

Die Schweiz und der Kalte Krieg

1945–1950

Von Christoph Graf/Peter Maurer

Einleitung

Die schweizerische Geschichtswissenschaft weist in bezug auf die Erforschung der Nachkriegszeit, der jüngeren Zeitgeschichte also, einen auch in andern Fachbereichen bereits beklagten Rückstand auf. Mit einer schon fast charakteristischen Verspätung überschreiten Historiker hierzulande die magische Schwelle 1945. Dies gilt sowohl für Themen der Innen- als auch für jene der Aussenpolitik. Die Zeit nach 1945 ist, wie G. Kreis kürzlich gesagt hat, noch immer ein «wenig erschlossenes Niemandsland», ein «geschichtsloses» Feld zwischen Historie einerseits, Politologie, Oekonomie und Soziologie anderseits, ein Feld, das immer grösser zu werden droht, je länger die Geschichtswissenschaft in ihrer Fixierung auf den Zweiten Weltkrieg verharrt.¹

Der vorliegende Aufsatz will einen Beitrag zur notwendigen Grenzüberschreitung leisten; er versucht in einem ersten Kapitel Rechenschaft zu geben über den Stand der Forschung zur Entstehungsgeschichte des Kalten Krieges sowie über die wichtigsten Probleme der schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit. Er zeigt Möglichkeiten auf, quellengestützte Forschung zu diesem Thema aus schweizerischer Perspektive überhaupt zu betreiben, und gibt da-

¹ Plädoyer für eine zeitgemässe Zeitgeschichte, in: Neue Zürcher Zeitung, 17./18. August 1985.

her einen Ueberblick über die im schweizerischen Bundesarchiv in erster Linie interessierenden Bestände.

Kapitel zwei und drei bilden Fallstudien zum Perzeptionsproblem des Kalten Krieges und zur Aussenpolitik der Schweiz in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Zum einen wird gezeigt, wie der diplomatische Apparat des neutralen Kleinstaates die Entstehung und Entwicklung des Kalten Krieges beschrieb und beurteilte. Zum andern wird am Beispiel der schweizerischen Anerkennungspraxis dargelegt, wie die Blockbildung auf die Aussenpolitik einwirkte und ein verstärktes Spannungsverhältnis zwischen der traditionellen aussenpolitischen Maxime der Neutralität und den wirtschaftlichen Anpassungszwängen an den sich bildenden Westblock schuf.²

² Der vorliegende Aufsatz ist aus einem Forschungsseminar heraus entstanden, das die Verfasser zusammen mit Walther Hofer am Historischen Institut der Universität Bern zum selben Thema durchgeführt haben. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieses Seminars, deren Arbeiten teilweise als Grundlage verwendet wurden, sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, das die Bewilligung zur Akteneinsicht erteilt hat, sei hiermit gedankt. Wo nichts anderes vermerkt ist, stammen die im folgenden erwähnten Quellen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv.

I. Stand und Perspektiven der Forschung

1. Die Entstehung des Kalten Krieges

Rund vierzig Jahre, nachdem das zunehmend frostige Klima zwischen Ost und West erstmals mit dem Begriff des «Kalten Krieges» umschrieben worden ist, mangelt es nicht an Versuchen zur Erklärung seiner Ursachen. Dabei hat es sich eingebürgert, die Vielzahl der Interpretationen in drei bis vier Kategorien einzuteilen und diese als traditionalistisch, revisionistisch, realistisch und postrevisionistisch zu bezeichnen, ohne dass allerdings die Einordnung, insbesondere der differenziert argumentierenden Autoren, stets zwingend wäre.³ Immerhin stehen die angesprochenen Kategorien nicht nur für unterschiedliche Interpretationen des Konfliktes, sondern auch für grundlegende Abschnitte in der Forschungsgeschichte zum Kalten Krieg.

Traditionalistische und revisionistische Ansätze – sie dominierten die wissenschaftliche Kontroverse der 50er und 60er Jahre – stellten in erster Linie die Frage nach dem am Konflikt Schuldigen, wobei sie zu diametral entgegengesetzten Antworten gelangten. Traditionalisten hoben die Bedeutung der marxistisch-leninistischen Ideologie für die Praxis der sowjetischen Aussenpolitik hervor, die als expansionistisch und – entsprechend der Innenpolitik – als totalitär bezeichnet wurde, zudem als Mischung von revolutionärem Internationalismus und traditioneller russischer Grossmachtpolitik. Die sowjetische Expansion wurde aber auch als Strategie der Parteioligarchie zur Herrschaftssicherung in einer durch den Krieg destabilisierten Gesellschaft betrachtet. Demgegenüber wurde die amerikanische Politik als den Prinzipien von Selbstbestimmungsrecht, Demokratie, Freiheit und Freihandel verpflichtet verstanden, wobei die amerikanische Rolle in der Gründungsgeschichte der UNO und beim Wiederaufbau Europas positiv hervorgehoben

³ Einen allgemeinen Ueberblick über den Forschungsstand geben etwa: W. Loth, *Die Teilung der Welt 1941–1955*, München 1982² (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts), S. 9 ff.; derselbe, *Der «Kalte Krieg» in der historischen Forschung*, in: G. Niedhart (Hrsg.), *Der Westen und die Sowjetunion*, Paderborn 1983, S. 155 ff.; G. Niedhart, *Faktoren sowjetischer Aussenpolitik und Formen des Ost-West-Konfliktes*, in: *Neue Politische Literatur*, Beiheft 1, Stuttgart 1985; «Suche nach den Quellen des Kalten Krieges», in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20./21. April 1985.

wurde.⁴ Revisionistische Autoren unterzogen dagegen die amerikanische Politik vor dem Hintergrund der Anti-Vietnam Bewegung in den 60er Jahren und der Möglichkeit, in bislang unbekannte Aktenbestände Einblick zu nehmen, einer kritischen Neuinterpretation, wobei sie die Verantwortung für das Auseinanderbrechen der Kriegskoalition primär der amerikanischen «open-door»-Politik zuschoben; diese habe die legitimen Sicherheitsbedürfnisse der Sowjetunion in Frage gestellt und damit den Konflikt provoziert. Verbunden mit der «atomaren Diplomatie» – der Einschüchterung der Sowjetunion durch das Nuklearmonopol – habe die Politik der USA die Sowjetunion zur gezielten Herrschaftssicherung in ihrer Sphäre gezwungen.⁵

Traditionalistische und revisionistische Ansätze wurden wegen ihres einseitigen Bestrebens, Schuld zuzuweisen und einzelne Faktoren als alleine für den Konflikt verantwortlich zu deklarieren, denn auch als «reduktionistisch» und «deterministisch» kritisiert.⁶ So auch von den sogenannten Realisten, die den Kalten Krieg mehr als unabwendbare Folge, als strukturellen Zwang des Systemgegensatzes zwischen Ost und West begriffen. Mehr noch als die Folge konkreter Interessengegensätze sei dieser aber das Resultat sich kumulierender Fehlperzeptionen gewesen. Damit vermied man den Fehler, die eine oder andere Seite als bloss aktive oder reaktive Kraft zu begreifen, und ermöglichte den Blick auf das breite Feld der Interaktionen.⁷

Die Entspannungspolitik und die sukzessive Freigabe der Archivbestände zur unmittelbaren Nachkriegszeit für die Forschung leiteten die Epoche der post-revisionistischen Darstellungen ein, die insbesondere durch multikausale Er-

⁴ Als traditionalistische Standardwerke gelten etwa: B. Meissner, *Russland, die Westmächte und Deutschland*, Hamburg 1954²; H. Feis, *From Trust to Terror. The onset of the cold war 1945–1950*, New York 1970; A. Fontaine, *Histoire de la guerre froide*, 2 Bde, Paris 1965–1967.

⁵ Als revisionistische Standardwerke können bezeichnet werden: W. A. Williams, *Die Tragödie der amerikanischen Diplomatie*, Frankfurt 1973; G. Alperowitz, *Atomic Diplomacy. Hiroshima and Potsdam*, New York 1965; S. und G. Kolko, *The limits of Power. The World and United States Policy 1945–1954*, New York 1972.

⁶ W. Link, *Der Ost-West-Konflikt*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1980 (Urban Taschenbuch 329), S. 54 ff.

⁷ Ein realistisches Standardwerk bildet: L. J. Halle, *Der Kalte Krieg. Ursachen, Verlauf, Abschluss*, Frankfurt 1969.

klärungsversuche und reichhaltige empirische Abstützung charakterisiert ist. Allerdings wuchs mit den zugänglichen Archivbeständen auch die Schwierigkeit, die oft widersprüchlichen Planungen, Entscheidungsprozesse und Motive insbesondere der amerikanischen Politik zu gewichten und ihre leitenden Tendenzen zu erkennen. Zudem gestaltete sich auch das Missverhältnis zwischen der Archivpraxis in West und Ost immer krasser. Während im Westen eine Darstellung von Motiven und Entscheidungsprozessen bis in kleinste Details möglich wurde, bleiben östliche Archive einer freien und kritischen Forschung weitgehend verschlossen. Durch die neuere Forschung im Westen sind insbesondere folgende Aspekte des Kalten Krieges zur Diskussion gestellt worden:⁸

- Der Kalte Krieg als Folge unterschiedlicher historischer Lernprozesse, aus welchen sich unterschiedliche aussenpolitische Prioritäten ergaben (Abkehr von Isolationismus und Appeasement in den USA, extensives Sicherheitsstreben in der Sowjetunion).
- Der Kalte Krieg als Folge der Ausweitung diplomatischer Konflikte in die Öffentlichkeit; dies habe die westlichen Regierungen zu Gefangenen ihrer antikommunistischen Rhetorik gemacht. Als die Öffentlichkeit gerade in den USA gewahr wurde, dass die ursprünglichen «one-world»-Hoffnungen enttäuscht wurden, zwang sie die Administration auf einen härteren Kurs gegenüber der Sowjetunion, die sich ihrerseits versteifte. Verbunden mit einer gesteigerten weltrevolutionären Rhetorik der Sowjetunion wurde deren Interessensphärenpolitik, insbesondere von der westlichen Öffentlichkeit, als erster Schritt zur Weltrevolution interpretiert.
- Der Kalte Krieg als Fehlperzeption; was von der einen Seite als legitime Verteidigung angesehen wurde, verstand die andere oft als expansive oder aggressive Politik. So erkannte man in der amerikanischen Administration zwei Gruppen, die die sowjetische Politik grundsätzlich unterschiedlich

⁸ Als neuere, postrevisionistische Darstellungen verdienen insbesondere Erwähnung: G. J. Gaddis, *The United States and the origin of the cold war 1941–1947*, New York 1972; D. Yergin, *Shattered Peace. The origins of the cold war and the National security State*, Boston 1977; W. Link, a.a.O.; W. Loth, *Die doppelte Eindämmung. Ueberlegungen zur Genesis des Kalten Krieges 1945–1947*, in: *Historische Zeitschrift*, 238, 1983, S. 611 ff.; G. Lundestad, *The American non-policy toward Eastern Europe 1943–1947*, Tromsø, Oslo, Bergen 1978.

interpretierten, wobei gerade die um Ausgleich und Kooperation bemühten Vertreter zunehmend verdrängt wurden von jenen Kreisen, die jeden Schritt der Sowjetunion prinzipiell als aggressiv und weltrevolutionär verstanden.

- Der Kalte Krieg als Ergebnis der «zutreffenden Perzeptionen der real widerstrebenden Tendenzen» ideologischer, machtpolitischer und ordnungspolitischer Natur: Diese hätten die Supermächte zu einer Politik der Desintegration ihrer gegenseitigen Beziehungen einerseits und der Integration und Blockbildung in der jeweils eigenen Hemisphäre andererseits geführt. Der multilaterale Universalismus der USA stand damit gegen die transnational-weltrevolutionären Ordnungsvorstellungen der Sowjetunion, welche sich zusätzlich mit der traditionellen Expansionspolitik des russischen Nationalstaates verbanden. Beide Seiten glaubten zudem an die Einheit von Wirtschaftssystem und Herrschaftsordnung, was eine kooperative Konfliktregelung grundsätzlich verunmöglichte.
- Der Kalte Krieg als Ergebnis von strukturellen Ähnlichkeiten der Supermächte und weniger als Folge unterschiedlicher Positionen, Ideologien und Interessen. Amerikaner und Sowjets befürchteten in der Nachkriegszeit in erster Linie eine wirtschaftliche Destabilisierung Europas, von der die USA glaubten, sie werde den Kommunisten Auftrieb geben, die Sowjetunion aber meinte, sie werde dem Eindringen des amerikanischen Kapitalismus nach Westeuropa Vorschub leisten. Die daraus resultierenden Eindämmungsbestrebungen auf beiden Seiten – daher der Begriff der «doppelten Eindämmung» – stellten den «Wiederaufbau vor die Reform» und begünstigten traditionelle Ordnungsvorstellungen und Eliten.

Obwohl mit den hier nur andeutungsweise wiedergegebenen Positionen entscheidende Differenzierungen in der Forschung eingeleitet wurden, bleiben zahlreiche Fragen offen.

Umstritten bleibt, ob es sich beim Kalten Krieg um eine logische, unvermeidbare Entwicklung gehandelt hat oder ob es diplomatische Spielräume gab, ihn zu vermeiden, zu entschärfen oder in andere als rüstungsintensive Bahnen zu lenken. Ebenso umstritten bleibt die Gewichtung grundlegender Faktoren wie Ideologie, Macht- und Sicherheitspolitik sowie wirtschaftliche Interessen und Zwänge.

Zu immer neuen Diskussionen Anlass gibt die Frage nach dem Gewicht persönlicher, individueller Faktoren einerseits und struktureller Zwänge andererseits, ebenso die Frage nach Planung und Improvisation der Politik auf beiden Seiten sowie nach längerfristigen Strategien und ad-hoc-Entscheidungen. Zunehmend problematisch wird die Bestimmung des Einflusses der Supermächte im Verhältnis zu ihren jeweiligen Verbündeten. Umstritten ist auch die Bedeutung nationaler Eliten kleinerer Länder für die Politik-Formulierung der Grossen. Es stellt sich die Frage, inwiefern die beiden Supermächte die unumschränkt dominierenden Figuren der internationalen Politik waren und wo sie allenfalls mehr Getriebene als Führende waren. Im Zusammenhang mit dem Einfluss nationaler Eliten wäre generell nach innenpolitischen Voraussetzungen für aussenpolitische Optionen zu fragen, sind die Beziehungen zwischen Diplomatie und Öffentlichkeit zu präzisieren sowie die Etappen und Bruchstellen, nach denen die Blockbildung unausweichlich wurde, zu bestimmen. Im Auge zu behalten wären schliesslich immer auch die Interdependenzen zwischen geographisch weit entfernten Konfliktherden sowie die komplexen Zusammenhänge zwischen dem Ost-West-Konflikt einerseits, lokalen und regionalen Problemen oder gar umfassenderen Prozessen wie der Entkolonisierung andererseits.

Angesichts dieser Fülle offener Fragen, aber auch wegen der Besonderheiten der schweizerischen Aussenpolitik schien uns der Versuch, zu einigen der hier angesprochenen Aspekte eine schweizerische Perspektive einzubringen, besonders sinnvoll.

2. Die Stellung der Schweiz in der Welt 1945–1950

Eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Schweizer Geschichte seit 1945 liegt wie bereits eingangs angedeutet erst in einzelnen Ansätzen und vorläufigen Ueberblicken vor.⁹ Es kann also im folgenden weniger um eine Darstellung des Forschungsstandes als um eine stichwortartige Aufzählung der wichtigsten Marksteine, Probleme und Entwicklungen der Schweiz nach dem Zwei-

⁹ Vgl. z.B. E. Gruner (Hrsg.), *Die Schweiz seit 1945* (Helvetia Politica, Series B, Vol. VI), Bern 1971; P. Gilg und P. Hablützel, *Beschleunigter Wandel und neue Krisen* (seit 1945), in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Bd. III, Basel 1983 (hier auch weiterführende Literaturangaben); Ch. Dejung, *Schweizer Geschichte seit 1945*, Frauenfeld 1984.

ten Weltkrieg gehen. Wir beschränken uns dabei entsprechend unserer Themenstellung auf die aussenpolitische Problematik, obschon natürlich mannigfache Interdependenzen zwischen aussen- und innenpolitischen bzw. sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Faktoren bestehen, die Aussenpolitik also letztlich nicht ohne die Innenpolitik analysiert werden kann. Dieser summarische und unvollständige Ueberblick über die schweizerische Aussenpolitik nach 1945 soll uns wie derjenige über den Forschungsstand zum Kalten Krieg zum besseren Verständnis der schweizerischen Perzeption des Kalten Krieges und der bilateralen Beziehungen der Schweiz im Schatten des Ost-West-Gegensatzes dienen.

Die aussenpolitische Stellung der Schweiz bei Kriegsende lässt sich unter dem Stichwort der Isolation zusammenfassen.¹⁰

Die Schweiz hatte den Zweiten Weltkrieg im Zeichen der traditionellen bewaffneten *Neutralität*, jedoch mit beträchtlichen, wenn auch notwendigen Konzessionen an die Umzingelung durch die Achsenmächte äusserlich unbeschadet überstanden. Diese Konzessionen, namentlich die enge wirtschaftliche Bindung an die Achsenmächte, und die Totalität des Krieges bewirkten eine Diskreditierung der Neutralität, ja eine feindliche Haltung der siegreichen Alliierten gegenüber der Schweiz. Nach langen und zähen Verhandlungen musste sich die Schweiz vor Kriegsende mit ebenso grossen Konzessionen in Sachen Neutralität und Souveränität, insbesondere mit dem lange hinausgezögerten Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zum Deutschen Reich und mit weitreichenden und zunächst unvorteilhaften Kreditabkommen von der

¹⁰ S. zum folgenden als allgemeine Ueberblicke v.a. M. Petitpierre, in: E. Gruner, a.a.O., S. 154 ff.; A. Riklin, H. Haug und H. Ch. Binswanger (Hrsg.), Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern, Stuttgart 1975; D. Frei, Internationaler Kontext, in: A. Riklin (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 1, Bern 1983; vgl. auch: Max Petitpierre, *Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*. Contributions, Discours et notes d'entretiens, publiés par Louis-Edouard Roulet avec la collaboration de Maryse Surdez et Roland Blättler, Neuchâtel 1980 (*Le passé présent, Etudes et documents d'histoire*). Für Spezialstudien sei v. a. auf die Bibliographie in P. Gilg und P. Hablützel, *Beschleunigter Wandel . . .* (s. Anm. 9), S. 307 ff. verwiesen. Einen guten Ueberblick aus zeitgenössischer politischer Perspektive über die aussenpolitische Situation der Schweiz gegen Kriegsende gibt die ausführliche Debatte des Nationalrats vom 12. Dezember 1944 über entsprechende parlamentarische Vorstösse der Nationalräte Reinhard, Gut und Meierhans. *Stenographisches Bulletin*, S. 470–509.

wirtschaftlichen Abschnürung durch die Alliierten befreien.¹¹ In Fortsetzung dieser Verhandlungen und als Antwort auf die alliierte Forderung nach der Herausgabe der deutschen Guthaben in der Schweiz musste sie sich nach Kriegsende die Aufhebung der Schwarzen Listen und der Blockierung ihrer Guthaben in den USA durch Bezahlung von 250 Mio Franken buchstäblich erkaufen.

Als Ausbruch aus der Isolation, als Erfüllung harter alliierter Forderungen und als Antwort auf massiven moralisch-politischen Druck sind auch die grossangelegten humanitären Hilfsaktionen, insbesondere die Schweizer Spende und die Europahilfe zu klären. Durch diese Hilfsaktionen und die Kreditgewährung, die allerdings ab 1946 in zunehmendem Masse an Gegenleistungen gebunden waren, wurde die Politik der *Solidarität* begründet, die Bundesrat Petitpierre neben der Neutralität zum zweiten Eckpfeiler der schweizerischen Aussenpolitik erklärte. Diese Solidaritätspolitik wurde weiter verfolgt durch die aktive Mitarbeit an der Pariser Konferenz von 1947 zur Organisation der Verteilung der Marshall-Plan-Hilfe und in der daraus 1948 entstandenen OEEC, durch die Unterstützung und Beherbergung von Sonderorganisationen der UNO sowie namentlich durch die Rolle der Schweiz als Sitz und Trägerin des IKRK, dessen Bedeutung durch die revidierten Genfer Konventionen von 1949 verstärkt wurde.

Pièce de résistance der schweizerischen Aussenpolitik bei Kriegsende bildete jedoch die Wiederaufnahme der seit 1921 unterbrochenen Beziehungen zur Sowjetunion. Nach dem harten russischen «Njet» vom November 1944 bedeutete die 1946 realisierte Aufnahme der Beziehungen nicht nur die Einlösung einer alten Schuld aus der Aera Motta, sondern vor allem eine Anpassung an die neuen Machtverhältnisse und einen wichtigen Schritt aus der Isolation in die Richtung der *Universalität* der Beziehungen, die nun offiziell als weiteres Ziel der schweizerischen Aussenpolitik angestrebt wurde. Namhafte Kreditabkommen und Wirtschaftsbeziehungen konnten jedoch zu den osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der Tschechoslowakei in den Nachkriegsjahren nicht aufgebaut werden, obschon die Schweiz daran aus wirtschaftlichen und neutralitätspolitischen Gründen interessiert gewesen wäre. Dies war bereits eine Folge des Kalten Krieges bzw. ein Zurückweichen vor dem Druck der USA. Im übrigen beschleunigte der sich anbahnende Ost-West-

¹¹ Zur Aussenwirtschaftspolitik s. v.a. W. Spahni, Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg, Frauenfeld 1977.

Konflikt die Integration der Schweiz in das wirtschaftliche und politische System der Westmächte und verminderte den Druck der Westmächte auf die Schweiz. Denn dass die Schweiz vor allem wirtschaftlich, aber auch politisch-kulturell zu den Westmächten gehörte, daran liess sie keinen Zweifel. Daran änderte auch die Tatsache nichts, dass sie sich gegen die erdrückende Macht der USA mehr Spielraum und Unabhängigkeit zu schaffen versuchte, was ihr durch den Kalten Krieg im allgemeinen erleichtert wurde.

Die bewaffnete *Neutralität* bildete weiterhin einen Eckpfeiler der schweizerischen Aussenpolitik, doch musste auch sie den neuen machtpolitischen Verhältnissen angepasst und relativiert werden, dies entgegen gewissen Tendenzen, sie statt als strategisches Mittel der schweizerischen Aussenpolitik als Selbstzweck zu verstehen und zu mythologisieren. Weitergeführt wurde die traditionelle Neutralitätspolitik insbesondere durch die Distanzierung von der UNO und von den Bestrebungen zu einer *politischen* Integration Europas sowie durch eine allgemeine Zurückhaltung in der Aussenpolitik. Relativiert wurde die Neutralitätspolitik zum Beispiel durch die faktische Integration in das Weltwirtschaftssystem der Westmächte und durch die zwar zögernde Mitarbeit an der *wirtschaftlichen* Integration Europas, ganz allgemein durch die stark zunehmende, wirtschaftliche Verflechtung und Auslandabhängigkeit der Schweiz. Anpassung an die neue weltpolitische Situation bedeuteten auch die Ausrichtung auf die zunehmende Multilateralisierung der internationalen Politik und der vor allem mit wirtschaftlichen Interessen begründete Ausbau der diplomatischen Beziehungen der Schweiz insbesondere auch zu ausser-europäischen Ländern im Hinblick auf die Universalität der Beziehungen.¹² Im traditionellen Rahmen, wenn auch unter veränderten Bedingungen weitergeführt wurde hingegen die Politik der Guten Dienste, die man nun unter dem Schlagwort der *Disponibilität* propagierte.

Insgesamt ist die Aussenpolitik – wie übrigens auch die Innenpolitik – der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt von einem Wechselspiel zwischen Beharren und Anpassung, Isolation und Integration, Statik und Dynamik, wobei die dynamischen Kräfte in erster Linie im wirtschaftlichen Bereich wirksam wurden. Die Schlagworte Neutralität, Solidarität, Universalität

¹² S. dazu z.B. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Errichtung neuer schweizerischer Gesandtschaften im Ausland vom 7. Sept. 1945, in: Bundesblatt, 13. Sept. 1945, S. 1–21.

tät und Disponibilität wurden offiziell als «Säulen» der schweizerischen Aussenpolitik bezeichnet und erhielten geradezu dogmatischen Stellenwert. Sie bildeten damit eine wichtige Voraussetzung, gewissermassen den Raster sowohl für die Perception des Kalten Krieges als auch für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen, obschon sie weder objektiv noch subjektiv der Komplexität der internationalen Beziehungen völlig gerecht wurden.

