

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung
Nr. 55

Daniel Möckli

**Neutralität,
Solidarität,
Sonderfall**

**Die Konzeptionierung der
schweizerischen Aussenpolitik
der Nachkriegszeit, 1943-1947**

Hrsg.: Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und
Konfliktanalyse der ETH Zürich

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7	2.2 Erste aussenpolitische Standortbestimmung im Kontext der Gründung der Vereinten Nationen	92
Abkürzungen	9	2.2.1 Rückwirkungen der Currie-Verhandlungen auf die aussenpolitische Wahrnehmung der Entscheidungsträger	94
Einleitung	15	2.2.2 Die Formulierung einer „provisorischen Doktrin“	102
1 Das Erbe Pilet-Golaz': Konzeptionelle Vorbereitungen für die Aussenpolitik der Nachkriegszeit seit der Kriegswende 1942/43	35	2.3 Modifizierung der Doktrin: als neutraler Sonderfall in die Uno	112
1.1 Die Ausgangslage: <i>Souveränität mittels Neutralität</i> als aussenpolitisches Konzept der Kriegsjahre	36	2.3.1 Petitpierres Kurskorrektur	113
1.2 Die Institutionalisierung der Nachkriegsplanung im EPD 1942/43	43	2.3.2 Die Konsultativkommission: <i>Concilier les inconciliables</i>	120
1.3 Aussenpolitische Planungen und Entscheidungen 1944	49	2.3.3 Rückwirkungen auf die Gesamtkonzeption: Überhöhung der Neutralität und Entwicklung komplementärer Maximen	129
1.3.1 Die schweizerische Aussenpolitik unter zunehmendem Druck	50	2.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses Ende 1945	143
1.3.2 Konkretisierung der Nachkriegsvorbereitungen im EPD	56	3 Aussenpolitische Weichenstellung 1946: Die Schweiz als Sonderfall ausserhalb der Uno	153
1.3.3 Einschätzungen und Weichenstellungen Pilet-Golaz'	64	3.1 Von der politischen in die mentale Isolation: Rückwirkungen der Flurbereinigung mit den Siegermächten auf die Uno-Politik	155
1.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses am Ende der Ära „Pilet-Golaz“ im Dezember 1944	74	3.1.1 Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion	156
2 Neutralität, Sonderfall, Uno: Erste konzeptionelle Evaluationen unter Petitpierre bis Ende 1945	79	3.1.2 Das Washingtoner Abkommen	159
2.1 Die Wahl Petitpierres zum Bundesrat	81	3.2 Gescheiterte Bemühungen um einen konditionalen Uno-Beitritt bis Ende 1946	168
2.1.1 Erwartungen und Selbstzweifel	81	3.2.1 Strategien zur Erlangung eines Sonderstatus innerhalb der Uno	170
2.1.2 Amtsantritt in schwieriger Zeit	84	3.2.2 Der Entscheid gegen eine Uno-Kandidatur	186
2.1.3 Neugewichtung der Akteure im aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess	85	3.3 Auswirkung des Uno-Neins auf die Gesamtkonzeption: Ausbau der Solidaritätsmaxime	205
		3.3.1 Humanitäre Hilfe	206
		3.3.2 Integration in den „technischen“ Multilateralismus der Nachkriegszeit	209
		3.3.3 Genf als europäisches Zentrum der internationalen Beziehungen	218
		3.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses Ende 1946	225

4	<i>Neutralität und Solidarität: Abschluss der aussenpolitischen Konzeptionierung im Kontext des beginnenden Kalten Krieges, 1947</i>	235
4.1	Veränderte internationale Rahmenbedingungen: Der Beginn des Kalten Krieges und die Schweiz	237
4.2	Rückwirkung der Paralyisierung der Vereinten Nationen auf die ausserpolitische Konzeption	246
4.3	Rückwirkung der Teilung Europas auf die aussenpolitische Konzeption	251
4.3.1	Der Entscheid für eine Teilnahme am Marshallplan	254
4.3.2	Die konzeptionelle Bedeutung des Entscheids: <i>La Politique à double face</i>	261
4.4	Das Endergebnis des konzeptionellen Evaluationsprozesses: <i>Neutralität und Solidarität</i>	267
	Schlusswort	283
	Bibliographie	299
	Personenverzeichnis	323

VORWORT

Mit seinem *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren* hat der Bundesrat 1993 eine moderne aussenpolitische Konzeption vorgelegt, welche die in der unmittelbaren Nachkriegszeit formulierte Leitlinie *Neutralität und Solidarität* ersetzen sollte. Die anvisierte aussenpolitische Öffnung hat sich bisher aber nicht realisieren lassen: Der Souverän hat im direktdemokratischen Prozess den Beitritt in die Vereinten Nationen, die Teilnahme am europäischen Wirtschaftsraum sowie ein sicherheitspolitisches internationales Engagement mittels schweizerischer Blauhelmtuppen verworfen. Deshalb verfolgt die Schweiz mehr als ein Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges faktisch noch immer einen sehr vorsichtigen aussenpolitischen Kurs. Das Spannungsfeld zwischen der traditionellen Leitlinie der Neutralität einerseits und den zukunftsgerichteten bundesrätlichen Zielen der aussenpolitischen Integration und sicherheitspolitischen Kooperation andererseits wird auch in absehbarer Zeit den zentralen Rahmen für die aussenpolitischen Debatten und Aktivitäten der Schweiz bilden.

Die Entstehung der traditionellen aussenpolitischen Konzeption *Neutralität und Solidarität* in den Jahren 1943-1947 ist Gegenstand der vorliegenden Studie. Der Autor zeigt, wie die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit im Kontext der bereits damals drängenden Uno-Beitrittsfrage sowie der sich abzeichnenden Teilung Europas entwickelt wurde. Aufgrund zahlreicher Dokumente erläutert er, weshalb die politischen Entscheidungsträger in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine restriktive, auf eine überhöhte Neutralität ausgerichtete Doktrin formulierten, obschon die Neutralität zu jener Zeit sowohl durch die Vereinten Nationen als auch durch den beginnenden Kalten Krieg vor grosse Probleme bezüglich Legitimität und Praktikabilität gestellt wurde.

Es ist das besondere Verdienst von Herrn lic. phil. Daniel Möckli, dass er zur bisher häufig kommentierten, wissenschaftlich aber noch wenig untersuchten aussenpolitischen Weichenstellung der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg eine umfassende historische Analyse vorlegt und damit einen wichtigen Beitrag an die Erforschung der Schweizer Zeitgeschichte leistet. Die Herausgeber danken dem Verfasser, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, für seine gehaltvolle und gründliche Arbeit.

Zürich, im Juni 2000

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann

Leiter der Forschungsstelle
für Sicherheitspolitik
und Konfliktanalyse

Prof. Dr. Andreas Wenger

Stellvertretender Leiter der
Forschungsstelle für Sicherheits-
politik und Konfliktanalyse

ABKÜRZUNGEN

AfA	Abteilung für Auswärtiges
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
AIO	Abteilung für Internationale Organisationen
APA	Abteilung für Politische Angelegenheiten
BA	Bundesarchiv
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion (heute SVP)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DoDiS	Documents Diplomatiques Suisses (Elektronische Quellendatenbank)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EPED	Eidgenössisches Post- und Eisenbahndepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FAO	Food and Agriculture Organization Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation

ICAO	International Civil Aviation Organization Internationale Zivilluftfahrt-Organisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMF	International Monetary Fund Internationaler Währungsfonds
IRO	International Refugee Organization Internationale Flüchtlingsorganisation
KK	Katholisch-konservative Fraktion (heute CVP)
LD	Liberal-demokratische Fraktion
Nato	North Atlantic Treaty Organization Nordatlantikvertrags-Organisation
NHG	Neue Helvetische Gesellschaft
no.	Dokumentnummer in DDS
NR	Nationalrat
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
PdA	Partei der Arbeit
RD	Radikal-demokratische Fraktion (heute FDP)
S	Sozialdemokratische Fraktion
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Ständerat
Sten. Bull.	Amtliches Stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung
SVN	Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit (im EPD)
U	Fraktion des Landesrings der Unabhängigen

Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
Unicef	United Nations Children's Fund Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
Uno	United Nations Organization Organisation der Vereinten Nationen
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
WHO	World Health Organization Weltgesundheitsorganisation

Lange hatte die Schweiz eine Daseinsberechtigung, nicht nur als ein lebensfähiges geschichtliches Gebilde, sondern als Trägerin des demokratischen und republikanischen Prinzips, vorab in Europa. In dem Masse als diese staatspolitischen Prinzipien sich im Leben aller Völker, insbesondere auch aller unserer Nachbarn, durchsetzen, hören sie auf, imstande zu sein, der Schweiz eine besondere politische Individualität zu geben und eine besondere Mission unseres Landes zu begründen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, 4.8.1919, Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl) 1919 IV 541, 643.

EINLEITUNG

Es ist das grosse und bleibende Verdienst von Bundesrat Petitpierre, die veränderte Situation in allen ihren Aspekten und auch mit den darin für einen Neubeginn liegenden Chancen erfasst und das Konzept der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit darauf abgestimmt zu haben.

Willy Bretscher, 1980.¹

Lange Zeit fiel die Beurteilung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit überwiegend positiv aus. Das unter Aussenminister Max Petitpierre (1945-1961) formulierte Konzept von *Neutralität und Solidarität* wurde in breiten Kreisen als richtiger, gangbarer Weg bezeichnet, der es dem Kleinstaat Schweiz erlauben würde, seine Interessen auch in den Wogen des Kalten Krieges bestmöglich zu wahren.² In der Fokussierung auf eine rigide Neutralitätspolitik und der komplementären Abstützung auf die weiteren Maximen der Solidarität und der Universalität sah man die geeigneten Mittel, dem Ziel der Behauptung der Unabhängigkeit gegen aussen wirksam nachkommen zu

* Für die inhaltliche Betreuung der Studie und für das Ermöglichen dieser Publikation bedanke ich mich herzlich bei Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger. Ein besonderer Dank gebührt auch Christoph Breitenmoser und Thomas Fischer, welche das Entstehen der vorliegenden Arbeit mit zahlreichen, wertvollen Anregungen begleitet haben. Daniela Derungs, Jon A. Fanzun, Peter Hug, Uschi Kunnert, Christof Münger, Ralf Schlatter, Daniel Trachsler und Katharine Weder haben mit hilfreichen Kommentaren zu einzelnen Kapiteln ebenfalls zum Gelingen der Studie beigetragen. Schliesslich danke ich Béatrice Eigenmann und Marco Zanoli für ihre Hilfe bei der Fertigstellung dieser Publikation.

¹ Bretscher, Willy. „Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Bâconnière, 1980, 41-54, 46.

² Für eine allgemeine Charakterisierung dieser affirmativen Interpretationen der schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit vgl.: Tanner, Jakob. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern, 1993, 3-5. Bemerkenswert ist, dass bis heute keine historiographische Studie zur eidgenössischen Aussenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg vorliegt.

können.³ Mit der Betonung des schweizerischen Sonderfalls und Alleingangs, der Selbstausklammerung aus politischen internationalen Organisationen und der Konzentration auf ein aussenwirtschaftliches und humanitäres Engagement glaubte die Schweiz, die für sie grösstmögliche Sicherheit im bipolaren internationalen System zu erreichen.⁴

Kritik an dieser selbstgewählten Einengung des aussenpolitischen Handlungsspielraums kam erstmals im Zuge der internationalen Entspannung der späten 1960er und frühen 1970er Jahre auf, als vor allem Schriftsteller und Wissenschaftler, aber auch Exponenten der Politik eine Öffnung der Schweiz und eine weniger dogmatische Neutralitätspolitik forderten.⁵ Auf breite Resonanz jedoch stiessen solche Äusserungen erst nach dem Ende des Kalten Krieges, als zudem nicht mehr nur die Handhabung des Konzepts, sondern auch das Konzept selber in Frage gestellt wurde. So waren in den letzten Jahren vermehrt Stimmen laut geworden, welche der Schweiz und insbesondere Bundesrat Petitpierre das Verpassen eines durchaus möglichen Aufbruchs und die Verkennung des neuen

³ Petitpierres Nachfolger, Friedrich Traugott Wahlen, ergänzte dieses Konzept 1965 mit der Maxime der Disponibilität. Vgl. dazu: Riklin, Alois. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: 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, 21-56, 32. Inhaltlich veränderte Wahlen die Konzeption von *Neutralität und Solidarität* damit allerdings nicht, war doch das Prinzip der Disponibilität – wie in der vorliegenden Arbeit zu zeigen sein wird – bereits konzeptioneller Bestandteil von Petitpierres Aussenpolitik, allerdings nicht als eigenständige Maxime, sondern als Teilbereich der Solidarität.

⁴ Zum aussenpolitischen Konzept der Nachkriegszeit vgl.: Kälin, Walter und Alois Riklin. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 167-189; Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 21-56; Kälin, Walter. „Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik.“ *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127 (2), 1986, 249-383, 289-348; Monnier, Jean. „Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse.“ *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127 (2), 1986, 107-247, 121-134.

⁵ Zu den Schriftstellern und Publizisten vgl.: Kreis, Georg. „Einleitung: Vier Debatten und wenig Dissens.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 451-476, 464f. Zur Kritik seitens der Wissenschaft sowie der Politik: Breitenmoser, Christoph. *Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 40. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1996, 52-64.

politischen Multilateralismus nach dem Zweiten Weltkrieg vorwerfen und von einer konzeptionellen Fehlentwicklung und falschen Weichenstellungen in der Nachkriegszeit sprechen, welche der Eidgenossenschaft heute zu schaffen machen.⁶

Solche Kritik bezieht sich meist auf die augenfällige Kluft zwischen dem seit den 1970er Jahren auf vermehrte multilaterale politische Partizipation zielenden Bundesrat und dem Souverän, der sich im direktdemokratischen Prozess seither meist einer aussenpolitischen Aktivierung und Neuausrichtung widersetzt hat. Verworfen wurden von der Bevölkerung so wichtige Vorlagen wie der Beitritt in die Vereinten Nationen (1986), eine partielle europäische Integration durch Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (1992) und ein sicherheitspolitisches internationales Engagement mittels schweizerischer Blauhelmtropen (1994).⁷ Die daraus resultierende Blockierung der Aussenpolitik, welche die Schweiz seit zwei Jahrzehnten als orientierungslos und gespalten erscheinen lässt, kann weitgehend damit erklärt werden, dass auch heute noch die Neutralität in breiten Kreisen der Bevölkerung den Hauptbezugspunkt im aussenpolitischen Denken darstellt. Oftmals wird sie gar als Maxime mit Zielcharakter interpretiert, obschon sie immer nur als Mittel vorgesehen war und in der Verfassung nur wenig prominente Erwähnung findet.⁸ Es lässt sich feststellen, dass

⁶ Hug, Peter. „Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 84-97; Tanner, *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik*, 8; Riklin, Alois. „Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung.“ *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1 (2/3), 1995, 11-33; Wenger, Andreas und Jon A. Fanzun. „Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 1997/98, 13-44, 21-24.

⁷ Angenommen von der Stimmbevölkerung wurde lediglich der Beitritt der Schweiz zu den Bretton-Woods-Institutionen (1992).

⁸ Zur kaum verminderten Bedeutung der Neutralität im aussenpolitischen Verständnis grosser Bevölkerungsteile nach dem Ende des Kalten Krieges vgl. etwa: Haltiner, Karl W. et al. *Sicherheit '99. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 1999. In der Bundesverfassung findet sich die Neutralität bei der Kompetenzordnung bezüglich der „Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz“ in Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102 Ziff. 9. Zur Ablehnung der Tagsatzung von 1847, die Aufrechterhaltung der Neutralität in den Zweckartikel der Bundesverfassung aufzunehmen, vgl.: *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993, BBl 1994 I 153, 211, Anmerkung 2.

die von Petitpierre geprägte aussenpolitische Doktrin⁹ der Nachkriegszeit mit ihrer überhöhten und bisweilen verabsolutierten Neutralität auch nach dem Ende des Kalten Krieges entscheidende Wirkung auf die Schweiz ausübt. Bezeichnenderweise ist der aussenpolitische Bericht des Bundesrats von 1993, der ein neues, der veränderten internationalen Lage angepasstes aussenpolitisches Konzept mit einer Neutralität nur noch für den Notfall postuliert, bis heute öffentlich kaum wahrgenommen worden.¹⁰

Diese ungebrochene Dominanz einer eigentlichen „Neutralitätsmentalität“ sowie die weitreichende Kritik der falschen Weichenstellung verlangen nach einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Konzeptionierung der aussenpolitischen Richtlinien nach dem Zweiten Weltkrieg unter Bundesrat Petitpierre. Die vorliegende Arbeit setzt sich mit dieser Thematik auseinander.

Die zentrale Fragestellung lautet: Warum formulierten die schweizerischen Entscheidungsträger in der Nachkriegszeit eine ausgesprochen restriktive, auf eine überhöhte Neutralität ausgerichtete aussenpolitische Doktrin? Mit dieser Frage unmittelbar verbunden ist das Erkenntnisinteresse, ob nach dem Krieg aussen- und innenpolitischer Spielraum für konzeptionelle Alternativen, d.h. für andere Weichenstellungen bestanden hätte.

Die Beantwortung dieser Leitfrage bedingt eine detaillierte Analyse und Interpretation des Formulierungsprozesses der aussenpolitischen Konzeption. Ein solches Vorhaben birgt gewisse Schwierigkeiten in sich, verfasste der Bundesrat zu den Prinzipien seiner Aussenpolitik der Nachkriegszeit doch nie einen offiziellen Bericht. Im Gegensatz zur Konzeption von 1993 wurden die Inhalte von *Neutralität und Solidarität* stets lediglich durch Reden erläutert, welche die Bundesräte im Parlament oder in der Öffentlichkeit hielten. Entsprechend schwer fällt es, die Doktrin zu datieren und ihre Entstehung zu rekonstruieren.

⁹ Die Begriffe „Doktrin“, „Konzeption“, „Konzept“, „Richtlinien“ und „Leitlinien“ werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Sie umfassen die drei Maximen der Neutralität, Solidarität und Universalität.

¹⁰ *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993, BBl 1994 I 153. Der Bericht sieht insbesondere ein neues Zielfünfeck (Wahrung und Förderung von Sicherheit und Friede, Förderung von Menschenrechten, Förderung der Wohlfahrt, Abbau sozialer Gegensätze, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) und eine Neugewichtung der Mittel vor. Für eine wissenschaftliche Analyse und Kritik des Konzepts vgl.: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag, 1997, 129-158.

Oft werden die 1954 im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) zum internen Gebrauch formulierten Leitsätze zur Neutralitätspolitik – ihrem Verfasser entsprechend auch als „Bindschedler-Doktrin“ bezeichnet – als offizielle schweizerische Konzeption der Neutralitätspolitik der Nachkriegszeit betrachtet.¹¹ In der Tat widerspiegeln die dort skizzierten Pflichten, insbesondere die Unterscheidung zwischen einem „politischen“ und einem „technischen“ internationalen Engagement, die restriktive Auslegung der Neutralitätspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg.¹² Doch gilt es zu beachten, dass diese Leitlinien in ihrer Konzentration auf die Neutralität die übrigen Maximen ausser acht lassen und deshalb nicht das Gesamtkonzept beschreiben. Zudem – und zentral für die vorliegende Arbeit – soll hier postuliert werden, dass sie 1954 lediglich *ex post* schriftlich festgehalten und strukturiert, in ihrem Inhalt aber bereits in den unmittelbaren Nachkriegsjahren definiert wurden.

Diese Arbeit wird zeigen, dass die Grundzüge der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit bereits 1943-1947 formuliert wurden und weitgehend als Reaktion auf die beiden wichtigsten internationalen Entwicklungen der unmittelbaren Nachkriegszeit zu verstehen sind: die Gründung der Organisation der Vereinten Nationen *Uno* (*United Nations Organization*) und der Beginn des Kalten Krieges. Sie wird darlegen, wie die schweizerischen Entscheidungsträger im Zuge der Frage eines Uno-Beitritts 1943-46 und der sich abzeichnenden Teilung Europas 1947 in einem pragmatischen und teilweise turbulenten Prozess die konzeptionellen Leitplanken setzten.

¹¹ Zu den Leitlinien und ihrer Rezeption vgl.: Schindler, Dietrich (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945-1983*. Bern und Stuttgart: Haupt, 1984, 15-19. Rudolf Bindschedler war damals Vorsteher des Rechtsdienstes im EPD und übte in dieser Funktion über lange Jahre einen aussergewöhnlich grossen (wissenschaftlich aber noch kaum untersuchten) Einfluss auf die Handhabung der schweizerischen Neutralitätspolitik aus. Vgl. dazu: Diez, Emanuel et al. (Hg.). *Festschrift für Rudolf Bindschedler*. Bern: Stämpfli, 1980.

¹² Wörtlich heisst es: „Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen und internationale Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Parteinahme zu vermeiden.“ Schindler, *Dokumente zur schweizerischen Neutralität*, 16f.

Dem Verlauf des Prozesses der Konzeptionierung entsprechend ist die Arbeit chronologisch aufgebaut und in vier Kapitel gegliedert. Die ersten drei Kapitel setzen sich mit den konzeptionellen Evaluationen bezüglich der Vereinten Nationen 1943-1946 auseinander, während das vierte die Rückwirkungen des beginnenden Ost-West-Konflikts 1947 auf die Formulierung der aussenpolitischen Richtlinien erörtert.

Allen Kapiteln gemeinsam sind die hauptsächlichen Unterfragen, welche für die Beantwortung der Leitfrage das notwendige Fundament liefern sollen: Wie schätzten die helvetischen Entscheidungsträger die internationale Entwicklung in den untersuchten vier Phasen zwischen 1943 und 1947 ein? Welche Konsequenzen zogen sie daraus für ihre aussenpolitischen Planungen und Konzepte, insbesondere für die Maxime der Neutralität? Welche Akteure dominierten die Evaluationen, d.h. wie gestaltete sich der aussenpolitische Entscheidungsfindungsprozess?

Kapitel I untersucht zunächst die 1942/43 unter Marcel Pilet-Golaz, dem freisinnigen Aussenminister der Kriegsjahre, einsetzenden aussenpolitischen Nachkriegsvorbereitungen. Im Zentrum steht die Frage, wohingehend sich die geheime schweizerische Nachkriegsplanung bezüglich der projektierten neuen Weltordnung der Vereinten Nationen während der Kriegsjahre unter seiner Ägide entwickelte. Damit soll Pilet-Golaz' aussenpolitisches Erbe thematisiert und der Aspekt der Kontinuität zwischen ihm und Petitpierre, der im Februar 1945 das Aussenministerium übernahm, aufgeworfen werden.

Kapitel II und III umfassen die konzeptionellen Planungen und Umsetzungsversuche in den Jahren 1945 und 1946, d.h. in den ersten beiden Amtsjahren unter Petitpierre. Die Schweiz stand damals – ähnlich wie heute nach dem Ende des Kalten Krieges – vor der grossen Herausforderung, sich in der Gestalt annehmenden internationalen Nachkriegsordnung neu zu positionieren. Den Rahmen für die helvetischen Evaluationen bildeten dabei einerseits die sich bereits in den letzten Kriegsjahren abzeichnende, dramatische Veränderung des geopolitischen Kontexts, andererseits die umfassende wirtschaftliche und moralische Isolation, in der sich die Eidgenossenschaft damals befand.

Der Zusammenbruch der eurozentrischen internationalen Ordnung, im Zuge dessen die drei grossen Nachbarn Deutschland, Frankreich und Italien als vormals wichtigste Bezugspunkte der Schweiz alle massiv an Bedeutung verloren hatten und den USA und der Sowjetunion als neuen politischen Hauptakteuren weichen mussten, hatte für die Schweiz gewichtige Folgen. Er implizierte nicht nur die künftige Dominanz von nichteuropäischen Staaten in der nun

weltumspannenden internationalen Politik, sondern insbesondere auch das Ende der multipolaren Macht- und Gleichgewichtspolitik, die durch die umfassende Allianz der im Frühling 1945 gegründeten Vereinten Nationen ersetzt werden sollte. Für die Schweiz stellte dieser Wandel insbesondere deshalb eine grosse Herausforderung dar, weil er gleichbedeutend war mit dem deklarierten Ende des klassischen Völkerrechts der Koexistenz der Nationalstaaten und dem Übergang zum modernen Völkerrecht der Kooperation. Dieses neue Uno-Recht aber ächtete den Krieg und stellte dadurch die sich aus dem alten Kriegsvölkerrecht ableitende schweizerische Neutralität direkt in Frage. Hier war also eine neue internationale Ordnung am Entstehen, die für Neutralität keinen expliziten Platz mehr bot, zu der die Schweiz aber dringend enge Bande knüpfen musste.

Ein befriedigendes Verhältnis zu den Vereinten Nationen zu finden war umso wichtiger, als die Eidgenossenschaft zum damaligen Zeitpunkt in der Staatenwelt sehr isoliert war. Stellten während des Krieges die wirtschaftliche Isolation und die Abhängigkeit von den Achsenmächten die Hauptsorge des Bundesrats dar, so trat gegen Kriegsende und insbesondere in den ersten Nachkriegsjahren eine moralische Isolation in den Vordergrund, die dem Staat schwer zu schaffen machte. Von Washington wie von Moskau wurden Vorwürfe der Bereicherung, des profaschistischen Verhaltens und des indifferenten Abseitsstehens erhoben. Die Neutralität wurde von alliierter Seite scharf kritisiert und führte die Schweiz in einen eigentlichen Rechtfertigungsnotstand. Dazu kam, dass der Bundesrat seit 1918 keine diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion unterhielt, was sich angesichts der erstarkten internationalen Stellung Moskaus zusehends negativ auswirkte. Das Zusammenspiel der Bemühungen der Schweiz, einen Weg aus ihrer Isolation zu finden und zugleich eine den internationalen Parametern angepasste Konzeption zu formulieren, war von herausragender Bedeutung für die Entstehung der aussenpolitischen Richtlinien. Die Analyse dieser Entwicklung, am Ende derer die Eidgenossenschaft als Sonderfall ausserhalb der Uno dastand, bildet deshalb das Herzstück der vorliegenden Arbeit.

Kapitel IV setzt sich schliesslich mit den Auswirkungen des beginnenden Kalten Krieges auf die schweizerische Aussenpolitik auseinander. Untersucht werden in diesem Kapitel, welche konkreten konzeptionellen Modifikationen vor dem Hintergrund des Nichtfunktionierens der neuen Weltordnung und der Bipolarisierung sowie Ideologisierung der internationalen Ordnung 1947 getätigt wurden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der helvetischen Politik gegenüber der Teilung Europas, welche die Neutralität vor noch grössere Schwierigkeiten

stellte als die zuvor dominante Idee der kollektiven Sicherheit. Darzustellen ist in diesem Zusammenhang insbesondere, wie der Entscheid des Bundesrats zur Teilnahme am Marshallplan, der eine umfassende amerikanische Hilfe zur Stärkung Westeuropas gegen den Sowjetkommunismus vorsah, die aussenpolitische Doktrin im Sommer 1947 noch einmal signifikant veränderte. Auch soll gezeigt werden, wie nach diesem Entscheid die Konzeptionierung ein Ende fand und die neuen Richtlinien ab Herbst 1947 unter der Formel *Neutralität und Solidarität* verbreitet wurden. Abschliessend bietet das Kapitel eine ausführliche Bewertung dieser Konzeption, wie sie vor dem Hintergrund ihrer Entstehung zu verstehen ist.

Der Forschungsstand bezüglich der in dieser Arbeit untersuchten Thematik präsentiert sich je nach Bereich sehr unterschiedlich. Zur Frage des Entstehungsprozesses der aussenpolitischen Konzeption liegt noch keine wissenschaftliche Untersuchung vor. Zwar hat sich Reto Neuenschwander in einer 1989 an der Universität Basel eingereichten Lizentiatsarbeit mit der Begrifflichkeit von *Neutralität und Solidarität* in der unmittelbaren Nachkriegszeit beschäftigt, doch stützte er sich dabei vorwiegend auf öffentliche Reden und Aufsätze Petitpierres ab. So konnte er sich kaum mit der eigentlichen Entstehungsgeschichte der Doktrin auseinandersetzen, sondern verglich vielmehr anhand von Sekundärliteratur die vom Aussenminister skizzierten Leitlinien mit dessen damaliger Politik. Entsprechend sah er etwa in der Uno-Frage auch nicht einen Baustein im Formulierungsprozess hin zum neuen Konzept, sondern analysierte diese als gelungenen ersten Implementierungsversuch von *Neutralität und Solidarität*.¹³

Die Entstehungsgeschichte der Konzeption immerhin tangiert hat der kurze, aber sehr verdienstvolle Artikel von Antoine Fleury zur aussenpolitischen Nachkriegsplanung unter Pilet-Golaz, doch hat sich Fleury weniger mit den konzeptionell massgebenden Vorbereitungen auf die neue Weltordnung als vielmehr mit konkreten Fragen einer schweizerischen Teilnahme am europäischen Wiederaufbau befasst.¹⁴

¹³ Neuenschwander, Reto. *Der Weg aus der Isolation. Aspekte der Nachkriegspolitik Bundesrat Petitpierres*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1989.

¹⁴ Fleury, Antoine. „La Suisse et la préparation à l'après-guerre.“ In: Dumoulin, Michel. *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre. 1940-1947*. Bruxelles: Bruylant, 1995, 175-195.

Kaum hermeneutisch untersucht worden sind bis heute auch die Gründe für die Beibehaltung der Neutralität in der Nachkriegszeit. Einig ist sich die jüngere Forschung, dass sicherheitspolitische Argumente nicht ausschlaggebend waren und selbst die damaligen Entscheidungsträger sich der zunehmenden sicherheitspolitischen Dysfunktionalität der Neutralität insbesondere im Kontext des beginnenden Kalten Krieges bewusst waren. Warum die Schweiz trotzdem die Neutralität in den Mittelpunkt ihrer Aussenpolitik stellte, bleibt vorderhand ungeklärt, doch sind jüngst immerhin einige interessante Thesen diesbezüglich formuliert worden. So argumentiert Hans Ulrich Jost, dass die helvetischen Eliten den Begriff der Neutralität primär als rhetorischen Kunstgriff verwendeten, der zur Bewahrung ihres innenpolitischen – insbesondere wirtschaftlichen – Handlungsspielraums diene.¹⁵ Peter Hug vertritt einen ähnlichen Ansatz und sieht den Grund für die Nichtaufgabe der Neutralität im Motiv der Machterhaltung der Eliten.¹⁶ Mauro Mantovani auf der anderen Seite erwähnt fünf mögliche Faktoren, warum die Schweiz am „Selbstbetrug der Neutralität“ festhielt: die Trägheit des politischen Systems, den helvetischen Konservatismus, Partikularinteressen wie etwa die Angst der Militärs vor sinkenden Rüstungsausgaben und einem schwindenden Wehrwillen, aussenpolitische Konzeptlosigkeit sowie die Hoffnung, in einem militärischen „Ernstfall“ noch genügend Zeit für Bündnisabsprachen zu haben.¹⁷ Die Thesen dieser Autoren gilt es im Verlaufe dieser Arbeit zu überprüfen.

¹⁵ 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.

¹⁶ Zum Gedankengut Peter Hugs vgl.: Hug, Peter. „Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen.“ In: Studer, Brigitte (Hg.). *Etappen des Bundesstaates: Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*. Zürich: Chronos, 1998, 203-236; Hug, Peter und Martin Klotner. „Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30-1958/60.“ In: Hug, Peter und Martin Klotner (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 13-139; Hug, Peter. „Vom Neutralismus zur Westintegration: Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit.“ In: Leimgruber, Walter und Werner Fischer (Hg.). „Goldene Jahre.“ *Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*. Zürich: Chronos, 1999, 59-100. Zur Machterhaltungsthese vgl. konkret: Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 92f.

¹⁷ Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999.

Auf zunehmendes Interesse ist in den letzten Jahren die Frage der Überhöhung der Neutralität und der Verabsolutierung des Sonderfalls in der Nachkriegszeit gestossen. Die 1980 erstmals von Daniel Frei artikulierte Kritik am oft axiomatischen Charakter der Neutralität ist seither in zahlreichen Untersuchungen wieder aufgenommen und bestätigt worden, wobei hier insbesondere die diesbezüglichen Arbeiten von Peter Hug, Jakob Tanner, Alois Riklin und dem Soziologen Kurt Imhof zu erwähnen sind.¹⁸ Sehr verdienstvoll ist auch die Untersuchung von Matthias Kunz, der mittels einer Analyse der zeitgenössischen Parteipresse das nationale Selbstverständnis der Schweiz und die Entstehung des helvetischen Sonderfalldenken zu rekonstruieren sucht.¹⁹

Zu bemängeln ist jedoch, dass die heute weit verbreitete Terminologie der *Ideologisierung*, *Mythologisierung*, oder auch *Stilisierung* der Neutralität meist mit wenig konkreten Inhalten gefüllt wird. So fehlt nach wie vor eine grundlegende Monographie, welche sich dem Phänomen der Neutralitätsüberhöhung sowohl in Bezug auf seine Entwicklung als auch auf die Frage einer Definition annehmen würde. Immerhin sind in jüngster Zeit zwei sehr verdienstvolle, auf Lizenziatsarbeiten beruhende Studien von Luc van Dongen und Sacha Zala zur Mystifizierung der Vergangenheit und staatlichen Konstruktion des Geschichtsbildes in der Nachkriegszeit erschienen, worin beide die These untermauern, dass nach dem Zweiten Weltkrieg ein Prozess der bewussten staatlichen Ideologisierung der Neutralität stattgefunden habe.²⁰

¹⁸ Frei, Daniel. „Die Ära Petitpierre, 1945-1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 165-174, 167. Frei hatte bereits 1969 auf die „Ethisierung“ der Neutralität aufmerksam gemacht, ohne allerdings die Folgen dieses Prozesses einer umfassenden Kritik zu unterziehen. Frei, Daniel. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1967, 74. Vgl. zu den übrigen Autoren: Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 97; Tanner, *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik*, 8; Riklin, *Isolierte Schweiz*, 31; 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.

¹⁹ Kunz, Matthias. *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik: Die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse, 1943-1950*. Bundesarchiv Dossier 8. Bern, 1998.

²⁰ Dongen, Luc van. „La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse dans l’immédiat après-guerre (1945-1948).“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4),

Das Verhältnis der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen in deren Gründungszeit war bis heute erstaunlich selten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Monographisch liegt einzig Reinhart Ehnis Dissertation *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944 - 1947* vor, welche die lange Zeit gängige Sichtweise vertritt, dass der dogmatische und harte Kurs der Alliierten, respektive der Uno, die Schweiz auf eine Insel und in den Alleingang zurückgedrängt habe. Ehnis 1967 publizierte Arbeit zeichnet ein vielschichtiges Bild der damaligen Meinungen insbesondere in der Bevölkerung und in Parteikreisen der Schweiz, doch konnte er noch nicht auf die Quellen des Bundesarchivs zurückgreifen und musste deshalb seine Untersuchung primär auf Zeitungsinterviews und öffentliche Reden abstützen – was seine Analyse oft entsprechend lückenhaft und undifferenziert erscheinen lässt. Zu beachten gilt es zudem, dass Ehnis als „Kind seiner Zeit“ bei der Verfassung seiner Arbeit von einem Zielcharakter der schweizerischen Neutralität ausging und sie als eine „im Grunde unwandelbare Maxime“ bezeichnete.²¹

Eine wesentlich bessere Quellenlage hatte Reinhold Hohengartner für seine 1987 in Wien verfasste und 1993 veröffentlichte Dissertation zum Spannungsverhältnis zwischen der schweizerischen Neutralität und der Uno zur Verfügung. Seine Studie ist aber von überblicksartigem Charakter und umfasst die grosse Zeitspanne von 1945 bis zur 1981 erlassenen Botschaft des Bundesrats zu einem Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen. Für die Gründungsphase ist Hohengartner zudem sowohl im Aufbau wie im Inhalt sehr stark Ehnis gefolgt und hat dessen Befunde nur punktuell mit Quellen aus dem Bundesarchiv ergänzt, weshalb auch seine Schlussfolgerung wenig überraschen kann, wonach es „weniger an der Eidgenossenschaft, als vielmehr an den Vereinten

1997, 709-729; Zala, Sacha. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945-1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern, 1998; Zala, Sacha. „Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 759-780.

²¹ Ehnis, Reinhart. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944-1947*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1967, 4. An anderer Stelle heisst es etwa auch: „Die Schweiz sieht als europäischer Kleinstaat in der Aufrechterhaltung der Neutralität ihr durch die Zeiten hin gleichbleibendes Interesse. Erst nach der Erkenntnis dieser dauernden Grundlage kann der Bereich der politischen Mittel zur Wahrung dieses zentralen Interesses näher untersucht werden.“ 5.

Nationen [lag], dass es in der frühen Nachkriegszeit zu keiner Zusammenarbeit zwischen ihnen kam“.²²

Dass die Schweiz problemlos nach dem Zweiten Weltkrieg hätte der Uno beitreten können, sich aber wegen ihres Beharrens auf einen expliziten Neutralitätsvorbehalt selber ins Abseits stellte, kritisierte erstmals Baslan Qurashi in seiner Studie zum Wandel der Position des Bundesrats bezüglich eines Beitritts zu den Vereinten Nationen von 1979.²³ Da seine in Wien verfasste Diplomarbeit aber unveröffentlicht blieb, beeinflusste sie die helvetische Geschichtsforschung nicht. 1980 gelangte aber Daniel Frei in seinem Rückblick auf die Ära Petitpierre zur gleichen Erkenntnis wie Qurashi.²⁴ Frei monierte, dass Petitpierre, obwohl er die Beitrittsmöglichkeit frühzeitig erkannt hatte und von einem Nichtfunktionieren der kollektiven Sicherheit ausging, die Konsequenzen nicht entsprechend zog und für die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit damit im Grunde genommen ein Paradox schuf, das der Bundesrat erst in seinem ersten Uno-Bericht 1969 eingestand:

Entweder funktioniert das System der kollektiven Sicherheit – wie dies bisher der Fall war – nicht; dann bleibt unsere Neutralität ungefährdet, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind. Oder das System funktioniert; dann würde die Neutralität durch Sanktionsbeschlüsse berührt, ob wir Mitglied oder Nichtmitglied sind.²⁵

In der jüngeren Forschung der 1990er Jahre ist die schweizerische Beitrittsmöglichkeit in der unmittelbaren Nachkriegszeit mittlerweile unbestritten. Die beiden wohl besten Kenner der Materie, Antoine Fleury und Peter Hug, sind sich heute einig, dass die Eidgenossenschaft ohne Widerstände in die Vereinten Nationen aufgenommen worden wäre. Uneinigkeit herrscht jedoch bezüglich der Frage, warum die Schweiz auf einen expliziten Neutralitätsvorbehalt und damit auf eine von der Uno legitimierte Sonderstellung innerhalb der Organisation pochte. Fleury macht geltend, dass ein Beitritt damals keine Notwendigkeit bedeutete, da die Schweiz dank dem Standort Genf und einer regen Teilnahme

²² Hohengartner, Reinhold Werner. *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981. Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitrittes im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Dissertationen der Universität Wien 236. Wien: VWGÖ, 1993, 223.

²³ Qurashi, Baslan. *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU de 1944 à 1978* Diplomarbeit (unveröffentlicht). Wien, 1979.

²⁴ Frei, Daniel. *Die Ära Petitpierre*, 169.

²⁵ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1568.

im „technischen“ multilateralen Bereich sowieso aussergewöhnlich enge Bande zur Uno pflegte. Ein bedingungsloser Beitritt wäre seiner Meinung nach ein Verrat an den schweizerischen Prinzipien von Unabhängigkeit und Freiheit gewesen. Hug dagegen vertritt die Meinung, dass der Bundesrat aus Gründen der eigenen Machterhaltung und des Antipluralismus einen Beitritt gar nicht anstrebte und vor allem eine öffentliche Debatte unter allen Umständen verhindern wollte. Ein Engagement für den Beitritt hätte einer Zusammenarbeit mit reformorientierten Kräften wie der Arbeiterbewegung (insbesondere der rasant wachsenden, oppositionellen Partei der Arbeit, PdA) oder dem Bund Schweizerischer Frauenorganisationen bedurft, was den von der Regierung negierten politischen Pluralismus weiter ans Tageslicht gebracht und damit das suggerierte Bild eines helvetischen Konsenses gefährdet hätte.²⁶

Relativ gut erforscht ist der Ausbruch der Schweiz aus ihrer Isolation in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Während Walter Spahni 1977 oder auch Marc Perrenoud knapp zwanzig Jahre später die diesbezügliche Bedeutung der damals äusserst aktiven schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik hervorheben,²⁷ unterstreichen etwa die Arbeiten von Daniel Frei oder in jüngerer Zeit von Linus von Castelmur die essentielle Rolle des im Mai 1946 abgeschlossenen Washingtoner Abkommens.²⁸ Zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion liegt eine 1997 von Christine Gehrig-Straube veröffentlichte Studie vor, währenddem Jörg Kistler in seiner Dissertation die

²⁶ Fleury, Antoine. „La Suisse et le défi du multilatéralisme.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 68-83; Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 84-97.

²⁷ Spahni, Walter. *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947*. Frauenfeld: Huber, 1977; Perrenoud, Marc. „La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950).“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 130-145.

²⁸ Frei, Daniel. „Das Washingtoner Abkommen von 1946: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg.“ *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.

wirtschaftliche und humanitäre Nachkriegshilfe der Schweiz als wichtiges Mittel zur Isolationsüberwindung thematisiert.²⁹

Literatur zur schweizerischen Teilnahme am Marshallplan ist zwar nicht spärlich vorhanden, doch konzentrieren sich die Arbeiten meist auf die wirtschaftlichen und technischen Aspekte der Zusammenarbeit oder befassen sich mit der damaligen Rezeption der helvetischen Partizipation in der Öffentlichkeit.³⁰ Kaum analysiert worden ist bis heute hingegen die politische und konzeptionelle Dimension des schweizerischen Entscheides zugunsten des Marshallplans im

²⁹ Gehrig-Straube, Christine. *Beziehungslose Zeiten: Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918-1946) aufgrund schweizerischer Akten*. Zürich: Hans Rohr, 1997; Kistler, Jörg. *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948*. Dissertation. Bern: Universität Bern, 1980.

³⁰ Vgl. zu den wirtschaftlichen und technischen Aspekten: Fleury, Antoine. „Le patronat suisse et l'Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome.“ In: Dumoulin, Michel et al. (Hg.). *L'Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*. Bern et al.: Peter Lang, 1993, 165-189; Wehner, Gerd. „Die Schweiz und der Marshallplan.“ *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 79 (3), 1992, 341-356; Schiemann, Catherine. *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*. Zürich: Rüegger, 1991, 263-324; Niklaus, Andreas. *Solidarität und Sonderstellung: Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik am Beispiel des Marshallplans*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, o.J. Zur damaligen Rezeption vgl.: 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; Ruffieux, Roland. „La Suisse et la préparation du Plan Marshall. Etude d'opinion.“ *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6, 1966, 46-60. Interessant wenn auch unkritisch sind zudem die in vier Artikeln festgehaltenen Erinnerungen Gérard Bauers, der damals als Handelsattaché die Schweiz an der Konferenz in Paris vertrat. Vgl. dazu: Bauer, Gérard F. „La coopération et l'intégration économiques européennes et la politique suisse (1947-1961).“ In: Roulet, Louis-Edouard (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. „Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse: Ou les débuts du multilatéralisme économique européen (1947-1948).“ In: Brunner, Edouard et al. (Hg.). *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik, zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 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; Bauer, Gérard F. „L'adhésion de la Suisse à l'Organisation Européenne de Coopération Economique: ses conditions principales.“ *Relations internationales* 30, 1982, 209-219.

Kontext des Kalten Krieges – ein Forschungsdesiderat, dem diese Arbeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten begegnen will.³¹

Zu wenig untersucht worden ist auch der in dieser Arbeit thematisierte Aspekt des aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozesses in der Ära Petitpierre.³² Die gängige, auch im Eingangszitat Willy Bretschers vertretene Auffassung, wonach von einer personalisierten, von Petitpierre dominierten Aussenpolitik ausgegangen werden muss, ist bisher einzig von Peter Hug in Frage gestellt worden. Der Berner Historiker weist auf den wesentlichen Einfluss hin, den sowohl bundesinterne Akteure wie Walter Stucki, als auch bundesexterne Konsulenten wie zum Beispiel der Genfer Professor William E. Rappard oder auch

³¹ Der hier untersuchten Fragestellung am nächsten kommen zwei Artikel von Fleury, die u.a. die Evaluationen Petitpierres mit seinen Gesandten im Vorfeld der Teilnahme der Schweiz an der Wirtschaftskonferenz in Paris thematisieren: Fleury, Antoine. „Le plan Marshall et l'économie suisse.“ In: Comité pour l'histoire économique et financière de la France (Hg.). *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*. Paris: Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 1993, 549-564; Fleury, Antoine. „La situation particulière de la Suisse au sein de l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE).“ In: Poidevin, Raymond (Hg.). *Histoire des débuts de la construction européenne (Mars 1948 – Mai 1950)*. Bruxelles: Bruylant, 1986, 95-117. Erwähnung findet die politische Dimension der schweizerischen Teilnahme am Marshallplan zudem in: 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: Hug, Peter und Martin Klotner (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, 469-472; Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 121-123.

³² Zur Kompetenzordnung im aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess generell vgl.: Altermatt, Urs. „Teil I: Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriss.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 11-98; Bretscher, *Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, 41-54; Kälin, *Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik*, 249-383; Monnier, *Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse*, 107-247; Wildhaber, Luzius. „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat.“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 121-149; Moeri, Jacqueline Beatrice. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht 25. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, 1990; Jaeggi, André. *Unabhängigkeit als Politik: Die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen im Umgang mit Abhängigkeit*. Res publica helvetica 15. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1983.

der Präsident des Vororts, Heinrich Homberger, auf die aussenpolitische Beschlussfassung ausübten.³³ Vielsagend im Sinne dieses offensichtlich mangelnden Interesses der Forschung an einzelnen Persönlichkeiten ist das weitgehende Fehlen von Biographien oder anderer wissenschaftlicher Arbeiten zu den hier relevanten Akteuren. Auffallend ist insbesondere die nach wie vor ausstehende wissenschaftliche Aufarbeitung der politischen Aktivitäten Bundesrat Petitpierres. Während sein Vorgänger Pilet-Golaz aufgrund dessen umstrittener Amtsführung und Persönlichkeit das Interesse der Historiker auf sich gezogen hat,³⁴ findet sich zu Petitpierre lediglich eine 1980 publizierte, weitgehend unkritische Festschrift sowie ein Kurzabriss seiner Karriere im von Urs Altermatt herausgegebenen biographischen Lexikon der Bundesräte.³⁵ Von den übrigen massgebenden Akteuren, zu denen neben Stucki und Rappard insbesondere auch die schweizerischen Gesandten Paul Ruegger, Carl Burckhardt und Karl Bruggmann gerechnet werden müssen, sind bisher einzig Rappard und Burckhardt Gegenstand der Forschung gewesen, ohne aber dass ihr Einfluss auf die Aussenpolitik unter Petitpierre untersucht worden wäre.³⁶

Häufig thematisiert worden in neueren Arbeiten ist die Periodisierung der schweizerischen Aussenpolitik. Nachdem sich die Geschichtsforschung nach dem Ende des Kalten Krieges endlich über die magische Schwelle von 1945

³³ Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 84-97.

³⁴ Bucher, Erwin. *Zwischen Bundesrat und General: Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*. St. Gallen: VSG Verlagsgemeinschaft St. Gallen, 1991; Favez, Jean-Claude und Michèle Fleury. „Marcel Pilet-Golaz, 1889-1958.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 366-371; Wylie, Neville. „Pilet-Golaz and the making of Swiss foreign policy: some remarks.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 608-620.

³⁵ Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980; Fleury, Antoine. „Max Petitpierre, 1899-.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 431-436.

³⁶ Bourgeois, Daniel. „William E. Rappard et la politique extérieure suisse à l'époque des fascismes, 1933-1945.“ *Studien und Quellen* 15, 1989, 7-82; Monnier, Victor. *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1995; Peter, Anja. *William E. Rappard und der Völkerbund. Ein Schweizer Pionier der internationalen Verständigung*. Europäische Hochschulschriften III/21. Bern: Herbert Lang, 1973; Stauffer, Paul. *Zwischen Hofmannsthal und Hitler. Carl J. Burckhardt: Facetten einer aussergewöhnlichen Existenz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1991; Stauffer, Paul. „Sechs furchtbare Jahre...“: *Auf den Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1998.

hinausgewagt hat und damit die zuvor „geschichtsbildlose Lücke“³⁷ der Nachkriegszeit zu schliessen sowie die aus dieser Lücke entstandenen zeitgeschichtlichen Mythen abzubauen beginnt, stellt sich heute die Frage der zeitlichen Zäsuren. Selbst wenn solche Epochengrenzen letztlich immer etwas künstliches an sich haben, ist eine temporale Strukturierung der Geschichtswissenschaft doch unerlässlich. Wurde die hier relevante Zäsur bis vor wenigen Jahren meist am Ende des Zweiten Weltkrieges als Beginn der bis 1989 dauernden Nachkriegszeit gesetzt, so haben jüngst einige Publikationen mit innovativen Phasierungen aufgewartet. Diese stützen sich dabei auf einen von Herbert Lüthy bereits 1964 vertretenen Ansatz, wonach 1945 nicht gleich von der Ära des Kalten Krieges gesprochen werden kann, sondern ein „trou de l’immédiat après-guerre“ bis etwa 1947 zu beachten ist, während dessen der Schweiz innen- wie aussenpolitisch überdurchschnittlich grosse Handlungsspielräume zur Verfügung standen.³⁸

Im Unterschied zu Lüthy datieren heutige Vertreter seines Ansatzes den Beginn dieser besonderen Phase bereits auf die Kriegswende 1942/3. Kurt Imhof beispielsweise spricht von einer innenpolitischen Einheit der Jahre 1942 bis 1950 und beschreibt damit eine Periode der Offenheit und des Pluralismus, die sich vom Niedergang der „geistigen Landesverteidigung“ bis zu deren Revitalisierung im Zuge des Koreakrieges erstreckte.³⁹ Katharina Bretscher-Spindler ihrerseits hat eine mentalitätsgeschichtliche Studie der Jahre 1943 bis 1968 vorgelegt und bezeichnet darin das erste halbe Dezennium bis 1948 als eine eigene Phase des Aufbruchs vor dem Kalten Krieg.⁴⁰ Auch Charles Stürimanns in der Historiographie bis heute zu unrecht weitgehend vernachlässigte politische Sozialgeschichte der innenpolitischen Aufbruchstimmung und Heterogenität zwischen 1943 und 1948 betrachtet diese Zeitspanne als einheitliche Phase.⁴¹ Schliesslich fand selbst der Schweizerische Historikertag von 1995, der sich dem Thema der

³⁷ Kreis, Georg. „Zur Einleitung: Erste Blicke auf die schweizerische Aussenpolitik nach 1945.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 5-17, 5.

³⁸ Lüthy, Herbert. „La Suisse des deux après-guerres.“ *Die Schweiz*. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 35, 1964, 63-75, 73.

³⁹ Imhof, *Die Schweiz im Kalten Krieg*, 179-186.

⁴⁰ Bretscher-Spindler, Katharina: *Vom heissen zum Kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*. Zürich: Orell Füssli, 1997.

⁴¹ Stürimann, Charles. *Der Weg in die Nachkriegszeit, 1943-1948: ein Beitrag zur politischen Sozialgeschichte des „Roten Basel“*. Basel und Kassel: Friedrich Reinhardt Verlag, 1992.

schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit widmete, unter dem Titel *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950* statt. Dies unterstreicht die zunehmende Ablehnung der Epochengrenze von 1945 auch im Bereich der Aussenpolitik.⁴² Die vorliegende Arbeit übernimmt denn auch diesen neuen Ansatz der Periodisierung. Sie wählt einen Zeitraum für ihre Untersuchung, der sich durch die Eckpunkte der Kriegswende nach Stalingrad 1942/43 einerseits und den beginnenden Kalten Krieg 1947 andererseits definieren lässt. Sie wird dementsprechend darlegen, dass die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit auf konzeptioneller Ebene bereits mitten im Krieg ihren Anfang nahm.

Die Quellensituation präsentiert sich als günstig, sind doch heute, mit Ausnahme der traditionellerweise unter Verschluss gehaltenen Verhandlungsprotokolle des Bundesrats,⁴³ alle für diese Arbeit relevanten Bestände frei zugänglich. Von zentraler Bedeutung für die Untersuchung waren Quellen aus dem Bundesarchiv in Bern. Gearbeitet wurde überwiegend mit unediertem Material, insbesondere aus den Beständen des Politischen Departements sowie der Handakten der Bundesräte Pilet-Golaz und Petitpierre. Als sehr hilfreicher Ausgangspunkt erwies sich die Aktenedition *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (DDS), die mit den zwischen 1992 und 1999 erschienenen Bände 15 bis 17 just die Jahre 1943 bis 1949 abdeckt.⁴⁴ Ein ausgezeichnetes Hilfsmittel stellte auch die über Internet zugängliche elektronische Datenbank *Documents Diplomatiques Suisses* (DoDiS) dar, welche parallel zu den beiden jüngsten Bänden der Aktenedition Referenzdaten zu einer Fülle von zusätzlichen Dokumenten des Bundesarchivs auflistet und sogar einen Teil davon als vollständig eingeleseene Quellen anbieten kann.⁴⁵ Komplementär zum Bundesarchiv wurden zudem

⁴² Vgl. dazu den Tagungsband: *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Hg. Georg Kreis. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996.

⁴³ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Verhandlungsprotokolle des Bundesrats dem neuen Archivgesetz vom Oktober 1999 entsprechend nach Ablauf einer 50jährigen Sperrfrist freigegeben werden.

⁴⁴ *Diplomatische Dokumente der Schweiz: Band 15 (8.9.1943-8.5.1945)*. Hg. Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz. Bern: Benteli Verlag, 1992; *Diplomatische Dokumente der Schweiz: Band 16 (9.V.1945-31.V.1947)*. Hg. Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz. Zürich: Chronos, 1997. *Diplomatische Dokumente der Schweiz: Band 17 (1.VI.1947-30.VI.1949)*. Hg. Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz. Zürich: Chronos, 1999.

⁴⁵ Vgl. dazu: <<<http://www.admin.ch/bar/de/dds/dds1.htm>>>.

Quellen des Archivs für Zeitgeschichte der ETH Zürich beigezogen, wobei hier der sehr umfangreiche und hervorragend strukturierte Nachlass von Paul Ruegger Erwähnung verdient.

Grosse Überraschung bei der Quellenarbeit löste der Fund von umfangreichen Memoiren Petitpierres im Bundesarchiv aus. Diese von Petitpierre als „pages de Mémoires“ betitelten Erinnerungen beinhalten ein grosses Bündel von kurzen, themenspezifischen Erörterungen zu seiner Zeit als schweizerischer Aussenminister, das er 1986 dem Bundesarchiv übergab, da er aus nicht ersichtlichen Gründen von einer Veröffentlichung absah. Die teils hand-, teils maschinengeschriebenen, meist losen Seiten lagern seitdem in den Handakten des ehemaligen Bundesrats und scheinen bis heute von der Wissenschaft unbenutzt geblieben zu sein.⁴⁶ Verfasst hat sie Petitpierre zwischen 1978 und 1983, doch stützte er sich dabei auf Vorarbeiten seit ungefähr 1964. Die Motivation hinter seinen Projekt bleibt unklar, doch deuten mehrere Texte darauf hin, dass er damit vor allem auf die in den 1970er Jahren entflammte Kritik einer verpassten Dynamisierung und Öffnung der Aussenpolitik unter seiner Ägide reagieren und seine Neutralitätspolitik rechtfertigen wollte. Entsprechend häufig äussert er sich in diesen Memoiren zu konkreten konzeptionellen Fragen der unmittelbaren Nachkriegszeit, insbesondere zum Spannungsfeld zwischen der schweizerischen Neutralität und dem durch die Uno und den aufkommenden Kalten Krieg geprägten internationalen System. Für die folgende Untersuchung können Petitpierres Erinnerungen denn auch nur gewinnbringend sein.

⁴⁶ Bundesarchiv (BA) E 2800 1990/106/7 und 1990/106/24. Obschon die einzelnen Texte und Gedanken in Qualität wie Quantität stark variieren, oft ohne Datum versehen sind und in vielen Fällen transkribiert und geordnet werden müssen, erscheint eine systematische Bearbeitung und Edierung dieses Materials wünschenswert. Dies umso mehr, als es sich hierbei um ansonsten kaum vorhandene persönliche Gedanken Petitpierres zu einem breiten Spektrum von Themen aus seiner Amtszeit handelt. Der Autor der vorliegenden Arbeit plant ein diesbezügliches Dissertationsprojekt. Themen bereits fertiggestellter Texte umfassen u.a.: die Wahl Petitpierres zum Bundesrat, die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges, die diplomatische Kontaktaufnahme mit der Sowjetunion, das Washingtoner Abkommen, Churchill in der Schweiz, der Marshallplan und die Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OEEC (*Organisation Européenne de Coopération Economique*), die Aufnahme der Beziehungen mit der Volksrepublik China, die Anerkennung von Staaten, die Schweiz in Korea, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Konferenz von Bandung 1955, der Staatsvertrag Österreichs, Treffen mit dem Uno-Generalsekretär Dag Hammarskjöld, Neutralität, Solidarität, Suez und Ungarn 1956, die Beziehungen zu den kommunistischen Staaten, die Konferenz in Evian sowie – mit 30 Seiten weitaus am umfangreichsten – Petitpierres Reisen ins Ausland.

1 DAS ERBE PILET-GOLAZ’:

Konzeptionelle Vorbereitungen für die Aussenpolitik der Nachkriegszeit seit der Kriegswende 1942/43

Die Nachkriegszeit begann für die Schweiz in gewisser Weise bereits mitten im Zweiten Weltkrieg. Parallel zu den alliierten Plänen für eine neue Weltordnung, welche in der Atlantik-Charta von 1941 und der Erklärung der Vereinten Nationen vom 1.1.1942 ihren Ursprung hatten und an der Konferenz von Dumbarton Oaks im Herbst 1944 bereits Gestalt annahmen, musste sich auch die Eidgenossenschaft mit der Frage ihrer Stellung im künftigen internationalen System auseinandersetzen.⁴⁷ Nach den Niederlagen der Achsenmächte in den Schlachten von El Alamein und Stalingrad im Winter 1942/43 und dem absehbaren Kriegsausgang zugunsten der Alliierten schuf Aussenminister Marcel Pilet-Golaz eine Sektion im EPD, die eigens für die Vorbereitung der Nachkriegszeit zuständig war.⁴⁸ In dieser Bundesstelle wurden fortan die alliierten Entwürfe bezüglich einer neuen Weltfriedensordnung aufmerksam analysiert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die schweizerische Aussenpolitik untersucht.

Dieses Kapitel thematisiert die Entwicklung der aussenpolitischen Nachkriegsplanung im EPD bis zum überraschenden Rücktritt Pilet-Golaz’ im Dezember 1944. Im Zentrum steht die Frage, mit welchem aussenpolitischen Konzept der Bundesrat die Schweiz in das neue internationale System zu integrieren gedachte. Von besonderem Interesse sind dabei die Überlegungen bezüglich der weiteren Handhabung der Neutralitätspolitik, welche ab 1943/44 arger Kritik ausgesetzt war. Im ersten Teil wird zunächst die konzeptionelle Ausgangslage der Kriegsjahre skizziert, anschliessend sind die Institutionalisierung der

⁴⁷ Zur Planung und Entstehung des Systems der Vereinten Nationen vgl.: Volger, Helmut. *Geschichte der Vereinten Nationen*. München und Wien: Oldenbourg, 1995, 1-17.

⁴⁸ Eine Überblicksdarstellung zur Wende des Zweiten Weltkriegs bietet: Rauh, Manfred. *Geschichte des Zweiten Weltkriegs. Dritter Teil: Der Weltkrieg 1941-1945*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.

Nachkriegsplanung im EPD und die Vorbereitungen Pilet-Golaz’ auf die Nachkriegszeit Gegenstand der Untersuchung. Eingedenk der Tatsache, dass der Aussenminister während des Krieges – wohl aus Diskretionsgründen – nur selten Gespräche und Gedanken auf Papier festhielt, ist die Erforschung seiner Planungen und Absichten schwierig. Dennoch lassen sich diese in ihren groben Zügen rekonstruieren, indem insbesondere die an ihn gerichteten Schreiben, aber auch seine spärlichen Reden vor dem Parlament und in Kommissionen ausgewertet werden.

1.1 Die Ausgangslage: *Souveränität mittels Neutralität als aussenpolitisches Konzept der Kriegsjahre*

In seiner Abschiedsrede vor dem Parlament am 12. Dezember 1944 charakterisierte Pilet-Golaz seine Aussenpolitik rückblickend mit zwei Begriffen: Souveränität und Neutralität.⁴⁹ Er bezeichnete damit eine Konzeption, welche von einer kriegsbedingten Selbstabschottung und Igelstellung der Schweiz geprägt war und welche primär mittels bewaffneter Neutralität die Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Eidgenossenschaft zu wahren suchte. Die Verteidigung der Souveränität war demnach das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik in den Kriegsjahren, während in der Neutralität der Hauptgarant zur Erreichung dieses Ziels gesehen wurde.⁵⁰

Auf diese isolationistische, auf Abwehr bedachte Haltung war die Schweiz 1938 eingeschwenkt, als sie unter dem damals amtierenden Aussenminister Giuseppe Motta (1920-1940) vom Sanktionssystem des Völkerbundes Abstand nahm und ihre Rückkehr zur integralen Neutralität erklärte. Dieser Schritt markierte das Ende der relativ offenen, dynamischen schweizerischen Aussenpolitik der

⁴⁹ Amtliches Stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung: Nationalrat (Sten. Bull. NR.), 1944, 470-509, 485.

⁵⁰ Aus der kaum mehr überschaubaren Fülle von Literatur zur Schweiz im Zweiten Weltkrieg seien hier erwähnt: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997; Bundesamt für Kultur (Hg.). *Die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg: die neuere historische Literatur im Überblick*. Bern, 1997.

Zwischenkriegszeit.⁵¹ 1920 war die Schweiz als Gründungsmitglied dem unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs entstandenen Völkerbund beigetreten, wo ihr eine völkerrechtlich anerkannte Sonderstellung eingeräumt wurde. So konnte sie in dieser ersten politischen internationalen Organisation partizipieren, obschon sich deren Mittel der kollektiven Sicherheit zur Bewahrung einer Friedensordnung grundsätzlich mit der immerwährenden Neutralität der Eidgenossenschaft nicht vereinbaren liess. Der Völkerbundsrat begründete in seiner Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 sein Einverständnis mit einer schweizerischen Sonderrolle folgendermassen:

Der Rat des Völkerbundes, indem er grundsätzlich feststellt, dass der Begriff der Neutralität der Mitglieder des Völkerbundes nicht vereinbar ist mit jenem anderen Grundsatz, dass alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln haben, um dessen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, anerkennt dennoch, dass auf Grund einer jahrhundertalten Überlieferung, die im Völkerrecht ausdrücklich Aufnahme gefunden hat, die Schweiz sich in einer einzigartigen Lage befindet und dass die den Völkerbund bildenden Signatarmächte des Vertrages von Versailles im Art. 435 zu Recht anerkannt haben, dass die zugunsten der Schweiz durch die Verträge von 1815 und insbesondere durch die Akte vom 20. November 1815 begründeten Garantien internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen [...]. In diesem Sinne hat der Rat des Völkerbundes von der Erklärung Kenntnis genommen [...] wonach die Schweiz die Pflichten der Solidarität feierlich anerkennt [...], aber nicht verpflichtet ist, an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden [...].⁵²

Der Schweiz gelang also eine völkerrechtliche Anerkennung ihrer militärischen Neutralität im Völkerbund. Sie musste zwar an dessen kollektiven *Wirtschafts-*massnahmen teilnehmen, revidierte damit aber lediglich ihre (selber definierbare) Neutralitäts*politik*. Im zentralen Punkt des völkerrechtlichen Neutralitäts*rechts*, der militärischen Unparteilichkeit, musste sie keine Zugeständnisse machen.⁵³ Mit dieser Nuancierung ihrer Neutralitätshandhabung praktizierte die

Eidgenossenschaft in der Zwischenkriegszeit eine *differentielle Neutralität*, welche ihr eine – zurückhaltend – aktive Aussenpolitik im Rahmen des Völkerbundes erlaubte.⁵⁴

Doch das in den frühen 1930er Jahren manifest gewordene Scheitern des Völkerbundsystems, das sich aufgrund des aufkommenden Faschismus als zunehmend funktionsunfähig erwies, stellte den Bundesrat vor grosse Probleme. Nicht nur die im Zuge des Abessinienkonflikts gegen Italien verhängten Wirtschaftssanktionen, sondern insbesondere auch die Austritte dieses Nachbarstaates sowie Deutschlands brachten die schweizerische Aussenpolitik in Verlegenheit. Die am 14. Mai 1938 vom Völkerbundsrat akzeptierte Rückkehr der Eidgenossenschaft zur integralen Neutralität implizierte denn auch ein Eingeständnis des Bundesrats, dass sich seine Hoffnungen bezüglich der postulierten Friedensordnung nicht erfüllt hatten und eine aussenpolitische Kurskorrektur nötig war. Noch 1969 hielt er dazu in seinem ersten Uno-Bericht enttäuscht fest:

Nachdem die Schweiz dem Gedanken der internationalen Solidarität gewisse Zugeständnisse gemacht hatte, musste sie in Anbetracht der Umstände zur überlieferten Auffassung der Neutralität zurückkehren.⁵⁵

Zwar ist bemerkenswert, dass die Schweiz auch während des Zweiten Weltkriegs trotz mehrfacher Aufforderungen Deutschlands nicht aus dem Völkerbund austrat und ihm bis zu dessen Auflösung 1946 weiterhin Gastrecht in Genf gewährte. Nach 1938 lässt sich jedoch kein aktives schweizerisches Engagement in dieser faktisch inexistenten Organisation mehr feststellen.⁵⁶ Vielmehr postulierten Motta und Pilet-Golaz, der 1940 das Aussenministerium übernommen hatte, eine rigide, enge Neutralitätspolitik sowie einen aussen- und sicherheitspolitischen Alleingang.

⁵¹ Zur Schweiz zwischen 1918 und 1939 vgl.: Guex, Sebastian et al. (Hg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich: Chronos, 1998.

⁵² Zitiert aus: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1476f.

⁵³ Neutralitätsrecht ist bindendes Völkerrecht und stützt sich auf die Haager Konventionen von 1907, welche den Neutralen konkrete Rechte und Pflichten im Krieg auferlegen. Neutralitätspolitik hingegen meint die von einem Staat aus dem Neutralitätsrecht abgeleiteten, selber formulierten Vorwirkungen, mit welchen bereits in Friedenszeiten die Glaubwürdigkeit einer permanenten (im Unterschied zur okkasionellen) Neutralität gewährleistet werden soll. Ausführlicher dazu: Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, 19-27.

⁵⁴ Zur Geschichte der Schweiz im Völkerbund vgl.: Bonjour, Edgar. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel und Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970-1980, Bde. II und III; Stamm, Konrad. *Die guten Dienste der Schweiz*. Bern: Herbert Lang, 1974, 100-163; Diethelm, Robert. *Die Schweiz und frie-denserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1997, 19-97; Monnier, *William E. Rappard*, 155-346.

⁵⁵ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1480.

⁵⁶ Kiss, Silvia. „Die Schweiz als Gastgeberland des Völkerbundes in den Jahren 1938-1942.“ *Studien und Quellen* 15, 1989, 83-150.

Die selbstgewählte konzeptionelle Verengung angesichts eines absehbaren, neuerlichen Krieges muss im Kontext der „geistigen Landesverteidigung“ interpretiert werden, mittels derer der Bundesrat beabsichtigte, die Schweiz vor einem Übergreifen des Faschismus zu bewahren. Dieser seit Mitte der 1930er Jahre parallel zum Ausbau der militärischen Verteidigung stattfindende Prozess zielte auf eine mentale Abgrenzung des Schweizerischen gegen aussen hin. Mit der Emotionalisierung und Mythologisierung des Nationalen, der Heroisierung des Soldatischen und der Evokation eidgenössischer kultureller Eigenständigkeit wurde die Schicksalsgemeinschaft und Willensnation Schweiz beschworen, die mit ihrem Föderalismus, ihrer Toleranz und ihrem Mehrparteiensystem als positiver Ausnahmefall den totalitären Nachbarstaaten und deren faschistischer Ideologie Widerstand leisten musste.⁵⁷

Der integralen Neutralität kam in dieser Stilisierung der schweizerischen Einzigartigkeit eine zentrale Rolle zu, symbolisierte sie doch das Abseitsstehen der Eidgenossenschaft in geradezu exemplarischer Weise. Dementsprechend stark dominierte sie das aussenpolitische Konzept der Kriegsjahre. Zwar wird Pilet-Golaz bis heute von mancher Seite eine deutschfreundliche, anpasserische Gesinnung vorgeworfen und die Verteidigung der Neutralität mehr General Henri Guisan und der Armee als dem Bundesrat zugesprochen, doch zeigen die Quellen, dass auch der Aussenminister nie an die Aufgabe der Neutralität dachte.⁵⁸ Sicherlich gaben seine Radioansprache vom 25.6.1940 sowie der im selben Jahr erfolgte Empfang dreier Exponenten der deutschfreundlichen „Nationalen Bewegung der Schweiz“ Anlass zu Verunsicherung und Raum für tendenziöse

⁵⁷ Zur „geistigen Landesverteidigung“ vgl.: Imhof, Kurt, „Das kurze Leben der geistigen Landesverteidigung: Von der ‚Volksgemeinschaft‘ vor dem Krieg zum Streit über die ‚Nachkriegsschweiz‘ im Krieg.“ In: Imhof, Kurt, 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, 19-83; Mooser, Josef. „Die ‚Geistige Landesverteidigung‘ in den 1930er Jahren: Profile und Kontexte eines vielschichtigen Phänomens der schweizerischen politischen Kultur in der Zwischenkriegszeit.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 685-708.

⁵⁸ Das in der Historiographie dominante Negativbild von Pilet-Golaz ist geprägt von Bonjours Charakterisierung des Aussenministers als führenden Anpasser, der mit einem deutschen Endsieg gerechnet habe: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. V, 446. Einen ersten umfassenden Rehabilitierungsversuch bietet: Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*. Zu General Guisan vgl.: Gautschi, Willi. *General Henri Guisan: Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1989.

Interpretationen.⁵⁹ Auch ist unzweideutig, dass er für die Alliierten wenig Sympathie hatte und zu lange nicht an ihren Sieg und an die totale deutsche Niederlage glaubte.⁶⁰ Dennoch hielt Pilet-Golaz während des Krieges beharrlich an der schweizerischen Neutralitätspolitik fest. So lehnte er in der Anfangsphase der Auseinandersetzungen eine etwa von seinem Minister in Berlin, Hans Frölicher, vehement geforderte Neuausrichtung der eidgenössischen Aussenpolitik auf Deutschland und eine Abkehr vom Völkerbund ebenso ab wie einen Eintritt in das Lager der Alliierten nach der Kriegswende.⁶¹

Pilet-Golaz war sich jedoch bewusst, dass eine kohärente Neutralitätspolitik während des Krieges kaum möglich sein würde. In zunehmendem Masse war dieser Krieg nämlich nicht mehr nur ein militärischer, sondern auch ein wirtschaftlicher und ideologischer Konflikt. Anlässlich einer Sitzung der nationalen Vollmachtenkommission im November 1941 wies der Aussenminister auf diesen Umstand hin und skizzierte eine entsprechende aussenpolitische Konzeption, die den besonderen Begebenheiten Rechnung tragen sollte.⁶² Zunächst machte er darauf aufmerksam, dass die Neutralität immer weniger internationale Akzeptanz finden würde:

La notion de la neutralité est de plus en plus ignorée ou méconnue. De tous les Etats d'Europe, seules la Suède et la Suisse sont neutres. Chez les belligérants les passions l'emportent sur la raison et on ne comprend guère ceux qui veulent être neutres. On les accuse d'indifférence ou même d'hostilité.⁶³

⁵⁹ Die Rede Pilet-Golaz' ist ediert in: *Radioansprache von Bundespräsident M. Pilet-Golaz*, 25.6.1940, DDS, Bd. 13, no. 318. Zum Empfang der Frontisten: Favez, *Marcel Pilet-Golaz*, 368.

⁶⁰ Dass Pilet-Golaz tendenziell anti-amerikanisch eingestellt war, zeigen etwa seine Äusserungen vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, wo er das Wesen der Amerikaner folgendermassen beschrieb: „Les Américains sont très différents des Européens. Ils sont un peu candides, primitifs, comme des enfants et font la guerre économique avec beaucoup plus de brutalité, d'intransigeance.“ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU CONSEIL NATIONAL, 17.9.1942, BA, E 2809 1/1.

⁶¹ *Der schweizerische Gesandte in Berlin*, H. Frölicher, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, 11. 6.1940, DDS, Bd. 13, no. 303; *Der schweizerische Gesandte in Berlin*, H. Frölicher, an den Chef der AfA, P. Bonna, 17.9.1940, DDS, Bd. 13, no. 383 sowie 392 (3.10.1940). Zum Verhältnis Pilet-Golaz' zu den Alliierten vgl.: Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*, 509-518; Wylie, *Pilet-Golaz and the making of Swiss foreign policy*, 615-619.

⁶² *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, COMMISSION DES POUVOIRS EXTRAORDINAIRES DU CONSEIL NATIONAL, 20.11.1941, DDS, Bd. 14, no. 124.

⁶³ Ebd.

Aus dieser für die Schweiz schwierigen Situation zog Pilet-Golaz, wie er in derselben Sitzung darlegte, zwei konzeptionelle Konsequenzen: Erstens musste die Schweiz seiner Meinung nach bestrebt sein, der Neutralität in stärkerem Masse einen positiven Anstrich zu geben. Zu diesem Zweck plädierte er für einen Ausbau der guten Dienste, insbesondere in Form der Vertretung fremder Interessen,⁶⁴ und für eine Intensivierung des humanitären Engagements. Der Vorsteher des EPD wollte damit nicht eigenständige, neue Maximen neben der Neutralität schaffen, sondern dieser einen aktiven, den internationalen Bedürfnissen angepassten Charakter verleihen. Zweitens sollte die Schweiz während des Krieges eine noch umfassendere Neutralität praktizieren, indem diese nun auch bis zu einem gewissen Grad auf das Individuum ausgedehnt und die Meinungsfreiheit eingeschränkt wurde. Pilet-Golaz war überzeugt, dass die schweizerische Neutralität nur solange respektiert würde, wie die Eidgenossenschaft als Einheit gegen aussen auftrat: „Si nous ne sommes pas unis, nous risquons le pire.“⁶⁵ Kritik an der staatlichen Politik sollte deshalb so weit wie möglich unterbunden werden.⁶⁶

⁶⁴ Die Schweiz vertrat während des Zweiten Weltkriegs die Interessen von 43 Staaten. Dazu ausführlich: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 21; Zu den guten Diensten der Schweiz zwischen 1939 und 1945 vgl. auch: Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, 164-191. Trotz dieser Betonung der guten Dienste lehnte Pilet-Golaz ein aktives schweizerisches Bemühen um Friedensvermittlung ab. Immer wieder und bis Ende 1944 beteuerte er, dass ein Friede nicht in Sicht sei und die Schweiz mit einer Friedensinitiative nur verlieren könne. So etwa anlässlich einer Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats am 21.5.1942, wo er meinte: „Nous ne songeons pas à jouer le rôle de grands négociateurs. Nous n’y aurions rien à gagner mais tout à perdre, car la paix n’est pas encore mûre. Nous recevons une réponse négative, désagréable et dangereuse. Dans la neutralité il y a aussi la grandeur de la sérénité, la grandeur du passage à la paix.“ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 21.5.1942, DDS, Bd. 14, no. 195. Entsprechend antwortete der Bundesrat 1943 auch negativ auf eine Anfrage Spaniens bezüglich einer koordinierten Aktion der Neutralen für den Frieden. *Beschlussprotokoll der Bundesrats*, INSTRUCTIONS AU MINISTRE DE SUISSE à MADRID, 5.4.1943, DDS, Bd. 14, no. 333; *Der Vorsteher des EPD. M. Pilet-Golaz, an den schweizerischen Gesandten in Madrid, E. Broye*, 5.4.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/24 B.58.31.11.E.1.

⁶⁵ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, COMMISSION DES POUVOIRS EXTRAORDINAIRES DU CONSEIL NATIONAL, 20.11.1941, DDS, Bd. 14, no. 124.

⁶⁶ Zur staatlichen Zensur während des Krieges vgl.: Kreis, Georg. *Zensur und Selbstzensur: Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg*. Frauenfeld: Huber, 1973.

Abschliessend fasste Pilet seine Doktrin für die Kriegszeit prägnant zusammen:

Notre but principal est de garantir la liberté et l’indépendance du pays. Pour y arriver, faisons une politique de neutralité active et compréhensive envers tous.⁶⁷

So einfach diese Konzeption anmutete, war sich Pilet dennoch bewusst, dass sie auf der aussenpolitischen Gratwanderung während des Krieges keinesfalls dogmatisch interpretiert werden durfte. Insbesondere die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz vom Ausland liess ein vollständiges Abseitsstehen nicht zu. In einem Referat vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom 20. März 1941 liess der Aussenminister denn auch durchblicken, dass sein Konzept vor allem in aussen- und sicherheitspolitischen Grundsatzfragen rigoreuse Geltung habe. Hingegen sei im Bereich der Aussenwirtschaft Pragmatismus vonnöten. Hans Hausamann, Mitglied in dieser Kommission, zitierte ihn diesbezüglich folgendermassen:

Auf wirtschaftlichem und monetärem Gebiet ist eine Zusammenarbeit nicht nur nötig, sondern erwünscht. Auf aussenpolitischem und militärischem Gebiet kommt sie aber nicht in Frage. Hier entscheiden die Waffen.⁶⁸

Mit dem konzeptionellen Primat der Neutralität und einer flexiblen Aussenwirtschaftspolitik gelang es der Schweiz, den Zweiten Weltkrieg unversehrt zu überstehen. Die neuere Forschung sieht zwar zu Recht in den schweizerischen Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen mit den Achsenmächten den Hauptgrund für das Verschontbleiben der Eidgenossenschaft.⁶⁹ Für die vorliegende Arbeit ist jedoch die damalige Wahrnehmung massgebend, wonach vor allem aufgrund der bewaffneten Neutralität die Schweiz bis 1945 nicht in den Krieg hineingezogen wurde. Weite Kreise der Bevölkerung wie auch der politischen Entscheidungsträger assoziierten in jenen Jahren die schweizerische Neutralität mit nationaler Sicherheit. Entsprechend gross war der Rückhalt für die aussenpolitische Doktrin. Innenpolitische Kritik an der Beibehaltung der Neutralität während des Krieges lässt sich kaum finden, was einerseits sicher auf die Zensurbestimmungen zurückgeführt, andererseits aber vor allem auch mit dem generell

⁶⁷ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, COMMISSION DES POUVOIRS EXTRAORDINAIRES DU CONSEIL NATIONAL, 20.11.1941, DDS, Bd. 14, no. 124.

⁶⁸ Zitat aus: Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*, 576.

⁶⁹ Vgl. dazu etwa: Heiniger, Markus. *Dreizehn Gründe: Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde*. Zürich: Limmat, 1989; Tanner, Jakob. *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*. Zürich: Limmat, 1986; Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 7-184.

hohen Stellenwert der Neutralität im Bewusstsein der Bevölkerung erklärt werden kann.

Dass Pilet-Golaz in Bezug auf die Führung der Eidgenossenschaft durch die Kriegszeit so wenig Anerkennung zuteil wurde, lässt sich denn auch kaum hauptsächlich mit seiner Aussenpolitik erklären, sondern liegt wohl primär in seinem autoritären, elitär wirkenden politischen Stil und seinem fehlenden Bezug zur Öffentlichkeit sowie in der damaligen und nachträglichen Überhöhung General Guisans und der schweizerischen Armee begründet.⁷⁰ Die Quellen jedenfalls vermitteln das Bild eines Aussenministers, der mit einer auf die Neutralität ausgerichteten Konzeption und viel Pragmatik auf die Bewahrung der schweizerischen Souveränität hinarbeitete – und deshalb heute grössere Anerkennung verdient als ihm oft zugesprochen wird.

1.2 Die Institutionalisierung der Nachkriegsplanung im EPD 1942/43

War während der Kriegsjahre die konzeptionelle Konzentration auf die Neutralität unbestritten, so stellte sich für den Bundesrat doch schon früh die Frage nach der Positionierung der Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit. Zwar verhielt sich die Eidgenossenschaft während des Krieges gegenüber den Internationalisierungsbemühungen sowohl der Achsenmächte wie auch der Alliierten äusserst zurückhaltend und sandte an multilaterale Konferenzen meist nur inoffizielle Beobachter,⁷¹ doch verfolgte sie diese Entwicklungen und die Vorbereitungen für die Nachkriegszeit aufmerksam und richtete zu diesem Zweck eigens eine Dienststelle in der Abteilung für Auswärtiges (AfA) ein, die im November 1943 zu einer eigenen Sektion ausgebaut wurde.⁷²

⁷⁰ Für eine Persönlichkeitsskizze Pilet-Golaz' vgl.: Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*, 509-515. Bucher zeigt zudem auf, wie das negative Geschichtsbild des Aussenministers im nachhinein konstruiert wurde.

⁷¹ Vgl. dazu: Herren, Madeleine. „Weder so noch anders“: Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 621-643.

⁷² Zu den Vorbereitungen der schweizerischen Behörden auf die Nachkriegszeit allgemein vgl.: Fleury, *La Suisse et la préparation à l'après-guerre*, 175-195.

Die Initiative zu dieser „Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit“ (SVN) kam von Pilet-Golaz selber, der bereits Ende Januar 1942 den Chef der Sektion „Information“ des EPD, Daniel Secrétan,⁷³ damit beauftragte, einen Plan zum Studium der Nachkriegsfragen auszuarbeiten. Ende 1942 hatte Secrétan seine diesbezüglichen Vorarbeiten abgeschlossen und nahm zusammen mit vier Mitarbeitern seine Zusatztätigkeit als Verantwortlicher der neuen Sektion auf. Seine Aufgabe bestand darin, sämtliche verfügbaren Materialien zu Nachkriegsplänen und -konferenzen zu dokumentieren und sach- wie problemspezifische Dossiers anzulegen, welche schweizerischen Delegierten bei späteren Friedens- und Nachkriegsverhandlungen nützlich sein könnten. Zudem sollte er Berichte erstellen, welche den Bundesrat über die internationalen Nachkriegsvorbereitungen unterrichteten und die für die Schweiz zentralen Fragen und Probleme aufwarfen. Pilet-Golaz beschrieb dem Bundesrat die Tätigkeit Secrétans folgendermassen:

Nous cherchons à discerner les diverses éventualités qui peuvent se présenter, les situations devant lesquelles nous serions placés, les décisions que nous aurions à prendre, pour pouvoir nous préparer.⁷⁴

Aus neutralitätspolitischen Überlegungen mussten diese Arbeiten während des Krieges unter strenger Geheimhaltung ausgeführt werden.⁷⁵ Informiert wurde

⁷³ Daniel Secrétan kam 1919 mit 24 Jahren als Gesandtschaftsattaché in das Politische Departement, wo er insbesondere Max Huber beim Völkerbund assistierte. 1928 trat er aus dem EPD aus und amtierte von 1930 an als Generalsekretär des Internationalen Instituts für intellektuelle Kooperation des Völkerbunds. Nach seiner Rückkehr in das EPD 1939 übernahm er die Leitung der Sektionen der Internationalen Unionen und der Information und wurde 1941 zum Legationsrat befördert. 1946 wurde er zum Minister ernannt und leitete die Abteilung für Internationale Organisationen (AIO). 1948 bis 1957 schliesslich war er Gesandter in Kairo und Den Haag, bevor er aus gesundheitlichen Gründen aus dem diplomatischen Dienst austrat. Vgl. zu seiner Laufbahn: *Neue Zürcher Zeitung*, 26.3.1946.

⁷⁴ *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Gesamtbundesrat*, 15.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0. Zur Entstehung der Sektion vgl. zudem: *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2017. BUREAU D'INFORMATION POUR L'APRES-GUERRE, 19.11.1943, DDS, Bd. 15, no. 42. Als Schwerpunkte sollten vor allem die politischen, die wirtschaftlichen und die sozialen internationalen Planungen verfolgt werden. Zu diesem Zweck wurde auch beabsichtigt, je einen speziellen Gesandten nach London und Washington zu schicken. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 12.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

⁷⁵ Publik gemacht werden sollten diese Vorbereitungsplanungen erst in der Zeit zwischen einem Waffenstillstand und dem Friedensvertrag. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, PREMIERE ESQUISSE DE QUELQUES QUESTIONS D'APRES-GUERRE, 8.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

lediglich der Gesamtbundesrat.⁷⁶ Dennoch sollte die SVN so aktiv wie möglich sein, denn die Friedensvorbereitungen waren, wie Secrétan seinem Departementsvorsteher anlässlich seines Amtsantritts kundtat, für die Schweiz von ähnlich grosser Bedeutung wie die Kriegsvorbereitungen:

Il conviendrait donc que nous nous préparions à la paix avec la même prévoyance, la même vigueur et des moyens à la même échelle, si besoin est, qu'à la guerre.⁷⁷

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass sich Secrétans Sektion von Beginn an fast ausschliesslich mit den alliierten Nachkriegsvorbereitungen auseinandersetzte. Bezüglich der Pläne Deutschlands für eine neue europäische Ordnung wurden zwar Verzeichnisse mit den multilateralen Konferenzen und den internationalen Organisationen der Achsenmächte geführt sowie die Entsendung allfälliger privater Beobachter registriert.⁷⁸ Eine vertiefte Beschäftigung mit diesen nationalsozialistischen Projekten ist allerdings nicht feststellbar. Dies deutet darauf hin, dass Pilet-Golaz 1943 zumindest langfristig von einem Sieg der Alliierten ausging. Bestätigung findet diese These in einem Schreiben des Aussenministers an seinen Gesandten in Washington, Karl Bruggmann,⁷⁹ worin er auf die wachsende Bedeutung der Vereinigten Staaten aufmerksam machte:

Je suis convaincu de l'importance croissante des Etats-Unis d'Amérique pour le développement des relations internationales. Je suis sûr que cette importance ira grandissant jusqu'à la fin de la guerre et qu'après, elle sera peut-être dominante. C'est pourquoi je désire depuis longtemps vous doter de l'appareil de travail qui

⁷⁶ Dass sich das EPD mit den Nachkriegsfragen beschäftigte, wurde aber auch – ohne auf Inhalte einzugehen – der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats signalisiert, um der zu erwartenden Forderung dieses Gremiums, bezüglich der staatlichen Nachkriegsplanung informiert zu werden, den Wind aus den Segeln zu nehmen. *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 16.9.1943, BA, E 2809 1/1.

⁷⁷ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 12.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

⁷⁸ *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftssekretär F. de Diesbach*, EUROPÄISCHE NEUORDNUNG DER ZWISCHENSTAATLICHEN ZUSAMMENARBEIT UNTER DEM NATIONALSOZIALISTISCHEN DEUTSCHLAND, 1.5.1944, BA, E 2001-04 (-) 5/4 F.22.02.1.Doc.

⁷⁹ Karl Bruggmann war von 1939 bis 1954 schweizerischer Gesandter in Washington. Insbesondere nach dem Krieg war er in seiner Funktion heftig umstritten, da er verschwägert war mit Henry Wallace, dem amerikanischen Handelssekretär 1945/46, und damit gute Kontakte hatte zu linksliberalen Kritikern der amerikanischen Eindämmungspolitik, welche für eine Versöhnung mit der Sowjetunion plädierten. Zu Bruggmanns Verhältnis zu Wallace vgl.: Graf, Christoph und Peter Maurer. „Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950.“ *Studien und Quellen* 11, 1985, 5-82, 26.

vous est nécessaire: Votre Légation sera peut-être la Légation vitale pendant quelques années. Il faut multiplier les contacts et assurer les collaborations favorables.⁸⁰

In der Tat waren es vorwiegend die Gesandtschaften in Washington und London, welche Secrétan über die alliierten Nachkriegsdiskussionen informierten und ihm die entsprechenden Materialien zustellten.⁸¹ Aufgrund dieser Unterlagen verfasste die Sektion bereits 1943 drei umfassende Berichte zu den alliierten Vorkehrungen für die Nachkriegszeit sowie mehrere kleinere Studien bezüglich der zukünftigen Akzeptanz der Neutralität.⁸²

Diese ersten Arbeiten enthielten einige erstaunlich weitsichtige Prognosen, aber auch kapitale Fehleinschätzungen. So wurde einerseits das Ende der europäischen Weltherrschaft und die neue Dominanz Washingtons, Moskaus und Londons (sowie der englischen Sprache) vorhergesehen. Andererseits prognostiziert Secrétan aber auch einen raschen Wiederaufstieg Deutschlands, der ein neues europäisches Gleichgewichtssystem nach sich ziehen werde. Deshalb sei zu erwarten, dass sich die Situation für die Schweiz gar nicht so sehr verändern werde:

La Suisse peut donc attendre à cet égard le proche avenir sans trop d'inquiétude: elle recouvrera probablement ses quatre voisins et ses quatre frontières, et le

⁸⁰ *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann*, 4.3.1943, DDS, Bd. 14, no. 317.

⁸¹ Die Gesandtschaften informierten einerseits in ihren politischen Berichten an das EPD über die Planungen der Nachkriegszeit, sandten andererseits aber auch eine Fülle von Zeitungsartikeln, Monographien, offiziellen Erklärungen usw. an die Zentrale. Als Beispiel für einen politischen Bericht Bruggmanns vgl.: *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 30.10.1943, BA, E 2300 Washington/47. Bruggmann verfasste 1943 und 1944 elf respektive zehn solcher Berichte. Zu seinen Schreiben an die Zentrale bezüglich der amerikanischen Nachkriegsplanung vgl. auch: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. V, 363-365.

⁸² Die drei Berichte: *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, PREMIERE ESQUISSE DE QUELQUES QUESTIONS D'APRES-GUERRE, 8.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; DE QUELQUES PROBLEMES D'APRES-GUERRE, 17.7.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; DE QUELQUES PROBLEMES D'APRES-GUERRE, 29.12.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0. Die weiteren Studien: *Interne Studie des EPD von A. de Claparède*, MEMORANDUM CONCERNANT LES PROBLEMES D'APRES-GUERRE, 12.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Chef der AfA, P. Bonna*, 17.2.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.11.0; *Interne Studie des EPD*, [Juni 1943], BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.33.10; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, COMMISSION D'ETUDE POUR L'ORGANISATION DE LA PAIX, 28.9.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.32.12.

principe de l'équilibre des puissances, imposé à la Grande-Bretagne par sa position géographique, resurgira.⁸³

Richtigerweise wurde erkannt, dass eine neue Weltorganisation mit mehr Kompetenzen sowie sachspezifischen Konferenzen den alten Völkerbund ablösen und damit die delikate und zentrale Frage einer erneuten schweizerischen Mitgliedschaft mit sich bringen werde. Konkrete Pläne bezüglich der Ausgestaltung einer solchen Organisation waren aber noch nicht auf dem Tisch, und die grosse Zahl und Widersprüchlichkeit der einzelnen alliierten Vorschläge konnte der Schweiz nur recht sein. Je länger die Nachkriegsplanungen von Heterogenität und Uneinigkeit bestimmt würden, so die Argumentation Secrétans, desto weniger früh müsse der Bundesrat dazu Stellung nehmen.⁸⁴

Hinsichtlich der schweizerischen Neutralität zeigten sich die Arbeiten skeptisch und optimistisch zugleich. Zwar wiesen sie darauf hin, dass die Zahl neutraler Staaten in den vorangegangenen Jahrzehnten stark abgenommen habe und die Neutralität selber auf immer geringere Akzeptanz stosse. Zugleich drückten sie jedoch die Hoffnung aus, der Schweiz möge ihrer besonderen Neutralität und geographischen Lage wegen doch wieder ein Sonderstatus in der Völkergemeinschaft gewährt werden.⁸⁵ Selbst wenn die neue Weltorganisation die Neutralität völkerrechtlich nicht mehr tolerieren würde, könnte der Schweiz, so der Tenor, möglicherweise eine Ausnahme zugesprochen werden. Solche Einschätzungen stützten sich besonders auf das damals vielgelesene Werk *Conditions of Peace* des britischen Historikers Edward H. Carr ab, der in seiner Studie zu einer möglichen Friedensordnung der Schweiz als einzigem Staat das Recht auf Beibehaltung der Neutralität attestierte.⁸⁶ Aber auch die Tatsache, dass die Eidgenossenschaft in zahlreichen Projekten zur Neueinteilung der Welt

⁸³ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, PREMIERE ESQUISSE DE QUELQUES QUESTIONS D'APRES-GUERRE, 8.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

⁸⁴ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, DE QUELQUES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 29.12.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

⁸⁵ *Interne Studie des EPD von A. de Claparède*, MEMORANDUM CONCERNANT LES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 12.1.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

⁸⁶ Als Voraussetzung für einen neutralen Sonderstatus nannte Carr die umfassende militärische Verteidigung dieser Neutralität. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Chef der Afa, P. Bonna*, 17.2.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.11.0.

in regionale Machtblöcke gar nicht figurierte, gab zur Hoffnung Anlass, implizit als Sonderfall anerkannt zu werden.⁸⁷

Die ersten Arbeiten der SVN erkannten also bereits das zentrale Problem, das die schweizerische Aussenpolitik in den Nachkriegsjahren beschäftigen sollte: die Frage der Bewahrung der eidgenössischen Neutralität in einer Zeit der schwindenden internationalen Akzeptanz einer solchen Politik. Welche Position Pilet-Golaz zu diesen Studien und Berichten 1943 einnahm, lässt sich aufgrund der Quellen nicht eruieren. Klar ist jedoch, dass er die Arbeiten eingehend studierte und sie den anderen Bundesräten jedesmal in Zirkulation gab. Bis Ende 1943 konnte sich der Aussenminister wohl damit begnügen, eine Dokumentationsstelle im EPD eingerichtet zu haben, die den Verlauf der internationalen Planungen verfolgte. Konkreter konzeptioneller Entscheidungen hinsichtlich der Nachkriegszeit bedurfte es noch nicht. Zwar war der Kriegsausgang bereits absehbar, aber das Kriegsende und die Form der Friedensvereinbarung waren noch nicht in Sicht.

Die Phase der blossen Lageanalysen sollte im Winter 1943 jedoch ein Ende nehmen. Von mehreren Seiten nahm nun der Druck auf den Bundesrat zu, die Nachkriegsvorkehrungen zu konkretisieren und sich zu den Planungen zu äussern. Bereits 1942 hatte Pilet-Golaz anlässlich einer Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats einen Vorgesmack auf diese Entwicklung erhalten. Der sozialistische Nationalrat Ernst Reinhard kritisierte damals vehement, dass der Bundesrat die Vorbereitung auf die Nachkriegszeit sträflich versäumen würde. Reinhard forderte Pilet-Golaz eindringlich dazu auf, sich hinsichtlich der alliierten Projekte nicht länger abwartend zu verhalten, sondern konkrete Planungen an die Hand zu nehmen und insbesondere das Verhältnis zu den kommenden Grossmächten USA und Sowjetunion wesentlich zu verbessern:

Für den Bundesrat dürfte nun aber die Zeit des Zuwartens vorbei sein. Die Aussenpolitik muss sich nunmehr auf festere Konzeptionen als bisher stützen. Bis heute hat man sich über den Ausgang des Krieges keine feste Meinung bilden können. [...] Gewiss sind die Schwierigkeiten auf allen Seiten enorm. Trotzdem bin ich überzeugt, dass der Krieg für die Achse zwar noch nicht verloren ist, aber

⁸⁷ *Interne Studie des EPD*, [Juni 1943], BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.33.10.

verloren gehen wird. [...] Es handelt sich nicht darum, im jetzigen Zeitpunkt zu intervenieren, sondern es geht um die Gestaltung der Grundkonzeption unserer Aussenpolitik, um die Aufgabe, sich auf Kommendes vorzubereiten.⁸⁸

Forderungen dieser Art waren 1942/43 zwar erst vereinzelt und hinter geschlossenen Türen geäussert worden. 1944 jedoch waren sie sowohl in der schweizerischen Öffentlichkeit als auch bei den alliierten Staaten lautstark zu vernehmen. Im Ausland wurde die eidgenössische Neutralität teilweise heftig kritisiert, in der Schweiz selber wollte man zumindest über die künftige Konzeption und Ausrichtung der Aussenpolitik diskutieren. Zeit für Pilet-Golaz, konzeptionelle Grundsatzentscheide zu treffen.

1.3 Aussenpolitische Planungen und Entscheidungen 1944

Der grosse Druck, der 1944 auf der Schweiz und insbesondere auf ihrer Aussenpolitik lastete, hatte drei zentrale Ursachen. Zunächst waren die Alliierten nicht mehr länger gewillt, ihre Kriegsanstrengungen und Blockademassnahmen durch die Wirtschaftsbeziehungen Neutralen mit den Achsenmächten unterminiert zu sehen. Sie forderten deshalb mit Nachdruck die Einstellung schweizerischer Lieferungen an Deutschland und verurteilten die helvetische Neutralitätspolitik scharf. Zweitens verdichteten sich die alliierten Pläne für eine internationale Nachkriegsordnung. Nach der Konferenz von Dumbarton Oaks im Herbst 1944 waren erste Grundzüge einer neuen Weltfriedensordnung bekannt, weshalb die Schweiz nun ihre diesbezügliche Haltung konkretisieren musste. Schliesslich setzte im Zuge des Niedergangs der „geistigen Landesverteidigung“ nach der Kriegswende 1942/43 auch eine lebhaftere innenpolitische Nachkriegsdiskussion ein. Der Bundesrat musste deshalb in der Öffentlichkeit eigene konzeptionelle Leitplanken setzen, wollte er nicht die Zügel der Diskussionen um die künftige schweizerische Aussenpolitik aus der Hand geben. Im Folgenden werden diese verschiedenen Pressionen auf die eidgenössische Regierung genauer betrachtet und die entsprechenden Reaktionen und konzeptionellen Vorbereitungen des Politischen Departements und seines Vorstehers Pilet-Golaz analysiert.

⁸⁸ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU CONSEIL NATIONAL, 17.9.1942, DDS, Bd. 14, no. 239.

1.3.1 Die schweizerische Aussenpolitik unter zunehmendem Druck

Schwer getroffen wurde die helvetische Politik durch die im Frühling 1944 einsetzende Kampagne der amerikanischen Regierung gegen die schweizerische Neutralität. In mehreren Reden betonte Aussenminister Cordell Hull, dass die Zeit der Kompromisse endgültig vorbei sei und die neue Kriegskonstellation nun Konsequenzen für die europäischen Neutralen haben müsse.⁸⁹ Diese Forderung zielte insbesondere auf die Schweiz. Mehrfach verlangte Washington von Bern ein Wirtschaftsembargo gegenüber Deutschland sowie eine Sperre des Gotthardtransits für die Achsenmächte. Gedrängt wurde vor allem auf eine eidgenössische Kooperation in der alliierten *Safehaven*-Politik, welche auf eine Vernichtung des deutschen Kriegspotentials mittels Entziehung der wirtschaftlichen Basis zielte. Die Schweiz sollte keine deutschen Fluchtgelder und Investitionen mehr akzeptieren. Andernfalls hätte sie mit Repressionen gegen schweizerische Firmen in den Vereinigten Staaten zu rechnen.⁹⁰ In einer Radioansprache im April 1944 brachte Hull die Position seiner Regierung gegenüber den Neutralen auf den Punkt:

It is clear to all that our strength and that of our allies now makes only one outcome of this war possible. That strength now makes it clear that we are not asking these neutral nations to expose themselves to certain destruction when we ask them not to prolong the war, with its consequences of suffering and death, by sending aid to the enemy. We can no longer acquiesce in these nations' drawing upon the resources of the Allied world when they at the same time contribute to the death of troops whose sacrifice contributes to their salvation as well as ours. [...] We ask them only, but with insistence, to cease aiding our enemy.⁹¹

⁸⁹ Gabriel, Jürg Martin. *The American Conception of Neutrality After 1941*. New York: St. Martin's Press, 1988, 49.

⁹⁰ Zu den Forderungen der Amerikaner ausführlich: Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 21-41. Zu den Beziehungen der Schweiz mit den USA allgemein in den letzten Kriegsjahren vgl.: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 61-122.

⁹¹ *Radioansprache des amerikanischen Staatssekretärs, C. Hull*, FOREIGN POLICY OF THE UNITED STATES OF AMERICA, 9.4.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/29 B.58.31.21.3.Am.3. Hull erläuterte die amerikanische Position dem schweizerischen Gesandten in Washington, Karl Bruggmann, auf dessen Nachfrage noch einmal persönlich: „I said that when a nation was spending what the United States was and was losing lives right and left because of neutral aid to the enemy in order primarily to gratify some businessmen, it presented a most serious question to this country.“ Zitiert in Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 114.

Amerika respektierte die militärische Neutralität der Schweiz, kritisierte aber umso vehementer das mangelnde wirtschaftliche Entgegenkommen des Bundesrats. Nach der erfolgreichen Invasion der Alliierten im Juni 1944 verschärfte sich diese Kritik zusätzlich. Konsequenterweise verweigerten die Alliierten auch nach der Befreiung der schweizerischen Westgrenze im August 1944 die Lieferung wichtiger Güter und Rohstoffe an die Eidgenossenschaft und reagierten damit auf die Verweigerungshaltung Berns.⁹²

Die Konkretisierung der alliierten Nachkriegspläne setzte den Bundesrat ebenfalls unter Zugzwang. So fanden 1944 bereits zahlreiche multilaterale Konferenzen statt, welche sich mit sachspezifischen Problemen auseinandersetzten.⁹³ Die meisten dieser Konferenzen zielten auf die Schaffung internationaler Organisationen zur Bewältigung dieser Problemfelder. Dass diese Multilateralisierungsstrategie der Alliierten noch während des Krieges einsetzte, brachte für die neutrale Schweiz grosse Schwierigkeiten mit sich. Dennoch musste sich Bern bereits damals mit der Frage der schweizerischen Stellung gegenüber diesen wichtigen Konferenzen befassen.

Für die Schweiz noch heikler als der Aspekt der sachspezifischen internationalen Zusammenarbeit waren die Bestrebungen der Alliierten zur Errichtung einer neuen Weltfriedensorganisation. Am 7. Oktober 1944 legten die USA, Grossbritannien, die Sowjetunion und China in Dumbarton Oaks einen entsprechenden Statutenentwurf vor, der zur Begutachtung an die übrigen alliierten Staaten gesandt wurde. Die *Dumbarton Oaks Proposals for the Establishment of a General International Organization* enthielten erstmals detaillierte Angaben zu den vorgesehenen Strukturen und Mechanismen der Organisation: ein ständiger Sicherheitsrat, eine Generalversammlung, ein Generalsekretär, ein Internationaler Gerichtshof, aber auch Verfahren für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und für die Feststellung von Aggressionsakten waren bereits in ihren Grundzügen umrissen.⁹⁴ Ebenfalls abgesegnet worden war das Prinzip, gegen

⁹² Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 26-39. Spahni zitiert in diesem Zusammenhang den stellvertretenden amerikanischen Staatssekretär, Dean Acheson, der in seinen Memoiren rückblickend zu der Verweigerungshaltung der Schweiz 1944 meinte: „If the Swedes were stubborn, the Swiss were the cube of stubbornness.“ Ebd., 37.

⁹³ Vgl. dazu: Herren, *Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges*, 640-643.

⁹⁴ Zur Konferenz von Dumbarton Oaks und dem Chartaentwurf der vier Grossmächte vgl.: Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 13-16.

einen Friedensbrecher kollektive Massnahmen militärischer oder wirtschaftlicher Art zu ergreifen, was im Widerspruch zum schweizerischen Mittel der Neutralität stehen musste. Uneinigkeit zwischen den Grossmächten herrschte einzig noch in den Fragen des Vetorechts und der Mitgliedschaft.⁹⁵ In der Schweiz löste eine derart schnelle Konsensfindung der Alliierten Erstaunen und rege Diskussionen aus. Auch bezüglich dieser konzeptionell zentralen Frage eines Beitritts zur Organisation der Vereinten Nationen musste der Bundesrat deshalb Position beziehen.

Schliesslich trug auch die nach der Kriegswende einsetzende innenpolitische Diskussion zur Rolle der Schweiz nach dem Krieg das ihre dazu bei, dass sich der Bundesrat 1944 zu aussenpolitischen Grundsatzentscheidungen veranlasst sah. Mit dem absehbaren Niedergang des Faschismus 1942/43 zeichnete sich ein rasanter Wirkungsverlust der „geistigen Landesverteidigung“ ab. Der nationale Schulterschluss aufgrund der gemeinsamen helvetischen Bedrohungsperzeption wurde zunehmend durch eine konflikthafte Nachkriegsdiskussion verdrängt.⁹⁶ Geprägt war der wiederentflammte innenpolitische Pluralismus von zahlreichen Neuordnungskonzepten der politischen Linken. Diese war zwar seit der Integration der Sozialdemokratischen Partei (SPS) in den Bundesrat 1943 und der darauf folgenden Gründung der oppositionellen PdA gespalten, doch hatten beide

⁹⁵ Bezüglich des Vetorechts war noch unklar, ob ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrats auch dann das Veto ausüben durfte, wenn es selber in den Streitfall verwickelt war. Hinsichtlich der Frage der Mitgliedschaft bezog sich der Streitpunkt auf die Forderung der Sowjetunion, alle 16 Sowjetrepubliken in die Organisation aufzunehmen. Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, 15f.

