

Schweizer Neutralität der Nachkriegszeit – Prinzip und Anfechtungen

Differenziertes Bild in den Diplomatischen Dokumenten und einer Untersuchung

Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Schweiz bestrebt, ihre Neutralität zu stärken. Der Band der Diplomatischen Dokumente für die Jahre 1949–1952 belegt den «absoluten» Anspruch, der bei den Supermächten allerdings auf wenig Verständnis stiess, aber auch die Wahrung unmittelbarer Interessen. Eine Untersuchung zeigt, dass Aussenminister Petitpierre selber anfänglich Zweifel an der Zweckmässigkeit des Prinzips gehegt hatte.

Pragmatische Anwendung der reinen Lehre 1949–1952

tmn. «In den Gesprächen, die wir mit den einzelnen Exponenten des Schweizervolkes hatten, mussten wir immer wieder feststellen, dass keine Klarheit darüber besteht, was unter Neutralität zu verstehen ist. Neutralität ist zum Teil zu einem sentimentalen Begriff geworden. Es ist deshalb immer wieder notwendig, zu präzisieren, was darunter verstanden werden muss.» So beginnt Alfred Zehnder vom Eidgenössischen Politischen Departement (EPD, heute EDA) im September 1951 seine Betrachtungen über die Praxis der Neutralitätspolitik «angesichts der heutigen Weltlage» und beschreibt dann, dass es noch viel schwieriger sei, dem Ausland die Schweizer Staatsmaxime zu vermitteln. Mit Unverständnis reagierten vor allem die beiden Supermächte auf die Bemühungen, die Differenz zwischen der Neutralität des Staates und der Gesinnungsneutralität zu erklären. Zugleich müsse man sich aber hüten, die Neutralität unnötigerweise zu definieren, zu umschreiben oder zu interpretieren, was auf eine Einschränkung der Handlungsoptionen hinauslaufe. «Wir sind neutral schlechthin. Was dies bedeutet, wird aus der Haltung der Schweiz im Einzelfall ersichtlich.»

Vagheiten beim Neutralitätsverständnis

Es gibt also für Zehnder keine verbindliche, handlungsweisende Definition der Neutralität, sondern das, was die Eidgenossenschaft situativ macht, ist gleichsam per se neutral. Solchen Erörterungen, die sich in Band 18 der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (1949–1952) finden, haftet durchaus etwas Scholastisches an, auch wo Aussenminister Max Petitpierre meint, der schweizerischen Neutralität eigne ein «caractère plus absolu» als der schwedischen – als ob sich «absolute Neutralität» noch steigern liesse. Das Bemühen, dem nachzuleben, was Neutralität sein könnte, bezweckt neben der Selbstvergewisserung zugleich, selbst bei den verständnislosen Mächten ausserhalb Westeuropas aussenpolitisch vielleicht unbequem, aber wenigstens berechenbar zu erscheinen. Auf die Anfrage der USA, ob die Schweiz ihr Vorgehen in Korea nicht durch eine Verlautbarung unterstützen könne, antwortet ein kategorisches Nein. Positiv aufgenommen wird dagegen das Gesuch der Uno, einen allfälligen Waffenstillstand in Korea durch Schweizer Offiziere zu überwachen. Damit will der Kleinstaat beweisen, dass er in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben erfüllen kann, und so das «Verständnis für unsere Neutralitätsgrundsätze» stärken.

In Bezug auf Europa führt die Interpretation dieser Grundsätze dazu, dass in einem Strategiepapier von 1951 die zwischenstaatliche Kooperation befürwortet, die wirtschaftliche Integration hingegen abgelehnt wird als so gefährlich, dass sie eine «Gegenoffensive» gegen die «Feinde» und

ihren «überstaatlichen Multilateralismus» nötig mache. Unter Hinweis auf die Neutralität erhält auch Denis de Rougemont eine Absage von seinem Schwager Petitpierre, als er 1950 vom Aussenminister eine Grussbotschaft für das «Centre européen de la culture» in Genf erbittet. Petitpierre fürchtet, die Öffentlichkeit könnte die kulturelle Institution mit der politischen Einigung Europas in Verbindung bringen, wozu die Schweiz Distanz bewahren müsse; auch mit Rougemonts Kritik an Stalin und der UdSSR dürfe die Regierung eines neutralen Staates nicht in Verbindung gebracht werden.

Varianten des McCarthyismus

Solche diplomatische Zurückhaltung kann im Kalten Krieg Anlass zu Verdächtigungen geben. Mit Abscheu berichtet die Botschaft in Washington im Februar 1951 über den raschen Aufstieg von Senator McCarthy, einem demagogischen Brunnengiftvergifter, «terrible simplificateur und skrupellosen Menschen». Auf die für die Amerikaner qualvolle Frage, weshalb China den Kommunisten in die Hände gefallen sei, gibt der Senator die Antwort, der eigene Staatssekretär, Dean Acheson, sei eben ein Kommunist und das Aussenministerium von dessen Gesinnungsgenossen durchsetzt. Ähnliche Gedankengänge, aber auch Gegenkräfte finden sich in der Schweiz: Willy Bretscher, Nationalrat und Chefredaktor der NZZ, schickt Petitpierre einen nicht gezeichneten Artikel «Kommunistische Einflüsse im Politischen Departement?», der vielleicht vom Bundeshaushaltskorrespondenten Karl Weber stammt, aber von der Zeitung nicht publiziert wird.

