis anhin verfolgten Politik entwarf er das Szenario einer noch restriktiveren Interpretation der Neutralitätspolitik. Konkret wäre mit einem solchen Kurswechsel vor allem die Frage eines Rückzugs der Schweiz aus der OECE und der EZU aufgeworfen worden.

Der Aussenminister selbst wandte sich in seinem Referat vor allem mit ökonomischen Argumenten gegen eine noch einschränkende Interpretation der Neutralitätspolitik. Er zog eine positive Bilanz der Politik der letzten Jahre und hielt fest, gerade im Bezug auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen habe die Schweiz seit Kriegsende einen relativ eigenständigen Kurs verfolgen können, ohne dass dies gravierende Konsequenzen für das Land gehabt habe. Petitpierre plädierte für eine Weiterführung der bisherigen Politik. Der Gesamtbundesrat folgte Petitpierre in der Frage der Interpretation der Neutralitätspolitik und lehnte die noch restriktivere Auslegung ab. Damit berücksichtigte die Regierung die aussenwirtschaftlichen und verteidigungspolitischen Interessen der Schweiz, vor allem was die Versorgung mit knappen Rohstoffen betraf. Sie trug mit diesem Entschluss zudem der Tatsache Rechnung, dass die Schweiz in der geteilten Welt ideologisch, wirtschaftlich und geographisch klar zur westlichen Seite gehörte.

Der Entscheid des Bundesrates vom Juni 1952, an der Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ festzuhalten, wurde anders als 1948 praktisch

diskussionslos gefällt. Massgeblich dafür verantwortlich, dass es nicht zu grundlegenden Auseinandersetzungen über die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik kam, war die Tatsache, dass kein Mitglied der Regierung Zweifel am Prinzip der Neutralität selbst anbrachte. Damit hatte sich vor allem Petitpierres Einstellung gegenüber der Maxime gewandelt. 1948 hatte der Aussenminister die Solidarität als effektiveres Instrument zur Gewährleistung der schweizerischen Unabhängigkeit bezeichnet und die Substituierung der Neutralität als Hauptmaxime der aussen- und sicherheitspolitischen Doktrin durch die Solidarität gefordert. 1952 dagegen liess er die konzeptionelle Vorrangstellung der Neutralität unangetastet. Damit bestand Einigkeit darüber, von der Neutralität als Prämisse auszugehen. Kombiniert mit der einhelligen Ansicht, dass eine noch ausgeprägtere Beschränkung der Kooperationsmöglichkeiten aus wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen nicht verantwortbar war, führte dieser Grundkonsens dazu, dass der Entscheid von 1952 in wesentlich einvernehmlicherem Rahmen gefällt wurde als derjenige von 1948.

Die Wahrnehmung, dass der Stellenwert der Neutralität im internationalen Umfeld und besonders bei den westlichen Ländern weiterhin anstieg, hatte grossen Einfluss darauf, dass die schweizerischen Verantwortungsträger die Maxime kaum noch prinzipiell in Frage stellten. Vor allem die Sondierung des US-Aussenministeriums im Dezember 1951, ob die Schweiz zur Mitarbeit in einer neutralen Waffenstillstandskommission für Korea bereit sei, hatte massgeblich zur Perzeption beigetragen, dass die Neutralität kontinuierlich an Akzeptanz zurückgewann. Nachdem sich das System der kollektiven Sicherheit der Uno unter den Bedingungen des Kalten Krieges als funktionsuntüchtig erwiesen hatte, waren die traditionellen Guten Dienste neutraler Staaten plötzlich wieder gefragt. Dies wertete der Bundesrat als Bestätigung seiner bisherigen Politik. Er erteilte schliesslich eine grundsätzlich positive Antwort, ohne sich von den problematischen Aspekten des vorgesehenen Engagements abschrecken zu lassen. Parallel zur steigenden westlichen Akzeptanz für die schweizerische Neutralität sank der Druck zu einer umfassenderen institutionellen Integration in die militärischen und politischen Bündnisse des Westens.



Bei der bundesrätlichen Beurteilung der sowjetischen Haltung gegenüber der Neutralität dominierte dagegen weiterhin Skepsis. Insbesondere Petitpierre betonte, dass man nicht damit rechnen könne, dass die kommunistische Führungsmacht den schweizerischen Status im Konfliktfall respektiere. In dieser Hinsicht beurteilte der Aussenminister die schweizerische Maxime damit immer noch als potentiell dysfunktional. Relativiert wurde das Gewicht seiner Einschätzung jedoch dadurch, dass er eine kriegerische Auseinandersetzung in Europa 1952 für weniger wahrscheinlich hielt als einige Jahre zuvor.

Insgesamt hatten sich somit die Rahmenbedingungen für die schweizerische Neutralität 1952 deutlich gebessert. Diese Tendenz beeinflusste auch ihre Beurteilung durch Petitpierre. Aber nicht nur die Veränderung des äusseren Umfeldes, sondern auch ein Wandel seiner Einstellung führten dazu dass er, der 1948 am deutlichsten seine Zweifel an der Neutralität und einer strikt interpretierten Neutralitätspolitik geäussert hatte, sich 1952 dem bundesrätlichen Konsens im Bezug auf die Neutralität anschloss. Vier Faktoren waren ausschlaggebend dafür, dass Petitpierre diese 1952 auch aus sicherheitspolitischen Überlegungen als die geeignetste Lösung betrachtete. Erstens boten aus seiner Sicht weder eine Mitgliedschaft in der Nato noch eine stärkere Integration in die westeuropäischen Bündnisse einen unmittelbaren Sicherheitsgewinn für die Schweiz. Damit fehlte eine als valabel eingeschätzte Alternative. Zweitens hatte sich die bisherige Politik – entgegen Petitpierres Erwartungen – in den vergangenen Jahren als praktikabel erwiesen. Sie erfuhr sowohl steigende äussere Akzeptanz und genoss auch weiterhin breite innenpolitische Unterstützung. Die Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ war zudem dehnbar genug, dass der Bundesrat darunter auch eine klar westorientierte Kooperation auf wirtschaftlicher und implizit auch politischer Ebene subsumieren konnte, ohne dass die damit verbundenen Widersprüche allzu offensichtlich wurden. Damit konnte eine vollständige Isolation der Schweiz vermieden werden. Drittens beurteilte Petitpierre die neutrale Haltung als gegenüber den anderen westeuropäischen Demokratien verantwortbar. Dies hing zum einen mit der als tiefer eingestuften Kriegsgefahr zusammen. Zum anderen

beurteilte Petitpierre den Ost-West-Konflikt nicht mehr als ein rigides Nullsummenspiel. Er vertrat nun die Meinung, dass ein Kleinstaat, welcher das Weltgeschehen kaum beeinflussen könne, ein Anrecht auf eine neutrale Sonderposition habe. Diesen Anspruch rechtfertigte er auch mit dem Argument, dass die Schweiz überdurchschnittliche Anstrengungen im Bereich der Landesverteidigung und der Bekämpfung des Kommunismus auf innenpolitischer Ebene unternahme. Dies liess das Gefühl einer moralischen Verpflichtung gegenüber den anderen westeuropäischen Ländern weiter sinken. Viertens schliesslich liessen Petitpierres Zweifel an der Neutralität nach, weil er zur Überzeugung gelangt war, dass die Neutralität effektiv einen Beitrag zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit leistete. Dies jedoch vor allem in den Beziehungen zur dominierenden westlichen Führungsmacht der USA, gegenüber welchen das Misstrauen nach den harten Hotz-Linder-Verhandlungen wieder deutlich angestiegen war.

Die eine Konsequenz dieses Meinungswandels Petitpierres war, dass er im Juni 1952 das Prinzip der Neutralität nicht mehr in Zweifel zog, sondern selbst von dieser Maxime als Prämisse ausging. Eine zweite Folge mit langfristigen Konsequenzen war, dass er seine Strategie der Neutralitätsüberhöhung gegenüber der Öffentlichkeit mit Entschlossenheit fortsetzte. Der Bundesratsentscheid von 1952 bedeutete damit nicht nur eine Weichenstellung für die Aussen- und Sicherheitspolitik, sondern auch für den Prozess der Herausbildung einer überzeichneten Neutralitätsauffassung in der schweizerischen Bevölkerung.

