

Die Schweiz und Schweden vor den Herausforderungen des Kalten Krieges 1945-1970 : Neutralitätspolitik, militärische Kooperation, Osthandel und Korea-Mission

Autor(en): **Flury-Dasein, Eric**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **54 (2004)**

Heft 2: **Aus der Ära des Kalten Krieges = Du temps de la guerre froide**

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-81363>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Schweiz und Schweden vor den Herausforderungen des Kalten Krieges 1945–1970

Neutralitätspolitik, militärische Kooperation, Osthandel und Korea-Mission

Eric Flury-Dasen

Summary

The bipolar world order of the cold war raised new challenges for Switzerland and Sweden as small neutral states in Europe. Compared to Switzerland, Sweden was opting for a more active foreign policy and entered the UN and the Council of Europe. Sweden interpreted its neutrality in a more flexible and pragmatic way; Switzerland wanted to defend a consequent policy of neutrality and tried to uphold the premises of international neutrality law. In a continuous process of fact-finding and policy development, the two states exchanged information, as they had to find their way and position between the two antagonistic blocs. The list of common topics discussed was long and included the entrance to the OEEC in the 1940's to the Vietnam policy in the 1960's. Switzerland and Sweden submitted to US pressure for reduction of their trade with East European states in 1951. However in 1953 they coordinated their opposition against renewed pressures of the United States. The two neutral states participated in the risky adventure of the Neutral Nations Supervisory Commission in Korea and synchronized their propositions and positions. By their engagement they were able to reach a positive re-evaluation of their previously suspected neutrality. In the 1960's the two bloc-free states began cooperating to uphold their armed security policy.

1 Einleitung

Anfang Oktober 1948 trafen der Vorsteher des Politischen Departements (EPD), Max Petitpierre, und der schwedische Aussenminister, Östen Undén, zu einem ersten informellen Treffen in Bern zusammen¹. Sie beschlossen, in Zukunft «(...) de procéder à des échanges de vues sur les problèmes qui pourraient se poser aux deux pays européens traditionnellement neutres (...) et de nous renseigner mutuellement sur l'attitude que nous prendrions à l'égard de requêtes et d'exigences dont nous étions l'objet de la part des vainqueurs de la guerre.»² Das gegenseitige Interesse an der von der anderen Regierung geübten Neutralitätspolitik hatten die beiden Aussenminister bereits im Vorfeld des Treffens geäußert. Undén zeigte sich ausserdem über die aussenpolitischen Reden Petitpierres zur schweizerischen Neutralität bestens informiert³. Die neutralitätspolitische Qualität und das Selbstverständnis als (west-)europäische Länder stellten also die Grundlage für ein engeres Zusammengehen der beiden Staaten dar. Alternative Beziehungen zu anderen neutralen Staaten bestanden kaum. Die Missachtung der Neutralität durch kriegführende Aggressoren im Zweiten Weltkrieg hatte eine Reihe von vormalig neutralen europäischen Staaten dazu geführt, die Sicherung der nationalen Souveränität in Bündnissystemen zu suchen. Diesen Weg waren die Benelux-Staaten gegangen, aber auch die skandinavischen Länder Norwegen und Dänemark. Die Aussenpolitik der nach der NATO-Gründung noch neutral verbliebenen Staaten wie Irland, Finnland und Schweden war für die Schweiz von unterschiedlichem Interesse⁴. Irland besass für die Schweiz wegen seiner wirtschaft-

1 Der Aufsatz basiert auf schweizerischem Archivmaterial. Der eindimensionale Quellenzugang wird durch die in den letzten Jahren stark gewachsene Literatur zur schwedischen Aussenpolitik im allgemeinen und zu spezifischen aussenpolitischen Problemstellungen im besonderen wettgemacht. Zum Forschungsstand vgl. A. Linderöth, «Schweden und der Juniaufstand 1953», in: Heiner Timmermann (Hg.), *Aufstand in der DDR. Der 17. Juni 1953, der Kalte Krieg und die internationalen Beziehungen*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Münster/Hamburg/London 2003. Die im Aufsatz zitierten Dokumente stammen aus dem Schweizerischen Bundesarchiv (BAR), ansonsten werden die Fundorte speziell ausgewiesen. Zum Schweizer Besuch Undéns vgl. E 2001(E)1970/217/82. Vallotton an Petitpierre, 8. 11. 1948, E 2800(-)1967/59/95.

2 Nicht publizierte Memoiren von M. Petitpierre zum Thema «Rôle de la Suisse, Suède–Autriche», September 1975, E 2800(-)1990/106/7. Bei diesen Memoiren handelt es sich vor allem um Fragmente, die stark auf den während seiner Amtszeit verfassten Gesprächsnotizen mit ausländischen Politikern und Diplomaten basieren.

3 Vallotton an Petitpierre, 8. 5. 1948, E 2800(-)1967/59/95. 1950 schenkte Vallotton dem schwedischen Aussenminister ein Exemplar von Edgar Bonjours «Geschichte der schweizerischen Neutralität». Undén an Vallotton, 6. 6. 1950, ebd.

4 Jürg M. Gabriel, «Die ungleichen Neutralen. Die amerikanische Politik gegenüber der Schweiz und Schweden zur Zeit der NATO-Gründung», *Beiträge und Berichte*, Forschungsstelle für Politikwissenschaft, Nr. 91, Dezember 1984.

lichen Zugehörigkeit zum britischen Commonwealth und seiner politischen Abhängigkeit von der britischen Krone nur ein bedingtes Interesse. Finnlands Aussenpolitik stand unter dem Zeichen starker Rücksichtnahme auf den sowjetischen Nachbarn. Österreich war besetzt und sollte erst mit der vollständigen Wiedererlangung aussenpolitischer Kompetenzen durch den mit den Alliierten vereinbarten Staatsvertrag von 1955 für die Schweiz zum relevanten Gesprächspartner aufsteigen. So blieb unter den neutralen Staaten nur Schweden übrig, das wirtschaftlich und politisch dem schweizerischen Staats- und Gesellschaftssystem nahe stand.

Die mündliche Übereinkunft der beiden Aussenminister blieb nicht ohne Folge. Zwischen den Vertretern der schweizerischen und der schwedischen Diplomatie stellten sich nun rege Kontakte zu den beide Länder interessierenden Fragen ein. Undén lud Petitpierre in Bern zu einem Gegenbesuch nach Stockholm ein; dieser kam jedoch jahrelang nicht zustande. Dafür trafen sie die nächsten Jahre auf Tagungen des Ministerrats der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) zusammen⁵. Im April 1956 reiste Undén nach Strassburg zu einer Sitzung des Europarats und machte in Bern einen Zwischenhalt. Ein knappes Jahr später flog Petitpierre für einige Tage zu seinem ersten offiziellen Besuch auf bilateraler Ebene nach Stockholm⁶. Im Bundesrat waren einige Diskussionen notwendig, um die grundsätzliche Zurückhaltung der schweizerischen Regierung gegenüber Auslandsreisen zu überdenken und eine Ausnahme zu bewilligen⁷. Die beiden Aussenminister besprachen in Stockholm die Weiterführung der Korea-Mission der beiden Länder, die wirtschaftliche Integration Europas mit der EWG, die Zollpolitik sowie die Atombewaffnung und die Entwicklungshilfe⁸. Die EFTA-Gründung brachte es mit sich, dass der Vorsteher des Politischen Departements 1959 gleich zweimal in der schwedischen Hauptstadt weilte und mit Undén zusammentraf. Nach dem Rücktritt Petitpierres 1961 und Undéns 1962 setzten sich die Kontaktnahmen fort. An einer EFTA-Konferenz im November 1964 beschlossen die neuen Aussenminister Torsten Nilsson und Friedrich Traugott Wahlen

5 So etwa an der OECE-Ministerratstagung vom Februar 1949 in Paris. Vgl. Aktenedition zur schweizerischen Aussenpolitik *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (fortan DDS), 1945–1961, Bd. 17, Zürich 1999, Nr. 119 (DoDiS-4401). Die DoDiS-Nummern verweisen auf die Internet-Datenbank der DDS, wo die Dokumente als digitalisierte Quelle abgerufen werden können (<http://www.dodis.ch>).

6 Vom 31. 1.–3. 2. 1957.

7 U. Kaufmann, *Auslandsreisen der Schweizer Bundesräte 1919–1993. Die Gewöhnung an das Aussergewöhnliche*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Fribourg 1996.