3. Die Quellenlage

Lage, Struktur und Inhalt der amtlichen Quellen zur offiziellen schweizerischen Aussenpolitik, aus welchen die folgende Darstellung schöpft, sind primär bedingt durch die verfassungsmässigen und gesetzlichen Aufgaben des Bundes als auswärtiger Gewalt und seiner entsprechenden Organe.¹³

Zu den gesetzlichen Aufgaben des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), des wichtigsten Trägers der aussenpolitischen Kompetenzen des Bundes, gehören generell «die Vorbereitung und Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten» und speziell «die Einrichtung schweizerischer Posten im Ausland» sowie «die Information des Bundesrates über das politische Geschehen im Ausland».¹⁴

Die Aufgaben der dem EPD unterstellten diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland sind für unseren Zeitraum positiv-rechtlich kaum nor-

¹³ Wir beschränken uns hier bewusst auf die *offiziellen* auswärtigen Beziehungen der Schweiz und auf die entsprechenden *amtlichen* Quellen, wohlwissend, dass auch *in-offizielle* Beziehungen und *nichtamtliche* Quellen für die Themenstellung relevant wären. Zum folgenden s. allgemein v. a. die Darstellungen von L. Wildhaber zur Kompetenzordnung in der schweiz. Aussenpolitik, in: Handbuch der schweiz. Aussenpolitik (s. Anm. 10), S. 237 ff. Zum Bund als auswärtiger Gewalt a. a. O., S. 254 sowie Bundesverfassung, Art. 85, Abs. 5 und 6 und Art. 102, Abs. 8 und 9.

¹⁴ Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914: Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947 (BS), Bd. I, S. 261 ff. (Art. 29); Bundesratsbeschluss betr. die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. Nov. 1914: a. a. O., S. 289 ff. (Art. 1–4); Bundesratsbeschluss vom 25. März 1946 betr. die Organisation des EPD: E 1004, Bd. 467.

miert, höchstens bedingt normierbar und im übrigen sehr stark im Fluss.¹⁵ Zu den wichtigsten Aufgaben der diplomatischen Vertretungen als «Auge und Ohr der Regierung» gehört die politische Berichterstattung an den Vorsteher des EPD. Obschon auch sie für unseren Zeitraum formal und inhaltlich noch kaum normiert ist, kann aus späteren entsprechenden Vorschriften auch retrospektiv geschlossen werden, dass die eigentlichen «Politischen Berichte» der schweizerischen diplomatischen Vertretungen die wichtigsten, unser Land direkt interessierenden, aus sicherer Quelle stammenden und vertraulichen politischen Informationen aus dem Gastland enthalten sollten, während die sogenannten «Politischen Briefe» gewissermassen für die zweitrangigen Informationen vorgesehen waren.¹⁶ Die naheliegende Frage nach dem historischen Quellenwert der Politischen Berichte kann erst aufgrund ihrer Analyse beantwortet werden. Es ist jedoch von vorneherein festzustellen, dass sie politische Informationen in erster Linie über das Gastland, in zweiter Linie über die internationalen Verhältnisse und höchstens in dritter Linie über die bilateralen Beziehungen zur Schweiz enthalten und dass ihr Informationswert in hohem Masse vom Berichtersteller und seinen Beziehungen abhängt, also sehr unterschiedlich ist. Auf jeden Fall aber sind die Politischen Berichte rezeptionsgeschichtlich, in unserem Zusammenhang für die Perzeption des Kalten Krieges, und als Entscheidungsgrundlage für die Aussenpolitik des Bundesrates von Bedeutung. In formaler und quellenkundlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass es sich bei den Politischen Berichten um eindeutig gekennzeichnete, archivisch separat klassierte, nach Posten und innerhalb der Posten chronologisch gereiht und fortlaufend nummerierte Berichte-Serien ohne sachbezogene Erschliessung handelt.¹⁷

Neben den Politischen Berichten fallen als Quellengrundlage für unsere Analyse noch andere Berichte-Serien in Betracht, die sich aus den oben erwähnten gesetzlichen Aufgaben des EPD und seiner Organe ergeben. Es handelt sich

¹⁵ Betr. die Aufgaben der konsularischen Vertretungen (und natürlich auch die konsularischen Aufgaben der diplomatischen Vertretungen) s. das Konsularreglement vom 26. 10. 1923: BS I, S. 346 ff.; vgl. für die neuere Zeit auch das Wiener Uebereinkommen über diplomatische Beziehungen v. 18. 4. 1961: Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 0.191.01, und das Reglement des schweiz. diplomatischen und konsularischen Dienstes v. 24. 11. 1967: SR 191.1.

¹⁶ E 2004 (B) 1970/283, Bd. 5 ff.

¹⁷ E 2300 A–Z.

dabei um die jährlichen Geschäftsberichte der einzelnen Posten, um die sogenannten Aussenpolitischen Berichte der Zentrale, die eine Art summarische, meist monatlich an alle Posten versandte Auswertung der Politischen Berichte und allgemeine aussenpolitische Lageberichte bilden, sowie schliesslich um die Presseberichte, welche ausgewählte internationale und schweizerische Presseorgane im Hinblick auf die aussenpolitische Stellung der Schweiz verwenden.¹⁸ Wichtigste Quellengrundlage für die offizielle Aussenpolitik der Schweiz und namentlich für ihre bilateralen Beziehungen zu einzelnen Staaten bilden natürlich die Akten des EPD. Diese sind wiederum entsprechend den gesetzlichen Aufgaben des EPD strukturiert, das heisst nach einem sachsystematischen Registraturplan klassiert, der die Kompetenzen des EPD widerspiegelt, und durch entsprechende sachsystematische Findmittel sowie durch Indices erschlossen.¹⁹

Weitere *ungedruckte Quellen* des Bundesarchivs für unsere Fragestellungen bilden natürlich – im Rahmen der verfassungsmässigen Aufsichts- und Richtlinien-Kompetenzen der Legislative – die Protokolle der Eidgenössischen Räte und ihrer aussenpolitischen Kommissionen, ferner die Militärattaché-Berichte und bestimmte sachbezogene Akten des Eidgenössischen Militärdepartements sowie einschlägige Sachakten anderer aussenpolitisch relevanter Bundesstellen, insbesondere der damaligen Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.²⁰

An *gedruckten Quellen* sind insbesondere zu berücksichtigen der aussenpolitische Teil des jährlichen Geschäftsberichts des Bundesrats als periodischer Ueberblick, der Eidgenössische Staatskalender für personelle und organisatorische Fragen, das Bundesblatt vor allem für die Botschaften des Bundesrats an das Parlament betreffend die Errichtung neuer Posten und die Genehmi-

¹⁸ Geschäftsberichte: E 2400 A–Z; Aussenpolitische Berichte, 1945–1962: E 2001 (D) c 1968/196; Presseberichte: E 2001 (Z) 1.

¹⁹ E 2001 (D), 1937–1945; E 2001 (E), 1945–; für unseren Zeitraum insbesondere die Ablieferungen E 2001 (E) 1 u. E 2001 (E) 1968/78, 1946–1948 sowie E 2001 (E) 1967/113, 1949–1951; für das Thema der Anerkennungspraxis v. a. die Akten unter der Registraturplanposition B. 15. 11.

²⁰ Protokolle National- und Ständerat: E 1001 (C) und (D); Aussenpolitische Kommissionen: E 1050.12; Militärattaché-Berichte: E 27/9742 ff.; Handelsabteilung: E 7110.

gung von Staatsverträgen sowie die Verzeichnisse der schweizerischen Vertretungen im Ausland und umgekehrt.

Insgesamt kann für unsere Themenstellung von einer recht kontinuierlichen und systematischen Ueberlieferung und adäquaten Erschliessung der wichtigsten Quellen im Schweizerischen Bundesarchiv gesprochen werden.

II. Der Kalte Krieg im Lichte der schweizerischen politischen Berichterstattung²¹

1. Weltpolitische Lagebeurteilung

Die folgenden Ausführungen haben selbstredend nicht die Absicht, eine lückenlose Rezeptionsgeschichte des Kalten Krieges zu schreiben, sondern behandeln exemplarisch drei Problemkomplexe. Sie untersuchen zunächst, wie die Entwicklung der weltpolitischen Lage nach 1945 und die Entstehung des Ost-West-Konfliktes im EPD beurteilt wurden, und stützen sich in erster Linie auf die monatlich verfassten aussenpolitischen Lageberichte der Zentrale. Anschliessend versuchen sie, vorwiegend anhand der Politischen Berichte von Schweizer Diplomaten aus Washington, Moskau, London und Paris, das allgemein entworfene Bild in bezug auf die Aussenpolitik der Grossen zu differenzieren und zu präzisieren. Abschliessend werden sodann drei Beispiele politischer Berichterstattung aus Ländern vorgestellt, die zu Objekten des Kalten Krieges geworden sind.

Was die *allgemeine Entwicklung der weltpolitischen Lage* nach 1945 betrifft, ist eine der zentralen Fragen jene nach den Bruchstellen, an welchen die unterschiedlichen Interessen der Supermächte zur Blockbildung geführt haben. Betrachtet man die Ereignisse im Lichte der schweizerischen Berichte, so fällt auf, dass diese nicht auf eine einheitliche und durchgängige Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Alliierten deuten, sondern vielmehr auf ein Hin und Her von Kooperation und Konflikt bis Frühjahr 1946, dann auf eine ruckartige Desintegration und schliesslich auf eine definitive Blockbildung seit 1947.

Erstmals wird nach dem Scheitern der Londoner Aussenminister-Konferenz

²¹ Die Quellenangaben zu den aussenpolitischen Lageberichten des EPD und zu den Politischen Berichten der Schweizer Diplomaten im Ausland werden folgendermassen abgekürzt: Lagebericht, Datum = Lagebericht des EPD, Datum = E 2001 (D) c 1968/196; Paris an EPD, Datum/Bd. Nr. = Politischer Bericht (vereinzelt auch: Polit. Brief) der Schweizer Gesandtschaft in Paris an das EPD, Datum = E 2300 Paris/Archivnr.; analog München an EPD, Datum/Nr. = Politischer Bericht (oder: Brief) des Schweizer Konsulats in München an das EPD, Datum = E 2300 München/Archivnr.

vom September und Oktober 1945 festgestellt, dass der internationale Normalisierungsprozess zum Stillstand gekommen sei und die Beziehungen zwischen den grossen Drei an einem toten Punkt angelangt seien. Als Gründe werden genannt: der Streit um die Zusammensetzung der Regierungen auf dem Balkan, die sowjetische Angst vor der amerikanischen Atombombenpolitik, der Mangel an definitiven, stabilen Regierungen in Ost und West und das Vorhandensein eines Ungleichgewichtes. Es sei nämlich unbestreitbar, dass der russische Einfluss in Osteuropa bedeutend stärker sei als der angelsächsische in Westeuropa. Interessanterweise werden zu diesem Zeitpunkt die Spannungen in der Deutschlandfrage und die erwartete Zweiteilung oder Vierteilung des nördlichen Nachbarlandes weniger als Ursache, sondern vielmehr als Folge von Unstimmigkeiten zwischen den Alliierten betrachtet. Wichtiger schien auch dem EPD bis Ende 1945, was der schweizerische Gesandte in Paris, Carl Jakob Burckhardt, für den Hauptgrund der amerikanisch-sowjetischen Rivalität hielt, nämlich der Kampf um die Kontrolle der Erdölproduktion im Nahen und Mittleren Osten. Der Sowjetunion fehle das notwendige Erdöl zu einem modernen Krieg, ein Mangel, den sie nun durch Pressionen auf Iran und Irak zu beheben trachte.²²

Neue Hoffnung in die von Unsicherheiten geprägte internationale Lage brachte die Moskauer Aussenminister-Konferenz im Dezember 1945. Die dort erzielten Ergebnisse, so etwa die Abmachungen über die internationale Kontrolle der Atomenergie, über Japan, China und Korea sowie über die Erweiterung der Regierungen in Bulgarien und Rumänien im Sinne der Westmächte erschienen in Bern als «jalons solides qui marquent la route vers la paix».²³ Noch der Lagebericht vom Januar 1946 widerspiegelt die positive Ausstrahlung der Moskauer Konferenz. Im Februar trat jedoch eine spürbare Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion ein. Anlass zu dieser Entwicklung gaben das Ausbleiben der versprochenen Wahlen in Rumänien sowie die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten in den Friedensvertragsverhandlungen mit den ehemaligen Verbündeten Deutschlands, womit eine schwelende Vertrauenskrise ausgebrochen war. Die Moskauer Beschlüsse, so stellte ein Bericht fest, seien von der Sowjetunion nur punktuell beachtet worden, was offensichtlich einen nachhaltigen Wandel in der amerikanischen Aussenpolitik eingeleitet habe, über dessen Zielrichtung allerdings vorerst noch

²² Paris an EPD, 26. 11. 1945/99.

²³ Lagebericht, Dezember 1945.

Unklarheit herrschte. Anfänglich glaubten die schweizerischen Beobachter, dass in den USA die isolationistischen Tendenzen an Boden gewannen und die Regierung zu einem Rückzug aus Europa drängen wolle. Diese Tendenzen erschienen insbesondere im Hinblick auf die Kongresswahlen im November desselben Jahres erfolgversprechend. Mit grosser Unruhe verfolgte die Schweiz diese Entwicklung, von der befürchtet wurde, sie werde den Zusammenhalt des angelsächsischen Blocks gefährden, den man nun bereits als «seul contrepoids efficace au bloc soviétique dont les intentions agressives se sont précisés» verstand.²⁴

Mit einer gewissen Erleichterung wurde jedoch Ende Februar 1946 ein erneuter Bodengewinn für die internationalistischen Kreise in der amerikanischen Aussenpolitik festgestellt. Damit ging eine eindeutige Verhärtung gegenüber der Sowjetunion einher, was sich auch in antikommunistischen Mobilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit niederschlagen begann. Interessanterweise wurde gerade Churchills berühmte Fultoner Rede von Anfang März 1946 als Markstein dieser amerikanischen Politik der Härte und Stärke beurteilt, erkannte man doch in Bern aufgrund zuverlässiger Informationen, dass es sich dabei um einen «coup monté» des amerikanischen Präsidenten handelte. Truman habe den britischen Ex-Premier gebeten, die amerikanische Öffentlichkeit gegen die Sowjetunion aufzurütteln, weil nur so die Möglichkeit bestanden habe, für das neue Mobilisierungsgesetz und die amerikanische Kredithilfe an Grossbritannien vor dem Kongress eine Mehrheit zu finden und die gefährlichen isolationistischen Tendenzen einzudämmen. Da die aussenpolitische Wende der USA jedoch primär auf einen momentanen Stimmungswandel sowie auf abstimmungs- und wahltaktische Gründe zurückgeführt wurde, blieb im EPD Unsicherheit über die effektiven Ziele der USA zurück. Noch im April 1946 gab ein aussenpolitischer Lagebericht der Befürchtung Ausdruck, die Bereitschaft der USA, dem Vordringen der Sowjetunion Einhalt zu gebieten, könnte nur solange andauern, bis diese aus Ostasien zurückgedrängt sei, worauf sich die USA endgültig aus Europa zurückziehen würden.

Als sich die Anhaltspunkte für eine globalpolitische Spaltung verdichteten, schien in Bern die Besorgnis über deren Auswirkungen auf die Innenpolitik insbesondere der westeuropäischen Länder zu steigen. Zusammen mit der anhaltenden Wirtschaftskrise führe die internationale Blockbildung zu einer

²⁴ Lagebericht, Februar 1946.

«tendance à la disparition des groupements politiques du centre et au rassemblement des partis en blocs de droite et blocs de gauche, facteur d'instabilité».²⁵ Die Haltung der Schweiz gegenüber der sich abzeichnenden Teilung der Welt in den Jahren 1945/46 blieb also eine ambivalente: Zwar wurde die Politik der Eindämmung des Kommunismus begrüsst, die durch die Spaltungstendenz geförderte Unsicherheit aber ebenso beklagt.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltpolitischen Spannungen wurden die an der Pariser Konferenz vom Juni 1946 diskutierten Friedensverträge mit den ehemaligen Verbündeten Deutschlands bloss noch als Suche nach einer Demarkationslinie zwischen den noch nicht völlig abgegrenzten Interessensphären von West und Ost beurteilt. Hatten seit Kriegsende zwei Tendenzen die Weltpolitik bestimmt, eine kooperative, symbolisiert in der UNO, und eine auf die Teilung der Welt angelegte, wurde seit dem Sommer 1946 die zweite wenn auch nicht als die ausschliessliche, so doch als die dominante Entwicklungslinie beurteilt. Der schweizerische Gesandte in Paris berichtete denn zusammenfassend auch über die Friedenskonferenz: «Les conceptions du 'bloc' slave se heurtent à celles du 'bloc' anglo-saxon».²⁶ Nach Burckhardts Auffassung hätte nur die – bereits illusorische – Wiederherstellung eines nach Westen und Osten offenen Mitteleuropas die Blockbildung verhindern und den Frieden sichern können.

Im Sommer und Herbst 1946 folgte die seit Kriegsende markanteste Verschlechterung der Stimmung: Zwischen Juli und Oktober mehrten sich in Bern die Hinweise dafür, dass in den Regierungskreisen der Grossmächte eine kriegsartige Auseinandersetzung zwischen West und Ost nicht mehr völlig ausgeschlossen wurde, befürchtete man doch im Westen nach der weitgehenden Reduktion amerikanischer Truppen in Europa, die Sowjetunion könnte ihre markante militärische Ueberlegenheit zu einem Präventivangriff nutzen. Zusätzlich verschärfte sich der Konflikt durch die immer häufiger auch an die Oeffentlichkeit getragene gehässige Rhetorik sowie durch die Verdrängung politischer durch militärische und strategische Ueberlegungen in der aussenpolitischen Planung der Mächte.²⁷

²⁵ Ebenda.

²⁶ Paris an EPD, 25. 8. 1946/100.

²⁷ Vgl. insbesondere Lagebericht, September 1946.

Erst die Unterzeichnung der Friedensverträge am 10. Februar 1947 brachte wieder eine gewisse Beruhigung der internationalen Lage. Eine Entscheidung über Spaltung oder Einigung Europas erwartete man in der Schweiz jedoch insbesondere von der Moskauer Aussenminister-Konferenz, welche im März 1947 über die Deutschlandfrage beschliessen sollte. In der Zwischenzeit deuteten immer mehr Zeichen auf eine endgültige Spaltung hin, für die in den schweizerischen Lageberichten nun auch die Schwäche Grossbritanniens verantwortlich gemacht wurde. Die dringend notwendige amerikanische Unterstützung für die britische Wirtschaft, vielmehr aber noch die amerikanischen Bestrebungen, die machtpolitischen Lücken im britischen Imperium vor der Sowjetunion aufzufüllen, führten zu einer verschärften Konkurrenzsituation zwischen den USA und der Sowjetunion. Noch vor der Verkündung der Truman-Doktrin hatte man damit in Bern die wohl entscheidenden strukturellen Zusammenhänge der erneuten qualitativen Verschlechterung der weltpolitischen Lage erkannt, so dass das Scheitern der Moskauer Konferenz im April 1947 nicht mehr überraschte. Nun erwartete man in der Schweiz eine zügige Annäherung zwischen Grossbritannien und Frankreich, glaubte man doch, nur eine solche werde die weltpolitische Bedeutung der beiden europäischen Grossmächte sichern können.

Im Gegensatz zu der bisher dargelegten Lagebeurteilung, die zeigt, dass die Teilung Europas als ein Prozess stufenweiser Konflikteskalation begriffen wurde, glaubte der bereits erwähnte C. J. Burckhardt, die Würfel seien nicht erst in der Nachkriegszeit, sondern bereits während des Krieges gefallen. Den wirklichen Grund für die Spaltung Europas sah er in der Politik Hitlers, die eine antikommunistische Allianz unmöglich gemacht habe, sowie in der Rooseveltschen Politik gegenüber Deutschland und der Sowjetunion: «*En proposant comme but aux Alliés la destruction de l'Allemagne sans avoir les moyens immédiats de cette politique, Roosevelt se condamnait à accepter le concours de la Russie, à la célébrer pour ne pas perdre la face, donc à la récompenser ultérieurement: livrer la moitié de l'Europe à la fausse démocratie slave était le revers de sa politique de 'démocratisation' forcée de l'Allemagne.*»²⁸

Während der Sommer 1947 noch primär im Zeichen gehässiger Rhetorik zwischen den Supermächten stand, beschrieben die Lageberichte vom Winter 1947/48 den Uebergang zur gezielten Containment-Politik, die zu einem mar-

²⁸ Paris an EPD, 8. 7. 1948/102.

kanten Einflussverlust für kommunistische Parteien in Westeuropa führte. Parallel zur Desintegration zwischen West und Ost und gewissermassen als eine ihrer logischen Folgen vollzogen sich zur gleichen Zeit die ersten Schritte zu einer westeuropäischen Integration. Der Terrainverlust der kommunistischen Parteien wurde in erster Linie der kontraproduktiven Politik der Sowjetunion zugeschrieben, welche durch die Obstruktion in der UNO, durch die Behandlung der Opposition in Osteuropa, durch ihre negative Reaktion auf den Marshall-Plan und durch die Gründung der Kominform das Vertrauenskapital, welches sie bei Kriegsende besass, endgültig aufgebraucht habe.²⁹ Einen entscheidenden Wandel sahen die schweizerischen Beobachter in der britischen Politik des Winters 1947/48, insbesondere im Vorschlag Bevins zum Zusammenschluss der westeuropäischen Staaten vom Januar 1948. Damit habe Grossbritannien endgültig auf eine Mittlerrolle zwischen den USA und der Sowjetunion verzichtet, in welche es vorübergehend hineingedrängt worden war.

Zu einem weiteren Markstein im Ost-West-Konflikt wurde die Gleichschaltung der Tschechoslowakei im Frühjahr 1948. Ein Lagebericht des EPD vom März 1948 stellte dazu fest, dass nun die Sowjetunion sogar den Rahmen des Kalten Krieges verlassen habe, um sich den strategischen Zugang nach Westeuropa zu sichern. Das kommunistische Vorgehen enttäuschte Hoffnungen auf eine Mittlerrolle der Tschechoslowakei zwischen West und Ost, handelte es sich doch um das einzige osteuropäische Land, in welchem die Grundsätze von Jalta mit dem sowjetischen Bedürfnis nach freundlichen Regierungen an ihren Grenzen bisher relativ problemlos zur Deckung zu bringen waren. Noch im November 1947 urteilte ein politischer Bericht aus Prag, man sei noch weit entfernt von Gleichschaltungsbestrebungen nach rumänischem, bulgarischem oder ungarischem Muster.³⁰ Die kommunistische «Machtergreifung» gab dann aber totalitarismustheoretischen Erklärungen Auftrieb, so dass im Frühjahr 1948 in der allgemeinen politischen Lagebeurteilung mehrmals die Gleichung auftaucht, dass Kommunismus und Nationalsozialismus identisch seien.

Wie die öffentliche Meinung des Westens schwankte nach den tschechoslowakischen Ereignissen auch die diplomatische Analyse zwischen Optimismus und Pessimismus. Während der Ausgang der italienischen Wahlen im März und

²⁹ Vgl. insbesondere Lagebericht, Oktober 1947.

³⁰ Prag an EPD, 18. 11. 1947/7.

die durch den Kominform-Konflikt seit Juni 1948 eingetretene Schwächung der Sowjetunion eher zu einer Beruhigung führten, verschärfte die Berlin-Blockade eine pointiert antisowjetische Haltung. Durch die erfolgreiche Luftbrücke nach Berlin und die allmähliche Erholung der Wirtschaft in Westeuropa wurden, wie die Lageberichte beruhigt feststellen konnten, sowjetische Hoffnungen auf eine isolationistische Politik der USA und eine umfassende Krise des Kapitalismus erschüttert.

Die Einsicht der Sowjetunion ins Scheitern ihres Berlin-Abenteuers ermöglichte eine allmähliche Entspannung in Europa, von der aber das EPD feststellte, es sei keine wirkliche Entspannung, da die Sowjetunion ihre expansive Politik nicht aufgeben werde. Vielmehr häuften sich seit Sommer 1948 die Anzeichen dafür, dass nun der Ferne Osten zum Zentrum der Auseinandersetzungen zwischen den Supermächten wurde. Hier war es der Erfolg der chinesischen Kommunisten, der die Stellung der westlichen Grossmächte zu erschüttern drohte, wobei aber in der Schweiz die Hoffnung auf einen von Moskau unabhängigen Kurs der chinesischen Aussenpolitik intakt blieb.³¹ Der Schweizer Gesandte in Belgrad berichtete gar, dass Mao von den jugoslawischen Kommunisten als Titoist «avant la lettre» betrachtet wurde und dass Mao-Schriften zum Privatgebrauch von Vizeausserminister Kardelj übersetzt wurden.³²

Den schweizerischen Beobachtern war, insbesondere nach der Zündung der ersten sowjetischen Atombombe 1949, bewusst, dass in den folgenden Jahren die Struktur der internationalen Beziehungen mit dem dominanten Gegensatz zwischen den USA und der Sowjetunion unvermeidlich in eine beschleunigte militärische Aufrüstung führen werde. Damit hatte sich der Kalte Krieg durchgesetzt, «avec ce qu'elle comporte d'inévitable bluff, en même temps que de graves dangers».³³

³¹ Aufschlussreich dazu der Lagebericht, Dezember 1949, der einen Rückblick über das ganze Jahr 1949 gibt. Der früheste Hinweis auf einen Bedeutungszuwachs des Fernen Ostens wurde im Lagebericht, April 1948, gefunden.