⁹⁶ Zum Niedergang der „geistigen Landesverteidigung“ vgl.: Imhof, *Das kurze Leben der geistigen Landesverteidigung*, 19-83. Die innenpolitische Aufbruchphase mit ihren heterogenen Nachkriegsdiskussionen behandeln: Stirnimann, *Der Weg in die Nachkriegszeit*, 26-234; Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 30-63; Kleger, Heinz. „Die nationale Bürgergesellschaft im Krieg und Nachkrieg: 1943-1955.“ In: Imhof, Kurt, 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, 111-171; Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 13-36; Ruffieux, Roland. „Changements et innovation dans la Suisse de l'après-guerre: quelques hypothèses de recherche.“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 337-349; Ruffieux, Roland. „De l' 'Ordre Nouveau' à de nouvelles préoccupations: le débat idéologique en Suisse romande.“ *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale* 121, 1981, 97-107.

Parteien mit ihren Forderungen nach einem Auf- und Umbruch der Schweiz grossen Zulauf.⁹⁷

Obwohl bei diesen Kontroversen die wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekte meist im Vordergrund standen, lassen sich doch auch zahlreiche Manifestationen aussenpolitischer Diskussionen feststellen. Insbesondere die Schweizerische Völkerbundsvereinigung, welche während der ersten Kriegsjahre ihre Aktivitäten eingestellt hatte, formierte sich Ende 1943 neu und organisierte darauf mehrere Veranstaltungen zur Frage der künftigen schweizerischen Aussenpolitik.⁹⁸ Auch die Neue Helvetische Gesellschaft (NHG) befasste sich an ihrer Tagung in Bern im April 1944 erstmals mit der Zukunft der schweizerischen Neutralität.⁹⁹ Bereits im Jahr zuvor gründete der Rektor der Universität Zürich, Emil Brunner, das Schweizerische Institut für Auslandsforschung.¹⁰⁰ Hinzu kam eine bemerkenswerte Flut von privaten Publikationen zu möglichen Friedensordnungen und der Stellung der Schweiz.¹⁰¹ Auf der aussenwirtschaftspolitischen Ebene schliesslich gründete der Industrielle Henri Niesz im November 1943 ein Studienkomitee, in dem zahlreiche Direktoren grosser Industrieunternehmen und Banken zusammen mit Bundesvertretern Massnahmen

⁹⁷ Die SPS wurde nach den Nationalratswahlen 1943 grösste Partei und Nationalratsfraktion. Mit der Wahl des sozialistischen Ernst Nobs in den Bundesrat verlor der Freisinn zudem erstmals seine Mehrheit in der Exekutive. Kleger, *Die nationale Bürgergesellschaft im Krieg und Nachkrieg*, 114-124. Zwischen 1944 und 1946 stieg die Mitgliederzahl der PdA von 0 auf 20'000, diejenige der SPS von 37'500 auf 47'500. Stirnimann, *Der Weg in die Nachkriegszeit*, 202. Zum Programm „Die Neue Schweiz“ der SPS vgl.: Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 42-47; Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 16-20.

⁹⁸ *Der Zentralpräsident der schweizerischen Völkerbundsvereinigung*, J. de la Harpe, an den Chef der SVN, D. Secrétan, 13.12.1943, BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1; *Der Zentralpräsident der schweizerischen Völkerbundsvereinigung*, J. de la Harpe, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, 23.1.1944, BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1; *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, NOTIZ BETREFFEND DIE 22. JAHRESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN VÖLKERBUNDSVEREINIGUNG IN BERN, HOTEL BRISTOL, AM 27. FEBR. 1944, UM 09H45, 27.2.1944, BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1; *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, 28.11.1944, BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1.

⁹⁹ *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, 22.4.1944, BA, E 2001 (D)1968/74/22 B.58.21.2.

¹⁰⁰ Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 104.

¹⁰¹ Vgl. dazu: Fleury, *La Suisse et la préparation à l'après-guerre*, 179.

planen und koordinieren sollten, die auf eine aktive Teilnahme der Schweiz am europäischen Wiederaufbau zielten.¹⁰²

Waren solche Verbände, Komitees und Institute auf die Förderung einer öffentlichen aussenpolitischen Debatte bedacht, so waren gleichzeitig mehrere National- und Ständeräte bestrebt, durch Postulate und Interpellationen zur aussen- und aussenwirtschaftspolitischen Nachkriegsplanung des Bundesrats auch eine parlamentarische Diskussion zur künftigen Stellung der Schweiz in Gang zu bringen.¹⁰³ Während der bisherigen Kriegsjahre war die Aussenpolitik in der Bundesversammlung kaum ein Thema gewesen. Nun aber sah sich Aussenminister Pilet-Golaz durch diese Vorstösse gezwungen, dem Parlament Auskunft zu geben.¹⁰⁴

¹⁰² Niesz war Direktor des Motorenunternehmens *Motor-Columbus*. Über Ziele und Vorgehen seiner Studiengruppe informierte er Pilet-Golaz in einem Schreiben vom 3. November 1943 persönlich. *Der Präsident der Studiengruppe zur schweizerischen Vorbereitung des Wiederaufbaus verwüsteter Regionen*, H. Niesz, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, 3.11.1943, DDS, Bd. 15, no. 34. Zur Studiengruppe selber vgl.: Fleury, *La Suisse et la préparation à l'après-guerre*, 182f. Im Juni 1945 gründete das Komitee das „Schweizerische Zentrum für Wiederaufbau“, welches fortan als Koordinationsstelle zwischen der Wirtschaft und dem Bundesrat bezüglich des europäischen Wiederaufbaus diente.

¹⁰³ Das Postulat von Nationalrat Felix Moeschlin vom 28.9.1943 schlug die Bildung einer Expertengruppe für die Planung der künftigen Aussenwirtschaftsbeziehungen vor. Die Interpellation von Nationalrat Albert Picot vom 8.12.1943 sowie das Postulat von Nationalrat Heinrich Schnyder vom 16.12.1943 forderten ähnliche Gremien für aussenpolitische und völkerrechtliche Fragen. Das Postulat von Nationalrat Eugène Hirzel vom 6.4.1943 erkundigte sich nach der Sicherstellung der sozialen Sicherheit der Nachkriegszeit. Die Interpellation von Ständerat Johann Schmuki vom 20.3.1944 sowie das Postulat von Nationalrat Theodor Gut vom 31.3.1943 schliesslich ersuchten um Auskunft zu den bundesrätlichen Vorkehrungen bezüglich der künftigen Aussenbeziehungen allgemein. Alle Vorstösse ausser den Postulaten von Gut und Hirzel sind abgedruckt in: Haegler, Rolf Paul, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus: die Bedeutung des Universalitätsprinzips in der Frage des Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, unter besonderer Berücksichtigung der Verhandlungen in der Bundesversammlung*. Bern, Frankfurt am Main und New York: Peter Lang, 1983, 240-244. Zu den Vorstössen von Gut und Hirzel vgl.: *Interne Notizen des EPD*, 31.3.1943 sowie 6.4.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1.

¹⁰⁴ Ständerat Schmuki etwa drängte mehrfach auf eine offenere Informationspolitik des Politischen Departements und einen Einbezug des Parlament in den aussenpolitischen Evaluationsprozess. Zu Pilet-Golaz sagte er anlässlich einer Sitzung der Vollmachtenkommission lakonisch: „Wenn wir vom Politischen Departement sprechen, haben wir ja gelegentlich schon etwas das Gefühl, es handle sich hier um ein Departement mit einer sehr strengen klösterlichen Klausur.“ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Ständerats*, 23.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.

All diese Initiativen und Veranstaltungen waren darauf ausgerichtet, die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit zur Diskussion zu stellen. Kaum eine hingegen stellte dabei direkt die Neutralität in Frage. Wie bereits erwähnt, kam es während des Krieges kaum zu innenpolitischer Kritik an der eidgenössischen Neutralität. Selbst die kommunistische Partei der Arbeit setzte mit ihrer Verurteilung des helvetischen Abseitsstehens erst nach dem Kriegsende ein.¹⁰⁵ Einzig der Theologe und religiöse Sozialist Leonhard Ragaz, der kommunistische Lausanner Professor André Bonnard sowie der Präsident der Zürcher Kirchensynode, Max Wolff, lassen sich als explizite, öffentliche Gegner der schweizerischen Neutralität bereits vor 1945 ausmachen. Ragaz nannte die aussenpolitische Haltung des Bundesrats schon 1943 einen „Krebsschaden“ und „Murmeltierstandpunkt“ und warb in gut besuchten Vorträgen für ein aktives Engagement der Eidgenossenschaft auf Seiten der Alliierten.¹⁰⁶ Bonnard tat ein Gleiches mittels kritischer Artikel in Magazinen.¹⁰⁷ Wolff schliesslich bezeichnete im November 1944 die integrale Neutralität als einen „Verrat an der internationalen Solidarität“ und forderte den Bundesrat zu einer aktiveren Aussenpolitik auf.¹⁰⁸ Alle drei Kritiker widersetzten sich immer wieder den strengen Zensurbestimmungen des Bundes und sahen sich deshalb mehrfach mit repräsentativen staatlichen Massnahmen konfrontiert. So wurde etwa Ragaz im Juni 1943 Ziel einer militärgerichtlichen Untersuchung, worin er der Übertretung des Bundesratsbeschlusses zum Schutz der Landesverteidigung und der Sicherheit der Eidgenossenschaft bezichtigt wurde.¹⁰⁹

Hatte der Bundesrat Mittel zur Verfügung, öffentliche Kritik an der Neutralität weitgehend zu verhindern, gelang es ihm 1944 doch nicht mehr, die Thematik der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit als solches länger zu

¹⁰⁵ Das Parteiprogramm der PdA von 1944 setzte den aussenpolitischen Schwerpunkt vielmehr in der Forderung nach sofortiger Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion. Stirnimann, *Der Weg in die Nachkriegszeit*, 198f.

¹⁰⁶ Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 174. Zu Ragaz vgl. auch: Stirnimann, *Der Weg in die Nachkriegszeit*, 203f.

¹⁰⁷ Die Namen der Magazine lassen sich aufgrund der Quellen nicht eruieren. Erhalten sind jedoch Reaktionen auf Bonnards Artikel, die zeigen, wie sehr er mit seiner Argumentation sowohl im EPD wie auch bei der Leserschaft die Gemüter erhitzte. *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2. Teile des Dokuments sind ediert in: DDS, Bd. 15, no. 414.

¹⁰⁸ Zitiert aus: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 52.

¹⁰⁹ Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 174.

tabuisieren. Die zunehmende Kritik der Alliierten an der schweizerischen Neutralitätspolitik, die sich konkretisierenden Pläne für eine internationale Nachkriegsordnung sowie die nach dem Niedergang der „geistigen Landesverteidigung“ einsetzenden, von Vereinen, Studiengruppen wie auch Parlamentariern angeregten öffentlichen Debatten zur künftigen internationalen Stellung der Schweiz liessen kein weiteres passives Abwarten der Regierung mehr zu. Konzeptionelle Entscheide mussten jetzt angegangen werden, wollte man nicht den Zug des Neuaufbaus des internationalen Systems verpassen und die innenpolitische Diskussion weiter treiben lassen.

1.3.2 Konkretisierung der Nachkriegsvorbereitungen im EPD

Im Politischen Departement wurde dieser Handlungsbedarf frühzeitig wahrgenommen. Bereits 1943 wurde die lebhaft Auseinandersetzung in der Bevölkerung mit der Zukunft der Schweiz mit Unbehagen zur Kenntnis genommen. Die SVN verfolgte die Diskussionen mit grosser Aufmerksamkeit und führte zu diesem Zweck ein Verzeichnis mit sämtlichen eidgenössischen Vereinen, Publikationen und Zeitungen, welche sich zur Thematik äusserten.¹¹⁰ In seiner dritten Studie zu den alliierten Nachkriegsvorbereitungen vom 29.12.1943 hielt Secrétan mit Nachdruck fest, dass das Volk der aussenpolitischen Zurückhaltung des Bundesrats nicht mehr folge und Fragen wie die Rolle des Völkerbundes oder die neue internationale Ordnung offen diskutiere. Anders als noch nach dem Ersten Weltkrieg, brauche sich die Regierung diesmal nicht zu engagieren, um ein öffentliches Interesse an solchen Themen zu wecken. Vielmehr müsse sie bereits während des Krieges den Enthusiasmus bremsen, um überhaupt die eigene Initiative bewahren zu können:

Il n'est donc pas impossible que le Conseil fédéral n'ait pas à battre le rappel, mais au contraire doive plutôt modérer les enthousiasmes, tempérer les initiatives

¹¹⁰ *Verzeichnis der Vereine, Publikationen, Zeitschriften und Zeitungen, die sich mit der Nachkriegszeit beschäftigen*, 31.7.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1. Die Debatten wurden in Studien zusammengefasst. Als Beispiele dazu: *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, LES QUESTIONS D'APRÈS-GUERRE DANS L'OPINION SUISSE, 1.5.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1; *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, DE QUELQUES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 17.7.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

et retenir les intempestifs, désireux qu'il sera d'apprécier l'opportunité, le moment, la nature et la portée de l'action.¹¹¹

Secrétan forderte deshalb vehement, dass der Bundesrat das Steuer in der Frage der Nachkriegsplanung in die Hand nehme und mit konkreten Massnahmen dem nationalen und internationalen Druck entgegenetrete:

Devant cette prolifération de courants, d'intentions, d'idées, de projets et de questions, une action gouvernementale énergiquement coordonnée apparaît de plus en plus comme nécessaire.¹¹²

In der Tat wurden nun die Planungen im EPD, insbesondere in der SVN, intensiviert. Dies manifestierte sich auf dreierlei Weise: einem Ausbau der Strukturen der Sektion, einer ersten ausführlichen Studie an den Bundesrat bezüglich einer möglichen künftigen Aussenpolitik der Schweiz sowie einem Einbezug von hochkarätigen Experten in die Evaluationen.

Die SVN bekam 1944 nicht nur ein massiv aufgestocktes Budget zugesprochen,¹¹³ sondern wurde durch die Nominierung von Minister Walter Stucki zu ihrem neuen Chef auch in ihrer Bedeutung aufgewertet. Der ehemalige Chef der Handelsabteilung und Delegierte des Bundesrats für Aussenhandel war während des Krieges schweizerischer Gesandter in Vichy und eine der

höchstangesehenen Persönlichkeiten im Bund überhaupt.¹¹⁴ Auch wenn Stucki in der Folge sein neues Amt trotz mehrmaliger Schreiben Pilet-Golaz' weitgehend vernachlässigte, 1944 mehr in Vichy als in Bern anzutreffen war und entsprechend die Führung der Nachkriegsplanungen *de facto* in den Händen von Secrétan beliefs,¹¹⁵ unterstreicht der Ruf des Ministers an die Spitze der Sektion doch deren zunehmende Relevanz.

Änderungen erfuhr die SVN aber auch in Bezug auf ihre Tätigkeit, die sich zunehmend von der Analysierung der alliierten Planungen zu einer konkreten Evaluierung von deren Auswirkungen auf die schweizerische Aussenpolitik verlagerte.¹¹⁶ In enger Zusammenarbeit mit den Gesandtschaften in London und Washington sowie dem schweizerischen Generalkonsulat in New York verfolgten Secrétan und seine Mitarbeiter akribisch die Aussagen der Alliierten zur schweizerischen Neutralität.¹¹⁷ Auf der Basis dieser Erkenntnisse verfasste

¹¹¹ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, DE QUELQUES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 29.12.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.*

¹¹² Ebd.

¹¹³ Pilet-Golaz beantragte 250'000 Franken, die ihm nach langwierigen Diskussionen und seiner Zusicherung, das Volkswirtschaftsdepartement bei der Nachkriegsplanung nicht zu übergeben, zugesprochen wurden. *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Gesamtbundesrat, CRÉDIT POUR L'ÉTUDE ET LA PRÉPARATION DE DIVERS PROBLÈMES DE L'APRÈS-GUERRE, 2.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1; Zu den Zusicherungen Pilet-Golaz': Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements (EFZD), E. Nobs, 20.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1; Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Vorsteher des EMD, K. Kobelt, 18.9.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.3.* Mit den zusätzlichen Geldern sollten vor allem die Gesandtschaften in Washington und London ausgebaut werden.

¹¹⁴ Walter Otto Stucki trat 1917 als 29-jähriger Rechtsanwalt in die Bundesverwaltung ein. 1925-1935 war er Chef der Handelsabteilung und leitete 1927 und 1933 die schweizerischen Delegationen an den Welthandelskonferenzen in Genf und London. 1933 wurde er zudem zum Präsidenten des Wirtschaftskomitees des Völkerbunds ernannt. 1935-1937 fungierte er als Delegierter für Aussenhandel, bevor er 1938 die Leitung der Gesandtschaft in Frankreich übernahm. 1945 amtierte er für ein Jahr als Chef der Abteilung für Auswärtiges im EPD und wurde schliesslich zum Delegierten des Bundesrates für Spezialmissionen ernannt. Zur beeindruckenden diplomatischen Karriere Stuckis vgl.: Weitnauer, Albert. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*. Zürich und München: Artemis Verlag, 1981, 110-114.

¹¹⁵ Dass Stucki sich trotz Drängen Pilet-Golaz' weigern konnte, sein Aktionszentrum nach Bern zu verlegen, zeugt von seiner aussergewöhnlichen Autorität. Der Aussenminister betonte mehrfach, wie wichtige die Führung der SVN geworden sei, doch widersetzte sich Stucki einer Niederlegung seiner Gesandtentätigkeit mit dem Argument, dass der neue Posten mit zu wenig Kompetenzen ausgestattet sei. *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den schweizerischen Gesandten in Vichy, W. Stucki, 4.8.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.1.* Trotz mehrfachen Intervenierens Secrétans, endlich in seiner Doppelfunktion als Chef der Informationssektion und der Sektion Nachkriegsplanung entlastet zu werden, änderte sich 1944 an der faktischen Vakanz des Führungspostens nichts mehr. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Chef der AfA, P. Bonna, 2.12.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.*

¹¹⁶ Secrétan verfasste 1944 noch einen vierten Bericht zur internationalen Nachkriegsplanung, der in den Akten jedoch nicht mehr auffindbar ist. Hinweise auf diesen Bericht, bei dem es sich vermutlich um eine Synthese der ersten drei Berichte handelte, sind enthalten in: *Der Chef der AfA, P. Bonna, an den Chef der SVN, D. Secrétan, 4.12.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.*

¹¹⁷ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an die Gesandtschaft in London, 3.7.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.33.10; Der Gesandtschaftssekretär des EPD, F. de Diesbach, an das Generalkonsulat in New York, 20.6.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.33.10.* Die Anfragen der Zentrale in Bern nach Materialien der Alliierten waren so häufig, dass der schweizerische

Secrétan – bezeichnenderweise er und nicht sein designierter Chef Stucki – im Februar 1944 einen ausführlichen Bericht zuhänden Pilet-Golaz' und des Gesamtbundesrats zu einer möglichen schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit.¹¹⁸ Im Zentrum dieser Ausführungen stand dabei die Frage nach dem konzeptionellen Fundament einer künftigen Aussenpolitik, die Suche nach einer Doktrin, wie es Secrétan formulierte:

Il importe donc de commencer par rechercher s'il existe quelque principe fondamental auquel ramener tous les aspects particuliers de notre politique, quelque doctrine essentielle, corps cohérent et solide, dont les éléments divers seraient les membres; sorte de lumière qui donnerait à tous les détails l'éclairage qui convient et la juste coloration; manière d'argument premier permettant de hiérarchiser les suivants et de leur attribuer leur vraie place; clé de voûte, enfin, de tout l'édifice.¹¹⁹

Secrétan schlug drei Prinzipien für die Nachkriegspolitik vor: Unabhängigkeit, Wohlstand und internationale Solidarität. Diese Wahl begründete er nicht weiter, sondern verwies lediglich auf die Prominenz der beiden ersten Prinzipien in der Verfassung und die Verwendung des Solidaritätsbegriffs unter dem früheren Aussenminister Motta. Einen grossen Teil seiner darauf folgenden Ausführungen widmete er der Erläuterung der Unabhängigkeit, die seiner Meinung nach das weitaus wichtigste Prinzip darstellte.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang Secrétans rigoroses, unkritisches Festhalten an der schweizerischen Neutralität als Hauptpfeiler einer zukünftigen Konzeption. Von der Neutralität, argumentierte er pointiert, würde auch nach dem Krieg das Wohl der Eidgenossenschaft abhängen:

Sans neutralité, pas de paix, et sans paix, pas de travail et, par conséquent pas de prospérité.¹²⁰

Gesandte in Washington im November 1944 verärgert dazu meinte: „Es kann kaum in ihrem Interesse liegen, jedes Traktätchen zu bekommen, dass in irgend einem Winkel erscheint.“ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Chef der AfA, P. Bonna*, 15.11.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1.

¹¹⁸ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, EBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE, 2.2.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; Der Bericht ist teilweise ediert in: DDS, Bd. 15, no.84. Vgl. dazu auch: Jost, *Europa und die Schweiz 1945-1950*, 109.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Ebd.

Die Neutralität habe sich noch in jedem Krieg bewährt, weshalb die Frage ihrer Aufgabe für die Schweiz nicht zur Debatte stehe. Diskutiert werden müsse vielmehr, ob bei den anstehenden Friedensverhandlungen eine erneute völkerrechtliche Anerkennung der Neutralität anzustreben wäre, um den schweizerischen Sonderstatus auch von den künftigen Grossmächten bestätigt zu bekommen. Mit einem Entscheid diesbezüglich sei aber noch zuzuwarten.

Secrétan war sich bewusst, dass die Beibehaltung der Neutralität internationale Kritik hervorrufen würde. Er regte deshalb die Verfassung eines schweizerischen Plädoyers, einer Art Verteidigungsschrift der Neutralität an. Die Regierung müsse Bilanz ziehen zu Vor- und Nachteilen der Neutralität während des Zweiten Weltkriegs und auf dieser Grundlage ihr zukünftiges Festhalten an diesem Mittel rechtfertigen. Vorarbeiten dazu, fügte er an, seien bereits im Gange.

Auch machte er darauf aufmerksam, dass die Neutralität sich nur schwer werde vereinbaren lassen mit dem seiner Meinung nach wichtigsten aller Nachkriegsprojekte, der zukünftigen Weltsicherheitsorganisation. Falls die Schweiz aber vor die Wahl des „Entweder-Oder“ gestellt würde, so Secrétan, sei die Neutralität unbedingt vorzuziehen, denn die daraus resultierende Isolation sei immer noch weniger schlimm als ein Beitritt ohne Neutralität:

[O]u bien la Suisse est admise au sein de l'organisation au bénéfice de sa neutralité armée, ou bien elle reste à l'écart. [...] L'isolement pourrait avoir des conséquences moins graves que la participation.¹²¹

Dass Secrétan so konsequent für die Fortführung der Neutralitätspolitik einstand, obschon er doch fast täglich mit Zeugnissen alliierter Kritik an der schweizerischen Neutralität konfrontiert wurde und sich intensiv mit den Plänen der Grossmächte für eine Nachkriegsordnung auseinandersetzte, mag überraschen. Teilweise erklären lässt sich diese Haltung wohl damit, dass die schweizerischen Gesandten in Washington und London, welche damals für das Politische Departement die wichtigsten Informationsquellen waren bezüglich der alliierten Vorbereitungen der Nachkriegszeit, die überwiegend negativen Äusserungen zur Neutralität zwar rapportierten, aber zugleich meist auch relativierten. Sowohl Karl Bruggmann als auch der Minister in London, Walter Thurnheer, interpretierten die Kritik an der Neutralität in mehreren Schreiben

¹²¹ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, EBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE, 2.2.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

dahingehend, dass diese entweder weniger die Schweiz als vielmehr andere Neutrale betreffen würde, oder aber nicht so fundamental gemeint sei, wie es vielleicht den Anschein mache.¹²²

Solche Analysen, die aus heutiger Sicht als Fehleinschätzungen bezeichnet werden müssen, dürften Secrétans Wahrnehmung wesentlich geprägt haben, wonach eine eigentliche Grundsatzevaluation bezüglich der künftigen Funktionalität der Neutralität nicht vonnöten sei. Ihnen ist es denn wohl zuzuschreiben, dass im ersten wichtigen Bericht an den Bundesrat zur Frage der Aussenpolitik der Nachkriegszeit keinerlei Worte verloren wurden zu möglichen konzeptionellen Alternativmodellen, sondern rigoros für eine aussenpolitische Kontinuität im Sinne einer strikten Neutralitätspolitik plädiert wurde.

Neben der finanziellen wie personellen Aufwertung der SVN sowie ersten konkreten konzeptionellen Empfehlungen an den Bundesrat reagierte das Politische Departement aber auch mit der Konsultation namhafter Experten auf den zunehmenden Handlungsbedarf in Sachen aussenpolitischer Nachkriegsplanung. Zwischen November 1943 und August 1944 gelang es, sieben Fachkundige für Spezialanalysen zuhanden der SVN zu gewinnen: Walter Stucki für Wirtschaftsfragen, den Genfer Professor Léopold Boissier für Fragen der politischen Zusammenarbeit, den Vizepräsidenten der Nationalbank, Paul Rossy, für Finanz- und Währungsangelegenheiten, den Direktor des Eidgenössischen

Luftamtes, Louis Clerc, für Luftverkehrsfragen, den Redaktor der Schweizerischen Gewerkschaftlichen Rundschau, Emil Rimensberger, für soziale Belange, den Rechtsprofessor Dietrich Schindler für Völker- und Neutralitätsrechtsfragen sowie den Kreisdirektor der Schweizerischen Bundesbahnen, Fritz Hess, für internationale Bahnverkehrsfragen.¹²³

Aufgabe dieser Sachverständigen war es, Secrétans Sektion in ihren jeweiligen Gebieten bezüglich der Nachkriegsprobleme und möglicher schweizerischer Positionen zu beraten. Pilet-Golaz selber scheint keine persönlichen aussenpolitischen Evaluierungen mit ihnen angestrebt zu haben. Seiner Meinung nach waren Einschätzungen von Experten nur von bedingtem Wert, da sie, wie er einem Mitarbeiter anvertraute, immer eine sehr partielle Sichtweise hätten und die richtige Perzeption insbesondere seiner Gesandten trüben könnten.¹²⁴ Umso intensiver arbeitete dagegen die SVN mit diesen Beratern zusammen, welche für Secrétan eine Vielzahl von Studien anfertigten.

Für die Frage nach der zukünftigen konzeptionellen Ausrichtung der Aussenpolitik interessieren hier insbesondere die Arbeiten von Boissier, Schindler und Rimensberger, welche sich alle mit den alliierten Planungen von Dumbarton Oaks und damit implizit mit der schweizerischen Neutralität auseinandersetzten.¹²⁵ Augenfällig in diesem Zusammenhang ist auch hier das

¹²² Thurnheer etwa brüstete sich in einem Schreiben an das EPD, britischen Regierungsvertretern klargemacht zu haben, dass die Schweiz mit ihrer „gesunden, lebenskräftigen, männlichen Neutralität“ trotz alliierter Kritik ihren Platz in der neuen Ordnung finden werde. *Der schweizerische Gesandte in London, W. Thurnheer, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 27.11.1942, BA, E 2001 (D) 1968/74/33 B.58.33.10. Der Nachfolger Thurnheers, Paul Ruegger, versicherte Pilet-Golaz in einem Telegramm vom August 1944 ebenfalls, dass sich die britische Regierung nach dem Krieg für die schweizerische Neutralität einsetzen werde. *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 4.8.1944, BA, E 2809 1/4. Bruggmann seinerseits meldete dem EPD etwa, dass die USA trotz Wirtschaftsdifferenzen mit der Schweiz nach wie vor „grösstes Interesse“ hätten an der helvetischen Neutralität. *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Chef der AfA, P. Bonna*, 12.12.1944, BA, E 2300 Washington/47. Für weitere beschwichtigende Einschätzungen der alliierter Kritik seitens Bruggmanns: *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Chef der AfA, P. Bonna*, 27.5.1944, BA, E 2001 (D) 3/347; *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 30.10.1944, DDS, Bd. 15, no. 272. Einzig der schweizerische Generalkonsul in New York, Viktor Nef, alarmierte das EPD, dass die Schweiz in den USA ihrer Neutralität wegen in zunehmend schärfere Kritik gerate und eine Informationskampagne wichtig wäre, blieb mit seiner Warnung aber ungehört. *Der schweizerische Generalkonsul in New York, V. Nef, an den Chef der AfA, P. Bonna*, 28.11.1944, DDS, Bd. 15, no. 305.

¹²³ *Interne Notiz des EPD, ÜBERBLICK ÜBER DIE BEITRÄGE DER FREIEN BERATER DES POLITISCHEN DEPARTEMENTS FÜR NACHKRIEGSFRAGEN BIS MITTE AUGUST 1944*, 11.8.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.0. Nicht gefunden bis zu diesem Zeitpunkt waren geeignete Experten für Militär-, Schifffahrts- und Agrarfragen.

¹²⁴ *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an Gesandtschaftssekretär F. de Diesbach*, 22.7.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.0.

¹²⁵ Boissier lieferte bis Ende 1944 fünf Studien ab: *Studien des Experten für Fragen der politischen Zusammenarbeit, L. Boissier, zuhanden des EPD*, MEMOIRE No.1: INTRODUCTION A UNE ETUDE SUR L'ORGANISATION DE LA PAIX, 25.5.1944; MEMOIRE No.2: ETUDE SUR L'ORGANISATION DE LA PAIX, 25.5.1944; MEMOIRE No.3: LES ORGANES DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE, 11.7.1944; MEMOIRE HORS SERIE: ACTION DE LA SUISSE APRES LA GUERRE, 18.8.1944, *alle in* BA, E 2001-04 (-) 5/6 F.22.22.3.(Doc.); LE PROJET DE DUMBARTON OAKS: ENVISAGE AU POINT DE VUE POLITIQUE, 14.12.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.2. Von Schindler ist erhalten: *Studie des Experten für Völker- und Neutralitätsrechtsfragen, D. Schindler, zuhanden des EPD*, BEMERKUNGEN ZUM PROJEKT VON DUMBARTON OAKS, 20.11.1944, BA, E 2001-04 (-) 5/6 F.22.22.1.Doc. Rimensberger verfasste zwei Studien: *Studien des Experten für soziale Fragen, E. Rimensberger, zuhanden des EPD*, GEDANKEN ZUR AUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ, 10.6.1944; DIE VORSCHLÄGE VON DUMBARTON OAKS, 17.11.1944, *beide in* BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.5. Auch das EPD selber analysierte die Pläne von Dumbarton Oaks, nicht aber in Bezug auf die schweizerische Aussenpolitik, sondern in Unterscheidung zur Charta des Völkerbunds sowie des bundesrätlichen

unbeirrte Festhalten an der Neutralität, selbst wenn diese im neuen Völkerrecht keinen Platz mehr finden sollte. Während Schindler sich in seiner Studie mit den Stärken und Schwächen des Statutenentwurfs auseinandersetzte ohne explizite Bezugnahme auf die Schweiz, wiesen sowohl Boissier wie Rimensberger auf die immanente Bedeutung der Neutralität für das eidgenössische Staatswesen hin, wobei der Gewerkschafter in ihr gar den Sinn der schweizerischen Aussenpolitik erkannt haben wollte.¹²⁶ Rimensberger betonte, dass die projektierte Organisation der Vereinten Nationen keine internationale Sicherheit garantieren könne, weshalb auch die Neutralität nicht als blosser Illusion bezeichnet werden dürfe.¹²⁷

Der eigentliche Experte für die politische multilaterale Zusammenarbeit, Boissier, zeigte sich in seinen Studien zwar als Befürworter der kollektiven Friedensidee und sprach sich im Vorfeld der Konferenz von Dumbarton Oaks für eine Anpassung der schweizerischen Neutralität an die neuen internationalen Gegebenheiten aus.¹²⁸ Doch die starke Hierarchisierung der Organisation, das ungenügende Mitspracherecht der Kleinstaaten sowie insbesondere die Erkenntnis aus dem Statutenentwurf der Konferenz, dass eine differentielle Neutralität der Schweiz kaum mehr akzeptiert werden würde, veranlassten ihn zu einem ernüchternden Schlussbericht, der einer Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft skeptisch gegenüberstand. Bezeichnenderweise verfolgte Boissier in diesem Bericht denn auch nicht mehr die Frage, welche konzeptionellen Modifikationen die Schweiz tätigen müsste, um der Weltorganisation beitreten zu können. Stattdessen diskutierte er ausgiebig, wie die Alliierten die

Völkerbundsentwurfs von 1918. *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftssekretär F. de Diesbach*, DAS VÖLKERBUNDSPROJEKT VON DUMBARTON OAKS, 20.11.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.12.10. Für eine Liste aller Studien der sieben Experten vgl.: *Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET L'APRÈS-GUERRE, 5.3.1945, BA, E 2800 1967/60/17.

¹²⁶ *Studie des Experten für soziale Fragen, E. Rimensberger, zuhanden des EPD*, GEDANKEN ZUR AUSSENPOLITIK DER SCHWEIZ, 10.6.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.5.

¹²⁷ *Studie des Experten für soziale Fragen, E. Rimensberger, zuhanden des EPD*, DIE VORSCHLÄGE VON DUMBARTON OAKS, 17.11.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.5.

¹²⁸ *Studie des Experten für Fragen der politischen Zusammenarbeit, L. Boissier, zuhanden des EPD*, MÉMOIRE NO.1: INTRODUCTION À UNE ÉTUDE SUR L'ORGANISATION DE LA PAIX, 25.5.1944, BA, E 2001-04 (-) 5/6 F.22.22.3.(Doc.).

Charta verändern könnten, um dem helvetischen Sonderfall den Eintritt zu ermöglichen.¹²⁹

Wie die SVN sprachen sich also auch die beigezogenen Experten trotz verändertem internationalen Umfeld für eine weitere Schwergewichtung der Neutralität und damit für konzeptionelle Kontinuität aus. Die Reaktion im EPD gegenüber dem zunehmenden Druck auf die schweizerische Aussenpolitik beschränkte sich auf intensiviertere Aktivitäten der Sektion sowie auf konkretisierte konzeptionelle Planungen im Sinne einer Bestätigung des traditionellen Neutralitätskurses. Eigentliche strategische Grundsatzevaluationen fanden nicht statt, trotz manifester internationaler Kritik an der Neutralität und trotz einer engen Zusammenarbeit mit Experten.

Wie aber reagierte Pilet-Golaz selber auf den 1944 konstatierten Handlungsbedarf? Im Folgenden sollen seine konzeptionellen Planungen bis zu seinem Rücktritt im Dezember 1944 analysiert werden, um dann ein gesamthafes Bild der unter seiner Ägide stattgefundenen aussenpolitischen Nachkriegsvorbereitungen zeichnen zu können.

1.3.3 Einschätzungen und Weichenstellungen Pilet-Golaz'

Den öffentlichen Nachkriegsdiskussionen stand Pilet-Golaz sehr kritisch gegenüber. Entsprechend lehnte er auch eine breite Thematisierung der bundesrätlichen Planungen ab, trotz zahlreicher Forderungen nach mehr Transparenz in seinem Departement. Pilet-Golaz war überzeugt, dass der Staat die Diskussionen nicht noch weiter schüren sollte. Seiner Meinung nach würde die Bekanntgabe offizieller Positionen des Bundesrats die öffentliche Debatte nicht kanalisieren, sondern ihr noch mehr Nährboden geben. Er appellierte deshalb an die unbedingte Einigkeit im Innern und forderte die Einstellung kontroverser Diskussionen bis nach dem Kriegsende. Um dem Druck nach Information etwas entgegenzutreten, versicherte er meist nur, dass Planungen zur Nachkriegszeit im Gange seien, hielt deren Inhalte aber nach wie vor geheim.¹³⁰

¹²⁹ *Studie des Experten für Fragen der politischen Zusammenarbeit, L. Boissier, zuhanden des EPD*, LE PROJET DE DUMBARTON OAKS: ENVISAGÉ AU POINT DE VUE POLITIQUE, 14.12.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.2.

¹³⁰ Zum Standpunkt des Aussenministers bezüglich der öffentlichen Nachkriegsdiskussionen vgl.: *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 2.6.1944, BA, E 2809 1/1; *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Ständerats*, 23.10.1944,

Dennoch war er verpflichtet, sich zu den bereits erwähnten parlamentarischen Vorstössen bezüglich der aussenpolitischen Vorbereitungen auf die Nachkriegszeit zu äussern. Dass dabei konkrete Antworten von ihm gefordert wurden, zeigen etwa die Auskunftsbegehren der Nationalräte Moeschlin und Schnyder, welche ihre Postulate bezüglich der Einsetzung von Expertenkommissionen für die Sachprobleme der Nachkriegszeit u.a. mit pointierten Fragen an den Aussenminister begründeten. So wandte sich Moeschlin, nachdem er die Tabuisierung der Nachkriegsprobleme durch den Bundesrat kritisiert hatte, mit der Bemerkung an Pilet-Golaz:

Was ist heute aus dieser Atlantik-Charta geworden, wo bleibt die Schweiz in der Diskussion? [...] Sollen wir nur dasitzen und dastehen, warten und schweigen?¹³¹

Und Schnyder meinte zum Aspekt der schweizerischen Stellung gegenüber der geplanten Weltfriedensorganisation:

Unser Beitritt wäre wohl eine Selbstverständlichkeit, aber werden wir es, wie 1919, durchsetzen können, dass unserer Sonderstellung in Europa von den Mächten Rechnung getragen wird? [...] Welche Konzessionen können wir unbeschadet unserer nationalen Existenz in der Mitte Europas dem Gedanken der Solidarität der Völker machen? Haben wir in dieser Hinsicht eine Doktrin, wie sie der Bundesrat in den Jahren 1918/1920 hatte, zur Zeit, als die Herren Calonder und Motta unsere Aussenpolitik verantwortlich vertraten?¹³²

BA, E 2001 (D) 3/2. Pilet-Golaz' Abneigung gegenüber öffentlichen Diskussionen erklärt sich vor allem damit, dass er in solchen Debatten Ausdruck einer „Friedenspsychose“ sah, welche die Eidgenossenschaft in grosse Gefahr bringe würde, da ein Ende des Krieges, wie er immer wieder betonte, noch gar nicht absehbar sei. Im Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats vom März 1944 wird er diesbezüglich zitiert: „Seit 2-3 Monaten greife, ähnlich einer Epidemie, im Volk eine *Friedens-Psychose* um sich. Die Quelle davon sei vor allem die Presse. Dadurch werde die militärische Bereitschaft des Landes beeinträchtigt. Die militärische Bereitschaft sei aber eine wichtige Karte im politischen Spiel der Schweiz. Die ganze Welt beobachte uns. Die Friedens-Psychose sei deshalb geeignet, unsere aussenpolitische Stellung zu kompromittieren.“ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 15.3.1944, DDS, Bd. 15, no. 94.

¹³¹ *Debatte im Nationalrat zur schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 29.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

¹³² Ebd.

Erwartungsgemäss blieben die Antworten Pilet-Golaz' im Parlament sehr vage.¹³³ Stereotype Aussagen wie die folgende vom 17. Juni 1943 vor dem Nationalrat dominierten seine Reden:

Notre préoccupation première c'est de maintenir l'indépendance et la neutralité du pays, son existence dans la paix. Notre deuxième préoccupation – je les série dans le temps beaucoup plus que dans l'ordre d'importance – c'est d'assurer à la Suisse sa place dans le monde de demain, ce monde que nous ne connaissons pas encore, ce monde qui s'enfante dans la douleur et dans quelle douleur! Nous songeons autant à demain que nous travaillons pour aujourd'hui. [...] Jusqu'à maintenant, la Suisse n'a jamais été absente, elle ne le sera pas non plus dans l'avenir; et si vous devez, Messieurs, nous demander quelle sera notre attitude quand les problèmes de l'après-guerre se poseront, vous vous direz que nous appliquerons les principes qui furent toujours les nôtres: la liberté, l'autonomie, le respect des personnalités, qu'il s'agisse d'Etats, qu'il s'agisse d'individus, la solidarité aussi, la conciliation et la compréhension. Personne plus que la Suisse ne saluerait, si elle apparaissait, une organisation internationale faite pour la tranquillité, pour la prospérité et le bonheur de l'humanité.¹³⁴

Kritik, wonach der Bundesrat zu passiv sei, wies Pilet-Golaz regelmässig zurück. Gemacht werde viel, nur an die grosse Glocke hängen wolle man es nicht: „L'essentiel est d'agir et non pas de le dire.“¹³⁵

Trotz der Unverbindlichkeit seiner Aussagen liess der Aussenminister in seinen Parlamentsreden gelegentlich Elemente seiner konzeptionellen Planung durchblicken. Insbesondere nannte er die Neutralität mehrfach das unbestreitbare Hauptfundament der schweizerischen Aussenpolitik, das er nicht aufzugeben

¹³³ Seine erste Rede zur schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit fand vermutlich im Juni 1943 vor dem Nationalrat statt. Das Datum ist unsicher, doch deuten Aussagen im zweiten Bericht Secrétans zu den Nachkriegsproblemen auf den 17.6.1943 hin. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, DE QUELQUES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 17.7.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0. Drei weitere Reden hielt Pilet-Golaz am 29. März 1944 im Nationalrat sowie tags darauf in der Bundesversammlung und anschliessend im Ständerat. *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Nationalrat*, 29.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor der Bundesversammlung*, 30.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Ständerat*, 30.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

¹³⁴ Zitiert aus: *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, DE QUELQUES PROBLÈMES D'APRÈS-GUERRE, 17.7.1943, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

¹³⁵ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Nationalrat*, 29.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20. Pilet-Golaz skizzierte in diesem Zusammenhang und am darauffolgenden Tag im Ständerat auch die Tätigkeit der SVN, ohne aber auf konkrete Inhalte einzugehen. *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Ständerat*, 30.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

gedenke.¹³⁶ Auch betonte er, dass sich die Schweiz solidarisch zeigen müsse beim europäischen Wiederaufbau, der eines ausgedehnten eidgenössischen Engagements bedürfe. Ferner kündigte Pilet-Golaz an, dass er im Hinblick auf die veränderten Anforderungen an die schweizerische Aussenpolitik das EPD reformieren und zudem eine grosse Kommission mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik bilden wolle, die sich mit den grundlegenden Fragen der Nachkriegszeit auseinandersetzen werde.¹³⁷

Konkretere Angaben zur künftigen Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik bekam die Öffentlichkeit aber nicht. Trotzdem lässt sich zeigen, dass Pilet-Golaz 1944 grundlegende Planungen bezüglich der Aussenpolitik nach dem Krieg vorantrieb. Zwar konnte es sich hierbei nicht um fertig ausgearbeitete Massnahmen und Entscheidungen handeln, da die neue internationale Ordnung seiner Meinung nach noch zuwenig präzise ausgestaltet und vieles noch kaum abschätzbar war.¹³⁸ Dennoch zeitigten die Quellen vier wesentliche Bausteine, die der Aussenminister für seine Nachkriegskonzeption vorsah: die Neutralität, die Solidarität im Sinne der humanitären Hilfsbereitschaft, ein Engagement im System des alliierten Multilateralismus sowie die Universalität der diplomatischen Beziehungen. Diese Elemente gilt es im Folgenden kurz zu erläutern.

Ähnlich wie Secrétan und die SVN scheint auch Pilet-Golaz eine Aufgabe der Neutralität nie ernsthaft in Erwägung gezogen zu haben. Drei Gründe sind erkennbar, warum es trotz des beträchtlichen Drucks auf die schweizerische Aussenpolitik 1944 auch bei ihm nie zu einer eigentlichen Grundsatzevaluation kam. Zunächst war der Aussenminister überzeugt, dass die schweizerische Bevölkerung unter gar keinen Umständen eine solche aussenpolitische Neuausrichtung akzeptieren würde. Der nationalrätlichen Vollmachtenkommission sagte er diesbezüglich:

¹³⁶ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Nationalrat, 29.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20; Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor der Bundesversammlung, 30.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.1.*

¹³⁷ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Ständerat, 30.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.*

¹³⁸ Pilet beschrieb in einer Sitzung der Vollmachtenkommission die Schnellebigkeit der internationalen Entwicklungen in den vorangegangenen Kriegsmonaten folgendermassen: „[L]a situation diplomatique de la Suisse aujourd’hui c’est presque quelque chose d’indéfinissable, je ne veux pas dire diabolique, mais chaotique. [...] Ce qui était vrai hier ne l’est pas aujourd’hui, ce qui l’est aujourd’hui, ne le sera peut-être plus demain.“ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats, 17.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.*

Si l’on nous disait: „Plus de neutralité“, alors croyez-vous que le peuple suisse accepterait? Non! Il a fait ses expériences, il est trop averti, il a trop de bon sens. En tout cas, immédiatement après la guerre, ce serait une réponse négative.¹³⁹

Diese Begründung erscheint aber deshalb unbefriedigend, weil Pilet-Golaz damit implizit die Stimmung im Volk stärker gewichtet hätte als den Führungsauftrag des Bundesrats. Hätte der Vorsteher des EPD wirklich die Notwendigkeit für eine grundsätzliche Überprüfung der Neutralität gesehen, wäre diese wohl unabhängig von der öffentlichen Meinung geschehen. Es muss demnach davon ausgegangen werden, dass er die Praktikabilität der Neutralität auch in Zukunft für gewährleistet hielt.

Zweitens baute Pilet-Golaz seine Überlegungen wie die SVN auf die Fehleinschätzung seiner Gesandten auf, wonach die Kritik der Alliierten an der Neutralität nicht sehr weitreichend sei. So bezeichnete er vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats die Amerikaner zwar als hart und sehr direkt in ihren Methoden, doch würden sie im Zweifelsfall auf Seiten der Schweiz stehen.¹⁴⁰ Auch ging er im Oktober 1944 davon aus, dass die Neutralität nun nicht mehr länger alliierter Kritik ausgesetzt sein würde. Zwar habe es Differenzen gegeben im wirtschaftlichen Bereich sowie bezüglich der Juden, doch seien diese nun bereinigt:

Ils n’étaient pas contents à ce moment là; mais maintenant ils sont enchantés et je suis convaincu que les Américains n’en veulent plus à notre neutralité. [...] Par conséquent, les Américains ne désirent pas nous entraîner dans des complications; ils désirent au contraire nous garder, nous préserver, pour que nous puissions faciliter la reconstruction de l’Europe.¹⁴¹

Drittens schliesslich war Pilet-Golaz der Meinung, dass eine neue Weltorganisation erst in drei bis fünf Jahren realisiert würde, weshalb sich auch die Frage der schweizerischen Mitgliedschaft noch nicht dringend stellte.¹⁴² Diese kapitale Fehleinschätzung ging erneut auf Analysen der Gesandtschaft in Washington zurück, wo Minister Bruggmann die Ergebnisse von Dumbarton Oaks als

¹³⁹ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats, 17.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.*

¹⁴⁰ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 12.9.1944, BA, E 2908 1/1.*

¹⁴¹ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Ständerats, 23.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.*

¹⁴² *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats, 17.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.*

„etwas mager“ bezeichnete und nach einer Auflistung aller alliierter Differenzen folgte: „Es wird also mit dieser Weltorganisation seine gute Weile haben.“¹⁴³

Nahm Pilet-Golaz demnach keinen dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die schweizerische Neutralitätspolitik wahr, setzte er sich doch mit dem Problem der zukünftigen Kompatibilität von Neutralität und kollektiver Sicherheit auseinander. In den Vollmachtenkommissionen des National- und des Ständerats liess er dabei im Oktober 1944 durchblicken, dass die Preisgabe der Neutralität nicht in Frage komme, dass er aber wie schon im Völkerbund eine differentielle Neutralität im Sinn einer militärischen Sonderstellung der Schweiz anzustreben gedenke. Die Forderung mehrerer Nationalräte, auch nach dem Krieg eine absolute, integrale Neutralitätspolitik zu betreiben, wies er zurück mit dem Hinweis auf den grundsätzlich militärischen Charakter des völkerrechtlichen Neutralitätsbegriffs.¹⁴⁴ Mehrfach beteuerte Pilet-Golaz das Bedürfnis der Schweiz, der künftigen Weltorganisation beizutreten. Sollte ein Sonderstatus aber nicht möglich sein, so würde er sich entschieden gegen eine Mitgliedschaft aussprechen, zumindest so lange, bis die Organisation bewiesen habe, dass sie keine Kriege mehr zulassen werde:

Evidemment, si l'on s'étend pour constater que la paix a été maintenue et que nous pouvons par conséquent nous rallier à cette organisation, le problème de notre neutralité ne se posera pas, parce que le problème de la neutralité ne se pose que dans la guerre ou pour la guerre; il ne se pose jamais dans la paix.¹⁴⁵

¹⁴³ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 19.9.1944, BA, E 2300 Washington/47; *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 2.10.1944, BA, E 2300 Washington/47. Diese Einschätzungen, wonach die Konferenzresultate überschätzt würden, leitete das EPD an alle schweizerischen Gesandtschaften weiter: *Politischer Bericht des EPD an die schweizerischen Gesandtschaften*, 7.11.1944, BA, E 2001 (D) 3/22 A.21.21; *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly, ZUSAMMENFASSUNG DER BERICHTE DER SCHWEIZERISCHEN GESANDTSCHAFT IN WASHINGTON SEIT MAI 1944*, 1.12.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.0.

¹⁴⁴ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, 17.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2. Dass Pilet-Golaz die Neutralität auf den militärischen Kern beschränken wollte, bestätigte 1995 auch Jean Rudolf von Salis in einem Zeitungsinterview: „50 Jahre Uno: Jean Rudolf von Salis über die Gründe, weshalb unser Land 1945 den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist.“ *Weltwoche*, 29.6.1995.

¹⁴⁵ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Ständerats*, 23.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.

Konzeptionell sah Pilet-Golaz also die Neutralität weiterhin als Fundament der schweizerischen Aussenpolitik vor. Im Unterschied zur Kriegspraxis sollte diese aber noch stärker aktiviert und wenn möglich in Konkordanz mit der kollektiven Sicherheit gebracht werden. Für eine solche Dynamisierung bedurfte das künftige Konzept weiterer, komplementärer Elemente, wobei der Aussenminister in seinen Planungen u.a. an die internationale Solidarität dachte.

Mit Solidarität meinte Pilet-Golaz schweizerische Hilfsbereitschaft im humanitären Bereich. Ein Engagement der Eidgenossenschaft insbesondere beim europäischen Wiederaufbau betrachtete er als absolute Notwendigkeit. Neutralität dürfe nie Indifferenz bezüglich solcher internationaler Solidarität heissen, erläuterte er eindringlich in einem Referat vor der schweizerischen Handelskammer.¹⁴⁶ Entsprechend forcierte er 1944 die Idee der „Schweizer Spende“, eines staatlich verwalteten Fonds, wo Bundesrat und Volk zusammen Gelder für Aufbauprojekte und humanitäre Hilfe in Europa zur Verfügung stellen sollten.¹⁴⁷ Die Schweiz als unversehrter, neutraler Staat mit einem starken wirtschaftlichen Produktionsapparat inmitten des zerstörten Europas konnte es sich nicht leisten, so seine Überzeugung, den Wiederaufbauarbeiten untätig zuzusehen. Den grossen Vorteil des rein eidgenössischen Projekts der „Schweizer Spende“ sah er darin, dass die Schweiz internationale Solidarität beweisen konnte ohne dabei mit der offiziellen alliierten Hilfsorganisation UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) zusammenarbeiten zu müssen, was Neutralitätspolitische Probleme mit sich gebracht hätte. Die *national* koordinierte Solidarität wurde damit von Pilet-Golaz zu einem wichtigen Element der künftigen Aussenpolitik erhoben.¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor der schweizerischen Handelskammer*, 14.9.1944, BA, E 2001 (D) 3/485.

¹⁴⁷ Die Initiative zur „Schweizer Spende“ kam vom Direktor des Kriegsbüros für Industrie und Arbeit, Ernst Speiser, dessen Pläne Pilet-Golaz im Februar 1944 guthiess und seinem Departement zur Ausarbeitung übertrug. *Der Direktor des Kriegsbüros für Industrie und Arbeit, E. Speiser, an den Bundesrat*, 12.12.1943, DDS, Bd. 15, no. 55; *Der Delegierte des Bundesrats für internationale Hilfswerke, E. de Haller, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, 30.1.1944, DDS, Bd. 15, no. 76; *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Gesamtbundesrat*, 14.2.1944, DDS, Bd. 15, no. 82; *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an den Gesamtbundesrat, OCTROI D'UN CRÉDIT POUR L'ACTION NATIONALE SUISSE DESTINÉE À SECOURIR LES VICTIMES DE LA GUERRE (SECOURS SUISSE D'APRÈS-GUERRE)*, 4.10.1944, DDS, Bd. 15, no. 248.

¹⁴⁸ Zur „Schweizer Spende“: Kistler, *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe*, 52-110; Favez, Jean-Claude. „Le Don suisse et la politique étrangère: Quelques réflexions.“ In: Roth-Lochner, Barbara, Marc Neuenschwander und François Walter (Hg.). *Des*

Ebenfalls vorbereitet wurde unter der Ägide des Aussenministers ein Engagement der Schweiz im alliierten Multilateralismus. Wie bereits erwähnt verhielt sich die Schweiz während des Krieges aus Neutralitätsgründen äusserst zurückhaltend gegenüber den nationalsozialistischen wie auch den alliierten Internationalisierungsbestrebungen. Dennoch war sich Pilet-Golaz bewusst, dass die zahlreichen in den Vereinigten Staaten stattfindenden Konferenzen die internationalen Strukturen der Nachkriegszeit entscheidend prägen würden.¹⁴⁹ Sachbereiche wie Landwirtschaft, Arbeit, Währungsfragen oder etwa Zivilluftfahrt waren auch für die Schweiz von grosser Bedeutung. Deshalb liess er nicht nur die Entwicklung der Konferenzen und der jeweiligen Sachprobleme minutiös dokumentieren, sondern sandte zuweilen auch einzelne Beobachter oder, in wenigen Fällen, offizielle Regierungsdelegationen an diese Anlässe.¹⁵⁰ Zwar waren diese schweizerischen Vertreter jeweils mit sehr restriktiven

archives à la mémoire: Mélanges offerts à Louis Binz Genf: Société d'Histoire et d'Archéologie, 1995, 325-339. Die Motivation der Wohltätigkeit hinter der „Schweizer Spende“ wird von mehreren Autoren in Frage gestellt und mit dem bundesrätlichen Ziel der Ankurbelung der Binnenwirtschaft kontrastiert. Vgl. exemplarisch dazu: Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 103; Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 163.

¹⁴⁹ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, 17.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2. Die wichtigsten alliierten Konferenzen waren: die Agrarkonferenz in Hot Springs (Sommer 1943), die Arbeitskonferenz in Philadelphia (April 1944), die Konferenz für grenzüberschreitende Wirtschaftsförderung in Bretton Woods (Juli 1944), die Konferenz der *United Nations Relief and Rehabilitation Administration UNRRA* in Montreal (September 1944), die Handelskonferenz in Rye (November 1944) sowie die Zivilluftfahrtskonferenz in Chicago (November 1944).

¹⁵⁰ Eine vollständige Delegation sandte der Bundesrat etwa an die Zivilluftfahrtskonferenz im November 1944 in Chicago. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1758. PARTICIPATION DE LA SUISSE A LA CONFERENCE AERIENNE INTERNATIONALE COMMENÇANT LE 1ER NOVEMBRE 1944 A WASHINGTON, 13.10.1944, DDS, Bd. 15, no. 258. Oft wurden aber lediglich Vertreter der Gesandtschaft in Washington als Beobachter an die Anlässe geschickt, so etwa Minister Brugmann an die Arbeitskonferenz in Philadelphia im April 1944. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 20. INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ. XXVI. SESSION IN PHILADELPHIA. INSTRUKTIONEN FÜR DEN SCHWEIZERISCHEN REGIERUNGSDELEGIERTEN, 5.4.1944, DDS, Bd. 15, no. 116. Zu den schweizerischen Delegationen an den alliierten multilateralen Konferenzen während des Krieges vgl. auch: Fleury, *La Suisse et la préparation à l'après-guerre*, 190.

Kompetenzen ausgestattet.¹⁵¹ Allein schon ihre Anwesenheit deutet jedoch darauf hin, dass Pilet-Golaz eine schweizerische Partizipation am Multilateralismus der Alliierten nach dem Kriegsende im Sinn hatte. Unabhängig davon, ob die Eidgenossenschaft in der neuen Weltorganisation Aufnahme finden würde oder nicht, befand er grundsätzlich die Mitgliedschaft in denjenigen multilateralen Gremien, welche einzelne Sachbereiche internationalisierten, als im Interesse der Schweiz.¹⁵²

Schliesslich sah Pilet-Golaz auch in der Universalität der diplomatischen Beziehungen einen wichtigen, die Neutralität flankierenden Baustein für die künftige aussenpolitische Konzeption. Diesbezüglich kann eine bemerkenswerte Wende in der schweizerischen Politik im Jahre 1944 konstatiert werden. Zuvor hatte die Eidgenossenschaft seit der Ausweisung der Sowjetmission im Zusammenhang mit dem Generalstreik 1918 bewusst und vor allem aus ideologischen Motiven auf offizielle Beziehungen mit der Sowjetunion verzichtet, trotz mehrmaliger Bemühungen seitens des kommunistischen Staates.¹⁵³ Noch in den ersten Kriegsjahren sprach sich der Bundesrat gegen eine Bereinigung der Verhältnisse mit Moskau aus, schloss aber immerhin 1941 ein Warenaustauschabkommen ab.¹⁵⁴ Doch die rasant wachsende Bedeutung der Sowjetunion als

¹⁵¹ In den Instruktionen des Bundesrats für die Delegation an der Zivilluftfahrtskonferenz etwa hiess es: „A la première des conférences où se discutera l'organisation internationale d'après-guerre, un pays demeuré neutre ne saurait être que fort réservé. Telle sera l'attitude de la délégation suisse. [...] Lorsqu'elle se trouvera en présence de questions de caractère politique, elle s'abstiendra, en règle générale, d'intervenir dans la discussion et, le cas échéant, au vote.“ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1758. PARTICIPATION DE LA SUISSE A LA CONFERENCE AERIENNE INTERNATIONALE COMMENÇANT LE 1ER NOVEMBRE 1944 A WASHINGTON, 13.10.1944, DDS, Bd. 15, no. 258.

¹⁵² Fragezeichen wurden allerdings im Bereich der Finanz- und Währungsfragen angebracht. Eine Expertise der schweizerischen Nationalbank zur Frage der Positionierung der Schweiz gegenüber der Konferenz von Bretton Woods hielt eine eidgenössische Teilnahme für schädlich, da die Aussenhandels- und Währungsautonomie eingeschränkt würde und die Schweiz kaum Nutzen aus dem multilateralen Übereinkommen ziehen könne. *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, 31.5.1944, DDS, Bd. 15, no. 144.

¹⁵³ Aussenminister Motta sprach sich im Völkerbund 1934 öffentlich gegen die Aufnahme der Sowjetunion aus. Gehrig-Straube, *Beziehungslose Zeiten*, 511.

¹⁵⁴ In den Regierungsrichtlinien für die Politik während des Krieges hielt der Bundesrat fest: „Angesichts der Unklarheit und Unsicherheit der heutigen Verhältnisse erachtet der Bundesrat den Zeitpunkt nicht als gekommen die offiziellen Beziehungen mit Russland wieder aufzunehmen, wozu auch unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Interessen keine Notwendigkeit vorliegt.“ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1465. RICHTLINIEN FÜR DIE

internationale Grossmacht, ihr militärisches Vordringen nach Mitteleuropa sowie die immer lauter werdenden innenpolitischen Forderungen¹⁵⁵ nach einer diplomatischen Initiative zur Kontaktaufnahme veranlassten schliesslich Pilet-Golaz zu einer konzeptionellen Modifikation. Im März 1944 liess er erkennen, dass eine Normalisierung der Beziehungen mit Moskau für die Aussenpolitik der Nachkriegszeit eine Notwendigkeit sei und sprach sich für das Prinzip der Universalität in der schweizerischen Aussenpolitik aus.¹⁵⁶

Der Versuch des Politischen Departements, diese Zielsetzung noch während des Krieges umzusetzen, führte jedoch zu einem Eklat, der Pilet-Golaz den Kopf kostete. Am 1. November 1944 lehnte die sowjetische Regierung in einem öffentlichen Communiqué den geheim unterbreiteten Antrag des Bundesrats um Aufnahme diplomatischer Beziehungen ab, mit der Begründung, dass sich die Schweiz mit keinem Wort entschuldigt habe für ihre pro-faschistische, gegen die Sowjetunion gerichtete Politik der vergangenen Jahre.¹⁵⁷ Diese erneute, massive Kritik einer alliierten Grossmacht gegen die Schweiz führte zu heftigen innenpolitischen Reaktionen und lautstarken sozialdemokratischen Rücktrittsforderungen gegenüber Pilet-Golaz.¹⁵⁸

Tatsächlich verkündete der Vorsteher des EPD am 7. November 1944 seine Demission.¹⁵⁹ Zwar machte er geltend, dass es sich nicht um ein erzwungenes Abtreten nach einer diplomatischen Niederlage handle, da er schon immer geplant hätte, die Führung der Nachkriegspolitik in einem grundlegend

BUNDESRÄTLICHE POLITIK, 10.9.1940, DDS, Bd. 13, no. 379. Zum Abkommen von 1941 vgl.: Neuenschwander, *Der Weg aus der Isolation*, 19.

¹⁵⁵ Der innenpolitische Druck kam von der Linken, insbesondere vom sozialdemokratischen Nationalrat Ernst Reinhard, der mit parlamentarischen Vorstössen auf eine rasche Initiative des Bundesrats drängte. Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 85-87; Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 88.

¹⁵⁶ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor dem Nationalrat*, 29.3.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

¹⁵⁷ *Die schweizerische Gesandtschaft in London an das EPD*, AIDE-MÉMOIRE RUSSE DU 1^{ER} NOVEMBRE 1944, 1.11.1944, DDS, Bd. 15, no. 277. Weitere Akten zur schweizerischen Initiative befinden sich in: BA, E 2800 1990/106/13. Zur sowjetischen Verweigerung vgl.: Gehrig-Straube, *Beziehungslose Zeiten*, 279-310.

¹⁵⁸ *Empfang sozialdemokratischer Nationalräte durch die Bundesräte M. Pilet-Golaz, K. Kobelt und E. von Steiger*, 8.11.1944, BA, E 2809 1/5. Zur Wahrnehmung der „Pilet-Golaz-Affäre“ allgemein vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 55-57.

¹⁵⁹ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1948. DEMISSION DES HERRN BUNDESRAT PILET-GOLAZ, 10.11.1944, DDS, Bd. 15, no. 288.

veränderten Europa einem neuen Aussenminister zu überlassen. Die sinkende politische Unterstützung dürfte dennoch ausschlaggebend gewesen sein für den überraschenden Rücktritt von Pilet-Golaz, zumal das Kriegsende, wie er selber immer wieder betonte, noch gar nicht absehbar war.¹⁶⁰ Ob der Aussenminister tatsächlich ohnehin von langer Hand geplant hatte, nach dem Kriegsende sein Mandat niederzulegen, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. Einige Anzeichen sprechen jedoch dafür,¹⁶¹ was darauf schliessen lässt, dass auch seine konzeptionellen Vorbereitungen auf die Nachkriegszeit als Hinterlassenschaft für einen Nachfolger intendiert waren. Dieses Erbe von Bundesrat Pilet-Golaz gilt es nun zu resümieren.

1.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses am Ende der Ära „Pilet-Golaz“ im Dezember 1944

Pilet-Golaz' Ausscheiden aus dem Bundesrat war verbunden mit einer vielbeachteten, rhetorisch grossartigen Abschiedsrede vor der Bundesversammlung am 12. Dezember 1944. Auf sein Geheiss hin reichte der befreundete Nationalrat Theodor Gut eine Interpellation ein, welche eine gründliche Standortbestimmung der schweizerischen Aussenpolitik verlangte und damit dem Aussenminister Gelegenheit gab, sowohl seine Politik der Kriegsjahre als auch sein Konzept für die Nachkriegszeit darzustellen und zu begründen.¹⁶² Hatte Pilet-Golaz das Parlament in den Jahren zuvor weitestmöglich gemieden, instrumentalisierte er es nun, um seinen Zeitgenossen wie der Nachwelt seine eigene Sicht der Dinge kundzutun. Seine persönliche Bilanzierung bietet Anlass, die konzeptionelle Nachkriegsplanung unter seiner Ägide zusammenzufassen und zu bewerten.¹⁶³

Zu Beginn seiner Rede begründete der scheidende Aussenminister noch einmal seinen Rücktritt. Nach einer anschliessenden, ausführlichen Erläuterung der Entwicklung, die zur schroffen sowjetischen Ablehnung der Aufnahme

¹⁶⁰ Diese Ansicht wird auch von Jean-Claude Favez und Michèle Fleury vertreten: Favez und Fleury, *Marcel Pilet-Golaz*, 370.

¹⁶¹ Vgl. dazu: Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*, 530 und 595.

¹⁶² *Der Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz, an Nationalrat T. Gut*, 23.11.1944, BA, E 2809 1/5.

¹⁶³ Die Rede ist abgedruckt in: Sten. Bull. NR., 1944, 470-489.

diplomatischer Beziehungen geführt hatte, skizzierte er sodann die Grundzüge seiner Aussenpolitik während des Krieges. Unverrückbares Ziel sei nach wie vor, so meinte er, die Verteidigung der Unabhängigkeit und Souveränität, und das beste Mittel dazu könne nur die Neutralität sein. Diese Neutralität müsse aber auch, fuhr Pilet-Golaz fort, nach dem Krieg die Basis der schweizerischen Aussenpolitik bleiben. Sie dürfe niemals aufgegeben werden, sondern müsse weiterhin die Kontinuität und Transparenz der Eidgenossenschaft ausmachen. In diesem Sinne plädierte der scheidende Bundesrat für eine statische Aussenpolitik:

Notre politique n'a pas varié, ne varie pas et ne variera pas. Sans doute. Mais, précisément pour bien marquer qu'elle continue et identique à elle-même, il faut qu'elle soit faite maintenant par des hommes nouveaux. Il ne faut pas qu'elle puisse supposer qu'elle est la politique d'un homme ou d'un parti, ou d'une conjoncture, mais la politique permanente et durable de la Suisse.¹⁶⁴

Wichtig sei aber, fuhr Pilet-Golaz fort, dass die Neutralität in Zukunft aktiver gestaltet werde. Dies impliziere ein Forcieren der internationalen Solidarität. Wenn sich die Schweiz genügend solidarisch zeige, wie sie dies mit ihren guten Diensten im Krieg getan habe, werde die Welt auch ihre Neutralitätspolitik akzeptieren: „C'est ce qui peut et ce qui doit justifier la place qui nous est propre dans le monde de demain.“¹⁶⁵ Wichtig sei in diesem Zusammenhang aber auch die Pflege guter Beziehungen mit allen Staaten. Der Aussenminister machte noch einmal auf die Dringlichkeit einer Übereinkunft mit der Sowjetunion aufmerksam und betonte die künftige Bedeutung des Universalitätsprinzips für die Schweiz.¹⁶⁶

Mit Ausnahme des vorgesehenen Engagements der Schweiz im Bereich der zahlreichen sachspezifischen multilateralen Konferenzen und Organisationen hatte damit Pilet-Golaz die wesentlichen Bausteine seiner konzeptionellen Planungen skizziert. Ebenfalls Erwähnung fand seine optimistische Prognose, wonach die Kritik der Alliierten an der schweizerischen Neutralität bereits wieder am Abklingen und keinesfalls fundamental sei. Die Schweiz müsse sich diesbezüglich, versicherte er, keine Sorgen mehr machen:

¹⁶⁴ Ebd., 485.

¹⁶⁵ Ebd., 487.

¹⁶⁶ Ebd., 481.

L'atmosphère dans laquelle se déroulent les discussions est une atmosphère réaliste, mais amicale, et nos relations politiques sont empreintes de sympathie, de confiance et d'estime. Je n'ai pas seulement la conviction, mais l'assurance.¹⁶⁷

Mit dieser positiven Einschätzung beendete Pilet-Golaz seine Abschiedsrede. Noch einmal zählte er die Leistungen der Schweiz während des Krieges auf. Mit Nachdruck wies er auf die Bewahrung der Freiheit und Unabhängigkeit, die Unversehrtheit des Territoriums und das Funktionieren der Neutralitätspolitik hin und lobte damit nicht nur die Schweiz, sondern auch seine eigene Politik. Schliesslich erinnerte er die Parlamentarier an die grossen Herausforderungen der Zukunft und schloss mit einem ergreifenden Aufruf zur nationalen Kohäsion:

La tâche de demain commence. Elle exigera perspicacité, volonté, travail et sacrifices, mais surtout union. Messieurs, permettez à celui qui s'en va un dernier rappel et un vibrant appel: Les hommes passent, le pays reste. Union, nation, nation, union!¹⁶⁸

Die Bundesversammlung bereitete Pilet-Golaz einen glanzvollen Abgang. Seine anderthalbstündige Rede, selbst von Edgar Bonjour als „oratorisches Meisterstück“ bezeichnet,¹⁶⁹ erntete grossen Applaus, der so langanhaltend war, dass der abtretende Bundesrat – unter Tränen, wie Bucher festhält¹⁷⁰ – noch einmal in den Saal zurückkehren musste.

Wie aber ist sein konzeptionelles Erbe zu bewerten? Bezeichnenderweise verlor der Aussenminister in seinen Ausführungen kein Wort zum Problem der schweizerischen Position gegenüber der neuen Weltorganisation. Der Grund dafür muss in seiner kapitalen Fehleinschätzung hinsichtlich einer Konsensfindung der Alliierten liegen. Pilet-Golaz wusste zwar, dass die Konzepte der Neutralität und der kollektiven Sicherheit aufeinanderprallen würden. Er wusste, dass auf dem internationalen Parkett der Begriff der Solidarität mit der Teilnahme an Kollektivmassnahmen konnotiert war und wenig mit blossem humanitärem Effort zu tun hatte. Aber er unterschätzte die Dynamik der alliierten Nachkriegsvorkehrungen – wie auch das Ausmass der Kritik der Grossmächte an der Neutralität – und realisierte deshalb die Dringlichkeit schweizerischer Grundsatzevaluationen nicht. Die Inhalte seiner aussenpolitischen

¹⁶⁷ Sten. Bull. NR., 1944, 470-489, 488.

¹⁶⁸ Ebd., 489.

¹⁶⁹ Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. V, 431.

¹⁷⁰ Bucher, *Zwischen Bundesrat und General*, 531.

Nachkriegskonzeption waren ganz auf ein erneutes Mächtegleichgewicht in der Staatenwelt ausgerichtet. Der raschen Gründung einer neuen Weltorganisation mit der Etablierung eines neuen Völkerrechts entsprachen sie wenig. Vorbereitet auf die Situation bei Kriegsende war die Schweiz in Bezug auf ihre künftige Konzeption denn auch eher organisatorisch als inhaltlich: Mit der Gründung einer Sektion, die sich eigens mit Problemen der Nachkriegszeit befasste sowie der Konsultation von Experten, die den Bundesrat in spezifischen Sachbereichen beraten würden, schaffte Pilet-Golaz Strukturen, die für die nötigen Planungen und Entscheidungen seines Nachfolgers eine wichtige Hilfe sein konnten.

Dass dabei weder die SVN noch die Experten den Ernst der Lage der Schweiz richtig erkannten und ähnlich wie Pilet-Golaz die zunehmende moralische und wirtschaftliche Isolation der Eidgenossenschaft nicht voraussahen, deutet einerseits auf eine kollektive helvetische Fehlwahrnehmung hin. Andererseits müssen diese Positionen aber auch als Resultat der ungeheuren Ausstrahlungskraft der Neutralität in den letzten Kriegsjahren gewertet werden. Das schadlose Überstehen des Zweiten Weltkriegs scheint sowohl in der Bevölkerung wie auch bei den politischen Entscheidungsträgern eine emotionale Affinität zur Neutralität erzeugt zu haben, welche dieser Maxime einen axiomatischen Charakter verlieh und damit die Vorbereitungen der Nachkriegszeit nachhaltig prägte.

Damit aber die inhaltlichen Planungsdefizite von Pilet-Golaz zu entschuldigen, wäre zu einfach. Dem Aussenminister ging bisweilen die strategische Weitsicht ab, der es als Bundesrat bedarf. So gross denn auch seine Verdienste hinsichtlich der Führung der Schweiz durch die Wirren der Kriegsjahre hindurch waren: auf der Ebene der konzeptionellen Nachkriegsplanung hinterliess Pilet-Golaz ein schweres Erbe.

2 NEUTRALITÄT, SONDERFALL, UNO:

Erste konzeptionelle Evaluationen unter Petitpierre bis Ende 1945

Entgegen allen Prognosen Pilet-Golaz' wurde sein Nachfolger Max Petitpierre bereits bei Amtsbeginn im Februar 1945 mit drängenden konzeptionellen Fragen konfrontiert. Die auf den April angesetzte Gründungsversammlung der Vereinten Nationen in San Francisco löste beim Bundesrat Überraschung und Hektik aus, musste damit doch das Problem des Verhältnisses zwischen der schweizerischen Neutralität und der kollektiven Sicherheit der Staatengemeinschaft umgehend und nicht erst mittelfristig angegangen werden. Die Eidgenossenschaft war gezwungen, früher als erwartet Position zu beziehen bezüglich der neuen internationalen Ordnung, die mit der Gründung der Uno politische wie völkerrechtliche Gestalt annahm.

Gegenstand des vorliegenden Kapitels sind die konzeptionellen Evaluationen im ersten Amtsjahr von Aussenminister Petitpierre. Der neue Vorsteher des EPD präsentierte Ende 1945 eine aussenpolitische Doktrin, die ein Festhalten an der Neutralität, aber auch eine Teilnahme der Schweiz als Sonderfall in den Vereinten Nationen vorsah. Wie schon im Völkerbund sollte der Eidgenossenschaft eine völkerrechtlich garantierte Sonderstellung zugestanden werden, die ihr eine Bewahrung ihrer Neutralität innerhalb der kollektiven Sicherheit erlauben würde. Ziel der folgenden Ausführungen ist eine Analyse des Prozesses, der zur Formulierung dieser Doktrin führte.

Nach einer Charakterisierung der Ausgangslage Petitpierres als junger, aussenpolitisch unerfahrener Bundesrat wird zunächst der internationale und verwaltungsinterne Kontext erörtert, in dem der Aussenminister sein Amt antrat. Im Zentrum stehen hier die zunehmende wirtschaftliche und politische Isolation der Eidgenossenschaft in den letzten Kriegsmonaten sowie die personelle Konstellation im EPD und im Bundesrat. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang auch die Neugestaltung des aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozesses, die Petitpierre als Reaktion auf diese Situation vornahm.

Sodann sollen die ersten Grundsatzdiskussionen unter Petitpierre im Vorfeld von San Francisco untersucht werden. Die Schweiz war zwar als neutraler Staat zur Gründungsversammlung der Vereinten Nationen nicht eingeladen, doch wollte Petitpierre Richtlinien erarbeiten, welche bei allfälligen Anfragen der Alliierten als offizieller eidgenössischer Standpunkt zitiert werden könnten. Diese am 12. April 1945 formulierte, „provisorische Doktrin“ zielte auf eine möglichst enge Zusammenarbeit mit der Uno im Sinne eines „zugewandten Ortes“, strebte aber aus neutralitätspolitischen Gründen vorläufig keinen helvetischen Beitritt an. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht hier die Frage nach den dominanten Akteuren und Motiven im Formulierungsprozess, insbesondere die Rolle des noch kaum eingearbeiteten Aussenministers. Analysiert werden muss aber auch, welche Rückwirkungen die schweizerischen Wirtschaftsverhandlungen mit den Alliierten, die im Februar und März 1945 in Bern stattfanden, auf die Wahrnehmung und die konzeptionellen Evaluationen der aussenpolitischen Entscheidungsträger hatten.

Weiter soll die Modifizierung dieser „provisorischen Doktrin“ in den Monaten nach dem überraschend schnellen Gelingen der Uno-Gründung im Juni 1945 untersucht werden, als Petitpierre und mit ihm der Gesamtbundesrat neu das Ziel eines schweizerischen Beitritts unter völkerrechtlicher Anerkennung der Neutralität anvisierten. Hier gilt es vor allem, die Gründe für diese Kurskorrektur zu analysieren. Auch die Rolle der vom Aussenminister einberufenen Konsultativkommission zur Frage eines Uno-Beitritts bedarf einer Untersuchung. Von grosser Bedeutung ist schliesslich die Frage, welchen Einfluss dieser konzeptionelle Wandel auf die Handhabung der Neutralität und die Entwicklung einer aussenpolitischen Gesamtkonzeption ausübte. Das Propagieren des Sonderfalls Schweiz und die damit verbundene Überhöhung der Neutralität stehen hier im Zentrum. Das Kapitel schliesst mit einer Bilanz, die den konzeptionellen Evaluationsprozess im ersten Amtsjahr Petitpierres kritisch würdigt und einen Vergleich mit dem Erbe Pilet-Golaz' anstellt.

2.1 Die Wahl Petitpierres zum Bundesrat

2.1.1 Erwartungen und Selbstzweifel

Bereits anlässlich der Abschiedsrede Pilet-Golaz' vor der Bundesversammlung am 12. Dezember 1944 wurde offenbar, dass an den künftigen Aussenminister grosse Hoffnungen und Erwartungen geknüpft würden. Mehrere Parlamentarier wiesen nach Pilets Verabschiedung auf die Bedeutung und Schwierigkeit der Aufgabe hin, die Schweiz nach dem Krieg in die Staatengemeinschaft zu reintegrieren. Die Neupositionierung und Führung der Eidgenossenschaft im grundlegend veränderten internationalen System der Nachkriegszeit bedürfe, so der Tenor vieler Voten, eines Bundesrats mit ausserordentlichen Fähigkeiten.¹⁷¹

Nationalrat Gottlieb Duttweiler etwa meinte diesbezüglich:

Vom neuen Aussenminister müssen wir ein aussergewöhnliches Format verlangen. Er muss ein Mann sein, der in Kontakt steht mit der Welt und diese Welt innerhalb des Bundesrates auch zu interpretieren versteht. [...] Der Mann ist das Entscheidende. Neue Ideen, neue Kräfte, Weltgewandtheit, Weltoffenheit usw. wurden von andern Rednern verlangt. Einverstanden damit, aber das hängt vom Mann ab, der unsere Aussenpolitik führt.¹⁷²

Neben einem staatsmännischen Profil wurde von allen Seiten auch eine engere Kontaktnahme mit dem Parlament und dem Volk gefordert. Uneinigkeit herrschte einzig über den zu befolgenden Kurs des neuen Aussenministers. Zwar wurde keine fundamentale Kritik an der Neutralität geübt – noch war Krieg –, doch liessen sich unterschiedliche Erwartungen bezüglich der zukünftigen Stellung der Schweiz in der Welt ausmachen. So fanden sich neben zahlreichen Stimmen, die sich für Kontinuität und eine Weiterführung der

¹⁷¹ Die Parlamentsdebatte vom 12. Dezember 1944 zur Aussenpolitik der Nachkriegszeit ist ediert in: Sten. Bull. NR., 1944, 490-509.

¹⁷² Ebd., 503.

vorsichtigen, integralen Neutralitätspolitik aussprachen,¹⁷³ auch Rufe nach einem Kurswechsel in der Aussenpolitik. Der sozialdemokratische Nationalrat Paul Meisterhans etwa ermahnte die Bundesversammlung:

Es wäre wenig geändert, wenn wir bloss einen neuen Chef des Politischen Departementes hätten, und dann eben den bisherigen Kurs fortsetzten, in der Überzeugung, es gebe Konstanten, die unverändert bleiben müssen. Gegenüber einer sich wandelnden Welt werden wir auch unsere Politik wechseln müssen [...].¹⁷⁴

Meisterhans forderte deshalb eine verstärkte internationale Solidarität der Schweiz, die auch dem alliierten Konzept des unteilbaren Friedens Rechnung tragen würde.

Max Petitpierre war weder mit solchen aussenpolitischen Grundsatzdebatten vertraut, noch fühlte er sich den hohen Anforderungen, die das Amt des Aussenministers stellte, gewachsen. In seinen Memoirenblättern hielt er fest, dass er Bundesrat wider Willen geworden sei.¹⁷⁵ Nie hatte er eine politische Karriere angestrebt. Nur zögerlich und nach intensiver Überzeugungsarbeit anderer liess er sich als Vertreter des Freisinns 1937 in den Grossen Rat des Kantons Neuenburg wählen, primär um sein Fernbleiben vom Militärdienst kompensieren und dem Land einen Dienst erweisen zu können. Eher zufällig wurde er 1942 Ständerat, doch blieben seine Professur für Privatrecht in Neuenburg und sein Amt als Präsident der schweizerischen Uhrenkammer Schwerpunkte seiner Tätigkeit. Als sein Name für die Bundesratswahl nach Pilet-Golaz' Rücktritt ins Spiel gebracht wurde, lehnte er ab – und wurde trotzdem gewählt! Am 14. Dezember erkor ihn die Bundesversammlung bereits im ersten Wahlgang zum neuen Bundesrat. Petitpierre war konsterniert und überwältigt, bedingte sich 48 Stunden Bedenkzeit, nahm schliesslich an und bereute seinen Entscheid umgehend wieder:

¹⁷³ Exemplarisch für ein Votum gegen jegliche Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik nach dem Krieg sei hier noch einmal Gottlieb Duttweiler zitiert, der rigoros für eine Beibehaltung der integralen Neutralität plädierte und seine Ausführungen abschloss mit der Bemerkung: „Die schweizerische Neutralität unterscheidet sich von der Neutralität im allgemeinen Sinne. Sie ist unser politisches Credo, unser Glaube. [...] Die Neutralität ist für uns gleichbedeutend mit der Unabhängigkeit [...]. Es gibt keine Diskussion über die schweizerische Neutralität!“ Sten. Bull. NR., 1944, 490-509, 502.

¹⁷⁴ Sten. Bull. NR., 1944, 490-509, 492.

¹⁷⁵ *Memoirenblätter Petitpierres*, MON ELECTION AU CONSEIL FEDERAL, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24. Die folgenden Ausführungen beruhen auf diesem Dokument.

Au moment de mon élection, j'étais convaincu qu'une erreur avait été commise, que je ne serais pas à la hauteur de ma tâche et qu'au bout de peu de temps je devrais me retirer.¹⁷⁶

Petitpierre schreibt in seinen Erinnerungen weiter, er habe nach der Wahl schreckliche Tage erlebt. Er sei überzeugt gewesen, für den Posten eines Bundesrats nicht geschaffen zu sein, da er schon immer Angst vor Arbeit in der Öffentlichkeit gehabt habe und es ihm zudem an Eloquenz mangle. Ein befreundeter Arzt hätte ihm ein Zeugnis ausstellen sollen, um die Wahl rückgängig zu machen, doch habe sich dieser geweigert. Es sei aber noch schlimmer gekommen, denn anstatt wie erwartet das Justiz- und Polizeidepartement zugesprochen zu bekommen, habe er schliesslich das Aussenministerium übernehmen müssen, das ihm völlig fremd gewesen sei:

En effet, j'avais été trop peu de temps député au Conseil des Etats pour bien connaître l'administration fédérale. Et le Département politique m'était un des plus étrangers. Je n'y connaissais personne.¹⁷⁷

In der Tat bedeutete die Besetzung des Politischen Departements mit Petitpierre einen Bruch mit der Tradition. War bis nach dem Ersten Weltkrieg das Aussenministerium mit wenigen Ausnahmen in den Händen des jeweiligen Bundespräsidenten, wurde es nach der Aufgabe dieses Rotationsprinzips jeweils einem der erfahrensten Bundesräte zugeteilt.¹⁷⁸ Dass nun ein politisch wenig ausgewiesener, aussenpolitisch unerfahrener, erst 45jähriger Bundesrat zum Aussenminister erkoren wurde, löste in der Schweiz Erstaunen aus. Die Weigerung der übrigen Bundesräte, dieses Amt zu übernehmen, kann als Ausdruck der zu erwartenden Schwierigkeiten gewertet werden, die der schweizerischen Aussenpolitik bevorstanden.¹⁷⁹

¹⁷⁶ *Memoirenblätter Petitpierres*, DEPART DU CONSEIL FEDERAL, 5.10.1963 [vervollständigt 22.5.1968], BA, E 2800 1990/106/24.

¹⁷⁷ *Memoirenblätter Petitpierres*, MON ELECTION AU CONSEIL FEDERAL, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

¹⁷⁸ Kreis, Georg. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: 1. Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg (1848-1914).“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 27-40; Altermatt, *Teil I: Bundesrat und Bundesräte*, 19-34.

¹⁷⁹ Zur Wahl Petitpierres vgl. auch: Zehnder, Alfred. „Die aussenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 13-32; Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 20.

2.1.2 Amtsantritt in schwieriger Zeit

Petitpierres Amtsantritt im Februar 1945 fand denn auch im Zeichen drängender Probleme statt. Insbesondere die unerwartete Bereinigung aller grundsätzlichen Differenzen zwischen den Grossmächten bezüglich der zukünftigen Weltorganisation an der Konferenz in Jalta zu Beginn des Monats und die Festlegung der Gründungsversammlung der Vereinten Nationen bereits auf den April verlangten nach raschen Grundsatzentscheidungen in der schweizerischen Aussenpolitik. Diese Entscheide galt es zudem vor dem Hintergrund der gravierenden – und nach wie vor zunehmenden – politischen und wirtschaftlichen Isolation zu treffen, in der sich die Schweiz in den letzten Kriegsmonaten befand. So waren seit Monaten die diplomatischen Beziehungen mit Frankreich unterbrochen, weil sich General de Gaulle verärgert zeigte über die engen Beziehungen der Schweiz mit der Vichy-Regierung und die Ernennung Walter Stuckis als Gesandten in Paris aus Protest ablehnte. Aus der Sowjetunion kamen weiterhin unablässig Vorwürfe des profaschistischen Verhaltens an den Bundesrat, und Washington drohte mit ernsthaften Konsequenzen, sollte die Schweiz nicht endlich ihre Handelsbeziehungen zu Deutschland einstellen.¹⁸⁰

Insbesondere der grosse Druck aus den USA, wo sowohl die Presse wie auch die Administration Roosevelt heftige Kritik an der Eidgenossenschaft übten, bedeutete für den Bundesrat eine schwerwiegende Hypothek. Die alliierte Wirtschaftsblockade gegenüber der Schweiz verursachte im Frühjahr 1945 einen Rohstoff- und Nahrungsmittelmangel von besorgniserregendem Ausmass. Vielleicht noch schlimmer waren die fundamentalen amerikanischen Attacken gegen die schweizerische Neutralität und die Warnung Roosevelts, dass Bern mit seinem egoistischen Verhalten die Integration in die internationale Nachkriegsordnung aufs Spiel setze. Im moralischen Sendungsbewusstsein des amerikanischen Präsidenten war kein Platz mehr für ein Dazwischenstehen, und Roosevelt betonte gegen Kriegsende mehrfach, dass das neue, kriegsächtende Völkerrecht die Neutralität nicht mehr tolerieren würde.¹⁸¹

¹⁸⁰ Zur Isolation der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs vgl.: Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 21-258; Gabriel, *The American Conception of Neutrality*, 42-65.

¹⁸¹ Zum Druck der Vereinigten Staaten auf die Schweiz zu Beginn des Jahres 1945 vgl.: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 99-122.

Petitpierre sah sich aber nicht nur immensen inhaltlichen Problemen ausgesetzt. Auch auf der personellen Ebene war er mit Spannungen konfrontiert. So führte die Ernennung Walter Stuckis zum Chef der Abteilung für Auswärtiges im Februar 1945 zu einem sehr konfliktiven Arbeitsverhältnis zwischen den beiden Hauptentscheidungsträgern des EPD. Hier der unerfahrene, noch unsichere neue Bundesrat, dort der autoritäre, altgediente, krisenerprobte Spitzendiplomat, der zudem über ein ausgezeichnetes Beziehungsnetz sowohl innerhalb der Verwaltung als auch auf dem internationalen Parkett verfügte. Bereits nach wenigen Wochen kam es zu einem Eklat, als Stucki Bundespräsident Eduard von Steiger seinen Rücktritt bekanntgab, da sein Arbeitsverhältnis zu Petitpierre schlecht sei und er sich nicht unterordnen könne.¹⁸² Zwar liess sich der Chef der Abteilung für Auswärtiges in der Folge überzeugen, bis auf weiteres im Amt zu bleiben, doch blieb das Klima zwischen ihm und dem Aussenminister angespannt – keine günstige Konstellation angesichts der drängenden strategischen Fragen bezüglich der künftigen schweizerischen Aussenpolitik.¹⁸³

2.1.3 Neugewichtung der Akteure im ausserpolitischen Entscheidungsfindungsprozess

Petitpierres schwache Position im Vergleich zu den anderen Bundesräten und gegenüber Stucki sowie seine mangelnden Kenntnisse in ausserpolitischen Belangen brachten zwangsläufig auch eine strukturelle Veränderung des Entscheidungsfindungsprozesses mit sich. Während Pilet-Golaz einen autoritären und intransparenten Regierungsstil pflegte, stützte sich sein Nachfolger von Beginn an auf die Meinung und Beratung anderer Akteure ab. Feststellen unter Petitpierre lassen sich eine Aufwertung der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats, die Herausbildung einer kleinen Gruppe von Beratern, welche die Beschlussfassung des Aussenministers entscheidend prägen sollten, sowie ein Bedeutungsverlust der Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit.

¹⁸² *Bundespräsident E. von Steiger an den Gesamtbundesrat*, BETR. BESPRECHUNG MIT HERRN MINISTER DR. STUCKI, DIENSTAG, DEN 20. MÄRZ 1945, 20.3.1945, BA, E 2800 1967/59/93/9/3.

¹⁸³ Einem privaten Schreiben des Legationsrats Clemente Rezzonico zufolge soll Petitpierre zudem im EPD eine generell deprimierte Stimmung vorgefunden haben, die geprägt war von dem überraschenden Rücktritt Pilet-Golaz' und einer grossen Müdigkeit nach den arbeitsintensiven Kriegsjahren. *Legationsrat C. Rezzonico an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 19.1.1945, Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), Nachlass Ruegger 23.4.2.

Die 1936 institutionalisierte ausserpolitische Kommission des Nationalrats hatte sowohl unter Motta als auch unter Pilet-Golaz ein Schattendasein gefristet.¹⁸⁴ Die Tatsache, wonach lediglich der Aussenminister die Kommission einberufen konnte, brachte es mit sich, dass diese nur selten und unregelmässig zusammentrat – und meist erst nach langem Drängen des Kommissionspräsidenten. Zudem konnte sie nie konsultativ wirken, sondern wurde im Sinne eines blossen Begutachtungsausschusses lediglich nachträglich über Entscheide des Bundesrats informiert.¹⁸⁵ Dieser Zustand änderte sich mit dem Amtsantritt Petitpierres fast augenblicklich. Der neue Aussenminister gestand der Kommission das Recht zu, sich selber einzuberufen, akzeptierte vier bis sechs zweitägige Sitzungen im Jahr und legte zusammen mit dem Kommissionspräsidenten inhaltliche Schwerpunkte fest.¹⁸⁶ Im Unterschied zu Pilet-Golaz stellte er nicht sein jeweiliges Exposé zur Lage der Schweiz in den Mittelpunkt, sondern räumte den Anfragen der Kommissionsmitglieder und den Debatten viel Platz ein.¹⁸⁷

Petitpierre gab der Kommission den Charakter eines eigentlichen Diskussionsforums und kam damit der Forderung nach einem verstärkten Austausch zwischen Parlament und dem EPD nach.¹⁸⁸ Die Bedeutungszunahme der

¹⁸⁴ Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Entstehungsgeschichte der parlamentarischen ausserpolitischen Kommissionen steht noch aus. Einige Informationen finden sich in: Bretscher, *Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik*, 43-48. Vgl. ferner: Diez, Emanuel. „Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung.“ In: Altermatt, Urs und Judit Garamvölgyi (Hg.). *Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*. Bern und Stuttgart: Haupt, 1980, 431-442.

¹⁸⁵ In den Handakten von Pilet-Golaz finden sich mehrere Zeugnisse von Kommissionsmitgliedern, die sich über diese Missstände beklagen: BA, E 2809 1/1.

¹⁸⁶ Zur formellen Aufwertung der Kommission vgl.: *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1156. NATIONALRÄTLICHE KOMMISSION FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN; ABÄNDERUNG DES BESCHLUSSES VOM 23.4.1936, 29.5.1945, BA, E 1004.1 1/457. Die entsprechende Debatte im Nationalrat vom 19.6.1945 ist ediert in: Sten. Bull. NR., 1945, 233-245. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Ablehnung eines Antrags, wonach alle Fraktionen und nicht nur die Regierungsparteien in der Kommission vertreten sein sollten. Ebd., 245.

¹⁸⁷ Die Mehrzahl der Sitzungsprotokolle der ausserpolitischen Kommission befindet sich in folgenden Dossiers: BA, E 2001 (D) 3/2; BA, E 2800 1967/60/1. Zu beachten gilt es, dass aus Gründen der Geheimhaltung nicht alle Sitzungen protokolliert wurden.

¹⁸⁸ Nach der ersten Sitzung der Kommission unter Petitpierre hielt der sozialdemokratische Nationalrat Fritz Giovanoli zufrieden fest, dass endlich einmal sachliche Diskussionen stattfinden konnten. Seinen Dank an den neuen Aussenminister schloss er mit der Feststellung, dass nun erstmals auch wichtige Informationen weitergegeben worden seien: „Unter der Leitung des Herrn Bundesrat Pilet-Golaz war das anders. Dieser hat uns oft unter dem Siegel der

Kommission widerspiegelt sich auch darin, dass der Ständerat, der sich 1936 noch gegen eine Einmischung in die aussenpolitische Kompetenz des Bundesrats ausgesprochen hatte, im September 1945 ebenfalls eine aussenpolitische Kommission schuf, die fortan unmittelbar vor oder nach dem Ausschuss des Nationalrats tagen sollte.¹⁸⁹ Welches Gewicht den Gremien der beiden Räte in der Entscheidungsfindung Petitpieres zukam, lässt sich nicht genau eruieren. Dass sie in der Meinungsbildung des jungen Bundesrats aber eine gewisse Rolle spielten, ist zumindest zu vermuten.

Zum eigentlichen Stilmittel der Amtsführung Petitpieres wurde seine enge Zusammenarbeit mit einigen wenigen Beratern. Von Beginn an konsultierte der Aussenminister bei wichtigen Problemen und Entscheidungen drei politische Persönlichkeiten, die nicht in der Bundeszentrale in Bern tätig waren und ihm damit von aussen in seiner Position gegenüber dem EPD wie dem Gesamtbundesrat den Rücken stärken konnten. Die schweizerischen Gesandten in London und Paris, Paul Ruegger und Carl Jacob Burckhardt sowie der Genfer Professor William E. Rappard wurden zu Schlüsselfiguren im Meinungsbildungsprozess Petitpieres und waren massgeblich daran beteiligt, dass sich der Vorsteher des Politischen Departements in relativ kurzer Zeit ein eigenes politisches Profil aneignen konnte.

Wichtigster Berater Petitpieres war von Anfang an Paul Ruegger. Der Jurist und Diplomat war seit 1944 Missionschef in London und mit der schweizerischen Aussenpolitik bestens vertraut.¹⁹⁰ Bereits in den 1920er Jahren war er für das EPD unter Max Huber im Völkerbund tätig, amtierte als stellvertretender Gerichtsschreiber am Internationalen Gerichtshof in Den Haag, fungierte als Legationsrat in Rom und Paris, leitete 1931-1933 die politische Sektion der Abteilung für Auswärtiges und war 1935-1942 schweizerischer Gesandter in Rom. In Grossbritannien gelang es ihm dank seinem grossen Beziehungsnetz,

Verschwiegenheit Dinge mitgeteilt, die man schon Tage vorher auf dem Bundesplatz von jeder Marktfrau erfahren konnte.“ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.3.1945, BA, E 2001(D) 3/2.

¹⁸⁹ DoDiS, Organisation, CONSEIL DES ETATS/COM. DES AE.

¹⁹⁰ Die folgenden Ausführungen zu Ruegger beruhen auf: AfZ, Nachlass Ruegger; BA, E 2800 1967/59/91; DoDiS, Person, RUEGGER, PAUL. Vergleiche dazu auch die ihm gewidmete Festschrift: Umbricht, Victor H. et al. (Hg.). *A Paul Ruegger pour son 80e anniversaire, 14 août 1977*. Basel: Schudel, 1977.

innert kurzer Zeit enge Kontakte zu britischen Regierungsvertretern herzustellen, was für die schweizerische Diplomatie von grossem Wert war.

Das Vertrauen Petitpieres gewann Ruegger bereits vor dessen Amtsantritt. In einem ausführlichen Schreiben vom 24. Januar 1945 orientierte er den angehenden Aussenminister über die drängenden Fragen der schweizerischen Aussenpolitik und den Stand der alliierten Nachkriegsplanung. Auch informierte der Gesandte seinen neuen Chef, wie die schweizerische Regierung 1919 reagiert hatte, als sie mit ähnlichen Problemen konfrontiert gewesen war. Beeindruckt dürfte Petitpierre vor allem deshalb gewesen sein, weil ihm Ruegger in diesem Schreiben hilfreiche, konkrete Massnahmen vorschlug. Insbesondere die Idee der Erarbeitung einer „Doctrin Suisse“ bezüglich der eidgenössischen Position gegenüber der alliierten Nachkriegsordnung überzeugte den Vorsteher des EPD auf Anhieb.¹⁹¹ Dieses erste Schreiben Rueggers war der Anstoss zu einer intensiven Zusammenarbeit, die sich durch einen umfangreichen Briefwechsel und mehrere Besuche des Gesandten in Bern manifestierte und die bereits nach wenigen Monaten in eine Freundschaft mündete.¹⁹² Seine Wertschätzung für Rueggers Beraterstätigkeit drückte Petitpierre noch Jahrzehnte später in einer öffentlichen Würdigung des Diplomaten aus. Zur Rolle seines Gesandten in London hielt er fest:

Il ne concevait d'ailleurs pas son rôle comme étant limité à la représentation du pays et à l'exécution des instructions qu'il recevait de Berne. L'esprit toujours en éveil il savait, quand les circonstances le commandaient, inspirer des initiatives. Bien plus, dans toutes les situations, grâce à la somme de connaissances et d'expériences qu'il avait acquise, grâce aussi à une imagination féconde, il était

¹⁹¹ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, RAPPORT POLITIQUE NO. 3, DDS, Bd. 15, no. 346. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Secrétan, wie in dieser Arbeit bereits dargelegt, schon im Februar 1944 gegenüber Pilet-Golaz die Notwendigkeit einer aussenpolitischen Doktrin betont hatte: *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, EBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE, 2.2.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0. Inwiefern sich Ruegger mit seiner Idee von Secrétan hatte inspirieren lassen und ob der Chef der SVN auch gegenüber Petitpierre seinen Vorschlag wiederholte, lässt sich aufgrund der Quellen nicht ausmachen.

¹⁹² Ruegger blieb auch nur auf Petitpieres ausdrücklichen Wunsch bis 1948 in London, obwohl er seit dem Kriegsende aus gesundheitlichen Gründen den Posten in Rom bevorzugt hätte. Vgl. dazu: *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 27.4.1945; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 4.6.1945, beide in BA, E 2800 1967/59/91.

en mesure de faire des suggestions ou de proposer des solutions. Aussi son opinion ne m'était-elle jamais indifférente.¹⁹³

Ebenfalls von zentraler Bedeutung für Petitpierre war Carl Jacob Burckhardt. Die Ernennung des Professors für Geschichte und ehemaligen Hochkommissars des Völkerbunds zum schweizerischen Gesandten in Paris war die erste Amtshandlung des neuen Aussenministers.¹⁹⁴ Zum damaligen Zeitpunkt kannte er Burckhardt nicht persönlich, doch war dieser nach dem Widerstand de Gaulles gegen die Ernennung Stuckis und dem freiwilligen Verzicht Rappards zum Kronfavoriten des Gesamtbundesrats für den Ministerposten in Frankreich avanciert. Gemäss Petitpierre bedurfte es einer grossen Überzeugungsarbeit, Burckhardt überhaupt zur Annahme der Gesandtentätigkeit zu bewegen, war dieser doch bereits zum Präsidenten des IKRK erkoren worden.¹⁹⁵ Nach Burckhardts Amtsantritt im Februar 1945 entwickelte sich jedoch schnell ein ähnlich reger Briefkontakt zwischen dem Vorsteher des Politischen Departements und seinem Minister in Paris, wie dies bereits mit Ruegger der Fall war.¹⁹⁶

Auch Burckhardt gelang es, wichtige Kontakte zu seiner Gastregierung zu knüpfen, auch er wurde zu einem wichtigen Informanten, Berater und auch Freund Petitpierres. Der Aussenminister bedankte sich für die vielfältige Unterstützung und Beratung mit einem Brief an Burckhardt zum Jahresende 1945, worin er festhielt, wie sehr er dessen Arbeit schätzte:

Les heures que j'ai passées avec vous à discuter objectivement des questions qui nous préoccupent m'ont fait oublier l'incroyable médiocrité et la constante mesquinerie du personnel politique, qui prétend diriger les affaires du pays. [...] Leurs jugements sont déformés par de petits sentiments, de petites haines, de petites ambitions. Ils ne recherchent pas la vérité – souvent ils la craignent – ils sont dépourvus de noblesse. [...] Le but de ma lettre n'est d'ailleurs pas de vous parler de politique, mais de vous exprimer ma reconnaissance pour le sacrifice que vous aurez fait en acceptant de représenter la Suisse à Paris. Vous pouvez aujourd'hui

¹⁹³ Petitpierre, Max. „Hommage à Paul Ruegger.“ In: Umbricht, Victor H. et al. (Hg.). *A Paul Ruegger pour son 80e anniversaire, 14 août 1977*. Basel: Schudel, 1977, 21-26, 23.

¹⁹⁴ *Memoirenblätter Petitpierres*, LA FIN DE LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24. Zur Ernennung Burckhardts vgl. auch: Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 156.

¹⁹⁵ 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, 325.

¹⁹⁶ Der persönliche Briefaustausch zwischen Petitpierre und Burckhardt befindet sich in: BA, E 2800 1967/59/84 sowie 1990/106/16. Burckhardts politische Berichte sind archiviert in: BA, E 2800 1967/60/9.

mesurer l'importance du service que vous avez rendu non seulement au Conseil fédéral mais à tout le pays. Rarement un Ministre de Suisse aura joué un rôle que depuis quelques mois vous jouez à Paris.¹⁹⁷

William E. Rappards Verhältnis zu Petitpierre war weniger persönlich als dasjenige von Burckhardt oder Ruegger, aber – zumindest 1945/46 – kaum weniger intensiv und einflussreich. Der Rechtsprofessor und Direktor des „Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales“ in Genf war bereits seit dem Ende des Ersten Weltkriegs ein herausragender Exponent der schweizerischen Aussenpolitik. Seinen ausgezeichneten Beziehungen zur amerikanischen Regierung war es zu verdanken, dass die Schweiz trotz ihrer Neutralität dem Völkerbund beitreten konnte. Seine Leistungen im Dienste des Völkerbunds hatten ihm internationales Ansehen verliehen und sein Engagement hatte massgeblich dazu beigetragen, dass Genf zu einem internationalen Zentrum wurde. Rappard war es, der oftmals im Namen des Bundesrats Reisen tätigte und mit seiner Weltgewandtheit und perfekten Beherrschung der englischen Sprache die Schweiz an internationalen Konferenzen vertrat.¹⁹⁸

Die Entstehungsgeschichte der Zusammenarbeit zwischen Petitpierre und Rappard lässt sich aufgrund der Quellen nicht rekonstruieren. Tatsache ist, dass der Aussenminister von Beginn an einen regelmässigen Briefverkehr mit dem Genfer Professor pflegte.¹⁹⁹ Mehrere Schreiben im Nachlass Rueggers zeigen auch, dass Rappard in Bern oft lange Nachmittage mit Petitpierre zusammass und über aussenpolitische Themen beriet.²⁰⁰ Überraschen kann dies nicht, hatte damit doch Petitpierre den wohl besten Schweizer Kenner der internationalen Politik an seiner Seite.²⁰¹

¹⁹⁷ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Paris, C. Burckhardt*, 15.1.1946, DDS, Bd. 16, no. 54.

¹⁹⁸ Peter, *William E. Rappard und der Völkerbund*, 18-30 sowie 175; Monnier, *William E. Rappard*. Rappard verbrachte seine Jugend und Teile seines Studiums in den Vereinigten Staaten, weshalb er im Unterschied zu den meisten zeitgenössischen Politikern der englischen Sprache mächtig war.

¹⁹⁹ Die Briefe befinden sich im Bundesarchiv: BA, E 2800 1990/106/17.

²⁰⁰ AfZ, Nachlass Ruegger 23.9.5.

²⁰¹ Rappard wurde seit 1944 auch in öffentlichen Veranstaltungen – insbesondere der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung – immer wieder als Referent zum Thema der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit eingeladen. SCHWEIZERISCHE VÖLKERBUNDSVEREINIGUNG: MITTEILUNGEN UND DOKUMENTE 22. JAHRGANG, NO. 5, OKTOBER 1944, [undatiert], BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1; *Protokoll der Sitzung der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung vom 26.11.1944*, 28.11.1944, BA, E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1.