8 Gesprächsnotizen Petitpierre 1956 und 1957, E 2800(-)1990/106/19.

ein offizielles Treffen für einen vertieften Meinungsaustausch zu Fragen der UNO, der EFTA und der Entwicklungshilfe, aber auch zu einer Zusammenarbeit der beiden Länder in Militärfragen, das dann auch im März 1965 in Bern stattfand⁹. Daraus resultierten im Januar 1967 der Gegenbesuch des 1965 gewählten neuen schweizerischen Aussenministers Willy Spühler. Die intensivierte militärische Zusammenarbeit wird durch den siebentägigen Besuch des Vorstehers des Militärdepartements (EMD), Paul Chaudet, im September 1966 unterstrichen, den der Verteidigungsminister Sven Anderson ein Jahr später mit einer Visite quittierte¹⁰. Einen vorläufigen Schlusspunkt unter diese ab 1965 verstärkte breitgefächerte Meinungsbildung und Zusammenarbeit bildete der offizielle Besuch des schwedischen Ministerpräsidenten Tage Erlander im April 1969 in Bern¹¹.

Aber nicht nur auf der Ebene der Aussenminister wurden die Beziehungen zwischen den beiden Ländern gepflegt. Eine weitere zentrale Rolle nahm Dag Hammarskjöld ein. Als langjähriger schwedischer Delegierter bei der OECE stellte sich schnell ein Vertrauensverhältnis zum schweizerischen Delegierten, Gérard Bauer, ein¹². Als Generalsekretär des schwedischen Aussenministeriums und ab Februar 1951 als Minister ohne Portefeuille, jedoch mit Schwerpunkt für europäische Fragen, traf er einige Male mit dem Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD, Alfred Zehnder, zusammen: «Im März 1951 lud mich Dag Hammarskjöld (...) offiziell nach Stockholm ein zur Besprechung einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit den ständig neuen Initiativen der OECE und der Europäischen Zahlungsunion. Seitdem sind wir gute Freunde geblieben.»¹³ Ein ebenso freundschaftliches Verhältnis stellte sich zu Max Petitpierre ein. Bereits im Oktober 1947 besuchte Hammarskjöld Petitpierre in Bern. Die zentrale Frage des Treffens bildeten die Vorarbeiten für die Gründung der OECE, an denen beide Länder teilnahmen. Hammarskjöld stellte weitgehende Übereinstimmung der beiden Länder in Fragen der zukünftigen Ausgestaltung der OECE fest. Aus diesem Grunde schlug er Petitpierre vor, inoffizielle Kontakte zu unterhalten, um sich bei Grundsatzfragen des Marshall-Planes und der

9 Vgl. E 2001(E)1978/84/979.

10 Vgl. E 2001(E)1979/28/12.

11 Vgl. E 2001(E)1980/83/594.

12 Zehnder an Hammarskjöld, 15. 5. 1948: «J'espère avec vous que les délégations suédoise et suisse continueront à poursuivre les contacts si heureusement établis et que d'un commun accord nous arriverons à trouver une solution satisfaisante aux problèmes aussi difficiles que complexes de la coopération économique européenne.»

13 Referat A. Zehnder, 16. 8. 1977, Bestand Alfred Zehnder, Archiv für Zeitgeschichte Zürich. Weitere Treffen fanden am 30. 9./1. 10. 1950, 8. 11. 1951, 6. 10. 1952 statt.

europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf dem Laufenden zu halten. Der schweizerische Aussenminister bestätigte das schweizerische Interesse am gegenseitigen Informationsaustausch, unterstrich aber die «absolute» Notwendigkeit des vertraulichen Charakters der Gespräche¹⁴. Als Minister ohne Portefeuille und späterer Generalsekretär der UNO war Hammarskjöld gern gesehener Gast in der Schweiz. Die meist inoffiziellen Treffen mit Max Petitpierre waren Themen wie die schweizerische Haltung zur UNO oder die neutralen Überwachungs- und Repatriierungskommissionen in Korea gewidmet. Anlass zum Meinungsaustausch waren dann auch die Genfer Konferenzen von 1954 und 1955. Das langjährige Vertrauensverhältnis zu Petitpierre war ausschlaggebend für Anfragen des UNO-Generalsekretärs für einen schweizerischen Beitrag in der Suez-Krise 1956 und der Kongo-Krise 1960¹⁵. Die schweizerischen Beobachter bei den Vereinten Nationen, August R. Lindt (1953–1956) und Felix Schnyder (1956–1960) führten regelmässig Gespräche mit dem UNO-Generalsekretär, wobei Hammarskjöld vielfach vertrauliche Einschätzungen zu internen UNO-Queeren und internationalen Krisenherden abgab¹⁶. Nicht zuletzt sind die häufigen Audienzen der jeweiligen Gesandten bzw. Botschafter bei den Aussenministern und Chefbeamten Indiz für das enge Vertrauensverhältnis der beiden Länder. Hinter den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges und den Nachbarstaaten folgten gleich darauf die schwedischen Gesandten, die am häufigsten im Bundeshaus West verkehrten.

Diese ausführliche Darstellung der Besuche vermittelt einen Eindruck der kontinuierlichen Kontakte, die eine gegenseitige Meinungsbildung ermöglichten oder gar zu gemeinsamen Positionsbezügen und Schritten führten¹⁷. In unserem Aufsatz geht es nun darum, die Intensität und Qualität dieser Beziehungen in ausgewählten Themenbereichen des Kalten Krieges zu analysieren. Nach einer Einleitung zur Neutralitätspolitik der beiden Länder sollen deshalb die militärische Zusam-

14 Gesprächsnotiz Petitpierre, 7. 10. 1947, E 2802(-)1967/78/11.

15 Nicht publizierte Memoiren von M. Petitpierre zu Dag Hammarskjöld, Mai 1982, E 2800(-)1990/106/24.

16 August R. Lindt, *Sardinenöl gegen Wodka. Erinnerungen eines Schweizer Diplomaten*, Freiburg i.Ue., Universitätsverlag, 1998, S. 76–79 sowie S. 205–219.

17 Mitnichten soll hier einem exklusiven Verhältnis der beiden Staaten das Wort geredet werden. Die Darstellung der Beziehungen ergibt sich aus schweizerischem Archivmaterial. Offen ist, ob das Studium der schwedischen Akten die gleiche besondere Stellung zur Schweiz unterstützen würde, wie in die umgekehrte Richtung. Die Beziehung zum britischen Foreign Office scheint für das schwedische Aussenministerium auf alle Fälle eine besondere Bedeutung eingenommen zu haben, DDS, Bd. 18, Nr. 86 (DoDiS-8158): «Comme indication générale, il suffit de partir de l'idée que la Suède consulte volontiers la Grande-Bretagne, tout en se réservant naturellement l'entière liberté de décision.»

menarbeit der beiden Neutralen, die Positionen im Ost-West-Handel und die gemeinsame Teilnahme der beiden Länder an der neutralen Überwachungskommission in Korea behandelt werden.

2 Die Neutralitätspolitik Schwedens und der Schweiz

Schweden und die Schweiz hatten beim Ausgang des Zweiten Weltkrieges einen schweren Stand. Ihre gegenüber Nazi-Deutschland betriebene Neutralitätspolitik hatte Schlagseite erlitten. In den Augen der Siegermächte war Neutralität zum Inbegriff der Anpassung, ja der Begünstigung und Profitgier geworden. Die Schweiz hatte dem Deutschen Reich als Drehscheibe für Devisen- und Goldgeschäfte sowie als Kreditgeberin gedient, Schweden hatte gar Truppen der deutschen Wehrmacht das Durchmarschrecht erteilt und damit Hitler-Deutschland die problemlose Invasion Norwegens ermöglicht.

Östen Undén und Max Petitpierre drückten nur schon aufgrund ihrer langen Amtsdauer der Aussenpolitik ihrer Länder ihren Stempel auf¹⁸. Im Jahr des Kriegsendes waren beide an die Spitze der Aussenministerien gewählt worden¹⁹. Die schwedische Arbeiterpartei stand uneingeschränkt hinter ihrem Aussenminister, ebenso die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz hinter dem Vorsteher des Politischen Departements. Während Undéns Aussenwirtschafts- und Finanzpolitik unter starker Kritik der bürgerlichen Parteien stand, wusste Petitpierre die grossen politischen Parlamentsfraktionen von links bis rechts in ausenpolitischen Fragen weitgehend hinter sich. Beide Aussenminister machten sich über die Einflussmöglichkeiten neutraler Kleinstaaten auf die internationale Politik keine Illusionen²⁰. Bei Undéns Besuch bei Petitpierre in Bern im April 1956 hielten sie fest: «Nous pensons l'un et l'autre que des petits pays comme la Suède et la Suisse ne sont pas en

18 Für eine Übersicht über die schwedische Neutralitätspolitik in der von uns behandelten Zeit, vgl. Charles Silva, «An introduction to Sweden and European integration 1947–1957», in: Michael Gehler, Rolf Steininger (Hg.), *Die Neutralen und die europäische Integration, 1945–1995*, Wien, Böhlau, 2000, S. 276–308, und Karl Molin, «The central issues of Swedish neutrality policy», in: *ibid.*, S. 271–275. Zur Schweiz vgl. Daniel Trachsler, *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952*, Zürich, 2002.

