

1

dodis.ch/30938

*Der schweizerische Botschafter in Washington, A. Zehnder,
an den Generalsekretär des Politischen Departements, P. Micheli¹*

Washington, 6. Januar 1964

Mit Brief vom 9. Dezember 1963² haben Sie mich aufgefordert, Ihnen einen Bericht über die Beurteilung der schweizerischen Aussenpolitik durch die amtlichen Stellen in Washington zu erstatten. Ich wählte den Unterstaatssekretär für westeuropäische Angelegenheiten, Herr William Tyler, für einen solchen Tour d'horizon. Er schien mir deshalb die gegebene Person hiefür zu sein, weil er Europa und die Schweiz gut kennt, unsere Politik kraft seiner Stellung im State Department von Amts wegen im einzelnen verfolgt und als Unterstaatssekretär an allen Koordinationssitzungen der einzelnen geographischen und sachlichen Abteilungen teilnimmt und dadurch an der Willensbildung in der Gestaltung der amerikanischen Politik aktiv mitwirkt.

Herr Tyler empfing mich am 2. Januar nachmittags. Das Gespräch dauerte eine Stunde und zehn Minuten.

I.

Es war wohl selbstverständlich, dass die *schweizerische Neutralität* das erste Gesprächsthema bildete. Herr Tyler sagte mir hierüber folgendes:

Die schweizerische Neutralität gilt heute im Staatsdepartement als eine Tatsache, die man nicht diskutiert. Sie ist einfach da, und man betrachtet sie als einen Bestandteil der weltpolitischen Lage. Auch Schweden und Österreich werden zur Zeit so hingenommen wie sie sind. Unter diesen Umständen wäre es absurd, von den USA eine ausdrückliche Anerkennung der schweizerischen Neutralität zu verlangen. Allgemein anerkannte Tatsachen bedürfen keiner ausdrücklichen Bestätigung, es sei denn, man wolle eine kritische Auseinandersetzung provozieren, was weder klug noch im gegebenen Augenblick eine Notwendigkeit ist.

Auch steht die schweizerische Neutralität der Verwirklichung der amerikanischen politischen Ziele in Europa keineswegs entgegen («it does not hurt the American policy in Europe»). Fast alle europäischen Länder begehen den Fehler in der Annahme, dass ein militärisches Bündnis oder die Vereinigten Staaten von Europa das Ziel der ständigen Interventionen Washingtons in den europäischen Hauptstädten bildeten. Was Washington will, ist die atlantische Gemeinschaft, deren Grundlage die traditionellen westlichen ideologischen Werte sind, wie Freiheit, Rechtsordnung, Menschenrechte, Marktwirtschaft, usw. Diese Werte sollten im Bewusstsein der Menschen tief verankert sein und so von den Regierungen gehandhabt werden, dass es keine Unzufriedenheit und

1. *Politischer Bericht Nr. 4*: E 2300(-) 1000/716 Bd. 511 (186). *Visiert von P. Micheli.*

2. *Schreiben des Politischen Departements an A. Zehnder vom 9. Dezember 1963*, E 2804(-) 1971/2 Bd. 7 (023.11).



keine Umsturzversuche gibt. Oder, kurz gesagt, Amerika wünscht in Europa stabile politische Verhältnisse. Dieses Ziel der amerikanischen Politik ist im wichtigsten Paragraph (2) der NATO genau formuliert. Das State Department betrachtet die erwähnte Klausel des NATO-Vertrages als die wichtigste. Sie hat für Washington auf lange Sicht eine viel grössere Bedeutung als das militärische Bündnis, das nicht mehr ist als eine Sicherung gegen den Versuch der Beseitigung der atlantischen Ordnung durch einen allfälligen militärischen Angriff von aussen.

Herr Tyler hat mir die fünf Zielsetzungen³ des Art. 2 des NATO-Vertrages vorgelesen, und wir haben gemeinsam festgestellt, dass die Schweiz, was sie anbetrifft, die Forderungen dieses Artikels verwirklicht hat und aus innerster Überzeugung diesem in vollem Umfange nachlebt, was Herr Tyler manchen andern europäischen Staaten nicht nachrühmen kann.

Die schweizerische Neutralität stand und steht somit der Erreichung der von Amerika angestrebten politischen Ziele in Europa nicht im Wege; ja, Herr Tyler musste sogar zugeben, dass die Schweiz gerade wegen ihrer selbstgewählten Neutralität die politische Stabilität früher erreicht hat als andere europäische Staaten. Auch auf dem Gebiet der Landesverteidigung hat sie einen grösseren Beitrag an die gesamthaft gesehen europäische Verteidigung erbracht als manch anderer europäischer Staat.

