

Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962

Working Paper

Author(s):

Fischer, Thomas

Publication date:

2000

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004017789>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Originally published in:

Beiträge / Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 30

CIS / Center for International Studies, Zurich
Zentrum für Internationale Studien, Zürich

Thomas Fischer

Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962

Beiträge

Nr. 30 / Oktober 2000

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Eidgenössische Technische Hochschule

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Der Bruch der amerikanisch-kubanischen Beziehungen.....	5
	2.1 Die Vorgeschichte.....	5
	2.2 Die Übernahme der Interessenvertretung durch die Schweiz	5
3	Die Kuba-Krise 1962.....	7
	3.1 Von der Schweinebucht zur Operation ANADYR.....	7
	3.2 Die Konfrontation	10
	3.3 Die gefährlichste Woche im Kalten Krieg.....	11
	3.3.1 Die Schweiz steht nicht zur Verfügung.....	12
	3.3.2 Die Initiative des UN-Generalsekretärs und das Angebot des IKRK	13
	3.3.3 Kennedy und Chruschtschow einigen sich.....	16
4	Die Beilegungsverhandlungen in New York und Havanna	18
	4.1 Castros Nein zu IKRK-Inspektionen.....	19
	4.2 Irritationen in der Schweiz	21
	4.3 Die Mission Rüeegger für das IKRK	24
5	Schlusswort	31

Über den Autor

Thomas Fischer studierte Geschichte, Staats- und Völkerrecht an der Universität Zürich, wo er mit einer Lizentiatsarbeit zu den "Guten Diensten des UN-Generalsekretärs in der Kuba-Krise 1962" abgeschlossen hat. Er ist Doktorand und Forschungsassistent am Zentrum für Internationale Studien (CIS), ETH Zürich. In seiner Dissertation zur schweizerischen Aussenpolitik der 1970er und 80er Jahre arbeitet er über die UNO-Beitrittsfrage und die KSZE-Politik.

1 Einleitung

Am 6. November 1962 begab sich der frühere IKRK-Präsident und alt Botschafter der Schweiz, Paul Rüeegg, inmitten der Kuba-Krise, die wegen der Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen auf der Zuckerinsel in der Karibik entstanden war, auf eine vielbeachtete Mission zu Verhandlungen mit dem UN-Generalsekretär und den Delegierten der Supermächte sowie Kubas nach New York. Seine Aufgabe: Er sollte zuhanden des Internationalen Roten Kreuzes die Bedingungen aushandeln, zu denen die humanitäre Organisation bereit wäre, dem Generalsekretär und den Streitparteien ihre guten Dienste in dieser gefährlichsten Krise des Kalten Krieges zur Verfügung zu stellen. Dieser Beitrag setzt sich mit den Geschehnissen rund um die zwar bekannte, historisch bisher jedoch unerforschte Involvierung des IKRK und der Schweiz in die Kuba-Krise auseinander.

Die Schweiz vertrat seit dem Januar 1961 die diplomatischen Interessen der USA auf Kuba, nachdem diese den direkten Kontakt zueinander abgebrochen hatten. Nach dem Ausbruch der Raketenkrise im Oktober 1962 versuchte vor allem die UNO auf eine friedliche Lösung des Konfliktes hinzuwirken, und auch in der Schweiz gab es Stimmen, die einen friedensvermittelnden Vorstoss von der Regierung erwarteten. Doch ein solches Angebot des Bundesrates blieb aus. Als sich die Krise Ende Oktober einem Ende näherte, kam es jedoch zu einer Anfrage aus dem UN-Generalsekretariat an das IKRK, ob dieses allenfalls seine guten Dienste zur Beilegung der Krise anbieten würde, was zur genannten Mission Rüeegg führte. Aus diesen wenigen Fakten ergibt sich die Hauptfrage dieser Studie nach der Rolle, welche die guten Dienste der Schweiz und des IKRK in der Kuba-Krise 1962 gespielt haben.

Die Untersuchung folgender Aspekte soll zur Beantwortung der Hauptfrage beitragen: a) Wie kam es zur Übernahme der Interessenvertretung für die USA auf Kuba durch die Schweiz? b) Welche Aufgaben übte die Schweiz im Rahmen dieses Mandates während der Krise aus und c) stand die Schweiz für weitergehende Aufgaben der Vermittlung zur Diskussion? d) Welche Rolle war dem IKRK in der Krise zugeordnet, und e) wie stellte sich die Schweizer Regierung zu einem allfälligen Engagement des IKRK? f) Weshalb kam es nie zur Ausführung der Pläne für eine aktive Beteiligung des IKRK an der Beilegung der Krise?

Die Relevanz dieser Untersuchung liegt darin, dass die Leistung guter Dienste in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz unter dem Stichwort der Disponibilität zu einem

der konzeptionellen Pfeiler der Aussenpolitik gemacht wurde. Hier war nun eine Gelegenheit, die rhetorisch vielbemühte Disponibilität der Schweiz im Kalten Krieg zu beweisen. Was von dieser Rhetorik im Fall der Kuba-Krise von 1962 in die Tat umgesetzt wurde, soll hier gezeigt werden.

Die Quellen im schweizerischen Bundesarchiv betreffend der Wahrung der Interessen der USA in Kuba durch die Schweiz sind bisher für die historische Forschung nicht freigegeben worden.¹ Deshalb wurde für diese Arbeit grösstenteils auf Akten aus ausländischen Archiven zurückgegriffen. Dort sind inzwischen genügend Dokumente vorhanden, die eine Beurteilung der Rolle der Schweiz und des IKRK aus der Sicht des Historikers zulassen. Die Akten über die Vorgeschichte zur Kuba-Krise und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den USA und Kuba finden sich in den *Foreign Relations of the United States*.² Zur eigentlichen Kuba-Krise im Oktober 1962 bildet eine umfangreiche Sammlung von *Declassified Documents* aus den USA die Grundlage. Diese wurde unter der Anrufung des *Freedom of Information Act* vom *National Security Archive*, einer privaten Forschungsinstitution in Washington D.C., zusammengetragen und 1990 als Mikrofichen-Kollektion publiziert.³ Diese Sammlung beinhaltet auch die die Kuba-Krise betreffenden Dokumente aus den *UN-Archives* in New York. Seit der Publikation der Mikrofichen-Kollektion sind weitere Quellen zugänglich geworden und im *National Security Archive* archiviert worden, darunter wichtiges Material zur Rolle des IKRK.⁴

Ein weiterer wichtiger Bestand für die vorliegende Arbeit liegt im *Archiv für Zeitgeschichte* der ETH Zürich: Der Nachlass von Paul Rüeeggler ermöglicht die Rekonstruktion seiner

¹ Eine Anfrage zur Überprüfung eines entsprechenden Gesuches, das vom Autor dieser Arbeit erstmals 1996 eingereicht worden war, ist gegenwärtig bei der aktenprüfenden Stelle des Bundes hängig.

² Patterson, David S. (Ed.) *Foreign Relations of the United States, 1961-1963: Cuba*. Vol. X. 1997. Washington D.C.: United States Government Printing Office. (Zitiert: *FRUS*, Vol. X, 1961-1963)

³ Chadwyck-Healey Inc. & The National Security Archive (Ed.). 1990. *Documents on the Cuban Missile Crisis, 1962*. Microfiche Collection. Alexandria: Chadwyck-Healey (Zitiert: NSA: Cuban Missile Crisis, Doc.). Die wichtigsten Dokumente aus dieser Sammlung wurden in einem Quellenband publiziert: Chang, Laurence und Peter Kornbluh (Ed.). 1992. *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader*. New York: New Press.

⁴ Zitiert: NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box. Im *National Security Archive* gibt es noch zwei weitere Schachteln mit Dokumenten zur Kuba-Krise, die nicht in die Mikrofichen-Kollektion aufgenommen wurden, welche aber ebenfalls Material zur Rolle des IKRK enthalten. Diese Bestände werden wie folgt zitiert: NSA: Cuban Missile Crisis, Extras, Box. Dieses Material wurde anlässlich eines Forschungsaufenthaltes des Autors in den Vereinigten Staaten im Jahr 1996 gesichtet.

Mission im Auftrag des IKRK und enthält wichtige Dokumente zu den Diskussionen innerhalb des Rotkreuzkomitees.⁵

Nach dem Ende des Kalten Krieges gelangten immer mehr Quellen aus russischen Archiven in den Westen. Seit 1992 bemüht sich das *Woodrow Wilson International Center for Scholars* in Washington um die Übersetzung und Publikation dieses Materials.⁶ Diese Quellen erlaubten erstmals einen Einblick in die sowjetischen Aktionen und Reaktionen während der Kuba-Krise und ermöglichen mitunter die Klärung, wie es zum Einbezug des IKRK kam.

Der Mythos der Geschichtsschreibung, wonach die Kuba-Krise ein Beispiel für das erfolgreiche Krisenmanagements des US-Präsidenten John F. Kennedy darstellt,⁷ erfuhr auf Grund dieses Quellenmaterials und einer Reihe von retrospektiven Konferenzen in den 1990er Jahren eine gründliche Revision. Letztere brachten zwischen 1987 und 1992 verschiedene amerikanische, sowjetische und kubanische direktbeteiligte Zeitzeugen zur Neubeurteilung der Ereignisse von 1962 zusammen.⁸ Von den zahlreichen seither erschienenen Publikationen zur Kuba-Krise seien hier die Werke von John Lewis Gaddis, der eine umfassende Neubewertung der Gefahrenmomente in der Kuba-Krise vornahm, und von Fursenko und Naftali sowie von Zubok und Pleshakov hervorgehoben, welche die Kuba-Krise aus Sicht der Quellen aus den russischen Archiven beleuchteten.⁹

⁵ Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich. *Nachlass Paul Rüeeggler*. Dossier Nr. 28.3.25.2. (Zitiert: AfZ: NL Rüeeggler, Dossier)

⁶ Woodrow Wilson International Center for Scholars (Ed.). *Cold War International History Project Bulletin*. Issues 1-9, Spring 1992 - Winter 1996/1997. (Zitiert: *CWIHP Bulletin*, Issue, Year)

⁷ Dieser Mythos gründete vor allem auf der Erzählung von Robert Kennedy, dem Bruder des amerikanischen Präsidenten und damaligen Justizminister der USA: Kennedy, Robert. 1969. *Thirteen Days: A Memoir of the Cuban Missile Crisis*. New York: W.W. Norton.

⁸ Die Resultate dieser Oral History Projekte wurden in einer Reihe von Artikeln und Büchern von James G. Blight und anderen publiziert. Grundlegend für die Neuinterpretation der Kuba-Krise war der Artikel von Allyn, Bruce J., James G. Blight und David A. Welch. "Essence of Revision: Moscow, Havana and the Cuban Missile Crisis." *International Security*. Vol. 14, No. 3, Winter 1989/90. S. 136-172. In der Folge erschienen: Blight, James G. und David A. Welch (Ed.). 1990. *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*. New York: Noonday Press; Allyn, Bruce J., James G. Blight und David A. Welch (Ed.). 1992. *Back to the Brink: Proceedings of the Moscow Conference on the Cuban Missile Crisis, January 27-28, 1989*. CSIA Occasional Paper, No. 9. Boston: University Press of America; Dies. 1993. *Cuba on the Brink: Castro, the Missile Crisis, and the Soviet Collapse*. New York: Pantheon Books.

⁹ Gaddis, John Lewis. 1997. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford: Clarendon Press; Fursenko, Aleksandr und Timothy Naftali. 1997. *'One Hell of a Gamble': Khrushchev, Castro, and Kennedy, 1958-1964*. New York, London: W.W. Norton & Co; Zubok, Vladislav und Constantine Pleshakov. 1996. *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.

Die Rolle der Schweiz in der Kuba-Krise wurde bis anhin erst einmal einer – allerdings äusserst kurzen – kritischen Bewertung unterzogen. Mauro Mantovani kommt zum Schluss, dass die schweizerische Neutralitätspolitik in dieser Krise "geradezu *abweisend* passiv"¹⁰ war. Diese Aussage gilt es zu überprüfen.

Etwas mehr wurde über die Rolle des IKRK und insbesondere über die Mission Rüeegger geschrieben. Dabei handelt es sich um Schilderungen von früheren Mitgliedern des IKRK und des schweizerischen Aussendepartementes, die allesamt den Beitrag Rüeeggens zum Abbau der Spannungen rund um die Kuba-Krise lobend hervorheben. Diese Erinnerungen entbehren jedoch einer systematischen Analyse und sind in den historischen Fakten in Ermangelung der Kenntnisse der Quellen teils ungenau.¹¹ Gleiches gilt für die Schilderung in den Memoiren des früheren UN-Generalsekretärs U Thant.¹² Hier soll diesen Darstellungen erstmals eine quellengestützte Arbeit gegenübergestellt werden.

