

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 18 (1996)

Artikel: Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus : die schweizerische Aussenpolitik 1944-1950

Autor: Linke, Manfred

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1078085>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 17.09.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zwischen Bilateralismus und Multilateralismus: Die schweizerische Aussenpolitik 1944–1950

Manfred Linke

Vernachlässigter Multilateralismus

In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ging es in der schweizerischen Aussenpolitik darum, die kriegsbedingte Isolation zu überwinden. Die schweizerische Aussenpolitik wurde unter dem Stichwort der «Universalität» zwar bilateral ausgebaut, multilateral aber lange vernachlässigt¹.

Wenn man sich den Bilateralismus und den Multilateralismus als zwei Waagschalen vorstellt, auf die eine geschickte Diplomatie das Gewicht ihrer Bemühungen ausgewogen verteilt, um die Interessen des Landes auf internationaler Ebene optimal zu vertreten, dann wurden die Gewichte in der schweizerischen Aussenpolitik ungleich verteilt: die bilaterale Schale wurde gefüllt, die multilaterale jedoch hing lange Zeit in der Luft. Dies lässt sich an der Haltung der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber drei wichtigen multilateralen Gremien und Organisationen, die in den vierziger Jahren gegründet wurden – UNO, GATT, Europarat – beispielhaft zeigen:

Zur Gründungskonferenz der *Vereinten Nationen* von April 1945 in San Francisco wurden keine neutralen Nationen eingeladen, denn sie erfüllten die Bedingungen dafür nicht, wonach ein Staat entweder vor dem 1. März 1945 Deutschland den Krieg erklärt oder die Deklaration der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942 mitunterschrieben haben musste. Die neutralen Staaten waren am Ende des Zweiten Weltkrieges eben verfeimt, weil sie nicht gegen die nationalsozialistische und faschistische Bedrohung gekämpft hatten. Während jedoch andere neutrale Staaten wie Schweden oder Österreich so bald als möglich die Vollmitgliedschaft beantragten und auch zugesprochen erhielten, dauerte es in der Schweiz 36 Jahre, bis der Bundesrat 1981 seine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen veröffentlichte. Der Beitritt wurde 1986 vom Volk im Verhältnis 3:1 und von den Ständen einstimmig abgelehnt.

Dem 1947 gegründeten *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT*, das den internationalen Handel multilateral immer mehr liberalisierte, trat die Schweiz erst 1958 als provisorisches, 1966 als Vollmitglied bei.

1 Die Ausführungen stützen sich auf: Manfred Linke: Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1995.

Dem 1949 gegründeten *Europarat*, in dem sich jene europäischen Staaten trafen, die den Menschenrechten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit verbunden waren, trat die Schweiz gegen einiges Sträuben des Bundesrates erst 1963 bei.

In der Folge wird ein Überblick über die bilateralen und multilateralen Aktivitäten der schweizerischen Aussenpolitik in der Zeit von 1944 bis 1950 gegeben. Um etwas Ordnung in die Erörterungen zu bringen, werden sie in drei konzentrische, geografische Kreise gegliedert.

Der innere Kreis umfasst die *Nachbarstaaten* der Schweiz. Erörtert werden die Beziehungen der Schweiz zu Frankreich, zu Deutschland, zu Italien, Österreich und Liechtenstein. Die Ausführungen können unter dem Titel «Von der Bewältigung der Kriegsfolgen zur Partnerschaft» zusammengefasst werden.

Der mittlere Kreis entspricht *Europa und Nordamerika*. Beschrieben werden die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Staaten von Amerika sowie die Politik der Schweiz in multilateralen Gremien dieser Weltregion: Currie-Abkommen, Washingtoner Abkommen, Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), Europarat. Die Erläuterungen können unter dem Titel «Zwischenstaatliche Zusammenarbeit ohne supranationale Integration» zusammengefasst werden.

Der äussere Kreis steht für die *weltumspannenden Beziehungen*. Geschildert werden die Beziehungen der Schweiz zur Sowjetunion und zu China, zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und zu den Menschenrechten sowie zum System der Vereinten Nationen (UNO). Die Überlegungen können unter dem Titel «Ergänzung der Neutralität durch Solidarität» zusammengefasst werden.

Beziehungen zu den Nachbarn: Von der Bewältigung der Kriegsfolgen zur Partnerschaft

Im Verhältnis zu Frankreich, zur Bundesrepublik Deutschland und zu Italien ging es zunächst darum, Probleme zu bereinigen, die durch den Zweiten Weltkrieg entstanden waren.

Während durch Frankreich angerichtete Neutralitätsverletzungsschäden 1949 bereinigt waren und einige Jahre später auch die Entschädigung für im Krieg von Italien beschlagnahmte Waren in schweizerischem Besitz geregelt war, wurde die Begleichung von durch Deutschland angerichteten Neutralitätsverletzungsschäden durch das alliierte Verbot von Entschädigungszahlungen ausgeschlossen.

Im Verhältnis zu Frankreich und Italien gaben anschliessend Verstaatlichungen von schweizerischem Besitz zu reden: in Frankreich ging es vor

allem um die Gas- und Elektrizitätsindustrie sowie um das Versicherungswesen, in Italien um enteigneten schweizerischen Grundbesitz.

Die Schweiz bemühte sich, mit ihren begrenzten Mitteln den Menschen in vom Krieg verwüsteten Ländern zu helfen. Sie bildete Schwerpunkte, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Zunächst wurde in Gebieten geholfen, die an die Schweiz grenzen, wobei die Grösse der Not sowie die Sympathie des Schweizer Volkes für die betreffende Bevölkerung berücksichtigt wurden. Der Bundesrat schrieb in seinem Geschäftsbericht 1945, dass entsprechend diesen Grundsätzen die Hilfe an Frankreich weit im Vordergrund stehe. Die Hilfe an Deutschland war dagegen umstritten. In Deutschland sollte nur Kindern und Kranken geholfen werden, damit nicht jemand profitierte, der während des Krieges Gebote der Menschlichkeit und die Lebensinteressen der Schweiz schwer verletzt hatte. Die Schweiz engagierte sich hier vor allem für die Betreuung von Tuberkulosekranken. Bei der Nachkriegshilfe für Österreich waren die Kinderhilfe in der Form von regelmässiger Nahrungsabgabe an Kinder und Erholungsaufenthalte für Kinder in der Schweiz am wichtigsten.

Immer mehr ging es in den Beziehungen zu den Nachbarstaaten der Schweiz um normale partnerschaftliche Fragen. Aussergewöhnliche Beispiele von grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind im Verhältnis zu Liechtenstein die vollständige Aufhebung der Grenzkontrollen an der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze von 1948 sowie im Verhältnis zu Frankreich der Staatsvertrag von 1949 betreffend den Bau und den Betrieb des Flughafens Basel-Mülhausen, der vollständig auf elsässischem Gebiet liegt und weltweit der erste Flughafen ist, der von zwei Staaten getragen wird.

Beziehungen zu Europa und Nordamerika:

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit ohne supranationale Integration

Im bilateralen Verhältnis der Schweiz zu den USA gaben zunächst ebenfalls Neutralitätsverletzungsschäden zu reden. Der schlimmste Fall hatte sich am 1. April 1944 ereignet, als dreissig amerikanische Flugzeuge die nördlich des Rheins gelegene Stadt Schaffhausen bombardierten, wobei vierzig Menschen getötet und hunderte verletzt wurden.

Unter Führung der Vereinigten Staaten fanden auf dem Weg zum Currie-Abkommen und zum Washingtoner Abkommen multilaterale Verhandlungen statt, an denen auch die Schweiz – allerdings nicht in erster Linie aus eigener Initiative – teilnahm:

Beim Currie-Abkommen von März 1945 – benannt nach dem Delegationsleiter der westlichen Alliierten, Lauchlin Currie – ging es darum,

dass die Schweiz den Export und den Transit kriegswichtiger Güter nach Deutschland einstellte und für den Wiederaufbau Europas einen Vorschuss von 250 Millionen Franken leistete. Im Gegenzug bewilligten die westlichen Alliierten begrenzte Einfuhren von Rohstoffen und Nahrungsmitteln in die Schweiz, aber die Schweiz konnte nach wie vor keine Kohle importieren, die sie doch so dringend benötigte. Ungelöst blieben auch die Probleme der Schwarzen Listen und der gesperrten schweizerischen Guthaben in den USA, welche Schweizer Einzelpersonen und Firmen belasteten, die angeblich nicht auf ihre einträglichen Geschäfte mit dem Dritten Reich verzichten wollten und deshalb nach dem Krieg von den Westmächten boykottiert werden sollten.

Beim Washingtoner Abkommen von Mai 1946 ging es um den immensen Finanzbedarf in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg. Das unvorstellbare Ausmass an Zerstörungen musste überwunden werden, um mit einer neuen Infrastruktur die Grundlage für eine wirtschaftliche Erholung zu legen. Gleichzeitig überlegten die Siegermächte, wie ein Wiedererstarken der nationalsozialistischen Bewegung verhindert werden konnte. Wenn die deutschen Guthaben in neutralen Staaten, z.B. in der Schweiz, für Reparationszahlungen und den Wiederaufbau eingesetzt werden könnten, würde damit gleichzeitig die Gefahr gebannt, dass mit diesen Geldern eine neue nationalsozialistische Bewegung finanziert werden könnte.

Der Alliierte Kontrollrat, der in Deutschland die Regierungsgewalt ausübte, erliess daher am 30. Oktober 1945 das Gesetz No. 5 zur Übernahme und Erfassung des deutschen Vermögens im Ausland. Die Schweiz wies die Wirksamkeit dieses ausländischen Gesetzes auf Schweizer Boden zurück. Im Februar 1946 wurde sie mit einer diplomatischen Note der USA, Grossbritanniens und Frankreichs zu Verhandlungen nach Washington eingeladen.

Als das Abkommen geschlossen wurde, hatten die Alliierten erreicht, dass die deutschen Guthaben in der Schweiz liquidiert wurden, dass sie selbst 50% des Erlöses erhielten und dass die Schweiz 250 Millionen Franken an den europäischen Wiederaufbau zahlte. Die Schweiz ihrerseits hatte durchgesetzt, dass sie das Kontrollratsgesetz No. 5 nicht anerkannte, sondern die Erfassung und Liquidation der deutschen Guthaben in eigener Regie durchführte, dass die enteigneten Besitzer in deutscher Währung entschädigt würden, dass die schweizerischen Guthaben in den USA – es handelte sich um einen Gesamtbetrag von rund sechs Milliarden Franken – freigegeben und die Schweizer Firmen von den Schwarzen Listen gestrichen wurden.

Bei der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) handelte es sich um eine multilaterale Organisation, bei der die

Schweiz aus eigener Initiative mitmachte. Der amerikanische Aussenminister George Marshall hatte im Juni 1947 eine Wiederaufbauhilfe für Europa angeregt. Der Bundesrat sicherte seine Teilnahme unter der dreifachen Bedingung zu, dass die Schweiz erstens keine mit ihrer traditionellen Neutralität unvereinbaren Verpflichtungen eingehe, dass zweitens die schweizerische Wirtschaft betreffende Beschlüsse nur mit dem Einverständnis der Eidgenossenschaft verbindlich würden und dass drittens Handelsabkommen mit nicht teilnehmenden Staaten weiterhin möglich blieben.

Die zweite Bedingung fand ihren Niederschlag in Artikel 14 des OEEC-Abkommens, wonach Beschlüsse der OEEC einstimmig gefasst werden mussten; ein Beschluss sollte zwar auch dann zustande kommen, wenn sich einzelne Mitglieder der Stimme enthielten, würde dann aber nur für die zustimmenden Mitglieder verbindlich. Dieser Artikel 14 wurde auch Schweizer Klausel genannt, weil er auf Drängen der Schweiz in das Abkommen eingefügt wurde.

Die Schweiz war zur multilateralen, zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bereit, hatte aber durchgesetzt, dass sie nichts unternehmen musste, mit dem sie nicht einverstanden war.

Mit dem Europarat wurde 1949 eine internationale Organisation gegründet, der die Schweiz zunächst nicht beiträt. Im September 1946 hatte Winston Churchill in Zürich eine Rede gehalten und zur Gründung von einer Art Vereinigter Staaten von Europa aufgerufen.

Die Schweiz war nicht Gründungsmitglied des Europarates, weil der Bundesrat beim Europarat den Ehrgeiz feststellte, eine gemeinsame europäische Aussenpolitik zu betreiben. Er befürchtete, dass eine Mitgliedschaft zu Unannehmlichkeiten für die schweizerische Neutralitätspolitik führen würde, indem schweizerische Vertreter in den Organen des Europarates in strittigen Fragen politischer Natur Stellung beziehen müssten – und sei es auch nur durch Enthaltung (sic!)². Mit dieser Formulierung sprach sich der Bundesrat für eine ängstliche Gesinnungsneutralität aus. Hier zeigte sich deutlich, dass der Bundesrat zwar zur multilateralen, zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bereit war, aber nicht zur Integration in einem Gremium, wo man überstimmt werden könnte, und schon gar nicht in einer supranationalen Organisation, die von den Mitgliedstaaten unabhängig ist, nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet, ziemlich umfangreiche Kompetenzen

2 Bundesrat: Bericht über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat (Vom 26. Oktober 1962): Bundesblatt 1962 II 1085, 1096 f.

hat und ihre Entscheidungen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten unmittelbar durchsetzt³.

Weltumspannende Beziehungen: Ergänzung der Neutralität durch Solidarität

Das bilaterale Verhältnis zur Sowjetunion war dadurch erschwert, dass seit der russischen Revolution keine diplomatischen Beziehungen mehr bestanden. Im Juni 1945 beschuldigte Moskau die Schweiz, die sowjetischen Internierten in der Schweiz schlecht zu behandeln. Es handelte sich damals um 9000 Personen.

