

Artikel

Die Schweizer Diplomatie auf dem Pulverfass des Nahen Ostens 1945–1975

Yves Steiner und Sacha Zala

Zusammenfassung

Im Kalten Krieg wurden die schweizerischen ausserpolitischen Prinzipien der «Neutralität» und «Universalität» auf dem Pulverfass des Nahen Ostens auf den Prüfstand gestellt. Von der delikaten Frage der Anerkennung des jüdischen Staates, über das zugunsten der UNO ausgeschlagene Angebot der «Guten Dienste» während der Suezkrise über die heftige arabische Kritik an der proisraelischen Haltung der Schweizer Öffentlichkeit im Sechstagekrieg bis hin zu den traumatischen Erfahrungen mit dem palästinensischen Terror und der Folgen der Ölkrise 1973/74, wurde die Schweiz mit schwierigen Herausforderungen konfrontiert. Die dabei gereifte Erkenntnis, dass die Probleme im Nahen Osten nur gelöst werden konnten, wenn beiden Konfliktparteien das gleiche Gewicht eingeräumt wurde, war ihrerseits ein kleiner Schritt, der zur behutsamen Öffnung der Schweizer Aussenpolitik in den 1970er Jahren beigetragen hat.

Abstract

In the explosive situation in the Middle East, Swiss foreign policy principles of «neutrality» and «universality» were put to the test during the Cold War. From the delicate question of recognition of the new Jewish state, the declined offer of «good offices» during the Suez crisis in favour of the United Nations, the furious Arab protests given the strong pro-Israeli stance of public opinion during the Six Days War, to the trauma caused by Palestinian terror and the repercussions of the 1973/74 oil crisis, Switzerland was faced by many tough challenges. The hereby adjusted Swiss assessment of the problems in the Middle East seemed to substantiate the awareness, that they could not be solved without balancing out the attention given to the interests of both parties of conflict. In general, this revaluation presented a further impetus to the slight loosening during the 1970s of the traditionally rather reserved Swiss foreign policy.

Autoren: **Yves Steiner**, *1985, M.A., Historiker, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Koordinator Forschung bei der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz; **Sacha Zala**, *1968, Dr. phil., Historiker, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz und Professor an der Universität Bern.

Zitierempfehlung: Yves Steiner und Sacha Zala: Die Schweizer Diplomatie auf dem Pulverfass des Nahen Ostens 1945–1975, Saggi di Dodis 1, 2019/2.

Permalink: [dodis.ch/saggi/1-2](https://doi.org/10.22017/S-2019-2) DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2019-2>

Statt auf Seiten wird direkt auf die Absätze verwiesen, die ihre Gültigkeit Format unabhängig behalten.

Bsp.: Absatz 5 (Abs. 5), dodis.ch/saggi/1-2#5.

Die «Saggi di Dodis» sind eine Open Access Online-Zeitschrift der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Zeitschrift finden sich unter www.dodis.ch/saggi.

Herausgeber: Prof. Dr. Sacha Zala orcid.org/0000-0002-0125-7313
Redaktion: Dominik Matter orcid.org/0000-0002-2967-7272
Grafisches Konzept & Layout: Erik Dettwiler www.dewil.ch
Lektorat: Daniel Stalder www.pentaprim.ch

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar www.dodis.ch/saggi.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Hallwylstrasse 4, CH-3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
Email: saggi@dodis.ch

ISSN: 2571-6964
Permalink: dodis.ch/saggi/1-2
DOI: 10.22017/S-2019-2

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren-Oesch (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Graduate Institute Geneva), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern), Prof. Dr. Laurent Tissot (Universität Neuenburg)

Die Schweizer Diplomatie auf dem Pulverfass des Nahen Ostens 1945–1975

Yves Steiner und Sacha Zala¹

Der Zweite Weltkrieg bescherte der Schweiz eine Aufblähung des traditionell sehr bescheiden ausgestatteten diplomatischen Corps und wegen den wirtschaftlichen Implikationen mit dem Dritten Reich eine weitgehende aussenpolitische Isolation. Der gescheiterte Versuch, die fehlenden diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion aufzunehmen, kostete dem schweizerischen Kriegsaussenminister Marcel Pilet-Golaz den Posten. Die Demütigungen der sowjetischen Diplomatie für die Wiederaufnahme der Beziehungen stellten ein schweres Trauma dar. Der neu gewählte Aussenminister Max Petitpierre begegnete diesen Herausforderungen mit der Formulierung einer Doktrin, welche die «Neutralität» überhöhte und gleichzeitig eine «Universalität» der diplomatischen Beziehungen der Schweiz postulierte. Beide Prinzipien sollten die schweizerische Nahostpolitik entscheidend prägen.

Der Forschungsstand zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik bezüglich des Nahen Ostens hat sich in den letzten Jahren zwar verdichtet. Allerdings handelt es sich mit ganz wenigen Ausnahmen um unveröffentlichte akademische Qualifikationsarbeiten, die sich mit sehr punktuellen Thematiken auseinandersetzen, etwa der Frage der Anerkennung Israels durch die Schweiz, der Suezkrise oder des Sechstagekrieges. Diese graue Literatur ist naturgemäss nur für einen sehr begrenzten Kreis von Spezialisten zugänglich und ist bislang von der Forschung kaum rezipiert worden. Nach wie vor fehlt das dringliche Desiderat einer Überblicksdarstellung über die Geschichte der schweizerischen Nahostpolitik. Der Nahe Osten ist somit durch die Linsen des Schweizer Teleskops nicht mehr gänzlich «terra incognita», aber dennoch ein historiografisch noch weitgehend unerschlossenes Neuland.

Erfreulicherweise ist die Grundlagenforschung durch die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) inzwischen weit fortgeschritten und deckt nun bereits die drei Dezennien nach dem Zweiten Weltkrieg mit einer reichhaltigen Dokumentation ab, die online in der Datenbank Dodis (www.dodis.ch) frei zur Verfügung steht. Die zwei Autoren sind beteiligt an den Forschungen von Dodis und versuchen, im vorliegenden Beitrag einen ersten Überblick über die schweizerische Nahostpolitik auf dem Pulverfass des Nahen Ostens in den Jahren 1945 bis 1975 zu präsentieren.

Von der Anerkennung Israels bis zu den Folgen der Suezkrise

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten die wirtschaftlichen und konsularischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Mandatsgebiet Palästina einen neuen Aufschwung. Die Gründung einer schweizerisch-palästinensischen Handelskammer und die Ende 1947 erfolgte Umwandlung der in Tel Aviv bestehenden Vertretung der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung in eine schweizerische Konsularagentur waren deutliche Anzeichen dafür. Am 29. November 1947 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die Reso-

¹ Diese Übersicht über die Geschichte der Beziehungen der Schweiz zum Nahen Osten wurde im Rahmen der Konferenz «Le Moyen-Orient dans les relations internationales: Circulations, interdépendances, conflits» vom 17. und 18. März 2017 an der Universität Genf präsentiert. Eine gekürzte Fassung des vorliegenden Aufsatzes erschien in französischer Sprache mit dem Titel «La Suisse, le Moyen-Orient et le conflit israélo-arabe, 1945–1975» in: *Relations internationales, Le Moyen-Orient dans les relations internationales – II*, 2017/4 (No 172), S. 67–80.

lution 181, welche das britische Mandatsgebiet in einen jüdischen und einen arabischen Staat teilte und Jerusalem zu internationalem Gebiet erklärte. Der in der Folge ausgebrochene Bürgerkrieg trübte die vielversprechenden wirtschaftlichen Aussichten abrupt, was die Schweizer Diplomaten zunehmend dazu zwang, die Situation in Palästina im gesamten Kontext des Nahen Ostens zu verorten. Dabei wurde die voraussichtliche Schaffung eines jüdischen Staates in Bezug auf die künftigen Handelsbeziehungen als durchaus vorteilhaft beurteilt.² Trotz guten Kontakten zu ihren Vertretern bestanden beim Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) hingegen keine ausserordentlichen Sympathien für die zionistische Bewegung.³ Für die Anerkennung der am 15. Mai 1948 von Israel proklamierten Unabhängigkeit musste schliesslich für die Schweiz der «neutralitätspolitisch» günstige Zeitpunkt gefunden werden. Aufgrund der chaotischen Zustände im Nahen Osten, der nicht unbedeutenden Handelsbeziehungen zu den arabischen Staaten, insbesondere zu Ägypten, und möglicher Repressalien gegenüber der dort viel grösseren Schweizer Kolonie wurde die Anerkennung allerdings vom Bundesrat zunächst aufgeschoben. Wie üblich wurde die Schweizer Entscheidung von den Absichten der übrigen westeuropäischen Staaten abhängig gemacht.⁴ Nach positiven Signalen aus Paris und unter dem Eindruck von baldigen Waffenstillstandsverträgen zwischen den Konfliktparteien, beschloss der Bundesrat am 25. Januar 1949, den Staat Israel gleichzeitig mit Transjordanien anzuerkennen.⁵ Die taktisch zurückhaltende Informationspolitik des Bundesrats verschleierte indes, dass Israel erst im März *de jure* von der Schweiz anerkannt wurde, sodass die befürchteten Vorwürfe aus Ägypten vollständig ausblieben.⁶ Die Schweiz war kurz darauf Schauplatz der von der Schlichtungskommission der Vereinten Nationen für Palästina durchgeführten Verhandlungen zwischen Israel und den arabischen Staaten. Im Rahmen der Lausanner Konferenz wurde am 12. Mai 1949 ein Protokoll zur Regelung von Grenzfragen gemäss dem UN-Teilungsplan von 1947 und zur Repatriierung von Flüchtlingen unterzeichnet, dessen Verbindlichkeit allerdings sodann von Israel bestritten wurde.⁷ Im selben Jahr wurde Israel vom Bundesrat auch nachträglich zur diplomatischen Konferenz in Genf eingeladen, welche das bestehende Regelwerk der Genfer Konventionen den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs anpassen sollte, was einen gemeinsamen Protest von muslimischen Konferenzteilnehmern zur Folge hatte.⁸

2 Guillaume Fardel, La présence helvétique en Palestine mandataire. Le «Consulat suisse pour la Palestine et la Transjordanie» face aux débuts du conflit judéo-arabe (1925–1952), Mémoire de licence non publié, Université de Fribourg 2007, S. 147 sowie S. 164–172.

3 Michael Roy, La reconnaissance d'Israël par la Suisse (1948–1949), Mémoire de licence non publié, Université de Genève 1992, S. 71 f.