Mit diesem Entscheid entschloss sich der Gesamtbundesrat dazu, auch im Umfeld des Kalten Krieges einen Kurs des sicherheitspolitischen Alleingangs zu verfolgen. Er erteilte damit einer institutionell umfassenden Integration in die westliche Werte- und Verteidigungsgemeinschaft erneut eine Absage. Zudem bekräftigte die Regierung den Willen, eine im Vergleich mit anderen neutralen Staaten äusserst rigide Neutralitätspolitik zu betreiben. Das als neutralitätspolitisch relevant erachtete Kriterium der Unterscheidung zwischen politisch-militärischen und wirtschaftlich-tech-

nischen Institutionen setzte der Integration der Schweiz in die sicherheitspolitisch zentralen Organisationen der Nachkriegszeit enge Grenzen. Ein Beitritt zur UNO oder zum Europarat, geschweige denn zu einem Verteidigungsbündnis, blieb unter diesen Vorzeichen lange Zeit ausgeschlossen. Zementiert wurde diese rigide Neutralitätspolitik mit dem Erlass der „Bindschedler-Doktrin“ 1954. Damit wurden vor dem Hintergrund der Stabilisierung des Ost-West-Konfliktes in Europa Mitte der fünfziger Jahre und der schweizerischen Wahrnehmung einer anhaltenden internationalen Aufwertung der Neutralität die Weichen in den sicherheitspolitischen Sonderfall endgültig gestellt.



**Schlusswort**



„Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui.“ Komprimiert in einem Satz gibt diese Aussage aus einem Exposé Bundesrat Petitpieres vor dem diplomatischen Korps im September 1948 die Feststellung wieder, die am Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit steht: Die Fortsetzung eines sicherheitspolitischen Kurses der dauernden Neutralität und einer rigide interpretierten Neutralitätspolitik war in den spannungsreichen ersten Jahren des Kalten Krieges keine einhellig von allen politischen Entscheidungsträgern unreflektiert akzeptierte Prämisse. Vielmehr löste das Gefühl einer realen, sowohl ideologischen wie auch potentiell militärischen Bedrohung der schweizerischen Unabhängigkeit durch die als expansiv eingeschätzte Sowjetunion bei einem Teil der helvetischen Verantwortungsträger substantielle Zweifel an der Richtigkeit einer strikt neutralitäts- und autarkieorientierten Politik aus. Diese Skepsis führte dazu, dass der Gesamtbundesrat zweimal grundsätzlich über die Ausrichtung der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entschied, nämlich im März 1948 und im Juni 1952. In beiden Fällen beschloss die Regierung, an der Maxime der Neutralität festzuhalten und eine Neutralitätspolitik zu verfolgen, die zwischen politisch-militärischen und wirtschaftlich-technischen Organisationen differenzierte. Sie setzte so einer verstärkten Integration der Schweiz in die sicherheitspolitisch relevanten Strukturen des Westens enge Grenzen.

Daraus ergab sich als Leitfrage für diese Arbeit, warum sich die schweizerischen Verantwortungsträger trotz ihren Zweifeln an der Effektivität für einen sicherheitspolitischen Kurs der dauernden Neutralität und für eine restriktive Interpretation der Neutralitätspolitik entschieden. Speziell interessierte dabei der Aspekt, wie die Einschätzung der sicherheitspolitisch relevanten Entwicklungen im internationalen Umfeld diesen Meinungsbildungsprozess beeinflusste. Eingegrenzt wurde diese Fragestellung auf die Untersuchung der Evaluationen im EPD und im EMD, wobei dem Politischen Departement besonderes Gewicht beigemessen wurde.

Als erste, vorweggenommene Erkenntnis der vorliegenden Untersuchung kann festgehalten werden, dass es zwei ausschlaggebende Faktoren

dafür gab, dass im Bundesrat am 9. Juni 1952 Einigkeit bezüglich der Weiterführung einer Politik der „Neutralität und Solidarität“ herrschte: Erstens *konnte* die Schweiz auch nach dem Zusammenbruch des internationalen Gleichgewichtssystems in der neuen, bipolaren Welt des Kalten Krieges an ihrer Neutralität und einer restriktiv ausgelegten Neutralitätspolitik festhalten. Weder die Bedrohung durch die sowjetkommunistische Gefahr noch der Integrationsdruck der westlichen Staaten hatten in diesen fünf Jahren seit 1947 je das kritische Ausmass erreicht, welches einen grundsätzlichen politischen Kurswechsel erzwungen hätte. Die zweite fundamentale Ursache für diese Weichenstellung in einen sicherheitspolitischen Alleingang war, dass die Landesregierung an diesem Sonderweg festhalten *wollte*. Obwohl die Zweifel an der effektiven Schutzwirkung der Neutralität in einem Ernstfall bestehen blieben, wurde eine Politik, die sich an den Maximen der Neutralität und der Solidarität orientierte, als richtig, praktikabel und verantwortbar beurteilt.

Zu Beginn des Kalten Krieges bestand allerdings in dieser Einschätzung noch kein Konsens in der Landesregierung. Die Auswertung der relevanten Quellenbestände – insbesondere auch der erst seit jüngster Zeit zugänglichen Verhandlungsprotokolle des Bundesrates – haben diesbezüglich ein erstaunliches Resultat erbracht. Überraschenderweise war es EPD-Vorsteher Max Petitpierre, der 1948 die sicherheitspolitische Validität der eben erst formulierten Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ im Bundesrat am deutlichsten hinterfragte und grosse Zweifel an der Zweckmässigkeit, Praktikabilität und Verantwortbarkeit eines rigid neutralitätsorientierten Verhaltens hatte. Auf die zentrale Figur Bundesrat Petitpierres soll später noch detaillierter eingegangen werden. Im Gegensatz dazu löste die im EMD ebenfalls konstatierte, aber als statischer beurteilte Bedrohungslage bei Bundesrat Kobelt kaum Zweifel an der Funktionalität der Neutralität und an einer auf verteidigungspolitische Autarkie ausgerichteten Politik aus. Dieser betrachtete die Maxime als den Sicherheitsinteressen der Schweiz angemessen und stellte sie nicht prinzipiell in Frage.



Die vorliegende Arbeit postuliert, dass sicherheitspolitische Überlegungen und die Perzeption der Veränderungen des äusseren Umfeldes einen massgeblichen Einfluss darauf hatten, dass bei gewissen helvetischen Entscheidungsträgern ab 1947 Zweifel an einer zurückhaltenden Politik des Dazwischenstehens aufkamen und auch für das spätere Abklingen dieser Bedenken ausschlaggebend waren. Die gängigen Erklärungsansätze der jüngeren historischen Fachpublikationen, welche in der Diskussion des Forschungsstandes dargelegt wurden, führen das Festhalten an der Neutralität und an einer rigiden Neutralitätspolitik schwergewichtig auf innen- und wirtschaftspolitische Gründe zurück. In den Mittelpunkt gerückt werden dabei als Motive die innenpolitische Machterhaltung durch die Zementierung eines nationalen Konsenses, die optimale Wahrung des aussenwirtschaftlichen Handlungsspielraums oder Partikulärinteressen einer politischen und wirtschaftlichen Elite. Weiter dient auch die emotionale Affinität der Entscheidungsträger zur Neutralität als Begründung für das Ausbleiben eines Kurswechsels.

In dieser Untersuchung wird dagegen die These vertreten, dass in den Anfangsjahren des Kalten Krieges zwischen 1947 und 1952 sicherheitspolitische Faktoren einen gegenüber der Zeit ab Mitte der fünfziger Jahre deutlich höheren Stellenwert hatten und massgeblich entscheidungsrelevant waren. Damit wird der Einfluss der bisherigen Erklärungsansätze nicht negiert, sondern insofern relativiert, als dass diese wohl notwendige, aber nicht hinreichende Gründe zur Erklärung der kontinuierlichen Dominanz der Neutralität waren.

Der Prozess von einer Infragestellung zu einer Konsolidierung der Neutralitätspolitik lässt sich in vier Phasen gliedern. In der *ersten* Phase ab Frühjahr 1947 setzten bei Bundesrat Petitpierre mit der Herausbildung des Ost-West-Konfliktes die grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der neutralitätsorientierten Politik der Schweiz ein. Da er den Antagonismus als Nullsummenspiel perzipierte, erachtete er ein Dazwischenstehen in der einsetzenden Teilung Europas als eine letztlich den schweizerischen Sicherheitsinteressen zuwiderlaufende Begünstigung der Sowjetunion.