³² Belgrad an EPD, 20. 5. 1949/7.

³³ Lagebericht, September 1948.

Haben wir bis dahin die allgemeine Beurteilung der internationalen Lage nach dem Zweiten Weltkrieg durch das EPD dargestellt, wollen wir nun zur Beurteilung der *Aussenpolitik der Grössmächte* durch Schweizer Diplomaten übergehen.

2. Vereinigte Staaten von Amerika

Die *Aussenpolitik der USA* und ihre Rechtfertigung wurden von den Vertretern des EPD trotz nachhaltiger Skepsis gegen die Sowjetunion und weitverbreitetem Antikommunismus keineswegs kritiklos akzeptiert. Gerade in den USA hatte die Schweiz in der Person Karl Bruggmanns einen Gesandten placiert, der nicht nur ausgezeichnet über die Besonderheiten und Strukturen der amerikanischen Politik informiert war, sondern als Schwager von Handelsminister Wallace auch zu linksliberalen Kritikern der Containment-Politik Zugang hatte. Solche Kritik floss immer wieder in die Berichte des Gesandten ein und vereinigte sich mit der im EPD verbreiteten Skepsis eines europäischen Konservatismus, der die neue Supermacht als «kulturlos» betrachtete, zu einem latenten Antiamerikanismus.

Was die allgemeine Beurteilung der amerikanischen Politik angeht, so ist in den Berichten Bruggmanns auffällig, welche entscheidende, ja gefährliche Rolle für die Entstehung des Kalten Krieges darin der schwankenden Stimmung in der amerikanischen Bevölkerung zugemessen wird. Wahltaktische Ueberlegungen kämen immer vor eigentliche Prinzipienwahrung zu stehen, was insbesondere unter den weltpolitischen Verhältnissen der Nachkriegszeit einen destabilisierenden Faktor bilde. Verschärft wurde die Tendenz zu unklaren aussenpolitischen Zielen durch den Wechsel von Roosevelt zu Truman, dessen mangelnde aussenpolitische Kenntnisse dem Gefühl der Unsicherheit Auftrieb gaben: «Es ist nicht ersichtlich, wo dessen [Trumans] Aussenpolitik hinzielt . . . , aber am sichersten scheint doch die Annahme, der Präsident wisse nicht, wo aus noch ein, sondern lasse die Umstände und seine Funktionäre walten . . . ».³⁴ Diese Funktionäre jedoch waren gespalten in die «Wortführer einer gedanken- und hemmungslosen Realpolitik» einerseits (unschwer als jene zu erkennen, die der Historiker D. Yergin spä-

³⁴ Washington an EPD, 27. 11. 1945/48.

ter als die «Riga-Gruppe» bezeichnen wird³⁵) und die Idealisten in der Tradition Roosevelts andererseits.³⁶ Das Nebeneinander dieser beiden Tendenzen erschwerte die Beurteilung der Politik zusätzlich. Noch am Ende der von uns untersuchten Zeitspanne, 1950, musste der Schweizer Gesandte berichten, die beiden Gruppen seien sich über die Zukunft ihrer Politik gegenüber der Sowjetunion uneins: «Soll man die Aufrüstung in einem Masse anhand nehmen, dass die Sowjets von der militärischen Ueberlegenheit der USA 'endgültig' überzeugt werden, oder soll man doch wieder versuchen, durch Verhandlungen einen beruhigenden Modus vivendi zu suchen?»³⁷

Kritisch urteilte Bruggmann auch über die Widersprüche zwischen öffentlicher antikommunistischer Rhetorik und pragmatischer Diplomatie sowie zwischen der Abkehr vom Isolationismus und der mässigen Bereitschaft, die daraus resultierenden Engagements finanzieller Natur in Kauf zu nehmen. Zwar sei die amerikanische Politik über das sowjetische Vorgehen in Osteuropa aufgebracht, es bestünden aber «nicht die geringsten Anhaltspunkte für die Bereitschaft, etwas anderes als Worte mit den Russen zu wechseln».³⁸ Befremdlich schien den schweizerischen Beobachtern sodann die ideologische Kriegführung der USA, die nur schwerlich die handfeste Interessenspolitik zu kaschieren vermochte. So stellte Bruggmann in Zusammenhang mit der Truman-Doktrin im März 1947 fest, nicht überall seien die USA zur Schlussfolgerung bereit, dass totalitäre Regimes eine Gefährdung des Friedens bedeuteten, sondern alleine dort, wo ihre Interessen gefährdet seien. Auch glaubte er, dass die USA oft eine provokative Politik à-tout-prix betrieben, so etwa beim Marshall-Plan, wo ihm «die Absicht, die Russen zu brüskieren, stärker schien, als der Wunsch, Europa zu unterstützen».³⁹

Interessant sind Bruggmanns Berichte auch dort, wo sie dazu anregen, ein gängiges Bild der Forschung in Frage zu stellen. Während nämlich allgemein der Antikommunismus als dominierende Strömung der öffentlichen Meinung dargestellt wird, die zunehmend die Regierung unter Druck setzte, weiss der

³⁵ D. Yergin, *Shattered Peace* (vgl. Anm. 8), S. 17 ff.

³⁶ Washington an EPD, 2. 5. 1946/48.

³⁷ Washington an EPD, 24. 2. 1950/51.

³⁸ Washington an EPD, 6. 6. 1947/49.

³⁹ Washington an EPD, 31. 10. 1947/49.

Schweizer Gesandte in Washington von gegenteiligen Tendenzen zu berichten. So versuchte beispielsweise Truman noch 1948, in der Hoffnung, eine Entspannunginitiative könne ihm die Wiederwahl sichern, den Präsidenten des Obersten Gerichtes für Gespräche zu Stalin zu senden. Diese Initiative, die im letzten Augenblick vom State Department entdeckt und abgeblockt wurde, veranlasste Bruggmann zu der Feststellung, es sei «eben nicht richtig, dass, wie schweizerische Beobachter etwa melden, 'die Amerikaner' auf einen raschen kriegerischen Austrag der Differenzen mit Russland dringen, auch wenn sie es gesprächsweise behaupten». Trumans Initiative sei vielmehr eine «Bestätigung für die Auffassung, dass eine Verständigung mit den Russen hier populär wäre».⁴⁰

Auffällig an der schweizerischen Einschätzung der amerikanischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit sind schliesslich häufige Urteile, die eine Aehnlichkeit zwischen amerikanischer und sowjetischer Weltpolitik feststellen. So ist in den Berichten nicht selten von den «impérialismes soviétique et américain» die Rede: dem «Panslawismus» – «un des principaux facteurs de la propagande russe en Europe» – entspreche der Panamerikanismus; so wie die USA in Lateinamerika, baue die Sowjetunion in Osteuropa militärische Positionen auf.⁴¹ Die USA dehnten durch ökonomische und ideologische Mittel ihren Einfluss weltweit aus, ihre Geistesverfassung zeige immer mehr «wirtschaftsimperialistische Züge»⁴² und schrecke mit ihrer Verbindung von missionarischer Propaganda und der Betonung militärischer Macht auch vor einer eigentlichen Politik der Drohungen nicht zurück.⁴³ Sicher sind solche Urteile auch auf dem Hintergrund der gespannten bilateralen Beziehungen zu erklären, in welchen die Schweiz den wirtschaftlichen Druck der USA ebenso deutlich zu spüren bekam wie deren Geringschätzung der Neutralität. Gerade die Neutralität wurde durch die Blockbildung zu sehr bedroht, als dass die amerikanische Politik eine uneingeschränkte Zustimmung hätte finden können.⁴⁴

⁴⁰ Washington an EPD, 15. 10. 1948/50.

⁴¹ Vgl. z. B.: Lagebericht, Mai 1946.

⁴² Washington an EPD, 19. 12. 1947/49.

⁴³ Lagebericht, Oktober 1945.

⁴⁴ Zu den schweizerisch-amerikanischen Beziehungen vgl. neuerdings M. Durrer, Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg, Bern, Stuttgart 1984.

3. Sowjetunion

Was die *Sowjetunion* angeht, war es um die schweizerischen Informationen über deren aussenpolitische Ziele, Motive und Entscheidungsprozesse wesentlich schlechter bestellt als in bezug auf die Vereinigten Staaten, was unter anderem mit der Führungsstruktur im Kreml, mit der späten Aufnahme diplomatischer Beziehungen und nicht zuletzt mit der Person des Schweizer Vertreters, Oberstdivisonär Hermann Flückigers, zusammenhing. Unsicher war man über das Verhältnis von machtpolitisch-imperialistischen und ideologisch-weltrevolutionären Zielen der Sowjetunion. Einmal glaubten die schweizerischen Beobachter, Hauptziel der sowjetischen Aussenpolitik sei der Drang nach dem Meer und dem Erdöl, ein andermal schien die weltrevolutionäre ideologische Kriegführung das dominierende Element zu sein. Dabei wurde die sowjetische Politik als taktisch flexibel beurteilt, greife sie doch abwechslungsweise zu Einschüchterungen und Drohungen, zu revolutionärer und – insbesondere in den Kolonien der westlichen Alliierten Frankreich und Grossbritannien – zu nationalistischer Propaganda. Ähnlich wie die Berichtstatter aus den USA konnten auch diejenigen aus Moskau ein erhebliches Auseinanderklaffen zwischen Rhetorik und praktischer Politik feststellen. Einerseits waren sie überzeugt, dass die sowjetische Aussenpolitik grundsätzlich aggressiv sei, andererseits kamen sie aufgrund der Analyse des sowjetischen Alltags zum Schluss, dass Kriegsgefahr von seiten der Sowjetunion in absehbarer Zeit nicht bestehe. Zu sehr sei das kriegsgeschwächte Land auf eine «Ruhepause zur Organisation seiner Wirtschaft» angewiesen.⁴⁵ Von der intensiven Militärpropaganda im Innern könne nicht automatisch auf expansive Absichten geschlossen werden. Vielmehr glaubten die schweizerischen Berichtstatter noch im März 1947, die sowjetischen Friedens- und Zusammenarbeitswünsche seien ernst zu nehmen und entsprächen einem effektiven Wunsch von Führung und Bevölkerung. Die Sowjetunion werde «im ureigensten Interesse» alles unternehmen, um einen Bruch mit den Westmächten zu vermeiden.⁴⁶

Illusionslos und verbittert kommentierten die Politischen Berichte allerdings die Sowjetisierung Osteuropas, die mit der ökonomischen Kontrolle und Gleichschaltung begann, mit der militärischen fortgesetzt wurde und über die

⁴⁵ Moskau an EPD, 6. 5. 1947/8.

⁴⁶ Moskau an EPD, 15. 11. 1947/8.

Ausschaltung der nichtkommunistischen Opposition zu den Säuberungen in den eigenen Reihen führte. Der Eindruck eines monolithischen Ostblocks wurde allerdings insbesondere im Zuge des Kominform-Konfliktes relativiert. Der anfänglichen Resignation über die Gleichschaltung folgten Hoffnungen auf oppositionelle kommunistische Bewegungen sowie auf die katholische Kirche.⁴⁷ Wenn auch mit Kritik an der sowjetischen Osteuropa-Politik nicht gespart wurde, verstanden doch die schweizerischen Beobachter genau, welches die Gründe des sowjetischen Vorgehens waren. Falls die Sowjetunion nämlich auf eine Kontrolle Osteuropas verzichten würde, wäre ihr Einfluss in der Region bald verspielt: «Un régime inspiré des principes anglo-saxons serait adopté par les pays libérés de l'influence soviétique et, de proche en proche, la propagande américaine atteindrait directement les frontières de l'U.R.S.S.. Celle-ci ne saurait le tolérer.»⁴⁸

4. Grossbritannien

In bezug auf die *britische Aussenpolitik* war man sich in der schweizerischen diplomatischen Berichterstattung einig, dass sie auch nach dem Regierungswechsel im Sommer 1945, der die Labour-Party an die Macht gebracht hatte, durch ein hohes Mass an Ueberparteilichkeit und Kontinuität geprägt war. So stellt ein aussenpolitischer Lagebericht im August 1945 fest, dass Labour zwar im Innern eine revolutionäre (!) Politik verfolge, gegen aussen jedoch entschlossen sei, das Werk der Konservativen fortzusetzen. Oberste Maxime britischer Aussenpolitik sei es, wie der schweizerische Gesandte, Paul Rüeegg, im März 1946 feststellte, die Integrität des Empires und der grossen Verbindungswege zu verteidigen, Prinzipien, die in England ebenso verankert seien wie die Neutralität in der Schweiz. Nuancen ergaben sich zwischen Konservativen und Labour in den fünf ersten Nachkriegsjahren trotzdem.⁴⁹ Was etwa

⁴⁷ Zur Beurteilung der Sowjetisierung Osteuropas vgl. z. B.: Lageberichte, November 1947, Juni 1948.

⁴⁸ Paris an EPD, 8. 12. 1947/101.

⁴⁹ London an EPD, 6. 2. 1950/44.

Deutschland betrifft, so stellte der Schweizer Gesandte fest, versuche Bevin möglichst keine fixe Zukunftsperspektive zu umreißen, während die konservative Opposition frühzeitig für eine Westintegration der westlichen Besatzungszonen eingetreten sei; früher als Labour sprachen sich die Konservativen auch für eine Einigung Westeuropas aus, beiden Parteien war jedoch gemeinsam, dass sie weiterhin den Kontakten innerhalb des Commonwealth vor jenen zu Europa den Vorzug gaben. Für beide Parteien galt somit, dass sie «das Interesse der Wählerschaft am Commonwealth beträchtlich höher einschätzten, als an der eigentlichen Aussenpolitik». Während die Konservativen explizit die Annäherung an die USA suchten, versuchte Labour die praktische Abhängigkeit nicht zu sehr in der Öffentlichkeit zur Schau zu stellen, insbesondere mit Rücksicht auf die linksintellektuelle «keep-left»-Bewegung in der Partei. Allerdings lassen sich Differenzierungen wie die letztgenannte gerade auch wieder anhand der politischen Berichte aus London relativieren. So berichten diese beispielsweise von einer aussenpolitischen Grundsatzdebatte vom Mai 1947 im Unterhaus über die Moskauer Aussenminister-Konferenz vom Frühjahr desselben Jahres. Wie Rüeegger im persönlichen Gespräch mit dem britischen Aussenminister erfahren konnte, hatten Bevin und Eden für diese Debatte ihre unterschiedliche Betonung der Allianz mit den USA zusammen abgesprachen: Die beiden seien übereingekommen, dass Bevin aus Rücksicht auf die Labour-Linke die USA in seiner Rede nicht erwähne, während Eden mit Blick auf die konservative Wählerschaft und amerikanische Geldgeber die transatlantische Freundschaft herausstreichen sollte. Wie aus den schweizerischen Berichten hervorgeht, war die britische Aussenpolitik letztlich «eingezwängt» zwischen innenpolitischen Rücksichten, «der wirtschaftlichen und militärischen Abhängigkeit von Amerika und . . . der Auseinandersetzung mit Russland».⁵⁰ Letzteres ist in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse, und der Versuch, die britische Haltung im Kalten Krieg zu charakterisieren, bildet offensichtlich nicht nur in der damaligen Zeit, sondern bis auf den heutigen Tag ein äusserst schwieriges Unterfangen.⁵¹ Gerade auch in den schweizerischen Berichten stossen wir auf interessante Schwankungen in der Interpretation.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Zur neuesten Diskussion über die britische Aussenpolitik der Nachkriegszeit vgl.: R. Merrick, *The Russia Committee of the British Foreign Office and the Cold War, 1946–1947*, in: *Journal of Contemporary History* 1985 (3); V. Rothwell, *Britain and the Cold War 1941–1947*, London 1982; K. O. Morgan, *Labour Power 1945–1951*, Oxford 1984.

Noch Ende 1945 schien den Beobachtern klar, dass sich die Labour-Regierung – obwohl zu den Wahlen unter dem aussenpolitischen Motto «left understands left» angetreten – viel stärker als die USA der sowjetischen Expansion entgegensetzte. Als auf der Moskauer Aussenminister-Konferenz vom Dezember 1945 die USA und die Sowjetunion eine Reihe von Kompromissen schlossen, die, wie erwähnt wurde, auch in der Schweiz zu weitreichenden Friedenshoffnungen Anlass gaben, berichtete der schweizerische Gesandte aus London über die Enttäuschung Bevins ob der schwachen und konzessionsbereiten Haltung von US-Aussenminister Byrnes. Rüeegger war der Auffassung, dass Bevin auf der Konferenz alleine für Europa gekämpft habe. Schon während der ganzen zweiten Hälfte 1945 war denn auch in den Lageberichten der britisch-russische und nicht der amerikanisch-russische Gegensatz als der dominante Konflikt, insbesondere in Europa, auf dem Balkan und im Nahen Osten beurteilt worden. Führende britische Politiker zweifelten daran, so meldete Rüeegger aus London, «dass die Amerikaner, wenn es darauf ankommt, alles tun werden, um den strategischen Interessen, die Grossbritannien . . . zu wahren hat, ihre uneingeschränkte Unterstützung zu leihen». Vielmehr befürchte London, dass die USA und die Sowjetunion einen «modus vivendi» auf Kosten Grossbritanniens finden könnten.⁵²

Trotz der festen Haltung gegenüber der Sowjetunion blieben offensichtlich auch in Grossbritannien vorerst die Hoffnungen auf einen Ausgleich intakt, ja Bevin war, wohl stärker als ein konservativer Aussenminister dies gekonnt hätte, bemüht, mit dieser im Gespräch zu bleiben.

Dies erklärt uns auch, warum nach dem sprunghaften Wandel der amerikanischen Politik Ende Februar 1946 die britische Aussenpolitik den schweizerischen Beobachtern für einige Monate als konzessionsbereiter gegenüber der Sowjetunion erschien. So lesen wir in einem Bericht aus London vom Juni 1946, der nach einer aussenpolitischen Grundsatzdebatte im Unterhaus verfasst wurde, dass nun auch in Grossbritannien das Ende der seit einem Jahr gegenüber der Sowjetunion praktizierten Appeasement-Politik gekommen sei: «Maintenant les jeux sont faits, aussi pour ce qui est de la Grande-Bretagne». Nach (!) den USA habe nun auch Grossbritannien die Notwendigkeit einer festen Haltung gegenüber der Sowjetunion eingesehen.⁵³

⁵² London an EPD, 28. 11. 1945/39.

⁵³ London an EPD, 8. 6. 1946/40.

Im Hinblick auf diese Situation ist es auch aufschlussreich zu erwähnen, welche Reaktionen in Grossbritannien die berühmte, auf eine Versöhnung mit der Sowjetunion angelegte Rede des amerikanischen Handelsministers Wallace vom Herbst 1946 auslöste. Die Engländer waren, so der schweizerische Gesandte in einem Bericht von Ende September, offensichtlich bestürzt über die Rede, um so mehr als Truman vorerst sein Einverständnis und damit einen erneuten Kurswechsel um 180 Grad zu signalisieren schien. Diese Unsicherheit über die Haltung der USA weitete sich zu einer eigentlichen anglo-amerikanischen Vertrauenskrise aus, und erst massive britische (sowie inner-amerikanische) Proteste veranlassten Truman, den von Wallace befürworteten Kurswechsel nicht mitzumachen, sondern vielmehr den Handelsminister zum Rücktritt zu bewegen und damit den aussenpolitischen Konsens mit Grossbritannien über eine Politik des Containment gegenüber der Sowjetunion wiederherzustellen. Beruhigt schienen die Briten erst, als Truman-Doktrin und Marshall-Plan auch eine finanzielle Bereitschaft der USA zur gemeinsamen Politik signalisierten.

Fassen wir zusammen, so ergibt sich aufgrund schweizerischer Berichte aus London folgendes Bild über die Politik der westlichen Grossmächte: Zwischen Kriegsende und Februar 1946 verfolgte Grossbritannien einen harten Kurs gegenüber der Sowjetunion, der allerdings noch teilweise durch verbale Konzessions- und Kompromisskundgebungen gelockert wurde. Im Februar 1946 überholten die bis anhin kompromissbereiten Amerikaner die Briten, insbesondere in bezug auf ein rhetorisches Containment. Im Sommer 1946 schien wiederum Grossbritannien auf seine bis anhin unter Labour geübte rhetorische Zurückhaltung zu verzichten und mit den USA «gleichzuziehen», bemüht, die immer noch schwankende amerikanische Haltung auf einen gemeinsamen Kurs zu bringen. Erst ein Jahr nach der Wende der amerikanischen Politik, das heisst im Februar 1947, gaben schliesslich die USA dem britischen Drängen nach und setzten die rhetorische Härte erstmals mit der Truman-Doktrin auch in eine praktische Politik des Containment um.

5. Globalpolitischer Strukturwandel

Diese Schwankungen und Wandlungen der ersten Nachkriegsjahre waren begleitet von einem *grundsätzlichen Wandel der globalpolitischen Kräfteverhältnisse*: Grossbritannien schied endgültig aus dem Kreis der «Grossen Drei» aus und bildete fortan zusammen mit Frankreich und China das zweite Glied. Wiederum scheint das Jahr 1946 das entscheidende, da zu dieser Zeit der Wandel der durch den Zweiten Weltkrieg eingetretenen Kräfteverhältnisse ins Bewusstsein der handelnden Politiker drang. Noch im Mai 1946 wurde in einem aussenpolitischen Lagebericht zwar der zunehmende Gegensatz zwischen den USA und der Sowjetunion festgehalten, von welchem man befürchtete, er könnte zu einer Teilung der Welt führen; beruhigt wurde jedoch festgestellt: «Cette division ne semble pas encore chose faite. Il existe encore au moins trois grands centres d'attraction, Washington, Moscou et Londres. Les impérialismes soviétique et américain s'affrontent surtout en Europe et en Extrême-Orient, alors que le Moyen-Orient, les Indes et aussi l'Europe sont le théâtre des rivalités anglo-russes.»⁵⁴ Diese Differenzierung in der globalpolitischen Rangordnung schien bereits wenige Monate später aufgehoben, wurde doch nun berichtet, dass die beiden Supermächte USA und Sowjetunion «se partagent non seulement les dépouilles des vaincus mais encore le reste du monde».⁵⁵ Alle andern Mächte schienen in irgendeiner Form abhängig von der einen oder andern Supermacht und damit in ihrer aussenpolitischen Entscheidungsfreiheit gelähmt. Nachdem Grossbritannien in die Rolle eines «Junior-Partners» der USA abgesunken war, schien allein noch De Gaulle, allerdings ohne an der Macht zu sein, den Anspruch auf ein Konzept der Dritten Kraft zu vertreten, wie C. J. Burckhardt aus Paris berichtete. Der General sei Anhänger der Idee «d'une politique d'équilibre entre l'Est et l'Ouest», in welcher er eine «condition indispensable de la grandeur française» sehe. Für solche Konzepte blieb allerdings angesichts der Kräfteverhältnisse in der Nachkriegszeit kein Platz, auch wenn es hier und dort, so etwa in der Deutschlandfrage, noch während einiger Zeit zu einem sowjetisch-französischen Zusammengehen gegen die Politik der USA und Grossbritanniens kommen

⁵⁴ Lagebericht, Mai 1946.

⁵⁵ Lagebericht, Februar 1947.

mochte.⁵⁶ Spätestens mit dem Marshall-Plan war auch für Frankreich jede Hoffnung auf einen Sonderzug in der westlichen Welt abgefahren: «L'Occident donne ainsi le spectacle d'un ensemble de nations gravitant bon gré mal gré autour des Etats-Unis, fournisseur de la manne Marshall et des crédits militaires.»⁵⁷ Nicht nur in Frankreich, auch anderswo im sich bildenden westlichen Block kam es nun aber auch schon zum Gefühl, wie C. J. Burckhardt es ausdrückte, «d'être l'otage . . . de toutes les erreurs que commet par manque d'expérience politique, la République étoilée.»⁵⁸

Haben wir mit den bisherigen Ausführungen versucht, die schweizerische Beurteilung der Politik der Grossmächte und der internationalen Lage in der Entstehungsphase des Kalten Krieges darzustellen, versuchen wir nun im folgenden mit der *Berichterstattung aus Polen, Jugoslawien und Deutschland* exemplarisch Einblick in Möglichkeiten und Grenzen der Analyse konkreter Probleme zu geben und dabei auch die unterschiedlichen Perspektiven und folglich oft unterschiedlichen Urteile über den Kalten Krieg zur Geltung bringen. Die Beispiele sind repräsentativ in dem Sinne, dass es sich bei den drei Ländern um Konfliktgebiete handelte, die alle irgendwie vom Sog der Auseinandersetzungen der Supermächte erfasst wurden. Besonders eindrücklich und in dem Sinne nicht unbedingt repräsentativ sind sie, weil die Schweiz in allen drei Ländern mit speziell qualifizierten Analytikern der politischen Verhältnisse vertreten war. Aufschlussreich für die Frage nach der Entstehung des Kalten Krieges sind dabei in erster Linie die Berichte der beiden Sozialdemokraten Anton Roy Ganz aus Polen und Eduard Zellweger aus Jugoslawien, ermöglichen sie doch Einblicke in den Prozess der Sowjetisierung Osteuropas und in Ursachen und Verlauf des Kominformkonfliktes.

