

Vutaulich

Botschafterkonferenz in Bern vom 25.-27. Januar 1962

Eröffnung der Diskussion am 25. Januar durch A.R. Lindt.

In seiner Rede vom Samstag hat Bundesrat Wahlen gesagt, dass der Bürger einer direkten Demokratie recht erfreulicherweise zum Non-Konformismus neige. Diese Feststellung ermutigt mich zu meinen Ausführungen, wobei ich allerdings hoffe, dass sich diese nicht zur Häresie versteigen.

Die amerikanische Auffassung zur Frage der Assoziation ist diejenige des Unterstaatssekretärs George Ball. Er geniesst das volle Vertrauen des Präsidenten und bestimmt massgebend die Politik der Vereinigten Staaten in sämtlichen Integrationsfragen. Es ist schwer zu erkennen, ob die amerikanische Haltung durch Brüssel oder die Auffassung Brüssels durch diejenige Washingtons beeinflusst wird. Am wahrscheinlichsten ist eine ständige Wechselwirkung. Spiegel und Spiegelbild vertauschen ihren Standort.

Ueber die Monate hat sich die amerikanische Einstellung zur Assoziation der Neutralen nicht grundsätzlich geändert. Sie ist aber nuancierter geworden. Allgemein begreift Washington nicht, warum die Neutralen in dieser Frage so rasch Stellung bezogen haben. Solange die Verhandlungen mit England nicht den "point of no return" erreicht haben, scheint es den Amerikanern schwierig, die Frage der Assoziation der Neutralen nützlich zu diskutieren. Die Abneigung gegen jede verfrühte Stellungnahme wird ergänzt durch eine recht deutliche Abneigung gegen die Assoziation der Neutralen. Dies kommt zusammengefasst in dem Satz zum Ausdruck: Das Staatsdepartement lehnt die Assoziierung der Neutralen nicht endgültig ab, betrachtet aber diese Lösung nicht als die einzige und nicht notwendigerweise als die beste.



Liegt in dieser Haltung eine Feindschaft gegen die Neutralität selbst? Ball und seine Mitarbeiter betonen immer wieder, dass die Neutralität überhaupt nicht zur Diskussion stehe. Dean Rusk selbst hat in verschiedenen öffentlichen Erklärungen den Wert und die Nützlichkeit einer klaren neutralen Haltung anerkannt. Washington versteht, dass das gegenwärtige europäische Gleichgewicht auch auf der Existenz der Neutralen beruht. Die Aufgabe der Neutralität würde dieses Gleichgewicht zerstören und könnte zu starken politischen Erschütterungen führen. Solche aber sind gegenwärtig für Washington unerwünscht.

Unter den Argumenten, die Ball gegen die Assoziation der Neutralen anführt, möchte ich nicht mehr auf diejenigen eintreten, die, alte Ladenhüter, seit langem bekannt sind. Sie lassen sich auf den gemeinsamen Nenner - Primat der Aussenpolitik über die Wirtschaftspolitik - zurückführen. Bundesrat Schaffner hat sie schon eingehend behandelt.

Interessanter scheint mir dieses: Das Staatsdepartement geht immer mehr dazu über, anzudeuten, dass von einer institutionellen Bindung der Neutralen an die EWG eine Schwächung der Neutralität selbst zu erwarten sei. Im Falle der beiden exponiertesten Neutralen, Oesterreich und Finnland, hält es eine Assoziation aus politischen Gründen für schwierig. Die Erklärung Kreisky's, dass Finnland sich ohne Schwierigkeiten mit der EWG assoziieren könnte, wird entweder als unehrlich oder als unrealistisch ausgelegt. Der russische Druck auf Finnland habe diesen Weg verrammelt. Dagegen wird eine Assoziation für Oesterreich nicht a priori als unmöglich betrachtet. Oesterreich sollte sich aber vor Augen halten, dass Russland jede Gelegenheit wahrnehmen würde, auf Wien, auch wenn es einmal assoziiert wäre, einen politischen und wirtschaftlichen Druck auszuüben. Hier hat sich in der amerikanischen Auffassung eine Wandlung vollzogen: Noch vor

einigen Monaten schien das Staatsdepartement eine Assoziation Oesterreichs nicht eindeutig abzulehnen, da es sich in einer besonders schwierigen Lage befinde. Heute aber wird aus eben dieser Lage gefolgert, dass die Assoziation für Oesterreich politisch eine allzu gefährliche Lösung darstelle.