Nach einem kontinuierlichen Spannungsanstieg erreichten Petitpierres Zweifel nach der kommunistischen Machtübernahme in der Tschechoslowakei anfangs 1948 ihren Höhepunkt. Zu diesem Zeitpunkt betrachtete er eine intensiviertere Kooperation mit den westeuropäischen Staaten als das bessere Mittel zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit als eine restriktiv interpretierte Neutralitätspolitik. Deshalb forderte er im März 1948 im Bundesrat eine Modifikation der bisherigen Konzeption und eine Aufwertung der Solidarität zu deren Hauptmaxime. In der Konsequenz zeigte Petitpierre die Bereitschaft, die Neutralität auf ihren militärischen Kerngehalt zu reduzieren, die Solidarität mit Westeuropa auch politisch zu interpretieren und damit die Doktrin der Unterscheidung zwischen politisch-militärischen und wirtschaftlich-technischen Organisationen zur Diskussion zu stellen. Er forderte jedoch keine Aufgabe der Neutralität und schloss eine militärische Verbündung mit den westeuropäischen Staaten angesichts deren Schwäche nach wie vor aus. Die Regierungsmehrheit lehnte diese vorgeschlagene Konzeptmodifikation jedoch deutlich ab. Die Mehrzahl der Bundesräte lehnte zudem eine Infragestellung der Neutralität unabhängig von den äusseren Rahmenbedingungen kategorisch ab, was von einer Auffassung der Staatsmaxime als Ziel und nicht als Mittel zeugte. Dieser Beschluss, der eine Weichenstellung bedeutete und damit weit mehr als nur ein situativ-pragmatische Entscheidung war, markiert zugleich das Ende der ersten Phase.

In der *zweiten* Phase bis Ende 1949 definierte die Schweiz auf der Grundlage dieses Richtungsentscheides ihre Haltung gegenüber den sich herausbildenden sicherheitspolitischen Strukturen Europas. Angesichts der Intensivierung der westeuropäischen Kooperationsbestrebungen zum Aufbau einer einheitlichen Abwehrfront gegen die kommunistische Bedrohung blieben Petitpierres Zweifel an der Verantwortbarkeit und der Praktikabilität einer rigiden Neutralitätspolitik bestehen. Diese liess einzig die Teilnahme an der OECE zu. Dagegen war der Beitritt zum Brüsseler Pakt und zur Nato ausgeschlossen, eine Partizipation am Europarat lehnte Petitpierre – obwohl neutralitätsrechtlich möglich – aus zumindest in dieser Gründungsphase genuin neutralitätspolitischen Überlegungen ab. Entscheidend

war, dass sich in dieser Phase ein Einstellungswandel des EPD-Vorstehers abzuzeichnen begann. Seine Zweifel verlagerten sich nun stärker auf die Frage der Praktikabilität der Neutralitätspolitik und richteten sich weniger gegen die Neutralität als Prinzip, obwohl Petitpierre ihre Funktionalität weiterhin skeptisch beurteilte. Zwei Faktoren waren dafür ausschlaggebend: Erstens wurde die Schweiz nicht zu einer Aufgabe der Neutralität gezwungen. Zweitens erachtete Petitpierre keine der sich herausbildenden Institutionen als eine valable Alternative zur Neutralität, die der Schweiz unmittelbar mehr Sicherheit geboten hätte. Die Überlagerung der westeuropäischen durch die transatlantisch geprägten Sicherheitsstrukturen verstärkte diese Einschätzung noch. Denn wenn Petitpierre zuvor mögliche Alternativszenarien zur Neutralität erwogen hatte, so hatten dabei stets Vorstellungen einer Partizipation in einer europäischen Sicherheitsstruktur im Sinne einer „Dritten Kraft“ zwischen den USA und der Sowjetunion dominiert. Mit der Gründung der Nato verlor diese Option ihre Realisierungschancen jedoch weitgehend, womit sie auch ihre konkrete Anziehungskraft als potentiellles Gegenmodell zur schweizerischen Neutralität einbüsste.

Dieser Einstellungswandel zeigte sich auch deutlich in der *dritten* Phase. Als das Gefühl der Bedrohung mit dem Ausbruch des Koreakrieges im Juni 1950 erneut markant anstieg, richteten sich die Zweifel Petitpierres nun vor allem auf die Frage der Umsetzung der Neutralitätspolitik. Insbesondere der schlagartig zunehmende amerikanische Druck auf die Schweiz erforderte gerade mit dem Abschluss des Hotz-Linder-Agreements heikle neutralitätspolitische Konzessionen. Auch mit den Kontakten zu hochrangigen westlichen Militärvertretern bewegte sich die Schweiz auf neutralitätspolitisch glattem Parkett. Zentral ist nun, dass sich die schweizerische Neutralitätspolitik in dieser Phase als innen- und aussenpolitisch praktikabel erwies; innenpolitisch, weil es gelang, die rhetorisch rigid ausgelegte Konzeption mit einer sehr pragmatischen Umsetzung koexistieren zu lassen; aussenpolitisch, weil die Westmächte den schweizerischen Neutralitätswunsch angesichts der geringen militärstrategischen Relevanz der

Schweiz respektierten, solange sich das Land im wirtschaftlichen Bereich kooperativ zeigte.

In der *vierten* und letzten Phase verfestigte sich ab Ende 1951 schliesslich Petitpierres Einstellung, dass sich ein neutralitätsorientierter Kurs bewährt habe. Wesentlichen Anteil hatte die Wahrnehmung, dass einerseits die internationale Akzeptanz der Neutralität vor allem bei den Westmächten deutlich angestiegen war, was sich in der Nachfrage nach den klassischen Guten Diensten neutraler Staaten zur Beilegung des Koreakonfliktes manifestierte. Blieb der Aussenminister bezüglich einer Respektierung des neutralen Status der Schweiz durch die Sowjetunion weiterhin skeptisch, so relativierte sich das Gewicht dieses Faktors durch den Rückgang der Kriegsgefahr. Daneben hatte sich bei Petitpierre aus vier Gründen die Überzeugung durchgesetzt, dass ein Festhalten an der Neutralität und einer gerade auf institutioneller Ebene restriktiv interpretierten Neutralitätspolitik auch aus sicherheitspolitischen Überlegungen gerechtfertigt war: Erstens sah er keine valable Alternative zu diesem Weg, zweitens hatte sich diese Politik als praktikabel erwiesen, drittens beurteilte sie Petitpierre nun als verantwortbar, und viertens diente sie aus Petitpierres Sicht vor dem Hintergrund der amerikanischen Druckausübung effektiv dem Ziel einer Wahrung der Unabhängigkeit. Der zweite Grundsatzentscheid des Bundesrates, der einen bestätigenden Charakter gegenüber jenem von 1948 aufwies, beruhte damit auf einem Konsens der Regierung und stellte die Weichen nun definitiv in den sicherheitspolitischen Alleingang.

Petitpierres Einstellung gegenüber der Neutralität und der Neutralitätspolitik war somit zumindest in dieser Zeit zwischen 1947 und 1952 entscheidend von sicherheitspolitischen Überlegungen beeinflusst. Deren Einfluss ging zurück, als sich gegen Mitte der fünfziger Jahre ein erstes labiles Gleichgewicht zwischen den Blöcken einpendelte und die sicherheitspolitische Relevanz der Neutralität nachliess, da *de facto* auch die Schweiz von den transatlantischen Verteidigungsbemühungen profitieren konnte.

Wie bereits angetönt, gilt es nun zum Schluss dieser Arbeit die zentrale Rolle Bundesrat Max Petitpierres zu evaluieren. Die Erkenntnis, dass der

„Vater“ der Konzeption der „Neutralität und Solidarität“ angesichts der Verschärfung des Kalten Krieges vor allem 1948 die Funktionalität der Neutralität in Frage und die Konzeption selbst zur Diskussion stellte, kontrastiert deutlich mit dem bisherigen Bild Petitpierres in der historischen Forschungsliteratur. In dieser dominierte bis anhin eine Darstellungsweise, die Petitpierre als einen unbeirrbaren, dogmatischen Verfechter der schweizerischen Neutralität und einer rigiden Neutralitätspolitik porträtierte, welche allenfalls in der Umsetzung hinter den konzeptionellen Ansprüchen zurückblieb. Nur einige der jüngsten Darstellungen wiesen auf gewisse Zweifel des Aussenministers an der Zweckmässigkeit der Neutralität hin, beurteilten diese jedoch als auf den privaten Rahmen beschränkt.