Die vorliegende Arbeit ist in drei Hauptkapitel unterteilt: Im ersten Teil wird der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Kuba und den USA und die Übernahme der Interessenvertretung durch die Schweiz nachgezeichnet. Das Urteil darüber, weshalb gerade der Schweiz dieses Mandat übertragen wurde, muss aufgrund der Sperre der betreffenden Aktenbestände im Bundesarchiv vorläufig spekulativ bleiben. Im zweiten Teil wird die Bereitschaft der Schweiz zur Leistung guter Dienste in der akuten Phase der Kuba-Krise untersucht, und im dritten Teil der Arbeit wird die Rolle des IKRK in der Phase der Beilegung der Krise anhand der Quellen einer eingehenden Analyse unterzogen. Die Zusammenfassung der Ergebnisse und eine abschliessende Bewertung erfolgt im Schlusswort.

¹⁰ Mantovani, Mauro. 1999. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli Verlag AG. S. 216.

¹¹ Bisher wurde die Mission Rüeegger in folgenden Publikationen erwähnt: Borsinger, Melchior. 1977. "Paul Ruegger – Envoyé extraordinaire de l'humanité." In: Victor Umbricht (Hg.). *A Paul Rüeegger pour son 80^e anniversaire. 14 août 1977*. Riehen/Basel: Schudel. S. 155-162; Dupuy, René-Jean. 1977 "Paul Ruegger et le droit international." In: Victor Umbricht (Hg.). *A Paul Rüeegger pour son 80^e anniversaire. 14 août 1977*. Riehen/Basel: Schudel. S. 27-42; Probst, Raymond. 1989. *'Good Offices' in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Martinus Nijhoff; Thalmann, Ernesto A. 1983. "Raymond Probst – ein Lebenslauf" In: Edouard Brunner, et al. (Hg.). *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik*. Zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Probst. Zürich: Verlag NZZ. S. 15-53.

¹² U Thant. 1977. *View from the UN*. Newton Abbot, London: David & Charles. (Zur Rolle des IKRK in der Kuba-Krise S. 177-194.)

2 Der Bruch der amerikanisch-kubanischen Beziehungen

2.1 Die Vorgeschichte

Auf Kuba hatte am 1. Januar 1959 der sozialistische Revolutionär Fidel Castro die Macht übernommen und den bis dahin von den USA unterstützten Diktator Batista vertrieben. Washington übte von Anfang an starken Druck auf die kubanischen Revolutionäre aus, während sich zwischen Moskau und Havanna eine neue Freundschaft anbahnte. Der amerikanisch-kubanische Streit wurde am 18. Juli 1960 ein erstes Mal vor die Vereinten Nationen gebracht, als Kuba die USA vor dem Sicherheitsrat anklagte, konterrevolutionäre Kräfte zu unterstützen, den kubanischen Luftraum zu verletzen und einen eigentlichen Wirtschaftskrieg gegen die Insel zu führen. Der Sicherheitsrat trat allerdings auf die Klage nicht ein, sondern verwies die Angelegenheit auf Verlangen der USA und Lateinamerikas an die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

In einer turbulenten Generalversammlung der UNO im Herbst 1960 mischte sich auch der sowjetische Generalsekretär Nikita Chruschtschow erstmals in den Streit ein, und Fidel Castro beschuldigte die USA erneut der Subversion und Aggression. Die USA ihrerseits bezichtigten Kuba, das inneramerikanische System - die OAS - zu untergraben, indem Havanna zum Kommunismus abdrifte. Am 31. Dezember 1960 klagte Kuba erneut vor dem Sicherheitsrat, die USA würden Ausbildungslager für Exil-Kubaner in Guatemala, Honduras und Florida unterhalten, um eine Invasion vorzubereiten. Wenige Tage später sollte es zum Bruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Kuba und den USA kommen.¹³

2.2 Die Übernahme der Interessenvertretung durch die Schweiz

Am 3. Januar 1961 erreichte ein Telegramm aus Havanna das Weisse Haus in Washington, worin die kubanische Regierung bekanntgab, dass sie unter den gegebenen Umständen ihr diplomatisches Personal in der amerikanischen Hauptstadt auf elf Personen reduzieren würde und die Regierung Eisenhower aufforderte, die Zahl des Botschafts- und Konsulatspersonals

¹³ Die Vorgeschichte des kubanisch-amerikanischen Streites in der UNO ist dem Buch von Göller zu entnehmen. Göller, Joseph-Thomas. 1995. *Anwälte des Friedens: Die UNO und ihre sechs Generalsekretäre*. Bonn: Dietz. S. 91-93.

in Havanna ihrerseits auf elf Personen zu beschränken. Die übrigen Personen der amerikanischen Vertretung sollten das Land innerhalb von 48 Stunden verlassen.¹⁴

Der amerikanische Botschafter in Kuba, Daniel M. Braddock, teilte Washington daraufhin mit, dass eine Aufrechterhaltung des Botschaftsbetriebs in Havanna unter diesen Umständen nicht mehr sinnvoll sei, und empfahl, die diplomatischen Beziehungen mit Kuba unverzüglich abubrechen.¹⁵ In einer unmittelbar einberufenen Sitzung im Weissen Haus kam die amerikanische Regierung überein, den offiziellen Bruch mit Kuba sofort zu vollziehen, noch bevor der UN-Sicherheitsrat am nächsten Tag über die Klagen Kubas beraten würde. In einer seiner letzten Amtshandlungen beauftragte der amerikanische Präsident Eisenhower seinen Aussenminister Christian Herter, die diplomatischen Beziehungen mit der Regierung Castro abubrechen und ihr mitzuteilen, dass die schweizerische Regierung angefragt würde, fortan die amerikanischen Interessen in Havanna zu vertreten.¹⁶ Die offizielle Anfrage an die Schweiz zur Übernahme dieses Mandates gelangte am 4. Januar 1961 nach Bern.¹⁷ Noch am selben Tag anerkannte Kuba den Bruch der diplomatischen Beziehungen und beauftragte im Gegenzug die Tschechoslowakei, die kubanischen Interessen in Washington wahrzunehmen.¹⁸

Wie es zur Übernahme des amerikanischen Mandates kam, und weshalb gerade die Schweiz dafür gewählt wurde, bleibt nach wie vor ungeklärt, da bisher weder die entsprechenden amerikanischen noch die schweizerischen Quellen freigegeben wurden. Fest steht, dass schon vor dem 3. Januar eine Kontaktnahme von Seiten der amerikanischen Regierung mit Bern stattgefunden haben muss, denn wie der Stellvertretende Minister für inner-amerikanische Angelegenheiten, Thomas Mann, in der Sitzung an jenem Tag im Weissen Haus erklärte, wäre die Schweiz im Falle eines Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zur Übernahme des amerikanischen Schutzmandates bereit.¹⁹ Ein Urteil darüber, welche Rolle die Neutralität für die Wahl der Schweiz gespielt hat, ist auf Grund der oben zitierten Dokumente

¹⁴ Telegram Braddock to Department of State, January 3, 1961. *FRUS*, 1961-1963, Vol. X, S. 1.

¹⁵ Ebd., Fn 2.

¹⁶ Editorial Note, *FRUS*, 1961-1963, Vol. X, S. 2.

¹⁷ Telegram Herter to Embassy in Cuba, January 3, 1961, *FRUS*, 1961-1963, Vol. X, S. 8, Fn 2.

¹⁸ Ebd., S. 9, Fn 3. Das Mandat der Schweiz für die USA auf Kuba dauert bis heute an. Da die Tschechoslowakei nach dem Umbruch im Osten für Havanna nicht mehr genehm war, vertritt die Schweiz seit 1991 die beiden Staaten wechselseitig.

¹⁹ Editorial Note, *FRUS*, 1961-1963, Vol. X, S. 2.

nicht möglich. Mit Sicherheit sprach jedoch die langjährige Erfahrung, die sich die Schweiz in der Ausübung solcher Schutzmandate – insbesondere in der Zeit des Zweiten Weltkrieges – aufgebaut hatte, für ihre Wahl.²⁰

Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz das prestigeträchtige Mandat der USA gerne übernommen hat, stand doch die schweizerische Neutralität im ideologischen Konflikt des Kalten Krieges unter einem steten Rechtfertigungsdruck. Hier bot sich eine Gelegenheit, der Weltöffentlichkeit die "Nützlichkeit" der Neutralität in Form der guten Dienste der Schweiz vor Augen zu führen. Die Tatsache, dass die Anfrage von einer Supermacht kam, verlieh ihr zusätzliches Gewicht.

3 Die Kuba-Krise 1962

3.1 Von der Schweinebucht zur Operation ANADYR

Die Klagen Kubas im UN-Sicherheitsrat anfangs des Jahres 1961 wurden einmal mehr abgelehnt, und das Verhältnis zwischen den USA und Kuba verschlechterte sich in der Folge des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen weiter. Die amerikanische Regierung arbeitete nun gezielt auf den Sturz des Castro-Regimes hin. Am 17. April 1961 versuchten 1500 Exil-Kubaner in der Schweinebucht eine Invasion. Wie der neugewählte amerikanische Präsident John F. Kennedy später öffentlich eingestehen musste, waren die Konterrevolutionäre von der CIA ausgerüstet und trainiert worden. Die Invasion scheiterte kläglich, und das Unternehmen war ein politisches Fiasko für die USA.

Trotzdem kam es Ende Januar 1962 zum Ausschluss Kubas aus der OAS. Dieser Beschluss kam auf massiven Druck Washingtons zustande und wurde mit der Unvereinbarkeit des politischen und gesellschaftlichen Systems Kubas mit der Mitgliedschaft bei der OAS begründet. Gegen diesen Ausschluss klagte Kuba erneut vor dem UN-Sicherheitsrat, doch dieser lehnte wiederum ab. Die wiederholten Versuche der kubanischen Regierung, den Streit mit Washington mit Hilfe der UNO zu lösen, scheiterten letztlich immer wieder am Veto der Amerikaner, und Castro musste feststellen, dass er in der westlichen Hemisphäre völlig isoliert dastand. Diese Entwicklung führte dazu, dass der kubanische Führer den Glauben an eine gerechte Behandlung in der UNO vollständig verlor.

²⁰ Vgl. Probst, *'Good Offices' in the Light of Swiss International Practice and Experience*, S. 107.

Dies war für Kuba umso gravierender, als dass Anfang 1962 auch noch die Beziehungen zu Moskau in die Brüche zu gehen drohten. Doch das ständige Nichteintreten des Sicherheitsrates auf die Klagen Kubas hatte nicht den von Amerika erhofften Sturz Castros zur Folge, sondern festigte bloss die Verbindungen der kubanischen Führung mit der Sowjetunion.

Anlässlich eines Besuchs in Moskau im Sommer 1962 verkündete der kubanische Revolutionär Ché Guevara, dass die Sowjetunion nunmehr Waffen an Kuba liefern werde. Die offizielle Versicherung Chruschtschows vom 11. September 1962, dass es sich dabei um Waffen rein defensiven Charakters handle, wurde von den Amerikanern bereitwillig akzeptiert. Niemand im Weissen Haus schien es zu diesem Zeitpunkt für möglich zu halten, dass die Russen atomare Sprengköpfe nach Kuba bringen könnten.²¹

Der Entscheid Chruschtschows, Nuklearwaffen an Kuba zu liefern, war in der Tat ein Husarenstück, dessen Beweggründe lange unklar blieben. Heute geht man davon aus, dass Chruschtschow die Raketenstationierung, die unter dem Codenamen *Operation ANADYR*²² lief, aus drei Gründen beschloss: 1.) Nach der versuchten Invasion in der Schweinebucht, gingen sowohl Castro als auch Chruschtschow davon aus, dass eine US-Invasion auf Kuba bevorstünde und dass deshalb die kubanische Revolution verteidigt werden müsse. 2.) In der sowjetischen Wahrnehmung bestand ein grosses strategisches Ungleichgewicht zwischen den Supermächten, welches ausgeglichen werden musste, und 3.) wollte die Kremlführung in einer Art Quidproquo den amerikanischen Nuklearwaffen an der Peripherie der Sowjetunion etwas in der westlichen Hemisphäre gegenüberstellen.²³ Vor allem die ersten beiden Motive scheinen den Entschluss Chruschtschows bedingt zu haben.²⁴ Westliche Protagonisten und Historiker gingen lange davon aus, dass die sowjetischen Raketen primär des strategischen Gleichgewichts wegen nach Kuba gebracht worden waren und werteten die Erklärungen

²¹ Wenger, Andreas. 1997. *Living with Peril: Eisenhower, Kennedy, and Nuclear Weapons*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers. S. 277.