4 Vgl. das Schreiben von A. Zehnder an H. de Torrenté vom 3. Juni 1948, dodis.ch/4502; das BR-Prot. Nr. 1759 vom 23. Juli 1948, dodis.ch/2910; das Schreiben von A. Zehnder an H. de Torrenté vom 5. Januar 1949, dodis.ch/3940 sowie das Telegramm Nr. 6 der Schweizerischen Gesandtschaft in Kairo an die Abteilung für Auswärtiges des Politischen Departements vom 22. Januar 1949, dodis.ch/4347. Vgl. ferner Christoph Graf/Peter Maurer, «Die Schweiz und der Kalte Krieg 1945–1950», in: Studien und Quellen, Nr. 11/1985, S. 66–72; Urban Kaufmann, «Nicht die ersten sein, aber vor den letzten handeln» – Grundsätze und Praxis der Anerkennung von Staaten und Regierungen durch die Schweiz (1945–1961)», in: Politorbis, Nr. 29, 4/2001, S. 23–31, hier S. 26 f.; Heinz Klarer, Schweizer Praxis der völkerrechtlichen Anerkennung, Zürich 1981, S. 225–229; Roy, La reconnaissance, S. 34 f.; Robert Christian van Ooyen, Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945, Frankfurt a. M. 1992, S. 171–174.

5 Vgl. das BR-Prot. Nr. 152 vom 25. Januar 1949, DDS, Bd. 17, Dok. 111, dodis.ch/3028.

6 Roy, La reconnaissance, S. 54.

7 Vgl. das Schreiben von H. de Torrenté an A. Zehnder vom 5. Mai 1949, DDS, Bd. 17, Dok. 127, dodis.ch/3920.

8 Vgl. die Notiz von J. Stroehlin vom 12. April 1949, dodis.ch/7448 sowie das Schreiben der Vertreter Afghanistans, Ägyptens, des Libanons, Pakistans und Syriens an M. Petitpierre vom 21. April 1949, dodis.ch/7445.

Die Etablierung von diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel nahm noch etwas mehr Zeit in Anspruch; die schweizerische Konsularagentur in Tel Aviv wurde 1949 vorerst vorsichtig nur in ein Generalkonsulat umgewandelt. Einerseits wurden die anfänglich sozialistisch anmutenden Tendenzen Israels beim stark antikommunistisch eingestellten EPD mit gewisser Skepsis beurteilt und eine Annäherung an die Oststaaten befürchtet, was dafür sorgte, dass im Hinblick auf den Ausbau der gegenseitigen Beziehungen keine Eile bestand.⁹ Andererseits verzögerten Einsprachen des Finanzdepartements und Proteste des ägyptischen und libanesischen Ministers in Bern den Austausch von diplomatischen Vertretern und die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in Tel Aviv, welche schliesslich erst im Juni 1951 beschlossen wurde.¹⁰ Obschon die formellen Beziehungen nur schleppend vorankamen, so entwickelten sich dagegen die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel rasant. 1951 belegte die Schweiz unter den Warenlieferanten Israels bereits den dritten Rang. Aufgrund des Devisenmangels gerieten jedoch zunehmend Staaten in die Gunst Israels, mit welchen Handelsabkommen unterzeichnet werden konnten. Dem versuchten Schweizer Exporteure zunächst privat und dann unter Beistand der Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) mit einem Clearingmechanismus zu begegnen. Dies führte 1956 zum Abschluss eines gemeinsamen Protokolls zwischen der Schweiz und Israel über Wirtschaftsfragen. Die Schweiz betrachtete indessen den Abschluss eines formellen Handelsabkommens weiterhin als politisch unangebracht.¹¹ Ebenso wenig liess sich das EPD zu einem Umzug der diplomatischen Vertretung nach Jerusalem bewegen – ein Anliegen, das israelischerseits bis heute bei allen Staaten regelmässig vorgebracht wird.¹²

Der diplomatische Kontakt der Schweiz mit den arabischen Staaten blieb vorerst, abgesehen von Ägypten, äusserst spärlich. Ende 1949 ernannte der Bundesrat einen ständigen Geschäftsträger für den Irak, Libanon und Syrien, der sich in Beirut niederlassen sollte.¹³ Das schweizerische Konsulat für Palästina und Transjordanien in Jerusalem wurde 1952 definitiv geschlossen.¹⁴ In wirtschaftlicher Hinsicht sah sich die Schweiz nun auch mit dem Israelboykott der Arabischen Liga konfrontiert, der die am Handel im Nahen Osten interessierten Schweizer Firmen, das EPD und die Handelsabteilung des EVD in den folgenden Jahrzehnten in unterschiedlicher Intensität auf Trab halten sollte.¹⁵ Mit Ägypten unterhielt die Schweiz rege Handelsbeziehungen, wobei auch diverse Vereinbarungen über den Zahlungs- und Warenverkehr getroffen

⁹ Vgl. Urs Pfenninger, Barbara Schuler, Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel. Eine Analyse der Jahre 1949–1967 aus Schweizer Sicht, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1997, S. 61–65 sowie dies., «Die Schweiz – ein früher Freund Israels? Ausbau und Festigung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Israel», in: Peter Hug, Martin Kloter (Hg.), Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien, Zürich 1999, S. 487–512, hier S. 511.

¹⁰ Vgl. das Schreiben von P. Ritter an M. Petitpierre vom 13. Februar 1950, DDS, Bd. 18, Dok. 33, dodis.ch/8443; die Notiz von B. Dumont vom 13. Februar 1950, dodis.ch/8478; dodis.ch/8443; das BR-Prot. Nr. 1297 vom 22. Juni 1951, dodis.ch/8114; Roy, La reconnaissance, S. 72.

¹¹ Vgl. das Schreiben von P. Cuénoud an J. Hotz vom 23. August 1954, DDS, Bd. 19, Dok. 122, dodis.ch/9433 sowie den Antrag von T. Holenstein an den Bundesrat vom 25. September 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 82, dodis.ch/12741. Vgl. ferner Pfenninger/Schuler, Früher Freund, S. 488 sowie dies., Schweizer Sicht, S. 140–145.

¹² Vgl. dazu die Notiz von Y. Besson vom 28. Juli 1970, dodis.ch/36430. Vgl. ferner Pfenninger/Schuler, Früher Freund, S. 495–498.

¹³ Vgl. das BR-Prot. Nr. 2350 vom 12. Dezember 1949, dodis.ch/7169.

¹⁴ Fardel, La présence, S. 86–90.

¹⁵ Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung dodis.ch/T1414.

wurden.¹⁶ Einem der bedeutendsten Wünsche der Ägypter, dem Erwerb von Kriegsmaterial, wurde von der Schweiz je nach politischer Lage alternierend entsprochen. Ab Ende 1947 wurden keine Ausfuhren von Kriegsmaterial an die arabischen Staaten und an jüdische Untergrundorganisationen mehr bewilligt. Diese Bestimmungen wurden nach Insistieren der Schweizer Industrie und der interessierten Käufer erneut gelockert und ab 1950 Exporte an Israel und ab 1951 vereinzelt auch nach Ägypten zugelassen. Nach dem Sturz von König Faruk wurde eine Kontingentierung der Lieferungen nach Ägypten und 1955 dann angesichts der politischen Lage in der Region ein komplettes Verbot für Kriegsmaterialausfuhren in den Nahen Osten beschlossen.¹⁷

Der Bundesrat sah im Ausbruch der Suezkrise und dem Einmarsch der Sowjetunion in Ungarn im Herbst 1956 eine gefährliche weltpolitische Konstellation, die katastrophale Folgen nach sich ziehen könnte und in einen Dritten Weltkrieg zu führen drohte. So anerkennend er in einem am 6. November 1956 lancierten Friedensappell die «Guten Dienste» der Schweiz und versuchte, die Regierungschefs der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs sowie Indiens, als Vertreter der Bandung-Staaten, im Rahmen einer Konferenz in der Schweiz an den Verhandlungstisch zu bringen. Der schweizerischen Initiative war allerdings kein Erfolg beschieden, da sich die USA, Grossbritannien und Frankreich deutlich dafür aussprachen, der UNO die Vermittlungstätigkeit in dieser Krise zu übertragen.¹⁸ Dafür finanzierte die Eidgenossenschaft den Transport der UNO-Friedenstruppen, welche mit der Swissair ab Mitte November 1956 zu ihrer Stationierung in der Suezkanalzone, der Sinai-Halbinsel und im Gazastreifen nach Ägypten geflogen wurden. Ausserdem übernahm die Schweiz in der Folge als Schutzmacht die heikle Aufgabe der Interessenvertretung zwischen Grossbritannien respektive Frankreich und mehreren arabischen Staaten.¹⁹ Die Schweiz sah sich während der Suezkrise erstmals mit dem Problem der Aufrechterhaltung der Erdölversorgung konfrontiert. Für das Anbieten von «Guten Diensten» waren hingegen andere Motive verantwortlich. Nebst humanitären Leitgedanken, wird beim Vorschlag einer Friedenskonferenz auch ein gewisser Druck von der Schweizer Öffentlichkeit, die eine klarere Stellungnahme des Bundesrats forderte, eine Rolle gespielt haben. Bei der Kostenüber-

¹⁶ Vgl. das BR-Prot. Nr. 439 vom 20. Februar 1948, [dodis.ch/5921](https://www.dodis.ch/5921); das BR-Prot. Nr. 2280 vom 8. Oktober 1948, [dodis.ch/6641](https://www.dodis.ch/6641) sowie das BR-Prot. Nr. 655 vom 4. April 1950, [dodis.ch/7660](https://www.dodis.ch/7660). Vgl. ferner Said Talaat Harb, *Les relations économiques entre la Suisse et la République Arabe Unie depuis la deuxième guerre mondiale*, Bern 1962.

¹⁷ Vgl. die Notiz von M. Petitpierre vom 18. Dezember 1947, DDS, Bd. 17, Dok. 47, [dodis.ch/277](https://www.dodis.ch/277); die Notiz von J. A. Cuttat an M. Petitpierre vom 27. Februar 1950, Bd. 18, Dok. 37, [dodis.ch/8683](https://www.dodis.ch/8683); das Schreiben von B. von Fischer an M. Petitpierre vom 12. November 1951, Dok. 122, [dodis.ch/8720](https://www.dodis.ch/8720); das BR-Verhandlungsprot. der 66. Sitzung vom 10. Oktober 1952, Bd. 19, Dok. 30, [dodis.ch/9320](https://www.dodis.ch/9320) sowie den Antrag des Politischen Departements an den Bundesrat vom 31. Oktober 1955, Bd. 20, Dok. 36, [dodis.ch/10920](https://www.dodis.ch/10920). Vgl. ferner van Ooyen, *Die schweizerische Neutralität*, S. 169–171.

¹⁸ Vgl. die Notiz von M. Petitpierre vom 6. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 87, [dodis.ch/13154](https://www.dodis.ch/13154); den Politischen Bericht Nr. 102 von P. Micheli an M. Petitpierre vom 7. November 1956, Dok. 88, [dodis.ch/12018](https://www.dodis.ch/12018); die Notiz vom 16. November 1956, Dok. 91, [dodis.ch/11133](https://www.dodis.ch/11133); den Bericht von A. Natural vom 19. November 1956, Dok. 92, [dodis.ch/12315](https://www.dodis.ch/12315) sowie die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1241](https://www.dodis.ch/T1241). Vgl. ferner Sebastian Hueber, *Die Schweiz und die Suez-Krise 1956*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2002; Jenny Hug, *Die Schweiz und die Suezkrise*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Zürich 2008 sowie Anne-Karin Wicki, *Kein Grund zur Änderung der Aussenpolitik. Die Stellung der Schweiz während der Suez-Krise 1956/57* aus der Sicht der Schweizer Bundesbehörden, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 1995.