6. Polen

Was *Polen* betrifft, fällt zunächst auf, dass der Schweizer Gesandte, in Abweichung von der in Bern vorgenommenen global-politischen Einschätzung,

⁵⁶ Paris an EPD, 26. 11. 1947/101.

⁵⁷ Lagebericht, Dezember 1949.

⁵⁸ Paris an EPD, 8. 7. 1948/102.

noch bis zum Herbst 1947 an die Möglichkeit einer innenpolitisch relativ demokratischen und aussenpolitisch unabhängigen Entwicklung glaubte, obwohl er in allen Details auch über sowjetische Interventionen in der Innenpolitik berichtete. Am 20. Oktober 1947 meldete Ganz nach Bern, die polnische Demokratie sei noch in Formen erhalten, «die ein weiteres konstruktives Interesse des Westens durchaus rechtfertigen würde». Anlass zur Hoffnung bildete gerade der im Vergleich zu Jugoslawien pragmatische Kommunismus Gomulkas, der zum Beispiel in der Kollektivierung der Landwirtschaft weit vorsichtiger vorging, als dies in andern Ländern des Ostblockes geschehen war. Länger als in diesen schien auch die sozialistische Partei, obgleich in die Defensive gedrängt, eine gewisse Autonomie zu geniessen, und schliesslich weckte auch das französisch-polnische Kulturabkommen vom Frühjahr 1947 Hoffnungen auf eine liberale und unabhängigere Politik Polens. Ganz glaubte, aus nationalistischen Gründen – weil die Sowjetunion als Garant für eine sichere Westgrenze galt – werde Polen mit dem östlichen Nachbarn zu einem einvernehmlichen Verhältnis gelangen. Auch schien trotz aller historischen Belastung in der jüngeren Generation die Bereitschaft, beim «Wiederaufbau Polens Hand anzulegen, und daher mit dem gegenwärtigen Regime zusammenzuarbeiten», vorhanden zu sein.⁵⁹ Um so sinnloser musste daher die sich gegen Ende 1947 abzeichnende definitive Sowjetisierung dem Beobachter erscheinen. Hatte Ganz im Oktober 1947 noch an die Möglichkeit einer positiven Entwicklung geglaubt, klang sein Bericht einen Monat später schon bedeutend pessimistischer. Die «Politik des appeasement, die von den sozialistischen Führern gegen links betrieben worden» sei, trage ihre «üblen Früchte»; alles deute darauf hin, dass in Polen eine «Entwicklung zu einem ausschliesslich kommunistisch regierten Staatswesen nach jugoslawischem Vorbild» im Gang sei, eine Entwicklung, «die noch im Februar . . . bei der Regierungsneubildung kaum vorauszusehen war». In dieser Meinung wurde der Schweizer Gesandte auch durch die Gleichschaltung der Tschechoslowakei bestärkt, ein Ereignis, das er im Februar 1948 als «Teil einer grossen politischen Offensive Moskaus» beurteilte. Zur gleichen Zeit, im Frühjahr 1948, wurde der sozialistischen Partei – neben der katholischen Kirche die bedeutendste Oppositionskraft – aus den eigenen Reihen «die Totenglocke geläutet», als der sozialistische Ministerpräsident Cyrankiewicz gegen «Westler, Sektierer, Reformisten und rechte Sozialdemokraten» eine scharfe Rede hielt.⁶⁰ Als die polnischen Sozialisten im April 1948 noch den Parteitag der

⁵⁹ Warschau an EPD, 15. 1. 1947/11.

⁶⁰ Warschau an EPD, 21. 3. 1948/12.

schweizerischen Sozialdemokraten besuchten, war es für Ganz besonders bitter, feststellen zu müssen, dass es sich bei diesem Besuch «offensichtlich um den Schwanengesang einer einst mächtigen und bedeutsamen Arbeiterpartei Europas» handelte. Trotzdem warnte Ganz auch vor falschen Hoffnungen des Westens auf einen Umsturz in Polen, musste er doch feststellen, dass die Unzufriedenheit mit dem Regime «jedenfalls nicht grösser» als die Furcht vor den Deutschen sei.⁶¹ Solche Urteile deuten auf eine differenzierte Betrachtungsweise der Gleichschaltung Osteuropas, zeigen sie doch, dass die sowjetische Politik auf teilweise fruchtbaren Boden fiel und von der virulent antideutschen Stimmung in Polen, das heisst von den Ereignissen des Zweiten Weltkrieges profitieren konnte.

Während des Sommers 1948 kamen dann die von Ganz schon seit einiger Zeit beschriebenen sowjetischen Einflüsse in der polnischen Innenpolitik zum Durchbruch. Die Russen seien, «wohlwissend, dass die Abneigung der Polen gegen sie beim Kleinbauern und beim Tramkondukteur beginnt und im Ministerrat zu Warschau aufhört», gezwungen, immer stärker in die Innenpolitik des Landes zu intervenieren. Die Angst vor den Russen überschattete alle anderen Gefühle, während die Russen ihrerseits selbst den polnischen Kommunisten nicht trauten. Dieses Misstrauen konzentrierte sich im Herbst 1948 auf Gomulka, der nun als Nationalist und Titoist allmählich aus allen wichtigen Funktionen entfernt wurde. Nur seine grosse Popularität unter den Arbeitern verhinderte, wie Ganz zu berichten wusste, eine sofortige Kaltstellung Gomulkas, der nichts anderes unternahm, «als die Unabhängigkeit Polens nicht nur nach Westen und nach Norden, sondern auch nach Osten sicherzustellen». Bis Ende 1948 erwartete Ganz eine völlige Gleichschaltung des polnischen Regierungsapparates, «wobei mehr und mehr mittels der vollständig unter russischem Einfluss stehenden militärischen Macht regiert werden muss».⁶²

⁶¹ Warschau an EPD, 14. 4. 1948/12.

⁶² Warschau an EPD, 8. 9. 1948/12.

7. Jugoslawien

Während das schweizerische Urteil über die polnische Entwicklung zwischen 1945 und 1948 immer negativer wurde, verhielt es sich mit *Jugoslawien* gerade umgekehrt. Wendepunkt dieser Einschätzung war ohne Zweifel der Kominformkonflikt. Von Kriegsende bis zum Sommer 1948 hatte der Schweizer Gesandte in Belgrad, Eduard Zellweger, immer wieder über die sukzessive innenpolitische Verhärtung berichtet. Die Kommunisten würden «die geringste Abweichung von der 'Linie' als Ketzerei und potentiell staatsgefährlich empfinden und entsprechend dagegen vorgehen».⁶³ Ein deutliches Zeichen gab, auch in Jugoslawien, das kommunistische Vorgehen gegen die Bauernpartei Jovanovics 1947. Der Prozess gegen den Bauernführer, Gegenstück zu Petkov, Mikolaiczik und Maniu, bildete, wie Zellweger im Oktober 1947 berichtete, den «jugoslawischen Aspekt der gegenwärtigen typischsten Gleichschaltungsanstrengungen der kommunistischen oder unter kommunistischer Vorherrschaft stehenden Regierungen in den Satellitenstaaten der Sowjetunion». Diese Gleichschaltung wiederum war sowohl «Vorbereitung und Voraussetzung für die Ratifikation der Friedensverträge durch die Sowjetunion wie Reaktion gegen die Truman-Doktrin».⁶⁴ Vorbereitung auf die Ratifikation der Friedensverträge in dem Sinne, dass die Sowjetunion vorerst ihr gefügige Regimes in den ehemaligen Feindstaaten festigen wollte, um anschliessend die Friedensverträge zu unterzeichnen und die Besatzungstruppen zurückziehen zu können.

Allerdings fiel es auch den jugoslawischen Kommunisten schwer, sich gegen die Marschall-Plan-Hilfe auszusprechen. Zellweger berichtet, dass am 7. Juli 1947 die Zusammensetzung der jugoslawischen Delegation für die Pariser Konferenz bereits festgelegt war, als Tito am folgenden Tag «durch eine energische Intervention des Staatsministers Milovan Djilas», – eines «integralen Parteigängers Moskaus» (!) – zum Verzicht überredet werden konnte. Entscheidende Probleme, insbesondere wirtschaftlicher Natur, die schliesslich in den Konflikt mit der Sowjetunion mündeten, waren bereits hier angelegt.

⁶³ Belgrad an EPD, 26. 3. 1947/7.

⁶⁴ Belgrad an EPD, 3. 8. 1947/7.

Die Gründe für den Kominformkonflikt waren nach Meinung Zellwegers vielschichtig: So sei Jugoslawien enttäuscht gewesen über die wirtschaftlichen Kontakte mit der Sowjetunion. Als die Regierung im Frühsommer 1948 ein Abrücken vom Fünfjahresplan bekannt gab und in einem modifizierten Einjahresplan ihre Bereitschaft gegenüber dem Westen erklärte, grundsätzlich Nationalisierungs- und Konfiskationsentschädigungen zu entrichten, stiess bereits diese Tatsache auf heftige Kritik der Sowjetunion. Von nahen Mitarbeitern führender jugoslawischer Minister erfuhr Zellweger weiter, dass die sowjetische Forderung nach Verzicht auf eine weitere Industrialisierung des Landes und der Versuch, Jugoslawien einzig auf eine Agrar- und Rohstoffproduktion zu fixieren, weitere Unstimmigkeiten verursacht habe. Dazu kam der sowjetische Versuch, die Jugoslawen zum Verzicht auf die Produktion teurer Spezialwaffen zu überreden mit dem Argument, diese würden im Ernstfall von der Sowjetunion geliefert. Schliesslich kamen politische Gründe hinzu, so die Balkan-Föderationspläne, die die Sowjetunion in Unruhe versetzten und ihre Kontrollmöglichkeiten in der Region einzuschränken drohten.

Im Unterschied zu jenen Interpretationen des Konfliktes, die aufgrund der Aggressivität der Sowjetunion eine militärische Besetzung Jugoslawiens befürchteten, urteilte Zellweger differenzierter.⁶⁵ Er stellte nämlich fest, der Konflikt spiele sich nicht in erster Linie auf der zwischenstaatlichen Ebene zwischen Jugoslawien und der Sowjetunion ab, sondern drohe «ein solcher innerhalb der kommunistischen Parteien sämtlicher Länder zu werden, namentlich innerhalb der kommunistischen Parteien in den Volksdemokratien, die ihre sklavische Abhängigkeit von Russland, ihre wirtschaftliche Ausbeutung durch die Sowjetunion in steigendem Masse zu spüren bekommen. Es ist heute der Sowjetunion wichtiger, eine Spaltung der russlandtreuen kommunistischen Parteien zu verhindern, als Tito zu stürzen.» Es gehe darum, Tito zu diskreditieren und zu zeigen, dass ein kommunistisches Regime ohne Bindungen an die Sowjetunion nicht möglich sei. «Darum bemüht sich die Sowjetunion, Tito dem Westen in die Arme zu treiben.» Im Sinne eines propagandistisch-provokativen Nervenkrieges sei denn auch die sowjetische Note vom 20. August 1949 zu verstehen gewesen, die einem quasi-Ultimatum gleichgekommen sei. Während Titos Mitarbeiter noch am gleichen Tag die Vertreter Frankreichs, Grossbritanniens und der USA ins Aussenministerium bestellten, um für einen Kriegsfall westliche Unterstützung zu mobilisieren,

⁶⁵ Vgl. insbesondere Belgrad an EPD, 29. 6. 1948, 20. 10. 1948 und 22. 8. 1949/7.

habe sich Tito selber «in Badehosen am Strande von Brioni» nicht von der Nervosität anstecken lassen, sondern die sowjetische Taktik durchschaut und demzufolge auf ein Treffen mit den westlichen Botschaftern verzichtet, das von der Sowjetunion propagandistisch als Abfall Titos vom Kommunismus interpretiert worden wäre. Für Titos Klarsicht der sowjetischen Taktik findet denn Zellweger auch nur lobende Worte. Der Marschall besitze «ein unglaubliches Flair für die Würdigung einer politischen Situation», welches er zum grossen Teil aus der ideologischen Zuversicht ziehe, dass der nationalkommunistische Weg Gesetz der Geschichte sei.⁶⁶

Allerdings zwangen der Bruch mit dem Ostblock und die unvermeidliche «wirtschaftliche Annäherung an den Westen» die jugoslawische Führung auf einen härteren Kurs im Innern, wie Zellweger berichtet: «Diese aussenpolitische Umstellung muss so durchgeführt werden, dass die Regierung den politischen Halt, den sie in der kommunistischen Partei hat, nicht verliert. Die Partei wird eine zuverlässige Stütze der Regierung bleiben, wenn ihr niemand die Ueberzeugung rauben kann, dass die Regierung der kommunistischen Linie treu bleibt. Daher die Verschärfung der Sozialisierungspolitik, insbesondere die Kollektivierung der Landwirtschaft. Die radikale Sozialisierung aller wichtigen Wirtschaftszweige wird verhindern, dass die Annäherung an den Westen, die einmal sichtbar werden muss, als Verrat am Sozialismus ausgelegt wird und zu einer Desintegration der Partei führt.»⁶⁷

Besonders aufschlussreich scheinen sodann die von Zellweger bereits in den Anfängen des Kominformkonfliktes erwähnten und später bestätigten aussenpolitischen Konsequenzen, welche die jugoslawische Führung aus ihrer Auseinandersetzung ziehen wollte. Zellweger überliefert dazu folgende private Äusserung Dijas' gegenüber einem Informanten: «Die Welt werde sich damit abfinden müssen, dass Jugoslawien eine Sonderstellung beanspruche und anstrebe, ähnlich derjenigen der Schweiz, nämlich eine *neutrale* Stellung zwischen den Blöcken. Das Beispiel der Schweiz zeige, dass so etwas möglich sei.» Wie Zellweger anlässlich seines Abschiedsbesuches von Tito persönlich erfuhr, rechnete dieser mit Separationsbestrebungen in andern Volksdemokratien und hoffte auf die Bildung eines «cordon neutre längs der russischen Westgrenze» als «Beitrag zur Sicherung des Friedens».⁶⁸

⁶⁶ Belgrad an EPD, 12. 9. 1949/7.

⁶⁷ Belgrad an EPD, 30. 5. 1949/7.

⁶⁸ Belgrad an EPD, 15. 12. 1948/7.

8. Deutschland

In keinem andern Land kam wohl der politischen Analyse für die Schweiz eine so grosse Bedeutung zu wie in *Deutschland*. Zum einen war die Schweiz in hohem Ausmass an der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des nördlichen Nachbarlandes interessiert, zum andern schien Deutschland im säkularen Ringen zwischen West und Ost eine entscheidende Rolle zuzukommen, was ein Politischer Bericht kurz und bündig feststellte mit den Worten: « . . . il n'y a guère d'Europe en face de l'Orient sans l'Allemagne. »⁶⁹

Gerade aber mit Deutschland hatte die Schweiz seit dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus keine diplomatischen Beziehungen mehr, da der Bundesrat diese bei Kriegsende als hinfällig bezeichnet hatte.⁷⁰ Die Schweiz unterhielt jedoch eine Reihe von Vertretungen konsularischer Natur, so in Baden-Baden, Frankfurt a. M., Hamburg, Köln, München, Stuttgart sowie Berlin (Heimschaffungsdelegation), die in diese Lücke sprangen und die Landesregierung über die Lage im nördlichen Nachbarland unterrichteten. In Albert Huber (Frankfurt) und Franz Rudolf von Weiss (Köln) besass sie Vertreter, die insbesondere mit deutschen politischen Kreisen ausgezeichnete Beziehungen unterhielten und somit über die Ziele deutscher Politiker kompetent zu berichten wussten. Huber hatte als Generalsekretär der Gemischten Kommission des Völkerbundes in Oberschlesien Kontakte zu führenden Kreisen der Weimarer Republik gehabt; v. Weiss war seit den 20er Jahren in Köln tätig und unterhielt vor allem zu Konrad Adenauer freundschaftliche Beziehungen. Dieser besuchte ihn öfters an Wochenenden und unterhielt sich mit ihm über weltpolitische und deutsche Fragen. Wegen der für die Schweiz besonders ausgeprägten wirtschaftlichen Interessen nahmen denn auch diese Fragen in der Berichterstattung aus Deutschland einen hervorragenden Platz ein. Uebereinstimmend wurde die wirtschaftliche Lage zwischen 1945 und Frühjahr 1948 als katastrophal bezeichnet. Die wirtschaftliche Erholung werde durch eine «bureaucratie infernale» und rigorose Kontrollen der Besatzungsmächte verhindert.⁷¹ Ueberhaupt sparten die schweizerischen Beobachter

⁶⁹ Paris an EPD, 25. 2. 1948/102.

⁷⁰ Bundesratsbeschluss vom 8. 5. 1945: E 1004.1, Bd. 457.

⁷¹ Hamburg an EPD, 3. 8. 1946/1.

nicht mit Kritik an der Besatzungspolitik, ihrer Unfähigkeit und ihrem Unwillen, die deutsche Wirtschaft zügig wieder aufzubauen. Die durch den Krieg angeschlagene Wirtschaft sei durch «unsinnige Zoneneinteilung, Demontage der Industrie, Entnazifizierung etc. zu Tode getrampelt worden».⁷² Was die Besatzungspolitik der Westmächte betrifft, fiel insbesondere das Urteil über die Amerikaner vernichtend aus, jenes über die Briten nicht viel besser; die gefährliche, auf eine Sowjetisierung Deutschlands abzielende Politik der Russen wurde ohnehin von allem Anfang an scharf kritisiert. Vor allem die Amerikaner hätten Mühe, sich in der deutschen Mentalität zurecht zu finden, ihre politische Aufklärung habe kein Niveau und sei weit davon entfernt, «die Durchschlagskraft der Goebbelschen Methoden zu haben»;⁷³ darüber hinaus seien die Amerikaner in Verwaltungsangelegenheiten «reinste Kinder», eine Tatsache, die zu teilweise heftigen Konflikten zwischen den Besatzungsmächten und den nach Selbstbestimmung strebenden deutschen Politikern führte.⁷⁴

Wegen der Besatzungspolitik und der andauernden wirtschaftlichen Not mussten die schweizerischen Beobachter denn auch eine erschreckende Apathie der deutschen Bevölkerung in politischen Angelegenheiten feststellen, dies auch noch, als der politische Handlungsspielraum Ende der 40er Jahre beträchtlich zunahm. Eine der Hauptsorgen der schweizerischen Berichterstatter bestand darin, dass bei einer andauernden wirtschaftlichen Krise und der unglücklichen und «erniedrigenden» Anti-NS-Propaganda der Westmächte die Deutschen es mit den Russen versuchen könnten.⁷⁵ Eine weit verbreitete Meinung unter deutschen Politikern sei, so meldete v.Weiss schon im Juni 1945, dass «Russlands beste Propaganda . . . ein Andauern der amerikanisch-englischen Besatzung» sei und dass daher «eine Verbreitung des Kommunismus bzw. des Bolschewismus nur durch eine radikale Aenderung der Besatzungspolitik der Anglo-Amerikaner verhindert werden» könne.

Die russische Gefahr schien den Schweizern umso bedrohlicher, als die sowjetische Politik und Propaganda den deutschen Hoffnungen weitgehend ent-

⁷² München an EPD, 26. 11. 1946/3.

⁷³ München an EPD, 19. 10. 1945/3.

⁷⁴ Köln an EPD, 21. 4. 1945/9.

⁷⁵ Köln an EPD, 9. 12. 1947/11.

gegenkam. Mitglieder der NSDAP wurden, wie schweizerische Berichte behaupteten, in der sowjetischen Besatzungszone viel mehr geschont als im Westen, und die sowjetische Propaganda war bewusst gesamtdeutsch ausgerichtet, hielt sich in allgemeinen Schilderungen und sendete im Radio beliebte deutsche Musikstücke. Vor diesem Hintergrund ist denn auch die Ueberschätzung der kommunistischen Partei durch die schweizerischen Berichterstatter zu verstehen; diese erwarteten vor den ersten Wahlen in den westlichen Besatzungszonen einen Stimmenanteil für die Kommunisten von mehr als 40 %; tatsächlich betrug er deutlich weniger als 10 % . Entsprechend dieser Analyse wurden denn auch die Schritte zur Teilung Deutschlands, die gleichzeitig solche zur wirtschaftlichen Erholung im Rahmen eines Weststaates waren, letztlich widersprüchlich beurteilt. Die Berichte begrüßten zwar einerseits den Zusammenschluss der britischen und amerikanischen Zonen auf Anfang 1947 aus wirtschaftlichen Gründen und weil er die endgültige Abkehr vom Morgenthau-Plan brachte. Andererseits aber stellten sie fest, dass dies den Wünschen der deutschen Bevölkerung – und dem eigenen, schweizerischen Festhalten an der These von der Einheit Deutschlands – widerspreche. «Aus europapolitischer Perspektive», so wurde jedoch bemerkt, habe eine «Trennung von Ost und West vielleicht das Gute, dass eine klare Linie gezogen und dass im geeinten Westdeutschland mit dem Aufbau begonnen werden kann».⁷⁶ Aus Furcht vor den Russen schienen auch die meisten Deutschen mit den Misserfolgen der Pariser Aussenminister-Konferenz vom Juni 1949 und der damit eingetretenen definitiven Spaltung nicht unzufrieden, «da das westliche Rumpfdeutschland fürchtet, bei einer politischen Vereinheitlichung durch die russische Einflussnahme absorbiert zu werden».⁷⁷ Aus solchen Aengsten bevorzugten auch die schweizerischen Beobachter eine Westintegration der BRD gegenüber einer Neutralisierung Gesamtdeutschlands. Letztere hätte nämlich zur Folge, dass die «amerikanischen Spitzen nach New York», die russischen jedoch nur nach Frankfurt a. d. O. zurückversetzt würden. Das «trojanische Pferd» der SED liess aber unter solch globalstrategischen Aspekten Schlimmes befürchten.⁷⁸

⁷⁶ Frankfurt an EPD, 22. 12. 1947/3.

⁷⁷ Frankfurt an EPD, 25. 6. 1949/3.

⁷⁸ Köln an EPD, 1. 4. 1949/13.

Mit der «endgültigen» Teilung Deutschlands im Sommer 1949 wurde auch ein Konflikt beigelegt, von dem die Berichte der Vorjahre regelmässig berichteten, nämlich jener zwischen den Amerikanern und den Franzosen, der teilweise als tiefgreifend betrachtet wurde als jener zwischen West und Ost. Die zunehmende ökonomische Abhängigkeit Frankreichs und der französischen Besatzungszone in Deutschland von den USA zwang die Franzosen zur Aufgabe ihres Widerstandes gegen eine zügige Westintegration. Loslösung der Saar und Ruhrkontrolle waren immerhin die Preise, die die Amerikaner den Franzosen zu zahlen bereit waren, wenn diese ihre extremen Föderalisierungs- und Teilungsprojekte für Deutschland aufgaben. Ähnlich wie wir dies schon im globalpolitischen Rahmen feststellen konnten, deuten auch die Berichte aus Deutschland auf einen Machtverlust Grossbritanniens und eine zunehmend führende Rolle der USA. In den ersten eineinhalb Jahren Zonen-Politik nach dem Krieg versuchten die Briten noch, durch die gezielte Förderung der deutschen Sozialdemokraten Sozialisierungen, Verstaatlichung von Schlüsselindustrien etc. zu unterstützen. Diese Politik blieb jedoch auf der Strecke mit der Gründung der Bi-Zone, die dem von den USA unterstützten privatkapitalistischen Weg den Vorzug gab. Von einigem Interesse ist sodann, dass auch in Deutschland die grundlegenden Wandlungen der britischen Politik, so etwa ihre zunehmend harte Haltung gegenüber der Sowjetunion, registriert werden konnten. So berichtet v. Weiss bereits im Februar 1946 von einer zunehmend «kommunistenfeindlichen Politik der Engländer in ihrer Besatzungszone»; aufschlussreich ist dabei die Begründung, die v. Weiss für seine Feststellung gibt, dass nämlich die Briten «die schärfsten Angriffe sozialdemokratischer Redner gegen die Politik der Sowjets in Vergangenheit und Gegenwart» zulassen und in den von den britischen Militärbehörden herausgegebenen Zeitungen abdruckten.

