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: Verhinderte oder verpasste Chancen? : Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943-1947

Autor: Hug, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1078087

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: 10.12.2025

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

Verhinderte oder verpasste Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen, 1943–1947

Peter Hug

Dieser Aufsatz vertritt die These, dass der innen- und aussenpolitische Handlungsspielraum des Bundesrates und insbesondere des Vorstehers des Eidg. Politischen Departementes (EPD), Max Petitpierre, am Ende des Zweiten Weltkrieges bedeutend grösser war als bisher meist dargestellt wurde. Insbesondere das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, das Petitpierre wohl zu Recht wiederholt als «das wichtigste Problem unserer Aussenpolitik» bezeichnet hatte[1], barg Chancen, die nicht verhindert, sondern verpasst wurden. Bereits die Eingangsfrage etwa der Dissertation von Reinhart Ehni: «Warum wurde die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg nicht als 'peace-loving nation' angesehen?», dürfte deshalb falsch gestellt worden sein. Die Schweiz war nicht einfach ein tapferes Opfer misslicher Verhältnisse, wie Ehni andeutet, wenn er bis zum Herbst 1946 vielfältige «Bemühungen der Schweiz um die Lösung des Beitritts- und Mitgliedsproblems» feststellen zu können glaubt und weiterfährt: «Alle Initiativen der Schweiz prallten aber an der harten unnachgiebigen Haltung der Vereinten Nationen ab (...). Angesichts des harten Kurses der Vereinten Nationen, die durch politischen Druck die Schweiz schliesslich in die Knie zu zwingen hofften, zog sich die schweizerische Regierung wieder auf ihre Insel zurück»[2]. Auch Walter Spahni betont die «Bemühungen der Schweiz zu Kontakten mit der Umwelt»; ungenannt bleibende Gegenmächte hätten der Schweiz den Beitritt zu den Vereinten Nationen jedoch «versperrt, weil die immerwährende Neutralität als mit der Mitgliedschaft unvereinbar erklärt wurde»[3]. «Eine feindliche Haltung der siegreichen Alliierten gegenüber der Schweiz» stellen per 1945 auch Christoph Graf und Peter Maurer fest[4], und Antoine Fleury würdigt die Treue des Bundesrates, der an den Grundwerten der Eidgenossenschaft gegenüber den Grossmächten festhielt «malgré leur mépris ou leur incompréhension de la neutralité

1 Bundesrat Max PETITPIERRE in einer Rede am 22. September 1946 in Zürich, BAR E 2800 1967/59 Bd 77; anlässlich der Beantwortung der Motion Perret betreffend die Frage des Eintritts der Schweiz in die Vereinten Nationen, Nationalrat, 20. März 1947, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.03.2.

2 EHNI Reinhart: *Die Schweiz und die Vereinten Nationen von 1944–1947*, Diss. phil. Tübingen: Mohr, 1967 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Bd 21), S. 98f.

3 SPAHNI Walter: *Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg. Untersucht anhand ihrer Aussenhandelspolitik 1944–1947,* Frauenfeld: Huber, 1977, S. 263.

4 GRAF Christoph, MAURER Peter: «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950», *Studien und Quellen,* Bern: Schweizerisches Bundesarchiv, 11, 1985, S. 5–82, hier S. 12.

suisse»[5]. Selbst der Bundesrat verortet «eine eher negative Haltung» der Vereinten Nationen gegenüber der Schweiz in einem Rückblick auf die Nachkriegszeit[6].

Eine weit positivere Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten der Schweiz findet sich dagegen im Sommer 1945 im Nationalrat, wo der Kommissionssprecher seine Ausführungen zur UNO mit der Bemerkung einleitete: «Nous partons naturellement du principe que la Suisse désire participer à la nouvelle organisation des peuples, et qu'elle ne rencontrera pas d'obstacle insurmontable ni d'exclusive théorique et fondamentale.»[7] Ebenso sprach sich im November 1945 die von Petitpierre einberufene Konsultativkommission zur Prüfung der UNO-Charta gestützt auf Expertenberichte einstimmig für den Beitritt der Schweiz zur UNO aus. Gegen Ende der zweitägigen Klausurtagung fasste Prof. Jean Rodolphe von Salis von der ETH Zürich zusammen, die Schweiz werde am bisherigen «systematischen Verzicht auf eine Bündnispolitik» festhalten und sich auch in Zukunft «enthalten, einem regionalen Pakt oder einem Mächteblock selbst innerhalb der Vereinten Nationen ihre Unterstützung zu leihen». Dies beeinflusse aber nicht die Haltung gegenüber der UNO als «universaler Friedens- und Sicherheitsorganisation». Die Schweiz sei «in Potsdam eingeladen worden, den Vereinten Nationen beizutreten», und diese Einladung von «Präsident Truman, Marschall Stalin und Premierminister Attlee» sei anzunehmen, habe sich die Schweiz doch seit jeher gegen eine «Politik der Selbstisolierung» und für eine «Entwicklung in Richtung auf internationalen Zusammenschluss und internationale Zusammenarbeit» ausgesprochen. «Es wäre unlogisch, wenn wir diesmal nicht mitmachen würden, nachdem wir in allen früheren Phasen aktiv dabei waren»[8].

«Au point de vue politique, la commission a été unanime à constater que les Nations Unies cherchent à rétablir la paix, que la Suisse a un intérêt majeur à la paix et que, par conséquent, elle ne saurait demeurer à l'écart d'une entreprise collective dont le but est la paix», fasste auch der Bundes-

5 FLEURY Antoine: «La Suisse et la préparation à l'après-guerre», in: DUMOULIN Michel (Hg.): *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre. Actes du colloque de Bruxelles 12–14 mai 1993,* Bruxelles: Bruylant etc., 1995, S. 175–195, hier S. 195.

6 Bericht des Bundesrates über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen, 16. Juni 1969, *BBl* 1969 I 1449–1623, hier S. 1496.

7 Berichterstatter Lachenal anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates, Nationalrat, 30. Juni 1945, *Amtl. Sten. Bull. NR,* 1945, S. 253.