¹⁹ Vgl. das Schreiben von G. E. Bucher an A. Zehnder vom 10. November 1956, DDS, Bd. 20, Dok. 89, [dodis.ch/12047](https://www.dodis.ch/12047); das Telegramm Nr. 88 von A. R. Lindt an M. Petitpierre vom 13. November 1956, Dok. 90, [dodis.ch/12738](https://www.dodis.ch/12738); das Telegramm Nr. 4 von A. Soldati an das Politische Departement vom 10. Januar 1957, Dok. 99, [dodis.ch/9575](https://www.dodis.ch/9575) sowie die Notiz von Ch. Masset vom 10. Mai 1957, Dok. 117, [dodis.ch/13159](https://www.dodis.ch/13159).

nahme für den UNEF-Truppentransport dürfte zudem die Kritik seitens der USA und der UNO, die Schweiz beabsichtige durch die Krisensituation gar Gewinn schlagen zu wollen, mitverantwortlich gewesen sein.²⁰

Angesichts der Nationalisierungsmassnahmen Gamal Abdel Nassers begannen sich die Beziehungen der Schweiz zu Ägypten in den folgenden Jahren abzukühlen. Eine befriedigende Lösung konnte erst nach langwierigen Verhandlungen 1964 mit dem Abschluss eines Entschädigungsabkommens gefunden werden.²¹ Demgegenüber trug die aktive Rolle der Schweiz in den Friedensverhandlungen zur Beilegung des Algerienkriegs in Verbindung mit ihrer nichtkolonialen Vergangenheit zu einem mehrheitlich positiven Ansehen in der arabischen Welt bei.²² Dennoch gestalteten sich im Zuge der zahlreichen Verstaatlichungen schweizerischer Vermögenswerte gerade auch die Beziehungen mit den Maghreb-Staaten zunehmend schwieriger.²³ Mit den israelischen Behörden pflegte das EPD im Nachgang zur Suezkrise ein gutes, wenn auch mit Rücksicht auf die Neutralitätspolitik vorsichtiges Verhältnis. Seitdem sich Israel deutlich als dem westlichen Lager zugehörig positionierte, war nun in Bern die Bemühung festzustellen, die Beziehungen voranzutreiben, ohne dabei die arabischen Staaten zu brüskieren.²⁴ Getrübt wurde diese Entwicklung einzig durch den Eklat um die im Juli 1964 publik gewordenen jüdenfeindlichen Äusserungen des Protokollchefs des Politischen Departements, Etienne Serra, im Rahmen einer privaten Veranstaltung auf einer arabischen Botschaft in Bern.²⁵ Insgesamt aber unterstrichen der Abschluss eines Vergleichs-, Gerichts- und Schiedsvertrags 1965 und eines Abkommens über die Aufhebung der gegenseitigen Visumpflicht 1967, der Besuch diverser israelischer Persönlichkeiten in der Schweiz sowie der beachtliche Ausbau des Handelsverkehrs diese positive Tendenz. Mit dem Beschluss des Bundesrats über die Vermögen rassistisch, religiös oder politisch verfolgter Ausländer oder Staatenloser vom 1. September 1963 konnte auch die Frage der erblosen jüdischen Guthaben in der Schweiz

²⁰ Wicki, Kein Grund, S. 31–54 sowie S. 88.

²¹ Vgl. den Bericht von J.-L. Pahud an R. Kohli vom 11. Januar 1958, DDS, Bd. 20, Dok. 145, dodis.ch/12739; das Rundschreiben von R. Probst vom 7. Mai 1962, DDS, Bd. 22, Dok. 76, dodis.ch/30465, bes. Anm. 1; das Schreiben von R. Maurice an E. Stopper vom 8. Oktober 1963, Dok. 173, dodis.ch/30484 sowie die Notiz von P. Micheli an F. T. Wahlen vom 13. April 1964, Bd. 23, Dok. 23, dodis.ch/31746, bes. Anm. 5. Vgl. ferner Isabelle Paccaud, «La proclamation de la République égyptienne en 1953: la fin d'un âge d'or pour les intérêts économiques suisses en Égypte?», in: Sandra Bott, Thomas David, Claude Lützelshwab, Janick Marina Schaufelbühl (Hg.), Suisse – Afrique (18^e–20^e siècle): De la traite des Noirs à la fin du régime de l'apartheid, Münster 2005, S. 73–84 sowie Prisca Zingg, «Diplomatischer Erfolg in Ägypten. Das schweizerisch-ägyptische Entschädigungsabkommen vom 20. Juni 1964», in: Thomas Gees, Daniela Meier Mohseni, Andreas Kellerhals-Maeder (Hg.), Gouvernementale Aussenpolitik: Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1919–1976) und Fallbeispiele, Bern 1999, S. 101–116.

²² Hans Fleig, Die Schweiz und die arabischen Staaten, Zürich 1965, S. 3–5; Arnold Hottinger, «Das Bild der Schweiz in der arabischen und nahöstlichen Welt», in: Schweizerisches Bundesarchiv/Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (Hg.), Schweiz – Naher Osten von der Nachkriegszeit bis zu den 1990er-Jahren. Archivbestände, parlamentarische Vorstösse, dokumentarische Auswahl und diplomatische Vertretungen, Zürich 2004, S. 13–18, hier S. 13. Vgl. ferner Marc Perrenoud, «La Suisse et les accords d'Evian. La politique de la Confédération à la fin de guerre d'Algérie (1959–1962)», in: Politorbis, Nr. 31 (2/2002), S. 8–38.

²³ Vgl. die Notiz von J.-P. Ritter vom 10. Dezember 1963, DDS, Bd. 22, Dok. 185, dodis.ch/30419; das BR-Verhandlungsprot. der 36. Sitzung vom 15. Mai 1964, Bd. 23, Dok. 26, dodis.ch/31967, bes. Anm. 4; die Notiz von M. Gelzer vom 4. September 1968, Bd. 24, Dok. 104, dodis.ch/33713; die Notiz von M. Jaccard vom 3. April 1969, Dok. 137, dodis.ch/33712 sowie die Notiz von S. Meili an P. Graber vom 13. Februar 1970, Bd. 25, Dok. 5, dodis.ch/35831.

²⁴ Vgl. Jonathan Kreutner, Die Schweiz und Israel. Auf dem Weg zu einem differenzierten historischen Bewusstsein, Zürich 2013, S. 67–85 und Pfenninger, Früher Freund, S. 512.

²⁵ Vgl. die Notiz von F. T. Wahlen vom 16. März 1965, DDS, Bd. 23, Dok. 72, dodis.ch/31722, bes. Anm. 9.

für mehrere Jahrzehnte beinahe zum Verstummen gebracht werden.²⁶ Seit Anfang der 1960er Jahre war zudem eine deutlich proisraelische Haltung der Schweizer Öffentlichkeit und Presse auszumachen, welche in ihren offenkundigen Sympathiebekundungen die behutsam wohlwollende Handlungsweise des EPD gelegentlich klar übertrafen.

Der Sechstagekrieg Im Zuge des Sechstagekriegs²⁷ im Juni 1967 schwoll diese Präferenz der Schweizer Bevölkerung zugunsten Israels zu einer regelrechten Euphorie an. Diese wurde noch befeuert durch die Vernichtungsdrohungen Nassers, welche den Eindruck hervorriefen, dass ein erneuter Holocaust bevorstehen würde. Aber auch Vergleiche des Kleinstaats Israel mit der Schweiz spielten dabei eine ideologische Identifikationsrolle. Der schnelle Erfolg Israels wurde von vielen Schweizern als «Bestätigung der Selbstbehauptungsstrategie» während des Zweiten Weltkriegs angesehen.²⁸ Der Bundesrat verabschiedete als Reaktion auf die ausgebrochenen Kriegshandlungen am 5. Juni 1967 eine Erklärung, in welcher er seine Bestürzung über die jüngsten Ereignisse im Nahen Osten zum Ausdruck brachte.²⁹ Indessen wurde der letzte Abschnitt, in welchem die Landesregierung ihre Übereinstimmung mit der Haltung des Schweizer Volks bekräftigte, welches sich in seinem Empfinden von der Idee des Wehrwillens des neutralen Kleinstaats als Voraussetzung zur Sicherung seiner eigenen Existenz leiten liesse, von den arabischen Staaten als einseitige Parteinahme zugunsten Israels gewertet. Tags darauf suchten in einer beispiellosen Aktion acht arabische Missionschefs den Vorsteher des Politischen Departements, Willy Spühler, auf, um in Form einer Kollektivdemonstration heftig zu protestieren. Dabei wurde gerade im Hinblick auf die antiarabische Stimmung der Öffentlichkeit die Fähigkeit der Schweiz, «Gute Dienste» zu leisten, in Frage gestellt. Sollte es dem Bundesrat nicht möglich sein, die Propaganda einzudämmen, würde dies die neutrale Haltung der Schweiz beeinträchtigen.³⁰ Dieser massive Druck der arabischen Diplomaten traf einen politisch sehr sensiblen Punkt, der am Selbstbild der Schweiz nagte. Auch am UNO-Sitz in Genf reichten arabische Missionschefs Protestnoten gegen die Schweiz ein. Der Generaldirektor des UNO-Sitzes wandte sich sodann an das Politische Departement und leitete eine Demarche weiter, welche kritisierte, dass Morddrohungen gegen arabische Diplomaten sowie rassistisch und religiös motivierte Demonstrationen den Prinzipien der Neutralität widersprächen, aufgrund derer nicht zuletzt Genf als Sitz der Weltorganisation gewählt worden war. Auch der Schweizer Beobachter in New York, Bernard Turretini, wurde in dieser Sache ins Gebet genommen. Hatte

²⁶ Vgl. das Schreiben von H. W. Gasser an E. Diez vom 16. April 1963, DDS, Bd. 22, Dok. 147, [dodis.ch/30752](https://www.dodis.ch/30752); das Schreiben von J. de Stoutz an P. Micheli vom 30. Januar 1967, Bd. 24, Dok. 6, [dodis.ch/32245](https://www.dodis.ch/32245) sowie die Notiz von F. Moser an M. Gelzer vom 16. Januar 1975, Bd. 26, Dok. 129, [dodis.ch/38349](https://www.dodis.ch/38349). Vgl. ferner Peter Hug und Marc Perrenoud, In der Schweiz liegende Vermögenswerte von Nazi-Opfern und Entschädigungsabkommen mit Oststaaten, Bern 1997, S. 66–92 sowie Kreutner, Israel, S. 81.