Bemerkenswert ist, dass diese drei Berater nicht nur individuell in engem Kontakt mit Petitpierre standen, sondern auch untereinander befreundet waren.²⁰² Es handelte sich hier um ein eigentliches Beratergremium, das sich gemeinsam mit der konzeptionellen Entwicklung der schweizerischen Aussenpolitik auseinandersetzte und auf die Entscheidungsfindung des Aussenministers entscheidenden Einfluss ausübte. Zwar kam dies nicht einem eigentlichen Einflussmonopol gleich, war doch Petitpierre etwa auch auf die Erfahrung Stuckis und die Informationen Bruggmanns angewiesen. Dennoch kam Akteuren wie diesen meist nur sekundäre Bedeutung zu, da sie nicht das Vertrauen des Aussenministers zu gewinnen vermochten. Insbesondere Bruggmann erlangte nie die Rolle, die ihm als schweizerischen Repräsentanten in den USA eigentlich hätte zukommen sollen. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass Petitpierre dessen inhaltlichen Analysen der amerikanischen Nachkriegsplanung wenig traute. Beispielsweise vertrat Bruggmann noch im April 1945 die Meinung, wonach eine neue Weltordnung nicht zustande kommen und in den Vereinigten Staaten wie schon nach dem Ersten Weltkrieg der Isolationismus Überhand nehmen werde, weshalb die Schweiz auch nicht mit einer Entscheidungssituation konfrontiert werden würde.²⁰³ Petitpierre teilte eine solche Einschätzung nicht, sondern stimmte mit Ruegger überein, dass ein dringender Handlungsbedarf bestand. Bruggmann war deshalb für den Aussenminister lediglich als Informationslieferant von Relevanz, nicht aber als Konsultant.

Mit der Fokussierung auf diesen kleinen Beraterkreis einher ging ein Bedeutungsverlust der Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit. Unter Petitpierre wurden keine grossen Berichte an den Bundesrat mehr verfasst und keine Handlungsvorschläge mehr formuliert. Stattdessen fungierten Secrétan und seine Mitarbeiter nur noch als Dokumentationszentrum, das den Departementsvorsteher in monatlichen Zusammenfassungen über die Entwicklung der

²⁰² Beleg dafür ist der umfangreiche Briefverkehr zwischen Ruegger, Rappard und Burckhardt: AfZ, Nachlass Ruegger 23.3.3. sowie 23.9.5; BA, E 2800 1990/106/17. Die Verbindungen manifestierten sich auch dadurch, dass einerseits Rappards Sohn in Rueggers Gesandtschaft in London arbeitete und andererseits Burckhardt an Rappards Institut Vorlesungen hielt.

²⁰³ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 12.4.1945, DDS, Bd. 15, no. 413; *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 26.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/23.

alliierten Planungen informierte.²⁰⁴ In dieser Funktion der Grundlagenbereitstellung war die SVN für Petitpierre mit Sicherheit von grossem Wert. Gerade in den ersten Wochen seiner Amtstätigkeit studierte der Aussenminister intensiv die zahlreichen Planungsdossiers, die unter seinem Vorgänger Pilet-Golaz erstellt worden waren, insbesondere jene zur geschichtlichen Bedeutung der schweizerischen Neutralität.²⁰⁵ Eine konkrete Einflussnahme der SVN auf die Entscheidungsfindung unter Petitpierre lässt sich aber nicht feststellen. Trotz physischer Nähe scheint Secrétan nie denselben Zugang zu seinem Chef gefunden zu haben wie Ruegger, Burckhardt und Rappard.

2.2 Erste aussenpolitische Standortbestimmung im Kontext der Gründung der Vereinten Nationen

Die Vorzeichen für eine Grundsatzevaluation der Aussenpolitik im April 1945 standen schlecht. Zeitnot, scharfe internationale Kritik an der Schweiz und ihrer Neutralität sowie ein mit der Materie und politischen Führungsaufgaben wenig vertrauter Aussenminister bildeten einen Rahmen, welcher der Bedeutung einer solchen Aufgabe kaum gerecht werden konnte. Dennoch war Petitpierre von der Notwendigkeit einer solchen Strategiedebatte überzeugt. Rueggers Anregung,

²⁰⁴ *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftssekretär F. de Diesbach*, DIE VORBEREITUNG DER FRIEDENSORDNUNG IM DEZEMBER 1944, 28.12.1944; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi*, LES EFFORTS EN VUE DE LA PAIX: AU MOIS DE JANVIER 1945, [Februar 1945]; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi*, LES EFFORTS EN VUE DE LA PAIX: AU MOIS DE FÉVRIER 1945, [März 1945]; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, CONTRIBUTION À L'ORGANISATION POLITIQUE INTERNATIONALE (AU MOINS DE MARS 1945), 5.4.1945; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi*, LES EFFORTS EN VUE DE LA PAIX AU MOIS D'AVRIL 1945, [Mai 1945], alle in BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0. Neben diesen monatlichen Zusammenfassungen wurden auch zwei Spezialstudien verfasst: *Interne Studie des EPD*, CONFÉRENCE À TROIS DE YALTA, 13.2.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.12.12; *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, NACHKRIEGSHILFE UND WIEDERAUFBAU, 5.4.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

²⁰⁵ Die Einsichtnahme Petitpieres in einzelne Dossiers lässt sich anhand seiner Kürzel im Benutzerverzeichnis belegen. Das Dossier „Neutralité Suisse“ befindet sich in: BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.41. Im März 1945 wurde für Petitpierre zudem ein Bericht zu den Nachkriegsplanungen unter Pilet-Golaz verfasst: *Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET L'APRÈS-GUERRE, 5.3.1945, BA, E 2800 1967/60/17.

eine schweizerische Doktrin zu erarbeiten,²⁰⁶ nahm er umgehend auf und berief in Absprache mit seinem Gesandten in London sowie Stucki auf den 12. April eine Studiengruppe ein, die sich mit der schweizerischen Position gegenüber der neuen Weltorganisation und den entsprechenden konzeptionellen Konsequenzen auseinandersetzen sollte.

Vorgängig solcher Evaluationen galt es jedoch, das drängende Problem der Wirtschaftsbeziehungen mit den Alliierten anzugehen. Am 19. Januar 1945 hatte der amerikanische Präsident Franklin Delano Roosevelt den Bundesrat informiert, dass die schweizerischen Handelsbeziehungen mit Deutschland für die Vereinten Nationen nicht mehr länger tragbar seien und er seinen Finanzexperten und Berater Laughlin Currie nach Bern entsenden werde.²⁰⁷ Angesichts ihrer isolierten Lage und wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Alliierten konnte sich die Eidgenossenschaft dem Druck nicht mehr länger entziehen und willigte in Verhandlungen ein.

Die vom 12. Februar bis 8. März 1945 stattfindenden Gespräche waren für die Schweiz von grösster Bedeutung. Jetzt galt es, die Neutralitätspolitik zu rechartifizieren und die wirtschaftliche Existenz des Landes zu sichern. Diese gleich zu Beginn der Amtszeit Petitpierres eintretende, kapitale Herausforderung an die schweizerische Aussenpolitik war auch für die danach folgende konzeptionelle Evaluation relevant, galt sie doch unter anderem als Lackmustest für die weitere

²⁰⁶ Ruegger formulierte seine Idee, eine Gesamtstrategie zu erarbeiten, in mehreren Schreiben: *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, 24.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 346; *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 24.2.1945, BA, E 2300 London/39 A.21.31; *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Chef der AfA, W. Stucki*, 8.3.1945, BA, E 2001 (D) 4/70 E.140. Auch die SVN wies im Februar 1945 darauf hin, dass „gewisse Entschlüsse und Direktiven“ gefasst werden müssten: *Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi an den stellvertretenden Chef der AfA, K. Stucki*, 13.2.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.20.3.

²⁰⁷ Roosevelt hielt in seinem Schreiben fest: „We have respected the traditional neutrality of your country and have sympathized with the past difficulties of your position. We forbore pressing our demands when you were isolated by our enemy and were in no position to do other than carry on a large trade with him. Now, however, the fortunes of war have changed. [...] I know in these circumstances that you will be eager to deprive the Nazis of any further assistance. It would indeed be a trial to any freedom-loving Swiss to feel that he had in any way impeded the efforts of other freedom-loving countries to rid the world of a ruthless tyrant. I speak strongly as every day the war is prolonged costs the lives of some of my countrymen.“ *Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, F.D. Roosevelt, an Bundespräsident E. von Steiger*, 19.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 342.

internationale Akzeptanz der Neutralität. Im Folgenden soll daher zuerst die Bedeutung der Currie-Verhandlungen für das helvetische Neutralitätsverständnis im Frühjahr 1945 analysiert werden, um anschliessend die Formulierung der „provisorischen Doktrin“ zu untersuchen.

2.2.1 Rückwirkungen der Currie-Verhandlungen auf die aussenpolitische Wahrnehmung der Entscheidungsträger

Die anfangs Februar in der Schweiz eintreffende Delegation Curries mit Vertretern der USA, Frankreichs und Grossbritanniens wurde von der Bevölkerung mit Enthusiasmus begrüsst, handelte es sich doch um die erste helvetische Fühlungnahme mit der freien Welt auf schweizerischem Boden seit Jahren. Für den Bundesrat hingegen war Curries Anwesenheit mit einer grossen Anspannung und hektischen Vorbereitungen verbunden, da vom Amerikaner bereits in seiner Eröffnungsrede in Bern nichts weniger als die sofortige Einstellung jeglicher helvetischer Hilfeleistung an die Achsenmächte gefordert wurde. Nur wenn die Schweiz unverzüglich ihre Exporttätigkeit nach Deutschland einstelle, den Gotthardtransit schliesse und den Nazis nicht mehr länger als Finanzdrehscheibe zur Verfügung stehe, würden ihr von alliierter Seite Waren, Rohstoffe und Transporterleichterungen durch Frankreich zugestanden.²⁰⁸ Die Feststellung des Historikers Hans Ulrich Jost, dass der Zweite Weltkrieg für die Schweiz mit diesen Forderungen eigentlich erst richtig begann, ist trotz ihres provokativen Charakters nicht ganz abwegig.²⁰⁹

Petitpierre war mit dem Verhandlungsgegenstand wenig vertraut. In seinen Memoirenblättern hält er fest, dass er bei den Currie-Verhandlungen Stucki das Zepher überlassen und selber nur eine kleine Rolle gespielt habe.²¹⁰ Eine dementsprechend grosse Aktivität entfaltete der Chef der Abteilung für Auswärtiges. Zwar partizipierte er nicht an den einzelnen technischen Verhandlungen,

²⁰⁸ *Eröffnungsrede des amerikanischen Delegationsleiters, L. Currie, anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Schweiz und den Alliierten*, OPENING STATEMENT, 13.2.1945, BA, E 2001 (E) 2/555. Zu den Currie-Verhandlungen vgl.: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 357-384; Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 125-153.

²⁰⁹ Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 150-155.

²¹⁰ *Memoirenblätter Petitpierres*, LA FIN DE LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

doch wirkte er im Hintergrund als Bindeglied zwischen der von Rappard angeführten schweizerischen Gesamtdelegation²¹¹ und dem Bundesrat, wie auch zwischen den einzelnen Departements- und Verbandsvertretern. Die Rolle Stuckis in den Currie-Verhandlungen ist für diese Arbeit deshalb entscheidend, weil er für die Verteidigung der schweizerischen Neutralitätspolitik zuständig war. Es sind diese Rechtfertigungsbemühungen und nicht die eigentlichen wirtschaftlich-technischen Debatten, die hier primär interessieren.²¹²

Um dem Druck der Alliierten auf die Neutralität begegnen zu können, liess Stucki im Vorfeld der Verhandlungen im EPD eine „Plädoyer“ genannte Verteidigungsschrift anfertigen, die einen umfassenden Überblick über die schweizerische Neutralitätspolitik im Zweiten Weltkrieg bieten sollte. Schwerpunkte bildeten die Aussenhandelspolitik, Transitprobleme, Einschränkungen im öffentlichen Leben, Interessenvertretungen sowie das humanitäre Engagement der Eidgenossenschaft.²¹³ Im EPD konnte man für diese Schrift auf umfangreiche Vorarbeiten zurückgreifen, die seit Ende 1943 für solche Zwecke getätigt worden waren. So existierte bereits ein von Secrétan und Stucki verfasster

²¹¹ Die Delegation bestand aus William E. Rappard, dem Delegierten für Handelsverträge Prof. Paul Keller, Legationsrat Reinhard Hohl, dem Direktor der Schweizerischen Nationalbank Victor Gautier, dem Vize-Direktor des Schweizerischen Bauernverbands André Borel, dem Vertreter des Verbandes schweizerischer Konsumvereine Max Weber sowie dem Sekretär des Vororts Edwin Frey. Als Leiter vorgesehen war ursprünglich Keller, doch musste dieser krankheitshalber seine Funktion an Rappard abgeben. Zur Festsetzung von allgemeinen Verhandlungsrichtlinien wurde zudem eine Kommission unter der Führung Stuckis formiert. Diese umfasste den Direktor der Handelsabteilung Jean Hotz, den Direktor des Kriegsbüros für Industrie und Arbeit Ernst Speiser, den Chef des Kriegsernährungsamts Ernst Feisst, den Direktor der eidgenössischen Finanzverwaltung Eberhard-Ernst Reinhardt, den Präsidenten des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank Ernst Weber, den Direktor des Vororts Heinrich Homberger, den Beauftragten für das Anbauwerk Friedrich Wahlen, Legationsrat Robert Kohli sowie die Mitglieder der Verhandlungsdelegation. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, WIRTSCHAFTSVERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN, 6.2.1945, DDS, Bd. 15, no. 358.

²¹² Zu den Wirtschaftsverhandlungen liegt eine ausgezeichnete Quelldokumentation von Simone Chiquet vom 25. Februar 1997 vor, die vom Bundesarchiv in Kopieform bezogen werden kann.

²¹³ Die Materialien zu diesem Plädoyer, die im übrigen eine Fundgrube für statistische Angaben zur schweizerischen Politik während der Kriegsjahre bieten, befinden sich in: BA, E 2001-04 (-) 5/4.

Lückentext, den es nun durch die Erstellung von unzähligen Berichten und Statistiken zu füllen galt.²¹⁴

Wie dieses Plädoyer konkret aussah und in welcher Form es in den Currie-Gesprächen verwendet wurde, lässt sich aufgrund der Quellen nicht eruieren. Stucki zufolge wurde es allen schweizerischen Delegationsmitgliedern ausgehändigt, um ihnen das nötige Rüstzeug für die zu erwartenden Konfrontationen mitzugeben.²¹⁵ Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das Plädoyer auch in die Eröffnungsansprache einfluss, die Stucki anlässlich des Verhandlungsbegins am 8. Februar vor der alliierten Delegation hielt. Hierbei handelte es sich um die aus neutralitätspolitischer Sicht wichtigste Rede während der Verhandlungen, da sie eine umfassende Darlegung des schweizerischen Standpunkts bezüglich der alliierten Vorwürfe beinhaltete. Die Signifikanz dieser Ausführungen Stuckis erfordern eine detaillierte Auseinandersetzung mit dessen Argumentation.

Eingangs seiner Ansprache versicherte der schweizerische Minister der alliierten Delegation, dass die Eidgenossenschaft den Kampf der Vereinten Nationen für Freiheit und Demokratie mit „leidenschaftlicher Anteilnahme“ verfolge. Sogleich erklärte er aber, dass sie sich den alliierten Bemühungen nicht habe anschliessen können, was begründet sei mit der „ganz eigenartigen Stellung und Geschichte unseres Landes, die kaum mit irgend einem andern Lande auf der Welt verglichen werden kann“. Die sprachliche, kulturelle und religiöse Heterogenität der Schweiz bedinge eine aussenpolitische Passivität, die sich manifestiere in der unverrückbaren „Staatsdoktrin der ewigen, von keinerlei momentanen Konstellationen abhängigen Neutralität“.²¹⁶

²¹⁴ *Der Chef der AfA, W. Stucki, an Legationsrat Robert Kohli*, 27.1.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/4 F.22.02.1. Vgl. auch die Anregung Secrétans an den Bundesrat im Februar 1944, eine Verteidigungsschrift zur schweizerischen Neutralität zu verfassen: *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Pilet-Golaz*, ÉBAUCHE D'UNE POLITIQUE SUISSE D'APRÈS-GUERRE, 2.2.1944, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

²¹⁵ *Der Chef der AfA, W. Stucki, an Legationsrat Robert Kohli*, 27.1.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/4 F.22.02.1.

²¹⁶ ANSPRACHE VON HERRN MINISTER STUCKI ANLÄSSLICH DER ERÖFFNUNG DER VERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN DELEGATIONEN, 12.2.1945, BA, E 4001 (C) 3/3/18. Auch die nachfolgenden Zitate stammen aus diesem Dokument.

Sodann kam Stucki auf die Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland zu sprechen. Die Rohstoffarmut der Schweiz, erläuterte er, mache solche Handelskontakte unentbehrlich, und er insistiere darauf, dass diese in keinerlei Weise das Haager Neutralitätsrecht verletzen. Die alliierten Forderungen seien deshalb rechtlich nicht stichhaltig, und die Schweiz gehe davon aus, dass die „heilige Idee des Rechts“ doch nach wie vor ihre Bedeutung habe.

Dass die Eidgenossenschaft von Hitler nicht angegriffen wurde, erklärte Stucki hauptsächlich mit deren „fanatischen Willen zur Verteidigung“. Stolz fragte er in diesem Zusammenhang seine Zuhörerschaft:

Sind sie sicher, dass alle Völker diese Belastungsprobe ohne Gleichen ausgehalten hätten?²¹⁷

Schliesslich kam er noch einmal auf die Kritik an der Neutralität zu sprechen und hielt ihr den grossen Nutzen des schweizerischen „Dazwischenstehens“ sowohl für die kriegführenden Parteien als auch für das zukünftige Europa entgegen:

Das Wort „Neutralität“ klingt schlecht in manchen Ohren, namentlich in solchen, die unser Land nicht kennen und seine einzigartige Neutralität nicht erfasst haben. Man denkt an Krämer, die sich bereichern, während andere ihre Jugend dahinfallen sehen. Wir sind seit 1939 nicht reicher sondern sehr viel ärmer geworden. [...] Es wäre unbescheiden, wollte ich hier aufzählen, was mein Land für Verwundete, Gefangene, für Kinder und Juden, was es in Vertretung der zahllosen ihm anvertrauten Interessen getan hat und noch tut. Glauben Sie, dass eine nicht streng neutrale Schweiz der leidenden Menschheit diese Dienste hätte leisten können? [...] Und weiter: Glauben Sie nicht auch, dass wir mit unserer Synthese dieser wichtigsten Teile der europäischen Kultur, dass wir für die Erziehungsarbeit der neuen europäischen Jugend dank der Kontinuität in allen unsern Verhältnissen noch Wichtiges werden beitragen können?²¹⁸

Wie das Plädoyer kam auch diese Eröffnungsansprache Stuckis einer eigentlichen Verteidigungsrede gleich. Ob die Schweiz mit einer solchen Gesinnung die Kritik ihrer Besucher würde entschärfen können, musste sich weisen. Stucki selber äusserte unmittelbar vor den Verhandlungen gegenüber Petitpierre die Befürchtung, dass es möglicherweise um die schweizerische Neutralität geschehen sei und es vielleicht nur noch darum gehen werde, aus ihrer Aufgabe den

²¹⁷ ANSPRACHE VON HERRN MINISTER STUCKI ANLÄSSLICH DER ERÖFFNUNG DER VERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN DELEGATIONEN, 12.2.1945, BA, E 4001 (C) 3/3/18.

²¹⁸ Ebd.

höchstmöglichen Preis zu ziehen.²¹⁹ Auch gestand er anlässlich seiner Ansprache ein, die Schweiz sei den Alliierten hilflos ausgeliefert und auf deren Verständnis angewiesen.²²⁰

Entgegen Stuckis Befürchtungen fielen die Ergebnisse der Currie-Verhandlungen in Bezug auf die schweizerische Neutralität jedoch überraschend positiv aus. Äusserte sich insbesondere Currie selber zu Beginn der Gespräche noch sehr kritisch zur schweizerischen Aussenpolitik während der letzten Kriegsjahre und wartete mit dem Vorwurf der Kriegsverlängerung auf,²²¹ so zeigte er vor seiner Heimreise nach Washington gegenüber dem Bundesrat erstaunlich viel Verständnis für das helvetische Verhalten. Er sei mit einem Vorurteil an diese Verhandlungen gekommen, liess er wissen, doch habe er sich in den vergangenen Wochen überzeugen lassen, dass die Schweiz nur aus Not mit den Achsenmächte kooperiert habe und grundsätzlich die Sache der Alliierten unterstütze. Nun gehe er als „Advokat der Schweiz“ zu Präsident Roosevelt zurück, wo er sich für die Anliegen der Eidgenossenschaft einsetzen werde.²²² Entsprechend erleichtert verkündete auch Stucki an der im Anschluss an die Gespräche einberufenen Pressekonferenz, die Neutralität sei unversehrt aus den Verhandlungen hervorgegangen, was nicht zu erwarten gewesen sei.²²³

Wie lässt sich dieser Wandel erklären? Wie konnte die Schweiz Currie für ihre Seite gewinnen, obwohl Stucki in seiner Eröffnungsrede keinerlei Dankbarkeit gegenüber den Alliierten zeitigte, sondern stur auf dem Rechtsstandpunkt beharrte und in überheblicher Manier helvetische Leistungen zelebrierte? Zwei Punkte dürften massgebend gewesen sein: Erstens gelang es der

²¹⁹ *Memoirenblätter Petitpierres*, LA FIN DE LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

²²⁰ ANSPRACHE VON HERRN MINISTER STUCKI ANLÄSSLICH DER ERÖFFNUNG DER VERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN DELEGATIONEN, 12.2.1945, BA, E 4001 (C) 3/3/18. Wörtlich meinte der Minister: „Gegen deutsche Angriffe hätten wir uns mit der Waffe in der Hand verteidigen können. Wenn man uns weiter die Zufuhr versperrt, so sind wir hilflos und können uns nicht einmal wehren.“

²²¹ *Eröffnungsrede des amerikanischen Delegationsleiters, L. Currie, anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen zwischen der Schweiz und den Alliierten*, OPENING STATEMENT, 13.2.1945, BA, E 2001 (E) 2/555.

²²² *Der Vorsteher des EFZD, E. Nobs, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 2.3.1945, BA, E 2001 (E) 2/555.

²²³ PROTOKOLL DER PRESSE-KONFERENZ VOM 8. MÄRZ, 10 UHR, IM HOTEL BELLEVUE, 8.3.1945, BA, E 2801 1967/77/4.

Eidgenossenschaft, ein Verhandlungsklima zu erzeugen, das die Vertreter der USA, Frankreichs und Grossbritanniens angenehm überraschte und das diese sehr zu schätzen wussten. Insbesondere die schweizerische Zuvorkommenheit ausserhalb der eigentlichen Verhandlungsrunden – etwa in Form eines Ausflugs auf das Jungfrauoch – sowie die allgegenwärtigen Sympathiebekundungen durch die schweizerische Bevölkerung förderten ein Klima, in welchem es der Schweiz offenbar gelang, Verständnis für ihre Neutralität zu wecken.²²⁴

Zweitens – und für das Verhalten der alliierten Delegation entscheidend – war die Schweiz während der Verhandlungen weitgehend den alliierten Wirtschaftsforderungen nachgekommen. So stellte sie den Export nach Deutschland fast vollständig ein, schloss mit dem nördlichen Nachbarn kein Handelsabkommen mehr ab, sperrte den Gotthardtransit für Kohle- und Eisentransporte, verpflichtete sich auf die Blockierung und Inventarisierung aller deutscher Vermögenswerte, akzeptierte keine deutschen Goldzahlungen mehr und gewährte Frankreich einen grosszügigen Kredit. Im Gegenzug wurden ihr wie versprochen Kontingente für Lebensmittel- und Rohstofflieferungen sowie Transportkapazitäten durch Frankreich zugestanden.²²⁵ Für die Schweiz waren dies sehr harte Auflagen, doch hatte sie angesichts ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit

²²⁴ *Der Vorsteher des EFZD, E. Nobs, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 2.3.1945, BA, E 2001 (E) 2/555; *Interne Notiz des EPD*, PROGRAMME POUR UNE EXCURSION EVENTUELLE AU JUNGFRAUJOCH, 15.2.1945, BA, E 2801 1967/77/4. Beispielsweise setzte sich Stucki dafür ein, dass Currie im schönsten Appartement in dem von ihm persönlich ausgewählten Hotel logieren konnte. *Die Leitung des Berner Hotels Bellevue Palace an den Chef der Afa, W. Stucki*, 6.3.1945, BA, E 2801 1967/77/4. Auch entschloss sich der Bundesrat damals, eine „Urlauber-Aktion“ durchzuführen und amerikanische Armeeeingehörige nach Kriegsende zu einem Erholungsaufenthalt in die Schweiz einzuladen. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 10.4.1945, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.13.10.10. Stucki beklagte sich allerdings nach den Verhandlungen, man habe den fremden Gäste zu sehr die Schönheit und Unversehrtheit der Schweiz präsentiert, was sich bezüglich alliierter Nahrungs- und Rohstofflieferungen negativ auswirken werde. *Protokoll der Sitzung der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.3.1945, BA, E 2001 (D) 3/2; *Der Vorsteher des EFZD, E. Nobs, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 2.3.1945, BA, E 2001 (E) 2/555.

²²⁵ Um eine Ratifikation in den drei alliierten Parlamenten zu vermeiden, wurde das Abkommen vom 8. März 1945 in Form einer Konvention abgefasst, die sich auf einen Briefwechsel zwischen Rappard und den Delegationsleitern aus Frankreich, Grossbritannien und den USA beschränkte. *Der schweizerische Delegationsleiter, W. Rappard, an die Delegationsleiter der Vereinigten Staaten, Frankreichs und Grossbritanniens, L. Currie, P. Charguéraud und D. Foot*, 8.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 391. Zu den Ergebnissen der Currie-Verhandlungen vgl. auch: Neuenschwander, *Der Weg aus der Isolation*, 26f.

gar keine andere Wahl als das Verhandlungsergebnis anzunehmen.²²⁶ Die alliierte Delegation ihrerseits hatte damit die Ziele ihrer Mission erfüllt und machte keine Anstalten mehr, sich grundsätzlich mit der Neutralitätsfrage auseinanderzusetzen. Currie kam denn auch nach dem Verhandlungserfolg nicht mehr auf die zuvor geübte Kritik an der Neutralität zurück.

Welche Bedeutung kam den Ergebnissen der Currie-Gespräche für die Eidgenossenschaft zu? Zentral war sicherlich der partielle Ausbruch aus der Isolation, welcher der Schweiz mit dieser Übereinkunft sowohl auf der ökonomischen wie der politischen Ebene gelang. Ökonomisch gesehen konnte zwar nicht bei allen Differenzen eine Einigung erzielt werden, sodass schweizerische Firmen auch nach den Verhandlungen immer noch mit Schwarzen Listen in den USA konfrontiert waren und Washington nach wie vor helvetische Guthaben blockierte,²²⁷ doch hatte die Schweiz wieder Anschluss an die internationale Wirtschaft gefunden und bezüglich ihrer prekären Versorgungslage eine Entspannung herbeiführen können. In politischer Hinsicht resultierte eine spürbare Verminderung der alliierten Attacken gegen die Eidgenossenschaft, was einer signifikanten Verbesserung der aussenpolitischen Lage gleichkam. Zur Erleichterung der schweizerischen Entscheidungsträger war die Neutralitätspolitik etwas aus dem Schussfeld der angehenden Siegermächte gerückt, ja es bestand sogar Hoffnung, dass sie bei den Vereinten Nationen wieder an Akzeptanz gewonnen haben könnte. Stucki würdigte vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats die Resultate der Verhandlungen in diesem Sinne:

In der Welt wird man aber die Schweiz wieder anders beurteilen. Ihr guter Name wird wieder hergestellt sein. [...] Wir dürfen allen Leuten noch in die Augen schauen. Wir haben die Neutralität höher gestellt als das Nachgeben und das „sich gute Noten verdienen“.²²⁸

Der nachlassende Druck der Alliierten hatte zur Folge, dass die Schweiz vorläufig von aussen keine entscheidenden Impulse mehr erhielt, sich mit ihrem Verhalten während des Zweiten Weltkriegs kritisch auseinanderzusetzen. Vielmehr sah sie sich in ihrer legalistischen Argumentation in Bezug auf ihre Neutralitäts-

²²⁶ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, NEGOCIATIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES AVEC LES ALLIES, 6.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 386.

²²⁷ Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 259. Insbesondere die Frage der deutschen Guthaben in der Schweiz konnte nicht geklärt werden.

²²⁸ *Protokoll der Sitzung der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 390.

politik bestätigt. Ausdruck fand diese Wahrnehmung bereits in einem Schreiben, das der Bundesrat zum Ende der Currie-Verhandlungen an Roosevelt richtete. Dort hielt er zufrieden fest:

C'est avec satisfaction que le Conseil fédéral a pris acte de la reconnaissance de notre neutralité traditionnelle et qu'il a constaté la compréhension que vous montrez pour nos difficultés. [...] Le citoyen suisse nourrit des sentiments innés de considération et de sympathie pour tous ceux qui luttent pour le droit et la liberté. Mais la politique immuable de neutralité suivie par le Conseil fédéral ne lui permet pas de régler son action d'après ses sentiments.²²⁹

Und indem der Bundesrat dem amerikanischen Präsidenten eine Erinnerungsmedaille an die Schlacht von Sankt Jakob an der Birs von 1444 zukommen liess, wies er noch einmal symbolisch auf die Bedeutung der helvetischen Neutralität hin und beteuerte mit pathetischen Worten:

Pour chaque Suisse, cette date signifie que l'honneur, la liberté et l'indépendance de la patrie sont plus importants que la vie elle-même.²³⁰

Neben dem handfesten Effekt der wirtschaftlichen und politischen Isolationsverminderung dürften die Currie-Verhandlungen auch eine mentale Wirkung gezeitigt haben, die in den Quellen allerdings weniger fassbar ist. Die harte Gangart der Alliierten, die mit massiven Sanktionsdrohungen ihre Ziele durchzusetzen vermochten, führte der Eidgenossenschaft ihre relative Machtlosigkeit gegenüber den dominierenden Staaten der neuen internationalen Ordnung vor Augen und schürte wohl auch einen Anti-Amerikanismus, der damals in schweizerischen Regierungskreisen latent vorhanden war.²³¹ Das Gefühl, erpresst und ungerecht behandelt worden zu sein, dürfte das helvetische Selbstverständnis des Zweiten Weltkriegs verstärkt haben, wonach in einer der Schweiz unfreundlich gesinnten Welt die Besinnung auf sich selber der beste Garant sein musste zur Verteidigung der nationalen Eigenständigkeit. So wurde die Currie-Vereinbarung vom Bundesrat erst nach langen Diskussionen angenommen und die weitgehenden Konzessionen als realpolitische

²²⁹ Bundespräsident E. von Steiger an den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, F.D. Roosevelt, 7.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 387.

²³⁰ Ebd.

²³¹ Graf und Maurer, *Die Schweiz und der Kalte Krieg*, 26.

Notwendigkeit geschluckt.²³² Gleichfalls verriet auch Stucki zu diesem Zeitpunkt die Überzeugung, dass die Schweiz nach dem Niedergang Deutschlands von den Grossmächten in Zukunft nicht mehr viel erwarten könne. Gegenüber der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats erklärte er:

Für Deutschland waren wir immer interessant: als Hüter der Alpenpässe, als Flankenschutz, als offenes Tor zur Welt. Welches Interesse an der Schweiz haben aber die Vereinigten Staaten? Wir müssen uns darüber klar sein, dass die Mächte, die heute entscheiden, in der Schweiz keinerlei Interesse haben.²³³

Aussenpolitische Abwehrreflexe genauso wie eine verstärkte Zuversicht in die Zukunft der schweizerischen Neutralität und eine begrenzte Normalisierung der Beziehungen zu den westlichen Alliierten waren Auswirkungen der Currie-Verhandlungen, welche die Wahrnehmung der politischen Entscheidungsträger in der Schweiz damals prägten – und damit auch die Ausgangslage für die anstehenden Strategiedebatten entscheidend mitbestimmten.

2.2.2 Die Formulierung einer „provisorischen Doktrin“

Die Schweiz wurde an die Gründungskonferenz der neuen Weltorganisation in San Francisco nicht eingeladen. Teilnahmeberechtigt waren nur die rund 50 sogenannte „friedliebenden“ Staaten, welche 1942 die Deklaration der Vereinten Nationen unterschrieben oder vor dem 1. März 1945 den Achsenmächten den Krieg erklärt hatten.²³⁴ Im Unterschied zur Friedenskonferenz von 1919, als sich

²³² Konkret hielt der Bundesrat dazu fest: „Invités à donner leur avis sur le contenu des deux projets de lettre, les membres du Conseil, après une longue discussion, émettent tous l'opinion que l'accord envisagé doit être conclu malgré les inconvénients certains que comportent les clauses économiques. Nos délégués devraient faire ressortir que le Conseil fédéral est allé à l'extrême limite des solutions compatibles avec la politique de neutralité qu'il a suivie jusqu'à présent. Il considère sa décision comme un acte de politique réaliste qui doit permettre de créer le contact nécessaire entre notre économie et celle des pays alliés.“ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats, NEGOCIATIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES AVEC LES ALLIES*, 6.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 386.

²³³ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 390.

²³⁴ Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 29; Gabriel, *The American Conception of Neutrality*, 70. Die *Neue Zürcher Zeitung* hielt dieser Definition von „peace-loving“ am 20.5.1945 trotz entgegen, dass die Schweiz die „friedliebendste Nation der Welt“ sei.

die Neutralen zum Völkerbundsentswurf äussern durften,²³⁵ konnte die Schweiz diesmal auch keinerlei Einfluss auf die Formulierung der künftigen Charta ausüben. Das völkerrechtliche Konzept der Neutralität hatte seine Bedeutung auf der internationalen Ebene weitgehend verloren und kollidierte mit dem Projekt der kollektiven Sicherheit. Dieser Relevanzverlust manifestierte sich auch darin, dass die Zahl der Neutralen zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und 1945 von fünfundzwanzig auf sieben gesunken war.²³⁶

Grundsatzüberlegungen zur Zukunft der schweizerischen Aussenpolitik waren in diesem Moment dringlich. Bereits im Januar hatte Roosevelt – ohne auf die Neutralität einzugehen – dem Bundesrat nahegelegt, sich am Aufbau der neuen Weltfriedensorganisation zu beteiligen.²³⁷ Ähnliche Aufforderungen zu einer eidgenössischen Stellungnahme waren zu erwarten, international wie auch in der Schweiz selber. Entsprechend wichtig war die Evaluationssitzung der von Petitpierre einberufenen Studiengruppe am 12. April. Es galt, eine Standortbestimmung vorzunehmen und erste Weichenstellungen einzuleiten.

Noch vor der eigentlichen Sitzung traf der Aussenminister den eigens aus London angereisten Initiator der Doktringespräche, Paul Ruedger, um mit ihm und Stucki zusammen über mögliche konzeptionelle Leitplanken zu beraten, welche der Studiengruppe vorzulegen wären.²³⁸ Über den Inhalt dieser Vorgespräche schweigen die Quellen, doch lassen sich anhand mehrerer Schreiben Ruedgers an Petitpierre die aussenpolitische Vorstellungen des Gesandten, wie er sie wohl auch an dieser Sitzung im EPD einbrachte, rekonstruieren. Ruedger brachte aus

Grossbritannien die Überzeugung mit, dass die Eidgenossenschaft in der britischen Regierung einen Advokaten besitze, der auch in Zukunft für die helvetische Neutralität und ihren Nutzen für die Völkergemeinschaft eintreten würde.²³⁹ Daraus schloss er, dass es der Schweiz mit britischer Hilfe gelingen könnte, die alliierten Staaten von einer eidgenössischen Partizipation im System der kollektiven Sicherheit als neutraler Sonderfall zu überzeugen. Dies werde zwar, urteilte er gegenüber Petitpierre, bedeutend schwieriger sein als noch 1919, sei aber durchaus machbar, sofern es der Schweiz gelinge, der Welt ihren Standpunkt plausibel darzulegen.²⁴⁰ Der Diplomat regte in diesem Zusammenhang die Formulierung einer allgemeinen aussenpolitischen Doktrin an, welche die Neutralität unmissverständlich in den Mittelpunkt stellte, eine Mitgliedschaft in den Organisationen des neuen internationalen Systems aber ebenfalls anstrebte und zu diesem Zweck die Schweiz als Sonderfall deklarierte. Auch schlug er vor, zwischen „politischen“ und „technischen“ Organisationen zu unterscheiden und in Fällen einer verwehrteten Beitrittsmöglichkeit die Politik eines „zugewandten Ortes“ zu praktizieren, d.h. so eng wie möglich zu kooperieren.²⁴¹ Damit schuf Ruedger bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt ein Vokabular, welches die aussenpolitische Konzeption Petitpierres nachhaltig prägen sollte.

An der entscheidenden Sitzung der Studiengruppe am 12. April 1945 war Ruedger aus unersichtlichen Gründen nicht dabei. Anwesend waren die bundesrätliche Delegation für Auswärtiges, also Bundesrat Petitpierre als Aussenminister, Bundesrat Etter als dessen Stellvertreter sowie Bundesrat von

²³⁵ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund*, 4.8.1919, BBl 1919 IV 541, 545-549.

²³⁶ *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi*, LES EFFORTS EN VUE DE LA PAIX: AU MOIS DE FEVRIER 1945, [März 1945], BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

²³⁷ *Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, F.D. Roosevelt, an Bundespräsident E. von Steiger*, 19.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 342. In Bern rätselte man, ob damit implizit eine Aufforderung zur Aufgabe der Neutralität gemeint sei. Bundespräsident von Steiger antwortete deshalb Roosevelt: „Nous avons été heureux d'apprendre que la Suisse sera aussi appelée à collaborer à l'édification d'une nouvelle organisation mondiale qui protégera la liberté et assurera la prospérité des peuples. Je me crois en droit de présumer que cette collaboration nous sera demandée dans les limites de notre neutralité séculaire et dans le respect de notre indépendance nationale.“ *Bundespräsident E. von Steiger an den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, F.D. Roosevelt*, 7.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 387.

²³⁸ Die zur Teilnahme ebenfalls vorgesehenen Bundesräte Eduard von Steiger und Philipp Etter waren verhindert. *Der Chef der AfA, W. Stucki, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 26.3.1945, BA, E 2800 1967/59/93/9/1.

²³⁹ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruedger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 27.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 348. Vgl. dazu auch das am selben Tag verfasste Telegramm an das EPD, wo Ruedger resümierte, der britische Aussenminister Anthony Eden äussere sich „äusserst anerkennend“ zur schweizerischen Neutralität. *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruedger, an das EPD*, 27.1.1945, BA, E 2001 (D) 3/300 B.51.10.1.

²⁴⁰ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruedger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, 24.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 346. Vgl. dazu auch: *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruedger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 14.4.1945, AfZ, Nachlass Ruedger 23.4.1.

²⁴¹ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruedger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, 24.1.1945, DDS, Bd. 15, no. 346. Ruedger deutete in diesem Schreiben auch an, dass bereits Pilet-Golaz einer Differenzierung von „technischen“ und „politischen“ Organisationen zugestimmt habe. In die konzeptionellen Überlegungen des früheren Aussenministers war dieser Gedanke aber noch nicht als Prinzip eingeflossen. Die Terminologie des „zugewandten Ortes“ fand bei Ruedger insbesondere im Falle der schweizerischen Zusammenarbeit mit der UNRRA Verwendung.

Steiger als amtierender Bundespräsident, dann Stucki und Rappard und schliesslich die beiden Völkerrechtsspezialisten Dietrich Schindler und Léopold Boissier, die bereits unter Pilet-Golaz vom EPD als Experten beigezogen worden waren. Trotz Rueggers Absenz gestaltete Petitpierre die Sitzung ganz im Sinne seines Gesandten und eröffnete den Meinungs austausch mit dem erklärten Ziel, eine aussenpolitische Doktrin zu erarbeiten, die der schweizerischen Neutralitätspolitik und den internationalen Herausforderungen Rechnung trage.²⁴² Sodann listete der Aussenminister vier Diskussionspunkte auf, die zur Formulierung einer Doktrin der Klärung bedurften: erstens die schweizerische Strategie bezüglich der Konferenz von San Francisco, zweitens die langfristige Haltung gegenüber der Weltorganisation nach deren Gründung, drittens die innenpolitische Verteidigung der Neutralität sowie viertens die zukünftige Rolle Genfs als Standort internationaler Organisationen. Was folgte, waren drei Stunden hitziger Debatten, die schliesslich in eine Doktrin mündeten – ein spannender Formulierungsprozess, den es ausführlich zu analysieren gilt.

Zunächst stand die Frage der schweizerischen Position gegenüber San Francisco an. Kontrovers war insbesondere, ob die Schweiz ihren Standpunkt – also die hier zu erarbeitende Doktrin – öffentlich artikulieren sollte. Während sich Stucki, Etter und von Steiger vehement gegen ein solches Vorgehen aussprachen, votierten die Experten ausnahmslos dafür. Insbesondere Rappard engagierte sich für ein Schreiben an den Präsidenten der Gründungskonferenz, Edward Stettinius, worin die Schweiz der Weltgemeinschaft ihren Wunsch kundtun würde, im Rahmen einer differentiellen Neutralität den Vereinten Nationen beizutreten.²⁴³ Aber weder dieser Vorschlag noch die ebenfalls diskutierte Idee, nur einzelne wichtige Staaten direkt zu informieren, stiess auf die Zustimmung Petitpierres, der eine öffentliche Diskussion der Neutralität insbesondere angesichts der fehlenden Beziehungen zur Sowjetunion fürchtete. Stattdessen entschied sich der Vorsteher des EPD für die von Stucki eingebrachte und von den Bundesräten unterstützte Variante, lediglich die

²⁴² *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2. Petitpierres einleitende Bemerkungen (nicht aber die Diskussionen) in dieser Sitzung sind zudem ediert in: DDS, Bd. 15, no. 414. Zu dieser Evaluationssitzung vgl. auch: Fleury, *La Suisse et le défi du multilateralisme*, 73-75.

²⁴³ Rappard legte den Anwesenden gar einen entsprechenden Entwurf vor, den er bereits vorbereitet hatte. *Entwurf W. Rappards für ein Schreiben des Bundesrats an den Präsidenten der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco*, E. Stettinius, DE LA SITUATION DE LA SUISSE, 12.4.1945, BA, E 2800 1967/60/18.

schweizerischen Gesandtschaften über die eidgenössische Position zu instruieren, welche sich dann punktuell und informell mit den Aussenministern einiger wichtiger Staaten darüber unterhalten sollten.²⁴⁴ Dies sehr zur Enttäuschung Rappards, der eine solch ängstliche Haltung für unnötig hielt und meinte:

Que serait devenue la participation de la Suisse à la Société des Nations si nous avions adopté, en 1919, l'attitude qui vient de recommander M. le Ministre Stucki? [...] Tout le monde cherchera à faire part de la nouvelle organisation. On s'y précipitera. Ne resteraient à l'écart que l'Allemagne, qui n'y sera pas admis pour le moment, et la Suisse. Une telle situation ne serait guère agréable. Une attitude trop timide, trop négative ne se justifie pas.²⁴⁵

Als Kompensation für das schweizerische „Stillesitzen“ in San Francisco schlug Petitpierre – wieder in Übereinstimmung mit Etter, von Steiger und Stucki – vor, Rappard als inoffiziellen Beobachter vor Ort zu schicken. Sollte die schweizerische Neutralität an der Konferenz wider Erwarten thematisiert werden, könnte der Genfer Professor umgehend reagieren und den helvetischen Standpunkt darlegen.²⁴⁶ Rappard aber zeigte sich skeptisch bezüglich des Nutzens eines solch vagen Projekts und riet von einer Reise an die amerikanische Westküste ab.²⁴⁷ Der Vorsteher des EPD fügte sich nach der Sitzung dem Wunsch Rappards, weshalb die Schweiz im Unterschied zu anderen Neutralen wie Schweden oder Portugal schliesslich keine Delegation nach San Francisco entsandte.²⁴⁸

²⁴⁴ *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2.

²⁴⁵ Ebd.

²⁴⁶ Offizielle Beobachter neutraler Staaten waren an der Konferenz nicht zugelassen. Petitpierre wollte ursprünglich auch keine inoffizielle schweizerische Vertretung entsenden, änderte seine Meinung aber vor der Evaluationssitzung, vermutlich auf Drängen des Genfer Staatsrats wie auch der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats. *Der Genfer Staatsrat an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 16.2.1945, BA, E 2800 1967/60/18; *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.3.1945, DDS, Bd. 15, no. 390.

²⁴⁷ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 16.4.1945, BA, E 2800 1990/106/17.

²⁴⁸ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an W. Rappard*, 25.4.1945, BA, E 2800 1990/106/17. Petitpierre begründete später den Entscheid gegen die Entsendung eines Beobachters so, als hätte er nie derartige Intentionen gehabt. Vor der nationalrätlichen Vollmachtenkommission führte er aus: „Cet observateur, qui n'en aurait pas été un, se serait trouvé dans une situation équivoque et qui aurait pu devenir humiliante pour lui. Le prestige de la Suisse en aurait été inutilement atteint; on aurait pu lui reprocher d'avoir cherché à forcer une porte qu'on avait refusé de lui ouvrir.“ *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Nationalrats*, [undatiert, Frühjahr 1945], ediert in: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VIII, 334-337, 334.

Strittig war auch der zweite Diskussionspunkt, welcher die eidgenössische Politik gegenüber der Weltorganisation nach deren Gründung betraf. Hier ging es um den eigentlichen Kern der anvisierten Doktrin, stand doch die Frage der zukünftigen Neutralitätspolitik im Mittelpunkt. Wieder war die Studiengruppe gespalten, wieder stand die Meinung der Experten im Widerspruch zu der Position der Bundesvertreter. Während Rappard, Boissier und Schindler für einen Beitritt unter Vorbehalt der Neutralität plädierten,²⁴⁹ zeigten die Bundesräte und Stucki wenig Enthusiasmus für die neue Organisation und erinnerten an die absolute Priorität, die der Neutralität zukommen müsse. Petitpierre nahm diese grossen Differenzen zur Kenntnis, hielt aber an seiner bereits eingangs der Debatten skizzierten Ansicht fest, wonach ein Beitritt für den Moment nicht das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik sein könne:

La politique de neutralité reste notre ligne de conduite; c'est la raison pour laquelle nous ne pouvons, pour le moment du moins envisager notre accession à l'organisation de sécurité mondiale projetée. [...] En revanche, nous devrions manifester, dès à présent, notre intérêt à collaborer dans les organisations techniques (économiques, sociales et humanitaires) existant déjà et pouvant encore être créées [sic!].²⁵⁰

Wie Petitpierre zu dieser Politik der Vorsicht kam, lässt sich nicht eruieren. Tatsache ist, dass er in dieser zentralen Frage der künftigen Neutralitätspolitik eine weniger pragmatische Haltung vertrat als der „Vater“ des Doktringedankens, Ruegger, und die Option einer neuerlichen differentiellen Neutralität nicht weiter reflektierte. Vielmehr verabsolutierte Petitpierre dessen Trennung von „politischen“ und „technischen“ Organisationen und erhob sie zu einem allgemeinen Wesensmerkmal der schweizerischen Aussenpolitik, die künftig nur auf eine Zusammenarbeit in „technischen“ Institutionen zielen sollte. Damit schuf der Vorsteher des Politischen Departements eine Formel, die in der Konzeption der Nachkriegszeit einen gewichtigen Platz einnehmen sollte – die aber, wie noch zu zeigen sein wird, mehr ein rhetorischer Kunstgriff als ein reales Unterscheidungskriterium sein konnte, liessen sich doch die „politischen“ und „technischen“ Bereiche internationaler Zusammenarbeit in manchen Fällen kaum trennen.

²⁴⁹ Rappard und Boissier sprachen sich dabei für eine differentielle Neutralität aus, Schindler dagegen votierte für einen Beitritt mit integraler Neutralität. *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2.

²⁵⁰ Ebd.

Die Traktanden drei und vier bezüglich der innenpolitischen Verteidigung der Neutralität und der internationalen Rolle Genfs wurden bedeutend kürzer behandelt als die ersten beiden Fragen, wohl aus Zeitgründen wie auch der geringeren Brisanz wegen. Alle Diskutanten waren sich einig, dass die auch in der Schweiz vermehrt auftretenden Pressekampagnen gegen die Neutralität zwar bedauerlich und für das homogene Erscheinungsbild der Schweiz schädlich seien, dass aber amtliche Zensurmassnahmen kaum mehr zu rechtfertigen wären. Übereinstimmend lehnten sie auch die in der Presse zirkulierende Idee der Schaffung eines internationalen Korridors in Genf ab, der es der Uno trotz ihrer für die Schweiz problematischen militärischen Befugnisse erlauben sollte, den Sitz des Völkerbunds zu übernehmen. Genf sollte zwar als internationales Zentrum gefördert werden, doch, so die Meinung aller Votanten, war das Problem des Hauptsitzes der Organisation sehr behutsam anzugehen.²⁵¹ Meinungsverschiedenheiten traten lediglich noch bezüglich der Frage auf, ob der Bundesrat während einer Parlamentssitzung eine öffentliche Erklärung abgeben sollte, dass er an der Neutralität festzuhalten gedenke. Petitpierre verwarf aber auch diese von Schindler und Boissier vorgetragene Initiative.²⁵²

So wurde schliesslich eine Doktrin erarbeitet, die ganz im Zeichen der aussenpolitischen Kontinuität stand und auf die Neutralität fokussiert war. Am 23. April 1945 versandte Petitpierre ein Schreiben an alle schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, worin er die provisorischen Leitlinien der schweizerischen Aussenpolitik umschrieb.²⁵³ Das Papier umfasste sechs Punkte, wobei bezeichnenderweise die ersten fünf ein Argumentarium für die Beibehaltung der Neutralitätspolitik lieferten und nur Punkt sechs auf die Frage der Stellung

²⁵¹ *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2.

²⁵² Ebd.

²⁵³ Am Ende der Sitzung vom 12.4.1945 wurde Rappard von Stucki und Petitpierre gebeten, das Doktrinpapier zu verfassen, doch winkte der Genfer Professor ab und argumentierte, dass die Doktrin zu wichtig sei um nicht vom EPD selber geschrieben zu werden. *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges*, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2. Seine Ablehnung dürfte sich wohl aber auch mit seiner Enttäuschung über den Verlauf der Gespräche erklären. Vgl. dazu: *W. Rappard an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 13.4.1945, AfZ, Nachlass Ruegger 23.9.5.

gegenüber der Weltorganisation und anderen internationalen Organisationen einging.²⁵⁴

Bezüglich der schweizerischen Neutralität hielt Petitpierre gleich zu Beginn fest, sie bleibe der Eckstein der schweizerischen Aussenpolitik. 1815 sei sie von den Signatarstaaten am Kongress in Wien als im wahren Interesse Europas völkerrechtlich verankert worden, und zudem stelle sie ein Element der eidgenössischen Souveränität dar. Sodann ging der Aussenminister in den Punkten zwei bis fünf auf die Kritik an der Neutralität während des Zweiten Weltkriegs ein. Niemand dürfe der Schweiz vorwerfen, neutral geblieben zu sein. Kein Staat sei freiwillig in den Krieg getreten sondern erst nach einer deutschen Aggression gegen sein Territorium. Jeder hätte deshalb wie die Schweiz reagiert, wäre er nicht angegriffen worden. Auch seien die Vorwürfe der Deutschfreundlichkeit entschieden zu widerlegen, denn die Schweiz habe zu jedem Zeitpunkt eine strikte Neutralität befolgt. Vielmehr sei zu betonen, dass die helvetische Neutralität auch den Alliierten Nutzen gebracht habe, namentlich in Form der guten Dienste und humanitärer Leistungen.²⁵⁵

Endlich kam Petitpierre auf den Aspekt der neuen internationalen Ordnung zu sprechen. Die Schweiz, schrieb er, begrüsse die Entstehung einer Weltsicherheitsorganisation:

La Suisse désire ardemment voir s'établir dans le monde entier un régime de droit qui garantirait à toutes les nations pacifiques les biens de la paix et de la sécurité dont elle a le privilège de jouir elle-même depuis plus d'un siècle. Elle souhaite donc la réalisation des espoirs qu'a fait naître la Conférence de San Francisco.²⁵⁶

Ein Sonderstatus wie noch im Völkerbund sei diesmal aber nicht mehr wahrscheinlich, fuhr der Aussenminister fort, weshalb sich die Schweiz wohl zwischen einem Beitritt und ihrer Neutralität werde entscheiden müssen. An eine Aufgabe der Neutralität könne nicht gedacht werden, sodass man sich vorerst vom neuen Völkerbund fernhalten werde. Zu intensivieren sei stattdessen das

²⁵⁴ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, 23.4.1945, DDS, Bd. 15, no. 424. Die folgenden Ausführungen beruhen auf diesem Dokument.*

²⁵⁵ Ebd.

²⁵⁶ Ebd.

Engagement in „technischen“ Bereichen der internationalen Zusammenarbeit sowie die Bemühung um Genf als Standort internationaler Institutionen.²⁵⁷

Wie ist diese Doktrin und der ihr vorausgegangene Formulierungsprozess zu bewerten? Bemerkenswert ist dreierlei: Zunächst fällt auf, dass, wie schon unter Pilet-Golaz, auch anlässlich dieser ersten konzeptionellen Evaluationen unter Petitpierre die Neutralität nie in Frage gestellt und entsprechend aussenpolitische Alternativen nie in Betracht gezogen wurden. Die helvetischen Entscheidungsträger sahen in der Unversehrtheit der Schweiz im Zweiten Weltkrieg den Beweis für die geradezu existentielle Bedeutung der Neutralität für die nationale Sicherheit. Das Modell der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen konnte diese Sicherheit aus ihrer Sicht nicht in gleichem Umfang garantieren. Auch waren sie überzeugt, dass die Neutralität nach wie vor fest im Volk verankert war.²⁵⁸ Zudem hatten die Currie-Verhandlungen eine signifikante Abnahme der internationalen Kritik an der schweizerischen Neutralität gebracht, was den Glauben an eine Fortführung der bisherigen Politik mit Sicherheit weiter stärkte. Die grosse politische Bedeutung einer Mitgliedschaft in der Weltorganisation wurde zwar erkannt, doch fand die Option einer differentiellen Neutralität im Doktrin-Papier kein Gehör.

Zweitens ist zu konstatieren, dass Petitpierres Doktrin von übergrosser Vorsicht geprägt war, indem sie weder eine Beitrittsoption näher ins Auge fasste, noch eine öffentliche Thematisierung des schweizerischen Standpunkts zulies. Im Vergleich zu Pilet-Golaz' Planung, die eine Reduzierung der Neutralität auf den militärischen Kern vorgesehen hatte, wirkt sie deshalb zaghaft und abwehrend. Noch weit markanter ist der Unterschied zur Haltung des Bundesrats nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, als die Regierung unter der Führung ihres damaligen Aussenministers Felix Calonder sowie Rappards und des Rechtskonsulenten Max Huber teilweise enthusiastisch für ein schweizerisches Engagement im Völkerbund plädierte und mit grossem Aufwand im In- und Ausland um

²⁵⁷ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, 23.4.1945, DDS, Bd. 15, no. 424.*

²⁵⁸ Einzig Bundesrat Etter äusserte diesbezüglich Zweifel: „Ob nach diesem Krieg der Grundsatz der Neutralität beim Schweizervolk noch die gleiche Unterstützung finden wird, wie nach dem letzten Kriege, ist eine Frage für sich.“ *Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Auswärtiges, 12.4.1945, BA, E 2001 (D) 3/2.*

Verständnis für ihre differentielle Neutralität warb.²⁵⁹ Die ängstliche Zurückhaltung 1945 lässt sich nicht einfach erklären. Sie war mehr emotional als geopolitisch bedingt und ist daher quellenmässig schwer fassbar. Ausschlaggebende Faktoren für die nachhaltige helvetische Selbstbezogenheit dürften aber einerseits die erfolgreich bestandene Isolationspolitik des Krieges und andererseits das profunde, durch die Currie-Verhandlungen noch merklich geschürte Misstrauen gegenüber den Alliierten gewesen sein.

Drittens schliesslich zeigen die Protokolle der Evaluationsitzung auf, dass es vornehmlich die Bundesvertreter waren, die den Charakter der Doktrin prägten. Alle drei Experten sprachen sich für eine aktivere, mutigere Aussenpolitik aus, doch entschied sich Petitpierre bei den einzelnen Traktanden jeweils in Übereinstimmung mit Stucki und den übrigen Bundesräten dagegen. Wie gross der spezifische Einfluss des Aussenministers auf die Formulierung der Doktrin war, lässt sich kaum ausmachen. Augenfällig ist jedoch, mit welcher Entschiedenheit Petitpierre die Sitzung leitete und seine Position meist durchsetzte. Dieser Befund überrascht doch angesichts der Ängste, Unerfahrenheit und sachlichen Unkenntnis, mit welcher der junge Bundesrat in sein Amt gestiegen war. Erklären lässt er sich wohl mit den intensiven Vorbereitungsgesprächen, die Petitpierre mit Ruegger und Stucki abgehalten hatte. Während der schweizerische Gesandte in London nicht nur Anstoss zur Sitzung selber gegeben, sondern auch Einfluss auf deren Traktanden und Struktur ausgeübt hatte, dürfte der international erfahrene Stucki Petitpierres inhaltliche Vorstellungen entscheidend geprägt haben. Beide vertraten sie während der Debatten dieselbe aussenpolitische Haltung, beide votierten sie für dasselbe Vorgehen. Die aussenpolitische Standortbestimmung im Frühjahr 1945 war deshalb zwar mit Petitpierres Stempel versehen, trug aber überwiegend die Handschrift Rueggers und Stuckis.

²⁵⁹ Vgl. dazu: Moos, Carlo. „Ein Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit: Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg.“ In: Guex, Sebastian et al. (Hg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich: Chronos, 1998, 47-60. Moos führt aus, wie die Schweiz damals beseelt war von der Motivation, den Frieden international zu fördern und Europa als Vorbild für das Zusammenleben verschiedener Kulturen zu dienen. Zur schweizerischen Wahrnehmung des Völkerbunds 1919 vgl. auch: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. II, 316-342.

2.3 Modifizierung der Doktrin: als neutraler Sonderfall in die Uno

Zur Überraschung des Bundesrats ging die Gründungskonferenz der Uno ohne grosse Differenzen bereits nach zwei Monaten am 26. Juni 1945 zu Ende.²⁶⁰ Die Schweiz kam durch diesen unerwartet schnell gefundenen Konsens der Vereinten Nationen weiter unter Druck, unterstrichen diese damit doch ihre Entschlossenheit, das System der kollektiven Sicherheit und die völkerrechtliche Ächtung des Krieges in die Tat umzusetzen. Die Neutralität wurde konkret in Frage gestellt, obschon sie entgegen einem französischen Antrag nicht explizit in der Uno-Charta als mit dem neuen Völkerrecht inkompatibel bezeichnet wurde.²⁶¹ Dass sie in San Francisco nicht hoch im Kurs stand, signalisierte bereits Konferenzpräsident Stettinius an seiner Eröffnungsansprache, als er ausführte:

Tyranny and barbarism have never recognized neutrality and they never will. We do not intend to build a world organization that will overlook this cardinal fact.²⁶²

Noch mehr unter Zugzwang geriet die eidgenössische Aussenpolitik wenige Wochen nach der Gründungskonferenz, als die Grossmächte am 2. August 1945 in Potsdam auch diejenigen Staaten zum Beitritt in die Uno einluden, welche während des Krieges neutral geblieben waren. Bedingung war, dass solche

²⁶⁰ Wie erstaunt das EPD war, zeigt ein politischer Bericht zu San Francisco, der allen Gesandtschaften zugestellt wurde. *Das EPD an die schweizerischen Gesandtschaften*, 30.7.1945, BA, E 2001 (D) 3/23.

²⁶¹ Der französische Zusatzantrag lautete: „Il ressort de cette obligation que l'état de neutralité est incompatible avec l'admission dans l'Organisation.“ Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981*, 9. Er wurde sowohl von den USA als auch von zahlreichen Kleinstaaten abgelehnt, fand aber Aufnahme in die Konferenzprotokolle. Entgegen schweizerischen Befürchtungen versicherte die französische Delegation, der Antrag sei in keiner Weise gegen die Eidgenossenschaft gerichtet. *Der Gesandtschaftssekretär des EPD in Washington, F. Real, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann*, MEMORANDUM FÜR HERRN MINISTER BRUGGMANN, 7.7.1945, DDS, Bd. 16, no. 15. Bonjour zufolge soll der Antrag vor allem gegen Belgien gerichtet gewesen sein. Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 179. Zu den Debatten in San Francisco bezüglich der Neutralität vgl. ausführlich: Gabriel, Jürg Martin. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld: Huber, 1990, 64-71; Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU*, 15-17.

²⁶² Gabriel, *The American Conception of Neutrality*, 71.

Staaten die Verpflichtungen der Charta akzeptieren und sich also auch an Zwangsmassnahmen beteiligen würden.²⁶³

Petitpierre hatte eine solch dynamische internationale Entwicklung offensichtlich nicht erwartet. Die Ereignisse im Sommer 1945 brachten ihn zur Überzeugung, dass die im April erarbeiteten konzeptionellen Richtlinien überarbeitet werden müssen und die Schweiz ihr Verhältnis zu den Vereinten Nationen überdenken sollte. Damit fand der aussenpolitische Evaluationsprozess seine Fortsetzung und mündete bis zum Jahresende in eine modifizierte Doktrin, wonach die Schweiz eine Uno-Mitgliedschaft unter Beibehaltung der Neutralität anzustreben gedachte.

Im Folgenden soll dieser Kurswechsel analysiert werden. Zunächst gilt es, nach den Gründen für die Neuausrichtung zu fragen. Hier soll insbesondere der Einfluss der wichtigen Expertensitzung vom September 1945 untersucht werden. Kritisch zu hinterfragen ist sodann die Tätigkeit und Funktion der von Petitpierre eingesetzten Konsultativkommission mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Militär, welche nach ihrer zweitägigen Beratung im November 1945 die Strategie eines Beitritts als neutraler Sonderfall unterstützte. Auch wird zu untersuchen sein, welche Auswirkungen die Zielsetzung eines konditionalen Uno-Beitritts auf die Handhabung der Neutralität ausübte. Dies soll im Zusammenhang mit einer abschliessenden Betrachtung der Entwicklung der aussenpolitischen Gesamtkonzeption bis Ende 1945 geschehen.

2.3.1 Petitpierres Kurskorrektur

Dass der Aussenminister während des Sommers 1945 seine Haltung bezüglich der neuen Weltorganisation änderte und seine Politik des „zugewandten Ortes“ zugunsten einer schweizerischen Mitgliedschaft unter Vorbehalt der Neutralität modifizierte, lässt sich allein schon anhand seiner Stellungnahmen in zwei Reden aufzeigen. Während er sich vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats im Mai noch sehr kritisch über die Vereinten Nationen geäussert und

²⁶³ COMMUNIQUÉ PUBLIÉ À L'ISSUE DE LA CONFÉRENCE DE POTSDAM LE 2 AOÛT 1945, 2.8.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.12.14. Vgl. dazu auch: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 38.

ein baldiges Auseinanderbrechen der Allianz prognostiziert hatte,²⁶⁴ schlug er anlässlich seiner vielbeachteten Rede am nationalen Parteitag der Freisinnigen in Basel vom 28. Oktober andere Töne an. Der Vorsteher des EPD gab sich nun überzeugt, dass die Siegermächte ihre Differenzen überwinden würden und die Uno-Charta Realität werde.²⁶⁵ Die Schweiz müsse deshalb eine positive Einstellung gegenüber der Weltorganisation einnehmen und ihre Rolle als Neutraler in diesem Gremium finden. Dies werde doch wohl möglich sein, fuhr Petitpierre fort, denn die Eidgenossenschaft verfolge dieselben aussenpolitischen Ziele wie die Vereinten Nationen:

Les buts de notre politique extérieure sont identiques à ceux poursuivis par les Nations Unies. On a peine à imaginer que l'accord qui nous permettrait de collaborer activement avec elles ne puisse être réalisé.²⁶⁶

Die Frage des Uno-Beitritts jedenfalls sei für die Schweiz von grösster Bedeutung und werde in den kommenden Monaten im Zentrum aller Anstrengungen stehen.²⁶⁷

Den Gesinnungswandel Petitpierres zu beschreiben fällt leichter als ihn anhand der Quellen zu erklären. Dies umso mehr, als der Aussenminister im April noch eine helvetische Sonderstellung für sehr unwahrscheinlich gehalten hatte. Innenpolitisch lassen sich kaum plausible Beweggründe für den Wandel ausmachen. Unmittelbar nach dem Krieg waren wirtschafts- und sozialpolitische Themen dominant, und von den Parteien forderte einzig die oppositionelle Partei der Arbeit den vorbehaltlosen Uno-Beitritt der Schweiz.²⁶⁸ Selbst die Völker-

²⁶⁴ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 23.5.1945, DDS, Bd. 16, no. 3. Petitpierre hielt dieselbe Rede gleichentags vor den kantonalen Regierungspräsidenten. Zur Entstehung der Uno meinte er: „Je ne crois pas, en effet qu'un régime de droit durable – ce que devrait être normalement une nouvelle Société des Nations – puisse être fondé sur une situation de fait créée exclusivement par la force au mépris des aspirations légitimes et en sacrifiant la liberté de certains peuples, ou encore – ce qui revient au même – en leur imposant un régime dont ils ne veulent pas.“

²⁶⁵ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, am Parteitag der Freisinnigen in Basel*, 28.10.1945, ediert in: Roulet, *Max Petitpierre*, 186-192, 190. Die Rede wurde auch als Broschüre verteilt: AFZ, Nachlass Bretscher 20.5. Am 29.10.1945 wurde sie zudem in voller Länge in der *Neuen Zürcher Zeitung* publiziert.

²⁶⁶ Ebd.

²⁶⁷ Ebd.

²⁶⁸ Zu den aussenpolitischen Positionen der einzelnen Parteien vgl.: Ludi, Niklaus. *Die Reaktion von vier deutschsprachigen Tageszeitungen auf die Gründung der Organisation der Vereinten*

bundsvereinigung, die noch nach dem Ersten Weltkrieg in engagierter Manier für einen Beitritt der Schweiz in den Völkerbund geworben hatte, zeigte sich 1945 zurückhaltend und gespalten. Nicht einmal sie konnte sich für eine bedingungslose schweizerische Uno-Mitgliedschaft entscheiden, sondern forderte den Bundesrat lediglich auf zu sondieren, „in welchem Masse eine Übereinkunft zwischen den Vereinten Nationen und der Schweiz hinsichtlich der Beibehaltung der schweizerischen Neutralität möglich wäre“.²⁶⁹ Petitpierre sah sich 1945 in keinerlei Weise einer grösseren inneren Front gegenüber, welche die aussenpolitische Ausrichtung seiner „provisorischen Doktrin“ grundlegend in Frage gestellt und den Aussenminister zu einer Modifizierung zu bewegen versucht hätte.

Einiges deutet hingegen darauf hin, dass die Verbesserung der internationalen Lage und das mögliche Funktionieren der Uno wesentlich zur Einsicht des jungen Bundesrats beitrugen, wonach sich die Schweiz von der Weltorganisation nicht werde fernhalten können. So gab Petitpierre nach der Gründung der Uno eine Studie bezüglich der Konsequenzen einer Nichtmitgliedschaft in Auftrag, die zum Schluss kam, dass die Eidgenossenschaft von den Beschlüssen des Sicherheitsrates berührt werden könne, ob sie dabei sei oder nicht.²⁷⁰ Auch vernahm der Aussenminister von Rappard, der sich im Juli nach London begeben hatte, um mit zahlreichen Persönlichkeiten über das Verhältnis der Schweiz zur Uno zu diskutieren, der Grundtenor sei dahingehend, dass sich die Schweiz der Organisation nicht fernhalten könne.²⁷¹ Schliesslich konnte Petitpierre den Monatsberichten des EPD, die nach wie vor von Secrétan und seinen Mitarbeitern redigiert wurden, die Einschätzung entnehmen, dass mit zunehmender Dauer der Zusammenhalt unter den Alliierten wachse. Hatte Secrétan noch im April 1945 eine Teilung Europas in eine westliche und eine östliche Sphäre

Nationen in den Jahren 1944 und 1945. Seminararbeit (unveröffentlicht) bei Prof. Hofer. Bern, o.J.; Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 47-59.

²⁶⁹ SCHWEIZERISCHE VÖLKERBUNDSVEREINIGUNG: MITTEILUNGEN UND DOKUMENTE: 23. JH, NO. 6, NOV. 45, [undatiert], E 2001 (D) 4/70 E.101.3.1.

²⁷⁰ *Interne Studie von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, ETUDE SUR LES OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ETATS NON MEMBRES DECOULANT DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES, 26.9.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/2 F.15.30.

²⁷¹ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, RAPPORT SUR LA SUISSE ET LA CHARTE DE SAN FRANCISCO A LA LUMIERE DE CONVERSATIONS A LONDRES DU 23 JUILLET AU 9 AOUT 1945, 9.8.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.6.

prognostiziert, so wurde im Bericht zum Jahresende eine internationale Entspannung konstatiert und von soliden Zeichen des Friedens gesprochen.²⁷²

Petitpieres Wahrnehmung der internationalen Entwicklungen dürfte also seine Bereitschaft zu einer Korrektur der Doktrin gefördert haben. Die entscheidenden Impulse hierzu kamen aber vermutlich aus einer Sitzung mit Experten, die der Vorsteher des Politischen Departements zwecks einer Einschätzung der Charta und der schweizerischen Uno-Position am 3. September nach Bern gerufen hatte.²⁷³ Es war dies die zweite aussenpolitische Grundsatzevaluation unter Petitpierre, wobei nun die Konturen der neuen internationalen Ordnung wesentlich klarer erkennbar waren als noch im April. Nicht integriert in diese Gespräche wurde die bundesrätliche Delegation für Auswärtiges, was mit dem Beizug von zusätzlichen Sachverständigen kompensiert wurde.

Petitpierre formierte hier eine eigentliche Expertenkommission, wie sie im Oktober 1944 bereits Pilet-Golaz geplant hatte und wie sie auch 1918 ein wichtiger Bestandteil der Evaluierungen war.²⁷⁴ Eingeladen wurden analog zur Sitzung im April Rappard und Schindler, dann die Bundesrichter Hans Huber und Plinio

²⁷² *Interne Studie des EPD vom Chef der SVN, D. Secrétan*, RAPPORT SUR LA SITUATION GENERALE EN AVRIL 1945, SOIXANTE-HUITIEME MOIS DE LA GUERRE, 3.5.1945, BA, E 2800 1990/106/7; *Interne Studie des EPD*, RAPPORT SUR LES EVENEMENTS DE POLITIQUE ETRANGERE ENTRE LE 1ER ET LE 20 AOUT 1945, [undatiert], BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché L. Bischoff*, RAPPORT SUR LES EVENEMENTS DE POLITIQUE ETRANGERE QUI ONT EU LIEU ENTRE LE 25 AOUT ET LE 10 SEPTEMBRE 1945, [undatiert], BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0; *Interne Studie des EPD*, CONFERENCE DES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGERES – LONDRES (DU 10 SEPT. 1945), 10.9.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.12.15; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché L. Bischoff*, RAPPORT SUR LA SITUATION GENERALE EN OCTOBRE 1945, [undatiert]; *Interne Studie des EPD*, RAPPORT SUR LA SITUATION GENERALE EN NOVEMBRE 1945, 3.12.1945; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché L. Bischoff*, RAPPORT SUR LA SITUATION GENERALE EN DECEMBRE 1945, [undatiert], alle in BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.1.0.

²⁷³ Petitpieres Antrag vom 13.7.1945, eine Expertenkommission einzusetzen, wurde vom Bundesrat am 20.7.1945 bewilligt. *Das EPD an die Experten*, 26.7.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.30.

²⁷⁴ *Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET L'APRÈS-GUERRE, 5.3.1945, BA, E 2800 1967/60/17. Zur Expertenkommission 1918: *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund*, 4.8.1919, BBl 1919 IV 541, 544f. Matthias Kunz verfiert die These, wonach die Einberufung dieser Kommission im Sommer 1945 Ausdruck der vorherrschenden aussenpolitischen Ratlosigkeit war, doch kann diese Vorgehensweise auch als Ausdruck eines traditionellen Konsultationsprinzips gedeutet werden. Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 113.

Bolla, der Geschichtspräsident Jean Rudolf von Salis sowie Divisionär Samuel Gonard als Vertreter des Militärdepartements.²⁷⁵ Zusammen mit dem Aussenminister und Stucki sollten diese sechs Konsulenten eingehend die Uno-Charta analysieren und über die Frage der Uno-Mitgliedschaft befinden.²⁷⁶

Wohl zur Überraschung Petitpierres verriet eine überwiegende Mehrheit seiner Experten von Beginn an eine positive Einstellung gegenüber einem Uno-Beitritt. Zwar zeigte sich keiner euphorisch bezüglich der neuen Weltorganisation, und alle äusserten sie teilweise harsche Kritik an deren Struktur, doch bezeichneten die meisten Votanten die Alternative des Nichtbeitritts als unbefriedigend.²⁷⁷ Schindler, Huber und Gonard bedauerten und verurteilten alle die hegemoniale Stellung der Grossmächte im Sicherheitsrat, wiesen aber gleichzeitig darauf hin, dass die Charta Recht für die gesamte Staatenwelt spreche, dem sich die Schweiz auch als Nichtmitglied nicht werde entziehen können. Selbst einem alliierten Truppeneinsatz, betonte etwa der Militärexperte, könnte sich die Schweiz völkerrechtlich nicht widersetzen.²⁷⁸

Negativ eingestellt zu einem Beitritt der Schweiz war einzig Rappard. Dies erstaunt sehr, war der Genfer Professor in der Zwischenkriegszeit doch die zentrale Triebfeder hinter der aktiven Aussenpolitik im Völkerbund gewesen und auch in der April-Sitzung noch optimistisch bezüglich einer helvetischen Partizipationsmöglichkeit eingestellt. Nun aber verurteilte er den hierarchischen Charakter der Uno auf das Schärfste und fügte an:

²⁷⁵ *Das EPD an die Experten*, 26.7.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.30. Prominenter Abwesender in diesem Ausschuss war Léopold Boissier. Über die Gründe, warum der Genfer Völkerrechtsprofessor von Petitpierre nicht mehr länger als Experte eingeladen wurde, schweigen die Quellen.

²⁷⁶ Von Salis zufolge nannte man die Expertenkommission im EPD gemeinhin „Petitpierres Braintrust“. „50 Jahre Uno: Jean Rudolf von Salis über die Gründe, weshalb unser Land 1945 den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist.“ *Weltwoche*, 29.6.1995.

²⁷⁷ *Protokoll der Sitzung der Experten*, 3.9.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.33. Diese Erkenntnis steht im Widerspruch zur Interpretation Ehnis, demzufolge die Experten eine negative Gesamtbeurteilung abgegeben und lediglich eine behutsame Annäherung der Schweiz an die Uno durch eine lockere Zusammenarbeit empfohlen hätten. Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 62-64. Ehni standen in den 1960er Jahren noch keine Sitzungsprotokolle zur Verfügung.

²⁷⁸ *Protokoll der Sitzung der Experten*, 3.9.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.33.

La Suisse ne peut pas volontairement accepter de se soumettre à la dictature d'organes où elle n'est pas représentée.²⁷⁹

Der Wandel Rappards in den Monaten vor der Expertensitzung war noch markanter als derjenige Petitpierres. Seinen Gründen kann hier nicht weiter nachgegangen werden, doch ist zu vermuten, dass es insbesondere die Machtfülle des Sicherheitsrats war, die ihn im Sommer 1945 zu einem entschiedenen Gegner eines schweizerischen Uno-Beitritts werden liess. Paradoxerweise war es Rappard, der die „provisorische Doktrin“ nun befürwortete, obwohl er sich in der ersten Evaluationsrunde noch so enttäuscht über sie gezeigt hatte.

Obwohl alle übrigen Experten für einen Beitritt waren, unterschieden sie sich doch erheblich in ihren Lösungsansätzen. Bolla etwa wies darauf hin, die Schweiz könne bedingungslos die Uno-Mitgliedschaft anstreben, da ihre Neutralität gewahrt bleibe, sobald der Sicherheitsrat nicht beschlussfähig sei. Schindler dagegen schlug vor, der Bundesrat solle sich zum weltweiten Anführer der Kritik an der Charta machen und damit auf eine Modifizierung des Uno-Rechts zugunsten der Kleinstaaten hinarbeiten. Das Spektrum zwischen diesen Exponenten deckten Huber, von Salis, Gonard und Stucki ab, die alle für eine Sonderstellung in der Uno im Sinne einer völkerrechtlichen Anerkennung der schweizerischen Neutralität plädierten.²⁸⁰

Welche konkreten Schlüsse Petitpierre aus dieser Sitzung zog, ist unklar. Rappard drängte ihn im Anschluss an die Gespräche, die Beitrittswilligkeit der anderen Experten nicht überzubewerten, da sie offensichtlich nur ungenügende Kenntnis der Charta hätten.²⁸¹ Die Historiker würden später betonen, mahnte er, dass die Uno ein Werk des Krieges sei, welches den Sieg einiger Grossmächte dokumentiere.²⁸² Er riet deshalb dem Aussenminister:

Pour ma part, je me suis permis d'estimer que, pour s'opposer au déclenchement d'un grand mouvement populaire et irréfléchi, il conviendrait que le gouvernement précisât assez nettement les grandes difficultés auxquelles se heurterait

²⁷⁹ *Protokoll der Sitzung der Experten*, 3.9.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.33.

²⁸⁰ Ebd. Von Salis behauptete später, die Experten hätten sich in dieser Sitzung tendenziell für einen Beitritt ohne „Extrawurst“ ausgesprochen, was sich aufgrund der Protokolle nicht belegen lässt. „50 Jahre Uno: Jean Rudolf von Salis über die Gründe, weshalb unser Land 1945 den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist.“ *Weltwoche*, 29.6.1995.

²⁸¹ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 5.9.1945, BA, E 2800 1967/60/16.

²⁸² *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 11.9.1945, BA, E 2800 1967/60/16.

l'adhésion, tout en désarmant ses adversaires au moins provisoirement en assurant le pays que ses gouvernants suivaient avec vigilance l'évolution de la question.²⁸³

Folgte Petitpierre Rappards Ratschlag und postulierte das Ziel eines konditionalen Uno-Beitritts lediglich aus rhetorischen Motiven? In den Quellen lassen sich keine diesbezüglichen Anzeichen ausfindig machen. Wesentlich wahrscheinlicher ist, dass Petitpierre im Sommer 1945 tatsächlich auf eine modifizierte Uno-Politik umschwenkte und dass die relativ optimistischen Einschätzungen einer Mehrheit der Experten dieser Kurskorrektur das nötige Fundament gaben. Bestätigung findet diese These in Petitpierres Memoirenblätter, in denen dieser festhielt:

Au début j'avais l'idée que l'adhésion de la Suisse à l'ONU était une nécessité (j'avais été en 1920 un partisan convaincu de l'accession de notre pays à la Société des Nations) et que nous pourrions peut-être négocier avec quelque chance de succès un arrangement qui impliquerait une nouvelle reconnaissance de notre neutralité.²⁸⁴

Was der Vorsteher des EPD in der Expertensitzung von Rappard übernahm, war dessen Ratschlag, nicht überstürzt zu handeln, sondern die Zeit für die Schweiz arbeiten zu lassen. Zu diesem Zweck schlug er zum Abschluss dieser zweiten Evaluationssitzung vor, erst einmal eine grössere Konsultativkommission zu konstituieren, die sich weiter mit der Frage befassen sollte.²⁸⁵ Auch damit nahm er ein Vorhaben auf, das bereits unter Pilet-Golaz geplant worden war – und

²⁸³ Das Zitat ist einem Schreiben Rappards an Ruegger entnommen, worin der Genfer Professor sein Gespräch mit Petitpierre paraphrasierte. *W. Rappard an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 5.9.1945, AfZ, Nachlass Ruegger 26.2.

²⁸⁴ *Memoirenblätter Petitpierres*, Januar 1978, BA, E 2800 1990/106/24.

²⁸⁵ Wörtlich meinte Petitpierre: „Pour gagner du temps on pourrait par exemple constituer la commission d'experts élargie.“ *Protokoll der Sitzung der Experten*, 3.9.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.33.

zudem bereits 1918/19 im schweizerischen Entscheidungsfindungsprozess bezüglich eines Beitritts in den Völkerbund Anwendung gefunden hatte.²⁸⁶

Diese dritte aussenpolitische Evaluationssitzung wurde auf den 14. und 15. November angesetzt. Petitpierre nutzte die verbleibenden zwei Monate, um sich mit seinen Gesandten Ruegger, Burckhardt und auch Bruggmann über das weitere Vorgehen der Schweiz zu unterhalten.²⁸⁷ Die Inhalte dieses Meinungsaustausches sind nicht bekannt, doch zeigt die Haltung des Aussenministers während der Tagung der Konsultativkommission, dass er von seiner Position nicht mehr abgerückt war. Im Herbst 1945 vertrat Petitpierre die Überzeugung, dass die Schweiz eine Uno-Mitgliedschaft als neutraler Sonderfall anstreben sollte. Welche Funktion der Konsultativkommission nach diesem „stillen“ Doktrinwandel zukam, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

2.3.2 Die Konsultativkommission: *Concilier les inconciliables*

Es wäre unlogisch, wenn wir diesmal nicht mitmachen würden, nachdem wir in allen früheren Phasen aktiv dabei waren [...]. Es wäre traurig, wenn ein Land wie das unsere, das durch die Jahrhunderte, wenn auch nicht führend, so doch tatkräftig auf verschiedenen Gebieten am menschlichen, politischen und kulturellen Fortschritt beteiligt war, zu einer einsamen Insel, zu einem erloschenen Vulkan würde, wo jede Flamme und jeder Glaube an die Menschheit ausgestorben wären.²⁸⁸

²⁸⁶ Über Pilet-Golaz' Absichten bezüglich der Einsetzung einer Konsultativkommission wurde Petitpierre von Departementsmitarbeitern informiert. *Gesandtschaftssekretär Ch. von Tschudi an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LA SUISSE ET L'APRÈS-GUERRE, 5.3.1945, BA, E 2800 1967/60/17. Auch die Völkerbundsvereinigung schlug Petitpierre am 5. Mai 1945 die Bildung einer Konsultativkommission vor: *Der Zentralpräsident der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung, J. de la Harpe, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, AIDE-MÉMOIRE CONCERNANT LES QUESTIONS POSÉES À M. LE CONSEILLER FÉDÉRAL PETITPIERRE LORS DE L'AUDIENCE ACCORDÉ À PROF. JEAN DE LA HARPE, PRÉSIDENT CENTRAL, ET À DR. MARCUS LÖW, MEMBRE DU BUREAU DE L'ASSOCIATION SUISSE POUR UNE SOCIÉTÉ DES NATIONS, 14.5.1945, BA, E 2800 1967/61/86. Zur Konsultativkommission von 1919 vgl.: *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund*, 4.8.1919, BBl 1919 IV 541, 544.

²⁸⁷ Dies kündigte er anlässlich einer Sitzung mit der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats an. *Exposé (Stichworte) des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, an der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 7.9.1945, BA, E 2800 1967/60/1.

²⁸⁸ *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

Diese Mahnung und Beitrittsaufforderung des Experten Jean Rudolf von Salis anlässlich des zweitägigen Meinungsaustauschs widerspiegelte eine Grundhaltung der Konsultativkommission, die in ihrer Tendenz von sämtlichen Mitgliedern geteilt wurde: die Schweiz musste die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen anstreben.²⁸⁹ Dieser Konsens mag erstaunen, kam er doch in einer äusserst heterogenen Kommission mit beinahe 50 Repräsentanten der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und akademischen Schweiz zustande. Anwesend waren elf National- und Ständeräte aller Fraktionen, drei Bundesrichter, fünf Armeevertreter, sechs Mitarbeiter des Politischen Departements, ein Vertreter des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), sieben Mitglieder von Interessenverbänden, zwölf Professoren, ein Delegierter des IKRK sowie ein Vertreter des Kantons Genf.²⁹⁰ Der Umstand, dass keiner dieser Teilnehmer für einen helvetischen Alleingang plädierte, ist in

²⁸⁹ Zur Konsultativkommission vgl. auch: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 73-75; Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981*, 26-32; Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 85f; Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU*, 29-38; Freymond, Jacques. „Les Suisses devant l'ONU.“ In: Freymond, Jacques (Hg.). *La Suisse et la diplomatie multilatérale*. Genève: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1978, 283-300.

²⁹⁰ Die Mitglieder waren: Nationalrat Robert Grimm (Präsident der Sozialdemokratischen Fraktion, S), Nationalrat Walther Bringolf (S), Nationalrat Eugène Hirzel (Präsident der Radikaldemokratischen Fraktion, RD), Nationalrat Theodor Gut (RD), Nationalrat Thomas Holenstein (Präsident der Katholisch-konservativen Fraktion, KK), Ständerat Joseph Piller (KK), Nationalrat Rudolf Reichling (Präsident der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, BGB), Nationalrat Karl Renold (BGB), Nationalrat Albert Oeri (Präsident der Liberal-demokratischen Fraktion, LD), Nationalrat Albert Maag (LD), Nationalrat Hans Sappeur (Präsident der Fraktion des Landesrings der Unabhängigen, U); die Bundesrichter Plinio Bolla, Jakob Strelbel, Hans Huber; Oberstkorpskommandant Hans Frick, Generalstabschef Louis de Montmollin, Oberstkorpskommandant Jakob Labhart, Divisionär Samuel Gonard, Oberst Hans Holliger; Bundesrat Max Petitpierre, Minister Walter Stucki, Minister Paul Ruediger, Legationsrat Karl Stucki, Legationsrat Clemente Rezzonico, Legationsrat Alfred Zehnder; Jean Hotz (Direktor der Handelsabteilung); Robert Bratschi (Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds), Paul Gysler (Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbands), Jean de la Harpe (Zentralpräsident der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung), Philippe Müller (Sekretär der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung), Ferdinand Porchet (Präsident des Schweizerischen Bauernverbands), Philipp Schmid-Ruedin (Delegierter der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände), Hans Sulzer (Präsident des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins), Frau Elisabeth Vischer-Allioth (Präsidentin des Schweizerischen Verbands für Frauenstimmrecht); die Professoren Edgar Bonjour, Werner Näf, Eduard von Waldkirch, Antoine Favre, Léopold Boissier, William E. Rappard, Paul Guggenheim, Jacques Secrétan, Georges Sauser-Hall, Jean Rudolf von Salis, Dietrich Schindler, David Lasserre; Max Huber (Präsident IKRK); François Perréard (Staatsrat des Kantons Genf).

der Tat bemerkenswert. Er muss jedoch relativiert werden. Beinahe ebenso einhellig kam die Kommission nämlich zum Schluss, dass die Eidgenossenschaft nur unter dem Vorbehalt der Neutralität der Uno beitreten dürfe. Zwar herrschte Uneinigkeit, ob diese Neutralität integral oder differentiell sein sollte,²⁹¹ doch sprachen sich mit Ausnahme des Vertreters des Bauernverbands, der selbst einen unkonditionalen Beitritt akzeptierte, alle Anwesenden für eine neutrale Sonderstellung innerhalb der Weltorganisation aus. Im Pressecommuniqué nach der Tagung der Kommission liess der Bundesrat verlauten:

Die Kommission war einhellig der Ansicht, dass die Schweiz nicht abseits von einer weltumfassenden Organisation stehen könne, die, wie die Vereinten Nationen, darauf abzielt, einen Zustand dauernden Friedens einzurichten, dass aber die besondere Stellung, die sich für die Eidgenossenschaft aus ihrer immerwährenden Neutralität ergibt, aufrechterhalten bleiben müsse.²⁹²

Dass die Kommission damit *unisono* die Position Petitpierres unterstützte, weckt aus heutiger Sicht Misstrauen. Obschon sein Kompromissweg des „Sowohl-als-Auch“ sicher mehrheitsfähig war, mutet das Fehlen der Extrempositionen des „Nichtbeitritts“ respektive der „Aufgabe der Neutralität“ doch seltsam an.²⁹³ Verschiedene Begebenheiten deuten darauf hin, dass die Kommission keineswegs einen konsultativen Charakter hatte, sondern vielmehr vom Aussenminister zu Legitimationszwecken instrumentalisiert wurde.

²⁹¹ 15 Mitglieder sprachen sich unspezifisch für einen Beitritt unter Beibehaltung der Neutralität aus. Sieben weitere Stimmen plädierten für eine differentielle Neutralität analog zur Völkerbundszeit, drei bevorzugten eine Mitgliedschaft mit integraler Neutralität. *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

²⁹² *Pressecommuniqué des Bundesrats zur Tagung der Konsultativkommission*, 16.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.43.0. Vgl. auch die leicht veränderte Zusammenfassung im Geschäftsbericht des Bundesrates: *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1945*, 17.4.1946, 112.

²⁹³ Der Vertreter des Bauernverbands verlangte einen bedingungslosen Beitritt, ohne dabei auf das Problem der Neutralität einzugehen. Ob er deren Aufgabe in Kauf nehmen wollte oder sich schlicht der Problematik zuwenig bewusst war, kann seinen Aussagen nicht entnommen werden. *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

Zunächst gilt es darauf hinzuweisen, dass die Kommission weniger repräsentativ war als Petitpierre gerne behauptete. So wurden Vertreter derjenigen Gruppierungen, die sich skeptisch zur schweizerischen Neutralität geäußert hatten, gar nicht erst eingeladen. Insbesondere die Partei der Arbeit, die sich als Wortführerin im Kampf gegen die helvetische Neutralitätspolitik sah, protestierte lautstark gegen diese Nichtberücksichtigung, jedoch ohne Erfolg.²⁹⁴ Die Ausgrenzung kritischer Stimmen vom Dialog machte es für Petitpierre wesentlich einfacher, die Meinungsbildung der Kommission im Sinne seiner modifizierten Doktrin zu prägen. Eine Teilnehmerliste, die sich auf Namen der politischen Mitte und moderater linker und rechter Positionen beschränkte, war Garant für eine harmonische Konsensfindung.²⁹⁵

Weiter verdeutlicht ein noch vor der Tagung verfasster Entwurf des Politischen Departements zu einer Resolution der Konsultativkommission, dass es hier nicht um eine eigentliche aussenpolitische Evaluationsrunde ging, sondern um eine Legitimierung der Politik Petitpierres. Bevor die Diskussionen ihren Anfang nahmen, hatte der Aussenminister bereits einen vorbereiteten Text in der Schublade, worin die Kommission den Bundesrat aufforderte, mit der Uno über einen neutralen Sonderstatus der Schweiz zu verhandeln.²⁹⁶ Zwar fand dieses Papier schliesslich keine Verwendung, da sich Petitpierre gegen ein Antragsrecht der Kommission entschied, doch illustriert es mit aller Deutlichkeit, wie

²⁹⁴ Vgl. dazu insbesondere den Briefwechsel zwischen dem Parteipräsidenten der PdA, Léon Nicole, und Petitpierre, welcher der Arbeiterpartei vorwarf, die Politik des Bundesrats zu desavouieren und sarkastisch hinzufügte, dass die PdA doch kaum an einer Zusammenarbeit mit einer solch schlechten Regierung interessiert sein könnte. *Der Parteipräsident der PdA, L. Nicole, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 16.11.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.25.0; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Parteipräsidenten der PdA, Léon Nicole*, 30.11.1945, BA, E 2800 1967/60/16. Eine ähnliche Auseinandersetzung fand auch mit der ebenfalls nicht berücksichtigten Europa-Union statt. *Der Zentralvorstand der Europa-Union an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 1.11.1945; *Das EPD an den Zentralvorstand der Europa-Union*, 7.11.1945, beide in BA, E 2001 (D) 3/27. Von den öffentlichen Kritikern der schweizerischen Aussenpolitik wurde einzig der kommunistische Lausanner Professor Bonnard eingeladen, doch verzichtete dieser aus Protest gegen den Ausschluss der PdA auf eine Teilnahme. *Memoirenblätter Petitpierres*, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/7.

²⁹⁵ Bezeichnend in dieser Hinsicht ist die Tatsache, dass die ursprünglich von einem EPD-Mitarbeiter zusammengestellte Teilnehmerliste weitgehende Änderungen erfuhr. Zur ursprünglichen Liste vgl.: *Interne Notiz des EPD von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, [undatiert], BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.15. Wer sich konkret für die Veränderungen verantwortlich zeichnete, lässt sich den Akten nicht entnehmen.

²⁹⁶ *Interne Notiz des EPD, AVANT-PROJET DE RÉOLUTION*, [undatiert], BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.43.0.

klar für den Vorsteher des EPD die Ergebnisse des Meinungsaustausches von vornherein waren.

Schliesslich deutet auch Petitpierres Gestaltung der zweitägigen Sitzung auf eine Instrumentalisierung der Kommission hin. Zwar listete er zu Beginn der Debatten vier mögliche Handlungsoptionen auf, nämlich den Beitritt ohne Neutralität, das völlige Fernbleiben von den Vereinten Nationen, eine nur „technische“ Zusammenarbeit sowie eine Verhandlungslösung. Bereits in seiner Eröffnungsrede liess er jedoch durchblicken, dass seiner Meinung nach nur die letzte Variante für die schweizerische Aussenpolitik in Frage komme.²⁹⁷ Auch die Weisung an seine sechs Experten, den Kommissionsmitgliedern rechtlich-technische Studien vorzulegen, die einerseits die Bedeutung der schweizerischen Neutralität, andererseits aber auch den Einfluss der Uno-Charta auf Nichtmitgliedstaaten und damit die zukünftige Relativität der eidgenössischen Souveränität thematisierten, zeugt vom Vorhaben des Aussenministers, sich die Richtigkeit seiner Uno-Politik anlässlich der Sitzung bestätigen zu lassen.²⁹⁸ Seine nachträgliche Versicherung gegenüber dem Bundesrat, die Meinungsbildung in der Kommission in keinerlei Weise beeinflusst zu haben, entsprach deshalb mitnichten dem Bild, welches die Protokolle vermitteln.²⁹⁹

²⁹⁷ *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

²⁹⁸ Die sechs Studien wurden am ersten Halbtage der Sitzung vorgetragen. Sie hiessen im einzelnen: „La Charte des Nations Unies, exposé général“ (Rappard); „Die Schweizerische Neutralität und ihre Vorteile für die anderen Länder“ (von Salis); „Die Satzung der Vereinigten Nationen im Verhältnis zum schweizerischen Staatsrecht und zum Grundsatz der Neutralität“ (Schindler); „La Charte des Nations Unies et la Suisse, aspect militaire de la question“ (Gonard); „La situation faite par la Charte aux Etats non membres“ (Bolla); „Der Sitz der neuen Organisation; Probleme die möglicherweise die Schweiz interessieren“ (Huber). *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: BERICHT DER EXPERTEN VOM 14. NOVEMBER 1945, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

²⁹⁹ Petitpierre beteuerte gegenüber dem Bundesrat: „Aucune contrainte n'a été exercée sur les débats; aucune influence n'a cherché à prévaloir, aucune directive préétablie n'a tenté d'orienter la discussion dans un sens plutôt que dans un autre.“ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 3264. CHARTE DES NATIONS UNIES. RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE DÉPARTEMENT POLITIQUE AU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION CONSULTATIVE POUR L'EXAMEN DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES, 21.12.1945, DDS, Bd. 16, no. 54.

Die Einsetzung der Konsultativkommission als Ausdruck einer Legitimationsstrategie Petitpierres muss aus drei Gründen als kluger politischer Schachzug des jungen Bundesrats gewertet werden. Erstens erlangte seine zuvor stillschweigende Kurskorrektur nun einen öffentlichen, etablierten Charakter. Zweitens bedeutete der Gang an die Öffentlichkeit gleichzeitig, dass diese aussenpolitischen Richtlinien nicht mehr länger provisorischer Natur waren, sondern nun offizielle Gestalt annahmen: Die Schweiz würde versuchen, unter Vorbehalt der Neutralität den Vereinten Nationen beizutreten. Drittens konnte Petitpierre nach dieser Debatte am „runden Tisch“ für sich in Anspruch nehmen, mit seiner Doktrin nicht nur die Haltung des Bundes, sondern diejenige der ganzen Schweiz zu repräsentieren, was seine internationale Verhandlungsposition, wie er hoffte, entscheidend stärken würde. Dies gelang ihm, ohne den Weg über das Parlament gehen zu müssen oder eine Debatte im Volk zu riskieren. Indem er die von ihm konsultierte „Öffentlichkeit“ streng eingrenzte,³⁰⁰ gab er die aussenpolitische Initiative nicht aus der Hand und konnte trotzdem für sich in Anspruch nehmen, seine Politik breit abzustützen.³⁰¹

Neben der Legitimierung seiner Politik war für den Aussenminister entscheidend, dass ihn die Konsultativkommission nicht auf einen genauen Zeitplan verpflichten konnte. Wohl sprach sich eine Mehrheit der Diskutanten für eine rasche schweizerische Initiative aus, doch blieb der Entscheid bezüglich deren Zeitpunkt und Vorgehensart beim Bundesrat. Petitpierre hatte gut daran getan, der Kommission kein Antragsrecht zuzugestehen, blieb damit doch sein Handlungsspielraum gewahrt. Verschiedentlich hatte er denn auch während der

³⁰⁰ Petitpierre ging sogar soweit, der Schweizer Filmwochenschau die Erlaubnis zu verweigern, die Eröffnungssitzung der Konsultativkommission zu filmen. Er tat dies wohl aus Angst, eine zu breite Diskussion bezüglich der schweizerischen Aussenpolitik zu entflammen. Vgl. dazu Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 96.

³⁰¹ Edgar Bonjour vertritt die These, wonach ein wesentliches Motiv Petitpierres zur Einsetzung einer Konsultativkommission das Bestreben gewesen sei, „der von allen Seiten angeheizten Volksstimmung ein Ventil zu öffnen.“ Bonjour, Edgar. „Bestimmt von staatspolitischem Verantwortungsgefühl: Zum Geburtstag von Alt-Bundesrat Max Petitpierre.“ *Basler Zeitung*, 23.2.1980. Demgegenüber geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass die Volksstimmung in der Uno-Frage keineswegs „angeheizt“ war und im Gegenteil mittels der Kommission ein Aufkommen von breiten Diskussionen in der Öffentlichkeit verhindert werden sollte.

Tagung angedeutet, dass er nicht sofort zu handeln gedenke, sondern zunächst die Entwicklung der internationalen Lage abwarten wolle.³⁰²

Mit dieser „Politik des Zuwartens“ wählte Petitpierre einen Weg, der ihm sowohl von Rappard wie nun auch von Ruegger nahegelegt worden war. Der Genfer Professor hatte sich während der Debatten vehement gegen ein schnelles Handeln ausgesprochen und immer wieder darauf hingewiesen, dass die Zeit für die Schweiz laufen und die Uno ihren Enthusiasmus verlieren werde. Die Kriegsallianz, so seine Prognose, werde bald auseinanderfallen, was zu einer internationalen Aufwertung der Neutralität führen könnte:

Si, comme tout le paraît indiquer, Moscou voit dans le continent européen l'objet d'une rivalité entre les Puissances de l'est et de l'ouest, et si, comme il est probable, on y reconnaît que la Suisse est hors de la zone d'influence orientale, la neutralité de notre pays ne pourrait-elle apparaître comme un moindre mal?³⁰³

Rappard wies mehrmals darauf hin, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Neutralität und eine Uno-Mitgliedschaft nicht vereinbar wären: „Ce n'est pas à nous à prétendre concilier tout de suite les inconciliables.“³⁰⁴ Bereits aber 1946 könnte sich die geopolitische Lage so verändert haben, dass die Vereinten Nationen auch den helvetischen Sonderfall in ihren Reihen akzeptieren würden. Bis es soweit sei, empfahl er, sollte sich die Schweiz so weit wie möglich über die Zusammenarbeit im „technischen“ Bereich an die Weltorganisation annähern.³⁰⁵

³⁰² So sagte Petitpierre etwa in seiner Eröffnungsansprache: „[N]e convient-il pas d'attendre, pour engager des négociations, que la situation internationale se soit éclaircie?“ Und am Ende der zweitägigen Diskussionen hielt er fest: „Je termine en exprimant le vœu qu'il soit un jour possible à la Suisse de concilier les deux exigences, qui pour le moment apparaissent contradictoires; d'une part collaborer de toutes ses forces à l'effort collectif tenté par les Nations Unies, d'autre part sauvegarder son statut de neutralité que le peuple suisse a toujours considéré comme étant un des éléments de son indépendance.“ *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDES RAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

³⁰³ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 8.10.1945, zitiert aus: Monnier, *William E. Rappard*, 646.

³⁰⁴ *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDES RAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

³⁰⁵ Ebd.

In dieselbe Kerbe schlug auch Ruegger. Hatte sich der schweizerische Gesandte in der Evaluationsrunde im April 1945 noch zuversichtlich bezüglich eines internationalen helvetischen Sonderstatus gezeigt, äusserte auch er jetzt diesbezügliche Bedenken und empfahl, zunächst eine Politik des „zugewandten Ortes“ weiterzuverfolgen und den Beitritt erst längerfristig anzustreben. Wie Rappard zog auch Ruegger die Möglichkeit in Betracht, dass die kollektive Sicherheit nicht funktionieren und die Uno ihre Charta ändern werde. Eine Mitgliedschaft, so Ruegger, wäre dann wohl möglich, aber die Schweiz dürfe nicht zu früh Schritte unternehmen, die ihr nur zum Schaden gereichen könnten. Sie könnte sich indes bereits vorbereiten, indem sie ein Neutralitätsmemorandum verfasse, das ihre besondere, historisch bedingte Lage erläutere.³⁰⁶ Nach dem Kommissionstreffen empfahl Ruegger deshalb Petitpierre in einem Telegramm, folgendermassen vorzugehen:

Arrive donc à conclusion que apport plus utile de la Suisse durant les prochains temps, même années, serait coopération intense suisse dans domaines [...] selon modalités étudiées par vous. Action humanitaire basée sur neutralité pouvant encore s'exercer durant les prochaines années pourrait faire ensuite réviser opinion encore courante sur maintien neutralité unique et perpétuelle.³⁰⁷

Der Vorsteher des Politischen Departements war zwar weniger skeptisch bezüglich der Entwicklung der Vereinten Nationen als seine beiden Berater, doch folgte er den Vorschlägen von Rappard und Ruegger in wichtigen Bereichen. Erkennen lässt sich dies im Rapport des Aussenministers an den Gesamtbundesrat, in welchem er die Ergebnisse der Konsultativkommission darlegte.

Zunächst wies Petitpierre darauf hin, die Kommissionsmitglieder seien sich der grossen Defizite der Weltorganisation sehr wohl bewusst gewesen: Die Uno sei in gewisser Weise eine Weltdiktatur der Grossmächte, ein Hegemonieversuch, eine Siegerorganisation mit einer sehr hierarchischen Struktur. Zudem hätten die Kriegsstaaten noch keinen Frieden schliessen können, und die Atombombe habe ein neues Misstrauen unter den Alliierten geweckt, wobei gewisse Stimmen sogar von einem Krieg zwischen dem demokratischen Westen und der Sowjetunion warnen würden. Dennoch sei die Kommission einstimmig zum

³⁰⁶ Ebd.

³⁰⁷ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 11.12.1945, DDS, Bd. 16, no. 46.

Schluss gekommen, dass die Schweiz unter Vorbehalt ihrer Neutralität den Vereinten Nationen beitreten solle.³⁰⁸

Petitpierre führte weiter aus, er wolle nun zunächst zuwarten und die internationale Entwicklung weiter beobachten. Bezüglich einer Verhandlungslösung werde er noch zusätzliche Stellungnahmen des Volkswirtschaftsdepartements und der nationalen Landesverteidigungskommission einholen. Parallel dazu gelte es, die Rolle Genfs als Sitz internationaler Organisationen, allenfalls auch der Vereinten Nationen, zu stärken sowie die Modalitäten eines Beitritts zum Internationalen Gerichtshof abzuklären. Schliesslich könne man sich auch bereits auf mögliche Verhandlungen vorbereiten, wobei hier der sehr interessante Vorschlag gemacht worden sei, ein Memorandum zu verfassen, das die besondere Situation der Eidgenossenschaft begründe.³⁰⁹

Nach der Tagung der Konsultativkommission standen also sowohl das Ziel wie der Weg von Petitpieres Uno-Politik fest. Die Schweiz würde versuchen, der Weltorganisation als neutraler Sonderfall beizutreten. Sie würde dabei aber nicht sofort handeln, sondern der internationalen Entwicklung entsprechend reagieren. In der Zwischenzeit würde sie bestrebt sein, der Welt ihre Besonderheit als immerwährend neutraler Staat darzulegen und sich gleichzeitig durch ein ausgeprägtes Engagement in unpolitischen internationalen Organisationen in die neue internationale Ordnung einzugliedern.

Damit wählte der Aussenminister einen Weg, der einer eigentlichen Kompromisslösung gleichkam zwischen der eher optimistischen Haltung einer Mehrheit seiner Experten und den zur Vorsicht mahnenden Stimmen Rappards und Rueggers. Zwar hatte er mit seiner Kurskorrektur hin zu einem konditionalen Uno-Beitritt einen Grundsatzentscheid gefällt, doch blieben auch nach der Konsultativkommission noch alle Optionen offen. Wie sich die ambivalente Entwicklung dieser Kernfrage der Doktrin auf die aussenpolitische Gesamtkonzeption auswirkte, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

³⁰⁸ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 3264. CHARTE DES NATIONS UNIES. RAPPORT PRÉSENTÉ PAR LE DÉPARTEMENT POLITIQUE AU CONSEIL FÉDÉRAL SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION CONSULTATIVE POUR L'EXAMEN DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES, 21.12.1945, DDS, Bd. 16, no. 54.

³⁰⁹ Ebd.