8 Schweizerische Konsultativkommission zur Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen: Rechenschaftsbericht über die Sitzungen vom 14. und 15. November 1945 (VON SALIS: S. 115–117), BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.04.doc. Auch Bundesrat Max PETITPIERRE hat anlässlich der Beantwortung der Motion PERRET, *op. cit.,* S. 5, zwischen Militärbündnissen und Systemen der kollektiven Sicherheit unterschieden: «Unser Neutralitätsstatut ist kein Hindernis für die Verwirklichung der kollektiven Sicherheit. (...) Indem es unsere Teilnahme an Bündnissen oder an Blöcken ausschliesst, bildet es ein Element der Sicherheit für alle andern Länder.»

rat das Ergebnis der Kommissionsarbeit zusammen. Zwar entging ihm nicht, dass die Kommissionsmitglieder unterschiedliche Neutralitätskonzepte präsentiert hatten, stellte aber klar: «Aujourd'hui, ces divergences n'ont aucune importance, parce que l'opinion unanime de la commission est que nous devons chercher à adhérer aux Nations Unies.» Immerhin wollte der Bundesrat es nicht bei dieser politischen Abklärung bewenden lassen und lud noch die Landesverteidigungskommission und das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ein, sich aus militärischer und wirtschaftlicher Sicht zu äussern[9]. Auch hier war das Ergebnis unzweideutig. Die Landesverteidigungskommission empfahl nach langwierigen Abklärungen mit allen gegen eine Stimme, die Schweiz solle alles unternehmen, um der UNO unter Wahrung der Neutralität beitreten zu können[10]. Auch das Volkswirtschaftsdepartement hielt am 11. Januar 1946 unmissverständlich fest: «Die wirtschaftlichen Interessen unseres Landes verlangen gebieterisch, dass alle Anstrengungen gemacht werden, um den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen zu ermöglichen»[11].

1. Fehleinschätzungen der Diplomatie

Es stellt sich somit die grosse Frage, warum der Bundesrat diesen eindeutigen aussenpolitischen Willen nicht umsetzte. Die Auswertung neuer Quellen aus dem schweizerischen Bundesarchiv legt nahe, dass der wichtigste Stolperstein im damals entwickelten ideologischen Konstrukt des Sonderfalles und eines zunehmend eng geführten und zum Mythos erhobenen Neutralitätsbegriffes bestand, was aussenpolitisch schwerwiegende diplomatische Fehler und innenpolitisch falsche Signale an die Öffentlichkeit zur Folge hatte. Denn der Bundesrat wollte nicht nur in einem instrumentellen Sinne an der Bündnisfreiheit der Schweiz festhalten. Vielmehr forderte insbesondere Petitpierre «à ce que la Suisse apparaisse comme étant dans une situation aussi exceptionnelle que possible, je dirai même quasi unique», wie er in einem Brief vom 3. Januar 1946 formulierte[12].

Mit dieser Haltung stiess der Bundesrat indes im In- und Ausland auf verbreitetes Unverständnis. So beurteilte Prof. Edgar Bonjour den Entwurf zu einem Memorandum, das die Schweiz dem Beitrittsgesuch zur UNO beigeben wollte, als «prahlerisch» und «pharisäerhaft». Auch Bonjour setzte sich aber im gleichen Schreiben dafür ein, dass die «situation unique»

9 Auszug aus dem Protokoll des Schweizerischen Bundesrates, 21. Dezember 1945, Charta der Vereinten Nationen, S. 4, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.04.doc.
10 Rapport de la Commission de Défense Nationale sur l'entrée éventuelle de la Suisse dans l'Organisation des Nations-Unies, 26. August 1946, S. 25, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.4.
11 EVD (Walter STAMPFLI) an EPD, 11. Januar 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.22.0.
12 Max PETITPIERRE an Jean de LA HARPE, 3. Januar 1946, BAR: E 2001 (D) 4 Bd 82 E.101.3.1.

der Schweiz möglichst hervorgehoben werde[13]. Dabei hatte Prof. Léopold Boissier bereits in der Konsultativkommission darauf hingewiesen, dass sich die Regierungen der UNO-Mitgliedsländer vorab für den Beitrag interessierten, den die Schweiz im Falle einer UNO-Mitgliedschaft zum Gemeinschaftswerk leisten wolle; «le maintien ou l'abolition de notre neutralité retiendront leur attention à un degré bien moindre»[14].

Das fast zwanghafte Bestreben, die Schweiz zum Sonderfall emporzustilisieren, hatte mit der Strategie zu tun, die sich die Schweizer Diplomatie zur Führung der Wirtschaftsverhandlungen mit den Alliierten zurechtgelegt hatte. Das vom Politischen Departement verfasste Memorandum für den UNO-Beitritt[15] ging nämlich unmittelbar aus einem «Plädoyer» genannten Schriftstück hervor, das Minister Walter Stucki, Chef der Abteilung für Auswärtiges, im Frühsommer 1944 und Frühjahr 1946 im Hinblick auf die Wirtschaftsverhandlungen mit den USA und Grossbritannien erarbeitet hatte. Das «Plädoyer» war eine extrem zugespitzte Rechtfertigungsschrift, die den Alliierten die Rolle und Haltung der Schweiz im Krieg in möglichst strahlendem Licht darstellen sollte. Alle Fakten, die nicht in den von Stucki vorformulierten und mit Leerstellen versehenen Text hineinpassten (so das Kapitel über die Kriegsmaterialexporte), strich dieser kurzerhand wieder weg. Im «Plädoyer» fehlte so jede Spur des Bedauerns, dass die Schweiz zur Selbsterhaltung zur Kollaboration mit den Nazis gezwungen worden war, und jede noch so geringe Andeutung des Dankes an die Alliierten für die Befreiung Europas[16].

Diese unerbittliche Selbstbeweihräucherung entsprach zwar dem offiziellen Umgangston, war aber der diplomatischen Durchsetzung der Schweizer Interessen nur bedingt dienlich. So lehnte die Sowjetunion im November 1944 das längst überfällige und vom Nationalrat im März 1944 in einem einstimmig verabschiedeten Postulat dringlich geforderte Angebot der Schweiz um Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen ab, da ihr die Anfrage zu selbstgerecht formuliert war. Folge von dieser diplomatischen Schlappe war nicht nur der Rücktritt von Bundesrat Marcel Pilet-Golaz, sondern auch eine empfindliche Belastung der Beziehungen der Schweiz zu den Westalliierten[17]. Die fehlenden diplomatischen Bezie-

13 Edgar BONJOUR an EPD (Daniel SECRÉTAN), 28. August 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.22.02.

14 Léopold BOISSIER in Schweizerische Konsultativkommission, *op. cit.*, S. 20.

15 Memorandum adressé par le Conseil fédéral suisse à l'Organisation des Nations Unies à l'appui d'une demande d'accession ou, éventuellement, de collaboration, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.22.02.