²⁷ Vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T901](https://www.dodis.ch/T901). Vgl. ferner Carol Mauerhofer, Die Aussenpolitik der Schweiz im Sechstagekrieg. Analyse der Haltung und Rolle der schweizerischen Exekutive im dritten israelisch-arabischen Krieg vom Juni 1967, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Fribourg 2006 sowie Christina Pfenniger, La Guerre des Six Jours: un défi pour la neutralité suisse? Une analyse des relations bilatérales entre la Suisse et Israël (1967–1973), Mémoire de licence non publié, Université de Neuchâtel 2007.

²⁸ Vgl. Kreutner, Israel, S. 85–90 und Peter Rüegg, «Wo steht die Schweiz? Wachsendes Verständnis für die Palästinenser», in: Peter Braunschweig, Daniel Kurz, Rosmarie Kurz, Regula Renschler (Hg.), Nahost – einander leben lassen. Alltag im Konfliktgebiet. Friedensbemühungen auf beiden Seiten. Die Rolle der Schweiz: Beiträge und Interviews, Basel 1981, S. 140–152, hier S. 140 f.

²⁹ Vgl. die Erklärung des Bundesrats vom 5. Juni 1967, [dodis.ch/33961](https://www.dodis.ch/33961).

³⁰ Vgl. die Aufzeichnung von F. Blankart vom 6. Juni 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 28, [dodis.ch/33280](https://www.dodis.ch/33280).

man beim EPD eine Aufwertung des europäischen UNO-Standortes in Genf im Visier, ein Bestreben das bis anhin von den arabischen Staaten unterstützt worden war, wurde nun gar befürchtet, dass dieser Status zugunsten Wiens verloren gehen könnte.³¹

Trotz der geäusserten Kritik wurde die Schweiz nach der Beilegung der Kriegshandlungen erneut um die Wahrnehmung fremder Interessen gebeten. Allerdings befanden sich unter den Bittstellern keine arabischen Staaten. Die Tatsache, dass die USA und Grossbritannien den Grossteil ihrer Schutzmandate Spanien und Italien anvertrauten, wurde in Bern damit erklärt, dass diese mit der arabischen Welt gegenwärtig besser gestellt seien und ein umfangreicheres Vertretungsnetz unterhalten würden.³² Bereits im Zuge der Verschärfung der Lage an der syrisch-israelischen Grenze hatte sich Alt-Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen Ende Mai 1967 mit dem Politischen Departement in Verbindung gesetzt, um sich für einen Vermittlerauftrag zur Verfügung zu stellen. Die Durchführbarkeit einer solchen Initiative wurde aber im EPD mit Verweis auf die gescheiterten Bemühungen während der Suezkrise bezweifelt.³³ Doch auch die Chancen, dass die Lösungsansätze für den Konflikt von Seiten der UNO, insbesondere vom Sicherheitsrat, ausgehen würden, wurden gerade vom Schweizer Beobachter in New York als gering eingeschätzt, da sich die Krise im Nahen Osten zu einer Konfrontation der Supermächte ausgeweitet habe.³⁴

So kamen die Hilfesuche von UNO-Generalsekretär Sithu U Thant an die Schweiz im August 1967 für das EPD überraschend. Die Schweiz wurde zunächst gebeten, die Tätigkeit der UNTSO mit einem Sanitätsoffizier, später auch noch einem Flugzeug zu unterstützen. Vor allem aber ersuchte U Thant den Bundesrat am 8. August 1967, ihm die Dienste eines Schweizer Spitzendiplomaten zur Verfügung zu stellen. Er war durch eine Resolution der Generalversammlung beauftragt worden, über die Lage in Jerusalem zu berichten. Zu diesem Zweck wünschte er einen persönlichen Vertreter dorthin zu entsenden, welcher mit den Behörden und der Bevölkerung beider Stadtteile in Kontakt treten sollte, um ein Verständnis für die aktuellen Verhältnisse vor Ort zu gewinnen. Dabei sollten besonders die Kontrollmassnahmen der Israelis, die Behandlung der arabischen Bewohner und die Situation der Heiligen Stätten inspiziert werden. Bereits am folgenden Tag wurde U Thant von der grundsätzlichen Bereitschaft des Bundesrats informiert, Ernesto Thalmann, ehemaliger Beobachter der Schweiz bei der UNO in New York, mit der Mission zu betrauen. Nach Erteilung des israelischen Agréments reiste Thalmann vom 21. August bis zum 3. September nach Jerusalem und verfasste darauf seinen Bericht, der schliesslich am 12. September im Namen des UNO-Generalsekretärs veröffentlicht wurde. Zwar war Thalmann von der UNO eher aufgrund seiner persönlichen Qualitäten als seiner Nationalität ausgewählt worden, trotzdem konnte die Mission beim EPD als diplomatischer Erfolg verbucht werden. Sie zeigte auf, dass die «Guten Dienste» der neutralen Schweiz nach wie vor geschätzt wurden. Zudem konnte besonders das ramponierte Ansehen bei den arabischen Staaten wieder in ein etwas besseres Licht gerückt werden.³⁵

³¹ Vgl. die Note der arabischen Missionschefs in Genf an P. P. Spinelli vom 9. Juni 1967, [dodis.ch/49522](https://www.dodis.ch/49522); die Notiz von R. Keller an die Abteilung für Internationale Organisationen des EPD vom 9. Juni 1967, [dodis.ch/49521](https://www.dodis.ch/49521) sowie das Schreiben von B. Turrettini an W. Spühler vom 21. Juni 1967, [dodis.ch/49523](https://www.dodis.ch/49523).

³² Vgl. die Notiz von M. Gelzer vom 12. Juni 1967, [dodis.ch/33679](https://www.dodis.ch/33679).

³³ Vgl. die Notiz von P. Micheli an W. Spühler vom 24. Mai 1967, [dodis.ch/33278](https://www.dodis.ch/33278) sowie das BR-Verhandlungsprot. der 35. Sitzung vom 26. Mai 1967, [dodis.ch/33942](https://www.dodis.ch/33942).

³⁴ Vgl. Mauerhofer, Aussenpolitik, S. 49.

³⁵ Vgl. den Bericht von E. Thalmann vom 18. Oktober 1967, DDS, Bd. 24, Dok. 50, [dodis.ch/33287](https://www.dodis.ch/33287).

Dennoch stellte die proisraelische Tendenz der Mehrheit der Schweizer Bevölkerung für den aussenpolitischen Selbstanspruch der Neutralität eine deutliche Hypothek dar, da die Zurückweisung von Kritik mit dem üblichen Hinweis auf das Recht auf freie Meinungsäusserung nicht immer auf Verständnis stiess. Noch viel unglücklicher war dies jedoch, wenn Vertreter des Departements eindeutig Stellung bezogen. So musste das EPD Botschafter Jean de Stoutz in Tel Aviv zurechtweisen, welcher 1967 anlässlich des Schweizer Nationalfeiertags in einer Radiosendung öffentlich seine Sympathien für Israel kundgetan und damit die Schweizer Kolonie in Ägypten in Sorge versetzt hatte.³⁶ Auch im schweizerischen Offizierskorps herrschte grosse Bewunderung für die militärischen Leistungen Israels, weshalb ein regelmässiger Austausch mit dessen Armee angestrebt wurde, um von den jüngsten Kriegserfahrungen profitieren zu können. Das schweizerische Kriegsmaterialembargo von 1955 war indessen immer noch in Kraft. Dennoch gelangten durch illegale Machenschaften von Bührle auch Waffen mit gefälschten Endverbraucherzertifikaten nach Israel sowie in geringerem Umfang nach Ägypten (Bührle-Skandal).³⁷ In dieser Hinsicht war es aber die sogenannte Spionageaffäre Frauenknecht, welche die Schweiz etwas später, besonders gegenüber den arabischen Staaten, in Verlegenheit bringen sollte. Nach dem Sechstagekrieg stoppte nämlich Frankreich auch die Lieferung von Mirage-Ersatzteilen an Israel. Alfred Frauenknecht, ein Schweizer Ingenieur, der an der Lizenzproduktion der Flugzeugtriebwerke beteiligt war, lieferte die geheimen Baupläne an den israelischen Geheimdienst und wurde dafür 1971 vom Bundesgericht zu einer viereinhalbjährigen Haftstrafe verurteilt.³⁸

Nach dem Sechstagekrieg beschloss der Bundesrat, Mittel für humanitäre Zwecke im Nahen Osten freizugeben. Diese wurden nicht direkt an die Kriegsparteien, sondern internationalen Organisationen wie dem IKRK und der UNRWA zugesprochen.³⁹ Die Schweizer Vertreter in den arabischen Staaten wurden angewiesen, den Aussenministerien die bevorstehenden Aktionen des IKRK zugunsten der jüdischen Gemeinschaften anzukündigen und um deren Unterstützung zu bitten. Im Gegenzug wurde auch in Tel Aviv eine Demarche eingereicht, welche dazu aufforderte, die Vertreibungen von Palästinensern einzustellen.⁴⁰ In der Schweiz wurde nun zwar zunehmend erkannt, dass die palästinensischen Flüchtlinge den grössten Teil der unmittelbar Leidtragenden des jüngsten Konflikts darstellten. Die mit dem Aufruf der Fatah zum bewaffneten Widerstand im August 1967 verstärkteinsetzende, vom Panarabismus emanzipierte, nationalistische Politisierung der Palästinenser wurde indessen nicht in ihrer eigentlichen Tragweite zur Kenntnis genommen. Beim EPD wurde diese Entwicklung in Verbindung mit den politischen Wirren in den arabischen Staaten eher diffus wahrgenommen. Die Palästinenser wurden primär

³⁶ Vgl. das Schreiben von M. Gelzer an J. de Stoutz vom 22. August 1967, [dodis.ch/49529](https://www.dodis.ch/49529).

³⁷ Vgl. die Notiz von M. Gelzer an W. Spühler vom 29. November 1968, DDS, Bd. 24, Dok. 118, [dodis.ch/33266](https://www.dodis.ch/33266) sowie das Protokoll von P. Dietschi vom 7. Februar 1969, [dodis.ch/33434](https://www.dodis.ch/33434). Vgl. ferner Mauerhofer, Aussenpolitik, S. 78 f. sowie Kreutner, Israel, S. 84. Zur Bührle-Affäre vgl. die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T622](https://www.dodis.ch/T622).

³⁸ Vgl. die Notiz von M. Gelzer vom 10. Oktober 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 173, [dodis.ch/33275](https://www.dodis.ch/33275).