²² Siehe: Gribkov, Anatoli I. und William Y. Smith. 1994. *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis*. Chicago: Edition q.

²³ Dabei ging es vor allem um die Jupiter-Raketen in der Türkei, deren Stationierung die US-Regierung erst im Jahr zuvor beschlossen hatte. Zur Geschichte dieser Raketen siehe: Nash, Philip. 1997. *The other missiles of October: Eisenhower, Kennedy, and the Jupiters, 1957-1963*. Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press.

²⁴ Gaddis, *We Now Know*, S. 262f; Wenger, *Living with Peril*, S. 279f; Beschloss, Michael R. 1991. *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960-1963*. New York: Harper Collins. S. 382-386.

Chruschtschows, es sei ihm in erster Linie um die Verteidigung Kubas gegangen, als nachträglichen Rechtfertigungsversuch für ein missglücktes Unterfangen.²⁵ Neuere Informationen von russischen Teilnehmern an den Oral History Konferenzen zur Kuba-Krise bestätigen nun aber den Eindruck, dass tatsächlich die Angst vor einer amerikanischen Invasion mindestens ebenso sehr wie der Wunsch, das strategische Gleichgewicht wiederherzustellen, Chruschtschows Pläne motiviert hatte.²⁶

Die Idee, Nuklearwaffen auf Kuba zu stationieren, war Chruschtschow laut eigenen Angaben auf einer Reise nach Bulgarien im Mai 1962 bei einem Spaziergang am Schwarzen Meer gekommen, als er an die amerikanischen Raketen auf der anderen Seite in der Türkei gedacht habe.²⁷ Tatsächlich scheint er den Plan, eine vergleichbare Situation in der Karibik zu schaffen, schon früher entwickelt und mit Anastas Mikojan, einem der Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten, beraten zu haben.²⁸ Castro war gemäss eigenen Angaben anfänglich nicht begeistert von Chruschtschows Absichten, da Kuba durch die Raketenstationierung zu einer sowjetischen Militärbasis würde. Er zeigte sich aber anlässlich der ersten Gespräche mit den sowjetischen Gesandten um der Wiederherstellung des strategischen Gleichgewichts Willen mit Moskaus Plänen einverstanden.²⁹ Es folgte eine der kostspieligsten militärischen Operationen, die das sowjetische Militär im Kalten Krieg durchführte.³⁰ Im September und Oktober 1962 wurden die Raketen im Geheimen mit Schiffen nach Kuba gebracht und dort mit Hilfe sowjetischer Spezialisten einsatzfähig gemacht. Chruschtschow beabsichtigte, Kennedy erst nach den amerikanischen *mid-term congressional elections* im November darüber zu informieren und ihn ganz einfach vor

²⁵ Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 259f. Zur Begründung Chruschtschows für die Raketenstationierung in seinen Memoiren: Khrushchev, Nikita. 1970. *Khrushchev Remembers*. Translated and Edited by Strobe Talbott. Boston: Little, Brown. S. 493; Ders. 1974. *Khrushchev Remembers: The Last Testament*. Translated and Edited by Strobe Talbott. Boston: Little, Brown. S. 511.

²⁶ Eine Zusammenfassung dieser Aussagen zu den sowjetischen Motiven für die Raketenstationierung auf Kuba findet sich in dem Aufsatz "Essence of Revision" von Allyn, Blight und Welch, *International Security*, Vol. 14, No. 13, Winter 1989/90, S. 138-144. Vgl. dazu: Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 261; ebenso Fursenko und Naftali, 'One Hell of a Gamble', S. 171f.

²⁷ Khrushchev, *Khrushchev Remembers*, S. 493; Beschluss, *The Crisis Years*, S. 386f.

²⁸ *International Security*, Vol. 14, No. 13, Winter 1989/90, S. 147; Gaddis, *We Now Know*, S. 264f.

²⁹ Castro in: Allyn, Blight und Welch, *Cuba on the Brink*, S. 198. Während Chruschtschow das Gefühl hatte, es gehe in erster Linie um die Verteidigung Kubas, verstand Castro sein Einverständnis zur Raketenstationierung primär als Beitrag – und in diesem Sinne als Opfer – seines Landes für das sozialistische Lager, um das strategische Gleichgewicht wiederherzustellen. Gaddis, *We Now Know*, S. 265f.

³⁰ Die CIA schätzte die Kosten der ganzen Operation auf 1 Mrd. US-Dollar. Beschluss, *The Crisis Years*, S. 388, Fn.

vollendete Tatsachen zu stellen.³¹ Doch der Aufbau der Raketenbasen wurde, wenige Tage bevor die Waffen einsatzfähig waren, entdeckt, und es folgten die spannungsgeladenen vierzehn Tage im Oktober 1962, die als Kuba-Krise in die Geschichte des Kalten Krieges eingehen sollten.³²

3.2 Die Konfrontation

Am 16. Oktober 1962, einem Dienstagmorgen, überbrachte McGeorge Bundy, der Nationale Sicherheitsberater, dem amerikanischen Präsidenten die Nachricht, dass es photographische Beweise gebe für die Stationierung sowjetischer Mittelstreckenraketen auf Kuba. Zwei Tage zuvor hatten zwei U-2 Flugzeuge bei einem Routineüberwachungsflug über der Karibikinsel Aufnahmen gemacht, die eindeutig zeigten, dass Mittelstreckenraketen auf die Insel gebracht und bereits 24 SAM (*surface-to-air missile*) Stellungen aufgebaut worden waren.³³ Der Präsident berief sofort ein Treffen seiner wichtigsten Berater ein, eine Gruppe, die später als ExComm (*Executive Committee of the National Security Council*) bekannt wurde.

In den folgenden fünf Tagen wurde im ExComm die Lage diskutiert und analysiert. In der ersten Sitzung am Morgen des 16. Oktobers wurde unter den Beratern Kennedys rasch ein Konsens darüber gefunden, dass die sowjetischen Raketen von Kuba verschwinden müssten. Über die Frage der Mittel entstand allerdings eine harte Auseinandersetzung.³⁴ Kennedy, der sich von Chruschtschow hintergangen fühlte, verwarf im ersten Moment eine politische Lösung und plädierte dafür, die Raketen durch einen amerikanischen Luftangriff zu eliminieren. Es war dann sein Verteidigungsminister Robert McNamara, der im zweiten

³¹ Gribkov und Smith, *Operation ANADYR*, S. 62f; Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 265; Fursenko und Naftali, *'One Hell of a Gamble'*, S. 193-197.

³² Während die Amerikaner von der *Cuban Missile Crisis* oder einfach *Missile Crisis* sprechen, wird in Russland bis heute der Begriff karibische Krise (*Karibskii krizis*) verwendet, um die Betonung nicht so sehr auf die Stationierung der sowjetischen Offensivwaffen sondern auf die drohende amerikanische Invasion auf Kuba zu legen. Die Kubaner ihrerseits sprechen einfach von der Oktober-Krise.

³³ Bundy, McGeorge. 1988. *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty Years*. New York: Random House. S. 684f; Die Entdeckung der sowjetischen Raketenbasen und die photographische Beweisaufnahme durch die Luftaufklärung ist ausführlich beschrieben bei Brugioni, Dino A. 1991. *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*. Edited by Robert F. McCourt. New York: Random. S. 56-217.

³⁴ Wer in dieser Sitzung welche Haltung vertrat, ist nachzulesen bei Trachtenberg, Marc. "White House Tapes and Minutes of the Cuban Missile Crisis: Introduction to Documents." *International Security*. Vol. 10, No. 1, Summer 1985. S. 166f. Inzwischen wurden die Tonbandaufzeichnungen sämtlicher nachfolgender ExComm-Sitzungen während der Krise vollständig transkribiert und in einem kommentierten Band herausgegeben: May, Ernest R. und Philip D. Zelikow (Ed.). 1997. *The Kennedy Tapes: Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.

Meeting an diesem Tag vorschlug, einen alternativen Kurs zu diesem rein militärischen Vorgehen zu wählen. Die Idee einer Blockade gegen sowjetische Offensivwaffen wurde geboren. Damit standen sich zwei Optionen gegenüber, und das ExComm spaltete sich bald einmal in zwei Lager. Kennedy liess sich im Verlauf der Diskussion immer mehr von den Argumenten der Befürworter einer Blockade überzeugen. Die Vorteile lagen auf der Hand: Erstens war das Risiko einer Eskalation des Konflikts wesentlich kleiner als bei einem Luftangriff, und zweitens liessen sich später immer noch härtere militärische Massnahmen ergreifen. Wogegen eine sofortige militärische Aktion politisch, moralisch und rechtlich schwer zu rechtfertigen sein würde. Es kam hinzu, dass ein Luftangriff nicht mit hundertprozentiger Sicherheit zum Ziel führen und deshalb das Risiko einer nuklearen Konfrontation erheblich erhöhen würde. Da Präsident Kennedy zu diesem Zeitpunkt nicht bereit war, eine vollumfängliche Invasion auf Kuba zu starten, beschloss er am 20. Oktober, den sofortigen Rückzug der sowjetischen Raketen zu verlangen und eine Seeblockade um Kuba aufzuziehen, um weitere Lieferungen von Offensivwaffen und militärischen Ausrüstungen nach Kuba zu verhindern.³⁵

Am Montagabend, dem 22. Oktober, trat Kennedy vor die Fernsehkameras und verkündete Amerika und der Welt seinen Entschluss. Dabei warnte er die Sowjetunion davor, dass jeder Abschuss von nuklearen Raketen auf die westliche Hemisphäre von Kuba aus als Angriff der Sowjetunion auf die USA verstanden und mit einem massiven Gegenschlag auf die UdSSR vergolten würde.³⁶

3.3 Die gefährlichste Woche im Kalten Krieg

Es folgte die wohl gefährlichste Woche des Kalten Krieges: Die Supermächte standen sich in einem direkten Konflikt der Nuklearwaffen gegenüber, wobei jede weitere Eskalation den Dritten Weltkrieg bedeuten konnte. Die Seeblockade der USA wurde begleitet von verschiedenen diplomatischen und militärischen Aktionen auf beiden Seiten, die nicht immer von den jeweiligen Regierungen abgesegnet waren.³⁷ Zwischen den beiden Führern der Supermächte fand während diesen Tagen jedoch fast täglich ein Austausch statt. Diese Briefe,

³⁵ Wenger, *Living with Peril*, S. 284-286.

³⁶ John F. Kennedy, Radio-TV Adress of the President to the Nation, October 22, 1962. In: Chang und Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis, 1962*, S. 150-154.

³⁷ Für eine Einschätzung der wirklichen Gefahrenmomente in dieser akuten Phase der Kuba-Krise auf Grund der heute zugänglichen Informationen siehe: Gaddis, *We Now Know*, S. 269-278.

teils privat durch die Botschaften, teils öffentlich über Radio übermittelt, wurden zum Hauptkommunikationsmittel der beiden Staatschefs und waren das Medium, durch welches die Krise letztlich auch gelöst wurde.³⁸

3.3.1 Die Schweiz steht nicht zur Verfügung

Vom Moment des Beschlusses der sowjetischen Führung im Frühling 1962, Raketen auf Kuba zu stationieren, bis zu dem Augenblick, als der amerikanische Präsident die Seeblockade vor Kuba am 22. Oktober verkündete, waren sämtliche Aktionen und Beratungen sowohl im Kreml als auch in Washington hinter verschlossenen Türen abgelaufen. Es hatte keine Versuche gegeben, die geheimen Operationen auf beiden Seiten zu stoppen.³⁹ Kennedy hatte jedoch mit seiner Entscheidung zugunsten einer Blockade und gegen einen sofortigen Luftschlag einen kleinen politischen Spielraum offengelassen, den es nun für Verhandlungen zwischen den Parteien zu nutzen galt.

Wie reagierte die Schweiz in diesem Moment? Gerüchte, wonach die neutrale Schweiz ihre guten Dienste für eine Vermittlungsaktionen anbieten könnte, kursierten bald einmal nach bekanntwerden der Situation in der Karibik in der Presse. Die Besorgnis und Bestürzung war weltweit unüberhörbar, und eine grössere Bühne für einen Vermittlungsversuch von dritter Seite war kaum vorstellbar. Wäre die Schweiz nicht berufen gewesen – gerade weil sie bereits das Mandat der USA in Kuba ausübte – , ihre guten Dienste auch für weitergehende Aufgaben anzubieten?