Diese Einschätzung Petitpierres muss für diese Anfangsphase des Kalten Krieges und insbesondere für das Jahr 1948 relativiert werden. Die Analyse der bundesrätlichen Grundsatzdiskussion vom März zeigt, dass gerade Max Petitpierre im Rahmen der Landesregierung eine erstaunlich undogmatische Haltung gegenüber der Neutralität einnahm. Da er sie zu diesem Zeitpunkt als sicherheitspolitisch dysfunktional erachtete und in der Solidarität mit den westeuropäischen Ländern das geeignetere Mittel zur Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit sah, forderte er ihre Ablösung als Hauptmaxime der Konzeption und eine entsprechende Aufwertung der Solidarität. Dabei ging er selbst von einem klar instrumentalen Charakter dieses Prinzips aus und versuchte, auch die übrigen Regierungsmitglieder von dieser Sichtweise zu überzeugen. Es zeigte sich jedoch, dass bei einer Mehrheit der anderen Bundesräte die emotionale Affinität zur Neutralität und deren Interpretation als Staatsmaxime mit Zielcharakter viel tiefer verankert war als bei Petitpierre selbst; sie lehnten eine Relativierung der Neutralität oder gar ihre prinzipielle Infragestellung kategorisch ab.

In Petitpierres Sichtweise ist allerdings – gerade bei einer instrumentalen Auffassung von der Neutralität – eine gewisse Widersprüchlichkeit zu konstatieren. Obwohl er 1948 in der Neutralität keine effektive Garantie für die Sicherheit und die Unabhängigkeit der Schweiz mehr sah, konnte

auch er sich nicht zur Forderung nach einer Aufgabe dieser Maxime durchringen. Ein ausschlaggebender Grund war sicher der breite innenpolitische Konsens bezüglich der Weiterführung der Neutralität, der eine Preisgabe der Maxime undenkbar erscheinen liess. Auch das Argument, dass er keine Alternative zur Führung einer neutralitätsorientierten Politik sah, die der Schweiz unmittelbar grössere Sicherheit gewährt hätte, macht sein Verhalten bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar. Und doch drängt sich mit der Feststellung dieser Kluft zwischen Petitpierres 1948 klar vorhandener Überzeugung, dass die Neutralität dysfunktional sei, und seinem Standpunkt, dass man trotzdem daran festhalten müsse, die Frage nach Handlungsoptionen auf, welche diese Diskrepanz entschärft hätten.

Hier muss denn auch die erste von zwei kritischen Anmerkungen zu Petitpierres Politik einsetzen. Gerade vor dem Hintergrund, dass der EPD-Vorsteher 1948 ein starkes, von beiden Supermächten unabhängiges Europa als eine effektivere Garantie für die Unabhängigkeit der Schweiz einschätzte als die Maxime der Neutralität, ist es erstaunlich, dass sich sein Solidaritätswille gegenüber Europa ausser der Mitgliedschaft in der OECE mehrheitlich in rein rhetorischen Sympathiebekundungen erschöpfte. Dies zeigte sich sowohl in seiner Zurückhaltung gegenüber den Europabewegungen wie auch in seiner Entscheidung, dem Europarat nicht beizutreten, obschon einer Partizipation auch gemäss seiner eigenen Ansicht aus neutralitätsrechtlichen Gründen nichts entgegengestanden wäre. Obwohl er die Wichtigkeit einer umfassenden europäischen Kooperation immer wieder hervorhob, interpretierte er die ohnehin schon restriktive Doktrin der „Neutralität und Solidarität“ gerade in diesen Fragen übervorsichtig. Er unterliess es, den noch vorhandenen Handlungsspielraum auszuschöpfen und so einen Beitrag zur Stärkung Europas zu leisten.

Der zweite zentrale Punkt der Kritik betrifft schliesslich Petitpierres Strategie der Neutralitätsüberhöhung gegenüber der Bevölkerung. In diesem Bereich öffnete sich eine breite Kluft zwischen seiner eigenen Überzeugung und den Ansichten, die er in der Öffentlichkeit vertrat. Selbst in Phasen, in welchen er die Neutralität als dysfunktional erachtete, liess er

sich gegenüber der Bevölkerung nichts von seinen Vorbehalten bezüglich ihrer Tauglichkeit als Sicherheitsgarantie für die Schweiz anmerken. Er stellte sie trotz seinen Zweifeln stets als notwendige Bedingung für die schweizerische Unabhängigkeit dar und bezeichnete sie gar als eine „raison d’être“ für die Schweiz und damit als eigentliches nationales Wesensmerkmal. Mit dieser Dogmatisierung förderte Petitpierre ihre Interpretation als eigentliches Staatsziel, dem unabhängig von den äusseren Rahmenbedingungen Geltung zukam. Damit unterstützte er die Entstehung eines übersteigerten Neutralitätsverständnisses in der Bevölkerung entscheidend. Zwar erreichte Petitpierre so sein kurzfristiges Ziel, der internationalen Gemeinschaft das Bild eines unbedingten schweizerischen Willens zu vermitteln, an dieser Maxime allen widrigen Umständen zum Trotz festzuhalten. Langfristig führte diese Überhöhung in der Bevölkerung jedoch zu einer Mentalität, in welcher der instrumentale Charakter der Neutralität aus dem Blickfeld rückte und deren Stellenwert verabsolutiert wurde. Mit dem steigenden Einfluss der Öffentlichkeit auf aussen- und sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse verursachte diese Dogmatisierung damit letztlich eine bis in die Gegenwart wirkende, staatspolitisch fragwürdige Verengung des aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums.

Die vorliegende Arbeit hat sich mit der Zeit zwischen 1947 und 1952 auseinandergesetzt. Sie hat dargelegt, dass die Fortsetzung einer neutralitätsorientierten Politik in der Ära des Kalten Krieges keine Selbstverständlichkeit, sondern das Resultat von zwei bundesrätlichen Grundsatzentscheiden vom März 1948 und vom Juni 1952 war. Die Analyse hat gezeigt, dass die erste Weichenstellung erfolgte, obwohl der Druck auf die schweizerische Neutralität durch den Beginn des Kalten Krieges zunächst nicht etwa nachliess, sondern sich im Gegenteil noch akzentuierte. Bevor die Blockkonfrontation zur Legitimationsgrundlage für die schweizerische Staatsmaxime wurde, stellte sie diese in einer ersten Phase fundamental in Frage. Im Juni 1952 bestätigte dann ein nunmehr einhelliger Bundesrat den vier Jahre zuvor gefällten Entscheid für einen sicherheitspolitischen Alleingang und eine restriktiv ausgelegte Neutralitätspolitik endgültig. Diese

rigide Interpretation der Neutralitätspolitik wurde 1954 mit der „Bind-schedler-Doktrin“ weiter verfestigt.

Die Folge dieser Grundsatzentscheide in der Anfangsphase des Ost-West-Konfliktes war ein Selbstausschluss der Schweiz aus den sicherheitspolitisch relevanten Strukturen des Westens. Die Schweiz konnte sich dies während den Jahren des Kalten Krieges erlauben, da letztlich auch sie als „Trittbrettfahrer“ vom Schutzschild der transatlantischen Verteidigungsmaßnahmen profitierte. Mit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere mit der Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik müssen sich Entscheidungsverantwortliche und Souverän jedoch die Frage stellen, ob sich die Schweiz solche institutionelle Defizite auch in Zukunft noch leisten kann und will.



## **Bibliographie**



## Quellen

### 1 Ungedruckte Quellen

#### 1.1 Bundesarchiv

##### *Verhandlungsprotokolle des Bundesrates*

E 1003 -/1 R 3104 Verhandlungsprotokolle des Bundesrates 1946–1950

E 1003 1970/343 R 3105 Verhandlungsprotokolle des Bundesrates 1951–1953

##### *Beschlussprotokolle des Bundesrates*

E 1004.1 -/1/477 bis 548 (Januar 1947–Dezember 1952)

##### *Akten der Abteilung für Politische Angelegenheiten des Eidg. Politischen Departementes*

E 2001 (E) -/1/218 Comité de coopération économique européenne (Marshallplan)

E 2001(E) -/1/296 Marshallplan

E 2001(E) -/1/303 bis 305 OECE

E 2001(E) 1967/113/151 Schweizerische Partikularverträge

E 2001(E) 1967/113/384 Neutralität der Schweiz/Allgemeines

E 2001(E) 1967/113/498 Dokumentationsdienst: Kommunismus

E 2001(E) 1967/113/517 bis 519 Politische Bewegungen und Zustände in Korea

E 2001(E) 1967/113/522	Politische Bewegungen und Zustände im Ausland nach Ländern geordnet, Revolutionen
E 2001(E) 1967/113/531	Atlantikpakt, Westliche Union
E 2001(E) 1967/113/858	Mouvement européen
E 2001(E) 1968/78/391 und 392	Marshallplan
E 2001(E) 1979/28/1	Handhabung der schweizerischen Neutralität