³⁹ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1034 vom 13. Juni 1967, [dodis.ch/33950](https://www.dodis.ch/33950) sowie das BR-Prot. Nr. 1060 vom 19. Juni 1967, [dodis.ch/33953](https://www.dodis.ch/33953). Zur Unterstützung der UNRWA durch die Schweiz vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 12, [dodis.ch/35468](https://www.dodis.ch/35468), bes. Anm. 12; das Schreiben von R. Keller an diverse Empfänger vom 11. Mai 1973, [dodis.ch/39588](https://www.dodis.ch/39588) sowie das Telegramm Nr. 24 von Ch. A. Dubois an das Politische Departement vom 13. März 1974, [dodis.ch/39589](https://www.dodis.ch/39589).

⁴⁰ Vgl. das Telegramm des Politischen Departements an die schweizerischen Botschaften in Kairo, Damaskus, Bagdad und Tunis vom 16. Juni 1967, [dodis.ch/49530](https://www.dodis.ch/49530) sowie das Telegramm Nr. 70 von J. de Stoutz an das Politische Departement vom 19. Juni 1967, [dodis.ch/49531](https://www.dodis.ch/49531). Zu den Aktionen des IKRK vgl. Daniel Palmieri, «Le doigt dans l'engrenage: le CICR, Israël et les Territoires occupés, 1967–1975», in: SZG, Vol. 67, 2017, Nr. 3, S. 420–439, hier S. 421–423.

als Flüchtlinge gesehen und kaum als politische Akteure.⁴¹ Eine Einschätzung, die sich in den folgenden Jahren drastisch verändern sollte.

**Die Schweiz als
Schauplatz und
Zielscheibe des
palästinensischen
Terrorismus**

Am 18. Februar 1969 attackierten vier Aktivisten der Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) ein El-Al-Flugzeug am Flughafen Zürich kurz vor dessen Abflug nach Tel Aviv mit automatischen Schusswaffen und Sprengstoff. Ein Attentäter und der israelische Co-Pilot wurden dabei getötet. Die überlebenden Attentäter sowie ein israelischer Sicherheitsbeamter, welcher einen Angreifer erschossen hatte, konnten von der Polizei in Gewahrsam genommen und sodann der Zürcher Justiz übergeben werden. Obschon sich die Schweiz bereits zuvor der Möglichkeit bewusst war, als Ziel für Terroranschläge ausgewählt zu werden, schockierte dieses Ereignis Behörden und Öffentlichkeit gleichermaßen. Der Bundesrat beschloss, als erste Reaktion den diplomatischen Vertretungen des Libanons, Jordaniens, Syriens und Israels eine Protestnote zu überreichen.⁴² Die indirekte Beschuldigung der Mittäterschaft wurde indes von den arabischen Staaten sehr negativ aufgenommen. Auch gewisse angebliche Ungereimtheiten bei der Durchführung des darauffolgenden Strafverfahrens, insbesondere die mutmassliche Parteilichkeit der Zürcher Behörden, belasteten die Beziehungen mit der arabischen Welt erheblich.⁴³ Die Urteilsverkündung des «Winterthurer Prozesses» im Dezember 1969 trug auch nicht zu einer Verbesserung des Klimas bei. Während das Geschworenengericht den israelischen Sicherheitsbeamten freisprach, wurden die drei palästinensischen Attentäter je zu einer zwölfjährigen Haftstrafe verurteilt. Nicht nur wurde das einseitige Verdikt als eklatante Ungerechtigkeit empfunden, welches der Durchsetzung von israelischen Rechtsgrundsätzen in der Schweiz gleichkäme, auch die beträchtliche antiarabische Stimmung von Presse und Öffentlichkeit in der Schweiz sorgten für grosse Entrüstung in den Ministerien und in der Presse von Algier bis Bagdad und führte gar zu öffentlich ausgesprochenen Drohungen seitens der PFLP.⁴⁴

Wenig später wurde die Schweiz erneut von einem Terroranschlag erschüttert. Am 21. Februar 1970 detonierte im Frachtraum einer kurz zuvor in Zürich gestarteten Swissair-Maschine mit Bestimmungsort Tel Aviv eine Paketbombe, welche von Aktivisten der PFLP aufgegeben worden war. Beim Absturz bei Würenlingen kamen alle 47 Passagiere und Crewmitglieder ums Leben. Die mutmassliche Täterschaft war relativ rasch identifiziert worden. Die Weigerung Jordaniens, den schweizerischen Rechtshilfeersuchen stattzugeben, weil sich die fraglichen Personen ausser Landes befänden bzw. ihr Aufenthaltsort nicht bekannt sei, verhinderte bis heute einen Strafprozess und eine Verurteilung der Verantwortlichen.⁴⁵ Als sofortige Reaktion auf das tragische Ereignis

⁴¹ Vgl. Kreutner, Israel, S. 91 f. sowie Mauerhofer, Sechstagekrieg, S. 127.

⁴² Vgl. die Notiz von M. Gelzer vom 28. Februar 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 130, dodis.ch/33710.

⁴³ Vgl. die Notiz von M. Gelzer vom 10. Oktober 1969, DDS, Bd. 24, Dok. 173, dodis.ch/33275 sowie das BR-Beschlussprot. II vom 6. November 1969 der 40. Sitzung des Bundesrats vom 5. November 1969, Dok. 177, dodis.ch/33291.

⁴⁴ Vgl. das Schreiben von J.-D. Grandjean an P. Graber vom 16. März 1970, DDS, Dok. 11, dodis.ch/35442 sowie die Notiz von J.-P. Vettovaglia vom 28. Januar 1970, dodis.ch/36295.

⁴⁵ Vgl. die Notiz des Politischen Departements vom 25. April 1974, dodis.ch/35465 sowie das Schreiben von R. Gerber an die Schweizerische Aktion für Menschenrechte vom 21. Mai 1974, dodis.ch/48758. «Die der Bundesanwaltschaft zur Verfügung stehenden Fahndungsmassnahmen schienen ausgeschöpft und zusätzliche Möglichkeiten zur Ergreifung der mutmasslichen Täter lagen nicht auf der Hand. [...] Die von Bundesanwältin Del Ponte nach der erneuten Aufnahme der Ermittlungen im Jahr 1995 neu ausgestellten internationalen Haftbefehle blieben auch nach der im Jahr 2000 erfolgten Einstellung des Verfahrens ausdrücklich in Kraft und dürften heute noch aktuell sein.» Vgl. Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, Abklärungen der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA) zum möglichen Abschluss eines Geheimabkommens, mit welchem möglicherweise Einfluss auf die strafrechtliche Untersuchung

beschloss der Bundesrat Massnahmen im Sicherheits- und fremdenpolizeilichen Bereich sowie die Einberufung einer Flugsicherheitskonferenz. Besonders die Wiedereinführung der Visapflicht für sämtliche arabischen Staaten sollte die Einreise von potenziellen palästinensischen Terroristen erschweren. Diese restriktiven Vorschriften stiessen jedoch auf keinerlei Verständnis bei den betroffenen Staaten, wurden sogleich heftig kritisiert, als ungerecht und diskriminierend bezeichnet und trugen wesentlich zum Fortbestand der diplomatischen Verstimmung gegenüber der Schweiz bei. So bekundeten die Vertreter der arabischen Staaten ihren Unmut auch mittels einer kollektiven Demarche bei der schweizerischen Mission in Genf sowie beim Direktor des dortigen UNO-Sitzes.⁴⁶

Im Verlauf des Sommers 1970 begannen sich die Anzeichen zu verdichten, dass palästinensischerseits die Bereitschaft dazu bestand, die drei Attentäter von Kloten schlimmstenfalls mittels Gewalt freizupressen. Die Bundesbehörden begannen schon frühzeitig, sich mit den Konsequenzen eines solchen Szenarios auseinanderzusetzen. Ebenfalls wurden die arabischen Regierungen erneut gebeten, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um Terroranschläge palästinensischer Organisationen zu vermeiden.⁴⁷ Was sich angekündigt hatte, trat schliesslich auch ein. Am 6. September 1970 entführten Terroristen der PFLP in einer konzentrierten Aktion mehrere Flugzeuge, darunter eine DC-8 der Swissair, auf ein Flugfeld in der jordanischen Wüste bei Zerka. Dabei wurden über 400 Personen festgehalten, um die Haftentlassung von verurteilten PFLP-Mitgliedern in mehreren Ländern zu erzwingen. An die Schweiz wurde die Forderung gerichtet, die in Regensdorf inhaftierten Attentäter freizulassen. Das koordinierte Vorgehen des Bundesrats mit den Vertretern der ebenso betroffenen Regierungen der BRD, Grossbritanniens und der USA in dieser Krisensituation und der Hergang der hauptsächlich über das IKRK geführten Verhandlungen mit der PFLP vor Ort sind inzwischen gut dokumentiert.⁴⁸ Die Schweiz liess sich auf einen Handel mit den palästinensischen Terroristen ein, um das Wohlergehen der Swissair-Passagiere sicherzustellen. Zwar wurden alle drei Flugzeuge gesprengt, doch das Nachgeben gegenüber den Bedingungen der Entführer hatte zur Folge, dass am Ende auch sämtliche festgehaltenen Personen freikamen. Weil diese Massnahme, welche im Einvernehmen mit den Zürcher Justizbehörden und dem internationalen Koordinationsausschuss in Bern getroffen wurde, indes auf schwere Weise die Grundprinzipien der Rechtsstaatlichkeit verletzte, sah sich der Bundesrat auch

16

des Flugzeugabsturzes vom 21. Februar 1970 über Würenlingen genommen worden sein könnte, 22. April 2016.

46 Vgl. das BR-Prot. Nr. 364 vom 23. Februar 1970, DDS, Bd. 26, Dok. 8, [dodis.ch/35440](https://www.dodis.ch/35440) sowie das Verhandlungsprotokoll des Nationalrats vom 19. März 1970, Dok. 12, [dodis.ch/35468](https://www.dodis.ch/35468).

47 Vgl. das BR-Beschlussprot. II vom 16. September 1970 der Sitzung des Bundesrats vom 7. September 1970, DDS, Bd. 25, Dok. 37, [dodis.ch/35415](https://www.dodis.ch/35415), bes. Anm. 8; die Notiz von O. Hänni vom 30. Dezember 1969, [dodis.ch/48512](https://www.dodis.ch/48512); die Notiz von A. Riesen vom 24. Juli 1970, [dodis.ch/48506](https://www.dodis.ch/48506); die Notiz der Kantonspolizei Zürich vom 20. August 1970, [dodis.ch/48508](https://www.dodis.ch/48508) sowie die Notiz von P. Dietschi vom 28. August 1970, [dodis.ch/35505](https://www.dodis.ch/35505).