Solche Beispiele deuten einmal mehr auf die Möglichkeit, aus der Analyse schweizerischer Politischer Berichte ein differenziertes Bild der Entstehungsgeschichte des Kalten Krieges zu erhalten, zeigen sie doch, dass nicht nur ein globalpolitischer Konflikt die deutsche Spaltung herbeiführte, sondern dass dieser Konflikt auf den fruchtbaren Boden innerdeutscher Auseinandersetzungen fiel, der die globalpolitischen Spaltungstendenzen unterstützte: Einmal mehr erscheint somit der Kalte Krieg als Folge von Interdependenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik. Was offensichtlich von den schweizerischen Beobachtern unterschätzt wurde, war die Geschwindigkeit, mit welcher der Spaltungsprozess in Deutschland ablief. Noch im Januar 1948 glaubte ein Bericht aus Berlin, dass die beiden Hauptgegner USA und Sowjetunion auf eine «unmerkliche» Verselbständigung in Ost und West zielten, um wenn nötig einge-

tretenen Brüche rückgängig machen zu können.⁷⁹ Dies stellte sich im Laufe des Jahres 1948 als falsch heraus, denn gerade die Blockade Berlins gab dem Spaltungsprozess eine ungeahnte Dynamik. Ein zweites Mal unterschätzte die schweizerische Diplomatie diese Dynamik 1950/51, als sie von der Geschwindigkeit, mit welcher die BRD Handlungsspielraum und Souveränität zurückerlangte, überrascht wurde und mit der Anerkennung der BRD eindeutig Position zu beziehen gezwungen wurde.⁸⁰

9. Zusammenfassung

Ziehen wir aus der Analyse von Politischen Berichten schweizerischer Diplomaten und von Lageberichten des EPD Bilanz:

1. Wie wir exemplarisch gezeigt haben, lassen sich die Berichte unter verschiedenen Aspekten für die historische Forschung fruchtbar machen. Sie geben eine Grundlage für eine Rezeptionsgeschichte des Kalten Krieges, wobei sich aufgrund der Perzeption des Konfliktes im Idealfall Hypothesen über dessen Ursachen und Verlauf formulieren lassen. Diese müssen selbstverständlich erneut mit der historischen Forschung anderer Länder verglichen und kritisch überprüft werden.
2. Aufgrund der Berichte kann man den Kalten Krieg als einen politischen Prozess betrachten, dessen Zielrichtung nicht von allem Anfang an, das heisst seit Kriegsende deutlich, sondern erst allmählich erkennbar wurde. Verschiedene Brüche und Phasen sowie qualitative Verschlechterungen in den Beziehungen zwischen den ehemaligen Alliierten lassen sich deutlich erkennen, wobei es oft schwierig bleibt, den Zeitpunkt festzustellen, seit dem der Kalte Krieg als ein irreversibler historischer Prozess verstanden wurde.

⁷⁹ (Schweiz. Heimschaffungsdelegation in) Berlin an EPD, 13. 1. 1948/47.

⁸⁰ Betr. Anerkennung der BRD s. E 2001 (E) 1967/113, Bd. 152.

3. Neben einem Prozess-Verständnis des Konfliktes geben die Berichte teilweise auch Einblick in strukturelle Probleme der internationalen Staatenwelt nach dem Zweiten Weltkrieg und weisen damit über eine einfache Schuld Diskussion hinaus.
4. Der Wert der politischen Berichterstattung für die historische Forschung variiert je nach analytischer Fähigkeit des Diplomaten, seiner gesellschaftlichen und politischen Kontakte, seines politischen und geographischen Standortes u.s.w. . Diese Faktoren führen teilweise zu recht unterschiedlichen Urteilen über Motive, Ursachen, Bruchstellen und Probleme der internationalen Politik. Dies wiederum macht deutlich, dass im Urteil über die Ursachen des Kalten Krieges zahlreiche subjektive Faktoren beteiligt sind. Objektiv lässt sich immerhin festhalten, dass der Prozess der Desintegration der Kriegsallianz und der Blockbildung nicht in allen Regionen der Erde zur gleichen Zeit und mit der gleichen Intensität einsetzte.
5. Die Berichte der Schweizer Diplomaten enthalten eine Vielzahl von Erklärungsversuchen machtpolitischer, ideologischer, wirtschaftlicher und strategischer Natur für den Kalten Krieg. Keinem Faktor wird durchgängig ein Vorrang eingeräumt, und erst am konkreten Konflikt versuchen die Berichte jeweils eine Hierarchie von Motiven zu bestimmen.
6. Die Lageberichte des EPD in Bern geben einen ausgezeichneten Einblick in die von den schweizerischen Berichten erkannte Interdependenz der Konfliktgebiete, in denen die verschiedenen Interessen aufeinander prallen. Eine relative Entspannung in Europa konnte gerade ursächlich neue Spannungen in Ostasien entstehen lassen; umgekehrt schien eine sich abzeichnende Lösung beispielsweise in den Friedensverhandlungen mit den ehemaligen Verbündeten Deutschlands Hoffnungen auf eine generelle Bereinigung der Probleme zu erwecken. Interdependenz heisst aber auch, dass die Berichte das Verständnis dafür fördern, dass in der Entstehungsgeschichte des Kalten Krieges verschiedene grundsätzlich unabhängige Konflikte in einem einheitlichen Wirkungszusammenhang aktiv wurden: der Konflikt zwischen den Supermächten USA und Sowjetunion, jener zwischen der Sowjetunion und Grossbritannien, der Konflikt zwischen dem «Antikolonialismus» der USA und der Sowjetunion einerseits und der Kontinuität britischer (und französischer) Kolonialpolitik andererseits, die

Ueberlagerung des Ost-West-Gegensatzes mit Problemen des Nationalismus und der Entkolonisierung.

7. Die Politischen Berichte der schweizerischen Diplomaten geben aber auch einen Einblick in die konkrete Verknüpfung von Innen- und Aussenpolitik und vermögen den abstrakten Begriff der Interdependenz auch in dieser Beziehung zu konkretisieren.

III. Die bilateralen Beziehungen der Schweiz im Schatten des Kalten Krieges

1. Einleitung

Die folgenden Darlegungen sind komplementär zu den vorstehenden gedacht, indem sie bilaterale Aspekte des Kalten Krieges für den neutralen Kleinstaat Schweiz aufzeigen sollen. Komplementär sind sie auch insofern, als sie primär bestimmte Akten des EPD und höchstens sekundär die Politischen Berichte auswerten. Zudem betreffen sie vor allem die Beziehungen zu einigen kleineren Staaten und nur am Rande diejenigen zu den Grossmächten. Wir beschränken uns ferner weitgehend auf *eine* Ebene der bilateralen Beziehungen, nämlich auf die offizielle diplomatische, und auf *einen* allerdings wie uns scheint besonders repräsentativen Ausschnitt dieser offiziellen Beziehungen, nämlich auf die Anerkennungspraxis. Es geht demnach um Beziehungen zu Staaten, bei denen sich die Anerkennungsfrage stellte, die also nach dem Zweiten Weltkrieg entweder neu bzw. wieder entstanden sind oder systemverändernde Regierungswechsel zu verzeichnen hatten.⁸¹ Eine weitere Einschrän-

⁸¹ Die Quellengrundlage für die folgenden Einzeldarstellungen bilden v. a. die in Anmerkung 19 erwähnten Akten des EPD. Angesichts der konzentrierten Quellenlage können wir uns weitgehend auf Sammelanmerkungen zur Anerkennungspraxis gegenüber den einzelnen Ländern beschränken. Die Quellenangaben zu einzelnen Politischen Berichten, Briefen und Korrespondenzen zwischen dem EPD und bestimmten diplomatischen und konsularischen Vertretungen, die in den erwähnten Anerkennungsakten klassiert sind, werden folgendermassen abgekürzt: Posten an EPD/EPD an Posten, Datum, Archivsignatur. Politische Berichte und Briefe sowie Lageberichte des EPD aus den entsprechenden Serien werden gemäss Anmerkung 21 nachgewiesen. Vgl. zum folgenden allgemein auch: W. Hofer, Gestaltung der diplomatischen Beziehungen der Schweiz zu neuen oder untergegangenen Staaten sowie zu Staaten mit grundlegenden Systemveränderungen, in: R. Bindschedler/H. R. Kurz/W. Carlgren/St. Carlsson (Hrsg.), Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg, Basel 1985 (im folgenden: Hofer); H. Klarer, Schweizerische Praxis der völkerrechtlichen Anerkennung, Zürich 1981 (Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 24; im folgenden: Klarer). Einen Ueberblick über die Problematik der schweiz. Anerkennungspraxis aus zeitgenössischer politischer Perspektive geben auch die Interpellation von Nationalrat Werner Schmid vom 10. Juni 1948 sowie deren Begründung und die Beantwortung durch Bundesrat Petitpierre am 24. März 1949; Protokoll des Nationalrats vom 24. März 1949: E 1001 (C), Bd. 390, S. 112–119.

kung liegt darin, dass wir unter anderen die beiden wichtigsten «Anerkennungsfälle» der Schweiz nach 1945, nämlich die Sowjetunion und Deutschland, bewusst ausklammern. Beide stehen natürlich im Zeichen des Kalten Krieges. Beide sind aber mit einer Vielzahl komplexer und spezifischer Probleme behaftet, deren Erläuterung den Rahmen dieses Aufsatzes gesprengt hätte. Zudem sind über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur UdSSR von 1946 bereits anderweitige Forschungen im Gang, während die erst 1951 und auch damals nur mit der BRD erfolgte Regelung der schweizerisch-deutschen diplomatischen Beziehungen auch zeitlich über unsere Themenstellung hinausgeht.⁸²

Wir versuchen mit unserer Darstellung der schweizerischen Anerkennungspraxis nach dem Zweiten Weltkrieg auf ereignis-, rezeptions- und strukturge-schichtlicher Ebene einen Beitrag zur Entwicklung sowohl der schweizerischen Aussenpolitik als auch des Kalten Krieges zu leisten. Die Ereignisse und Probleme, die Beziehungen der Schweiz zu «neuen» Staaten und Regierungen sollen also als Spiegel *und* Faktoren, als Objekte *und* Subjekte des Kalten Krieges analysiert werden. Wenn auch die Schweiz als neutraler Kleinstaat sicher primär ein Objekt des Kalten Krieges bildete, so stellte (und stellt) sie doch auf strukturellem Hintergrund, durch ihre nie in Frage gestellte Zugehörigkeit vor allem zum sich formierenden westlichen Weltwirtschaftssystem zweifellos auch einen Faktor und ein Subjekt des Kalten Krieges dar.⁸³ Gerade die Anerkennungspraxis gegenüber neuen Staaten und Regierungen nach dem Zweiten Weltkrieg widerspiegelt unseres Erachtens sowohl die passive Rezeption als auch die aktive Mitgestaltung des Kalten Krieges durch die schweizerische Aussenpolitik.

⁸² Betr. Aufnahme der Beziehungen zur UdSSR und zur BRD sind verschiedene Seminar- und Abschlussarbeiten an den Historischen Seminarien der Universität Bern und Zürich im Gang bzw. abgeschlossen. Betr. UdSSR s. v. a. den Bericht und die Dokumentation Feldscher über die Entwicklung der schweizerisch-russischen Beziehungen: BAR, EPD 1002; betr. BRD s. Anm. 80.

⁸³ Vgl. dazu z. B. auch: P. Gilg/P. Hablützel, Beschleunigter Wandel . . . (s. Anm. 9).

2. Oesterreich

Einen in mehrfacher Hinsicht besonderen und dennoch typischen und aufschlussreichen Fall bildet die Anerkennung der provisorischen *österreichischen* Regierung Karl Renner 1945.⁸⁴ Die Voraussetzungen gegenüber Oesterreich waren die folgenden: Der Abbruch der Beziehungen zur Republik Oesterreich war durch deren Anschluss an das Deutsche Reich vom März 1938 gegeben, den die Schweiz anerkannt und auf welchen sie mit der Umwandlung ihrer Wiener Gesandtschaft in ein Generalkonsulat reagiert hatte. Seit der Moskauer Konferenz vom November 1943 stand fest, dass die Alliierten wieder ein selbständiges Oesterreich errichten wollten. Während und unmittelbar nach dem Krieg gab es eine bedeutende und aktive demokratische österreichische Emigration in der Schweiz, die sich für die Aufrechterhaltung *inoffizieller* – und für die Wiederaufnahme *offizieller* – Beziehungen einsetzte und die auch Kontakte mit alliierten Vertretern in der Schweiz (Dulles) unterhielt.⁸⁵

Während das Generalkonsulat in Wien 1945 gegen Kriegsende geschlossen und durch eine Delegation in Salzburg notdürftig ersetzt wurde, konnte insbesondere das Konsulat in Bregenz seine Tätigkeit aufrechterhalten und nach Kriegsende beträchtlich ausbauen im Hinblick auf den Schutz der Schweizer Kolonie und die Vermittlung der schweizerischen Aufbauhilfe, vor allem aber auf die Wiederanknüpfung wirtschaftlicher Beziehungen zwischen der Schweiz und den beiden angrenzenden künftigen Bundesländern Tirol und Vorarlberg. Ueber das Konsulat in Bregenz knüpften denn auch Vertreter der provisorischen Regierungen in Tirol und Vorarlberg (unter ihnen der provisorische Tiroler Landeshauptmann und spätere österreichische Aussenminister Gruber), unterstützt durch österreichische Emigranten in der Schweiz, unmittelbar nach Kriegsende Kontakte zu schweizerischen Behörden, Hilfswerken und der Privatwirtschaft an. Dabei wurde immer wieder das grosse Interesse Oesterreichs an der Wiederherstellung enger und freundschaftlicher Beziehungen zur Schweiz betont. Noch im Sommer 1945 wies das EPD den rührigen Schweizer Konsul in Bregenz zur Zurückhaltung in seinen Kontakten mit den provi-

⁸⁴ Zum folgenden s. E 2001 (D) 3, Bd. 64; E 2001 (E) 1967/113, Bd. 152. Vgl. auch Klarer, S. 181 ff.

⁸⁵ Vgl. F. Goldner, *Flucht in die Schweiz. Die neutrale Schweiz und die oesterreichische Emigration 1938–1945*, Wien 1983.

sorischen Tiroler und Vorarlberger Behörden an und befleissigte sich ebenso einer gewissen Reserve, um Präjudize in der Anerkennungsfrage zu vermeiden. Auch gleichzeitige vertrauliche Anfragen bei den Westmächten sowie im neutralen Schweden zeitigten eine abwartende, ja abratende Haltung betreffend die Anerkennung der provisorischen österreichischen Regierung Karl Renner.

Umso überraschender beschloss der Bundesrat am 2. November 1945, also vor den österreichischen Nationalratswahlen vom 25. November 1945 und vor den Grossmächten, diese Anerkennung mit dem Vermerk, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, das heisst der Austausch von diplomatischen Vertretungen werde später behandelt. Gleichentags hatte der persönliche Sekretär Grubers dem EPD einen Besuch abgestattet und dabei die gegenseitigen Interessen an einer Wiederaufnahme der Beziehungen betont. Sowohl nach schweizerischer als auch nach österreichischer Auffassung schloss die Anerkennung der provisorischen Regierung die Anerkennung des Landes Oesterreich ipso jure in sich ein. Die österreichischen Vertreter und Emigranten, aber auch zum Beispiel die Ostschweizer Presse reagierten sehr positiv auf den Bundesratsbeschluss vom 2. November 1945, und der Austausch der Anerkennungsnote sowie der österreichischen Antwortnote am 23. November/8. Dezember 1945 erfolgte programmgemäss. Eine erneute Anfrage des EPD vom 14. November 1945 (via jeweilige schweizerische Gesandte) bei den drei Westalliierten, wie man sich zur Entsendung einer schweizerischen diplomatischen Vertretung nach Wien stelle, ergab aber wiederum eine ablehnende oder zumindest zögernde Haltung sowie den Verweis auf die alleinige Kompetenz des «Allied Council for Austria» (ACA), solche Vertretungen zu akkreditieren bzw. deren Akkreditierung bei der provisorischen österreichischen Regierung zu bewilligen. Trotz dieses Rückschlags wurden informelle Kontakte über die Modalitäten der Wiederaufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen weitergepflegt, und am 25. Februar 1946 endlich erlaubte der ACA dem österreichischen Aussenministerium den Austausch *politischer*, nicht aber diplomatischer Vertretungen mit allen Staaten, welche die österreichische Regierung anerkannt hatten, ausser mit Deutschland und Japan. Die politischen Vertreter in Wien sollten sowohl mit der österreichischen Regierung als auch mit dem ACA direkt verhandeln können. Erst jetzt, Ende März/anfangs April 1946, konnten die gegenseitige Entsendung «offiziöser Vertreter» in den Personen der Legationsräte Bielka für Oesterreich⁸⁶ und Ochsenbein

⁸⁶ Es handelt sich um den späteren österreichischen Aussenminister Erich Bielka.

für die Schweiz sowie der Austausch der Akkreditierungsnoten erfolgen. Die Nominierung des österreichischen Vertreters hatte nach einer Mitteilung Ochsensbeins eine Verzögerung erfahren, aus dem bezeichnenden Grunde, dass der Berner Posten in Wien unter anderem deshalb sehr begehrt sei, weil er der einzige sei, wo man «mit der Welt offen sprechen» könne.⁸⁷

Erst am 7. Mai 1946 bewilligte das Exekutivkomitee des ACA den gemeinsamen schweizerischen und österreichischen Antrag auf Austausch politischer Vertreter, womit diese nicht mehr offiziös, sondern offiziell, aber immer noch nicht «diplomatisch» waren.

Neben Ochsensbein fungierten in Wien noch die schweizerische Militärdelegation beim ACA und ein inoffizieller Handelsvertreter zur Vorbereitung von Kompensationsgeschäften. Beide wurden nun vom EPD aufgefordert, ihre Demarchen mit Ochsensbein zu koordinieren. Das bisherige Mandat eines inoffiziellen, aber teilweise vom EPD honorierten Vertrauensmanns der Schweizer Kolonie wurde durch dasjenige des offiziellen Vertreters Ochsensbein abgelöst. Dessen erste Berichte an die Zentrale in Bern zeugen von der extremen Notlage der Wiener Bevölkerung, von den intensiven Bemühungen der österreichischen Regierung, «das Land aus der Isolierung herauszuführen und auch auf diplomatischem Gebiete den Kontakt mit der Welt wieder aufzunehmen»⁸⁸, und von den gegenseitigen intensiven Bestrebungen zur Wiederankurbelung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Oesterreich und der Schweiz.

«Aus Rücksicht und im Hinblick auf unsere stets ausgezeichneten Beziehungen zur Nachbarrepublik»⁸⁹ bemühte sich der Bundesrat offensichtlich, die diplomatischen Beziehungen zu Oesterreich möglichst schnell durch die Ernennung eines vollbestallten diplomatischen Vertreters zu normalisieren: Im Juni 1946 wurde Minister Feldscher zum «Schweizerischen Politischen Vertreter in Wien» ernannt, nicht ohne dass vorher – aus Höflichkeits- und Formgründen, wie man betonte – das österreichische Agrément eingeholt worden war. Nachdem der ACA am 4. Oktober 1946 dem österreichischen Gesuch

⁸⁷ Wien an EPD, 15. 3. 1946, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 152.

⁸⁸ Wien an EPD, 1. 4. 1946, a. a. O.

⁸⁹ EPD an London, 8. 6. 1946, a. a. O.

um Wiederaufnahme normaler diplomatischer Beziehungen mit der Schweiz zugestimmt hatte, wurde Minister Feldscher am 28. Oktober 1946 zum ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten schweizerischen Minister in Wien ernannt, womit die diplomatischen Beziehungen schweizerischerseits endlich normalisiert waren. Von Seiten Oesterreichs hingegen dauerte das Provisorium noch etwas länger an, indem weiterhin «aus technischen Gründen» Legationssekretär Bielka als offizieller politischer Vertreter fungierte und noch kein Minister ernannt wurde, was wohl nicht zuletzt durch Devisenmangel begründet war.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass der Bundesrat die Anerkennung des besetzten Oesterreich und seiner noch durchaus nicht autonomen Regierung sowie die Aufnahme und Normalisierung der Beziehungen zur Nachbarrepublik in den Jahren 1945 und 1946 in auffälliger und einzigartiger Weise forcierte. Er tat dies unter Umgehung oder zumindest sehr extensiver Auslegung diplomatischer Gepflogenheiten und alliierter Kompetenzen, in Abweichung von seiner mehr oder weniger ständigen Praxis und im Gegensatz zu seiner Haltung gegenüber Deutschland. Dies dürfte durch den eingangs ange deuteten besonderen und zugleich für unsere Fragestellung typischen und aufschlussreichen Charakter der schweizerisch-österreichischen Beziehungen nach 1945 zu erklären sein.

Einen Sonderfall bildeten diese Beziehungen insofern, als Oesterreich (abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein) der einzige Kleinstaat unter den Nachbarländern der Schweiz war und von daher gegenseitige ausgeglichene Interessen bestanden. Eine Sonderstellung hatte Oesterreich auch insofern, als es der einzige zum grossen Teil von russischen Truppen besetzte Staat war, der – definitiv allerdings erst 1955 – seine Zugehörigkeit zum Westen bzw. eine neutrale Stellung erreichen konnte. Typisch und aufschlussreich für unsere Fragestellung ist der Fall Oesterreichs dadurch, dass die recht unkonventionelle Anerkennungspraxis der Schweiz darauf ausgerichtet zu sein schien, diesen Nachbarstaat möglichst schnell und eng an den Westen zu binden, um dadurch eine Ausdehnung des russischen Einflussbereichs bis an die Schweizer Grenze zu verhindern. Gleichzeitig war die Schweiz daran interessiert, die Bestrebungen des neuen Oesterreich nach Souveränität und Neutralität zu fördern, weil damit die aussenpolitische Stellung der neutralen Schweiz gestärkt und zu einer Stabilisierung der machtpolitischen Verhältnisse in Mitteleuropa beigetragen wurde.

Die Anerkennungspraxis der Schweiz gegenüber Oesterreich ist also Ausdruck

sowohl ihrer Neutralitätspolitik als auch ihrer Abwehrhaltung gegenüber der sowjetischen Expansion und ihrer Zugehörigkeit zum Westen. Sie folgte last but not least den naheliegenden und gegenseitigen Interessen an engen wirtschaftlichen Beziehungen zur Nachbarrepublik.

3. Tschechoslowakei

Auf die gewaltsamen Veränderungen des völkerrechtlichen Status der *Tschechoslowakei* unmittelbar vor und während des Zweiten Weltkrieges hatte die Schweiz folgendermassen reagiert: Im April 1939 hatte sie die Gesandtschaft in Prag auf Druck der deutschen Behörden aufgelöst bzw. in ein Generalkonsulat umgewandelt; sie hatte die Slowakei stillschweigend anerkannt, im Februar 1940 einem slowakischen Geschäftsträger in Bern das Agrément erteilt und 1942 einen schweizerischen Generalkonsul in Bratislava ernannt. Gleichzeitig aber hatte sie einen tschechoslowakischen Vertreter beim Völkerbund in Genf geduldet und unterstützt, während der tschechoslowakische Gesandte in Bern 1939 auf Geheiss seiner Regierung seine Geschäfte der deutschen Gesandtschaft übergeben hatte.⁹⁰

Die Anerkennung der zweiten tschechoslowakischen Republik wurde durch diese Konzessionen an die machtpolitischen Realitäten der Kriegszeit kompliziert. Die äusseren Ereignisse um diese Anerkennung von 1945 sind bereits andernorts relativ ausführlich dargestellt worden, so dass wir uns diesbezüglich kurz fassen können.⁹¹ Im November 1944, also unmittelbar nach der brüskten russischen Zurückweisung des schweizerischen Vorschlags zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen, beauftragte Bundesrat Pilet-Golaz den schweizerischen Gesandten in London, Minister Paul Rüeegg, bei der dortigen tschechoslowakischen Exilregierung Benes nach deren Plänen zur Rückkehr in ihr Land und dem günstigsten Zeitpunkt für eine Wiederaufnahme der Beziehungen zu sondieren. Am 27. Februar 1945, also unmittelbar vor der Reise Benes' nach Moskau und seiner Rückkehr in die Tschechoslowakei, beschloss

⁹⁰ Vgl. dazu Klarer, S. 163 ff., 185 f.; Hofer, S. 176 f.

⁹¹ Zum folgenden v. a. E 2001 (D) 3, Bd. 67; vgl. auch Klarer, S. 179 ff.; Hofer, S. 188 ff.

der Bundesrat, die tschechoslowakische Londoner Exilregierung anzuerkennen, die diplomatischen Beziehungen zur slowakischen Regierung abzubrechen und um das Agrément für den neuen schweizerischen Gesandten in Prag, Alexandre Girardet, bisher Erster Legationsrat bei der Schweizer Gesandtschaft in London, zu ersuchen.

