

E 1003(-)1994/26/1
[DoDiS-30184]

BUNDESRAT
Verhandlungsprotokoll der 14. Sitzung
vom 23. Februar 1962¹

Auszug

[Bern, 23. Februar 1962]

[...]²

*UNO-Anleihen*³

Herr Wahlen stellt fest, dass er die Gründe des EPD resümiert habe. Im Besitze der ersten Mitteilung des Generalsekretärs der UNO⁴ sei es ihm gleich ergangen wie den übrigen Mitgliedern des Rates. Mit der Zeit erst sei seine Haltung differenzierter geworden. Es handle sich nicht nur um die Unterstützung der UNO in ihrer Anstrengung zur Sicherung des Friedens, sondern auch um eine Frage unserer Aussenpolitik in einem Moment, wo wir auf das Verständnis und die Unterstützung anderer Staaten angewiesen seien. Er habe sich auch überlegt, dass die Einstellung Präsident Kennedys gegenüber der Schweiz in einem Zeitpunkt wichtig werden könnte, wo über unseren Beitritt zur EWG verhandelt werde. Er hätte zwar die erste Brüskierung Kennedys nicht überschätzt. Nachdem aber die Angelegenheit der Botschafterernennung in seine persönliche Sphäre eingegriffen habe, wäre es nicht klug, eine zweite Enttäuschung zu verursachen. Zudem hätten wir ein Interesse gegenüber dem

1. *Vorsitz: Bundespräsident P. Chaudet, Schriftführer: Ch. Oser und F. Weber, Beginn: 9 Uhr, Schluss: 12 Uhr 30.*

2. *Vorangehende Traktanden: Balzanstiftung – Besuch Staatspräsident Gronchi, Französisch-algerische Verhandlungen, Europarat.*

3. *Vgl. dazu auch Nrn. 36 und 89 in diesem Band.*

4. *Es handelt sich um die Mitteilung von D. Hammarskjöld an M. Petitpierre vom 3. Januar 1961. Siehe dazu die Antwort von Petitpierre an Hammarskjöld vom 9. Februar 1961, DDS, Bd. 21, Nr. 122 (DoDiS-15397).*



neuen Mann an der Spitze des Generalsekretariates der UNO⁵, der noch über kein Verständnis für die Haltung der Neutralen verfüge, eine Geste zu machen. Die Verhältnisse im Kongo hätten sich nun gegen den Schluss so entwickelt, dass es nicht mehr möglich sei, die Aktion der UNO so zu kritisieren, wie etwa bei ihrer Intervention in Katanga. Man müsse sich heute fragen, was in Kongo ohne die Aktion der UNO geschehen wäre. Ohne UNO wären wohl Belgien und die Sowjetunion in Kongo aufeinandergestossen und die Angelegenheit hätte ganz Afrika in Aufruhr gebracht. Gegenüber den Missgriffen der UNO müsse man gerecht sein. Es sei ausserordentlich schwer, mit Truppen, die den Namen Truppen nicht verdienen, in einem derart in Aufruhr begriffenen unterentwickelten Lande den Frieden herzustellen.

Die Anleihe sei beschlossen worden durch eine Resolution⁶, die alle Einzelheiten, auch die Rückzahlung, ordne. Zweck der Anleihe sei, die Finanzkrise der UNO zu überbrücken. Die Anleihe soll in die Rechnung der UNO aufgenommen werden und durch die Einzahlungen der Mitglieder zurückgezahlt werden. Mit einer Zeichnung bringen wir nicht ein Opfer, um Rückstände der Mitglieder zu begleichen.

Herr Wahlen ist für eine positive Stellungnahme. Die Zeichnung von 2 Millionen Dollars (einfache Zeichnung) sollte für uns genügen. Im Übrigen sei es dem Sprechenden ganz klar, dass es sich um einen Antrag handle, der vor den Räten verfochten werden müsse.