19 Zu Undén vgl. Michael F. Scholz, «Östen Undén und die DDR. Schwedische Deutschlandpolitik in den fünfziger Jahren», in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 41 (1993), Nr. 4, S. 391–417; zu Petitpierre vgl. Antoine Fleury, Marc Perrenoud, «Objectifs et problèmes de la politique étrangère (à travers les écrits de Max Petitpierre)» in: *Markus Feldmann (1897–1958). Bundesrat – Journalist – Tagebuchschreiber*, Schweizerisches Bundesarchiv (Dossier 13), Bern 2001, S. 103–123.

20 Linderoth, «Volksaufstand», S. 1.

mesure d'exercer une influence sur l'évolution de la politique générale et qu'il serait vain de leur part de vouloir prendre actuellement des initiatives, quelles qu'elles soient.»²¹

Trotz der übereinstimmenden Einschätzung der begrenzten aussenpolitischen Möglichkeiten eines Kleinstaates und der ähnlichen Ausgangslage am Ende des Zweiten Weltkrieges schlug Schweden in der sich neu konstituierenden Nachkriegsordnung und in der Frage des Beitritts zu internationalen und europäischen Organisationen einen anderen Weg als die Schweiz ein. Das skandinavische Land trat 1946 ohne Vorbedingungen den Vereinten Nationen bei, die Schweiz blieb gerade aufgrund ihres Neutralitätsvorbehalts der UNO fern. Ebenso zögerte Schweden nicht, 1949 dem frisch gegründeten Europarat beizutreten. Die Schweiz dagegen mied die zwischenstaatliche europäische Organisation, weil man im Politischen Departement befürchtete, dass sich der Europarat zu einer stark politisch orientierten Institution mit supranationalem Charakter entwickeln würde.

Gemeinsamkeiten ergaben sich demgegenüber im Ost-West-Konflikt. Beide Aussenminister waren daran interessiert, sich aus den Auseinandersetzungen zwischen den beiden Blöcken im Kalten Krieg herauszuhalten. Schweden betrieb eine flexible Politik der Nichtteilnahme an militärischen Allianzen. Die Allianzfreiheit Schwedens war eine selbstgewählte Politik, die weder in der Verfassung noch völkerrechtlich gesichert war. Schweden kann in der Nachkriegszeit deshalb völkerrechtlich nicht wie die Schweiz als ein dauernd neutraler Staat betrachtet werden, da das Land gegebenenfalls frei war, sich im Krieg für eine Militärallianz oder die Neutralität zu entscheiden²². Demgegenüber hatte die schweizerische Neutralität eine lange Tradition im internationalen Recht seit dem Wiener Vertrag von 1815, auch wenn die USA und die UdSSR die Neutralität nie anerkannt hatten. Doch obgleich die schweizerische Neutralität verglichen mit der schwedischen weit mehr juristisch als politisch begründet war, versuchten beide Aussenministerien, ihre Neutralitätspolitik bewusst so wenig wie möglich zu definieren, um den grössten Handlungsspielraum zu behalten und die Angriffsflächen von Gegnern zu reduzieren. Beide Aussenminister lehnten jede ideologische Neutralität ab. Vom politischen System her, aber auch kulturell und wirtschaftlich, müssen die beiden Staaten klar zum Westen gerechnet werden.

21 Gesprächsnotiz Petitpierre, 16. 4. 1956, E 2800(-)1990/106/19.

22 Jenö Stähelin, *die schwedische Neutralitätspolitik*, Nachlass R. Bindschedler JI. 223, Bd. 1, S. 18.

Undéns Aussenpolitik zeichnete sich in den ersten Nachkriegsjahren durch grosse Vorsicht aus. Zu Beginn der fünfziger Jahre wurde sie aber aktiver. Stellungnahmen zu Konflikten und damit die Gefahr, sich der Kritik der Parteinahme auszusetzen, wurden in Kauf genommen²³. Die Neutralität wurde schwedischerseits flexibler gehandhabt und hatte nicht den gleichen Stellenwert wie für die Schweiz²⁴.

Der Wechsel an der Spitze des schwedischen Aussenministeriums leitete eine Abkehr dieser zurückhaltenden Definition ein und auch im Politischen Departement standen die Zeichen auf – vorsichtige – Öffnung. Undén und Petitpierre hatten als Völkerrechtler den aussenpolitischen Spielraum eng definiert. Die Nichtjuristen Nilsson (1962–1971) und Wahlen, später Spühler (1965–1969) bewirkten Aufbrüche, offensiver auf der einen, gemässiger auf der anderen Seite. «Mit moralischem Sendungsbewusstsein, engen Beziehungen zur Dritten Welt, vergleichsweise grosszügiger Entwicklungshilfe und dem Streben nach einer Mittelstellung zwischen den beiden Supermächten erlangt das skandinavische Land während des Kalten Krieges eine internationale Stellung, die seine machtpolitische und – nicht geringe – wirtschaftliche Bedeutung weit überragt», so Thomas Maissen zum neuen aussenpolitischen Selbstverständnis Schwedens²⁵. Die schwedische Regierung liess es sich in den sechziger Jahren nicht nehmen, ethische Grundsätze in aussenpolitischen Stellungnahmen einzubringen²⁶. Trotz dieser hehren Absichten zielten die Stellungnahmen vorwiegend auf die Versäumnisse der Kleinstaaten, bei Grossmachtkonflikten hielten sich die Regierungsmitglieder zurück²⁷. Eine Ausnahme bildeten schwedische Angriffe auf die amerikanische Vietnampolitik, wie beispielsweise von Erziehungsmini-

23 Undén schlug im Sommer 1951 Petitpierre vor, der massiven Deportation von ungarischen Bevölkerungsteilen nicht tatenlos zuzusehen und eine gemeinsame Aktion bei der ungarischen Regierung zu starten. Der schwedische Aussenminister wollte diese humanitäre Aktion als Massnahme zur Respektierung der Menschenrechte sehen und schlug vor, denjenigen Ungarn Visa zu erteilen, die in Schweden und der Schweiz Verwandte besitzen würden. Zehnder an Petitpierre, 11. 7. 1951, E 2802(-)1967/78/11. Der Protest sollte nur durch die beiden Neutralen ausgesprochen werden, damit er nicht als NATO-Aktion mit anti-kommunistischer Spitze verwechselt werden könne. Das EPD zeigte kein Interesse, sich zu beteiligen.

24 Petitpierre, 6. 10. 1952, E 2800(-)1990/106/19.

25 Thomas Maissen, «Vom Umgang mit Deutschland – und mit der eigenen Geschichte. Aspekte eines Vergleichs zwischen Schweden und der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges», in: *Schweden, die Schweiz und der Zweite Weltkrieg: Beiträge zum Interdisziplinären Symposium des Zentrums für Schweizerstudien an der Universität Örebro*, 30. 9.–2. 10. 1999, hg. von Irène Lindgren und Renate Walder, Frankfurt a.M., P. Lang, 2001, S. 11–31, hier S. 18.

26 Stähelin, S. 31.

27 Ebd., S. 30.

ster Olof Palme. Die schwedische Regierung gewährte Nordvietnam ausserdem neben humanitären Hilfssendungen eine bedeutende Wiederaufbauhilfe, was im westlichen Ausland als Neutralitätsverstoss gewertet wurde²⁸. «Hand in Hand damit geht eine vermehrte Idealisierung der aussenpolitische Ziele des Landes, welche neutralitätspolitische Erwägungen in den Hintergrund drängt.»²⁹ Die Kritik an der Aussenpolitik der Weststaaten war zuweilen akzentuierter als an den Oststaaten, wenngleich auch 1956 und 1968 scharfe Stellungnahmen gegen kommunistische Diktaturen verfasst wurden. Gleich wie die schweizerische Regierung blieb die schwedische Exekutive bei Umwälzungen im geteilten Deutschland – Arbeiteraufstand 1953 in Ostberlin, Mauerbau 1961 – nahezu stumm, weil sich in Berlin hinter den Juniorpartnern Supermächte gegenüber standen³⁰. Der Abbau der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen armen und reichen Ländern und die Friedenspolitik entwickelten sich zum gängigen Forderungskatalog der schwedischen Regierung.