48 Vgl. die Notiz von B. Dubois vom 1. Oktober 1970, DDS, Bd. 25, Dok. 39, [dodis.ch/35419](https://www.dodis.ch/35419) sowie die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1391](https://www.dodis.ch/T1391). Vgl. ferner Caroline Arbella, *La crise de Zerqa (1970): Regards croisés de la presse suisse et du Département politique fédéral*, Mémoire de licence non publié, Université de Fribourg 2008; Aviva Guttman, «Une coalition antiterroriste sous l'égide d'un pays neutre: la réponse suisse au terrorisme palestinien, 1969–1970», in: *Relations internationales* 163 (2015), S. 95–110; dies., *The Origins of International Counterterrorism. Switzerland at the Forefront of Crisis Negotiations, Multilateral Diplomacy, and Intelligence Cooperation (1969–1977)*, Leiden 2018; Christoph Schmid, *Herausforderung Zerka: die Entführung einer Swissair-Maschine durch palästinensische Extremisten im September 1970 und deren Bewältigung in der Schweiz*, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Bern 2006; Johannes Schneider, *Le développement de la politique étrangère suisse au Proche-Orient à la suite de la Crise de Zerqa (1970)*, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève 2007.

der Kritik des Parlaments und der Öffentlichkeit ausgesetzt.⁴⁹ Die Beziehungen der Schweiz zu den arabischen Staaten schienen sich hingegen durch diese turbulente Phase nicht verschlechtert zu haben. Vielmehr betrachtete das Politische Departement die zahlreichen Interventionen bei den arabischen Staaten sogar als nicht zu vernachlässigender Faktor, der letztlich zur Heimkehr der Geiseln beigetragen habe. Schweizerischerseits wurde auch anerkannt, dass den arabischen Staaten grundsätzlich keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Flugzeugentführungen angelastet werden konnte.⁵⁰ So begann sich die in den vergangenen Jahren aufgebaute Versteifung der zwischenstaatlichen Beziehungen mit der arabischen Welt allmählich etwas zu entspannen.⁵¹

Auf die Haltung von Politik und Öffentlichkeit in der Schweiz in Bezug auf den Nahostkonflikt hatte diese Serie von Terroranschlägen verschiedenartige Auswirkungen. Einerseits erlitt das Ansehen der arabischen Staaten vorübergehend beträchtlichen Schaden, andererseits wurde aber auch die Einsicht gefördert, dass für den Nahostkonflikt Lösungen gefunden werden mussten, um künftig solche Vorfälle verhindern zu können. Die Unterstützung der palästinensischen Flüchtlinge stellte in dieser Hinsicht, je nach politischer Gesinnung, einen Schlüsselpunkt oder die Ursache des Übels dar.⁵² Auch das einseitig positive Israelbild begann zu bröckeln und sich eine «neutralitätspolitische Korrektur»⁵³ zu vollziehen – ein Prozess der bereits 1969 eingesetzt hatte und durch die Terroranschläge nur zwischenzeitlich eingedämmt worden war. Die Tatsache, dass die Schweiz endgültig in den Sog des Nahostkonflikts geraten war, liess auch vermehrt die Erkenntnis reifen, dass ein stetiges aussenpolitisches Abseitsstehen in Zukunft nicht mehr in gleichem Ausmass gerechtfertigt sein könnte. Insofern könnten die traumatischen Erfahrungen mit dem palästinensischen Terror das Verständnis der Bundesbehörden für die tatsächlichen Konfliktlinien im Nahen Osten verbessert und mitunter zur behutsamen Öffnung der Schweizer Aussenpolitik in den 1970er Jahren beigetragen haben.⁵⁴

Jom-Kippur-Krieg, Ölkrise und der Ausbau der Handelsbeziehungen zum Nahen Osten

Im Jahr 1973 begab sich Aussenminister Pierre Graber als erster Vertreter des Bundesrats zu Besuchen in den Nahen Osten. Der Besuch in Kairo im Mai 1973, der nach offiziellen Angaben primär der dort abgehaltenen schweizerischen Regionalbotschafterkonferenz galt,⁵⁵ sollte für Wohlwollen bei den arabischen Staaten sorgen. Dieses war durch die in den letzten Jahren deutlich proisraelische Haltung der Schweizer Öffentlichkeit und die restriktive Visahandhabung für Reisende aus arabischen Staaten doch eher strapaziert worden. Der Zusammenzug sämtlicher Botschafter im Nahen Osten stellte eine neue Pra-

⁴⁹ Vgl. das Protokoll von P.-Y. Simonin vom 25. September 1970 der Sitzung der Aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung vom 15. September 1970, [dodis.ch/35428](https://www.dodis.ch/35428); Amtl. Bull. NR, 1970, S. 654–686 sowie den Bericht von P. Erni vom 10. Februar 1971, CH-BAR# E2001E-01#1982/58#175* (B.11.40.1).

⁵⁰ Vgl. die Notiz von S. Meili vom 11. November 1970, DDS, Bd. 25, Dok. 45, [dodis.ch/35434](https://www.dodis.ch/35434) sowie die Notiz von J.-P. Ritter vom 16. Februar 1971, [dodis.ch/35433](https://www.dodis.ch/35433).

⁵¹ Vgl. die Notiz von M. Gelzer an P. Graber vom 1. Juni 1971, Bd. 25, Dok. 73, [dodis.ch/35768](https://www.dodis.ch/35768); den Schlussbericht von M. Luy an A. Janner vom 18. März 1973, [dodis.ch/37747](https://www.dodis.ch/37747) sowie den Schlussbericht von P. von May an P. Graber vom 24. Mai 1973, [dodis.ch/38641](https://www.dodis.ch/38641). Vgl. ferner Schneider, *Le développement*, S. 51 f.

⁵² Vgl. Schmid, Zerka, S. 77. Vgl. auch die Notiz von E. Thalman an S. Marcuard vom 23. Februar 1971, [dodis.ch/36072](https://www.dodis.ch/36072).

⁵³ Kreutner, *Israel*, S. 94.

⁵⁴ Schmid, Zerka, S. 78 f.; Schneider, *Le développement*, S. 50.

⁵⁵ Vgl. das BR-Beschlussprot. II vom 29. Mai 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 19, [dodis.ch/39607](https://www.dodis.ch/39607). Vgl. ferner Urban Kaufmann, *Auslandreisen der Schweizer Bundesräte 1919–1993*. Die Gewöhnung an das Aussergewöhnliche, unveröffentlichte Lizenziatsarbeit, Universität Fribourg 1996, S. 78–80; Kreutner, *Israel*, S. 105–108 sowie Magnus Meister, «Où se tourner, sinon vers les pays neutres? Le rôle de la Suisse dans l'ouverture économique et politique de l'Égypte vers l'Occident (1969–1973)», in: *Relations internationales*, 2015/3 (No 163), S. 111–128.

xis in der Schweizer Diplomatie dar, welche dazu dienen sollte, einen klaren und vollständigeren Blick auf die Problemlage in der Region zu erhalten. Anschliessend traf sich Graber mit Präsident Sadat, tauschte sich mit seinem ägyptischen Amtskollegen über die Lage im Nahen Osten aus und erläuterte die Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. Graber unterstrich allerdings dabei, dass es gegenwärtig schwierig einzuschätzen sei, in welcher Rolle sich die Schweiz im Nahen Osten nützlich machen könnte.⁵⁶ Schon zu Beginn des Jahres 1973 wurde als Ausgleich ebenfalls ein Besuch in Israel in Aussicht genommen, der jedoch zeitlich getrennt stattfinden sollte.⁵⁷ Im September weilte dann Bundesrat Graber für mehrere Tage in Jerusalem und Tel Aviv, wobei er auch mit Abba Eban und Golda Meir zusammentraf, über seinen Aufenthalt in Kairo berichtete sowie die grundsätzliche Disponibilität der Schweiz im Nahostkonflikt in Erinnerung rief.⁵⁸ Insgesamt akzentuierten die Reisen Grabers in den Nahen Osten das gewachsene Interesse und die Bemühungen um eine engagiertere Nahostpolitik der Schweiz und unterstrichen insbesondere die Bedeutung, welche man dem Frieden in der Region für die Sicherheit in Europa beimass.⁵⁹

Weniger als einen Monat später brach der nächste Krieg im Nahen Osten aus. Die vom Politischen Departement verfolgte Besuchsdiplomatie im Nahen Osten schien nun tatsächlich Früchte zu tragen. Das mit der Ägypten-Visite aufgebaute Vertrauensverhältnis schien auch nach dem Ausbruch der Feindseligkeiten im Nahen Osten aufrechterhalten worden zu sein.⁶⁰ Auch der israelische Staatspräsident Ephraim Katzir wandte sich vertrauensvoll an die Schweiz, um sie darum zu bitten, «ihren Einfluss zugunsten einer vollen Verwirklichung der Genfer Konventionen auszuüben».⁶¹ Im Unterschied zum Sechstagekrieg verzichtete der Bundesrat denn auch auf eine Stellungnahme zu den Kriegshandlungen und rückte die humanitären Fragen ins Zentrum. Seit 1967 stellte die Schweiz dem Organisme des Nations Unies chargé de la Surveillance de la Trêve (ONUST) Flugzeuge zur Verfügung, die auch im Herbst 1973 zum Transport von Fracht und Personen zwischen Kairo, Jerusalem, Tel Aviv und Damaskus zum Einsatz kamen. Auch zugunsten des IKRK finanzierte die Eidgenossenschaft mehrere Flugzeuge zum Transport von medizinischem Bedarfsmaterial und insbesondere zur Beförderung von ausgetauschten Kriegsgefangenen. Selbst die seit Jahren laufende Diskussion über eine Beteiligung der Schweiz an den UNO-Friedenstruppen wurde erneut aufgenommen. Schon früh wurde ausserdem Genf als möglicher Ort für eine Friedenskonferenz ins Spiel gebracht.⁶² Die schliesslich am 21. Dezember 1973 eröffnete, unter dem Patronat des UNO-Generalsekretärs und unter Beisitz der USA und der Sowjetunion im Palais des Nations stattfindende Nahostkonferenz rückte den Standort des UNO-Hauptsitzes in Europa als politisches Verhandlungszentrum ins internationale Rampenlicht.⁶³

⁵⁶ Vgl. die Notiz von P.-Y. Simonin an P. Graber vom 8. Mai 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 14, [dodis.ch/39250](https://www.dodis.ch/39250). Für die diskreten ägyptischen Sondierungen hinsichtlich einer allfälligen Wahrnehmung eines Schutzmandats durch die Schweiz in den von Israel besetzten Gebieten vgl. die Notiz von B. Dumont an P. Graber vom 19. Juni 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 22, [dodis.ch/39248](https://www.dodis.ch/39248).

⁵⁷ Telegramm Nr. 18 von H. Hess an M. Gelzer vom 23. Januar 1973, [dodis.ch/39772](https://www.dodis.ch/39772).

⁵⁸ Vgl. die Aufzeichnungen von P.-Y. Simonin vom 2. Oktober 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 44, [dodis.ch/39247](https://www.dodis.ch/39247) sowie vom 3. Oktober 1973, [dodis.ch/39825](https://www.dodis.ch/39825).

⁵⁹ Schneider, *Le développement*, S. 61.

⁶⁰ Vgl. das Schreiben von H. K. Frey an P. Graber vom 29. November 1973, [dodis.ch/40119](https://www.dodis.ch/40119).