Herr Bourqknecht hat sich bemüht, das Problem gründlich zu studieren, nachdem er die Wandlung in der Auffassung des Vorstehers des EPD konstatiert hätte. Er hätte festgestellt, dass die Generalversammlung diese Operation beschlossen habe. Er habe sich die Frage vorgelegt, auf welcher Rechtsgrundlage wir eine Zeichnung beschliessen können? Die Operation könne nur als ein Darlehen an die UNO aufgefasst werden, das durch die eidgenössischen Räte genehmigt werden müsse. Eine Debatte in den Räten über dieses heikle Problem dürfte für Herrn Kennedy mehr Unannehmlichkeiten bringen, wie eine rechtliche Ablehnung. Die Verhandlungen würden unsere öffentliche Meinung aufwühlen. Es gäbe weite Kreise in unserem Lande, die heute schon erklären, wenn der Bund so viel Geld habe für die Ausländer, solle er nun zuerst einmal etwas für sie tun. Man wisse heute noch nicht, ob eine Beteiligung der Schweiz am Anleihen wirklich nötig sein werde. Am Anfang der Idee sei eine solche Beteiligung gar nicht vorgesehen gewesen. Die Idee sei von der USA hergekommen, von Präsident Kennedy. Wenn jeder Mitgliedstaat das zeichne, was man ihm vorgeschrieben habe, dann komme man ohne den Beitrag der Schweiz aus.

Bei dem Geld handle es sich um das Geld unserer Steuerzahler, das man als verlorenes Geld betrachten müsse. Nachdem ein grosser Teil der Mitglieder bisher aus politischen Gründen die Mitgliederbeiträge nicht bezahlt hätte, würden sie auch kein Geld für die Rückzahlung des Darlehens geben. Wir hätten

5. S. U Thant.

6. Vgl. die Resolution Nr. 1739 über die Situation financière de l'Organisation des Nations Unies et son évolution probable der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. Dezember 1961, E 2804(-)1971/2/46.

kein Recht, das Geld, das wir nicht wiedersehen werden, für eine Organisation auszugeben, der wir nicht angehören wollen. Man dürfe keine Engagements übernehmen die nur Mitgliederstaaten zukämen, um für Mitglieder einzuspringen, die nicht zahlen wollen.

Was soll finanziert werden? Man soll nicht nur die Intervention im Kongo bezahlen, sondern auch alle Folgen dieser Intervention, auch das Vorgehen in Katanga, wo man ohne Auftrag eingegriffen habe (Interessen der USA an den Kupferminen). Dürfen wir Dinge, wie sie sich in Katanga ereigneten, unterstützen mit den uns anvertrauten Steuergeldern?

Was die Presse betreffe, so sei sie heute geteilter Meinung. Am Anfang sei sie einig gewesen. Die NZZ hätte heute eine sehr negative Stellung bezogen.

Man könne eine Beteiligung der Schweiz auch vom Neutralitätsstandpunkt aus kritisieren, denn man entscheide sich dabei für die eine Gruppe gegen die andere, die nicht bezahlen wolle, weil sie mit der UNO-Politik nicht einverstanden sei.

Es handle sich nicht um Geiz, wenn man nein sage. Man habe davon gesprochen, einen gleich hohen Beitrag dem Roten Kreuz zu geben. Es bedeute nur Mangel an Mut, wenn man einen solchen Ausweg suche. Entweder interessiere man sich dafür und gebe das Geld der UNO oder dann sage man nein. Man müsse sich schon fragen, ob das Geld nicht besser für eine Wohltätigkeitsaktion im Innern bezahlt würde.

Der Redner halte dafür, wenn man keinen Antrag stelle, vermeide man vor allem einen Bruch mit unserer öffentlichen Meinung. Dieser gegenüber könne man die Aktion doch nicht damit begründen, es geschehe Herrn Kennedy zu liebe. Über die Dankbarkeit für eine solche Geste, auf die wir rechnen könnten, mache er sich ebenfalls keine Illusionen.

