

Philip Rosin
Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für
Zeitgeschichte

Band 99

Oldenbourg Verlag München 2014

Philip Rosin

Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983

Einfluß durch Neutralität

Oldenbourg Verlag München 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

© 2014 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 143, 81671 München, Deutschland
www.degruyter.com/oldenbourg
Ein Unternehmen von De Gruyter

Herstellung: Karl Dommer
Umschlaggestaltung: hauser lacour

Gedruckt in Deutschland

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

ISBN 978-3-486-70507-2
eISBN 978-3-486-76731-5
ISSN 0481-3545

Inhalt

| | |
|---|-----|
| Danksagung | IX |
| Einleitung | 1 |
| 1. Grundlinien schweizerischer Außenpolitik im Kalten Krieg | 11 |
| 1.1 Die Bedeutung der Neutralität für die Außenpolitik der Schweiz | 11 |
| 1.2 Die Überwindung der außenpolitischen Isolation. | 15 |
| 1.3 Neue Anerkennung in der Ära Petitpierre | 20 |
| 1.4 Die sechziger Jahre zwischen Kontinuität und Wandel. | 24 |
| 1.5 Diplomatischer Dienst und handelnde Akteure. | 27 |
| 2. Die Entstehung der Europäischen Sicherheitskonferenz (1969–1972) | 33 |
| 2.1 Der Aufstieg der Détente-Politik | 33 |
| 2.2 Die Europäische Sicherheitskonferenz als Thema der Ost-West- Beziehungen. | 42 |
| 2.3 Die Reaktion der Schweiz auf das Konferenzprojekt. | 48 |
| 2.4 Die Arbeitsgruppe des EPD zur Europäischen Sicherheits- konferenz | 55 |
| 3. Die multilateralen Gespräche von Dipoli (1972/73)..... | 63 |
| 3.1 Bilaterale Konsultationen im Vorfeld | 63 |
| 3.2 Die Prozedurfragen | 68 |
| 3.3 Erstellung der Tagesordnung | 71 |
| 3.4 Die Diskussion über die „Standortfrage“ | 73 |
| 3.5 Die Eröffnung der KSZE-Konferenz in Helsinki | 79 |
| 4. Die Genfer Verhandlungsphase (1973–1975)..... | 85 |
| 4.1 Die Gastgeberrolle der Schweiz | 85 |
| 4.2 Vertagung des Streitschlichtungsprojekts | 88 |
| 4.3 Verankerung der Neutralität in der Schlußakte | 99 |
| 4.4 Die Schweiz und die Menschenrechte | 104 |
| 4.5 Die Rolle der N+N-Staaten | 111 |
| 4.6 Die Schweizer Haltung zum „Follow-up“ | 119 |
| 4.7 Die Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki. | 122 |
| 4.8 Die KSZE und der Wandel der schweizerischen Außenpolitik. . . | 129 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 5. | Zwischen Helsinki und Belgrad (1975–1977) | 137 |
| 5.1 | Unterschiedliche Vorschläge zur Zukunft der KSZE | 137 |
| 5.2 | Umsetzung der Vertrauensbildenden Maßnahmen | 143 |
| 5.3 | Intensivierung der Kontakte mit den N+N-Staaten | 145 |
| 5.4 | Die Vorbereitung der Belgrader Folgekonferenz durch die Schweiz | 148 |
| 6. | Die KSZE-Folgekonferenz von Belgrad (1977/78) | 153 |
| 6.1 | Die Krise der Détente-Politik | 153 |
| 6.2 | Das Verhalten der Schweiz während der Implementierungsdebatte | 162 |
| 6.3 | Der Schweizer Vorschlag im Bereich „Information“ | 170 |
| 6.4 | Verschärfung der Konfrontation zum Jahresbeginn 1978 | 173 |
| 6.5 | Abschluß und Bewertung der Belgrader Konferenz | 181 |
| 6.6 | Das KSZE-Expertentreffen in Montreux | 191 |
| 7. | KSZE-Engagement und schweizerische Außenpolitik (1978–1980) .. | 199 |
| 7.1 | Interne Konflikte zu Neutralität und Menschenrechten im Außendepartement | 199 |
| 7.2 | Politische Annäherung zwischen der Schweiz und den USA | 209 |
| 7.3 | Distanz und Gesprächsbereitschaft im Verhältnis zur Sowjetunion | 214 |
| 8. | Die Madrider Konferenz bis zur Verhängung des Kriegsrechts in Polen (1980/81) | 219 |
| 8.1 | Der Niedergang der Détente-Politik | 219 |
| 8.2 | Abrüstung und Sicherheit als neue Schwerpunktthemen der KSZE | 225 |
| 8.3 | Die Vorbereitung der Konferenz durch die Schweiz | 232 |
| 8.4 | Schwieriger Verlauf des Vorbereitungstreffens | 238 |
| 8.5 | Edouard Brunners Eröffnungsrede und der Verlauf der Implementierungsphase | 245 |
| 8.6 | Kritik der Schweiz an einer Abrüstungskonferenz | 249 |
| 8.7 | Vergebliche Suche nach einer Einigung und Konferenzverlauf im Jahr 1981 | 253 |
| 9. | Polen-Krise und Konferenzunterbrechung (1982) | 267 |
| 9.1 | Die Entwicklung der Ereignisse in Polen | 267 |