⁶¹ Vgl. das Telegramm von E. Katzir an R. Bonvin vom 2. November 1973, [dodis.ch/40791](https://www.dodis.ch/40791).

⁶² Vgl. die Notiz von P. Graber an den Bundesrat vom 6. November 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 47, [dodis.ch/39249](https://www.dodis.ch/39249).

⁶³ Ebd., bes. Anm. 21.

Insgesamt wurde die Positionierung der Schweiz im jüngsten Konflikt also als wesentlich «neutraler» wahrgenommen. Das Verständnis für die Anliegen der Palästinenser war in den vergangenen Jahren in der Schweiz gestiegen, zudem entwickelten sich am rechten und linken Rand der Gesellschaft auch erste pro-arabische und pro-palästinensische Gruppierungen.⁶⁴ Die von den erdölproduzierenden Staaten beschlossenen Massnahmen zur Preiserhöhung und Produktionsdrosselung des schwarzen Goldes, welche am Ursprung der Ölkrise von 1973/74 standen, stellten für die Haltung der schweizerischen Öffentlichkeit gegenüber der arabischen Interessenslage im Nahostkonflikt dennoch eine beträchtliche Hypothek dar. Die Bundesbehörden gedachten dieser hauptsächlich energiepolitischen Herausforderung nicht auf bilateralem Weg direkt mit den Erdölexporteuren, sondern vorzugsweise auf multilateraler Ebene zu begegnen.⁶⁵ Obwohl die Versorgungslage der Schweiz zu keinem Zeitpunkt in Bedrohung geriet, versuchte der Bundesrat durch gezielte Massnahmen das Bewusstsein der Bevölkerung für einen drohenden Energieengpass zu schärfen.⁶⁶ Diese Entwicklung schlug sich auch im Verhältnis der Schweiz zu den arabischen Staaten nieder. So sah sich der Bundesrat einerseits gezwungen, dem öffentlichen Druck nachzugeben und die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe zugunsten von erdölexportierenden Staaten zu streichen bzw. einzuschränken.⁶⁷ Andererseits wurden die Staaten des Nahen Ostens zunehmend als potenzielle Absatzmärkte für die stagnierende Schweizer Exportindustrie erkannt, umso mehr den erdölproduzierenden Staaten nun durch die höheren Weltmarktpreise für ihr Hauptexportgut beträchtliche Mittel zur eigenen Entwicklung zur Verfügung zu stehen schienen. Nicht nur die Privatindustrie drängte immer mehr auf die Erschliessung dieser Märkte, auch die offizielle Schweiz begann die Intensivierung der Handelsbeziehungen voranzutreiben. Zahlreiche Missionen führten Vertreter des EPD und der Handelsabteilung des EVD in den folgenden Jahren in den Nahen Osten, etwa nach Saudi-Arabien,⁶⁸ in den Irak und den Iran,⁶⁹ nach Syrien⁷⁰ sowie im Rahmen der Durchführung einer schweizerischen Industriemesse Ende 1976 nach Kairo.⁷¹ Ebenso zeugen der Abschluss von diversen Handels-

64 Vgl. die Notiz von A. R. Hohl vom 2. Dezember 1974, [dodis.ch/39523](https://www.dodis.ch/39523). Vgl. ferner Julia Dubois, Die Gesellschaft Schweiz-Palästina 1976–1989. Von der antiimperialistischen Kampforgani-sation zur «breiten Freundschaftsgesellschaft», unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Fri-bourg 2007; Monika Keller, Vom Terrorismus zum legitimen Widerstand des «palästinensischen Volkes»? Die Einschätzung und Darstellung der Palästinenser in den Schweizer Medien zwischen 1964 und 1974, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Freiburg 2006 sowie Christina Spä-ti, Die schweizerische Linke und Israel. Israelbegeisterung, Antizionismus und Antisemitismus zwischen 1967 und 1991, Essen 2006.

65 Vgl. die Notiz von P. R. Jolles an E. Brugger vom 26. November 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 52, [dodis.ch/40606](https://www.dodis.ch/40606); die Aufzeichnung von C. Caratsch vom 18. Januar 1974, Dok. 58, [dodis.ch/40607](https://www.dodis.ch/40607); das Schreiben von P. R. Jolles an M. Gelzer vom 11. November 1975, Dok. 184, [dodis.ch/40609](https://www.dodis.ch/40609) sowie die Notiz von G. Kündig an J. Zwahlen vom 12. November 1975, [dodis.ch/40610](https://www.dodis.ch/40610).

66 Vgl. das BR-Beschlussprot. II vom 19. November 1973 der 42. Sitzung vom 14. November 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 49, [dodis.ch/39686](https://www.dodis.ch/39686). Vgl. ferner die thematische Zusammenstellung [dodis.ch/T1321](https://www.dodis.ch/T1321) sowie Daniele Ganser, Europa im Erdölrausch. Die Folgen einer gefährlichen Abhängigkeit, Zürich 2015⁶, S. 188–196.

67 Vgl. die Notiz von S. Salvi an S. Marcuard vom 25. Februar 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 68, [dodis.ch/38299](https://www.dodis.ch/38299); die Notiz von M. Heimo vom 12. März 1974, Dok. 74, [dodis.ch/38300](https://www.dodis.ch/38300); die Notiz von A. R. Hohl an D. Werner vom 19. März 1974, Dok. 76, [dodis.ch/38817](https://www.dodis.ch/38817); die Notiz von H. Joss vom 6. August 1974, Dok. 102, [dodis.ch/38913](https://www.dodis.ch/38913) sowie die Notiz von M. Heimo an Th. Raebler und R. Wilhelm vom 18. Oktober 1974, Dok. 112, [dodis.ch/38914](https://www.dodis.ch/38914).

68 Notiz von P. R. Jolles an die schweizerischen Vertretungen in den OPEC-Staaten vom 25. April 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 142, [dodis.ch/37208](https://www.dodis.ch/37208).

69 Vgl. den Bericht von P. R. Jolles vom Dezember 1975, [dodis.ch/37667](https://www.dodis.ch/37667).

70 Vgl. den Bericht von J. Iselin und E. Moser vom 15. November 1976, [dodis.ch/49407](https://www.dodis.ch/49407).

71 Vgl. das Schreiben von O. Gritti an M. Ludwig vom 6. Dezember 1976, [dodis.ch/48154](https://www.dodis.ch/48154) sowie den Bericht von M. Ludwig und W. Sutter vom Januar 1977, [dodis.ch/48150](https://www.dodis.ch/48150).

und Investitionsförderungsabkommen⁷² sowie die Gründung von gemischten Wirtschaftskommissionen⁷³ von diesen Bestrebungen. Während die erstmalige Ausbildung von Diplomaten in der arabischen Sprache bereits nach den Terroranschlägen Anfang der 1970er Jahre einsetzte,⁷⁴ können auch der Ausbau des diplomatischen Vertretungsnetzes im Nahen Osten,⁷⁵ die zunehmende Detachierung von Handelsdelegierten an Schweizer Botschaften⁷⁶ und die Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Kompetenzen im diplomatischen Corps der Schweiz⁷⁷ als Folge dieser Entwicklung angesehen werden. Ausserdem gewann die arabische Welt auch im Bankensektor an Bedeutung. So erwartete die Nationalbank, dass die OPEC-Staaten ihre gestiegenen Devisenreserven vermehrt in Schweizer Franken anlegen würden, was den Aufwertungsdruck auf die eigene Währung zu verstärken drohte. Demgemäss sollten Sondierungen betreffend die währungspolitischen Absichten der Erdölproduzenten vorgenommen werden.⁷⁸

Im Hinblick auf die Beziehungen mit Israel stellte sich für die Schweiz zunehmend die Frage, wie man angesichts des steigenden internationalen Drucks reagieren sollte. Im Herbst 1974 verabschiedete die UNESCO-Generalversammlung eine für Israel unangenehme Resolution über den Status der Jerusalemer Altstadt. Beide Kammern des Schweizer Parlaments votierten darauf für eine Kürzung des schweizerischen Beitrags an die UNESCO, weil die entsprechende Resolution gegen Israel gerichtet sei. Hierauf folgten wiederum heftige Reaktionen seitens der arabischen Staaten, welche dies als Verrat an der schweizerischen Neutralität betrachteten.⁷⁹ Auch ein Jahr später trug die öffentliche Verurteilung durch diverse schweizerische Würdenträger einer UNO-Resolution, welche den Zionismus mit der Apartheid gleichsetzte und als eine Form des Rassismus deklarierte, der Schweiz scharfe Kritik ein.⁸⁰ Obschon das Politische Departement zunehmend betonte, dass zur Beilegung des Nahostkonflikts auf alle beteiligten Völker Rücksicht genommen werden müsse, und explizit auf das Leid der palästinensischen Flüchtlinge und auf die Notwendigkeit einer gerechten und separaten Lösung für die Palästinenser hinwies,⁸¹ scheint die Nichtmitgliedschaft der Schweiz bei der UNO und ihre mit dem Argument der Neutralität rechtfertigte Enthaltung bei Abstimmungen in internationalen Gremien zu einem guten Teil für das fortbestehende ausgezeichnete Verhältnis zu Israel verantwortlich gewesen zu sein.⁸²

21

72 Vgl. das BR-Prot. Nr. 100 vom 19. Januar 1977, [dodis.ch/49408](https://www.dodis.ch/49408); das BR-Prot. Nr. 2072 vom 17. November 1976, [dodis.ch/49409](https://www.dodis.ch/49409) sowie das BR-Prot. Nr. 687 vom 26. April 1978, [dodis.ch/49410](https://www.dodis.ch/49410).

73 Vgl. das BR-Prot. Nr. 1609 vom 3. September 1975, [dodis.ch/37740](https://www.dodis.ch/37740) sowie das BR-Prot. Nr. 1319 vom 17. August 1977, [dodis.ch/49411](https://www.dodis.ch/49411).

74 Vgl. Yves Besson, «Une saison en Arabie», *Politorbis*, Nr. 35, 1/2004, S. 25–29.

75 Vgl. die Notiz von J. Iselin an A. Janner vom 9. Februar 1976, [dodis.ch/39870](https://www.dodis.ch/39870) sowie das Schreiben von J. Bourgeois an A. Janner vom 6. März 1976, [dodis.ch/39871](https://www.dodis.ch/39871).

76 Vgl. die Notiz von M. Ludwig vom 5. April 1976, [dodis.ch/49443](https://www.dodis.ch/49443); das BR-Prot. Nr. 969 vom 2. Juni 1976, [dodis.ch/49444](https://www.dodis.ch/49444) sowie das Schreiben von M. Ludwig an J. Martin vom 17. Juli 1978, [dodis.ch/49445](https://www.dodis.ch/49445).