Herr von Moos schliesst sich den Ausführungen des Herrn Bourgknecht an. Es handle sich um eine Einladung der UNO für eine Beteiligung an diesem Anleihen. Wieweit es sich um einen Wunsch des Präsidenten der USA handle, wisse er nicht. Jedenfalls hätten wir wegen der EWG keinen Grund den Grossen der Welt besonders gefällig zu sein. Die Aktion der UNO sei verschieden beurteilt worden. Wenn sich die Schweiz als Staat an der Finanzierung beteilige, dann nehme sie auch als Staat zu dieser Aktion Stellung. Er halte dafür, dass wegen solchen Überlegungen das Vertrauen⁷ in den Bundesrat erschüttert würde, wenn er eine Beteiligung beschliesse würde. Was die öffentliche Meinung betreffe, so könne sie auch manipuliert werden.

Herr Spühler war anfangs auch negativ eingestellt. Er habe im Laufe der Zeit die Ansicht gewechselt. Der Umstand, dass Herr Kennedy die Teilnahme der Schweiz begrüssen würde, betrachte er nicht als Argument für die Zustimmung, denn man habe tatsächlich keine Gewähr dafür, dass er sich später im Sinne eines Entgegenkommens daran erinnern werde. Er betrachte die Angelegenheit unter dem Gesichtspunkt unserer Beziehungen zum Ausland und zur UNO sowie zu allen Kräften, die sich die Erhaltung des Friedens zum Ziel setzten. Wir seien zwar nicht Mitglied der UNO, aber wir profitieren doch seit langem

7. *Handschriftliche Anmerkung:* der öffentlichen Meinung.

von der UNO. Gesamthaft betrachtet habe sie viel mehr Positives geleistet als Negatives, trotz aller Vorbehalte. Die Schweiz hätte sich schon früher beteiligt an UNO-Aktionen (Suezaffäre, Flugzeuge für Kongoaktion, mit denen man sogar Soldaten der UNO transportiert habe). Dabei habe man sich weit stärker von einer streng neutralen Haltung entfernt als jetzt mit diesen Anleihen. Wenn man hier zustimme, so handle es sich nur um eine konsequente Fortsetzung der früheren Haltung.

Herr Spühler hätte Bedenken, wenn es sich um einen Beitrag an die UNO handeln würde. Die öffentliche Meinung bei uns sei sehr geteilt. Er glaube nicht, dass sie manipuliert worden sei. Er habe in einer Zeitung den Artikel eines Korrespondenten aus New York gelesen, worin es heisse, dass man in dieser Frage auf die Schweiz blicke. Es handle sich um einen Beitrag im Kampfe gegen den Kommunismus. Man müsse doch gewisse Rücksichten nehmen, dass die Kräfte, die seine Ausbreitung verhindern sollen, nicht unterliegen. Herr Spühler erklärt sich trotz aller Bedenken, die in der Diskussion geäußert worden seien, für eine Beteiligung.

Herr Tschudi erklärt, dass er sich weder im positiven noch im negativen Sinne entscheiden könne. Der Bundesrat könne nicht vor die eidg. Räte treten, wenn die Meinungen innerhalb des Kollegiums derart auseinandergingen. Man müsse sich zuerst zu finden suchen. Wenn es politisch gerechtfertigt sei, müsse man die 10 Millionen geben. Was entscheidend für ihn sei und worüber er sich noch nicht ganz klar sei, sei die Frage, wie sich das mit der Neutralität verhalte. Er wisse nicht, wie unsere öffentliche Meinung reagieren werde. Russland werde den Schritt wohl negativ beurteilen. Der Schritt müsse aber im Einklang bleiben mit unserer Neutralitätspolitik und deshalb wäre eine einigermaßen geschlossene Stellungnahme des Bundesrates erforderlich. Herr Tschudi beantragt, heute noch nicht zu entscheiden und wünscht vermehrte Unterlagen.