Dieser Schritt widersprach insofern der schweizerischen Tradition, als die Benes-Regierung zu diesem Zeitpunkt weder das Kriterium der Effektivität noch dasjenige der Stabilität erfüllte, weder über ein Volk noch über ein Land verfügte, die slowakische Regierung hingegen nach wie vor auf eigenem Hoheitsgebiet residierte und eine diplomatische Vertretung in Bern unterhielt. Der Abbruch der Beziehungen zum slowakischen Geschäftsträger in Bern, mit dem das EPD in den vergangenen Jahren recht enge Kontakte unterhalten hatte, bildete denn auch diejenige Bedingung der Benes-Regierung für ein Arrangement, gegen deren Erfüllung sich die Schweiz am längsten gewehrt hatte. Der schweizerische Generalkonsul in Bratislava wurde kurz darauf zurückberufen und durch einen Verweser ersetzt, während das Generalkonsulat in Prag vorläufig seinen Betrieb aufrechterhalten konnte, ohne durch ernsthafte deutsche Repressalien beeinträchtigt zu werden.⁹² Der Zeitpunkt der Anerkennung der tschechoslowakischen Exilregierung war auch insofern unüblich, als zwar die Alliierten diese schon im Juli 1941 endgültig anerkannt hatten, vor der Schweiz aber kein neutraler Staat sich zu diesem Schritt entschliessen konnte.

In den umfang- und aufschlussreichen Akten des EPD über die vom Dezember 1944 bis Februar 1945 laufenden, vor allem durch den Schweizer Gesandten in London geschickt geführten Anerkennungs-Verhandlungen treten verschiedene Motive, Argumente und Votanten für, aber auch gegen eine möglichst baldige Wiederaufnahme der Beziehungen zur tschechoslowakischen Exilregierung auf, die für unsere Fragestellung von Bedeutung sind. Gedrängt zu einer baldigen Anerkennung der Regierung Benes wurde der Bundesrat unter anderem durch die diplomatische Vertretung der Schweiz und die Benes-Regierung in London, durch den schweizerischen Generalkonsul in Prag und den tschechoslowakischen Vertreter beim Völkerbund (den nachmaligen tschechoslowakischen Gesandten in Bern, Kopecky), durch tschechoslowakische und

⁹² Betr. die Vertretung in Bratislava vgl. auch H. Keller, Auf Aussenposten in Bratislava. Die Beziehungen der Schweiz und der Slowakei 1939 bis 1945, in: Schweiz. Zeitschrift für Geschichte, 30, 1980, S. 246 ff.

schweizerische Wirtschaftsvertreter, aber auch aus verschiedenen politischen Lagern im eigenen Lande, so durch schweizerische Gewerkschaftsvertreter beim Internationalen Gewerkschaftskongress in London und durch die graue Eminenz des schweizerischen Nachrichtendienstes, Hans Hausmann. So verschiedenartig diese «Lobby» zusammengesetzt und motiviert war, so einheitlich argumentierte sie insofern, als sie die Notwendigkeit und Dringlichkeit normaler Beziehungen zur tschechoslowakischen Regierung mit der noch viel wichtigeren und dringenderen Anknüpfung von Beziehungen zur UdSSR begründete. Benes – so wurde argumentiert – sei der geeignete Mann, in Moskau für die Schweiz einzutreten, die Tschechoslowakei werde ein «interessanter Beobachtungsposten und diplomatischer Kreuzungspunkt» zwischen Ost und West;⁹³ auch gelte es dort grosse schweizerische Wirtschaftsinteressen zu wahren, die umso wichtiger seien, als die Tschechoslowakei über ein sehr bedeutendes, weitgehend unzerstörtes Wirtschaftspotential verfüge. Zudem werde Benes in Moskau auch über eine tschechoslowakisch-österreichische Zollunion verhandeln, durch welche die Schweiz direkt und massiv betroffen würde.

Die noch schlechten bzw. fehlenden Beziehungen zwischen der Schweiz und der UdSSR erscheinen aber nicht nur als Zielpunkt, sondern auch als Hindernis einer schnellen Normalisierung des Verhältnisses zur Tschechoslowakei. Deren Exilregierung forderte nämlich als Voraussetzung für die Wiederaufnahme von diplomatischen Beziehungen nicht nur ihre offizielle Anerkennung durch den Bundesrat, sondern den völligen Abbruch der Beziehungen zur Slowakei. Diese Bedingung, die Hartnäckigkeit, mit der sie verfolgt wurde und überhaupt eine zeitweilige allgemeine Zurückhaltung der Regelung Benes gegenüber den schweizerischen Vorstellungen waren nach übereinstimmenden Aussagen und Andeutungen beteiligter tschechoslowakischer und schweizerischer Diplomaten durch die Rücksicht auf den mächtigen russischen Bündnispartner begründet, welcher der Schweiz gerade die Unterstützung faschistischer Regierungen wie derjenigen in Bratislava vorwarf. Noch zwei Wochen nach dem Anerkennungsbeschluss intervenierte offenbar die UdSSR bei der Regierung Benes gegen die Normalisierung der Beziehungen zur Schweiz, weil das EPD in seinem entsprechenden Communiqué davon gesprochen hatte, dass die slowakische Vertretung in Bern vorderhand noch konsularische Funktionen ausüben könne.

Insgesamt wird man feststellen können, dass sich die Schweiz im Falle der

⁹³ Prag an EPD, 19. 1. 1945, E 2001 (D) 3, Bd. 67.

Tschechoslowakei zu einem Abweichen von ihrer bisherigen Anerkennungspraxis drängen liess im Bemühen um eine Anpassung an die militärischen und machtpolitischen Realitäten der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges, vor allem aber um aus ihrer aussenpolitischen Isolation auszubrechen und die unabdingbare Normalisierung ihrer Beziehungen zur Sowjetunion anzubahnen. Dabei spielte der sich anbahnende Ost-West-Gegensatz erst am Rande und höchstens indirekt eine Rolle. Mit ihrer eiligen Anerkennung versuchte die Schweiz wohl nicht zuletzt den relativ unabhängigen Kurs der Benes-Regierung zu fördern, der sich allerdings hauptsächlich auf den Bündnisvertrag mit der UdSSR vom 12. Dezember 1943 stützte. Auch hier wäre also wie im Falle Oesterreichs ein Bemühen der Schweiz erkennbar, gleichzeitig Brücken und Barrieren zwischen Ost und West aufzubauen.

Inwieweit die Anerkennung der Regierung Benes dem Zweck der Annäherung an die UdSSR auch wirklich dienlich war, das heisst ob dieser sich in Moskau für die Schweiz einsetzte, lässt sich nicht eindeutig feststellen, wohl aber bezweifeln. Jedenfalls aber dürfte es neben der relativ ungebrochenen Wirtschaftskraft der CSR und deren pfleglicher Behandlung durch die UdSSR nicht zuletzt dieser frühen Aufnahme der Beziehungen zu verdanken sein, dass die CSR in den ersten Nachkriegsjahren der einzige osteuropäische Staat war, mit dem die Schweiz verhältnismässig problemlose und bedeutende wirtschaftliche Beziehungen aufbauen konnte.⁹⁴

Insofern bildete die Anerkennung der tschechoslowakischen Regierung im Februar 1945 sogar einen kleinen Beitrag zum relativ freiheitlichen Kurs der CSR in den Jahren 1945–1948 und damit zu einer Aufweichung der Fronten des Kalten Krieges, die allerdings mit dem Prager Umsturz von 1948 einer umso stärkeren Verhärtung weichen musste. Die Gleichschaltung der CSR wurde denn auch von der schweizerischen Diplomatie als gravierende Bedrohung Westeuropas, als Zwang zur Integration in den Westblock und damit auch als existenzielle Gefährdung der schweizerischen Neutralität interpretiert.⁹⁵

⁹⁴ Vgl. W. Spahni, *Der Ausbruch . . .* (s. Anm. 11), S. 263.

⁹⁵ Lagebericht, März 1948; Paris an EPD, 25. 2. 1948/102 (vgl. Anm. 21).

4. Polen

Die Voraussetzungen für die Aufnahme normaler diplomatischer Beziehungen zu *Polen* waren 1945 für die Schweiz einfacher und komplizierter zugleich als im Falle der Tschechoslowakei. *Einfacher* waren sie insofern, als die Schweiz entsprechend ihrer Doktrin und Tradition die kriegsbedingten Veränderungen, das heisst die Zerschlagung und Aufteilung Polens nie anerkannt hatte. Sie hatte im Gegenteil trotz erheblichem deutschem Druck die Akkreditierung eines diplomatischen Vertreters der polnischen Exilregierung in Bern beibehalten, ja sogar erneuert und auch die polnische Exilregierung in Angers und London immer anerkannt, ohne allerdings ihren aus Polen zurückgezogenen, aber weiterhin bei der polnischen Regierung akkreditierten Gesandten nach Angers und London zu entsenden.⁹⁶

Komplizierter wurden die Beziehungen zu Polen 1945 dadurch, dass nicht wie in der Tschechoslowakei die Londoner Exilregierung die Macht im Lande übernahm, sondern die von der UdSSR gestützte und anerkannte sogenannte «provisorische Regierung Polens», die Ende 1944 aus dem Lubliner Komitee entstanden war und im Juni 1945 auf Druck der Westmächte durch Vertreter der Exilregierung und des inneren Widerstandes zur «Regierung der Nationalen Einheit» erweitert wurde. Kompliziert wurde die Normalisierung der Beziehungen der Schweiz zu Polen 1945 also von Anfang an durch die entstehende Front des Kalten Krieges, ferner durch das noch ungelöste Problem der Beziehungen zur Sowjetunion und durch spezielle Faktoren wie die Frage der polnischen Internierten in der Schweiz und die Affäre Katyn.

Bereits seit Februar 1945 bereiste ein Vertreter der provisorischen polnischen Regierung, Roman Przewanski, die Schweiz und warb hier sowie bei der Schweizer Gesandtschaft in Paris für eine Anerkennung seiner Regierung – sowie gleichzeitig für die Repatriierung der polnischen Internierten. Am 3. Juli 1945 beschloss der Bundesrat, die neue polnische Regierung anzuerkennen, sobald Grossbritannien und die USA dies getan hätten. Unmittelbar nachdem die drei Grossmächte am 5. Juli 1945 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der provisorischen Regierung der Nationalen Ein-

⁹⁶ S. dazu und zum folgenden v. a. E 2001 (D) 3, Bd. 66; EPD 1003 (Bericht und Dokumentation Feldscher zu den schweiz.-polnischen Beziehungen), speziell Bd. 1, 4 u. 5; vgl. Klarer, S. 191 f. u. 335; Hofer, S. 177 ff. mit weiteren Literaturangaben zur Kriegszeit.

heit bekanntgegeben hatten, teilte auch das EPD der Öffentlichkeit am 6. Juli lakonisch mit, der Bundesrat habe beschlossen, diese Regierung de jure anzuerkennen und die diplomatischen Beziehungen mit ihr aufzunehmen, womit die Anerkennung der polnischen Regierung in London ihr Ende finde. Damit wurden auch die Beziehungen zum bisherigen polnischen Geschäftsträger in Bern, Lados, abgebrochen. Dieser übergab seine Geschäfte dem bereits erwähnten de facto-Vertreter der neuen polnischen Regierung, der sich beim EPD Mitte Juli als solcher und gleichzeitig als Delegierter für Repatriierungsfragen eingeführt hatte und der vom Bundesrat am 1. Oktober 1945 aufgrund eines Beglaubigungsschreibens als polnischer Geschäftsträger akkreditiert wurde. Bereits am 23. Oktober empfing der Bundesrat den definitiven polnischen Gesandten Putrament zur Entgegennahme seines Beglaubigungsschreibens.

Etwas weniger zügig erfolgte die Entsendung eines schweizerischen diplomatischen Vertreters in das kriegszerstörte Warschau. Da zunächst eine geeignete Person für diesen besonderen Posten gesucht werden musste, die notleidende Schweizer Kolonie in Polen aber dringend des Schutzes bedurfte, wurde vorderhand die französische Regierung um die Vertretung der schweizerischen Interessen in Polen ersucht und Ende August nach Vorlage der französischen und polnischen Zustimmung damit betraut. Die Wahl Frankreichs als Schutzmacht mag durch die traditionell engen französisch-polnischen Beziehungen begründet sein, bedeutete aber im Schatten des sich anbahnenden Kalten Krieges auch ein Bekenntnis zum Westen. Der geeignete Vertreter für Warschau wurde schliesslich in der Person des sozialdemokratischen Basler Gerichtspräsidenten und Grossrats Anton Roy Ganz gefunden, der vom Bundesrat am 10. November 1945 zum Schweizer Gesandten in Polen ernannt wurde und Mitte Dezember mit einem polnischen Heimkehrerzug nach Warschau reiste. Ganz und sein nach Belgrad entsandter Amtskollege Eduard Zellweger waren die beiden ersten Sozialdemokraten und gleichzeitig diplomatische Aussenseiter unter den schweizerischen Missionschefs. Als solche erschienen sie dem um eine politische Öffnung und Anpassung bemühten Bundesrat offenbar besonders geeignet für die heikle Aufgabe, Beziehungen zu kommunistisch regierten und im sowjetischen Einflussbereich stehenden Staaten und vor allem zur Sowjetunion selbst anzuknüpfen.⁹⁷

⁹⁷ So auch nachträgliche mündliche Erläuterungen von A. R. Ganz vom 1. 3. 1985.

Primäre Aufgabe des Schweizer Gesandten in Warschau aber waren der völlige Neuaufbau einer diplomatischen Vertretung – im wörtlichen und übertragenen Sinn – sowie der Schutz der noch rund 2000 Schweizer in Polen – das hiess für die meisten unter ihnen angesichts der wirtschaftlichen und politischen Situation die Heimführung in die Schweiz. Neben der Tätigkeit der schweizerischen Gesandtschaft, aber durch deren Vermittlung liefen in den ersten Nachkriegsjahren umfangreiche Hilfsprogramme vor allem der Schweizerpende und des Schweizerischen Roten Kreuzes für die kriegsgeschädigte und notleidende polnische Bevölkerung.

Als Gegenbewegung zur Rückführung der Polen-Schweizer vollzog sich auch bereits im Schatten des Kalten Krieges in den Jahren 1945 und 1946 die Repatriierung der polnischen Internierten in der Schweiz.⁹⁸ Von den rund 11'000 Angehörigen der zweiten polnischen Division, die am 18. Juni 1940 als Bestandteil des 45. französischen Armeekorps in der Schweiz interniert worden waren, befanden sich gegen Kriegsende noch 8'300 in den Internierungslagern. Entsprechend einem formellen Begehren des Geschäftsträgers der polnischen Exilregierung vom 27. Februar 1945 sahen die zuständigen schweizerischen Behörden unmittelbar nach Kriegsende deren Rückführung nach Frankreich vor. Mehr als die Hälfte der Internierten reisten denn auch tatsächlich im Mai und Juni 1945 dorthin aus, freiwillig, wie betont wurde. Gegen die Rückführung nach Frankreich und für die Repatriierung nach Polen protestierten und warben schweizerische Linkskreise sowie Vertreter und Sympathisanten der provisorischen polnischen Regierung. Nach deren Anerkennung durch den Bundesrat am 6. Juli 1945 organisierten die eidgenössischen Behörden zusammen mit dem Repatriierungsvertreter der neuen polnischen Regierung den Transport derjenigen Internierten nach Polen, die dorthin zurückkehren wollten, und derjenigen, die von Frankreich nicht mehr aufgenommen wurden. 1950 befanden sich allerdings immer noch mehr als 4'000 Polen in der Schweiz. Während die Frage der Repatriierung der Internierten zeitweise das schweizerisch-polnische Verhältnis belastete, wurde über die Internierungskosten bis 1955 zwischen der Schweiz und Frankreich gestritten.

⁹⁸ Vgl. zur Interniertenfrage auch: Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte von Prof. Dr. Carl Ludwig, Bern, o. D. (1957); Bericht des Eidg. Kommissariats für Internierung u. Hospitalisierung 1940–1944, v. 30.6.1945, E 27/14469.

Zu einer zeitweiligen Trübung sowohl der schweizerisch-polnischen als auch der schweizerisch-russischen Beziehungen im Zeichen des Kalten Krieges führten 1947 auch parlamentarische Nachwehen des grauenhaften Massenmordes an 10'000 polnischen Offizieren bei Katyn, die sich im Genfer Kantonsrat abspielten. Der PdA-Abgeordnete Vincent hatte mit einer Interpellation vom 11. September 1946 die Kantonsregierung um Auskunft über die Mitwirkung des Genfer Gerichtsmediziners Professor François Naville an der Untersuchung des Verbrechens im Jahre 1943 ersucht. Naville hatte damals als einziger Vertreter eines achsenunabhängigen Staates, auf eigene Verantwortung, aber mit Zustimmung des EPD in der von der deutschen Regierung einberufenen Untersuchungskommission mitgewirkt, die zum Schluss kam, dass nur die Sowjetunion die Massenerschiessungen veranlasst haben konnte. Die Angelegenheit hatte 1943 zum Bruch zwischen der Sowjetunion und der polnischen Exilregierung geführt. Während Vincent nun 1947 im Genfer Kantonsrat die sowjetische Gegenthese einer deutschen Urheberchaft an dem Verbrechen vertrat, hütete sich der Genfer Staatsrat auf Anraten des EPD wohlweislich vor einer Stellungnahme in dieser äusserst heiklen Frage, offensichtlich um die UdSSR nicht zu verärgern. In einer Schlussbemerkung seiner Antwort an Vincent vertrat er bloss die Ansicht, dass nur die demokratisch gewählte Regierung eines freien Polen die Wahrheit betreffend Katyn erforschen könne. Schon nur diese Andeutung veranlasste scharfe Proteste des russischen und des polnischen Gesandten beim EPD, die jedoch abschlägig beschieden wurden. Obwohl schon damals aufgrund des von Naville mitunterzeichneten Gutachtens von 1943 bei den schweizerischen Behörden kaum mehr Zweifel bezüglich der sowjetischen Schuld an Katyn bestanden haben dürften, enthielt sich natürlich auch das EPD jeglicher materiellen Stellungnahme, um die Sowjetunion nicht zu provozieren.⁹⁹

Wichtigstes Element auch der schweizerisch-polnischen Beziehungen in den Nachkriegsjahren wurde jedoch der wirtschaftliche Austausch, der bald einmal mit der Frage der Nationalisierungsentschädigungen gekoppelt wurde.¹⁰⁰ Dank dem eminenten polnischen Interesse an Kohlenexporten und schweizerischen Waren und Krediten sowie dem entsprechenden Kohlenimportbedarf der Schweiz nach dem Ausfall der deutschen Lieferungen kam es schon am

⁹⁹ Betr. Katyn vgl. u. a. J. K. Zawodny, Zum Beispiel Katyn. Klärung eines Kriegsverbrechens, München 1971.

¹⁰⁰ S. dazu EPD 1003, Bd. 1 (Bericht Feldscher); vgl. auch W. Spahni, Der Ausbruch . . . (s. Anm. 11), S. 70 f., 82 f., 90–92.

4. März 1946 zu einem schweizerisch-polnischen Waren- und Zahlungsverkehrsabkommen, das in den folgenden Jahren mehrmals ergänzt und revidiert wurde. Trotzdem erreichte der schweizerisch-polnische Spezialhandel in den Jahren 1946–1950 nur 0,7–1,6 % der Einfuhren und 0,2–1,5 % der Ausfuhren der Schweiz, mit deutlich abfallender Tendenz ab 1948/49. Dies ist wohl unter anderem den beträchtlichen polnischen Liefer- und Transportschwierigkeiten sowie den sinkenden Weltmarktpreisen für Kohle, ganz allgemein aber der Verhärtung des politischen Klimas zuzuschreiben. Die langwierigen Verhandlungen über Nationalisierungsentschädigungen endeten zwar offiziell immerhin mit einem Entschädigungsabkommen vom 25. Juni 1949, das der Schweiz eine Globalentschädigung von 57,5 Millionen Franken zusprach, doch wurden die effektiven Auszahlungen an die Einzahlungen aus dem Erlös der polnischen Kohlenimporte in der Schweiz gebunden, so dass mit deren starkem Rückgang auch die Entschädigungen drastisch auf einen Bruchteil reduziert wurden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Anerkennung der neuen polnischen Regierung durch die Schweiz im Juli 1945 besonders deutlich und in doppelter Hinsicht im Schatten des Kalten Krieges erfolgte: Zum einen bildete die Entstehung dieser Regierung selbst einen der ersten Kulminationspunkte des Kalten Krieges, und zum anderen folgte die Schweiz in diesem Falle genau und unmittelbar der Anerkennungspraxis der drei westlichen Grossmächte und bekannte sich damit zum Westen. Gesamthaft litten die schweizerisch-polnischen Beziehungen trotz der traditionell engen und freundschaftlichen Verbindung zwischen den beiden Völkern nicht nur seit Kriegsende unter dem Ost-West-Gegensatz, sondern waren auch in den folgenden Jahren in stark zunehmendem Masse durch direkte und indirekte Auswirkungen des Kalten Krieges belastet.

5. Jugoslawien

Im Fall *Jugoslawiens* schienen sich die Belastungen der schweizerisch-tschechoslowakischen und der schweizerisch-polnischen Beziehungen bei Kriegs-

ende zu kumulieren.¹⁰¹ So wie die Schweiz die slowakische Regierung anerkannt hatte, hatte sie auch die von Deutschland und Italien gestützte kroatische Regierung 1941 de facto anerkannt, hatte ein Konsulat in Zagreb errichtet und einen Vertreter Kroatiens in Bern akkreditiert. Im Unterschied zu ihrer Haltung gegenüber der Slowakei verweigerte die Schweiz allerdings die de jure-Anerkennung Kroatiens trotz dessen eindringlichen Vorstellungen, mit dem Argument der ständigen Praxis, wonach man während der Dauer des Krieges keine kriegsbedingten völkerrechtlichen Statusänderungen de jure anerkennen könne. Dies verhinderte jedoch keineswegs den Abschluss eines schweizerisch-kroatischen Waren- und Zahlungsverkehrsabkommens am 10. September 1941, mit dem ein recht reger Wirtschaftsaustausch zwischen beiden Ländern, in diplomatischer Sprache «rapports de fait amicaux», begründet wurde.¹⁰² Die schweizerische Gesandtschaft in Belgrad war infolge der deutschen Besetzung 1941 in eine Konsularkanzlei umgewandelt worden, über die auch gewisse de facto-Beziehungen zur Besetzungsmacht unterhalten wurden.

So wie die tschechoslowakische und die polnische hatte die Schweiz aber auch die jugoslawische Exilregierung in London weiterhin anerkannt und ihren Vertreter in Bern beibehalten, ohne allerdings einen diplomatischen Vertreter bei ihr zu akkreditieren. Analog zu Polen übernahm jedoch nicht die Londoner Exilregierung, sondern der kommunistische Partisanenführer Tito die Macht in Jugoslawien, womit die Schweiz 1945 einmal mehr gezwungen wurde, das Pferd zu wechseln. Formell konnte man sich allerdings zu Recht auf den Standpunkt stellen, man habe die Beziehungen zu Jugoslawien nie unterbrochen. Das traf auch insofern zu, als die Schweiz als fast einziges Land ununterbrochen offiziell – und als Schutzmacht zum Beispiel für Grossbritannien und die USA – in Belgrad vertreten war. Zudem hatte die schweizerische Konsularkanzlei bereits vor Ende 1944 als einziges aktives Konsulat in Belgrad Beziehungen zu Titos Befreiungskomitee aufgenommen.¹⁰³ Erleichtert wurde der Schweiz die Anknüpfung von Beziehungen zur Tito-Regierung zudem durch die Tatsache, dass Titos «Volksbefreiungsarmee» und

¹⁰¹ S. zum folgenden E 2001 (D) 3, Bd. 66; vgl. Klarer, S. 166 ff., 193 f.; Hofer, S. 182 ff.

¹⁰² EPD an Bukarest, 16. 2. 1942, E 2001 (D) 3, Bd. 66.

¹⁰³ Belgrad an EPD, 7. 12. 1944, a. a. O.

das «Nationalkomitee zur Befreiung Jugoslawiens» zwar von den Alliierten seit 1943 unterstützt wurden, das Land aber weitgehend aus eigener Kraft befreit hatten. Die Anerkennung Jugoslawiens stand also zumindest von den aussenpolitischen Konstellationen her weniger direkt im Zeichen des Kalten Krieges als diejenige Polens.