3 Militärische Zusammenarbeit der beiden Neutralen

Den beiden neutralen Staaten, die beträchtliche Anstrengungen unternahmen, um ihre Souveränität durch militärische Aufrüstung zu garantieren, stellte sich immer wieder die Frage einer möglichen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet. Kontakte zwischen neutralen Staaten waren den Supermächten in Ost und West neutralitätspolitisch weitaus einfacher zu erklären, als mit Ländern, die Militärallianzen angehörten. Gleichwohl stiess 1951 die Zustimmung der Militärbehörden der beiden Länder zu Fliegerübungen mit schwedischen Flugzeugen in der Schweiz sowohl innen- wie auch aussenpolitisch auf Widerstand. Mitglieder der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats meldeten Max Petit-

28 Ebd., S. 25. Nilsson begründete die Aktion mit der völkerrechtlichen Unklarheit über die Definition zwischen Bürgerkrieg – als der der Vietnam-Krieg gewertet wurde – und internationalen Konflikten.

29 Stähelin, S. 31.

30 Zu 1953, vgl. Linderoth, «Volksaufstand», und Eric Flury-Dasen, «Der Arbeiteraufstand vom Juni 1953: Wahrnehmung und Reaktionen der schweizerischen Regierung, der Bundesversammlung und der Presse», in: Heiner Timmermann (Hg.), *Juni 1953 in Deutschland. Der Aufstand im Fadenkreuz von Kaltem Krieg, Katastrophe und Katharsis*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen Bd. 110, Münster/Hamburg/London 2003, S. 130–163. Zu 1961 vgl. A. Linderoth, «Schweden und der Bau der Mauer», in: Heiner Timmermann (Hg.), *1961 – Mauerbau und Aussenpolitik*, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Bd. 102, Münster/Hamburg/London, 2002, S. 245–268, und Eric Flury-Dasen, «‘Zum Konzentrationslager gewordene Stadt’. Die schweizerische Haltung zur Berlin-Krise und zum Mauerbau 1958–1962», in: ders., S. 269–292.

pierre gegenüber ihre neutralitätspolitischen Bedenken an³¹. Der schliesslich inhibierte schwedische Fliegerbesuch hatte auch die sowjetische Propagandamaschinerie gegen die Militärpolitik Schwedens in Gang gesetzt. Der Grund lag jedoch nicht so sehr in den projektierten Übungen in der Schweiz als vielmehr in den tatsächlich durchgeführten militärischen Manövern der schwedischen Flugwaffe und Marine mit den NATO-Staaten Dänemark und Norwegen³². 1977 hatte sich die Lage entspannt. In der Détente-Phase setzten regelmässige Schiessübungen von mit Lenkwaffen bestückten schweizerischen Kampfflugzeugen in Schweden ein, was die Akzeptanz einer Zusammenarbeit unter Neutralen unterstreicht³³.

Als ungleich sensibler wurde in den 1950er und 1960er Jahren die Kooperation in der Atomenergieforschung betrachtet. Wissenschaftler einer Reihe kleinerer Staaten (Belgien, Holland, Schweden, Norwegen und die Schweiz) fanden sich Ende 1949 zusammen, um die engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kernphysik zu besprechen. Obwohl die Kernphysiker nicht durch ihre Regierungen mandatiert worden waren, rechnete man im Politischen Departement damit, dass Kontakte mit Wissenschaftlern aus Allianz-gebundenen Staaten Anstoss erregen würden³⁴. Die militärtechnischen Instanzen Schwedens und der Schweiz informierten sich im Bereich der Atomforschung seit Ende der 1940er Jahre gegenseitig über den aktuellen Stand ihrer Atomenergieforschung³⁵. Bis zur Aufgabe der Pläne Schwedens Mitte der 1960er Jahre, zur eigenständigen Atommacht aufzusteigen, orientierten sich die schweizerischen Militärbehörden an den fortgeschrittenen Forschungen und Umsetzungen Schwedens. Schweden war der Schweiz auf dem Weg zur Atombewaffnung wesentliche Schritte voraus. Schweden setzte beträchtlich grössere finanzielle Mittel frei als die Schweiz und beschloss bereits 1947, Anlagen zu bauen, um waffenfähiges Plutonium zu produzieren³⁶. Erleichtert wurde dieser Schritt, weil Schweden eigene Uranerzlagerstätten besass und deshalb nicht von anglo-amerikanischen Lieferungen abhängig war. Auf beiden Seiten wurde vordergrün-

31 Keel an Petitpierre, 14. 2. 1952, E 2800(-)1967/59/5.

32 Schwedische Gesandtschaft an Zehnder, 28. 2. 1951, E 2300 Stockholm/2.

33 *Schweizer Lexikon*, Volksausgabe, Visp 1998/1999, Bd. 10, S. 187.

34 DDS, Bd. 18, Nr. 34.

35 Kriegstechnische Abteilung an die Generalstabsabteilung des EMD, 4. 4. 1950, als geheim klassiert, E 5150(B)1968/10/136.

36 P. Braun, *Von der Reduit-Strategie zur flächendeckenden Abwehr. Die militärische Landesverteidigung der Schweiz im Kalten Krieg 1945–1966* (im Erscheinen), Kapitel zur schwedisch-schweizerischen Atomwaffenkooperation.

dig von einem rein zivilen Atomforschungsprogramm gesprochen. Mitte der fünfziger Jahre entschied die schwedische Regierung, die gesamte Produktion einer Atombombe in die Hand zu nehmen. Aus diesem Grunde wahrscheinlich regte Bundesrat Hans Streuli bereits Anfang 1956 eine eigene Atombewaffnung an³⁷. Die Versuche zur Zusammenarbeit verliefen in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre im Sand, da Schweden scheinbar an einer sowohl in der Reaktorentwicklung als auch in der Nuklearwaffenentwicklung nachhinkenden Schweiz kein Interesse hatte. Anfang der sechziger Jahre wurden die Anstrengungen des EMD zur Wiederbelebung einer militärischen Zusammenarbeit durch den Bundesrat gestoppt, der den Ausgang der Abstimmungen zu den beiden Atominitiativen abwarten wollte. Noch 1964 war das EMD bereit, mit Schweden eng zusammenzuarbeiten. Zwei Jahre später kam man im Verteidigungsministerium Schwedens zum Schluss, dass der Besitz von Kernwaffen noch keine Friedensgarantie und eine vorwiegend konventionelle Verteidigung für ein kleines Land die bessere Option sei. 1968 unterzeichnete die schwedische Regierung den Atomsperrvertrag. Der Traum der schweizerischen Militärführung von einer nuklearen Zusammenarbeit mit Schweden fiel endgültig dahin.

Neben der Atombewaffnung brachte die Schweiz im Rahmen der Flugzeugbeschaffung ein gewisses Interesse am schwedischen Kampfflieger Draken mit. Im Auswahlverfahren wollte sich der Bundesrat 1959 nicht bloss mit einer Option – hier die Mirage – begnügen und verlangte nach Alternativen. Der schweizerische Generalstab hatte für sich bereits entschieden, das schwedische Flugzeug aufgrund der eingeschränkten strategischen Verwendbarkeit fallen zu lassen. Immerhin reisten hohe Offiziere nach Schweden, um die schwedischen Produktionsstätten kennen zu lernen. Auf beiden Seiten stieg nun das Interesse an der verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Landesverteidigung, insbesondere im Rüstungssektor.