| | | |
|------|--|-----|
| 9.2 | Die Reaktion der Schweiz und die Polen-Debatte im Rahmen des KSZE-Treffens | 271 |
| 9.3 | Diplomatische Aktivitäten der Schweiz während der Unterbrechung | 279 |
| 10. | Wiederaufnahme der Verhandlungen und Abschluß der Konferenz (1982/83) | 287 |
| 10.1 | Fortsetzung der Konferenz und neue Forderungen des Westens | 287 |
| 10.2 | Das menschenrechtliche Engagement der Schweiz in Madrid . . | 289 |
| 10.3 | Ablehnung des überarbeiteten N+N-Entwurfs durch die Schweiz. | 293 |
| 10.4 | Edouard Brunner als der „Metternich der KSZE“ | 297 |
| 10.5 | Die Bewertung des Abschlußdokuments durch die Schweiz . . . | 302 |
| | Schlußbetrachtung | 309 |
| | Quellen- und Literaturverzeichnis | 329 |
| | Personenregister | 351 |

Danksagung

Auf dem langen Weg von der Themenwahl über die Archivrecherchen und die Niederschrift bis hin zur Drucklegung haben verschiedene Personen auf unterschiedliche Weise dazu beigetragen, daß dieses Dissertationsprojekt realisiert werden konnte. Ihnen allen möchte ich sehr herzlich für Ihr Interesse und für Ihre Unterstützung danken.

Im Bereich der Wissenschaft danke ich meinem akademischen Lehrer, Herrn Prof. Klaus Hildebrand, bei dem ich die Ehre und die Freude hatte, zu studieren. Gute Lehrer sind das schönste Geschenk, welches eine Universität einem jungen Menschen machen kann. Auch das Thema zu dieser Doktorarbeit entstand in Absprache mit ihm. Aus gesundheitlichen Gründen konnte die Zusammenarbeit jedoch nicht fortgesetzt werden. Umso mehr danke ich seinem Nachfolger, Herrn Prof. Dominik Geppert, dafür, daß er die Betreuung meiner Dissertation weitergeführt und deren Erstellung mit Rat und Interesse begleitet hat. Darüber hinaus gab er mir die Möglichkeit, als Wissenschaftliche Hilfskraft an seinem Lehrstuhl am Projekt zur Erstellung einer Festschrift zum 200jährigen Jubiläum der Universität Bonn mitzuwirken. Die Zusammenarbeit habe ich als inhaltlich spannend und menschlich angenehm empfunden. Außerdem wurde auf diese Weise mein näheres Interesse an der Universitäts- und Studentengeschichte geweckt. Ebenso herzlich danken möchte ich Herrn Dr. Christoph Studt, der sich mir während des Studiums und in der Promotionszeit bei allen erdenklichen Fragen als freundlicher und geduldiger Gesprächspartner zur Verfügung gestellt hat. Mehrere Generationen von Bonner Geschichtsstudenten werden ermessen können, was ich als Dank hier zum Ausdruck bringe. Herrn Prof. Joachim Scholtyseck danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens und für seine Unterstützung, Herr Prof. Christian Hacke, bei dem ich studiert habe und an dessen Lehrstuhl ich als Studentische Hilfskraft tätig gewesen bin, hat meinen Werdegang mit Interesse und Wohlwollen verfolgt.

Während der Arbeit an meiner Dissertation ergab sich zudem die Möglichkeit zur Kooperation mit dem Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, welches in den Jahren 2008 bis 2011 ein Forschungsprojekt über die Geschichte des KSZE-Prozesses durchführte. Besonders danke ich dem damaligen Direktor des IfZ, Herrn Prof. Horst Möller, für die Möglichkeit zur Teilnahme an den regelmäßigen Projekttreffen sowie an der Konferenz „Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990“ im Oktober 2010 in München. Für organisatorische und inhaltliche Hinweise danke ich außerdem dem Leiter der Berliner IfZ-Abteilung, Herrn Prof. Hermann Wentker, sowie allen übrigen am Projekt beteiligten Wissenschaftlern und Bearbeitern.