Von den innenpolitischen Voraussetzungen her aber war der Ost-West-Gegensatz auch bei der Anerkennung Jugoslawiens von Anfang an spürbar: Zeitweise erheblich erschwert bis verunmöglicht wurden die Beziehungen zum Befreiungskomitee sowie die Tätigkeit der schweizerischen Konsularkanzlei in Belgrad, vor allem im Winter 1944/45, durch massive diplomatische und publizistische Angriffe der Titoisten gegen die Schweiz. Dieser wurde vorgeworfen, sie habe internierte Tito-Partisanen schlecht behandelt, sie dulde und fördere antititoistische Propaganda jugoslawischer Faschisten sowie faschistisches Fluchtkapital. Tatsächlich griffen Bundespolizei und Militärjustiz in der zweiten Jahreshälfte mit Verhaftungen, Hausdurchsuchungen etc. gegen politische Propaganda internierter Titoisten ein. Dieses Problem wurde zwar äusserlich anfangs 1945 durch den Abtransport dieser Titoisten nach Frankreich gelöst. Die Interniertenfrage trug aber weiterhin zur Belastung der jugoslawisch-schweizerischen Beziehungen bei. Das EPD selbst stellte in einem Schreiben an seinen Vertreter in Belgrad vom 19. Februar 1945 den Zusammenhang zum Kalten Krieg her, indem es feststellte, das Problem der titoistischen Internierten sei sehr delikat, denn es sei «intimement lié aux luttes idéologiques qui divisent actuellement le monde».¹⁰⁴

Eine weitere Erschwerung bestand darin, dass das Befreiungskomitee seine Anerkennung als einzig legitime Regierung forderte, während das EPD noch im Februar 1945 daran festhielt, die einzige international anerkannte jugoslawische Regierung sei diejenige König Peters in London. Noch im März 1945 berichtete der schweizerische konsularische Vertreter in Belgrad – unter Umgehung der über die diplomatische Post verhängten Zensur – von massiven Erschwerungen seiner Tätigkeit durch die titoistischen Behörden, die mit Sicherheit auch nach einem Uebereinkommen mit der Exilregierung Subasic die Oberhand im Land behalten werden. Das EPD hatte dementsprechend schon Ende Februar den noch in London weilenden Ministern von Subasic signalisieren lassen, die Schweiz sei bereit, zum gegebenen Zeitpunkt einen Gesandten nach

¹⁰⁴ A. a. O.

Belgrad zu entsenden. Am 9. März 1945 rapportierte der provisorische Schweizer Vertreter in Belgrad die Einsetzung des jugoslawischen Regenschaftsrates und die Bildung der neuen provisorischen Regierung Tito-Subasic, bestehend aus 28 Ministern, wovon 6 aus der Exilregierung. Er knüpfte an seinen Bericht die dringende Empfehlung, die Schweiz solle sich möglichst bald den Grossmächten anschliessen und diese Regierung anerkennen. Die Einsetzung des Regenschaftsrats durch König Peter II. und die Bildung der provisorischen Regierung wurden dem EPD auch durch die königlich-jugoslawische Gesandtschaft in Bern notifiziert, womit für den Bundesrat die Kontinuität gewährleistet und die formellen Voraussetzungen zur Anerkennung der neuen Regierung erfüllt waren.

Nachdem Mitte März 1945 die diplomatischen Vertreter der drei Westmächte nach Belgrad gezogen waren, ernannte die jugoslawische Regierung gegen Ende April 1945 einen neuen Gesandten in Bern. Gleichzeitig ersuchte das EPD in Belgrad um das Agrément für den bereits erwähnten ehemaligen Zürcher SP-Nationalrat und nunmehrigen Minister Eduard Zellweger. Am 4. Mai 1945 ernannte der Bundesrat Minister Zellweger zum Gesandten in Belgrad und anerkannte damit stillschweigend die Regierung Tito-Subasic. Dieses Vorgehen entsprach der These, wonach die schweizerisch-jugoslawischen Beziehungen über die jugoslawische Gesandtschaft in Bern und die schweizerische Vertretung in Jugoslawien gar nie unterbrochen waren. Aufschlussreich erscheint die Tatsache, dass die formale Normalisierung der diplomatischen Beziehung zu Jugoslawien noch unmittelbar vor Kriegsende und auch vor dem Abzug der Roten Armee aus Jugoslawien erfolgte. Offenbar wollte das EPD auch in Belgrad möglichst bald den abgerissenen Fäden nach Moskau wieder aufnehmen. Auch die Umwandlung Jugoslawiens in eine Republik Ende November 1945 änderte formal nichts an den jugoslawisch-schweizerischen diplomatischen Beziehungen.

Dass mit diesen formalen diplomatischen Beziehungen die faktischen, insbesondere wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Jugoslawien, aber auch das politische Verhältnis noch in keiner Weise normalisiert waren, versteht sich von selbst. Für das EPD waren allgemein-politische Erwägungen für die Anerkennungspolitik massgeblich, während spezifisch schweizerische wirtschaftliche Interessen in Jugoslawien seiner Meinung nach kaum bestanden. Von jugoslawischer Seite her bestanden offenbar gewisse Interessen an einer schweizerischen industriellen Aufbauhilfe. Jedenfalls besuchte bereits im März 1945 eine offizielle jugoslawische Handelsmission mit Einkaufs-

wünschen die Schweiz. Das politische Klima zwischen den beiden Staaten und damit auch die Haltung der Schweiz gegenüber einem wirtschaftlichen Austausch mit Jugoslawien waren aber anscheinend auch nach der offiziellen Anerkennung stark negativ geprägt von Informationen über die radikale innere Gleichschaltungspolitik Titos, die offenbar zu einem guten Teil von den immer noch zahlreichen antititoistischen Emigranten in der Schweiz, aber auch vom schweizerischen Gesandten in Belgrad stammten.

Insgesamt wird man am Fallbeispiel Jugoslawiens feststellen können, dass die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen 1945 auf formaler und ausenpolitischer Ebene dank geschicktem Taktieren mit der Kontinuitätsthese trotz verschiedenen Erschwernissen relativ reibungslos verlief, dass aber auch diese Beziehungen vor allem auf faktischer und innenpolitischer Ebene und indirekt über den neuralgischen Punkt der Flüchtlingspolitik, über die politische Agitation unter den- und um die jugoslawischen Internierten, schon seit 1944 durch die ideologische Ost-West-Auseinandersetzung belastet waren. Dass die Anknüpfung diplomatischer Beziehungen zur UdSSR ausgerechnet über Belgrad gelang, lag jedenfalls nicht an den – ziemlich kühlen – schweizerisch-jugoslawischen Beziehungen, sondern eher an der relativ unabhängigen, aber bis zum Kominform-Konflikt 1948 natürlich freundschaftlichen Stellung Jugoslawiens gegenüber der UdSSR sowie an den beteiligten Personen. Erst im Zusammenhang mit dem Kominform-Konflikt erhielt Jugoslawien – wie kurz darauf auch die Volksrepublik China – für die Schweiz eine neue und gesteigerte Bedeutung als von Moskau weitgehend unabhängige «Dritte Kraft» zwischen den Fronten des Kalten Krieges. Dem Kleinstaat Schweiz, dessen Neutralität durch die Zuspitzung des Ost-West-Gegensatzes substantiell gefährdet schien, musste jede solche Dritte Kraft willkommen sein. Im EPD erkannte man denn auch sehr bald diese Bedeutung Jugoslawiens und versuchte die Beziehungen zur Balkanrepublik zu intensivieren.

6. Israel

Ganz spezielle, von den bisher betrachteten Fallbeispielen abweichende und dennoch unter unserer Fragestellung typische Voraussetzungen bestanden für die schweizerische Anerkennungspraxis gegenüber dem jungen Staat *Israel*. Anders als bei den bisher behandelten Ländern handelte es sich hier

um einen neuen und nicht um einen nach meist kriegsbedingter Statusänderung wiedererstandenen Staat. Anders war auch die Stellung der Staatsgründung Israels im Kalten Krieg: Dieser hatte zum Zeitpunkt der Unabhängigkeits-Proklamation vom 14. Mai 1948 zumindest für Europa längst starke Fronten angenommen und mit den Prager Ereignissen vom Frühjahr 1948 einen Höhepunkt erreicht. Im Nahen Osten allerdings verliefen die Fronten und Entwicklungen politisch und zeitlich nicht unbedingt gleich wie in Europa. Primäre Kolonialmacht und damit Hauptexponent des Westens war hier eindeutig Grossbritannien. Die USA übernahmen nur zögernd und erst im Gefolge des Kalten Krieges von Grossbritannien die Führungsrolle in der Region, nachdem sie vorher oftmals zusammen mit der UdSSR die antikolonialistische Front gegen die Kolonialpolitik Grossbritanniens gebildet hatten. Der Sowjetunion, die anfänglich die britische Einflusszone im Nahen Osten anerkannt hatte, ging es im wesentlichen darum, den immer stärker dominierenden westlichen Einfluss in dieser Weltgegend einzudämmen, die bestehenden Konflikte zu ihren Gunsten auszunutzen und die arabischen Nationalbewegungen durch ihre vor allem propagandistische Unterstützung antiwestlich zu beeinflussen.

Der Nahe Osten war in erster Linie ein Konfliktherd nicht des Kalten Krieges, sondern der Entkolonisierung, des arabischen Nationalismus und des Zionismus. In zweiter Linie spielten natürlich strategische, wirtschaftliche und vor allem die Erdölinteressen insbesondere der westlichen Grossmächte eine wichtige Rolle. Erst in dritter Linie und mit einer entsprechenden Phasenverschiebung trat der Nahe Osten in den Schatten des Kalten Krieges. Dieser verschärfte und komplizierte die vorhandenen Konflikte, insbesondere den arabisch-israelischen, führte die USA in eine Führungsrolle und verdrängte den arabischen Nationalismus. Mit der Zeit beeinflusste natürlich auch der Nahostkonflikt die Ost-West-Auseinandersetzung ganz beträchtlich, so dass eine Art gegenseitiger Sogwirkung zwischen den beiden Konflikten entstand. Insgesamt aber blieb der Nahe Osten zunächst ein Hinterland des Kalten Krieges. In diesem komplizierten Spannungsfeld und damit zumindest indirekt im Schatten eines phasenverschobenen Kalten Krieges sind auch die Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel zu sehen.¹⁰⁵

Die Schweiz, die in Palästina durch ein bei der britischen Mandatarmacht akkreditiertes Konsulat in Jerusalem und durch eine Konsularagentur in Tel

¹⁰⁵ S. zum folgenden E 2001 (E) 1, Bd. 26; E 2001 (E) 1967/113, Bd. 155.

Aviv vertreten war, sondierte bereits vor der Proklamation Israels vom 14. Mai 1948 über ihre diplomatischen Vertretungen bei den wichtigsten Staaten nach deren Anerkennungs politik gegenüber dem entstehenden jüdischen Staat. Während die meisten westeuropäischen Staaten, insbesondere Grossbritannien, Zurückhaltung signalisierten, anerkannten die UdSSR und die osteuropäischen Staaten erwartungsgemäss und die USA überraschenderweise Israel umgehend. Nach Berichten der im allgemeinen gut informierten Schweizer Gesandten in Washington und London beschloss Truman die Anerkennung Israels kurzfristig und ohne Konsultation des State Departement, und zwar unter dem Druck von Andeutungen Weizmanns über mögliche russische Waffen- und rumänische Erdöllieferungen an Israel. Dies zeigt, wie nun der Kalte Krieg die Politik der Grossmächte auch im Nahen Osten bestimmte.¹⁰⁶

Auch das EPD und der Bundesrat wurden von verschiedener Seite zu einer baldigen Anerkennung Israels gedrängt, insbesondere von internationalen und schweizerischen jüdischen Kreisen, von der schweizerisch-palästinensischen Handelskammer und von der Partei der Arbeit, je nachdem mit moralischen, wirtschaftlichen oder politisch-ideologischen Argumenten. Demgegenüber legte das EPD seine Haltung vorerst Ende Mai 1948 auf Zurückhaltung und Abwarten fest, indem es in bemerkenswerter Offenheit betonte, die Anerkennung sei primär nicht ein völkerrechtliches, sondern ein politisches Problem. Es gehe darum, nicht mit einer verfrühten Anerkennung eine Partei im Nahostkonflikt zu begünstigen und negative Reaktionen der arabischen Staaten, insbesondere Aegyptens, zu provozieren, wo die Schweiz grosse Interessen, nämlich eine 1500köpfige Kolonie und entsprechende wirtschaftliche Anliegen zu verteidigen habe. In völkerrechtlicher Hinsicht sei zwar das Anerkennungskriterium der Effektivität, nicht aber dasjenige der Stabilität erfüllt. Statt einer Anerkennung Israels beschloss der Bundesrat kurzfristig sogar die Schliessung des Konsulats in Jerusalem wegen der kriegerischen Auseinandersetzungen und der «stossenden» Tatsache, dass Schweizer Bürger, die in der Haganah kämpften, mit ihrem Schweizer Pass den Schutz des Schweizerkonsulats anforderten.

Der neue jüdische Staat sondierte Anfang Juni 1948 ein erstes Mal diskret und indirekt über seinen Vertreter bei der UNO und dem IKRK in Genf nach der Anerkennungs bereitschaft des Bundesrats, indem er den grossen moralischen

¹⁰⁶ Washington an EPD, 20. 5. 1948; London an EPD, 25. 5. 1948, E 2001 (E) 1, Bd. 26.

Wert einer solchen Anerkennung für Israel betonte. Davon sowie von einem Privatbesuch des nachmaligen israelischen Staatspräsidenten Weizmann beim Zürcher Bankier Walter Bär wurde offiziell keine Notiz genommen. Auch ein zweites, offizielles und direktes Anerkennungsgesuch des israelischen Aussenministers vom 18. Juli 1948 wurde vom EPD nur inoffiziell und indirekt gegenüber dem offiziösen Vertreter Israels in Genf abschlägig beantwortet, nachdem der Bundesrat am 23. Juli auf Antrag des EPD beschlossen hatte, die Anerkennung zurückzustellen, bis sich die Lage im Nahen Osten geklärt habe und die westeuropäischen Staaten den gleichen Schritt zu tun gedenkten.

In den folgenden Monaten hielt sich das EPD über die Haltung insbesondere der westeuropäischen Staaten und natürlich über die Entwicklung in Palästina auf dem laufenden. Es wurde auch weiterhin von Befürwortern und Gegnern einer Anerkennung bedrängt, wobei sich vor allem die Schweizer Vertretung und Kolonie in Aegypten gegen eine Anerkennung Israels wandten. Besondere Sorgen in neutralitätspolitischer Hinsicht bereiteten den schweizerischen Behörden einerseits Meldungen, wonach die Schweizerische Nationalbank bei Transaktionen jüdischer Spendengelder und Waffenkäufe in der Höhe von 60 bis 70 Mio Dollar/Jahr für Israel aus den USA eine wesentliche Rolle spiele, und andererseits jüdische Propagandatätigkeiten und Waffenhandelsgeschäfte in der Schweiz. Während die Schweizerische Nationalbank die Sorgen des EPD weitgehend zertreuen konnte, ergaben die Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft beträchtliche pro-israelische Propaganda- und Vermittlungstätigkeiten für militärisches Personal und Waffen von Schweizern und Ausländern in der Schweiz. Das EPD widersetzte sich jeglichen Kriegsmaterialexporten nach dem Nahen Osten, und am 28. März 1949 verabschiedete der Bundesrat ein generelles Ausfuhrverbot für Waffen und Munition (mit Ausnahmen) sowie eine Bewilligungspflicht für übrige Kriegsmaterialexporte.

Noch Mitte Januar 1949 befürchtete das EPD heftige arabische Reaktionen auf eine schweizerische Anerkennung Israels und beharrte deshalb auf seiner abwartenden Haltung, bis die Anerkennung keine politische Bedeutung mehr im Sinne einer Begünstigung habe, wie betont wurde. Als sich jedoch in der zweiten Hälfte Januar 1949 eine französische und britische Anerkennung Israels abzuzeichnen begannen und gleichzeitig die israelisch-ägyptischen Friedensverhandlungen in Rhodos positiv zu verlaufen schienen, sah man sich im Bundeshaus zu einer Positionsänderung veranlasst und bereitete eine Anerkennung Israels vor, allerdings unter recht weitgehenden, für Israel geradezu erniedrigenden Bedingungen. Der Antrag des EPD, dessen Ausarbeitung am 21. Januar 1949 von Bundesrat Petitpierre in Auftrag gegeben und der am

25. Januar vom Bundesrat genehmigt wurde, sah vor, dass das EPD «zu gegebener Zeit», das heisst wenn ein israelisch-ägyptischer Waffenstillstand abgeschlossen sei oder aber mehrere westeuropäische Staaten die Anerkennung vollzogen hätten, Israel und gleichzeitig Transjordanien anerkennen solle. Zudem sollte von Israel – dies ein absolutes Novum in der schweizerischen Anerkennungspraxis – eine einseitige Meistbegünstigungserklärung für Aufenthalt und Niederlassung von Schweizerbürgern auf seinem Staatsgebiet verlangt werden. Die letztgenannte Bedingung wurde von Israel unter Vorbehalt des Gegenrechts akzeptiert, aber durch die faktischen Umstände hinfällig, da von den 250 Schweizerbürgern in Palästina 220 Doppelbürger waren. Während die Anerkennung Transjordaniens nachträglich nochmals hinausgeschoben wurde, sah sich das EPD bereits am 28. Januar 1949 gezwungen, die Anerkennung Israels vorzunehmen und dessen Genfer Vertreter sowie der Presse mitzuteilen, nachdem diese schon am 27. Januar die Anerkennung aufgrund einer Indiskretion hatte publizieren können. Die plötzliche Eile wurde im EPD ausserdem damit begründet, dass man vermeiden müsse, «am Schluss der Liste zu erscheinen» und dadurch einen unfreundlichen Eindruck gegenüber Israel zu machen. Die erwartete Protestnote der ägyptischen Gesandtschaft in Bern vom 4. Februar 1949 gegen die Anerkennung Israels wurde vom EPD mit dem Hinweis auf die ständige Nichteinmischungspraxis der Schweiz beantwortet, welche die Schweiz verpflichtet habe, zusammen mit der grossen Mehrheit der Staaten Israel zu anerkennen, da sonst der Eindruck einer Parteinahme gegen Israel entstanden wäre.

Unklarheit herrschte sowohl im EPD als auch in Israel darüber, ob es sich um eine *de jure* – oder bloss um eine *de facto* – Anerkennung handle. Entgegen den Vorschlägen des EPD, welches die offizielle Erklärung einer *de facto*-Anerkennung als widersprüchlich empfand, entschied sich Bundesrat Petitpierre unüblicherweise für eine ausdrückliche *de facto*-Anerkennung, weil die ungefähr gleichzeitig anerkennenden westeuropäischen Staaten sich auch mit einer solchen begnügten. Erst die im März 1949 erfolgte Gratulation des Vorstehers des EPD anlässlich der Wahl Weizmanns zum israelischen Staatspräsidenten wurde von beiden Seiten als *de jure*-Anerkennung interpretiert. Gleichzeitig wurde nun auch Transjordanien *de jure* anerkannt.

Ebenfalls erst im März 1949 – also *post festum* – beantwortete Bundesrat Petitpierre eine Interpellation von Nationalrat Werner Schmid vom 10. Juni 1948, die sich unter Bezugnahme auf die verzögerte Anerkennung Israels nach den Anerkennungskriterien des Bundesrates erkundigte. Der Vorsteher des EPD vermied es tunlich, auf die heiklen Fragen im Zusammenhang mit Israel einzugehen, und beschränkte sich auf eine allgemeine Darstellung der völker-

rechtlichen und politischen Aspekte der schweizerischen Anerkennungspraxis.¹⁰⁷

Auch nach der endlich erfolgten Anerkennung liess die Aufnahme bzw. Normalisierung der diplomatischen Beziehungen mit Israel weiterhin auf sich warten. Am 13. Mai 1949 beschloss der Bundesrat, vorläufig keine Gesandtschaft in Israel zu errichten, sondern die Konsularagentur in Tel Aviv in ein Konsulat umzuwandeln und durch Generalkonsul Ritter führen zu lassen, der im Juni sein Amt antrat. Ebenfalls im Mai 1949 lehnte der Bundesrat einen Wunsch der apostolischen Nuntiatur ab, die Bestrebungen um eine Internationalisierung Jerusalems aktiv zu unterstützen.

Die ersten Berichte von Generalkonsul Ritter aus Tel Aviv bringen unter anderem zum Ausdruck, dass die späte Anerkennung der Schweiz und die Verzögerung der Errichtung einer Gesandtschaft in Israel «eine gewisse traurig abgestimmte Verwunderung hervorgerufen» habe.¹⁰⁸ Zurückhaltung seitens der Schweiz signalisierten auch die abwartende Haltung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes in bezug auf einen Handelsvertrag mit Israel sowie die 1949 erfolgte Schliessung des Konsulats in Jerusalem. Die Vorlage und parlamentarische Behandlung einer Botschaft des Bundesrates betreffend Errichtung einer Gesandtschaft in Tel Aviv wurde – wohl nicht zuletzt aufgrund heftiger ägyptischer Demarchen – mehrmals hinausgeschoben, was wiederum den Unwillen Israels erregte. Erst am 29. September 1950 beschlossen die Eidgenössischen Räte die Errichtung einer Gesandtschaft in Tel Aviv, und erst am 22. Juni 1951 wurde mit Minister Otto Seifert der erste schweizerische Gesandte in Tel Aviv ernannt. Eine Woche später hinterlegte sein israelischer Amtskollege Minister Samuel Tolkowsky sein Beglaubigungsschreiben in Bern.

Nicht von ungefähr hatte gerade die Anerkennung Israels eine parlamentarische Intervention ausgelöst: Während sich der Bundesrat und das EPD bei den behandelten Anerkennungen europäischer Staaten 1945 meist bemühten, möglichst schnell zu handeln und den Anschluss nicht zu verpassen, befelegten sie sich im Falle Israels einer ausserordentlichen und auffälligen Zurückhaltung und Verzögerung der Anerkennung und der Aufnahme diplomatischer

¹⁰⁷ Protokoll des Nationalrats v. 24. 3. 1949: : E 1001 (C), Bd. 390, S. 112–119.

¹⁰⁸ Tel Aviv an EPD, 14. 8. 1949, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 155.

Beziehungen. Neben den genannten offiziellen Argumenten dürften dabei noch andere Motive mitgespielt haben, die nicht zuletzt mit dem Kalten Krieg zusammenhängen. Zum einen wurde Israel zu diesem Zeitpunkt nicht nur von den USA, sondern auch von der UdSSR unterstützt, und zum andern verfolgte man im Westen mit einer gewissen Beunruhigung die unverkennbar sozialistischen Modelle und Tendenzen im Innern Israels. Immer wieder tauchen in den Berichten der offiziellen Schweizer Vertreter im Nahen Osten Meldungen über kommunistische Propaganda in Israel, über die «ganz nach kommunistischen Vorbildern gestaltete Organisation der Kibbutzen» und über eine Anlehnung Israels an die Ostblockstaaten auf.¹⁰⁹ Aussen- wie innenpolitisch schien also die Stellung Israels gegenüber der Front des Kalten Krieges nicht geklärt, vielmehr drohte eine – damals noch durchaus realistische – Ost-Orientierung Israels. Dies dürfte dem Bundesrat mindestens ebenso Sorgen bereitet haben wie die befürchteten – und dann auch in zwar geringerem Masse eingetroffenen negativen Reaktionen der arabischen Staaten auf die Anerkennung Israels. Zumindest insofern steht auch die verzögerte Anerkennung Israels im Schatten des Kalten Krieges.

7. China

Die Voraussetzungen für die Anerkennung der Volksrepublik *China* durch die Schweiz Ende 1949/Anfang 1950 waren einerseits durch die Ereignisse auf dem fernöstlichen Kriegsschauplatz und die innerchinesische Entwicklung der Nachkriegsjahre, andererseits aber durch die gegen Ende der vierziger Jahre feststellbare Verhärtung und Verlagerung des Ost-West-Gegensatzes von Europa nach Asien gegeben, die wir bereits für den Nahen Osten angedeutet haben.¹¹⁰

¹⁰⁹ Z. B. Tel Aviv an EPD, 19. 11. 1949/1; Beirut an EPD, 18. 4. 1950/2 (vgl. Anm. 21).

¹¹⁰ Für die Zeit bis 1945 s. E 2001 (D) 3, Bd. 64; Botschaft des Bundesrats v. 7. 9. 1945 (vgl. Anm. 12); vgl. Klarer, S. 207 f.; H. Dubois, *Die Schweiz und China*, Bern 1978 (Schweizer Asiatische Studien, Studienheft 1).

Während des Zweiten Weltkrieges hatte die Schweiz die von Japan eingesetzte Nanking-Regierung zwar nicht offiziell anerkannt, mit ihr aber seit Anfang 1943 offiziöse de facto-Beziehungen über das schweizerische Generalkonsulat in Shanghai unterhalten, dessen Leiter seit 1937 den Titel eines Geschäftsträgers führte. Dies wurde mit den bedeutenden schweizerischen Interessen im japanisch besetzten Südchina, insbesondere in Shanghai, begründet. Zu der chinesischen Zentralregierung in Tschungking bestanden trotz offizieller Anerkennung praktisch keine Beziehungen, da sich in deren Einflussgebiet nur rund zwanzig, meist in der Mission tätige Schweizerbürger aufhielten und da man mit solchen Beziehungen japanische Repressalien gegen die Vertretung in Shanghai und die dort konzentrierte Schweizer Kolonie zu provozieren befürchtete.