*Handakten Bundesrat Max Petitpierre*

E 2800 1967/59/4	Aussenpolitische Kommissionen des National- und des Ständerates, 1948–1950
E 2800 1967/59/36	Neutralitätserklärungen 1914–1948; Militärische Budgetfragen, Atomare Bewaffnung der Armee
E 2800 1967/59/59	Neutralität 1944–1952
E 2800 1967/59/77	Reden 1945–1947
E 2800 1967/59/78	Reden 1948–1949
E 2800 1967/59/79	Reden 1950–1952
E 2800 1967/59/80	Reden 1952–1954
E 2800 1967/59/91	Correspondance du Conseiller fédéral, Max Petitpierre, avec le personnel diplomatique et consulaire suisse et d'autres fonctionnaires de l'administration fédérale
E 2800 1967/60/1 und 2	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates 1945–1954

E 2800 1967/60/4 und 5	Aussenpolitische Kommission des Ständerates 1946–1955
E 2800 1967/60/6	Personnalités étrangères
E 2800 1967/60/15	Mouvements fédéralistes européens
E 2800 1967/60/20	Relations avec l'étranger
E 2800 1967/61/65	Jahresversammlung der Gesandten in Bern, 1945–1955
E 2800 1990/106/1	Bundesrätliche Delegation für Auswärtiges, 1945; aussenpolitische Kommissionen des National- und des Ständerates, 1945–1952
E 2800 1990/106/7 und 8	Neutralität
E 2800 1990/106/9	Neutralität und Uno, Nato, Europarat
E 2800 1990/106/10 und 11	Marshallplan und OECE, 1947/48
E 2800 1990/106/12	Affaire de Corée
E 2800 1990/106/15 bis 18	Korrespondenz
E 2800 1990/106/19 und 20	Entretiens
E 2800 1990/106/21	Agenden Petitpierres
E 2800 1990/106/24	Pages de mémoires 1978–1983
<i>Handakten Alfred Zehnder</i>	
E 2802 1967/78/4	Personal
E 2802 1967/78/5	Aussenpolitische Beziehungen; Länderdossiers
E 2802 1967/78/11	Aussenpolitische Beziehungen; Länderdossiers
E 2802 1967/78/13	Wirtschaft

*Akten des Eidg. Militärdepartementes*

E 27/820/3 bis 6	Ansprachen und Geleitworte von BR Karl Kobelt
E 27/4061	Sitzungsprotokolle der LVK
E 27/9593	Berichte des EPD zur allgemeinen Lage, 1946–1949
E 27/9594	Berichte über die militärpolitische Lage, 1946–50
E 27/12745	Aufklärungsschrift des Generalstabschefs „Notre Défense Nationale, Fondements, situation actuelle et vues d’avenir“
E 27/12854	Verordnung vom 5.11.48 über die Handhabung der Neutralität (Neutralitätsverordnung)
E 27/12857	Vorbereitung von BRB, Verfügungen usw. die im Kriegsmobilmachungsfall zu erlassen sind

*Akten der Generalstabsabteilung des Eidg. Militärdepartementes*

E 5560(C) 1975/46/124	Nachrichten- und Informationsberichte
E 5560(C) 1975/46/175	OTAN/NATO

*Handakten Bundesrat Karl Kobelt*

E 5800 -/1/2	Nachkriegszeit
--------------	----------------

## 1.2 Archiv für Zeitgeschichte

### *Nachlass Paul Ruedger*

2.3	Interviews mit Paul Ruedger
23.6	Berichte und Korrespondenz 1947
23.8	Berichte und Korrespondenz 1948
23.11	Dokumentation zur englischen Aussenpolitik und zur Tätigkeit Paul Rueggers
53.103	Korrespondenz mit Max Petitpierre (1956–1987)

### *Nachlass Alfred Zehnder*

3	Publikationsprojekt
5	Reden von BR Max Petitpierre
6	Reden von BR Max Petitpierre
Ordner 1	Vorträge bis Ende 1956
Ordner 2	Vorträge, Interviews 1966–70
Ordner 3	Reden, Interviews 1971ff.

## 1.3 Elektronische Quelldatenbank

Documents Diplomatiques Suisses (DoDiS):  
[[http://www.admin.ch/bar/dds/d\\_dds1.htm](http://www.admin.ch/bar/dds/d_dds1.htm)]

## 2 Gedruckte Quellen

### 2.1 Quelleneditionen und -sammlungen

BONJOUR, EDGAR. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bd. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970–1980, Bd. VII–IX.

NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 16 (9.V.1945–31.V.1947). Zürich: Chronos, 1997.

NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 17 (1.VI.1947–30.VI.1949). Zürich: Chronos, 1999.

NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE VERÖFFENTLICHUNG DIPLOMATISCHER DOKUMENTE DER SCHWEIZ (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 18 (1.VII.1949–30.IV.1952). Zürich: Chronos, 2001.

SCHINDLER, DIETRICH (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1984.

### 2.2 Amtliche Quellen

Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1947–1952.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, 20.8.1948, BBl 1948 II 1177.



Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Mitwirkung schweizerischer Delegierter bei der Durchführung des am 27. Juli 1953 in Korea abgeschlossenen Waffenstillstandsabkommens, 26.4.1955, BBl 1955 I 697.

Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität, 29.11.1993, BBl 1994 I 153.

Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA), 26.7.1998, AS 1999 II 2243.

Sicherheit durch Kooperation: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000), 7.6.1999, BBl 1999 VII 7657.

Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, 15.11.2000, BBl 2001 I 261.

### 2.3 Memoirenliteratur

BAUER, GÉRARD F. „La coopération et l'intégration économique européennes et la politique suisse.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petit-pierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 83–101.

BAUER, GÉRARD F. „L'adhésion de la Suisse à l'Organisation Européenne de Coopération Economique: ses conditions principales.“ In: *Relations internationales* 30, 1982, 209–219.

BAUER, GÉRARD F. „Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse: Ou les débuts du multilatéralisme économique européen (1947–1948).“ In: EDOUARD BRUNNER et al. (Hg.). *Einblicke in die schweizerische Aussenpolitik: Zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag NZZ, 1984, 55–81.

BAUER, GÉRARD F. „La participation de la Suisse à la reconstruction économique de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale (1947–1948): Un témoignage.“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: Hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 305–323.

PERRIN, GEORGES. „Les relations avec l'URSS et la République populaire de Chine.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 121–128.

PETITPIERRE, MAX. „Politique étrangère.“ In: ERICH GRUNER (Hg.). *Die Schweiz seit 1945*. Bern: Schriftenreihe Helvetica Politica, 1971, 154–174.

PETITPIERRE, MAX. „La mission de Carl. J. Burckhardt à Paris (1945–1949).“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 325–335.

ZEHNDER, ALFRED. „Die aussenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 13–32.

## 2.4 Darstellungen

ALTERMATT, URS. „Teil I: Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriß.“ In: URS ALTERMATT (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 11–98.

BOESCH, JOSEPH. „Epochen der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, HANS CHRISTOPH BINSWANGER (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1975, 81–120.

BONJOUR, EDGAR. *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*. Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1978.

BOVARD, P.-A. *Nos Excellences à Berne: D'Henri Druey à Pierre Graber 1848–1977. Portraits de vingt-quatre conseillers fédéraux romands*. Morges: Editions de Peyrollaz, 1997.

BRANDSTETTER, GERFRIED (Hg.). *Die Westeuropäische Union: Einführung und Dokumente*. Wien: Nomos, Verlag Österreich, Schulthess, 1999.

BRETSCHER-SPINDLER, KATHARINA. *Vom heissen zum Kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*. Zürich: Orell Füssli, 1997.

BRUNNER, HANS-PETER. *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert: Bestandesaufnahme und Ausblick: Die Fragen der europäischen Integration und die Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele*. Schweizer Studien zum Internationalen Recht 58. Diss. Universität Zürich. Zürich: Schulthess, 1989.

CASTELMUR, LINUS VON. *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg*. Zürich: Chronos, 1992.

CATTANI, ALFRED. „Die Schweiz und die Welt des Westens.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 355–370.

CERUTTI, MAURO. „La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945–1950). Entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 98–129.

CODURI, MICHELE. Die Chinapolitik Petitpierres. *NZZ*, 13.1.2000.

DIETHELM, ROBERT. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1997.