Im August 1963 hiess der Bundesrat einen Antrag des EMD zur Verstärkung der militärischen Zusammenarbeit mit Schweden gut. Trotz des beträchtlichen Vorsprungs Schwedens im Technologiebereich als auch bei den Ressourcen interessierte sich das skandinavische Land dafür, Kriegsmaterial aufgrund der hohen Kosten nicht mehr im Alleingang zu produzieren³⁸. Erst im Herbst 1965 trafen sich dann Delegationen beider Länder zum Gedankenaustausch. Im Mai 1966 einigten sich die Schweiz und Schweden auf einen Katalog zu zehn Gebieten der

37 Ebd.

38 Vgl. Bundesratsprotokoll, Nr. 2227, 29. 11. 1963, E 1004.1(-)/1/679.

militärischen Rüstung, bei denen ein gegenseitiges Interesse zur Zusammenarbeit bestand³⁹. Dieses Prinzipabkommen, die parallelen Bemühungen der Schweiz zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit Österreich⁴⁰ und die Aufnahme direkter Militärgespräche zwischen Schweden und Österreich führte die Presse 1966 und 1967 zur Schlussfolgerung, dass sich ein «Rüstungsdreieck» oder gar ein «Dreiervertrag der europäischen Neutralen» abzeichne⁴¹. Die konkreten Schritte nahmen sich allerdings bescheiden aus. Im Spätsommer 1965 etwa, führte die Schweiz mit Hunter-Flugzeugen erste Schiessversuche auf offener See im Hoheitsbereich Schwedens durch⁴². Beim Besuch von EMD-Chef Paul Chaudet im August 1966 zeigten die Schweden der schweizerischen Delegation ihre Rüstungsbetriebe und Militärbasen und orientierten die Gäste über den Stand der militärischen Forschung und Entwicklung⁴³. Der Gegenbesuch des schwedischen Verteidigungsministers im September 1967 in der Schweiz verstärkte die Vertrauensbildung. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass der Weg von Absichtserklärungen über die gegenseitige Orientierung bis zur effektiven Zusammenarbeit ein langer war und sich die Kooperation in beschränktem Rahmen bewegte.

Da die schweizerische Neutralitätspolitik beinhaltete, keine militärischen Bündnisse einzugehen, war das schweizerische Aussenministerium sehr daran interessiert, die schwedische Haltung zu dieser Frage zu kennen. Gerade die schwedische Initiative, noch vor der NATO-Gründung 1948 eine skandinavische Verteidigungsallianz mit Norwegen und Dänemark zu errichten, führte Petitpierre dazu, sich eingehend über diesen Richtungswechsel, weg von der allianzfreien Politik, orientieren zu lassen⁴⁴. Petitpierre erkannte in diesen engen Beziehungen Schwedens zu den übrigen skandinavischen Ländern einen hauptsächlichen Unterschied zur Schweiz. Als Nachbar Finnlands wusste Undén um die Bedeutung, welche die Sowjetunion der schwedischen Neutralität in dieser geostrategisch wichtigen Region zumass, was zu entsprechenden Rücksichten führte.

39 Vgl. Bundesratsprotokoll, 13. 6. 1966, Vgl. E 2001(E)1979/28/12.

40 Vgl. E 2001(E)1978/84/147.

41 Vgl. sozialdemokratischer Parlamentarisch-politischer Pressedienst, 12. 10. 1966, *Tagesanzeiger*, 13. 6. 1967. Ebd. Vgl. auch Janner an Wahlen, 11. 9. 1965, E 2001(E)1979/28/12.

42 Ebd.

43 Gyax an Spühler, 30. 11. 1966, ebd.

44 Petitpierre an Vallotton, 27. 10. 1948, E 2800(-)1967/59/95. Vallotton informierte Petitpierre, dass Undén diese Allianz als durchaus mit der schwedischen Neutralität vereinbar betrachte.

4 Amerikanischer Druck auf die beiden Neutralen beim Osthandel

Die beiden Neutralen wehrten die ersten, eher harmlosen Demarchen der USA auf Einschränkung des Osthandels 1948 und 1949 noch ab⁴⁵. Die Mission Alphand blieb sowohl bei der schwedischen als auch bei der schweizerischen Regierung erfolglos. Der Ausbruch des Korea-Krieges markierte dann aber den Beginn des gesteigerten Druckes auf die beiden Staaten. Über ihre Gesandtschaften in Bern und Stockholm versuchten die USA zunächst, über die Bedeutung und die Natur der Exporte in kommunistische Länder Auskunft zu erhalten. Die schwedischen Behörden beugten sich im Dezember 1950 den Forderungen der USA, Englands und Frankreichs und gaben der amerikanischen Botschaft in Stockholm Garantien ab, den Transithandel der auf den Internationalen Listen I und II figurierenden strategischen Güter zu unterbinden oder zumindest einzuschränken. Ab diesem Zeitpunkt trat die grössere Kompromissbereitschaft der Schweden im Vergleich zur Schweiz zu Tage. Während das schweizerische Importzertifikat vom Dezember 1950 fakultativ war und nur bestimmte Waren umfasste, gaben die Schweden Garantien für Waren auf den US- und den Internationalen Listen. Darüber hinaus zeigten sich die Schweden bereit, in Verhandlungen über die in Schweden produzierten und nach Osteuropa exportierten Erzeugnisse einzutreten. Und schliesslich sagten sie zu, umfassendes statistisches Material zum Osthandel zur Verfügung zu stellen, das dann auch in den ersten Monaten des Jahres 1951 bei der amerikanischen Delegation eintraf. Am 16. Juni 1951 schlossen der amerikanische Delegierte Butterworth und der schwedische Verhandlungsführer Dag Hammarskjöld ein Gentlemen's Agreement ab, das dem Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951 von der Form her als Grundlage diente⁴⁶. In der Substanz gingen die Schweden weiter als die Schweizer. Mit dem Hammarskjöld-Butterworth-Agreement sagte die schwedische Delegation einem De-facto-Embargo auf den Waren der Internationalen Liste I zu, wenngleich Butterworth Schweden Härtefälle zubilligte. Um zentrale Importlieferungen aus Osteuropa empfangen zu können, war es Schweden unter vorgängiger Konsultation der

45 Für die folgende Darstellung des schwedisch-amerikanischen Agreements stütze ich mich auf André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Bern, 1987, S. 123–130. Vgl. auch Mauro Cerutti, «La Suisse dans la Guerre froide: la neutralité suisse face aux pressions américaines à l'époque de la guerre de Corée», in: *Guerres et paix. Mélanges offerts à Jean-Claude Favez*, sous la dir. de Michel Porret, Jean-François Fayet et Carine Fluckiger, avec la collaboration de Jasna Adler et Mauro Cerutti, Genève, 2000, S. 321–342.

46 Ein Exemplar des schwedisch-amerikanischen Agreements befindet sich im schweizerischen Dossier. Vgl. E 2001(E)1967/113/15.

USA erlaubt, osteuropäischen Ländern Exportlizenzen oder Quoten zuzusagen. Für Butterworth liess sich Schweden mit dem Agreement in die Front der CoCom-Staaten einreihen.

Mitten in den Hotz-Linder-Verhandlungen in Bern reiste Max Petitpierre zu einem Ministerratstreffen der OECE nach Paris. In einem Gespräch eröffnete ihm Hammarskjöld, dass die schwedische Delegation den Amerikanern bei den Verhandlungen über die Einschränkungen des schwedischen Osthandels alle Karten auf den Tisch gelegt habe und alle verfügbaren Informationen und Auskünfte erteilt hätte⁴⁷. Im Gegensatz zur Interpretation der amerikanischen Delegation betonte Hammarskjöld, wie sehr seine Delegation in den Verhandlungen zwei Grundsätze geltend machen konnte: «Ils ont fait valoir les deux arguments du courant normal et de l'équilibre stratégique, en insistant sur la nécessité de continuer à obtenir des matières premières des pays de l'Est, notamment le charbon polonais.»⁴⁸

Ende 1952 drängten die USA die beiden Staaten, die der Kontrolle und dem Embargo unterworfenen Erzeugnisse den revidierten und ergänzten CoCom-Listen erneut Restriktionen zu unterwerfen, um den Osthandel mit strategischen Produkten einzudämmen. Ein wesentliches Druckmittel liess sich von amerikanischer Seite nun aber nicht mehr einsetzen. Denn die durch den Korea-Krieg hervorgerufene Rohstoffknappheit auf den offenen Weltmärkten war Anfang 1953 überwunden. Die schweizerische Industrie hatte 1951 auf die Verknappung weitaus empfindlicher reagiert als Schweden, das zumindest über eigene Eisenerzvorkommen verfügte. Ein Indiz für die grössere Sensibilität in Rohstofffragen liefert die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Kaum hatte sich der Weltmarkt von den Rüstungsanstrengungen im Gefolge des Korea-Kriegs erholt, so tauchte bei den Vorbereitungsarbeiten zur EGKS im Herbst 1951 wiederum das Schreckgespenst der Diskriminierung auf. Die schweizerischen Maschinenindustriellen befürchteten die mit dem Wegfall der Meistbegünstigung zu erwartenden Preisunterschiede für Rohstoffe für Nichtmitgliedstaaten. Zehnder beauftragte Henri Vallotton, den schweizerischen Gesandten in Stockholm, im September 1951 bei Hammarskjöld zu sondieren, wie sich die schwedische Regierung zu den doppelten Preisen, den Rohstoffquoten und der Diskriminierung stelle⁴⁹.