Doch die Meldung, wonach der Schweizer Bundesrat in seiner Sitzung vom 23. Oktober, die Möglichkeit eines Vermittlungsangebots diskutiert hätte, wurde noch gleichentags vom stellvertretenden Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten im EPD, Raymond Probst, gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Bern, Robert McKinney, kategorisch dementiert.⁴⁰ Zudem hatte sich Aussenminister Friedrich Traugott Wahlen – wie schon auf

³⁸ Vgl. Kennedy, *Thirteen Days*, S. 79-81, 86-90, 93-94, 102-104.

³⁹ Während die Sowjets im Geheimen ihre Nuklearraketen nach Kuba brachten, verfolgte die Administration Kennedy trotz der misslungenen Aktion in der Schweinebucht weiterhin den Sturz Castros. Zu diesem Zweck hatte der Präsident ein *covert action*-Programm der CIA autorisiert, welches unter dem Decknamen *Operation MONGOOSE* den Sturz des kommunistischen Regimes auf Kuba just für den Oktober 1962 vorsah. Hilsmann, Roger. 1996. *The Cuban Missile Crisis: The Struggle over Policy*. New York: Greenwood Press. S. 12-14.

⁴⁰ Telegram McKinney to Secretary of State, October 23, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1072: "Federal Council did gather at 0900 hours October 23 for previously scheduled meeting; was given text

dem Höhepunkt der Berlin-Krise⁴¹ – von der Bundesratssitzung entschuldigen lassen, da er gemeinsam mit Bundesrat Schaffner auf einer EFTA-Ministerkonferenz in Oslo weilte.⁴² Es kam hinzu, dass die Verbindung der Zentrale in Bern mit dem schweizerischen Botschafter in Havanna, Emil Stadelhofer, just in dem Moment zusammenbrach, als sich die Kuba-Krise zuzuspitzen begann.⁴³ Dasselbe war offenbar schon während der Schweinebuchtinvasion passiert, als die Kubaner den Telegraphenverkehr der schweizerischen Botschaft aufgehalten hatten.⁴⁴ Die Schweiz stand in diesem spannungsgeladenen Moment nicht zur Verfügung.

3.3.2 Die Initiative des UN-Generalsekretärs und das Angebot des IKRK

Chruschtschows ursprüngliche Reaktion auf die Ankündigung Kennedys liess nichts Gutes erahnen. Er befahl den sowjetischen Schiffen, die nukleare Sprengköpfe und Raketen an Bord hatten, den Kurs auf Kuba beizubehalten und den Aufbau der Raketenbasen auf der Insel mit unvermindertem Einsatz fortzuführen.⁴⁵ Da alles auf eine offene Konfrontation auf hoher See hindeutete, entschloss sich UN-Generalsekretär U Thant gestützt auf einen Sicherheitsratsresolutionsentwurf der Blockfreien Staaten am 24. Oktober 1962, einen Appell an die Führer der Supermächte zu richten. Er forderte die Streitparteien inklusive Kuba auf, ihre militärischen Aktionen für zwei bis drei Wochen einzustellen und die so gewonnene Zeit für direkte Verhandlungen zu nutzen: *'In this context, I shall gladly make myself available to all parties for whatever services I may be able to perform.'*⁴⁶

Kennedy's speech, report of two background sessions acting Foreign Minister and myself, and reports from Swiss Embassy Washington. Due to absence two Federal Councilors including Foreign Minister Wahlen, no substantive actions discussed or taken. Above report therefore patently false, but to insure we have obtained categorical denial from Probst EPD."

⁴¹ Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, S. 216f.

⁴² NZZ, 24. Oktober 1962, Abendausgabe, S. 1.

⁴³ Telegram McKinney to Secretary of State, October 24, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1259: "F[oreign] P[olicy] D[e]partment] Secretary General Micheli just advised me FPD concerned by silence Swiss Embassy Havana. No word from Stadelhofer since prior Kennedy address Monday. (...) Department should take note Swiss Government now out of touch with their Havana Embassy." Der Telegraphenverkehr zwischen Bern und Havanna begann erst am 25. Oktober um 19:00 Uhr langsam wieder zu fließen. Telegram McKinney to Secretary of State, October 25. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1369.

⁴⁴ Telegram McKinney to Secretary of State, October 25. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1369.

⁴⁵ Fursenko und Naftali, *'One Hell of a Gamble'*, S. 247.

⁴⁶ U Thant. 1977. *View from the UN*. Newton Abbot, London: David & Charles. Appendix A, S. 460.

Anfänglich reagierten beide Seiten ungehalten über die Intervention Thants. Doch als sich die Lage in der Nacht vom 24. auf den 25. Oktober weiter verschärfte,⁴⁷ akzeptierten sowohl Kennedy als auch Chruschtschow das Angebot der guten Dienste des Generalsekretärs.⁴⁸ Vor allem in Washington setzte nun die Suche nach einer gemeinsamen Lösung der Krise mit den Sowjets ein. Dieser Wandel von einer Politik der Konfrontation hin zu einer kompromissbereiteren Linie war nicht so sehr auf die Initiative Thants zurückzuführen, denn auf die Erkenntnis Kennedys, dass es unter keinen Umständen zu einem nuklearen Schlagabtausch kommen durfte.⁴⁹ Um das Aufeinanderprallen in den karibischen Gewässern zu verhindern, bat das amerikanische Aussenministerium den UN-Generalsekretär, einen zweiten Aufruf zu lancieren.⁵⁰ Am 25. Oktober forderte dieser die Sowjets dringend auf, ihre Frachter zu stoppen, während er – um den Anschein einer Initiative von unabhängiger dritter Seite zu wahren – gleichzeitig das Weisse Haus bat, alles zu unterlassen, was zu einer militärischen Konfrontation mit der sowjetischen Flotte führen könnte.⁵¹ Chruschtschow, inzwischen durch Falschmeldungen aus Kuba überzeugt, dass eine Invasion auf der Insel kurz bevorstünde,⁵² willigte am 26. Oktober in diesen Stillstand-Vorschlag ein.⁵³ Damit wurde immer offensichtlicher, dass auch Chruschtschow nach einem friedlichen Ausweg aus der Krise suchte, ohne dabei das Gesicht zu verlieren. Diesen Ausweg hatte ihm der Aufruf Thants eröffnet.

Indem die Supermächte das Angebot der guten Dienste des UN-Generalsekretärs am 26. Oktober annahmen, war Zeit gewonnen für Verhandlungen auf diplomatischer Ebene unter der Ägide des Generalsekretärs und für eine Atempause an der militärischen Front auf hoher

⁴⁷ Zwar hatten jene Schiffe, die Waffen und Raketen an Bord hatten, zu jenem Zeitpunkt Order erhalten umzudrehen, die übrigen Schiffe unter sowjetischer Flagge liefen aber immer noch auf die Blockadelinie zu. Beschloss, *The Crisis Years*, S. 497-499.

⁴⁸ U Thant, *View from the UN*, S. 165f.

⁴⁹ Vgl. Gaddis, *We Now Know*, S. 272.

⁵⁰ Diese Idee war einem Telefongespräch zwischen Präsident Kennedy und dem Stellvertretenden Aussenminister George Ball entsprungen, in dem sie über mögliche weitere Schritte diskutierten, um die sowjetischen Schiffe aufzuhalten. Memorandum of Telephone Conversation between President Kennedy and the Under Secretary of State (Ball), October 24, 1962, 23:45, *FRUS*, 1961-1963, Vol. XI, S. 193-195.

⁵¹ U Thant, *View from the UN*, Appendix B, S. 461 und Appendix D, S. 462f.

⁵² Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 266f.

⁵³ U Thant, *View from the UN*, Appendix E, S. 463. Die entscheidende Passage in der Nachricht von Chruschtschow an Thant lautet: "We therefore accept your proposal, and have ordered the masters of Soviet vessels bound for Cuba but not yet within the area of the American warships' piratical activities to stay out of the interception area, as you recommend."

See. In dieser Situation erreichte das UN-Generalsekretariat ein Telegramm aus dem Büro der Vereinten Nationen in Genf mit folgendem Wortlaut:

Mr. Gallopin, Delegate General of the International Committee of the Red Cross, came to see me yesterday evening. He (...) had been asked by Mr. Boissier, the President of the International Red Cross to convey to us informally the Committee's readiness and desire to help the Secretary-General in any way in its power, should the need arise. I thanked him and promised to convey this kind message.⁵⁴

Anders als die Schweizer Regierung hatte die Führung des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes nicht gezögert, seine Hilfe in dieser schwierigen Situation anzubieten, obwohl es sich eindeutig nicht um ein traditionelles Betätigungsfeld für eine humanitäre Organisation handelte. Ein solches Angebot von Seiten des IKRK zur Übernahme guter Dienste politischer Natur war überhaupt erst möglich geworden durch einen Beschluss der Delegiertenversammlung des IKRK vom vorangehenden Jahr, als eine neue Doktrin verabschiedet worden war. Nebst die Aufgabe, menschliches Leiden zu verhindern respektive zu lindern, war neu die Pflicht getreten, wo immer möglich die Kooperation und den Frieden zwischen den Völkern zu unterstützen.⁵⁵

Noch am Abend des 26. Oktobers begann ein langes Telegramm Chruschtschows für Kennedy im amerikanischen Aussenministerium einzutreffen. Der sowjetische Führer deutete darin erstmals die Bereitschaft zu einer friedlichen Lösung der Krise an auf der Basis eines Abzugs der Raketen von Kuba gegen das Versprechen der USA, keine Invasion auf der Insel durchzuführen.⁵⁶ In Washington wuchs die Überzeugung, dass der sowjetische Premier unter dem Druck der Blockade bereit war nachzugeben und die Raketen aus Kuba abzuziehen.

Inzwischen war der UN-Generalsekretär in New York daran gegangen, das Terrain für eine Verhandlungslösung für einen Abzug der Raketen aus Kuba zu sondieren. U Thant traf sich in

⁵⁴ Interoffice Memorandum Hill to C.V.Narasimhan, Chef de Cabinet, October 26, 1962, NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1392.

⁵⁵ Borsinger, Melchior. 1977. "Paul Ruegger – Envoyé extraordinaire de l'humanité." In: Victor Umbricht (Hg.). *A Paul Rüeegger pour son 80^e anniversaire. 14 août 1977*. Riehen/Basel: Schudel. S. 158.

⁵⁶ Premier Khrushchev's Letter to President Kennedy, Offering a Settlement to the Crisis, October 26, 1962. In: Chang und Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, S. 185-188. Der Brief schien einen gleichlautenden Vorschlag, der über KGB-Kanäle an die amerikanische Regierung durchgesickert war, zu bestätigen. In der Tat war dieser Vorstoss vom Kreml aber nicht autorisiert worden. Fursenko, Aleksandr und Timothy Naftali. "Using KGB Documents: The Scali-Feklisov Channel in the Cuban Missile Crisis." *Cold War International History Project Bulletin*. Issue 5, Spring 1995. S. 58-62.

separaten Gesprächen nacheinander mit den UN-Delegierten der USA, Kubas und der Sowjetunion. Gegenüber der sowjetischen Delegation erklärte er, die USA wären mittlerweile bereit, die Blockade für zwei bis drei Wochen aufzuheben, vorausgesetzt, dass in dieser Zeit sichergestellt werden könnte, dass keine weiteren Waffen nach Kuba geliefert würden. Eine solche Kontrolle könnte entweder auf hoher See oder in bestimmten Häfen auf Kuba durch die UNO, von UN-Delegierten aus neutralen Staaten oder von Mitgliedern des IKRK durchgeführt werden.⁵⁷ Dass der Generalsekretär das IKRK ins Spiel brachte, sorgte lange Zeit für Verwirrung und wurde fälschlicherweise von verschiedenen Autoren als zusätzliche Forderung bezeichnet, die Chruschtschow im Laufe der späteren Verhandlungen gestellt habe, um dem ganzen den Anschein einer humanitären Operation zu geben.⁵⁸ Wie das weiter oben zitierte Dokument jedoch zeigt, war es der Präsident des IKRK, Léopold Boissier, selbst, der Thant auf die Idee gebracht hatte, die Dienste der humanitären Organisation anzubieten.

3.3.3 Kennedy und Chruschtschow einigen sich

Ehe die akute Krise am 28. Oktober 1962 beendet werden konnte, sollte es aber nochmals zu einer Phase höchster Verwirrung und Gefahr kommen. Dem versöhnlich formulierten Schreiben Chruschtschows an Kennedy vom 26. Oktober folgte am darauffolgenden Morgen eine neue Nachricht, noch ehe die US-Regierung auf die vorhergehende reagiert hatte. Der sowjetische Premier schien unter dem Druck seiner Kollegen im Politbüro und nachdem sich die Informationen über eine bevorstehende Invasion auf Kuba als falsch erwiesen hatten, über Nacht eine Kehrtwende vollzogen zu haben. Er verlangte nun von den Amerikanern, dass sie als Gegenleistung für den Abzug der sowjetischen Raketen von Kuba ihrerseits die amerikanischen Jupiter-Raketen aus der Türkei entfernen sollten.⁵⁹

Am 27. Oktober meldete die CIA, dass ein sowjetischer Tanker die Blockade durchbreche, und es kursierten Gerüchte, die sowjetische Botschaft in Washington verbrenne in Erwartung

⁵⁷ Telegram Zorin to USSR Foreign Ministry, October 26, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 289f.