DRAGANITS, ANTON. *Aspekte der schweizerischen Haltung zur Montanunion (EGKS) und zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG): Akten des Eidgenössischen politischen Departementes: Vom Schumanplan (1950) bis zu den Römer-Verträgen (1957)*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern 1987.

DU BOIS, PIERRE. *Die Schweiz und die europäische Herausforderung 1945–1992*. Zürich: Verlag NZZ, 1990.

DUMOULIN, MICHEL. *Spaak*. Brüssel: Racine, 1999.

FANZUN, JON A. und ANDREAS WENGER. „Schweizer Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts.“ In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik* 2000. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, 9–43.

FLEURY, ANTOINE. „La Situation particulière de la Suisse au sein de l’organisation européenne de coopération économique (OECE).“ In: RAYMOND POIDEVIN (Hg.). *Histoire des débuts de la construction européenne (Mars 1948–Mai 1950)*. Bruxelles: Bruylant, 1986, 95–117.

FLEURY, ANTOINE. „La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945.“ In: PAUL BAIROCH, MARTIN KÖRNER (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 353–370.

FLEURY, ANTOINE. „Le patronat suisse et l’Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome.“ In: MICHEL DUMOULIN et al. (Hg.). *L’Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*. Bern: Peter Lang, 1993, 165–189.

FLEURY, ANTOINE. „Max Petitpierre, 1899–.“ In: URS ALTERMATT (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 431–436.

FLEURY, ANTOINE und MARC PERRENOUD. „Objectifs et problèmes de la politique étrangère (à travers les écrits de Max Petitpierre).“ In: SCHWEIZERISCHES BUNDESARCHIV (Hg.). *Markus Feldmann (1897–1958): Bundesrat, Journalist, Tagebuchschreiber*. Bundesarchiv Dossier 13. Bern, 2001, 103–123.

FLURY-DASEN, ERIC. „Die *Union européenne des fédéralistes* und die *Europa-Union*. Grenzen und Möglichkeiten des Einflusses von europaföderalistischen Verbänden in der Schweiz.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 32–54.

FREI, DANIEL. „Das Washingtoner Abkommen von 1946: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg.“ In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19, 1969, 567–619

FREI, DANIEL. „Die Ära Petitpierre, 1945–1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik.“ In: LOUIS EDOUARD ROULET (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 165–174.

FREI, DANIEL. „Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität.“ In: *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht*. Heft 2, 1974, 109–120.

FREI, DANIEL. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld, Stuttgart: Huber, 1967.

FÜLLHAAS, KARSTEN. *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan und die Mitgliedschaft in der „Organisation Européenne de Coopération Economique“: Das Verhältnis von Presse, Bundesversammlung und Verbänden gegenüber dem Bund in den Jahren 1947/1948*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1998.

GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Die ungleichen Neutralen: Die amerikanische Politik gegenüber der Schweiz und Schweden zur Zeit der NATO-Gründung*. Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft HSG, Nr. 91. St. Gallen, 1984.

GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag, 1997.

GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld: Huber, 1990.

GABRIEL, JÜRIG MARTIN. *The American Conception of Neutrality After 1941*. New York: St. Martin's Press, 1988.

GADDIS, JOHN LEWIS. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1982.

GARAMVÖLGYI, JUDIT. „Fallstricke einer gegenwartsorientierten Fragestellung.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 171–174.

GEES, THOMAS. „Interessenclearing und innere Absicherung: Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960.“ In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 141–172.

GEHRIG-STRAUBE, CHRISTINE. *Beziehungslose Zeiten: Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*. Zürich: Hans Rohr, 1997.

GILG, PETER und PETER HALBLÜTZEL. „Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945).“ In: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing und Lichtenhahn, 1986, 821–968.

GRAF, CHRISTOPH und PETER MAURER. „Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950.“ *Studien und Quellen 11*, 1985, 5–82.

GREENWOOD, SEAN. „The Third Force Policy of Ernest Bevin.“ In: MICHEL DUMOULIN (Hg.). *Plans de temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre, 1940–1947*. Bruxelles: Bruylant, 1995, 419–436.

GRÜTER, URS. *Neutrale Beobachter der Weltpolitik: Schweizer Diplomaten und Militärs im Kalten Krieg*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, 1990.

HALTINER, KARL W., KURT R. SPILLMANN und ANDREAS WENGER. *Sicherheit 2001. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 2001.

HILFIKER, PETER. *Die Schweiz und der Europarat 1949–1963: Aspekte eines aussenpolitischen Entscheidungsprozesses*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern 1987.

HOGAN, MICHAEL J. *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HUG, PETER. „Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen.“ In: BRIGITTE STUDER (Hg.). *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848–1998*. Zürich: Chronos, 1998, 203–236.

HUG, PETER. „Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen 1943–1947.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 84–97.

HUG, PETER. „Vom Neutralismus zur Westintegration: Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit.“ In: WALTER LEIMGRUBER, WERNER FISCHER (Hg.). *„Goldene Jahre“*. *Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*. Zürich: Chronos, 1999, 59–100.

HUG, PETER und MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999.

HUG, PETER und MARTIN KLOTER. „Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30–1958/60.“ In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 11–139.

IMHOF, KURT. „Die Schweiz im Kalten Krieg oder der ‚Sonderfall‘ im Westblock.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 179–186.

IMHOF, KURT. „Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz.“ In: KURT IMHOF, HEINZ KLEGER, GAETANO ROMANO (Hg.). *Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit*. Krise und sozialer Wandel, Bd. 2. Zürich: Seismo, 1996, 173–247.

IRELAND, TIMOTHY P. *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization*. Westport, CT: Greenwood Press, 1981.

JOST, HANS ULRICH. *Politik und Wirtschaft im Krieg: Die Schweiz 1938–1948*. Zürich: Chronos, 1998.



JOST, HANS ULRICH, unter Mitarbeit von MATTHIEU LEIMGRUBER und ISALINE MARCEL. *Europa und die Schweiz 1945–1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 2. Zürich: Chronos, 1999.

KÄLIN, WALTER und ALOIS RIKLIN. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 167–189.

KAPLAN, KAREL. *Der kurze Marsch: Kommunistische Machtübernahme in der Tschechoslowakei: 1945–1948*. München, Wien: Oldenbourg, 1981.

KAPLAN, LAWRENCE S. *NATO and the United States: The Enduring Alliance*. New York: Twayne, 2. Auflage 1994.

KAPLAN, LAWRENCE S. *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years*. New York: Praeger, 1999.

KAUFMANN, URBAN. *Auslandreisen der Schweizer Bundesräte 1919–1993: Die Gewöhnung an das Aussergewöhnliche*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Freiburg, 1996.

KEUSCH, JEAN-PIERRE. „Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 339–354.

KÖPPEL, THOMAS. *Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Zürich 1994.

KREIS, GEORG (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996.

KREIS, GEORG (Hg.). *Staatsschutz in der Schweiz: Die Entwicklung von 1935–1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrag des schweizerischen Bundesrates*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1993.

KREIS, GEORG. „Umstrittene Reisediplomatie.“ In: *Schweizer Monatshefte* 59 (3), 1979, 209–219.

KUNZ, MATTHIAS. *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik: Die Schweiz im Übergang zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse 1943–50*. Bundesarchiv Dossier 8. Bern, 1998.

KUX, STEPHAN. „Gründe und Scheingründe für die Neutralität der Schweiz.“ In: STEPHAN KUX (Hg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1994, 61–86.

LINKE, MANFRED. *Schweizerische Politik der Nachkriegszeit (1945–1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Chur, Zürich: Rüegger, 1995.

LINKE, MANFRED. „Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Die schweizerische Aussenpolitik 1944–1950.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 60–67.

LOTH, WILFRIED. *Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 3. durchgesehene Auflage 1996.

LOTH, WILFRIED. *Die Teilung der Welt 1941–1955*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 6. Auflage 1987.

LOTH, WILFRIED. *Ost-West-Konflikt und deutsche Frage: Historische Ortsbestimmungen*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG, 1989.

MANTOVANI, MAURO. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999.

MAURHOFER, ROLAND. „Vom Goodwill-Kredit zum Embargo – Der Kapitalmarkt als Instrument der schweizerischen Europapolitik 1945–1960.“ In: *Aussenwirtschaft*, 54 (2), 1999, 225–268.

MAURHOFER, ROLAND. „Zwischen Schadensbegrenzung und Solidarität. Schweizerisch-britische Verständigung am Beispiel des Zahlungsabkommens von 1946 und der Gründungsphase der OECE und EZU 1948–1950.“ In: PETER HUG, MARTIN KLOTER (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 447–483.