Von Schweizer Seite habe ich ebenfalls viel Unterstützung erfahren. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle Herrn Dr. Hans-Jörg Renk, der mir als ehemaliger Diplomat bei der KSZE nicht nur als Zeitzeuge wertvolle Hinweise gegeben und mir seine persönlichen Notizen aus jener Zeit zur Verfügung gestellt, sondern

auch den Kontakt zu weiteren ehemaligen „KSZE-Veteranen“ aus verschiedenen Ländern hergestellt hat, die ich so ebenfalls zu ihren Erfahrungen befragen konnte. Als promovierter Historiker und Schüler von Edgar Bonjour verfügt Herr Dr. Renk über die persönliche Betroffenheit hinaus auch über ein umfangreiches Wissen zur Geschichte der schweizerischen Außenpolitik. Auf diese Weise ist über die Generationen hinweg eine deutsch-schweizerische Freundschaft entstanden.

Im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern hat mich Frau Ruth Stalder in die relevanten Aktenbestände eingeführt und meine diesbezüglichen Fragen beantwortet. In gleicher Weise hat sich Herr Philipp Hofstetter meiner Anliegen betreffend die Recherchen im Archiv für Zeitgeschichte der ETH Zürich angenommen. Des weiteren stand mir Herr François Wisard vom Historischen Dienst des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten für Auskünfte zur Verfügung. Thesen und Ergebnisse meiner Forschungen konnte ich bei verschiedenen Gelegenheiten mit Schweizer Wissenschaftlern und Studenten diskutieren. Dem Leiter der Forschungsgruppe der Aktenedition „Diplomatische Dokumente der Schweiz“, Herrn Dr. Sacha Zala, danke ich für die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Workshop zur Außenpolitik der Schweiz in den 1960er Jahren in Bern. Ebenfalls danke ich Herrn Prof. Martin Lengwiler und Herrn Dr. Heinrich Hartmann von der Universität Basel für die Einladung in das Forschungskolloquium Neuzeit des Departements Geschichte.

Was die materiellen Aspekte betrifft, so danke ich meiner Alma Mater für die Gewährung eines zweijährigen Stipendiums im Rahmen der individuellen Graduiertenförderung der Universität Bonn. Das Institut für Zeitgeschichte hat die Arbeit freundlicherweise in ihre Reihe „Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte“ aufgenommen. Als Ansprechpartnern im Zusammenhang mit der Veröffentlichung danke ich dem ehemaligen Stellvertretenden Direktor des IfZ, Herrn Prof. Udo Wengst, seinem Nachfolger Dr. Magnus Brechtken sowie Frau Gabriele Jaroschka vom Oldenbourg Verlag.

Schließlich möchte ich meiner Familie danken, vor allem meiner Mutter Claudia Rosin-Wilnauer und meinem Stiefvater Herbert Wilnauer, die mir den wichtigen und schönen Forschungsaufenthalt in Bern ermöglicht haben, sowie meinen Großeltern Herbert (+) und Edith Schnee. Herr Adm. a. D. Detlef Kammholz hat den Fortgang des Dissertationsvorhabens begleitet und sich als Korrekturleser zur Verfügung gestellt.

Philip Rosin

Bonn-Lengsdorf, im Mai 2013

Einleitung

Die Rolle der Schweiz in der europäischen Staatenwelt nach 1945 hat in der historiographischen Forschung bisher vergleichsweise wenig Beachtung gefunden.¹ Für den Zeitraum bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges ist vor allem die monumentale neunbändige Geschichte der schweizerischen Neutralität von Edgar Bonjour hervorzuheben.² Das mag damit zusammenhängen, daß³ sich der „Sonderfall“ Schweiz⁴ im Zeitalter des Kalten Krieges fortsetzte. Die Schweiz hielt an ihrer außenpolitischen Neutralität fest und trat weder den Vereinten Nationen noch der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bei. Eine Veränderung ergab sich jedoch Anfang der siebziger Jahre durch die Teilnahme der Eidgenossenschaft an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Die Schweizer, so die Bewertung von Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, „übernahmen im KSZE-Prozeß eine besonders aktive Rolle; ihr jahrelanger Vertreter [Edouard] Brunner ist mit diesen Bemühungen eng verbunden, die zu einer neuen Dimension der schweizerischen Außenpolitik wurden.“⁵ Das Engagement der Eidgenossenschaft in der KSZE war keinesfalls selbstverständlich. Ihre Teilnahme an der multilateralen Konferenzdiplomatie der KSZE stellte eine außenpolitische Besonderheit dar und signalisierte eine neue, aktivere Rolle der helvetischen Diplomatie in den internationalen Beziehungen: „Un tel engagement de la Suisse était absolument nouveau.“⁶