Der Bundesrat war bereit, eine alliierte Delegation mit sowjetischer Beteiligung zu empfangen, welche sich ein Bild von der Behandlung der sowjetischen Internierten in der Schweiz machen sollte. Im Oktober 1945 waren die Probleme schliesslich bereinigt.

Die Verhandlungen mit der sowjetischen Militärdelegation waren eine Vorstufe zur Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen, die im März 1946 in Belgrad vereinbart wurde.

Bei den bilateralen Beziehungen zu China stellte sich die Frage, mit welchem Regime diplomatisch zu verkehren war. Im Oktober 1949 übernahmen die Kommunisten unter Führung Mao Tse-Tungs die Macht in Peking. Bereits drei Tage später regte das Aussenministerium der Zentralregierung der chinesischen Volksrepublik die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Schweiz an. Die Schweiz anerkannte die Regierung Mao Tse-Tungs im Januar 1950 als fünfter westlicher Staat nach den skandinavischen Ländern und Grossbritannien. Sie wollte es vermeiden, wie im Falle der Sowjetunion nach einer Revolution jahrzehntelang keine diplomatischen Beziehungen zu einem wichtigen Staat zu unterhalten.

Zu einem multilateralen Engagement fand sich die Schweiz im Zusammenhang mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz bereit. Im September 1948 lud der Bundesrat siebzig Staaten zu einer diplomatischen Konferenz ein, an der Fortschritte im humanitären Kriegsvölkerrecht erzielt werden sollten. Im August 1949 wurden die vier Genfer Abkommen (Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde; Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der bewaffneten Kräfte zur

3 Diese Definition der Supranationalität stammt von Paul Guggenheim. Der Bundesrat übernahm sie in seiner Botschaft über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Vom 4. März 1974): Bundesblatt 1974 I 1035, 1052 f. und verwies dabei auf Guggenheim, Paul, *Organisation économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 1963, II 221–343, 233–235

See; Behandlung der Kriegsgefangenen; Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten) verabschiedet. Dem schweizerischen Bundesrat wurde die Geschäftsführung anvertraut.

Der neu gegründeten UNO stand die Schweiz sehr skeptisch gegenüber. So konnte Minister Stucki, hinter Bundesrat Petitpierre der wichtigste Mann im Politischen Departement, bei der UNO keine Vorteile entdecken, die Nachteile hingegen seien offensichtlich; beim neuen Völkerbund handle es sich um eine Organisation für die Zwecke der Grossmächte, während die kleinen Staaten nur Staffage seien⁴.

Im Geschäftsbericht des Bundesrates für 1946 wurden die Grundsätze genannt, die das Politische Departement den Vereinten Nationen gegenüber befolgte. Es ging erstens darum, die in New York geleistete Arbeit genau zu verfolgen, zweitens Beitrittsgesuche der Schweiz zum Internationalen Gerichtshof und zu technischen Organisationen zu stellen und drittens den Vereinten Nationen die Niederlassung in der Schweiz zu erleichtern.

Die Schweiz trat dem Internationalen Gerichtshof (IGH), einem Hauptorgan der UNO, 1948 bei und anerkannte die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH. Sie machte damit eine Ausnahme von der unausgesprochenen Regel, nirgends beizutreten, wo man gegen seinen Willen zu etwas verpflichtet werden konnte. Der Bundesrat begründete diesen Beitritt unter anderem damit, dass sich die Schweiz traditionellerweise dafür einsetze, die Methoden weiterzuentwickeln, die auf eine friedliche Erledigung von internationalen Streitigkeiten hinzielen, und dass die Achtung vor dem Recht von jeher die Hoffnung und der Schutz der Schwachen gewesen sei.

Den anderen Hauptorganen der UNO trat die Schweiz aus Neutralitätsgründen nicht bei, da sie nicht zu Massnahmen kollektiver Sicherheit verpflichtet sein wollte, zu denen der UNO-Sicherheitsrat aufrufen konnte. Sie trat hingegen noch in den vierziger Jahren einer Reihe von fachtechnischen Spezialorganisationen der UNO bei, nämlich der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO).

4 Zitiert in: Ehni, Reinhart, Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944–1947, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1967, 61.

Fazit

Die schweizerische Aussenpolitik überwand in den ersten Nachkriegsjahren die kriegsbedingte Isolation. Die Bedeutung der neu entstehenden multilateralen Gremien wurde aus einer Abwehrhaltung heraus – man wollte nirgends gegen den eigenen Willen zu etwas verpflichtet werden können – unterschätzt. Mitgestaltungsmöglichkeiten in multilateralen Gremien wurden nur wenig wahrgenommen.