Bisher haftete der amerikanischen Position der Mangel an, rein negativ zu sein. Washington riet von der Assoziation der Neutralen ab, ohne eine eigentliche Alternativlösung aufzuzeigen. Die Verweisung auf mühselige GATT-Verhandlungen liess sich kaum als solche betrachten. Das neue und stärkste Element der amerikanischen Argumentation liegt im Aufzeigen einer neuen Möglichkeit. Die Vorschläge Kennedys an den Kongress, die auf eine Liberalisierung der Wirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten hinzielen, würden nach amerikanischer Auffassung, wenn vom Kongress angenommen und von der Regierung verwirklicht, die Lage der Neutralen bedeutend erleichtern. Die Vorschläge Kennedys, die für alle Zollreduktionen die Aufrechterhaltung der Meistbegünstigungsklausel einschliessen, bedeuten nichts anderes als den Versuch, die Zollfestung der EWG zu schleifen. Gelingt der Versuch, so bestände nach amerikanischer Ansicht für die Neutralen die Möglichkeit, noch bestehende Schwierigkeiten durch bilaterale Verhandlungen mit der EWG zu lösen. Dies ohne irgendeine institutionelle Bindung mit dem Gemeinsamen Markt eingehen zu müssen.

In der amerikanischen Administration bestand vorwiegend des Entschlusses des Präsidenten ein Kampf zwischen zwei Richtungen. Die erste vertrat den Standpunkt, dass die politische Einigung Europas nur unter dem Schutze des Aussenzolltarifs der EWG erfolgen könne. Der Abbau dieses Schutzwalles würde die Erreichung der politischen Ziele des Gemeinsamen Marktes gefährden, an denen Washington vornehmlich liegt. Die zweite Richtung sprach hohen Zöllen die staatenbildende Wirkung ab. Die wirtschaftliche

Stärke des Gemeinsamen Marktes bedürfe des Zollschatzes nicht mehr. Im Gegenteil, seine Existenz fördere einen ungesunden Isolationismus Europas und schaffe nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Schwierigkeiten im Verhältnis des Westens zu den unterentwickelten Gebieten. Diese zweite Richtung siegte. Bezeichnenderweise war sie diejenige Ball's.

Was das Schicksal der Vorlage des Präsidenten im Kongress sein wird, lässt sich schwer bestimmen. Immerhin wird sich im Hochsommer erkennen lassen, welche Chancen die Vorlage besitzt. Fest steht schon heute, dass Kennedy einer Verwässerung seiner Vorschläge nicht zustimmen wird. Der Präsident, dessen innenpolitische Popularität sich seit seiner Machtübernahme bedeutend gesteigert hat, wird alles daran setzen, die Vorschläge in diesem Jahr durchzubringen. Selbst wenn dies gelingen sollte, werden die Verhandlungen auf Grund der Ermächtigung des Kongresses noch beträchtliche Zeit erfordern. Immerhin glaubt das Staatsdepartement, dass es in diesen Verhandlungen mit der EWG auf die moralische Unterstützung der Commonwealth-Länder, Lateinamerikas, Afrikas und Asiens zählen könnte.

Sicher, die amerikanische Auffassung entspricht nicht unserer offiziellen These. Ich würde es aber für falsch halten, ihr vorzuwerfen, sie sei diabolisch, bössartig oder unfreundlich. (Schaffner nickt Zustimmung.)

Sowohl von Privatpersonen, wie untergeordneten Beamten des Staatsdepartements wurden meine Mitarbeiter und ich häufig gefragt: Angenommen, die Schweiz fände eine Assoziation mit der EWG, welche die Neutralität unangetastet liesse, wieviele Jahre könnte die Schweiz in diesem Fall nicht nur formell, sondern tatsächlich neutral bleiben? Diese Frage scheint mir nicht unberechtigt. Das politische Element des Gemeinsamen Marktes

das im Römer Vertrag noch kaum sichtbaren Ausdruck gefunden hatte, tritt immer stärker in den Vordergrund. Die EWG wird in der Sicht Washingtons zur Organisation der europäischen Alliierten Amerikas, zum politischen Arm der NATO. Gerade daraus erklärt sich der Wille der Vereinigten Staaten, die EWG politisch in keiner Weise verwässern zu lassen. Es lässt sich annehmen, der Beitritt Englands werde die EWG entpolitisieren. Aber auch das Gegenteil ist vertretbar. England wünscht den Beitritt vornehmlich aus politischen Ueberlegungen, und aus politischen Ueberlegungen heraus erstrebt Washington diesen Beitritt. Dieser soll nicht eine Entpolitisierung, sondern eine politische Stabilisierung der EWG bewirken. Dies erscheint umso nötiger in einem Augenblick, da die innenpolitische Lage Frankreichs unsicher und die Entwicklung Deutschlands unter einem Nachfolger Adenauers schwer überblickbar ist.