47 Petitpierre, 13. 7. 1951, in: Louis-Edouard Roulet, *Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel, Baconnière 1980, S. 421.

48 Ebd.

49 Zehnder an Vallotton, 19. 9. 1951, E 2802(-)1967/78/11.

Hinter dieser Demarche stand die Absicht, einen Verbündeten zu finden, um gemeinsam gegen die Montanunion vorzugehen⁵⁰. Zehnder setzte Vallotton in Kenntnis, dass der Schumanplan bei der schwedischen Regierung nicht auf die gleiche Ablehnung stosse, dass Schweden eine dirigistische Wirtschaftspolitik verfolge, die Ähnlichkeiten mit der geplanten Montanunion aufweise. Vallottons Bericht über die schwedische Haltung bestätigte Zehnder die bereits dem schwedischen Amtskollegen gegenüber geäusserte Einschätzung: «Le Plan Schuman nous préoccupe; peut-être moins que vous-même puisque la Suède est un pays producteur.»⁵¹ Laut Vallotton nahm die schwedische Regierung eine weitaus gelassenere Haltung gegenüber dem Schumanplan ein als die Schweiz. Ausserdem habe Hammarskjöld keine grosse Ahnung von den ökonomischen Konsequenzen der Montanunion⁵².

Auf die erneuten diplomatischen Pressionen der USA im Osthandel wollte Schweden 1953 angesichts der sich abzeichnenden Entspannung im Kalten Krieg nach dem Tod Stalins und dem Waffenstillstandsabkommen in Korea und der damit einhergehenden Rückkehr zu einem liberaleren Welthandel eine harte Linie einnehmen. «Schweden beabsichtigt nicht, nachzugeben und bittet auch die Schweiz, fest zu bleiben. Schweden möchte unter allen Umständen vermeiden, dass die Schweiz von den Amerikanern als Präzedenzfall für Schweden angerufen wird.»⁵³ EPD-Vorsteher Max Petitpierre konnte den schwedischen Gesandten beruhigen, da auch die Schweiz nicht beabsichtige, auf erneute Forderungen einzugehen, zumal die schweizerischen Exporte in den Osten weit unter den im Hotz-Linder-Agreement festgelegten Quoten geblieben seien⁵⁴.

Beide Staaten haben sich 1951 dem amerikanischen Druck gebeugt und die wirtschaftlichen Eigeninteressen aus Staatsräson höher gewichtet als eine konsequente Neutralitätspolitik, wenngleich Schweden die grösseren Konzessionen eingegangen ist⁵⁵. Sie haben sich bereit gefunden, die Quoten bei strategischen Waren der Internationalen Liste I zu reduzieren, den «courant normal» bei Waren der International List II einzuführen und die amerikanischen Stellen umfassend über die Ent-

50 Roland Maurhofer, *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960. Zwischen Kooperation und Integration*, Bern, Paul Haupt, 2001, S. 101f.

51 Zehnder an Vallotton, 19. 9. 1951, E 2802(-)1967/78/11.

52 Vallotton an Zehnder, 4. 10. 1951, E 2001(E)1969/121/298.

53 Zehnder an J. Hotz, H. Homberger, A. Weitnauer und E. von Graffenried, 28. 4. 1953, E 2802(-)1967/78/11.

54 Petitpierre, 10. 4. 1953, E 2800(-)1990/106/21 (DoDiS-10183).

55 Birgit Karlsson, «Neutrality and Economy. The redefining of Swedish Neutrality 1946–52», in: *Journal of peace research* 32 (1995), 1, S. 37–48, hier S. 45.

wicklung des Osthandels zu informieren. Während für die USA die effektive Reduktion respektive die Einfrierung des Handels, sprich der Inhalt der Übereinkunft, zentral war, war für die Schweiz und Schweden bedeutend, ein informelles Abkommen mit dem Anstrich eines autonomen Entscheids abzuschliessen – sprich die Form zu wahren.

5 Das Abenteuer der neutralen Kommissionen in Korea

Die Ende 1951 erfolgte Einladung an die Schweiz und Schweden zur Teilnahme an einer neutralen Kommission für die Überwachung des Waffenstillstandes in Korea zog für die folgenden Jahre eine enge Zusammenarbeit der beiden Länder in dieser Frage mit sich. In keinem bisher behandelten Bereich war der gegenseitige Informationsaustausch derart intensiv und die Abstimmung des gemeinsamen Vorgehens so eng, wie bei der Korea-Mission.

Im Dezember 1951 sondierte die US-Regierung bei der schweizerischen, schwedischen und norwegischen Regierung, ob sie die Aufgabe der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens in Korea übernehmen würden⁵⁶. Sowohl die Schweiz als auch Schweden gaben sogleich ihre grundsätzliche Zustimmung⁵⁷. Zurückhaltender als ihre schwedischen Kollegen gaben sich die schweizerischen Chefbeamten beim nächsten konkreten Schritt. Ende April erhielten die Gesandtschaften der beiden Länder in Washington Auskunft über einen vom 28. April 1952 datierten Entwurf des Waffenstillstandsabkommens und eine Einladung zur Besprechung der technischen Fragen in Washington D.C. Während Schweden ohne Zögern zwei Offiziere entsandte⁵⁸, entschied Alfred Zehnder, bloss den schweizerischen Militärattaché vor Ort an der Konferenz teilnehmen zu lassen⁵⁹. «Es würde ja aussehen, als ob dieser [Offizier] Instruktionen von der amerikanischen Regierung in Empfang nehmen müsste.» Und überhaupt kritisierte Zehnder, dass die Konferenz angesichts der ausstehenden offiziellen Anfrage zu früh angesetzt sei und der einseitige Charakter des Treffens die Unparteilichkeit der neutralen Staaten in Frage stellen könnte. Das Politische De-

56 DDS, Bd. 18, Nr. 127 (DoDiS-7580). Zur schweizerischen Korea-Mission vgl. Marius Schwarb, *Die Mission der Schweiz in Korea. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg*, Bern, 1986; Erhard Hürsch et al., *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission, 1953–1983*, Archiv für Zeitgeschichte, ETH-Zentrum, Zürich, 1983.

57 Rapport du Conseil fédéral sur la participation de délégués à l'exécution de la convention d'armistice conclue en Corée le 27 juillet 1953, Feuille fédérale, 1955, pp. 686–779.

58 Daeniker an Zehnder, 3. 5. 1952, E 2200.148(-)1971/93/3.

59 Zehnder an den Stellvertreter Petitpierres Ph. Etter, 30. 4. 1952, E 2001(E)1988/16/662/5.

partement interessierte sich lebhaft für die Haltung des schwedischen Aussenministeriums und beauftragte den schweizerischen Gesandten, sich die gewünschten Informationen zu beschaffen. Auch wenn die schwedische Regierung eine schnelle Zusage zur Konferenz gab, meldete der schwedische Aussenminister Daeniker gegenüber seine grundsätzlichen Zweifel an der neutralen Kommission an. Undén fragte sich, ob die geplante Kommission jemals unparteiischen Charakter haben könne, wenn die Kriegsgegner je ihre eigenen Neutralen aufbieten würden⁶⁰. Diese Demarche beim schwedischen Aussenministerium von Ende April 1952 markiert den Beginn der gegenseitigen Orientierung über die Positionen der beiden Länder in dieser Angelegenheit.

Die Vorarbeiten des schwedischen Aussenministeriums waren zu diesem Zeitpunkt im Vergleich zur Schweiz bereits weit vorangeschritten. Zurückzuführen ist der Vorsprung auf die Erfahrungen Schwedens mit den beiden Beobachtermissionen in Palästina und in Kaschmir⁶¹. Bereits Anfang 1952 hatte die amerikanische Botschaft in Stockholm denn auch schon ein erstes Memorandum erhalten⁶². Der schweizerische Militärattaché in Washington, Ludovic de Bremond, beurteilte die Handlungsmöglichkeiten der neutralen Kommission und die Mitarbeit einer schweizerischen Delegation nach der Konferenz in seinem Bericht sehr kritisch. In beiden Aussenministerien machte man sich also keine falschen Hoffnungen im Hinblick auf eine effiziente Durchführung des Korea-Mandates.