Am 27. Juli 1945 beschloss der Bundesrat, mit der chinesischen Regierung über den Verzicht auf die alten Exterritorialitätsrechte und damit zusammenhängende Fragen zu verhandeln, und am 7. September 1945 beantragte er dem Parlament die Errichtung einer Gesandtschaft am künftigen Sitz der chinesischen Regierung. Dies wurde mit der künftigen weltpolitischen Bedeutung Chinas und mit gegenseitigen grossen Handelsinteressen, aber auch mit der Wichtigkeit kultureller Beziehungen zum «Reich der Mitte» begründet.¹¹¹ Nachdem die Eidgenössischen Räte die entsprechende Bewilligung erteilt hatten, seit November 1945, war die Schweiz bei der Kuomintang-Regierung durch Minister Henry de Torrenté im Rang eines Gesandten vertreten, der seinen Sitz zunächst noch in Shanghai und ab 1946 in Nanking hatte.¹¹² Der im Mai 1948 zum Nachfolger de Torrentés ernannte Minister Karl von Jenner trat sein Amt infolge des chinesischen Bürgerkrieges bereits nicht mehr an. Anfang 1949 wurde zwar noch ein Geschäftsträger a. i. nach Nanking entsandt. Als jedoch die Regierung Tschiang Kai-schek sich im Februar 1949 nach Canton und im Dezember desselben Jahres nach Formosa zurückzog, ordnete das EPD zunächst das Verbleiben des schweizerischen Geschäftsträgers in Nanking (zusammen mit 17 weiteren Postenchefs), sodann im Oktober 1949 die Schliessung dieser Gesandtschaft und die Rückkehr des

¹¹¹ Botschaft v. 7. 9. 1945, a. a. O., S. 20. Der Verzicht auf die Exterritorialitätsprivilegien wurde in einem Abkommen vom 13. 3. 1946 festgelegt.

¹¹² S. zum folgenden E 2001 (E) 1967/113, Bd. 154; H. Dubois, a. a. O.; vgl. auch H. Keller, Chou En-Lai und unsere Beziehungen zur Volksrepublik China, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 32, 1982, S. 574–580.

Geschäftsträgers in die Schweiz an. Während die Kuomintang-Regierung am 19. Januar 1949 das EPD ersuchte, ihr seine Vertretung nach Canton folgen zu lassen, schlug der schweizerische Geschäftsträger in Nanking bereits am 21. Januar 1949 dem EPD in realistischer Lageeinschätzung einen günstigen Hauskauf in Peking vor.

Einen Monat später, am 20. Februar 1949, verlegte die kommunistische Regierung ihren Sitz nach Peking, und am 1. Oktober 1949 erfolgten dort die Proklamation der Volksrepublik China und die Wahl der Zentralen Volksregierung unter Mao Tse-tung. Die offizielle Mitteilung dieser Regierungsbildung und gleichzeitig die Einladung zur Anerkennung vom 4. Oktober 1949 erreichte den schweizerischen Geschäftsträger in Nanking kurz vor seiner Abreise und wurde auf Veranlassung des EPD mit einer knappen Empfangsbestätigung beantwortet, die keineswegs einer Anerkennung gleichkommen sollte. Bereits am 16. Juni 1949 aber hatte der schweizerische Geschäftsträger a. i. in Nanking dem EPD mitgeteilt, es seien eigentlich ausser der formalen Bildung einer kommunistischen Regierung alle Bedingungen für die Anerkennung des kommunistischen China erfüllt und die Wirtschaft dränge auf baldige Anerkennung. Am 7. Oktober 1949 ermächtigte denn auch der Bundesrat gemäss einer Notiz von Bundesrat Petitpierre – ohne den sonst üblichen formellen Antrag – das EPD, die kommunistische chinesische Regierung anzuerkennen, sobald zwanzig bis dreissig Staaten dies getan hätten, und zwar im Dringlichkeitsfalle wiederum ohne formellen Antrag und Bundesratsbeschluss. Gleichzeitig genehmigte er unter Vorbehalt der sowjetischen Zustimmung merkwürdigerweise die Vertretung der nationalchinesischen Interessen in Moskau. Die abwartende Haltung des Bundesrates wurde vom EPD auf die lapidare Formel gebracht, man wolle weder unter den Ersten noch unter den Letzten sein . . . Chinakenner im EPD drängten allerdings mit den Argumenten der wirtschaftlichen Interessen und der ausserordentlichen chinesischen Empfindlichkeit auf möglichst baldige Anerkennung. Eine ebenfalls auf baldige Anerkennung drängende Kleine Anfrage des Genfer PdA-Nationalrates Nicole wurde vom Bundesrat dilatorisch beantwortet. Mitte Dezember 1949 kündigte Grossbritannien vertraulich seine baldige Anerkennung der Volksrepublik an und knüpfte daran den Wunsch nach einer «Anerkennungslawine» anderer Staaten. Daraufhin liess Bundesrat Petitpierre einen entsprechenden Bundesratsbeschluss für Anfang Januar 1950 vorbereiten.

Am 17. Januar 1950 schliesslich entschied der Bundesrat endgültig, nochmals ohne formellen Departementsantrag, die kommunistische Regierung Chinas anzuerkennen und die diplomatischen Beziehungen mit ihr aufzu-

nehmen. Die Schweiz anerkannte damit die Volksrepublik, nachdem rund zwanzig Staaten, darunter der Ostblock, Indien und Pakistan, Grossbritannien und die skandinavischen Länder, diesen Schritt vollzogen hatten, aber vor den meisten westlichen Staaten. Dieser Entscheid wurde Ministerpräsident Mao durch ein Telegramm Petitpierres vom gleichen Tag ausdrücklich notifiziert und gleichzeitig veröffentlicht. Mit dem Telegramm wurde die Regierung Maos als alleinige Vertretung des chinesischen Staates anerkannt, entsprechend einem schon am 27. Oktober 1949 departementsintern festgelegten Grundsatz, wonach die Anerkennung der kommunistischen Regierung den Abbruch der Beziehungen zur nationalchinesischen Regierung bedeute. Am 20. Januar 1950 wurde die nationalchinesische diplomatische Vertretung in Bern geschlossen. Erst nachdem das EPD am 6. Februar 1950 dem chinesischen Aussenminister Tschu En-lai die Ernennung des bisherigen schweizerischen Konsuls in Hongkong, Sven Stiner, zum Geschäftsträger a. i. in Peking telegraphiert hatte, erklärte auch das chinesische Aussenministerium seine Bereitschaft zur Aufnahme der Beziehungen, nicht ohne allerdings auf dem völligen Abbruch der Beziehungen zwischen der Schweiz und der «Restgruppe der reaktionären Kuomintang-Chinesen» sowie auf den Grundsätzen der Gleichheit, des gleichen Nutzens und der gegenseitigen Achtung der Souveränitätsrechte zu insistieren.¹¹³ Im Mai 1950 begab sich der provisorische schweizerische Geschäftsträger nach Peking. Nach langen, von chinesischer Seite recht hinhaltend geführten Verhandlungen über die Modalitäten der Aufnahme diplomatischer Beziehungen erfolgte im Dezember 1950 die Deponierung der jeweiligen Beglaubigungsschreiben durch den chinesischen Gesandten, Minister Feng, in Bern und durch den schweizerischen Gesandten, Minister Clemente Rezzonico, in Peking, womit die diplomatischen Beziehungen endlich normalisiert waren.

Von der relativ frühen Anerkennung profitierte offensichtlich auch der Handelsverkehr zwischen der Schweiz und der Volksrepublik China. Trotz staatlicher Planwirtschaft und sukzessiver Verstaatlichung ausländischer Unternehmen, trotz allmählicher Auflösung der Schweizer Kolonie in der Volksrepublik (1951 noch ca. 200 Personen) entwickelte sich der wirtschaftliche Austausch zwischen der Schweiz und China (inklusive Hongkong und Taiwan) zufriedenstellend: Die Ausfuhren, die 1943–1945 jeweils weniger als 1 Million Schweizerfranken und 1946–1949 je 50–59 Millionen betragen hatten,

¹¹³ Telegramm des stellvertretenden chinesischen Aussenministers an Bundespräsident Petitpierre v. 10. 2. 1950, abgedruckt in H. Dubois, a. a. O., S. 124.

stiegen 1950 auf 77 und 1951 auf 111 Millionen, wovon allerdings rund 2/3 nach Hongkong (und zum Teil von dort in die Volksrepublik) und ein kleiner Rest nach Taiwan gingen. Auch die Einfuhren stiegen von 1949 bis 1950 markant von 17,1 auf 57,6 Millionen.¹¹⁴

Im Gegensatz zur Entstehung Israels stand die Gründung der Volksrepublik China von Anfang an im Zeichen des Kalten Krieges. Dessen Schwerpunkt hatte sich schon vorher und vor allem im Zusammenhang mit dem chinesischen Bürgerkrieg sowie der Auseinandersetzung um Korea und Indochina von Europa nach Asien verschoben. Trotzdem handelte die Schweiz bei der Anerkennung der Regierung Mao Tse-tungs – wiederum im Gegensatz zum Fall Israel – relativ schnell, flexibel und keineswegs aus einer Position der Stärke, indem sie als einer der ersten westlichen Staaten das kommunistische China anerkannte. Dafür mögen verschiedene Faktoren bestimmend gewesen sein. In erster Linie handelte es sich, wie Bundesrat und Parlament schon 1945 erkannt hatten, bei China um eine kommende Weltmacht, mit der man sich möglichst bald arrangieren musste, unabhängig davon, ob einem das Regime genehm war oder nicht. In zweiter Linie spielten auch gegenüber China, wie ebenfalls schon 1945 betont worden war, wirtschaftliche Interessen vor allem in Südchina, d. h. eine beträchtliche Schweizer Kolonie in Shanghai sowie die Hoffnung auf neue Absatz- und Rohstoffmärkte, eine wesentliche Rolle.¹¹⁵ In dritter Linie schliesslich dürfte gegenüber China der Entwicklungsstand des Kalten Krieges eine Rolle gespielt haben, d. h. die Festigung der Ost-West-Front *und* der Stellung der Schweiz in der westlichen Welt. Aus dieser Stellung heraus dürfte man in der Schweiz gehofft haben, in China eine «Dritte Kraft» zu finden, so wie man dies zuvor schon in bezug auf Jugoslawien getan hatte. Die schweizerische Diplomatie erhoffte sich von einer «Dritten Kraft» neben den beiden Supermächten USA und UdSSR eine gewisse Milderung der neutralitätsrechtlichen und -politischen Probleme, vor welche sie durch die Zuspitzung des Kalten Krieges und durch ihre eigene faktische Integration in das westliche Weltwirtschaftssystem gestellt war. Die frühe Anerkennung der Volksrepublik China durch die Schweiz bedeutete in diesem Sinn auch den Versuch des neutralen Kleinstaates, aus den starren Fronten des Kalten Krieges und aus der Abhängigkeit von den USA auszubrechen. Als solcher wurde er auch vom kommunistischen China

¹¹⁴ H. Dubois, a. a. O., S. 91 f., 129.

¹¹⁵ Aktennotiz Minister Zehnder v. 5. 10. 1949, E 2001 (E) 1967/113, Bd. 154.

mehrmals gewürdigt und ermöglichte er auch eine aktive Rolle der Schweiz als Vermittlerin im Korea- und Indochina-Krieg.

Auch die Anerkennung der Volksrepublik China durch die Schweiz erfolgte also im Schatten des Kalten Krieges, allerdings im länger gewordenen Schatten eines zugespitzten, verlagerten und sich wandelnden Ost-West-Gegensatzes und im nicht ganz erfolglosen Bestreben, diesem Schatten zumindest teilweise zu entfliehen. Insofern aber, als die Schweiz von ihrer politischen, sozialen und wirtschaftlichen Struktur und Zugehörigkeit zum Westen her selbst ein Faktor des Kalten Krieges war, musste dieser Fluchtversuch Illusion bleiben. Das drückte sich zum Beispiel in zeitweise heftigen schweizerischen Pressekampagnen gegen das kommunistische China aus.

8. Zusammenfassung

Versuchen wir das Ergebnis unserer Fallstudien zur Anerkennungspraxis der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg stichwortartig festzuhalten:

1. Die Akten des EPD zu dieser Anerkennungspraxis sind wie die Politischen Berichte aufschlussreich für die Perzeption des Kalten Krieges. Vor allem aber dokumentieren sie die aktive und reaktive Haltung der schweizerischen Diplomatie zum Ost-West-Gegensatz, d. h. die konkreten Massnahmen, Folgerungen und Interpretationen des neutralen Kleinstaates.
2. Der Kalte Krieg erscheint im Lichte der schweizerischen Anerkennungspraxis zwar ebenso wenig wie in den Politischen Berichten als seit Kriegsende irreversibler und kontinuierlicher Prozess. Der Ost-West-Gegensatz stellt sich jedoch in den Anerkennungsakten im allgemeinen früher und schärfer dar als in den Politischen Berichten, d. h. die praktische und aktive Aussenpolitik des EPD ging eher von einer Spaltung der Welt aus als die theoretische und passive Lageanalyse der Schweizer Diplomaten im Ausland.
3. Die Akten zur schweizerischen Anerkennungspraxis nach 1945 zeigen – analog zu den Politischen Berichten – strukturelle Voraussetzungen der schweizerischen Aussenpolitik auf, und zwar sowohl auf der Ebene der Innenpolitik, des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, als auch auf der

Ebene der internationalen Beziehungen. So erscheint die liberale und kapitalistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Schweiz als wichtiger Faktor für eine relative frühe und eindeutige Integration in das westliche Weltwirtschaftssystem, welches wiederum einen wesentlichen Faktor der Polarisierung bildet. Die Anerkennungsakten dokumentieren die Tendenz zur wirtschaftlichen Integration in den Westen deutlicher und früher als die Politischen Berichte.

4. Wie in der politischen Berichterstattung bekommt der Kalte Krieg auch in den Akten zur schweizerischen Anerkennungspraxis nach 1945 sehr unterschiedliches objektives und subjektives Gewicht und Gesicht. Dabei kann festgestellt werden, dass sich die Schweiz desto «westlicher» verhielt, je deutlicher der Partnerstaat im Spannungsfeld des Kalten Krieges lag (z. B. Polen), und desto «neutralere», je marginaler oder spezifischer die internationale Stellung des Gastlandes im Verhältnis zum Ost-West-Gegensatz war (z. B. China).
5. So polykausal der Kalte Krieg in der politischen Berichterstattung der Schweizer Diplomaten erscheint, so vielschichtig präsentiert sich die schweizerische Aussenpolitik gegenüber dem Kalten Krieg in den Anerkennungsakten. Zwar bildet die traditionelle Neutralitätspolitik weiterhin eine wichtige Richtschnur auch für die Anerkennungspraxis, vor allem wenn es darum geht, durch die Unterstützung unabhängiger Kräfte die eigene neutrale Stellung zwischen den Blöcken zu verbessern (z. B. Oesterreich und Tschechoslowakei). Im übrigen aber erfährt die Neutralitätspolitik gerade in der Anerkennungspraxis mannigfache Relativierungen durch machtpolitische und strategische Realitäten, wirtschaftliche und kulturelle Verflechtungen, politische und ideologische Abhängigkeiten.
6. Auch die Interdependenz der weltpolitischen Konfliktgebiete und -Ursachen kommt in den Anerkennungsakten ebenso wie in den Politischen Berichten zum Ausdruck. Dabei stellt sich natürlich die Frage nach der Kohärenz der schweizerischen Anerkennungspraxis. Die ausgewerteten Anerkennungsakten sprechen durchaus für eine solche Kohärenz im Sinne einer Berücksichtigung der weltpolitischen Interdependenzen, auch wenn oft scheinbar sehr lokalbedingt, kurzfristig und pragmatisch gehandelt wird.
7. Die Anerkennungsakten dokumentieren – wie die politische Berichterstattung – die Interdependenz zwischen Innen- und Aussenpolitik. Beispiele dafür bilden die systembedingte Tendenz der Schweiz zur wirtschaftli-

chen Integration in die westliche Welt und die Neutralisierung einer um Blockunabhängigkeit bemühten Anerkennungspraxis durch wiederum systembedingte wirtschaftliche, ideologische und kulturelle Reserven, wie wir sie etwa in den Fällen Jugoslawien und China festgestellt haben.

In diesem Bereich wird am deutlichsten, dass die Schweiz nicht nur Objekt, sondern auch Subjekt des Kalten Krieges war – und wohl auch heute noch ist.

Résumé

La présente étude entend fournir une contribution à l'histoire suisse contemporaine depuis 1945, jusque-là quelque peu négligée par la recherche.

Dans un premier chapitre, elle tente de rendre compte de l'état de la recherche sur les origines de la Guerre froide de même que sur les plus importants problèmes de la politique extérieure suisse de l'Après-guerre. Elle indique des possibilités de recherches, fondées sur les sources, pour l'étude de ce thème, dans une perspective suisse surtout, et donne un aperçu des principaux fonds des Archives fédérales qui entrent en considération.

Les chapitres deux et trois constituent des études de cas sur le problème de la perception de la Guerre froide et sur la politique extérieure de la Suisse dans l'immédiat Après-guerre. Le chapitre deux montre comment les hommes de l'appareil diplomatique du petit Etat neutre ont décrit et jugé les origines et le déroulement de la Guerre froide. Le chapitre trois, se fondant sur la pratique suisse en matière de reconnaissance des Etats, montre comment la formation des blocs a influencé la politique extérieure et renforcé la tension entre la maxime traditionnelle de neutralité en politique extérieure et les contraintes économiques qui poussaient la Suisse vers le bloc occidental en formation.

La perception de la Guerre froide telle qu'elle apparaît dans les rapports des diplomates suisses peut être résumée de la façon suivante:

Le conflit Est-Ouest n'a pas été compris comme un processus délibéré, continu, voire irréversible depuis la fin de la guerre, mais on a enregistré diverses ruptures, des phases, des temps d'accélération ou de pose, avant de recon-

naître peu à peu une polarisation évidente dans le développement de la situation internationale. Les rapports politiques des diplomates suisses ouvrent en outre des perspectives sur les problèmes structurels du monde international étatique. Ils contiennent de multiples essais d'explication se référant à la politique de puissance ou à la nature idéologique, économique et stratégique du conflit sans fixer toutefois de priorités bien nettes. Ils donnent de précieux renseignements sur l'interdépendance générale tant des divers conflits internationaux et des régions en cause que des politiques intérieure et extérieure des Etats impliqués. La valeur de ces rapports pour la recherche historique varie naturellement selon les capacités, les contacts, l'affectation géographique, etc., des diplomates. La différence des jugements est empreinte du même subjectivisme que toutes les thèses sur les origines de la Guerre froide.

Les études de cas relatives à la pratique suisse de reconnaissance des Etats après la Seconde Guerre mondiale présentent dans l'ensemble le tableau suivant:

Les archives du Département politique fédéral entrant en considération donnent, comme les rapports politiques des diplomates suisses, beaucoup d'informations sur la perception de la Guerre froide; mais ils montrent avant tout le côté actif de la diplomatie suisse dans l'antagonisme Est-Ouest. Dans les documents relatifs aux questions de reconnaissance, c'est-à-dire dans la politique extérieure concrète, la Guerre froide apparaît plus tôt et de manière plus accusée que dans les rapports politiques, c'est-à-dire dans l'analyse théorique. La pratique en matière de reconnaissance reflète les conditions structurelles de la politique extérieure suisse, en illustrant, par exemple, la tendance, conditionnée par le système, vers une intégration rapide et manifeste dans le système économique occidental. Plus l'Etat partenaire se trouvait dans le champ de tension de la Guerre froide, plus la Suisse adoptait une attitude «occidentale» en matière de reconnaissance. Inversement plus la position internationale de l'Etat en considération était marginale et particulière, plus elle se montrait «neutre». La politique de neutralité traditionnelle continuait certes à constituer un principe important valable aussi en matière de reconnaissance, mais, précisément dans cette question, elle subit de multiples inflexions dues à l'environnement politique, économique et stratégique. Comme les rapports politiques, les documents relatifs aux questions de reconnaissance illustrent de manière frappante l'interdépendance des zones de conflits dans le monde, de leurs causes, celle enfin des politiques intérieure et extérieure, même d'un petit Etat neutre comme la Suisse.

Compendio

Il presente studio, che ha lo scopo di dare un contributo per una migliore conoscenza della storia svizzera contemporanea dopo il 1945, si propone nel contempo di ampliare un settore ancora purtroppo largamente trascurato dalla ricerca.

Nel primo capitolo gli autori cercano di evidenziare lo stato attuale della ricerca sulle origini della guerra fredda e tocca i problemi più marcanti della politica estera svizzera di questo ultimo dopoguerra. Essi indicano, sulla scorta del materiale d'archivio, alcuni possibili filoni di ricerca per lo studio di questa problematica in una prospettiva essenzialmente svizzera e ci dà uno scorcio dei principali fondi utilizzabili depositati presso l'Archivio federale.

I capitoli due e tre trattano alcuni casi pratici relativi alla percezione della guerra fredda e alla politica estera elvetica del periodo corrispondente. Al capitolo due si cerca di mostrare come gli uomini e le strutture diplomatiche di un piccolo Stato neutro hanno interpretato, giudicato e descritto la nascita e gli sviluppi della guerra fredda. Il capitolo tre a sua volta prende in esame, come base di ricerca, la pratica svizzera in materia di riconoscimento degli Stati e illustra in che modo la creazione dei blocchi abbia influenzato le nostre scelte diplomatiche e accresciuto la tensione tra l'assioma tradizionale della neutralità in politica estera e le costrizioni economiche cui il nostro Paese si vedeva sottoposto da parte del blocco occidentale in formazione.

Alla luce dei rapporti del personale diplomatico svizzero, la presa di coscienza del fenomeno della guerra fredda può essere riassunto come segue:

La situazione conflittuale Est-Ovest non viene recepita come processo continuo, deliberatamente cercato, già irreversibile a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Si intravedono al contrario dei punti di rottura che si ripetono, delle fasi, dei tempi d'accelerazione e delle pause per poi giungere infine, in modo progressivo, ad una polarizzazione evidente della situazione internazionale successiva. I rapporti politici dei diplomatici svizzeri aprono, oltre a ciò, delle prospettive su problemi di carattere strutturale per quanto concerne la dimensione internazionale degli Stati. In tali documenti sono contenuti diversi giudizi e tentativi di spiegazione portati sulla politica egemonica o sulla natura insieme ideologica, economica e strategica del confronto tra i blocchi senza che tuttavia siano fissate delle priorità ben determinate. In tal modo ci vengono fornite preziose informazioni sull'interdipendenza generale esistente sia a livello di conflitti internazionali e di regioni implicate, sia nel

campo della politica interna ed estera degli Stati interessati. Il valore dei citati rapporti, per il ricercatore e per lo storico, varia naturalmente a seconda delle capacità, dei contatti, dell'assegnazione geografica, ecc. del personale diplomatico. Le discrepanze tra i vari giudizi presentano evidentemente il medesimo soggettivismo che distingue le diverse tesi circa le cause della guerra fredda.

Lo studio di casi concreti, risultanti dalla pratica svizzera in materia di riconoscimento degli Stati nel secondo dopoguerra, ci propone nel suo insieme l'immagine seguente:

I materiali d'archivio del Dipartimento politico federale che entrano in linea di conto offrono come i rapporti politici dei diplomatici una vasta informazione sulla percezione della guerra fredda, ma con una netta predilezione per gli aspetti attivi della nostra diplomazia nell'antagonismo Est-Ovest. Negli atti relativi ai problemi di riconoscimento, e quindi a livello di politica estera concreta, la guerra fredda si manifesta assai prima e in modo più marcato che nei rapporti politici, frutto di un'analisi teorica. La pratica di riconoscimento menzionata riflette le condizioni strutturali della politica estera elvetica ed illustra, tra l'altro, la tendenza, condizionata dal sistema, verso un'integrazione rapida e manifesta con le strutture economiche occidentali. Quanto più lo Stato partner veniva a situarsi nel vortice delle tensioni causate dalla guerra fredda, tanto più la Svizzera adottava un'atteggiamento «occidentale» per quanto concerne il riconoscimento. Inversamente, più la posizione internazionale dello Stato in considerazione risultava marginale e particolare, più il nostro Paese prendeva una posizione «neutra». La politica legata alla neutralità tradizionale continuava certo a costituire un principio basilare, valido anche in materia di riconoscimento, ma tuttavia proprio in tali questioni, essa doveva subire le molteplici inflessioni dettate dal clima politico, economico e strategico. Al pari dei rapporti politici, i documenti relativi ai problemi di riconoscimento mostrano, in modo evidente, il rapporto d'interdipendenza che si crea tra le zone toccate da conflitti politici, tra le cause stesse di tali conflitti e da ultimo tra la politica interna ed estera anche di un piccolo Stato neutro quale la Svizzera.

Die Schweiz und der Kalte Krieg

In	Studien und Quellen
Dans	Etudes et Sources
In	Studi e Fonti
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	11
Volume	
Volume	
Autor	Graf, Christoph; Maurer, Peter
Auteur	
Autore	
Seite	5-82
Page	
Pagina	
Ref. No	80 000 076

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.