MEIER, HEINZ K. *Friendship under Stress: U.S.-Swiss Relations 1900–1950*. Bern: Herbert Lang & Co., 1970.

MILWARD, ALAN S. *The Reconstruction of Western Europe, 1945–1951*. London: Methuen, 1984.

MÖCKLI, DANIEL. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, 55. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000.

MOSER, PETER. „Die Interessen der Schweiz am Schumanplan, 1950–1953: Vorüberlegungen zu den Anfängen des schweizerischen Bilateralismus im europäischen Integrationsprozess.“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 146–170.

NEUENSCHWANDER, RETO. *Der Weg aus der Isolation: Aspekte der Nachkriegspolitik Bundesrat Petitpierres*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1989.

NISS, FRANK. *Die europäische Idee: Aus dem Geist des Widerstands*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2001.

NOLDEN, HANS-WILLI. *Politische Aspekte der Neutralität im Kalten Krieg unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und Österreichs 1945–1956*. Diss. Universität Bonn. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 1978.

PATERSON, THOMAS G., ROBERT MCMAHON, (Eds.). *The Origins of the Cold War*. Lexington: D.C. Heath, 1991.

PERRENOUD, MARC. „La diplomatie et l’insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943–1950).“ In: GEORG KREIS (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 130–145.

RIKLIN, ALOIS, HANS HAUG und HANS CHRISTOPH BINSWANGER (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1975.

RIKLIN, ALOIS, HANS HAUG und RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992.

RIKLIN, ALOIS. „Die Neutralität der Schweiz.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, RAYMOND PROBST (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1992, 191–209.

ROULET, LOUIS-ÉDOUARD (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980.

SCHALLER, ANDRÉ. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Diss. Universität St. Gallen. Bern: Haupt, 1987.

SCHAUB, ADRIAN R. *Neutralität und Kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen modus vivendi*. Diss. Universität Basel. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1995.

SCHIAMANN, CATHERINE. *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*. Diss. Universität Zürich. Zürich: Rüegger, 1991.

SCHINDLER, DIETRICH. „Dauernde Neutralität.“ In: ALOIS RIKLIN, HANS HAUG, HANS CHRISTOPH BINSWANGER (Hg.). *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 2. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1975, 159–180.

SCHMITZ, MARKUS und BERND HAUNFELDER. *Humanität und Diplomatie: Die Schweiz in Köln 1940–1949*. Münster: Aschendorff, 2001.

SCHWARB, MARIUS. *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im kalten Krieg*. Diss. Universität Zürich. Bern, Frankfurt am Main, New York: Peter Lang, 1986.

SCHWERDTEL, GUNTER. *The Swiss Participation in the European Payments Union 1950–1958*. Bern, Frankfurt am Main, New York: Peter Lang, 1992.

SENN, HANS. *Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik*. Frauenfeld: Huber & Co. AG, 1983.

SPAHNI, WALTER. *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947*. Frauenfeld: Huber, 1977.

SPÄNI-SCHLEIDT, JÜRIG. *Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und das österreichische Parlament*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 8. Bern, Stuttgart: Paul Haupt, 1983.

- SPILLMANN, KURT R. „Die Schweiz und die Nato.“ In: RENÉ RHINOW (Hg.). *Die Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen Umfeld*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1995, 105–119.
- SPILLMANN, KURT R., ANDREAS WENGER, CHRISTOPH BREITENMOSER, MARCEL GERBER. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag NZZ, 2001.
- STETTLER, NIKLAUS. „Demoskopie und Demokratie in der Nachkriegs-schweiz: Die Volksumfrage der Neuen Helvetischen Gesellschaft als demokratische Herausforderung.“ In: GEORG KREIS, BERTRAND MÜLLER (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte 47 (4), 1997, 730–758.
- STIRNIMANN, CHARLES. *Der Weg in die Nachkriegszeit, 1943–1948: Ein Beitrag zur politischen Sozialgeschichte des „Roten Basel“*. Basel, Kassel: Friedrich Reinhardt Verlag, 1992.
- STUECK, WILLIAM W. *The Korean War: An International History*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- TANNER, JAKOB. „Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation.“ In: PAUL BAIROCH, MARTIN KÖRNER (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 409–428.
- TANNER, JAKOB. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern, 1993.
- TANNER, JAKOB. „Zwischen ‚American Way of Life‘ und ‚Geistiger Landesverteidigung‘: Gesellschaftliche Widersprüche in der Schweiz der fünfziger Jahre.“ In: *Unsere Kunstdenkmäler* 43 (3), 1992, 351–363.
- VAN Ooyen, ROBERT CHRISTIAN. *Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945*. Diss. Universität Bonn. Frankfurt am Main, Bern: Lang, 1992.

VEREIN VOLKSUMFRAGE (Hg.). *Die Schweiz hält durch*. Zürich: Neue Helvetische Gesellschaft, 1948.

WEILER, PETER. *Ernest Bevin*. Manchester, New York: Manchester University Press, 1993.

WENGER, ANDREAS, CHRISTOPH BREITENMOSER und MARCEL GERBER. „Vermächnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik.“ In: *Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik 2000*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2000, 109–128.

WYDER, RUDOLF. *Die Schweiz und der Europarat 1949–1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Bern, Stuttgart: Haupt, 1984.

ZALA, SACHA. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern, 1998.





## Personenverzeichnis

Aufgeführt sind alle in der Arbeit erwähnten Personen. In der Regel wird nur die Tätigkeit angegeben, welche die Personen im untersuchten Zeitraum ausführten.

Ador, Gustave	Bundesrat 1917–1919.
Attlee, Clement Richard	Britischer Premierminister 1945–1950.
Barbey, Bernard	Mitarbeiter der schweizerischen Gesandtschaft in Paris 1947–1957.
Bauer, Gérard F.	Schweizerischer Handelsattaché in Paris 1945–1947, Schweizerischer Delegierter bei der OECE 1948–1958, Schweizerischer Delegationsleiter bei der OECE 1953–1958.
Béguin, Pierre	Chefredaktor der <i>Gazette de Lausanne</i> .
Benesch, Eduard	Tschechoslowakischer Staatspräsident 1945–1948.
Béthouart, Marie-Emile	Französischer General.
Bevin, Ernest	Britischer Aussenminister 1945–1951.
Bidault, Georges	Französischer Aussenminister 1947–1948.
Bindschedler, Rudolf	Jurist, Gesandtschaftssekretär der Abteilung für Politische Angelegenheiten im EPD 1946–1948,

	Gesandtschaftssekretär des EPD 1948–1952, Vorsteher des Rechtsdienstes des EPD 1953–1960.
Boerlin, Ernst	Nationalrat (FDP) 1943–1963.
Boissier, André	Mitarbeiter im Dienst für internationale Organisationen des EPD 1947–1949.
Boissier, Léopold	Professor für Völkerrecht an der Univer- sität Genf.
Bracher, Hans	Stv. Direktor der Eidg. Militärverwaltung 1946–1950, Direktor der Eidg. Militärverwaltung 1951–1956.
Bremond, Ludovic de	Schweizerischer Militärattaché in Washington 1951–1954.
Bringolf, Walther	Nationalrat (SP) 1925–1971.
Bruggmann, Karl	Schweizerischer Gesandter in Washington 1939–1954.
Burckhardt, Carl Jacob	Schweizerischer Gesandter in Paris 1945–1949.
Campiche, Samuel François	Mitarbeiter der schweizerischen Gesandt- schaft in Washington 1945–1949.
Celio, Enrico	Bundesrat 1940–1950, Vorsteher des EPED.
Chiang Kai-Shek	Präsident der Republik China.
Churchill, Winston	Britischer Premierminister 1940–1945, 1951–1955.
Clinchy, Everett Ross	Amerikanischer Präsident des <i>Conseil International de Chrétiens et Juifs</i> .

Cottrell-Hill, Robert C.	Stellvertretender Direktor für Infanterie im britischen <i>War Office</i> 1948–1950.
Currie, Lauchlin Bernard	US-Delegationschef bei den Wirtschaftsverhandlungen im Februar 1945 mit der Schweiz.
Daniel, Charles	Vorsteher der Sektion Nachrichtendienst des Generalstabs 1949–1956.
Eisenhower, Dwight David	US-General, Oberkommandierender der Nato 1950–1952, Präsident der USA 1953–1961.
Etter, Philipp	Bundesrat 1934–1953, Vorsteher des EDI.
Feldmann, Markus	Bundesrat 1952–1958, Vorsteher des EJPD.
Flückiger, Hermann	Schweizerischer Gesandter in Moskau 1946–1948.
Frick, Hans	Oberstkorpskommandant, Ausbildungschef des EMD 1944–1953.
Frick, Robert	Vorsteher der Sektion Nachrichtendienst des Generalstabs 1946–1949.
Girardet, Alexandre	Schweizerischer Gesandter in Prag 1945–1948.
Gorgé, Camille	Schweizerischer Gesandter in Moskau 1950–1953.
Gottwald, Klement	Ministerpräsident der Tschechoslowakei 1946–1948, Präsident der Tschechoslowakei 1948–1953.