Was die schweizerische Neutralitätspolitik anbetrifft, so hat der Bundesrat seit Jahren verstanden, sie so zu gestalten, dass in Washington heute die Überzeugung besteht, man könne in kritischer Zeit auf den guten Willen der Schweiz zählen, überall dort, wo es um humanitäre Aufgaben, um die Erhaltung des Friedens und die Übernahme heikler Missionen zur Entschärfung bestehender Konflikte zwischen Nationen geht.

Welch ein gewaltiger Fortschritt seit 1946, als ich erstmals im Auftrage von Herrn Altbundesrat Petitpierre Washington besuchte⁴, um zu versuchen, dem offiziellen Amerika Sinn und Wesen der schweizerischen Neutralität und Neutralitätspolitik verständlich zu machen, leider ohne Erfolg.

II.

Der Übergang zur *Europa-Politik der Schweiz* erfolgte in diesem Stadium des Gespräches, ohne dass ich Herrn Tyler besonders auf diesen Punkt aufmerksam machen musste.

Die USA sind nicht die Alliierten eines gegebenen europäischen Staates, etwa Deutschlands, Frankreichs oder Italiens. Sie sind die Verbündeten Europas. Auch wenn sie möchten, dass «ein Staatsmann» im Namen Europas sprechen würde, so heisst dies nicht, dass sie jede andere Lösung ablehnen. Vielmehr

3. *Marginalie*: Hier die englische Fassung des Art. 2 des NATO-Vertrages: "The parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations 1) by strengthening their free institutions, 2) by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, 3) and by promoting conditions of stability and well being. 4) They will seek to eliminate conflict in their international economic policies 5) and will encourage economic collaboration between any or all of them."

4. Vgl. die Schreiben von A. Zehnder an M. Petitpierre vom 22. und 26. November 1946, E 2800(-) 1967/60 Bd. 16 (15).

möchten sie es Europa überlassen, die Form selber zu finden. Viele Argumente könnten zu Gunsten eines Bundesstaates angeführt werden; die historische Tradition weist eher in die Richtung eines Staatenbundes. Vielleicht braucht man aber nicht einmal so weit zu gehen. Das Hauptziel ist die Stabilität der politischen Verhältnisse in Europa und die Vermeidung einer Entwicklung, die zur Übersteigerung von Nationalismen führen oder dem Kommunismus die Bahn freigeben würde. Zur Erreichung dieses Zieles könnte allenfalls auch eine lockere Verbindung der europäischen Staaten genügen. Für die atlantische Gemeinschaft bedarf es keiner Institutionalisierung, auch wenn sie an sich erwünscht wäre, um Konsultationen zu erleichtern, die zur Zeit entweder ausgedehnte Reisen oder die Einberufung schwerfällig arbeitender Konferenzen mit sich bringen.

In diesem Rahmen ist die schweizerische Europapolitik kein Hemmschuh. Wesentlich ist der positive Geist der Annäherung («approach»), der konstruktive Versuch einer Lösung. Ein bitteres «Nein» würde man in Washington nicht verstehen. Das State Department ist deshalb sehr froh, zu wissen, dass der schweizerische Brief an die EWG⁵, obgleich immer noch unbeantwortet, seine Gültigkeit behält. Das State Department teilt die Auffassung der Schweiz, dass es im gegebenen Zeitpunkt angesichts der internen Verhältnisse in der EWG selber nicht klug wäre, bei der EWG auf die Beantwortung des Briefes der Schweiz und die Eröffnung von Verhandlungen zu drängen.

Obgleich die USA sich auch mit einer EFTA⁶-Lösung hätten befreunden können, ist diese im Vergleich zur EWG weniger weit gehende Lösung als Konkurrenzunternehmen zur letzteren zur Zeit noch keine Alternative⁷.

III.

Ebenso folgerichtig sprang nun das Gespräch über auf *die Kennedy-Runde im GATT*⁸. Hier konnte mir Herr Tyler allerdings nichts Neues sagen.