⁵⁸ Bspw. Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, S. 501; Pachter, Henry M. 1963. *Collision Course: The Cuban Missile Crisis and Coexistence*. New York: Praeger. S. 94.

⁵⁹ Premier Khrushchev's Communiqué to President Kennedy, Calling for a Trade of Cuban Missiles for Turkish Missiles, October 27, 1962. In: Chang und Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, S. 197-199.

eines Krieges alle sensiblen Dokumente.⁶⁰ Ein amerikanisches U-2 Flugzeug verirrt sich am selben Tag in den sowjetischen Luftraum über Sibirien, und gegen Mittag wurde bekannt, dass eine andere U-2 Maschine über Kuba abgeschossen worden war, wobei der Pilot, Major Rudolph Anderson, ums Leben kam. Der Abschuss durch die sowjetische Luftabwehr auf Kuba war ohne Autorisierung Moskaus erfolgt.⁶¹

Die strategischen Nuklearwaffen der USA waren einsatzbereit, und die Nuklearstreitkräfte befanden sich zum ersten und einzigen Mal in der Geschichte auf DefCon2 (*Defense Condition 2*).⁶² Überdies waren amerikanische Truppen für eine allfällige Invasion Kubas zusammengezogen worden. Auf der anderen Seite wurden die ersten sowjetischen Raketen auf Kuba einsatzbereit gemeldet, und die gesamten kubanischen Streitkräfte waren mobilgemacht. Die Verhandlungen in New York kamen vorübergehend zu einem Stillstand, und das ExComm brütete in Washington den ganzen Tag über eine mögliche Antwort an Chruschtschow, während dieser mit den Präsidiums- und Generalsekretariatsmitgliedern in seiner Datscha in Novo Ogarevo diskutierte, wie auf einen amerikanischen Angriff zu reagieren sei. Eine erneute Eskalation schien beinahe unvermeidlich.⁶³

Eine Lösung der Krise kam erst in Sicht, als in Washington im ExComm die Idee entwickelt wurde, Chruschtschow nur auf seine erste Nachricht vom 26. Oktober zu antworten und die Forderungen der zweiten einfach zu ignorieren.⁶⁴ Zuletzt war auch Kennedy mit diesem Vorgehen einverstanden und liess eine entsprechende Nachricht an Chruschtschow ausarbeiten, die eine offizielle Garantieerklärung der USA, keine Invasion auf Kuba durchzuführen, gegen den vollständigen Rückzug der sowjetischen Offensivwaffen von Kuba unter UN-Aufsicht als Lösung der Krise anbot.⁶⁵ Darüber hinaus hatte Präsident Kennedy aber beschlossen, Chruschtschow mündlich wissen zu lassen, dass die amerikanischen Raketen in der Türkei abgezogen würden. Mit dieser Information und dem Antwortschreiben für Chruschtschow wurde der Justizminister Robert Kennedy, der Bruder des Präsidenten, am

⁶⁰ Beschloss, *The Crisis Years*, S. 524.

⁶¹ Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 267.

⁶² DefCon 2 signalisiert volle Bereitschaft für einen feindlichen Angriff. Die höchste Alarmstufe, DefCon 1, wird nur ausgelöst, wenn bereits ein Krieg im Gange ist. In Friedenszeiten befinden sich die amerikanischen Streitkräfte normalerweise auf DefCon 5.

⁶³ Wenger, *Living with Peril*, S. 276; Zubok und Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War*, S. 267.

⁶⁴ Beschloss, *The Crisis Years*, S. 526-528.

⁶⁵ President Kennedy's Letter to Premier Khrushchev, Responding to Proposal to End the Crisis. In: Chang und Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, S. 223-225.

Abend des 27. Oktober zu einem Treffen mit dem sowjetischen Botschafter in Washington, Anatoliy Dobrynin, geschickt. Robert Kennedy offerierte den privaten Handel betreffend des Raketentausches Türkei-Kuba unter der Bedingung, dass dieser Teil des Abkommens geheim blieb. Falls dieses Angebot von Chruschtschow abgelehnt würde, drohe eine baldige militärische Aktion gegen Kuba.⁶⁶

Als am Morgen des 28. Oktobers die Antwort Chruschtschows Washington erreichte, trat allseitig grosse Erleichterung ein. Der Kremlführer akzeptierte den amerikanischen Vorschlag und gab bekannt, dass die Raketen auf Kuba sofort abgebaut und zurück in die Sowjetunion verfrachtet würden. Die Raketen in der Türkei erwähnte er mit keinem Wort.⁶⁷ Die akute Krise war vorbei.

In dieser letzten heissen Phase liefen die Kontakte zwischen den Regierungen der Supermächte ausschliesslich auf direktem Wege zwischen Moskau und Washington. Die von U Thant initiierten Verhandlungen im Rahmen der UNO ruhten in diesem Moment und wurden erst wieder in der nachfolgenden Phase der Beilegung der Krise aufgenommen.

4 Die Beilegungsverhandlungen in New York und Havanna

Am 29. Oktober begannen die eigentlichen Beilegungsverhandlungen in New York. Nachdem sich Kennedy und Chruschtschow auf bilateraler Ebene über die grundsätzlichen Bedingungen zur Beendigung der Krise geeinigt hatten, ging es nun vor allem darum, die effektive Überwachung des Raketenabzugs zu organisieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass keine neuen Offensivwaffen nach Kuba gebracht würden. Die sowjetische Führung erklärte bezüglich Letzterem gegenüber U Thant, dass sie einverstanden wäre, wenn Delegierte des IKRK die Kontrolle der Fracht der sowjetischen Schiffe mit Kurs auf Kuba

⁶⁶ Kennedy, *Thirteen Days*, S. 106-109; Dobrynin, Anatoliy Fedorovich. 1995. *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962-1986)*. New York: Times Book, Random House. S. 86-88. Die Darstellungen dieses Treffens blieben lange Zeit widersprüchlich, insbesondere was den Punkt anbelangte, ob der Raketentausch Kuba-Türkei Teil des Abkommens zur Beendigung der Kuba-Krise war oder nicht. Erst als der eigentliche Autor von Kennedys Buch, Theodore Sorensen, gestand, dass er in diesen Passagen von den Notizen Robert Kennedys abgewichen war, bestätigte sich, dass die türkischen Raketen explizit Teil des Deals zwischen Kennedy und Chruschtschow waren. *International Security*, Vol. 14, No. 3, Winter 1989/1990, S. 164. Siehe dazu: Hershberg, Jim. "Anatomy of a Controversy: Anatoly F. Dobrynin's Meeting with Robert F. Kennedy, Saturday, 27 October 1962." *CWIHP Bulletin*. Issue 5, Spring 1995. S. 75-80.

⁶⁷ Premier Khrushchev's Communiqué to President Kennedy, Accepting an End to the Missile Crisis, October 28, 1962. In: Chang und Kornbluh, *The Cuban Missile Crisis*, S. 226-229.

übernehmen und gleichzeitig die amerikanischen Blockademassnahmen aufgehoben würden. Als Thant die Möglichkeit erkundete, die Kontrollen der Schiffe in den kubanischen Häfen durchzuführen, erwiderte der sowjetische Unterhändler, die UdSSR hätten nichts dagegen einzuwenden, aber ein solches Vorgehen würde das Einverständnis Castros verlangen.⁶⁸ Die Amerikaner ihrerseits erklärten, dass sie grundsätzlich mit den IKRK-Inspektionen einverstanden wären, vorausgesetzt, dass das eingesetzte Personal ausschliesslich aus Schweizern bestünde.⁶⁹ Die Blockade und die Luftüberwachung würden aber weiterhin aufrechterhalten, bis eine entsprechende Verifikation des Raketenabbaus durch die UN möglich sei.⁷⁰

Noch am 29. Oktober kontaktierte der Vertreter der Vereinten Nationen in Genf, Pier Spinelli, das IKRK, und Thant erhielt von Boissier am selben Nachmittag die Antwort, das IKRK könne eine solche Aufgabe unter Verwendung von Schweizer Personal übernehmen unter der Bedingung, dass eine formelle Anfrage von allen drei Streitparteien vorliege. Dieser Entscheid müsse allerdings vom Exekutivkomitee noch abgesegnet werden.⁷¹ Die Frage war nun, wie sich die kubanische Regierung zu diesen Plänen stellte.

4.1 Castros Nein zu IKRK-Inspektionen

Am 30. Oktober begab sich der UN-Generalsekretär zu Verhandlungen mit Castro nach Kuba.⁷² Die US-Regierung hatte sich bereit erklärt, die Blockademassnahmen und die Luftüberwachung für die Zeit dieser Gespräche einzustellen. Das zweitägige Treffen Thants mit der kubanischen Führung brachte jedoch keine substantiellen Resultate.⁷³ Castro war

⁶⁸ Record from the Diary of V.V. Kuznetsov of the Conversation with Acting U.N. Secretary General U Thant, October 29, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 295-299.

⁶⁹ Phonecall McCloy from New York, October 29, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1645.

⁷⁰ Telegram Stevenson to Rusk, October 29, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1666.

⁷¹ Spinelli to Narasimhan, October 30, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Extras, Box R06M07S14T07, Cables - October 1962. Vgl. Telegram from Deputy Foreign Minister V.V. Kuznetsov to the Soviet Foreign Ministry, October 30, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 301; U Thant, *View from the UN*, S. 180.

⁷² Diese Reise war auf Grund einer Einladung des kubanischen Führers vom 27. Oktober zustande gekommen. Siehe: U Thant, *View from the UN*, Appendix G, S. 465f. Diese Einladung war allerdings noch unter ganz anderen Voraussetzungen ausgesprochen worden. Castro ging nämlich zu jenem Zeitpunkt noch davon aus, er würde mit Thant über eine eigentliche Lösung der Krise als gleichwertiger Partner mit den beiden Supermächten verhandeln. Nachdem diese aber inzwischen eine Lösung auf bilateraler Ebene ausgehandelt hatten, ging es nun nur noch darum, die Überwachung der Ausführung dieses Abkommens zu regeln.

⁷³ Siehe die Aufzeichnungen Thants zu den Gesprächen auf Kuba: Summary of My Meeting with President Dorticos, Premier Castro and Foreign Minister Roa in Havana, October 30, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1693; Summary of My Meeting with President Dorticos, Premier Castro of Cuba and Foreign

zutiefst verärgert, weil er sich von Chruschtschow übergangen fühlte, nachdem ihn der Kremlführer am 28. Oktober wegen seiner Antwort an die Amerikaner weder konsultiert noch informiert hatte, und Castro wie die übrige Welt von der Lösung der Krise über das Radio erfuhr.⁷⁴ Der kubanische Führer stellte sich gegenüber Thant auf einen strikt legalistischen Standpunkt, wonach sich sein Land – im Unterschied zu den USA – stets an das internationale Recht gehalten habe, und es deshalb keinen Grund gebe, irgendeine Form von UN-Inspektionen auf dem Territorium Kubas zuzulassen. Die Erinnerung Thants, wonach er Castro auch auf die Möglichkeit angesprochen habe, das IKRK zur Verifikation des Abbaus der Raketenstellungen auf Kuba einzusetzen, erweist sich aufgrund seiner Gesprächsnotizen und -protokolle als falsch.⁷⁵ Dort ist nur von der Kontrolle der *hereinkommenden* Schiffe in den kubanischen Häfen durch das IKRK die Rede, was die Kubaner aber ebenso ablehnten wie das Recht auf Inspektionen vor Ort. In den Augen Castros hatte sich Chruschtschow von den Amerikanern über den Tisch ziehen lassen und stellte nun seine eigenen Bedingungen.⁷⁶

Immerhin erklärte sich Castro gegenüber Thant am zweiten Tag ihrer Gespräche bereit, dass die Leiche von Major Anderson, der am 27. Oktober über Kuba abgeschossen worden war, aus humanitären Gründen unter der Aufsicht des Generalsekretariats in die Vereinigten Staaten überführt werden könnte. Was aber die Überwachungsflüge der USA anbelange, so werde Kuba diese weiterhin als Eingriff in seine Souveränität betrachten und bekämpfen. Somit kehrte der UN-Generalsekretär am 31. Oktober praktisch mit leeren Händen aus Kuba nach New York zurück, wo er die Verhandlungen mit den Unterhändlern der Supermächte wiederaufnahm. Die einzige positive Nachricht, nebst der angekündigten Rückgabe der

Minister Roa, October 31, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1747. Vgl. die handschriftlichen Notizen Thants zu diesem Gespräch: Notes on My Second Meeting with Premier Fidel Castro of Cuba in Havana, October 31, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1745. Das Gesprächsprotokoll vom 31. Oktober wurde erstmals publiziert in: Nassif, Ramses. 1988. *U Thant in New York, 1961-1971: A Portrait of the Third UN Secretary-General*. London: C.Hurst & Co. S. 38-48.