16 Plädoyer: Der Schweizer Standpunkt, Rohfassung, 8. März 1946, 2001 (E) 5 Bd 4 F.22.2.1.Plädoyer/Documents.

17 Am 29. März 1944 nahm der Nationalrat einstimmig das Postulat REINHARD (SP) an, das den Bundesrat einlud, geeignete Massnahmen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion zu ergreifen. Am 20. September reichte REINHARD eine weitere Interpellation ein, da der Bundesrat bis dahin kaum etwas unternommen hatte. Auf Drängen von PILET-GOLAZ wurde sie aber erst am 12. Dezember 1944 behandelt, nachdem Radiostationen in

hungen zur Sowjetunion bildeten bis zum März 1946, als endlich ein entsprechender Notenaustausch zustandekam, ein Haupthindernis für den UNO-Beitritt der Schweiz[18].

Kaum war dieses Hindernis aus dem Weg geräumt, zerbrach Max Petitpierre mit einem widersprüchlichen Brief vom 19. Oktober 1946 an den Präsidenten der UNO-Generalversammlung, Paul-Henri Spaak, aber erneut diplomatisches Geschirr. Petitpierre äusserte darin einerseits selbstbewusst die Ansicht: «Rien n'empêche donc en principe la Confédération d'adhérer aux Nations Unies». Nur wenige Zeilen weiter unten kam Petitpierre aber zur genau gegenteiligen Aussage «qu'il y a une incompatibilité absolue entre le statut international de la Suisse, auquel celle-ci entend demeurer fidèle, et la qualité de membre des Nations Unies»[19]. Es wundert deshalb wenig, dass Spaak irritiert auf diesen Brief reagierte. Um den diplomatischen Schaden möglichst klein zu halten, schlug Spaak als Freund der Schweiz vor, den Brief als ungeschrieben zu betrachten. Als gefährliche Provokation unnötiger Debatten erachtete Spaak insbesondere den Hinweis von Petitpierre, die Schweiz mache die Prüfung ihrer Mitwirkung an UNO-Aktionen davon abhängig, dass die UNO-Generalversammlung vorgängig anerkenne, dass die Sonderstellung der Schweiz mit der UNO-Charta unvereinbar sei[20]. Diese Bedingung beruhte auf einer krassen Fehleinschätzung der Stimmung in New York. «Die Ausnahmestellung, welche die Schweiz durch ihre Neutralitätspolitik beansprucht, passt heute nicht mehr in den Gedankenrahmen der von allen zivilisierten Nationen angestrebten kollektiven Sicherheit hinein», meldete ein Schweizer Gesandter nach Bern[21].

Dennoch dürfte die Schweiz damals in der UNO grundsätzlich willkommen gewesen sein. Zur UNO-Gründungsversammlung in San Francisco waren zwar nur jene Staaten eingeladen worden, die Deutschland bis am 1. März 1945 den Krieg erklärt hatten. Bereits im Sommer 1945 bekräftigten aber wie erwähnt Truman, Churchill und Stalin im Potsdamer

Moskau und London die Schweizer Öffentlichkeit über das Scheitern der diplomatischen Bemühungen von Pilet-Golaz informiert hatten. Vgl. *Amtl. Sten. Bull. NR,* 1944, S. 476–509.

18 Vgl. zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion am 18. März 1946, *Schweiz–Russland: Aufbau und Krise der Beziehungen 1813–1955. Dokumente aus dem Archiv des russischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und dem Schweizerischen Bundesarchiv,* Bern: Haupt, 1994, Dokument 202, S. 581f.

19 Bundesrat Max PETITPIERRE an den Präsidenten der UNO-Generalversammlung, Paul-Henri SPAAK, 19. Oktober 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.06.

20 Légation de Suisse Washington D.C. (BRUGGMANN) an Bundesrat Max PETITPIERRE, 8. April 1947, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.06.

21 Schweizer Gesandtschaft in Ottawa (Viktor NEF) an Abteilung für Internationale Organisationen (AIO), 5. März 1947, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.47. Bereits in der Expertenkommission zur Prüfung des UNO-Beitrittes der Schweiz hatte VON SALIS vor dem Brief an SPAAK gewarnt; vgl. Comité d'expert pour l'éxamen des problèmes concernant les relations entre la Suisse et les Nations Unies, Réunions du 13 août 1946, Procès-verbal, S. 11f., BAR: E 2001 (E) 5 Bd 8 F.22.34.

Abkommen den Willen, die neutralen Staaten mit Ausnahme Spaniens in die UNO aufzunehmen. Grosse Beachtung fand auch ein entsprechender Artikel des ehemaligen US-Unterstaatssekretärs Sumner Welles in der «Washington Post» vom 2. Januar 1946, worin dieser erneut auf die Bereitschaft der UNO hinwies, mit Ausnahme Spaniens alle neutralen Staaten, also auch die Schweiz, aufzunehmen[22].

Im Herbst 1946 war keineswegs eine «völlige Paralysierung des Aufnahmeverfahrens für neue Mitglieder» eingetreten, wie Ehni behauptet[23]. Vielmehr kam damals gerade der erfolgreiche Aufnahmeprozess neuer UNO-Mitglieder in Gang. Die Schweizer Gesandtschaft in Stockholm konnte Ende August 1946 nach Bern melden, die schwedische Regierung habe mit «Genugtuung und Erleichterung» festgestellt, dass ihr Beitrittsgesuch zu den Vereinten Nationen «nicht zum Gegenstand langwieriger Grossmachtsdiskussionen innerhalb des Sicherheitsrates gemacht» worden war, und jedes Risiko, zum «Gegenstand eines hochpolitischen Tauschhandels gemacht» zu werden, als «eliminiert» gelten könne[24]. Im Oktober 1946 konnte sich Bundesrat Max Petitpierre im persönlichen Gespräch mit dem Botschafter der Sowjetunion in Bern, A. G. Kulaschenkov, selbst davon überzeugen, dass auch Moskau zumindest keine offenen Vorbehalte gegen eine Aufnahme der Schweiz in die UNO hegte[25]. In den USA signalisierten im Herbst 1946 hohe Beamte um den ehemaligen US-Staatssekretär Edward Stettinius erneut, der Weg für eine UNO-Mitgliedschaft der Schweiz bleibe offen[26]. Effektiv nahm die UNO-Generalversammlung drei Monate später auf Empfehlung des Sicherheitsrates Schweden, Thailand, Island und Afghanistan als neue Mitglieder auf[27] – ungeachtet der isländischen Erklärung, nicht an militärischen UNO-Sanktionen mitwirken zu können[28]

22 WELLES Sumner: «Admission into UNO – Four Neutral States now eligible», *Washington Post*, 2. Januar 1946; Swiss Legation in Washington (BRUGGMANN) an AIO, 2. Januar 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.30.