77 Vgl. das Schreiben von A. Janner an die schweizerischen Vertretungen im Ausland vom 28. Februar 1977, [dodis.ch/49446](https://www.dodis.ch/49446) sowie den Bericht von A. Lacher vom 24. Oktober 1977, [dodis.ch/49447](https://www.dodis.ch/49447).

78 Vgl. dazu das Protokoll Nr. 1271 des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank vom 5. Dezember 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 123, [dodis.ch/39500](https://www.dodis.ch/39500).

79 Vgl. den Politischen Bericht Nr. 11 von W. Roch vom 14. Dezember 1974, DDS, Bd. 26, Dok. 126, [dodis.ch/38638](https://www.dodis.ch/38638).

80 Vgl. das Telegramm von A. Natural an E. Thalmann vom 7. Dezember 1975, DDS, Bd. 26, Dok. 193, [dodis.ch/37207](https://www.dodis.ch/37207).

81 Vgl. die Notiz von J. Cuendet an A. Weitnauer vom 23. März 1976, [dodis.ch/49404](https://www.dodis.ch/49404) sowie die Notiz von A. Hegner an das Politische Sekretariat des EPD vom 25. Mai 1976, [dodis.ch/49405](https://www.dodis.ch/49405).

82 Vgl. den Schlussbericht von J. Rüedi vom 12. Dezember 1977, [dodis.ch/48378](https://www.dodis.ch/48378).

Israel war nach dem Iran weiterhin der zweitwichtigste Warenabnehmer im Nahen Osten.⁸³ Die Schweiz übernahm die Wahrnehmung der israelischen Interessen in diversen nicht mehr befreundeten Staaten⁸⁴ und selbst der diplomatisch heikle Fall des in Israel für terroristische Aktivitäten verurteilten und inhaftierten Schweizerbürgers Bruno Bréguet konnte einer Lösung zugeführt werden.⁸⁵

**Annäherungen
an die PLO und
Konkretisierung der
schweizerischen
Nahostpolitik**

Die Ursprünge der inoffiziellen Beziehungen zwischen dem EPD und Vertretern der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) waren 2016 Gegenstand einer hitzigen Mediendebatte. Pierre Graber und Farouk Kaddoumi sollen im September 1970 – laut NZZ – in Genf per Handschlag ein Geheimabkommen abgeschlossen haben, welches der PLO Unterstützung auf diplomatischem Parkett im Gegenzug zum Verzicht auf terroristische Aktivitäten in der Schweiz zusichern sollte. Ein Beweis dafür konnte bis heute nicht erbracht werden. Vielmehr muss die These der NZZ aufgrund der Aktenlage als höchst unwahrscheinlich beurteilt werden. Der Zeitpunkt im September 1970 und die im Rahmen der Skandalisierung von der NZZ genannten, am angeblichen «per Handschlag» abgeschlossenen Geheimdeal beteiligten Personen können keinesfalls stimmen. Der Bundesrat ist zwar im betreffenden Zeitraum einen rechtsstaatlich bedenklichen Tauschhandel mit Terroristen zur Freilassung der Geiseln in Zerka eingegangen, doch dies war keineswegs geheim. Die unmittelbaren Verhandlungen wurden nicht durch die Schweizer Diplomatie und schon gar nicht von Bundesrat Graber im Alleingang, sondern durch den Gesamtbundesrat mittels IKRK geführt und die PLO hatte mit den Flugzeugentführungen nichts zu tun.⁸⁶ Effektiv belegen lässt sich, dass sich Schweizer PLO-Sympathisanten beim EPD ab Januar 1971 um die Eröffnung einer Vertretung in Genf bemühten.⁸⁷ Ab August desselben Jahres weilte ein Presseattaché der nordjemenitischen UNO-Mission mit offensichtlicher PLO-Affiliation in Genf, welcher in den folgenden Jahren sporadische Kontakte mit dem EPD unterhielt. Diese Lösung brachte für die Schweiz den Vorteil, eine inoffizielle Verbindung mit der PLO aufrecht erhalten zu können, ohne jegliche Zugeständnisse einräumen zu müssen. Im Zuge der Zuerkennung des Beobachterstatus durch die UNO-Generalversammlung Ende November 1974 wurde die Schweiz ersucht, der PLO die Eröffnung eines Büros in Genf zu ermöglichen, was vom Bundesrat schliesslich im Juni 1975 auch gewährt wurde und die erwarteten heftigen israelischen Proteste nach sich zog.⁸⁸ Die Forderung einer Schliessung des Büros wurde in den folgenden Jahren konsequent mit dem Verweis auf die Pflichten der Schweiz als Gaststaat der Vereinten Nationen zurückgewiesen.⁸⁹ Natürlich erhoffte man sich in Bern auch durch die Präsenz der PLO die Gefahr von Terroranschlägen gegen Ziele in der Schweiz herabmindern zu können.

22

⁸³ Vgl. die Notiz der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements an E. Brugger vom 2. April 1976, [dodis.ch/48380](https://www.dodis.ch/48380).

⁸⁴ Vgl. die Notiz des Politischen Departements vom 1. Januar 1974, [dodis.ch/34481](https://www.dodis.ch/34481).

⁸⁵ Vgl. [dodis.ch/P46622](https://www.dodis.ch/P46622).

⁸⁶ Marcel Gyr, Schweizer Terrorjahre. Das geheime Abkommen mit der PLO, Zürich 2016; Sacha Zala, Thomas Bürgisser, Yves Steiner, «Die Debatte zu einem «geheimen Abkommen» zwischen Bundesrat Graber und der PLO. Eine Zwischenbilanz», in: SZG, Vol. 66, 2016, Nr. 1, S. 80–103; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)/Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Interdepartementale Arbeitsgruppe «1970»: Schlussbericht, 11. Mai 2016.

⁸⁷ Vgl. die Notiz von M. Gelzer an P. Micheli vom 14. Januar 1971, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#317* (B.25.60.12).

⁸⁸ Vgl. das BR-Prot. Nr. 1128 vom 25. Juni 1975, [dodis.ch/39528](https://www.dodis.ch/39528).

⁸⁹ Vgl. die Notiz von F. Pometta an P. Aubert vom 21. März 1978, [dodis.ch/48810](https://www.dodis.ch/48810).

Dahingehende Beteuerungen seitens der PLO wurden jedoch stets durchaus kritisch beurteilt.⁹⁰

Die Gespräche mit dem PLO-Vertreter fanden fortan auf regelmässiger Basis statt, sodass das EPD nun auf Informationen aus erster Hand über die Absichten im palästinensischen Lager zählen konnte. Im Libanon bot die PLO ausserdem Unterstützung bei der Aufspürung und Befreiung von entführten Schweizern und bei der Bewachung der Schweizer Botschaft in Beirut. Bald kam dagegen auch der Wunsch eines Empfangs des PLO-Aussenbeauftragten Farouk Kaddoumi durch die Schweiz zur Sprache, wodurch sich die PLO eine gewisse Signalwirkung versprach. Das EPD war nicht gegen ein Treffen eingestellt, solange der Kontakt auf inoffizieller Ebene stattfinden würde. Einerseits konnte dies als ausgleichende Geste in Bezug auf die ablehnende Haltung der Schweiz zu antizionistischen Beschlüssen in UNO-Gremien interpretiert werden, die längerfristig den kommerziellen Interessen im arabischen Raum zu schaden drohte. Andererseits konnte dadurch eine persönlichere Beziehung zur palästinensischen Dachorganisation geschaffen werden, ohne institutionalisierte Folgen befürchten zu müssen. Dennoch zögerte sich die Angelegenheit aus verschiedenen Gründen lange hinaus. Schliesslich wurde Kaddoumi erst im Juli 1981 von EPD-Vorsteher Pierre Aubert empfangen.⁹¹

Ausblick Ohne zu einer definitiven Sprachregelung zu gelangen, bemühte sich die Schweizer Diplomatie nun ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend, die eigene Position zum Nahostkonflikt mittels spezifischer Studien zu einzelnen Aspekten und internen Diskussionen klarer zu umreissen. Die Suche nach einem Mittelweg, welcher mit den Prinzipien der Neutralität vereinbar war und beiden Konfliktparteien gerecht werden konnte, erwies sich weiterhin als äusserst schwierig. Die Nichtmitgliedschaft bei der UNO wurde nach wie vor als zentrales Element betrachtet, da die neutralitätsbedingte Enthaltung bei den Abstimmungen der Generalversammlung zum Nahen Osten jeweils der einen oder anderen Konfliktpartei gegenüber nur schwer zu erklären und zudem der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Bemühungen, fortan die aktive Seite der Neutralität hervorzukehren, kaum zuträglich gewesen wäre. Hingegen wurde die Notwendigkeit einer weiteren Öffnung der Schweiz gegenüber der arabischen Welt deutlich hervorgehoben. Dies beinhaltete auch eine Präzisierung der eigenen Haltung zum Palästina-Problem. Das EPD betonte nun klar, dass dieses nicht nur einen humanitären, sondern einen territorialen und nationalen Aspekt umfasste, wofür eine Lösung angestrebt werden müsse. So wurde eine Teilung Palästinas befürwortet, womit sich die Schweizer Diplomatie in der Nähe der ägyptischen Position verortete. Zwar war das EPD weiterhin bereit, «Gute Dienste» und Vermittlung anzubieten, wobei die Fortsetzung der unterbrochenen Genfer Nahostkonferenz als besonders aussichtsreich angesehen wurde. Die Verantwortlichen für die Schweizer Aussenpolitik waren sich jedoch bewusst, dass das Gewicht der europäischen Staaten im Nahen Osten im Vergleich zu den Supermächten unbedeutend war und die aktiven Gestaltungsmöglichkeiten äusserst begrenzt waren.

⁹⁰ Vgl. die Notiz von A. R. Hohl vom 19. Juni 1973, DDS, Bd. 26, Dok. 23, [dodis.ch/39251](https://www.dodis.ch/39251) sowie die Notiz von H. Kaufmann vom 17. November 1975, Dok. 187, [dodis.ch/38640](https://www.dodis.ch/38640).

⁹¹ Vgl. die Notiz von H. Kaufmann an J. Iselin vom 21. Mai 1976, [dodis.ch/48802](https://www.dodis.ch/48802); die Notiz von J. Iselin an A. Weitnauer vom 8. September 1977, [dodis.ch/48807](https://www.dodis.ch/48807); das BR-Prot. Nr. 336 vom 28. Februar 1979, [dodis.ch/48823](https://www.dodis.ch/48823); die Notiz von J. Iselin an H. Hürlimann vom 16. Mai 1979, [dodis.ch/48826](https://www.dodis.ch/48826); die Notiz von A. Weitnauer an P. Aubert vom 12. Juni 1980, [dodis.ch/48832](https://www.dodis.ch/48832); die Notiz von C. Caratsch vom 23. Juni 1980, [dodis.ch/48833](https://www.dodis.ch/48833) sowie die Aufzeichnung vom 24. Juli 1981, [dodis.ch/48838](https://www.dodis.ch/48838).