5. Es handelt sich um das Assoziationsgesuch an die EWG, vgl. DDS, Bd. 22, Dok. 34, dodis.ch/30143.

6. Zur EFTA vgl. Dok. 172, dodis.ch/31640, bes. Anm. 10.

7. Vgl. dazu Dok. 12, dodis.ch/31817.

8. Zur Vorbereitung der im Rahmen des GATT stattfindenden Verhandlungsrunden zur Zollsenkung vgl. DDS, Bd. 22, Dok. 112, dodis.ch/30300; Dok. 162, dodis.ch/30326; Dok. 178, dodis.ch/18884; Dok. 179, dodis.ch/18885; Dok. 181, dodis.ch/18903 sowie Dok. 182, dodis.ch/30703. Zur Verhandlungsrunde des GATT zur Zollsenkung von 1964 bis 1967, auch Kennedy-Runde genannt, vgl. Dok. 11, dodis.ch/30947; Dok. 12, dodis.ch/31817; Dok. 76, dodis.ch/30950; Dok. 77, dodis.ch/30957; Dok. 99, dodis.ch/31418; Dok. 125, dodis.ch/31815 und Dok. 132, dodis.ch/30939. Siehe auch das Referat von H. Schaffner vom 3. September 1964, dodis.ch/30808; den Bericht des Integrationsbüros und des Politischen Departements von Mitte Februar 1965, dodis.ch/31654; die Notiz von L. Roches vom 11. März 1965, dodis.ch/31157; das Protokoll zur Sitzung der Arbeitsgruppe «Historische Standortbestimmung» vom 15. März 1965, dodis.ch/31615; das Protokoll der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 15. Februar 1966, dodis.ch/32033; die Notiz Négociation Kennedy, Elargissement du Marché Commun vom 23. März 1966, dodis.ch/31651; das Schreiben von F. Schnyder an E. Stopper vom 15. April 1966, dodis.ch/31233 sowie das Referat von A. Weitnauer vom 1. September 1966, dodis.ch/30835. Zum Beitritt der Schweiz zum GATT vgl. Dok. 129, dodis.ch/31815, bes. Anm. 18.

Auch in dieser Frage schätzt die amerikanische Regierung die positive Haltung der Schweiz und glaubt, auf uns «mit Bestimmtheit» zählen zu können. Auf meinen Einwand, dass wir unsere Interessen mit der bekannten schweizerischen Hartnäckigkeit trotz unserer durchaus positiven Einstellung zur Kennedy-Runde verteidigen werden, antwortete Herr Tyler, dies sei unser gutes Recht. Was das Departement möchte, ist, zu wissen, dass wir nicht versuchen werden, durch Auftürmung von Problemen die Kennedy-Runde zu sabotieren. Er fügte aber im gleichen Atemzuge bei, das State Department wisse aber heute schon, dass dies nicht der Fall sein werde. Herr Botschafter Blumenthal habe nach seinem Gespräch mit Herrn Bundesrat Schaffner⁹ die schweizerische Haltung lobend hervorgehoben, auch wenn für die schweizerische Wirtschaft die Frage der Disparitäten¹⁰ praktisch eine viel grössere Rolle spiele als es das Büro Herter ursprünglich angenommen hatte. Übrigens werde Herr Herter persönlich nach Genf reisen und hoffe sehr, mit Herrn Bundesrat Schaffner eine freundschaftliche Aussprache zu haben¹¹.

IV.

Auf dem Gebiete *der internationalen Finanzpolitik* der Schweiz charakterisierte Herr Tyler die schweizerische Haltung schlechthin als vorbildlich.

Das State Department hat lange Jahre hindurch die schweizerischen Banken einer egoistischen Politik und eines mangelnden Verständnisses für internationale Zusammenarbeit gerne und mit Leidenschaft beschuldigt¹². Heute muss es aber offenbar seine Hefte revidieren. Auch wenn es nach wie vor kein Verständnis für das Bankgeheimnis habe, so müsse es doch zugeben, dass die schweizerische Finanzwelt freiwillig zur Stelle war, als es darum ging, schwierige Situationen zu Gunsten der USA zu bereinigen.

V.

Etwas anders sieht die Sache aus mit *der Hilfe der Schweiz an unterentwickelte Gebiete*. Amerika befindet sich zur Zeit in einer recht schwierigen Lage. Die Hilfe ans Ausland ist in der amerikanischen Öffentlichkeit zur Zeit nicht populär. Die negative Reaktion des Kongresses ist nichts anderes als der Ausdruck der öffentlichen Meinung in dem für solche Fragen zuständigen Gremium. Der Durchschnittsamerikaner sieht nur noch verschleudertes Geld ohne grossen Nutzen für die USA und die Länder, die das Geld erhielten.