Herr Schaffner begreift den Wunsch, beim Präsidenten der USA ein gutes Klima für unsere Anliegen zu schaffen. Was die «beau geste» betreffe, so verliere sie ihre Wirkung, wenn sie durch den Zank und Hader der parlamentarischen Beratungen gezogen werde. Auch im Hinblick auf die Neutralität müsse der Sprechende ein Fragezeichen machen. Eine Leistung an das Rote Kreuz für eine Hilfe im Kongo wäre doch wohl eine bessere Sache als die Finanzierung einer militärischen Aktion der UNO. Man sollte den Rat auch über diese Fragen noch besser orientieren. Herr Schaffner wäre dafür, jetzt noch nichts zu machen und zu schauen, im Bundesrat eine einheitliche Front herzustellen. Das Gedächtnis für Gesten sei im allgemeinen vergänglich. Als wichtiger erachte er es, mit dem Generalsekretär der UNO in ein gutes Verhältnis zu kommen. Herr Schaffner ist der Meinung, dass man besser die ganze Angelegenheit nochmals erdauere, bevor man gespalten an eine Sache gehe, die uns Verdruss mache.

Der *Herr Bundespräsident* bekennt, dass er ebenfalls zuerst völlig negativ eingestellt gewesen sei und erst mit der Zeit die Angelegenheit günstiger beurteilt hätte. Man verfüge noch nicht über alle Elemente für einen Entscheid, auch erscheinen ihm nicht alle Überlegungen durchschlagend. Was die Neutralität anbelange, glaube er nicht, dass ihr eine solche Geste schaden könnte.

Man gehe kein anderes Engagement ein als ein finanzielles. Die Geste würde das Verständnis für unsere Neutralität nur fördern. Es habe natürlich gewisse Begleitumstände, die die öffentliche Meinung negativ beeinflussen, so vor allem der Umstand, dass viele Mitgliedstaaten ihre Beiträge nicht gezahlt hätten. Man könne heute keinen Beschluss fassen. Vielleicht sollte das EPD noch zu einigen Argumenten Stellung nehmen, die in der Diskussion vorgebracht worden seien.

Herr Wahlen nimmt Stellung zu einigen in der Diskussion vorgebrachten Argumenten.

Er bestreitet, dass die Aktion bereits gesichert und eine Beteiligung der Schweiz nicht mehr nötig sei und gibt Aufschluss über die heutige Situation für die Zeichnung des Anleihens.

Er bestreitet im weiteren Behauptungen, die ihm zu Ohren gekommen seien, dass er seitens der USA unter Druck gesetzt worden sei. Er habe nicht die Absicht, Herrn Kennedy zu gefallen, sondern die Interessen der Schweiz wahrzunehmen, indem man eine neue Brückierung Herrn Kennedys in diesem Zeitpunkt, wo wir auch auf sein Verständnis angewiesen seien, vermeide.

Die Auffassung, dass das Geld verloren sei, könne er ebenfalls nicht teilen. Weder der Völkerbund noch die UNO seien je mit ihren Verpflichtungen in Rückstand gekommen. Das Anleihen werde in das normale Budget der UNO aufgenommen und solle in 25 Jahren zurückgezahlt werden. Die Schweiz habe ein Interesse am weiteren Funktionieren der UNO. Bei einer Liquidation müssten diese Verpflichtungen zuerst erfüllt werden. Wenn doch ein finanzielles Risiko bestehen sollte, so doch jedenfalls kein grosses.

An der heutigen finanziellen Situation der UNO seien nicht so sehr die Rückstände in der Beitragsleistung schuld, vielmehr seien die Aufgaben der UNO in einem unvorstellbaren Masse gestiegen.

Vom neutralitätspolitischen Gesichtspunkte aus, müsse er einen Vergleich ziehen zur Haltung des Bundesrates bei der Suezaktion und bei der Kongoaktion.

Ersatzmassnahmen, die an die Stelle einer Beteiligung treten könnten, gebe es keine. Eine Wohltätigkeitsaktion im Innern des Landes hätte keinerlei Verbindung mit dem Gegenstand, der uns heute beschäftige.

Die Haltung Finnlands gebe uns doch einen Fingerzeig. Die Finnen hätten sich zur Leistung eines doppelten Beitrages entschlossen, unbekümmert um ein Stirnrunzeln der Russen. Über die Wirkungen einer «beau geste» könne man streiten. Es sei richtig, dass sie rasch vergessen werde. Ebenso richtig sei aber auch, dass eine Geste, die im richtigen Zeitpunkt nicht gemacht werde, lange nicht vergessen werde.