23 EHNI Reinhart: *Die Schweiz und die Vereinten Nationen..., op. cit.*, S. 124.

24 Schweiz. Gesandtschaft in Stockholm an EPD, 30. August 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.32.

25 Bundesrat Max PETITPIERRE, Gespräch mit dem Botschafter der UdSSR, A. G. Kulaschenkov, 23. Oktober 1946, *Schweiz–Russland..., op. cit.*, Dokument 208, S. 596f. Auch das starke Engagement der Partei der Arbeit zugunsten eines UNO-Beitrittes der Schweiz war mit KULASCHENKOV abgesprochen; vgl. das Gespräch des PdA-Präsidenten Léon NICOLE mit Kulaschenkov, 26. Juli 1947, *ebd.*, Dokument 222, S. 627f.

26 Freundliche Worte zur Aufnahmebereitschaft der UNO äusserte der frühere Leiter des Office for Strategic Services (OSS) in Bern, Allen W. DULLES, in dem vom ehemaligen US-Staatssekretär Edward STETTINIUS eingeleiteten Heft über die Vereinten Nationen der Foreign Policy Association, Headline Series, No 59, September-October 1946. Dulles übermittelte dieses Heft persönlich an alt-Bundesrat Marcel PILET-GOLAZ und dieser am 15. Oktober 1946 an Bundesrat Max PETITPIERRE, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.22.0.

27 Consulat général de Suisse, New York (Friedrich GYGAX) an AIO, 6. November 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.40; Schweizerische Gesandtschaft in Stockholm (Henry VALLOTTON) an AIO, 30. August 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.32.

28 Der Geschäftsträger der Schweiz in Dänemark, (Georges WAGNIERES) an AIO, 6. Juni 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.22.0.

– und akzeptierte 1947 auch Jemen und Pakistan, 1948 Burma und 1949 Israel[29]. Erst 1955 gelangte aber Spanien in die UNO, da schon die Konferenz von San Franzisko präzisiert hatte, kein Land könne als «friedliebend» gelten, dessen Regierung durch die Hilfe der Nazis an die Macht gelangt war[30].

Die besondere Beurteilung Spaniens durch die Alliierten führte zu einem weiteren Fehltritt der Schweizer Diplomatie. Der Bundesrat hatte nämlich bereits im Herbst 1944 alle noch für Deutschland produzierten Waffen für die Ausfuhr nach dem «neutralen» Spanien freigegeben[31]. Die faschistische Diktatur unter General Franco erhielt trotz massiver Proteste im In- und Ausland bis Juni 1946 fünf Sechstel aller Schweizer Waffenexporte, zusammen für 18,8 Mio. Franken[32]. Diese Lieferungen belasteten die Beziehungen der Schweiz zur UNO beträchtlich, untersuchte doch im Frühsommer 1946 eine vom Sicherheitsrat eingesetzte Kommission die Frage, ob die anhaltende Aufrüstung Spaniens eine Gefährdung des Friedens darstelle[33]. Erst jetzt rang sich der Bundesrat zu einem umfassenden Verbot der Kriegsmaterialausfuhr durch[34]. Von einem einseitigen Stopp der Waffenexporte nach Spanien hatte der Bundesrat abgesehen, um die übrigen intensiven kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Spanien nicht zu gefährden[35].

29 Zu den Konflikten um die Aufnahme neuer Mitglieder VOLGER Helmut: *Geschichte der Vereinten Nationen,* München, Wien: R. Oldenbourg Verlag 1995, S. 84–86; LUARD Evan: *A History of the United Nations.* Vol 1: The Years of Western Domination 1945–1955, London: Macmillan, 1982, S. 364–367. Im Sommer 1947 waren der UNO acht Beitrittsgesuche vorgelegen, darunter jene von Irland und Österreich; vgl. Schweizer Generalkonsulat in New York (Raymond CHRISTINGER) an AIO, 8. Juli 1947, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 2 F.15.43.

30 LUARD Evan: *A History of the United Nations, op. cit.,* S. 361–364.

31 Bundesrats-Sitzung vom 29. September 1944, Auszug aus dem Protokoll, BAR E27/19344, Bd 1.

32 Laut einer Zusammenstellung der Kriegstechnischen Abteilung, 22. Mai 1946, BAR E27/19344, Bd 5.

33 OKIN Robert: «Spain in the Post-War World», *Foreign Policy Reports,* August 1, 1947, S. 122–131 (v.a. S. 125f.). BAR: E 2001 (E) 5 Bd 14 F.31.11.2.

34 Bundesratsbeschluss vom 11. Juni 1946 betreffend die Ausfuhr von Waffen, Munition und deren Bestandteile sowie von Sprengstoffen und Zündmittel, AS 62 613; Bundesrats-Sitzung vom 11. Juni 1946, Auszug aus dem Protokoll, BAR: E 27/19344 Bd 4.

35 «Die Regelung der Kriegsmaterialexporte der schweizerischen Industrie im Rahmen der Verordnung vom 8.7.1938 durch teilweise oder gänzliche Ausfuhrverbote nach einzelnen Ländern, sei es vorübergehend oder auf längere Sicht, scheint uns mit dem schweizerischen Neutralitätsstandpunkt nicht vereinbar», meinte etwa die Kriegstechnische Abteilung zur Frage eines Ausfuhrstopps nur gegenüber Spanien. «Eine solche Massnahme könnte von den betroffenen Regierungen als unfreundliche Handlung ihnen gegenüber aufgefasst werden und für unser Land unerwünschte Gegenmassnahmen zur Folge haben.» KTA (von WATTENWYL) an EMD, 22. Mai 1946, BAR: E 27/19344 Bd 5. Das EPD setzte sich später erfolgreich für die Aufrechterhaltung des Kriegsmaterialausfuhrverbotes ein: «Der ausgezeichnete Eindruck, den das seinerzeit erlassene Verbot in der internationalen Beurteilung gefunden hat, würde [sonst] aufgehoben und die Schritte, die wir zur Anerkennung unserer besonderen Stellung bei der UNO unternehmen, aufs Spiel gesetzt», meinte das EPD (Petitpierre) gegenüber dem EMD am 7. November 1946, BAR: E 27/19344 Bd 5.