9. Vgl. DDS, Bd. 22, Dok. 179, dodis.ch/18885.

10. Zur Frage der Disparitäten vgl. Dok. 12, dodis.ch/31817, Anm. 4.

11. Die Reise von C. A. Herter wurde mehrere Male verschoben, vgl. dazu das Schreiben von A. Zehnder an A. Weitnauer vom 28. Juli 1964, E 2200.36(-) 1976/154 Bd. 100 (N.20.2.3.1). Im Juni 1964 fand jedoch ein Treffen zwischen H. Schaffner und einer US-Delegation unter der Leitung von L. H. Hodges statt, in welchem H. Schaffner die Gelegenheit benutzte, den Amerikanern die schweizerischen Erwartungen in der Uhrenfrage nachdrücklich vor Augen zu führen, vgl. das Telegramm Nr. 155 der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements an die schweizerische Botschaft in Washington vom 5. Juni 1964, *ibid.*

12. Vgl. DDS, Bd. 16, Dok. 9, dodis.ch/38; Bd. 19, Dok. 149, dodis.ch/9200; DDS, Bd. 22, Dok. 1, dodis.ch/18879; Dok. 54, dodis.ch/18897 und Dok. 94, dodis.ch/30277. Vgl. auch die Rede von F. T. Wahlen Die Stellung der Schweiz in der Welt vom 15. September 1965, dodis.ch/30811.

Da aber Präsident Johnson, genau wie seine Vorgänger, die Weiterführung dieser, zugegeben in vielen Fällen falsch angewendeter Hilfe befürwortet, und zwar im Interesse des Friedens und im Kampf gegen das Elend, eine der Voraussetzungen für die erfolgreiche Bekämpfung des Kommunismus, so sind eben die USA in dieser vielleicht vorübergehenden Konstellation auf die Mitwirkung des heute reichen Europas angewiesen. Und Europa bringe für diese Aufgaben der zivilisierten Welt immer noch zu wenig Verständnis entgegen. Einige europäische Staaten verfolgen sogar mit ihrer Hilfe egoistische handelspolitische Ziele. Auch der Schweiz könne ein Vorwurf nicht erspart werden. Das State Department beabsichtigt, in der OECD nächsthin den ganzen Fragenkomplex aufzuwerfen mit dem Ziele, die Hilfe zu koordinieren, ja zu internationalisieren, und von Europa bedeutend grössere wiederkehrende Leistungen zu erwirken.

VI.

Und nun kam zum Schluss eine ganz heikle Frage, die allerdings ich und nicht Herr Tyler aufgeworfen hatte – die Frage nach *dem Absentismus der Schweiz in weltpolitischen Fragen, resp. die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in den Vereinigten Nationen*¹³.

Ich sagte Herrn Tyler, ich hätte keinen Auftrag, darüber zu reden; mich interessiere lediglich die private Meinungsäusserung eines in internationalen Fragen versierten amerikanischen Diplomaten. Auch Tyler betonte, dass er privat antworten werde unter Berücksichtigung dessen, was er in den Koordinationssitzungen darüber von Dean Rusk, von Stevenson oder Cleveland gehört habe.

Mit der gewaltigen Zunahme neuer Mitglieder in der UNO hat sich der leidenschaftliche Stil der neu unabhängigen Staaten auf der ganzen Linie durchgesetzt. Es fällt zur Zeit den alten, in der Weltpolitik erfahrenen Staaten schwer, fast alle politischen Probleme auf das richtige Mass zurückzuführen. Alles wird übertrieben und mit einer Leidenschaftlichkeit vertreten, als würde das Schicksal der Welt von den Formulierungen einer Resolution abhängen. An sich ist diese Sachlage nicht ungesund. Sie erlaubt, Konfliktsstoffe verbal auszutoben, die sonst zu einem Waffengang führen könnten. Der Kampf um Resolutionen ist jedenfalls besser als offene lokale Kriege. Man muss sich also mit dieser Sachlage abfinden. Diese Auseinandersetzungen in den politischen Gremien der UNO müssen ernst genommen und ausgetragen werden, wenn man ein Verantwortungsgefühl für die Weltpolitik hat. Ein Abseitsstehen ist ein Fehler. Es gibt heute kein Land in der Welt, das sich den Luxus des Isolationismus leisten kann; das Getriebe der Welt ist so ineinander verzahnt, dass jedes Land von jedem potentiellen Konflikt in der Welt betroffen wird.