Die Entstehung der KSZE in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts als gesamteuropäisches Verhandlungsforum vollzog sich vor dem Hintergrund der Entspannungsbemühungen im Ost-West-Konflikt. Die Systemauseinandersetzung zwischen den USA und der Sowjetunion besaß für die Gestalt der internationalen Beziehungen jener Zeit strukturbildenden Charakter, das heißt, kaum ein zwischenstaatlicher Konflikt oder ein innerstaatlicher Umsturz blieben hiervon unbeeinflusst.⁷ In Europa bestand die Besonderheit, daß mit der Entstehung

¹ Die Außenpolitik der Jahre 1945 bis 1961 in der Amtszeit von Bundesrat Max Petitpierre ist in den letzten Jahren jedoch zunehmend in den Blickpunkt der Geschichtswissenschaft gerückt; vgl. zum Forschungsstand Georg Kreis, Einleitung. Aus der Ära des Kalten Krieges, in: SZG 54 (2004), S. 119–122; Sacha Zala, Publications sur les relations de la Suisse parues depuis la fin de la Guerre froide, in: Relations Internationales 113/2003, S. 115–133; Madeleine Herren, International History – a view from the top of the Alps, in: SZG 49 (1999), S. 375–384.

² Edgar Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität. 9 Bd., Basel 1965ff.

³ In dieser Arbeit wird die alte deutsche Rechtschreibung verwendet. Beim Zitieren von Quellen und Literatur schweizerischer Provenienz wird die dort gebrauchte Schreibweise „ss“ beibehalten, da der Buchstabe „ß“ im Schriftbild nicht existiert.

⁴ Paul Widmer, Die Schweiz als Sonderfall. Grundlagen – Geschichte – Gestaltung, Zürich 2007.

⁵ Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 304.

⁶ Claude Altermatt, La Politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide, Lausanne 2003, S. 37.

⁷ Jens Siegelberg, Staat und internationales System. Ein strukturgeschichtlicher Überblick, in: Ders./Klaus Schlichte (Hgg.), Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden 2000, S. 11–56, S. 44f.

der Militärbündnisse von NATO und Warschauer Pakt der Konflikt auf beiden Seiten institutionalisiert war. Der Kontinent war geographisch und politisch in zwei Teile getrennt, an deren Grenzen beide Blöcke direkt aufeinandertrafen. Die Schweiz war politisch zwar neutral, mußte aber dennoch befürchten, bei einer Krise oder einem Konflikt zwischen NATO und Warschauer Pakt in Europa hiervon betroffen zu sein.⁸

Charakteristisch für die Stellung der Schweiz in der europäischen Staatenwelt war und ist ihre außenpolitische Neutralität. Allgemein gesprochen haben „[n]eutrale Staaten [...] ein vitales Interesse an der Existenz geregelter und konfliktfreier Verhältnisse, weil sie von Instabilität in den internationalen Beziehungen am stärksten betroffen sind und nur über eingeschränkte Handlungsspielräume verfügen.“⁹ Darüber hinaus zählt die Schweiz bevölkerungsmäßig und geographisch eher zu den kleineren Ländern des Kontinents, zumindest hat sie drei größere Staaten als Nachbarn. Für Kleinstaaten spielt die Bewahrung der eigenen Sicherheit eine besonders wichtige Rolle.¹⁰ So war auch die Schweiz maßgeblich abhängig vom Verhalten der Großmächte und der Entwicklung des regionalen Umfelds. Anders als Großmächte können Kleinstaaten sich jedoch kaum auf ihre militärischen Fähigkeiten verlassen, sondern müssen versuchen, ihre Sicherheit durch das Mittel der Diplomatie zu erhöhen. Dies kann beispielsweise durch Vermittlung zum Abbau von Spannungen, durch Sicherheitsgarantien und Verträge, durch den Beitritt zu Allianzen oder durch die Berufung auf Neutralität geschehen. Wie sich für die Schweiz zeigen sollte, kam die KSZE ihrem Sicherheitsbedürfnis entgegen. Die Entstehung der KSZE führte zu einem gesamteuropäischen, kontinuierlichen Dialog. Zudem existierte mit der Schlußakte von Helsinki seit 1975 ein Dokument mit gemeinsamen Prinzipien und Verhaltensregeln, das trotz unterschiedlicher Interpretation und Umsetzung eine allgemein anerkannte Basis für weitere Verhandlungen schuf. Darüber hinaus bot die multilaterale Konferenzdiplomatie der Schweiz auch die Möglichkeit der Mitarbeit und der Mitsprache in den Ost-West-Beziehungen. In den Worten des schweizerischen Spitzendiplomaten Edouard Brunner zeigte die KSZE, „que la Suisse pouvait se profiler dans une négociation essentiellement politique, et qu'elle n'était pas seulement le nain politique et le géant économique et financier que l'on prétendait.“¹¹

⁸ Vgl. Peter Veleff, *Angriffsziel Schweiz? Das operativ-strategische Denken im Warschauer Vertrag mit Auswirkungen auf die neutralen Staaten Schweiz und Österreich*, Zürich 2007.