Herr Wahlen betont, dass er jeden Beschluss des Bundesrates im Sinne des Kollegialbehördenentscheides verteidigen werde. Er erklärt, dass ihn die Art, wie die Diskussion heute geführt worden sei, gestört hätte, speziell die Bemerkung wegen der Manipulation der öffentlichen Meinung.

Der *Herr Bundespräsident* setzt sich ebenfalls für eine leidenschaftslose Behandlung der ganzen Fragen ein. Er bemerkt, dass man nicht jahrein und jahraus von Neutralität und Solidarität reden könne, um zurückzustehen, wenn man Beweise für unsere Haltung erwarte. Der Auftrag des EPD sollte noch

weiter geprüft werden. Der Chef des EPD geniesse das volle Vertrauen des Bundesrates.

Herr von Moos schliesst sich dieser Erklärung an. Wenn er von Manipulation der öffentlichen Meinung gesprochen habe, so sei er davon ausgegangen, dass die öffentliche Meinung gegen eine Beteiligung am Anleihen eingestellt sei, wobei vielleicht gegen das Anleihen manipuliert worden sei. Er hoffe, dass damit jeder Anlass für ein Missverständnis dahinfalle.

Herr Schaffner fragt sich, ob man nicht im reduzierten Rahmen irgend einen Beweis des guten Willens erbringen könnte, ohne eine Botschaft an die eidg. Räte richten zu müssen. Was er fürchte sei die Diskussion im Parlament. Dort habe es noch viele Leute, «die den Weg nach Damaskus nicht gemacht hätten».

Herr Bourgknecht versteht die Reaktion des Vorstehers des EPD. Es handle sich eben auf beiden Seiten darum, dass man seinen Standpunkt mit Überzeugung vertreten habe. Er habe die Frage geprüft und habe keinen Weg gefunden, um ohne Botschaft zum Ziel zu kommen. Was die Beziehungen zum Ausland betreffe, würden Frankreich und Belgien, die auch zu denen gehörten, die nicht gezahlt hätten, über eine Beteiligung der Schweiz wenig erfreut sein.

Herr Wahlen dankt Herrn von Moos für die Aufklärung des Missverständnisses. Er bemerkt, dass nicht die Amerikaner die Initiative ergriffen hätten, wie Herr Bourgknecht glaube⁸, sondern dass der Generalsekretär der UNO auf Grund eines Beschlusses der UNO alle Länder angefragt habe, ob sie sich am Anleihen beteiligen wollten⁹.

Die Frage von Herrn Schaffner habe er auch studiert. Man müsste das Anlagegesetz sehr weitherzig auslegen um ohne Botschaft durchzukommen. Man sollte das auch nicht tun. Wenn in der parlamentarischen Debatte Unangenehmes gesagt werden sollte, so werde uns das nicht angekreidet werden. Er stellt fest, dass in der Kongoaktion Russland klar auf einer Seite gestanden sei und dass man trotzdem die UNO-Aktion mit den Swissairflugzeugen¹⁰ und Fachleuten unterstützt habe. Er erinnert auch an die Korea-Aktion.

Der *Herr Bundespräsident* hält dafür, dass der Rat sich seine Meinung als Bundesrat bilden sollte, ohne lange zu erwägen, wie die eidg. Räte darauf reagieren würden.

Herr Wahlen stellt fest, dass die Sache jetzt nicht mehr eile. Er werde den aussenpolitischen Kommissionen erklären, dass die Frage im Schosse des Bundesrates nicht entscheidungsreif sei und werde Pro und Contra bekannt geben.

8. Vgl. Nr. 36 in diesem Band.

9. Vgl. Anm. 5.

10. *Handschriftliche Anmerkung*: die, wie bei der Suez-Aktion sogar für Truppentransporte eingese[tzt] w[urden].