Unter diesen Umständen wären die USA glücklich, wenn das Feld der erfahrenen, objektiv und leidenschaftslos denkenden Staaten in der UNO verstärkt werden könnte. Man hat kürzlich in einer der Koordinationssitzungen die Liste der Nichtmitglieder untersucht und bei dieser Gelegenheit auch

13. Zu den Beziehungen der Schweiz zur UNO vgl. Dok. 40, dodis.ch/31553.

den Fall Schweiz besprochen. Dass die geteilten Staaten ein Problem für die Vereinten Nationen darstellen, ist klar.

Die Schweiz wäre aber das Land, das gesund urteilen würde und mit seiner bekannten, sehr objektiven Beurteilung Wesentliches zur Entgiftung einiger Fragen beitragen könnte. Irland hat zur Zeit der Kongo-Krise¹⁴ einen wohlthuenden und nützlichen Einfluss auf die englisch sprechenden afrikanischen Nationen ausgeübt. Weder Frankreich noch Belgien konnten dies gegenüber den französisch sprechenden Afrikanern tun. Hier könnte die Schweiz eine dankbare Rolle übernehmen dank ihrem grossen Prestige («dem sauberen Hemd») in Afrika¹⁵.

Aber abgesehen von diesem im Interesse des Westens praktischen Resultat eines allfälligen Beitritts der Schweiz zu den Vereinten Nationen wurde im Rahmen der Kommission auch die Frage nach dem politisch-sittlichen Verhalten einer Nation gestellt. Darf es sich eine Nation in der heutigen Verflechtung der internationalen Politik leisten, an der Diskussion der die Welt bewegenden Fragen im dafür extra geschaffenen Forum nicht teilzunehmen? Ist ein solcher Abstentionismus moralisch vertretbar? Zugegeben, es kann für die Schweiz unangenehm werden, ihre eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen; andere Länder müssen es aber auch tun.

Und schliesslich ist die eigentliche Grundlage der UNO ihre Universalität. Auch wenn heute die Schweiz zu einem Mitmachen nicht gedrängt wird, vielleicht auch nicht in den nächsten Jahren, so wird sicherlich der Tag kommen, an dem die Frage aktuell werden wird, und zwar bestimmt bevor die geteilten Nationen dazu kommen.

Wir haben das Gespräch hier abgebrochen, nachdem ich die rechtlichen und neutralitätspolitischen Gründe nochmals auseinandergesetzt habe, weshalb die Schweiz Mitglied der politischen Organe der Vereinten Nationen eben nicht sein könne. Es sei denn, fügte ich bei, man könnte eine Formel finden, die die Schweiz im voraus von allen Sanktionsverpflichtungen und der Notwendigkeit, über andere Nationen ein Urteil zu fällen, befreien könnte. Ich fügte aber sofort bei, ich sei überhaupt nicht beauftragt, diese Frage im jetzigen Zeitpunkt aufzuwerfen, geschweige denn zu diskutieren.

14. Zur Kongo-Krise vgl. *DDS, Bd. 21, Dok. 62*, dodis.ch/15244; *Dok. 85*, dodis.ch/15248; *Dok. 86*, dodis.ch/14428; *Dok. 95*, dodis.ch/15341; *Dok. 107*, dodis.ch/10993; *Dok. 122*, dodis.ch/15397; *Dok. 127*, dodis.ch/15289; *Dok. 128*, dodis.ch/15378; *DDS, Bd. 22, Dok. 51*, dodis.ch/30184; *Dok. 70*, dodis.ch/30218 und *Dok. 89*, dodis.ch/30220.

15. Zur Rolle der Schweiz in Afrika vgl. *Dok. 7*, dodis.ch/31045; *Dok. 24*, dodis.ch/31351; *Dok. 42*, dodis.ch/31525; *Dok. 61*, dodis.ch/31499; *Dok. 84*, dodis.ch/31040; *Dok. 89*, dodis.ch/31353; *Dok. 94*, dodis.ch/31502; *Dok. 97*, dodis.ch/31079; *Dok. 103*, dodis.ch/31503; *Dok. 120*, dodis.ch/31085; *Dok. 130*, dodis.ch/31089; *Dok. 138*, dodis.ch/31090; *Dok. 156*, dodis.ch/31047; *Dok. 162*, dodis.ch/31360; *Dok. 178*, dodis.ch/31359 und *Dok. 181*, dodis.ch/31380.