⁷⁴ Beschloss, *The Crisis Years*, S. 543.

⁷⁵ Vgl. U Thant, *View from the UN*, S. 183.

⁷⁶ Die Beziehungen zwischen Castro und Chruschtschow hatten sich zu diesem Zeitpunkt so drastisch verschlechtert, dass der sowjetische Generalsekretär seinen Stellvertreter und Troubleshooter Anastas Mikojan nach Kuba entsandte, um den kubanischen Führer von der Richtigkeit des sowjetischen Vorgehens zu überzeugen und ihm nach Möglichkeit eine Einwilligung zu UN-Inspektionen abzurufen. Zubok, Vladislav M. "Dismayed by the Actions of the Soviet Union: Mikoyan's Talks with Fidel Castro and the Cuban Leadership, November 1962." *CWIHP Bulletin*, Issue 5, Spring 1995, S. 59, 89-92.

Leiche von Major Anderson, blieben seine Informationen, die er vor Ort über den fortschreitenden Abbau der sowjetischen Raketen sammeln konnte.⁷⁷

4.2 Irritationen in der Schweiz

Die Verifikation des Raketenabtransportes von Kuba durch die UNO, wozu sowohl die USA als auch die UdSSR ihr prinzipielles Einverständnis gegeben hatten, trat nach den gescheiterten Gesprächen von U Thant mit Castro vorläufig in den Hintergrund der Diskussionen, und die amerikanischen und sowjetischen Unterhändler in New York machten sich in bilateralen Gesprächen daran, eine formale Beendigung der Krise auf einer anderen Basis zu suchen. Thant seinerseits konzentrierte sich nun auf die einzige ihm verbliebene Aufgabe, nämlich die Inspektionen der sowjetischen Schiffe mit Bestimmungsort Kuba durch das IKRK auf hoher See zu koordinieren.

Während Thant die Verhandlungen in New York wiederaufnahm, traf von Genf die Nachricht ein, dass das Exekutivkomitee des Internationalen Roten Kreuzes der Anfrage für ca. 30 Inspektoren stattgegeben habe.⁷⁸ Voraussetzung blieb allerdings, dass die formelle Anfrage das explizite Einverständnis der drei Streitparteien beinhalten würde. Sobald ein solches Papier eingetroffen sei, könne ein Vertreter des IKRK nach New York gesandt werden, um die weiteren Formalitäten auszuhandeln.⁷⁹

Die Schweizer Regierung verfolgte diese Entwicklung sehr kritisch. Wie Aussenminister Wahlen gegenüber dem amerikanischen Botschafter am 1. November in Bern erklärte, sei er beunruhigt über die mögliche Involvierung der Schweiz und des IKRK in die Kuba-Krise:

Foreign Minister Wahlen opened today's Tour d'Horizon (...) stating his main current concern is possible role G[overnment] O[f] S[witzerland] or ICRC in Cuban crisis. In nutshell, GOS would not itself serve; would prefer not, but would reluctantly agree ICRC inspect ships providing all three nations, including Cuba, accept.⁸⁰

⁷⁷ U Thant, *View from the UN*, S. 185f.

⁷⁸ Die Zahl von 30 Inspektoren ist einem Aide Mémoire des IKRK zu entnehmen: Aide Mémoire, 30. Oktober 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2.

⁷⁹ Telegram Spinelli to Narasimhan, November 1, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Extras, Box R06M07S14T07, Cables - November 1962.

⁸⁰ Telegram McKinney to Secretary of State, November 1, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 1.

Er könne den Mitgliedern des IKRK die Übernahme eines solchen "politischen" Mandats nur unter der zweifachen Bedingung empfehlen, dass dadurch kein Präzedenzfall für die Zukunft geschaffen würde und dass sich nebst den USA und der Sowjetunion auch Kuba damit einverstanden erkläre.⁸¹

Überdies bestätigte Wahlen im Gespräch mit McKinney erneut, dass die Schweizer Regierung keinerlei Interessen an der Übernahme guter Dienste in der Krise hätte. Würde die Schweiz wie zum Beispiel Schweden um Inspektoren zur Verfügung einer UN-Verifikationsmission auf Kuba angefragt, würde man in diesem Falle ablehnen:

Normally would say yes to such request, but our representation of other nations in Cuba – particularly United States – raises question dual interests. We would therefore expect to decline.⁸²

Damit bestätigte sich, was sich schon zu Beginn der Krise angedeutet hatte: Die Tatsache, dass die Schweiz bereits die diplomatischen Interessen der Vereinigten Staaten auf Kuba vertrat, stand der Leistung anderer guter Dienste in den Augen des Bundesrates eher im Wege wegen der Gefahr, in der Ausübung einer anderen Aufgabe in einen Interessenkonflikt zu geraten.

Somit blieb die einzige spezielle Aufgabe, die die offizielle Schweiz im Rahmen ihres Schutzmachtmandates während der Kuba-Krise für die USA ausübte, die Rückführung der Leiche von Major Anderson in seine Heimat.⁸³ Am 4. November wurde der Sarg des amerikanischen Piloten auf dem Flughafen von Havanna vom kubanischen Protokollchef, Botschafter Antonio Carrillo Carreras, an den schweizerischen Botschafter Emil A. Stadelhofer übergeben. Der Leichnam wurde sodann unter Aufsicht des Militärberaters des

⁸¹ Vgl. Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, S. 216. Mantovani spricht fälschlicherweise von der Kontrolle der *abziehenden* sowjetischen Frachter von Kuba, wogegen das IKRK in den Verhandlungen mit der UNO nur für die Inspektion der Schiffe *mit Destination Kuba* zur Diskussion stand. Siehe: Rapport de M. l'Ambassadeur Paul Ruegger sur sa mission auprès du Secrétaire général des Nations Unies à New York du 6 au 11 novembre 1962 – établissement d'une procédure de vérification des cargaisons à destination de ce pays, 12. November 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2: "*Il n'a jamais été question que la Croix-Rouge contrôle le démantèlement des bases soviétiques à Cuba ni le départ des navires emmenant le matériel.*"

⁸² Telegram McKinney to Secretary of State, November 1, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 1.

⁸³ Telegram Stevenson to Secretary of State, November 2, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1891: "*Swiss observer to UN had just contacted S[ecretar]Y G[eneral] offering full assistance his government on removal body Major Rudolph Anderson Jr. to Guantanamo.*"

UN-Generalsekretärs, Brigadier Indar Jit Rikhye, mit einer von der UNO gecharterten Panam-Maschine "unter Schweizer Flagge" nach Miami geflogen. Dort wurde er von einem amerikanischen Luftwaffengeneral und einer Ehrengarde der US Air Force in Empfang genommen und mit dem Präsidentenflugzeug von Kennedy zur Andrews Air Force Base weitertransportiert, wo er schliesslich der Familie von Major Anderson übergeben werden konnte.⁸⁴

In den erweiterten Rahmen des Schutzmachtmandates für die USA fiel auch eine Anfrage des sowjetischen Botschafters in Havanna an seinen schweizerischen Kollegen vom 6. November. Der sowjetische Sondergesandte Anastas Mikojan, der nach der Beendigung der unmittelbaren Krise für Gespräche mit Castro nach Kuba geflogen war, wollte auf seinem Rückweg über New York nach Moskau fünf sowjetische Raketenspezialisten mitnehmen, die sich noch auf Kuba befanden. Diese besaßen aber keine diplomatischen Reisepässe, und der sowjetische Botschafter wollte von Stadelhofer wissen, ob er von den Amerikanern eine Zusicherung für ihre Einreiseerlaubnis in die USA bekommen könne. Die Antwort des schweizerischen Botschafters lautete, die Schweiz sei angesichts der nach wie vor gespannten Lage in der Karibik bereit, die Anfrage weiterzuleiten, obwohl dies streng formell gesehen nicht eigentlich zu den Aufgaben des schweizerischen Schutzmachtmandates gehöre. Sobald eine positive Antwort des US-Aussenministeriums vorliege, würden die Namen, Passnummern und weitere Informationen an Washington übermittelt.⁸⁵

Die protokollarische Bestätigung der Übergabe der Leiche des amerikanischen Piloten und die Funktion des "Briefträgers" für die sowjetische Seite wegen der Rückreise ihrer Spezialisten über New York blieben bis zur definitiven Beilegung der Krise Ende November die einzigen Aufgaben, die die Schweiz im Rahmen ihrer guten Dienste während der Kuba-Krise übernahm. Beide Dienste fielen in die Phase der Beilegung der Krise und waren von ihrer politischen Natur her absolut unproblematisch. Irritiert zeigte man sich in Bern um so mehr von der Möglichkeit, dass das IKRK im Auftrag der UNO Inspektionen in der Karibik ausführen könnte.

⁸⁴ Letter Raul Roa to U Thant, November 4, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1958; United Nations Press Services, Note to Correspondents, November 5, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1973; Telegram Stevenson to Secretary of State, November 5, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 1993. Vgl. die Meldung in der *NZZ*, 5. November 1962, Morgenausgabe, S. 1f.

⁸⁵ Telegram McKinney to Secretary of State, November 6, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2042.

4.3 Die Mission Rüeegger für das IKRK

Nachdem das Exekutivkomitee des Internationalen Roten Kreuzes sein grundsätzliches Einverständnis zu einer allfälligen Beteiligung an der Kontrolle der sowjetischen Schiffe mit Destination Kuba gegeben hatte, wurde dem UN-Generalsekretär am 3. November mitgeteilt, der frühere Präsident des IKRK und alt Botschafter der Schweiz, Paul Rüeegger, werde nach New York gesandt, um die "technischen" Fragen betreffend der Durchführung der IKRK-Inspektionen zu klären.⁸⁶

Rüeegger traf am Nachmittag des 6. Novembers in New York ein und unterhielt sich mit U Thant erstmals um 17:00 Uhr im Hauptquartier der UNO. Dabei schlug Rüeegger folgende Regelung vor: Das IKRK würde im Auftrag der UNO die Inspektion der Schiffe mit Bestimmungsort Kuba durchführen. Das Personal bestünde ausschliesslich aus vom IKRK rekrutierten Schweizern, die Verantwortung für die Aktion bliebe aber bei der UNO. Die Inspektoren würden von neutralen Schiffen aus operieren und an die UNO rapportieren, falls sie an der Ausführung ihres Auftrages gehindert würden oder einen Verstoss gegen die Abmachungen feststellten. Thant zeigte sich grundsätzlich einverstanden und schlug vor, dass sich Rüeegger zusammen mit seinen Mitarbeitern aus dem Generalsekretariat am nächsten Tag mit den Vertretern der drei Streitparteien treffen solle.⁸⁷

Am nächsten Tag traf sich Rüeegger nacheinander mit allen drei Streitparteien. Die Amerikaner erklärten sich mit der von ihm vorgeschlagen Vorgehensweise einverstanden und präsentierten eine Liste mit Schiffen, die von der schwedischen Regierung zu diesem Zweck zur Charter angeboten wurden.⁸⁸

Im Gespräch mit der sowjetischen Delegation deutete sich allerdings ein erstes Mal an, dass die Aktion gar nie zur Ausführung gelangen würde. Die Sowjets hielten eine Ersetzung der US-Blockade durch das IKRK nämlich nur solange für gerechtfertigt, bis die letzten sowjetischen Raketen von Kuba abtransportiert worden wären, was am 10. November der Fall sein würde. Rüeegger erklärte demgegenüber, dass es von Seiten des IKRK allein schon eine

⁸⁶ Telegram Spinelli to Narasimhan, November 3, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Extras, Box R06M07S14T07, Cables - November 1962. Siehe dazu den Bericht Boissiers vom 5. November über den Auftrag Rüeeggens: *Récit Boissier*, 5. November 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2.

⁸⁷ The Secretary-General's Meeting with Mr. Paul Ruegger, Representative of the International Committee of Red Cross at 5 p.m., November 6, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2004.