Da neben dem Artikel nur Petitpierres kurze, empörte Reaktion auf die dortigen, recht vagen Vorwürfe erhalten ist, bleiben die genauen Hintergründe unklar. Die rasche Anerkennung Chinas, so viel ist jedenfalls deutlich, weckt auch in bürgerlichen Kreisen der Schweiz den «Eindruck einer allzu grossen Nachgiebigkeit gegenüber Erscheinungen, die mit dem Kommunismus in Zusammenhang stehen». Obwohl es nicht leicht sei, «die einzelnen Funktionäre bei ihrer »prokommunistischen« Haltung zu befehlen», liessen einzelne, heute harmlos scheinende Personalfälle, etwa die Buchtitel in der Privatbibliothek eines Attachés, «in eingeweihten Kreisen» den Ruf entstehen, «wonach das Politische Departement von Salonkommunisten und kommunistischen Sympathisanten durchsetzt sei». Auch der diplomatische Alltag führe wohl zur mangelnden «Widerstandskraft gegenüber dem Kommunismus» und zu «einer Abwertung der Gesinnungselemente»

beim Umgang mit Regierungen, die schlimmer seien als jene Hitlers und Mussolinis.

Wirtschaftliche Interessen im Auge

Den Prüfstein für den Balanceakt zwischen den Lagern bildet der Osthandel. Die USA erstellen 1948 zwei Listen von strategischen Gütern, die nicht oder nur beschränkt in die kommunistischen Länder ausgeführt werden dürfen. Westliche Staaten, die bei diesen Boykottmassnahmen nicht mitspielen, haben ihrerseits Sanktionen bei den Exportlizenzen der führenden Wirtschaftsmacht (und Sponderin des Marshallplans) zu gewärtigen. In dieser Situation kommt auch die Schweiz den USA, ihrem wichtigsten Handelspartner, mit «autonomen» Massregeln entgegen, welche den eigentlichen Rüstungsexport sowie Transitleistungen über die Schweiz verhindern sollen. Prinzipiell wird aber im «Hotz-Linder-Agreement» von 1951 trotz der wieder eingeführten Ausfuhrbewilligungspflicht an den mit Oststaaten abgeschlossenen Verträgen und der Ausfuhr im Rahmen des «courant normal» der späten vierziger Jahre festgehalten.

Bestehende und mögliche neue wirtschaftliche Interessen erklären auch die rasche Anerkennung von Maos Regierung in China, «un marché intéressant», mit dem die Handelsbilanz stark aktiv ist. Im vorliegenden Band ist die auffällige Hinwendung zur Volksrepublik ungenügend dokumentiert, doch hilft hier wie immer die zugeordnete Datenbank (www.dodis.ch) etwas weiter. Mehr Geduld als China müssen andere neue Staaten aufbringen – nicht aus ideologischen, sondern aus pekuniären Gründen. Nicht nur im 1949 unabhängigen Indonesien wird auf eine Botschaft verzichtet, um keine Kosten zu schaffen. Auch die Erhebung des Generalkonsulats in Israel zu einer Gesandtschaft lässt auf sich warten, und dies führt zu Verstimmungen, so dass der Generalkonsul befürchtet, die zahlreichen Juden in internationalen Kommissionen könnten «aus Rancune der Schweiz eines Tages einen Streich spielen».

Ähnliche Vorstellungen verrät Walter Stucki, der Chefunterhändler beim Washingtoner Abkommen von 1946, dessen Umsetzung hinsichtlich der blockierten deutschen Privatguthaben 1949 noch aussteht. Eine für die Schweiz befriedigende Lösung werde wahrscheinlicher, so Stucki, seitdem er es in den USA mit neuen Leuten zu tun habe, «die viel weniger unter jüdischem Einfluss stehen und die nicht vom Geiste Morgenthau erfüllt sind». Tatsächlich wird der Vertrag mit den westlichen Alliierten im August 1952 abgelöst durch eine Reihe von bilateralen Verträgen, die auch die junge Bundesrepublik berücksichtigen (vgl. NZZ 1.10.01). Auch die Benachteiligung der DDR gegenüber der BRD, die bereit ist, die Schulden des Dritten Reiches zu übernehmen, zeigt, dass die schweizerische Aussenpolitik in ihrem pragmatischen Eigeninteresse die Neutralität durchaus flexibel zu handhaben weiss.

Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bd. 18 (1. Juli 1949–30. Juni 1952). Chronos-Verlag, Zürich 2001. 486 S., Fr. 60.–

Petitpierres Zweifel und Einlenken in den Jahren 1947–1952

bre. «Les conditions de la neutralité n'existent plus aujourd'hui.» Diese Worte richtete Bundes-

fall die Neutralität respektieren würde. Deshalb plädierte der EPD-Vorsteher in der Landesregierung