2.3.3 Rückwirkungen auf die Gesamtkonzeption: Überhöhung der Neutralität und Entwicklung komplementärer Maximen

Während der Evaluationsrunde im April 1945 war die Frage des zukünftigen Verhältnisses der schweizerischen Neutralität zum System der kollektiven Sicherheit im Mittelpunkt aller Diskussionen gestanden. Dem Aspekt der Gesamtkonzeption war lediglich sekundäre Bedeutung zugekommen, da es zunächst einen Grundsatzentscheid zu fällen galt. Da dieser tendenziell gegen einen Uno-Beitritt ausgefallen war, wurden die Elemente einer intensiven Zusammenarbeit im „technischen“ Multilateralismus sowie einer Stärkung des Standorts Genf als wichtige Kompensationsstrategien in die „provisorische Doktrin“ aufgenommen, ohne aber ein eigentliches, ganzheitliches Konzept zu formulieren. Nachdem nun aber Petitpierre in der zweiten Jahreshälfte auf das Ziel eines konditionalen Uno-Beitritts umgeschwenkt war, trat die Notwendigkeit einer konzeptionellen Gesamtschau in den Vordergrund. Wollte die Schweiz neuerliche Akzeptanz für ihre Neutralität finden und gar eine Anerkennung ihrer völkerrechtlichen Sonderstellung innerhalb des Uno-Systems erreichen, so musste sie der Welt eine Aussenpolitik vorweisen können, die trotz ihres Sonderfallcharakters mit dem Solidaritätsbegriff der Vereinten Nationen kompatibel war.

Zwei Strategien sind erkennbar, mittels derer der Bundesrat seine Aussenpolitik aufzuwerten suchte: Zum einen überhöhte er gezielt die helvetische Neutralität als Hauptelement der Konzeption, zum andern ergänzte er diese Maxime mit weiteren, flankierenden Elementen, welche die Defizite einer Neutralitätspolitik kompensieren, respektive deren internationale Glaubwürdigkeit stärken sollten. Diesen beiden Prozessen, die das Wesen der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit wesentlich prägen sollten, gebührt eine nähere Betrachtung.

2.3.3.1 Propagierung des helvetischen Sonderfalls

Analog zu den aussenpolitischen Entscheidungsträgern blieb auch in der Bevölkerung 1945 eine breite, konfliktive Debatte zur schweizerischen Neutralitätspolitik aus, trotz des Abbaus der Pressezensur. Zwar setzte eine Vergangenheitsbewältigung bezüglich des eidgenössischen Verhaltens während

des Krieges ein, doch blieb diese äusserst selektiv und personenbezogen.³¹⁰ Intensiv geführt wurden lediglich „Bewährungsdebatten“³¹¹ um den Grad der Anpassung respektive des Widerstands einzelner Akteure und Organisationen. Diese Debatten resultierten in punktuellen Säuberungsaktionen und Denunziationen. Nach dem Krieg wurden 1600 des Faschismus bezichtigte Ausländer des Landes verwiesen, 99 eidgenössische Kollaborateure verurteilt sowie die Liste jener Unterzeichner veröffentlicht, die 1940 in der „Eingabe der 200“ vom Bundesrat eine Anpassung an die internationale Ordnung der Achsenmächte verlangt hatten.³¹² Die Regierung und damit die eigentliche Staatspolitik wurden von dieser Kritik kaum erfasst. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg fand diesmal im Bewältigungsprozess auch keine innenpolitische Polarisierung zwischen Links und Rechts statt. Die grossen Parteien bildeten einen „nationalen Loyalitätsverband“, der die Politik des Bundesrats stützte und sich lediglich hinsichtlich des Führungsanspruchs in der nationalen Selbstbehauptung uneinig war.³¹³

Geprägt war die eidgenössische Auseinandersetzung mit der Vergangenheit von einem hohen Mass an Apologie und einer heroischen, helvetozentrischen Selbstdarstellung. Über den Umfang der internationalen Kritik am schweizerischen Verhalten während des Krieges war sich weder das Volk noch die Presse bewusst. Nach dem Kriegsende im Mai 1945 herrschte ein „Kontext des Ahnens“,³¹⁴ welcher der Bevölkerung die Notwendigkeit aussenpolitischer Grundsatzdebatten nicht oder nur ungenügend vermitteln konnte. Stattdessen prägten die insbesondere im Rechenschaftsbericht General Guisans stilisierten Bilder des schweizerischen Widerstands- und Wehrwillens die kollektive Erinnerung.³¹⁵ Diese liessen einer Diskussion der Widersprüchlichkeiten und Rechtfertigungsprobleme, welche die Beibehaltung der Neutralität in einem totalen Krieg mit sich bringen musste, keinen Platz.

³¹⁰ Zur helvetischen Vergangenheitsbewältigung nach dem Zweiten Weltkrieg vgl. ausführlich: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 63-90; Van Dongen, *La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse*, 709-729.

³¹¹ Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 65.

³¹² Vgl. dazu: Van Dongen, *La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse*, 722f.

³¹³ Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 162.

³¹⁴ Ebd., 46.

³¹⁵ Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 66f.; Van Dongen, *La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse*, 718-721.

Vielmehr setzte im Kontext dieser von den politischen Eliten gesteuerten Schönfärberei der unmittelbaren Vergangenheit eine eigentliche Überhöhung der eidgenössischen Neutralität ein. Anknüpfend an die Mythenverwendung und Semantik der „geistigen Landesverteidigung“ begann ein Prozess, der nicht nur die Einzigartigkeit und historische Notwendigkeit der schweizerischen Neutralität unablässig betonte, sondern nun auch deren Handhabung und Bedeutung während der Kriegsjahre realitätsverzerrend wiedergab und in ein makello- ses Licht rückte. Durch die Unterdrückung einer Aufarbeitung der Kriegspolitik wurde die Neutralität zusammen mit der Armee zum Mittelpunkt des helveti- schen Selbstverständnisses der Nachkriegszeit und erlangte einen axiomatischen Charakter. Die Forderung nach dem „Lebensrecht des neutralen Kleinstaates“ wurde zu einer Existenzfrage der eidgenössischen Schicksalsgemeinschaft stili- siert und manifestierte sich häufig in einer, wie es Matthias Kunz formuliert, „fast rituellen Beschwörung“.³¹⁶

Die Motivation hinter einer solchen Überhöhung der Neutralität lässt sich nicht monokausal erklären. Ohne dieser Frage im Rahmen der vorliegenden Arbeit umfassend nachgehen zu können, lässt sich zumindest festhalten, dass 1945 eine wichtige Erklärung darin lag, dass dadurch der Aussenwelt die existentielle Bedeutung und die grossen Verdienste der Neutralität sowohl für die Schweiz wie für die Staatenwelt vor Augen geführt werden konnte. Die Eidgenossen- schaft liess sich damit international als Sonderfall darstellen, was das Erlangen eines völkerrechtlichen Sonderstatus und damit einer Uno-Mitgliedschaft er- leichtern sollte.

Dieser Überhöhungsprozess nach dem Kriegsende drückte sich in dreierlei Formen aus: einer rigorosen Ausgrenzung neutralitätskritischer Stimmen, einer staatlichen „Neutralitätsoffensive“³¹⁷ sowie einer kontrollierten, einseitigen Darstellung der Neutralitätspolitik der Kriegsjahre.

Die Ausgrenzung betraf insbesondere die Partei der Arbeit. Sie war die einzige Partei, welche die Neutralitätspolitik des Bundesrats kritisierte und deren Auf- gabe forderte. In einer Pressemitteilung vom 3. Juni 1945 hielt die Parteileitung der PdA fest:

³¹⁶ Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 54.

³¹⁷ Der Begriff stammt von: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 61.

Unter vollkommener Verkenning der neuen internationalen Situation versucht der Bundesrat die schweizerische Neutralität gegenüber der neuen Weltfriedens- organisation aufrechtzuerhalten, ein Bemühen, welches die Isolierung der Schweiz in der internationalen Politik zu einem Dauerzustand machen würde mit all seinen verhängnisvollen politischen und wirtschaftlichen Folgen für die Schweiz. Die Partei der Arbeit fordert den Verzicht auf die Neutralität der Schweiz.³¹⁸

Damit löste die PdA aber nicht etwa eine aussenpolitische Debatte aus. Petit- pierres Antwort auf die Kritik lautete trocken:

Depuis quelque temps, des voix isolées – très isolées – s’élèvent pour demander que notre pays abandonne sa neutralité. Il y a quelques jours, le comité directeur du parti ouvrier populaire a voté une résolution dans ce sens. Nous ne les suivons pas.³¹⁹

Anstatt Grundsatzdiskussionen hervorzurufen wurde die PdA in der Folge zu einer „neofrontistischen Auslandspartei“³²⁰ stigmatisiert, von der sich sowohl die bürgerliche als auch die sozialdemokratische Schweiz scharf abgrenzten. Kritik an der staatlichen Neutralitätspolitik wurde mit einem Ausschluss aus der natio- nalen Schicksalsgemeinschaft quittiert. Wer gegen die Neutralität war, war ge- gen die Schweiz. Durch eine solche Unterdrückung nichtkonformer Ansichten versuchte die Schweiz, dem Ausland eine einheitliche, national getragene Posi- tion zu suggerieren. Die Neutralität wurde präsentiert als eine allseitig unbestrit- tene *Conditio sine qua non* der eidgenössischen Politik.

Parallel zu dieser Isolierungsstrategie lancierten die Bundesräte im Sommer 1945 auch eine eigentliche Neutralitätsoffensive, indem sie der Öffentlichkeit in zahlreichen Reden die Bedeutung und Unverrückbarkeit der schweizerischen Neutralität vor Augen führten. Bereits in seiner Radioansprache zum Kriegs- ende in Europa im Mai 1945 beschwor Bundespräsident von Steiger die Ver- dienste der Neutralität und der Armee für das unbeschädigte Überstehen des Krieges, ohne den Alliierten in irgendeiner Form Dank auszusprechen:

So hat die Schweiz ihre seit Jahrhunderten bewährte und behauptete Neutralitäts- politik auch in diesem Kriege unter Schutz unserer Armee unbeirrt und diszipli- niert verfolgt. Mit Gottes Hilfe ist sie von den Schrecken des Krieges verschont

³¹⁸ Pressemitteilung der Partei der Arbeit, 3.6.1945, BA, E 2800 1967/59/14.

³¹⁹ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, 20.6.1945, ediert in: Roulet, *Max Petitpierre*, 177-185, 179. Die Rede ist ebenfalls abgedruckt in: Sten. Bull. NR., 1945, 255-260.

³²⁰ Der Begriff stammt aus der *Neuen Zürcher Zeitung* und wird zitiert in: Kunz, *Aufbruchstim- mung und Sonderfall-Rhetorik*, 71.

geblieben. Tief ergriffen gedenkt heute der Schweizer dieser grossen Gnade, und in seinem dankerfüllten Herzen klingt zugleich die Bitte mit: „Lass auch weiter strahlen deinen schönsten Stern nieder auf mein irdisch Vaterland.“³²¹

Ähnliche Argumentationen brachte die Landesregierung in den darauffolgenden Monaten bemerkenswert häufig vor. So rief Karl Kobelt an seiner Ansprache zum Nationalfeiertag in Schaffhausen dazu auf, „die Welt von der Richtigkeit der für die Selbständigkeit und den Bestand unseres Staates als notwendig erkannten Grundsätze zu überzeugen“, während Ernst Nobs der Arbeiterschaft in St. Gallen versicherte, die Neutralität würde auch in Zukunft für niemanden eine Bedrohung sein.³²² Etter, Celio und von Steiger ihrerseits forderten an anderen Anlässen in gleicher Manier ein helvetisches Bekenntnis zur Neutralität und wiesen auf deren Funktion als „selbstverständliche Existenzgrundlage der Schweiz“ hin.³²³ Solche bundesrätlichen Werbebemühungen beschränkten sich aber nicht nur auf die Schweiz. Auch gegenüber der Interparlamentarischen Union, die im September in Genf tagte, hielt Petitpierre fest:

Le peuple suisse est attaché à sa neutralité comme à un des éléments les plus précieux et les plus solides de son patrimoine national. Elle est une des manifestations de sa souveraineté. Elle est liée à son existence et à son indépendance [...]. C'est aussi une nécessité de notre politique intérieure.³²⁴

Die Reise- und Vortragsaktivitäten der Bundesräte nahm im Herbst 1945 zwar wieder ab, doch blieb eine Neutralitätsrhetorik dieser Art weiterhin bestehen. Von der Regierung vernahm das Volk in der unmittelbaren Nachkriegszeit nur eine Botschaft: die Notwendigkeit der Neutralität für die helvetische Existenz.

³²¹ Die Rede vom 8. Mai 1945 ist teilweise ediert in: Gysling, Erich, Mario König und Michael T. Ganz (Hg.). *1945 – Die Schweiz im Friedensjahr*. Zürich: Silva, 1995, 58f. Petitpierre, der die Rede auf französisch zu halten hatte, deutete später an, dass er sie für uninspiriert erachtet und sie deshalb etwas modifiziert habe und während der Ansprache auch zu Erkennen gegeben habe, nicht der Autor zu sein. *Memoirenblätter Petitpierres*, 22.7.1963, BA, E 2800 1990/106/24. Zum Erleben des Kriegsendes in der Schweiz allgemein vgl.: König, Mario. „Befangenes Gedenken. Die Schweiz im Rückblick auf den Zweiten Weltkrieg, 1945 und 1995.“ *Bulletin Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* 1, 1995, 27-32; König, Mario. „Front machen gegen einseitigen Siegestaumel.“ Ein Brief an den Bundesrat, April 1945.“ *Traverse* 2, 1995, 122-131.

³²² Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 61.

³²³ Ebd.

³²⁴ *Rede (Auszüge) des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der Interparlamentarischen Union, SÉANCE D'OUVERTURE DU CONSEIL DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE, 12.9.1945*, BA, E 2800 1990/106/7.

Schliesslich manifestierte sich die Überhöhung der Neutralität auch in einer Manipulation und Instrumentalisierung der Geschichtsschreibung durch den Staat. Ein einschlägiges Beispiel hierzu bietet etwa die Publikation von Edgar Bonjours Werk *Die schweizerische Neutralität, ihre geschichtlichen Wurzeln und gegenwärtige Funktion*. Nach einer Durchsicht des Manuskripts im April 1945 traten Stucki und Secrétan an den Autor und wiesen ihn auf gravierende Mängel in seiner Studie hin. So datiere er die Entstehung der schweizerischen Neutralität als politisches Prinzip erst auf das 17. Jahrhundert und vernachlässige damit das Stanser Verkommenis von 1481 und die Lehren von Niklaus von der Flüe. Zudem ignoriere er die positiven Aspekte der Neutralitätspolitik während des vergangenen Krieges wie auch die grosse Bedeutung der völkerrechtlichen Anerkennung einer eidgenössischen Sonderstellung 1815 und 1919. Secrétan machte geltend, das Politische Departement habe die gesetzliche Pflicht, über die Aufrechterhaltung der Neutralität zu wachen.³²⁵ Bonjour erklärte sich zu guter Letzt bereit, den Text zu überarbeiten und insbesondere die schweizerischen Leistungen zugunsten der Kriegführenden zu integrieren – was ihm das EPD herzlich verdankte.³²⁶

Ebenso aussagekräftig für die Intention des Bundesrats, die Vergangenheit in seinem Sinne zu konstruieren, war die geplante Publikation eines Weissbuchs zur schweizerischen Neutralitätspolitik während des Krieges.³²⁷ Die Initiative hierzu kam einerseits vom Verleger Rudolf Geering-Christ, der dem Politischen Departement in einem Schreiben vorschlug, der Welt die Nützlichkeit der Neutralität mit einer Textsammlung zu illustrieren, andererseits aus dem Parlament, wo Stimmen laut wurden nach einer Dokumentierung der schweizerischen Politik der Kriegsjahre.³²⁸ Petitpierre unterstützte dieses Begehren, in welchem er

³²⁵ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Chef der AfA, W. Stucki*, 20.4.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

³²⁶ Vgl. dazu das Schreiben Stuckis an Professor Arnold Lätt von der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG), unter deren Ägide Bonjours Studie erschien. *Der Chef der AfA, W. Stucki, an den Sekretär der NHG, A. Lätt*, 5.5.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/21 B.58.20.

³²⁷ Zur Geschichte des Weissbuchs vgl. auch: Zala, *Das amtliche Malaise mit der Historie*, 761-764; Zala, *Gebändigte Geschichte*, 25-35; Van Dongen, *La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse*, 714f.

³²⁸ *R. Geering-Christ an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 30.5.1945, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1. Zu den Forderungen des Parlaments vgl. Petitpierres diesbezügliche Ausführungen anlässlich seiner Rede im Nationalrat vom 20. Juni 1945. *Sten. Bull. NR.*, 1945, 255-260, 256.

eine Chance sah, dem Druck nach Aufklärung in kontrollierter Weise begegnen zu können. Der Aussenminister hoffte zudem, dass er sich damit der allgemeinen Erwartung nach einer Rede zur Schweiz im Zweiten Weltkrieg würde entziehen können. Seinem Vorgänger Pilet-Golaz, den er in dieser Angelegenheit kontaktierte, teilte er mit, dass er bezüglich der Gefahren und Bedrohung für die Schweiz zwischen 1939 und 1945 keine öffentliche Stellungnahme zu geben gedenke. Nach dem Studium der Akten sei er zum Schluss gekommen, dass ein solches Referat entweder ausgewogen wäre und damit zu Polemiken führen würde, oder aber dass er einen Teil der Wahrheit unterschlagen müsste und dafür Kritik riskieren würde.³²⁹

Nachdem der Entscheid im Sommer 1945 zugunsten eines Weissbuchs gefallen war, musste nun über Form und Inhalt der Publikation entschieden werden. Zu diesem Zweck beauftragte das EPD den Historiker Werner Näf mit der Sichtung der Akten und fertigte selber mehrere Studien zur schweizerischen Neutralität an.³³⁰ Entgegen dem Gutachten von Näf, der eine dokumentierte Darstellung der Aussenpolitik durch einen Historiker vorschlug,³³¹ entschied sich das EPD schliesslich für eine Aufsatzsammlung mehrerer Experten zu den humanitären Diensten, welche die Schweiz dank ihrer Neutralität den kriegführenden Staaten zu erweisen vermochte.³³² Eine Würdigung sollte vor allem dem IKRK, der

³²⁹ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an alt Bundesrat M. Pilet-Golaz*, 29.11.1945, BA, E 2800 1967/60/23.

³³⁰ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an W. Näf*, 24.7.1945, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1. Zu den Studien: *Interne Studie des EPD zu den Leistungen der Schweiz zugunsten der kriegführenden Staaten von Gesandtschaftsattaché H. Zoelly*, 5.6.1945; *Interne Studie des EPD, DIE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZERISCHEN NEUTRALITÄTSPOLITIK IN DER ZEIT VOR 1815*, 8.6.1945, beide in BA, E 2001 1968/74/22 B.58.20.41; *Interne Studie des EPD zur internationalen Anerkennung der schweizerischen Neutralität seit 1815*, [undatiert]; *Interne Studie des EPD von Gesandtschaftsattaché R. Christinger*, LA SUISSE ET LA SAINTE ALLIANCE, 16.7.1945, beide in BA, E 2800 1990/106/7.

³³¹ *W. Näf an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, GUTACHTEN BETREFFEND DIE FRAGE EINER VERÖFFENTLICHUNG ÜBER DIE BEZIEHUNGEN DER SCHWEIZ ZUM AUSLAND WÄHREND DER KRIEGSJAHRE 1939-1945, 18.11.1945, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

³³² *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, CONCERNE LA PUBLICATION D'UN LIVRE BLANC QUI SERAIT CONSACRÉ AUX SERVICES QUE LA SUISSE A RENDUS PENDANT LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE, 14.12.1945; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Gesamtbundesrat*, 3.4.1946, beide in BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

„Schweizer Spende“, der Vertretung fremder Interessen sowie der helvetischen Internierungs- und Hospitalisierungspraxis zukommen.³³³

Mit einer solchen Fokussierung auf positive, humanitäre Aspekte verfolgte der Bundesrat ein primäres Ziel: die Kompatibilität der Neutralität mit dem Solidaritätsbegriff der Vereinten Nationen darzulegen. Anlässlich seiner offiziellen Zustimmung zu einem humanitären Weissbuch hielt er fest:

Un grand travail doit être entreprise si l'on veut rapprocher, au cours des mois qui suivent, des thèses qui, pour l'instant, sont encore antinomiques.³³⁴

Und Daniel Secrétan, der sich fortan um das Projekt kümmerte, setzte ähnliche Erwartungen in das Projekt, indem er forderte:

Il faut donc que quelque chose vienne corriger ce que la neutralité peut comporter d'égoïsme, de repli sur soi, d'attitude contraire à la belle idée de la solidarité.³³⁵

Durch ein Hervorheben und Stilisieren der solidarischen Komponente der Neutralität sollte der Welt ein Uno-Beitritt der neutralen Schweiz schmackhaft gemacht werden. Vielsagend ist diesbezüglich, dass eine weite Verbreitung des Weissbuchs im Ausland geplant und für die englische Übersetzung der Titel *Switzerland a peaceloving country* vorgesehen wurde.³³⁶ Wie bereits erwähnt, bezeichneten die Vereinten Nationen ursprünglich diejenigen Staaten als „friedliebend“, welche den Achsenmächten den Krieg erklärt und damit die Uno-Beitrittskriterien erfüllt hatten. Die Eidgenossenschaft wollte nun aufzeigen, dass auch sie als neutraler Kleinstaat einer Mitgliedschaft in der Weltorganisation würdig war.

³³³ Die Autoren und ihre Themen waren: Jacques Chenevière, Mitglied des IKRK, „Activité du Comité International de la Croix-Rouge et de l'Agence centrale des prisonniers de guerre“; Guido Galgari, Schuldirektor in Locarno, „L'oeuvre de la Croix-Rouge suisse“; Maurice Zermatten, Schriftsteller, „la Croix-Rouge suisse, secours aux enfants“; Albert Malche, Ständerat (RD), „L'hospitalisation et l'internement des civils et des militaires“; Camille Gorgé, schweizerischer Gesandter in Ankara, „La représentation des intérêts étrangers“; Fritz Ernst, Professor an der ETH Zürich, „Le Don National Suisse“. *Der Chef der AIO, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 1.6.1946, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

³³⁴ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, CONCERNE LA PUBLICATION D'UN LIVRE BLANC QUI SERAIT CONSACRÉ AUX SERVICES QUE LA SUISSE A RENDUS PENDANT LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE, 14.12.1945, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

³³⁵ *Interne Studie des EPD vom Chef der SVN, D. Secrétan*, ASPECTS POSITIFS DE LA NEUTRALITÉ, [undatiert], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

³³⁶ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an W. Näf*, 30.4.1946, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

Die ausgewählten Autoren begannen 1946 mit dem Verfassen ihrer Artikel. Trotz Drängen des Politischen Departements waren bis zum Jahresende immer noch einige Beiträge ausstehend.³³⁷ Schlimmer noch, mehrere der eingereichten Artikel entsprachen nicht den Erwartungen des Bundes. Interdepartementale Dispute bezüglich Inhalt und Qualität der Studien verzögerten die Publikation unablässig.³³⁸ 1947 wurde das Weissbuchprojekt schliesslich gar eingestellt, worauf im Verlauf dieser Arbeit noch zurückzukommen sein wird.³³⁹

Trotz seines letztlichen Scheiterns illustriert das Weissbuch mit aller Deutlichkeit die Bemühungen des Bundesrats, in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Neutralität zu überhöhen und ihr neue Legitimation zu geben. In seinen Memoiren hält Petitpierre zwar fest, dass er in seinem ersten Amtsjahr überrascht gewesen sei ob der weitverbreiteten Instrumentalisierung der Neutralität auch für Bereiche, die nichts mit ihr zu tun hätten.³⁴⁰ Die Quellen zeigen jedoch, dass gerade auch er es war, der – zusammen mit dem Gesamtbundesrat – in diese Richtung wirkte und damit der Neutralität einen unantastbaren, dogmatischen Charakter verlieh.

Allein, Petitpierre wusste, dass eine solche Überhöhungsstrategie noch nicht ausreichte, um der Staatengemeinschaft plausibel den helvetischen Sonderfall propagieren zu können. Komplementär dazu musste er eine Gesamtkonzeption formulieren, die den Ansprüchen internationaler Solidarität gerecht werden konnte und der schweizerischen Aussenpolitik eine aktive Grundhaltung zusprechen würde. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

³³⁷ *Interne Notiz des EPD*, NOTICE SUR L'OUVRAGE RELATIF AUX SERVICES QUE LA SUISSE A RENDUS PENDANT LA GUERRE, 14.12.1946, BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

³³⁸ Vgl. dazu: *Der interimistische Chef der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)*, R. Jezler, an den Chef der AIO, D. Secrétan, 19.6.1947; *Der interimistische Chef der Polizeiabteilung des EJPD*, R. Jezler, an Ständerat A. Malche, 10.7.1947, beide in BA, E 2001 (E) 1/98 B.51.10.1.

³³⁹ Vgl. dazu Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

³⁴⁰ *Memoirenblätter Petitpierres*, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

2.3.3.2 *Solidarität und Universalität als zusätzliche Maximen*

Wollte man der aussenpolitischen Konzeption trotz ihres Sonderfallanspruchs internationale Glaubwürdigkeit verleihen, war eine Betonung der positiven Effekte einer Neutralitätspolitik zwar sinnvoll und wichtig, aber nicht ausreichend. Vielmehr musste eine eigenständige Solidaritätskomponente entwickelt werden, mittels derer die Schweiz der Welt versichern konnte, trotz ihres Primats der Neutralität zu einem aktiven und intensiven internationalen Engagement bereit zu sein. Eine solche Abstützung auf die Solidarität war bereits im Nachkriegskonzept Pilet-Golaz' vorgesehen, doch meinte der damalige Aussenminister damit primär die humanitäre Hilfe. Petitpierre weitete diesen Solidaritätsbegriff nun aus und ergänzte ihn mit den bereits in der April-Evaluation vorgesehenen Elementen der Zusammenarbeit im „technischen“ multilateralen Bereich und der Förderung des Standorts Genf. Er schuf damit ein umfassendes konzeptionelles Standbein neben der Neutralität. Für die bevorstehende Friedenszeit war dies ungemein wichtig, denn auf der internationalen Bühne würde nicht die Neutralität sondern der Umfang der Solidarität interessieren. Ausschlaggebend war nicht was die Eidgenossenschaft wegen sondern was sie trotz ihrer Neutralität an die internationale Gemeinschaft würde beitragen können.

Auf der humanitären Ebene manifestierte sich der Solidaritätswille nach dem Kriegsende insbesondere in einer raschen Umsetzung der noch unter Pilet-Golaz angelaufenen Planungen für die „Schweizer Spende“. Zahlreichen kriegsversehrten Gebieten der Alliierten und der Achsenmächte wurden nun eidgenössische Hilfeleistungen zuteil. Auf ein grosses Echo stiess unter anderem die „Aktion 2000 Kinder“, welche für die Hospitalisierung von Kindern aus deutschen Konzentrationslagern in der Schweiz stand.³⁴¹ Mit der UNRRA, der Hilfsorganisation der Alliierten, wurde auch nach dem Krieg lediglich eine enge Zusammenarbeit, nicht aber ein Beitritt gesucht, da die Eidgenossenschaft überzeugt war, ihre Gelder ohne die schwerfälligen Mechanismen dieser Grossorganisation effizienter und schneller einsetzen zu können.³⁴² Stattdessen intensivierte der Bundesrat seine Beziehungen zum Intergouvernementalen

³⁴¹ *Der interimistische Chef der Polizeiabteilung des EJPD*, R. Jezler, an den Vorsteher des EJPD, E. von Steiger, AKTION 2000 KINDER, 28.5.1945, DDS, Bd. 16, no. 5.

³⁴² *Der Delegierte des Bundesrats für internationale Hilfswerke*, E. de Haller, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, RAPPORTS DE LA SUISSE AVEC L'UNRRA, 22.5.1945, DDS, Bd. 16, no. 2.

Komitee für die Flüchtlinge, dem er Ende 1945 nach Jahren neutralitätspolitisch bedingter Abstinenz unter Zustimmung des Parlaments zwei Millionen Franken spendete.³⁴³ Dass ein intensives humanitäres Engagement nicht zuletzt politisch motiviert war und als Rechtfertigung respektive Kompensation der Neutralität diente, gab Petitpierre freimütig zu, als er der aussenpolitischen Kommission anvertraute:

[S]i la Suisse veut fortifier sa situation internationale et se préparer à des discussions qui seront très dures, elle ne doit rien négliger pour justifier sa politique de neutralité. A cet égard, je peux affirmer que le Département politique s'est efforcé [...] d'accord avec le Conseil fédéral et avec l'appui des autres Départements, d'intensifier encore son action en faveur des victimes de la guerre.³⁴⁴

Mit einer Teilnahme der Schweiz an den alliierten Bemühungen, internationale Sachprobleme zu multilateralisieren, nahm Petitpierre ein Element in seine Konzeption auf, das ebenfalls bereits unter Pilet-Golaz ausgestaltet worden war. Nach der im April 1945 erfolgten Unterscheidung zwischen einem Engagement in „technischen“ und in „politischen“ Organisationen wurde nun – da die Form der Zusammenarbeit in der Uno noch nicht klar war – vor allem die Mitarbeit in ersteren forciert. So wurde an die Internationale Arbeitskonferenz in Paris, die bald in eine Spezialorganisation der Vereinten Nationen umgewandelt werden sollte, eine vollständige schweizerische Delegation (u.a. mit William E. Rappard) entsandt.³⁴⁵ Auch in London, wo die alliierten Bildungsminister im Herbst 1945 die Schaffung einer Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*)

³⁴³ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2696. INTERGOUVERNEMENTALES KOMITEE FÜR DIE FLÜCHTLINGE; BEITRAG UND OFFIZIELLE BEZIEHUNGEN MIT DEM BUNDESRAT, 26.10.1945, DoDiS, no. 1314; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2848. SESSION PLÉNIÈRE ANNUELLE DU COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LES RÉFUGIÉS CONVOQUÉE À PARIS LE 20 NOVEMBRE 1945, 10.11.1945, DoDiS, no. 1321; *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an das Intergouvernementale Komitee für die Flüchtlinge*, 17.12.1945, BBI II 780.

³⁴⁴ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 23.5.1945, DDS, Bd. 16, no. 3.

³⁴⁵ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2450. XXVII. INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ 1945. VERTRETUNG DER SCHWEIZ, 28.9.1945, DoDiS, no. 1299; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2597. XXVII. INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ 1945. INSTRUKTIONEN, 17.10.1945, DoDiS, no. 1311.

diskutierten, waren schweizerische Beobachter vertreten.³⁴⁶ Beschlossen und von der Konsultativkommission unterstützt wurde überdies, dass die Schweiz im Sinne ihrer völkerrechtlichen Tradition eine Mitgliedschaft im Internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen – dem einzigen Hauptorgan der Uno, dem auch Nichtmitglieder der Hauptorganisation beitreten konnten – anstreben und dazu erste Sondierungen vornehmen solle.³⁴⁷

Selbst wenn sich 1945 die Mehrheit der multilateralen Organisationen erst in der Planungsphase befand, zeichnete sich doch schon damals ab, dass die Schweiz in jenen Bereichen, die ihr Neutralitätsverständnis nicht in Frage stellten, an einem aktiven, institutionellen Engagement interessiert war. Sicher standen hierbei die sachlichen Bedürfnisse der spezifischen Kooperation im Vordergrund, doch spielte auch in diesem Fall der Solidaritätsgedanke, d.h. die signalisierte Bereitschaft der Schweiz zur Zusammenarbeit, eine gewichtige Rolle. Petitpierre formulierte dies gegenüber seinem Bundesratskollegen Nobs folgendermassen:

Vom rein politischen Standpunkt aus ist es unseres Erachtens für die Schweiz wohl grundsätzlich erstrebenswert, wenn immer möglich noch vor der endgültigen Abklärung der Frage eines Beitritts zur Organisation der Vereinten Nationen [...] die Beziehungen zur internationalen Staatengemeinschaft auf den verschiedensten Gebieten zu vertiefen und nach Kräften zu trachten, eine Isolierung zu vermeiden, die nicht nur in politischer, sondern ebensowohl in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht die schwersten Folgen haben könnte.³⁴⁸

Ähnliche Überlegungen waren bestimmend für die Bestrebungen der Schweiz, Genf als Standort internationaler Organisationen zu stärken. Auch hier standen die wichtigen Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft erst an, war doch 1945 weder die Sitzfrage der Hauptorganisation noch diejenige der Spezialorganisationen der Vereinten Nationen geklärt. Noch war sich der Bundesrat uneinig, ob und zu welchen Konditionen Sitzungen des Sicherheitsrats in der Schweiz mit der Neutralität vereinbar wären.³⁴⁹ Ansonsten herrschte aber

³⁴⁶ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2743. CONFÉRENCE DES MINISTRES ALLIÉS DE L'ÉDUCATION, 30.10.1945, DoDiS, no. 1316.

³⁴⁷ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 3136. SONDAGES PRÉLIMINAIRES EN VUE D'UNE ACCESSION DE LA SUISSE AU STATUT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, 10.12.1945 [fälschlicherweise mit 10.11.1945 datiert], DoDiS, no. 1334.

³⁴⁸ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EFZD, E. Nobs*, 22.1.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.01.

³⁴⁹ Vgl. dazu das Schreiben Rappards an einen befreundeten Minister Grossbritanniens, der sich sehr für den schweizerischen Standpunkt bezüglich einer allfälligen Sitznahme der Uno in

Übereinstimmung, dass die Eidgenossenschaft alles daransetzen sollte, möglichst vielen Organisationen Gastrecht geben zu dürfen. Hier lag die Motivation unzweideutig in der Stärkung der helvetischen Solidarität, deren Kompatibilität mit der Neutralität damit untermauert werden konnte. Eine Studie von Daniel Secrétan hielt fest:

Dans la mesure où la Suisse est le siège d'institutions internationales, que celles-ci soient de caractère humanitaire ou de nature technique ou même encore politique, la Confédération concilie, dans la mesure du possible, neutralité et solidarité, termes à première vue incompatibles.³⁵⁰

Neben der Solidarität nahm Petitpierre auch den Gedanken der Universalität aus den Nachkriegsplanungen seines Vorgängers Pilet-Golaz in die neue aussenpolitische Konzeption auf. Nach dem spektakulären Scheitern der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion im Herbst 1944 riskierte der junge Aussenminister in seinem ersten Amtsjahr zwar keine weitere Initiative diesbezüglich, liess aber immer wieder verlauten, die Normalisierung des Verhältnisses zu Moskau sei ein vordringliches Ziel der schweizerischen Aussenpolitik. Gegenüber der Konsultativkommission wies er darauf hin, dass allfällige Verhandlungen über einen Uno-Beitritt ohne Beziehungen zur Sowjetunion von vornherein zum Scheitern verurteilt wären, weshalb es diesen Mangel rasch zu beheben gelte.³⁵¹ Petitpierre wollte, dies wurde offensichtlich, nicht mehr an die antikommunistische Politik der Zwischenkriegszeit anknüpfen, sondern den von Pilet-Golaz 1944 eingeschlagenen Weg einer Entideologisierung der schweizerischen Aussenpolitik weitergehen.

Litt die Verwirklichung der Universalität 1945 nach wie vor unter den fehlenden Beziehungen zur Sowjetunion, so unternahm der Bundesrat doch wichtige Schritte, um die diplomatische Präsenz der Schweiz in der Welt zu stärken. Im Herbst stimmte die Bundesversammlung den Plänen der Regierung zu, zahlreiche Gesandtschaften im Ausland auszubauen oder, wie in den Fällen Mexikos, Perus, Australiens, Kanadas, der Südafrikanischen Union und Chinas, zu

Genf interessierte. *W. Rappard an den britischen Minister Ph. Noel-Baker*, 21.9.1945, DDS, Bd. 16, no. 28.

³⁵⁰ *Interne Studie des EPD vom Chef der SVN, D. Secrétan*, ASPECTS POSITIFS DE LA NEUTRALITÉ, [undatiert], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

³⁵¹ *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

eröffnen.³⁵² Ebenfalls wurde die Anerkennungspraxis von Staaten und Regierungen geändert. An Stelle einer rechtlich-dogmatischen Politik traten nun pragmatische, den politischen Bedürfnissen angepasste Richtlinien des Politischen Departements. Die Schweiz war fortan um eine rasche Anerkennung bemüht und nahm nach dem Krieg in manchen Fällen diplomatische Beziehungen zu provisorischen Regierungen auf, bevor diesen überhaupt durch Wahlen respektive Friedensverträge Legitimation zuteil wurde.³⁵³

Das Streben nach Beziehungen zu möglichst vielen Staaten hatte wohl in erster Linie handelspolitische Gründe. Daneben spielten aber auch wichtige staatspolitische Überlegungen mit, da die diplomatische Universalität als Voraussetzung für eine glaubwürdige Neutralitätspolitik erachtet wurde.³⁵⁴ Insofern war auch sie von grosser Bedeutung für eine plausible Propagierung des helvetischen Sonderfalls. Während die Solidarität eine eher kompensatorische Funktion besass, indem sie den Defiziten einer Neutralitätspolitik ein Gegengewicht geben sollte, kam der Universalität ein legitimatorischer Charakter zu, da sie eine wichtige Grundbedingung für eine transparente Neutralitätspolitik schuf.

Zusammen mit der Überhöhung der Neutralität und der Herausbildung einer Solidaritätskomponente entwickelte sich die Universalität 1945 zu einem konzeptionellen Markstein unter Petitpierre. Sie stand allerdings in einem weniger direkten Zusammenhang zu dessen Kernentscheidung einer anvisierten Integration in die internationale politische Ordnung unter Beibehaltung der Neutralität

³⁵² *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Ausland*, 7.9.1945, BBl 1945 II 1. Zur Parlamentsdebatte vgl.: Sten. Bull. NR., 1945, 653-661. Zum Ausbau der diplomatischen Beziehungen 1945-1947 vgl.: *Interne Notiz des EPD von Legationsrat P. Micheli*, NOTICE À L'INTENTION DE MONSIEUR LE CHEF DU DÉPARTEMENT EN VUE DE LA SESSION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU CONSEIL NATIONAL: PROJET DE DÉVELOPPEMENT DE NOTRE REPRÉSENTATION À L'ÉTRANGER, 9.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 23.

³⁵³ Diese neue Praxis manifestierte sich 1945 in der Anerkennung der Regierungen der Tschechoslowakei, Jugoslawiens, Polens, Österreichs, Ungarns, Syriens und des Libanons. Vgl. dazu: *Interne Notiz des EPD*, NACHTRAG ZUR NOTIZ VOM 3. MAI 1944, 18.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/4 F.22.02.1. Doc.

³⁵⁴ Petitpierre bemerkte dazu in einem Rückblick zu seiner Aussenpolitik von 1971: „La neutralité peut avoir un double sens: n'être avec personne, c'est le cas en temps de guerre où elle oblige l'Etat neutre, quelles que puissent être ses sympathies, à garder ses distances à l'égard de tous les belligérants. Mais elle peut signifier aussi, en temps de paix, être avec tout le monde ou, si l'on veut, avec autant de monde que possible.“ Petitpierre, Max. „Politique étrangère.“ In: Gruner, Erich (Hg.). *Die Schweiz seit 1945*. Bern: Schriftenreihe Helvetia Politica, 1971, 154-174, 156.

als die anderen Elemente der sich abzeichnenden Gesamtkonzeption. Die Planungen und Entscheide bezüglich der eidgenössischen Aussenpolitik in Petitpierres erstem Amtsjahr sollen in den folgenden Ausführungen resümiert und bewertet werden.

2.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses Ende 1945

Das Jahr 1945 war für die schweizerische Aussenpolitik von kapitaler Bedeutung. Die grossen internationalen Umwälzungen, insbesondere die Schaffung einer neuen internationalen Ordnung unter der Ägide der Vereinten Nationen, zwangen die eidgenössische Regierung, eine aussenpolitische Standortbestimmung vorzunehmen und die zukünftige Stellung der Schweiz in der internationalen Gemeinschaft zu überdenken. Nach einer mehrmonatigen Evaluationsphase konnte Aussenminister Petitpierre gegen Jahresende eine aussenpolitische Doktrin für die Nachkriegszeit skizzieren, mittels derer sich die Schweiz international zu positionieren versuchen würde. Diese Doktrin stand ganz im Zeichen der Uno-Frage, die den Prozess der aussenpolitischen Konzeptionierung entscheidend prägte.

Die 1945 erarbeiteten Richtlinien sahen vor, dass die Eidgenossenschaft am Primat der Neutralität festhalten, aber gleichzeitig eine Integration in die Uno als Hauptorgan der internationalen politischen Nachkriegsordnung anstreben würde. Der konzeptionelle Kerngedanke der praktischen Kompatibilität der helvetischen Neutralität mit der Idee der kollektiven Sicherheit ist bemerkenswert. Er ist Ausdruck davon, dass die Schweiz einerseits die Notwendigkeit einer Teilnahme am Friedenssystem der Uno erkannte, andererseits aber wie schon 1944 nicht bereit war, ihre Neutralität aufzugeben oder auch nur schon diesbezügliche Grundsatzüberlegungen anzustellen. Dies, obwohl die Neutralität seit der Zwischenkriegszeit weiter an Relevanz eingebüsst hatte und im neuen, kriegsächtenden Völkerrecht der Vereinten Nationen keinen Platz mehr fand.

Die Formulierung der Uno-Politik hatte in einem zweistufigen Prozess stattgefunden. Zunächst entschied sich Petitpierre anlässlich der ersten Evaluationsrunde, die im April 1945 im Kontext der Gründungsversammlung der Vereinten Nationen stattfand, für eine vorsichtige Politik des „zugewandten Ortes“. Ein Beitritt war in dieser „provisorischen Doktrin“ aus neutralitätspolitischen Gründen nicht unbedingt vorgesehen, stattdessen sollte die Schweiz so eng wie

möglich als Nichtmitglied mit der Uno kooperieren. Hauptkenntnis dieser ersten konzeptionellen Debatte unter dem neuen Aussenminister war der unbedingte Wille, auch in der Nachkriegszeit an der Neutralität festzuhalten. Unabhängig davon, wie sich die Weltorganisation entwickeln würde, wollte die Eidgenossenschaft nicht von ihrem traditionellen aussenpolitischen Kurs abweichen.

Neben der bereits im letzten Kapitel angesprochenen emotionalen Affinität zur Neutralität lässt sich diese Dogmatik im Frühjahr 1945 vor allem auf den Abschluss des Currie-Abkommens zurückführen, mittels dessen sich die Schweiz nicht nur aus der wirtschaftlichen, sondern auch der politisch-moralischen Isolation zu befreien vermochte. Herrschten vor dem Übereinkommen mit den Westalliierten gewisse Zweifel, ob die Schweiz ihre Neutralität würde behalten können, so waren diese nach dem Wirtschaftsabkommen ausgeräumt. Zudem förderte die damals dominierende Wahrnehmung, als hilfloser Kleinstaat von einer Übermacht erpresst worden zu sein, aussenpolitische Abwehrreflexe und eine bereits im Krieg erprobte helvetische Selbstbezogenheit.

Geprägt war die „provisorische Doktrin“ vor allem vom Einfluss Paul Rueggers und Walter Stuckis. Der Gesandte in London war es, der auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit hinwies und den Begriff des „zugewandten Ortes“ in die Diskussionen einbrachte, während der Chef der Abteilung für Auswärtiges Petitpierre zu absoluter Zurückhaltung mahnte und vor übereilten Schritten warnte. Der junge Aussenminister wählte einen Mittelweg, zeigte sich damit aber immer noch weit vorsichtiger als die Mehrheit der konsultierten Experten, die eine mutigere Politik gegenüber der Uno forderten. Bemerkenswert ist, wie souverän Petitpierre die erste Evaluationssitzung trotz seiner Unerfahrenheit leitete. Zurückführen lässt sich dies auf die intensiven Vorgespräche, die er sowohl mit Ruegger wie mit Stucki geführt hatte und die seine Meinungsbildung wesentlich beeinflusst haben dürften.

Im Sommer 1945 nahm Petitpierre einen entscheidenden Kurswechsel vor. Fortan vertrat er die Option eines konditionalen Uno-Beitritts der Schweiz, wie sie von der Mehrheit seiner Experten bereits im April postuliert worden war. Diesen Wandel hervorgerufen hatte das überraschend schnelle Zustandekommen der neuen Weltorganisation sowie die Erkenntnis, dass sich die Schweiz selbst als Nichtmitgliedstaat dem überragenden Einfluss der Uno kaum würde entziehen können. Spätestens nach der zweiten Evaluationssitzung im September war deshalb der Entscheid des EPD-Vorstehers zugunsten einer „Sowohl-als-auch-Politik“ gefallen. Nicht nur das Festhalten an der Neutralität

betrachtete er nun als eine konzeptionelle Notwendigkeit, sondern auch die Zugehörigkeit der Eidgenossenschaft zu den Vereinten Nationen.

Um diese Politik breit abzustützen und als homogene Position der Schweiz präsentieren zu können, instrumentalisierte der Aussenminister eine von ihm einberufene Konsultativkommission, die seine Haltung einmütig unterstützte und damit den konditionalen Beitritt der Schweiz in die Vereinten Nationen zu einem nationalen Anliegen erklärte. Dass es sich hierbei nicht um eine eigentliche dritte Evaluationsrunde, sondern primär um eine Legitimationsübung handelte, zeigte allein schon die Nichtzulassung neutralitätskritischer Stimmen in der Kommission.

Petitpierre wusste, dass das Ziel eines Uno-Beitritts unter Vorbehalt der Neutralität fast einer Quadratur des Kreises gleichkommen musste. Um es trotzdem bewerkstelligen zu können, galt es der Welt klarzumachen, dass die Schweiz anders war als die übrigen Staaten und deshalb auch das neue Völkerrecht nicht in vollem Umfang würde mittragen können. Indem sich die Eidgenossenschaft zum Sonderfall deklarierte, hoffte sie, wie schon 1920 eine Sonderstellung in der internationalen Nachkriegsordnung zugesprochen zu bekommen. Gegenüber der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung beschrieb der Aussenminister sein Vorhaben wie folgt:

Nous avons un intérêt que vous comprendrez à ce que la Suisse apparaisse comme étant dans une situation aussi exceptionnelle que possible, je dirai même quasi unique. On accorde plus volontiers une seule exception que plusieurs.³⁵⁵

Wie sich Petitpierre 1945 eine Sonderrolle der Schweiz genau vorstellte, bleibt auch nach dem Studium der Quellen unklar. Zurecht weist Ehni allerdings darauf hin, dass der EPD-Vorsteher wenig von einer neuerlichen Differenzierung der Neutralität hielt.³⁵⁶ Es lässt sich vermuten, dass ihm eine vollständige Integration der eidgenössischen Neutralität in das System der kollektiven Sicherheit vorschwebte. In einem Konfliktfall sollte die Schweiz als einziger neutraler Staat in der Uno zwischen dem Aggressor und der Staatengemeinschaft vermitteln, Schutzmandate übernehmen sowie humanitäre Aufgaben erfüllen. Damit wäre die Neutralität auch nicht mehr wie im Völkerbund mittels eines unbefriedigenden Kompromisses in die völkerrechtliche Ordnung eingebunden,

³⁵⁵ Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Zentralpräsidenten der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung, *J. de la Harpe*, 3.1.1946, BA, E 2001 (D) 4/82 E.101.3.1.

³⁵⁶ Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 69-72.

sondern würde eine positive Funktion innerhalb der kollektiven Sicherheit ausüben. Unterstützt wird diese These durch Aussagen Petitpierres in mehreren Reden, wonach die helvetische Neutralität auch für die Staatenwelt nach wie vor von grossem Wert sein werde und sie im Grunde genommen dieselben Friedensziele verfolge wie das Mittel der kollektiven Sicherheit.

Diese Sonderfallstrategie prägte auch die Ausgestaltung der Gesamtkonzeption massgeblich. Mittels einer Überhöhung der Neutralität wollte man nicht nur deren Einzigartigkeit und Notwendigkeit, sondern insbesondere auch deren solidarische, der internationalen Staatenwelt zum Nutzen reichende Komponente vor Augen führen. Dass die Schweiz zudem nicht nur *wegen*, sondern auch *trotz* ihrer Neutralität solidarisch sein konnte, wollte Petitpierre durch die Entwicklung einer eigenständigen Solidaritätsmaxime zeigen, welche die Defizite der Neutralität kompensieren sollte. Durch ein intensives humanitäres Engagement, eine aktive Zusammenarbeit zumindest im „technischen“ Multilateralismus sowie eine Förderung Genfs als Standort für internationale Organisationen hoffte man, die Bereitschaft der Schweiz zur zwischenstaatlichen Kooperation und Solidarität signalisieren zu können. Schliesslich sollte die Universalität als drittes Konzeptionselement dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik zu erhöhen.

Zu dieser Gesamtkonzeption muss allerdings bemerkt werden, dass sie Ende 1945 weder in schriftlicher Form vorlag, geschweige denn öffentlich als „Konzept“ bezeichnet wurde. Vielmehr handelte es sich zum damaligen Zeitpunkt um eine Reihe von Entscheidungen und Massnahmen der politischen Entscheidungsträger, die im Sinne eines konzeptionellen Ganzen getroffen wurden, die sich aber angesichts der anstehenden Herausforderungen erst bewähren mussten, bevor sie sich als „Konzept“ präsentieren liessen.

Vergleicht man Petitpierres Richtlinien, wie sie nach seinem ersten Amtsjahr vorlagen, mit den Nachkriegsplanungen Pilet-Golaz', so wird eine bemerkenswerte Kontinuität sichtbar. Beide zielten auf einen Uno-Beitritt unter Beibehaltung der Neutralität, beide erkannten die wachsende Bedeutung der Solidarität als Ausgleich zu diesem konzeptionellen Hauptpfeiler, und beide waren gewillt, die vormals antikommunistische schweizerische Politik zugunsten des Prinzips der Universalität aufzugeben. Des Weiteren setzte Petitpierre eine Experten- und eine Konsultativkommission ein, wie dies bereits sein Vorgänger vorgesehen hatte.

Trotz dieser Parallelen gilt es aber, auf zwei bedeutsame Unterschiede hinzuweisen. So entschied sich der amtierende Aussenminister für eine „Sowohl-als-auch-Politik“, nicht weil er wie Pilet-Golaz von einem raschen Abflauen der alliierten Kritik ausgegangen wäre, sondern *obwohl* er sich in seinem ersten Amtsjahr des markanten Bedeutungs- und Akzeptanzverlusts der Neutralität bewusst wurde. Dies bedingte eine Sonderfallpolitik, wie sie 1944 noch nicht absehbar war. Zudem weitete Petitpierre auch den Solidaritätsbegriff Pilet-Golaz' markant aus, was sich ebenfalls mit einem 1945 gesteigerten Legitimations- und Kompensationsbedürfnis erklären lässt. Was sich geändert hatte und seinen Niederschlag in der aussenpolitischen Konzeption fand, war nicht die schweizerische Wahrnehmung der Neutralität, sondern die Perzeption des Stellenwerts dieser Politik im internationalen System der Nachkriegszeit.

Wie lässt sich Petitpierres Konzeption vor dem Hintergrund des internationalen Kontexts bewerten? Dreierlei gilt es zu bemerken. Erstens war der von Petitpierre stilisierte Solidaritätsbegriff, mittels dessen er die Kompatibilität der schweizerischen Neutralität mit den Leitsätzen der Vereinten Nationen suggerieren wollte, keineswegs deckungsgleich mit dem Solidaritätsgedanken der Uno-Charta. Zwischen der Bereitschaft, humanitäre und vermittelnde Dienste zu leisten und innerhalb des neutralitätspolitischen Spielraums international zusammenzuarbeiten, und der Forderung, gegen staatliche Friedensbrecher kollektive Massnahmen mitzutragen, bestand ein qualitativer Unterschied. Ob Petitpierres rhetorischer Kunstgriff genügen würde, um die Siegermächte von einer eidgenössischen Sonderstellung überzeugen zu können, musste mehr als fraglich sein. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg stiess die Schweiz 1945 auf Unverständnis und massive Kritik und konnte auch nicht mehr auf die USA als Fürsprecherin der Neutralen zählen.

Zweitens war sich Petitpierre dieser Problematik sehr wohl bewusst und gab seiner Konzeption deshalb einen pragmatischen, dualistischen Charakter. Der Aussenminister hatte sich auf keinen Zeitplan verpflichten lassen, sondern sah im Uno-Beitritt ein „strategisches Ziel“, um es mit einer heute verwendeten Terminologie des Bundesrats auszudrücken. Auf dieses Ziel galt es hinzuarbeiten, doch blieben Wege und Mittel offen und in der Entscheidungskompetenz der Regierung. Petitpierre hoffte, durch die Propagierung und Erläuterung des helvetischen Sonderfalls und die Illustrierung der Solidaritätsbereitschaft die Staatenwelt überzeugen zu können, dass auch der neutralen Schweiz ein Platz in

der Uno gebührte. Sollte dies aber nicht gelingen, konnte er den Sonderfallbegriff gleichzeitig dazu verwenden, das Fernbleiben der Eidgenossenschaft zu rechtfertigen.

Die Überhöhung der Neutralität diene demnach *primär* dazu, der Schweiz eine Sonderstellung in der Weltorganisation zu ermöglichen, sie würde aber im Falle eines Scheiterns auch den Alleingang begründen. Der Neutralität kam unzweifelhafte Priorität zu in dieser Konzeption. An ihr gab es nichts zu rütteln, eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen dagegen suchte man nur unter gewissen Bedingungen. Zu welchem Resultat auch immer die Beitrittsbemühungen führen sollten, Petitpierre hatte Ende 1945 ein aussenpolitisches Konzept, das allen Eventualitäten Rechnung tragen würde.

Drittens nahm der Vorsteher des Politischen Departements mit der Verabsolutierung der Neutralität und der Evokation des helvetischen Sonderfalls bewusst eine konzeptionelle Einengung des aussenpolitischen Spielraums in Kauf. Würde seine Taktik nicht aufgehen und das Ausland eine Integration der neutralen Schweiz in die politische internationale Ordnung ablehnen, so wäre die Eidgenossenschaft fortan nicht innerhalb, sondern ausserhalb dieser Ordnung ein Sonderfall, was eine signifikante Verminderung an Einflussmöglichkeiten implizieren würde.³⁵⁷ Sicherlich betrachtete Petitpierre den Prozess einer Überhöhung und „Idealisierung“ der Neutralität als notwendig, wollte die Schweiz für ihre Neutralität wieder internationale Geltung finden. Dass er mit dieser Strategie aber bewusst die Möglichkeit einer helvetischen Selbstausschliessung in Kauf nahm, muss kritisiert werden.

Dass es nicht soweit kommen konnte, war eine Kardinalaufgabe für Petitpierre. Wie beschwerlich und heikel es werden würde, die Welt von der schweizerischen Neutralität zu überzeugen, wurde ihm noch vor dem Jahreswechsel unmissverständlich vor Augen geführt. Rappard etwa berichtete ihm aus London, wo er im Dezember die Vorbereitungen für die erste Uno-Generalversammlung beobachtete, die Stimmung gegenüber der Schweiz sei sehr schlecht, da diese sich nicht an den Kriegsbemühungen gegen die Achsenmächte beteiligt hätte.³⁵⁸

³⁵⁷ Hug beschreibt diesen Verengungsprozess als eine „Reduktion der Aussenpolitik auf die Neutralität und die Reduktion der Neutralität auf den abwehrbereiten Sonderfall“. Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 97.

³⁵⁸ W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 26.12.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.6.

Noch schlimmer waren Kommentare von Radio Moskau, welche an Petitpierres Zielsetzung eines konditionalen Uno-Beitritts kein gutes Haar liessen. Eine vom EPD übersetzte sowjetische Meldung vom 6. Oktober besagte:

Es gibt einen Herrn, der die Frage aufgeworfen hat, ob sein Land der Organisation der Vereinten Nationen beitreten soll, und wenn ja, dann unter welchen Bedingungen. Dieser Herr ist der Schweizer Minister Petitpierre. Ausgerechnet ein Schweizer macht solche Erklärungen! Und wo war die Schweiz, als alle freitliebenden Völker gegen den Hitlerfaschismus kämpften? Sie war „neutral“, d.h. sie half den Hitlerfaschisten in ihrer Kriegführung, wie sie nach dem Kriege deutschen Kapitalien Zuflucht bietet. Und jetzt erlaubt sich der Herr Petitpierre einen Kuhhandel („bargaining“) vorzuschlagen, wahrscheinlich damit die Schweiz auch künftig von ihrer „Neutralität“ profitieren könne. Die Organisation der Vereinten Nationen will nur wirklich demokratische Länder aufnehmen, die bereit sind, konsequent und immer die faschistischen Aggressoren zu bekämpfen.³⁵⁹

Vier Wochen später wurde Petitpierre in einer weiteren sowjetischen Meldung gar zu einem Feind der Uno erklärt, dessen Erklärung, die Schweiz habe Mühe mit der vorbehaltlosen Anerkennung der Charta, niemanden interessiere.³⁶⁰

Auf den Aussenminister wartete ein schwieriges Jahr. Zwar hatte 1945 der alliierte Druck und die heftige Kritik an der Neutralität etwas abgenommen, doch war dies nicht gleichbedeutend mit einem zunehmenden internationalen Wohlwollen gegenüber der eidgenössischen Politik. Die Schweiz war angesichts der grossen ungelösten Nachkriegsprobleme der Alliierten lediglich aus deren Blickfeld gerückt. Ob es ihr aus dieser Position gelingen würde, genügend Verständnis und Akzeptanz für einen konditionalen Uno-Beitritt zu gewinnen, musste sich weisen, wie auch die *Neue Zürcher Zeitung* Ende 1945 in ihrem Jahresrückblick festhielt:

Welcher Art wird die Stellung der Eidgenossenschaft in einer künftigen friedenssichernden Vereinigung der Nationen sein? Der neutrale Kleinstaat ist offenbar kein Lieblingskind im Rate der siegreichen Grossmächte. Unsere Behörden haben zur Behauptung der Existenz und des Eigenlebens der Eidgenossenschaft, aber auch zur Mitwirkung am Ziel eines dauerhaften Friedens, in den letzten Monaten das getan, was einstweilen möglich war: alles Geschehene und Werden beobachtet und die Grundlagen einer schweizerischen Beteiligung an einer neuen Organisation der Völkergemeinschaft geprüft und vorläufig und vorsichtig umschrieben. Der Erfolg bleibt abzuwarten.³⁶¹

³⁵⁹ *Interne Notiz des EPD*, RADIO MOSKAU, 6.10.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/2 F.20.

³⁶⁰ *Interne Notiz des EPD*, MOSCOU ATTAQUE DE NOUVEAULA SUISSE, 5.11.1945, BA, E 2001 (D) 1968/74/23 B.58.26.

³⁶¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 27.12.1945.

Der konzeptionelle Evaluationsprozess hatte 1945 erste Resultate gezeitigt. Ob und in welcher Form sich diese umsetzen liessen, hing nun vor allem von der Aussenwelt ab.

Petitpierres persönliche Bilanz zum Jahresende war gemischt. Einerseits war es ihm gelungen, seine Unerfahrenheit durch eine enge Zusammenarbeit mit einem kleinen Kreis aussenpolitisch bestandener Berater und, in loserer Form, mit den aussenpolitischen Kommissionen der Räte zu kompensieren. Damit verschaffte er sich in erstaunlich kurzer Zeit, wie rückblickend selbst Walter Stucki eingestehen musste, eine beachtliche Autorität.³⁶² Andererseits hatte er aber auch nach einem Amtsjahr kaum Gefallen gefunden an seiner Tätigkeit als Bundesrat und mit den gleichen Ängsten und Zweifeln kämpfen müssen wie zu Beginn. Seinem Gesandten Burckhardt schrieb er diesbezüglich nach Paris:

Cette année passée au Conseil fédéral à la tête du Département aujourd'hui sans doute le plus difficile, est la plus dure que j'ai vécue. J'ai sans doute pris des habitudes, mais chaque jour qui commence est pour moi une épreuve nouvelle. On a ou on n'a pas le goût du pouvoir – mais je ne pense pas qu'on l'acquiert.³⁶³

Ob ein solcher „Aussenminister wider Willen“, dem es nach eigenen Aussagen sowohl an Sachkompetenz wie an Eloquenz mangelte, die geeignete Persönlichkeit war für die grossen Herausforderungen, welchen sich die Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu stellen hatte, muss mit Nachdruck in Frage gestellt werden. Der Verdacht lässt sich nicht von der Hand weisen, dass ihn die staatstragenden Eliten gerade wegen seines Defizits an aussenpolitischem Profil zum Nachfolger Pilet-Golaz' gekürt hatten. Von Petitpierre konnten diese eine vorsichtige Aussenpolitik erwarten, die im Zeichen einer kontinuierlichen Neutralitätspolitik stehen und deshalb keine für die Schweiz verhängnisvollen Kurswechsel anpeilen würde.

Immerhin setzte Petitpierre zum Jahresende hin ein klares Zeichen, dass er gewillt war, seine Uno-Politik umzusetzen. Im Zuge einer Departementsreform³⁶⁴

³⁶² *Der ehemalige Chef der Afa, W. Stucki, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 22.9.1954, BA, E 2800 1967/59/93/9/3.

³⁶³ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Paris, C. Burckhardt*, 15.1.1946, DDS, Bd. 16, no. 54.

³⁶⁴ Die provisorische Neuordnung des EPD wurde vom Bundesrat am 25.3.1946 genehmigt. Das Departement bestand nun nicht mehr länger aus nur einer Abteilung (Auswärtiges), sondern war in vier Abteilungen sowie ein Sekretariat gegliedert. Wichtig neben der Ernennung Zehnders ist für die vorliegende Arbeit die Bestätigung Daniel Secrétans als Chef der – ebenfalls neu benannten – Abteilung für Internationale Organisationen. Aufgelöst wurde im Zuge

entschied sich der junge Magistrat, den allzu autoritären und konservativen Walter Stucki seiner Funktion als Leiter der Abteilung für Auswärtiges zu entbinden und den jungen Legationsrat Alfred Zehnder zu dessen Nachfolger zu ernennen.³⁶⁵ Der neue Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten (APA), wie die „Auswärtige“ nun hiess, war bekannt als Befürworter einer helvetischen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen.³⁶⁶ Wie sich die Schweiz im anstehenden neuen Jahr mit ihrer nun deutlich Uno-freundlicheren und verjüngten aussenpolitischen Führung und ihrer 1945 erarbeiteten Doktrin international zu positionieren vermochte, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

dieser Reform die Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit. Zur Restrukturierung des Politischen Departements vgl.: AfZ, Nachlass Zehnder 2: Reorganisation EPD; *Neue Zürcher Zeitung*, 26.3.1946. Pläne zu einer Neuorganisation hatten bereits seit Pilet-Golaz bestanden. Vgl.: *Protokoll der Sitzung der Vollmachtenkommission des Ständerats*, 23.10.1944, BA, E 2001 (D) 3/2.

³⁶⁵ Walter Stucki willigte in die Beendigung seiner Anstellung als Chef der Abteilung für Auswärtiges ein. 1946 wurde er zum Delegierten des Bundesrats für Spezialmissionen ernannt. Alfred Zehnder wurde 1900 in Moskau geboren, wo er auch seine Jugend verbrachte. Als Russlandschweizer trat er 1925, nach dem Studium der Politikwissenschaft, in den Dienst des EPD. Nach Tätigkeiten in den Gesandtschaften von Sofia und Ankara sowie in der Handelsabteilung in Bern fungierte er 1942-1945 als Legationsrat in Berlin. Vgl.: *Neue Zürcher Zeitung*, 25.3.1946.

³⁶⁶ Vgl. dazu die Charakterisierung Zehnders durch Albert Weitnauer, der 1946 als Sektionschef der Handelsabteilung oft mit dem neuen Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten in Berührung kam: „Ich erinnere mich gut, wie damals alle seine [Zehnders] jungen Mitarbeiter für ihren Chef schwärmten, der die Fähigkeit zu harter Arbeit mit dem freien Spiel der ihm angeborenen musischen Charakterzüge zu verbinden wusste. Er brachte offenkundig die betont seriöse Erdschwere nicht mit, die sonst den Schweizer in verantwortlicher Stellung kennzeichnet. So waren seine Ideen manchmal etwas überraschend – wie zum Beispiel die Schweiz könnte von Anfang an den im Frühjahr 1945 aus der Taufe gehobenen Vereinten Nationen beitreten –; aber sie waren immer originell.“ Weitnauer, *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*, 109.

3 AUSSENPOLITISCHE WEICHENSTELLUNG 1946:

Die Schweiz als Sonderfall ausserhalb der Uno

Aussenminister Petitpierre betonte 1946 in beinahe allen seinen Reden, dass die Uno-Frage für die Schweiz von fundamentaler Bedeutung sei. Anlässlich der Delegiertenversammlung der Freisinnigen am 5. Mai in St. Gallen etwa führte er dazu aus:

Quant à une adhésion de la Suisse aux Nations Unies, c'est notre position internationale qu'elle met en cause. La décision que nous aurons à prendre ne peut dépendre pas de circonstances passagères, parce qu'elle engagera notre destin. [...] C'est adhésion n'étant toutefois possible que si le statut international de notre pays est respecté, la tâche de notre diplomatie est de chercher à faire admettre une solution qui tienne compte de notre désir d'adhérer et de notre volonté de garder l'indépendance qui nous est assurée par notre neutralité perpétuelle.³⁶⁷

Petitpierre wusste, dass die anstehende Entscheidung wegweisend sein würde für die Stellung der Eidgenossenschaft im internationalen System der Nachkriegszeit. Hier ging es nicht nur um die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, sondern prinzipiell um die Kompatibilität der schweizerischen Neutralität mit dem neuen Völkerrecht.

Für sein zweites Amtsjahr erklärte der Vorsteher des EPD denn auch den Uno-Beitritt zum wichtigsten Problem der eidgenössischen Aussenpolitik. In seiner umfassenden Rede vor dem Nationalrat zu diesem Thema am 2. April 1946 unterstrich er mit aller Deutlichkeit sowohl die Notwendigkeit der Weltorganisation als einzige Chance für einen dauerhaften Frieden, als auch die Dringlichkeit einer möglichst engen schweizerischen Zusammenarbeit. Ausführlich erläuterte er den Parlamentariern sein Ziel einer konditionalen Mitgliedschaft

³⁶⁷ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Delegiertenversammlung der Freisinnigen in St. Gallen, 5.5.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.52.1. Die Rede wurde am 6.5.1946 in der *Neuen Zürcher Zeitung* vollständig abgedruckt. Einige Passagen sind zudem ediert in: Meuron, Luc de. *Notre Neutralité*. Neuchâtel: Centre d'études politiques, 1946, 167.

als neutraler Sonderfall und hielt mit Nachdruck fest, dass sich die Ideen der Neutralität und der Solidarität keinesfalls ausschliessen würden.³⁶⁸ Ähnliches verkündete er acht Tage später auch der internationalen Staatengemeinschaft, als er an der letzten Versammlung des Völkerbunds in Genf den Wunsch kundtat, dass in der Uno jeder Staat die Rolle spielen könne, die seinen Möglichkeiten und seiner besonderen Berufung am besten entspreche.³⁶⁹

Trotz der offensichtlichen Relevanz, die Petitpierre der Uno-Frage beimass, und trotz des klar deklarierten und breit abgestützten Ziels seiner Politik gegenüber den Vereinten Nationen stand die Schweiz am Ende des Jahres 1946 als Sonderfall *ausserhalb* der Weltorganisation da, wie dies Petitpierres Gesamtkonzeption lediglich als Alternativszenario zu einem favorisierten Uno-Beitritt vorgesehen hatte. Anders als die übrigen beitriffsfähigen Neutralen reichte die Schweiz im Sommer 1946 keine Kandidatur für eine Uno-Mitgliedschaft ein und verzichtete auf jede Initiative bezüglich einer Sonderrolle innerhalb der Weltorganisation. Die 1945 erarbeitete Politik des „Sowohl-als-Auch“, des Beitritts mit einer international anerkannten Neutralität, wurde nicht umgesetzt, sondern im Winter 1946 faktisch wieder durch die ursprüngliche Doktrin einer möglichst engen Zusammenarbeit ersetzt.

Der Weg hin zu dieser bedeutsamen Weichenstellung ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels. Es soll die Entwicklung analysiert werden, die bis zum Jahresende 1946 zum helvetischen Alleingang führte. Im Zentrum stehen einerseits Petitpierres Strategien, mittels derer er internationale Akzeptanz für einen schweizerischen Sonderstatus in der Uno zu gewinnen hoffte, andererseits sein

³⁶⁸ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, 2.4.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 193-200, 198f.; Sten. Bull. NR., 1946, 151-158. Längere Exzerpte sind wiedergegeben in: Meuron, *Notre Neutralité*, 163-167. Die Rede wurde zudem bereits am 2.4.1946 vollständig in der *Neuen Zürcher Zeitung* abgedruckt. Petitpierre hielt die Rede als Antwort auf eine Interpellation von Nationalrat Ernst Boerlin, der am 17. Dezember 1945 Auskunft ersuchte, „unter welchen Gesichtspunkten und in welcher Weise er [der Bundesrat] die Mitwirkung der Schweiz in den Organisationen der Vereinten Nationen für möglich hält und vorzubereiten gedenkt“. Vgl. dazu: Haegler, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus*, 242. Zum Inhalt der Rede vgl. auch: Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU* 44-49; Zutter, Philippe. „Les organisations internationales.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 71-82, 74-76.

³⁶⁹ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Völkerbund, 10.4.1946, BA, E 2001 (D) 4/82 E.13.40.

Schlüsselentscheid gegen ein Beitrittsgesuch im August anlässlich der ersten Erweiterungsrunde der Vereinten Nationen.

Neben den Gründen für die unterlassene Implementierung der Uno-Politik interessieren vor allem die Auswirkungen des beschlossenen Alleingangs auf die aussenpolitische Gesamtkonzeption. Nach der Klärung des helvetischen Verhältnisses zu den Vereinten Nationen liessen sich die 1945 vorgezeichneten Maximen der Neutralität, Solidarität und Universalität nun mit konkreten Inhalten und Funktionen füllen. Die daraus resultierende – und Ende 1946 nur vermeintlich dauerhafte – Doktrin wird am Ende des Kapitels gewürdigt.

Beginnen sollen die folgenden Ausführungen mit einer Einschätzung der internationalen Stellung der Schweiz im Frühjahr 1946. Erkennbar in diesem Zusammenhang ist ein weitgehender Ausbruch der Eidgenossenschaft aus der politisch-moralischen Isolation, mit welcher sie seit der Kriegswende 1942/43 konfrontiert gewesen war. Erst nach der erfolgreichen Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion und dem Abschluss des Washingtoner Abkommens mit den Vereinigten Staaten, Grossbritannien und Frankreich war sie nicht mehr länger der Kritik der Siegermächte ausgesetzt. Den Einfluss dieses Wandels auf die aussenpolitische Wahrnehmung der Entscheidungsträger gilt es zu untersuchen, bildete diese Perzeptionsebene doch gewissermassen das Fundament, welches das weitere Vorgehen der Schweiz in der Uno-Frage 1946 begründete.

3.1 Von der politischen in die mentale Isolation: Rückwirkungen der Flurbereinigung mit den Siegermächten auf die Uno-Politik

Das Kriegsende im Mai 1945 bedeutete für die Schweiz noch nicht das Ende der Kriegs isolation. Zwar hatte das Currie-Abkommen die Kritik der Westalliierten gemildert, doch von einer grundsätzlichen Entspannung konnte keine Rede sein. Dies umso mehr, als seit Oktober 1945 die Grossmächte mit Nachdruck ihren Anspruch auf die deutschen Vermögenswerte in neutralen Staaten geltend machten und der Bundesrat mit einer Verweigerungshaltung reagierte, die unweigerlich neue Druckversuche gegenüber der Eidgenossenschaft

hervorrufen musste.³⁷⁰ Zudem war die helvetische Diplomatie nach wie vor sehr gehemmt durch die fehlenden Beziehungen zu Moskau, die eine ständige Angst vor einem sowjetischen Veto gegen schweizerische Aktivitäten auf dem internationalen Parkett bedeuteten.

Verhältnismässig leicht fiel es der Schweiz, ihre Beziehungen zu mittleren und kleinen Staaten zu normalisieren. Ihr unversehrter wirtschaftlicher Produktionsapparat und ihr relativer Reichtum nach dem Krieg gaben ihr eine „Kreditwaffe“ in die Hand, welche ihr den Abschluss zahlreicher bilateraler Abkommen ermöglichte. Bis zum April 1946 hatte sie bereits Wirtschafts- respektive Zahlungsverträge mit Belgien, der Tschechoslowakei, den Niederlanden, Frankreich, Grossbritannien, Polen und Ungarn abgeschlossen, und bis 1948 konnte sie schliesslich mit 23 Staaten über 80 solcher Übereinkünfte treffen.³⁷¹

Die Gestaltung eines besseren Verhältnisses zu den neuen Weltmächten, der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, erwies sich als wesentlich schwieriger. Aus diesen Lagern kamen die schärfsten Vorwürfe gegen die Eidgenossenschaft, die aber ihrerseits auf gute Beziehungen angewiesen war, um sich in die von Moskau und Washington dominierte internationale Ordnung integrieren zu können.

3.1.1 Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion

Die am 18. März 1946 abends spät am Radio verlesene Verlautbarung des Bundesrats, wonach in Belgrad ein Notenaustausch zwischen dem schweizerischen Gesandten, Eduard Zellweger, und dem dortigen Geschäftsträger der UdSSR stattgefunden habe und damit die Schweiz wieder in offizielle Beziehungen zur Sowjetunion eingetreten sei, überraschte die Öffentlichkeit wie die Politik gleichermassen. Nach dem Eklat um Pilet-Golaz im November 1944 hatte Petitpierre in dieser Frage Vorsicht walten lassen und im Frühjahr 1946

³⁷⁰ Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 183-207.

³⁷¹ Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 226-231. Hug und Kloter sprechen von mehr als 100 Übereinkommen mit 25 Staaten in den ersten 44 Monaten nach dem Krieg. Vgl. dazu: Hug und Kloter, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 96.

Verhandlungen unter grösster Geheimhaltung geführt.³⁷² Entsprechend lückenhaft lässt sich deren Entwicklung rekonstruieren.³⁷³

Bereits unmittelbar nach dem Rücktritt Pilet-Golaz' kontaktierte Walter Stucki den Präsidenten der kommunistischen Partei der Arbeit, Léon Nicole, und bat diesen um Vermittlung mit den sowjetischen Behörden. Nicole jedoch reagierte auf diese Initiative nur insofern, als er Stuckis Brief veröffentlichte und die schweizerische Regierung damit desavouierte.³⁷⁴ Petitpierre wählte deshalb einen anderen Weg und wollte den direkten Kontakt zum Krenl suchen. Eine solche Gelegenheit erbot sich im Juni 1945, als die sowjetische Führung heftige Kritik an der Eidgenossenschaft übte, die internierten Soldaten der Roten Armee in den sogenannten „Russenlagern“ schlecht zu behandeln.³⁷⁵ Der Vorsteher des Politischen Departements lud daraufhin eine sowjetische Delegation ein, gemeinsam mit helvetischen Vertretern die Vorwürfe vor Ort und Stelle zu überprüfen – was schliesslich zu ersten Kontakten in den Monaten Juli bis September in der Schweiz führte.³⁷⁶

Gleichzeitig gelang es den schweizerischen Gesandten in Paris und Belgrad, Burckhardt und Zellweger, Gespräche mit den jeweiligen Sowjetbotschaften aufzunehmen und das Interesse der Schweiz an offiziellen Beziehungen vorsichtig zu signalisieren. Nach umfänglichen Sondierungen willigte Petitpierre

³⁷² „SHZ-Gespräch mit alt Bundesrat Max Petitpierre: ‚Die Angelegenheit ist schlecht angepackt worden.‘ Kritik am Vorgehen zum Schweizer UNO-Beitritt – Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR im Rückblick.“ *Schweizerische Handelszeitung*, 13.3.1986.

³⁷³ Vgl. zum Folgenden: Gehrig-Straube, *Beziehungslose Zeiten*, 330-506; Steffen, Therese. „Die Aufnahme und Entwicklung von diplomatischen Beziehungen zur UdSSR aus schweizerischer Sicht.“ In: *Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg*. Publikation zum Kolloquium im Schweizerischen Bundesarchiv Bern. Bundesarchiv Dossier 3. Bern, 1996, 23-28; Perrin, Georges. „Les relations avec l'URSS et la République populaire de Chine.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Bacoconnière, 1980, 121-128, 121-125.

³⁷⁴ *Memoirenblätter Petitpierres*, ETABLISSEMENT DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC L'URSS, [September 1978], BA, E 2800 1990/106/24.

³⁷⁵ Zu diesen Internierungsproblemen sowjetischer Soldaten vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 72; Gehrig-Straube, *Beziehungslose Zeiten*, 330-472.

³⁷⁶ „SHZ-Gespräch mit alt Bundesrat Max Petitpierre: ‚Die Angelegenheit ist schlecht angepackt worden.‘ Kritik am Vorgehen zum Schweizer UNO-Beitritt – Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR im Rückblick.“ *Schweizerische Handelszeitung*, 13.3.1986.

schliesslich in die bereits angesprochenen Geheimverhandlungen ein, welche im Januar 1946 in Belgrad begannen und nach zähem Ringen zwei Monate später ihren erfolgreichen Abschluss fanden.³⁷⁷ Gemäss dem Aussenminister waren lediglich der Bundesrat und drei Mitarbeiter des EPD informiert über diese Gespräche.³⁷⁸ Den Akten zufolge dürften dies Eduard Zellweger, Walter Stucki sowie – bezeichnenderweise – Paul Ruegger gewesen sein, den der unerfahrene Bundesrat auch in dieser Angelegenheit konsultierte und nach Bern rief.³⁷⁹ Über den Verlauf der Gespräche und die Gründe, warum die Sowjetunion plötzlich abkam von ihrer Kritik an der Schweiz, schweigen die Quellen weitgehend. Christine Gehrig-Straube macht in ihrer Dissertation immerhin darauf aufmerksam, dass Moskau erst nach einer offiziellen Entschuldigung des Bundesrats für seine unfreundliche Politik gegenüber der Sowjetunion in einen diplomatischen Notenaustausch einwilligte.³⁸⁰ Neben diesem „Canossa-Gang“³⁸¹ Petitpierres waren möglicherweise aber auch wirtschaftliche Argumente und Perspektiven ausschlaggebend.

Von Interesse für die vorliegende Arbeit sind aber weniger die Ursachen der diplomatischen Einigung als vielmehr deren Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik. In der Tat fiel für die Eidgenossenschaft mit dem Notenaustausch eine grosse Hypothek der internationalen Zusammenarbeit weg. Künftig hatte sie offizielle Bindungen zu allen massgebenden Akteuren der Weltpolitik, was ihre Stellung wesentlich verbesserte. Vom konzeptionellen Standpunkt aus betrachtet war mit der Aufnahme dieser Beziehungen und dem damit implizierten Ende einer ideologischen Aussenpolitik eine wichtige Kondition des Universalitätsprinzips erfüllt, was der Neutralitätspolitik zusätzliche Glaubwürdigkeit vermittelte. Zudem war die Schweiz nicht mehr länger konfrontiert mit sowjetischen Vorwürfen des profaschistischen und antikommunistischen

³⁷⁷ *Memoirenblätter Petitpierres*, ETABLISSEMENT DES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC L'URSS, [September 1978], BA, E 2800 1990/106/24. Vgl. dazu auch die Akten in: BA, E 2800 1990/106/13.

³⁷⁸ „SHZ-Gespräch mit alt Bundesrat Max Petitpierre: ‚Die Angelegenheit ist schlecht angepackt worden.‘ Kritik am Vorgehen zum Schweizer UNO-Beitritt – Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR im Rückblick.“ *Schweizerische Handelszeitung*, 13.3.1986.

³⁷⁹ Gehrig-Straube, *Beziehungslose Zeiten*, 477.

³⁸⁰ Ebd., 473-480.

³⁸¹ Ebd., 513.

Verhaltens und konnte sich damit eines gewichtigen Teils der auf ihr lastenden Kritik entledigen.

Hinsichtlich der Uno-Frage stellte die Normalisierung der Verhältnisse mit Moskau eine Vorbedingung für eine allfällige schweizerische Initiative dar. Petitpierre hatte 1945 immer wieder darauf hingewiesen, dass ohne sowjetischen Sukkurs für eine helvetische Mitgliedschaft an ein Beitrittsgesuch nicht zu denken sei, unabhängig ob mit oder ohne Neutralitätsvorbehalt. Nach der gegenseitigen Anerkennung bestand nun zumindest eine Chance, dass die Sowjetunion im Uno-Sicherheitsrat nicht prinzipiell das Veto gegen ein schweizerisches Aufnahmebegehren ergreifen würde. Ob sie allerdings eine eidgenössische Sonderstellung unterstützen würde, blieb zumindest fraglich. Aussenminister Petitpierre zeigte sich in mehreren privaten Schreiben zuversichtlich, dass die Schweiz mit diesem diplomatischen Coup eine grosse Hürde genommen habe und das Problem des Uno-Beitritts nun konkret angegangen werde könne.³⁸²

Die diplomatische Einigung vom 18. März 1946 war Petitpierres erster aussenpolitischer Erfolg, der im In- und Ausland auf grosse Resonanz stiess. Der junge Magistrat war sich aber bewusst, dass damit erst ein Teilsieg errungen war. Gleichtags wie in Belgrad nämlich die langersehnte Übereinkunft erzielt werden konnte, begannen in Washington die Verhandlungen mit den Westalliierten, der „letzte helvetische Kriegseinsatz“, wie es Hans Ulrich Jost pointiert formuliert hat.³⁸³

3.1.2 Das Washingtoner Abkommen

Die Verhandlungen mit den USA, Grossbritannien und Frankreich knüpften im März 1946 dort an, wo sie ein Jahr zuvor in Bern anlässlich der Currie-Gespräche aufgehört hatten, d.h. bei der ungelösten und umstrittenen Frage der deutschen Vermögenswerte auf schweizerischen Banken. Zwar hatte der Bundesrat dem Currie-Abkommen entsprechend die deutschen Guthaben in der Schweiz gesperrt und inventarisiert, doch blieb deren zukünftige Verwendung

³⁸² *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Zentralpräsidenten der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung, J. de la Harpe, 26.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/2 F.20.1.1; Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an W. Rappard, 5.4.1946, BA, E 2800 1990/106/17.*

³⁸³ Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 166.

offen. Am 2. August 1945 ermächtigten die Grossmächte an der Konferenz in Potsdam den Alliierten Kontrollrat, alle deutschen Vermögenswerte im Ausland zu enteignen und als Reparationszahlungen in Besitz zu nehmen, was dieser am 30. Oktober mit dem „Kontrollratsgesetz Nr. 5“ kodifizierte.³⁸⁴

Der Bundesrat lehnte diese Forderung, welche ihm in einer diplomatischen Note am 11. Februar 1946 offiziell zur Kenntnis gebracht wurde, rigoros ab und beharrte auf dem Rechtsstandpunkt, wonach der Erlass der Alliierten auf helvetischem Gebiet keine Gültigkeit beanspruchen könne.³⁸⁵ Trotzdem musste die Schweiz in Verhandlungen einwilligen, wollte sie endlich eine Deblockierung der helvetischen Guthaben in den Vereinigten Staaten und eine Aufgabe der „schwarzen Listen“ gegen eidgenössische Firmen erreichen. Damit erreichte die Konfrontation zwischen der Schweiz und den Westalliierten, allen voran den Vereinigten Staaten, im Frühjahr 1946 noch einmal einen Höhepunkt, dies obwohl das EPD zuvor grosse Anstrengungen unternommen hatte, diese Beziehungen zu verbessern.³⁸⁶ Allerdings befand sich die Eidgenossenschaft diesmal nicht mehr so pauschal im Kreuzfeuer wie noch 1945. Im Brennpunkt stand konkret die Finanzpolitik gegenüber den Achsenmächten. Politische Aufforderungen zur Preisgabe der Neutralität waren deshalb nicht mehr zu erwarten.

Für den Bundesrat ging es in Washington in erster Linie darum, die Neutralitäts- und Wirtschaftspolitik während des Krieges zu verteidigen und sich mit den anstehenden Verhandlungen der in den vorangegangenen Monaten noch einmal neu entflammten Kritik sowie der amerikanischen Sanktionen endlich zu entledigen. Welch grosse Bedeutung diesen Gesprächen für die Schweiz zukam, lässt sich allein schon der hochrangigen Delegation entnehmen, die in die

³⁸⁴ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens, 14.6.1946, BBl 1946 II 714.*

³⁸⁵ Ebd.

³⁸⁶ Um das amerikanische Verständnis für die Schweiz zu fördern, plante das EPD zahlreiche Massnahmen wie die Entsendung von Presseattachés, Austausch von Studenten oder die bessere Aufklärung amerikanischer Journalisten. PROTOKOLL DER KONFERENZ VOM 14. AUGUST 1945 ZUR BESPRECHUNG DER FRAGEN BETREFFEND DIE KULTURELLE ANNÄHERUNG DER SCHWEIZ ZU DEN VEREINIGTEN STAATEN, 17.8.1945, DDS, Bd. 16, no. 26. Zudem billigte der Bundesrat im November 1945 eine Informationsreise Stuckis, Rappards sowie eines Vertreters der Nationalbank durch die USA, um die dortigen Regierungskreise vom guten Willen der Eidgenossenschaft zu überzeugen. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2961. MISSION SUISSE AUX ETATS-UNIS, 23.11.1945, BA, E 1004.1 1/463. Dass es nicht soweit kam, lag wohl an den Washingtoner Verhandlungen, welche im Februar angekündigt wurden und der Schweiz ohnehin die Möglichkeit gaben, ihren Standpunkt zu erläutern.

Vereinigten Staaten entsandt wurde. Eidgenössischer Chefunterhändler war diesmal Walter Stucki, William Rappard fungierte als Berater, begleitet wurden diese beiden Exponenten der schweizerischen Aussenpolitik vom juristischen Konsulenten Dietrich Schindler sowie von sechs namhaften Finanzexperten.³⁸⁷

Die helvetischen Vorbereitungssitzungen im Februar und März 1946 belegen eindrücklich die kämpferische Haltung, mit welcher die Schweiz den drei Grossmächten gegenüberzutreten wollte. Dem „Gegner“, wie es immer wieder hiess, musste man die Rechtswidrigkeit seiner Forderungen vor Augen führen und aufs schärfste gegen die Verletzung der Würde, der Neutralität und der Souveränität der Eidgenossenschaft protestieren.³⁸⁸ Verhandlungstaktisch beabsichtigte die Delegation, auf ihrem Rechtsstandpunkt zu beharren und eine bloss grundsätzlich-politische Einigung anzustreben. Die inhaltliche Materie sollte vor ein internationales Schiedsgericht gebracht oder allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in der Schweiz verhandelt werden.³⁸⁹

Dass Stucki eine ähnlich legalistische Argumentation wie schon anlässlich der Currie-Verhandlungen vorbereitete, zeigt sich nur schon durch die Reaktivierung des „Plädoyers“, welches bereits im Februar 1945 für seine Verteidigungsrede Verwendung gefunden hatte. Die Statistiken dieses Papiers waren im Frühjahr 1946 vom EPD mit grossen Aufwendungen aktualisiert und der Text

³⁸⁷ Die Experten waren: Der Direktor der eidgenössischen Finanzverwaltung, Eberhard-Ernst Reinhard, der Generaldirektor der Schweizerischen Nationalbank, Alfred Hirs, der Direktionspräsident der Schweizerischen Verrechnungsstelle, Max Schwab, der Generalsekretär der Schweizerischen Verrechnungsstelle, M. Ott, sowie der Finanzbeirat der schweizerischen Gesandtschaft in Washington, Joseph Straessle. Das EPD war zusätzlich vertreten durch Reinhard Hohl, Sektionschef der Abteilung für Auswärtiges. EXPOSÉ DE M. RAPPARD LORS DE LA CONFÉRENCE DE LA DÉLÉGATION AUX POURPARLERS DE WASHINGTON DU 25 FÉVRIER 1946, 25.2.1946, DDS, Bd. 16, no. 65.

³⁸⁸ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 635. DEUTSCHE VERMÖGENSWERTE IN DER SCHWEIZ UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE FRAGEN. VERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN, 4.3.1946, DDS, Bd. 16, no. 67; EXPOSÉ DE M. RAPPARD LORS DE LA CONFÉRENCE DE LA DÉLÉGATION AUX POURPARLERS DE WASHINGTON DU 25 FÉVRIER 1946, 25.2.1946, DDS, Bd. 16, no. 65.

³⁸⁹ *Interne Notiz des EPD*, KONFERENZ DER FINANZ- UND WIRTSCHAFTSDELEGATION DES BUNDESRATES VOM 7. FEBRUAR 1946, 14 UHR 30, 7.2.1946, DDS, Bd. 16, no. 61; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 635. DEUTSCHE VERMÖGENSWERTE IN DER SCHWEIZ UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE FRAGEN. VERHANDLUNGEN MIT DEN ALLIIERTEN, 4.3.1946, DDS, Bd. 16, no. 67; AUDIENZ DER SCHWEIZERISCHEN BANKIERVEREINIGUNG BEI EINER ABORDNUNG DER VERHANDLUNGSDELEGATION. 1. MÄRZ 1946, BANKAUSSSCHUSSAAL [sic] NATIONALBANK BERN, [undatiert], DDS, Bd. 16, no. 66.

von Stucki wohl noch überarbeitet worden, sodass der Delegation in Washington ein umfassendes Dossier zu sämtlichen Bereichen der helvetischen Neutralitätspolitik während des Krieges zur Verfügung stand.³⁹⁰ Die Schweiz habe ihre Neutralitätspflichten streng und vollständig erfüllt, versicherte Stucki bereits zu Beginn des Schreibens, und was folgte, war eine 22seitige Würdigung und Rechtfertigung der eidgenössischen Kriegshandlungen. Wie genau dieses Plädoyer in die Verhandlungen einfluss, lässt sich aus heutiger Sicht wie schon bei den Currie-Gesprächen nicht eruieren, doch deuten die mechanisch aneinandergereihten Zahlen und Fakten darauf hin, dass es eher als Hintergrunddossier denn als Rede benutzt worden war.

Die Gespräche in Washington verliefen äusserst hart, standen mehrmals vor dem Scheitern und führten schliesslich nach mehr als neun Wochen am 25. Mai 1946 zu einer Kompromisslösung.³⁹¹ Ohne die alliierte Rechtsgrundlage zu akzeptieren, gestand die Schweiz den USA, Grossbritannien und Frankreich 50% der deutschen Vermögenswerte für Reparationszwecke zu, konnte aber die andere Hälfte für sich behalten. Bezüglich des von der Schweizerischen Nationalbank erworbenen Goldes der Deutschen Reichsbank wies sie jede moralische Schuld von sich und beteuerte, nicht gewusst zu haben, dass es sich hierbei um Raubgold handle.³⁹² Gleichzeitig erklärte sie sich aber zu einem „freiwilligen“ Beitrag von 250 Mio. Franken an die europäischen Wiederaufbaukosten bereit – wobei die Höhe dieser Summe vermutlich durch ein ungeschicktes diplomatisches Verhalten Petitpierres verursacht wurde.³⁹³ Im Gegenzug figurierten

³⁹⁰ DER STANDPUNKT DER SCHWEIZ, 8.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/4 F.22.02.1.Doc. Dort befinden sich weitere Materialien, die in Zusammenhang mit dem Plädoyer stehen.

³⁹¹ Zu den Verhandlungen und dem Abkommen vgl.: Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg*, 27-100; Frei, *Das Washingtoner Abkommen von 1946*, 567-619; Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 183-262.

³⁹² Der Generaldirektor der Schweizerischen Nationalbank, Alfred Hirs, beteuerte gegenüber der alliierten Delegation, dass das von der Reichsbank erworbene Gold aus deutschen Vorkriegsbeständen stamme und das vieldiskutierte Raubgold nicht in Bern, sondern in Frankreich und in den Vereinigten Staaten lagere. Sein Lügengebäude brach zusammen, als der Vizedirektor der Reichsbank, Emil Puhl, den Siegerstaaten bestätigte, dass Hirs sehr wohl über die Raubgoldlieferungen informiert gewesen sei. Vgl. dazu: *Neue Zürcher Zeitung*, 14.9.1996.

³⁹³ Ursprünglich war in der Goldfrage die Verhandlungsgrundlage bei 100 Mio. Franken gestanden, doch verlangten die Alliierten während der Gespräche plötzlich 560 Mio., da sie von einem Informanten – offenbar Bundesrat Petitpierre – über die intern festgesetzte Höchstgrenze von 250 Mio. Franken in Kenntnis gesetzt worden waren. Der Verdacht, dass sich die Verhandlungsdelegationen gerade deshalb beim internen Höchstangebot trafen, weil diese Limite

helvetische Firmen nicht mehr länger auf den „schwarzen Listen“ und wurden die schweizerischen Guthaben in den USA deblockiert.³⁹⁴

Wie beurteilten die eidgenössischen Entscheidungsträger dieses Abkommen? Konstatieren lässt sich zweierlei. Einerseits herrschte in der Schweiz Erleichterung, dass dank der multilateralen Einigung mit allen drei westlichen Grossmächten nun endlich die alliierten Vorwürfe und Kampagnen gegen die Eidgenossenschaft eingestellt wurden. Trotz der Überzeugung, ungerecht behandelt worden zu sein, war man froh, angesichts der starken alliierten Druckmittel noch billig davongekommen zu sein. Rappard etwa schrieb Petitpierre nach dem Verhandlungsdurchbruch:

Pour un petit pays de quatre millions d'habitants, d'avoir réussi, en face des trois grandes puissances, à leur faire renoncer à une partie fort appréciable de leurs prétentions, cela représente presque un miracle diplomatique à mes yeux.³⁹⁵

Auch der Aussenminister selber, der von Bern aus wenig Einfluss auf die Verhandlungen hatte ausüben können, akzeptierte das Ergebnis als realpolitische Notwendigkeit und Chance, unter die Anschuldigungen gegen die schweizerische Kriegspolitik endlich einen Schlussstrich ziehen zu können. Anlässlich der Sondersession³⁹⁶ der Räte zur Ratifizierung des Abkommens im Juni 1946 gestand er freimütig ein, dass das Übereinkommen juristisch und wirtschaftlich in

zuvor verraten worden war, äusserte erstmals Stucki. *Der schweizerische Delegationsleiter, W. Stucki, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.5.1946, DDS, Bd. 16, no. 72. In zwei Artikeln zu dieser Frage im Mai 1998 (18.5. und 23.5.) ortete die *Neue Zürcher Zeitung* zuerst im sozialdemokratischen Nationalrat Robert Grimm, später in dessen Parteikollegen Hans Oprecht den Verräter der allgemeinen schweizerischen Verhandlungsstrategie, konnte aber nicht belegen, dass einer dieser beiden Parlamentarier auch die Limite in der Goldfrage preisgab. Catherine Schiemann dagegen hat in ihrer Dissertation anhand amerikanischer Akten dargelegt, wie Petitpierre anfangs Mai 1946 dem Gesandten der Vereinigten Staaten in Bern, Leland Harrison, das schweizerische Höchstangebot anvertraut hatte und wie diese Information umgehend an die alliierte Verhandlungsdelegation weitergegeben wurde. *Neutralität in Krieg und Frieden*, 225. Die Gründe für diese Enthüllung Petitpierres bleiben im Dunkeln, doch dürfte seine politische Unerfahrenheit eine Rolle gespielt haben.

³⁹⁴ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens*, 14.6.1946, BBl 1946 II 714.

³⁹⁵ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 27.5.1946, DDS, Bd. 16, no. 75.

³⁹⁶ Nach der Einigung der Verhandlungsparteien wurde die ordentliche Session der Bundesversammlung abgebrochen und vom 24.-27. Juni 1946 eine Sondersession zum Washingtoner Abkommen abgehalten. Die Debatten dieser Sondersession sind protokolliert in: Sten. Bull. NR., 1946, 347-407; Sten. Bull. SR., 1946, 131-150.

vielelei Hinsicht kritisiert werden könne, doch wies er auf dessen ausserordentliche Bedeutung für die schweizerische Aussenpolitik hin:

Messieurs, la Suisse a eu l'immense privilège de rester en dehors de la guerre. Mais elle ne pouvait pas espérer échapper à toutes les conséquences de la guerre. [...] A Washington, nous avons liquidé les plus irritants des problèmes nés pour nous de la guerre. [...] Si l'on tient compte des circonstances – et nous sommes obligés d'en tenir compte – la transaction que nous avons réalisé est acceptable. Elle représente la seule chance actuelle de liquider définitivement des problèmes qui pesaient sur notre situation à l'égard de l'étranger.³⁹⁷

Die Sichtweise, wonach aus Gründen der Staatsräson dem Verhandlungsergebnis zugestimmt werden muss, fand in beiden Kammern der Bundesversammlung eine Mehrheit.³⁹⁸ Moralische Beweggründe für ein Ja waren nur vereinzelt aus dem Lager der Linken zu hören, wurden aber übertönt durch die dominante Rhetorik, einen „Pakt mit der Wirklichkeit“ schliessen zu müssen.³⁹⁹

Anhand der harschen Voten zahlreicher Parlamentarier lässt sich aber erkennen, dass das Washingtoner Abkommen keine aussenpolitische Aufbruchstimmung, sondern in erster Linie Ernüchterung und Entrüstung in weiten Kreisen der helvetischen Eliten zur Folge hatte. Scharf kritisiert wurde insbesondere, dass die Macht des Stärkeren und nicht das internationale Recht den Verlauf der Verhandlungen bestimmt habe.⁴⁰⁰ Die Schweiz war, so die Meinung vieler Votanten, von den Grossmächten wie schon anlässlich des Currie-Abkommens regelrecht erpresst und gedemütigt worden. So überrascht denn auch nicht, dass die Debatten kein Unrechtsbewusstsein, keinerlei kritische Auseinandersetzung mit der schweizerischen Kriegsvorgangheit hervorriefen, sondern im Gegenteil die Leistungen der helvetischen Neutralitätspolitik gepriesen und das Unverständnis der Alliierten beklagt wurden. Der Mythos der bewaffneten Neutralität als Garant für die schweizerische Unversehrtheit erwies sich bereits als fest verwurzelt, der Prozess der Verabsolutierung dieser Neutralität zur Immunisierung gegen Kritik an der helvetischen Kriegspolitik zeigte Wirkung. Mehrere Redner hielten denn auch den amerikanischen Vorwürfen erbst entgegen, dass die Eidgenossenschaft mit ihrer Aussenpolitik nicht zur

³⁹⁷ Sten. Bull. NR., 1946, 347-407, 400.

³⁹⁸ Der Nationalrat stimmte der Vorlage mit 142:29 Stimmen zu, der Ständerat mit 24:11. Sten. Bull. NR., 1946, 347-407, 405; Sten. Bull. SR., 1946, 131-150, 150.

³⁹⁹ Sten. Bull. NR., 1946, 347-407, 347.

⁴⁰⁰ Ebd., 359.

Kriegsverlängerung, sondern zur Verkürzung der Auseinandersetzungen beigetragen habe. Der freisinnige Nationalrat Rolf Bühler etwa erklärte dazu:

Es muss hier deutlich gesagt werden, und ich bin froh, dass verschiedene Redner es heute bereits erwähnt haben, nachdem jenseits des grossen Teiches wohl wenig darüber bekannt ist, dass die Schweiz mit ihren grossen Anstrengungen zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit auch ihren Beitrag an die Kriegsverkürzung geleistet hat. Unsere geistige Kraft, unser Wille, unsere materiellen Opfer haben sicherlich auch die Aufgaben der Siegermächte erleichtert.⁴⁰¹

Das Bild des unverstandenen und zu Unrecht kritisierten Kleinstaats Schweiz wurde durch das Washingtoner Abkommen ebenso bekräftigt wie der in politischen Kreisen latent vorhandene Anti-Amerikanismus. So erleichtert die Eidgenossenschaft über den endlich gesicherten Ausbruch aus der Isolation war, so empört zeigte sie sich über die als Diktat empfundenen Auflagen der Grossmächte. Selbst Petitpierre, der vor den Räten noch die politische Bedeutung der Übereinkunft herausgestrichen hatte, äusserte sich hinter den Kulissen enttäuscht über das Verhalten der Vereinigten Staaten, welche mittels rücksichtsloser Kriegsmethoden ihre Interessen durchgesetzt hätten.⁴⁰² Gegenüber der Kommission des Nationalrats für die Behandlung des Washingtoner Abkommens sprach er am 20. Juni 1946 gar von einem amerikanischen Imperialismus, dem die Schweiz wie andere Staaten auch zum Opfer gefallen sei:

⁴⁰¹ Ebd., 387.

⁴⁰² Gegenüber einem amerikanischen Journalisten meinte Petitpierre im November 1946, rückblickend auf die Verhandlungen in Washington: „En ce qui concerne l'attitude des Etats-Unis pendant les négociations qui aboutirent à l'accord de Washington, je ne peux pas vous cacher que nous avons éprouvé une certaine déception à voir les Etats-Unis, une grande puissance, exercer avec d'autres pays une forte pression sur la Suisse, petit pays, au sujet de certains problèmes résultant de la guerre. [...] Pendant la guerre, nous avons compris que les belligérants aient pris des mesures dures, mais cela nous a surpris de voir appliquer les mêmes méthodes après la fin du conflit. Je crois donc à ce point de vue que – si l'on regarde les choses de haut –, l'accord de Washington n'a donc pas été une bonne chose, ni pour nous, ni pour nos partenaires.“ *Interne Notiz des EPD, RÉPONSES DONNÉES PAR M. PETITPIERRE, CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL, AUX QUESTIONS PRÉPARÉES PAR M. THOMAS HAWKINS, DE WORLD REPORT MAGAZINE POUR SON INTERVIEW DU 15 NOVEMBRE 1946, 15.11.1946, BA, E 2800 1967/59/77.*

Il faut se rendre compte qu'il y a actuellement un impérialisme américain et que la Suisse n'est pas le seul pays qui soit victime de cet impérialisme, il y a d'autres pays parmi lesquels de grandes puissances qui en sont également les victimes.⁴⁰³

Ähnlich wie anlässlich der Currie-Gespräche ein Jahr zuvor waren deshalb die Rückwirkungen des Washingtoner Abkommens auf die Wahrnehmung der ausserpolitischen Entscheidungsträger der Schweiz ambivalent. Mit der Bereinigung der Verhältnisse zu den Westalliierten war nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion nun auch das zweite grosse Hindernis auf dem Weg zu einer intensiven internationalen Zusammenarbeit der Eidgenossenschaft beseitigt worden. Diffamierungen und Repressalien durch die Siegerstaaten waren nicht mehr länger zu befürchten, nachdem sich die Schweiz von der Last der Vergangenheit gewissermassen freigekauft hatte. Mit dieser Vergrösserung des ausserpolitischen Handlungsspielraums einher ging aber ein wachsendes Misstrauen gegenüber den Grossmächten, die aus helvetischer Sicht in flagranter Weise völkerrechtliche Normen ignoriert hatten und lediglich ihren Interessen entsprechend Politik betrieben.

Wie wirkte sich diese Entwicklung konkret auf die zentrale Frage des schweizerischen Uno-Beitritts aus? Im Parlament waren während der Sondersession sowohl Voten zu hören, die nun eine Beitrittsinitiative des Bundesrats forderten, als auch solche, die vor einer Mitgliedschaft warnten und auf die aufreizende Missachtung der Charta anlässlich der Washingtoner Verhandlungen hinwiesen, wo die Gleichberechtigung aller Staaten von den Alliierten in keinerlei Weise respektiert worden sei.⁴⁰⁴ Petitpierre selber nahm zu solchen Äusserungen nicht Stellung, sondern konzentrierte sich in den Debatten auf die Inhalte und die Bedeutung des Übereinkommens. Äussere Anzeichen einer direkten Verknüpfung des Finanzabkommens mit seiner Uno-Politik lassen sich keine ausmachen.

Das Ziel eines konditionalen Uno-Beitritts blieb unverändert bestehen und wurde im Juni 1946 weiter bekräftigt, indem der Bundesrat ein allgemeines Ausfuhrverbot für Kriegsmaterial erhob und damit einer Forderung der Uno

⁴⁰³ PROTOKOLL DER SITZUNG DER NATIONALRÄTLICHEN KOMMISSION FÜR DIE BEHANDLUNG DES WASHINGTONER-ABKOMMENS, 20.6.1946, BA, E 6100 (A) 25/2327. Vgl. dazu: Perrenoud, Marc. „Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: Politique de neutralité et relations financières internationales.“ *Studien und Quellen* 13/14, 1987/88, 7-128, 98.

⁴⁰⁴ Sten. Bull. NR., 1946, 347-407, 373 und 388.

nachkam, schweizerische Waffenlieferungen an die Regierung Franco in Spanien einzustellen.⁴⁰⁵ Gegenüber seinem Bundesratskollegen Kobelt erklärte Petitpierre, die Schweiz wolle damit ein Zeichen des guten Willens setzen und weitere internationale Kritik vermeiden. Dies sei umso wichtiger, fuhr der Ausenminister fort, „als wir im gegenwärtigen Moment bemüht sind, der Weltmeinung plausibel zu machen, dass die Schweiz, um in die Organisation der Vereinten Nationen eintreten zu können, eines Sonderstatuts bedarf“.⁴⁰⁶

Hatte das Washingtoner Abkommen demnach keine offensichtlichen Auswirkungen auf den Uno-Kurs Petitpierres, so dürfte es doch zumindest seine Vorsicht und Zurückhaltung in der Politik gegenüber der Weltorganisation weiter verstärkt haben. Die harte Haltung der Vereinten Staaten, Grossbritanniens und Frankreichs während der Finanzverhandlungen musste ihm klargemacht haben, dass die Schweiz nach der Einigung zwar keine expliziten Feinde mehr hatte, dass sie aber nach wie vor unter den Grossmächten auch keine Freunde besass. So wichtig die Überwindung der Isolation im Mai 1946 denn auch war, so wenig gelang es der Eidgenossenschaft damit, Verständnis für ihre Neutralitätspolitik zu finden.

