

Skepsis gegenüber Aktivismus der Schweiz

Neue Perspektiven zur KSZE-Politik von 1972 bis 1975

Von Christian Nünlist*

Am 1. August 1975 unterzeichnete die Schweiz zusammen mit 34 Staaten nach zähen Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) die Schlussakte von Helsinki. Kürzlich deklassifizierte Archivalien in Washington, London und Berlin erlauben neue Sichtweisen auf die Rolle der Schweiz im Entspannungsprozess zwischen Ost und West in den frühen siebziger Jahren.

Durch Zufall wurde die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vor dreissig Jahren just am Schweizer Nationalfeiertag durch Aussenminister Pierre Graber unterzeichnet. Beteiligte Schweizer Diplomaten und Historiker haben darin eine gewisse Symbolkraft gesehen, sei doch der Beitrag zum KSZE-Prozess eines der wichtigsten Elemente der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg gewesen. In der Literatur zur Rolle der Schweiz in den multilateralen Verhandlungen in Helsinki und Genf zwischen 1972 und 1975 wird festgehalten, dass sich die schweizerische Diplomatie nach anfänglicher Skepsis durch eine aktive, aber nüchtern-pragmatische Mitwirkung bei den anderen 34 Delegationen habe Respekt verschaffen können. Sie habe als einer der führenden neutralen und bündnisfreien Staaten eine zentrale Rolle darin gespielt, den Verhandlungsprozess konstruktiv zu beeinflussen. Gemeinhin wird betont, dass die Schweiz als westlich geprägte Demokratie ihre Glaubwürdigkeit als neutraler Kleinstaat gewahrt habe. Sie habe Distanz zu EG und Nato gehalten und Kompromisse zwischen Ost und West ermöglicht. Die Schweiz sei in ihrer Doppelfunktion als Promoter eigener Initiativen und als ehrlicher Makler und Gastgeber nie in einen Rollenkonflikt geraten. Für die Schweiz habe die KSZE ein Forum geboten, um ihre Interessen zu vertreten und auf das gesamteuropäische Geschehen Einfluss zu nehmen.

Argwöhnischer Blick von aussen

Von der Forschung wurde die Fragestellung bisher vernachlässigt, wie die schweizerische Rolle im Entspannungsprozess von den westlichen Partnern beurteilt wurde. Diplomatische Akten in Washington, London und Berlin erlauben seit kurzem Einsichten in die westliche Perception der Schweizer KSZE-Politik. Muss das rosige Selbstbild der helvetischen Aussenpolitik

anhand dieser neuen Quellen allenfalls revidiert werden? In den USA, in Grossbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland wurden die bilateralen Sondierungen der Schweiz in den neutralen Staaten Europas und in Osteuropa Anfang der siebziger Jahre misstrauisch verfolgt. Man wunderte sich über den unvermittelten aussenpolitischen Aktivismus der Schweiz und die für das Land atypischen offiziellen Besuche im Ausland. In den drei Hauptstädten argwöhnte man, die Schweiz wolle im Vorfeld der KSZE-Verhandlungen unter den Neutralen für eine gemeinsame Position werben.

1970 war die Schweiz noch skeptisch gegenüber den Bemühungen Österreichs, mit ihr eine «special relationship» und einen «Klub der Neutralen» zu errichten. Sie wollte zunächst nicht zu eng mit dem österreichischen Enthusiasmus und Aktivismus in der Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz in Verbindung gebracht werden. Gegenüber London und Bonn versprach die Schweiz, dass sie an einer solchen Konferenz keine dritte Position zwischen Ost und West einnehmen würde, da ihre Interessen praktisch identisch mit denen des Westens seien.