⁸⁸ Summary of Meeting Held on November 7, 1962, 10:00-11:00. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2050.

gute Woche brauchen würde, um die ganze Aktion zu starten. Sollte die Sowjetunion auf ihrem Standpunkt beharren, dann würden die guten Dienste des IKRK zum Zeitpunkt ihrer Einsatzfähigkeit bereits wieder obsolet geworden sein.⁸⁹

Das Treffen mit dem kubanischen Botschafter fiel sehr kurz aus und war vor allem deshalb notwendig geworden, weil das IKRK unbedingt das explizite Einverständnis Kubas auch zu Inspektionen in internationalen Gewässern wollte. Der kubanische Delegierte hatte keine Einwände gegen ein solches Vorgehen.⁹⁰ Rüeegger berichtete anschliessend an dieses Treffen in einem langen Telegramm an das IKRK in Genf über die Gespräche dieses Tages.⁹¹

Inzwischen waren auch die direkten Verhandlungen zwischen den amerikanischen und sowjetischen Unterhändlern in New York ein gutes Stück vorangeschritten. Am 4. November hatte die Sowjetunion erstmals die Möglichkeit angedeutet, dass der Abtransport der Raketen von der Insel direkt von der US Navy anstatt durch die UNO überwacht werden könnte. Der amerikanische Vorschlag lautete folgendermassen: Die Sowjets würden den Amerikanern die Zeiten und die Route der Transporte bekanntgeben, und diese könnten dann ihre Schiffe in den internationalen Gewässern längsseits bringen und die Raketen an Deck der sowjetischen Frachter sehen und zählen.⁹² Diese Vorgehensweise konkretisierte sich, nachdem es auch Mikojan nicht gelungen war, Castro dazu zu bewegen, Inspektoren der UNO zwecks Überwachung des Abtransportes der Raketen vor Ort auf den abgebauten Stellungen und in den kubanischen Häfen zuzulassen.⁹³ Die Sowjetunion und die USA kamen überein, dass nebst der Verifikation von den Schiffen aus amerikanische Helikopter und Aufklärungsflugzeuge im Tiefflug die Fracht der sowjetischen Schiffe photographieren

⁸⁹ Summary of Meeting Held on November 7, 1962, 11:10-12:30. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2051.

⁹⁰ Summary of Meeting Held on November 7, 1962, 15:00. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2052.

⁹¹ Telegram Rüeegger à CICR, November 7, 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2.

⁹² Telegram Stevenson to Secretary of State, November 4, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 1; Telegram Kuznetsov to USSR Foreign Ministry, November 6, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 327.

⁹³ Memorandum of the Third Castro-Mikojan Conversation, November 5 1962. *CWIHP Bulletin*, Issue 5, Spring 1995, S. 104.

könnten.⁹⁴ Am 6. November verliessen die ersten Transporte Kuba, und am 7. November fanden erstmals Kontrollen auf See statt.⁹⁵

Somit war für den Abtransport der Raketen eine rasche Ersatzlösung für UNO-Inspektionen gefunden. Das Problem der Kontrolle der Frachter mit Destination Kuba blieb aber weiterhin ungelöst. Da die Sowjetunion auf dem Standpunkt beharrte, eine Kontrolle dieser Schiffe durch das IKRK sei nur solange gerechtfertigt, bis der Abtransport der sowjetischen Raketen von der Insel beendet wäre, und die USA ihrerseits die Situation auf Kuba genauso gut mit ihrer Luftaufklärung und unter vorläufiger Beibehaltung der Quarantäne überwachen konnte, wuchs bei Rüeegger nach den ersten Abklärungen bald einmal die Erkenntnis, dass es letztlich zu keiner Ausführung von Inspektionen durch das IKRK kommen würde.⁹⁶ Obwohl inzwischen sämtliche Formalitäten ausgehandelt worden waren,⁹⁷ beendete Rüeegger folglich seine Mission am 9. November und kehrte am Tag darauf in die Schweiz zurück, um dem IKRK Bericht zu erstatten.⁹⁸

Rückblickend stellt sich die Frage, weshalb Thant am 29. Oktober das IKRK überhaupt ins Spiel gebracht hat? Dabei muss beachtet werden, dass er das IKRK als Alternative zu Inspektionen durch die UNO oder durch Beobachter neutraler Staaten vorgeschlagen hatte. Chruschtschow wählte dann das IKRK, da er dadurch sein Gesicht wahren und das international angeschlagene Prestige wiederherstellen konnte, indem er sich der ursprünglichen Verpflichtung zu UN-Inspektionen entledigen und einen Schleier um die ganze Kontrollfrage legen konnte. Durch die Einschaltung des IKRK könnte sie sozusagen

⁹⁴ Telegram Kuznetsov to USSR Foreign Ministry, November 7, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 329f.

⁹⁵ Eine detaillierte Beschreibung, wie diese Kontrollen abliefen, ist bei Brugioni nachzulesen: Brugioni, *Eyeball to Eyeball*, S. 520-523.

⁹⁶ Telegram Rüeegger à Boissier, November 8, 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2; Telegram Stevenson to Secretary of State, November 9, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, Doc. 2178: "*In view definite Sov[iet] statement to [ICRC delegation] yesterday that operation would be unnecessary after completion Sov[iet] withdrawal of offensive weapons from Cuba, and that withdrawal would be completed Nov[ember] 10, they saw little use in proceeding with operation.*"

⁹⁷ Die terms of references, welche in New York ausgehandelt worden waren, wurden festgehalten in einem Memorandum des Rechtsberaters des UN-Generalsekretärs, Constantin A. Stavropoulos. Memorandum for the Record, 9. November 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2.

⁹⁸ Rapport de M. l'Ambassadeur Paul Rüeegger sur sa mission auprès du Secrétaire général des Nations Unies à New York du 6 au 11 novembre 1962 – établissement d'une procédure de vérification des cargaisons à destination de ce pays, 12. November 1962. AfZ: NL Rüeegger, Dossier 28.3.25.2. Vgl. die Schilderung dieser Mission bei Borsinger, der Rüeegger in jenen Tagen nach New York begleitet hatte: Borsinger, "Paul Rüeegger – Envoyé extraordinaire de l'humanité", S. 158-162.

auf eine rein humanitäre Aktion zur Sicherung der Versorgung Kubas reduziert werden. Thant seinerseits versuchte wohl, die UNO aus der Schusslinie der Kritik Castros zu nehmen in der Hoffnung, die Chancen auf ein Einverständnis für Inspektionen durch das IKRK in kubanischen Häfen zu erhöhen.

Anfänglich zeigten sich auch die Amerikaner durchaus wohlwollend gegenüber den Plänen des IKRK und des UN-Generalsekretariats, die Rotkreuzorganisation zu Inspektionszwecken einzusetzen. Als Castro dann aber in den Gesprächen mit Thant Inspektionen in den Häfen der Insel kategorisch ablehnte, musste die ganze Operation auf hoher See geplant werden. Dies führte dazu, dass die Organisation und Durchführung der Aktion wesentlich komplizierter und teurer wurde, was weder von den USA noch von der UdSSR wirklich begrüsst wurde. Castros Weigerung war der eine Grund dafür, dass es zu keiner Ausführung der IKRK-Inspektionen kam. Der zweite Grund war die Tatsache, dass sich die Sowjets in den Verhandlungen mit den Amerikanern und dem IKRK auf den Standpunkt stellten, eine Ersetzung der amerikanischen Blockade durch IKRK-Kontrollen sei nur solange gerechtfertigt, bis die letzten Raketen von Kuba abgezogen wären.⁹⁹ Bereits am 8. November waren aber sämtliche sowjetischen Raketen auf Schiffe verladen, und am 10. November verliessen die letzten Frachter die kubanischen Gewässer. Damit war ein Einsatz des IKRK obsolet geworden. Die Amerikaner konnten den Abbau der Raketenstellungen mittels Luftaufklärung über Kuba, die von den Sowjets stillschweigend toleriert wurde, überwachen und die Kontrolle der Transporte auf See dank der Regelung, die mit Moskau gefunden worden war, selbst durchführen. Somit war für die Nichtausführung der internationalen Kontrollen entscheidend, dass sich zum Zeitpunkt, als sich Rüeegger nach New York begab, bereits ein bilaterales Kontrollabkommen zwischen den Supermächten abzuzeichnen begann, durch das beide Seiten ihre Interessen besser gewahrt sahen, als wenn diese Aufgaben von der UNO und dem IKRK übernommen worden wären. Nachdem auch noch die letzten

⁹⁹ Das IKRK taucht zwar in den Plänen der Supermächte als Alternative zur UNO auch für die Verifikation der *Raketenabtransporte* auf, doch mit dem IKRK-Gesandten Rüeegger wurde die Übernahme einer solchen Aufgabe zu keinem Zeitpunkt diskutiert. Vgl. Codification of Instructions on Cuban Negotiations, November 5, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 2: "*If Soviets not able to carry out this commitment for UN inspection on [cuban] ground, a less satisfactory but possible alternative might be their making available to ICRC manifests of weapons together with sufficient ICRC inspections of outbound vessels to permit ICRC certify accuracy of such manifests.*" Telegram from V.V. Kuznetsov to USSR Foreign Ministry, November 6, 1962. *CWIHP Bulletin*, Issues 8-9, Winter 1996/1997, S. 326f: "*If it is not possible to reach an agreement on [UN inspections] it may be possible, in our opinion, to agree that the International Red Cross representatives carry out inspections on vessels leaving Cuba with missiles the same way that it has been proposed that they conduct inspections on the vessels bound for Cuba.*"

sowjetischen Langstreckenbomber vom Typ IL-28 von Kuba abgezogen worden waren, kündigte der amerikanische Präsident am 20. November die Aufhebung der Blockademassnahmen auf See an, und die Krise zwischen den Supermächten konnte offiziell beigelegt werden.

Wie bereits weiter oben geschildert, hatte die Mission Rüeegg in der Schweiz, obwohl es nie zur Ausführung von IKRK-Inspektionen kam, für einige Unruhe in den politischen Kreisen gesorgt. Insbesondere die NZZ und deren Chefredaktor, FDP-Nationalrat Willy Bretscher, sorgten sich um die Konsequenzen einer Involvierung des IKRK in die Kuba-Krise. In einem Leitartikel in der Abendausgabe vom 6. November bezeichnete er den Plan, wonach das IKRK die amerikanische Blockade durch zwei Kontrollstellen auf hoher See ersetzen sollten, wo sich die sowjetischen Kapitäne zu melden hätten, als "*unsinnig*"¹⁰⁰. Es sei nicht zu verstehen, weshalb sich die UNO der Aufgabe, die von den Grossmächten ausdrücklich ihr übertragen worden sei, entledigen wollten, indem sie diese auf eine neutrale humanitäre Organisation abwälzten:

Die Vereinten Nationen hätten sich ohne weiteres an eine oder an mehrere Regierungen mit dem Ersuchen wenden können, in ihrem Namen und Auftrag die Kontrollfunktionen zu übernehmen. Zweifellos hätten sich auch Nicht-Mitglieder wie die Schweiz der Aufgabe nicht entzogen, wenn sie von New York zur Mitwirkung aufgerufen worden wären.¹⁰¹

Man könne sich des Eindrucks nicht erwehren, so Bretscher weiter, dass das Rote Kreuz von der Sowjetunion nur ins Spiel gebracht worden sei, um ihre prekäre Position in der Kubafrage zu verschleiern und die Vereinten Nationen auszuschalten.

Bretscher war durch die Entwicklung rund um das Rote Kreuz ganz offensichtlich alarmiert, richtete er doch am folgenden Tag, offensichtlich in der Hoffnung Einfluss auf den Entscheid des Komitees nehmen zu können, einen Brief an das IKRK-Mitglied und Völkerrechtsprofessor Dietrich Schindler:

Ich sehe eine grosse Gefahr darin, dass das IKRK in irgendeiner Weise in die Schusslinie der weiterschwelenden Auseinandersetzungen um die Krise in Kuba gebracht und

¹⁰⁰ NZZ, 6. November 1962, Abendausgabe, S. 1.

¹⁰¹ Ebd.

dadurch einer Abnützung ausgesetzt wird, wie sie anderen internationalen Organisationen bereits zuteil geworden ist.¹⁰²

Es sei abzusehen, dass die Sowjets das IKRK bald einmal der imperialistischen Kollusion anklagen und den Druck und die Manöver, mit denen sie zur Zeit gegenüber der UN und Amerika vorgingen, künftig konzentriert auf die Schweiz richten würden, so dass diese in den Augen vieler Leute in der Welt als 'Friedensstörer' dastehen könnte.