Im EPD schätzte man die projektierte neutrale Kommission mit ähnlicher Skepsis ein wie de Bremond. Gleichwohl stufte das Politische Departement in seinem Antrag an den Bundesrat vom 22. August 1952 den Imageschaden für die Neutralität der Schweiz bei einem Abseitsstehen gravierender ein, als die Risiken bei einer Annahme. Besser schien es, die Nominierung Schwedens und der Schweiz durch eine Kriegspartei in Kauf zu nehmen, als sich dem Vorwurf der Weltöffentlichkeit auszusetzen, den raschen Abschluss des Waffenstillstandes in Frage gestellt zu haben. «Il est donc du devoir des neutres d'accepter ce mandat, ce qui servira une fois de plus à souligner l'utilité de l'existence des pays neutres.»⁶³ Der Antrag unterstreicht durch die besondere Betonung auf

60 Daeniker an Zehnder, 16. 5. 1952, ebd.

61 Das Waffenstillstandsabkommen vom 1. Januar 1949 zwischen Indien und Pakistan sah einen Volksentscheid über die Zukunft der Kaschmir-Region vor. Die indische Regierung wollte dem Sicherheitsrat der UNO Kandidaten für einen neutralen Verwalter vorschlagen und war hierzu sowohl an die Schweiz als auch an Schweden gelangt. DDS, Bd. 18, Nr. 27.

62 Daeniker an Zehnder, 3. 5. 1952, E 2200.148(-)1971/93/3.

63 Bundesratsprotokoll Nr. 1508, 2. 9. 1952, E 1004.1(-)/1/545 (DoDiS-9388).

«neutrale Staaten» und nicht die «neutrale Schweiz», die Notwendigkeit der Übereinstimmung und des gemeinsamen Engagements der neutralen Staaten, spricht mit Schweden, in der Frage der Korea-Mission. Der Bundesrat bestätigte Anfang September seinen Grundsatzentscheid vom 17. Dezember 1951 und ermächtigte das EPD, Besprechungen mit den US-Behörden gemäss einem dem Antrag beigefügten Aide-Mémoire aufzunehmen. Darin betonte die schweizerische Regierung die Notwendigkeit, den Status und die Rolle der Kommission zu präzisieren und akzeptable Bedingungen zu berücksichtigen.

Auch im schwedischen Aussenministerium verstärkte sich aufgrund der vom UN-Kommando betonten Dringlichkeit eines Bescheids der angefragten neutralen Staaten das Bedürfnis, sich über das weitere Vorgehen der schweizerischen Regierung und deren grundsätzliche Überlegungen und Argumente orientieren zu lassen. Zu diesem Zweck weilte Paul Mohn Anfang September 1952 in der Schweiz. Mohn hatte 1948 als Mitarbeiter von Folke Bernadotte bei der Überwachung des israelisch-arabischen Waffenstillstands in Palästina gedient⁶⁴. «Les conversations que nous avons eues avec lui ont été fort utiles et nous avons constaté que d'une manière générale nos points de vue ne s'écartaient guère.» Es scheint, dass das Politische Departement nun eine Schrittmacherfunktion in der gegenseitigen Koordination eingenommen hat, hoffte Zehnder doch, dass das schwedische Aussenministerium eine ähnliche Haltung einnehmen werde. Er wollte Mohns Bericht abwarten, bevor mit dem State Department über die schweizerischen Vorschläge diskutiert werden sollte⁶⁵.

Bei einem Besuch Hammarskjölds am 6. Oktober 1952 in Bern wurden die mit Mohn begonnenen Gespräche weitergeführt. In technischen Fragen zu den Aufgaben, dem Status und der Organisation des Mandats herrschte zwischen Max Petitpierre und dem schwedischen Minister weitgehend Übereinstimmung, bei den neutralitätspolitischen Überlegungen hingegen gingen die Positionen auseinander. Hammarskjöld betonte, dass sich für Schweden die Teilnahme anders stelle als für die Schweiz⁶⁶. Für den Mitgliedstaat der UNO spiele die Neutralität nicht die gleich bedeutende Rolle wie für die Schweiz. Am Treffen wurde vereinbart, dass die «beiden Regierungen in der Sache in vollstem Beneh-

64 Zehnder an Burckhardt, Stockholm, 11. 9. 1952, E 2200.148(-)1971/93/3.

65 Mohn scheint dem EPD Mitte August einen Entwurf zu einer schwedisch-schweizerischen Zusammenarbeit in der neutralen Überwachungskommission zugestellt zu haben. Liste der Dokumente zur Annahme des Korea-Mandates, S. 4, E 2001(E)1988/16/662/5.

66 Petitpierre, 6. 10. 1952, E 2800(-)1990/106/19 und Zehnder, 17. 10. 1952, E 2001(E)1988/16/662/5.

men vorgehen werden.»⁶⁷ Die beiden Aussenministerien tauschten daraufhin ihre an die USA gerichteten Aide-Mémoire aus. Unterschiede wies das Schweizer Dokument vorwiegend bei den neutralitätspolitischen Vorbehalten auf. Nun ging es nur noch darum, den Zeitpunkt der Übergabe zeitlich aufeinander abzustimmen, obwohl das Politische Departement grundsätzlich keine Einwendungen gegen eine vorgezogene schwedische Demarche vorbrachte. In Korea hatten sich parallel zu den schwedisch-schweizerischen Gesprächen nun aber die Verhältnisse gewandelt. Am 8. Oktober 1952 unterbrach das UN-Kommando die Verhandlungen in Panmunjom. Mehrere Monate sollte es dauern, bis sie wieder aufgenommen werden konnten. In dieser Zeit wurden die Debatten zur Korea-Frage auf UNO-Ebene weitergeführt. An der Vollversammlung vom 3. Dezember brachte Indien eine Resolution ein, die Annahme bei einer Mehrheit der Mitglieder fand. Sie sah vor, dass in einer Kommission zur Repatriierung der Kriegsgefangenen entweder die vier für die Überwachung vorgesehenen oder aber vier andere Staaten vertreten sein sollten. Angesichts dieser Entwicklung und dem bevorstehenden Regierungswechsel in den USA wollten sich Undén und Hammarskjöld in der Frage der Korea-Mission nicht festlegen. Die Übergabe des Memorandums wurde zurückgestellt⁶⁸. Das Politische Departement schloss sich dieser Sichtweise an. Während der folgenden Monate orientieren sich die beiden Aussenministerien über ihre Einschätzung der Entwicklung in Korea, doch erst bei der Wiederaufnahme der Verhandlungen verständigten sich Undén und Petitpierre auf ein gemeinsames Vorgehen⁶⁹. Mitte April übergaben die Gesandten der beiden Länder im State Department zeitgleich die Noten ihrer Regierungen. Die schwedische Note enthielt Einzelheiten zu den Kompetenzen der Überwachungskommission. Im schweizerischen Aide-Mémoire wurde das Prinzip der beidseitigen Interessenwahrung hochgehalten, um das Beharren der Schweiz auf dem Neutralitätsprinzip zu unterstreichen.

Noch vor der Übergabe des schweizerischen Aide-Mémoire zur Überwachungskommission erreichte das EPD die Nachricht, dass der amerikanische Aussenminister Dean Acheson dem chinesischen Aussenminister die Schweiz für die Leitung der Repatriierungskommission vorschlagen werde. Bern äusserte dem schweizerischen Gesandten in Washington gegenüber seine Bedenken. Ohne die Mitwirkung asiati-

67 Daeniker an Zehnder, 1. 11. 1952, E 2200.148(-)1971/93/3.

68 Daeniker an Zehnder, 27. 11. 1952, ebd.

69 EPD an Washington, 10. 4. 1953, E 2001(E)1988/16/662/5.

scher Staaten könne die Schweiz eine derartige Aufgabe nicht übernehmen. Durch seinen Gesandten in Stockholm wurde diese Zurückhaltung auch dem schwedischen Aussenministerium bekannt.