⁹ Michael Gehler, *Neutralität und Neutralisierung in der bipolaren Welt. Zusammenfassung und weiterführende Thesen*, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hgg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*, München 2005, S. 203–206, S. 203.

¹⁰ Robert Keohane, *Lilliputians' Dilemmas. Small States in International Politics. A Review Article*, in: *International Organization* 23 (1969), S. 291–310, S. 294.

¹¹ Edouard Brunner, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Genf 2001, S. 53.

Fragestellung

Der Verlauf der KSZE wurde wesentlich dadurch beeinflusst, daß es sich eben nicht um reine Block-zu-Block-Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten der NATO und des Warschauer Pakts handelte, sondern auch noch eine dritte „Gruppe“ von Staaten beteiligt war, unter denen die Schweiz eine führende Rolle einnahm, nämlich die neutralen und blockfreien Länder (N+N-Staaten).¹² Charakteristisch für die N+N-Staaten ist, daß sie sich erst im Verlauf und als Folge der KSZE als eigenständiger Machtfaktor in den multilateralen Verhandlungen herausbildeten und auch keinen mit den beiden Militärbündnissen vergleichbaren Block bildeten, sondern vielmehr eine heterogene Gruppe von zumeist Kleinstaaten darstellten, die themenbezogen und in unterschiedlicher Zusammensetzung kooperierten. Die N+N-Staaten agierten sowohl in der Rolle des Vermittlers zwischen West und Ost als auch als eigenständige Kraft zur Durchsetzung inhaltlicher Ziele. Insofern gewannen diese Länder im Rahmen der KSZE ein spezielles außenpolitisches Gewicht, das sich markant von ihren ansonsten vergleichsweise geringen Machtmitteln und Einflußmöglichkeiten in den internationalen Beziehungen unterschied. Dies galt im besonderen Maße auch für die Schweiz. Die Eidgenossenschaft gehörte in der KSZE „zur Spitzengruppe jener etwa zehn Staaten, die den [...] Gang der Konferenz bestimmen sollte.“¹³

Es stellt sich also die zentrale Frage, wie es dem neutralen Kleinstaat Schweiz gelang, den Verlauf der KSZE-Verhandlungen mitzubestimmen und hierdurch „eine beinahe weltpolitische Bedeutung“¹⁴ zu erlangen, die im deutlichen Gegensatz zu den objektiv geringen Machtmitteln des Landes stand. Im Rahmen des Buches ist zu untersuchen, welche Interessen die Schweiz im Rahmen der KSZE verfolgte, welche Rolle die Schweiz innerhalb der Gruppe der N+N-Staaten spielte, wie die schweizerische Delegation die Vermittlertätigkeit zwischen den Blöcken gestaltete und wie das Verhalten der Schweiz von anderen Teilnehmerstaaten bewertet wurde.

Aufgrund des Kollegialprinzips des Schweizer Bundesrats¹⁵ und der Regierungsbeteiligung aller relevanten politischen Kräfte¹⁶ ist es nicht möglich, den

¹² Michael Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß, Baden-Baden 1990, S. 11f.; die anderen wichtigen N+N-Staaten waren Finnland, Österreich, Schweden und Jugoslawien; die Mikrostaaten Zypern, Malta, San Marino und Liechtenstein spielten zumeist nur eine untergeordnete Rolle.

¹³ Hans-Jörg Renk, Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1972–1975, Bern 1996, S. 53.

¹⁴ Klaus Hildebrand, Sonderfall der Geschichte. Rezension zu Paul Widmer, Schweizer Außenpolitik und Diplomatie, in: FAZ vom 10. 10. 2003.

¹⁵ Vgl. Urs Altermatt, Schweizer Regierung: Sieben Bundesräte und kein Ministerpräsident, in: Karl Dietrich Bracher/Paul Mikat/Konrad Reppen u. a. (Hgg.), Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, Berlin 1992, S. 237–251.

¹⁶ Zur politischen Verfaßtheit der Eidgenossenschaft vgl. Wolf Linder, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 2. Auflage, Bern 2005.