Gelingt Grossbritannien der Beitritt zum Gemeinsamen Markt, wird ein wichtiger Schritt in der Entwicklung dieser Organisation zur Atlantischen Gemeinschaft getan sein. Auch diese jedoch wird von Washington nicht nur wirtschaftlich, sondern wiederum politisch gesehen. So verläuft die Entwicklung in der Richtung der Vorschläge, die der frühere Aussenminister Kanadas, Mike Pearson, dem NATO-Rat vor einigen Jahren unterbreitet hatte: die Ergänzung der militärischen NATO durch ein wirtschaftliches und politisches Allianzgefüge.

Herr Stopper hat sehr richtig ausgeführt, dass es sich bei der Assoziation der Schweiz darum handeln müsse, die wirtschaftliche Entwicklung der EWG mitzumachen, ohne in die politische verstrickt zu werden. Sollte man sich aber nicht fragen, ob schon rein grundsätzlich die Assoziation eines neutralen Staates mit einer durchaus politischen Organisation überhaupt denkbar sei. Es scheint überaus schwierig, das "animal politique" in der EWG vom "animal économique" zu trennen, mit dem jenes zusammen haust.

- 6 -

Ich bin beeindruckt von der Gründlichkeit, mit der die zuständige Studiengruppe das Verhältnis des neutralen Staates zu den Institutionen der EWG abgeklärt hat. Die vorgeschlagenen Lösungen erscheinen so kompliziert, dass ihre Annahme durch die EWG unmöglich scheint. Ich sehe, Herr Stopper schüttelt energisch den Kopf. Gut, ich ersetze das Wort "unmöglich" durch "sehr schwierig".

Aber aus der wirtschaftlichen Verflechtung allein, wie sie sich aus der Assoziation ergeben müsste, kann eine Abhängigkeit entstehen, die auch die politische Unabhängigkeit der Schweiz in Mitleidenschaft ziehen könnte. Die Neutralität - das erprobte Mittel zur Bewahrung unserer Unabhängigkeit - ist ja nur denkbar, solange sie auf wirtschaftlicher Unabhängigkeit basiert. Auch besitzt eine technokratische Organisation wie die EWG ein ganz besonderes Eigenleben, das seinen eigenen Gesetzen gehorcht und auf Grund seiner Dynamik je länger je weniger gewillt oder auch nur fähig ist, anders geartete Gesetze zu beachten. Selbst wenn juristisch und formell unsere Neutralität durch die Assoziation nicht berührt würde, besteht doch die Gefahr, dass sie tatsächlich eine Aushöhlung erfahren würde. Die Neutralität wäre schliesslich eine Nuss, deren Schale zwar schön glatt ^{und} unangetastet bliebe, eine Nuss aber, die leer wäre.

Ich habe schon gesagt, dass im Staatsdepartement die Neutralität nicht zur Diskussion steht. Welche Geltung besitzt heute die schweizerische Neutralität in der öffentlichen Meinung Amerikas? Während meiner kürzlichen Reise durch einen Teil des Nordwestens und Westens Amerikas liess sich feststellen, dass die Neutralität der Schweiz heute als eine feststehende Tatsache gewertet wird. Dass unser kleines Land durch alle Gefährnisse seine volle Unabhängigkeit bewahren konnte, imponiert. Wenige Amerikaner spielen mit dem Gedanken, dass die Schweiz ihre Neutralität aufgeben könnte. Täte sie es, würde es als unbegreiflich empfunden.

Die positiven Aspekte der schweizerischen Neutralität werden heute in Amerika stärker gewürdigt. Dass die Schweiz unter schwierigen Umständen die Vertretung der amerikanischen Interessen in Kuba mit beträchtlichem Erfolg durchführen konnte, hat mehr zum Verständnis der guten Dienste der Schweiz beigetragen als alle theoretischen Ausführungen. Auch die Rolle des Vermittlers, die gerade der Neutrale zu erfüllen vermag, ist dadurch verlebendigt worden, dass die Schweiz die Ziehung des Bindestriches zwischen Frankreich und der GPRA ermöglichte.

Die schweizerische Neutralität ist gegenwärtig - und ich bin mir bewusst, wie leicht in Amerika Stellungswechsel eintreten können - weder durch die amerikanische Regierung, noch durch die amerikanische öffentliche Meinung bedroht. Paradoxerweise scheint aber eine solche Bedrohung von einem Teil der schweizerischen öffentlichen Meinung her auszugehen. Ich bin dankbar, dass es in den Vereinigten Staaten nicht viele Personen gibt, die schweizerische Zeitungen lesen. Die wenigen, die es tun, fragen sich, ob die ausgeprägte anti-russische Haltung der schweizerischen öffentlichen Meinung - ich denke hier nicht nur an die Frage des Ost-Handels - die Rolle der Schweiz als Vermittler nicht untergraben könnte. Die Forderung eines Teils der schweizerischen öffentlichen Meinung nach einem radikalen Abbruch aller wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen mit dem Osten erscheint ihnen weder hilfreich, noch besonders mutig, sondern allein verwunderlich. Nachdem seit Jahren der McArthysmus in Amerika abgeflaut ist, haben die Amerikaner Mühe, sein Wiederaufleben in der Schweiz zu verstehen. Diejenigen, die den Unterschied zwischen neutraler Staatspolitik und Gesinnungsneutralität, die wir alle ablehnen, begreifen, fragen sich doch, ob die grosse Kluft, die sich zwischen öffentlicher Meinung und der Aussenpolitik der Eidgenossenschaft öffnet, nicht gefährlich werden könnte.