Die Darstellungen der Vorbereitungsarbeiten bis zur definitiven Zusage der beiden Länder zur Teilnahme an den beiden Kommissionen im April bzw. im Juni 1953 unterstreichen das konzertierte Vorgehen der beiden Regierungen⁷⁰. Die beiden Korea-Kommissionen (NNSC und NNRC) haben ihre Arbeit nach der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens vom 27. Juli 1953 aufgenommen. Während den folgenden drei Jahren behielten die Schweiz und Schweden ihre enge Zusammenarbeit in den Delegationen vor Ort und in den beiden Aussenministerien bei. Mitte April 1954 legten Schweden und die Schweiz der chinesischen und der US-Regierung Memoranden vor, worin sie vorschlugen zu prüfen, ob die Tätigkeit der Überwachungskommission nicht wegen der fehlenden Wirksamkeit eingestellt werden könnte⁷¹. Aufgrund der negativen Antwort der beiden Kriegsparteien gingen die beiden Aussenministerien im Oktober 1954 auf Initiative des Bundesrates dazu über, mittels des Vorschlags einer Reduktion der Delegationsbestände schrittweise zu einer Beendigung des Mandats zu gelangen⁷². Im Januar 1955 richteten die beiden westlichen Neutralen Aide-Mémoire an die USA und China, die deren grundsätzliche Zustimmung erlangten und zu einer effektiven Verkleinerung der Delegationen führte. Bereits vor der Umsetzung fasste das Politische Departement ins Auge, alle ständigen stabilen Inspektionsgruppen in den zehn Einfuhrhäfen abzuziehen. Im Oktober 1955 stellte sich das schwedische Aussenministerium hinter diese Sichtweise und gab seine bis anhin «sehr vorsichtige Haltung» im allgemeinen und gegenüber der Aufhebung des Mandats im speziellen auf⁷³. Schweden brachte über seinen Delegationschef am 20. Oktober 1955 den Vorschlag in der NNSC ein, während Aussenminister Undén bei den chinesischen und sowjetischen Botschaftern zur gleichen Frage intervenierte. Beide Vorstösse wurden vom Politischen Departement unterstützt. Auf die unbefriedigende Antwort hin griffen Schweden und die Schweiz im Februar und März 1956 erneut zum Mittel der Aide-Mémoire, um ihre Anliegen durchzusetzen. Die USA setz-

70 «Il fut convenu que nous nous concerterions et nous communiquerions les aide-mémoire qui étaient en préparation. Cette collaboration qui se poursuivit, se révéla fructueuse et permit de surmonter les difficultés devant lesquelles furent placées les deux commissions neutres de Corée.» Nicht publizierte Memoiren von M. Petitpierre, E 2800(-)1990/106/24.

71 Schwarb, S. 225f.

72 Ebd., S. 232, 236.

73 Ebd., S. 252.

ten Schweden und die Schweiz daraufhin unter starken Druck, dem sich die Schweiz besser entziehen konnte⁷⁴. Dem schwedischen, von den USA gebilligten Kompromissvorschlag vom 8. März 1956 zum vorübergehenden Rückzug der stabilen Teams auf die Demarkationszone schloss sich die Schweiz nicht an. Undén und Petitpierre einigten sich im April 1956 schliesslich in Bern, beim Nichtzustandekommen der von China vorgeschlagenen Korea-Konferenz dem Alternativvorschlag zur Reduktion auf je eine stabile Inspektionsgruppe eine zustimmende Antwort zu geben⁷⁵. Indem das UNO-Kommando Ende Mai die Inspektionsgruppen zum Abzug aus Südkorea zwang, rief die NNSC am 9. Juni 1956 ihre Teams aus beiden Teilen Koreas zurück. Diese Zäsur entsprach, wenn auch nicht im Vorgehen, so doch dem Ziele nach, der von beiden Ländern gewünschten Entwicklung.

6 Schlussbetrachtungen

Dem pragmatischeren Umgang der schwedischen Regierung mit der Neutralität entsprach es, dass es normalerweise Vertreter der schwedischen Diplomatie waren, die die Initiative für ein engeres Zusammengehen der beiden Länder in brennenden Fragen ergriffen. Sie suchten den direkten Kontakt und machten bei ihren Reisen zu OECE- oder Europarats-Treffen Zwischenhalt in Bern oder luden Alfred Zehnder und Max Petitpierre zum Meinungsaustausch nach Stockholm ein. Die Reisediplomatie der Schweden und die Teilnahme des skandinavischen Neutralen an internationalen Organisationen, wie der UNO und dem Europarat, kontrastierten mit dem blossen Empfang ausländischer Persönlichkeiten in Bern und dem Nichtbeitritt der Schweizer zu internationalen und europäischen Institutionen⁷⁶.

Die Nichtteilnahme basierte auf einer engen völkerrechtlichen Interpretation der Neutralität im schweizerischen Aussenministerium. Die damit verbundene grössere Unabhängigkeit erlaubte es der Schweiz, eine unnachgiebigere Position zu vertreten und sich (amerikanischen) Druckversuchen besser entziehen zu können. Auch in der schwedischen öffentlichen Meinung wurde gerne das schweizerische

⁷⁴ Ebd., S. 257f.

⁷⁵ Schwarb, S. 258f.

⁷⁶ So rechtfertigte M. Petitpierre seine Gespräche mit ausländischen Amtskollegen anlässlich des Ministerratstreffens der OECE im Februar 1949, das ihn unter anderen mit Ö. Undén zusammenführte: «Je relève en passant que je n'ai moi-même sollicité aucun entretien et que je n'ai fait que répondre à des demandes qui m'avaient été adressées.» DDS, Bd. 17, Nr. 119.

Beispiel herangezogen, um einer Alternative zu Undéns aktiver Aussenpolitik das Wort zu reden⁷⁷. Den sich aus der Mitgliedschaft in der UNO ergebenden Rückwirkungen und der sich in den 1950er Jahren verstärkenden institutionellen Verbindung Schwedens mit den übrigen skandinavischen Staaten im Rahmen des Nordischen Rates konnte und wollte sich das schwedische Aussenministerium nicht verschliessen. Obwohl beide Aussenministerien vorgaben, eine aktive Aussenpolitik zu betreiben, erhielt Schweden dank seiner UNO-Mitgliedschaft verschiedene Mandate, seine Friedenspolitik unter Beweis zu stellen.

Nachweisen lässt sich die grössere Konzessionsbereitschaft Schwedens im erzielten Resultat des Washingtoner Abkommens von 1946, bei den Gentlemen's Agreements zum Ost-West-Handel von 1951, in der grösseren Flexibilität durch den Verzicht auf eine Neutralitätsklausel beim Beitritt zur OECE 1948 und bei der Teilnahme an der Überwachungskommission des Waffenstillstandsabkommens in Korea von 1953. Auch in der zwischen 1950 und 1952 geführten Diskussion eines verstärkten Zusammengehens der OECE und des Europarats zeigte sich Schweden entspannter. Ja, das schwedische Aussenministerium präsentierte sogar einen Vorschlag zur Fusion der beiden europäischen Organisationen, was das Politische Departement als Nichtmitglied in eine schwierige Lage brachte.

Trotz aller unterschiedlichen Standpunkte war das gegenseitige Interesse an einem Meinungsaustausch zur Klärung der eigenen Position gross. Die Intensität und Regelmässigkeit der Beziehungen lässt darauf schliessen, dass bei aussenpolitischen Grundsatzfragen Schweden für die Schweiz eine Ausnahmestellung einnahm. Das Umgekehrte lässt sich bei Schweden jedoch nicht belegen. Das schwedische Aussenministerium konsultierte neben der Schweiz auch die Länder des Nordischen Rates und Grossbritannien. Vier Ebenen von Beziehungen zwischen den beiden Staaten lassen sich unterscheiden: Erstens: Die beiden Aussenministerien der beiden Länder informierten sich über Standpunkte und Sichtweisen zu internationalen Problemen, die zur eigenen Meinungsbildung beitrugen (Informationskongruenz). Dazu kann beispielsweise die gegenseitige Information im Bereich der Deutschlandpolitik der beiden Länder gerechnet werden. Zweitens: Sie hielten sich über die Positionsbezüge zu Fragen der internationalen Politik oder zu amerikanischen Druckversuchen auf dem Laufenden und stimmten sie womöglich aufeinander ab (Interessenkongruenz). Als Beispiel lässt sich hier die eingehende gegenseitige Orientierung zwischen Alfred

77 DDS, Bd. 18, Nr. 86.

Zehnder mit Dag Hammarskjöld und Östen Undén zwischen 1950 und 1952 zum Ost-West-Handel und die Absage auf das neuerliche amerikanische Begehren auf dessen Einschränkung im April 1953 heranziehen. Drittens: Die Schweiz und Schweden beschlossen ein gemeinsames Vorgehen in Situationen, wo sie die gleiche Aufgabe als Neutrale ausübten (Handlungskongruenz). Die Beteiligung mit Delegationen an den beiden Korea-Kommissionen ist ein Beleg dafür. Und schliesslich viertens: Die beiden Neutralen erkannten gemeinsame Herausforderungen in Sicherheitsfragen und schlossen Zusammenarbeitsvereinbarungen (Kooperationskongruenz). Unterstrichen wird diese Kooperation durch das Prinzipabkommen zur militärischen Zusammenarbeit von 1966.