

Ein Misserfolg mit Folgen

Im Krisenjahr 1956 wollte der Bundesrat eine Friedenskonferenz organisieren. Gibt es Parallelen zum Bürgenstock?

Christoph Bernet

Es ist 10.15 Uhr am 6. November 1956, einem Dienstag, als Aussenminister Max Petitpierre (FDP) eiligen Schrittes die laufende Bundesratssitzung verlässt. Der Neuenburger macht sich unverzüglich daran, einen von ihm angeregten und vom Bundesrat kurzfristig erteilten Auftrag umzusetzen.

Petitpierre empfängt in den kommenden Stunden nacheinander die Botschafter Grossbritanniens, Frankreichs, der USA, Indiens sowie der Sowjetunion. Er übermittelt ihnen einen soeben vom Bundesrat spontan beschlossenen «dringenden Appell». Mit diesem reagiert die Landesregierung auf zwei Krisen, welche die Welt in diesen Tagen in Atem halten: Einerseits der am 23. Oktober begonnene Volksaufstand im kommunistisch regierten Ungarn. Nach ihrem Einmarsch am 4. November beginnt die Sowjetarmee diesen niederzuschlagen.

Und andererseits die Suezkrise, die am 29. Oktober mit der Invasion der ägyptischen Sinai-Halbinsel durch israelische Truppen begonnen hat. Israel handelt in Absprache mit Frankreich und Grossbritannien. Am 5. November landen britische und französische Fallschirmspringer am Suezkanal. Am gleichen Tag droht die Sowjetunion mit «der Anwendung von Gewalt die Aggressoren Frankreich und Grossbritannien zu vernichten», um den Frieden in Nahost wiederherzustellen.

Der Bundesrat sieht «die Menschheit von der Gefahr eines dritten Weltkriegs und einer neuen Machtprobe mit all ihren tragischen Folgen bedroht». So steht es im Appell, den Aussenminister Petitpierre den Botschaftern der grossen Mächte übermittelt. Noch könne und müsse der Frieden jedoch gerettet werden.

Der Bundesrat ruft die Regierungschefs der Siegermächte

des Zweiten Weltkriegs dazu auf, unverzüglich eine Konferenz abzuhalten, der sich Indien anschliessen könne. Er sei bereit, für die Organisation einer solchen Konferenz auf eidgenössischem Boden die Guten Dienste der Schweiz anzubieten.

«Neutral zu sein, heisst nicht, passiv zu akzeptieren»

Der Bundesrat habe diese diplomatische Initiative spontan und ohne Einwirkung von aussen ergriffen, wird Bundespräsident Markus Feldmann (BGB) am nächsten Tag vor der Auslandspresse sagen: «Neutral zu sein, bedeutet nicht, einfach passiv zu akzeptieren, was alles geschehen könnte. Die Schweiz kann und muss gewisse Möglichkeiten anbieten, um in Gesprächen nach Lösungen für die drängendsten internationalen Probleme zu suchen.»

Ähnliche Formulierungen äussert der Bundesrat im Vorfeld der Ukraine-Friedenskonferenz auf dem Bürgenstock. «Die Schweiz muss den Mut haben, das zu tun, zu dem sie die Kompetenz hat», sagte Aussenminister Ignazio Cassis (FDP) am Montag vor den Medien.

Die Rhetorik ist nicht die einzige Parallele zwischen den beiden diplomatischen Offensiven des Bundesrats in den Jahren 1956 respektive 2024. In beiden Fällen seien die eigentlich für die friedliche Beilegung von Konflikten vorgesehenen multilateralen Formate – in erster Linie der UNO-Sicherheitsrat – blockiert, erklärt Historiker Sacha Zala. Der Professor an der Universität Bern ist Direktor von Dodis, der Forschungsstelle für die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen.

«Wenn mindestens eine Grossmacht eine direkte Rolle im betroffenen Konflikt spielt, kommt das System der kollektiven Sicherheit an seine Grenzen», sagt Zala. Dann eröffneten sich ausserhalb der üblichen Mechanismen Spielräume, etwa in

Form einer Konferenz. Er sieht eine weitere Parallele: «Beide Aktionen finden in einer Phase statt, in der die Wahrnehmung der schweizerischen Neutralität bei den wichtigsten Partnerstaaten sehr negativ und die Neutralität stark unter Druck ist.» Heuer trügen das anfängliche Zögern des Bundesrats bei der Übernahme der EU-Sanktionen gegen Russland nach dem Beginn der russischen Invasion im Februar 2022 sowie die Rüstungsexportpraxis der Schweiz dazu bei.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs galt die Schweiz laut Zala in den 1940er- und 1950er-Jahren als neutraler Staat bei den führenden Grossmächten «als Paria, als Kriegsgewinnlerin, als Trittbrettfahrerin».

Grossmächte klemmen bundesrätliche Initiative ab

Dies zu ändern, sei oberstes Ziel der Aussenpolitik unter Max Petitpierre gewesen, Aussenminister von 1945 bis 1961: «Es ging ihm darum, mit der gebotenen Zurückhaltung die Neutralität der Schweiz wieder in einem positiven Licht erscheinen zu

«Das Engagement der Schweiz bei der Konferenz auf dem Bürgenstock geht weit über die übliche Rolle als Gastgeberin heraus.»



Sacha Zala

Direktor der Forschungsstelle Dodis und Historiker Uni Bern

lassen. So sollten andere Staaten deren konstruktive und positive Seiten – etwa in Form der Guten Dienste – erkennen.» Gleichzeitig habe die Schweiz international bewusst eine unauffällige Rolle angestrebt. Denn: «Neutralitätsstrategien funktionieren nur, solange ein neutrales Land in einem spezifischen Konflikt keine allzu grosse Bedeutung hat», sagt Sacha Zala. Sei ein Staat wirtschaftlich oder politisch zu wichtig, dann akzeptierten die Grossmächte diese Neutralität nicht mehr.

Vor dem Hintergrund dieses Willens zur Unauffälligkeit sei das proaktive Handeln des Bundesrats im November 1956 ein ungewohnter Schritt gewesen. Die Landesregierung habe einerseits mit Blick auf die innenpolitischen Befindlichkeiten entschieden: Es herrschte eine grosse Solidarität mit den aufständischen Ungarn.

Andererseits habe der Bundesrat «leicht euphorisiert» von der Indochina-Konferenz 1954 in Genf und der Genfer Gipfelkonferenz der vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs 1955 (s. Bild) gehandelt. Auch wenn beide Treffen keine nachhaltig zählbaren Ergebnisse brachten: Die Schweiz hatte für ihre – rein passiv interpretierte – Gastgeberrolle viel Lob erhalten.

Der Aufruf zu einer Konferenz zur Lösung der Suez- und der Ungarnkrise auf Schweizer Boden sollte keinen Erfolg bringen. Die angefragten Staaten mit Ausnahme Indiens erteilen der diplomatischen Initiative des Bundesrats eine zwar höflich formulierte, aber eindeutige Absage. Dieser Misserfolg bestärkte die Rückkehr zu einer «absolut verstandenen Neutralitätskonzeption», die im Grossen und Ganzen bis zum Ende des Kalten Kriegs Bestand hatte, sagt Zala.

Ist der Misserfolg von 1956 ein schlechtes Omen für die Bürgenstock-Konferenz? Professor Sacha Zala: «Die Schweiz von

heute ist ein sehr anderes Land in einer sehr anderen Welt als die Schweiz von 1956.» Seit dem Fall der Berliner Mauer engagiere sich das Land aktiver in der von multilateralen Formaten geprägten internationalen Gemeinschaft: «Die Schweiz ist sich ihrer wirtschaftlichen und politischen Bedeutung bewusster geworden und hat ihr Kleinstaatens-Bewusstsein ein Stück weit abgelegt.»

«Goodwill bei den Partnerländern»

Als Historiker ist Zala zurückhaltend mit Superlativen und verfrühten Schlussfolgerungen. Er verweist auf die lange Tradition von bedeutenden Konferenzen in der Schweiz. Doch das Treffen auf dem Bürgenstock sei sicherlich eine grosse Nummer: «Das Engagement der Schweiz bei dieser Konferenz geht weit über die übliche Rolle als Gastgeberin heraus.»

Welche Bedeutung der Bürgenstock-Konferenz dereinst zugemessen werde, hänge von den langfristigen Folgen ab. Doch unabhängig davon sieht Zala schon heute positive Aspekte: «Die Tatsache, dass die Konferenz stattfindet, ist gewissermassen bereits das Ergebnis der Konferenz.» Sie beweise, dass eine grosse Gruppe von Staaten beim Krieg in der Ukraine hin- und hergerissen sei, statt wegschauen. Das setze Russland unter Druck, wo man entsprechend nervös reagiere.

Die Schweiz hat diese Konferenz auf Wunsch der Ukraine ausgerichtet. Das dürfte ihr im Kreis ihrer wichtigsten Partnerländer, allesamt Verbündete der Ukraine, Goodwill einbringen: «Die Schweizer Diplomatie erhält ein starkes Argument dafür, dass die Neutralität etwas Nützliches sein kann. Ich habe keine Zweifel, dass man dies künftig wie ein Mantra wiederholen wird.»

Originaldokumente zur bundesrätlichen Friedensinitiative von 1956: dodis.ch/T1241.