In Amerika weiss man, wie stark der Einfluss der öffentlichen Meinung auf die amerikanische Regierung auch in aussenpolitischen Fragen ist. Könnte die Schweizer Regierung auf die Länge dem öffentlichen Druck widerstehen? Wenn aber die Schweizer so anti-kommunistisch sind, wäre es dann nicht konsequent, dass sie für die Aufgabe der Neutralität und für die schweizerische Vollmitgliedschaft nicht nur bei der EWG sondern bei der NATO eintreten?

Ein schweizerischer Besucher vertrat dem einflussreichen Journalisten Walter Lippmann gegenüber die Auffassung, die schweizerische Neutralität sei nur noch ein Mäntelchen, das man wegen einer historisch begründeten Sentimentalität nicht abwerfen wolle. Tatsächlich stehe die Schweiz heute auf der Seite Amerikas. Lippmann antwortete darauf scharf: "Wenn dem tatsächlich so wäre, habe ich kein Interesse, weder an der Schweiz, noch an der schweizerischen Neutralität."

Aber ich möchte noch weiter ausgreifen. Gerade am Durchexerzieren der Berliner Krise ist die amerikanische Regierung zur Auffassung gelangt, dass das Wort des Generals Klausewitz "Der Krieg ist die Fortführung der Diplomatie mit andern Mitteln" im Zeitalter der gegenseitigen atomaren Abschreckung seine Geltung verloren hat. Aus Selbsterhaltungstrieb einen Krieg zu führen, der zur Selbstzerstörung führt, ist widersinnig. Um aber den Krieg zu vermeiden, hält Washington die Aufrechterhaltung und sogar die Vertiefung der Beziehungen mit dem Osten für notwendig. Dies steht nicht im Widerspruch zur Steigerung der Rüstung, welche die Diplomatie in ihrer Aufgabe, einen 'modus vivendi' zu finden, stärken soll. Kennedy selbst hat verschiedentlich gesagt, dass beide Seiten - Westen wie Osten - Konzessionen zu machen haben werden, die für beide annehmbar sind.

Gerade in der Schweiz stösst man recht häufig auf die Meinung, dass die Auseinandersetzung mit dem Osten unweigerlich zum Kriege führen muss. Dies wäre wohl richtig, wenn der Kommunismus statisch wäre. Aber auch die Sowjetunion untersteht nach amerikanischer Auffassung den politischen Entwicklungsgesetzen. Ueber mehrere Jahre betrachtet, lässt sich kaum abstreiten, dass in Russland eine Liberalisierung begonnen hat. Bis heute hat sie, mit westlichen Augen besehen, nur ein bescheidenes Ausmass erreicht. Aber sie hat begonnen. Schreitet im gesamten Ostblock diese Liberalisierung weiter - und auch die Auswirkungen des russisch-chinesischen Gegensatzes sind auf lange Sicht zu berücksichtigen - wäre es nicht ausgeschlossen, dass bei einzelnen kommunistischen Satelliten sich in Zukunft die Tendenz steigern könnte, wiederum den Anschluss an Europa zu suchen. Dies verlangt aber das Bestehen einer Brücke, wie sie die europäischen Neutralen darstellen. Diese Annäherung, die das gegenwärtige Rumpf-Europa wiederum zu einem Gross-Europa weiten könnte, ist aber nur denkbar, wenn West-Europa nicht nur aus einem gegen Osten gerichteten Bollwerk der Vereinigten Staaten bestehen würde. Westliche Satelliten, in dieses Bollwerk eingebaut, könnten die Rolle der Brücke nicht spielen. Schliesslich lassen sich auch in der langwierigen, gefährvollen, von Spannung zu Entspannung ⁿhier und her wechselnden Auseinandersetzung zwischen Ost und West Situationen denken, in denen eine Vermittler-Aktion von hervorragender Bedeutung wäre, wie sie nur eine vollständig unabhängige und vollständig neutrale Schweiz durchführen könnte.

Die Schlussfolgerung meiner Ausführungen: Seien wir vorsichtig, prüfen wir alle Möglichkeiten und hüten wir uns davor, ohne zwingende Gründe den "point of no return" in den Verhandlungen mit der EWG zu erreichen.

16. Februar 1962
LI/gy