Die Verbesserung der Beziehungen zu den Siegermächten ebnete deshalb zwar theoretisch den Weg für eine schweizerische Uno-Mitgliedschaft, bedeutete in der Praxis aber eher einen Rückschritt, da sich die direkten eidgenössischen Kontakte mit diesen Staaten überwiegend negativ gestaltet hatten. Der Wille zu einem Beitrittsantrag dürfte im Frühsommer kleiner geworden sein, dies auf Kosten zunehmender aussenpolitischer Abwehrreflexe. Wurde die Schweiz nach dem Washingtoner Finanzabkommen wieder zu einem vollwertigen Mitglied der Staatengemeinschaft gezählt, so erlebte sie innenpolitisch gleichzeitig eine Intensivierung der mentalen Abschottung. Auf der Perzeptionsebene kann deshalb das Übereinkommen vom Mai 1946 als Wegscheide der schweizerischen Aussenpolitik Richtung Alleingang bezeichnet werden. Die sich nun

⁴⁰⁵ Vgl. dazu: 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: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 98-129, 107-112; Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 90.

⁴⁰⁶ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EMD, K. Kobelt*, 7.11.1946, DDS, Bd. 16, no. 101.

eröffnenden politischen Partizipationsmöglichkeiten in der Weltorganisation begegneten einer wachsenden Partizipations*skepsis* der politischen Eliten.

Unmittelbar nach dem Verhandlungsende in Washington schrieb Rappard Bundesrat Petitpierre einen Brief, worin er seiner Befürchtung Ausdruck gab, das Abkommen könnte in späteren Zeiten noch einmal hohe Wellen werfen.⁴⁰⁷ Dass er Recht hatte mit seiner Vermutung, belegen die kontroversen Diskussionen bezüglich einer Neuverhandlung des Vertrags Mitte der 1990er Jahre.⁴⁰⁸ Bezeichnend ist jedoch, dass nicht, wie Rappard damals befürchtete, das zu weit entgegenkommene der Eidgenossenschaft Anlass zu Kritik geben sollte, sondern im Gegenteil das engstirnige, legalistische Verhalten der helvetischen Entscheidungsträger. Die bemerkenswerte Divergenz dieser Wahrnehmungen ist das Resultat der langen Schatten, die seit dem Ende des Kalten Krieges über die idealisierte und überhöhte schweizerische Neutralitätspolitik des Zweiten Weltkriegs gezogen sind. Was heute als mythologisches Konstrukt entlarvt ist, war in der unmittelbaren Nachkriegszeit eine gezielte Strategie der Entscheidungsträger und prägte die Perzeption der politischen Akteure wie der Bevölkerung. Es ist diese Wahrnehmung von 1946, diese Sichtweise des zu Unrecht bedrängten, hehren Kleinstaates, die für das Verständnis der damaligen aussenpolitischen Weichenstellungen bedeutsam ist.

3.2 Gescheiterte Bemühungen um einen konditionalen Uno-Beitritt bis Ende 1946

Trotz den in Washington gemachten negativen Erfahrungen hielt Petitpierre am Kurs einer schweizerischen Uno-Mitgliedschaft unter Vorbehalt der Neutralität fest. Mit wieviel Beharrlichkeit er dieses Ziel aber weiterverfolgen würde, musste sich weisen. Tatsache war, dass seine Uno-Politik 1946 zusätzliche innenpolitische Unterstützung erfuhr durch die positiven Stellungnahmen der in dieser Angelegenheit konsultierten Bundesstellen. Sowohl das Volkswirtschaftsdepartement wie auch die nationale Landesverteidigungskommission sprachen sich im Sinne Petitpierres für einen Uno-Beitritt aus und gaben damit

⁴⁰⁷ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 27.5.1946, DDS, Bd. 16, no. 75.

⁴⁰⁸ Vgl. dazu die Artikelserie der *Neuen Zürcher Zeitung* in: Dokumentation (DH 623) der Parlamentsdienste, *Abkommen von Washington: Genehmigung*, 30.10.1996.

dem Aussenminister grünes Licht für die bereits zuvor breit abgestützte Positionierung der Schweiz gegenüber den Vereinten Nationen. So hiess es in der Einschätzung des EVD zu Vor- und Nachteilen einer eidgenössischen Mitgliedschaft:

Die wirtschaftlichen Interessen unseres Landes verlangen gebieterisch, dass alle Anstrengungen gemacht werden, um den Beitritt der Schweiz zu den Vereinigten Nationen zu ermöglichen, jedoch nur unter Wahrung unserer Neutralität [...]. Bei einem Fernbleiben der Schweiz von der Organisation der Vereinigten Nationen dürfte sich die Aufrechterhaltung und der weitere Ausbau unserer aussenwirtschaftlichen Beziehungen und damit unsere gesamte wirtschaftliche Lage sehr schwierig gestalten. Sofern sich die integrale Neutralität unseres Landes nicht durchsetzen lässt, ist in Erwägung zu ziehen, ob nicht nötigenfalls gewisse Einschränkungen in Kauf genommen werden sollten. [...] Wichtig ist in erster Linie, dass wir ins Gespräch kommen; im Laufe der Verhandlungen können dann immer noch die Bedingungen einer vermittelnden Lösung abgetastet werden.⁴⁰⁹

Einen ähnlichen Standpunkt vertrat die Landesverteidigungskommission, die in ihrem ausführlichen Bericht an Petitpierre einen Uno-Beitritt auch unter dem militärischen Gesichtspunkt begrüsst, sofern die schweizerische Neutralität international garantiert würde:

La C.D.N. [Commission de Défense Nationale], à l'unanimité moins une voix, formule l'avis que nous devons chercher à entrer dans l'organisation des Nations-Unies pour autant que notre neutralité absolue soit reconnue, si possible même garantie, et que l'O.N.U. conserve son caractère universel.⁴¹⁰

Dass der Schweiz das Tor zur Weltorganisation offenstünde, bekräftigte zudem der ehemalige amerikanische Unterstaatssekretär Sumner Welles am 2. Januar 1946 in einem Artikel in der *Washington Post*. Welles, der an den Planungen der Vereinten Nationen beteiligt gewesen war, plädierte für eine umfassende Partizipation der Neutralen beim Wiederaufbau, wobei seiner Meinung nach insbesondere die Eidgenossenschaft, zusammen mit Schweden, in der Uno einen sehr grossen Beitrag würde leisten können. Ohne auf den Aspekt der Neutralität einzugehen, wünschte er sich eine baldige Mitgliedschaft der

⁴⁰⁹ *Der Vorsteher des EVD, W. Stampfli, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 11.1.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0. Eine Abschrift befindet sich in: AfZ, Nachlass Homberger 11.3.2.1.2.

⁴¹⁰ RAPPORT DE LA COMMISSION DE DÉFENSE NATIONALE SUR L'ENTRÉE ÉVENTUELLE DE LA SUISSE DANS L'ORGANISATION DES NATIONS-UNIES, 26.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04. Dem Bericht waren zwei Evaluationssitzungen vorausgegangen: *Protokoll der Sitzung der nationalen Landesverteidigungskommission*, 17.4.1946, DoDiS, no. 2171; *Protokoll der Sitzung der nationalen Landesverteidigungskommission*, 31.7.1946, DDS, Bd. 16, no. 84.

Schweiz und ein aktives Engagement im Rahmen der neuen Weltordnung.⁴¹¹ Sein Artikel stiess sowohl beim Bundesrat als auch bei den helvetischen Medien auf grosse Aufmerksamkeit und wurde in mehreren Zeitungen übersetzt.⁴¹² Zwar war Welles zum damaligen Zeitpunkt kein Amtsträger mehr, doch interpretierte die schweizerische Regierung die Aussagen dieser amerikanischen Persönlichkeit im Sinne einer Bereitschaft der Uno, neutrale Staaten aufzunehmen.

Anders als etwa Schweden, das sein Interesse an einem Beitritt umgehend signalisierte,⁴¹³ reagierte die offizielle Schweiz mit keiner öffentlichen Stellungnahme. Das Begehren einer Sonderstellung innerhalb der Vereinten Nationen war zu heikel, als dass eine blossе Artikulation dessen gegenüber der Staatengemeinschaft ausgereicht hätte. Vielmehr musste Petitpierre Strategien entwickeln, mittels derer er der Welt die Berechtigung und Notwendigkeit einer schweizerischen Beibehaltung der Neutralität im System der kollektiven Sicherheit vor Augen führen konnte. Diese Strategien werden im Folgenden untersucht. Anschliessend werden die Ereignisse und Gründe analysiert, die Petitpierre im zweiten Halbjahr 1946 dazu veranlassten, auf ein Beitritts-gesuch zu verzichten und anders als die übrigen Neutralen die Weichen auf eine Sonderstellung ausserhalb der Uno zu stellen.

3.2.1 Strategien zur Erlangung eines Sonderstatus innerhalb der Uno

Es wurde im Rahmen dieser Arbeit bereits dargestellt, wie sich die Schweiz 1945 zum internationalen Sonderfall zu stilisieren begann, um trotz ihrer Neutralität einen Eintritt in die Vereinten Nationen legitimieren und bewirken zu können. Diese Strategie wurde 1946 intensiviert und im Hinblick auf eine Uno-Initiative konkretisiert. Daneben war der Bundesrat bemüht, die sich entfaltenden – aber nach wie vor zaghaften – Diskussionen in der Öffentlichkeit zur internationalen Stellung der Schweiz zu unterbinden und den Meinungspluralismus zu tabuisieren. Diese zweite Strategie des Suggestierens einer

⁴¹¹ ADMISSION INTO UNO: FOUR NEUTRAL STATES NOW ELIGIBLE, *Washington Post*, 2.1.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

⁴¹² Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 79.

⁴¹³ *Neue Zürcher Zeitung*, 3.1.1946.

einheitlichen schweizerischen Uno-Position liess sich bereits in der Instrumentalisierung der Konsultativkommission beobachten und fand 1946 eine breite Verwendung. Schliesslich sind auch zahlreiche Bestrebungen zu konstatieren, mittels informeller Gespräche auf dem internationalen Parkett für eine helvetische Sonderstellung zu werben. Diese Sondierungsstrategie war sicherlich diejenige Massnahme, mit welcher sich der Bundesrat am meisten exponierte, doch war sie unerlässlich, wollte die Schweiz das Terrain für eine völkerrechtliche Anerkennung ihrer Neutralität bereiten.

3.2.1.1 Fortgesetzte Überhöhung der Neutralität zur Demonstration ihrer Uno-Kompatibilität

Auch 1946 unternahm die schweizerische Regierung wieder grosse Anstrengungen, die helvetische Neutralität zu verabsolutieren und die Neutralitätspolitik während des Krieges zu idealisieren. Dass eine wichtige Motivation hinter dieser Überhöhungsstrategie die Darstellung der Schweiz als internationaler Sonderfall war, wurde in dieser Arbeit bereits dargelegt. Angewandt zu diesem Zweck wurden im zweiten Amtsjahr Petitpieres primär die Mittel der rhetorischen Verabsolutierung dieses konzeptionellen Hauptpfeilers sowie der staatlich gesteuerten Geschichtsschreibung. Beide Prozesse wurden 1946 auf die Uno-Frage hin konkretisiert.

Augenfällig war 1946 insbesondere das grosse Engagement Petitpieres, im nationalen wie internationalen Rahmen den besonderen Charakter der schweizerischen Neutralität zu betonen. In keiner seiner Reden fehlte der Hinweis auf die Einzigartigkeit dieser Neutralität, welche er unablässig mit der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gleichsetzte. Der Aussenminister ging soweit zu behaupten, dass ein Uno-Beitritt ohne Anerkennung einer schweizerischen Sonderstellung einen Verfassungsbruch bedeuten würde,⁴¹⁴ und in einem seiner seltenen Interviews bezeichnete er die Neutralität gar als eine der Eidgenossenschaft eigentümliche Staatsform:

⁴¹⁴ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Delegiertenversammlung der Freisinnigen in St. Gallen, 5.5.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.52.1.

Renoncer à notre neutralité est comme si l'on demandait à la Grande-Bretagne de renoncer à la monarchie ou aux Etats-Unis de renoncer à la république.⁴¹⁵

In einem solchen Masse assoziierte der Vorsteher des EPD – und mit ihm andere politische Entscheidungsträger – die Neutralität mit der Schweiz, dass aus dem konzeptionellen Mittel mehr und mehr ein Ziel der Aussenpolitik wurde. Hatte dieser Prozess der Uminterpretation der Neutralität seine Wurzeln bereits im Zweiten Weltkrieg, so wurde er 1946 vom Bundesrat so aktiv gefördert und instrumentalisiert, dass die Neutralität in ihrem axiomatischen Charakter als eigentliches Wesensmerkmal der Aussenpolitik Petitpieres wahrgenommen wurde. Die diesbezüglichen Bemühungen des EPD-Vorstehers lassen sich direkt mit seiner Uno-Politik erklären. Da er wusste, dass die Neutralität international nichts mehr zählte, musste er bestrebt sein, diese Maxime nicht mehr als Mittel, sondern als Notwendigkeit der Schweiz erscheinen zu lassen, um so noch einmal eine völkerrechtliche Anerkennung zu erreichen.

Im Bereich der konstruierten Geschichtsschreibung stand 1946 die Nichtinformierung der Bevölkerung bezüglich Ereignissen, welche die offizielle Neutralitätsrhetorik zu kompromittieren drohten, im Vordergrund. Zu Tage getretene Begebenheiten, welche das idealisierte Bild der Schweiz gefährden konnten, wurden wieder unter den Tisch gewischt. So erfuhr der Bundesrat sowohl vom amerikanischen Aussenministerium wie vom ehemaligen britischen Premierminister Winston Churchill, dass Stalin den Alliierten im Oktober 1944 vorgeschlagen habe, die eidgenössische Neutralität zu ignorieren und Deutschland von der Schweiz aus anzugreifen.⁴¹⁶ Diese eklatante Missachtung der Neutralität scheint aber weder tiefgreifende Diskussionen des Bundesrats hinsichtlich des Neutralitätskonzepts ausgelöst zu haben, noch wurde die Presse darüber informiert. Vielmehr wurde diese Kenntnis in Bern „schubladiert“ und gegen aussen weiterhin die Neutralität und die Armee zu den alleinigen Schutzschildern stilisiert, welche die Schweiz vor einem Einbezug in den Krieg verschont hätten. Publik wurde die Angelegenheit erst 1954/55, als sie Churchill in seinem

⁴¹⁵ *Interne Notiz des EPD*, RÉPONSES DONNÉES PAR M. PETITPIERRE, CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL, AUX QUESTIONS PRÉPARÉES PAR M. THOMAS HAWKINS, DE WORLD REPORT MAGAZINE POUR SON INTERVIEW DU 15 NOVEMBRE 1946, 15.11.1946, BA, E 2800 1967/59/77.

⁴¹⁶ *Legationsrat J. Cuttat an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, SUR MES ENTRETIENS AVEC M. CHURCHILL ET M. MONTAG, 22.9.1946, DDS, Bd. 16, no. 92; *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 2.11.1946, BA, E 2001 (D) 3/300 B.51.10.1.

Monumentalwerk zum Zweiten Weltkrieg erwähnte und das amerikanische Aussenministerium wenig später die entsprechenden Quellen edierte.⁴¹⁷

Einer eigentlichen Manipulation gleich kam die Verhinderung einer Buchpublikation des Nachrichtenoffiziers Max Waibel. Der Oberstleutnant im Generalstab hatte im Rahmen der Beendigung des Krieges in Oberitalien eine wichtige Vermittlerrolle zwischen deutschen und amerikanischen Stellen eingenommen, ohne hierüber den Bundesrat vorgängig zu informieren.⁴¹⁸ Im Sommer 1946 wollte er über seine guten Diensten eine Monographie veröffentlichen, doch stiess das Manuskript von Seiten des EMD wie des EPD auf derart grossen Widerstand, dass er schliesslich von seinem Vorhaben abkommen musste.⁴¹⁹ Erst 1981 gab der Bundesrat den ca. 150seitigen Text zur Publikation frei.⁴²⁰

Zwar machten die zwei Departemente gegenüber Waibel vor allem dessen eigenmächtiges Handeln sowie staats- und strafrechtliche Verletzungen für ihre Ablehnung geltend, doch zeigen die Akten, wie hinter dieser Begründung vor allem die Angst stand, dass peinliche neutralitätsrechtliche Vergehen der Eidgenossenschaft publik werden könnten. Die Ermöglichung der illegalen Einreise deutscher Offiziere in die Schweiz und das Formieren eines Stosstrupps auf helvetischem Boden zur Befreiung eines deutschen Generals seien Tatsachen, schrieb Petitpierre seinem Bundesratskollegen Kobelt, die „nicht für ein grosses Publikum geeignet sind“.⁴²¹ Auch hier stand die Absicht im Vordergrund,

⁴¹⁷ Zur Veröffentlichung vgl.: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. V, 408f. Bonjour erwähnt in diesem Zusammenhang drei politische Akteure der Alliierten, die Stalins Vorschlag in ihren Memoiren bereits vor 1954 geschildert hatten, doch dürfte die schweizerische Öffentlichkeit davon keine Kenntnis genommen haben.

⁴¹⁸ Zur Vermittlungstätigkeit Waibels vgl.: Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bd. VI, 130-133.

⁴¹⁹ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EMD, K. Kobelt*, 13.6.1946, DDS, Bd. 16, no. 78; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2569. ANGELEGENHEIT OBERSTLT.I.GST. WAIBEL, KAPITULATION DER DEUTSCHEN HEERESGRUPPE SÜD, FRÜHJAHR 1945, 14.10.1946, DoDiS, no. 1477.

⁴²⁰ Publiziert wurde das Manuskript von zwei ehemaligen Mitstreitern Waibels sowie dem Historiker Georg Kreis. Vgl.: Preiswerk, Eduard, Alfons Burckhardt und Georg Kreis (Hg.). *Max Waibel. 1945: Kapitulation in Norditalien. Originalbericht des Vermittlers*. Mit einem Kommentar von Hans Rudolf Kurz. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1981.

⁴²¹ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EMD, K. Kobelt*, 13.6.1946, DDS, Bd. 16, no. 78.

den tief verwurzelten Glauben der Bevölkerung an die Neutralität nicht zu erschüttern.

Neben der Nichtveröffentlichung von Tatsachen wurden umgekehrt auch die Bemühungen um eine publizistische Stilisierung der Neutralität während des Krieges intensiviert. Zwar kamen die Arbeiten für das 1945 begonnene Weissbuch nur schleppend voran, doch machte sich das EPD dafür im Januar 1946 an die Ausgestaltung eines ausführlichen Neutralitätsmemorandums, das bei allfälligen Beitrittsverhandlungen mit der Uno den ausländischen Regierungsvertretern in schriftlicher Form die Signifikanz der Neutralität und den helvetischen Sonderfall erläutern sollte.

Angeregt wurde das Memorandum bereits Ende 1945 in einem Votum von Ruegger anlässlich der Sitzung der Konsultativkommission.⁴²² Petitpierre nahm diesen Gedanken auf und liess zahlreiche Studien bezüglich der Leistungen zugunsten der Kriegsparteien anfertigen, welche die Schweiz nur aufgrund ihrer Neutralität erbringen konnte.⁴²³ Es handelte sich hierbei um die gleichen Themen wie sie bereits für das Weissbuch bearbeitet wurden, doch drängte in diesem Fall die Zeit, weshalb der Aussenminister den zumeist der Bundesverwaltung angehörenden Autoren lediglich wenige Wochen für die Verfassung der Texte zugestand. Bereits anfangs Februar lagen die Manuskripte denn auch vor.⁴²⁴

Aus den Quellen nicht ersichtlich wird die weitere Entstehungsgeschichte des Memorandums. Fest steht, dass seine konkrete Verwendung trotz der hektischen

⁴²² *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04. Ruegger bekräftigte die Nützlichkeit eines vorbereiteten Memorandums wenige Wochen später in einem Schreiben an Petitpierre, wo er auf die Möglichkeit hinwies, dass die UNRRA die Schweiz bald zu einem Beitritt einladen könnte. *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 9.1.1946, AfZ, Nachlass Ruegger 23.5.1.

⁴²³ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Delegierten des Bundesrats für internationale Hilfswerke, E. Haller*, 24.1.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02. Die Studien befassten sich mit der „Schweizer Spende“, der Vertretung fremder Interessen, der Internierung von Militär- und Zivilflüchtlingen sowie den Verdiensten des IKRK, des Schweizerischen Roten Kreuzes und privater eidgenössischer Hilfsorganisationen. Vgl. dazu: *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

⁴²⁴ *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

Vorarbeiten im Frühling erst in der zweiten Jahreshälfte 1946 intensiv diskutiert wurde, worauf im Laufe dieser Arbeit noch zurückzukommen sein wird. Ob es bereits im Frühjahr verfasst wurde, bleibt unklar, ist aber wahrscheinlich.⁴²⁵ Unschwer zu erkennen ist jedenfalls die Motivation hinter dem Projekt. Sämtliche Artikel würdigten in unkritischer, geradezu glorifizierender Weise die grosse Bedeutung der eidgenössischen Neutralität für beide Kriegsparteien und leiteten daraus die Berechtigung, ja Notwendigkeit einer schweizerischen Sonderrolle innerhalb der Vereinten Nationen ab. Stellvertretend zitiert sei hier das Resümee der Studie zur Vertretung fremder Interessen von Jacques de Saussure, welches besagte:

Dans toute organisation internationale qui veut être mondiale, il faudrait qu'il y eût un pays au moins dont on soit certain qu'il ne rompra pas les relations diplomatiques avec l'Etat agresseur et qu'il pourra par conséquent avoir accès dans le territoire de cet Etat et y protéger les intérêts des autres Puissances ou tout au moins s'occuper de leurs prisonniers. La Suisse est plus qu'aucun autre pays désignée par sa tradition et par son rôle dans le dernier conflit pour remplir cette mission.⁴²⁶

Innerhalb des Prozesses der Dogmatisierung der Neutralität setzte der Bundesrat 1946 nicht mehr nur die Mittel der Rhetorik und Geschichtskonstruktion ein, sondern gab sich in Form des Neutralitätsmemorandums ein konkretes diplomatisches Werkzeug in die Hand, das bei einer Beitrittsinitiative gezielt eingesetzt werden konnte.

Die Strategie, der Welt die Andersartigkeit der Schweiz zu demonstrieren, war sicherlich das Herzstück der bundesrätlichen Bemühungen um einen Uno-Beitritt. Sie allein konnte aber nicht ausreichen. Als flankierende Massnahme sollte den Vereinten Nationen klar gemacht werden, dass die helvetische Regierung gar keine Alternative hätte, als der Organisation nur unter Vorbehalt der Neutralität beizutreten, da die Bevölkerung einstimmig hinter der Neutralität und der Politik der konditionalen Mitgliedschaft stehen würde. Diese Strategie gilt es im Folgenden zu untersuchen.

⁴²⁵ Secrétan schrieb Ruegger im Februar 1946 nach London, er und Petitpierre seien noch unterschiedlicher Auffassung bezüglich der Schlussfolgerungen des Memorandums. Der Bundesrat befürwortete einen Uno-Beitritt mit Spezialstatus, er dagegen sei eher für eine möglichst enge Zusammenarbeit ohne Beitritt. *Der Chef der SVN, D. Secrétan, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 20.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02. Dieses Schreiben deutet an, dass Secrétan damals mit der Formulierung des Memorandums beschäftigt war.

⁴²⁶ *Der Adjunkt des Chefs der Abteilung für Fremde Interessen, J. de Saussure, an den Chef der SVN, D. Secrétan*, 22.1.1946, DDS, Bd. 16, no. 56.

3.2.1.2 Suggestierung einer homogenen schweizerischen Uno-Position

Anders als noch in den ersten Monaten der Nachkriegszeit wurde die Frage des Uno-Beitritts 1946 auch in interessierten Kreisen der Öffentlichkeit zu einem Thema. So hatten sich Ende 1945 22 Organisationen zum Friedensrat zusammengeschlossen, der sich die schweizerische Mitgliedschaft in der Weltorganisation zum Ziel setzte.⁴²⁷ Im April 1946 sprachen sich fünf weitere Vereinigungen für einen baldigen und vorbehaltlosen Uno-Beitritt aus.⁴²⁸ Auch erhielt der Bundesrat immer mehr Briefe von Privatpersonen, die sich zur Problematik des Verhältnisses von Neutralität und kollektiver Sicherheit erkundigten oder gar konkrete Handlungsvorschläge einreichten.⁴²⁹

Petitpierre jedoch wollte eine diesbezügliche öffentliche Diskussion um jeden Preis vermeiden. Zwar hatte er bereits im Oktober 1945 anlässlich seiner vielbeachteten Rede am Parteitag der Freisinnigen angekündigt, dass ein allfälliger Uno-Beitritt mit einer Volksabstimmung verbunden wäre,⁴³⁰ doch unterliess er in der Folge jegliche Form der öffentlichen Informationsvermittlung. Petitpieres Absicht war es, dem Ausland bis zum Zeitpunkt von Beitrittsverhandlungen eine einheitliche Position der Schweiz zu suggestieren, um damit den Bestrebungen für eine helvetische Sonderrolle mehr Gewicht zu verleihen.⁴³¹ Erst dann

⁴²⁷ Vgl. dazu: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 65; Hug, Peter. „Wer abseits steht, ist immer im Unrecht.“ Die Zusammenarbeit des Schweizerischen Friedensrates mit dem Eidgenössischen Politischen Departement zugunsten des UNO-Beitritts der Schweiz, 1945-1947.“ In: Rengel, Katharina (Hg.). *Hoffen heisst Handeln: Friedensarbeit in der Schweiz seit 1945*. Zürich: Schweizerischer Friedensrat, 1995, 39-55.

⁴²⁸ Es handelte sich hierbei um die Schweizerische Zentralstelle für Friedensarbeit, die Religiös-Soziale Vereinigung, den Escherbund, den Kirchlichen Friedensbund der Schweiz und die Frauenliga für Frieden und Freiheit. Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 85f.

⁴²⁹ Diese Briefe wurden vom EPD gesammelt und stellen heute eine vor allem mentalitätsgeschichtlich sehr interessante Quelle dar. Sie befinden sich in: BA, E 2001 (D) 1968/74/22 B.58.21.10.

⁴³⁰ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, am Parteitag der Freisinnigen in Basel*, 28.10.1945, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 186-192, 190. Dass eine Volksabstimmung kommen werde, erwähnte der Aussenminister auch gegenüber der Konsultativkommission. *Protokoll der Sitzungen der Konsultativkommission*, SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION ZUR PRÜFUNG DER SATZUNG DER VEREINTEN NATIONEN: RECHENSCHAFTSBERICHT ÜBER DIE SITZUNGEN VOM 14. UND 15. NOVEMBER 1945 UNTER DEM VORSITZ VON HERRN BUNDESRAT MAX PETITPIERRE, 15.11.1945, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.04.

⁴³¹ Gegenüber dem Nationalrat meinte der Aussenminister diesbezüglich: „[L]es chances de succès seront d'autant plus grandes que l'opinion publique suisse appuiera plus unanimement

sollte sich das Parlament und später die Bevölkerung mit der Problematik befassen.⁴³²

Entsprechend restriktiv gestaltete sich die Informationspolitik des Aussenministers. Pressekonferenzen lehnte er in der Regel ebenso ab wie Interviews, weshalb sein Experte von Salis rückblickend von einer damaligen „Geheimwissenschaft“ der Aussenpolitik spricht.⁴³³ Die Bevölkerung wurde weder über die grundlegenden Veränderungen des internationalen Systems noch über die schwindende internationale Akzeptanz der Neutralität unterrichtet. Symptomatisch war in diesem Zusammenhang, dass der Aussenminister aus der von Secrétan vorbereiteten Rede, die er am 2. April 1946 vor dem Nationalrat zu halten hatte, sämtliche Passagen herausstrich, die zu einem aussenpolitischen Dialog in Parlament und Volk aufriefen.⁴³⁴

Der Vorsteher des Politischen Departements ging aber noch weiter. So war er nicht nur darauf bedacht, als Bundesrat keine öffentliche Debatten auszulösen oder zu fördern, sondern er zeigte sich bisweilen sogar gewillt, solche Diskussionen aktiv zu verhindern. Beispielsweise wies er die Kritik der Schweizerischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen – der vormaligen Schweizerischen Völkerbundsvereinigung – an der mangelnden Aufklärungsarbeit des EPD zurück und entgegnete lapidar, dies sei Sache von Gruppierungen wie dem

le Conseil fédéral dans la défense des intérêts permanents du pays.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, 2.4.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 193-200, 200.* Petitpierre wurde in seinem Vorgehen von Plinio Bolla, einem Mitglied der Expertenkommission, vollauf bestätigt. Bolla warnte den Aussenminister, die Bevölkerung nicht weiter über die Uno zu informieren, wenn er die einheitliche Unterstützung der Neutralitätspolitik nicht gefährden wolle: „Il sera difficile d'éclairer l'opinion publique, car il ne faudrait pas affaiblir l'unanimité du peuple suisse au sujet de la neutralité, cette unanimité étant un élément de notre négociation.“ *Protokoll der Sitzung der Experten, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.*

⁴³² *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vizepräsidenten des Friedensrats, A. Oltramare, 29.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.20.1.2.*

⁴³³ „50 Jahre Uno: Jean Rudolf von Salis über die Gründe, weshalb unser Land 1945 den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist.“ *Weltwoche, 29.6.1995.*

⁴³⁴ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, 2.4.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 193-200.* Secrétans Entwurf dazu, anhand dessen sich die Differenzen aufzeigen lassen, befindet sich zusammen mit dem Original der Rede Petitpierres im Dossier: BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.03.1.0.

Friedensrat.⁴³⁵ Gleichzeitig setzte er aber alles daran, eben diesen Friedensrat von einer geplanten Umfrage zur schweizerischen Uno-Position abzubringen, was ihm schliesslich mittels eines langen Schreibens an diese Organisation auch gelang.⁴³⁶ Ein Gleiches strebte er hinsichtlich einer Volksbefragung der Neuen Helvetischen Gesellschaft an, die ebenfalls die Frage eines Uno-Beitritts aufwarf. Hier stiess der Aussenminister jedoch auf Widerstand und kam schliesslich von seinem Vorhaben ab, nachdem er mit dem Vorwurf konfrontiert worden war, das Recht auf Meinungsäusserung zu schmälern.⁴³⁷ Enttäuscht und verärgert schrieb er den Organisatoren der Umfrage:

Unter diesen Umständen bleibt mir nichts anderes übrig als zu wünschen, dass die Volksumfrage, zu der sie schreiten werden, eine Art vorweggenommenes Plebiszit, kein Ergebnis zeitige, das den Interessen unseres Landes zuwider sein könnte.⁴³⁸

Petitpierres Glück war es, dass demoskopische Unternehmungen wie dasjenige der NHG in der damaligen Zeit auf Desinteresse und grosse Skepsis in der Bevölkerung stiessen und kaum Diskussionen auszulösen vermochten. So reagierten nur sehr wenige Haushalte auf die Fragebögen der NHG und verzögerte sich die Publikation der Resultate wegen Auswertungsproblemen bis 1948.⁴³⁹ Dennoch bieten die Ergebnisse solcher Umfragen Indizien dafür, dass in der Schweiz damals durchaus ein – allerdings sehr begrenzter – Meinungspluralismus vorhanden war hinsichtlich der zukünftigen Aussenpolitik. So hält der

⁴³⁵ *Das EPD an die Schweizerische Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 12.7.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/2 F.20.1.1.*

⁴³⁶ Der Aussenminister konnte den Friedensrat davon überzeugen, dass eine öffentliche Diskussion der Uno-Frage die Verhandlungsposition des Bundesrats schwächen würde. *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vizepräsidenten des Friedensrats, A. Oltramare, 29.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.20.1.2.* Petitpierre war von Rappard auf das Projekt des Friedensrats aufmerksam gemacht worden. *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 5.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.51.*

⁴³⁷ Zum regen, teilweise gehässigen Briefverkehr zwischen Petitpierre und dem Initianten dieser Umfrage, Andreas Brunner, vgl.: BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.51. Zur Umfrage generell vgl.: Stettler, Niklaus. „Demoskopie und Demokratie in der Nachkriegsschweiz: Die ‚Volksumfrage 1946‘ der Neuen Helvetischen Gesellschaft als demokratische Herausforderung.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg.* Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 730-758.

⁴³⁸ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Initianten der Volksbefragung der NHG, A. Brunner, 6.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.51.*

⁴³⁹ Verein Volksumfrage (Hg.). *Die Schweiz hält durch.* Zürich: Neue Helvetische Gesellschaft, 1948. Vgl. ferner: Stettler, *Demoskopie und Demokratie, 756.*

quantitative Teil der Umfrage der NHG – daneben wurde auch eine qualitative Befragung durchgeführt – fest, dass 15% der Interviewten aus der Westschweiz und 13,5% aus der Deutschschweiz bereit wären, auf die Neutralität zu verzichten, sollte diese ein Hindernis für die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen darstellen.⁴⁴⁰ Ein ähnliches Ergebnis zeitigte auch eine Umfrage der *Basler Nachrichten* zu diesem Thema, wonach 14,6% der Befragten eine Aufgabe der Neutralität in Kauf nehmen würden, um damit eine Isolation der Schweiz ausserhalb der Uno zu vermeiden.⁴⁴¹

Natürlich lassen die wenigen vorhandene Zahlen keine genauen Angaben zu, wie gross der Anteil in der Bevölkerung war, der sich im Falle eines Szenarios „Neutralität oder Uno-Mitgliedschaft“ für letzteres entschieden hätte. Die Umfragen erlauben aber immerhin eine Schätzung, wonach es sich um eine Minderheit von ungefähr 10-20% handelte. Auch wenn diese Minderheit klein war und sie der ungemeinen öffentlichen Wertschätzung der Neutralität nach dem Zweiten Weltkrieg keinen Abbruch tun konnte – in der bereits zitierten Erhebung der NHG sprachen sich über 90% der Befragten prinzipiell für die Beibehaltung der Neutralität aus –,⁴⁴² war Petitpierre sehr bemüht, Diskussion im Volk und damit die Gefahr dissonanter Töne gar nicht erst aufkommen zu lassen.

⁴⁴⁰ *Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs*. Publikation zur Ausstellung im Schweizerischen Bundesarchiv Bern, 21. August – 13. Oktober 1995. Bundesarchiv Dossier I. Bern, 1996, 43.

⁴⁴¹ Die Umfrage wurde am 28.8.1945 veröffentlicht, ohne allerdings Angaben über den Umfang der Befragung zu enthalten. Die Ergebnisse sind publiziert in: Meuron, *Notre Neutralité*, 173. Zwei weitere Umfragen, die damals durchgeführt wurden, besagten lediglich eine Unterstützung der Mehrheit der Befragten für einen Uno-Beitritt mit Neutralität, gingen aber nicht auf das „Entweder-oder-Szenario“ ein. So sprachen sich 85 von 108 Stimmen des Schweizerischen Frauenvereins für eine konditionale Mitgliedschaft aus. *Die Präsidentin des Bundes schweizerischer Frauenvereine, A. Jeannot-Nicolet, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 5.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3. Eine Befragung von 1000 Personen durch ein professionelles Erhebungsinstitut schliesslich ergab einen Sukkurs von 57% für einen Beitritt, falls die Neutralität anerkannt würde. *Die A.G. für Wirtschafts- und Sozialanalysen (Lausanne) an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 4.6.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.22.51. Vgl. dazu auch: Hohengartner, *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981*, 72f.

⁴⁴² *Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs*. Publikation zur Ausstellung im Schweizerischen Bundesarchiv Bern, 21. August – 13. Oktober 1995. Bundesarchiv Dossier I. Bern, 1996, 43. Die meistgenannten Gründe für ein Fortführen der Neutralitätspolitik waren, dass sie sich bewährt habe, dass sie die Schweiz von Kriegen fernhalte, dass sie humanitäre Missionen ermögliche und dass sie den inneren Frieden gewährleiste.

Diese bundesrätliche Politik des Schweigens erlaubte es denn auch tatsächlich, dem Ausland den Eindruck einer geschlossenen schweizerischen Haltung in ausserpolitischen Belangen zu vermitteln. Trotz eines vor allem in politisch engagierten Vereinigungen gewachsenen Interesses an der Uno kam es zu keiner öffentlichen Meinungsbildung, da von Seiten der Regierung weder ein Wille zur notwendigen Sachvermittlung noch zum Diskurs vorhanden war. Anders als nach dem Ersten Weltkrieg herrschte folglich in der Schweiz nach 1945 ein manifester Mangel an ausserpolitischem Bewusstsein. Die daraus resultierende Apathie gegenüber den Vereinten Nationen in einem Grossteil der Bevölkerung gab dem Bundesrat zwar freie Hand für seine Uno-Politik, barg aber auch grosse Gefahren in sich. So warnte die Gesellschaft für die Vereinten Nationen, die im Vergleich zur Zwischenkriegszeit selber ein Schattendasein fristete und nach dem Krieg zu einem „Insiderklub“ der politischen Eliten wurde,⁴⁴³ dass die fehlende Aufklärungsarbeit der Regierung eine schwere Hypothek bei einer späteren Volksabstimmung zu einem Uno-Beitritt darstellen werde. Dem Bundesrat schrieb sie:

Ce serait une erreur complète de négliger en Suisse le problème d'une information concrète touchant les Nations Unies, alors qu'un jour viendra où le peuple devra décider de notre adhésion.⁴⁴⁴

In der Tat muss dem Aussenminister und mit ihm dem Gesamtbundesrat in diesem Punkt politische Kurzsichtigkeit vorgeworfen werden. Der mangelnde Einbezug der Bevölkerung in den Prozess der ausserpolitischen Meinungsbildung sollte sich langfristig als Bumerang erweisen, der die Aussenpolitik der Regierung zunehmend lähmte, insbesondere auch in der Uno-Frage.

Petitpierre dagegen erhoffte sich von dieser Strategie einen Vorteil in den zu erwartenden Verhandlungen. Nicht nur der Neutralitätsmythos, sondern auch das Bild der vollständig homogenen Schweiz war darauf ausgerichtet, den Sonderfallcharakter der Eidgenossenschaft darzulegen und der Welt klar zu machen, dass eine Aufgabe der Neutralität völlig undenkbar wäre. Ob der Aussenminister mit diesem Vorgehen internationales Verständnis für den helvetischen Standpunkt würde hervorrufen können, musste sich zeigen. Über informelle Gespräche seiner Diplomaten mit ausländischen Regierungsvertretern

⁴⁴³ Vgl. dazu: *Die Schweizerische Gesellschaft für die Vereinten Nationen an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 16.7.1946, BA, E 2001-04 (-) F.22.53.1.

⁴⁴⁴ *Die Schweizerische Gesellschaft für die Vereinten Nationen an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 10.7.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/3.

versuchte Petitpierre, sein Anliegen diskret zu vermitteln und zugleich die ausländische Stimmung gegenüber einer schweizerischen Sonderrolle zu eruieren. Davon soll im Folgenden die Rede sein.

3.2.1.3 Informelle Sondierungen

Die Bemühungen, über persönliche Gespräche Verständnis für die schweizerische Position zu finden, mussten sich vor allem auf die Grossmächte konzentrieren. Eine Empfehlung des Sicherheitsrats war Voraussetzung für eine Aufnahme in die Vereinten Nationen, über welche die Generalversammlung schliesslich zu befinden hatte. Unerlässlich war insbesondere eine Unterstützung durch die USA, Grossbritannien und die Sowjetunion. Würden die „grossen Drei“ das helvetische Begehren erst einmal unterstützen, konnte auch mit einer Zustimmung im Plenum der Uno gerechnet werden.

Da in Moskau im ersten Halbjahr 1946 noch kein schweizerischer Gesandter akkreditiert war, stellten für Petitpierre die Eindrücke aus London und Washington massgebende Indikatoren für die internationale Akzeptanz einer erneuten völkerrechtlichen Anerkennung der eidgenössischen Neutralität dar. Umso enttäuschender mussten für ihn die Meldungen sein, die ihn aus diesen Gesandtschaften erreichten. So berichtete Ruegger nach zahlreichen Gesprächen mit Vertretern der britischen Regierung zwar von grossem Verständnis für die helvetische Neutralitätspolitik, doch konnte er keine Zusage für die Unterstützung einer allfälligen Initiative Berns vermelden.⁴⁴⁵ Immerhin habe aber Sir Alexander Cadogan, der britische Vertreter im Sicherheitsrat, erkennen lassen, dass das schweizerische Begehren zu einem späteren Zeitpunkt vielleicht auf mehr Gehör stossen könnte. Ruegger schloss denn auch mit der Empfehlung, bis auf weiteres keine Schritte zu unternehmen.⁴⁴⁶

Ähnlich orientierte Bruggmann aus Washington, dass eine Neutralitätsklausel für die Schweiz keinesfalls ausgeschlossen sei, dass aber das amerikanische

⁴⁴⁵ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.20.2.1; *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LES OPINIONS DE M. WINSTON CHURCHILL ET LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE, 29.7.1946, DDS, Bd.16, no. 83.

⁴⁴⁶ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, LES OPINIONS DE M. WINSTON CHURCHILL ET LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE, 29.7.1946, DDS, Bd.16, no. 83.

Aussenministerium selber unentschlossen wirke und der Bundesrat in nächster Zeit von Amerika keine sichere Hilfe erwarten könne. Auch er riet deshalb, „mit allen Anregungen schweizerischerseits zuzuwarten und die Vorgänge im Schosse der Vereinten Nationen möglichst genau zu verfolgen“.⁴⁴⁷

Die vielleicht wichtigsten Einschätzungen aber kamen von William Rappard, den Petitpierre im Frühjahr 1946 eigens auf eine Sondierungsreise zur ersten Generalversammlung der Uno nach London entsandte.⁴⁴⁸ Rappard informierte den Aussenminister in mehreren Schreiben über seine Gespräche mit Vertretern wichtiger Mitgliedstaaten zur künftigen Stellung der Schweiz gegenüber der Weltorganisation.⁴⁴⁹ Der Genfer Professor kam zum Schluss, dass sich die Welt zwar inzwischen bewusst sei, dass die Eidgenossenschaft den Vereinten Nationen nur unter Beibehaltung der Neutralität beitreten werde, doch habe noch kein Staat die Möglichkeit einer helvetischen Sonderstellung akzeptiert. Es bestehe indes Hoffnung für die Zukunft, da die internationale Kritik an der Neutralität abzunehmen scheine. Essentiell sei, dass weder die Regierung noch die Bevölkerung Zweifel aufkommen lassen würden an ihrer Entschlossenheit, die traditionelle Neutralitätspolitik weiterzuführen.⁴⁵⁰ Zusammenfassend hielt Rappard in einem Telegramm fest:

⁴⁴⁷ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 29.10.1946, DDS, Bd. 16, no. 99. Vgl. ferner: *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.6.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

⁴⁴⁸ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 11.3.1946, BA, E 2800 1967/60/1. Neben diesen direkten Sondierungen war Rappard auch bestrebt, mittels Artikeln in internationalen Zeitschriften Verständnis für eine schweizerische Sonderrolle zu gewinnen. Vgl. dazu: „The United Nations as Viewed from Geneva.“ *The Annual Political Science Review* 40, 3 (1946), 545-551; „The United Nations and Switzerland.“ *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, July 1946, 64-71; „Collective Security.“ *The Journal of Modern History*, 18, 3 (1946), 195-201; „The United Nations from a European Point of View.“ *The Yale Law Journal*, August 1946, 1036-1048; „America in the World Today, as Seen from Geneva.“ *Bulletin of the University of Utha* 37, 4 (1946), 1-18, alle in BA, E 2001-04(-) 5/7 F.22.22.6. (Doc.).

⁴⁴⁹ Die Telegramme und Briefe wurden im EPD zusammengefasst und zu einer einheitlichen Studie verarbeitet: EXTRAITS DE RAPPORTS DE M. LE PROFESSEUR RAPPARD CONCERNANT L'ADHÉSION DE LA SUISSE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, [undatiert, Februar 1946], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.01.

⁴⁵⁰ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 16.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.6.

[I]nutile de songer pour le moment à adhérer à la Charte de San Francisco au bénéfice d'une réserve de neutralité; possibilité d'autre part d'adhérer à des organismes techniques, et espoir, à assez longue échéance il est vrai, de faire admettre en notre faveur l'idée d'un statut spécial de notre pays.⁴⁵¹

Sondierungen wurden auch an den Tagungen der Interparlamentarischen Union in Kopenhagen und der *International Law Association* in Cambridge vorgenommen. Bei beiden Gelegenheiten thematisierten die schweizerischen Delegationen die Kompatibilität der eidgenössischen Neutralität mit dem Friedenssicherungssystem der Uno, stiessen damit aber zweimal auf Ablehnung. Nationalrat Boerlin berichtete aus Dänemark, dass die Schweiz zwar viel Sympathie geniesse, aber keine Unterstützung für einen konditionalen Beitritt finde, da gemäss den Parlamentsvertretern der Solidaritätsbegriff der Sicherheitsorganisation für eine Neutralität keinen Platz lasse.⁴⁵² Schlimmer noch war die Kunde aus Cambridge, wo die Konferenzteilnehmer die Auffassung vertraten, dass selbst ein Nichtmitglied der Uno nicht mehr länger neutral sein dürfe.⁴⁵³

Schliesslich gab im August 1946 auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Trygve Lie, deutlich zu verstehen, dass er von der helvetischen Neutralität wenig halte. Anlässlich seines Besuches in der Schweiz, auf den in Zusammenhang mit der Frage einer Niederlassung der Uno in Genf im Verlaufe dieser Arbeit noch zurückzukommen sein wird, entgegnete er Anspielungen des Bundesrats auf eine mögliche Sonderrolle der Schweiz mit der lakonischen Bemerkung: „Neutrality is a word I cannot find in the Charter.“⁴⁵⁴

Ausschliesslich negativ waren die internationalen Reaktionen auf die informellen schweizerischen Sondierungen jedoch nicht. Ausgerechnet Winston Churchill war es, der sich zum Begehren des Bundesrats positiv äusserte. Während

⁴⁵¹ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 2.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.6.*

⁴⁵² *Nationalrat E. Boerlin an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 1.5.1946, BA, E 2001 (E) 1/222 B.64.3.21.1. Vgl. dazu: Ehni, Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 95f.*

⁴⁵³ Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 97.

⁴⁵⁴ *Memoirenblätter Petitpieres*, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/7. Lies Ablehnung wurde umso schroffer empfunden, als sich der Bundesrat zuvor grosse Mühe gegeben hatte, dem Generalsekretär die Bedeutung der Neutralität für die Schweiz darzulegen. So wurde eigens für Lie eine Schrift mit dem Titel „L'Indépendance et la Neutralité de la Suisse sont dans l'intérêt de l'Europe et de la Paix“ in die englische Sprache übersetzt. Vgl. dazu: *Interne Notiz des EPD, 9.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.20.2.1.*

seines Ferienaufenthalts in der Schweiz im August und September 1946 traf sich der grosse Staatsmann auf privater Basis mit Petitpierre in Lohn, wo die beiden über einem Glas Whisky und Zigarren rauchend Probleme der Weltpolitik erörterten. Angesprochen auf die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der Uno, meinte Churchill, dass dies durchaus möglich wäre. Der Aussenminister gab später zu Protokoll:

A une question posée par moi, M. Churchill a répondu qu'en raison de son statut de neutralité, la Suisse avait d'autres tâches à assumer que les autres pays.⁴⁵⁵

Bereits vor seiner Abreise in die Schweiz hatte der ehemalige Premierminister in einem Gespräch mit Ruegger in London festgehalten, dass seiner Meinung nach die Schweiz der einzig wahre neutrale Staat sei und ihre Neutralität eine neuerliche internationale Anerkennung verdiene.⁴⁵⁶ Selbst wenn solche Aussagen Churchills für die schweizerische Diplomatie sicherlich eine grosse Genugtuung bedeuteten, waren sie insgesamt doch wenig hilfreich, da der Brite seit dem Sommer 1945 kein Regierungsvertreter mehr war und von ihm wohl auch kein öffentliches Engagement für die Sache der Eidgenossenschaft erwartet werden durfte.

Petitpierre musste deshalb ernüchtert zur Kenntnis nehmen, dass sich trotz intensiver Sondierungen kein einziger internationaler Entscheidungsträger hatte finden lassen, der die Idee einer schweizerischen Sonderrolle in der Uno unterstützen würde. Jahrzehnte später resümierte er die aus den Gesprächen und Erkundungen gewonnenen Erkenntnis seiner Sondieringsdiplomatie realistisch:

[D]'un côté les sondages effectués, soit dans des conversations avec des hommes d'Etat étrangers, dont certains avaient d'ailleurs de la compréhension pour notre politique de neutralité, soit dans des réunions internationales, comme celle de l'Union interparlementaire de 1946, à Copenhague ou la conférence tenue la même année par l'International Law Association démontrèrent que nous ne

⁴⁵⁵ *Interne Notiz des EPD von Bundesrat M. Petitpierre, ENTRETIEN AVEC M. WINSTON CHURCHILL 18 SEPTEMBRE 1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 401f., 402. Vgl. dazu auch das am selben Ort edierte Photo Petitpieres mit Churchill.*

⁴⁵⁶ Ruegger schrieb diesbezüglich nach Bern: „Au sujet du statut international de notre pays, M. Churchill a déclaré catégoriquement, en appuyant chaque mot, que la Suisse était „le seul pays véritablement neutre et devant être reconnu comme tel.“ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, LES OPINIONS DE M. WINSTON CHURCHILL ET LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE, 29.7.1946, DDS, Bd.16, no. 83.*

pouvions espérer être mis au bénéfice d'un statut spécial ou simplement de conditions particulières.⁴⁵⁷

Trotz aller Bemühungen und Strategien, den schweizerischen Sonderfall zu propagieren und damit Verständnis für eine Sonderrolle innerhalb der Vereinten Nationen zu gewinnen, musste Petitpierre im Sommer 1946 das vorläufige Scheitern seiner „Sowohl-als-auch-Politik“ eingestehen. Der Gedanke eines helvetischen Neutralitätsvorbehalts in den Vereinten Nationen war im Ausland auf keine Gegenliebe gestossen. Zwar meldete die englische Zeitung *United Evening Standard* zur grossen Überraschung und Verwirrung des Politischen Departements im Februar 1946, ein Komitee von Uno-Sachverständigen untersuche die Möglichkeit einer schweizerischen Sonderrolle, sodass die Eidgenossenschaft vielleicht sogar noch vor Jahresende der Organisation beitreten könne, doch erwies sich die dubiose Nachricht als nicht stichhaltig.⁴⁵⁸

Petitpierre blieb deshalb nur, seine Politik des Zuwartens weiterzuführen. Von Seiten seiner Gesandten war ihm geraten worden, vorerst keine Initiative zu ergreifen, sondern weiterhin geduldig die internationale Entwicklung abzuwarten sowie diskret Aufklärung und Sondierungen zu betreiben. Unterstützung fand diese Haltung auch von Pilet-Golaz, mit welchem sich der amtierende

⁴⁵⁷ *Memoirenblätter Petitpierres*, Januar 1978, BA, E 2800 1990/106/24. Ähnlich resümierte er seine Sondierungsbemühungen auch in einem 1971 verfassten Artikel zu seiner Aussenpolitik: „Nous n'avions aucune chance de pouvoir entrer dans la nouvelle organisation en obtenant comme en 1920 la reconnaissance de notre neutralité.“ Petitpierre, *Politique étrangère*, 159.

⁴⁵⁸ Der Zeitungsausschnitt befindet sich in: BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0. Vgl. dazu auch: *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, NOTES SUR UNE CONVERSATION AVEC M. MOURAVIEV, L'AUTEUR DE L'INFORMATION PARUE DANS L'„EVENING STANDARD“ DU 11 FÉVRIER 1946, 15.2.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0. Rappard zeigte sich nach einem Gespräch mit dem Autor des Artikels skeptisch, dass dieser alles nur erfunden haben sollte, konnte aber auch keine Informationen zu möglichen Quellen hinter der Nachricht herausfinden. Der Artikel wurde am 12.2.1946 auch in der *Neuen Zürcher Zeitung* ausführlich paraphrasiert.

Aussenminister 1946 mehrmals bezüglich des weiteren Vorgehens in der Uno-Frage unterhielt.⁴⁵⁹

Doch diese Wartetaktik wurde im August 1946 jäh beendet durch die internationalen Ereignisse. Zusammen mit Afghanistan, Albanien, Island, der Mongolei, Siam sowie Transjordanien reichten die drei europäischen Neutralen Irland, Portugal und Schweden ihre Bewerbungen für eine Uno-Mitgliedschaft ein und setzten die Schweiz damit unter grossen Druck.⁴⁶⁰ Nun musste der Bundesrat Farbe bekennen. Der Zeitpunkt war gekommen, die Weichen der schweizerischen Uno-Politik zu stellen. Dieser Prozess hin zum Schlüsselentscheid gegen eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

3.2.2 Der Entscheid gegen eine Uno-Kandidatur

Trotz ständiger Beobachtung der Intentionen anderer Nichtmitgliedstaaten wurde die Schweiz von den Aufnahmegesuchen insbesondere der Neutralen überrascht. Die zwischen dem 2. und 9. August 1946 eingereichten Kandidaturen Irlands, Portugals und Schwedens seien wohl unter starkem Druck anderer westlicher Staaten eingereicht worden, mutmasste Secrétan gegenüber Petitpierre, ansonsten lasse sich das schnelle Handeln dieser Regierungen kaum erklären.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ *Alt Bundesrat M. Pilet-Golaz an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 8.2.1946; *Alt Bundesrat M. Pilet-Golaz an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 20.3.1946, beide in BA, E 2800 1967/60/23. Pilet zeigte sich überzeugt, dass sich die Uno mit der Zeit wandeln und die schweizerische Neutralität akzeptieren werde. Er stützte sich dabei u.a. auf Aussagen des Chefs des amerikanischen Nachrichtendienstes in Bern, Allan Dulles, wonach zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise ein Kompromiss zwischen den Verpflichtungen der Charta und den Problemen der Schweiz getroffen werden könnte. *Alt Bundesrat M. Pilet-Golaz an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.10.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0. Vgl. dazu auch: Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 89.

⁴⁶⁰ *Interne Notiz des EPD*, 9.8.1946, DoDiS, no. 252.

⁴⁶¹ *Der Chef der AIO, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 10.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/1 O.F.15.20. Secrétan verfasste für Petitpierre eilends Zusammenfassungen, die den Weg der drei Neutralen hin zu einer offiziellen Uno-Kandidatur nachzeichneten. Diese Studien befinden sich in: BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34. Zu den eigentlichen Dossiers der Kandidaturen vgl.: BA, E 2001-04 5/2 F.15.32.Irlande; F.15.32.Su; F.15.42.1.Port.

Welche Motivation auch immer hinter den einzelnen Gesuchen stehen mochte, die Eidgenossenschaft stand damit unvermittelt unter Entscheidungszwang. Als einziger beitriffähiger neutraler Staat,⁴⁶² der noch keine Kandidatur bekanntgegeben hatte, musste sie nun selber die Initiative ergreifen oder aber der Welt ihre Absicht kundtun, der Weltorganisation bis auf weiteres fernbleiben zu wollen. Früher als ihm lieb war, wurde Petitpierre mit der Notwendigkeit einer Entscheidung konfrontiert. Sollte die Schweiz ein Aufnahmegesuch einreichen und darin ihre Auflagen bezüglich einer Anerkennung der Neutralität formulieren? Sollte sie von einem Gesuch absehen, eine internationale Diskussion über ihre Neutralität vermeiden, damit ihre Politik des „Sowohl-als-Auch“ aufgeben und ausserhalb der Uno bleiben? Oder sollte sie gar eine neue Politik analog zu Schweden verfolgen, das den Vereinten Nationen bedingungslos beitreten wollte, seine Neutralität aber nur solange nicht anzuwenden gedachte, wie der Sicherheitsrat beschlussfähig war und das System der kollektiven Sicherheit funktionierte?

Eile war nun angesagt. Kurzfristig rief Petitpierre seine Experten zusammen, welche die Frage der Umsetzung der 1945 formulierten Politik diskutieren sollten. Diese neuerliche Evaluationsrunde gilt es im Folgenden zu analysieren. Untersucht werden anschliessend die Bemühungen des Aussenministers, den Beschluss des Fernbleibens von der Uno auf der internationalen Ebene zu rechtfertigen. Schliesslich ist die Überprüfung dieser Entscheidung zu thematisieren, welche der Bundesrat anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York Ende 1946 vornahm und welche in einer Bestätigung der Weichenstellung Richtung helvetischer Sonderfall ausserhalb der Uno resultierte.

3.2.2.1 Die Expertensitzung vom 13. August 1946

Le moment est-il venu de faire une démarche en vue de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies?⁴⁶³

Gleich zu Beginn der Expertensitzung signalisierte Petitpierre, dass es diesmal

⁴⁶² Dem ebenfalls neutralen Spanien unter General Franco wurde von den Alliierten keine Beitrittsfähigkeit attestiert. Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 38.

⁴⁶³ *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

nicht um die Formulierung von Zielen und entsprechenden Strategien ging, sondern eine konkrete Entscheidung getroffen werden musste. Eingeladen zu dieser wichtigen Evaluierung wurden wie schon zuvor Bolla, Huber, Gonard, Rappard, von Salis und Schindler. Neu kamen der Basler Historiker Edgar Bonjour sowie als Vertreter der Linken der Präsident der SPS, Hans Oprecht, hinzu. Anwesend waren zudem Ruediger und Secrétan, nicht mehr dabei war hingegen Stucki.⁴⁶⁴

Der Vorsteher des Politischen Departements skizzierte seinen Beratern zwei mögliche Varianten für die Schweiz: Entweder erkläre der Bundesrat in einem Brief an die Generalversammlung der Vereinten Nationen, warum er kein Beitritts-gesuch stelle, oder aber er versuche, mittels Verhandlungen einen Sonderstatus zu erlangen.⁴⁶⁵ Petitpierre schloss damit die „schwedische“ Variante von vornherein aus. Ein einseitiger Neutralitätsvorbehalt seitens der Eidgenossenschaft für den Fall des Nichtfunktionierens der Charta kam nicht in Frage, die völkerrechtliche Bestätigung der helvetischen *situation unique* war unerlässlich. Zwar erkannte der Aussenminister, dass die Neutralität bei einem Versagen der kollektiven Sicherheit ungefährdet bliebe respektive im Falle einer Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats sowieso in Frage gestellt würde, ob die Schweiz Mitglied war oder nicht. Anders als Schweden zog er daraus jedoch nicht die Schlussfolgerung, der Organisation als stillschweigend Neutraler beizutreten, sondern bestand auf einer Neutralitätsgarantie der Uno analog zur Londoner Erklärung von 1920.

Damit verwarf die Schweiz die Option, fortan ein duales Völkerrecht zu praktizieren. Sie anerkannte die Uno-Prinzipien der kollektiven Sicherheit und der gerechten Gewaltanwendung mittels gemeinsamer Zwangsmassnahmen nicht, da sie ihre Neutralität auch in sämtlichen künftigen Konflikten zur Anwendung

⁴⁶⁴ Eingeladen wurde ursprünglich nicht Oprecht, sondern der Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds, Robert Bratschi, der jedoch verhindert war. *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34. Zur Aufnahme Bratschis und Bonjours in den Kreis der Experten vgl.: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Präsidenten des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds, R. Bratschi*, 28.2.1946; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an E. Bonjour*, 18.6.1946, beide in BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.8. respektive F.22.22.9.

⁴⁶⁵ Ebd.

bringen wollte, unabhängig davon, ob die Uno involviert war oder nicht.⁴⁶⁶ Entscheiden musste sich Petitpierre jetzt aber, ob er um eine internationale Anerkennung der helvetischen Neutralität und damit der klassischen Völkerrechtsauffassung der Schweiz ersuchen sollte oder ob er auf eine Integration in die Weltorganisation verzichten und damit einer Konfrontation mit dem modernen Uno-Völkerrecht vorläufig aus dem Weg gehen sollte.

Noch bevor er die Diskussion hierzu eröffnete, erläuterte Petitpierre den Experten seine persönliche Meinung. Er bevorzugte die Variante des Alleingangs, betonte er, da er eine Sonderstellung in der Uno für unwahrscheinlich halte und die Eidgenossenschaft damit keine Fragen stellen müsse, die noch nicht reif wären für eine Beantwortung.⁴⁶⁷ Faktisch bedeutete dies ein Eingeständnis des Aussenministers, dass seine Uno-Politik des „Sowohl-als-Auch“ zumindest vorerst nicht praktikabel war und die Aussichten auf eine Sonderstellung innerhalb der Vereinten Nationen aussichtslos waren. Selbst wenn dies den Quellen nicht direkt zu entnehmen ist, kann davon ausgegangen werden, dass die ernüchternden Ergebnisse der vorangegangenen Sondierungen den hauptsächlichsten Anstoss zu diesem neuerlichen Kurswechsel Petitpierres gaben. Der mangelnde internationale Sukkurs für einen helvetischen Sonderfall in der Uno brachte den Aussenminister zur Einsicht, dass ein Gesuch um eine Sonderbehandlung keine erfolgsversprechenden Resultate zeitigen konnte, sondern im Gegenteil kontraproduktiv sein musste.

Angesichts der breiten Unterstützung eines Uno-Beitritts in der letzten Sitzung der Experten mag es überraschen, dass sich diesmal kaum Stimmen gegen den Vorschlag Petitpierres erhoben. Offenbar waren nun auch die Berater überzeugt, dass ihre Politik des konditionalen Beitritts nicht erfolgsversprechend war. Wurden sie vor die Wahl zwischen der Neutralität und der Uno-Mitgliedschaft gestellt, sprach sich eine überwiegende Mehrheit eindeutig für eine Fortführung der traditionellen Politik aus. Bezeichnend hierzu war die Argumentation Schindlers, die Schweiz habe bei den Washingtoner Verhandlungen schon zu

⁴⁶⁶ Erst 1993 kam der Bundesrat auf diesen Entscheid zurück. Seither verfolgt auch die Schweiz eine duale Völkerrechtsauffassung. Vgl. dazu: *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993, BBl 1994 I 153; Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, 141-143.

⁴⁶⁷ *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIFIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

viele Konzessionen machen müssen, als dass sie nun noch einmal von ihren Prinzipien abrücken könne.⁴⁶⁸ Einzig Oprecht widersprach dieser Position und votierte entschieden für ein Beitrittsgesuch der Eidgenossenschaft. Sollte ein Neutralitätsvorbehalt nicht akzeptiert werden, argumentierte er, müsse die Schweiz aus den Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen die Konsequenzen ziehen und ihre bisherige Politik aufgeben:

So sehr die Neutralität wünschenswert ist und unserer bisherigen Politik entsprechen hat, wäre es nicht richtig, sie bloss als eine Fiktion aufrecht zu erhalten und tatsächlich ganz anders zu handeln.⁴⁶⁹

Damit isolierte sich der Sozialdemokrat in der Debatte aber umgehend und löste auch keinerlei Grundsatzdiskussion zur Neutralität aus. Dass deren Beibehaltung erste Priorität zukommen musste, war schon 1945 entschieden worden, und da die Welt kaum Verständnis für diese Haltung gezeigt hatte, wählte Petitpierre zusammen mit seinen Experten nun den Weg in den Sonderfall ausserhalb der Uno. Die relativ schnelle und beinahe oppositionslose Beschlussfassung im August 1946 belegt nicht nur die ungebrochen starke Affinität der politischen Entscheidungsträger zur Neutralität, sondern ist auch Ausdruck der letztlich begrenzten Bereitschaft der schweizerischen Regierung, den Vereinten Nationen beizutreten. Entweder würde die internationale Staatengemeinschaft die helvetischen Konditionen tolerieren, oder die Eidgenossenschaft müsste auf eine Uno-Mitgliedschaft verzichten.

Der im Expertengremium getroffene Schlüsselentscheid bedeutete auf der konzeptionellen Ebene eine Rückbesinnung auf die „provisorische Doktrin“ vom April 1945. Phasenverschoben hatten seit jenem Entscheid sämtliche in den Entscheidungsfindungsprozess involvierten Experten inklusive dem Aussenminister eine Akzentverschiebung zugunsten eines Uno-Beitritts erwogen, doch kamen letzten Endes alle wieder auf die Politik einer Zusammenarbeit mit der Weltorganisation als Nichtmitglied zurück. So musste auch Petitpierre ein Jahr nach seinem Kurswechsel wieder auf die ursprüngliche Linie umschwenken, da ihm die internationalen Akteure die Gefolgschaft für sein Uno-Politik verweigerten. Im Sommer 1946 trennten sich deshalb die Wege der Schweiz und der übrigen Neutralen, welche ihre Politik innerhalb der Vereinten Nationen

⁴⁶⁸ *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIFIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

⁴⁶⁹ Ebd.

zu praktizieren gedachten, während sich der Bundesrat für ein vorsichtigeres Vorgehen entschied und seine Neutralitätspolitik ausserhalb der Uno und des neuen Völkerrechts weiterführte.

Petitpierre fasste im August keinen endgültigen Entschluss gegen eine schweizerische Mitgliedschaft, war sich aber bewusst, dass die Option eines konditionalen Beitritts fürs erste vom Tisch war und sich daran wohl in absehbarer Zukunft nichts ändern würde. Zwar versicherte er gegenüber der Öffentlichkeit nach der Evaluationsrunde, dass der Entscheid gegen eine Kandidatur kurzfristiger Natur sei und gab der Hoffnung Ausdruck, die Uno würde ihre Haltung modifizieren.⁴⁷⁰ Auch bezeichnete er vor dem Parlament den Beitritt in die Vereinten Nationen weiterhin als ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, das allerdings nicht mit einem falschen Aktionismus, sondern nur mit einer „politique de prudence“ erreicht werden könne.⁴⁷¹ Hinter diesen Äusserungen verbarg sich aber kaum Substanz. Abgesehen von den obenerwähnten, vagen Anspielungen seiner Gesandten, wonach der Schweiz vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt eine Sonderrolle zugestanden würde, lassen sich keine Anzeichen dafür finden, dass die helvetischen Entscheidungsträger weiterhin ernsthaft an die baldige Realisierbarkeit dieser Option glaubten.

Vielmehr war das EPD im Herbst 1946 damit beschäftigt, den geeigneten Weg zu finden, der Welt das eidgenössische Abseitsstehen zu begründen. Davon ist in den folgenden Ausführungen die Rede.

⁴⁷⁰ Anlässlich seiner Rede am Frauenkongress in Zürich meinte er dazu: „Il n'est pas possible de savoir aujourd'hui quand une adhésion de la Suisse aux Nations Unies pourra être envisagée. Il serait prématuré de poser maintenant notre candidature sous la condition que notre statut de neutralité soit reconnu. Cette condition ne serait pas acceptée dans les circonstances actuelles. [...] C'est parce que le Conseil fédéral, malgré les difficultés d'aujourd'hui, garde sa confiance en l'avenir et espère qu'un jour notre pays pourra être accueilli dans les Nations Unies en conservant son statut international, qu'il ne juge pas urgent d'entreprendre des démarches directes qui aboutiraient à un échec, ce qui ne signifie pas, loin de là, que notre diplomatie doit rester inactive.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Schweizerischen Frauenkongress in Zürich, 22.9.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 201-105, 203f.*

⁴⁷¹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, SOCIÉTÉ DES NATIONS: 21E SESSION. RAPPORT DU CONSEIL FÉDÉRAL DU 19 AOÛT 1946, 4.10.1946, BA, E 2800 1990/106/7.*

3.2.2.2 *Der Brief an die Uno-Generalversammlung: Scheitern der Legitimationsstrategie*

Für wie wichtig Petitpierre die Frage des schweizerischen Verhältnisses zu den Vereinten Nationen erachtete, manifestierte sich allein schon durch eine Reise des Aussenministers nach Paris. Entgegen den damaligen Gepflogenheiten, wonach sich ein amtierender Bundesrat nicht ins Ausland begab,⁴⁷² reiste Petitpierre anfangs Oktober 1946 in die französische Hauptstadt, um sich am Rande der alliierten Friedenskonferenz mit dem Präsidenten der Uno-Generalversammlung, dem Belgier Paul-Henri Spaak, über den helvetischen Entscheid gegen eine Kandidatur zu unterhalten.⁴⁷³

Gemäss den Aufzeichnungen des EPD-Vorstehers zeigte Spaak im knapp einstündigen Gespräch durchaus Verständnis für die schweizerische Neutralität, wies aber darauf hin, dass die Eidgenossenschaft aus anderen Gründen als ihrer Neutralitätspolitik vom Krieg verschont worden sei. Einverstanden war der Belgier mit der Sichtweise, wonach ein Ersuchen Berns um eine konditionale Mitgliedschaft absolut chancenlos wäre.⁴⁷⁴ Petitpierre hielt rückblickend fest,

⁴⁷² Zur Reisediplomatie des Bundesrats vgl.: Kaufmann, Urban. *Auslandreisen der Schweizer Bundesräte 1919-1993: Die Gewöhnung an das Aussergewöhnliche*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Freiburg, 1996; Kreis, Georg. „Umstrittene Reisediplomatie.“ *Schweizer Monatshefte* 59 (3), 1979, 209-219. Gemäss Kreis war vor Petitpierre Bundespräsident Ador 1919 der letzte Bundesrat, der eine Reise ins Ausland, sinnigerweise an die Friedenskonferenz in Paris, unternommen hatte. 211. Hug zufolge hatte sich Aussenminister Motta 1934 nach Rom begeben, diese Reise aber als privat taxiert, um innenpolitischen Widerständen zu entgehen. Hug, Peter. „Der gebremste Aufbruch: Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren.“ In: König, Mario et al. (Hg.). *Dynamisierung und Umbau: Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 3. Zürich: Chronos, 1998, 95-114, 110.

⁴⁷³ Zur Reise Petitpieres vgl.: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 100; Zehnder, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 24. Ehni zufolge deklarierte Petitpierre seine Reise als Privatbesuch, doch handelte es sich gemäss der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 9.10.1946 um eine offizielle Mission der „diplomatischen Fühlungnahme“ in der Uno-Frage. Eine weitere Reise nach London musste der Aussenminister nach langem Hin und Her 1947 absagen, da die Widerstände im Bundesrat zu gross waren. Seinem Freund Ruegger schrieb Petitpierre dazu: „Je déplore personnellement que l'on ait tant de peine dans notre pays à se détacher de conceptions surannées et à s'adopter à des méthodes nouvelles exigées par les circonstances d'aujourd'hui.“ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger, 19.10.1947, BA, E 2800 1967/59/91/7/2.*

⁴⁷⁴ *Interne Notiz des EPD von Bundesrat M. Petitpierre, ENTRETIEN AVEC M. SPAAK, LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1946, À PARIS, [undatiert], DDS, Bd. 16, no. 96.* Das Gespräch fand im Hotel Ritz statt. Neben Spaak traf Petitpierre auch noch den französischen Ministerpräsidenten und

die Politik des Bundesrats sei Spaak durchaus vernünftig vorgekommen, und der Belgier habe vom schweizerischen Vorhaben Kenntnis genommen, ihm mittels eines kurzen Briefes die Motivation für das Fernbleiben von der Uno offiziell darzulegen.⁴⁷⁵

In der Tat liefen die Vorarbeiten für einen solchen Brief im Herbst im Politischen Departement auf Hochtouren. Zwar warnte von Salis während der Expertensitzung vor dem möglichen Schaden einer öffentlichen Erläuterung des schweizerischen Abseitsstehens via Spaak, da die Neutralität international zur Diskussion gestellt würde, doch fand er kein Gehör.⁴⁷⁶ Eine Mehrheit der Experten und auch Petitpierre sprachen sich für ein Schreiben an Spaak und die Uno-Generalversammlung aus, welche ab Ende Oktober 1946 in New York tagen und u.a. über die eingereichten Aufnahmebegehren entscheiden würde.

In diesem Zusammenhang wurde auch das im Frühjahr 1946 vorbereitete Neutralitätsmemorandum aus der Schublade hervorgehoben und von Secrétan überarbeitet. Ursprünglich gedacht als ein Begleitschreiben zu einem Verhandlungsgesuch an den Uno-Sicherheitsrat, sollte das Memorandum nun den Brief an den Präsidenten der Generalversammlung ergänzen und der Welt illustrieren, warum die Eidgenossenschaft ihre Neutralität nicht aufgeben und in der Folge keinen Antrag um eine Mitgliedschaft in der Friedensorganisation stellen konnte.⁴⁷⁷ Hier verwendete das EPD also die Strategie der Neutralitätsüberhöhung bereits dazu, den helvetischen Sonderfall ausserhalb der Uno zu legitimieren und nicht mehr, wie ursprünglich bezweckt, eine Sonderrolle innerhalb des Systems der kollektiven Sicherheit zu erlangen.

Aussenminister Georges Bidault, dem er ebenfalls die Gründe darlegte, warum die Schweiz von einem Beitrittsgesuch absah. *Neue Zürcher Zeitung*, 17.10.1946.

⁴⁷⁵ *Interne Notiz des EPD von Bundesrat M. Petitpierre*, ENTRETIEN AVEC M. SPAAK, LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1946, À PARIS, [undatiert], DDS, Bd. 16, no. 96.

⁴⁷⁶ *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

⁴⁷⁷ *Entwurf eines Neutralitätsmemorandums des Bundesrats an die Uno-Generalversammlung*, MÉMORANDUM ADRESSÉ PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À L'APPUI D'UNE DEMANDE D'ACCESSION OU, ÉVENTUELLEMENT, DE COLLABORATION, [undatiert, Oktober 1946], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

Secrétans Synthese aus den im Januar verfassten Artikeln⁴⁷⁸ zu den humanitären Leistungen der Schweiz resultierte in einem beinahe 30seitigen Dokument, das Ende August Edgar Bonjour zur Beurteilung vorgelegt wurde. Der Basler Historiker monierte, dass das Engagement und die Selbstlosigkeit der Eidgenossenschaft überbetont würden, was „prahlerisch“ wirke, wobei einzelne Passagen gar „unrichtig“ und „gefährlich“ seien.⁴⁷⁹ Das Ausland würde solche Aussagen, mahnte er Secrétan, als „pharisäerhaft empfinden und die Ehrlichkeit unserer Haltung in Frage ziehen“.⁴⁸⁰ Bonjours Anregungen entsprechend wurde daraufhin das Memorandum noch einmal umformuliert, sodass schliesslich der ausführliche Teil zu den humanitären Beiträgen nur noch einen Anhang bildete, während knappe Ausführungen zur Bedeutung der helvetischen Neutralität für Europa und für den Frieden den Kern des Schreibens ausmachten.⁴⁸¹

Obwohl das Memorandum im Oktober bereits in einer englischen Fassung vorlag und auch der Gesamtbundesrat Kenntnis davon genommen hatte, entschloss sich Petitpierre am Ende gegen dessen Verwendung im Rahmen seines Schreibens an Spaak. Die Gründe dafür liegen im Dunkeln, doch dürfte der Aussenminister die Einsicht gewonnen haben, dass ein kurzer Brief für die Absicht der Schweiz ausreichend war und auf die heikle Thematisierung der Neutralität während des Zweiten Weltkriegs verzichtet werden konnte.

Tatsächlich mutete das Schreiben an Spaak wesentlich sachlicher an und beschränkte sich auf das Problem des schweizerischen Uno-Beitritts. Petitpierre standen für diesen Brief zwei Entwürfe von Ruediger und Secrétan zur Verfügung, wobei sich der Vorsteher des EPD für den Text des Chefs der Abteilung für Internationale Organisationen entschied.⁴⁸² Secrétans Argumentation wurde von Petitpierre nur geringfügig modifiziert: Der Aussenminister schwächte die

⁴⁷⁸ Peter Hug zufolge lehnte sich das Memorandum auch an das von Stucki anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen verwendete „Plädoyer“ an. Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 87.

⁴⁷⁹ *Der Experte E. Bonjour an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 28.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

⁴⁸⁰ Ebd.

⁴⁸¹ *Entwurf eines Neutralitätsmemorandums des Bundesrats an die Uno-Generalversammlung*, MÉMORANDUM ADRESSÉ PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À L'APPUI D'UNE DEMANDE D'ACCESSION OU, ÉVENTUELLEMENT, DE COLLABORATION, [undatiert, Oktober 1946], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

⁴⁸² Beide Entwürfe befinden sich in: BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

harte Wortwahl seines Mitarbeiters bezüglich der unweigerlichen Volksablehnung einer unkonditionalen Mitgliedschaft ab, betonte die möglichen Sonderdienste der neutralen Schweiz in der Uno stärker und strich ersatzlos die Passage zu einem beiliegenden Neutralitätsmemorandum.⁴⁸³

Einleitend erklärte Petitpierre in diesem Schreiben, die Schweiz wolle kurz erläutern, warum sie anders als die andern Neutrals kein Beitritts-gesuch eingereicht habe. Der Bundesrat und die eidgenössische Bevölkerung wären grundsätzlich gerne bereit, sich an den Anstrengungen zur Errichtung eines globalen Friedens- und Sicherheitsregimes zu beteiligen, doch müsste hierzu die Uno die schweizerische Neutralität völkerrechtlich anerkennen:

Rien n'empêcherait donc en principe la Confédération d'adhérer aux Nations Unies, si le maintien de son statut international lui était assuré au sein de la nouvelle Organisation. Ce statut international est celui de la neutralité perpétuelle.⁴⁸⁴

Begründet wurde diese Bedingung mit dem Hinweis, die Neutralität sei zu sehr verankert im Volk, als dass an die Aufgabe dieser Politik gedacht werden könnte. Zudem hätten weder die Regierung noch das Parlament hierzu die Entscheidungskompetenz, und eine Volksabstimmung würde zu Ungunsten der Vereinten Nationen ausgehen.⁴⁸⁵ Das Volk sei auch der Meinung, fuhr Petitpierre fort, die Schweiz könne mittels eines Sonderstatus in den Vereinten Nationen weit mehr Solidarität erbringen als wenn sie ein gemeiner Staat unter vielen wäre. Aufgrund dieser Überlegungen mache der Bundesrat nun folgenden Vorschlag:

Si l'on admet qu'il y a une incompatibilité absolue entre le statut international de la Suisse, auquel celle-ci entend demeurer fidèle, et la qualité de membre des

⁴⁸³ Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Präsidenten der Uno-Generalversammlung, P.-H. Spaak, 19.10.1946, DDS, Bd. 16, no. 98. Der Brief ist zudem ediert in: Petitpierre, *Politique étrangère*, 160f.; Freymond, *Les Suisses devant l'ONU*, 292f. Auszüge sind wiedergegeben in: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1497.

⁴⁸⁴ Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Präsidenten der Uno-Generalversammlung, P.-H. Spaak, 19.10.1946, DDS, Bd. 16, no. 98.

⁴⁸⁵ Ebd. Wörtlich hiess es: „Il n'y a guère de doute que, si aujourd'hui ou demain, le peuple et les cantons étaient appelés à choisir entre une adhésion inconditionnelle aux Nations Unies et la neutralité, ils se prononceraient pour le maintien du régime actuel, non par hostilité ou indifférence à l'égard des Nations Unies, mais par attachement à un statut consacré par la Constitution, que le peuple suisse s'est librement donnée, reconnu à plusieurs reprises comme un principe du droit des gens par les Puissances européennes, et auquel la Suisse doit son indépendance et sa paix intérieure.“

Nations Unies, la Suisse ne peut pas adhérer à celles-ci, mais elle est prête à participer à toutes les activités internationales qui pourraient s'exercer, en dehors du plan strictement politique et militaire, sous l'égide des Nations Unies. [...] Si, malgré les dispositions de la Charte, les Nations Unies envisagent que le statut international exceptionnel de la Suisse peut être reconnu en cas d'admission de celle-ci comme membre des Nations Unies, le Conseil fédéral est prêt à examiner si d'autres obligations pourraient être assumées par la Confédération au sein de la nouvelle Organisation en lieu et place de celles dont elle serait dispensée.⁴⁸⁶

Diese Passage mag angesichts des dem Brief vorangegangenen Entscheids gegen ein Verhandlungsgesuch doch sehr erstaunen. Halbherzig bot die Schweiz Spaak an, über helvetische Sonderverpflichtungen mit der Uno zu diskutieren, falls diese grundsätzlich eine völkerrechtliche Anerkennung der Neutralität befürworten würde.

Hatte sich Petitpierre kurzfristig anders entschieden? Wollte er das Unmögliche nun doch versuchen und eine schweizerische Sonderstellung beantragen? Keinerlei Anzeichen deuten darauf hin. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass der Aussenminister mit der Erläuterung beider Optionen der zu erwartenden internationalen Kritik am eidgenössischen Abseitsstehen entgegentreten wollte. Indem der Bundesrat seine Beitrittswilligkeit signalisierte, die Vereinten Nationen aber ablehnen würde, liess sich die Schuld für das Fernbleiben der Schweiz auf die Staatengemeinschaft abschieben. Bezeichnend für diese Legitimationsstrategie⁴⁸⁷ ist, dass der Bundesrat in seinem Schreiben ausschliesslich

⁴⁸⁶ Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Präsidenten der Uno-Generalversammlung, P.-H. Spaak, 19.10.1946, DDS, Bd. 16, no. 98.

⁴⁸⁷ In der Literatur ist der Brief bisher nicht im Sinne einer solchen Legitimationsstrategie verstanden worden. Erstmals in einer historischen Arbeit erschien das Schreiben 1974 bei Stamm, der aber keine Quellen zum Kontext des Briefs zur Verfügung hatte und eine entsprechend falsche Interpretation lieferte: „Da die UNO-Generalversammlung nicht dazu kam, den ‚Fall Schweiz‘ aufzurollen, und da die Eidgenossenschaft nicht das geringste Interesse daran haben konnte, ihre Neutralität zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion zu machen, blieb der interessante Brief unverlesen [...]“. Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, 196. Den Brief erwähnt, aber nicht weiter interpretiert haben: Matzinger, Albert. *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1991, 13; Linke, Manfred. *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Chur und Zürich: Rüeegg, 1995, 104f.; Qurashi, *L'évolution de l'attitude officielle de la Suisse à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU*, 54f.; Freymond, *Les Suisses devant l'ONU*, 292f.; Zehnder, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 24. Auf die Widersprüchlichkeit des Briefs hat bis heute einzig Hug hingewiesen, ohne dabei aber nach der Motivation hinter Petitpierres Initiative zu fragen. Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 88.

mit der Affinität der Bevölkerung zur Neutralität argumentierte und sich auch damit geschickt der Verantwortung für den Alleingang entzog.⁴⁸⁸

Einige Indizien weisen darauf hin, dass diese Vorgehensweise massgeblich von Secrétan geprägt war. Dass Petitpierre seinen Entwurf auswählte, dürfte durch die oben zitierte Passage begründet sein. Rueggers Variante jedenfalls beschränkte sich auf eine Erklärung der Nichtkandidatur.⁴⁸⁹ Zudem fällt auf, wie das auf Geheiss des Aussenministers von Secrétan vorbereitete Memorandum durch denselben Dualismus charakterisiert war. Auch dieses Papier erwähnte in knapper Form die Möglichkeit von Verhandlungen und breitete danach ausführlich die Alternative einer blossen Zusammenarbeit aus.⁴⁹⁰

Mit seiner Strategie, der Uno zwei Optionen zu unterbreiten, riskierte Petitpierre bewusst eine Debatte in der Generalversammlung über die schweizerische Neutralität. Sein Brief an Spaak werde wahrscheinlich an alle Delegierten der Versammlung verteilt und Gegenstand einer Diskussion im Plenum sein, erklärte der Vorsteher des Politischen Departements gegenüber dem Gesamtbundesrat.⁴⁹¹ Damit die Schweiz vor Ort reagieren und Stellung beziehen konnte auf

⁴⁸⁸ Ähnlich argumentierte Petitpierre gegenüber Journalisten der Agentur Reuter und englischer Zeitungen, die der Aussenminister im September 1946 nach Bern einlud, um ihnen das schweizerische Abseitsstehen zu erklären. Die Schweiz würde zwar gerne der Uno beitreten, meinte er, könne dies aber nur mit ihrer Neutralität, da die Volksabstimmung sonst negativ ausfallen würde. *Neue Zürcher Zeitung*, 5.9.1946.

⁴⁸⁹ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, PROJET DE LETTRE AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES NATIONS UNIES, [undatiert], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

⁴⁹⁰ „La Confédération suisse demande à entrer dans les Nations Unies, mais elle croit pouvoir solliciter un statut spécial sur les modalités duquel elle est prête à négocier. Si, contre son attente, une exception ne pouvait être consentie en sa faveur, elle revendiquerait au moins l'honneur, pour le moment, d'être associée aux efforts que déploient les Nations Unies dans tous les domaines de la collaboration internationale où son concours serait souhaité et possible. Les modalités de cette collaboration pourraient faire l'objet de tractations et trouver leur expression dans un protocole qui serait signé par les Nations Unies, d'une part, ou leurs représentants, et par le Conseil fédéral suisse, d'autre part.“ *Entwurf eines Neutralitätsmemorandums des Bundesrats an die Uno-Generalversammlung*, MÉMORANDUM ADRESSÉ PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À L'APPUI D'UNE DEMANDE D'ACCESSION OU, ÉVENTUELLEMENT, DE COLLABORATION, [undatiert, Oktober 1946], BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.02.

⁴⁹¹ „Cette lettre sera probablement communiquée à tous les délégués des Nations Unies et fera peut-être l'objet d'une discussion générale.“ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2686. ENVOI D'UNE DÉLÉGATION SUISSE À NEW-YORK POUR Y SUIVRE LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 25.10.1946, BA, E 1004.1 1/474.

die zu erwartende Debatte, entsandte er zugleich zwei Vertreter seines Departements, Daniel Secrétan und Alfred Zehnder, als Beobachter an die Versammlung in New York und erhob sie dafür in den Rang von Ministern, um ihnen das nötige Gewicht zu verleihen.⁴⁹²

Aber die Verwirklichung von Petitpieres Absichten misslang. Sein Brief vom 19. Oktober 1946, der Spaak etwa zehn Tage später erreichte, löste bei diesem Verwirrung und Überraschung aus. So entgegnete er Gesandtschaftsattaché Raymond Christinger, dem Überbringer des Schreibens, es sei der falsche Zeitpunkt für ein öffentliches Thematisieren der Neutralität, weshalb er den Brief als privat und geheim betrachten werde, zumindest bis Zehnder und Secrétan ihn über den Zweck desselben genauer informieren würden.⁴⁹³ Was folgte, war ein wunderliches und peinliches Ränkestück helvetischer Diplomatie. Die herbeigeeilten Minister sowie der aus Washington angereiste Bruggmann, der über den Brief vorgängig nicht informiert worden war, zeigten sich selber uneinig bezüglich der Absicht ihres Departementschefs. Secrétan und Zehnder insistierten, dass das Schreiben der Generalversammlung vorzulegen sei, Bruggmann dagegen unterstützte den Vorschlag Spaaks, von einer Veröffentlichung abzusehen und das Vorgefallene als ungeschehen zu betrachten.⁴⁹⁴

Der perplexer Präsident der Generalversammlung erklärte den drei Diplomaten, von Petitpierre in Paris nicht über dessen Vorhaben informiert worden zu sein. Offensichtlich überzeugt vom schweizerischen Wunsch nach Verhandlungen, riet er noch einmal dringend von der öffentlichen Verwendung des Briefes ab. Nachdem soeben einige Staaten ihre Neutralitätspolitik aufgegeben hätten, insistierte er, könne nun nicht einem anderen Neutralen eine Sonderregelung zugestanden werden.⁴⁹⁵ Die Schweiz müsse froh sein, anders als Spanien den „technischen“ Organisationen der Uno beitreten zu können, sie könne zur Zeit

⁴⁹² *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2686. ENVOI D'UNE DÉLÉGATION SUISSE À NEW-YORK POUR Y SUIVRE LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 25.10.1946, BA, E 1004.1 1/474.

⁴⁹³ *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 29.10.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.06.

⁴⁹⁴ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 8.4.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.06.

⁴⁹⁵ Zehnder erinnerte sich später an Spaaks Empfehlung: „Ne soulevez surtout pas le problème de la neutralité. Trop de pays, dont le mien, en ont la nostalgie. Une seule exception en faveur de la Suisse entraînerait une cascade de revendications incompatibles avec les dispositions de la Charte.“ Zehnder, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 24.

nicht noch mehr verlangen.⁴⁹⁶ Und wenn sie nur in den nichtpolitischen Bereichen mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten wolle, geschehe dies ja bereits, weshalb eine Grundsatzdiskussion doch nur schädlich sein könne.⁴⁹⁷

Schliesslich kamen die schweizerischen Delegierten am 11. November 1946 mit dem Belgier überein, bezüglich der bundesrätlichen Initiative Stillschweigen zu bewahren.⁴⁹⁸ Spaak erachte es zwar als waghalsig, nach wie vor auf das Mittel der Neutralität zu setzen, schrieb Zehnder nach Bern, doch habe er Verständnis für die Schweiz, welche dankbar sein könne für seinen Vorschlag.⁴⁹⁹ Wesentlich kritischer äusserte sich Bruggmann zu Petitpierres Aktion, die ungenügend vorbereitet und zur falschen Zeit lanciert worden sei. Nur dank der Reaktion Spaaks habe die Schweiz feindliche Kritik vermeiden können, berichtete der offensichtlich verärgerte Gesandte dem Aussenminister.⁵⁰⁰

In der Tat ist Petitpierres Vorgehen schwer nachvollziehbar. Dass er eine internationale Diskussion zur schweizerischen Neutralität in Kauf nahm, nur um das Fernbleiben der Schweiz von den Vereinten Nationen legitimieren zu können, war nicht nur riskant, sondern geradezu unverständlich. Die geplante Instrumentalisierung einer internationalen Debatte mutet äusserst paradox an, hatte sich Petitpierre in den Monaten zuvor doch bedacht gezeigt, nur informelle, unverbindliche Sondierungen zu tätigen und die schweizerische Neutralität nicht öffentlich zur Diskussion zu stellen.

Es ist zu bilanzieren, dass es sich bei diesem Brief an Spaak um eine – vom Gesamtbundesrat gebilligte – Aktion des Aussenministers handelte, deren Logik kaum ersichtlich war und die in einem stillen diplomatischen Fiasko endete.

⁴⁹⁶ *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an die AIO, 29.10.1946, DDS, Bd. 16, no. 100.*

⁴⁹⁷ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 11.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1.*

⁴⁹⁸ *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 11.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.06.*

⁴⁹⁹ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 11.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1.*

⁵⁰⁰ *Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 19.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.06. Vgl. dazu auch: Der schweizerische Gesandte in Washington, K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 26.11.1946, DoDiS, no. 153.*

Petitpierre hatte entgegen dem Ratschlag seiner Experten keine eindeutige Erklärung und Absage, sondern einen ambivalent formulierten Text nach New York geschickt, der sowohl als Verhandlungsgesuch wie auch als Begründung der helvetischen Abstinenz interpretierbar war. Dass er damit keine neue Welle der Kritik an der Schweiz und ihrer Aussenpolitik auslöste, war den eindringlichen Warnungen des Präsidenten der Generalversammlung zu verdanken. Erst nach einigem Zögern willigte der Vorsteher des Politischen Departements am 14. November ein, von einer Veröffentlichung seines Schreibens abzusehen.⁵⁰¹

Petitpierre wollte allerdings nicht eingestehen, dass er eine Fehlhandlung begangen hatte. In mehreren Schreiben an Bruggmann rechtfertigte er den Inhalt des Briefes und wies jegliche Kritik zurück. Doch der EPD-Chef tat sich schwer in seiner Argumentation und verstrickte sich in Widersprüchlichkeiten, die darauf hinweisen, dass er wohl selber nicht ganz wusste, was er sich von seinem Schreiben versprechen konnte. So behauptete er einmal, er habe sich in Paris versichert, dass Spaak den Brief als persönlich betrachten werde.⁵⁰² Ein andermal erklärte er, den Belgier nicht instruiert zu haben, was dieser mit der helvetischen Note machen solle, da er es als opportun erachtet habe, dem Präsidenten den Entscheid darüber zu belassen⁵⁰³ – dies nachdem er gegenüber dem Bundesrat noch erläutert hatte, dass das Schreiben der Generalversammlung vorgelegt würde.⁵⁰⁴ Auch beteuerte Petitpierre gegenüber Bruggmann, dass er lediglich die Mitgliedstaaten über die schweizerische Politik informieren wollte, ohne dabei eine Diskussion zu provozieren⁵⁰⁵ – wieder entgegen seiner gegenüber dem Bundesrat geäusserten Vermutung, es werde zu einer Debatte im Plenum der Vereinten Nationen kommen.⁵⁰⁶

⁵⁰¹ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Generalkonsul in New York, F. Gyax, 14.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.06.*

⁵⁰² *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann, 29.1.1947, BA, E 2800 1967/59/84/13.*

⁵⁰³ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann, 18.4.1947, BA, E 2800 1967/59/84/13.*

⁵⁰⁴ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats, 2686. ENVOI D'UNE DÉLÉGATION SUISSE À NEW-YORK POUR Y SUIVRE LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 25.10.1946, BA, E 1004.1 1/474.*

⁵⁰⁵ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann, 7.11.1946, BA, E 2800 1967/59/84/13. Dieses Schreiben scheint Petitpierre aber nicht abgeschickt zu haben.*

⁵⁰⁶ Ebd.

Vieles an der schweizerischen Initiative mag auch nach der Durchsicht der Akten mysteriös bleiben. Eines hingegen erscheint aus heutiger Sicht unmissverständlich: Petitpierres Legitimationsstrategie für das Fernbleiben von der Organisation der Vereinten Nationen war wenig durchdacht und rasch gescheitert.

3.2.2.3 Bestätigung der Weichenstellung an der Uno-Generalversammlung Ende 1946

Trotz seines diplomatischen Fehltritts fand Petitpierre anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spätherbst 1946 die Bestätigung für die Richtigkeit seines Entscheids gegen einen Beitritt. Seine beiden nach New York entsandten Minister Zehnder und Secrétan, welchen im Unterschied zur Versammlung in San Francisco diesmal ein offizieller Beobachterstatus zugesprochen wurde,⁵⁰⁷ teilten ihm in ausführlichen Berichten mit, dass die Chancen auf eine Mitgliedschaft der Schweiz unter Beibehaltung ihrer Neutralität tatsächlich aussichtslos seien.⁵⁰⁸ Die zahlreichen Gespräche der helvetischen Repräsentanten mit internationalen Regierungsvertretern verliefen analog zu den Sondierungen während der ersten Jahreshälfte: die Eidgenossenschaft war im Ausland nicht mehr länger verpönt und Zielscheibe lauter Kritik, doch fand sie zugleich keinerlei Zustimmung für eine Sonderstellung innerhalb der Uno. Drei

⁵⁰⁷ Vgl. dazu den Antrag Petitpierres an Lie: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie*, 31.10.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.0. Zu Lies positiver Antwort: *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1. Die schweizerischen Beobachter wurden grundsätzlich zu allen Veranstaltungen zugelassen, erhielten jedoch zu kleinen Räumen mit Platzproblemen keinen Zutritt. Ebd.

⁵⁰⁸ Vgl. zu den Berichten: *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 11.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1; *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1. Auch die Zentrale in Bern verfasste zwei Berichte zur Generalversammlung, die sie den Bundesräten, den Experten sowie allen schweizerischen Gesandtschaften zukommen liess. *Bericht des EPD zur 1. Uno-Generalversammlung in New York, RAPPORT SUR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (DEUXIÈME PARTIE DE LA PREMIÈRE SESSION; FLUSHING MEADOWS, NEW YORK: 24 OCTOBRE – 16 DÉCEMBRE 1946)*, 17.2.1947; *Bericht des EPD zur 1. Uno-Generalversammlung in New York, LES QUESTIONS TECHNIQUES*, 18.3.1947, beide in BA, E 2001-04 (-) 5/17 F.33.1.10.1.

konkrete Erkenntnisse konnte Petitpierre den schweizerischen Beobachtern an der Generalversammlung entnehmen.

Erstens wäre die Schweiz mit grosser Wahrscheinlichkeit problemlos in die Vereinten Nationen aufgenommen worden, wenn sie auf ihre Spezialforderungen verzichtet hätte.⁵⁰⁹ Alle vier vom Sicherheitsrat empfohlenen Kandidaten – Afghanistan, Island, Schweden und Siam – wurden vom Plenum einstimmig akzeptiert. Interessant waren für die Eidgenossenschaft insbesondere Schweden und Island. Der Beitritt Stockholms erfolgte ohne Diskussionen, trotz der schwedischen Erklärung, im Falle eines Nichtfunktionierens der kollektiven Sicherheit zur Neutralität zurückzukehren.⁵¹⁰ Auch Island wurde aufgenommen, obwohl es vorgängig darauf hingewiesen hatte, nicht an militärischen Sanktionen teilnehmen zu können.⁵¹¹ Das Scheitern der meisten übrigen Kandidaturen war in den fehlenden Beziehungen zur Sowjetunion begründet, die deshalb im Sicherheitsrat bei der jeweiligen Abstimmung das Veto erhob.⁵¹² Demgegenüber versicherte der sowjetische Delegierte in New York der Schweiz, dass sich Stalin einem bedingungslosen Gesuch Berns nicht widersetzen würde.⁵¹³ Ein solches stand jedoch im Bundesrat nicht zur Diskussion.

Zweitens wurde den Beobachtern an der Generalversammlung deutlich gemacht, dass sich die schweizerische Politik des „Sowohl-als-Auch“ in

⁵⁰⁹ Dass die Alliierten einen schweizerischen Uno-Beitritt begrüsst hätten, betont auch Jörg Weidmann, der die diesbezüglichen amerikanischen Quellen untersuchte. Vgl. dazu: Weidmann, Jörg. *Die Internationale Flüchtlingsorganisation und die Schweiz – Ein historischer Beitrag zu den Internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit 1946-1952*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, 1998, 34-39.

⁵¹⁰ *Bericht des EPD zur 1. Uno-Generalversammlung in New York, RAPPORT SUR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES (DEUXIÈME PARTIE DE LA PREMIÈRE SESSION; FLUSHING MEADOWS, NEW YORK: 24 OCTOBRE – 16 DÉCEMBRE 1946)*, 17.2.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/17 F.33.1.10.1. Schon im August meldete die Gesandtschaft in Stockholm, dass das schwedische Beitritts-gesuch auf keinerlei Kritik gestossen sei. *Der schweizerische Gesandte in Stockholm, H. Vallotton, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 30.8.1946, BA, E 2001-04 (-) F.15.32.Irlande. Zum schwedischen Uno-Beitritt vgl.: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 98; Gabriel, *The American Conception of Neutrality*, 75.

⁵¹¹ Hug, *Verhinderte oder verpasste Chancen?*, 89.

⁵¹² *Der schweizerische Vize-Konsul in New York, C. Rosset, an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 31.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/1 O.F.15.20.

⁵¹³ *Der schweizerische Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 10.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.90.1; *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 10.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

absehbarer Zukunft nicht würde umsetzen lassen. Zehnder berichtete, dass weder eine Modifikation der Charta realistisch sei, da dies eine Lawine von Anträgen auslösen würde, noch eine Gesinnungsänderung der Uno bezüglich einer völkerrechtlichen Anerkennung der Neutralität.⁵¹⁴ So sehr die Welt die helvetische Abstinenz auch bedaure, so wenig sei sie für Kompromisslösungen bereit:

Bref, les délégations regrettent l'absence de la Suisse, „la nation pacifique par excellence“, mais ne sont pas disposés à céder, pour le moment, sur la question de la neutralité.⁵¹⁵

Zudem könnten sich die Beitrittchancen der Schweiz noch weiter verschlechtern, prognostizierte Zehnder, da die Generalversammlung auf Antrag Dänemarks einen Passus berate, welcher das Frauenstimmrecht für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zum Obligatorium erklären würde.⁵¹⁶

Drittens, und für Petitpierre vielleicht entscheidend, wurde den schweizerischen Vertretern aber bewusst, dass entgegen allen Befürchtungen weder die Nichtkandidatur noch die ausbleibende öffentliche Begründung dieses Entscheids zu grosser Kritik in den Vereinten Nationen geführt hatte. Zwar sei man als Schweizer erkannt worden, meldeten die Beobachter ihrem Vorgesetzten nach Bern, doch habe dies keine grossen Wellen geworfen.⁵¹⁷ Offenbar war der

⁵¹⁴ *Der schweizerische Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 22.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1. Kuba hatte den Antrag auf eine Revision der Charta gestellt, blieb damit aber chancenlos. *Neue Zürcher Zeitung*, 21.11.1946.

⁵¹⁵ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1. Die Beobachter urteilten sogar, dass eine Diskussion zur Neutralität im Plenum der Uno einen Schock auslösen würde. *Die schweizerischen Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, D. Secrétan und K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.0. Wie stark in der Tat die internationale Ablehnung einer eidgenössischen Sonderstellung war, zeigt sich nur schon in einer Empfehlung der Gesandtschaft in Washington an die Zentrale des EPD, den schweizerischen Zeitungen eine Entschärfung insbesondere der sowjetischen Reaktionen naheulegen. *Die schweizerische Gesandtschaft in Washington an den Chef des Dienstes für Information und Presse, G. Keel*, 20.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0.

⁵¹⁶ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1. Zur helvetischen Debatte über das Frauenstimmrecht in der unmittelbaren Nachkriegszeit vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 101-108.

⁵¹⁷ *Die schweizerischen Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, D. Secrétan und K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.0.

helvetische Entscheid für oder gegen die Uno für die internationale Staatengemeinschaft von weit geringerer Brisanz als dies die politischen Entscheidungsträger der Schweiz erwartet hatten. Von Seiten der Grossmächte war keinerlei Druck zu verspüren, der dem Bundesrat ein Beitritts-gesuch nahegelegt hätte. Unmissverständlich klar gemacht wurde lediglich, dass ein Neutralitätsvorbehalt nicht akzeptiert würde. Welche Konsequenzen die Eidgenossenschaft daraus zog, wurde ihr überlassen. Ein neuer, unmittelbarer Diskredit drohe jedenfalls nicht, schlossen die Beobachter aus ihren Sondierungen und rieten deshalb, öffentliche Diskussionen zur Neutralität weiterhin zu vermeiden.⁵¹⁸

Petitpierre hatte damit eine wichtige Erkenntnis gewonnen. Die Schweiz konnte, sie musste aber nicht den Vereinten Nationen beitreten. So gerne der Aussenminister sein Land in die Uno geführt hätte, so gering schienen nun die Konsequenzen eines helvetischen Alleingangs. Aussenpolitisch wurde keine konkrete Erklärung des Bundesrats gefordert, schien der „Fall Schweiz“ nicht einmal grösser zu interessieren. Offenbar war den Staaten auch bewusst, dass die Schweiz ihre Neutralität unter keinen Umständen aufgeben würde, was als direktes Ergebnis der bundesrätlichen Strategie der Überhöhung bezeichnet werden kann. Innenpolitisch rief einzig die Partei der Arbeit nach einem sofortigen Aufspringen auf das Karussell der Beitrittsanwärter.⁵¹⁹

Nachdem sich seine Politik der konditionalen Mitgliedschaft vorderhand nicht hatte umsetzen lassen, konnte Petitpierre Ende 1946 deshalb getrost auf seine „provisorische Doktrin“ zurückkommen. Seine diesbezügliche Legitimationsstrategie hatte zwar Schiffbruch erlitten, doch zeigte sich nachträglich, dass sie gar nicht weiter nötig war. Mit dem Weg in den Sonderfall ausserhalb der Uno wurde nun zwar lediglich das Alternativszenario in Petitpierres Konzeption von 1945 Tatsache, doch konnte der Vorsteher des EPD angesichts des geringen internationalen Widerhalls besser damit leben als ursprünglich befürchtet. Dass die unbedingte Priorität der Neutralität in der Uno-Frage auf jeden Fall ihren Preis haben würde, war unbestritten. Da nun klar war, dass keine neuerliche moralische Isolation drohte, schien dieser Preis aber erträglich.

⁵¹⁸ *Die schweizerischen Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, D. Secrétan und K. Bruggmann, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.0.

⁵¹⁹ *Neue Zürcher Zeitung*, 2.8.1946.

Sicherlich war der schweizerische Selbstausschluss von der Weltorganisation mit erheblichen Nachteilen verbunden. Auch Gefühle der Enttäuschung und Frustration waren gelegentlich zu spüren, wie etwa bei Secrétan, der von der Generalversammlung in nostalgischer Manier berichtete, wie seltsam es doch sei, nicht mehr wie noch im Völkerbund aufgerufen zu werden.⁵²⁰ Diese negativen Auswirkungen sollten aber mit den Komplementärmaximen der ausserpolitischen Konzeption kompensiert werden. Die Entwicklung und Umsetzung dieser Maximen 1946 gilt es im Folgenden zu untersuchen.

3.3 Auswirkung des Uno-Neins auf die Gesamtkonzeption: Ausbau der Solidaritätsmaxime

Es wurde im Rahmen dieser Arbeit bereits dargelegt, wie Petitpierre 1945 konzeptionelle Elemente schuf, die in einem komplementären Verhältnis zum Primat der Neutralität standen und einerseits die Defizite dieser Hauptmaxime kompensieren, andererseits generell die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz stärken sollten. Diese Pfeiler der Solidarität und der Universalität wurden 1946 weiter ausgebaut. Angesichts der abnehmenden internationalen Akzeptanz und Relevanz der Neutralität musste sich die Schweiz in diesen Bereichen stark engagieren, unabhängig davon, ob ihr die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen zugestanden würde oder nicht. Nachdem im Sommer 1946 klar geworden war, dass ein Uno-Beitritt in absehbarer Zukunft nicht realisierbar würde, gewannen diese Komplementärmaximen an zusätzlicher Bedeutung. Mittels ihrer Solidarität und Universalität konnte die Schweiz beweisen, dass sie keine grundsätzlich isolationistische Politik betrieb, sondern zur internationalen Kooperation bereit war.