Graffenried, Egbert von	Schweizerischer Legationsrat in London 1948.
Gruenther, Alfred M.	US-General, Generalstabschef General Eisenhowers in Europa.
Guisan, Henri	General der Schweizer Armee 1939–1945.
Hacha, Emil	Präsident der Tschechoslowakei 1939.
Hammarskjöld, Dag	Uno-Generalsekretär 1953–1961.
Hickerson, John Dewey	Direktor der Abteilung für europäische Angelegenheiten im US-Aussenministerium 1947–1949, anschliessend Stellvertretender Staatssekretär 1949–1953.
Hitler, Adolf	Deutscher Reichskanzler und Führer 1933–1945.
Homberger, Heinrich	Direktor des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins 1939–1950.
Hood, Samuel	Vorsteher des <i>Western Department</i> im britischen Aussenministerium 1951–1955.
Hotz, Jean	Vorsteher der Handelsabteilung des EVD 1947–1953.
Kappeler, Franz	Schweizerischer Gesandter in Beirut 1950–1956.
Keller, Paul Victor	Präsident der schweizerischen Nationalbank 1947–1956.
Kobelt, Karl	Bundesrat 1941–1954, Vorsteher des EMD.

Kunz, Ernst	Mitarbeiter der Sektion Nachrichtendienst des Generalstabs.
Lardy, Etienne	Schweizerischer Gesandter in Brüssel 1945–1951.
Lie, Trygve	Uno-Generalsekretär 1946–1952.
Linder, Harold F.	US-Delegationschef bei den bilateralen Verhandlungen über die Begrenzung schweizerischer Ostexporte im Sommer 1951.
Lindt, August R.	Schweizerischer Presseattaché in London 1947–1950.
Mao Zedong	Führer der Kommunistischen Partei Chinas, ab 1949 Vorsitzender des Zentralen Volksregierungsrates und des Revolutionären Militärrates, später offizielles Staatsoberhaupt der Volksrepublik China.
Marshall, George Catlett	Amerikanischer Aussenminister 1947–1949.
Masaryk, Jan	Tschechoslowakischer Aussenminister 1945–1948.
Mentha, Eric	Juristischer Mitarbeiter im EPD 1947–1948.
Molotov, Wjatscheslaw M.	Sowjetischer Aussenminister 1939–1949.
Montgomery, Bernard L.	Vorsitzender des Streitkräfteausschusses der Westunion 1948–1951, Stellvertretender Oberkommandierender der Nato 1951–1958.

Montmollin, Louis de	Oberstkorpskommandant, Generalstabschef 1945–1957.
Nicole, Léon	Nationalrat (SP bis 1939, später PdA) 1919–1953, Gründungsmitglied und Führer der PdA.
Nobs, Ernst	Bundesrat 1944–1951, Vorsteher des EFZD.
Obrecht, Hermann	Bundesrat 1935–1940, Vorsteher des EVD.
Petitpierre, Max	Bundesrat 1945–1961, Vorsteher des EPD.
Pilet-Golaz, Marcel	Bundesrat 1929–1944, Vorsteher des EPD 1940–1944.
Rapp, Georges	Major im Generalstab der Schweizer Armee.
Rappard, William E.	Rechtsprofessor an der Universität Genf, Direktor des <i>Institut universitaire des hautes études internationales</i> .
Reinhardt, Eberhard-Ernst	Direktor der Finanzverwaltung im EFZD 1945–1948.
Reverdin, Olivier	Dozent für griechische Sprache und Literatur an der Universität Genf, Mitarbeiter des <i>Journal de Genève</i> , ab 1954 dessen Chefredaktor und Direktor.
Ridgway, Matthew	US-General, Kommandant der 8. Armee in Korea, Kommandant der Uno-Truppen in Korea ab 1951.
Rubattel, Rodolphe	Bundesrat 1948–1954, Vorsteher des EVD.

Ruegger, Paul	Schweizerischer Gesandter in London 1944–1948, Präsident des IKRK 1948–1955.
Salis, Peter Anton von	Schweizerischer Gesandter in Bukarest 1947–1949, Schweizerischer Gesandter in Paris 1949–1956.
Sandys, Duncan	Mitglied des britischen Unterhauses (Tory) 1950–1974.
Schindler, Dietrich	Professor für Völkerrecht an der Universität Zürich.
Schuman, Robert	Französischer Aussenminister 1948–1952.
Sforza, Carlo	Italienischer Aussenminister 1947–1951 (mit Unterbrüchen).
Shdanow, Andrej	Sowjetischer Delegationsleiter an der Gründungskonferenz des Kominform 1947.
Silva, Raymond	Generalsekretär der UEF 1947–1949.
Sitwell, Guy	Britischer Militärattaché in der Schweiz 1948–1949.
Snow, Thomas M.	Missionschef der britischen Botschaft in Bern 1946–1949.
Spaak, Paul-Henri	Belgischer Premierminister und Aussenminister 1947–1949.
Stalin, Joseph	Generalsekretär des Zentralkomitees der KPdSU.
Steiger, Eduard von	Bundesrat 1941–1951, Vorsteher des EJPD.

Strang, William	<i>Permanent Under Secretary of State for Foreign Affairs</i> im britischen Aussenministerium 1949–1953.
Stucki, Walter Otto	Schweizerischer Delegationschef bei den Verhandlungen zum Washingtoner Abkommen 1946, Delegierter des Bundesrates für Spezialmissionen 1946–1954.
Stüssi, Rudolf	Ständerat (parteilos) 1946–1962.
Thévenaz, Pierre-Henri	Gesandtschaftssekretär in der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD.
Torrenté, Henry de	Schweizerischer Gesandter in Nanking 1945–1948, Schweizerischer Gesandter in London 1948–1954.
Truman, Harry S.	Präsident der USA 1945–1953.
Umbricht, Victor Hermann	Schweizerischer Gesandtschaftssekretär in London 1946–1952.
Vandenberg, Arthur H.	Amerikanischer Senator (Republikaner).
Vigier, Touzet du	Französischer General.
Vincent, John C.	Amerikanischer Gesandter in Bern 1947–51.
Weck, René de	Schweizerischer Gesandter in Rom 1945–1950.
Zehnder, Alfred	Vorsteher der Abteilung für politische Angelegenheiten des EPD 1946–1957, Generalsekretär des EPD 1954–1957.



In der gleichen Publikationsreihe sind erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987)  
**vergriffen**
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987) **vergriffen**
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty / Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989)  
**vergriffen**

- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der „Flexible Response“ und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1991 (1991) **vergriffen**
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991) **vergriffen**
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the „Yugoslav People’s Army“ (1992) **vergriffen**

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann und Mauro Mantovani (Hrsg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 29 Günther Bächler: Bosnien-Herzegowina – Friedliche Streitbeilegung zwischen Realität und konkreter Utopie (1993) **vergriffen**
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 31 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte III – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1993 (1994) **vergriffen**
- Nr. 32 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 33 Mauro Mantovani: Nato-Mitglied Schweiz? Voraussetzungen und Folgen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz (1994) **vergriffen**
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)

- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
- Ulrich Gerster / Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel / Otto Pick / Stefan Sarvas / Andreas Schaer / Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner / Luca Bertossa / Kurt R. Spillmann: Sicherheit '97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger / Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann und Hans Künzi (Hrsg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)
- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger und Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)

- Nr. 48 Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser, Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood / Shahram Chubin / Pál Dunay / Jozef Goldblat / Martin Schütz / Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3<sup>rd</sup> International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger / Stephan Libiszewski / Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger / Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun / Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel „Ex-Jugoslawien“ (2001)

- Nr. 60 Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: „Making the Difference between Mutual Destruction and Survival“. Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“ ist einsehbar im Internet unter [www.fsk.ethz.ch](http://www.fsk.ethz.ch).

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter [www.fsk.ethz.ch/publ/order\\_publications.htm](http://www.fsk.ethz.ch/publ/order_publications.htm).

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004