Erste schweizerische Projekte für die KSZE wurden 1972 publik. Gegenüber dem Westen machte die helvetische Diplomatie klar, dass sie keine Illusionen hege, dass ihr Vorschlag eines zwischenstaatlichen Streitschlichtungssystems auch tatsächlich angenommen werde. Taktisch habe die Idee aber den Vorteil, dass die erwartete Ablehnung durch die Sowjetunion offenlegen würde, dass deren Bekenntnisse zum Prinzip friedlicher Streitschlichtung reine Lippenbekenntnisse seien. Die Schweizer Idee wurde in ihrer Substanz von West und Ost gleichermassen abgelehnt. Im Westen wurde vor allem kritisiert, dass das vorgeschlagene System mit dem Internationalen Gerichtshof konkurrieren und, wie von der Sowjetunion gewünscht, zu einer permanenten

KSZE-Maschinerie führen würde.

Ende 1972 machte die russische Delegation der Schweiz klar, dass sie deren Ideen zur Streitschlichtung «total ablehnt». Mit Drohgebärden versuchte sie, die Schweizer Diplomaten einzuschüchtern, indem sie daran erinnerte, dass «die Schweiz kein Mitglied der Uno sei und erst seit kurzem auf dem internationalen Parkett eine Rolle zu spielen begonnen habe». Bereits in jenen Sommermonaten hatte die Schweiz während einer Charmeoffensive in Osteuropa eine klare Abfuhr auf ihre Forderung nach Informationsaustausch erlitten. Die bulgarische Regierung liess die Schweizer Diplomaten wissen, dass zwar der Export von Goethe und Schiller nach Osteuropa erwünscht sei, nicht aber von Pornografie.

Rollenkonflikt als Gastgeber in Genf

Als im November 1972 in Dipoli bei Helsinki die Vorverhandlungen zur KSZE begannen, freuten sich die westlichen Delegationen über das äusserst lebhafteste, aktive Verhalten der gut vorbereiteten Schweizer Vertreter. Die Schweiz habe neben Schweden und Malta mit ihren eindeutigen und überzeugenden Interventionen dem Westen sehr geholfen. Nach dem Umzug der Verhandlungen von Helsinki nach Genf im Herbst 1973 änderte sich die westliche Beurteilung der Schweizer KSZE-Politik indes. Als sich die Schweiz im Koordinationskomitee vehement für die Behandlung ihres Streitschlichtungsprojektes einsetzte, wurde ihr Verhalten von den Briten als «eigensinnig» und «wenig hilfreich» charakterisiert. Die Schweiz konzentrierte sich zu stark auf ihr eigenes

Projekt und vernachlässigte dabei die weitergehenden Interessen des Westens.

1974 zeigte sich die Schweizer Delegation zunehmend frustriert über den Stillstand im Genfer Verhandlungsmarathon, vor allem bezüglich der Frage der Menschenrechte. Botschafter Ernesto Thalmann glaubte, dass die Schlussakte nichts ändern würde: «Das ganze Abkommen wird in Vergessenheit versinken, sobald die Unterschriften in Helsinki getrocknet sind.» London zeigte sich irritiert über die «erratischen und nicht ganz vertrauenswürdigen Vermittlungsversuche» der Schweiz und befürchtete zu weitgehende Konzessionen gegenüber dem Osten. Ebenso kritisierte der Westen die sich ab 1974 abzeichnende Allianz zwischen dem Ostblock und den Neutralen in der Frage von Nachfolgekonferenzen.

Höhepunkt der Schweizer Aussenpolitik?

Insgesamt konnte sich die Schweiz im Westen während der KSZE-Verhandlungen profilieren. Obwohl im Westen während der zweiten, längeren Verhandlungsphase in Genf manchmal Kritik und Verärgerung laut wurden über die schweizerischen Versuche, die Gastgeberrolle dafür zu instrumentalisieren, ihr eigenes Projekt zur Streitschlichtung privilegiert zu behandeln, war dem Westen im Sommer 1975 bewusst, dass die aktive Schweizer KSZE-Politik grossen Anteil am Zustandekommen der Helsinki-Schlussakte hatte.

* Christian Nünlist ist Historiker und Senior Researcher an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich.