

Thema

Wie die Aussenpolitik ins Rutschen kam

Diplomatische Dokumente zeigen, wie die Neutralitätspolitik des Bundesrats nach dem Zweiten Weltkrieg unter Druck kam

Nach dem Zweiten Weltkrieg versuchte der Bundesrat zunächst, BRD und DDR gleich zu behandeln, kam dann aber nach Druck der Westmächte davon ab und gliederte sich in die Abwehrfront gegen den kommunistischen Osten ein. Mit der Entsendung von Offizieren zur Überwachung des Waffenstillstands in Korea sprang der Bundesrat über seinen eigenen Schatten. Dies machen die beiden neusten Bände der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS) deutlich.

Tobias Kästli

In der Endphase des Zweiten Weltkriegs und während der frühen Phase des Kalten Kriegs war Bundesrat Max Petitpierre verantwortlich für die schweizerische Aussenpolitik. Wie sein Vorgänger Pilet-Golaz verstand er Aussenpolitik in erster Linie als Neutralitätspolitik. Weil die Alliierten in der «immerwährenden Neutralität» der Schweiz nur ein Deckmäntelchen für eine national-egoistische Politik sahen, verknüpfte er sie mit dem Begriff der Solidarität und versuchte sie so in ein gutes Licht zu rücken. Das Problem war aber, dass die Alliierten auch unter Solidarität etwas anderes verstanden als die Schweizer. Während diese in strikter Unparteilichkeit ihre guten Dienste anboten, verlangten jene ein vermehrtes Engagement der Schweiz im Rahmen des westlichen Bündnisses gegen den Kommunismus.

Gleichbehandlung BRD/DDR

Im August 1949 wurde in den westlichen Besatzungszonen Deutschlands die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Im Oktober des gleichen Jahres entstand in der sowjetisch besetzten Ostzone die Deutsche Demokratische Republik (DDR). Die Schweiz verhielt sich vorsichtig abwartend. In einer internen Notiz des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) vom 28. Oktober 1949 hiess es, unser Land könne die neue Bundesrepublik nicht anerkennen, da es sich um keinen souveränen Staat handle; weiterhin würden Aussenpolitik und Aussenhandel von den Besatzungsmächten kontrolliert. Die DDR sei zwar formell unabhängig von der Sowjetregierung, aber auch hier komme eine diplomatische Anerkennung nicht in Frage. «Die Anerkennung einer der beiden Regierungen würde der seit Kriegsende vom Bundesrat vertretenen Auffassung eines ungeteilten Deutschlands widersprechen.»

Es ging dem Politischen Departement darum, einen deutschen Staat nur anzuerkennen, wenn er klar als Rechtsnachfolger des Deutschen Reichs gelten konnte. Das war der legalistische Grundsatz, der gleichzeitig auch eine pragmatische Seite hatte. Der Bundesrat hoffte nämlich, die aus dem Clearingabkommen mit dem Dritten Reich verbliebene deutsche Milliardenschuld vom Rechtsnachfolger zurückverlangen zu können. Die Alliierten anerkannten diese Schuld nicht. Sie drängten aber darauf, dass die westlichen Länder möglichst schnell die Bundesrepublik Deutschland anerkannten und so die Front gegen den sich festigenden kommunistischen Ostblock stärkten. Petitpierre versuchte, die Schweiz aus dieser Blockbildung herauszuhalten.

Einbindung in die Westallianz

Im Sommer 1950 baten die Alliierten den Bundesrat, der Errichtung eines deutschen Generalkonsulats in der Schweiz zuzustimmen. Der Bundesrat hatte Bedenken, weil dies eine

faktische Anerkennung der Bundesrepublik bedeutet hätte. Eine Ablehnung aber konnte das Verhältnis zur Bundesrepublik und zu den Westmächten belasten und unangenehme Folgen haben. Alfred Zehnder, Chef der aussenpolitischen Abteilung im EPD, schlug Petitpierre einen pragmatischen Weg vor: Man solle der Bundesrepublik gestatten, eine Wirtschaftsvertretung in Zürich einzurichten. Das würde die guten Beziehungen der Schweiz zur jungen Bundesrepublik fördern, könnte aber nicht als politische Anerkennung interpretiert werden. Der Bundesrat willigte dann aber doch in die Einrichtung eines Generalkonsulats ein, weil er merkte, dass die Alliierten für seine Argumentation kein Verständnis aufbrachten.