Untersuchungszeitraum entlang der Amtszeiten von Regierungschefs oder von Koalitionsregierungen festzulegen. Deshalb soll der Verlauf des KSZE-Prozesses den Rahmen der Untersuchung vorgeben. Sie erstreckt sich vom Beginn der multilateralen Vorgespräche im November 1972 in Dipoli über die Verhandlungen in Genf mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1975 in Helsinki und dem ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad (1977/78) bis zum Abschluß des zweiten Folgetreffens in Madrid im September 1983.

Sowohl die verstärkte Multilateralisierung der internationalen Beziehungen seit den siebziger Jahren als auch die politische Besonderheit der Eidgenossenschaft in Europa sprechen für eine breitere Betrachtungsweise der schweizerischen Rolle in der KSZE. Multilaterale Konferenzdiplomatie mit insgesamt 35 Teilnehmerländern erfordert den Blick auf das Verhalten der anderen Delegationen, insbesondere auf das der Großmächte. Die diplomatischen Vorgänge sollen daher jeweils eingebettet werden in die weltpolitischen Entwicklungen und in den Gesamtverlauf der KSZE. Es ist darüber hinaus auch die Bedeutung des KSZE-Prozesses für die Entwicklung der Staatenwelt insgesamt zu untersuchen, denn „[i]nternationale Geschichte vollzieht sich in Staatensystemen.“¹⁷ Die Staatenwelt war im Untersuchungszeitraum allgemein vom Kalten Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion sowie ihren jeweiligen Verbündeten und speziell vom Aufstieg und Niedergang der Détente-Politik gekennzeichnet. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1975 in Helsinki, die eigentlich die Grundlage für mehr Sicherheit und für eine bessere Zusammenarbeit in Europa darstellen sollte, markierte in Wirklichkeit einen Wendepunkt der Entspannung.¹⁸ Gleichzeitig zeigte sich, daß die KSZE-Schlußakte Auswirkungen auf die Dissidentenbewegungen in Osteuropa hatte, die sich nun auf das Dokument berufen konnten.¹⁹ Die KSZE wurde zu einem dynamischen Prozeß. Im Vorfeld der Belgrader Folgekonferenz kam der Chefredakteur der Neuen Zürcher Zeitung, Fred Luchsinger, in seinem Leitartikel vom 18. Juni 1977 zu der Einschätzung, daß die Schlußakte nicht wie erwartet zu einer Stärkung des Ostblocks geführt habe, sondern „ein politisches Potential ganz anderer Art und in ganz anderer Richtung entfaltete und zur peinlichen Verlegenheit für diverse Regierungen Osteuropas wurde.“²⁰ Diese Arbeit versteht sich somit auch als eine Untersuchung zur Geschichte des Kalten Krieges in der Détente-Ära der siebziger Jahre.

¹⁷ Anselm Doering-Manteuffel, Internationale Geschichte als Systemgeschichte. Strukturen und Handlungsmuster im europäischen Staatensystem des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hgg.), Internationale Geschichte. Themen, Ergebnisse, Aussichten, München 2000, S. 93-115, S. 93.

¹⁸ Andréani, The place of the CSCE-Process in the evolution of the East-West Relations in the seventies, in: Carla Meneguzzi Rostagni (Hg.), The Helsinki Process. A Historical Reappraisal, Padua 2005, S. 79-86, S. 80.

¹⁹ Vgl. Daniel Thomas, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton 2001.

²⁰ Fred Luchsinger, Realitäten und Illusionen. NZZ-Leitartikel zur internationalen Politik 1963-1983, Zürich 1983, Helsinki – vorher und nachher, 18. Juni 1977, S. 295.

Quellenlage und Forschungsstand

Die relevanten Akten des Schweizerischen Außendepartements (EPD/EDA) zur KSZE-Politik befinden sich im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern (BAR). Aufgrund einer Sondergenehmigung konnten bereits vor Ablauf der dreißigjährigen Sperrfrist die relevanten Dokumente bis zum Ende des Madrider KSZE-Folgetreffens im September 1983 eingesehen werden. Darüber hinaus sind im Bundesarchiv auch die Handakten der Außenminister Pierre Graber und Pierre Aubert sowie des Rechtsberaters Rudolf Bindschedler verfügbar. Im Archiv für Zeitgeschichte (AfZ) der ETH Zürich befindet sich unter anderem der Nachlaß von Staatssekretär Albert Weitnauer. Herr Dr. Hans-Jörg Renk, der der schweizerischen KSZE-Delegation in Dipoli, Genf, Belgrad und Madrid (bis 1981) angehörte, stellte mir seine persönlichen Notizen zur Verfügung. Da keine offiziellen Sitzungsprotokolle der KSZE-Verhandlungen angefertigt wurden, bilden diese Aufzeichnungen eine wichtige Ergänzung zu den diplomatischen Quellen.