Entsprechend gross waren die eidgenössischen Aktivitäten auf diesen Gebieten. Die folgenden Ausführungen untersuchen den Prozess der Stärkung der Solidaritätsmaxime. Nicht weiter thematisiert wird der Aspekt der Universalität, der im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Sowjetunion bereits behandelt worden ist. Bemerkenswert soll an dieser Stelle

⁵²⁰ Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 11.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1.

lediglich, dass die wiederhergestellten Bande zu Moskau und die damit verbundene Entideologisierung der Aussenpolitik nicht nur einen Meilenstein für die Maxime der Universalität bedeuteten, sondern auch eine wesentliche Voraussetzung für den Ausbau der Solidarität waren.

Den Begriff der Solidarität verwendete Petitpierre 1946 auffallend häufig. Noch mehr als in seinem ersten Amtsjahr instrumentalisierte ihn der Aussenminister, um die Kompatibilität der schweizerischen Neutralität mit dem Gedanken der kollektiven Sicherheit zu suggerieren. Aber selbst nach dem Entscheid gegen eine Mitgliedschaft im August 1946 liess sich der Terminus hervorragend für die Demonstration der helvetischen Bereitschaft zur internationalen Kooperation verwenden. Die aufgewertete Solidaritätsmaxime umfasste dabei, wie 1945 bereits vorgezeichnet, die humanitäre Hilfe, die Integration in die „technischen“ internationalen Organisationen sowie die Stärkung des Standorts Genf. Die Ausgestaltung aller drei Bereiche gilt es in gebotener Kürze zu analysieren.

3.3.1 Humanitäre Hilfe

Im Bereich der humanitären Aktivitäten der Schweiz ist im Kontext der konzeptionellen Ausgestaltung der Aussenpolitik zweierlei bemerkenswert. Erstens wurde die schweizerische Hilfstätigkeit 1946/47 auf Drängen Petitpierres in ähnlichem Umfang weitergeführt wie unmittelbar nach dem Krieg, trotz erheblichen Widerständen aus Verwaltungs- und Parlamentskreisen. Der Vorsteher des EPD wurde nicht müde, die Wichtigkeit eines umfassenden humanitären Engagements zu betonen.⁵²¹ Forderungen – insbesondere nach der Enttäuschung über das Washingtoner Abkommen⁵²² – nach einer frühzeitigen Einstellung der „Schweizer Spende“ lehnte er mit dem Hinweis ab, dass damit vieles zu nichte gemacht und die Schweiz in ein schiefes Licht geraten würde.⁵²³ Trotz

⁵²¹ So rief er in einer Rede vor dem Nationalrat im April 1946 Parlament und Volk dazu auf, das humanitäre Engagement weiter zu intensivieren. Die Schweiz habe bereits sehr viel geleistet, doch müsse und könne sie noch mehr internationale Solidarität beweisen. Antwort des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, auf die Interpellation Dietschi, 4.4.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.03.1.0.

⁵²² Kistler, *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe*, 214.

⁵²³ Vgl. dazu: Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Schweizer Spende, 19.8.1946, BBl 1946 II 1246; Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats, 2245. WEITERFÜHRUNG DER INTERNATIONALEN HILFSWERKE, 3.9.1946, DoDiS, no. 1459; Protokoll der

Finanzproblemen des Bundes und massiver Kritik des Finanzdepartements⁵²⁴ beantragte er im Parlament mehrfach Kredite zur Sicherstellung weiterer Hilfe, und wenn seine Forderung von 50 Mio. Franken auf 20 Mio. reduziert wurde, wie im Mai 1946, antwortete er mit einem Zusatzantrag über neuerliche 30 Mio. Franken.⁵²⁵

Zweitens ist eine tendenzielle Verlagerung der humanitären Bemühungen auf die multilaterale Ebene feststellbar. Auch wenn sich die Schweiz nach dem Krieg gegen eine Mitarbeit innerhalb der UNRRA entschieden hatte und stattdessen an ihrer erfolgreichen „Schweizer Spende“ festhielt,⁵²⁶ setzten 1946 grosse Anstrengungen des Bundesrats ein, die Hilfsaktivitäten international zu koordinieren. So bemühte sich Petitpierre nicht nur um eine sehr enge Anlehnung an die Hilfsorganisation der Vereinten Nationen,⁵²⁷ sondern strebte – wenn auch der grossen finanziellen Belastung wegen eher zögerlich⁵²⁸ – den Beitritt in die Internationale Flüchtlingsorganisation IRO (*International Refugee Organization*) an, welche von der Uno-Generalversammlung im Dezember 1946 als Nachfolgeorgan des Intergovernmentalen Komitees für die Flüchtlinge

Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Ständerats, 20.5.1947, BA, E 2800 1967/60/4; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1304. POSTULAT OERI ÜBER DIE FORTSETZUNG DER HILFSTÄTIGKEIT, 6.6.1947, DoDiS, no. 1555; *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Postulat Oeri über die Fortführung der Hilfstätigkeit*, 6.6.1947, BBl 1947 II 301; *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Fortführung der internationalen Hilfswerke*, 8.7.1947, BBl 1947 II 548.

⁵²⁴ Vgl. dazu: Kistler, *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe*, 214.

⁵²⁵ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Kredites von 20 Millionen Franken für die Fortführung der internationalen Hilfswerke*, 24.5.1946, BBl 1946 II 325; *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Eröffnung eines Kredites von 20 Millionen Franken für die Fortführung der internationalen Hilfstätigkeit*, 27.9.1946, BBl 1946 III 682.

⁵²⁶ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Delegierten des Bundesrats für internationale Hilfswerke*, E. de Haller, 14.2.1946, DoDiS, no. 2275.

⁵²⁷ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1866. ERNENNUNG EINES VERTRETERS DES BUNDESRATES AN DER 5. SESSION DES RATES DER UNRRA, 17.7.1946, DoDiS, no. 1427; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1929. ANERKENNUNG DER RECHTSPERSÖNLICHKEIT DER UNRRA IN DER SCHWEIZ, 25.7.1946, DoDiS, no. 1433.

⁵²⁸ *Interne Notiz des EPD vom Chef der APA, A. Zehnder*, 27.11.1947, DDS, Bd. 17, no. 40.

geschaffen wurde.⁵²⁹ Zudem sollte fortan dem Wiederaufbauprogramm der Unesco und dem Internationalen Kinderfonds schweizerische Unterstützung zukommen.⁵³⁰

Dass Petitpierre die humanitäre Solidarität zu einer „Mission“ der neutralen Schweiz erklärte,⁵³¹ war gewiss nicht neu. Die Eidgenossenschaft konnte bereits damals auf eine lange humanitäre Tradition zurückblicken, die insbesondere im IKRK ihren Ausdruck fand. Dennoch verdient das diesbezügliche Engagement des Aussenministers eine spezielle Würdigung. Sein Insistieren auf staatliche Gelder trotz knapper finanzieller Bundesmittel und seine Bemühungen, *staatliche* humanitäre Hilfe zu einem langfristigen Markstein der aussenpolitischen Konzeption zu machen, haben das schweizerische Selbstverständnis der Nachkriegszeit mitgeprägt und auch das Fundament für die spätere Entwicklungshilfe des Bundesrats gelegt.⁵³²

Dass die Motivation hinter diesem Engagement durchaus nach wie vor politisch war, gab Petitpierre offen zu. So hiess es 1947 im Bericht des Bundesrats zur Fortführung der helvetischen Hilfstätigkeiten, diese seien „im Sinne der Behauptung und Festigung der Stellung der Schweiz in der Völkergemeinschaft“

⁵²⁹ *Interne Notiz des EPD*, NOTIZ BETREFFEND BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR INTERNATIONAL REFUGEE ORGANISATION (IRO), 30.10.1946, DoDiS, no. 2300; *Interne Notiz des EPD*, NOTICE CONCERNANT L'ORGANISATION INTERNATIONALE DES RÉFUGIÉS (OIR), 14.11.1946; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1518. REPRISE PAR LA COMMISSION PRÉPARATOIRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES RÉFUGIÉS DU RÔLE DU COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LES RÉFUGIÉS, 30.6.1947, DoDiS, no. 1569; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1577. FINANCEMENT DE LA POURSUITE DES OEUVRES D'ENTRAIDE, 8.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 12; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2123. VERZICHT AUF DIE DER SCHWEIZ ZUSTEHENDE LIQUIDATIONSQUOTE AUS DEN ÜBERSCHÜSSIGEN MITTELN DES INTERGOUVERNEMENTALEN KOMITEES FÜR DIE FLÜCHTLINGE, 23.9.1947, DoDiS, no. 1598; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EJPD, E. von Steiger*, 6.11.1947, DDS, Bd. 17, no. 35. Zum Beitritt der Schweiz vgl.: Weidmann, *Die Internationale Flüchtlingsorganisation und die Schweiz*, 48-152.

⁵³⁰ *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Postulat Oeri über die Fortführung der Hilfstätigkeit*, 6.6.1947, BBl 1947 II 301.

⁵³¹ *Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Schweizer Spende*, 19.8.1946, BBl 1946 II 1246; *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Kredites von 20 Millionen Franken für die Fortführung der internationalen Hilfswerke*, 24.5.1946, BBl 1946 II 325, 326.

⁵³² Vgl. zum Beginn der Entwicklungshilfe: Matzinger, *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961*, 41-82.

zu sehen.⁵³³ Bezeichnender noch war die im gleichen Text enthaltene Argumentation zur Weiterführung der Hilfstätigkeit, welche aus dem vorläufigen Nichtbeitritt zur Uno die Notwendigkeit einer verstärkten internationale humanitären Tätigkeit ableitete:

Wir müssen dies [die internationale humanitäre Mitwirkung] umso eher tun, als uns der Beitritt zu den Vereinten Nationen bis auf weiteres verschlossen bleibt. Die Bejahung der Grundsätze der Atlantik-Charta und die wiederholte Erklärung, in praktischen Fragen internationaler Solidarität zusammenarbeiten zu wollen, müssen von entsprechenden Taten begleitet sein.⁵³⁴

Das humanitäre Engagement der Eidgenossenschaft wurde ab 1946 zu einem wichtigen Mittel, der helvetischen Selbstisolierung und dem gewachsenen Legitimationsbedürfnis der Neutralitätspolitik wirksam entgegenzutreten zu können.

3.3.2 Integration in den „technischen“ Multilateralismus der Nachkriegszeit

Bereits 1945 hatte sich angedeutet, dass die Schweiz den sich konstituierenden Organisationen der Alliierten so weit wie möglich beitreten würde. Die Multilateralisierung von Sachproblemen war zu einem prägenden Bestandteil des internationalen Systems geworden, dem sie sich nicht entziehen wollte. Nicht nur würden die in diesen Gremien getroffenen Entscheide oft die Interessen der Eidgenossenschaft berühren, sondern böte eine schweizerische Mitgliedschaft in diesen Spezialorganisationen⁵³⁵ der Uno auch Gelegenheit, sich den Vereinten Nationen anzunähern und eine generelle Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit zu signalisieren. Insbesondere nach dem Entscheid gegen einen Uno-Beitritt wurde diese Form der Kooperation deshalb zu einem wesentlichen Element der Solidaritätsmaxime Petitpierres.

Erstaunlich in diesem Prozess ist sowohl das Ausmass wie das Tempo der schweizerischen Integration. Nachdem eine interdepartementale Vernehmlassung eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber einem Beitritt in die

⁵³³ Bericht des Bundesrates betreffend das Postulat Oeri über die Fortführung der Hilfstätigkeit, 6.6.1947, BBl 1947 II 301, 301.

⁵³⁴ Ebd., 304.

⁵³⁵ Die Spezial- oder Sonderorganisationen waren jeweils durch ein Abkommen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der Uno an die Vereinten Nationen gebunden.

Spezialorganisationen gezeitigt hatte,⁵³⁶ wies Petitpierre seine Gesandten in London, Washington und Paris bereits im Frühjahr 1946 an, Sondierungen bezüglich einer möglichen Mitgliedschaft in diesen Foren auch für Uno-Nichtmitglieder vorzunehmen.⁵³⁷ Bald zeigte sich, dass in der Tat die jeweiligen Organisationen eigenständig über Beitrittsgesuche würden befinden können, und gegen Jahresende berichtete Alfred Zehnder von der Generalversammlung aus New York gar voller Zuversicht, der Schweiz würden in den „technischen“ Bereichen des Uno-Systems Tür und Tor offenstehen:

En général, on considère l'absence de la Suisse des Nations Unies comme passagère, due à des circonstances particulières, mais on est convaincu que dans tous les domaines de la collaboration internationale où il n'y a pas incompatibilité entre les buts poursuivis par l'ONU et la neutralité suisse, la participation de la Suisse est d'ores et déjà acquise et l'on est prêt à nous l'accorder.⁵³⁸

Der Vorsteher des EPD nutzte diese Chance zur Partizipation in hohem Masse. Auf dem schnellstmöglichen Weg führte er die Schweiz in fast alle Spezialorganisationen.⁵³⁹

⁵³⁶ Vgl. dazu: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), P. Etter*, 26.12.1945; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EVD, W. Stampfli*, 22.1.1946; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EFZD, E. Nobs*, 22.1.1946; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Delegierten des Bundesrats für internationale Hilfswerke, E. de Haller*, 14.2.1946, alle in BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.01.

⁵³⁷ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an die schweizerischen Gesandten in London, Washington und Paris, P. Ruegger, K. Bruggmann sowie C. Burckhardt*, 25.1.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.01.

⁵³⁸ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1.

⁵³⁹ In der historischen Forschung ist die schweizerische Mitgliedschaft in den Uno-Spezialorganisationen bisher vernachlässigt worden. Einige Angaben zu schweizerischen Beitritten und Ratifizierungen finden sich in: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1532-1544. Vgl. dazu auch: Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 108-119. Eine Übersicht über das schweizerische Engagement bietet: Keusch, Jean-Pierre. „Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies.“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 339-354. Für eine Beschreibung der Tätigkeiten der einzelnen Organisationen vgl.: Zehnder, Alfred. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*. Bern: Herbert Lang, 1970, 28-34.

Ohne eigenes Dazutun wurde die Schweiz Mitglied dreier Uno-Spezialorganisationen. Die Internationale Arbeitsorganisation, der Weltpostverein und der Internationale Fernmeldeverein, denen sie seit Jahrzehnten angehörte, wurden 1946/47 alle in das System der Vereinten Nationen integriert und erhielten den Status von Spezialorganisationen.⁵⁴⁰ Nennenswerte Probleme deswegen konnten die schweizerischen Delegierten nicht vermelden.⁵⁴¹

Ein Beitrittsbegehren reichte der Bundesrat erstmals im Sommer 1946 im Falle der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO (*Food and Agriculture Organization*) ein. Anhand dieser Kandidatur soll das eidgenössische Vorgehen, das sich in groben Zügen bei den anderen Uno-Institutionen wiederholte, exemplarisch dargelegt werden.

Nach der Gründung der FAO Ende 1945 nahm der Bundesrat unverzüglich Abklärungen vor hinsichtlich der Kompatibilität der Satzungen mit der schweizerischen Neutralität. Zwar war der sachliche Nutzen der Organisation für die Schweiz unbestritten,⁵⁴² doch bestanden Zweifel bezüglich einer Teilnahme, da man einen Verlust an Souveränität befürchtete. Nach umfangreichen Abklärungen des EPD konnte der Gesamtbundesrat am 24. April 1946 jedoch festhalten:

⁵⁴⁰ Zur Arbeitsorganisation vgl.: *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2121. XXIXE SESSION DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONLE DU TRAVAIL. INSTRUCTIONS AUX DÉLÉGUÉS GOUVERNEMENTAUX, 19.8.1946, BA, E 1004.1 1/472; Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 117. Zum Weltpostverein und dem Fernmeldeverein vgl.: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1535.

⁵⁴¹ Bezüglich der Arbeitsorganisation vgl.: *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die 27. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz*, 16.12.1946, BBl 1946 III 1273.

⁵⁴² Ziel der FAO war die Befreiung von Not, gemäss dem sechsten Punkt der Atlantikcharta von 1941. Die Organisation strebte deshalb danach, den Ernährungs- und Lebensstandard der Völker zu heben und einen grösseren Wirkungsgrad der Produktion und der Verteilung von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produkten zu sichern. Zu diesem Zweck sammelte, analysierte und verbreitete sie Informationen und empfahl nationale und internationale Massnahmen. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1089: VORBEREITENDE SCHRITTE FÜR DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, 26.4.1946, BA, E 1004.1 1/468. Das ausführliche Dossier des EPD zum FAO-Beitritt befindet sich in: BA, E 2001 (E) 1/200.

Die in der Satzung dieser Spezialinstitution festgelegten Pflichten der Mitglieder würden in keiner Weise die Unabhängigkeit und Neutralität unseres Landes berühren.⁵⁴³

Er vertrat dabei die Auffassung, dass sich die für die Schweiz heiklen Beziehungen der FAO zum Sicherheitsrat auf die Organisation als Ganzes beschränken würden und das Uno-Hauptorgan den FAO-Mitgliedstaaten keine direkten Verpflichtungen auferlegen könnte.

Sondierungen Rappards und Bruggmanns bei dem Direktorat der FAO hatten weiter ergeben, dass die Organisation reges Interesse an einer helvetischen Mitgliedschaft hätte, da die Eidgenossenschaft einen wesentlichen Beitrag an den europäischen Wiederaufbau leisten könnte. Der Bundesrat entschloss sich darauf, eine Kandidatur anzustreben:

Diese jüngste Entwicklung [die zunehmenden Ernährungsschwierigkeiten in Europa] lässt den Schluss zu, dass das Ausland heute offenbar einer Mitarbeit der Schweiz auf internationalem Boden erhöhtes Gewicht beimisst. Vom politischen Gesichtspunkte erscheint es in jeder Hinsicht angezeigt, die Gelegenheit zu benützen, die internationalen Beziehungen wieder enger zu gestalten.⁵⁴⁴

Nachdem sich Petitpierre bei Ruedger, Bruggmann und Rappard noch einmal versichert hatte, dass keine internationalen Widerstände zu erwarten seien, reichte die Schweiz ihr Beitrittsgesuch am 4. Juni 1946 ein.⁵⁴⁵ Wie wichtig dem Aussenminister die Aufnahme in die FAO war, liessen die folgenden Monate eindrücklich erkennen. Kaum hatten das Exekutivkomitee und die Generalversammlung der Spezialorganisation dem Gesuch der Schweiz einstimmig stattgegeben, sandte der Vorsteher des EPD ein Telegramm an das noch tagende Plenum in Kopenhagen und bestätigte den Beitritt der Schweiz.⁵⁴⁶

⁵⁴³ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1089: VORBEREITENDE SCHRITTE FÜR DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION, 26.4.1946, BA, E 1004.1 1/468.

⁵⁴⁴ Ebd.

⁵⁴⁵ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2157. BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR FAO UND TEILNAHME DER SCHWEIZ AN DER FAO-KONFERENZ IN KOPENHAGEN, 23.8.1946, BA, E 1004.1 1/472.

⁵⁴⁶ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Vorsteher des EVD, W. Stampfli*, 23.9.1946, BA, E 2001 (E) 1/200 B.63.38.13.0.

Petitpierre wollte die helvetische Mitgliedschaft unbedingt im Schlussrapport dieser zweiten Konferenz der FAO festgehalten haben, obwohl die Vorlage den staatsrechtlichen Verfahrensweg noch gar nicht besprochen hatte. Dies war umso unangenehmer, als die Schweiz bereits 30 Tage nach dem Beitritt ihren Mitgliederbeitrag hätte entrichten müssen.⁵⁴⁷ In grosser Eile wurde nun in Bern eine Botschaft formuliert,⁵⁴⁸ welche durch die Kommissionen gepeitscht und schliesslich in der Dezembersession im Parlament genehmigt wurde.⁵⁴⁹ Am 19. Februar 1947 konnte somit Karl Bruggmann in Washington dem Generaldirektor der FAO die schweizerische Beitrittsurkunde überreichen.⁵⁵⁰

Erstmals Gründungsmitglied wurde die Eidgenossenschaft bei der Weltgesundheitsorganisation WHO (*World Health Organization*), zu deren Konstituierung sie eingeladen wurde und deren Verfassung sie als einer der ersten Staaten überhaupt im Dezember 1946 ratifizierte.⁵⁵¹ Am 6. Februar 1947 war sie auch der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO (*International Civil Aviation Organization*) beigetreten, wo sie diesmal ausdrücklich erklärte, als Nichtmitglied der Uno keine Verpflichtungen des Sicherheitsrats übernehmen zu

⁵⁴⁷ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2566. BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR ERNÄHRUNGS- UND LANDWIRTSCHAFTSORGANISATION DER VEREINIGTEN NATIONEN (FAO), 14.10.1946, BA, E 1004.1 1/474.

⁵⁴⁸ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen*, 19.11.1946, BBl 1946 III 1078. Unter anderem heisst es in der Botschaft, die Schweiz dürfe nicht „vollständig ausserhalb der neuen Staatengemeinschaft bleiben“ und könne mit diesem Beitritt einen Beitrag zur Verbesserung der internationalen Beziehungen leisten: „Denn die technischen Organisationen sind nicht weniger als die politische Organisation dazu berufen, die Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben der Völker zu schaffen.“ Ebd., 1078.

⁵⁴⁹ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, ERKLÄRUNG DES BEITRITTS DER SCHWEIZ ZUR ERNÄHRUNGS- UND LANDWIRTSCHAFTSORGANISATION DER VEREINIGTEN NATIONEN, 17.1.1947, BA, E 1004.1 1/477.

⁵⁵⁰ *Die schweizerische Gesandtschaft in Washington an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 27.2.1947, BA, E 2001 (E) 1/200 B.63.38.13.10.

⁵⁵¹ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, SCHWEIZERISCHE TEILNAHME AN DER INTERNATIONALEN GESUNDHEITSKONFERENZ IN NEW YORK, 8.6.1946, DoDiS, no. 123; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2198. BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR WELTGESUNDHEITSORGANISATION, 28.8.1946, BA, E 1004.1 1/472; *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation und des Protokolls betreffend das Internationale Sanitätsamt in Paris*, 30.9.1946, BBl 1946 III 703; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 300. RATIFIKATION DER VERFASSUNG DER WELTGESUNDHEITSORGANISATION UND DES PROTOKOLLS ÜBER DAS INTERNATIONALE SANITÄTSAMT IN PARIS, 6.2.1947, BA, E 1004.1 1/478.

können.⁵⁵² Als einziger Staat ausserhalb der Uno wurde die Schweiz zudem aufgefordert, sich am Ende 1946 gegründeten Kinderhilfsfonds Unicef (*United Nations Children's Fund*) zu beteiligen, worauf der Bundesrat im April 1947 gar Einsitz in dessen Verwaltungsrat nahm.⁵⁵³ Hier muss allerdings bemerkt werden, dass es sich nicht um eine eigentliche Spezialorganisation, sondern um einen Fachausschuss der Generalversammlung handelte.⁵⁵⁴ Schliesslich hinterlegte die Schweiz im November 1946 auch bei der Unesco ein Beitritts-gesuch, wo sie nach einer verzögerten Ratifizierung im Januar 1949 als Mitglied aufgenommen wurde.⁵⁵⁵

Die einzigen Spezialorganisationen, denen die Schweiz fernblieb, waren die Bretton-Woods-Institutionen. Der Internationale Währungsfonds IMF (*International Monetary Fund*) und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung BIRD (*Banque internationale pour la reconstruction et le développement*) erschienen dem Bundesrat mit zu vielen Nachteilen für die Eidgenossenschaft behaftet, als dass sich ein Beitritt angeboten hätte. Zwar hatte Petitpierre eine Mitgliedschaft aus politischen Gründen zögerlich ins Auge gefasst, doch liess sich der Aussenminister vom starken Widerstand einer eigens

⁵⁵² Vgl. dazu: *Dokumentation von Minister P.A. Feldscher zur schweizerischen Neutralität*, DOKUMENTE ZUR NEUTRALEN POLITIK DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT, 15.11.1957; BA, E 2001 (E) 15/1; *Interne Notiz des EPD*, NOTIZ BETREFFEND DIE PROVISORISCHE INTERNATIONALE ZIVILLUFTFAHRTSORGANISATION, 25.11.1946, BA, E 2800 1967/59/3. Zum Beitritt der Schweiz vgl. auch: BA, E 2001 (E) 1/175 B.63.03.0.

⁵⁵³ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, PARTICIPATION DE LA SUISSE AUX TRAVAUX DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU „FONDS INTERNATIONAL DE SECOURS À L'ENFANCE“ DES NATIONS UNIES, 28.2.1947, DoDiS, no. 179. Vgl. auch: *Memoirenblätter Petitpierres*, September 1978, BA, E 2800 1990/106/24.

⁵⁵⁴ Zehnder, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 27.

⁵⁵⁵ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2382. STATUT JURIDIQUE EN SUISSE DU BUREAU INTERNATIONAL D'ÉDUCATION, 20.9.1946, DoDiS, no. 1467; *Interne Notiz des EPD*, NOTICE SUR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO), 25.11.1946, BA, E 2800 1967/59/3; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2284. DÉLÉGATION À LA DEUXIÈME CONFÉRENCE GÉNÉRALE DE L'UNESCO. MEXICO 6 NOVEMBRE – 3 DÉCEMBRE 1947, 10.10.1947, DoDiS, no. 1603; *Interner Bericht des EPD vom schweizerischen Gesandten in Mexico, G. Jaccard*, ARGUMENTE FÜR DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUR UNESCO, 6.12.1947, DoDiS, no. 186; *Der schweizerische Gesandte in Mexico, G. Jaccard, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, UNESCO, 7.11.1947, DoDiS, no. 187; *Der schweizerische Gesandte in Paris, C. Burckhardt, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 23.1.1948, DDS, Bd. 17, no. 51. Offizielles Mitglied der Unesco wurde die Schweiz am 28.1.1949. *Neue Zürcher Zeitung*, 18.10.1949.

formierten Expertenkommission überzeugen, davon abzusehen.⁵⁵⁶ In Anbetracht der schwachen Zahlungsbilanz der meisten Teilnehmerstaaten, so die Befürchtung, würde die wirtschaftliche Handlungsfreiheit und damit die Existenz der helvetischen Exportwirtschaft über Gebühren eingeschränkt. Trotz mehrfacher inoffizieller Aufforderungen zum Beitritt und trotz einer Mahnung Spaaks an die Schweiz, sich nicht nur dort zu engagieren, wo sie keine Opfer erbringen müsste,⁵⁵⁷ entschied sich der Bundesrat gegen eine Mitgliedschaft und setzte in Finanz- und Währungsangelegenheiten weiterhin auf den Bilateralismus.⁵⁵⁸

Der Schweiz gelang aber auch die Aufnahme in ein Hauptorgan der Vereinten Nationen, den Internationalen Gerichtshof. Nach gründlichen Abklärungen des Politischen Departements und einer einstimmigen Befürwortung der schweizerischen Mitgliedschaft durch die Uno-Generalversammlung im Dezember 1946 war Petitpierre um eine schnellstmögliche Aufnahme bemüht,⁵⁵⁹ musste aber

⁵⁵⁶ COMMISSION D'ÉTUDE POUR L'EXAMEN DES ACCORDS DE BRETTON WOODS. COMPTE RENDU DE LA SÉANCE TENUE LE 13 NOVEMBRE 1946 SOUS LA PRÉSIDENTIE DE M. LE CONSEILLER FÉDÉRAL MAX PETITPIERRE, 13.11.1946, DoDiS, no. 126. *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 15.11.1946, DoDiS, no. 243; *Interne Notiz des EPD, LE FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LA MISE EN VALEUR*, 25.11.1946, BA, E 2800 1967/59/3.

⁵⁵⁷ *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, A. Zehnder, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 13.1.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.91.1.

⁵⁵⁸ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 148. VEREINBARUNGEN VON BRETTON WOODS. BEITRITT DER SCHWEIZ, 17.1.1947, DoDiS, no. 177; COMPTE-RENDU DE LA SÉANCE TENUE LE 12 JUIN 1947 À 17 H. AU BUREAU DE MONSIEUR LE CONSEILLER FÉDÉRAL M. PETITPIERRE, AU SUJET DE L'ATTITUDE DE LA SUISSE À L'ÉGARD DE LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION, 14.6.1947, DDS, Bd. 17, no. 3. Zur Politik der Schweiz gegenüber den Bretton-Woods-Institutionen vgl. auch: Rüesch, Stefan. „Neutralität oder Solidarität? Die Schweiz und die Bretton Woods-Institutionen 1944-1951.“ *Studien und Quellen* 19, 1993, 217-229; Hug und Kloter, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 119f.

⁵⁵⁹ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2603. ADHÉSION DE LA SUISSE AU STATUT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, 18.10.1946, BA, E 1004.1 1/474; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie*, 18.10.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.90.1. Petitpierre erkundigte sich beim Sicherheitsrat in diesem Schreiben, das nur einen Tag vor dem Brief an Spaak abgeschickt wurde, nach den Aufnahmebedingungen in den Internationalen Gerichtshof für ein Nichtmitglied der Uno. *Interne Notiz des EPD, NOTICE SUR LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE*, 25.11.1946, BA, E 2800 1967/59/3; *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 3.12.1946, BA, E 2800 1967/59/91/7/2; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 674. ADHÉSION DE LA SUISSE AU STATUT DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, 19.3.1947, BA, E 1004.1 1/479.

infolge innenpolitischen Widerstands langwierige Verzögerungen in Kauf nehmen. Sowohl zwei seiner Experten, Schindler und Rappard,⁵⁶⁰ als auch verschiedene Kreise im Parlament lehnten eine Mitgliedschaft ab, da sie eine mögliche Beeinträchtigung der helvetischen Neutralität durch den Sicherheitsrat befürchteten,⁵⁶¹ sodass die von Ruegger verfasste Botschaft erst im März 1948 genehmigt wurde.⁵⁶² Trotz der Verspätung bedeutete aber auch der Beitritt in den Internationalen Gerichtshof am 6. Juni 1948 einen beachtlichen Erfolg für Petitpierre, der die Schweiz damit weiter in das System der Vereinten Nationen integrierte.

Die schnelle helvetische Integration in den „technischen“ Multilateralismus der Vereinten Nationen entwickelte sich ab 1946 zu einem eigentlichen Wesensmerkmal der schweizerischen Uno-Politik. Insbesondere nach dem Entscheid gegen eine Mitgliedschaft in der Hauptorganisation etablierte sich diese Form der Zusammenarbeit als ein wichtiger Kompensationspfeiler der schweizerischen Aussenpolitik. Entsprechend der Doktrin vom April 1945 wurde die Schweiz damit zu einem selbsternannten „zugewandten Ort“ der Vereinten Nationen und bemühte sich um eine möglichst intensive Kooperation in allen Bereichen, die aus ihrer Sicht die eidgenössische Neutralität nicht in Frage stellten. Diese Integrationsbereitschaft galt aber nicht nur gegenüber dem Uno-System. Generell war der Bundesrat gewillt zu einer ausgedehnten internationalen Zusammenarbeit. So beteiligte sich die Schweiz etwa auch aktiv an

⁵⁶⁰ *Protokoll der Sitzung der Experten, COMITÉ D'EXPERTS: PROCÈS-VERBAL DE LA RÉUNION TENUE LE 31 MARS 1947 À 15 H. AU PALAIS DU PARLEMENT*, 31.3.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.35. Da sich seine Berater nicht einig waren, liess Petitpierre erstmals an einer Expertensitzung unter seiner Ägide abstimmen. Mit 7:2 Stimmen sprach sich das Gremium für einen Beitritt aus.

⁵⁶¹ Das Statut des Internationalen Gerichtshofs sieht vor, dass eine Streitpartei an den Sicherheitsrat gelangen kann, wenn sich ein Staat einem Urteilsspruch nicht unterzieht. Umstritten war, ob die Schweiz dadurch zur Teilnahme an Zwangsmassnahmen verpflichtet werden könnte – was der Bundesrat verneinte. Vgl. dazu: Zehnder, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 58-60.

⁵⁶² *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Internationalen Gerichtshofes*, 8.7.1947, BBl 1947 II 510; BUNDESVERSAMMLUNG: BUNDESBESCHLUSS ÜBER DEN BEITRITT DER SCHWEIZ ZUM STATUT DES INTERNATIONALEN GERICHTSHOFES UND DIE ANERKENNUNG DER OBLIGATORISCHEN GERICHTSBARKEIT DIESER GERICHTSHOFES GEMÄSS ARTIKEL 36 DES STATUTS, 12.3.1948, DoDiS, no. 2128.

temporären multilateralen Gremien, die den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Nachkriegszeit zu begegnen suchten.⁵⁶³

Diese „technische“ Form der internationalen Zusammenarbeit wurde 1946 zum Herzstück der Solidaritätsmaxime. Motor hinter diesem Prozess war unzweifelhaft Aussenminister Petitpierre, der sich in enger Tuchfühlung mit Ruegger, Rappard und Bruggmann um eine rasche Integration bemühte. Zugute kam dem Bundesrat, dass die Mehrheit der Beitrittsentscheide weder dem fakultativen Referendum noch einer Volksabstimmung unterlagen. Damit konnte er nach dem absehbaren Fernbleiben von der Uno in stringenter Art und Weise seine Politik der möglichst engen Zusammenarbeit umsetzen.

Allerdings hatte die Solidarität der Schweiz auch klare Grenzen. So war der Bundesrat aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht bereit, den finanz- und währungspolitischen Spezialorganisationen beizutreten. Die ökonomischen Nachteile überwogen in diesem Moment die politische Bedeutung eines Engagements. Damit relativierte Petitpierre implizit gleich selber seine Unterscheidung von „technischen“ und „politischen“ Organisationen. Nicht eine „politische“, neutralitätswidrige Dimension stand der eidgenössischen Partizipation an den Institutionen von Bretton Woods im Wege, sondern ein fehlender sachlicher Nutzen. Bereits hier deutete sich an, dass die helvetischen Entscheidungsträger jeweils selber bestimmen konnten, was sie als „technisch“ betrachteten und was nicht. Fixe Kriterien wurden nicht formuliert, vielmehr sollte von Fall zu Fall entschieden werden.

Derartige Kritik soll jedoch nicht über den Erfolg der Integrationsstrategie hinwegtäuschen. So war die Schweiz 1947 bereits an 30 Konferenzen von Uno-Organisationen sowie an 40 anderen internationalen staatlichen Zusammenkünften im Ausland vertreten.⁵⁶⁴ Überall wo sie mitmachen wollte und keine Vorbehalte anmeldete, traf sie auf keine internationalen Widerstände. Dass ihre

⁵⁶³ So trat die Eidgenossenschaft am 6.8.1946 der Internationalen Notorganisation für Ernährung in Washington bei und beteiligte sich als „zugewandtes Mitglied“ am Europäischen Wirtschaftskomitee in London, an der Europäischen Kohleorganisation in London sowie an der Zentraleuropäischen Organisation für Inlandtransporte in Paris. *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1946*, 1.4.1947, 146f. Vgl. dazu: Spahni, *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg*, 59.

⁵⁶⁴ *Interne Notiz des EPD, PARTICIPATION DE LA SUISSE À DES RÉUNIONS INTERNATIONALES AYANT LIEU À L'ÉTRANGER, EN 1947, [undatiert]*, BA, E 2001 (E) 1/175 B.63.04.0.

Zusammenarbeit geschätzt wurde, bestätigte die Uno der Eidgenossenschaft im März 1947, als sie dem Bundesrat vorschlug, dass dieser künftig den Spezialorganisationen helvetische Spezialisten zur Verfügung stelle.⁵⁶⁵

Trotz des Gangs in den Sonderfall ausserhalb der Uno war es der Schweiz gelungen, eine erneute Isolation zu vermeiden. Qualitativ bestand zwar weiterhin eine gravierende Differenz zwischen ihrem Solidaritätsverständnis und demjenigen der Vereinten Nationen. Auf der quantitativen Ebene hingegen erfuhr die Maxime mit dem schweizerischen Engagement in multilateralen Gremien einen markanten Ausbau, der die Auswirkungen des konzeptionellen Schlüsselentscheids gegen einen Uno-Beitritt beträchtlich abzufedern half. Aber nicht nur eine starke Präsenz auf der internationalen multilateralen Bühne würde das Festhalten der Eidgenossenschaft an ihrer Neutralität erleichtern. Auch dem Ausbau des Standorts Schweiz als Zentrum für internationale Zusammenkünfte kam in dieser Hinsicht eine grosse Bedeutung zu, wie in den folgenden Ausführungen zu zeigen sein wird.

3.3.3 Genf als europäisches Zentrum der internationalen Beziehungen

Neben dem humanitären Engagement und der Partizipation am „technischen“ Multilateralismus bestätigte sich 1946 das schweizerische Anbieten von Örtlichkeiten und Diensten an die Staatengemeinschaft als drittes Mittel, den Legitimationsproblemen ihrer fortgesetzten Neutralitätspolitik wirksam zu begegnen. Im Mittelpunkt dieser Bemühungen stand die Frage, ob es gelingen würde, Genf wie schon während der Zwischenkriegszeit zu einem Zentrum internationaler Aktivitäten werden zu lassen. In diesem Zusammenhang war zentral, ob sich die Uno für eine Sitznahme in der Schweiz analog zum Völkerbund entschliessen würde. Zwar hatte sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Februar 1946 für einen Hauptsitz in den Vereinigten Staaten entschieden,⁵⁶⁶ doch war sie gleichzeitig gewillt, die Räumlichkeiten des Völkerbunds in Genf zu übernehmen. Damit begannen für die Schweiz Monate

⁵⁶⁵ *Der Gesandtschaftsattaché R. Christinger an den Chef der AIO, D. Secrétan*, 11.3.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/13 F.24.2.0.

⁵⁶⁶ *Der schweizerische Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan, an das EPD*, 27.11.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/15 F.32.40.1.

zähler Verhandlungen. Einerseits war sie äusserst interessiert an einer Niederlassung der Organisation auf eidgenössischem Territorium, andererseits hatte sie schwere Bedenken bezüglich möglicher Verletzungen ihrer Neutralität. Am 10. April 1947 konnte Generalsekretär Trygve Lie schliesslich Genf offiziell zum europäischen Sitz der Uno erklären.⁵⁶⁷ Die Entwicklung hin zu diesem wegweisenden Übereinkommen gilt es genauer zu analysieren.⁵⁶⁸

Nach der letzten Sitzung des Völkerbunds⁵⁶⁹ in Genf im April 1946 entsandte Lie eine Delegation in die Schweiz, um über die Konditionen eines Uno-Sitzes in der Rhonestadt zu beraten.⁵⁷⁰ Petitpierre rief für diese erste offizielle Kontaktnahme zwischen der Eidgenossenschaft und den Vereinten Nationen Ruegger nach Bern und betraute ihn mit der Leitung der schweizerischen Delegation.⁵⁷¹ Zwei Wochen nach Verhandlungsbeginn konnte am 19. April 1946 ein Übereinkommen erzielt werden, doch war dieses provisorischer Natur. Weder war zum damaligen Zeitpunkt die Position der Schweiz gegenüber den Vereinten Nationen klar, noch wussten die Uno-Vertreter, welche Bereiche der Organisation sich in Genf niederlassen würden. Entsprechend einigte man sich auf ein Abkommen, das alle drei Monate erneuerbar war.⁵⁷²

⁵⁶⁷ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, LA SUISSE ET LA DEUXIÈME ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 19.9.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.2.21.0.

⁵⁶⁸ Vgl. dazu auch: Ehni, *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*, 101-111; Fleury, Antoine. „Comment Genève a sauvé sa mise.“ *Campus* 7-9, 1995, 24-27; *Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen*, 16.6.1969, BBI 1969 I 1449, 1499-1506.

⁵⁶⁹ Die schweizerische Delegation an der Liquidationssitzung des Völkerbunds bestand aus Petitpierre, Ruegger, Secrétan, Gesandtschaftsattaché Henri Thevénez, dem Nationalratspräsidenten Robert Grimm sowie dem Genfer Staatsratspräsidenten François Perréard. *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 781. DÉLÉGATION SUISSE À L'ASSEMBLÉE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS (AVRIL 1946), 22.3.1946, BA, E 1004.1 1/467.

⁵⁷⁰ *Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 14.3.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/10 F.23.1.01.

⁵⁷¹ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 767. NATIONS UNIES. DÉLÉGATION, 20.3.1946, BA, E 1004.1 1/467. Neben Ruegger gehörten der Verhandlungsdelegation an: Secrétan, Gesandtschaftsattaché Raymond Christinger, Gesandtschaftsattaché Henri Thevénez, Professor Sauser-Hall, Bundesrichter Hans Huber sowie der Genfer Staatsratspräsident François Perréard.

⁵⁷² CONVENTION SUR L'ARIANA ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LA CONFÉDÉRATION SUISSE, 19.4.1946, DoDiS, no. 1792; ARRANGEMENT PROVISOIRE SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES, 11.6. 1946, DoDiS, no. 1799.

Tatsächlich wurde dieses erste Vertragswerk bald gegenstandslos. Zwar stimmte ihm die schweizerische Regierung im Juni zu, doch deutete letztere bereits damals an, dass sie langfristig eine Sicherheitsklausel in den Text integriert wissen wollte. Dem Bundesrat sollte die Kompetenz zukommen, allfällige neutralitätswidrige Aktivitäten der Uno auf helvetischem Territorium zu unterbinden.⁵⁷³ Kaum hatte Uno-Generalsekretär Lie das Abkommen am 1. Juli unterzeichnet, begannen in Bern denn auch die Diskussionen über konkrete Vorbehalte. Insbesondere Rappard warnte vor einem Blankoscheck an die Uno und prophezeite grosse Unannehmlichkeiten, sollten der Sicherheitsrat und das Generalstabskomitee der Vereinten Nationen in Genf tagen. Er riet Petitpierre deshalb dringend, Lie ein Neutralitätsmemorandum zukommen zu lassen.⁵⁷⁴ Ruegger seinerseits verteidigte zwar sein Übereinkommen vom April und wies den Aussenminister darauf hin, dass das schweizerische Zögern im Ausland negativ registriert werde und zudem die Gefahr drohe, dass künftige internationale Gremien nicht in Genf, sondern etwa in Paris residierten. Auch er bestätigte jedoch, dass in Krisenfällen eine schweizerische Neutralitätspolitik teilweise nicht möglich sein werde und schlug vor, dass die Eidgenossenschaft für solche Momente konkrete Vorbehalte mache.⁵⁷⁵

Verärgert über die helvetische Ängstlichkeit begab sich Generalsekretär Lie anfangs August persönlich in die Schweiz, um mit dem Bundesrat direkt zu verhandeln. Sein Besuch wurde zu einem Misserfolg. Nicht nur herrschten bei den Aussprachen wegen der mangelnden Englischkenntnisse der Bundesräte Kommunikationsprobleme⁵⁷⁶ und konnte Petitpierre selber den Uno-Vertreter

⁵⁷³ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1497. ACCORDS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES EN RELATION AVEC LA REPRISE DU PALAIS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, 8.6.1946, BA, E 1004.1 1/470.

⁵⁷⁴ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.7.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0; *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 17.7.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/7 F.22.22.6.

⁵⁷⁵ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 4.7.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.22.0; *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 10.7.1946, BA, E 2300 London/40; *Protokoll der Sitzung der Experten, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL*, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

⁵⁷⁶ *Interne Notiz des EPD, NOTICE CONCERNANT LA RECEPTION DE M. TRYGVE LIE PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL*, 6.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/3 F.20.2.1.

wegen einer Erkrankung lediglich für kurze Zeit empfangen.⁵⁷⁷ Weit gravierender war, dass keine Annäherung der Positionen zwischen den beiden Parteien zustande kam. Der Generalsekretär pochte auf den bedingungslosen Gebrauch des Völkerbundpalasts, der Bundesrat – insbesondere das Militärdepartement – beharrte auf einer Sicherheitsklausel.⁵⁷⁸ Ähnlich wie in der Frage des Uno-Beitritts zeigte sich auch hier die Schweiz nur zu einer Zusammenarbeit bereit, wenn ihr die Vereinten Nationen besondere Rechte zugestehen würden, wobei die verlangte Klausel im Grunde genommen nichts weniger bedeutete als eine völkerrechtliche Anerkennung der helvetischen Neutralität.

Die von Petitpierre am 13. August konsultierte Expertenkommission zeigte sich bezüglich des weiteren Vorgehens gespalten. Während sich Huber, Bolla und von Salis entschieden für ein Entgegenkommen der Eidgenossenschaft aussprachen, votierten vor allem Rappard und Gonard für die Durchsetzung einer Schutzklausel.⁵⁷⁹ Der Aussenminister entschied sich für die Variante eines Briefs an Lie und liess hierzu Entwürfe von Secrétan, Rappard und Ruegger anfertigen, die alle entweder Souveränitäts- oder Neutralitätsvorbehalte beinhalten.⁵⁸⁰ Selbst wenn aus den Quellen nicht ersichtlich ist, ob Petitpierre dem Generalsekretär schliesslich ein offizielles Schreiben oder lediglich den Entwurf eines möglichen Lösungsvorschlags zuschickte, liess dessen negative Reaktion keine Zweifel offen, dass die Uno die schweizerischen Bedingungen nicht akzeptieren würde.⁵⁸¹ Secrétan äusserte gegenüber den Bundesräten sogar die

Befürchtung, dass zwischen der Eidgenossenschaft und der Uno ein eigentlicher Bruch drohe:

L'impression augmente qu'on ne se comprend plus et qu'une rupture peut venir soudain consacrer l'échec.⁵⁸²

Lie zeigte sich umso wütender, als er erfuhr, dass die nach Genf zurückgekehrte Internationale Arbeitsorganisation – eine Spezialorganisation der Vereinten Nationen – einer helvetischen Schutzklausel zugestimmt hatte.⁵⁸³ Umgehend verlangte er nun Verhandlungen in New York.⁵⁸⁴

Auf schweizerischer Seite hatte man erkannt, dass ein neuerliches Scheitern dieser Gespräche verheerende Konsequenzen für Genf als Standort internationaler Organisationen haben könnte. Der Entscheid der Uno für oder gegen eine Niederlassung in der Schweiz würde auch die Sitzwahl anderer Institutionen, vorab der Spezialorganisationen, beeinflussen. Petitpierre zeigte sich deshalb kompromissbereit. Trotz andauernden Widerständen Rappards⁵⁸⁵ gab er Secrétan, der als Beobachter der Generalversammlung in den Vereinigten Staaten zugleich die Verhandlungen mit Lie führen sollte, im September 1946 die Weisung, auf die Schutzklausel zu verzichten. Stattdessen würde sich der Bundesrat mit einer Erklärung der Uno begnügen, wonach die Organisation keine Militäroperationen von schweizerischem Territorium aus leiten werde und die Eidgenossenschaft keine Verantwortung tragen könne für die Tätigkeiten der Vereinten Nationen in Genf.⁵⁸⁶

⁵⁷⁷ *Neue Zürcher Zeitung*, 5.8.1946. Petitpierre musste zuvor einen Klinikaufenthalt absolvieren, über dessen genaue Ursachen die Quellen jedoch keine Auskunft geben: Vgl.: BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

⁵⁷⁸ *Der Chef der AIO, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 27.7.1946, DDS, Bd. 16, no. 82; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2017. KONFERENZ MIT HERRN TRIGVE LIE, 3.8.1946, BA, E 1004.1 1/472; *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1946*, 1.4.1947, 147; *Memoirenblätter Petitpierres*, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/7.

⁵⁷⁹ Es handelte sich hierbei um dieselbe Sitzung, an welcher auch der Entscheid gegen eine Uno-Kandidatur gefällt wurde. *Protokoll der Sitzung der Experten*, COMITÉ D'EXPERT POUR L'EXAMEN DES PROBLÈMES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA SUISSE ET LES NATIONS UNIES, RÉUNIONS DU 13 AOÛT 1946, PROCÈS-VERBAL, 13.8.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34.

⁵⁸⁰ Die Entwürfe befinden sich in: BA, E 2001-04 (-) 5/8 F.22.34 (Rappard); 5/10 F.23.1.1.2. (Ruegger, Secrétan).

⁵⁸¹ *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an das EPD*, 1.9.1946, BA, E 2800 1990/106/17.

⁵⁸² *Der Chef der AIO, D. Secrétan, an den Gesamtbundesrat*, NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL FÉDÉRAL SUR L'ÉTAT DES NÉGOCIATIONS ENTRE LE DÉPARTEMENT POLITIQUE D'UNE PART, ET LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, D'AUTRE PART, AU SUJET DE L'UTILISATION PAR LES NATIONS UNIES DU PALAIS DES NATIONS À GENÈVE, 18.9.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/10 F.23.1.1.2.

⁵⁸³ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 28.9.1946, DDS, Bd. 16, no. 95.

⁵⁸⁴ *Der schweizerische Generalkonsul in New York, F. Gyax, an das EPD*, 1.9.1946, BA, E 2800 1990/106/17.

⁵⁸⁵ *W. Rappard an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 17.9.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/10 F.23.1.1.2. Petitpierre antwortete Rappard zu dessen Verweigerungshaltung in einem Telegramm: „Ne partage pas votre point de vue ce que regrette car avions toujours envisagé jusqu'à présent problèmes même manière.“ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an W. Rappard*, 20.9.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/10 F.23.1.1.2.

⁵⁸⁶ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Beobachter an der 1. Uno-Generalversammlung in New York, D. Secrétan*, [undatiert, ca. 1.10.1946], BA, E 2800 1967/60/17. Vgl. auch: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 3.10.1946, BA, E 2800 1967/59/91/7/2.

Nach langem Zögern stimmte Lie am 9. Oktober dem schweizerischen Angebot zu.⁵⁸⁷ Durch einen offiziellen Briefwechsel zwischen dem Bundesrat und dem Uno-Generalsekretär wurde das neue Übereinkommen bekräftigt. Die umstrittenen Passagen lauteten nun wie folgt:

4. Il est entendu que la Confédération suisse n'encourt aucune responsabilité du fait des activités en Suisse de l'Organisation des Nations Unies, de ses organes, de ses fonctionnaires et de toute personne agissant pour son compte ou en son nom.

5. Il est entendu en outre que des opérations militaires en cas de conflit entre Etats membres des Nations Unies ou entre les Nations Unies et un Etat tiers ne seront en aucun cas dirigées du territoire suisse.⁵⁸⁸

Damit war Petitpierre den Vereinten Nationen einen grossen Schritt entgegengekommen. Die Schweiz hatte ihren kategorischen Anspruch auf eine Kontrolle der Uno-Tätigkeiten in Genf zugunsten einer Übereinkunft mit der Organisation aufgegeben. Sie sah sich zu diesem Schritt veranlasst, um ihr konzeptionelles Standbein der Beherrschung internationaler Organisationen nicht entscheidend zu schwächen. Die Neutralitätspolitischen Bedenken und der Wunsch nach einer völkerrechtlichen Anerkennung der Neutralität wurden der Notwendigkeit der Annäherung an die Uno und der internationalen Integration untergeordnet.

Der Erfolg dieser Politik liess nicht lange auf sich warten. Bereits für ihr erstes Jahr in Genf plante die Uno beispielsweise, einen Drittel aller ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Konferenzen im alten Völkerbundpalast abzuhalten.⁵⁸⁹ Auch erwogen nun zahlreiche Organisationen, Sitz in der Rhonestadt zu

⁵⁸⁷ *Telegramm des EPD an Bundesrat M. Petitpierre in Paris*, 9.10.1946, BA, E 2800 1967/60/17; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Ständerat*, 17.10.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 206f. Auszüge der Rede sind wiedergegeben in: Meuron, *Notre Neutralité*, 169-171.

⁵⁸⁸ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie*, 22.10.1946, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.1.90.1. Der Briefwechsel zwischen Petitpierre und Lie wurde am 10.11.1946 in der *Neuen Zürcher Zeitung* veröffentlicht.

⁵⁸⁹ *Uno-Verzeichnis der wirtschafts- und sozialpolitischen Konferenzen 1947*, CALENDAR OF ECONOMIC AND SOCIAL MEETINGS IN 1947, BA, E 2001-04 (-) 5/9 F.23.02.0.

nehmen.⁵⁹⁰ Petitpierre konnte im Mai 1947 zufrieden festhalten, dass sich Genf zu einem blühenden Zentrum der internationalen Beziehungen entwickle, was der Eidgenossenschaft nur zum Vorteil gereiche.⁵⁹¹ Ende Jahr konnte er gar bekanntgeben, dass 1947 insgesamt über 200 internationale Veranstaltungen in der Schweiz stattgefunden hätten.⁵⁹² Der Aussenminister zeigte sich auch sichtlich gewillt, diese Entwicklung weiter zu fördern, etwa indem er allen Konferenzen von Spezialorganisationen der Vereinten Nationen dieselben Privilegien und Immunitäten zugestand wie der Uno-Hauptorganisation.⁵⁹³

Ähnlich wie die humanitäre Hilfe und die Teilnahme am „technischen“ Multilateralismus entwickelte sich auch die Gewährung des Gastrechts an die internationalen Organisationen zu einem tragenden Pfeiler der Solidaritätsmaxime. Indem die Uno dazu bewogen werden konnte, Genf zu ihrem europäischen Sitz zu erklären, wurde die Schweiz zu einem Zentrum der internationalen Beziehungen. Damit konnte sie nicht nur ihre Wertschätzung im Ausland vergrössern, sondern auch die Defizite ihrer Abstinenz von der Weltorganisation und generell ihrer Neutralitätspolitik teilweise kompensieren. Die mannigfaltigen Kontakte, welche Genf dem Bundesrat einbrachte, trugen wesentlich zur helvetischen Integration in das internationale System der Nachkriegszeit bei. Dennoch dürfte es wohl schon damals seltsam angemutet haben, zwar Gastland, nicht aber Mitglied der Vereinten Nationen zu sein.

Auch heute noch, über 50 Jahre nach dem Abkommen mit der Uno, sind dessen positive Auswirkungen für die Eidgenossenschaft deutlich erkennbar. So

⁵⁹⁰ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2684. STATUT JURIDIQUE EN SUISSE DE L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, 25.10.1946, BA, E 1004.1 1/474; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 84. KANDIDATUR GENFS FÜR DEN SITZ DES EUROPÄISCHEN ZENTRUMS DER ERNÄHRUNGS- UND LANDWIRTSCHAFTSORGANISATION DER VEREINIGTEN NATIONEN (FAO), 10.1.1947, BA, E 1004.1 1/477. Zur Niederlassung von Spezialorganisationen in der Schweiz vgl.: Pictet, François Charles. „Les Institutions des Nations Unies établies en Suisse.“ In: 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, 575-582.

⁵⁹¹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 21.5.1947, BA, E 2800 1967/60/1.

⁵⁹² *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947*, 24.3.1948, 115-122.

⁵⁹³ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 1622. ERLEICHTERUNGEN FÜR DIE ABHALTUNG VON KONFERENZEN DER SPEZIALORGANISATIONEN DER VEREINIGTEN NATIONEN IN DER SCHWEIZ, 11.7.1947, BA, E 1004.1 1/483.

beherbergte Genf 1998 20 zwischenstaatliche Organisationen, 120 nichtgouvernementale Organisationen und 140 Ständige Missionen von Staaten.⁵⁹⁴ Petitpieres Kompromissbereitschaft 1946 hatte demnach eine Weichenstellung von ähnlicher Tragweite ermöglicht, wie es der Entscheid gegen eine Uno-Kandidatur war. Trotzdem muss auch in diesem Zusammenhang konstatiert werden, dass es sich bei der Stärkung des Standorts Genf um eine Integrationsstrategie handelte, die vornehmlich auf der quantitativen Ebene zu überzeugen vermochte. Qualitativ gesehen überragte 1946 ein Ereignis alle andern: Die Schweiz war zu einem Sonderfall ausserhalb der Vereinten Nationen geworden.

3.4 Stand des konzeptionellen Evaluationsprozesses Ende 1946

Das Jahr 1946 war nicht nur aus historischer Warte ein Schlüsseljahr für die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Auch Petitpierre war sich bewusst, dass sein Entscheid im August gegen einen Beitritt in die Organisation der Vereinten Nationen in absehbarer Zukunft Bestand haben würde und damit einer bedeutenden konzeptionellen Weichenstellung gleichkam. Gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen der Räte prognostizierte er zu Beginn des Jahres 1947 eine längerfristige Stagnation in der Uno-Frage:

Il ne faut donc pas envisager que nous puissions, au cours de cette année, poser notre candidature à l'ONU, les chances de faire reconnaître notre statut de neutralité étant insuffisantes.⁵⁹⁵

De facto war der Aussenminister Ende 1946 von seiner Politik der konditionalen schweizerischen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen abgekommen und zur pragmatischen, ursprünglichen Doktrin der möglichst engen Zusammenarbeit zurückgekehrt. Zwar sprach er sich offiziell auch danach nicht gegen einen Beitritt aus, doch strebte der Vorsteher des EPD diesen auch nicht mehr mit allen Mitteln an, was in einem spürbaren Bedeutungsverlust der Uno-Frage resultierte.

⁵⁹⁴ Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO), 1.7.1998, BBl 1998 46 (24. November), 5242, 5272.

⁵⁹⁵ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats, 29.2.1947, DDS, Bd. 16, no. 111.

Dies manifestierte sich deutlich in den Richtlinien bezüglich der künftigen Politik gegenüber der Weltorganisation, die Petitpierre im Jahresbericht des Bundesrats 1946 festhielt. Gemäss diesem Dreipunkteprogramm würde die Eidgenossenschaft die Tätigkeit der Vereinten Nationen weiterhin genau verfolgen, den Beitritt zu den Spezialorganisationen und dem Internationalen Gerichtshof anstreben sowie die Niederlassung der Uno in der Schweiz erleichtern.⁵⁹⁶ Vom Ziel eines Beitritts war nicht mehr die Rede, ebensowenig von der Dringlichkeit der Problematik. Vielsagend in diesem Zusammenhang war auch der Entscheid des Aussenministers, die im Juli 1946 in New York eingerichtete informelle Beobachtungsstelle des Bundesrats nicht wie ursprünglich vorgesehen mit seinem Spitzendiplomaten Paul Ruegger, sondern lediglich mit zwei Gesandtschaftssekretären zu besetzen.⁵⁹⁷

Warum hatte der Aussenminister 1946 seine ein Jahr zuvor formulierte, breit abgestützte Uno-Politik nicht umgesetzt und war stattdessen zur Politik des „zugewandten Ortes“ zurückgekehrt? Drei Hauptgründe lassen sich ausmachen und sollen hier noch einmal in verdichteter Weise dargelegt werden: die Schweiz konnte, wollte und musste der Organisation der Vereinten Nationen nicht beitreten.

Zunächst konnte die Eidgenossenschaft nicht in die Uno, weil Petitpieres Politik des „Sowohl-als-Auch“ – der Mitgliedschaft als neutralem Sonderfall – auf keinerlei internationalen Rückhalt gestossen war. Zwar hatte er mit den Studien des Volkswirtschaftsdepartements und der nationalen Landesverteidigungskommission innenpolitisch weitere Unterstützung für seinen Kurs gegenüber den Vereinten Nationen erfahren. Auf der internationalen Bühne jedoch fand sein Gedanke der praktischen Kompatibilität der schweizerischen Neutralität

⁵⁹⁶ Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1946, 1.4.1947, 142. Vgl. auch: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449, 1497.

⁵⁹⁷ Vgl. dazu zwei Briefe Petitpieres an Ruegger: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in London, P. Ruegger*, 4.6.1946 und 24.10.1946, beide in BA, E 2800 1967/59/91/7/2. Zum Aufbau der Beobachtermission vgl.: BA, E 2001-04 (-) 5/13 F.24.01. Zu den Aufgaben der Beobachter: Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO), 1.7.1998, BBl 1998 46 (24. November), 5242, 5269-5271; Seger, Paul. „Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York.“ *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4, 1995, 479-514.

mit der Idee der kollektiven Sicherheit weder Verständnis noch Resonanz. Trotz der andauernden Überhöhung der Neutralität, trotz des Suggestierens einer einheitlichen eidgenössischen Position und trotz der Instrumentalisierung des Solidaritätsbegriffs musste der Aussenminister seine Uno-Politik im Sommer 1946 als gescheitert betrachten. Nicht ein einziger ausländischer Regierungsvertreter zeigte sich gewillt, eine schweizerische Sonderrolle in der Weltorganisation zu unterstützen. Eine völkerrechtliche Anerkennung der helvetischen Neutralität wie noch 1920 im Völkerbund war diesmal aussichtslos. Weder eine Differenzierung der Neutralität noch deren positive Integration in die kollektive Sicherheit im Sinne einer helvetischen Sonderfunktion erwiesen sich als realistisch. Nach den zahlreichen Beitrittsgesuchen auch neutraler Staaten im August 1946 hatte Petitpierre früher als erwartet Farbe bekennen müssen – und sich dem Ergebnis der Sondierungen entsprechend gegen eine Kandidatur entschieden.

Zweitens war im Laufe des Jahres auch der Wille der politischen Entscheidungsträger zur Partizipation in der Uno geschwunden. Dies war vor allem durch negative Erfahrungen bedingt, die sie anlässlich der Flurbereinigung mit den Siegermächten in der ersten Jahreshälfte machten. Insbesondere die helvetische Wahrnehmung, an den Finanzverhandlungen von den Westalliierten mit einer rücksichtslosen Machtpolitik erpresst worden zu sein, schürte unter den politischen Akteuren nicht nur einen Anti-Amerikanismus, sondern förderte die bereits nach den Currie-Verhandlungen feststellbaren aussenpolitischen Abwehrreflexe. Das Bewusstsein der relativen Machtlosigkeit des „Kleinstaats Schweiz“ im politischen Konzert der Grossmächte verstärkte den Glauben an die bewährte Neutralität, ohne die ein Mitwirken der Schweiz in den Vereinten Nationen ausgeschlossen war. Die geglückte Wiederaufnahme der Beziehungen mit der Sowjetunion und das Washingtoner Abkommen verhalfen der Schweiz deshalb zwar zu einem Ausbruch aus ihrer politischen Isolation. Die dadurch gesteigerten Chancen auf eine Uno-Mitgliedschaft waren aber verbunden mit einer merklich abnehmenden Bereitschaft zu einer entsprechenden Kandidatur.

Naheliegender, wenn auch nicht mit Quellen belegbar, ist in diesem Zusammenhang zudem die Vermutung, dass die instabile geopolitische Lage, in welcher sich die Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit befand, zu deren Skepsis gegenüber den Vereinten Nationen beitrug. Gleich drei Nachbarstaaten der Eidgenossenschaft – Deutschland, Italien und Österreich – waren gemäss einer

„Feindstaatenklausel“⁵⁹⁸ einem unterprivilegierten Sonderstatus der Uno unterstellt. Insbesondere die 1946 ungelöste und heftig umstrittene Frage der Zukunft Deutschlands dürfte den Bundesrat zur Vorsicht gemahnt und auch seine Uno-Politik mitgeprägt haben.

Drittens zeigte sich Ende 1946 auch, dass die Notwendigkeit eines schweizerischen Uno-Beitritts weniger vorhanden war als Petitpierre befürchtet hatte. Zur Überraschung des Aussenministers brach nach der Nichtkandidatur keine neue internationale Welle der Kritik über den Bundesrat herein. Die Welt reagierte auf das helvetische Abseitsstehen mit Gelassenheit, ja Gleichgültigkeit. An der Uno-Generalversammlung in New York im Winter 1946 wurde zudem offenkundig, dass der Schweiz trotz des Uno-Neins eine Integration in das internationale System der Nachkriegszeit nicht verwehrt bleiben würde. Eine schweizerische Zusammenarbeit war grundsätzlich überall willkommen, solange sie mit keinen speziellen Auflagen und Vorbehalten des Bundesrats verbunden war. Für die Staatengemeinschaft war die Eidgenossenschaft ein Staat wie jeder andere. Nur dort, wo sich die schweizerische Regierung selber zum Sonderfall erklärte, blieb ihr eine Mitarbeit verwehrt.

Erleichtert teilte Petitpierre den aussenpolitischen Kommissionen denn auch mit, dass der Schweiz trotz des Fernbleibens von der Uno keine neue Isolation drohe:

La patience nous est imposée par les circonstances, mais je ne crois pas qu'il faille trop le regretter puisque notre absence des Nations Unies ne nous enlève pour le moment aucune possibilité de collaboration sur tous les plans autres que politique et militaire, et que grâce à l'accord intervenu à Genève, nous pouvons offrir, sur notre territoire, les conditions matérielles de collaboration aux autres pays.⁵⁹⁹

Waren das Engagement im „technischen“ Multilateralismus und der Ausbau Genfs zum europäischen Zentrum der Uno die Hauptmittel zur raschen helvetischen Integration, so muss darauf hingewiesen werden, dass eine unerlässliche Voraussetzung für diese Partizipationsmöglichkeit die Verbesserung der Verhältnisse zu den Grossmächten zwischen März und Mai 1946 gewesen war. Nur dank der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Sowjetunion und dem Washingtoner Abkommen wurde die Schweiz auf dem internationalen Parkett

⁵⁹⁸ Vgl. dazu: Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, 111.

⁵⁹⁹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats, 29.2.1947, DDS, Bd. 16, no. 111.* Diese Aussagen fügte Petitpierre am Ende seiner Rede von Hand an.

wieder akzeptiert, nur deshalb konnte sie sich so umfassend integrieren, dass sie sich einen Selbstausschluss von der Weltorganisation leisten konnte. Mittels bilateraler Wirtschaftsverträge – der helvetischen „Kreditwaffe“⁶⁰⁰ – hatte sie zwar in der unmittelbaren Nachkriegszeit die Beziehungen mit manchen Staaten wiederaufleben und verbessern können, was von unzweifelhaft grosser Bedeutung war. Der Weg zur multilateralen Integration wurde aber erst dank der Verständigung mit den neuen Weltmächten geebnet, welche die Eidgenossenschaft von moralischen Vorwürfen bezüglich ihres Kriegsverhaltens entband und die laute Kritik an ihrer Neutralitätspolitik zum Verstummen brachte.

So vielgestaltig die Gründe für die Nichtimplementierung der 1945 formulierten Uno-Politik waren, so erstaunlich erscheint, wie schnell und bestimmt Petitpierre ab August 1946 sein Alternativkonzept der ursprünglichen Doktrin umsetzte. Dem grundsätzlich vorhandenen Handlungsspielraum zwischen den beiden Konzepten schenkte er keine Aufmerksamkeit. Anders als etwa für Schweden, das den Vereinten Nationen mit einer „stillen“ Neutralität beitrug und sich solange an der kollektiven Sicherheit beteiligen wollte, wie diese funktionierte, gab es für ihn nur die Varianten einer völkerrechtlich garantierten Sonderstellung oder aber einer blossen Zusammenarbeit.

Diese – von den anderen Entscheidungsträgern geteilte – dogmatische Position war bereits 1945 definiert worden. Sie fundierte auf einem im letzten Kapitel dargelegten rigiden Neutralitätsverständnis. Dass sich Petitpierre im Kontext der Aufnahme anderer Staaten ohne erkennbare Neuevaluationen für den helvetischen Alleingang entschied, unterstreicht mit aller Deutlichkeit die absolute Dominanz der Neutralität, deren immerwährender und besonderer Charakter aus seiner Sicht keinen Spielraum für Kompromisse zuließ. Entweder würde die Uno diese schweizerische Prämisse akzeptieren oder ein Beitritt der Eidgenossenschaft käme nicht in Frage.

Welche Auswirkungen hatte der Schlüsselentscheid gegen einen Uno-Beitritt auf die Entwicklung der aussenpolitischen Gesamtkonzeption? Sieben zentrale Erkenntnisse lassen sich aufzeigen:

Erstens wurde nach dem Scheitern von Petitpierres Politik offensichtlich, dass auch auf der praktischen Ebene die internationale Gemeinschaft die helvetische Neutralität als nicht kompatibel mit dem Gedanken der kollektiven Sicherheit

⁶⁰⁰ Hug und Kloter, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 123.

erachten würde. Da die Schweiz trotzdem an ihrer Neutralität festhielt und die schwedische Praxis des dualen Völkerrechts ablehnte, verfolgte sie ihre Konzeption weiterhin im Kontext des klassischen Kriegsvölkerrechts. Dies, obwohl sich dieses mit dem neuen Völkerrecht der Vereinten Nationen nicht vereinen liess und obwohl nach dem Ende des Krieges kein einziger Staat die eidgenössische Neutralität anerkannt hatte.

Diese völkerrechtliche Selbstisolation hatte sich ebenfalls bereits in der Konzeptionierung von 1945 abgezeichnet und wurde nun Realität. Dass die Schweiz trotz der in den Sondierungen erfahrenen Ablehnung die Neutralität als konzeptionelle Hauptabstützung beizubehalten gewillt war, ist bemerkenswert. Dies umso mehr, als sie als Kleinstaat traditionellerweise dem internationalen Recht grosse Bedeutung zusprach und zum Zeitpunkt ihrer konzeptionellen Weichenstellung ein langfristiges Nichtfunktionieren der kollektiven Sicherheit keineswegs absehbar war.

Ohne an dieser Stelle noch einmal auf die Gründe für die helvetische Affinität zur Neutralität einzugehen, ist darauf hinzuweisen, dass auch die 1946 erfahrene internationale Geringschätzung dieses Mittels keinerlei negative Auswirkungen auf deren Stellenwert in der Schweiz zeitigte. Im Gegenteil, der anhaltende Prozess der Überhöhung der Neutralität brachte es sogar mit sich, dass sie 1946 in den Augen vieler Zeitgenossen zusehends mehr als Ziel denn als konzeptionelles Mittel interpretiert wurde. Die Neutralität entbehrte zwar in zunehmendem Masse internationaler Akzeptanz, wurde aber gerade deshalb auf nationaler Ebene zu einem Axiom der schweizerischen Konzeption stilisiert.

Zweitens kam nach dem Entscheid gegen die Uno die 1945 erstmals formulierte Trennung von „technischen“ und „politischen“ Organisationen zum Tragen. Die Schweiz wollte fortan in allen multilateralen Gremien mitwirken, welche ihre Neutralität nicht berührten. Damit engte sie einerseits ihren aussenpolitischen Handlungsspielraum beträchtlich und freiwillig ein. Andererseits blieb es dem Bundesrat überlassen, zu bestimmen, ob eine Organisation „politisch“ und damit neutralitätswidrig war. Der Entscheid gegen eine Mitgliedschaft in den Bretton-Woods-Institutionen liess zudem erkennen, dass es unter Umständen ein negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis und nicht die Neutralität war, das die Schweiz von einer Organisation fernhielt. Hinter dem rigiden Unterscheidungskriterium verbargen sich deshalb in erster Linie politischer Pragmatismus und Opportunismus. Der Begriff der „politischen“ Organisation diente dem Bundesrat primär dazu, eine schweizerische Nichtpartizipation zu legitimieren.

Drittens kam nun der Überhöhung der Neutralität innerhalb der Konzeption eine eindeutige Funktion zu. Hatte sie bis anhin den primären Zweck verfolgt, den helvetischen Sonderfall zu suggerieren, um Bern eine Sonderrolle innerhalb der Uno zu ermöglichen, so wurde sie fortan zum geeigneten Mittel, das Abseitsstehen der Schweiz zu legitimieren. Weil die Eidgenossenschaft ein Sonderfall war, so die Argumentation, blieb ihr der Zugang zu gewissen Organisationen versperrt. In diesem Sinne kam der Stilisierung der Neutralität und dem Begriff des Sonderfalls eine ähnliche Funktion zu wie der Trennung von „technisch“ und „politisch“.

Viertens, und parallel zum vorhergehenden Punkt, wurden auch die Aufgaben der Komplementärmaximen klar ersichtlich. Während die Universalität nach wie vor die Glaubwürdigkeit der Neutralität sicherstellen sollte, änderte sich der Zweck der Solidarität durch die Nichtmitgliedschaft in der Uno. Wie die Überhöhung der Neutralität sollte auch sie nicht mehr länger primär darauf zielen, der Welt die Uno-Kompatibilität einer neutralen Schweiz zu illustrieren, sondern vielmehr die Nachteile eines Alleingangs zu kompensieren und eine neuerliche Isolation zu vermeiden.

Fünftens implizierte die veränderte Funktion der Solidarität die Notwendigkeit eines Ausbaus dieser Maxime. Auch wenn Petitpierre bereits 1945 erkannt hatte, dass der Solidarität in der Nachkriegszeit angesichts der schwindenden internationalen Relevanz der Neutralität eine grosse Bedeutung zukommen würde, war die Signifikanz dieses konzeptionellen Pfeilers nach dem helvetischen Selbstausschluss vom neuen Völkerbund noch einmal beträchtlich gewachsen. Die humanitäre Hilfe, die Bereitschaft zur Teilnahme am „technischen“ Multilateralismus wie auch die Einigung mit der Uno bezüglich Genf waren deshalb Mittel, die der Schweiz erlaubten, sich trotz ihrer Abstinenz von der Hauptorganisation erfolgreich in das internationale System der Nachkriegszeit einzugliedern.

Sechstens muss aber unmissverständlich festgehalten werden, dass die im Rahmen der Solidaritätsmaxime erfolgte Integration vornehmlich quantitativer Art war und auf der qualitativen Ebene schwerwiegende Defizite aufwies. Das freiwillige Fernbleiben von der Uno signalisierte Ende 1946 eine Politik, die im Bereich der Sicherheit keine Kooperation anstrebte und stattdessen den Alleingang suchte. Was für die Souveränität oder die Neutralität der Eidgenossenschaft eine Beeinträchtigung oder gar eine potentielle Gefahr darstellen konnte, wurde von den politischen Entscheidungsträgern gemieden. Damit ging der Bundesrat einen anderen Weg als die übrigen Staaten – inklusive der Neutralen –, welche nach dem Krieg in der kollektiven Sicherheit ihren Schutz

suchten. Ob diese „politische“ Selbstbezogenheit der Schweiz mehr Sicherheit bringen würde als die internationale Partizipation, musste sich weisen. Angesichts der Tatsache, dass die spätere Paralyse der Uno 1946 noch keinesfalls offensichtlich war und Petitpierre trotz der alliierten Querelen von einem längerfristigen Funktionieren des Sicherheitsrats ausging, erscheint der Entschluss zum Alleingang jedenfalls riskant.

Siebtens schliesslich brachte die schweizerische Nichtkandidatur auch mit sich, dass Petitpierre seine Aussenpolitik nicht öffentlich zur Diskussion stellen musste und sich sein Stil der Politisierung ohne Einbezug der Bevölkerung zu einem Wesensmerkmal entwickeln konnte. Hatte der EPD-Vorsteher ursprünglich öffentliche Debatten vermieden oder gar verhindert, um seine Verhandlungsposition betreffend einer Sonderstellung in der Uno nicht zu kompromittieren, so sah er nun, da eine Volksabstimmung nicht nötig war, noch weniger Anlass zu politischer Aufklärungs- und Informationsarbeit. Unterrichtet wurde das Volk lediglich über den Wert und die existentielle Notwendigkeit der Neutralität. Der damit einhergehende Mangel an aussenpolitischem Bewusstsein in der Bevölkerung zeigte sich für den Bundesrat in der unmittelbaren Nachkriegszeit als Vorteil. Langfristig gesehen jedoch barg er grosse Gefahren in sich, denn eine Aussenpolitik ohne Volksbezug konnte in einem direktdemokratischen System nur funktionieren, solange sie sich auf „technische Bereiche“ beschränken würde. Wollte die Regierung dies einmal ändern, so konnte sich die fehlende „ausserpolitische Kultur“ schnell als nachteilig erweisen.

Neutralität, Solidarität, Universalität. Ende 1946 hatte die aussenpolitische Konzeption der Schweiz klare Gestalt angenommen. Zwar wurde Petitpieres Formel als solche öffentlich noch nicht erläutert, aber die Grundprinzipien der Aussenpolitik hatten sich bis zum damaligen Zeitpunkt alle herausgebildet. Der Aussenminister selber musste nach seinem zweiten Amtsjahr eine zwiespältige Bilanz ziehen. In der Öffentlichkeit hatte er merklich an Format gewonnen, insbesondere nach der überraschenden Wiederherstellung der Beziehungen mit Moskau. Den Nichtbeitritt in die Vereinten Nationen konnte er getrost mit der Abwehrhaltung der Weltorganisation begründen und sich damit innenpolitischer Kritik entziehen. Hinter den Kulissen jedoch hatte Petitpierre auch Lehrgeld für seine Unerfahrenheit bezahlen müssen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang vor allem sein Schreiben an die Uno-Generalversammlung, das sich als ein Fehltritt herausstellte, für welchen er von seinen eigenen Diplomaten gerügt wurde. Aber auch seine unvorsichtige Preisgabe des schweizerischen Höchstangebots anlässlich der Wirtschaftsverhandlungen in Washington sollte der Schweiz zum Nachteil gereichen.

Bewährt hatte sich für den jungen Bundesrat die sehr enge Kooperation mit seinen Beratern. Herausragend unter diesen war Paul Ruegger, ohne den Petitpierre 1946 kaum eine aussenpolitische Initiative unternommen hätte. Das Knüpfen diplomatischer Bande mit der Sowjetunion, die Verhandlungen mit der Uno bezüglich Genf, das Vorbereiten der Beitritte in den Internationalen Gerichtshof und die Spezialorganisationen – an allen Projekten war der Diplomat massgeblich beteiligt. Auch die Uno-Politik der Eidgenossenschaft prägte er wesentlich mit, sei es durch seine Sondierungen, seine Anregung zu einem Neutralitätsmemorandum oder seine Mitgliedschaft in der Expertenkommission. Die schweizerische Aussenpolitik trug 1946 wohl mindestens so sehr seinen Stempel wie denjenigen Petitpierres.

Wenig Einfluss ausüben auf die schweizerische Aussenpolitik konnte dagegen der neue Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Alfred Zehnder. Der Nachfolger Stuckis, der 1945 mit einem schnellen Uno-Beitritt geliebäugelt hatte, scheint 1946 trotz seiner einflussreichen Stellung noch keine Rolle in der Entscheidungsfindung Petitpierres gespielt zu haben. Die Nichtpräsenz Zehnders im Evaluationsprozess dürfte darin begründet liegen, dass er Petitpierres Uno-Politik des „Sowohl-als-Auch“ für unrealistisch hielt.⁶⁰¹ Welche Position er insbesondere im August 1946 in der Uno-Frage vertrat, lässt sich den Quellen nicht entnehmen. Dass diese Position aber der Grund war, dass der junge Minister nicht zum Kreis der eigentlichen Entscheidungsträger gehörte, ist zumindest denkbar.

Einen festen Platz in Petitpierres Entscheidungsfindung hatte mittlerweile die Expertenkommission eingenommen. Sämtliche aussenpolitischen Schlüsselentscheide hatte der Aussenminister jeweils in Konsultation mit diesem Gremium getroffen. Je nach Thema zog er spezifische Sachkenner bei, welche zusammen mit einem etablierten Kern der Gruppe über die einzelnen Fragen debattierten. Die Expertenkommission übte ab 1946 zusammen mit den individuellen Beratern sicherlich den grössten Einfluss auf Petitpierre aus. Zwar spielten die aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments nach wie vor eine – wenig eruierbare – Rolle in der *Meinungsbildung* des EPD-Chefs, die *Entscheidungsfindung* lief aber hauptsächlich über die Experten und Berater ab. Die intensive Zusammenarbeit mit der nach Bedarf einberufenen Kommission wurde so zu

⁶⁰¹ Vgl. dazu Zehnders Bemerkungen zu den Ergebnissen der Konsultativkommission in: Zehnder, *Die aussenpolitische Lage der Schweiz*, 23.

einem zentralen Stilelement Petitpierres. Selbst nach dessen Rücktritt blieb sie bestehen und fungierte, nun als Arbeitsgruppe „Historische Standortbestimmung“, bis in die 1980er Jahre als vertrauliches Gremium des Bundesrats, das sich drei- bis viermal jährlich mit dem Verhältnis der helvetischen Neutralitätspolitik gegenüber den Vereinten Nationen und der europäischen Integration auseinandersetzte.⁶⁰²

Mit dem 1946 Erreichten zeigte sich Petitpierre am Jahresende durchaus zufrieden. Im Geschäftsbericht des Bundesrats bilanzierte er:

Wenn die Schweiz in dieser schwierigen Zeit vom Endziel ihrer Aussenpolitik, dem Land den ihm zustehenden Platz in einer friedlichen Welt zu sichern, noch weit entfernt ist, so darf der Bundesrat doch mit Erleichterung feststellen, dass manche Sorge zerstreut worden ist und das sein aufrichtiges Bemühen, mit allen Staaten Beziehungen einer dauernd freundschaftlichen und gedeihlichen Zusammenarbeit zu pflegen, im Jahre 1946 einige erfreuliche und vielversprechende Ergebnisse gezeitigt hat.⁶⁰³

Damit war der Prozess der aussenpolitischen Konzeptionierung aus der Sicht des EPD-Vorstehers vorläufig abgeschlossen. Was er damals nicht voraussehen konnte, war die dramatische Verschlechterung der internationalen Beziehungen und der Ausbruch des Kalten Krieges 1947. Kaum waren die Leitplanken der schweizerische Aussenpolitik definiert worden, wurden sie durch den Wandel der internationalen Parameter wieder umgehend in Frage gestellt. Neuerliche Evaluationen mussten vorgenommen, konzeptionelle Modifikationen in Betracht gezogen werden. Vom Einfluss des beginnenden Kalten Krieges auf die schweizerische Aussenpolitik soll im folgenden, abschliessenden Kapitel die Rede sein.

⁶⁰² Zur „Historischen Standortbestimmung“ vgl. die Unterlagen und Sitzungsprotokolle in den Nachlässen Rueggers, Bretschers und Weitnauers im Archiv für Zeitgeschichte: AfZ, Nachlass Ruegger 54; Nachlass Bretscher II; Nachlass Weitnauer 34-36. Dass der Ursprung dieser Arbeitsgruppe in Petitpierres Expertenkommission lag, erwähnt Edgar Bonjour, der beiden Gremien angehörte, in seinen Memoiren. Bonjour, Edgar. *Erinnerungen*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1983, 176f.

⁶⁰³ *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1946*, 1.4.1947, 109.

4 NEUTRALITÄT UND SOLIDARITÄT:

Abschluss der aussenpolitischen Konzeptionierung im Kontext des beginnenden Kalten Krieges, 1947

Am 7. Oktober 1947 verkündete Petitpierre vor dem Ständerat, die schweizerische Aussenpolitik sei durch zwei hauptsächliche Prinzipien definiert: die Neutralität und die Solidarität.⁶⁰⁴ Erstmals gab der Aussenminister damals seinem Konzept öffentlich einen Namen und charakterisierte es zugleich in groben Zügen, was ein vorläufiges Ende des Prozesses der Evaluationen implizierte. Tatsächlich wurde die Wendung *Neutralität und Solidarität* in der Folge vom Bundesrat immer wieder als aussenpolitische Doktrin dargestellt und erhielt so rasch den Charakter einer eigentlichen konzeptionellen Formel.⁶⁰⁵ Obschon Petitpierres Rede damals kaum Aufsehen erregte,⁶⁰⁶ muss sie aus heutiger Sicht als Markstein der Aussenpolitik der Nachkriegszeit bezeichnet werden.⁶⁰⁷ Sowohl das Begriffspaar *Neutralität und Solidarität* wie die dahinterstehende Konzeption sollten das helvetische Selbstverständnis nachhaltig prägen.

Der Aussenminister selbst datierte die Geburtsstunde der Doktrin auf den 9. Juli 1947. Damals habe er, wie er dem Ständerat weiter erläuterte, die schweizerische Politik bezüglich des geteilten Europas definiert und in diesem Zusammenhang die Grundzüge der Aussenpolitik festgelegt. Diese Richtlinien, welche

⁶⁰⁴ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Ständerat, 7.10.1947, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 218-230.* Zu den Prinzipien seiner Aussenpolitik erklärte Petitpierre: „Ces principes fondamentaux et permanents sont la neutralité et la solidarité.“ 228.

⁶⁰⁵ Vgl. dazu: Bretscher, Willy. *Schweizerische Aussenpolitik in der Nachkriegszeit.* Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1951.

⁶⁰⁶ Obwohl die Rede in vielen Zeitungen in Auszügen abgedruckt wurde, lassen sich kaum Kommentare und Bewertungen dazu ausfindig machen. Vgl. zur damaligen Rezeption der Rede: Füllhaas, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan*, 35f.

⁶⁰⁷ Auf die Bedeutung dieser Rede weist Petitpierre auch in seinen Erinnerungen hin. *Memoirenblätter Petitpierres*, Juli 1975, BA, E 2800 1967/106/7.

er in einem Schreiben der britischen und französischen Regierung mitgeteilt habe, würden auch die künftige Positionierung der Schweiz im internationalen Umfeld umreissen.⁶⁰⁸ Petitpierre deutete damit in seiner Rede dreierlei an: Erstens wurden die konzeptionellen Evaluationen im ersten Halbjahr 1947 fortgesetzt, zweitens geschah dies im Kontext der Verschlechterung der internationalen Beziehungen, und drittens fand dieser Prozess im Sommer 1947 einen Abschluss.

Die Modifizierung der aussenpolitischen Konzeption im Zuge des beginnenden Kalten Krieges⁶⁰⁹ ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels. Im Zentrum des Interesses steht die Frage, welche Auswirkungen die Bipolarisierung der Weltpolitik auf die Ausgestaltung der eidgenössischen Richtlinien hatte. Zunächst gilt es, die Veränderung der für die helvetische Aussenpolitik relevanten internationalen Parameter im Jahre 1947 zu analysieren. Hier soll nicht den Gründen für den Ausbruch des Kalten Krieges nachgegangen werden, sondern die eidgenössische Wahrnehmung dieser Entwicklung im Vordergrund stehen. Wie interpretierten die nationalen Entscheidungsträger den Wandel des internationalen Systems, und welche Schlussfolgerungen zogen sie daraus für die Schweiz?

In einem zweiten und dritten Teil werden die konkreten Rückwirkungen dieser Wahrnehmung auf die Formulierung der aussenpolitischen Doktrin, insbesondere der Neutralitätspolitik, untersucht. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang, welchen Einfluss einerseits die Paralisierung der Uno und das Nichtfunktionieren der kollektiven Sicherheit, andererseits – und schwerwichtig – die geopolitische und ideologische Zweiteilung Europas auf den Prozess der aussenpolitischen Konzeptionierung der Eidgenossenschaft ausübten. Von Bedeutung sein wird dabei auch erneut der Prozess der Entscheidungsfindung und speziell die Rolle Petitpierres. Abschliessend wird das Endergebnis der Evaluationen, die Doktrin *Neutralität und Solidarität*, interpretiert und kommentiert.

⁶⁰⁸ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Ständerat, 7.10.1947, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 218-230, 228.*

⁶⁰⁹ Der Begriff „Kalter Krieg“ wurde 1946/47 von politischen Kreisen in den USA geprägt. Vgl. dazu: Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 64f. In den Akten des EPD taucht er erstmals im Oktober 1947 auf, in Zusammenhang mit der Berichterstattung über eine Artikelserie des amerikanischen Journalisten Walter Lippmann zur Entwicklung der internationalen Lage. *Die schweizerische Gesandtschaft in Washington an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 2.10.1947, BA, E 2300 Washington/49.*

4.1 Veränderte internationale Rahmenbedingungen: Der Beginn des Kalten Krieges und die Schweiz

Den Ausbruch des Kalten Krieges zu datieren ist kein leichtes Ansinnen, wurden doch nie eigentliche Kriegserklärungen ausgesprochen. So lässt sich auf einer ideologischen Ebene Lenins Oktoberrevolution von 1917 als Ursprung des Systemgegensatzes bezeichnen, während geopolitisch gesehen die Zweiteilung Europas und die Konfrontation bezüglich der Zukunft Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg als Auslöser des bipolaren Antagonismus interpretiert werden können.⁶¹⁰ Relevant für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit ist primär die schweizerische Wahrnehmung der geopolitischen Entwicklung in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Hatte sich die aussenpolitische Konzeption der Eidgenossenschaft bis Ende 1946 massgeblich an der Uno-Ordnung der kollektiven Sicherheit orientiert, so musste der Wandel des internationalen Systems von der *One World Vision* Roosevelts hin zur Bipolarisierung der Weltpolitik auch seine Auswirkungen auf diese helvetischen Leitlinien haben.

Ab welchem Zeitpunkt die schweizerischen Entscheidungsträger den Prozess des Kalten Krieges als irreversibel betrachteten, lässt sich nicht genau sagen.⁶¹¹ 1945 und 1946 ist ein Lavieren feststellbar zwischen der Hoffnung, dass die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ihre Differenzen überwinden würden, und der Angst einer Konfrontation zwischen diesen neuen Weltmächten. Für Petitpierre gilt tendenziell, dass er bis Ende 1946 von einem Fortbestehen der Kriegsallianz ausging, ungefähr im März 1947 jedoch den Glauben an einen amerikanisch-sowjetischen Ausgleich aufgab und fortan die Zweiteilung der Welt in den Mittelpunkt seiner aussenpolitischen Überlegungen stellte. Zwar hatte der Vorsteher des EPD die unbefriedigenden Ergebnisse der alliierten Konferenzen in der unmittelbaren Nachkriegszeit mit Sorge zur Kenntnis

⁶¹⁰ Zum Beginn des Kalten Krieges vgl.: Paterson, Thomas G. and Robert McMahon (Eds.) *The Origins of the Cold War*. Lexington: D.C. Heath, 1991; Loth, Wilfried. *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990; Senarclens, Pierre de. *From Yalta to the Iron Curtain: The Great Powers and the Origins of the Cold War*. Oxford and Washington D.C.: Berg, 1995; Gaddis, John Lewis. *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 1972; Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 64-77.

⁶¹¹ Vgl. zu dieser Fragestellung: Graf und Maurer, *Die Schweiz und der Kalte Krieg*, 5-82; Hug, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 75-79. Zur Wahrnehmung des beginnenden Kalten Krieges in den eidgenössischen Medien vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 117-152.

genommen.⁶¹² Auch hatte er die bereits im März 1946 ausgesprochene Warnung Churchills vor dem expansiven Sowjetkommunismus und dem Niedergehen eines „eisernen Vorhangs“ quer durch Europa als durchaus begründet eingeschätzt und nur drei Monate später selber konstatiert, dass die Welt zur Zeit zweigeteilt sei.⁶¹³ Als dominierenden internationalen Parameter stufte Petitpierre den Ost-West-Gegensatz aber erst ein, nachdem der amerikanische Präsident Truman im März 1947 in einer Prinzipienklärung versichert hatte, dass die USA fortan alle vom Kommunismus bedrohten Kräfte und Staaten unterstützen und eine Schutz- und Führungsfunktion im Kampf des Westens gegen eine weitere Ausdehnung des sowjetischen Einflussgebiets übernehmen würden.⁶¹⁴ Mit diesem Strategiewandel Washingtons von der kollektiven Sicherheit zu einer Politik der Eindämmung war eine Polarisierung der Politik und eine Blockbildung in Europa zur Gewissheit geworden. Die langfristige Paralisierung der Uno war nun ebenso absehbar wie die andauernde sowjetische Präsenz in den Staaten Osteuropas und einem Teil Deutschlands. Anlässlich seiner Rede zum 1. August 1947 urteilte Petitpierre denn auch gegenüber der Bevölkerung, dass die Allianz auseinandergebrochen sei und einer Teilung der Welt habe weichen müssen:

Il est difficile de ne pas constater que, deux ans après que la plus cruelle des guerres ait pris fin, aucun des objectifs pour lesquels les vainqueurs ont fait tant de

⁶¹² Vgl. dazu: Graf und Maurer, *Die Schweiz und der Kalte Krieg*, 19-26.

⁶¹³ Gegenüber der Kommission des Nationalrats für die Behandlung des Washingtoner Abkommens führte er am 20. Juni 1946 aus: „Le monde est aujourd’hui divisé en deux, non pas seulement du point de vue strictement politique, mais aussi au point de vue des conceptions. [...] Nous aurons encore, il ne faut pas se le dissimuler, au cour des temps qui viennent, des problèmes extrêmement difficiles et très délicats à résoudre.“ PROTOKOLL DER SITZUNG DER NATIONALRÄTLICHEN KOMMISSION FÜR DIE BEHANDLUNG DES WASHINGTONER-ABKOMMENS, 20.6.1946, BA, E 6100 (A) 25/2327. Vgl. dazu: Perrenoud, *Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale*, 98.

⁶¹⁴ Vgl. zur Truman-Doktrin: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 270f. Dass Petitpierre vor Trumans Rede noch keineswegs an die Unvermeidbarkeit eines langfristigen Ost-West-Antagonismus glaubte, belegen seine Ausführungen zur internationalen Lage im Februar 1947 vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats: „Les conférences internationales qui sont tenues pendant l’année 1946 jusqu’à l’automne ont toutes abouti à des résultats négatifs. En revanche, l’Assemblée générale des Nations Unies et la conférence des quatre Grands, réunies à New York à la fin de l’automne, ont crée une atmosphère de détente. [...] On doit se féliciter sans réserve de cette évolution. [...] Ce serait une erreur toutefois d’être trop pessimiste et de sous-estimer les éléments positifs qui existent aujourd’hui.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 19.2.1947, DDS, Bd. 16, no. 111.

sacrifices, n'a été atteint, mais que le monde est plus dangereusement divisé qu'il ne l'a jamais été [...].⁶¹⁵

Dass die Schweiz bereits unmittelbar nach der Erklärung der „Truman-Doktrin“ vom 12. März 1947 vom Kalten Krieg erfasst wurde, belegt ein Telegramm Zehnders an die Gesandtschaft in Athen. Darin wies der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten seinen Gesandten darauf hin, dass nach der Rede des US-Präsidenten ein schweizerischer Kredit an die griechische Regierung nicht mehr möglich sei, da diese auch von den Vereinigten Staaten unterstützt würde. Sollte der Bundesrat Griechenland trotzdem Gelder zukommen lassen, würde er damit automatisch die Sowjetunion brüskieren, was Neutralitätspolitik problematisch wäre:

[N]ous trouvons à la suite message Truman devant situation nouvelle et dangereuse. Dernier crédit américain constitue geste politique avec pointe contre URSS. Ne saurions nous rallier d'aucune façon à cette politique incompatible avec politique de neutralité suisse. Quelles que soient les sympathies suisses pour la Grèce le moment est inopportun pour discuter aide à la Grèce.⁶¹⁶

Zehnders Telegramm ist ein eindrücklicher Beleg dafür, wie die schweizerische Aussenpolitik durch die Veränderung des internationalen Systems vor neuartige und schwerwiegende Probleme gestellt wurde. Da dieses System nicht nur polarisiert, sondern auch ideologisiert war, blieb in diesem Spannungsfeld kaum mehr Platz für eine unabhängige Politik der Neutralen.

Petitpierre hatte die Bedeutung und Tragweite dieser Entwicklung für die eidgenössische Konzeption rasch erkannt. Hier wurde die schweizerische Neutralität zentral in Frage gestellt. Es galt, die schweizerische Aussenpolitik noch einmal grundsätzlich zu überdenken. Anlässlich der Jahresversammlung seiner Gesandten in Bern im September 1947 erläuterte der Aussenminister ausführlich die Schwierigkeiten, welche die Zweiteilung der Welt, insbesondere Europas, für die Schweiz mit sich brachten. Bis 1939, sagte der EPD-Vorsteher, sei die Eidgenossenschaft in ein Gleichgewichtssystem eingebettet gewesen, das die helvetische Neutralität als einen wichtigen Bestandteil des europäischen Völkerkonzerts betrachtet habe. Heute aber befinde sich die Schweiz in einer

⁶¹⁵ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, zum Nationalfeiertag in La Chaux-de-Fonds, 1.8.1947, DDS, Bd. 17, no. 15.

⁶¹⁶ Der Vorsteher der APA, A. Zehnder, an die Gesandtschaft in Athen, 19.3.1947, DDS, Bd. 16, no. 116.

ganz neuen Lage. Europa sei nicht mehr sein eigener Herr, sondern aufgeteilt zwischen zwei Fremdmächten:

Ce qui, pour notre pays, me paraît important, c'est que l'Europe – ou plus exactement des Etats de l'Europe – a perdu la maîtrise de son destin, c'est que son existence ne dépend plus d'elle-même, mais qu'elle est là, impuissante et divisée, entre les USA et l'URSS. Une partie de l'Europe – des Etats de l'Europe – a déjà perdu son indépendance. D'autres sont le terrain de luttes entre les deux blocs: France et Italie. Pour le moment, ces deux pays restent attachés à l'Occident, mais leur difficultés intérieures peuvent avoir des conséquences imprévisibles. [...] En somme, il y a aujourd'hui – c'est la tragédie de l'Europe – deux politiques qui s'opposent en Europe: une politique américaine qui, quelles que puissent être les arrière-pensées des USA, a au moins le mérite de tendre au relèvement du continent, et une politique soviétique inspirée du désir de maintenir l'Europe dans l'état de faiblesse et de division qui assurera la suprématie russe et permettra à l'URSS d'atteindre ultérieurement certains objectifs permanents de sa politique extérieure.⁶¹⁷

Diese neue Konstellation, referierte Petitpierre weiter, sei nun trotz des neuen Mächtegleichgewichts sehr problematisch für die Neutralität. Zwei konkrete Gründe nannte der Aussenminister, warum die Eidgenossenschaft mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert werde. Einerseits sah er, wie schon Zehnder in seinem Telegramm, im Antagonismus zwischen den USA und der Sowjetunion ein Nullsummenspiel, das für eine Politik des Dazwischenstehens keinen Raum lassen würde:

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.⁶¹⁸

Damit implizierte er, dass die ideologisch geprägte Konfrontation des Kalten Krieges anders als der deutsch-französische Gegensatz, der den Charakter der schweizerischen Aussenpolitik bis 1939 massgeblich bestimmt hatte, kein geeigneter Bezugsrahmen für die Neutralität sein konnte.

Andererseits, und aus der Sicht Petitpierres vielleicht noch gravierender, musste die helvetische Neutralitätspolitik nur schon deshalb fragwürdig erscheinen,

⁶¹⁷ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26. Eine fast identische Rede hielt der Aussenminister am 16. und 17.9.1947 vor den aussenpolitischen Kommissionen. Vgl. dazu: Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats, 16. und 17.9.1947, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 213-217.

⁶¹⁸ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.

weil die Schweiz als demokratischer und liberaler Staat nicht nur geographisch, sondern vor allem auch wertemässig zum westlichen Lager gehörte. Folglich war sie genauso vom Vormarsch des Sowjetkommunismus bedroht wie die übrigen westeuropäischen Staaten, dessen Schicksal sie teilte. Die Konsequenz daraus musste sein, wie der Aussenminister seinen Gesandten darlegte, dass die Eidgenossenschaft den Kampf in Europa gegen den Kommunismus nicht bloss unbeteiligt beobachten dürfe:

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 me 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 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.⁶¹⁹

Diese Quelle macht deutlich, wie gross die Angst des EPD-Vorstehers vor einer weiteren Expansion der Sowjetunion war und wie sehr er deshalb seine eigene aussenpolitische Konzeption in Frage stellte. Wenn die Vereinigten Staaten für das freie Europa und damit auch für die Schweiz die letzte Chance im Kampf gegen den Kommunismus waren, wie er mehrfach betonte,⁶²⁰ wie sollte sich dann die Eidgenossenschaft gegenüber Washington und dessen Bemühungen zur Stärkung des Westens verhalten? Was bedeutete die Zweiteilung der Welt und die faktische Zugehörigkeit der Schweiz zu einem der beiden Blöcke für die helvetische Neutralität?

Petitpierre hatte auf diese fundamentale Frage keine einfache Antwort. Gegenüber seinen Gesandten machte er lediglich geltend, dass die internationale Situation auf jeden Fall noch einmal eine Überarbeitung der aussenpolitischen Doktrin bedinge:

⁶¹⁹ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.

⁶²⁰ Vgl. dazu etwa Petitpierres Ausführungen in einer Notiz zum Marshallplan: *Interne Notiz des EPD vom Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, PLAN MARSHALL, 22.6.1947, DDS, Bd. 17, no. 6*: „Actuellement, nous avons d'un côté l'URSS et les Etats satellites (la plupart malgré eux) qui sont les adversaires de notre régime de démocratie et de liberté, de l'autre les USA qui sont – je crois qu'il faut avoir le courage de le reconnaître – la dernière chance de l'Europe et sans l'aide desquels l'Europe est incapable de se défendre contre le totalitarisme soviétique et de se relever économiquement.“

Comment est-ce que nous pouvons, dans cette situation nouvelle, pratiquer notre politique de neutralité? [...] Il ne suffit pas d'affirmer notre neutralité. Il s'agit de rechercher comment la politique de neutralité peut être adaptée aux circonstances actuelles.⁶²¹

Unmissverständlich zu verstehen gab der Aussenminister, dass die nötigen Modifikationen der Konzeption auf keinen Fall die Preisgabe der Neutralität bedeuten dürften. Ihr müsse die Schweiz treu bleiben, fuhr er in seiner Rede fort und betonte, dass ein Beitritt zu einem politischen Bündnis nicht zur Diskussion stehe.⁶²² Damit steckte er das Feld für mögliche konzeptionelle Veränderungen ab. Obwohl er sich der verminderten Praktikabilität und der moralischen Fragwürdigkeit der Neutralität bewusst war, machte er deren Beibehaltung zu einer Prämisse der zu überarbeitenden Doktrin. Das konzeptionelle Hauptmittel der Richtlinien von 1946 sollte relativiert, nicht aber aufgegeben werden.

Bemerkenswert an dieser Position Petitpierres ist die Parallele zu seiner Politik gegenüber den Vereinten Nationen 1945/46. Wie schon damals war er nun auch im Kontext des Kalten Krieges entschlossen, an der Neutralität festzuhalten, obwohl diese im internationalen System keinen Platz fand, was ihren sicherheitspolitischen Wert in Frage stellen musste. Und wie schon damals stiess er mit diesem Entscheid auch 1947 kaum auf Widerstand bei den übrigen politischen Entscheidungsträgern. In den Debatten an der Jahrestagung der Gesandten, welche sich um die Konsequenzen der politischen Bipolarisierung für die schweizerische Aussenpolitik drehten, zeigten sich zwar einige Teilnehmer sehr skeptisch bezüglich einer plausiblen Weiterführung der Neutralitätspolitik, doch sprach sich keiner für eine Aufgabe dieses Kurses aus. Symptomatisch in diesem Zusammenhang war die Meinung Stuckis, die Eidgenossenschaft solle sich so lange als neutral bezeichnen, wie sie könne, selbst wenn sie damit eine Politik der Opportunität betreibe.⁶²³

⁶²¹ Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.

⁶²² Ebd.

⁶²³ *Protokoll der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, CONFÉRENCE DES MINISTRES: BERNE, 12 SEPTEMBRE 1947, 12.9.1947, BA, E 2800/1967/61/65*. Auf dieses 63seitige Protokoll sei hier besonders hingewiesen, enthält es doch neben der edierten Rede Petitpierres zahlreiche weitere interessante Aussagen verschiedener aussenpolitischer Akteure zur Bedeutung des Kalten Krieges für die Schweiz. Zur Rede des Aussenministers vgl.: *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26*.

Eine eigentliche Grundsatzdebatte zur Neutralität fand also auch 1947 nicht statt, obwohl sich die Schweiz diesmal nicht mehr nur wirtschaftlich und moralisch, sondern vor allem auch sicherheitspolitisch bedroht fühlte. Obschon die helvetischen Entscheidungsträger, allen voran Petitpierre, im beginnenden Kalten Krieg die Funktionalität der Neutralität als Sicherheitsstrategie zumindest bezweifelten, lassen sich in den Akten keinerlei Anzeichen dafür finden, dass eine Aufgabe dieses Mittels 1947 ernsthaft in Erwägung gezogen wurde.⁶²⁴ Dieses bedingungslose Festhalten an der traditionellen Politik zu erklären, fällt vor dem Hintergrund der kommunistischen Bedrohung noch weit schwerer als in der unmittelbaren Nachkriegszeit.

Gerade die Unergiebigkeit der Quellen, d.h. das weitgehende Fehlen von Evaluationen bezüglich einer Abkehr von der Neutralität, lässt aber zumindest einen zentralen Schluss zu: Innenpolitische Motive, wie sie von Hans Ulrich Jost, Peter Hug und teilweise von Mauro Mantovani postuliert werden,⁶²⁵ vermögen

⁶²⁴ Bezeichnend für diesen Umstand ist ein Exposé Petitpierres vor dem Bundesrat im Frühjahr 1948, worin der Aussenminister – geprägt von offensichtlicher Kriegsangst nach dem kommunistischen Umsturz in Prag – die Wirksamkeit der Neutralität zur Erreichung der nationalen Interessen, d.h. vor allem zur Bewahrung der Unabhängigkeit, verneinte, daraus aber keine Konsequenzen zu ziehen bereit war. Petitpierre führte aus, die frühere völkerrechtliche Anerkennung der Neutralität besitze kaum mehr Relevanz, da die neuen Weltmächte nicht daran gebunden seien. Auch sei mit der antikommunistischen Haltung der Schweiz eine Neutralität zwischen den Blöcken nicht realistisch und moralisch nicht haltbar. Zudem sei die Neutralität nicht unbedingt der Hauptgrund gewesen für die Unversehrtheit der Eidgenossenschaft während des Zweiten Weltkrieges, weshalb sie nicht automatisch als Garant der nationalen Sicherheit interpretiert werden dürfe, sondern nur als aussenpolitisches Mittel zu betrachten sei. Trotz dieser Einschätzungen wollte der Aussenminister die Frage der Konsequenzen nicht ansprechen: „On peut laisser cette question sans réponse.“ *Exposé des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat*, 9.3.1948, DDS, Bd. 17, no. 61. Zum Kontext und der Bedeutung dieser Quelle vgl. auch: Cerutti, *La politique de défense de la Suisse*, 113f. Abgesehen von dieser Bundesratssitzung erörterte Petitpierre die Frage der Neutralität hauptsächlich auf privater Ebene. So schrieb er in einem persönlichen Brief an Burckhardt vom 23.2.1948, dass er sich bisweilen frage, ob die Eidgenossenschaft ihre Neutralität nicht doch aufgeben müsste: „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 et déclarer publiquement, pour éclairer notre opinion, qu’il fait peser une menace mortelle sur notre pays.“ Zitiert aus: Perrenoud, *La diplomatie et l’insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)*, 141. Warum solche Gedanken Petitpierres nicht in eine Evaluationsdebatte einfließen, ist Gegenstand einer laufenden Lizentiatsarbeit (1999/2000) von Daniel Trachsler an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich.

⁶²⁵ Vgl. dazu die Diskussion der entsprechenden Literatur in der Einleitung dieser Arbeit.

das Festhalten des Bundesrats an der Neutralität nicht hinreichend zu erklären. Hätten die politischen Entscheidungsträger primär aus Gründen der Machterhaltung, der Bewahrung ihres wirtschaftlichen Handlungsspielraums oder aus anderen Partikularinteressen eine auf die Neutralität fokussierte Politik betrieben, so wäre für das Jahr 1947 in den Evaluationen ein Abwägen zwischen diesen Motiven und der abnehmenden sicherheitspolitischen Funktionalität der Neutralität zu erwarten gewesen. Da solche Debatten auch im Kontext einer manifesten Angst vor der weiteren Expansion des Sowjetkommunismus ausblieben, muss davon ausgegangen werden, dass die Neutralität im damaligen aussenpolitischen Diskurs als gegebene Konstante interpretiert wurde. Sie war nicht an konkrete innen- oder sicherheitspolitische Interessen gekoppelt, sondern galt als unantastbares Fundament der schweizerischen Aussenpolitik. Petitpierre wies zwar gelegentlich darauf hin, dass die Neutralität im Grunde genommen nur ein Mittel der Aussenpolitik sei.⁶²⁶ Dennoch lässt sich erkennen, dass er in dieser Maxime weit mehr sah und sie nur schon wegen ihrer tiefen Verankerung im eidgenössischen Selbstverständnis als eine Grundbedingung schweizerischer Existenz verstand – eine Einschätzung, welche die übrigen politischen Akteure mit ihm teilten. Die Neutralität musste deshalb in der helvetischen Konzeption unabhängig vom sich wandelnden internationalen System Bestand haben. Verändern liess sich allenfalls ihr Stellenwert respektive ihr Umfang. Mehr stand zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion.

Zu diesem Prinzipiencharakter der Neutralität beigetragen haben dürfte neben der durch den Krieg bedingten Affinität vor allem Petitpierres Strategie der Neutralitätsüberhöhung in der unmittelbaren Nachkriegszeit, die den Hauptpfeiler der aussenpolitischen Konzeption verabsolutierte. Mittels der Rhetorik des helvetischen Sonderfalls war seit 1945 unablässig propagiert worden, dass die Neutralität als grundlegendes Wesensmerkmal der Eidgenossenschaft zu betrachten sei. War der Gedanke des Sonderfalls ursprünglich funktional auf das Ziel einer internationalen Anerkennung der schweizerischen Neutralität im System der kollektiven Sicherheit ausgerichtet gewesen, so zeigen die Quellen, dass er sich zur Zeit des beginnenden Kalten Krieges bereits verselbständigt hat. Die Betonung der Einzigartigkeit hatte die eidgenössische „Neutralitätsmentalität“ auch ausserhalb des Uno-Kontexts entscheidend zementiert – eine Beobachtung, die nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die politischen

⁶²⁶ *Exposé des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat*, 9.3.1948, DDS, Bd. 17, no. 61.

Entscheidungssträger zutrifft. So lässt sich in den Akten von 1947 kaum mehr erkennen, wieviel Strategie und wieviel tatsächliche Überzeugung hinter den Voten der politischen Akteure zum „Sonderfall Schweiz“ stand. Tendenziell ist aber ein Prozess der „Verinnerlichung“ des Sonderfallgedankens auch bei den Eliten festzustellen. Die Neutralität liess sich deshalb nicht einfach durch einen Willensentscheid aufgeben, selbst wenn sie, wie im veränderten internationalen Umfeld 1947, keinen Sicherheitsgewinn versprach. Unabhängig davon, ob sie der Schweiz zum Vor- oder zum Nachteil gereichte, stand sie im Mittelpunkt des schweizerischen Selbstverständnisses. Dass Niklaus von der Flüe, der Urvater einer neutralen, vorsichtigen Aussenpolitik, ausgerechnet 1947 heiliggesprochen wurde, kann in diesem Kontext kaum überraschen.⁶²⁷

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnis ist nun zu untersuchen, welche konkreten Modifikationen Petitpierre im Kontext des beginnenden Kalten Krieges und unter der Prämisse der Beibehaltung der Neutralität an seiner Konzeption vornahm. Der Aussenminister war sich bewusst, dass sich der neuerliche Evaluationsprozess auf zwei entscheidende Sachfragen konzentrieren musste: das Verhältnis der Eidgenossenschaft zu den nun paralysierten Vereinten Nationen sowie die Politik gegenüber dem geteilten Europa. Entsprechend umschrieb er die Thematik, mit welcher sich seine Gesandten im Hinblick auf ihre Jahresversammlung auseinandersetzen hatten:

Le conflit entre les Etats-Unis et l'Union soviétique et la position de l'Europe, et de la Suisse en particulier, dans ce conflit. Quelle doit être l'attitude de la Suisse et quel rôle peut-elle jouer dans les tentatives d'organisation du monde (Nations Unies) et de reconstruction politique et économique de l'Europe? Comment doit-elle pratiquer sa politique de neutralité dans la conjoncture actuelle, en tenant compte des exigences qu'imposent à notre pays à solidarité internationale et ses propres intérêts?⁶²⁸

Die folgenden Ausführungen orientieren sich an diesen Traktanden Petitpierres. Zunächst werden die Auswirkungen des Kalten Krieges auf die helvetische Uno-Politik analysiert, bevor dann die Herausbildung einer Europa-Politik und die daraus resultierenden Folgen für die Konzeption der Aussenpolitik Gegenstand der Untersuchung sind.

⁶²⁷ Zur Heiligssprechung vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 116.

⁶²⁸ *Protokoll der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, CONFÉRENCE DES MINISTRES: BERNE, 12 SEPTEMBRE 1947, 12.9.1947, BA, E 2800/1967/61/65.

4.2 Rückwirkung der Paralyisierung der Vereinten Nationen auf die aussenpolitische Konzeption

Anlässlich der bereits mehrfach erwähnten Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten am 12. September 1947 in Bern referierte Petitpierre auch zur Frage der künftigen Uno-Politik des Bundesrats. Dabei machte er keinen Hehl daraus, welche Schlussfolgerungen seiner Meinung nach aus der Lähmung des Sicherheitsrats und dem daraus folgenden Nichtfunktionieren der Vereinten Nationen für die eidgenössische Aussenpolitik zu ziehen waren:

Je considère aujourd'hui que notre accession aux Nations Unies est un problème secondaire et inactuel.⁶²⁹

Mit der Erkenntnis, dass die kollektive Sicherheit angesichts der Bipolarisierung der Weltpolitik nicht zu verwirklichen war, verlor für Petitpierre die Frage eines Uno-Beitritts an Relevanz. Hatte die Dringlichkeit des Problems einer schweizerischen Mitgliedschaft bereits Ende 1946 markant abgenommen, verschwand sie mit dem Entstehen des Kalten Krieges vollends. Der Aussenminister erklärte in seiner Rede sogar, ein Fernbleiben von den Vereinten Nationen bringe der Schweiz mehr Vor- als Nachteile. Das einzige Interesse an einem Beitritt bestehe zur Zeit darin, eine explizite Anerkennung der Neutralität zu bekommen, aber dies sei unrealistisch.⁶³⁰

Konzeptionell gesehen konnte der Eidgenossenschaft die Blockierung der Weltorganisation nur gelegen kommen. Die Inkompatibilität des Neutralitätsrechts mit dem neuen Völkerrecht der Uno wurde dadurch vorläufig faktisch bedeutungslos. Innerhalb der gelähmten Vereinten Nationen gewann die Neutralität gar eine gewisse Akzeptanz und Relevanz. Ausdruck fand dieser Umstand in den Ende 1947 konkreten – wenn auch letztlich nicht umgesetzten – Plänen der Uno, ihre dritte Generalversammlung aus Rücksicht auf die kommunistischen Staaten von New York nach Genf zu verlegen.⁶³¹

⁶²⁹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.

⁶³⁰ Ebd.

⁶³¹ Die schweizerischen Akteure, allen voran Petitpierre, Ruediger und Secrétan, zeigten sich anfänglich sehr skeptisch zu diesen Absichten, da sie sich vor einer Eskalation der internationalen Spannungen während einer allfälligen Sitzung auf helvetischem Boden fürchteten. Zwar gab Petitpierre schliesslich grünes Licht, doch machte aus dem Bewerberfeld schliesslich Paris das Rennen. Vgl. dazu: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen*

Modifikationen an der eidgenössischen Neutralitätspolitik drängten sich durch die Paralyse der Vereinten Nationen deshalb nicht auf. Stattdessen ist zu konstatieren, dass das Uno-System 1947 nicht mehr länger den Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik darstellte. Sobald es die internationale Ordnung nicht mehr dominierte und damit auch keine Gefahr mehr für die Neutralität bedeutete, rückte es zusehends aus dem Blickfeld des Bundesrats – wie auch der helvetischen Medien.⁶³² Vor dem Nationalrat bezeichnete Petitpierre das Verhältnis zu den Vereinten Nationen 1947 zwar nach wie vor als Hauptproblem der helvetischen Aussenpolitik und drückte auch immer noch seine Hoffnung auf einen Sonderstatus in der Organisation aus,⁶³³ doch entsprachen diese Aussagen nicht mehr den Tatsachen. Im vertraulichen Rahmen der aussenpolitischen Kommission gab der Vorsteher des EPD zu verstehen, dass die Uno seiner Meinung nach nur noch ein Instrument der Grossmächte und deshalb ein „Triumph der Heuchelei“ sei.⁶³⁴

Gesandten in London, P. Ruegger, 3.11.1947, DDS, Bd. 17, no. 33; Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, 29.11.1947, DDS, Bd. 17, no. 42; Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie, 23.1.1948, BA, E 2001-04 (-) 5/19 F.33.3.1; Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, T. Lie, an den Chef der AIO, D. Secrétan, 17.2.1948, BA, E 2001-04 (-) 5/19 F.33.3.1.

⁶³² Zur Berichterstattung der Medien über die Uno 1947 vgl.: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 114.

⁶³³ Als Antwort auf eine Motion des sozialdemokratischen Parlamentariers Perret vom 21. März 1946, welche vom Bundesrat Massnahmen forderte, dass die Schweiz „unter für ihre Sicherheit vorteilhaften Bedingungen“ in die Uno eintrete, hielt Petitpierre am 20. März 1947 vor dem Nationalrat eine Rede zu seiner Politik gegenüber den Vereinten Nationen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass es dem Aussenminister mühelos gelang, die grosse Kammer zu einer Abänderung des Motionstextes zu bewegen und darin die Kondition eines expliziten Neutralitätsvorbehalts unterzubringen. Petitpierres Rede ist teilweise ediert in: Roulet, *Max Petitpierre, 208-212*. Vgl. zum vollständigen Text: *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat, RÉPONSE DE M. LE CONSEILLER FÉDÉRAL MAX PETITPIERRE, CHEF DU DÉPARTEMENT POLITIQUE, À LA MOTION DÉPOSÉE PAR M. LE CONSEILLER NATIONAL PERRET, CONCERNANT L'ENTRÉE ÉVENTUELLE DE LA SUISSE DANS L'ONU, 20.3.1947, BA, E 2800 1967/59/7*. Abgedruckt wurde die Rede zudem in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 21.3.1947. Zur Vorbereitung der Rede vgl. die Materialien in: BA, E 2001-04 (-) 5/5 F.22.03.2. Der Ständerat erklärte die Motion am 17.6.1947 für erheblich. 1952 wurde ihre Abschreibung stillschweigend genehmigt. Vgl. dazu: Haegler, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus*, 244.

⁶³⁴ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 21.5.1947, BA, E 2800 1967/60/1*.

Der markante Relevanzverlust der Uno für die helvetische Aussenpolitik manifestierte sich auf vielfältige Weise. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang erscheint insbesondere die Einstellung des 1945 begonnenen Weissbuch-Projekts. Obwohl im Sommer 1947 endlich sämtliche Studien fertiggestellt waren, entschied sich das EPD letzten Endes gegen eine Publikation, trotz der äusserst intensiven Vorbereitungen in den Jahren zuvor.⁶³⁵ Ein Grund dafür war die mangelhafte Qualität einiger Artikel, über deren Aussagen zudem interdepartementale Differenzen bestanden. Ausschlaggebend für den Abbruch des Projekts aber war, wie Secrétan am 15. September 1947 gegenüber Burckhardt ausführte, dass die Frage eines Uno-Beitritts an Aktualität eingebüsst hatte:

En 1946, au moment où il était question pour la Suisse d'une adhésion éventuelle aux Nations Unies, M. Petitpierre avait eu l'idée de créer un climat aussi favorable que possible à la reconnaissance de notre neutralité, en publiant un ouvrage, sorte de Livre Blanc, où se trouveraient décrites nos principales activités charitables. [...] Toutefois, étant donné la crise par laquelle passent actuellement les Nations Unies, le but premier que M. Petitpierre avait eu en vue semble disparaître. On pourrait se demander si toute l'entreprise présente encore quelque intérêt.⁶³⁶

Bezeichnend für die schweizerische Wahrnehmung der Vereinten Nationen im beginnenden Kalten Krieg war auch der Entscheid des Bundesrats, die Beobachterdelegation für die zweite Generalversammlung der Weltorganisation personell zu reduzieren und nur noch für kurze Zeit nach New York zu entsenden. Die Traktanden wurden als bedeutend weniger interessant als noch 1946 eingeschätzt, und für die Eidgenossenschaft stand diesmal kaum mehr etwas auf

⁶³⁵ Vgl. Kap. 2.3.3.1.

⁶³⁶ *Der Chef der AIO, D. Secrétan, an den schweizerischen Gesandten in Paris, C. Burckhardt, 15.9.1947, BA, E 2001 1/98 B.51.10.1*. Vgl. dazu die Ausführungen Petitpierres vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zu Beginn des Jahres, als der Relevanzverlust der Uno noch nicht absehbar war: „Nous publierons probablement l'ouvrage en préparation sur notre neutralité active, dont la plupart des chapitres sont déjà écrits.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 19.2.1947, DDS, Bd. 16, no. 111*. Ähnliche Schreiben wie an Burckhardt gingen auch an Ruegger sowie Minister Arthur de Pury. Vgl. zu dieser Korrespondenz: BA, E 2001 1/98 B.51.10.1. Obwohl sich die beiden Gesandten wie auch de Pury für eine Publikation aussprachen, kam es nie soweit. Vervielfältigungen des Manuskripts wurden aber an die Universitätsbibliotheken in Genf und Neuenburg abgegeben. Vgl. dazu: Zala, *Gebändigte Geschichte*, 34f. sowie 119, Anmerkung 117. Bemerkenswert ist ferner, dass die Unterlagen zum Weissbuch nicht etwa in den Akten des EPD verstaubten, sondern – wie das Benutzerverzeichnis des Dossiers verrät – noch 1962 von Aussenminister Wahlen sowie Rudolf Bindschedler studiert wurden.

dem Spiel. Helvetische Vertreter sollten deshalb nur noch präsent sein, um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, der Bundesrat wäre an der Uno desinteressiert.⁶³⁷

Verkam das Ziel eines Beitritts 1947 also zur blossen Rhetorik, so war der Bundesrat doch weiterhin bestrebt, eine „Politik der Zusammenarbeit“⁶³⁸ oder, wie es Ruegger an der Jahresversammlung der Gesandten nannte, eine „politique discrète de présence“⁶³⁹ mit den Vereinten Nationen zu pflegen. Trotz aller Schwächen wurde die Existenz einer Weltfriedensorganisation nach wie vor positiv bewertet, da sie als Diskussionsforum diene und damit helfe, das Kriegsrisiko zu schmälern. Petitpierre erklärte gegenüber der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats denn auch, die Schweiz wolle der Uno wohlgesinnt bleiben:

Une politique négative à l'égard des Nations Unies serait stérile. Notre destin est si étroitement lié à celui de l'Europe qu'il ne peut nous être indifférent que les Nations Unies échouent ou réussissent.⁶⁴⁰

Der Aussenminister sprach sich deshalb für eine Fortführung seiner Uno-Politik aus. Deren Schwerpunkte sollten weiterhin das Engagement im „technischen“ Multilateralismus sowie der Ausbau des Standorts Genf bilden, wie es in den Richtlinien Ende 1946 festgelegt worden war.⁶⁴¹

⁶³⁷ *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2091. LA SUISSE ET LA DEUXIÈME ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 19.9.1947, BA, E 1004.1 1/485. Entsandt wurden Secrétan sowie der bereits in Washington weilende Bruggmann, wobei die beiden so spät in New York ankamen, dass sie den grössten Teil der Versammlung verpassten. Vgl. dazu: *Bericht des schweizerischen Beobachters an der 2. Uno-Generalversammlung in New York*, D. Secrétan, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, DEUXIÈME ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 1.11.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/18a F.33.2.21.0.

⁶³⁸ *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947*, 24.3.1948, 116.

⁶³⁹ *Protokoll der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, CONFÉRENCE DES MINISTRES: BERNE, 12 SEPTEMBRE 1947, 12.9.1947, BA, E 2800/1967/61/65.

⁶⁴⁰ *Protokoll der Sitzung der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 21.5.1947, BA, E 2800 1967/60/1.

⁶⁴¹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26; *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947*, 24.3.1948, 116-120.

Auf Widerstand stiess er mit dieser Position bei den übrigen Entscheidungsträgern nicht.⁶⁴² Eigentliche Debatten über die Konsequenzen des Kalten Krieges für das helvetische Verhältnis zur Uno fanden denn auch gar nicht statt. Die in der unmittelbaren Nachkriegszeit geäusserten Hoffnungen Rappards und Rueggers, dass eine allfällige Verschlechterung der internationalen Beziehungen eine neutrale Sonderstellung der Schweiz in der Organisation begünstigen könnte, hatten sich als unrealistisch erwiesen. Die Uno konnte der Eidgenossenschaft in dieser Zeit der Krise keinen Spezialstatus zugestehen, da eine erste Änderung der Charta mit Sicherheit eine Fülle von weiteren Anträgen und Forderungen anderer Staaten mit sich gebracht hätte. Auch wäre ein Beitrittsgesuch Berns 1947 wohl bereits wieder mit einem sowjetischen Veto blockiert worden. Andererseits war der Bundesrat auch jetzt nicht bereit, den Vereinten Nationen als „stillschweigend Neutraler“ beizutreten, da der amerikanisch-sowjetische Gegensatz eine Politik des Dazwischenstehens in diesem politischen Gremium noch schwieriger machen musste. Obschon absehbar war, dass in der Praxis kaum Zwangsmassnahmen zustandekommen würden, welche die Neutralität gefährden könnten, stand für die Schweiz ein Uno-Beitritt demnach nicht mehr zur Diskussion.

Die zunehmende politische Blockierung der Vereinten Nationen wirkte sich deshalb nur insofern auf die schweizerische Aussenpolitik aus, als sie den Bundesrat in seinem konzeptionellen Entscheid gegen eine Mitgliedschaft in der Weltorganisation bestärkte und ihn von seinem Legitimationsproblem bezüglich des Alleingangs vorderhand entband. Weder im In- noch im Ausland stiess die vorsichtige Uno-Politik der Schweiz angesichts der sich abzeichnenden Polarisierung des internationalen Systems 1947 auf Kritik.⁶⁴³

⁶⁴² *Protokoll der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, CONFÉRENCE DES MINISTRES: BERNE, 12 SEPTEMBRE 1947, 12.9.1947, BA, E 2800/1967/61/65.

⁶⁴³ Es ist bemerkenswert, dass sich für das ganze Jahr 1947 lediglich zwei negative Bemerkungen zum Uno-Kurs Petitpieres ausfindig machen lassen, die zudem beide vor der Verkündung der „Truman-Doktrin“ geäussert wurden. So forderte der „Bund schweizerischer Frauenvereine“ den Bundesrat am 10.3.1947 im Namen von 1000 Frauen dazu auf, alles zu unternehmen, um der Uno möglichst schnell beizutreten. *Die Präsidentin des Bunds schweizerischer Frauenvereine, A. Jeannot-Nicolet, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, JOURNÉE INTERNATIONALE DES FEMMES POUR LA PAIX, 10.3.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/3. Kritik vermeldete ebenfalls der schweizerische Gesandte in Ottawa, demzufolge aus kanadischer Sicht „die Ausnahmestellung, welche die Schweiz durch ihre Neutralitätspolitik beanspruche, heute nicht mehr in den Gedankenrahmen der von allen zivilisierten Nationen angestrebten kollektiven Sicherheit hineinpasste. Es sei eine egoistische Einstellung, die wir einnehmen, indem wir

Auf der globalen, durch die Uno repräsentierten Ebene fand Petitpierres Konzeption im beginnenden Kalten Krieg also durchaus eine Bestätigung. Die Schwergewichtung der Neutralität und die Abstinenz von der Weltorganisation erwiesen sich für die Eidgenossenschaft im Kontext des bipolaren Antagonismus als der richtige Weg, um nicht von den propagandistischen Machtkämpfen der Weltmächte in diesem Gremium erfasst zu werden. Eine Mitgliedschaft hätte der Schweiz 1947 keinen Sicherheitsgewinn mehr gebracht. Vielmehr wäre sie Gefahr gelaufen, in Auseinandersetzungen verwickelt zu werden, die ihr keinen Nutzen, wohl aber peinliche Fragen bezüglich ihrer Neutralität hätten bringen können.

So blieb die Schweiz also auch im beginnenden Kalten Krieg als Sonderfall ausserhalb der Vereinten Nationen. Wie aber sollte der Bundesrat auf die Teilung Europas reagieren? Diese Frage war 1947 für die Schweiz wesentlich drängender und von grösserer Bedeutung als die Positionierung gegenüber der marginalisierten Weltorganisation. In Europa war die Eidgenossenschaft unmittelbar von den Konsequenzen des Kalten Krieges betroffen, hier sah sie ihre Neutralität, ja sogar ihre nationale Unabhängigkeit fundamental in Frage gestellt. So naheliegend die Reaktion des Bundesrats auf die Blockierung der Uno war, so komplex und kontrovers gestaltete sich die Frage der richtigen Haltung gegenüber den Ereignissen auf dem europäischen Kontinent. Welche Konsequenzen die schweizerischen Entscheidungsträger aus dem Ost-West-Gegensatz auf dieser regionalen Ebene für ihre Aussenpolitik zogen, soll im Folgenden untersucht werden.

4.3 Rückwirkung der Teilung Europas auf die aussenpolitische Konzeption

Am 5. Juni 1947 skizzierte der amerikanische Staatssekretär George Marshall anlässlich einer Rede an der Harvard-Universität einen in seinem Aussenministerium entworfenen Plan, wonach die Vereinigten Staaten den Europäern umfassende Hilfe für ihren wirtschaftlichen Wiederaufbau zur Verfügung stellen

nur dort mit der UNO zusammenarbeiten wollen, wo für uns Vorteile erwachsen, dass wir uns aber dort fernhalten, wo auch gewisse Verpflichtungen entstehen.“ *Der schweizerische Gesandte in Ottawa, V. Nef, an die AIO, 5.3.1947, BA, E 2001-04 (-) 5/2 F.20.*

würden. Das Angebot gelte für alle Staaten. Es sei nicht gegen eine Doktrin, sondern gegen Hunger, Armut, Verzweiflung und Chaos gerichtet. Bedingung sei einzig, dass sich die europäischen Staaten untereinander koordinierten und gemeinsam ein Programm ausarbeiteten, welches ihren konkreten Bedürfnissen entspreche. Die Initiative müsse von Europa kommen. Amerika werde seine Hilfeleistungen darauf ausrichten.⁶⁴⁴

Mit diesem *European Recovery Plan*, der als Marshallplan in die Geschichte eingehen sollte, reagierte Washington auf die katastrophalen wirtschaftlichen Verhältnisse im kriegsversehrten Europa. Zwei Jahre nach dem Ende des Krieges befand sich der Kontinent nach wie vor in einem ausgebluteten, wirtschaftlich desolaten Zustand. Die ehemals stolzen Weltmächte Grossbritannien und Frankreich lagen am Boden und konnten ihrem Führungsanspruch nicht mehr nachkommen, weshalb auch bald klar wurde, dass sie nicht mehr in der Lage waren, die europäische Wirtschaft aus eigener Kraft anzukurbeln.⁶⁴⁵

Entgegen der Rhetorik Marshalls war dessen Plan im Kern aber von einem ausgeprägt politischen Charakter. Die wirtschaftliche Stabilisierung Europas durch amerikanische Subventionen sowie durch Lieferungen von Rohstoffen und Nahrungsmitteln muss in erster Linie als Massnahme gegen die eminente Bedrohung durch den Sowjetkommunismus verstanden werden. Vor dem Hintergrund der „Truman-Doktrin“ zielte der Marshallplan auf eine Stärkung der noch nicht von der Sowjetunion besetzten Staaten Westeuropas, welche sowohl durch die Rote Armee in Osteuropa als auch innenpolitisch durch die Erfolge kommunistischer Parteien bedroht waren.⁶⁴⁶

So wurde die Sowjetunion nur zur Teilnahme eingeladen, damit nach der zu erwartenden Absage Stalin als Urheber der Blockbildung Europas bezeichnet werden konnte.⁶⁴⁷ Faktisch hatte die europäische Teilung seit 1945 Bestand, als Moskau seine Truppen nach der Kapitulation Deutschlands nicht mehr aus den osteuropäischen Staaten abzog und stattdessen kommunistische Satellitenregie-

⁶⁴⁴ Zu dieser Rede vgl.: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 277; Füllhaas, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan*, 14f. Das Standardwerk zum Marshallplan ist: Hogan, Michael J. *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

⁶⁴⁵ Hogan, *The Marshall Plan*, 30

⁶⁴⁶ Ebd., 44f.

⁶⁴⁷ Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 278.

rungen einzusetzen begann. Nach dem Scheitern zahlreicher Konferenzen wurde die Spaltung des Kontinents in zwei feindliche Blöcke 1947 unausweichlich, was sich unter anderem darin manifestierte, dass die Westalliierten in ihren Zonen im besetzten Deutschland gegen den Willen der Sowjetunion nicht mehr länger eine Politik der Produktionsbeschränkung verfolgten, sondern eine wirtschaftliche Gesundung und Stabilisierung anstrebten. In einem faktisch geteilten Europa und gegenüber einem Feind, der in seiner Ideologie vom Ziel einer Weltrevolution sprach und entsprechend expansiv einzuschätzen war, kam den Ressourcen und der potentiellen Wirtschaftskraft Deutschlands für die Verteidigung des Westens nunmehr wieder eine grosse Bedeutung zu. Der nördliche Nachbar der Eidgenossenschaft wurde folglich in die westlichen Koordinationsbemühungen weitgehend integriert.⁶⁴⁸

Die helvetischen Entscheidungsträger waren sich der politischen Zielsetzung des Marshallplans von Anfang an bewusst. Bereits die ersten Studien im EPD zur Rede des amerikanischen Aussenministers wiesen mit Nachdruck auf diesen Umstand hin. Petitpierre selber hielt in persönlichen Erörterungen zur Thematik am 22. Juni fest:

Il me paraît guère douteux que le plan Marshall qui poursuit un but économique et dans un certains sens humanitaire, a aussi une portée politique et qu'il contrecarre les plans de l'URSS, dont le succès est lié à la persistance du chaos actuel (non-conclusion et non-ratification des traités de paix, maintien de l'occupation militaire, sont les moyens qui permettent à l'URSS d'imposer sa volonté dans plusieurs pays, d'y détruire la démocratie et de préparer le terrain pour le développement du communisme).⁶⁴⁹

Da die Schweiz nach den äusserst positiven Reaktionen der britischen und französischen Regierung auf den Vorschlag Marshalls mit der Einladung an eine Konferenz der europäischen Staaten zur Koordination der Hilfsbegehren

⁶⁴⁸ Hogan, *The Marshall Plan*, 40-45.

⁶⁴⁹ *Interne Notiz des EPD vom Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, PLAN MARSHALL, 22.6.1947, DDS, Bd. 17, no. 6. Vgl. dazu auch die Ausführungen in einem Bulletin des EPD zur aussenpolitischen Entwicklung während der ersten zwei Wochen im Juli 1947, wo nach einer Übersicht zur Initiative Marshalls festgehalten wurde „Ces quelques propos tendent à démontrer le caractère nettement politique de l'attitude américaine qui, sous une forme nouvelle, poursuit des buts constants: arrêter l'emprise communiste en Europe, s'opposer par tous les moyens à une aggravation de la situation économique, de la misère, du chaos, qui sévissent presque partout et où la Russie trouve son profit.“ BULLETIN CONCERNANT LES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS SURVENUS ENTRE LE 1ER ET LE 15 JUILLET 1947, [undatiert, Juli 1947], DoDiS, no. 2335.

rechnen konnte,⁶⁵⁰ fand sie sich im Juni 1947 nun erstmals mit dem Dilemma konfrontiert, als vermeintlich Neutraler im beginnenden Kalten Krieg offiziell für die eine oder andere Seite Partei ergreifen zu müssen. Hatten die eidgenössischen Akteure im Zuge der Bipolarisierung und Ideologisierung der Weltpolitik schnell erkannt, dass ihre Neutralitätspolitik unter Umständen wenig praktikabel war, so mussten sie nun im Zusammenhang mit dem Marshallplan Stellung beziehen. Entweder würde die Schweiz an der Konferenz teilnehmen und damit Moskau brüskieren, oder sie würde ihr wie die kommunistischen Staaten fern bleiben, was wiederum als Affront gegen den Westen und dessen Kampf gegen den Totalitarismus interpretiert werden müsste.⁶⁵¹

Das konkrete Ereignis des Marshallplans stellte die Aussenpolitik der Eidgenossenschaft damit vor Probleme, wie sie im Spannungsfeld zwischen dem sich polarisierenden internationalen System und dem Konzept der Neutralität unweigerlich auftreten mussten. Das amerikanische Wiederaufbauprogramm wurde so für die Eidgenossenschaft zum Anlass, ihre aussenpolitische Doktrin auf die veränderten internationalen Parameter abzustimmen. Dieser Prozess der konzeptionellen Modifizierung beinhaltete zwei Komponenten: Einerseits musste sich der Bundesrat für oder gegen ein helvetisches Engagement im Rahmen der geplanten westeuropäisch-transatlantischen Zusammenarbeit entscheiden, andererseits musste er aus dieser Entscheidung die entsprechenden Konsequenzen für seine aussenpolitischen Richtlinien ziehen.

4.3.1 Der Entscheid für eine Teilnahme am Marshallplan

Petitpierre war sich der Dimension des Problems bewusst. Noch nie sei die Neutralitätspolitik der Eidgenossenschaft vor einem solch schwierigen

⁶⁵⁰ Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 278.

⁶⁵¹ Petitpierre formulierte dieses Dilemma der schweizerischen Aussenpolitik rückblickend an der Jahresversammlung seiner Gesandten im September 1947: „[O]u bien nous participons aux efforts qui s'accomplissent en vue de refaire l'Europe, qui sera l'Europe occidentale aussi longtemps que les Etats de l'Est ne s'associeront pas à cette action, et nous courons le risque de devenir suspects à l'URSS, qui veut confondre relèvement de l'Europe et diplomatie du dollar, et de nous exposer au reproche d'avoir opté pour l'USA contre l'URSS, et par conséquent d'être sortis de la neutralité; ou bien nous nous abstenons, en invoquant notre neutralité ou en ne l'invoquant pas, et nous prenons volontairement l'attitude que les Etats de l'Est ont été obligés de prendre.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.

Entscheid gestanden, hielt er in seinen Notizen zum Marshallplan fest, gab aber gleichzeitig zu erkennen, dass es für den Bundesrat im Grunde genommen nur eine Lösung geben könne:

Invoquer la neutralité pour justifier une abstention serait probablement pratiquer une politique de suicide. Ce serait aussi donner à la neutralité un sens qui se retournerait contre elle et contre notre pays, puisqu'elle impliquerait un refus d'admettre notre solidarité avec l'Europe [...].⁶⁵²

Aus Sicht des Aussenministers würde sich eine Verweigerungshaltung gegenüber den westeuropäischen Wiederaufbaubemühungen doppelt negativ auswirken, weil die Schweiz damit nicht nur auf der sowjetischen Seite stehen, sondern durch eine Nichtbeteiligung an den Abwehrmassnahmen einer weiteren Ausbreitung des Kommunismus gar Vorschub leisten würde.⁶⁵³ Obwohl die Eidgenossenschaft als Gläubigerland mit einem starken wirtschaftlichen Produktionsapparat nach dem Krieg keine amerikanischen Hilfsgelder beanspruchte, war Petitpierre deshalb von Beginn an der Überzeugung, dass der Bundesrat eine allfällige Einladung zur Teilnahme am Marshallplan nicht abschlägig beantworten dürfe. Die Motive hinter der amerikanischen Initiative mochten noch so egoistisch und imperialistisch sein, die Schweiz musste sich seiner Meinung nach aus eigenen sicherheitspolitischen Interessen an diesem Unterfangen beteiligen.⁶⁵⁴

Interessant ist, dass der Vorsteher des EPD trotz der Brisanz der Thematik seine Expertenkommission nicht zusammenrief. Die Evaluationen bezüglich der

⁶⁵² *Interne Notiz des EPD vom Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, PLAN MARSHALL, 22.6.1947, DDS, Bd. 17, no. 6.*

⁶⁵³ Besonders aussagekräftig für Petitpierres Haltung ist in diesem Zusammenhang dessen Beschreibung der Lage der Schweiz anlässlich einer Sitzung des Bundesrats Monate nach dem Entscheid zugunsten des Marshallplans: „Nous sommes dans un des deux camps par le simple fait que la Suisse est une démocratie. [...] Et nous n'avons pas le droit d'abandonner à d'autres le soin d'assurer notre salut – en restant nous – mêmes inertes et indifférents. En prenant une attitude passive, nous faisons le jeu de ceux qui sont nos adversaires, nous choisissons pour eux contre nous-mêmes.“ *Exposé des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat, 9.3.1948, DDS, Bd. 17, no. 61.*

⁶⁵⁴ Wörtlich meinte Petitpierre dazu: „[M]ême en mettant les choses au pire, en considérant que les USA poursuivent une politique égoïste et d'hégémonie économique, que le plan Marshall tend simplement à assurer d'une part la domination des USA sur l'Europe, et d'autre part à former autour de l'URSS un barrage aussi solide que possible, on doit, me semble-t-il, arriver à la conclusion que cette politique est la seule qui puisse sauver l'Europe [...].“ *Interne Notiz des EPD vom Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, PLAN MARSHALL, 22.6.1947, DDS, Bd. 17, no. 6.*

helvetischen Haltung gegenüber dem Marshallplan beschränkten sich auf die engsten Berater Petitpierres. Lediglich Ruediger und Burckhardt sowie die Gesandten in den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, Bruggmann und Flückiger, wurden vom Aussenminister konsultiert und gebeten, seine Einschätzungen zu kommentieren.⁶⁵⁵ Die Gründe für diese Verengung des Entscheidungsfindungsprozesses lassen sich den Quellen nicht entnehmen. Zu vermuten ist aber, dass der aus der Sicht Petitpierres offensichtliche Mangel an möglichen Alternativen zu einer Teilnahme am Marshallplan zum Entschluss führte, auf eine breitere Diskussion zu verzichten. Im Unterschied zur Uno-Frage, wo sich der junge Bundesrat nie ganz schlüssig war, wie notwendig ein Beitritt der Eidgenossenschaft letztlich sei, erkannte er diesmal frühzeitig, dass im Grunde genommen nur ein Weg in Frage kommen konnte.

Dennoch ist bemerkenswert, welche dominante Rolle Petitpierre in diesem Fall spielte. Selbst die Wirtschaftsverbände, die vom Entscheid für oder gegen den Marshallplan zentral betroffen sein mussten, wurden im Juni nicht in den Prozess der helvetischen Positionierung einbezogen, genausowenig wie Rappard, von dem sich der Aussenminister in dieser Frage spürbar distanzierte. Petitpierre war sich wohl im klaren darüber, dass sowohl breite Kreise der Wirtschaft als auch der Genfer Professor, der sich zuletzt bezüglich des Uno-Sitzes in Genf und des Beitritts zum Internationalen Gerichtshof als sehr dogmatischer Verfechter einer vorsichtigen Neutralitätspolitik erwiesen hatte, ein Engagement im Rahmen des Marshallplans ablehnen würden. Es drängte sich deshalb auf, diese Akteure gar nicht erst zu konsultieren.⁶⁵⁶

⁶⁵⁵ Per Telegramm erkundigte sich Petitpierre bei seinen vier Gesandten nach deren Sichtweise, wie sich die Schweiz gegenüber dem Marshallplan verhalten solle: „Veuillez me faire savoir aussi rapidement que possible si prise de position spontanée du Conseil fédéral dans le sens que Suisse prête à s'associer à réalisation du plan Marshall pour relèvement économique Europe vous paraîtrait justifiée et dans quelle forme éventuelle devrait être faite. [...] Envisage que serait dangereux de demeurer toujours à l'écart, mais qu'il m'est difficile d'apprécier si oportun intervenir à cette occasion. [...] Votre avis personnel me sera précieux.“ *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an die schweizerischen Gesandten in London (P. Ruediger), Paris (C. Burckhardt), Washington (K. Bruggmann) und Moskau (H. Flückiger), 19.6.1947, DoDiS, no. 2331.*

⁶⁵⁶ Fleury vertritt dagegen die Meinung, dass Petitpierre schlicht zuwenig Zeit blieb, um die Verbände zu konsultieren. Fleury, *Le patronat suisse et l'Europe*, 169f. Dem muss entgegengehalten werden, dass der Aussenminister im August 1946 in kürzester Zeit seine Experten zu mobilisieren vermocht hatte, um über die drängende Uno-Frage zu beraten. Zudem hatte der Vorort als einflussreichster Verband im Bundeshaus ein eigenes Büro und wäre demnach präsent gewesen. Dass Petitpierres Vorgehen, die Wirtschaftsverbände bewusst auszuklammern,

Wie entschlossen Petitpierre damals war, sich an der Initiative der USA zu beteiligen, wurde deutlich, als sich die Aussenminister Frankreichs, Grossbritanniens und der Sowjetunion vom 27. Juni bis zum 3. Juli 1947 in Paris trafen, um über den *European Recovery Plan* zu befinden und allenfalls eine Konferenz für alle interessierten Staaten vorzubereiten. Obwohl seine vier Gesandten, die er am 19. Juni um ihre Meinung gebeten hatte, erst per Telegramm ihre grundsätzliche Zustimmung zu seinem Vorhaben signalisieren konnten, ihre ausführlichen Analysen aber noch ausstehend waren,⁶⁵⁷ gab Petitpierre in einem Kommuniqué des Bundesrats am ersten Tag der Aussenministerkonferenz bekannt, dass die Schweiz im Falle einer Einladung am Marshallplan teilnehmen werde.⁶⁵⁸ Für helvetische Verhältnisse war dies eine aussergewöhnliche Massnahme. War Petitpierres Aussenpolitik generell durch eine abwartende Haltung gekennzeichnet, so handelte der EPD-Vorsteher hier mit einer Eile, wie sie danach während der gesamten Nachkriegszeit kaum mehr an den Tag gelegt wurde. Noch bevor die Traktanden, Teilnehmer und Ziele der geplanten Wirtschaftskonferenz klar waren, signalisierte die Eidgenossenschaft als eine der ersten Staaten überhaupt ihre Partizipationsbereitschaft.

durchaus begründet war, zeigte sich im nachhinein anhand der Einschätzungen, die etwa Homberger als Direktor des Vororts im September 1947 bezüglich der Probleme des Marshallplans für die Schweiz anstellte: „Unsere Lage ist [...] in mancher Hinsicht einzigartig und wir dürfen es wagen, unsere wirtschaftliche Gesundheit mit unseren eigenen Mitteln zu verteidigen. Wir haben bisher nicht eine egoistische Politik betrieben, sondern einen ansehnlichen Beitrag an den Wiederaufbau geleistet und es besteht kein Grund, nicht in gleicher Weise weiterzufahren. [...] Es ist auf jeden Fall eine schwierige Lage als einziger Gesunder in Gesellschaft von Patienten zu sitzen und bei allen Hilfsbegehren immer nein sagen zu müssen. Ich frage mich daher, ob man sich nicht auf eine beobachtende Position zurückziehen und vorläufig abwarten kann [...]. *Interne Notiz des EPD*, 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 ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE UND ÜBER ALLFÄLLIGE HANDELSVERTRAGSVERHANDLUNGEN MIT RUSSLAND, 23.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 29.

⁶⁵⁷ Die Telegramme Rueggers, Burckhardts, Bruggmanns und Flückigers trafen am 20. und 21. Juni im EPD ein. Sie befinden sich in: BA, E 2001 (E) 1/218. Vgl. dazu auch: Fleury, *La situation particulière de la Suisse*, 101f.

⁶⁵⁸ Im Kommuniqué vom 27.6.1947 hiess es: „[L]a 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 en est sollicité, doit être prêt à collaborer, sur un pied d'égalité avec les autres Etats, à l'établissement de ce plan, qui permettrait à l'Europe de réaffirmer, dans le domaine économique, une solidarité rompue ensuite de la dernière guerre.“ *Öffentliche Mitteilung des EPD*, ON COMMUNIQUE OFFICIELLE, 27.6.1947, BA, E 2800 1990/106/10.

Den Grund für seinen Aktionismus im Juni 1947 beschreibt Petitpierre in seinen Memoirenblättern. Er habe bereits zu Beginn der Aussenministerkonferenz eine schweizerische Zusage abgegeben, damit der Bundesrat nach dem zu erwartenden Rückzug der Sowjetunion nicht zwischen den dannzumal offiziell geteilten Lagern einen Entscheid zu fällen brauchte, sondern gegenüber der Öffentlichkeit auf den wirtschaftlichen, gesamteuropäischen Charakter des amerikanischen Hilfeprogramms hinweisen konnte.⁶⁵⁹ Was Petitpierre in seinen Erinnerungen nicht erwähnt, ist, dass er damit – einmal mehr – einem Ratschlag Rueggers folgte, der ihm bereits in seinem Telegramm vom 21. Juni nahelegte, die schweizerische Position unbedingt vor dem offiziellen Bruch zwischen den Alliierten öffentlich bekanntzugeben.⁶⁶⁰

Tatsächlich erwies sich dieses Vorgehen als kluger Schachzug, selbst wenn Petitpierre dafür von Rappard und insbesondere vom Direktor des Vororts, Heinrich Homberger, stark kritisiert wurde.⁶⁶¹ Bereits wenige Tage nach Beginn der Konferenz kam es in Paris zum Eklat und einer vorzeitigen Abreise der sowjetischen Delegation, welche den Marshallplan als ein Instrument des Dollarimperialismus verurteilte. Bald wurde auch klar, dass damit den im sowjetischen Einflussgebiet liegenden Staaten eine Teilnahme am amerikanischen Projekt würde verwehrt bleiben. Trotzdem entschieden sich die Aussenminister Grossbritanniens und Frankreichs, Bevin und Bidault, auf den 12. Juli in Paris eine europäische Wirtschaftskonferenz einzuberufen. Eine entsprechende Einladung erhielt die Schweiz am 4. Juli.⁶⁶²

Damit entwickelten sich die Ereignisse, wie es Petitpierre vorausgesehen hatte. Der Aussenminister war nun überzeugt, dass die Eidgenossenschaft eine schnelle Zusage aussprechen müsse. Die mittlerweile vorliegenden Analysen seiner Gesandten bestärkten ihn in seiner Haltung.⁶⁶³ Burckhardt wie Ruegger kamen

⁶⁵⁹ *Memoirenblätter Petitpierres*, LE PLAN MARSHALL ET L'OECE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24. Vgl. dazu auch seine Ausführungen vom Juli 1975 in: BA, E 2800 1990/106/7.

⁶⁶⁰ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruegger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 21.6.1947, BA, E 2001 (E) 1/218.

⁶⁶¹ *Memoirenblätter Petitpierres*, LE PLAN MARSHALL ET L'OECE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

⁶⁶² Vgl. dazu: Fleury, *La situation particulière de la Suisse*, 103. Die Einladung ist wiedergegeben in: Roulet, *Max Petitpierre*, 406-408.

⁶⁶³ Flückiger und Bruggmann scheinen nach ihren Telegrammen keine weitergehenden Studien zur Schweiz und dem Marshallplan verfasst zu haben. Amerikanischen Quellen lässt sich entnehmen, dass sich Bruggmann im Fall einer sowjetischen Nichtteilnahme für ein Fernbleiben

in ihren Studien zum Schluss, dass die Schweiz am Marshallplan unbedingt teilnehmen sollte. Während sich der Gesandte in Paris dabei nur zu einem zaghaften Ja durchringen konnte,⁶⁶⁴ lieferte Ruediger seinem Vorgesetzten in einem eindringlichen Schreiben zwölf Argumente, warum der Bundesrat die Einladung annehmen müsse.⁶⁶⁵ Auch durch eine Visite am 6. Juli von Anatole Koulagenkov, dem sowjetischen Botschafter in Bern, liess sich der Aussenminister nicht mehr von seinem Entscheid abbringen.⁶⁶⁶ Vielmehr rief er nun Ruediger und Burckhardt nach Genf, wo sie zusammen mit Secrétan und Zehnder ein Begleitschreiben zur schweizerischen Zusage formulieren sollten.⁶⁶⁷

Dieses Schreiben wurde vom Gesamtbundesrat am 8. Juli 1947 genehmigt und tags darauf an die Regierungen Frankreichs und Grossbritanniens sowie an die helvetischen Medien gesandt.⁶⁶⁸ Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, sah

der Eidgenossenschaft aussprechen wollte, doch dürfte er diese Haltung nur gegenüber US-Diplomaten, nicht aber der Zentrale in Bern dargelegt haben. Vgl. zu seinen Aussagen: Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 278f.

⁶⁶⁴ *Der schweizerische Gesandte in Paris, C. Burckhardt, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 10, Anmerkung 4; *Der schweizerische Gesandte in Paris, C. Burckhardt, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 7.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 11.

⁶⁶⁵ Ruediger machte sowohl politische wie wirtschaftliche Argumente geltend. Auch sah er bei einer helvetischen Teilnahme die Neutralität nicht gefährdet, währenddem bei einem Fernbleiben ein schlechtes Licht auf die Schweiz falle. Zur Option einer Absage meinte er: „Ce serait même créer un *précédent dangereux* que de donner au terme de neutralité une interprétation exagérément abstentionniste. [...] Nous avons finalement l'occasion attendue de prendre notre place sur un pied d'égalité dans une réunion qui, certainement, touchera à nos intérêts. Si nous laissons passer cette occasion, nous aurons de la peine à quitter le plan de techniciens et d'observateurs dans des affaires même non-politiques qui nous concernent directement. [...] Une abstention dans un essai ordonné de relever l'Europe serait inscrit, je crains, pour longtemps à notre passif.“ *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruediger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 10.

⁶⁶⁶ Vgl. dazu: *Interne Notiz des EPD von Bundesrat M. Petitpierre*, ENTRETIEN AVEC M. KOULAGENKOV, MINISTRE DE L'URSS, 6.7.1947, *ediert in*: Roulet, *Max Petitpierre*, 409f. In einem Rückblick auf seine Aussenpolitik deutete Petitpierre 1971 an, dass der Gesandte während dieser Visite auf eine schweizerische Absage gedrängt habe. Petitpierre, *Politique étrangère*, 166.

⁶⁶⁷ *Memoirenblätter Petitpieres*, LE PLAN MARSHALL ET L'OECE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24. Petitpierre zufolge fand dieses Treffen am 6.7.1947 statt. Der Umstand, dass die obenerwähnten Schreiben von Ruediger und Burckhardt zum Marshallplan mit diesem Datum versehen sind, lässt den Schluss zu, dass diese Analysen in Genf vorgelegt und besprochen wurden.

⁶⁶⁸ Das Schreiben ist abgedruckt in: Bauer, *La participation de la Suisse*, 311f.; Roulet, *Max Petitpierre*, 411. Zur Rezeption in den Medien vgl.: Füllhaas, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan*, 22-27.

Petitpierre in dieser Antwort der Schweiz den Beginn seiner Politik der *Neutralität und Solidarität*. Dies darf aber nicht zur Annahme verleiten, dass es sich hier um ein spektakuläres Konzeptionspapier handelte. Der Bundesrat drückte in dieser formellen Antwort lediglich seine Bereitschaft aus, am Marshallplan teilzunehmen, auch wenn nicht alle Staaten dabei sein würden. Die helvetische Neutralität, so wurde festgehalten, vertrage sich durchaus mit einer Mitarbeit der Schweiz an diesem Projekt, das im Zeichen internationaler Solidarität stehe. Damit dieser Schritt der Eidgenossenschaft nicht missverstanden werde, müsse der Bundesrat seine Zustimmung jedoch unter drei Vorbehalten abgeben:

1. Il va de soi que la Suisse ne prendra aucun engagement qui serait incompatible avec son statut traditionnel 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 pas aux travaux de la Conférence, et d'en conclure de nouveaux.⁶⁶⁹

So unscheinbar der Inhalt dieses Schreibens anmutet, so bedeutungsvoll war er für die schweizerische Aussenpolitik. Zu Recht nannte Petitpierre im nachhinein die positive Stellungnahme der Schweiz einen „Wendepunkt“ in seiner Politik.⁶⁷⁰ Was er damit meinte, soll Gegenstand der folgenden Ausführungen sein.

⁶⁶⁹ Bauer, *La participation de la Suisse*, 312. Zur offiziellen deutschen Übersetzung der Vorbehalte vgl.: *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947*, 24.3.1948, 83; Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 66f. Der Inhalt des dritten Vorbehalts war eindeutig von Ruediger inspiriert, der diese Massnahme Petitpierre am 6.7.1947 vorgeschlagen hatte. *Der schweizerische Gesandte in London, P. Ruediger, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 10.

⁶⁷⁰ Petitpierre erklärt in seinen Erinnerungen, dass er gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen im September 1947 von einem „tourmant dans notre politique“ gesprochen habe, der durch den Marshallplan bedingt gewesen sei. *Memoirenblätter Petitpieres*, LE PLAN MARSHALL ET L'OECE, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24. Vermutlich handelte es sich um die Sitzung vom 16. und 17.9.1947. Zu Petitpieres Rede an dieser Sitzung vgl.: *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats*, 16. und 17.9.1947, *ediert in*: Roulet, *Max Petitpierre*, 213-217.

4.3.2 Die konzeptionelle Bedeutung des Entscheids: *La Politique à double face*

Welche Konsequenzen hatte der Entscheid zur Teilnahme an den westlichen Wiederaufbaubemühungen und Abwehrmassnahmen gegen den Kommunismus für die aussenpolitische Konzeption? Vordergründig keine. In ihrer offiziellen Antwort plazierte die Schweiz an prominenter Stelle Vorbehalte bezüglich ihrer Neutralität, der Souveränität sowie der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit. Auch betonte das Schreiben, dass es sich beim Marshallplan um ein wirtschaftliches Projekt handle, das nicht im Widerspruch zur eidgenössischen Neutralitätspolitik stehe.⁶⁷¹

Trotz dieser Rhetorik wurde mit dem Entscheid des Bundesrats jedoch offensichtlich, dass die Eidgenossenschaft in der sich abzeichnenden Teilung Europas zum westlichen Lager zu zählen war. Wo sie im bipolaren System des Kalten Krieges nicht zwischen den Blöcken stehen konnte, positionierte sie sich unmissverständlich auf der Seite der demokratischen, liberalen Staaten Westeuropas. Damit bezeugte die Schweiz, dass ihre Solidarität in solchen Fällen auch eine *politische*, antikommunistische Komponente besass. Diese Dimension wurde zwar gegenüber der Öffentlichkeit nicht eingestanden,⁶⁷² doch war sie unbestreitbar vorhanden.

Auf der konzeptionellen Ebene hatte der Marshallplan demnach vor allem eines zur Folge für die schweizerische Aussenpolitik: Die Bipolarisierung des internationalen Systems und die Wahrnehmung einer zunehmenden Impraktikabilität der Politik des Dazwischenstehens verlangten nach einer situativen, flexiblen Verengung der Neutralitätsmaxime. Petitpierre zielte darauf, wie er den aussenpolitischen Kommissionen im September 1947 erläuterte, die Neutralität in gewissen Fällen auf ihren militärischen Kern zu reduzieren. Die Schweiz dürfe dieser Maxime vor dem Hintergrund der Teilung Europas nicht mehr soviel Gewicht beimessen, da dies ihren Handlungsspielraum zu sehr einzuschränken

⁶⁷¹ Bauer, *La participation de la Suisse*, 312.

⁶⁷² Öffentlich gestand Petitpierre die politische Dimension seines Entscheids erst nach seinem Rücktritt ein. In einem Rückblick auf seine Aussenpolitik schrieb er etwa 1971: „Nous n'avions pas besoin de plan Marshall ni économiquement ni financièrement, au contraire des pays qui avaient été entraînés dans la guerre. C'est essentiellement pour des motifs politiques et par solidarité avec les autres pays européens que nous primes d'emblée cette attitude positive.“ Petitpierre, *Politique étrangère*, 166.

drohe.⁶⁷³ Der Aussenminister erklärte weiter, dass man im Zusammenhang mit dieser Reduzierung des Neutralitätsbegriffs nicht von einem Übergang von der integralen zur differentiellen Neutralität sprechen solle, da diese Begrifflichkeiten im neuen internationalen System nicht mehr praktikabel seien:

Si utiles et même nécessaire qu'aient été ces distinctions, je crois qu'il faut aujourd'hui y renoncer, parce qu'elles ne correspondent pas à une réalité permanente et sont de nature à induire en erreur. [...] En somme, une neutralité intégrale est une neutralité impossible, et une neutralité différentielle n'est plus la neutralité.⁶⁷⁴

Vielmehr gehe es darum, auf den Umstand zu reagieren, dass sich die Eidgenossenschaft nicht mehr länger von allen politischen Fragen fernhalten könne. Sie müsse sich, solange die internationalen Spannungen nicht in einen militärischen Konflikt mündeten, aus eigenem Interesse mit den anderen europäischen Staaten solidarisch zeigen. Metaphorisch meinte Petitpierre diesbezüglich, die Eidgenossenschaft befinde sich zur Zeit auf einem vom Untergang bedrohten Schiff, weshalb sie nicht einfach mit verschränkten Armen zuschauen dürfe, sondern sich an den vereinten Anstrengungen zur gemeinsamen Rettung beteiligen müsse.⁶⁷⁵

Aus den Äusserungen des Aussenministers lässt sich schliessen, dass ihm nicht eine grundsätzliche Neudefinition, sondern eine kontextbedingte Flexibilisierung der Neutralitätsmaxime vorschwebte. Die Neutralität sollte dann auf ihren neutralitätsrechtlichen Kern reduziert werden, wenn eine dringende Notwendigkeit dazu bestand. Konkret meinte Petitpierre Situationen, in welchen sich die Schweiz unweigerlich zwischen den beiden Blöcken entscheiden musste oder sich so bedroht sah, dass sie ein politisches Engagement auf der westlichen Seite als unerlässlich erachtete. Beide Konstellationen waren 1947 gegeben.

⁶⁷³ Wörtlich meinte Petitpierre: „On donne à cette notion [de la neutralité] un sens et une portée beaucoup trop larges, ce qui est contraire à nos intérêts et ce qui, un jour ou l'autre, peut se retourner contre nous et paralyser notre action.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats*, 16. und 17.9.1947, ediert in: Roulet, *Max Petitpierre*, 213-217, 216. Vgl. dazu auch Petitpierres Bemerkung in seinen Erinnerungen: „Dans les années qui ont suivi la guerre, je me suis efforcé de sortir la neutralité d'un cadre trop rigide, de la dégager d'un formalisme qui me paraissait excessif.“ *Memoirenblätter Petitpierres*, [undatiert], BA, E 2800 1990/106/24.

⁶⁷⁴ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats*, 16. und 17.9.1947, ediert in: Roulet, *Max Petitpierre*, 213-217, 216.

⁶⁷⁵ Ebd.

Mit dieser situativen Verengung des Neutralitätsbegriffs einher ging eine ebenso situative Aufwertung der Solidarität. War diese Maxime 1945/46 vor dem Hintergrund der Uno-Frage als Kompensationselement für die Abstinenz von der Weltorganisation entwickelt und deshalb auf humanitäre und wirtschaftliche Aspekte beschränkt worden, so kam ihr 1947 auch eine eminent politische Bedeutung zu. Wo die Neutralität nicht mehr länger anwendbar war, so Petitpierre's Idee, musste die Solidarität im Vordergrund stehen. Die Aufwertung dieser Solidaritätsmaxime war eine direkte Folge des Grundsatzentscheids, trotz der damals zunehmenden sicherheitspolitischen Dysfunktionalität der Neutralität an dieser festzuhalten. Da die internationale Konstellation grundsätzlich nach helvetischer Solidarität und nicht Neutralität verlangte, musste letztere, wie Petitpierre seinen aussenpolitischen Kommissionen weiter darlegte, dem Bedürfnis der Solidarität entsprechend modifiziert werden:

Ma conclusion sera que notre politique de neutralité, dans l'avenir immédiat, doit s'adapter aux exigences d'une solidarité européenne qui n'existe pas encore, mais qui commence à se manifester, sous l'effet des lourdes menaces qui pèsent sur notre continent.⁶⁷⁶

Die Erweiterung der Solidarität um eine politische Dimension war ein Ausdruck davon, dass durch die kommunistische Bedrohung die „politische Interdependenz“ der Schweiz mit Westeuropa stark angestiegen war und humanitäre wie wirtschaftliche Kompensationsstrategien in dieser Situation die Defizite der Neutralität nicht mehr auszugleichen vermochten.

In welchem Verhältnis die Maximen der Neutralität und der Solidarität jeweils konkret zueinander stehen sollten, konnte der Aussenminister nicht sagen. Der Grund dafür lag darin, dass die Bedeutung der einzelnen Maximen vom jeweiligen Grad der Impraktikabilität der Neutralität abhing. Die Verengung der Neutralität im Zuge der Diskussionen um den Marshallplan lässt zumindest darauf schliessen, dass der Solidarität im beginnenden Ost-West-Konflikt angesichts der militärischen Bedrohung eine sehr grosse Bedeutung zukam.

Unmissverständlich waren jedoch die Grenzen dieser Solidarität. Die Eidgenossenschaft durfte trotz ihres Engagements keiner offensichtlich politischen

⁶⁷⁶ Ebd.

Allianz beitreten.⁶⁷⁷ Diese Limitierung implizierte, dass die Neutralität trotz allem die Hauptmaxime und der Bezugspunkt der helvetischen Aussenpolitik bleiben sollte. Im Kontext der Bedrohung und des schwindenden Spielraums für ein Dazwischenstehen musste sie zwar von Fall zu Fall mehr oder weniger relativiert werden. Da eine Aufgabe aber nicht in Frage kam, musste auch die Solidarität begrenzt sein. Die Schweiz durfte nur soweit solidarisch sein, wie dies mit ihrer Neutralität noch kompatibel war. Und die politische, klar antikommunistische Dimension der Solidarität sollte nur dort zum Tragen kommen, wo eine Notwendigkeit dazu bestand.

Entscheidend ist nun aber, dass die helvetischen Entscheidungsträger diese Modifikation und Flexibilisierung der Doktrin öffentlich nicht eingestanden. Wollte die Eidgenossenschaft die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralität nicht aufs Spiel setzen, so durfte sie niemals zugeben, dass ihr Engagement im Rahmen der westeuropäisch-transatlantischen Wiederaufbaubemühungen unter anderem politisch motiviert war. Auch das Dilemma, in welchem sich der Bundesrat mit der schweizerischen Neutralität angesichts der Bipolarisierung und Ideologisierung der Weltpolitik befand, wurde in der Öffentlichkeit tabuisiert. Dargelegt wurde vielmehr der Wille, weiterhin integral neutral zu bleiben.

Wegweisend für die schweizerische Aussenpolitik wurde deshalb, wie Petitpierre vor diesem Hintergrund das Engagement des Bundesrats im Rahmen des *European Recovery Plan* gegenüber der Öffentlichkeit begründete. Der Aussenminister entschied sich, eine Anregung Burckhardts umzusetzen, wonach der Bundesrat die Idee der Solidarität in seinen Stellungnahmen künftig wesentlich stärker betonen, den allfällig politischen Aspekt dabei aber ignorieren sollte. Konkret schrieb der Gesandte in Paris seinem Vorgesetzten am 6. Juli 1947 zum Problem der öffentlichen Legitimierung einer helvetischen Partizipation am Marshallplan:

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 Vorganges 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

⁶⁷⁷ Wörtlich meinte Petitpierre dazu: „Ce que nous devons éviter, c'est que cette participation au relèvement de l'Europe ne nous entraîne dans une alliance politique.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26.*

den unserer Tradition entsprechenden Aspekt der *ökonomischen Solidarität* der europäischen Völker und den schweizerischen *Solidaritätswillen* zu erwähnen.⁶⁷⁸

Es dürfte wohl dieses Schreiben gewesen sein, das den Aussenminister die Solidarität in seiner Konzeptions*rhetorik* auf die Höhe der Neutralität heben liess und damit den Anstoss zur Formel *Neutralität und Solidarität* gab. Petitpierre stellte in der Folge die Teilnahme in Paris konsequent als Akt der wirtschaftlichen Solidarität dar. Anlässlich seiner Rede vor dem Ständerat am 7. Oktober 1947 etwa meinte er zum Marshallplan:

Rien, dans le discours de M. Marshall, ne permet d'affirmer que, sous l'offre américaine, il y ait une arrière-pensée politique, une tentative de créer un bloc politique.⁶⁷⁹

Neutralität und Solidarität wurde von Beginn an als ein Konzept im Sinne der aussenpolitischen Kontinuität und Tradition angepriesen. In der Wahrnehmung der Bevölkerung blieb die Neutralität ein Sinnbild für die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft und die Solidarität ein Ausdruck für ein wirtschaftliches und humanitäres internationales Engagement. Dass die Politik hinter dieser vermeintlich einfachen Formel wesentlich komplexer war, wurde nicht erkannt.⁶⁸⁰

Zum zentralen Instrument der im Kontext des Marshallplans entstandenen Konzeptions*rhetorik* wurde die Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Konferenzen und Organisationen, wie sie bereits in Zusammenhang mit der Politik gegenüber der Uno konstruiert worden war. Indem der Bundesrat seine Solidaritätsmaxime als „technisch“ bezeichnete, konnte er allfällige Bedenken bezüglich einer Nichtkonformität seines Handelns mit der helvetischen Neutralität ausräumen. Die Differenzierung zwischen „politisch“ und „technisch“ gab ihm im beginnenden Ost-West-Konflikt ein vorzügliches Mittel in die Hand, den Umfang seiner Solidarität von Fall zu Fall zu bestimmen und selbst eine politisch motivierte Zusammenarbeit, wie es die Teilnahme am Marshallplan war, als ein neutralitätspolitisch unbedenkliches „technisches“

⁶⁷⁸ *Der schweizerische Gesandte in Paris, C. Burckhardt, an den Vorsteher des EPD, M. Petitpierre*, 6.7.1947, DDS, Bd. 17, no. 10, Anmerkung 4.

⁶⁷⁹ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Ständerat*, 7.10.1947, ediert in: Roulet, *Max Petitpierre*, 218-230, 228.

⁶⁸⁰ Zwar wiesen mehrere Zeitungen darauf hin, dass der Teilnahme der Schweiz in Paris nicht nur wirtschaftliche Bedeutung zukam, doch löste dies keine breiten Diskussionen aus. Vgl. dazu: Füllhaas, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan*, 22-25.

Engagement anzupreisen. Als eigentliche Orientierungshilfe für die Entscheidungsträger konnte das dichotomische Unterscheidungskriterium im Kalten Krieg in keiner Weise dienlich sein, kam in einer geteilten Welt doch sämtlichen Aspekten der internationalen Beziehungen eine politische Bedeutung zu. Für die rhetorische Ebene war dieses Kriterium hingegen geradezu unentbehrlich und bildete gewissermassen das Fundament für Petitpierres Formel der *Neutralität und Solidarität*.⁶⁸¹

Intern nannte der Aussenminister seine im Sommer 1947 konzipierte und betitelte Doktrin eine *politique à double face*.⁶⁸² Er meinte damit die Abstützung auf die beiden Prinzipien der Neutralität und der Solidarität. Genausogut liesse sich mit dieser Wendung aber die Kluft zwischen der konzeptionellen Rhetorik und der faktischen Aussenpolitik bezeichnen, die sich im Spannungsfeld zwischen den veränderten internationalen Rahmenbedingungen und der Fortführung der Neutralitätspolitik auftrat. Da die notwendig gewordene Flexibilisierung der Neutralitätspolitik öffentlich nicht eingestanden wurde, stand der faktische Inhalt der Konzeption oft in einem disrugierten Verhältnis zu dessen Darstellung. Zwar wurde durch die rhetorische Gleichstellung der Solidarität mit der Neutralität ein Bedeutungszuwachs der Solidaritätsmaxime angedeutet. Da der potentielle politische Aspekt dieser Maxime aber keine Erwähnung fand, wurde die Einschränkung der Neutralität gegenüber der Öffentlichkeit verschwiegen und die Solidarität lediglich als „natürliche Ergänzung“ zu diesem Leitprinzip der Aussenpolitik dargestellt.⁶⁸³

⁶⁸¹ Zu den Kriterien „politisch“ und „technisch“ im Kontext der schweizerischen Teilnahme am Marshallplan vgl.: Jost, *Europa und die Schweiz 1945-1950*, 146f.

⁶⁸² Erstmals verwendete Petitpierre diese Bezeichnung vermutlich im März 1948 während einer Bundesratssitzung. *Exposé des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat*, 9.3.1948, DDS, Bd. 17, no. 61.

⁶⁸³ Den Begriff der „natürlichen Ergänzung“ verwendete der Bundesrat in seiner Botschaft zum Beitritt in die Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (*Organisation Européenne de Coopération Economique, OEEC*) 1948. Vgl. dazu Füllhaas, *Der Diskurs in der Schweiz über die Teilnahme am Marshall-Plan*, 53. Ähnlich argumentierte Petitpierre in einem Aufsatz zu seiner Aussenpolitik von 1971, wo er die Aufwertung der Solidarität als Massnahme bezeichnete, die der Neutralität einen aktiveren Charakter geben sollte: „Le Conseil fédéral a encore accentué le caractère positif qu'il entendait donner à notre neutralité en proclamant notamment à l'occasion du plan Marshall en 1947 la solidarité comme second élément fondamental de notre politique étrangère.“ Petitpierre, *Politique étrangère*, 158.

Diese Diskrepanz zwischen konzeptionellem Schein und Sein wurde zu einem Wesensmerkmal von Petitpieres aussenpolitischer Doktrin. Dass die Formulierung von *Neutralität und Solidarität* eine direkte Folge der Zweiteilung Europas war und konkret durch die Entscheidung zur Partizipation am Marshallplan geprägt wurde, haben die obigen Ausführungen gezeigt. Diese Konzeption zu interpretieren und kommentieren wird die Aufgabe der folgenden, abschliessenden Erörterungen sein.

4.4 Das Endergebnis des konzeptionellen Evaluationsprozesses: *Neutralität und Solidarität*

Ein Vergleich der aussenpolitischen Doktrin Petitpieres, wie sie im Sommer 1947 artikuliert wurde, mit den vermeintlich definitiven Richtlinien von Ende 1946 lässt bei einer äusserlichen Betrachtungsweise den Anschein einer grundlegenden Kontinuität erwecken. Die Maximen der Neutralität, Solidarität und der Universalität bildeten nach wie vor das Fundament der Aussenpolitik Petitpieres. Leicht verändert schien sich im Zuge des beginnenden Kalten Krieges einzig die Solidarität zu haben, welche nun etwas stärker gewichtet wurde, was in der Formel *Neutralität und Solidarität* zum Ausdruck kam. Wie schon in den beiden ersten Amtsjahren Petitpieres wurde die Solidarität 1947 als eine Maxime dargestellt, die sich im Kriegsfall auf rein humanitäre Tätigkeiten beschränken, in Friedenszeiten dagegen zusätzlich eine allgemeine Aktivierung der Neutralität bedeuten sollte.⁶⁸⁴

⁶⁸⁴ Vgl. dazu Petitpieres Ausführungen zum Verhältnis zwischen der Neutralität und der Solidarität in einer Ende Oktober 1947 verfassten Rede: „On peut affirmer que la neutralité, par l'action humanitaire qu'en temps de guerre elle permet d'exercer hors de tout contingence politique, satisfait aussi à l'époque des guerres totales, ou moins dans une certaine mesure, aux exigences de la solidarité. Ainsi l'activité nécessaire du Comité international de la Croix-Rouge est liée à la neutralité de la Suisse. Dans les périodes de paix, ou si l'on préfère dans les périodes où il n'y a pas de guerre, comme celle que nous vivons, la politique de neutralité garde toute sa valeur, mais elle doit être vivifiée par un sentiment et une volonté de solidarité active. [...] L'interdépendance des pays est telle, aujourd'hui, et leurs intérêts communs sont si nombreux qu'un Etat ne saurait s'isoler et se tenir volontairement hors de la communauté internationale sans graves inconvénients pour lui.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre*, PROPOS SUR LA NEUTRALITÉ, 27.10.1947, BA, E 2800 1990/106/7. Der Anlass zur Rede lässt sich der Quelle nicht entnehmen.

Zu Recht wies Daniel Frei in seinem Aufsatz zur Ära Petitpierre darauf hin, dass die Verwendung von *Neutralität und Solidarität* als Bezeichnung für die aussenpolitische Konzeption ein genialer Schachzug des Aussenministers gewesen sei, da dieser damit der Neutralität einen ethischen Glanz verliehen habe.⁶⁸⁵ In der Tat war es Petitpierre mit dieser Formel gelungen, das Bild einer Aussenpolitik zu suggerieren, die konsequent den Grundsatz der Neutralität in den Mittelpunkt stellte, daneben aber auch, den Anforderungen der Zeit entsprechend, eine aktive Rolle auf der internationalen Ebene zu spielen gewillt war. Solange es sich nicht um „politische“, d.h. neutralitätswidrige Bereiche der internationalen Zusammenarbeit handelte, wollte die Schweiz eine dynamische, solidarische Politik betreiben. Petitpieres Formel sollte denn auch vor allem ein Ausdruck seiner Bemühungen sein, die Defizite der Neutralität mit dem Element der Solidarität zu kompensieren.

Eine sich nicht an der Rhetorik, sondern an den Quellen orientierende Betrachtungsweise widerlegt hingegen den Eindruck der Kontinuität. Unter Ausschluss der Öffentlichkeit war im Frühsommer 1947 eine Veränderung der aussenpolitischen Konzeption von beachtlichem Ausmass erfolgt. Wo es die Situation erforderte, wollte der Bundesrat künftig die Neutralität auf ihren völkerrechtlichen Kern beschränken und sich zugunsten des Westens, zu dem die Eidgenossenschaft als liberaler, demokratischer Staat gehörte, in einem politischen, antikommunistischen Sinn solidarisch zeigen. Diese Flexibilisierung war notwendig geworden aufgrund des Spannungsverhältnisses, in welches die helvetische Neutralität im Zuge der Polarisierung und Ideologisierung der internationalen Ordnung geraten war. Zwar bedeutete der beginnende Kalte Krieg auf der globalen Ebene der Vereinten Nationen eine vermehrte internationale Akzeptanz der Neutralität. Die amerikanisch-sowjetische Konfrontation in Europa jedoch stellte die traditionelle Politik der Eidgenossenschaft vor derart grosse Probleme, dass ein dogmatisches Festhalten an einer rigiden Neutralität weder möglich noch sicherheitspolitisch vertretbar gewesen wäre. Hatte sich die Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor allem auch deshalb eine rigorose Abstützung auf ihre Neutralität erlauben können, weil sie keiner direkten Bedrohung ausgesetzt gewesen war, so änderten sich diese Rahmenbedingungen 1947 signifikant. Sowohl geopolitisch wie ideologisch fühlte sich die Eidgenossenschaft nun von der kommunistischen Gefahr bedroht.

⁶⁸⁵ Frei, *Die Ära Petitpierre*, 168.

Die Diskrepanz zwischen der eigentlichen Konzeption und der Konzeptionsrhetorik widerspiegelte zahlreiche Spannungsfelder, welche der schweizerischen Aussenpolitik 1947 zugrunde lagen und welche mit der Formel *Neutralität und Solidarität* überdeckt werden sollten. Vier dieser Felder werden an dieser Stelle kurz skizziert.

Erstens erlaubte es Petitpierres Rhetorik, die grundsätzliche Problematik der Beibehaltung der Neutralität trotz ihrer beschränkten sicherheitspolitischen Funktionalität in einem veränderten internationalen System zu überspielen. *Neutralität und Solidarität* suggerierte lediglich eine Ergänzung und Stärkung der Hauptmaxime, weshalb die konzeptionelle Formel gemeinhin als Ausdruck einer aussenpolitischen Kontinuität interpretiert wurde. Die Schwächen der Neutralität, welche im beginnenden Kalten Krieg bisweilen impraktikabel wurde, wie auch die deshalb notwendig gewordene Flexibilisierung der Neutralitätspolitik mussten somit gegenüber der Öffentlichkeit nicht dargelegt werden. Vielmehr blieb die Neutralität in der Wahrnehmung der Bevölkerung in ihrer integralen Form erhalten. Die Wendung *Neutralität und Solidarität* war demzufolge nichts weniger als eine innenpolitische Verleugnung aussenpolitischer Tatsachen. Eine Verleugnung jedoch, hinter welcher keine Motive der Machterhaltung und keine Partikularinteressen standen, sondern welche aus der Sicht Petitpierres die Konsequenz des Entscheides sein musste, die Neutralität trotz ungünstiger internationaler Rahmenbedingungen beizubehalten.

Dass der Aussenminister selbst eine partielle Modifizierung der Neutralitätspolitik unter keinen Umständen artikulierte, hing primär mit dem Gedanken des helvetischen Sonderfalls zusammen. Hatte der Bundesrat die Neutralität unmittelbar nach dem Krieg geradezu verabsolutiert, so konnte er jetzt nicht plötzlich deren Relativierung und die faktische Zugehörigkeit der Schweiz zum Westen propagieren. Das auf den Sonderfall ausgerichtete helvetische Selbstverständnis verlangte nach einer umfassenden Neutralität, wie sie in den Jahren zuvor propagiert worden war. Äusserungen im Sinne einer schwindenden Anwendbarkeit der Neutralität waren deshalb nicht angebracht. Im Gegenteil, gerade dort, wo für die traditionelle Politik der Eidgenossenschaft wenig Platz blieb, musste sie rhetorisch umso stärker betont werden. Auch dieses zweite Spannungsfeld (welches unmittelbar aus dem ersten Spannungsfeld resultierte) zwischen der überhöhten Neutralität und einer faktischen Verengung des Neutralitätsbegriffs liess sich mit Petitpierres Formel überbrücken. Das helvetische Selbstverständnis blieb auf diese Weise vor unangenehmen Fragen verschont: Die Schweiz war im Zweiten Weltkrieg einzigartig gewesen, sie sah sich gegenüber den

Vereinten Nationen als einzigartig, und sie konnte auch in einem vom Ost-West-Antagonismus dominierten System einzigartig bleiben.

Drittens sollten mit der Wendung *Neutralität und Solidarität* die Divergenzen zwischen nationalen und internationalen Erwartungen überbrückt werden. Auch diese Divergenzen waren ein Ausdruck des ersten Spannungsfelds, wonach sich die Schweiz für die Neutralität entschied, obwohl diese im internationalen System 1947 wenig praktikabel war. So war der Begriff der Neutralität eindeutig innenpolitisch ausgerichtet, während die Solidarität vornehmlich mit Blick auf das Ausland verwendet wurde. Die Vorbehalte im schweizerischen Antwortschreiben vom 9. Juli etwa waren überwiegend gegen innen gerichtet gewesen. Sie zielten einerseits auf die Bevölkerung, der die Teilnahme in Paris als Ausdruck einer traditionellen Aussenpolitik angepriesen werden sollte, andererseits spezifisch auf die Wirtschaft, welche eine eidgenössische Positionierung in einem der sich bildenden Blöcke aus handelspolitischen Überlegungen ablehnte. Den westlichen Regierungen hingegen sollte der Brief den Solidaritätswillen des Bundesrats kundtun. Diese wussten denn auch die positive Antwort sehr wohl zu interpretieren. Allein schon der Umstand, dass die amerikanische Regierung die Schweiz trotz der drei Vorbehalte auf der Liste derjenigen Staaten aufführte, welche an der Konferenz in Paris *bedingungslos* teilnehmen wollten,⁶⁸⁶ deutet darauf hin, dass die Eidgenossenschaft als dem Westen zugehörig wahrgenommen wurde. Dass dies die Sowjetunion anders sah, ist unwahrscheinlich. Falls also hinter den helvetischen Klauseln auch eine aussenpolitische Motivation gestanden haben sollte, hätte diese ihr Ziel wohl verfehlt. Für die Grossmächte gehörte die Schweiz zur westlichen Welt. Wo sich die Eidgenossenschaft selbst sah, musste ihr überlassen werden.

Viertens vermochte die Formel auch den teilweise diametral entgegengesetzten Erwartungen einzelner Bundesdepartemente an die Aussenpolitik gerecht zu werden. Mit dem elastischen Begriff der Solidarität, wie ihn Petitpierre verwendete, liessen sich sowohl die Bereitschaft zu politischer, antikommunistischer Solidarität wie auch die Forderung nach Handelsbeziehungen mit allen Staaten, unabhängig von deren Ideologie, abdecken. Somit fanden sowohl das EPD, das die Notwendigkeit zu einer situativen politischen Positionierung im Kalten Krieg anerkannte, wie etwa auch das EVD, das die Zweiteilung Europas so

⁶⁸⁶ Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 281.

lange wie möglich ignorieren wollte, unter dem Schirm von *Neutralität und Solidarität* ihren Platz.

Dass sich all diese Spannungsfelder mit Petitpierres Wendung unter den Teppich kehren liessen, war deren grosser Vorteil. Als herausragendes Charakteristikum von *Neutralität und Solidarität* muss denn die Pragmatik des Konzepts bezeichnet werden. Die Begrifflichkeit war so abstrakt und vage, dass der daraus entstehende Freiraum den jeweiligen Interessen entsprechend definiert werden konnte. Indem der Bevölkerung unbeirrt die Neutralität als absoluter Massstab des aussenpolitischen Handelns weisgemacht wurde, *realiter* die Neutralitätspolitik jedoch eine flexiblere Handhabung erfuhr, wurde die tatsächliche Aussenpolitik gewissermassen den Augen der Bevölkerung entzogen.

Allerdings wurden der Aussenpolitik durch die Konzeptionsrhetorik auch klare Grenzen gesetzt – was als schwerwiegender Missstand von Petitpierres Doktrin bezeichnet werden muss. Das Unterscheidungskriterium „politisch“ versus „technisch“ schloss den Beitritt zu einer internationalen Organisation, deren „politischer“ Charakter sich angesichts ihrer beispielsweise militärischen oder supranationalen Ausrichtung nicht wediskutieren liess, von vornherein aus. Der Erfolg von *Neutralität und Solidarität* als Konzeption der Nachkriegszeit war deshalb hauptsächlich davon abhängig, wieviel politische Solidarität die internationale Entwicklung langfristig verlangen würde, respektive wie praktikabel selbst eine reduzierte Neutralitätspolitik bleiben konnte.

Diesbezüglich hatte die Schweiz grosses Glück. Entgegen den von den helvetischen Entscheidungsträgern 1947 gehegten Befürchtungen wurde der Kalte Krieg in Europa nie heiss. Die Kluft zwischen der Rhetorik und der aussenpolitischen Realität wurde deshalb nie so gross, dass der Bundesrat sie öffentlich hätte thematisieren und allenfalls gar die Neutralität hätte aufgeben müssen. Vielmehr brachten die Jahre nach 1947/48 eine zunehmende Militarisierung und Stabilisierung der beiden Blöcke, die der eidgenössischen Neutralität langfristig mehr Raum zuliessen, als zu Beginn des Konflikts erwartet werden konnte. So verlor der Ost-West-Antagonismus für die Schweiz zusehends den Charakter eines Nullsummenspiels, da die Neutralität angesichts der bipolaren Erstarrung auf der internationalen Ebene eine Aufwertung erfuhr. Diese gipfelte darin, dass Österreich 1955 die Souveränität unter der Auflage wiedererlangte, künftig eine Neutralität nach helvetischem Modell zu praktizieren.⁶⁸⁷ Bereits zuvor war die

⁶⁸⁷ Vgl. dazu etwa: Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, 202.

Schweiz als Überwacherin des Waffenstillstands im Koreakrieg auserkoren worden, was als Ausdruck der steigenden Akzeptanz ihrer Neutralität verstanden wurde. Dass sie dabei als „westliche Neutrale“ bezeichnet wurde, dürfte höchstens aus innenpolitischen Gründen gestört haben.⁶⁸⁸

Parallel zu dieser wieder wachsenden Praktikabilität der Neutralität nahm die Bedrohung durch die Sowjetunion ab. Dank des umfassenden amerikanischen Engagements in Europa und der erfolgreichen westeuropäischen Kooperations- und Integrationsbemühungen war dem Kommunismus eine weitere Expansion nach Westen versperrt, sodass sich der „eiserne Vorhang“ einige hundert Kilometer östlich der Eidgenossenschaft konsolidierte. Damit befand sich die Schweiz in einer geostrategischen Binnenlage, wo sie als „Trittbrettfahrerin“ vom Schutz der westeuropäisch-transatlantischen Verteidigungsanstrengungen profitieren konnte.

Die Folge dieser beiden Entwicklungen war, dass die Notwendigkeit zur politischen Solidarität nach den Anfängen des Kalten Krieges wieder weniger gegeben war. Weder drängte der Westen auf eine vermehrte Partizipation der Eidgenossenschaft, deren strategische Bedeutung im Kampf gegen die Sowjetunion marginal war,⁶⁸⁹ noch sah sich die Schweiz ihrerseits veranlasst, sich stärker in den Westblock zu integrieren. Im Gegenteil, der Bundesrat hielt sich bewusst so weit wie möglich von den westlichen Einigungsbemühungen fern, um das wiedergewonnene Ansehen der Neutralität nicht aufs Spiel zu setzen.

Von der 1947 noch ins Feld geführten moralischen Verpflichtung, Westeuropa im Kampf gegen den Kommunismus zu unterstützen, war deshalb in den 1950er Jahren nichts mehr zu hören. Sobald die Schweiz und ihre Neutralität vom Sowjetkommunismus nicht mehr direkt bedroht waren, verlor auch der Gedanke der politischen Interdependenz mit den Nachbarstaaten an Relevanz. Einzig die – partielle – Übernahme der amerikanischen Embargolisten gegen den Ostblock im sogenannten „Hotz-Linder-Abkommen“ von 1951 sowie die gelegentlichen militärischen Geheimkontakte mit Vertretern der nordatlantischen Verteidigungsallianz Nato (*North Atlantic Treaty Organization*) während der 1950er Jahre können als Manifestationen politischer Solidarität interpretiert werden,

⁶⁸⁸ Vgl. dazu: Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, 121-154; Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 119-128.

⁶⁸⁹ Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, 244.

doch geschah ersteres unter starkem amerikanischen Druck und letzteres meist nur auf inoffizieller Ebene.⁶⁹⁰

Rückblickend lässt sich denn festhalten, dass in der Wahrnehmung der helvetischen Entscheidungsträger die Notwendigkeit von politischer Solidarität mit dem Westen zum Zeitpunkt der Konzeptmodifizierung 1947 sowie in den Monaten unmittelbar danach wohl am grössten war.⁶⁹¹ Mit der wachsenden internationalen Anerkennung der Neutralität und der damit verbundenen Wahrnehmung einer abnehmenden Bedrohung schwand die Bereitschaft, für den gemeinsamen Kampf gegen den Kommunismus neutralitätspolitische oder gar rechtliche Konzessionen einzugehen. Die Teilnahme am Marshallplan und der Beitritt als Gründungsmitglied in die OEEC (*Organisation Européenne de Coopération Economique*), welche 1948 zur Koordination der europäischen Wirtschaft geschaffen wurde, blieben das einzige institutionelle multilaterale Engagement des Bundesrats zur Stärkung Westeuropas. Für eine Partizipation am eigentlichen Integrationsprozess, dessen Ziele über die blosser Kooperation hinausgingen, fehlte in den 1950er Jahren schlicht der äussere Zwang.

⁶⁹⁰ Zum „Hotz-Linder-Abkommen“ vgl.: Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern: Haupt, 1987; Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, 61-90; Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, 29-51; Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 54-56. Interessant ist in diesem Zusammenhang, wie Petitpierre bereits 1947 ahnte, dass die Schweiz von den USA gezwungen werden könnte, ihre Handelsbeziehungen zum Osten einzuschränken. So führte er anlässlich der Tagung seiner Gesandten in Bern aus: „On ne peut évidemment exclure l'éventualité où, du côté américain, on chercherait à nous contraindre de couper les relations économiques avec l'Est, – mais nous n'en sommes pas là.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, anlässlich der Jahresversammlung der schweizerischen Gesandten*, 12.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 26. Ähnliche Äusserungen machte der Aussenminister vier Tage später gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen. Vgl. dazu: *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor den aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats*, 16. und 17.9.1947, *ediert in*: Roulet, *Max Petitpierre*, 213-217, 215. Zu den geheimen Kontakten mit der Nato vgl.: Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, 37-253; Cerutti, *La politique de défense de la Suisse*, 112-128; Hug und Kloter, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 108f.

⁶⁹¹ Am stärksten bedroht von der Sowjetunion fühlte sich der Bundesrat vermutlich im Frühjahr 1948, als Petitpierre nach der gewaltsamen Machtübernahme der Kommunisten in der Tschechoslowakei gegenüber seinen Amtskollegen erklärte, dass die schweizerische Neutralität angesichts der europäischen Entwicklung in eine zunehmend schwierigere und peinlichere Situation gerate. Vgl. dazu: *Exposé des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Gesamtbundesrat*, 9.3.1948, DDS, Bd. 17, no. 61. Ähnlich argumentierte der Aussenminister auch gegenüber Bruggmann. Vgl.: *Der Vorsteher des EPD, M. Petitpierre, an den schweizerischen Gesandten in Washington, K. Bruggmann*, 18.3.1948, BA, E 2800 1967/59/84/13.

Dies bedeutete aber keineswegs, dass die Diskrepanz zwischen konzeptioneller Rhetorik und Politik im Verlaufe des Kalten Krieges wieder kleiner geworden wäre. Im Gegenteil, Petitpierres Formel blieb weiterhin das rhetorische Schutzschild für eine flexible Neutralitätspolitik, die auch nach wie vor westeuropäisch ausgerichtet war. Nur standen hinter dieser Flexibilität zunehmend nicht mehr sicherheitspolitische Motive, sondern wirtschaftlicher Opportunismus.⁶⁹²

Diese nach 1947/48 eintretende „Ökonomisierung“ der Aussenpolitik war eine direkte Konsequenz der gelungenen Behauptung der Neutralität. War der Erfolg dieser Behauptung einerseits das grosse Glück Petitpierres – trotz der sicherheitspolitischen Fragwürdigkeit hatte sich der Entscheid zur Nichtaufgabe der Neutralität nicht negativ ausgewirkt –, so gereichte er in einem gewissen Sinne auch zum Nachteil des Aussenministers. Mit der abnehmenden Notwendigkeit einer politischen Solidarisierung erhielten die in seiner Doktrin vorgesehenen Schranken der helvetischen Aussenpolitik zusätzliches Gewicht. Die durch den Gang der Ereignisse gestärkte Formel der *Neutralität und Solidarität* schloss, wie bereits dargelegt, eine eidgenössische Partizipation in offensichtlich „politischen“, antikommunistischen Organisationen von vornherein aus. Die Schweiz isolierte sich deshalb von entscheidenden westeuropäischen und transatlantischen Gremien wie dem Brüsseler Pakt, der Montanunion oder der Nordatlantischen Verteidigungsallianz und kompensierte diese Abstinenz wie gehabt mit ihrer traditionellen kooperativen und humanitären Solidarität, im Sinne einer „wirtschaftlichen Integration ohne politische Partizipation“.⁶⁹³ Die Folge davon

⁶⁹² Gemäss der These von Hans Ulrich Jost waren wirtschaftliche Überlegungen bereits beim Entscheid des Bundesrats zugunsten des Marshallplans entscheidend: „Die politischen Risiken und die Möglichkeit einer Beschränkung der nationalen Souveränität wurden in Kauf genommen, weil anlässlich der Ankündigung des Marshallplanes die Einsicht bestand, dass ein Mitmachen für die Entwicklung des schweizerischen Aussenhandels von entscheidender Bedeutung sei.“ Jost, *Europa und die Schweiz 1945-1950*, 147. Demgegenüber vertritt die vorliegende Arbeit die Auffassung, dass Petitpierre entgegen den Widerständen aus der Wirtschaft die Einladung an die Konferenz in Paris annahm und die Flexibilität der aussenpolitischen Konzeption erst nach 1948 primär von den Wirtschaftsvertretern instrumentalisiert wurde, die mit dem Argument der Neutralität ein Fernbleiben vom europäischen Integrationsprozess legitimieren und sich so gegen eine multilaterale Kontrolle der schweizerischen Aussenwirtschaft verwahren konnten.

⁶⁹³ Diese Wendung wurde von Alois Riklin in den 1970er Jahren geprägt. Vgl. dazu insbesondere: Riklin, Alois. *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. Arbeitsheft 10 der Reihe W. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst, 1975. Vgl. ferner: Tanner, Jakob. „Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation.“ In: Bairoch, Paul und Martin Körner (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 409-428.

war nicht nur, dass die schweizerische Aussenpolitik in den 1950er Jahren – bis zu einem gewissen Grad und soweit dies im Kalten Krieg überhaupt möglich war – „entpolitisiert“ wurde.⁶⁹⁴ Mehr noch, das Aussenministerium und mit ihm Bundesrat Petitpierre verloren in diesem Prozess im interdepartementalen Vergleich logischerweise markant an Bedeutung, sodass die eidgenössische Aussenpolitik immer mehr von der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements geprägt wurde.

Diese Entwicklung hatte sich bereits nach der Pariser Wirtschaftskonferenz im Juli 1947 abgezeichnet, als die helvetischen Entscheidungsträger über den Umfang der schweizerischen Partizipation am Marshallplan befinden mussten.⁶⁹⁵ Damals setzte sich zwar Petitpierre gegen die Wirtschaftsvertreter noch durch und führte die Schweiz in die OECE.⁶⁹⁶ Doch die bereits in jenen Diskussionen vehementen Widerstände gegen Autonomieeinbussen und zu weit gehende Zugeständnisse liessen sich in späteren Entscheidungen, als keine dringende

⁶⁹⁴ Der Begriff der „entpolitisierten“ Aussenpolitik der Nachkriegszeit ist in der Literatur umstritten. Oft wird die „Entpolitisierung“ mit der Konzeption von *Neutralität und Solidarität* gleichgesetzt. Vgl. dazu etwa: Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 158. Peter Hug auf der anderen Seite lehnt diesen Begriff ab und sieht in der regen Teilnahme der Schweiz am internationalen Leben, insbesondere in den „technischen“ Organisationen, einen Ausdruck für intensive politische Aktivitäten der Schweiz. Vgl. dazu etwa: Hug und Kloter, *Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext*, 13-139. Die vorliegende Arbeit teilt mit Vorbehalten die erste Sichtweise. Unter „entpolitisierte“ Aussenpolitik versteht sie einen helvetische Selbstausschluss aus den sicherheitspolitisch relevanten internationalen Gremien und Konferenzen. Da dieser Prozess jedoch erst in den späten 1940er Jahren einsetzte, lehnt sie eine Gleichsetzung der „Entpolitisierung“ mit Petitpierres Konzeption ab. Vielmehr hat sie dargelegt, wie die internationale Entwicklung die im Konzept vorgesehene politische Solidarität zunehmend weniger notwendig machte und damit den Prozess der „Entpolitisierung“ einleitete.

⁶⁹⁵ Zu den Ergebnissen der Konferenz vgl.: *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947*, 24.3.1948, 82-85.

⁶⁹⁶ Zum Beitritt der Eidgenossenschaft in die OECE vgl. die bereits zitierte Literatur zum Marshallplan. Bezeichnend dafür, dass die Schweiz bereits 1947/48 nur soviel politische Solidarität wie nötig zeigte, war die Durchsetzung einer „Schweizer Klausel“ in der OECE, wonach Beschlüsse des Gremiums nur für zustimmende Staaten verbindlich waren. Vgl. dazu: Bauer, *La participation de la Suisse à la reconstruction économique*, 320f.; Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, 200. Auch weigerte sich die Eidgenossenschaft als einziger der 16 am Marshallplan teilnehmenden Staaten, mit den USA ein bilaterales Abkommen über die Zusammenarbeit abzuschliessen. Vgl. dazu: Schieman, *Neutralität in Krieg und Frieden*, 295-323; Fleury, *Le plan Marshall et l'économie suisse*, 555-560.

Notwendigkeit mehr zu politischer Solidarität gegeben war, nicht mehr überwinden.⁶⁹⁷

Der Umstand, dass dank einer günstigen internationalen Entwicklung die Neutralität nie öffentlich zur Diskussion gestellt werden musste, prägte massgeblich die Historiographie zu Petitpierres aussenpolitischer Konzeption. *Neutralität und Solidarität* wurde auch von der Forschung gemeinhin als eine Doktrin verstanden, die sich auf wirtschaftliche und humanitäre internationale Zusammenarbeit beschränkte.⁶⁹⁸ Die im Prozess der Konzeptformulierung erkennbare Bereitschaft, die Neutralitätspolitik zugunsten der westlichen Kooperation gegen den Kommunismus stark einzuschränken, wurde nicht wahrgenommen, da sie kaum eine erkennbare Umsetzung fand. Dies erklärt auch die meist falsche Datierung von Petitpierres Doktrin. Wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, formulierte der Aussenminister sein Konzept im Juli 1947 und erläuterte es

⁶⁹⁷ Zu den hitzigen Debatten nach der Konferenz von Paris um den Umfang der schweizerischen Zusammenarbeit, bei denen insbesondere die Frage einer Teilnahme an der geplanten Zollunion und einem multilateralen Verrechnungssystem im Vordergrund standen, vgl.: *Interne Notiz des EPD vom Chef der APA, A. Zehnder*, 11.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 24; *Interne Notiz des EPD*, 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 ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE UND ÜBER ALLFÄLLIGE HANDELSVERTRAGSVERHANDLUNGEN MIT RUSSLAND, 23.9.1947, DDS, Bd. 17, no. 29; *Beschlussprotokoll der Sitzung des Bundesrats*, 2216. COMITÉ DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 29.9.1947, DoDiS, no. 1600. In seinen Erinnerungen hielt Petitpierre fest, dass es im Bund zwei Strömungen gegeben und er sich mit seinem Departement gegen die Handelsabteilung und den Vorort durchgesetzt habe. Vgl. dazu: *Memoirenblätter Petitpierres*, Juli 1975, BA, E 2800 1990/106/7.

⁶⁹⁸ Einzig Neuenschwander und Hug weisen darauf hin, dass Petitpierres Verständnis von Solidarität auch die Bereitschaft zur politischen Hilfeleistung beinhaltet. Neuenschwander, *Der Weg aus der Isolation*, 40-47; Hug, *Vom Neutralismus zur Westintegration*, 77. Dass die übrige Forschung diesen politischen Aspekt nicht wahrgenommen hat, erklärt sich damit, dass sie bis heute nicht die Entstehung und Formulierung der Konzeption, sondern deren Umsetzung untersucht hat. Vgl. zu einzelnen Beschreibungen von *Neutralität und Solidarität* exemplarisch: Kälin und Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 174-177; Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 32; Frei, *Neutralität – Ideal oder Kalkül?*, 82; Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, 199; Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, 119; Bretscher-Spindler, *Vom heissen zum Kalten Krieg*, 103; Graf, Christoph, „Die aussenpolitische Situation der Schweiz um 1945.“ In: *Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg*. Publikation zum Kolloquium im Schweizerischen Bundesarchiv Bern. Bundesarchiv Dossier 3. Bern, 1996, 11-14, 12-14; Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 95; Gilg, Peter und Peter Hablützel, „Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945).“ In: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1986, 821-968, 945.

erstmalig öffentlich am 7. Oktober 1947 vor dem Ständerat. Dass seine Doktrin der *Neutralität und Solidarität* vor dem Hintergrund des Marshallplans entstanden sei, bestätigte Petitpierre später mehrmals.⁶⁹⁹ Auch sein Weggefährte Willy Bretscher wies in einem Referat zur schweizerischen Aussenpolitik 1951 auf diese Tatsache hin.⁷⁰⁰ In der Literatur haben jedoch lediglich Stamm und Neuschwander diese Sichtweise übernommen.⁷⁰¹ Die übrige Forschung datiert die aussenpolitische Doktrin der Eidgenossenschaft meist auf das Jahr 1945 und betont zugleich, dass die Tradition der Solidarität als komplementäres Prinzip zur Neutralität bis auf eine Rede Bundesrat Calonders 1917 zurückgehe.⁷⁰²

Eine solche Position ignoriert nicht nur die Aussagen Petitpieres, sondern auch den entscheidenden Einfluss der Zweiteilung Europas auf die Konzeption. Natürlich figurierte die Solidarität im humanitären Sinn bereits lange vor Petitpieres Formel im Jargon der schweizerischen Aussenpolitik. Auch hat diese Arbeit gezeigt, wie sich die Solidarität bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit im Kontext der Uno-Frage zu einer mehrdimensionalen Maxime entwickelt hatte, die neben dem humanitären Aspekt auch eine kooperative Komponente sowie das Anbieten von Örtlichkeiten und Diensten an die internationale

⁶⁹⁹ Petitpierre, *Politique étrangère*, 158; *Memoirenblätter Petitpieres*, September 1975, BA, E 2800 1967/106/7.

⁷⁰⁰ Bretscher, *Schweizerische Aussenpolitik in der Nachkriegszeit*, 9. 1980 machte auch Gérard Bauer, der 1947 als Handelsattaché die Schweiz an der Konferenz in Paris vertreten hatte, in Petitpieres Festschrift auf diesen Umstand aufmerksam. Vgl. dazu: Bauer, *La coopération et l'intégration économiques européennes et la politique suisse*, 85.

⁷⁰¹ Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, 199; Neuschwander, *Der Weg aus der Isolation*, 41f.

⁷⁰² Geprägt ist diese Sichtweise von Riklin, der in einer Untersuchung zur Erstbenennung der aussenpolitischen Maximen den Beginn von *Neutralität und Solidarität* in der Rede Petitpieres am Parteitag der Freisinnigen in Basel vom 28. Oktober 1945 sieht. Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 32; Riklin, Alois und Silvano Möckli. „Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee.“ In: Riklin, Alois (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 1: Grundlagen*. Bern und Stuttgart: Haupt, 1983, 9-118, 26-28. Petitpierre hielt in jener Rede fest: „On oppose parfois les deux notions de neutralité et de solidarité, comme si l'une excluait l'autre. Raisonner ainsi, c'est avoir de la solidarité internationale une conception totalitaire.“ *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, am Parteitag der Freisinnigen in Basel, 28.10.1945, ediert in: Roulet, Max Petitpierre*, 186-192, 191. Ähnlich wie Riklin argumentieren etwa: Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, 65f.; Perrenoud, *La diplomatie et l'insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950)*, 143f.; Haegler, *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus*, 45; Frei, *Die Ära Petitpierre*, 168.

Gemeinschaft umfasste. Zudem war der Begriff seit 1943 immer wieder instrumentalisiert worden, um die Kompatibilität der Neutralität mit der kollektiven Sicherheit zu suggerieren, weshalb es nicht überraschen kann, dass bereits vor 1947 die Begriffe der Neutralität und der Solidarität mehrfach gemeinsame Erwähnung gefunden haben.⁷⁰³ Trotzdem erhob Petitpierre die Solidarität erst dann zu einer konzeptionellen Hauptmaxime, als er im Zuge des beginnenden Kalten Krieges den Neutralitätsbegriff faktisch verkürzen und damit der helvetischen Kooperationsbereitschaft eine situative politische Dimension zugestehen musste. Erst nach dieser Modifizierung war der Prozess der Konzeptformulierung abgeschlossen, erst in diesem Zusammenhang flossen die Widersprüchlichkeiten und die ungeheure Flexibilität in die Doktrin, welche unter dem Deckmantel der *Neutralität und Solidarität* die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit prägen sollten.

Ebenfalls in Frage gestellt werden muss die Datierung der Universalität als Maxime der eidgenössischen Konzeption. Alois Riklin nennt in seinem Überblicksartikel zu den Zielen und Mitteln der schweizerischen Aussenpolitik von 1975 die Ungarn-Debatte im Jahre 1956 als Geburtsstunde der Universalität als konzeptionelles Prinzip.⁷⁰⁴ Dem ist entgegenzuhalten, dass bereits Pilet-Golaz 1944 die Notwendigkeit der Universalität erkannt hatte und Petitpierre, wie in

⁷⁰³ Auf diesen Punkt wurde in dieser Arbeit bereits mehrfach hingewiesen. Die wichtigsten Beispiele für eine öffentliche, gemeinsame Nennung von Neutralität und Solidarität durch Pilet-Golaz respektive Petitpierre sind in chronologischer Reihenfolge: *Rede des Vorstehers des EPD, M. Pilet-Golaz, vor der schweizerischen Handelskammer*, 14.9.1944, BA, E 2001 (D) 3/485; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats*, 23.5.1945, DDS, Bd. 16, no. 3; *Rede (Auszüge) des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor der Interparlamentarischen Union, SÉANCE D'OUVERTURE DU CONSEIL DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE*, 12.9.1945, BA, E 2800 1990/106/7; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, am Parteitag der Freisinnigen in Basel*, 28.10.1945, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 186-192, 191; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Ökumenischen Rat in Genf, ALLOCUTION PRONONCÉE À LA RÉUNION DU CONSEIL OECUMÉNIQUE – GENÈVE*, 20.2.1946, BA, E 2800 1990/106/7; *Rede des Vorstehers des EPD, M. Petitpierre, vor dem Nationalrat*, 2.4.1946, ediert in: Roulet, Max Petitpierre, 193-200, 198. Auch Persönlichkeiten ausserhalb der Regierung haben sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Neutralität der Schweiz mit dem Gedanken der internationalen Solidarität vereinbar wäre. Vgl. dazu etwa: Waldkirch, Eduard von. „Schweizerische Neutralität und Vereinigte Nationen.“ In: Jahrbuch der eidgenössischen Räte und Gerichte, 1946, 186-196, 195; Bretscher, Willy. *Die politische Lage der Schweiz am Kriegsende*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1945, 24; *Leitartikel der Zeitung „Der Europäer“ vom Zentralpräsidenten der Europa-Union, H. Bauer, NEUTRALITÄT UND SOLIDARITÄT*, [undatiert, Mai 1944], BA, E 2800 1967/59/59/14.

⁷⁰⁴ Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 32

dieser Arbeit dargestellt, von Beginn an diesem Gebot folgte. Um die Glaubwürdigkeit der angesprochenen Neutralität zu stärken, suchte der junge Aussenminister ab 1945 den diplomatischen wie wirtschaftlichen Kontakt mit möglichst vielen Staaten. Ähnlich wie die Solidarität war die Universalität deshalb bedingt durch den Entscheid, die Neutralität trotz ungünstiger Rahmenbedingungen als Fundament der Aussenpolitik zu bewahren. Dass das Universalitätsprinzip nicht wie die Solidarität Eingang in die konzeptionelle Formel fand, hing vor allem mit dem Zeitgeist von 1947 zusammen. Von internationalem Interesse war damals primär das Ausmass der internationalen Kooperation der Schweiz, weshalb sich der Slogan der *Solidarität* geradezu anerbote für eine öffentliche Artikulierung. Deshalb aber das „stille“ Prinzip der Universalität erst dann als *Maxime* zu bezeichnen, als es Gegenstand einer Nationalratssession war, wird dem konzeptionellen Verständnis Petitpieres nicht gerecht.⁷⁰⁵

Schliesslich noch eine Bemerkung zur Terminologie. Rudolf Wyder hat in seiner 1984 erschienenen Monographie über die schweizerischen Beziehungen zum Europarat den Begriff der „Petitpierre-Doktrin“ geprägt und damit die Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ Konferenzen und Organisationen bezeichnet.⁷⁰⁶ Obschon diese Unterscheidung in einem gewissen Sinne das Herzstück der Konzeption Petitpieres bildete, ist die inhaltliche Reduzierung des Begriffs der Doktrin auf diesen konzeptionellen Teilaspekt verwirrend. Sinnvoller wäre in diesem Zusammenhang die Verwendung des Terminus „Petitpierre-Doktrin“ für die aussenpolitische Gesamtkonzeption, wie sie seit dem Entscheid zur Teilnahme der Schweiz am Marshallplan bestand und wie sie unter der Formel *Neutralität und Solidarität* öffentlich dargestellt wurde.

⁷⁰⁵ Dass der Universalität bereits 1945 der Charakter eines aussenpolitischen Prinzips zukam, lässt sich beispielsweise der Botschaft des Bundesrats über die Errichtung neuer Gesandtschaften vom September 1945 entnehmen. Dort heisst es: „Wie immer die letzten Entscheidungen über die Haltung der Schweiz gegenüber dem neuerstandenen Weltsicherheitsbund ausfallen mögen, wird es ihr zum Nutzen gereichen, wenn sie sich durch den Ausbau ihrer diplomatischen Vertretungen freundschaftliche und vertrauensvolle Beziehungen zu möglichst zahlreichen Nationen schafft.“ *Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Ausland*, 7.9.1945, BBl 1945 II 1.

⁷⁰⁶ Wyder, Rudolf. *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1984, 65.

Das Jahr 1947 sah den Abschluss eines konzeptionellen Evaluationsprozesses, der die politischen Entscheidungsträger fünf Jahre lang beschäftigt hatte. Petitpierre konnte damals nicht ahnen, dass seine Richtlinien in ihrer Essenz fast ein halbes Jahrhundert lang Gültigkeit haben und erst nach dem Ende des Kalten Krieges durch ein neues – und erstmals schriftliches – Konzept ersetzt würden.⁷⁰⁷ Was er 1947 anstrebte, war eine Doktrin, die es der Schweiz erlauben sollte, die Herausforderungen des beginnenden Ost-West-Antagonismus trotz ungünstiger Rahmenbedingungen als neutraler Staat zu bewältigen. Dass diese Doktrin schliesslich die Aussenpolitik der gesamten Nachkriegszeit so nachhaltig zu prägen vermochte, lag primär im Verlauf des Kalten Krieges begründet, war aber auch zu einem grossen Teil ihrer Anpassungsfähigkeit zu verdanken.

Geringfügig modifiziert wurde die Konzeption nach 1947 nur noch einmal, als Petitpieres Nachfolger Friedrich Traugott Wahlen in den frühen 1960er Jahren das Element des Anbietens helvetischer Örtlichkeiten und Dienste aus der Solidaritätsmaxime herausnahm und zu einer eigenen Maxime der Disponibilität erklärte.⁷⁰⁸ Es war dies keine inhaltliche Änderung, sondern lediglich ein rhetorischer Schachzug, der den aktiven Charakter der eidgenössischen Aussenpolitik untermauern sollte. Entsprechend handelte es sich lediglich um eine Modifikation innerhalb des Spielraums, wie er in der Doktrin seines Vorgängers Petitpierre inhärent war. Diesen heute als den Vater aller vier Maximen der Nachkriegszeit – der Neutralität, der Solidarität, der Universalität und der Disponibilität – zu bezeichnen,⁷⁰⁹ erscheint denn auch durchaus berechtigt.

Neutralität und Solidarität. Petitpierre konnte mit dem Erreichten in seinem dritten Amtsjahr durchaus zufrieden sein. Die Schatten seiner Uno-Politik hatten sich verflüchtigt, und mit seiner modifizierten Konzeption konnte er hoffen, einen gangbaren Weg durch die bipolarisierte und ideologisierte Weltpolitik gefunden zu haben. Auch seine Stellung im internen Entscheidungsfindungsprozess hatte sich noch einmal verbessert, führte er die Schweiz doch beinahe im Alleingang an die westeuropäische Wirtschaftskonferenz in Paris. Von überragender Bedeutung für die Politikformulierung Petitpieres erwiesen

⁷⁰⁷ *Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität*, 29.11.1993, BBl 1994 I 153. Das neue Konzept ist eingangs dieser Arbeit skizziert worden.

⁷⁰⁸ Riklin datiert diesen Vorgang auf den 7.10.1965. Vgl. dazu: Riklin, *Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik*, 32.

⁷⁰⁹ Vgl. dazu etwa: Gilg und Hablützel, *Beschleunigter Wandel und neue Krisen*, 946.

sich auch 1947 seine inoffiziellen Berater. Nachdem Rappard als Konsulent nicht mehr länger berücksichtigt worden war, kann in diesem Zusammenhang von einer Troika mit Ruegger, Burckhardt und Petitpierre gesprochen werden, welche die aussenpolitische Konzeption inhaltlich prägte. Einmal mehr muss dabei auf die überragende Rolle Rueggers hingewiesen werden, der auch der Politik gegenüber dem sich teilenden Europa so sehr seinen Stempel aufdrückte, dass er in einer Studie des deutschen Historikers Gerd Wehner über die Schweiz und den Marshallplan gar als helvetischer Aussenminister wahrgenommen wurde.⁷¹⁰

Ob Petitpierre mit seinem Konzept zufrieden gewesen wäre, wenn er 1947 die Entwicklung der schweizerischen Aussenpolitik hätte voraussehen können? Einerseits bestimmt, vermochte sich die Schweiz doch unter seiner Ägide in die Nachkriegsordnung als ein Kleinstaat einzufügen, dessen Neutralität zwar nicht mehr völkerrechtlich anerkannt, aber doch international akzeptiert wurde. Zudem genoss sein Kurs bis zum Ende seiner Amtszeit einen innenpolitischen Sukkurs, wie er seinen Nachfolgern nie zuteil wurde. Trotz des manifesten Antikommunismus, den die Schweiz in den 1950er Jahren entwickelte,⁷¹¹ erfuhr die vorsichtige, von der westeuropäischen Integrationsentwicklung Abstand nehmende Neutralitätspolitik Petitpierres die uneingeschränkte Unterstützung aller massgebenden Parteien wie auch der Bevölkerung.

Andererseits äusserte der Aussenminister später selbst mehrfach ernsthafte Zweifel, ob die Eidgenossenschaft nach 1945 nicht vielleicht doch eine konstruktivere, kooperativere internationale Rolle hätte spielen können. So hielt er in seinen Erinnerungen fest:

Souvent, à cette époque puis plus tard, je me suis demandé quel rôle la Suisse pourrait jouer dans l'intérêt de la paix universelle, et s'il y avait une „politique de rechange“ qui nous permettrait de participer autrement que nous l'avions fait jusqu'alors à la politique internationale.⁷¹²

⁷¹⁰ Wehner, *Die Schweiz und der Marshallplan*, 345. Wehner stützt sich auf Akten des britischen Staatsarchivs.

⁷¹¹ Vgl. dazu: Imhof, Kurt. „Wiedergeburt der geistigen Landesverteidigung: Kalter Krieg in der Schweiz.“ In: Imhof, Kurt, 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, 173-247; Kunz, *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik*, 125-142.

⁷¹² *Memoirenblätter Petitpierre*, August 1976, BA, E 2800 1990/106/7.

Mit der Frage nach möglichen Alternativen wies Petitpierre auf eine Thematik hin, welche die Forschung heute stärker beschäftigt denn je. Wurden nach dem Zweiten Weltkrieg die aussenpolitischen Weichen falsch gestellt? Wäre grundsätzlich ein innen- und aussenpolitischer Spielraum für eine aktivere Politik vorhanden gewesen, den der Vorsteher des EPD nicht nutzte? Die vorliegende Arbeit hat argumentiert, dass die Beantwortung solcher Fragen eine Analyse der Gründe bedinge, welche hinter der Schwergewichtung der Neutralität in der aussenpolitischen Konzeptionierung nach dem Zweiten Weltkrieg standen. Nachdem sie eine solche Untersuchung geleistet hat, werden nun die Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst und in den Kontext der heutigen Forschung – wie auch der heutigen Schweiz – eingebettet.

SCHLUSSWORT

C'est la création des Nations unies puis deux ans plus tard le plan Marshall, qui ont donné au Conseil fédéral l'occasion de former la doctrine, qui a inspiré jusqu'à aujourd'hui la politique étrangère de notre pays.

Max Petitpierre, 1971.⁷¹³

Zehn Jahre nach seinem Rücktritt als Aussenminister 1961 wies alt Bundesrat Max Petitpierre in einem Artikel zu den Prinzipien seiner Aussenpolitik darauf hin, dass die Entstehung der Doktrin *Neutralität und Solidarität* durch die Gründung der Vereinten Nationen und den Marshallplan geprägt gewesen sei. Er deutete damit an, dass die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit eine Reaktion auf die beiden hauptsächlich internationalen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg war: die Schaffung einer auf kollektiver Sicherheit basierenden neuen Weltordnung und die Überlagerung dieses Systems durch den Kalten Krieg.

Die Leitfrage der vorliegenden Arbeit war, warum die Schweiz in der Nachkriegszeit eine ausgesprochen restriktive, auf eine überhöhte Neutralität ausgerichtete aussenpolitische Doktrin formulierte. Zu diesem Zweck wurde der konzeptionelle Evaluationsprozess analysiert, im Zuge dessen die eidgenössischen Entscheidungsträger zwischen 1943 und 1947 vor dem Hintergrund der Uno-Beitrittsfrage und der Teilung Europas die Richtlinien der künftigen eidgenössischen Aussenpolitik definierten. Untersucht wurden insbesondere die helvetischen Einschätzungen bezüglich der internationalen Relevanz und Akzeptanz der Neutralität und die daraus abgeleiteten Konsequenzen für die Formulierung der Konzeption.

⁷¹³ Petitpierre, *Politique étrangère*, 156.

Obschon die Teilergebnisse der einzelnen Kapitel darlegen, dass die Gründe für die Dominanz der Neutralitätsmaxime innerhalb der aussenpolitischen Doktrin vielschichtig und in den Quellen bisweilen wenig fassbar sind, zeitigt eine Analyse des Evaluationsprozesses zwei wesentliche Erkenntnisse, die den restriktiven Charakter der Konzeption zu erklären helfen: Erstens stellten die politischen Akteure ungeachtet der Entwicklung der internationalen Lage zu keinem Zeitpunkt die Neutralität als zukünftiges Leitprinzip der schweizerischen Aussenpolitik grundlegend in Frage. Die Eidgenossenschaft *wollte* keine andere als eine Politik der Neutralität betreiben. Zweitens fehlte letztlich der äussere Zwang für eine aussenpolitische Kurskorrektur. Die Eidgenossenschaft *musste* deshalb auch keine andere Politik betreiben. Beide Punkte werden in den folgenden Ausführungen eingehend erläutert.

Es ist bemerkenswert, dass die Entscheidungsträger während der gesamten hier untersuchten Periode in keiner einzigen aussenpolitischen Debatte erörterten, ob an der Neutralität weiterhin festzuhalten sei oder ob sie nicht zugunsten einer anderen Politik aufgegeben werden müsste. Der Prozess der Konzeptionierung war immer nur darauf ausgerichtet, die Neutralität den veränderten internationalen Parametern anzupassen. Dies erscheint umso erstaunlicher, als sich die verantwortlichen Akteure durchaus bewusst waren, dass ihre Politik des Dazwischenstehens auf der internationalen Ebene kaum mehr Geltung finden würde. Die Inkompatibilität der Neutralität mit dem modernen Völkerrecht der Vereinten Nationen wurde zwar bis Mitte 1946 als Hauptproblem der schweizerischen Aussenpolitik eingeschätzt, doch beschränkten sich die Evaluationen stets auf Versuche, die Eidgenossenschaft als neutralen Sonderfall in die Uno zu integrieren. Selbst als die Neutralität im Zuge des beginnenden Kalten Krieges 1947 als zunehmend impraktikabel eingeschätzt und ihre sicherheitspolitische Funktionalität bisweilen bezweifelt wurde, stand eine Aufgabe dieser Maxime nie ernsthaft zur Diskussion.

Dass die Neutralität ungeachtet der internationalen Entwicklung als konzeptionelle Prämisse gehandhabt und die Möglichkeit einer alternativen Politik nie in Erwägung gezogen wurde, ist erklärungsbedürftig. Wie eingangs dieser Arbeit dargelegt, führt die jüngere Forschung das Festhalten der Schweiz an ihrer traditionellen Politik primär auf innenpolitische Gründe wie die Bewahrung des wirtschaftlichen Handlungsspielraums, Bestrebungen der Machterhaltung sowie Partikularinteressen der politischen Eliten zurück. Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass eine solche Sichtweise zu kurz greift. Sie verweist auf den Umstand, dass die politischen Entscheidungsträger auch im Kontext der unmittelbaren Bedrohung durch den Sowjetkommunismus 1947 zu keinem Zeitpunkt

eine Aufgabe der Neutralität in Betracht zogen. War die Schweiz 1945/46 vor allem mit moralischen Legitimationsproblemen konfrontiert, sicherheitspolitisch aber trotz der Nichtteilnahme am System der kollektiven Sicherheit keiner konkreten Gefährdung ausgesetzt, so änderte sich diese Situation mit dem Ausbruch des Kalten Krieges dramatisch.

Anders als nach der Stabilisierung und Militarisierung des Blockgegensatzes in den 1950er Jahren wurde im Bundesrat zu Beginn des Ost-West-Konflikts die Bipolarisierung der Weltpolitik als direkte Bedrohung der nationalen Unabhängigkeit der Schweiz wahrgenommen. Die politischen Akteure erkannten, dass nur eine gemeinsame westeuropäisch-transatlantische Koordination das Vorücken der Sowjetunion würde verhindern können und die Neutralität diesem Prozess hinderlich sei. Erscheinen innenpolitische Motive für die Beibehaltung der Neutralität so lange haltbar, wie die nationale Unabhängigkeit der Schweiz mit dieser Strategie nicht gefährdet wurde, so sind sie im beginnenden Kalten Krieg und angesichts der Kriegsangst der Entscheidungsträger wenig plausibel. Zumindest wäre vor einem geopolitischen Hintergrund wie demjenigen von 1947 ein Abwägen zwischen innen- und sicherheitspolitischen Gründen für oder gegen eine Weiterführung der Neutralität zu erwarten.

Diese Arbeit vertritt die These, dass die Entscheidungsträger vor allem deshalb die Neutralität nie in Frage stellten, weil sie in ihr ein axiomatisches Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik sahen, dem unabhängig von – kurzfristig veränderbaren – nationalen Interessen Geltung zukam. Die Eidgenossenschaft hatte während des Zweiten Weltkriegs eine emotionale Affinität zur Neutralität entwickelt, die eine Aufgabe dieser Maxime undenkbar erscheinen liess. Zwar war sich der Bundesrat sehr wohl bewusst, dass die Unversehrtheit der Schweiz nicht alleine auf ihre Neutralität zurückzuführen war. Dennoch sah er in ihr einen hauptsächlichsten Garanten für die nationale Unabhängigkeit – eine Einschätzung, die von einem Grossteil der Bevölkerung geteilt wurde. Diese von der „geistigen Landesverteidigung“ geprägte „Reduit-Mentalität“ wurde 1945/46 durch die Wirtschaftsverhandlungen mit den Alliierten bekräftigt. Sowohl die Currie-Verhandlungen wie das Washingtoner Abkommen förderten in der Schweiz aussenpolitische Abwehrreflexe und ein Festklammern an der Neutralität, fühlte man sich doch als Opfer einer rücksichtslosen Machtpolitik der Grossmächte, insbesondere der Vereinigten Staaten.

Kam der Neutralität bereits bei Kriegsende ein sehr grosser Stellenwert zu, so verstärkten und zementierten Petitpierre und der Gesamtbundesrat diese Affinität in der unmittelbaren Nachkriegszeit, indem sie die Neutralitätsmaxime gezielt idealisierten und verabsolutierten und die Schweiz zum internationalen

Sonderfall stilisierten. Diese Überhöhungsstrategie betrachteten sie als notwendige Reaktion auf den drastisch gesunkenen internationalen Stellenwert der Neutralität. Insbesondere dem Ausland, aber auch der eigenen Bevölkerung musste verdeutlicht werden, dass es für die Schweiz auch nach dem Krieg keinerlei Alternativen zu ihrer traditionellen Politik geben konnte. Der Verweis auf die Einzigartigkeit der helvetischen Neutralität sollte deren Fortbestand legitimieren. Mit Mitteln wie der staatlichen Konstruktion und Idealisierung des Geschichtsbilds der Neutralität, der innenpolitischen Stigmatisierung neutralitätskritischer „Dissidenten“ zu Landesverrätern sowie der unablässigen rhetorischen Betonung der existentiellen Notwendigkeit der Neutralität als Grundlage des Kleinstaats Schweiz wurde die Unantastbarkeit dieser Maxime als Leitprinzip der helvetischen Aussenpolitik zum Ausdruck gebracht.

War das ursprüngliche, konkrete Ziel hinter dem Argument des Sonderfalls, der Schweiz einen Uno-Beitritt mit einem völkerrechtlich anerkannten Neutralitätsstatus zu ermöglichen, so postuliert die vorliegende Arbeit, dass sich der Gedanke des Sonderfalls rasch verselbständigte und auch die Wahrnehmung und Mentalität der helvetischen Entscheidungsträger nachhaltig prägte. Entsprechend verschwammen die Grenzen zwischen einer bewussten Suggestion und Strategie des Sonderfalls und dem tatsächlichen Glauben an die Einzigartigkeit der Eidgenossenschaft. Selbst wenn dieser Vorgang der Verinnerlichung des Sonderfallgedankens anhand der Quellen schwer nachweisbar ist, dürfte er doch zur Erklärung beitragen, warum die Neutralität zwischen 1943 und 1947 nie in Frage gestellt wurde. Zusammen mit der durch den Krieg bedingten emotionalen Affinität zu einer Politik der bewaffneten Eigenständigkeit und den Negativerfahrungen der Wirtschaftsverhandlungen prägte er ein schweizerisches Selbstverständnis, in welchem der Neutralität ein dogmatischer Charakter zukam. So wurde diese Maxime in der Nachkriegszeit auch von den politischen Eliten oft mehr als Ziel denn als Mittel der Aussenpolitik wahrgenommen.

In seinen Memoiren wies Petitpierre darauf hin, die von ihm formulierte Konzeption sei primär Ausdruck einer Prinzipien-, nicht einer Interessenpolitik. Gleichzeitig unterstrich er, dass eine solche Politik zwangsläufig Nachteile wie beispielsweise ein Abseitsstehen von den Vereinten Nationen mit sich bringe,

die es zu akzeptieren gelte.⁷¹⁴ Die erste grundlegende Erkenntnis der vorliegenden Untersuchung ist demnach, dass die schweizerische Regierung nach dem Zweiten Weltkrieg bereit war, diese Nachteile auf sich zu nehmen, weil sie in der Neutralität das Fundamentalprinzip der eidgenössischen Aussenpolitik sah und deshalb nie den Willen aufbrachte, einen alternativen Kurs in Betracht zu ziehen. Erst in ihrer neuen Konzeption von 1993 kam sie von diesem Grundsatz der Prinzipienpolitik ab und verfolgt seither einen problem- und zielorientierten aussenpolitischen Ansatz.

Im Hinblick auf die zweite Hauptkenntnis, dass die politischen Akteure während der Konzeptionierung letztlich nicht genug äusseren Zwang für eine Kurskorrektur verspürten, zeigt die Untersuchung, wie die variierende Wahrnehmung bezüglich der Praktikabilität der Neutralität den Prozess der Doktrinformulierung prägte. Die Richtlinien *Neutralität und Solidarität* waren Ausdruck davon, dass die Entscheidungsträger einerseits in keiner der vier Evaluationsphasen zwischen 1942/43 und 1947 eine Notwendigkeit für die Preisgabe ihrer traditionellen Politik erkannten, andererseits aber um die Defizite der Neutralität wussten und diesen mit zusätzlichen Maximen begegneten.

Die erste Phase der Neuorientierung umfasste die geheimen Nachkriegsplanungen unter Pilet-Golaz von 1942/43 bis zu dessen Rücktritt Ende 1944. Hier macht die Untersuchung deutlich, dass diese ersten Evaluationen von kapitalen Fehleinschätzungen des Aussenministers und seiner Mitarbeiter hinsichtlich der internationalen Entwicklung nach dem Krieg bestimmt waren. So ging Pilet-Golaz nicht nur von der Wiederherstellung eines europäischen Mächtegleichgewichts mit Deutschland aus, sondern glaubte auch nicht an die Gründung einer Weltorganisation in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Vor diesem Hintergrund zeigte er sich deshalb überzeugt, dass mit der Einstellung der Kampfhandlungen auch die 1944 laut gewordene Kritik der Alliierten, insbesondere der USA, an der Neutralität ein Ende finden und der traditionellen Politik der Schweiz wieder ihre internationale Geltung zukommen würde.

Entsprechend bereitete Pilet-Golaz eine Konzeption vor, die ganz auf die Neutralität ausgerichtet war. Immerhin erkannte er aber, dass die helvetische

⁷¹⁴ Wörtlich schrieb Petitpierre: „Or si on choisit une politique fondée sur des principes et pas exclusivement sur des intérêts, il faut en accepter les inconvénients, par exemple celui de n’être pas membre des Nations unies [sic] et d’être ainsi écarté de travaux auxquels nous serions intéressés.“ *Memoirenblätter Petitpierres*, 30.4.1975, BA, E 2800 1990/106/7.

Neutralitätspolitik nach dem Krieg aktiver werden musste. Zu diesem Zweck plante er ein Forcieren der humanitären Solidarität, eine Teilnahme am alliierten Multilateralismus sowie einen Ausbau der diplomatischen Beziehungen zu möglichst vielen Staaten. Dieses letzte Vorhaben wurde ihm zwar zum Verhängnis, wies doch die Sowjetunion das eidgenössische Ersuchen um offizielle Beziehungen im November 1944 schroff zurück. Dennoch war es Pilet-Golaz, der in seinem letzten Amtsjahr eine Entideologisierung der Aussenpolitik einleitete und in die konzeptionellen Debatten die Erkenntnis einbrachte, dass für eine Legitimation der Neutralität in der Nachkriegszeit das Prinzip der Universalität von grosser Bedeutung war.

Bereits in seinem ersten Amtsjahr 1945, das die zweite Phase des Evaluationsprozesses bildete, wurde dem neuen Aussenminister Petitpierre schmerzlich bewusst, dass sein Vorgänger die Entwicklung der internationalen Parameter falsch prognostiziert hatte. Der junge, unerfahrene EPD-Vorsteher sah sich von Beginn an mit der wegweisenden Frage konfrontiert, wie sich die Schweiz gegenüber der Weltordnung der Vereinten Nationen, die den neuen Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik darstellte, positionieren sollte. Er befand sich diesbezüglich in einem Dilemma: Einerseits betrachtete er die Neutralität als gegebene Konstante der helvetischen Aussenpolitik. Andererseits kam er nach der überraschend schnellen Gründung der Uno im Sommer 1945 aber auch zum Schluss, dass sich die Eidgenossenschaft dieser Organisation, deren neues Völkerrecht prinzipiell unvereinbar war mit der Neutralität, langfristig kaum würde fernhalten können.

Die Antwort Petitpierres auf dieses Dilemma war vermeintlich einfach: Da er sowohl die Fortsetzung der Neutralitätspolitik als auch den Uno-Beitritt als eine Notwendigkeit erachtete, postulierte er das Ziel einer Mitgliedschaft der Eidgenossenschaft in den Vereinten Nationen als neutralem Sonderfall. Der Schweiz sollten in der Uno Sonderaufgaben auferlegt werden, mit welchen sie ihre Nichtteilnahme an kollektiven Zwangsmassnahmen kompensieren würde. Wie die Untersuchung zeigt, musste eine solche Politik der Quadratur des Kreises gleichkommen. Petitpierre war nicht bereit, Konzessionen bezüglich der helvetischen Neutralität einzugehen, wollte sie aber trotz ihrer fehlenden internationalen Akzeptanz und Relevanz in die neue Weltordnung integriert wissen. Konzeptionell gesehen bedeutete dies, dass Petitpierre Pilet-Golaz’ Planungen bezüglich einer Aktivierung der Neutralität grundsätzlich übernahm, dass er diesen Prozess jedoch wesentlich intensivierete. Dies war unabdingbar, musste die Weiterführung der traditionellen Politik in einem „neutralitätswidrigem“

Umfeld doch ein wesentlich gesteigertes Legitimations- und Kompensationsbedürfnis zur Folge haben.

So erfuhr 1945 insbesondere der Solidaritätsbegriff eine starke Ausweitung. Petitpierre unterteilte diese Maxime in drei Komponenten: das humanitäre Engagement, das Anbieten von Örtlichkeiten und Diensten an die internationale Gemeinschaft sowie die Kooperation im alliierten Multilateralismus – soweit diese mit der Neutralität vereinbar war. Mit diesem inhaltlichen Ausbau der Solidarität ging ein rhetorischer Kunstgriff des Aussenministers einher. Indem er unablässig betonte, wie solidarisch die Schweiz trotz oder sogar dank ihrer traditionellen Politik sein konnte, wollte er die Kompatibilität der Neutralität mit der Idee der kollektiven Sicherheit suggerieren. Dies, obwohl er wusste, dass das Solidaritätsverständnis der Vereinten Nationen von einer qualitativ anderen Art war und auf kollektiven wirtschaftlichen wie militärischen Zwangsmassnahmen beruhte, welche die Eidgenossenschaft nicht mittragen wollte. Zudem setzte in dieser Phase, wie bereits angedeutet, die Überhöhung der Neutralität ein, welche ebenfalls darauf hinzielte, der Schweiz einen Platz im internationalen politischen System zu sichern, ohne dass sie dafür ihre Aussenpolitik grundlegend modifizieren musste.

Das Jahr 1946 stellte die dritte Phase der Evaluationen dar. Es wird in dieser Arbeit als Schlüsseljahr für die Konzeptionierung bezeichnet, da Petitpierre in dieser Zeit die kapitale Weichenstellung vornahm, wonach die Eidgenossenschaft als einziger beitriffsfähiger Staat freiwillig der Uno fernblieb. Der Aussenminister hatte im ersten Halbjahr 1946 erkennen müssen, dass seine Politik des „Sowohl-als-Auch“, d.h. des Uno-Beitritts unter Beibehaltung einer völkerrechtlich anerkannten Neutralität, international auf keinerlei Akzeptanz stiess. Die Idee des „Sonderfalls Schweiz“ war im Ausland ungehört verhallt. So hatten die helvetischen Entscheidungsträger auch einsehen müssen, dass ihre immerwährende Neutralität der Idee der kollektiven Sicherheit nach wie vor unversöhnlich gegenüberstand.

Petitpierres Uno-Politik wäre einem Scherbenhaufen gleichgekommen, hätte er nicht parallel zur internationalen Ablehnung einer schweizerischen Sonderstellung auch eine Abnahme des ausländischen Drucks auf die Neutralität konstatieren können. Drei Ereignisse liessen Petitpierre im ersten Halbjahr 1946 erkennen, dass eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen weniger notwendig war, als er dies ursprünglich befürchtet hatte, womit sich das Dilemma seiner Aussenpolitik weitgehend von selbst entschärfte. Erstens war die harsche Kritik der Westalliierten an der Neutralität rasch verstummt, nachdem der Bundesrat in der Currie-Vereinbarung und vor allem im Washingtoner Abkommen

vom Mai 1946 den alliierten Wirtschaftsforderungen weitgehend nachgekommen war und sich damit von den Vorwürfen bezüglich seiner Kriegspolitik loszukaufen vermochte. Zweitens glückte im März 1946 nach geheimen Verhandlungen endlich die Wiederaufnahme der Beziehungen zur Sowjetunion. Dies war nicht nur für das Prinzip der Universalität von zentraler Bedeutung. Vielmehr nahmen nun auch die seit 1944 geäusserten Vorwürfe Moskaus, der Bundesrat habe sich in der Zwischenkriegszeit und während des Zweiten Weltkriegs profaschistisch verhalten, ein Ende. Die eidgenössische Regierung war damit ab dem Sommer 1946 keiner fundamentalen Kritik der Grossmächte an ihrer Aussenpolitik mehr ausgesetzt. Drittens kam zu diesem Umstand hinzu, dass die Schweiz sich ihrer intakten Wirtschaft und „Kreditwaffe“ wegen auch mittels bilateraler Handels- und Zahlungsabkommen zusehends aus ihrer Isolation der unmittelbaren Nachkriegszeit zu befreien vermochte.

Sobald die helvetischen Entscheidungsträger erkannt hatten, dass die Neutralität nicht mehr länger unter Beschuss war und auf das Prinzip der kollektiven Sicherheit abgestimmt werden *musste*, verlor die Frage eines Uno-Beitritts umgehend an Dringlichkeit. Zwar mussten sie zur Kenntnis nehmen, dass eine neuerliche völkerrechtliche Anerkennung ihrer Neutralität absolut chancenlos war. Auf der anderen Seite aber war die Eidgenossenschaft international wieder „salonfähig“ geworden und hatte ihre aussenpolitische Handlungsfähigkeit zurückerlangt. Es lag nun an der Regierung in Bern zu entscheiden, wie sie ihre aussenpolitischen Weichen im einzelnen stellen wollte. Der Zugang zur internationalen Ordnung stand ihr grundsätzlich offen, solange sie keinen Anspruch auf einen Sonderstatus stellte. Damit blieb ihr überlassen, wie sie sich konkret positionierte.

Mit dem Schwinden des internationalen Drucks waren die Hindernisse für eine von der Neutralität dominierte Konzeption vorerst aus dem Weg geräumt. Petitpierre hatte zwar durchaus einen Uno-Beitritt anvisiert, entschied sich im Herbst 1946 aber, da die Vereinten Nationen der Schweiz keinen Sonderstatus einzuräumen gewillt waren, ohne Zögern für die Neutralität und damit für den Alleingang. Als Kompensation für diesen Selbstausschluss von der Weltorganisation intensivierte der Aussenminister die Umsetzung der Solidaritätsmaxime. So trat die Eidgenossenschaft bis auf die Bretton-Woods-Institutionen schnellstmöglich allen Spezialorganisationen der Uno sowie dem Internationalen Gerichtshof bei und wurde Genf Sitz der Vereinten Nationen in Europa. Nach der Klärung der Uno-Frage setzte deshalb ein Prozess ein, im Zuge dessen sich die Schweiz überall dort am Multilateralismus beteiligte, wo sie ihre

Neutralität und, wie das Beispiel Bretton Woods zeigt, ihre Wirtschaftsinteressen nicht gefährdet sah.

Die vierte und letzte Phase der Doktrin formulierung umfasste das Jahr 1947. Hier zeigt die Untersuchung, dass die Teilung Europas im Kontext des beginnenden Kalten Krieges neuerliche Evaluationen erforderte und eine – begrenzte – inhaltliche Veränderung der Leitlinien vorgenommen werden musste. Der Grund für die konzeptionelle Modifikation lag darin, dass die helvetische Neutralität wider Erwarten ein zweites Mal durch die Veränderung der internationalen Parameter unter Druck kam. Im Unterschied zu 1945/46 wurde sie nun aber nicht von den Grossmächten in Frage gestellt, sondern hegten die helvetischen Entscheidungsträger selber Zweifel an der Praktikabilität dieser Politik in einem bipolarisierten und ideologisierten internationalen System. So sahen sie im Ost-West-Antagonismus als neuem Bezugsrahmen der schweizerischen Aussenpolitik eine weit grössere Gefährdung der Neutralität als in der von der Uno postulierten Weltordnung, die 1947 bereits wieder verblasst war. Nicht nur befürchteten sie, dass sich der amerikanisch-sowjetische Konflikt zu einem „Nullsummenspiel“ entwickeln würde, der einer Politik des Dazwischenstehens keinen Platz liesse. Vielmehr sahen sie in der Sowjetunion auch eine direkte militärische und ideologische Bedrohung der schweizerischen Unabhängigkeit.

Selbst in dieser Phase stand, wie bereits dargelegt, eine Aufgabe der Neutralität zugunsten der westlichen Abwehranstrengungen nie zur Diskussion. Zwar fühlte sich die Schweiz stark bedroht, offensichtlich aber nicht in einem solchen Ausmass, dass eine Ausschau nach Alternativen zu ihrer traditionellen Politik notwendig wurde. Vermutlich wären die politischen Akteure erst dann zu einer Preisgabe der Neutralität bereit gewesen, wenn die Sowjetunion militärisch weiter nach Westen vorgedrungen und die Schweiz unmittelbar vor der Besetzung gestanden wäre. 1947 wurde diese Entwicklung zwar als möglich, aber nicht als zwingend eingeschätzt. Für eine grundlegende Neuausrichtung der Aussenpolitik bestand deshalb nach Meinung des Bundesrats auch diesmal keine Notwendigkeit.

Immerhin wurde aber die Lage als so bedrohlich eingeschätzt, dass Petitpierre eine „Notklausel“ in sein Konzept einbaute. In Situationen, in welchen die Eidgenossenschaft in ihrer Unabhängigkeit bedroht war oder keine andere Wahl hatte, als sich zwischen einem der beiden Blöcke zu entscheiden, würde der Bundesrat die Neutralität auf ihren völkerrechtlichen Kern reduzieren und gegenüber dem Westen eine Solidarität bezeugen, der eine deutlich politische, antikommunistische Dimension zukam. Die vorliegende Arbeit hat in diesem Zusammenhang von einer Bereitschaft zu situativer „politischer Solidarität“

gesprochen. Eine solche Terminologie wurde von den damaligen Entscheidungsträgern zwar nicht verwendet, soll aber verdeutlichen, dass der Bundesrat mit seiner „Notklausel“ unter gewissen Umständen gewillt war, mehr als nur ein „technisches“ aussen- und sicherheitspolitisches Engagement einzugehen.

Während 1945/46 bezüglich der Uno-Frage lediglich unrealistische Bemühungen erkennbar waren, die Neutralität mit der kollektiven Sicherheit in Einklang zu bringen, sah sich die helvetische Regierung 1947 also zu einer kontextspezifischen Relativierung ihrer Hauptmaxime veranlasst. Formuliert wurde diese Politik anlässlich der Frage einer schweizerischen Teilnahme am Marshallplan, der den politischen Akteuren die schwindende Praktikabilität ihrer Neutralitätspolitik vor Augen führte. Die Modifizierung, die Petitpierre im Zuge seines Entscheids zugunsten einer Partizipation am amerikanischen Wiederaufbauprojekt im Juli 1947 vornahm, stellte zugleich den Abschluss der Doktrin formulierung dar. Sie bedeutete keine prinzipielle Neugewichtung der aussenpolitischen Maximen. Die konzeptionelle Dominanz der Neutralität stand auch 1947 nicht zur Diskussion. Was der beginnende Kalte Krieg aber erforderte, war eine grössere Flexibilität in der Handhabung der Maximen. Wo die Neutralität nicht praktikabel war, sollte eine pragmatische, der Situation angepasste Position eingenommen werden.

Damit definierte die schweizerische Regierung nach einem fünfjährigen Evaluationsprozess eine aussenpolitische Konzeption, die das Resultat eines Spannungsfelds war zwischen einem als „neutralitätswidrig“ eingeschätzten internationalen Umfeld und dem Unwillen des Bundesrats sowie der letztlich fehlenden Notwendigkeit, vom Primat der Neutralitätspolitik abzuweichen. Bundesrat Petitpierre versah zwar die Solidarität im Verlaufe der konzeptionellen Debatten mit einer ständig wachsenden Bedeutung, eine politische Dimension sprach er ihr aber gegenüber den Vereinten Nationen gar nicht und im beginnenden Ost-West-Konflikt nur für den Notfall zu. Die Neutralität blieb der Fixpunkt der schweizerischen Aussenpolitik. Die dadurch bedingten Defizite und Probleme wurden mit den Maximen der Solidarität und Universalität kaschiert, wobei erstere von einem betont kompensatorischen, letztere von einem eher legitimatorischen Charakter war.

Die vorliegende Arbeit hat darauf hingewiesen, dass den Leitlinien Petitpierres nur deshalb Erfolg und kein Debakel beschieden war, weil der Kalte Krieg – entgegen den 1947 im Bundesrat gehegten Befürchtungen – nie heiss wurde und die Neutralität dank der relativ raschen Stabilisierung des Blockgegensatzes mittelfristig wieder an Spielraum und Akzeptanz gewann. Die Eidgenossenschaft konnte im Zuge dieser Entwicklung als „Trittbrettfahrerin“ von den

erfolgreichen westeuropäisch-transatlantischen Verteidigungsanstrengungen profitieren und sich deshalb eine Konzeption leisten, die wenig auf die internationalen Begebenheiten abgestimmt war. Nur dank dieser glücklichen internationalen Entwicklung bestand nach den Anfängen des Ost-West-Antagonismus kaum mehr die Notwendigkeit einer „politischen Solidarität“ und blieb dem Bundesrat eine Aufdeckung und Diskussion der manifesten sicherheitspolitischen Defizite und Risiken seiner Doktrin erspart.

In der Tat muss die Schwergewichtung der Neutralität in den aussenpolitischen Richtlinien aus heutiger Sicht kritisch bewertet werden, da sie 1947 kaum mit den sicherheitspolitischen Interessen des Staates korrespondierte und der für die Schweiz günstige Verlauf der späteren Ereignisse keineswegs absehbar war. Die gängige Sichtweise, wonach die Schweiz *dank* des Kalten Krieges ihre Neutralität bewahren konnte, ist denn auch nur bei einer langfristigen Betrachtungsweise des Ost-West-Konflikts zutreffend. Aus dem Blickwinkel der politischen Akteure von 1947 ist dagegen zu konstatieren, dass die Neutralität vor allem *trotz* der beginnenden bipolaren Konfrontation zu einem prägenden Merkmal der schweizerischen Nachkriegsgeschichte wurde.

Kritik wie diese, die darauf hinweist, dass die Betonung der Neutralität in der aussenpolitischen Konzeptionierung zwischen 1943 und 1947 weniger das Ergebnis einer rationalen Interessenabwägung als eines Prinzipiendenkens war, wirft die Frage nach konzeptionellen Alternativen auf. Wäre in der unmittelbaren Nachkriegszeit Spielraum vorhanden gewesen für eine andere Weichenstellung und eine weniger isolationistische Politik? Hätte der Bundesrat angesichts der internationalen Konstellation nicht sogar die Pflicht gehabt, einen anderen als auf die Neutralität fokussierten Kurs anzustreben? Drei Ebenen gilt es bei einer Erörterung möglicher Alternativen zu beachten: die Aussenpolitik, die Innenpolitik sowie die persönliche Rolle Petitpierres in der Doktrinformulierung.

Bezüglich des *aussenpolitischen* Spielraums lässt sich festhalten, dass der Schweiz nach dem Washingtoner Abkommen auf der internationalen Bühne keinerlei Schranken mehr gesetzt waren, die sie an einer aktiveren Politik gehindert hätten. Die Schweiz war in der Uno willkommen und hätte auch am späteren europäischen Integrationsprozess teilnehmen können. *Innenpolitisch* hingegen war die Handlungsfreiheit der eidgenössischen Regierung begrenzt. Die ungeheure Ausstrahlungskraft der Neutralität auf den Bundesrat wie auf die Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg schloss kühne Weichenstellungen von vornherein aus. Selbst wenn in der Öffentlichkeit durchaus ein begrenzter Meinungspluralismus bezüglich der schweizerischen Aussenpolitik vorhanden

war, kann doch insgesamt von einem kollektiven Willen der Eidgenossenschaft zur Weiterführung ihrer Neutralitätspolitik gesprochen werden. Bezüglich der Vereinten Nationen etwa zeigte sich 1945 einzig die oppositionelle PdA zur Preisgabe der Neutralität und einem vorbehaltlosen Beitritt der Schweiz bereit, während die übrigen Parteien und sicherlich auch eine Mehrheit der Bevölkerung auf der neuerlichen völkerrechtlichen Anerkennung einer helvetischen Sonderrolle analog zum Völkerbund beharrten. Alles andere als ein Fortführen des traditionellen aussenpolitischen Neutralitätskurses war in der unmittelbaren Nachkriegszeit deshalb undenkbar. Wie die Arbeit zeigt, trat die Eidgenossenschaft den Weg in den Sonderfall ausserhalb der Uno denn auch nicht ungern an.

Der Umstand des begrenzten innenpolitischen Spielraums heisst aber nicht, dass Bundesrat *Petitpierre* keinen Einfluss auf die Formulierung der aussenpolitischen Konzeption ausüben konnte. Innerhalb des durch den Primat der Neutralität definierten Rahmens hätte durchaus Raum bestanden für eine alternative Politik. Hier muss denn auch die Kritik der verpassten Weichenstellung einsetzen. Die vorliegende Arbeit weist auf drei Punkte hin, welche die Aussenpolitik der Nachkriegszeit entscheidend prägten und sich massgeblich auf den persönlichen Einfluss Petitpierres zurückführen lassen: die Formulierung einer den politischen Tatsachen wenig entsprechenden Konzeptionsrhetorik, das Politisieren ohne Einbezug der Öffentlichkeit sowie die übergrosse Vorsicht, die der Aussenminister in der Umsetzung seiner Doktrin walten liess.

Wie in der Untersuchung mehrfach darlegt, war *Petitpierre* nicht gewillt, der Bevölkerung die grundsätzlichen Probleme aufzuzeigen, mit welchen die Neutralität sowohl im Kontext der neuen Weltordnung als auch insbesondere im beginnenden Kalten Krieg konfrontiert war. So vermied er es, die Flexibilisierung der aussenpolitischen Doktrin, wie sie 1947 notwendig wurde, der Öffentlichkeit darzulegen. Ein Eingeständnis, wonach die Neutralität angesichts der kommunistischen Bedrohung in gewissen Situationen wenig praktikabel war und sicherheitspolitisch gar fragwürdig sein konnte, hätte seiner Meinung nach unnötig innenpolitische Ängste geschürt. Wollte die Schweiz trotz der für die Neutralität ungünstigen internationalen Parameter ihrem aussenpolitischen Grundprinzip treu bleiben, so durfte der Bundesrat, war *Petitpierre* überzeugt, auf nationaler wie internationaler Ebene keinerlei Zweifel an der Praktikabilität der Hauptmaxime aufkommen lassen.

Vor diesem Hintergrund schuf der Aussenminister ein konzeptionelles Vokabular, das die Neutralität weiter überhöhte und die im beginnenden Ost-West-Antagonismus notgedrungen pragmatische Handhabung der Neutralität

verschleiern sollte. Indem er seine Konzeption ab Oktober 1947 mit *Neutralität und Solidarität* betitelte und kundtat, die Solidaritätsmaxime nur in „technischen“, nie aber in „politischen“ Bereichen der internationalen Zusammenarbeit anzuwenden, konnte er den Eindruck einer vollständig unpolitischen schweizerischen Aussenpolitik und einer kontinuierlich rigiden Neutralität suggerieren. Damit vermochte er einerseits die „politische Solidarität“, wie sie etwa anlässlich der Teilnahme am Marshallplan aufgebracht wurde, als „technisches“ und neutralitätspolitisch unproblematisches Engagement anzupreisen. Andererseits gelang es ihm auf diese Weise auch zu überdecken, dass im Kontext des Kalten Krieges ohnehin alle internationalen Fragen von politischer Bedeutung waren und eine rigide Neutralität gar nicht möglich war.

Somit entstand 1947 eine *politique à double face*, d.h. Petitpierre formulierte eine Konzeptionsrhetorik, die sich mit den Inhalten seiner Politik nicht deckte und der Neutralität in der Öffentlichkeit einen noch weit höheren Stellenwert gab, als ihr konzeptionell ohnehin zukam. Mit der Unterscheidung zwischen einem „technischen“ und einem „politischen“ Engagement schuf sich der Aussenminister ein Instrumentarium, das ihm trotz der ungünstigen internationalen Rahmenbedingungen genügend Handlungsspielraum für seine Neutralitätspolitik sichern sollte. Dieser rhetorische Kunstgriff, den sein Gesandter und Berater Paul Ruegger 1945 vor dem Hintergrund der Uno-Debatten entwickelt hatte, der von Petitpierre selbst aber erst im Kalten Krieg gezielt und prominent eingesetzt wurde, bildete denn auch das Herzstück der eingangs dieser Arbeit erwähnten aussenpolitischen Richtlinien der „Bindschedler-Doktrin“ von 1954.

Die vorliegende Arbeit vertritt den Standpunkt, dass die Verwendung einer solchen Konzeptionsrhetorik keinesfalls zwingend war und als zentraler Missstand von Petitpierres Aussenpolitik bezeichnet werden muss. Indem der Aussenminister der Bevölkerung bewusst die Probleme der Praktikabilität und Legitimation der Neutralität vorenthielt und diese Maxime stattdessen überhöhte, bewirkte er ein eklatantes Defizit an öffentlichem aussenpolitischen Bewusstsein. Wahrgenommen wurde in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg lediglich der Gedanke des Sonderfalls und der unantastbaren, absoluten Neutralität.

Verstärkt wurde diese Perzeption durch den generell mangelnden Dialog zwischen der Regierung und der Öffentlichkeit. Es ist dies der zweite Kritikpunkt dieser Arbeit, die geltend macht, dass nach dem Zweiten Weltkrieg nicht nur die Alternative einer ehrlicheren, weniger idealisierten Darstellung der Neutralitätspolitik bestanden hätte, sondern auch ein grundsätzlich offenerer politischer Stil hätte gepflegt werden müssen. Zwar war Petitpierre keine autoritäre

Persönlichkeit wie Pilet-Golaz, doch betrieb auch er seine Aussenpolitik in einem wenig transparenten, äusserst kleinen Kreise von vertrauten Gesandten und Experten. Zum Parlament hatte er keine grosse Bindung, auch wenn er immer wieder die aussenpolitischen Kommissionen konsultierte. Als noch schwerwiegender muss sein fehlender Bezug zur Bevölkerung gewertet werden. Gerade Petitpierre, der sowohl Bundesrat als auch EPD-Vorsteher wider Willen geworden war und bei seinem Amtsantritt keinerlei aussenpolitische Erfahrung aufwies, hätte durch mehr Volksnähe und ein Thematisieren statt Tabuisieren der Problematik der Neutralität wesentlich zu einem anderen Charakter der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit beitragen können.

Schliesslich ist drittens auch Petitpierres ängstliche Umsetzung seiner konzeptionellen Richtlinien zu bemängeln. Selbst wenn dieser Aspekt in der vorliegenden Arbeit nicht eingehend untersucht wurde, ist doch festzuhalten, dass die äusserst vorsichtige Politik des Bundesrats trotz der Dominanz der Neutralität keineswegs zwingend war. Ein früherer Beitritt in den Europarat etwa wäre mit der Doktrin von *Neutralität und Solidarität* kompatibel gewesen. Petitpierre dagegen bezeichnete die Organisation als „politisch“ und verzichtete bewusst auf eine Mitgliedschaft. Damit verstärkte er nicht nur den öffentlichen Eindruck einer „absoluten“ Neutralität, sondern isolierte die Schweiz auch mehr vom Multilateralismus der Nachkriegszeit, als dies ihre Doktrin ohnehin erforderte.

In einem begrenzten Rahmen wären also durchaus Alternativen für eine offenere, aktivere Politik vorhanden gewesen. Diese wurden nicht etwa verkannt, sondern sie wurden bewusst nicht genutzt. Auch hierfür war die Wahrnehmung einer fehlenden Notwendigkeit ausschlaggebend. Kurzfristig erwachsen der Regierung aus der kaum existenten Bindung zum Volk und dem mangelnden aussenpolitischen Bewusstsein der Öffentlichkeit mehr Vor- als Nachteile. Insbesondere liess sich, vor allem gegenüber dem Ausland, das Fernbleiben der Schweiz von multilateralen Gremien immer wieder mit dem Hinweis auf die fehlende Unterstützung aus der Bevölkerung legitimieren.

Langfristig erwies sich diese Strategie aber als Bumerang. Sie konnte dem Bundesrat nur so lange dienlich sein, wie er auf keine direktdemokratische Unterstützung seiner Politik durch den Souverän angewiesen war. Genau diese Entwicklung setzte aber Ende der 1960er Jahre ein, als die Regierung erkannte, dass ein Fernbleiben von multilateralen Organisationen wie der Uno mit zunehmend grösseren Nachteilen verbunden war und sie deshalb eine aussenpolitische Neuorientierung und Aktivierung anstrebte. Im Zuge dieses beabsichtigten Kurswechsels vertraten die Entscheidungsträger nun nicht nur die Meinung, dass es Pflicht der Schweiz sei, den Vereinten Nationen

beizutreten. Vielmehr erklärten sie nach dem Ende des Kalten Krieges gar den Beitritt zur supranationalen Europäischen Union zu einem strategischen Ziel ihrer Politik. Im Kontext dieser Bemühungen um eine aussenpolitische Öffnung gestand der Bundesrat auch ein, dass die jahrzehntelang postulierte Unterscheidung zwischen „politischen“ und „technischen“ internationalen Organisationen wenig sinnvoll sei und kein Kriterium mehr für die Neutralitätspolitik der Schweiz darstellen dürfe.

Die Bevölkerung aber verweigerte den politischen Eliten bezüglich einer aussenpolitischen Neuorientierung immer wieder die Gefolgschaft. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat sich eine Mehrheit des Souveräns an einer restriktiven Neutralität als Bezugspunkt der Aussenpolitik orientiert. Die andauernde Dominanz dieser „Neutralitätsmentalität“ und die daraus resultierenden Abstimmungsniederlagen des Bundesrats in den 1980er und 1990er Jahren lassen sich direkt auf die Neutralitätsüberhöhung und auf das fehlende aussenpolitische Bewusstsein der Öffentlichkeit zurückführen. Die schweizerische Regierung ist in den letzten zwei Jahrzehnten gewissermassen das Opfer ihrer eigenen früheren Politik geworden. Hatte sie die Neutralität nach 1945 über viele Jahre hinweg stilisiert, so liess sich dieser Prozess in der Folge nicht einfach mit rationalen Argumenten rückgängig machen. Vielmehr prägt er das helvetische Selbstverständnis bis heute.

Entsprechend sieht sich die Schweiz auch zu Beginn des neuen Jahrhunderts mit einer Blockierung ihrer Aussenpolitik konfrontiert, und ein Ende zeichnet sich nicht ab. Dies umso weniger, als die helvetische Regierung seit den gescheiterten Versuchen einer Öffnung mutlos wirkt und von ihrem „multilateralen Enthusiasmus“ der 1970er Jahre wenig übriggeblieben ist. So verfolgt sie heute eine Strategie, wonach sie in der Öffentlichkeit wieder vermehrt der mythologisierten Neutralität Tribut zollt und argumentiert, dass auch ein aussenpolitischer Kurswechsel die Dominanz der Neutralität nicht in Frage stelle. Der schweizerische Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York beispielsweise hat im Januar 1999 seine Überzeugung geäussert, ein Uno-Beitritt lasse sich nur dann realisieren, wenn der Souverän davon zu überzeugen sei, dass die Eidgenossenschaft mit diesem Schritt nicht ihren Status als Sonderfall verliere.⁷¹⁵ Ein solches Vorgehen verschweigt nicht nur, dass der Neutralität gemäss der neuen Konzeption von 1993 im heutigen internationalen Umfeld der Kooperation

⁷¹⁵ *Neue Zürcher Zeitung*, 22.1.1999.

höchstens sekundäre Bedeutung zukommt und sie nur noch als Mittel für den Notfall vorgesehen ist. Vielmehr wird diese Politik auch kaum mit Erfolg versehen sein, ist doch der Begriff des „Sonderfalls“ in der Wahrnehmung der Bevölkerung längst mit dem Abseitsstehen von „politischen“ Organisationen konnotiert.⁷¹⁶

Vielversprechender wäre deshalb, das schweizerische Selbstverständnis als neutraler Sonderfall endlich einem eigentlichen „Ausnüchterungsprozess“ auszusetzen und der Bevölkerung darzulegen, dass erstens die Neutralität in der Bundesverfassung aus guten Gründen nie als axiomatisches Prinzip vorgesehen war und zweitens die Schweiz sich heute bezüglich ihrer Grundwerte von den meisten übrigen Staaten kaum mehr unterscheidet. Dass der Abschied von einem spezifischen Rollenverständnis und von identitätsstiftenden Geschichtsbildern schmerzlich sein wird, ist unbestreitbar.⁷¹⁷ Dennoch wird er unvermeidbar sein, will sich die Schweiz im internationalen System des 21. Jahrhunderts nicht erneut – und wohl zu noch deutlich höheren Opportunitätskosten als während der Nachkriegszeit – von den massgebenden multilateralen Organisationen isolieren.

⁷¹⁶ Ausführlich dazu: Möckli, Daniel. „Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 2000, 53-87.

⁷¹⁷ Vgl. dazu: Spillmann, Kurt R. „Schwerer Abschied.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 1997/98, 5-12.

BIBLIOGRAPHIE

Quellen

1 Ungedruckte Quellen

1.1 Bundesarchiv

- E 1004.1 -/1 *Beschlussprotokolle des Bundesrats*
457-486
- E 2001 (D) 1968/74 *EPD, Abteilung für Auswärtiges, 1943-1945*
21: Nachkriegspolitik, Berichte Secrétan, alliierte Konferenzen
22: SVN, Anregungen privater Personen
23: Experten, Politische Fragen
24: Grossbritannien
29: USA
33: Begriff der Neutralität
- E 2001 (D) 3 *EPD, Abteilung für Auswärtiges, 1943-1945*
2: Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
21-24: Politische Berichte
27: Verschiedene Anfragen
36: Kommunisten und Revolutionäre
300: Neutralität
302: Neutralität
305: Beziehungen mit den USA
329: Pressebeziehungen mit den USA 1939-1945
347: Massnahmen gegen öffentliche Veranstaltungen zum Schaden der schweizerischen Neutralität
485: Friedensvermittlung
486: Schweizerisches Komitee für die wirtschaftliche Beteiligung am europäischen Wiederaufbau
- E 2001 (D) 4 *EPD, Abteilung für Auswärtiges, Völkerbund*
70: Schweizerische Völkerbundsvereinigung
82: Völkerbund, Schweizerische Völkerbundsvereinigung
- E 2001-04 (-) 5 *EPD, Abteilung für Internationale Organisationen, 1946-1948*
1: Gründung der Uno, San Francisco
2: Beitritte Uno, die Schweiz und die Uno
3: Die Schweiz und die Uno, Besuch von Uno-Generalsekretär Lie
4: Plädoyer, Neutralitätsmemorandum
5: Parlament, Kommissionen bezüglich Uno
6: Experten
7: Experten, Expertenkommission
8: Expertenkommission, Konsultativkommission
9: Bevölkerung, Sitz Genf
10, 11: Sitz Genf
13: Delegationen, Teilnahmen an Konferenzen, technische Zusammenarbeit, Dokumentationen und Publikationen zu Uno
15: Sitz Genf
17-18a: Uno-Generalversammlung 1946
19: Uno-Generalversammlung 1946 und 1947
20: Uno-Generalversammlung 1948, Sicherheitsrat
- E 2001 (E) 1 *EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten, 1946-1948*
98: Schweizerisches Weissbuch
175, 176: Spezialorganisationen der Vereinten Nationen
192: Bretton Woods
194: Unesco
200: FAO
206: Internationaler Gerichtshof
210: WHO
218: Comité de coopération économique européenne (Marshallplan)
222: Interparlamentarische Union
- E 2001 (E) 2 *EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten*
555: Currie-Verhandlungen
- E 2001 (E) 15 *EPD, Abteilung für Politische Angelegenheiten*
1: Dokumente zur neutralen Politik der Eidgenossenschaft
- E 2300 *Politische Berichte der Gesandtschaften*
London 39-41
Washington 47-49

- E 2800 1967/59 *Handakten Bundesrat Max Petitpierre*
 3: Aussenpolitische Kommissionen des National- und des Ständerats 1945-1947
 28: IKRK, Max Huber
 31: Reorganisation EPD
 59: Neutralität 1944-1952
 77: Reden 1945-1947
 84: Korrespondenz mit Burckhardt
 91: Korrespondenz mit Ruegger
 93: Korrespondenz mit Secrétan, Stucki
- E 2800 1967/60 *Handakten Bundesrat Max Petitpierre*
 1: Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
 4: Aussenpolitische Kommission des Ständerats
 9: Politische Berichte Burckhardts
 16, 17: Die Schweiz und die Uno
 18: Uno-Konferenzen
 23: Pilet-Golaz
- E 2800 1967/61 *Handakten Bundesrat Max Petitpierre*
 65: Jahresversammlung der Gesandten in Bern 1945-1947
 80: Schweizer Spende
 86: Völkerbund 1945-1947
 101: Direktorat des Vororts
 122: Nationalrätliche Vollmachtenkommission 1945-1948
- E 2800 1990/106 *Handakten Bundesrat Max Petitpierre*
 1: Bundesrätliche Delegation für Auswärtiges 1945; aussenpolitische Kommissionen des National- und des Ständerats 1945-1952
 7: Neutralität
 10, 11: Marshallplan und OECE 1947/48
 13: Beziehungen zur Sowjetunion 1944-1946
 16, 17: Korrespondenz mit Burckhardt
 21: Agenden Petitpierres
 24: Pages de mémoires 1978-1983
- E 2801 1967/77 *Handakten Walter Stucki, Chef der Abteilung für Auswärtiges 1945/46*
 4: Aussenpolitische Beziehungen
- E 2809 1 *Handakten Bundesrat Marcel Pilet-Golaz*
 1: Aussenpolitische Kommission des Nationalrats

- 3: Konferenzen
 4: Dossiers spéciaux
 5: Von Edgar Bonjour den Dossiers entnommene Dokumente

E 4001 (C) 3/3 *Handakten Bundesrat Eduard von Steiger*
 18: Currie-Verhandlungen

E 6100 (A) 25 *EFZD, Finanzverwaltung*
 2327: Washingtoner Abkommen

Quellendokumentation des Bundesarchivs von Simone Chiquet, *Currie-Verhandlungen, 12. Februar bis 8. März 1945*, 25. Februar 1997. (Kopieform).

Dokumentation (DH 623) der Parlamentsdienste, *Abkommen von Washington: Genehmigung*, 30.10.1996. (Kopieform).

1.2 Archiv für Zeitgeschichte

Nachlass Paul Ruegger

- 23.3.: Berichte und Korrespondenz Juli-Dezember 1944
 23.4.: Berichte und Korrespondenz 1945
 23.5.: Berichte und Korrespondenz 1946
 23.6.: Berichte und Korrespondenz 1947
 23.9.: Spezielle Korrespondenzen 1944-1947 (u.a. Rappard)
 26.1.: Vorbereitende Kommission der Uno, Bericht 26.12.1945
 26.2.: Korrespondenz mit Rappard zu Uno-Beitritt
 26.3.: Letzte Völkerbundsversammlung April 1946
 26.4.: Verhandlungen mit Uno April 1946
 52.103.: Korrespondenz mit Petitpierre
 54: Historische Standortbestimmung 1961-1980

Nachlass Willy Bretscher

- 7.1.: Die Vereinten Nationen und die Schweiz (inkl. Artikel der *Neuen Zürcher Zeitung* zur Uno 1945-1949)
 20.5.: Reden und Vorträge
 II: Arbeitsgruppe Historische Standortbestimmung

Nachlass Heinrich Homberger

- 10.11.3.2.: Uno

Nachlass Alfred Zehnder

- 2: Reorganisation EPD
- 3: Publikationsprojekt

Nachlass Albert Weitnauer

- 34-36: Arbeitsgemeinschaft Historische Standortbestimmung

2 Gedruckte Quellen

2.1 Quelleneditionen und -sammlungen

Bonjour, Edgar. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel und Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970-1980, Bde. VII-IX.

Nationale Kommission für die Veröffentlichung diplomatischer Dokumente der Schweiz (Hg.). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*.

Band 13 (1.1.1939-31.12.1940). Bern: Benteli Verlag, 1991.

Band 14 (1.1.1941-8.9.1943). Bern: Benteli Verlag, 1997.

Band 15 (8.9.1943-8.5.1945). Bern: Benteli Verlag, 1992.

Band 16 (9.V.1945-31.V.1947). Zürich: Chronos, 1997.

Band 17 (1.VI.1947-30.VI.1949). Zürich: Chronos, 1999.

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 und Stuttgart: Haupt, 1984.

2.2 Amtliche Quellen

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 29. Mai 1874. Bern, 1996.

Staatskalender der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1943-1947.

2.2.1 Bundesrat

(in chronologischer Reihenfolge)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund, 4.8.1919, BBl 1919 IV 541.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Ausland, 7.9.1945, BBl 1945 II 1.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ausrichtung eines Bundesbeitrages an das Intergouvernementale Komitee für die Flüchtlinge, 17.12.1945, BBl 1945 II 780.

Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1945, 17.4.1946.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Kredites von 20 Millionen Franken für die Fortführung der internationalen Hilfswerke, 24.5.1946, BBl 1946 II 325.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des in Washington abgeschlossenen Finanzabkommens, 14.6.1946, BBl 1946 II 714.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schweizer Spende, 19.8.1946, BBl 1946 II 1246.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Eröffnung eines Kredites von 20 Millionen Franken für die Fortführung der internationalen Hilfstätigkeit, 27.9.1946, BBl 1946 III 682.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation und des Protokolls betreffend das Internationale Sanitätsamt in Paris, 30.9.1946, BBl 1946 III 703.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinigten Nationen, 19.11.1946, BBl 1946 III 1078.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die 27. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 16.12.1946, BBl 1946 III 1273.

Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1946, 1.4.1947.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Postulat Oeri über die Fortführung der Hilfstätigkeit, 6.6.1947, BBl 1947 II 301.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Internationalen Gerichtshofes, 8.7.1947, BBl 1947 II 510.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Fortführung der internationalen Hilfswerke, 8.7.1947, BBl 1947 II 548.

Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1947, 24.3.1948.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, 16.6.1969, BBl 1969 I 1449.

Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität, 29.11.1993, BBl 1994 I, 153.

<<<http://www.eda.admin.ch/site/g/publikationen/berichte/bericht.html>>>.

Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO), 1.7.1998, BBl 1998 46 (24. November), 5242.

<<<http://www.eda.admin.ch/site/g/publikationen/berichte/berichtuno.html>>>.

2.2.2 Eidgenössische Räte

Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1944-1947.

Jahrbuch der eidgenössischen Räte und Gerichte, 1943-1947.

2.3 Memoirenliteratur

Bauer, Gérard F. „L'adhésion de la Suisse à l'Organisation Européenne de Coopération Economique: ses conditions principales.“ *Relations internationales* 30, 1982, 209-219.

Bauer, Gérard F. „La coopération et l'intégration économiques européennes et la politique suisse (1947-1961).“ In: Roulet, Louis-Edouard (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. „Les origines de la coopération économique de l'Europe et de la Suisse: Ou les débuts du multilatéralisme économique européen (1947-1948).“ In: Brunner, Edouard et al. (Hg.). *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik, zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 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.

Bonjour, Edgar. „Bestimmt von staatspolitischem Verantwortungsgefühl: Zum Geburtstag von Alt-Bundesrat Max Petitpierre.“ *Basler Zeitung*, 23.2.1980.

Bonjour, Edgar. *Erinnerungen*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1983.

„50 Jahre Uno: Jean Rudolf von Salis über die Gründe, weshalb unser Land 1945 den Vereinten Nationen nicht beigetreten ist.“ *Weltwoche*, 29.6.1995.

Micheli, Pierre. „Les grandes lignes de la politique étrangère conduite par M. Max Petitpierre de 1945 à 1961.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 33-39.

Petitpierre, Max. „Der 8. Mai 1945 und die Folgen für die Schweiz: Frieden – und eine ungewisse Zukunft.“ *Brückenbauer*, 1.5.1985.

Petitpierre, Max. „Hommage à Paul Ruegger.“ In: Umbricht, Victor H. et al. (Hg.). *A Paul Ruegger pour son 80e anniversaire, 14 août 1977*. Basel: Schuldel, 1977, 21-26.

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.

Petitpierre, Max. „Politique étrangère.“ In: Gruner, Erich (Hg.). *Die Schweiz seit 1945*. Bern: Schriftenreihe Helvetia Politica, 1971, 154-174.

„SHZ-Gespräch mit alt Bundesrat Max Petitpierre: ‚Die Angelegenheit ist schlecht angepackt worden.‘ Kritik am Vorgehen zum Schweizer UNO-Beitritt – Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR im Rückblick.“ *Schweizerische Handelszeitung* 13.3.1986.

Weitnauer, Albert. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*. Zürich und München: Artemis Verlag, 1981.

Zehnder, Alfred. „Die aussenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 13-32.

Zutter, Philippe. „Les organisations internationales.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 71-82.

3 Elektronische Quelldatenbank

Documents Diplomatiques Suisses (DoDiS):
<<<http://www.admin.ch/bar/de/dds/dds1.htm>>>.

Darstellungen

Altermatt, Urs. „Teil I: Bundesrat und Bundesräte. Ein historischer Aufriss.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 11-98.

Aufbruch in den Frieden? Die Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs. Publikation zur Ausstellung im Schweizerischen Bundesarchiv Bern, 21. August – 13. Oktober 1995. Bundesarchiv Dossier 1. Bern, 1996.

Bonjour, Edgar. *Geschichte der schweizerischen Neutralität: Vier Jahrhunderte eidgenössischer Aussenpolitik*. 9 Bde. Basel und Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn, 1970-1980.

Bourgeois, Daniel. „William E. Rappard et la politique extérieure suisse à l'époque des fascismes, 1933-1945.“ *Studien und Quellen* 15, 1989, 7-82.

Breitenmoser, Christoph. *Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 40. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1996.

Bretscher, Willy. *Die politische Lage der Schweiz am Kriegsende*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1945.

Bretscher, Willy. *Schweizerische Aussenpolitik in der Nachkriegszeit*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1951.

Bretscher, Willy. „Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980, 41-54.

Bretscher-Spindler, Katharina: *Vom heissen zum Kalten Krieg: Vorgeschichte und Geschichte der Schweiz im Kalten Krieg 1943 bis 1968*. Zürich: Orell Füssli, 1997.

Bucher, Erwin. *Zwischen Bundesrat und General: Schweizer Politik und Armee im Zweiten Weltkrieg*. St. Gallen: VSG Verlagsgemeinschaft St. Gallen, 1991.

Bundesamt für Kultur (Hg.). *Die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg: die neuere historische Literatur im Überblick*. Bern, 1997.

Castelmur, Linus von. *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom zweiten Weltkrieg zum kalten Krieg*. Zürich: Chronos, 1992.

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: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 98-129.

Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1997.

Diez, Emanuel. „Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung.“ In: Altermatt, Urs und Judit Garamvölgyi (Hg.). *Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*. Bern und Stuttgart: Haupt, 1980, 431-442.

Diez, Emanuel et al. (Hg.). *Festschrift für Rudolf Bindschedler*. Bern: Stämpfli, 1980.

Dongen, Luc van. „La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse dans l’immédiat après-guerre (1945-1948).“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 709-729.

Ehni, Reinhart. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944-1947*. Tübingen: J.C.B. Mohr, 1967.

Favez, Jean-Claude. „Le Don suisse et la politique étrangère: Quelques réflexions.“ In: Roth-Lochner, Barbara, Marc Neuenschwander und François Walter (Hg.). *Des archives à la mémoire: Mélanges offerts à Louis Binz* Genf: Société d’Histoire et d’Archéologie, 1995, 325-339.

Favez, Jean-Claude. „La recherche d’une politique extérieure.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 175-178.

Favez, Jean-Claude und Michèle Fleury. „Marcel Pilet-Golaz, 1889-1958.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 366-371.

Favre, Patrice. *La Suisse après la Seconde Guerre mondiale (1944-1946). Politique extérieure et opinion publique*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Fribourg, 1979.

Fleury, Antoine. „Comment Genève a sauvé sa mise.“ *Campus* 7-9, 1995, 24-27.

Fleury, Antoine. „Max Petitpierre, 1899-.“ In: Altermatt, Urs (Hg.). *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, 431-436.

Fleury, Antoine. „Le patronat suisse et l’Europe: du Plan Marshall aux Traités de Rome.“ In: Dumoulin, Michel et al. (Hg.). *L’Europe du patronat: de la guerre froide aux années soixante*. Bern et al.: Peter Lang, 1993, 165-189.

Fleury, Antoine. „Le plan Marshall et l’économie suisse.“ In: Comité pour l’histoire économique et financière de la France (Hg.). *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l’Europe*. Paris: Ministère de l’Economie, des Finances et du Budget, 1993, 549-564.

Fleury, Antoine. „La situation particulière de la Suisse au sein de l’Organisation Européenne de Coopération Économique (OECE).“ In: Poidevin, Raymond (Hg.). *Histoire des débuts de la construction européenne (Mars 1948 – Mai 1950)*. Bruxelles: Bruylant, 1986, 95-117.

Fleury, Antoine. „La Suisse et le défi du multilatéralisme.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 68-83.

Fleury, Antoine. „La Suisse et la préparation à l’après-guerre.“ In: Dumoulin, Michel (Hg.). *Plans des temps de guerre pour l’Europe d’après-guerre. 1940-1947*. Bruxelles: Bruylant, 1995, 175-195.

Fleury, Antoine. „La Suisse et le retour au multilatéralisme dans les échanges internationaux après 1945.“ In: Bairoch, Paul und Martin Körner (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 353-370.

Frei, Daniel. „Die Ära Petitpierre, 1945-1961 – Rückblick auf eine Epoche schweizerischer Aussenpolitik.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Bâconnière, 1980, 165-174.

Frei, Daniel. *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz*. Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1967.

Frei, Daniel. „Das Washingtoner Abkommen von 1946: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg.“ *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 19, 1969, 567-619.

Freymond, Jacques. „Les Suisses devant l’ONU.“ In: Freymond, Jacques (Hg.). *La Suisse et la diplomatie multilatérale*. Genève: Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1978, 283-300.

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, Jürg Martin. *The American Conception of Neutrality After 1941*. New York: St. Martin’s Press, 1988.

Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag, 1997.

Gabriel, Jürg Martin. *Schweizer Neutralität im Wandel: Hin zur EG*. Frauenfeld: Huber, 1990.

Gaddis, John Lewis. *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 1972.

Garamvölgyi, Judit „Fallstricke einer gegenwartsorientierten Fragestellung.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 171-174.

Gautschi, Willi. *General Henri Guisan: Die schweizerische Armeeführung im Zweiten Weltkrieg*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1989.

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 Hablützel. „Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945).“ In: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1986, 821-968.

Graf, Christoph. „Die aussenpolitische Situation der Schweiz um 1945.“ In: *Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg*. Publikation zum Kolloquium im Schweizerischen Bundesarchiv Bern. Bundesarchiv Dossier 3. Bern, 1996, 11-14.

Graf, Christoph und Peter Maurer. „Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945-1950.“ *Studien und Quellen* 11, 1985, 5-82.

Guex, Sebastian et al. (Hg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich: Chronos, 1998.

Gysling, Erich, Mario König und Michael T. Ganz (Hg.). *1945 – Die Schweiz im Friedensjahr*. Zürich: Silva, 1995.

Haegler, Rolf Paul. *Schweizer Universalismus, UNO-Partikularismus: die Bedeutung des Universalitätsprinzips in der Frage des Beitritts der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen, unter besonderer Berücksichtigung der Verhandlungen in der Bundesversammlung*. Bern, Frankfurt am Main und New York: Peter Lang, 1983.

Haltiner, Karl W. et al. *Sicherheit '99. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich und Militärische Führungsschule an der ETH Zürich, 1999.

Heiniger, Markus. *Dreizehn Gründe: Warum die Schweiz im Zweiten Weltkrieg nicht erobert wurde*. Zürich: Limmat, 1989.

Herren, Madeleine. „Weder so noch anders‘: Schweizerischer Internationalismus während des Zweiten Weltkrieges.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 621-643.

Hogan, Michael J. *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

Hohengartner, Reinhold Werner. *Schweizerische Neutralität und Vereinte Nationen 1945-1981. Die Problematik des schweizerischen UNO-Beitrittes im Spannungsfeld zwischen Bundesrat und Parlament*. Dissertationen der Universität Wien 236. Wien: VWGÖ, 1993.

Hug, Peter. „Der gebremste Aufbruch: Zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren.“ In: König, Mario et al. (Hg.). *Dynamisierung und Umbau: Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 3. Zürich: Chronos, 1998, 95-114.

Hug, Peter. „Innenansichten der Aussenpolitik – Akteure und Interessen.“ In: Studer, Brigitte (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: Kreis, Georg (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: Leimgruber, Walter und Werner Fischer (Hg.). *„Goldene Jahre.“ Zur Geschichte der Schweiz seit 1945.* Zürich: Chronos, 1999, 59-100.

Hug, Peter. „,Wer abseits steht, ist immer im Unrecht.‘ Die Zusammenarbeit des Schweizerischen Friedensrates mit dem Eidgenössischen Politischen Departement zugunsten des UNO-Beitrittes der Schweiz, 1945-1947.“ In: Rengel, Katharina (Hg.). *Hoffen heisst Handeln: Friedensarbeit in der Schweiz seit 1945.* Zürich: Schweizerischer Friedensrat, 1995, 39-55.

Hug, Peter und Martin Klotner. „Der ‚Bilateralismus‘ in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/30-1958/60.“ In: Hug, Peter und Martin Klotner (Hg.). *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930-1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien.* Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte 1. Zürich: Chronos, 1999, 13-139.

Imhof, Kurt. „Das kurze Leben der geistigen Landesverteidigung: Von der ‚Volksgemeinschaft‘ vor dem Krieg zum Streit über die ‚Nachkriegsschweiz‘ im Krieg.“ In: Imhof, Kurt, 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, 19-83.

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: Imhof, Kurt, 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, 173-247.

Jaeggi, André. *Unabhängigkeit als Politik: Die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen im Umgang mit Abhängigkeit.* Res publica helvetica 15. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1983.

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. „Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik.“ *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127 (2), 1986, 249-383.

Kälin, Walter und Alois Riklin. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 167-189.

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: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik.* Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 339-354.

Kiss, Silvia. „Die Schweiz als Gastgeberland des Völkerbundes in den Jahren 1938-1942.“ *Studien und Quellen* 15, 1989, 83-150.

Kistler, Jörg. *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948.* Dissertation. Bern, 1980.

Kleger, Heinz. „Die nationale Bürgergesellschaft im Krieg und Nachkrieg: 1943-1955.“ In: Imhof, Kurt, 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, 111-171.

König, Mario. „Befangenes Gedenken. Die Schweiz im Rückblick auf den Zweiten Weltkrieg, 1945 und 1995.“ *Bulletin Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften* 1, 1995, 27-32.

König, Mario. „Front machen gegen einseitigen Siegestaumel.“ Ein Brief an den Bundesrat, April 1945.“ *Traverse* 2, 1995, 122-131.

Kreis, Georg. „Einleitung: Vier Debatten und wenig Dissens.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 451-476.

Kreis, Georg. „Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848-1991: 1. Von der Gründung des Bundesstaates bis zum Ersten Weltkrieg (1848-1914).“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 27-40.

Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996.

Kreis, Georg. „Umstrittene Reisediplomatie.“ *Schweizer Monatshefte* 59 (3), 1979, 209-219.

Kreis, Georg. *Zensur und Selbstzensur: Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg*. Frauenfeld: Huber, 1973.

Kreis, Georg. „Zur Einleitung: Erste Blicke auf die schweizerische Aussenpolitik nach 1945.“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 5-17.

Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997.

Kunz, Matthias. *Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik: Die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse, 1943-1950*. Bundesarchiv Dossier 8. Bern, 1998.

Linke, Manfred. *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945-1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse*. Chur und Zürich: Rüegger, 1995.

Loth, Wilfried. *Die Teilung der Welt: Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1990.

Ludi, Niklaus. *Die Reaktion von vier deutschsprachigen Tageszeitungen auf die Gründung der Organisation der Vereinten Nationen in den Jahren 1944 und 1945*. Seminararbeit (unveröffentlicht) bei Prof. Hofer. Bern, o.J.

Lüthy, Herbert. „La Suisse des deux après-guerres.“ *Die Schweiz*. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 35, 1964, 63-75.

Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999.

Matzinger, Albert. *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1991.

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: Hug, Peter und Martin Klotner (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.

Meuron, Luc de. *Notre Neutralité*. Neuchâtel: Centre d'études politiques, 1946.

Möckli, Daniel. „Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 2000, 53-87.

Moeri, Jacqueline Beatrice. *Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten*. St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht 25. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, 1990.

Monnier, Jean. „Les principes et les règles constitutionnels de la politique étrangère suisse.“ *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127 (2), 1986, 107-247.

Monnier, Victor. *William E. Rappard. Défenseur des libertés, serviteur de son pays et de la communauté internationale*. Genf und Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1995.

Moos, Carlo. „Ein Aufbruch von geringer Nachhaltigkeit: Zur Völkerbundsdebatte nach dem 1. Weltkrieg.“ In: Guex, Sebastian et al. (Hg.). *Krisen und Stabilisierung: Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*. Die Schweiz 1798-1998: Staat – Gesellschaft – Politik. Band 2. Zürich: Chronos, 1998, 47-60.

Mooser, Josef. „Die ‚Geistige Landesverteidigung‘ in den 1930er Jahren: Profile und Kontexte eines vielschichtigen Phänomens der schweizerischen politischen Kultur in der Zwischenkriegszeit.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 685-708.

Neuenschwander, Reto. *Der Weg aus der Isolation. Aspekte der Nachkriegspolitik Bundesrat Petitpierre*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Basel, 1989.

Niklaus, Andreas. *Solidarität und Sonderstellung: Die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik am Beispiel des Marshallplans*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, o.J.

Paterson, Thomas G. and Robert McMahon (Eds.) *The Origins of the Cold War*. Lexington: D.C. Heath, 1991.

Perrenoud, Marc. „Banques et diplomatie suisses à la fin de la Deuxième Guerre mondiale: Politique de neutralité et relations financières internationales.“ *Studien und Quellen* 13/14, 1987/88, 7-128.

Perrenoud, Marc. „La diplomatie et l’insertion de la Suisse dans les nouvelles relations économiques internationales (1943-1950).“ In: Kreis, Georg (Hg.). *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*. Itinera, Fasc. 18. Basel: Schwabe-Verlag, 1996, 130-145.

Perrin, Georges. „Les relations avec l’URSS et la République populaire de Chine.“ In: Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Bacoconnière, 1980, 121-128.

Peter, Anja. *William E. Rappard und der Völkerbund. Ein Schweizer Pionier der internationalen Verständigung*. Europäische Hochschulschriften III/21. Bern: Herbert Lang, 1973.

Pictet, François Charles. „Les Institutions des Nations Unies établies en Suisse.“ In: 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, 575-582.

Preiswerk, Eduard, Alfons Burckhardt und Georg Kreis (Hg.). *Max Waibel. 1945: Kapitulation in Norditalien. Originalbericht des Vermittlers*. Mit einem Kommentar von Hans Rudolf Kurz. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1981.

Qurashi, Baslan. *L’évolution de l’attitude officielle de la Suisse à l’égard d’une adhésion éventuelle à l’ONU de 1944 à 1978*. Diplomarbeit (unveröffentlicht). Wien, 1979.

Rauh, Manfred. *Geschichte des Zweiten Weltkriegs. Dritter Teil: Der Weltkrieg 1941-1945*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.

Riklin, Alois. *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*. Arbeitsheft 10 der Reihe W. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst, 1975.

Riklin, Alois. „Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung.“ *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1 (2/3), 1995, 11-33.

Riklin, Alois. „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik.“ In: 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, 21-56.

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 und Wien: Paul Haupt, 1992.

Riklin, Alois und Silvano Möckli. „Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee.“ In: Riklin, Alois (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 1: Grundlagen*. Bern und Stuttgart: Haupt, 1983, 9-118.

Roulet, Louis-Edouard (Hg.). *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961)*. Neuchâtel: Baconnière, 1980.

Rüesch, Stefan. „Neutralität oder Solidarität? Die Schweiz und die Bretton Woods-Institutionen 1944-1951.“ *Studien und Quellen* 19, 1993, 217-229.

Ruffieux, Roland. „Changements et innovation dans la Suisse de l'après-guerre: quelques hypothèses de recherche.“ In: *Cinq siècles de relations franco-suisse: hommage à Louis-Edouard Roulet*. Neuchâtel: Baconnière, 1984, 337-349.

Ruffieux, Roland. „De l'‘Ordre Nouveau‘ à de nouvelles préoccupations: le débat idéologique en Suisse romande.“ *Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale* 121, 1981, 97-107.

Ruffieux, Roland. „La Suisse et la préparation du Plan Marshall. Etude d'opinion.“ *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 6, 1966, 46-60.

Schaller, André. *Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*. Bern: Haupt, 1987.

Schiemann, Catherine. *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949: eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*. Zürich: Rügger, 1991.

Schindler, Dietrich. „Umstrittene Neutralität: Anerkennung und Kritik in der Kriegs- und Nachkriegszeit.“ In: Angst, Kenneth (Hg.). *Der Zweite Weltkrieg und die Schweiz: Reden und Analysen*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1997, 99-106.

Seger, Paul. „Die Stellung der Schweiz als Beobachter bei den Vereinten Nationen in New York.“ *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 4, 1995, 479-514.

Senarclens, Pierre de. *From Yalta to the Iron Curtain: The Great Powers and the Origins of the Cold War*. Oxford and Washington D.C.: Berg, 1995.

Spahni, Walter. *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944-1947*. Frauenfeld: Huber, 1977.

Spillmann, Kurt R. „Schwerer Abschied.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 1997/98, 5-12.

Stamm, Konrad. *Die guten Dienste der Schweiz*. Bern: Herbert Lang, 1974.

Stauffer, Paul. „*Sechs furchtbare Jahre...*“: *Auf den Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1998.

Stauffer, Paul. *Zwischen Hofmannsthal und Hitler. Carl J. Burckhardt: Facetten einer aussergewöhnlichen Existenz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1991.

Steffen, Therese. „Die Aufnahme und Entwicklung von diplomatischen Beziehungen zur UdSSR aus schweizerischer Sicht.“ In: *Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg*. Publikation zum Kolloquium im Schweizerischen Bundesarchiv Bern. Bundesarchiv Dossier 3. Bern, 1996, 23-28.

Stettler, Niklaus. „Demoskopie und Demokratie in der Nachkriegsschweiz: Die ‚Volksumfrage 1946‘ der Neuen Helvetischen Gesellschaft als demokratische Herausforderung.“ In: Kreis, Georg und 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 und Kassel: Friedrich Reinhardt Verlag, 1992.

Tanner, Jakob. *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*. Zürich: Limmat, 1986.

Tanner, Jakob. *Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945*. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 16. Bern, 1993.

Tanner, Jakob. „Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert: Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation.“ In: Bairoch, Paul und Martin Körner (Hg.). *Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.-20. Jahrhundert)*. Zürich: Chronos, 1990, 409-428.

Umbricht, Victor H. et al. (Hg.). *A Paul Rügger pour son 80e anniversaire, 14 août 1977*. Basel: Schudel, 1977.

Verein Volksumfrage (Hg.). *Die Schweiz hält durch*. Zürich: Neue Helvetische Gesellschaft, 1948.

Volger, Helmut. *Geschichte der Vereinten Nationen*. München und Wien: Oldenbourg, 1995.

Wehner, Gerd. „Die Schweiz und der Marshallplan.“ *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 79 (3), 1992, 341-356.

Weidmann, Jörg. *Die Internationale Flüchtlingsorganisation und die Schweiz – Ein historischer Beitrag zu den Internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit 1946-1952*. Lizentiatsarbeit (unveröffentlicht). Bern, 1998.

Wenger, Andreas und Jon A. Fanzun. „Schweiz in der Krise – Krisenfall Schweiz.“ *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 1997/98, 13-44.

Wildhaber, Luzius. „Aussenpolitische Kompetenzordnung im schweizerischen Bundesstaat.“ In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992, 121-149.

Wyder, Rudolf. *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der Parlamentarischen Versammlung*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1984.

Wylie, Neville. „Pilet-Golaz and the making of Swiss foreign policy: some remarks.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 608-620.

Zala, Sacha. „Das amtliche Malaise mit der Historie: Vom Weissbuch zum Bonjour-Bericht.“ In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hg.). *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47 (4), 1997, 759-780.

Zala, Sacha. *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945-1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern, 1998.

Zehnder, Alfred. *Die Schweiz und die Vereinten Nationen*. Bern: Herbert Lang, 1970.

PERSONENVERZEICHNIS

Aufgelistet sind alle in der Arbeit erwähnten Personen. Vermerkt wird in der Regel nur die Tätigkeit, die im untersuchten Zeitraum von 1943-1947 ausgeführt wurde. Die zentralen Akteure des aussenpolitischen Entscheidungsfindungsprozesses werden mit einer Kurzbiographie vorgestellt.

Kommissionszugehörigkeit:

AKN: Mitglied der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats

CD: Mitglied der Currie-Delegation 1945

CK: Mitglied der Currie-Kommission 1945

EPG: Experte unter Pilet-Golaz

EPP: Experte unter Petitpierre

KOK: Mitglied der Konsultativkommission 1945

WD: Mitglied der Washingtoner Delegation 1946

Parlamentsfraktionen:

BGB: Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion, heute SVP

KK: Katholisch-konservative Fraktion, heute CVP

LD: Liberal-demokratische Fraktion, heute LPS

RD: Radikal-demokratische Fraktion, heute FDP

S: Sozialdemokratische Fraktion

U: Fraktion des Landesrings der Unabhängigen

Acheson, Dean	Stellvertretender amerikanischer Staatssekretär für Europa 1941-1945.
Ador, Gustave	Bundesrat 1917-1919, Reise als Bundespräsident zur Friedenskonferenz nach Paris 1919.
Bärtschi, Ernst	Nationalrat (S) 1939-1951, Präsident AKN.
Bauer, Gérard F.	Legationsrat und Handelsattaché in der schweizerischen Gesandtschaft in Paris.
Bauer, Hans	Zentralpräsident der Europa-Union.
Bevin, Ernest	Aussenminister Grossbritanniens 1945-1951.
Bidault, Georges	Ministerpräsident und Aussenminister der provisorischen Regierung Frankreichs.
Bindschedler, Rudolf	Gesandtschaftsattaché der AfA ab 1943, 1946 Gesandtschaftssekretär der APA, ab 1953 Sektionschef im EPD (Rechtsdienst).
Bischoff, Luc	Gesandtschaftsattaché der AIO.
Boerlin, Ernst	Nationalrat (RD) 1943-1963, AKN ab 1946, Vizepräsident der Interparlamentarischen Union ab 1947, Zentralpräsident der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung.
Boissier, Léopold	Professor an der Universität Genf, Generalsekretär der Interparlamentarischen Union, EPG, EPP (nur April 1945), KOK.
Bolla, Plinio	Bundesrichter, Präsident des Bundesgerichts 1945 und 1946, seit 1939 Mitglied des Haager Schiedsgerichtshofs, EPP, KOK.
Bonjour, Edgar	Professor für Geschichte an der Universität Basel, EPP (August 1946), KOK.
Bonna, Pierre	Chef der AfA bis Ende 1944, danach schweizerischer Gesandter in Athen.
Bonnard, André	Professor an der Universität Lausanne, Kommunist, öffentlicher Kritiker der Neutralität bereits während des Zweiten Weltkriegs.
Borel, André	Vizedirektor des Schweizerischen Bauernverbands, CD, CK.
Bosshard, Walter	Korrespondent der <i>Neuen Zürcher Zeitung</i> in den USA.
Bratschi, Robert	Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds, EPP (August 1946), KOK.
Bretscher, Willy	Chefredaktor der <i>Neuen Zürcher Zeitung</i> 1933-1967.
Bringolf, Walther	Nationalrat (S) 1925-1971, AKN 1941-1945 und erneut ab 1947, KOK.
Broye, Eugène	Schweizerischer Gesandter in Madrid 1939-1951.
Bruggmann, Karl	Schweizerischer Gesandter in Washington 1939-1954, Schwager von Henry Wallace.
Brunner, Andreas	Student an der Universität Zürich, Initiant der Volksumfrage der Neuen Helvetischen Gesellschaft 1946.

Brunner, Emil Professor für Theologie, Rektor der Universität Zürich.

Bühler, Rolf Theodor Nationalrat (RD) 1941-1943, 1944-1947, AKN 1946.

Burckhardt, Carl Jacob Schweizerischer Gesandter in Paris 1945-1949. 1891-1974, Studium der Geschichte, 1918-1922 Gesandtschaftsattaché in Wien, 1927 Professor an der Universität Zürich, ab 1933 verschiedene Dienstreisen im Auftrag des IKRK, 1937 Völkerbunds-Hochkommissar in Danzig, 1940-1944 IKRK-Missionen in Deutschland, 1944 zum Präsidenten des IKRK ernannt, folgt aber Ruf Petitpierres ins EPD, nach 1949 Tätigkeiten als Schriftsteller und Philosoph.

Cadogan, Alexander Unterstaatssekretär Grossbritanniens, britischer Delegationschef in Dumbarton Oaks, Vertreter Grossbritanniens im Sicherheitsrat.

Calgari, Guido Schuldirektor in Locarno, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Calonder, Felix Vorsteher des EPD 1918/19.

Carr, Edward Hallett Britischer Historiker.

Celio, Enrico Bundesrat 1940-1950, Vorsteher des EPED.

Charguéraud, Paul Französischer Delegationschef für die Wirtschaftsverhandlungen mit der Schweiz im Februar 1945.

Chenevière, Jacques Mitglied des IKRK, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Christinger, Raymond Paul Gesandtschaftsattaché der AIO.

Churchill, Winston Premierminister Grossbritanniens 1940-1945, 1951-1955.

Claparède, Alfred de Legationsrat, ab 1946 in der AIO.

Clerc, Louis Direktor des Eidgenössischen Luftamts, EPG.

Currie, Lauchlin Bernard Amerikanischer Delegationschef für die Wirtschaftsverhandlungen mit der Schweiz im Februar 1945.

Cuttat, Jacques-Albert Legationsrat des EPD.

Diesbach, François de Gesandtschaftssekretär des EPD, 1945-1948 Delegierter für die Rückführung von Schweizerbürgern.

Dietschi, Eugen Nationalrat (RD) 1941-1960, Ständerat 1960-1967, AKN 1943-1946.

Dinichert, Paul Schweizerischer Gesandter in Stockholm 1938-1946.

Dulles, Allen Welsh Chef des *Office of Strategic Services* des amerikanischen Gesandten in Bern 1942-1945.

Duttweiler, Gottlieb Nationalrat (U) 1935-1940, 1943-1949, 1951-1962, Ständerat 1949-1951.

Eden, Anthony Aussenminister Grossbritanniens 1940-1945.

Ernst, Fritz Professor an der ETH Zürich, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Etter, Philipp Bundesrat 1934-1959, Vorsteher des EDI.

Favre, Antoine Rechtsprofessor an der Universität Freiburg, Nationalrat (KK) seit 1943, KOK.

Feisst, Ernst Direktor der Abteilung für Landwirtschaft des EVD, Chef des Kriegsernährungsamts, CK.

Feldscher, Peter Anton Schweizerischer Minister, Autor einer Dokumentation zur Neutralität der Eidgenossenschaft von 1957.

Flückiger, Hermann Schweizerischer Gesandter in Moskau 1946-1948.

Flüe, Niklaus von der Sagenumwobener Eremit aus dem 15. Jahrhundert, mahnte die Eidgenossenschaft zu einer vorsichtigen, neutralen Aussenpolitik, 1947 heilig gesprochen.

Foot, Dingle Macintosh Britischer Delegationschef für die Wirtschaftsverhandlungen mit der Schweiz im Februar 1945.

Franco, Francisco Spanischer General und Staatschef.

Frey, Edwin Sekretär des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins 1938-1950, CD, CK.

Frick, Hans Oberstkorpskommandant, Mitglied der nationalen Verteidigungskommission, KOK.

Frölicher, Hans Schweizerischer Gesandter in Berlin 1938-1945.

Gaulle, Charles de General, Vorsteher der Provisorischen Regierung Frankreichs.

Gautier, Victor Direktor der Schweizerischen Nationalbank, CD, CK.

Geering-Christ, Rudolf Basler Verleger, regt 1945 die Veröffentlichung eines Weissbuchs an.

Giovanoli, Fritz Nationalrat (S) 1938/39, 1943-1946, 1955-1963, AKN 1944-1946.

Gonard, Samuel Divisionär, EPP, KOK.

Gorgé, Camille Schweizerischer Gesandter in Ankara, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Grimm, Robert Nationalrat (S) 1911-1955, Präsident des Nationalrats 1945, KOK.

Guggenheim, Paul Rechtsprofessor am Institut universitaire de hautes études internationales, KOK.

Guisan, Henri General der Armee während des Zweiten Weltkriegs.

Gut, Theodor Nationalrat (RD) 1935-1946, Präsident AKN 1940-1942, KOK.

Gygax, Friedrich Schweizerischer Generalkonsul in New York ab 1946.

Gysler, Paul Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbands, KOK.

Haas, Paul Inhaber eines Büros für Wirtschaftsfragen in Bern.

Haller, Edouard de Delegierter des Bundesrats für internationale Hilfswerke.

Hammar skjold, Dag Schwedischer Diplomat.

Harpe, Jean de la Professor an der Universität Neuenburg, Zentralpräsident der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung, KOK.

Harrison, Leland Amerikanischer Gesandter in Bern.

Hausamann, Hans Offizier, Chef eines privaten Nachrichtenbüros.

Hess, Fritz Kreisdirektor der Schweizerischen Bundesbahnen, EPG.

Hirs, Alfred Generaldirektor der Schweizerischen Nationalbank, WD.

Hirzel, Eugène Nationalrat (RD) 1935-1951, KOK.

Hohl, Reinhard Bis 1946 als Legationsrat Sektionschef der AfA, danach Chef der Abteilung für Rechtswesen, Finanz- und Verkehrsangelegenheiten, Mitglied der ständigen Wirtschaftsdelegation, CD, CK, WD.

Holenstein, Thomas Nationalrat (KK) 1937-1954, Bundesrat 1954-1959, KOK.

Holliger, Hans Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, KOK.

Homberger, Heinrich Direktor des Vororts des schweizerischen Handels- und Industrievereins 1939-1950, CK.

Hotz, Jean Chef der Handelsabteilung des EVD, CK, KOK.

Huber, Hans Bundesrichter, EPP, KOK.

Huber, Max Präsident des IKRK 1928-1944, Rechtsprofessor an der Universität Zürich, Verfasser der Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund von 1919, KOK.

Hull, Cordell Amerikanischer Staatssekretär 1933-1944, Friedensnobelpreisträger für seinen Beitrag zur Schaffung der Uno 1945.

Jaccard, Gaston Schweizerischer Gesandter in Mexico.

Jeannet-Nicolet, Adrienne Präsidentin des Bunds schweizerischer Frauenvereine.

Jezler, Robert Interimistischer Chef der Polizeiabteilung des EJPD.

Junod, Etienne Gesandtschaftsattaché des EPD 1941-1946.

Keel, Guido Sekretär des EPD, ab 1946 Chef des Dienstes für Information und Presse.

Keller, Paul Victor Delegierter für Handelsverträge der Handelsabteilung, CD, CK.

Kobelt, Karl Bundesrat 1941-1954, Vorsteher des EMD.

Kohli, Robert Legationsrat, Mitglied der Delegation des Bundesrats für Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland, CK.

Koulagenkov, Anatole Sowjetischer Gesandter in Bern.

Labhart, Jakob Oberstkörpskommandant, KOK.

Lachenal, François Mitarbeiter im EPD.

Lasserre, David Professor an der Universität Lausanne, KOK.

Lätt, Arnold Professor für Englisch und Geschichte an der Kantonalen Handelsschule Zürich, Sekretär der NHG.

Lie, Trygve Wirtschaftsminister Norwegens 1941-1946, Uno-Generalsekretär 1946-1952.

Lippmann, Walter Amerikanischer Journalist.

Maag, Albert Nationalrat (LD) 1939-1946, KOK.

Malche, Albert Jean-Louis Professor der Universität Genf, Ständerat (RD) 1931-1951, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Marshall, George Catlett Amerikanischer Staatssekretär 1947-1949, Friedensnobelpreisträger für seinen Beitrag zum europäischen Wiederaufbau 1953.

Meisterhans, Paul Nationalrat (S) 1935-1950, Chefredaktor des *Volksrecht*.

Micheli, Pierre Legationsrat, stellvertretender Chef der AIO.

Moeschlin, Felix Nationalrat (unabhängig) 1941-1947, Schriftsteller.

Montmollin, Louis de Generalstabschef 1945-1957, Mitglied der nationalen Verteidigungskommission, KOK.

Motta, Giuseppe Bundesrat, Vorsteher des EPD 1920-1940.

Müller, Philippe Sekretär der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung, KOK.

Näf, Werner Professor für Geschichte, beauftragt mit Vorarbeiten zum Weissbuch, KOK.

Nef, Victor Schweizerischer Generalkonsul in New York 1933-1945, schweizerischer Gesandter in Ottawa 1945-1957.

Nicole, Léon Präsident der Partei der Arbeit.

Niesz, Henri Direktor des Motorenunternehmens Motor-Colombus, Gründer eines Studienkomitees mit Industriellen und Bundesvertretern bezüglich der wirtschaftlichen Teilnahme der Schweiz am europäischen Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg.

Nobs, Ernst Bundesrat 1944-1951, Vorsteher des EFZD.

Noel-Baker, Philip Minister Grossbritanniens 1945-1951, befreundet mit W. Rappard.

Oeri, Jakob Albert Nationalrat (LD) 1931-1949, AKN 1943-1949, Chefredaktor der *Basler Nachrichten*, KOK.

Oltremare, André Nationalrat (S) 1946/47, Vizepräsident des Friedensrats.

Oprecht, Hans Nationalrat (S) 1925-1963, AKN 1945-1951, Präsident der SPS.

Ott, Max Generalsekretär der Schweizerischen Verrechnungsstelle, WD.

Perréard, François Staatsrat des Kantons Genf, KOK.

Perret, Henri Nationalrat (S) 1928-1955.

Petitpierre, Max Bundesrat 1945-1961, Vorsteher des EPD. 26.2.1899-25.3.1994, Sohn eines Anwalts in Neuenburg, 1924 Doktor der Rechtswissenschaft an der Universität in Neuenburg, 1925 Notar, übernimmt Anwalts- und Notariatskanzlei des Vaters, 1926-1931 und 1938-1944 Dozent für internationales Zivil- und Privatrecht, 1928 Ehe mit Antoinette de Rougement (Schwester von Denis de Rougement), 4 Kinder, 1932 Professor für Privatrecht, 1937 Grosser Rat des Kantons Neuenburg, 1940 Neuenburger Stadtparlament, 1942-1944 Ständerat (RD), ab 1942 Präsident der Schweizerischen Uhrenkammer, später Einsitz im IKRK, Verwaltungsratspräsident bei Nestlé, 1967 Vorsitz der Kommission der vier Weisen in der Jurafrage.

Picot, Albert Nationalrat (LD) 1935-1949, Präsident des Nationalrats 1947/48, Ständerat 1949-1955.

Pilet-Golaz, Marcel Bundesrat 1929-1944, Vorsteher des EPD 1940-1944.

Piller, Joseph Ständerat (KK) 1935-1947, 1950-1954, Präsident des Ständerats 1945/46, KOK.

Porchet, Ferdinand Präsident des Schweizerischen Bauernverbands 1939-1949, KOK.

Pury, Arthur de Chef der Abteilung für Fremde Interessen 1940-1945.

Ragaz, Leonhard Theologe, öffentlicher Kritiker der Neutralität bereits während des Zweiten Weltkriegs.

Rappard, William E. 1883-1958, aufgewachsen in den USA, Doktor der Rechtswissenschaften nach Studium in Genf, Berlin, München, Harvard, Wien und Paris, 1913 Professor an der Universität Genf, schweizerischer Delegierter 1919 in Paris, Delegierter beim Völkerbund 1928-1939, Gründer und Direktor des Institut universitaire de hautes études internationales seit 1928, EPP, CD, CK, KOK, WD.

Real, Fritz Gesandtschaftssekretär des EPD in Washington seit 1942.

Reichling, Rudolf Nationalrat (BGB) 1929-1963, KOK.

Reinhard, Ernst Nationalrat (S) 1921-1928, 1931-1947, AKN 1940-1944 und 1946/47.

Reinhardt, Eberhard-Ernst Direktor der Finanzverwaltung des EFZD 1945-1948, CK, WD.

Renold, Karl Nationalrat (BGB) 1942-1959, AKN 1943-1949, KOK.

Rezzonico, Clemente Schweizerischer Legationsrat, u.a. Chef des Pressedienstes, 1946-1949 Legationsrat in Paris, KOK.

Rimensberger, Emil-Friedrich Redaktor der *Schweizerischen Gewerkschaftlichen Rundschau*, EPG.

Roosevelt, Franklin Delano Präsident der USA 1933 bis April 1945.

Rosset, Charles Schweizerischer Vizekonsul in New York.

Rossy, Paul Vizepräsident und später Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, EPG.

Ruegger, Paul Schweizerischer Gesandter in London 1944-1948, KOK. 1897-1988, Doktor der Rechtswissenschaften (Dissertation bei Max Huber), 1918 Eintritt ins EPD, 1918/19 Sekretär der Konsultativkommission für den Völkerbund, 1919 Generalsekretär und Berater der schweizerischen Delegation beim Völkerbund, 1925-1928 stellvertretender Gerichtsschreiber am Internationalen Gerichtshof in Den Haag (Präsident Max Huber), 1931-1933 Chef der Politischen Sektion der AfA, 1933-1935 Legationsrat in Paris, 1935-1942 schweizerischer Gesandter in Rom, 1943 Mitarbeiter beim IKRK in Genf, 1948-1955 Präsident IKRK.

Salis, Jean Rudolf von Professor für Geschichte an der ETH Zürich, EPP, KOK.

Sappeur, Hans Nationalrat (U) 1943-1951, KOK.

Sausser-Hall, Georges Professor für Völkerrecht an den Universitäten Genf und Neuenburg, Rechtsberater des EPD, KOK.

Saussure, Jacques de Adjunkt des Chefs der Abteilung für Fremde Interessen, ab 1946 Chef der Liquidationsstelle für Fremde Interessen.

Schindler, Dietrich Professor an der Universität Zürich, Präsident des Verwaltungsrats der *Neuen Zürcher Zeitung*, Rechtsberater des EPD, EPG, EPP, KOK, WD.

Schmid-Ruedin, Philipp Delegierter der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, KOK.

Schmuki, Johann Ständerat (KK) 1936-1957.

Schnyder, Heinrich Nationalrat (unabhängig) 1935-1947.

Schwab, Max Direktionspräsident der Schweizerischen Verrechnungsstelle, WD.

Secrétan, Daniel Chef der Sektion der Internationalen Unionen, der Informationssektion sowie der Sektion für die Vorbereitung der Nachkriegszeit, ab 1946 Chef der AIO.

Secrétan, Jacques Professor an der Universität Lausanne, juristischer Berater des Internationalen Arbeitsamts, KOK.

Spaak, Paul-Henri Präsident der Uno-Generalversammlung 1946, Aussenminister Belgiens 1945-1947.

Speiser, Ernst Nationalrat (RD) 1943-1948, Ständerat 1948-1961, Direktor des Kriegsbüros für Industrie und Arbeit, Direktor der S.A. Brown, Boveri & Cie, CK.

Stalin, Joseph Generalissimus der Sowjetunion.

Stampfli, Walter Bundesrat 1940-1947, Vorsteher des EVD.

Steiger, Eduard von Bundesrat 1941-1951, Vorsteher des EJPD.

Stettinius, Edward Reilly Amerikanischer Staatssekretär November 1944 bis Juni 1945, Präsident der Gründungskonferenz der Uno in San Francisco.

Straessle, Joseph Finanzberater der Gesandtschaft in Washington, WD.

Strebel, Jakob Bundesrichter, KOK.

Stucki, Karl Theodor Chef der Politischen Sektion und stellvertretender Chef der AfA 1942-1946, KOK.

Stucki, Walter Otto Schweizerischer Gesandter in Frankreich 1938-1944, Chef der AfA ab Februar 1945, nach März 1946 Delegierter des Bundesrats für Spezialmissionen, EPG, CK, KOK, WD.

Sulzer, Hans Präsident des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, KOK.

Thévenaz, Henri-Louis Gesandtschaftsattaché der AIO.

Thurnheer, Walter Schweizerischer Gesandter in London 1939-1944.

Truman, Harry S. Präsident der USA April 1945-1953.

Tschudi, Christophe A. von Gesandtschaftssekretär, 1947-1959 schweizerischer Generalkonsul in Rabat.

Vallotton, Henri Schweizerischer Gesandter in Stockholm ab 1946.

Vischer-Alioth, Elisabeth Präsidentin des Schweizerischen Verbands für Frauenstimmrecht, KOK.

Wahlen, Friedrich Traugott Ständerat (BGB) seit 1942, Leiter des Anbauwerks im Zweiten Weltkrieg, Nachfolger Petitpierres als Aussenminister, CK.

Waibel, Max Schweizerischer Nachrichtenoffizier, Vermittler zwischen amerikanischen und deutschen Stellen zur Beendigung des Krieges in Oberitalien.

Waldkirch, Eduard von Rechtsprofessor an der Universität Bern, KOK.

Wallace, Henry Agard Amerikanischer Handelssekretär 1945/46, Schwager von Karl Bruggmann.

Weber, Ernst Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, CK.

Weber, Max Nationalrat (S) 1939-1951, 1955-1971, Bundesrat 1951-1953, Mitglied des Direktoriums des Verbands Schweizerischer Konsumvereine, CD, CK.

Weitnauer, Albert Sektionschef der Handelsabteilung 1946-1953.

Welles, Sumner Amerikanischer Unterstaatssekretär unter Präsident Roosevelt.

Wetter, Ernst Bundesrat 1939-1943, 1944 Präsident der „Schweizer Spende“.

Zehnder, Alfred Legationsrat 1942-1945, Chef der APA 1946-1957, KOK.

Zellweger, Eduard Schweizerischer Gesandter in Belgrad 1945-1949.

Zermatten, Maurice Schriftsteller, Verfasser eines Artikels für das Weissbuch.

Zoelly, Henry R. Gesandtschaftsattaché, ab 1946 Gesandtschaftssekretär der AIO.

Zurlinden, Hans Schweizerischer Legationsrat, Chef der Abteilung „Deutsche Interessenvertretung“ 1945/46.

Zutter, Philippe Legationsrat, ab 1947 in der AIO.

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)
- 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 sicherheits-politische 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 / 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 / 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 Mürger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: Mc George 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 Papers Presented at the 3rd 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)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen „Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung“ ist einsehbar im Internet unter 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.