Ich stelle mir die Frage, ob es nicht eine bessere und sauberere Lösung wäre, die auch den Vorteil hätte die Verantwortlichkeiten völlig klarzustellen, wenn das IKRK sich ausserstande erklären würde, mit seinen Mitteln eine solche Aufgabe zu erfüllen, und den Vorschlag machte, diesen Auftrag an die schweizerische Regierung weiterzugeben.¹⁰³

Damit würde die Gefahr einer Kompromittierung des IKRK vermieden und gewisse Ungelegenheiten dieses höchst problematischen Auftrages auf den breiteren Rücken des schweizerischen Staates fallen. Bretscher erwähnte in seinem Brief auch, dass er im Umstand, dass die Schweiz auf diplomatischer Ebene die Interessen der USA auf Kuba vertrat, kaum einen triftigen Einwand gegen eine Beteiligung der Schweiz an der Kuba-Kontrolle oder die eventuelle Übernahme der Kontrolle sehe.

Bei der Beurteilung dieser beiden Vorstösse, des Leitartikels vom 6. November und dem Brief an Schindler vom 7. November, fällt zweierlei auf: Erstens verbreitete Bretscher – wie viele andere Medien und Politiker auch – die Meldung, wonach die Sowjetunion den Einsatz des IKRK vorgeschlagen habe, was auf Grund der Quellen nachweislich falsch ist. Und zweitens war er, der als Mitglied der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats an sich über einen guten Draht zur Regierung verfügte, offensichtlich über die Position des zuständigen Bundesrates Wahlen nicht im Bilde, der sich – nicht zuletzt wegen des amerikanischen Schutzmandates auf Kuba – kategorisch gegen jegliche Übernahme weiterer guter Dienste durch die Schweiz sträubte.

Die Frage bleibt, welchen Einfluss dieses Schreiben und die Versuche der Einflussnahme der Schweizer Regierung auf das IKRK im Endeffekt hatten? Gemäss einem Bericht des amerikanischen Botschafters bei der UNO in Genf über ein Gespräch, das er am 19.

¹⁰² Brief Bretscher an Schindler, 7.11.1962. AfZ: NL Rüeegg, Dossier 28.3.25.2.

¹⁰³ Ebd.

November mit IKRK-Präsident Boissier geführt hatte, kam der Beschluss des Roten Kreuzes, dem Generalsekretär seine guten Dienste zur Verfügung zu stellen, aufgrund der traditionell unabhängigen Stellung des IKRK ohne Rücksprache mit der Schweizer Regierung zustande:

However, Swiss Foreign Office officials whom Boissier described as 'new and inexperienced and not familiar with ICRC' were extremely concerned that ICRC was getting involved in political matters and news article in NZZ reflected views of the Swiss Foreign Office.¹⁰⁴

Boissier wies gegenüber seinem Gesprächspartner darauf hin, dass er in der Frage der Inspektionen mit keinem schweizerischen Vertreter gesprochen habe und auch in Zukunft die Unabhängigkeit bei Beschlüssen des IKRK gegenüber der Schweiz zu wahren gedenke. Boissier bestätigte in diesem Gespräch übrigens auch, dass die Idee, das IKRK einzusetzen, im UN-Generalsekretariat von U Thant und seinem Mitarbeiter Ralphe Bunche entwickelt worden sei und nicht von den Sowjets. Er liess allerdings unerwähnt, dass vermutlich seine eigenen Äusserungen, die dem Vertreter der UNO in Genf übermittelt worden waren, wonach die Rotkreuzorganisation dem UN-Generalsekretär in der Krise falls erforderlich zur Verfügung stehe, am Ursprung dieser ganzen Aktion stand.¹⁰⁵

Die Haltung Boissiers, der eine aktive Rolle für das IKRK in der Kuba-Krise zu begrüssen, ja geradezu zu suchen schien, hatte offensichtlich nicht nur zu Meinungsverschiedenheiten mit der Schweizer Regierung sondern auch zu Diskussionen im Inneren des IKRK geführt. Unter ausdrücklichem Hinweis auf die diffizile Rolle des IKRK in der Kuba-Krise richtete sich alt Bundesrat und IKRK-Mitglied Max Petitpierre Ende 1963 in einem persönlichen Schreiben an Boissier:

A différentes reprises au sein du CICR, diverses tendances se sont manifestées, les unes pour une politique plus dynamique qui permettrait au CICR de mieux s'affirmer dans un monde qui évolue rapidement, les autres dans le sens qu'il doit s'en tenir plutôt à ses activités traditionnelles.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Telegram Tubby to Secretary of State, November 19, 1962. NSA: Cuban Missile Crisis, 1992 Releases, Box 1.

¹⁰⁵ Siehe Kap. 3.3.2.

¹⁰⁶ Lettre Petitpierre à Boissier, 31 octobre 1963. AfZ: NL Rüeegg, Dossier 28.3.25.2. Diese von Petitpierre angesprochenen Tendenzen, eine neue Rolle für das IKRK im Nuklearzeitalter zu fordern, widerspiegeln sich wohl am besten in einem Artikel vom 6. November 1962 in der französischen Tageszeitung Le Figaro mit dem Titel "Le grain a levé" des Präsidenten des französischen Roten Kreuzes, André François-Poncet, der aufgrund der Rolle, die das IKRK in der Kuba-Krise spielte, die Idee entwickelte, es könnte eine fünfte

Deshalb schlage er einen Meinungsaustausch im Plenum über diese grundsätzlichen Probleme des IKRK vor. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Mission Rüeeggler wurde in der Folge eine einheitliche Direktive ausgearbeitet, die im Grunde besagte, dass das IKRK auch in Zukunft bereit wäre, seine guten Dienste für politische Aktionen anzubieten. Folgende Bedingungen müssten allerdings erfüllt sein:

- a) dass der Weltfrieden durch einen Atomkrieg bedroht ist;
- b) dass die UNO sich selbst ausserstande erklärt, in der Krise zu intervenieren;
- c) dass es sich um die Unterstützung einer effizienten Aktion handelt, die sich *im Rahmen der Prinzipien des Roten Kreuzes* bewegt,
- d) und dass sämtliche Parteien mit der Intervention zu den Bedingungen des IKRK einverstanden sind.¹⁰⁷

Somit bleibt festzuhalten, dass die Involvierung des Roten Kreuzes in der Kuba-Krise zwar wenig Einfluss auf die Beilegung der Krise hatte – ausser dass Castros Weigerung das IKRK auf seiner Insel für Kontrollen zuzulassen die Einigung zwischen den Supermächten auf bilateraler Ebene beschleunigte – längerfristig aber einen Präzedenzfall schuf, der zur Festschreibung der Regeln für ein zukünftiges Eingreifen des IKRK in Nuklearkrisen führte.

5 Schlusswort

Die Untersuchung der Frage nach der Rolle der guten Dienste der Schweiz und des IKRK in der Kuba-Krise hat folgende hauptsächliche Erkenntnis gebracht: Während der Präsident des IKRK, Léopold Boissier, eine aktive Beteiligung seiner Organisation an der Lösung der Krise anstrebte, zeigte sich der schweizerische Bundesrat äusserst zurückhaltend und verzichtete darauf, nebst der Interessenvertretung für die USA auf Kuba ihre guten Dienste für weitergehende Aufgaben der Vermittlung und Konfliktbewältigung anzubieten.

Genfer Konvention zur Überwachung eines internationalen Atomteststoppabkommens geschaffen werden. *Le Figaro*, 6 Novembre 1962, S.1 und 26: "A la lumière de l'événement [à Cuba], on s'apercevra que l'arrêt des expériences nucléaires, point de départ de toute entreprise sérieuse de désarmement, pourrait être l'objet d'une cinquième convention de Genève, analogue aux quatre précédentes, une convention dont l'exécution, contrôlée, elle aussi, par le Comité International de la Croix-Rouge, ouvrirait les voies qui conduisent à la paix véritable."

¹⁰⁷ Borsinger, "Paul Rueggler – Envoyés extraordinaire de l'humanité", S. 162. Hervorhebung durch den Autor.

Wie die bisher einsehbaren Quellen zeigen, führte die Übernahme des Schutzmachtmandates für die USA im Januar 1961 durch die Schweiz dazu, dass der zuständige Bundesrat Wahlen in der Kuba-Krise vom Oktober 1962 wegen der Befürchtung, es könnte zu Interessenkonflikten kommen, sich stets gegen die Verwendung der Schweiz für weitere Aufgaben zur friedlichen Streiterledigung aussprach. Im Rahmen ihres Mandates für die USA übte die Schweiz nur bei der Überführung der Leiche des über Kuba abgeschossenen amerikanischen Piloten Major Anderson in die Heimat eine Rolle und bei der Abklärung der Frage, ob sowjetische Raketenspezialisten auf ihrer Rückreise in die UdSSR eine Erlaubnis erhalten würden, über New York zu fliegen. Beide Dienste waren von ihrer politischen Natur her unproblematisch und ändern nichts am Befund dieser Arbeit, dass die guten Dienste der Schweiz in der Kuba-Krise eine absolut untergeordnete Rolle spielten. Insgesamt bestätigte sich das Urteil Mantovanis, wonach sich die schweizerische Neutralitätspolitik in dieser gefährlichsten Krise des Kalten Krieges "abweisend passiv" verhielt.

Im Gegensatz zur Schweiz spielte das IKRK einen wichtigen und ungewöhnlichen Part in der Kuba-Krise, auch wenn es letztlich nie zur Ausführung der Aufgaben kam, die bei der Überwachung der Beilegung der Krise für die Rotkreuzorganisation vorgesehen waren. Es war der Präsident des IKRK selbst, der durch sein Angebot, die UNO bei der Suche nach einer friedlichen Lösung der Krise zu unterstützen, den UN-Generalsekretär U Thant auf die Idee gebracht hatte, beim Komitee in Genf anzufragen, ob das IKRK seine guten Dienste zur Verfügung stellen würde, als es darum ging, die amerikanische Blockade auf See zur Minderung der Spannungen durch eine internationale Kontrolle in der Karibik zu ersetzen. Die konkrete Aufgabe des Roten Kreuzes wäre es gewesen, die sowjetischen Schiffe *mit Destination Kuba* zu kontrollieren, um sicherzustellen, dass nach dem Abzug der sowjetischen Nuklearwaffen keine neuen Offensivwaffen auf die Insel gelangen würden. Weder in den Gesprächen, die der Generalsekretär mit Castro auf Kuba führte, noch in den Verhandlungen des IKRK Gesandten Rüeeggens in New York war davon die Rede, das Rote Kreuz auch für die Verifikation des Abbaus und Abtransportes der Raketen von Kuba einzusetzen. Dieser Sachverhalt ist nicht zuletzt in den Erinnerungen des UN-Generalsekretärs falsch dargestellt. Die Kontrolle der Abtransporte der sowjetischen Raketen sollte stets in den Händen der UNO bleiben.

Die Schweizer Regierung und die ihr nahestehende Presse verfolgte die ganze Geschichte der Involvierung des IKRK mit wenig Wohlgefallen und versuchte durch verschiedene Interventionen in Genf darauf hinzuwirken, dass das Internationale Rote Kreuz sein Angebot der guten Dienste zurückziehe. Allerdings schien sich der IKRK-Präsident durch diese Vorstösse nicht beeindruckt zu lassen und betonte die Unabhängigkeit seiner Organisation gegenüber der Schweizer Regierung. Als mittelbare Folge der Mission Rüegger wurde im IKRK eine Direktive ausgearbeitet, welche die Bedingungen festlegte, unter denen die humanitäre Organisation auch in Zukunft ihre guten Dienste im Falle einer Nuklearkrise anbieten würde.

Es gilt festzuhalten, dass dem IKRK bei der Überwachung des Abkommens der Supermächte zur Beilegung der Kuba-Krise eine entscheidende Rolle zugekommen wäre, wenn sich Castro nicht gegen jede Form internationaler Kontrollen auf seinem Territorium geweigert und damit die Ausführung des in New York ausgehandelten Abkommens verzögert hätte. Da sich die Sowjetunion überdies auf den Standpunkt stellte, die IKRK-Kontrollen nur solange zu tolerieren, bis die Raketenstellungen auf Kuba ganz abgebaut wären, suchten und fanden die Supermächte in der Folge einen Weg, die Krise auf bilateraler Ebene ohne Beteiligung der UNO und des IKRK zu beenden.

Auch wenn diese Studie nur den Einzelfall der Kuba-Krise behandelt, zeigen sich in dieser Untersuchung sehr deutlich die Möglichkeiten und Grenzen zur Leistung guter Dienste, die sich einem neutralen Kleinstaat, respektive einer neutralen internationalen Organisation in einer Krise der Supermächte im Kalten Krieg boten. In diesem Sinne versteht sich diese Analyse als Beitrag zu der nach wie vor ausstehenden historischen Beurteilung der Bedeutung der guten Dienste der Schweiz im Kalten Krieg.