Zur Bewertung der KSZE-Politik der Schweiz durch die Bundesrepublik Deutschland und die DDR wurden Recherchen im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes in Berlin sowie in der Außenstelle Berlin-Lichterfelde des Bundesarchivs durchgeführt. Auch einige Dokumente aus dem Archiv des französischen Außenministeriums (Quai d'Orsay) konnten herangezogen werden. Die im Archiv der OSZE in Prag vorhandenen Dokumente – hierbei handelt es sich vor allem um die eingebrachten Vorschläge der Delegationen – sind größtenteils noch gesperrt und konnten daher nicht berücksichtigt werden.

Über die Quellenrecherchen hinaus wurden in mündlicher und schriftlicher Form Zeitzeugengespräche mit ehemaligen, an der KSZE beteiligten Diplomaten aus westlichen, östlichen und neutralen Teilnehmerstaaten geführt.²¹ Schon früh sind einige gedruckte Quellensammlungen mit Dokumenten und Reden zur Entstehung der KSZE erschienen, darin sind aber jeweils nur einige wenige Beiträge aus der Perspektive der Schweiz enthalten.²² Die Zeitschrift „Europa-Archiv“ hat in ihrer Schriftenreihe drei Bände mit Aufsätzen und Dokumenten zum KSZE-Prozeß veröffentlicht.²³

Die Aktenedition „Diplomatische Dokumente der Schweiz“ (DDS) umfaßt bisher erst den Zeitraum bis zum Jahre 1966, kann im Rahmen dieser Arbeit jedoch

²¹ Es handelt sich dabei um Diplomaten aus folgenden KSZE-Teilnehmerländern: Schweiz, Frankreich, Österreich, Bundesrepublik Deutschland, DDR und Finnland.

²² Friedrich-Karl-Schramm/Wolfram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hgg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt/Main 1972; Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hgg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Analyse und Dokumente, 2 Bd., Köln 1973/1978.

²³ Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hgg.), KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976; Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hgg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Spannungsprozesses in Europa. Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978; Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hgg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984.

zur Einführung in die schweizerische Außenpolitik der Nachkriegszeit genutzt werden.²⁴ Die Akteneditionen „Documents on British Policy Overseas“²⁵ (DBPO) und die „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“ (AAPD) enthalten punktuelle Hinweise auf die Rolle der Schweiz im KSZE-Prozeß und geben darüber hinaus Einblick in das Handeln von zwei westlichen Teilnehmerstaaten.²⁶

Einige schweizerische Entscheidungsträger haben zudem Erinnerungen veröffentlicht, so der spätere Staatssekretär im Auswärtigen Departement, Edouard Brunner.²⁷ Darüber hinaus gab Brunner im Rahmen einer Vortragsveranstaltung des „Institut universitaire de hautes études internationales“ in Genf im Jahre 2003 ein längeres Interview zur Geschichte der KSZE.²⁸ Eine Darstellung der KSZE-Verhandlungen bis zur Unterzeichnung der Schlußakte aus der Perspektive eines Schweizer Diplomaten wurde von Hans-Jörg Renk verfaßt.²⁹ Die Erinnerungen von Staatssekretär Albert Weitnauer vermitteln einen Eindruck von den internen Debatten über den Neutralitätspolitischen Kurs der Schweiz bis Anfang der achtziger Jahre.³⁰ Die Rolle der N+N-Staaten im KSZE-Prozeß hat Michael Zielinski aus politikwissenschaftlicher Sicht untersucht.³¹ Hierauf aufbauend hat Thomas Fischer eine historiographische Studie zur Entstehung der N+N-Gruppe und ihrem Agieren bis zur Konferenz von Helsinki 1975 verfaßt.³² Zur Geschichte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) existieren einige Gesamtdarstellungen, die allerdings noch nicht auf Basis unveröffentlichten Quellenmaterials entstanden sind.³³ Die historische Forschung hat sich erst in

²⁴ Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS) Bd 16 (1945–1947), Zürich 1997; DDS Bd. 17 (1947–1949), Zürich 1999; DDS Bd. 18 (1949–1952), Zürich 2001; DDS Bd. 19 (1952–1955), Zürich 2003; DDS Bd. 20 (1955–1958), Zürich 2004; DDS Bd. 21 (1958–1961), Zürich 2007; DDS Bd. 22 (1961–1963), Zürich 2009.; DDS Bd. 23 (1964–1966), Zürich 2011.

²⁵ Documents on British Policy Overseas (DBPO), Series III/Vol. II: The Conference on Security and Cooperation in Europe, London 1997.