Ein weiteres selbsterrichtetes Hindernis auf dem Weg in die UNO bildete die Blindheit des schweizerischen Sonderfalldenkens für mögliche Bündnispartner. Die Schweiz verschloss sich einem koordinierten Vorgehen mit anderen beitrittswilligen Ländern ebenso wie sie den südamerikanischen Republiken oder Australien die kalte Schulter zeigte, die sie aktiv für eine gemeinsame UNO-Politik umwarben[36]. Besonders südamerikanische Staaten versprachen sich innerhalb der UNO von vermehrter internationaler Kooperation, einem starken Völkerrecht, Abrüstung und obligatorischen Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung einen Schutz vor der Interventionsfreudigkeit imperialistischer Staaten und der Hegemonie der USA auf dem amerikanischen Kontinent[37].

Der in der Schweiz ebenfalls vorhandene «latente Antiamerikanismus»[38] führte aber nicht zu einer Zusammenarbeit mit politisch ähnlich denkenden Partnerstaaten, sondern zu einem aussenpolitisch schwer umsetzbaren nationalen Sendungsbewusstsein. Einer ihrer Wortführer war Prof. William Rappard, Direktor des «Institut universitaire de hautes études internationales» (IUHEI) in Genf und wohl einflussreichster Berater und häufiger inoffizieller Vertreter des Bundesrates. Auf dem Hintergrund einer verklärten Sicht auf den Föderalismus der Schweiz als Modell für die Welt attackierte er die UNO in seinem Expertenbericht an die Konsultativkommission in scharfen Worten als «une organisation beaucoup plus hiérarchisée, plus commandée et plus disciplinée que la S.d.N.», mit einer «autorité presque gouvernementale», «composé de deux colosses, d'un individu de taille moyenne et de cinquante nains»[39]. Petitpierre übernahm diese Sicht in seinem Bericht an den Bundesrat praktisch wörtlich und verkannte die UNO als «société hiérarchisée, commandée, disciplinée», «tendant à instaurer une manière de dictature mondiale». Dafür stellte er der UNO idealistisch die Schweiz als «prototype d'une organisation internationale fédérative» entgegen[40]. Die saloppe Gleichstellung des «impérialismes soviètique et américain»[41] war in Lageberichten des EPD damals durchaus gebräuchlich. Diese neutralistische Sichtweise wurde aber kaum in aussenpolitisches

36 Vgl. in BAR: E 2001 (E) 5 Bd 1 F.13.32. zu Venezuela, F.14.34. zu Chile, F.15.20. zu Australien.

37 Vgl. für Chile die umfangreiche Studie Republica de Chile, Ministerio de Relaciones exteriores: Chile y la Conferenciy de San Francisco, Santiago 1945; die Comments of the Chilean Government on the Dumbarton Oakes Proposals, 2. Mai 1945, sowie der Kommentar der Legation de Suisse au Chili (Philippe ZUTTER) an die Abteilung für Auswärtiges, 19. Mai 1945, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 9 F.14.34.Chili.

38 So GRAF Christoph, MAURER Peter: «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950», *op. cit.*, S. 26.

39 RAPPARD William: «La Charte des Nations Unies, exposée générale», *Schweizerische Konsultativkommission zur Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen. Berichte der Experten*, 14. November 1945, S. 1–15, hier S. 14.

40 EPD (Max PETITPIERRE) an den Bundesrat, 4. Dezember 1945, S. 4, 6, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.04.doc.

41 Lagebericht des EPD, Mai 1946, BAR: E 2001 (D) c 1968/196.

Handeln umgesetzt. Zwar setzten etwa verschiedene mitteleuropäische und Balkanstaaten Hoffnungen in die Bildung eines «cordon neutre längs der russischen Westgrenze» als «Beitrag zur Sicherung des Friedens»; sie stiessen in der Schweiz indes auf kein Verständnis zur Bildung einer «Dritten Kraft» zwischen den sich abzeichnenden Blöcken[42].

2. Antipluralismus und Machterhaltung

All die erwähnten Fehltritte der Schweizer Diplomatie wogen aber nicht so schwer oder konnten bis Herbst 1946 so weit bereinigt werden, dass einem UNO-Beitrittsgesuch der Schweiz in aussenpolitischer Hinsicht nichts mehr im Wege stand. Zur diplomatischen Entspannung hatte neben der Normalisierung der Beziehungen zur Sowjetunion und dem Stopp der Kriegsmaterialausfuhr auch das Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946 beigetragen, worin die Schweiz die teilweise Rückerstattung der im Krieg erworbenen Feindvermögen zusicherte. Zudem hatte die Schweiz im April 1946 den Vereinten Nationen für ihren europäischen Sitz die ehemaligen Völkerbundgebäude in Genf überlassen und weitgehende Privilegien und Immunitäten zugebilligt. Dass die Schweiz trotz einer inzwischen beruhigten aussenpolitischen Situation bei der UNO kein Beitrittsgesuch hinterlegte, muss in erster Linie auf innenpolitische Ursachen zurückgeführt werden.

Innenpolitische Hinderungsgründe bestanden vorab darin, dass der Bundesrat einschliesslich Max Petitpierre davor zurückschreckte, öffentlich mit jenen politischen Kräften zusammenzuarbeiten, die eine Öffnung der Schweiz im Inland hätten durchsetzen können. Diese Zusammenarbeit hätte sichtbar gemacht, dass die Schweiz eine pluralistische Gesellschaft mit unterschiedlichen Tendenzen war, und der Bundesrat nur gemeinsam mit reformorientierten Kreisen seine Vorstellungen verwirklichen könnte. Auch nach dem Wegfall der grössten Bedrohung im Winter 1942/43 setzte der Bundesrat aber weiterhin alles daran, den im Zuge der geistigen Landesverteidigung in der Abgrenzung gegen aussen entstandenen helvetischen Konsens aufrechtzuerhalten. Bereits im Herbst 1942 prägte deshalb der Zürcher Staatsrechtsprofessor Zaccaria Giacometti das unschöne Wort, die Schweiz trage Züge eines autoritären Staates mit totalitären Ten-

42 Politischer Bericht der Schweizer Gesandtschaft in Belgrad ans EPD, 15. Dezember 1948, BAR: E 2300 Belgrad, Bd 7. Beides zit. nach GRAF Christoph, MAURER Peter: «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950», op. cit., S. 28, 40. Der Einfluss des Antiamerikanismus auf die Aussenpolitik der Schweiz und die Frage, ob es in der Schweiz Ansätze zu einer neutralistischen Politik zwischen den sich abzeichnenden Blöcken gab, ist allerdings bisher von der historischen Forschung noch kaum untersucht worden.

denzen[43]. Noch im Herbst 1944 sorgte Pilet-Golaz für die Verschiebung einer längst überfälligen aussenpolitischen Debatte im Nationalrat mit dem Argument, allfällige Kontroversen könnten die Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber den Alliierten schwächen[44]. Dieses Argument musste auch 1946 wieder dazu herhalten, eine öffentliche Auseinandersetzung über den UNO-Beitritt zu verhindern[45]. Zudem vermutet Mario König, dass der Bundesrat befürchtete, eine Öffnung der Debatte führe zu nicht mehr kontrollierbaren Rücktrittsforderungen. Das Bestreben war gross, zur eigenen Machterhaltung das statische Selbstbild einer Schweiz als Insel in einem Meer von Anfechtungen aufrechtzuerhalten[46]. Dabei bildete die zum Sonderfall emporstilisierte Neutralität in ihrer faktischen Bedeutungslosigkeit – der Beitritt zu einer Militärallianz stand gar nicht zur Diskussion – eine ausreichend flexible Integrationsideologie, um in sich widersprüchliche Konzepte der inneren Machtstabilisierung und äusseren Interessendurchsetzung auffangen zu können.

Zwar schuf der Bundesrat bereits Ende 1942 im Politischen Departement eine spezielle ad hoc Sektion, damit die Nachkriegsplanungen im Ausland systematisch erfasst und jene im Inland koordiniert wurden. Sie stand unter der Leitung von Daniel Secrétan und wurde in die 1945 neu geschaffene Abteilung für Internationale Organisationen überführt, deren erster Leiter erneut Secrétan war. Er erarbeitete ab Anfang 1943 mit viel Energie und Weitsicht Syntheseberichte zur Nachkriegsordnung[47] und nahm umfangreiche Abklärungen zu den Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung einer stabilen Nachkriegs-Friedensordnung durch die Schweiz entgegen[48]. Wiederholt machte der Bundesrat aber klar, dass diese

43 GIACOMETTI Zaccaria: «Die gegenwärtige Lage der Eidgenossenschaft», *Schweizerische Hochschulzeitung,* September/Oktober 1942; vgl. auch KREIS Georg: «Helvetischer Totalitarismus», *Basler Magazin,* 27. Januar 1979.

44 PILET-GOLAZ in seiner Rücktrittsrede anlässlich der Beantwortung der Interpellation GUT, 12. Dezember 1944, *Amtl. Sten. Bull. NR,* 1944, S. 481.

45 «Il ne faudrait pas affaiblir l'unanimité du peuple suisse au sujet de la neutralité, cette unanimité étant un élément de notre négociation», argumentierte etwa Plinio BOLLA, Präsident des Bundesgerichtes in Lausanne, im Comité d'experts pour l'éxamen des problèmes concernant les relations entre la Suisse et les Nations Unies, Réunions du 13 août 1946, Procès-verbal, S. 12, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 8 F.22.34.

46 KÖNIG Mario: «Befangenes Gedenken. Die Schweiz im Rückblick auf den Zweiten Weltkrieg, 1945 und 1995», in: *Bulletin SAGW,* Nr. 1, 1995, S. 27–32.

47 SECRÉTAN Daniel: Une première esquisse de quelques aspects de l'après-guerre, 12. Januar 1943; De quelques problèmes d'après-guerre, deuxième rapport, 17. Juni 1943; De quelques problèmes d'après-guerre, troisième rapport, 29. Dezember 1943, BAR: E 2001 (D) 1968/74 Bd 21; De questions d'après-guerre dans l'opinion suisse, mai 1943, BAR: E 2001 (D) 1968/74 Bd 22; vgl. FLEURY Antoine: «La Suisse et la préparation à l'après-guerre», op. cit., S. 176ff.

48 Vorab der Generalsekretär der Interparlamentarischen Union, Prof. Léopold BOISSIER, setzte sich ab Mai 1944 mit verschiedenen Memoranden an das EPD für eine Mitgestaltung einer stabilen Nachkriegs-Friedensordnung durch die Schweiz ein: Introduction à une étude sur l'organisation de la paix, mémoire No 1, April 1944; Etude sur l'organisation de la paix, mémoire No 2, 25. Mai 1944; Les organes de la communauté internationale, mémoire No 3, 11. Juli 1944; Actions de la Suisse après la guerre, mémoire hors série, 18. August 1944, BAR: 2001 (E) 5 Bd 7 F.22.22.3.doc.

Planungen in den diskreten Rahmen der Diplomatie gehörten, und er an einer öffentlichen Diskussion der aussenpolitischen Orientierung der Schweiz nicht interessiert war. So lehnte er im Nationalrat das im September 1943 eingereichte Postulat Moeschlin ab, das zur Beurteilung der verschiedenen internationalen Nachkriegsprojekte die Einsetzung einer Expertenkommission gefordert hatte. Bundesrat Philipp Etter beklagte sich über die «Einbruchstellen in die Geschlossenheit und Festigkeit des Willens des Volkes», die eine Debatte über die Nachkriegspolitik mit sich bringen könnte, und auch Marcel Pilet-Golat beharrte auf der Verschiebung der Diskussion über die aussenpolitischen Fragen nach dem Krieg, da zuerst die Probleme im Krieg zu bewältigen seien[49].

Aussenpolitisch orientierte Organisationen wie die Schweizerische Völkerbundsvereinigung, die über ausgezeichnete internationale Beziehungen, intime Kontakte zu den Völkerrechtlern an den Universitäten und eine engagierte Basis von mehreren Tausend Mitgliedern in 30 Ortsgruppen verfügte, hielt sich in einer ersten Phase des Krieges durchaus an das von oben verordnete Diskussionsverbot. Die «Neuordnung der Welt nach dem Kriege», wie sie ihr hervorragend dokumentiertes Bulletin vom November 1942 überschrieb, bildete aber ab der Atlantik-Charta von 1941 und den sowjetischen Gegenoffensiven vom Sommer 1942 das Hauptthema[50]. Im Herbst 1943 entschloss sie sich dann auch in bezug auf ihre Öffentlichkeitsarbeit zu einer «radikalen Änderung», wie der Präsident, Prof. Jean de La Harpe, im Mitteilungsblatt schrieb. Der Vorstand habe nun lange genug die Zensurbestimmungen beachtet und auf eine breite Debatte und Aufklärungsarbeit verzichtet. «Seit einem Jahr jedoch hat die Weltlage sich mehr und mehr, langsam aber sicher in dem Masse gewandelt, als das Gleichgewicht der Kräfte erschüttert schien (...). Wir konnten dies an unseren Generalversammlungen in Bern wahrnehmen: Jedesmal wurde der Druck auf unsere leitenden Organe stärker zu Gunsten einer Aktion zur Vorbereitung des Friedens, und man war jedesmal gezwungen, vorzeitige Hoffnungen zu dämpfen». Nun sei aber der Moment gekommen, die Debatte über die Nachkriegs-Friedensordnung zu eröffnen. «Alles will vorbereitet sein, der Friede ebenso gut wie der Krieg; und wie der Krieg monatelang vor seinem Ausbruch im Anzug war, muss auch der Friede um Monate vor seinem Eintritt vorbedacht sein»[51].