Die prinzipienfeste Haltung unserer Landesregierung kam ins Rutschen. Es war nicht möglich, im Streit zwischen der Bundesrepublik und der DDR um die Rechtsnachfolge konsequent neutral zu bleiben. Zehnder teilte am 22. September 1950 seinen Mitarbeitern schriftlich mit: «Der Wille des Bundesrats ist es, die westdeutsche Regierung anzuerkennen. Ostdeutschland interessiert den Bundesrat nicht.»

Heimlicher Osthandelsboykott

Die Westintegration der neutralen Schweiz war nicht mehr aufzuhalten. Am 27. Juli 1951 stimmte der Bundesrat dem so genannten Hotz-Linder-Abkommen zu, durch das sich die Schweiz gegenüber den USA verpflichtete, gewisse Güter nicht in den Ostblock zu liefern. Sie unterstützte also den Wirtschaftskrieg des Westens gegen den Osten. Dieses Abkommen wurde der Öffentlichkeit nicht bekannt gemacht, weil der Bundesrat nach aussen weiterhin eine strikte Neutralitätspolitik glaubhaft machen wollte.

Die Nachgiebigkeit der Schweiz gegenüber den USA hing unter anderem damit zusammen, dass die damals sehr starke schweizerische Uhrenindustrie einen Grossteil ihrer Produkte in den USA absetzte. Immer wieder verlangten die amerikanischen Uhrenindustriellen von ihrer Regierung, Massnahmen gegen die schweizerische Konkurrenz zu ergreifen. Die Schweizer Uhrenexporteure baten ihrerseits Bundesrat Petitpierre, ihre Interessen in Washington zu vertreten. Petitpierre glaubte, durch Freundschaftsgesten wie das Hotz-Linder-Abkommen die US-Administration günstig zu stimmen. Die Rechnung ging nicht ganz auf: Die USA erhöhten trotzdem die Einfuhrzölle auf schweizerischen Billiguhren.

Koreakrieg und Waffenstillstand

1950 schickten die USA und ihre Verbündeten Truppen nach Südkorea, um die Invasion aus dem kommunistischen Nordkorea zurückzuschlagen. Sie hatten dazu ein Uno-Mandat. Die Sowjetunion, die sicher von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht hätte, war an der entscheidenden Sitzung des Sicherheitsrats nicht anwesend gewesen. Der Krieg endete im Sommer 1951 mit einer Stabilisierung der Fronten entlang des 38. Breitengrads. Bei den Verhandlungen über ein Waffenstillstandsabkommen verunmöglichte das grosse Misstrauen zwischen Ost und West eine rasche Lösung. Im Dezember 1951 war erstmals davon die Rede, dass eine neutrale Kommission den Waffenstillstand überwachen sollte. Aber es dauerte noch beinahe zwei Jahre, bis ein Abkommen unterschrieben werden konnte.

Die USA hatten schon vorher die Schweiz gebeten, im Auftrag der Uno in der neutralen Überwachungskommission mitzuwirken. Diese Bitte stiess bei den Befürwortern einer eng verstandenen Neutralitätspolitik auf Ablehnung. Bundesrat Petitpierre selbst hielt ein Uno-Engagement der Schweiz eigentlich für neutralitätswidrig; er befürwortete es nur deshalb, weil die Schweiz auch ab und zu zeigen müsse, dass sie trotz ihrer Neutralität eine für den Weltfrieden nützliche Rolle zu spielen vermöge.

Die Schweiz und die Uno

In einem als vertraulich bezeichneten Exposé vom 11. September 1953 stellte Petitpierre fest, die Sowjetunion und die USA seien in der internationalen Politik und folglich auch in der Uno die

bestimmenden Mächte, und er glaube nicht, dass die Schweiz der «Weltorganisation» beitreten solle. Dem Kleinstaat Schweiz sei weiterhin Zurückhaltung geboten. Immerhin entsandte unser Land in der Person von Botschafter August Lindt einen ständigen Beobachter an den Uno-Hauptsitz in New York.

Anfang April 1953 trat der neue Uno-Generalsekretär Dag Hammarskjöld sein Amt an. Am 10. Juni 1953 berichtete Lindt aus New York, Hammarskjöld habe ihm auseinandergesetzt, welche politische Taktik er verfolgen werde: Schweigen nach aussen und höchste Aktivität in den persönlichen Beziehungen. Er habe auch über Korea gesprochen und deutlich gemacht, dass er dafür sorgen wolle, dass die Uno ihre Rolle unabhängig von den USA spielen könne. Diese Feststellung Hammarskjölds änderte nichts daran, dass Petitpierre die schweizerische Korea-Mission mit seiner Politik gegenüber den USA verknüpfte. Er sagte die Entsendung des Schweizer Kontingents in die neutrale Überwachungskommission unter der Bedingung zu, dass die Schweiz eine spezielle Bestätigung ihres Neutralitätsstandpunktes bekomme. Das US-Aussenministerium kam diesem Wunsch entgegen und hielt in einem Aide-Mémoire vom 19. Juni 1953 fest: «The government of the United States sympathizes with the desire of the government of Switzerland to maintain policies of neutrality and impartiality.» Diese halbherzige Unterstützung des schweizerischen Neutralitätsstandpunktes genügte unserem Aussenminister. Die Schweiz übernahm das Korea-Mandat, und sie führt es, mit einem auf fünf Mann reduzierten Bestand, bis heute fort.

Hüter der Neutralität: Bundesrat Max Petitpierre (l.), der sich im September 1946 mit dem britischen Kriegspremier Winston Churchill im Schloss Allmendingen trifft. keystone-archiv

DDS und DoDiS: Quellenbände ergänzt durch eine Datenbank

1972 lancierte eine Gruppe junger Geschichtsforscher das Projekt Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS). Wichtige Akten aus dem Bundesarchiv sollten in Buchform zugänglich gemacht werden. Zwischen 1979 und 1997 erschien eine erste Serie von 15 Bänden, die den Zeitraum zwischen 1848 und 1945 abdecken. Es handelt sich um eine Quellenedition, die dank sorgfältig erstellten Inhaltsverzeichnissen und Indizes zu einem hervorragenden Arbeitsinstrument für Politiker, Diplomaten, Journalisten und Geschichtsforscher geworden ist.

Eine zweite Serie von sechs Bänden, welche die Zeit von 1945 bis 1961 dokumentieren soll, ist noch nicht abgeschlossen. Die Bände 16 und 17 sind 1997 und 1999 erschienen (Besprechung im «Bund» vom 29. Juni 1999). Vor zwei Jahren erschien Band 18 mit Dokumenten aus der Zeit zwischen 1949 und 1952, und vor wenigen Wochen Band 19 mit Dokumenten aus den Jahren 1952 bis 1955.

In diesen letzten zwei Bänden geht es um die auf dieser Seite im Hauptartikel geschilderten Zusammenhänge, aber auch um die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den Ländern Europas sowie des Nahen und des Fernen Ostens, um die politischen Probleme im Zusammenhang mit der Nutzung der Nuklearenergie und um die Sicherheitspolitik der Schweiz. Es ist von grossem Wert, dass die interessierte Öffentlichkeit sich aufgrund von Originaldokumenten ein Bild von der Aussenpolitik während der Fünfzigerjahre des 20. Jahrhunderts machen kann. Was damals eingefädelt und entschieden wurde, hat zu einem grossen Teil Auswirkungen bis heute.

Leider sind die Bände der zweiten Serie schmäler als die früheren Bände. Sie enthalten zwar eine sehr gute Auswahl von Schlüsseldokumenten, aber es ist kaum möglich, ein bestimmtes Thema anhand dieser Bücher über eine längere Zeitspanne hinweg zu verfolgen. Dafür aber steht ein zweites Instrument zur Verfügung, nämlich die Datenbank DoDiS, die den Zugang zu einer grossen Zahl ergänzender Dokumente ermöglicht. Die gedruckten Bände bieten also nur noch sozusagen den Einstieg; die genauere Recherche erfolgt dann im Internet. (tkl)

[i] Diplomatische Dokumente der Schweiz/Documents Diplomatiques Suisses/Documenti Diplomatici Svizzeri, Bd. 18 (1. 7. 1949-30. 4. 1952) und Bd. 19 (1. 5. 1952-31. 3. 1955). Zürich 2001 und 2003. 486 und 458 Seiten. Fr. 60.- pro Band. Internetzugang: www.dodis.ch.