49 ETTER in *NZZ*, 8. Mai 1944, Nr. 703; PILET am 30. März 1944 im Ständerat, BAR: E 2001 (D) 3 Bd 485, beides zit. nach SPAHNI Walter: *Der Ausbruch der Schweiz*, op. cit., S. 113.

50 *Mitteilungen der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung*, Heft 1/2, Februar 1942, S. 7f. Schon im Heft 12, 1941 äusserte sich der religiös-sozialistische Hugo KRAMER über die «Voraussetzungen für eine politische Friedensordnung» nach dem Krieg.

51 LA HARPE Jean de: «Die gegenwärtige Lage unserer Vereinigung und Pläne für die Zukunft», *Mitteilungen der Schweizerischen Völkerbundsvereinigung*, No 2–4, November 1943, BAR: 2001 (D) 4 Bd 70 E.101.3.1.

Der Bundesrat betrachtete diese Bestrebungen indes mit Zurückhaltung, um nicht zu sagen Misstrauen. Zwar kam es nach einem Empfang bei Pilet-Golaz Anfang 1944 zu einer lockeren Zusammenarbeit der Völkerbundsvereinigung mit dem Politischen Departement[52]. Auch ging die Einsetzung der Konsultativkommission zur Prüfung des UNO-Beitrittes der Schweiz auf eine Audienz von La Harpe und anderen Angehörigen der Völkerbundsvereinigung bei Petitpierre zurück[53]. Die Kooperation des Departementes mit den gesellschaftlichen Kräften, die sich für einen UNO-Beitritt einsetzten, kam aber nur wenig über die mittlere Verwaltungsebene hinaus. Ein besonderes Engagement entfaltete Daniel Secrétan von der Abteilung für Internationale Organisationen, der sich insbesondere für den 1945 gegründeten Schweizerischen Friedensrat stark machte, in dem sich im Hinblick auf eine Kampagne zugunsten des UNO-Beitrittes nebst der Völkerbundsvereinigung rund zwanzig andere Organisationen zusammengeschlossen hatten[54]. So sorgte Secrétan dafür, dass der Friedensrat ab Januar 1946 wöchentlich auf den Landes-Mittelwellensendern Beromünster und Sottens und dem Kurzwellensender Schwarzenburg Sendungen zu zentralen Fragen der internationalen Friedensordnung und der Beziehung der Schweiz zur UNO gestalten konnte[55].

In einer entscheidenden Frage unterband Bundesrat Max Petitpierre auf den Rat von William Rappard aber diese Aufklärungsarbeit und nutzte die vertrauensvollen Beziehungen des Departementes zum Friedensrat, um diesen von einem wichtigen Projekt abzuhalten. Im März 1946 legte Friedensrats-Vizepräsident und Nationalrat André Oltramare dem Departement das Projekt für eine breit angelegte Meinungsumfrage zur Haltung der Schweizer Bevölkerung zur UNO vor[56]. Bundesrat Max Petitpierre bat in einem langen Schreiben Oltramare aber persönlich, von dieser Umfrage abzusehen, da eine öffentliche Debatte über den UNO-

52 Schweizerische Völkerbundsvereinigung (Jean de La Harpe, Philippe Müller) an EPD (Pilet-Golaz), 23. Januar 1944; EPD (Pilet-Golaz) an Jean de La Harpe, 3. Februar 1944, BAR: E 2001 (D) 4 Bd 70 E.101.3.1.

53 Aide-mémoire concernant les questions posées à M. le Conseiller fédéral Petitpierre lors de l'audience accordé à Prof. Jean de La Harpe, président central, et à Dr. Marcus Löw, membre du bureau de l'Association suisse pour une Société des Nations, 5. Mai 1945, BAR: E 2800 1967/61 Bd 86.

54 Vgl. Hug Peter: «Wer abseits steht, ist immer im Unrecht». Die Zusammenarbeit des Schweizerischen Friedensrates mit dem Eidgenössischen Politischen Departement zugunsten des UNO-Beitrittes der Schweiz, 1945–1947, in: Katharina Rengel (Hg.): *Hoffen heisst Handeln. Friedensarbeit in der Schweiz seit 1945,* Zürich: Schweizerischer Friedensrat 1995, S. 39–55.

55 SFR-Generalsekretär (Hamori) an AIO (Daniel Secrétan), 2. Mai 1946; AIO (Secrétan) an Secrétaire générale de la Société suisse de radiodiffusion (R. de Reding, mit Kopie an Hamori), 14. Mai 1946; Hamori an AIO, 28.5.1946, BAR: 2001 (E) 5 Bd 3 F.20.1.2. Vgl. Laszlo Hamori: «Intensification des activités pour la coopération internationale en Suisse», Tirage à part de *Suisse Contemporaine*, N° 7, juillet 1946, S. 2f.

56 Projet d'enquête du Conseil suisse des Associations pour la Paix (André Oltramare), Remarques préalable, im EPD eingetroffen am 27. März 1946, BAR: 2001 (E) 5 Bd 3 F.20.1.2.

Beitritt nicht opportun sei[57]. Petitpierre wollte um jeden Preis eine öffentliche Erörterung der Frage des UNO-Beitrittes verhindern. So lehnte er es auch ab, dass die Schweizer Filmwochenschau die Eröffnung der Sitzung der Konsultativkommission filmen durfte[58], und informierte die Presse nur in einem äusserst dürren Communiqué über deren Empfehlung zugunsten des UNO-Beitrittes der Schweiz[59]. Die öffentlichkeitsscheue Politik des Bundesrates von 1945 unterschied sich damit grundsätzlich von jener im Jahre 1920. Damals griff der Bundesrat massiv in die Abstimmungskampagne zugunsten des Völkerbundbeitritts der Schweiz ein und trat persönlich an zahlreichen Volksversammlungen auf, an denen teilweise 10 000 Personen und mehr anwesend waren.

Eine breite und kontrovers geführte Diskussion über den UNO-Beitritt hätte 1945/46 nicht nur das Sonderfalldenken relativiert, sondern gleichzeitig all jenen politischen Kräften Auftrieb gegeben, die parallel zur Öffnung der Schweiz grundsätzliche Reformen forderten. Dazu gehörte der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen (BSF), der den UNO-Beitritt als weiteres Element in seinem Kampf für das Frauenstimmrecht betrachtete und am 8. Mai 1947, dem Internationalen Tag der Frauen für den Frieden, in Lausanne 1000 Frauen versammelte, die den Bundesrat zum möglichst raschen Beitritt der Schweiz zur UNO aufforderten[60]. Ebenso selbstverständlich war es für die Arbeiterbewegung, an ihren Demonstrationen Transparente zugunsten des UNO-Beitrittes mitzuführen, so etwa am 1. Mai-Umzug von 1946 in Zürich[61]. Aber auch die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz, die 1943 ein umfassendes Programm zum Ausbau des Sozialstaates vorgelegt hatte, sprach sich an ihrer Delegiertenversammlung vom 5. Mai 1946 in St. Gallen für den UNO-Beitritt der Schweiz aus, verzichtete zur Schonung «ihres» Bundesrates aber ausdrücklich darauf, diese Position öffentlich zu propagieren[62]. Ein Volks-Ja zum UNO-Beitritt lag dabei, wie verschiedene Beobachter meinten, durchaus in Reichweite. So gab beispielsweise Oberst Holliger, Präsident der Schweizerischen Offiziersgesellschaft, in der Konsultativkommission zu Protokoll: «Ich zweifle nicht daran, dass sich in diesen Jahren das ganze Volk und ins-

57 EPD (Max PETITPIERRE) an André OLTRAMARE, 29. März 1946, BAR: 2001 (E) 5 Bd 3 F.20.1.2.

58 Der Chefredaktor der Schweizer Filmwochenschau (Hans LAEMMEL) an EPD, 10. November 1945; handschriftliche Notiz von Max PETITPIERRE, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 8 F.22.43.0.

59 «Mitgeteilt», 16. November 1945, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 8 F.22.43.0.

60 Bund Schweizerischer Frauenvereine (die Präsidentin, Adriane JEANNET-NICOLET) an Bundesrat Max PETITPIERRE anlässlich des Journée internationale des Femmes pour la Paix, 8. Mai 1947, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.20.1.4.

61 Zur Position der SP-Geschäfsleitung zum UNO-Beitritt der Schweiz vgl. *La Sentinelle,* No 127, 5. Juni 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 9 F.22.52.2.

62 Résolution de l'assemblée des déléguées du parti radical démocratique suisse, réunie à Saint-Gall le 5 Mai 1946, abgedruckt in: *La Suisse,* Nr. 126, 6. Mai 1946, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 9 F.22.52.1.

besondere auch der Soldat positiv zum Beitritt der Schweiz zur Satzung der Vereinten Nationen stellen wird.» Als Bedingung sah Holliger aber, «dass eine sehr gründliche, nicht Propaganda, sondern Aufklärung des Volkes durchgeführt wird. Dann wird der Entscheid des Volkes in positivem Sinne ausfallen[63].»

Statt dessen suchte der Bundesrat in der Folge die fehlende Mitwirkung der Schweiz am Aufbau einer Nachkriegs-Friedensordnung durch national überhöhte humanitäre Gesten zu kompensieren. Dazu gehörte vorab die 1944 lancierte Schweizer Spende, womit die Schweiz ihren Beitrag zum europäischen Wiederaufbau und zugunsten der Flüchtlinge leistete. Diese humanitäre Hilfe war indes wenig geeignet, das Gefühl des Abseitsstehens zu mildern, dem Adolf Streuli vom Schweizerischen Tonkünstlerverein 1947 wie folgt Ausdruck verlieh: «Wir alle hatten während des Krieges, vor allem aber unmittelbar nach Kriegsende, und haben heute noch, ein drückendes Gefühl der Isolierung. In der ganzen Welt suchen sich Menschen guten Willens, um die Wiederkehr der schrecklichen Katastrophen, die unsere Generation erleben musste, zu verhindern, und man glaubt, unser Land sei an diesen Unternehmen des Sich-Suchens kaum beteiligt[64].»

Der Ersatz von Aussenpolitik durch Humanitäre Hilfe kam aber dem selbstgefälligen Sonderfalldenken mehr entgegen als der Beitritt zur UNO. Im aufkommenden Kalten Krieg bemühte sich der Bundesrat praktisch nur noch um die «technische UNO» und den Versuch, der Welt die «situation unique» der Schweiz und ihrer Neutralität zu erklären. Bereits 1946 war der Beitritt zur Weltgesundheitsorganisation WHO und der Welternährungsorganisation FAO erfolgt, 1947 trat die Schweiz noch dem Internationalen Gerichtshof im Haag und der Unesco bei. Die «Politische UNO», die «Friedens-UNO» war aber während langer Zeit kein Thema mehr. Zwanglos kombinierte die Schweiz ihre Doktrin der Integration ohne Partizipation mit einer ausgeprägten Westbindung. Spätestens 1986, als 75,7 Prozent der Stimmenden die in Bundesrat und Parlament breit abgestützte Vorlage für den UNO-Beitritt der Schweiz ablehnten, zeigte sich aber, wie schwer es ist, das in der unmittelbaren Nachkriegszeit entstandene Konstrukt wieder loszuwerden: die Reduktion der Aussenpolitik auf die Neutralität und die Reduktion der Neutralität auf den abwehrbereiten Sonderfall.

63 Oberst HOLLIGER in der Schweizerischen Konsultativkommission zur Prüfung der Satzung der Vereinten Nationen: Rechenschaftsbericht über die Sitzungen vom 14. und 15. November 1945, S. 108, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 5 F.22.04.doc.

64 STREULI Adolf: Disskussionsbeitrag, Conférence nationale d'information sur l'UNESCO, 22. März 1947, Bern, BAR: E 2001 (E) 5 Bd 3 F.20.1.1.01.