²⁶ Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1972, München 2003; AAPD 1973, München 2004; AAPD 1975, München 2006; AAPD 1976, München 2007; AAPD 1977, München 2008; AAPD 1978, München 2009.

²⁷ Edouard Brunner, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Genf 2001.

²⁸ Institut universitaire de hautes études internationales Genève (Hg.), *Le rôle de la Suisse à la CSCE. Témoignage de l'Ambassadeur Edouard Brunner*. Recueilli par le Professeur Victor-Yves Ghebali, Genf 2003.

²⁹ Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der Schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1972–1975*, Bern 1996.

³⁰ Albert Weitnauer, *Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des Schweizerischen Staates*, Zürich/München 1981.

³¹ Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß*, Baden-Baden 1990.

³² Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009; eine weitere Untersuchung Fischers zu Rolle der N+N-Staaten ist in Vorbereitung.

³³ Victor-Yves Ghébal, *La diplomatie de la détente. La CSCE d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*, Brüssel 1989; Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt/Main 1999; Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähl-*

den letzten Jahren in mehreren Sammel- und Tagungsbänden dem Thema zu nähern begonnen.³⁴ Im Rahmen eines Forschungsprojekts des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin entstehen zur Zeit mehrere Arbeiten zur Geschichte des KSZE-Prozesses.³⁵

Die KSZE-Politik der Schweiz ist in zwei Arbeiten näher untersucht worden. Christoph Breitenmoser behandelt in seiner Darstellung der Jahre 1969 bis 1975 die internen Diskussionen und Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung.³⁶ Die im Jahr 2004 erschienene Dissertation von Thomas Fischer schließt demgegenüber auch die Teilnahme der Schweiz an den Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid mit ein. Bei ihm steht jedoch die Frage im Vordergrund, „weshalb die vom Bundesrat seit den 1970er Jahren angestrebte außenpolitische Öffnung des Landes in Form der verstärkten multilateralen Zusammenarbeit ausblieb.“³⁷ Auch Fischer beschäftigt sich also primär mit den Analysen und Debatten innerhalb der schweizerischen Diplomatie und Politik. Georg Kreis weist in seiner Rezension darauf hin, „dass die Studie wegen [...] der Beschränkung auf schweizerische Quellen kaum akzentuierte Rollenerwartungen der Aussenwelt aufzeigen kann und einmal mehr die helvetische Selbstverständigung dominiert.“³⁸ Deshalb soll der Akzent der vorliegenden Arbeit stärker auf der Untersuchung der außenpolitischen Rolle der Schweiz als Vermittler zwischen Ost und West und als diplomatischer Akteur mit eigenen Interessen liegen und außerdem den Blick ausländischer Regierungen auf die KSZE-Politik der Eidgenossenschaft miteinschließen. Die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Untersuchung zu

mung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992. Eine geschichtswissenschaftliche Überblicksdarstellung oder Einführung in die Thematik fehlt jedoch bislang.

³⁴ Elisabeth du Réau/Christine Manigand (Hgg.), *Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris 2005; Carla Meneguzzi Rostagni (Hg.), *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, Padua 2005; Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hgg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited 1965-1975*, London/New York 2008; Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hgg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York/Oxford 2008.

³⁵ Im Rahmen eines Forschungsprojekts am Münchner Institut für Zeitgeschichte entstehen derzeit mehrere Arbeiten zur Diplomatiegeschichte des KSZE-Folgeprozesses; Matthias Peter, *Von Helsinki nach Madrid. Die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland 1975-1980*; Benjamin Gilde, *Österreich und die „humanitäre Dimension“ des KSZE-Prozesses 1969-1983*; Veronika Heyde, *Die französische Politik im Rahmen der KSZE in den 70er Jahren. Entspannung, Sicherheitsordnung, Menschenrechte und nationale Unabhängigkeit*; darüber hinaus wird in einigen Arbeiten die Wirkungsgeschichte der KSZE in Osteuropa untersucht [http://www.ifz-muenchen.de/der_ksze_prozess0.html?&L=56904; letzter Zugriff am 28. 8. 2012]; der Pilotband des KSZE-Projekts zur DDR ist bereits erschienen; vgl. Anja Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess 1972-1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung*, München 2012 (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte 91).

³⁶ Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 40).

³⁷ Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969-1986*, Zürich 2004, S. 18.

³⁸ Georg Kreis, *Aufbruch ohne Ankunft. Die schweizerische KSZE- und UNO-Politik 1969-1986*. Rezension zu Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität*, in: NZZ vom 25. 06. 2005.

den diplomatiegeschichtlichen Aspekten der schweizerischen KSZE-Politik ergibt sich noch aus einem weiteren Grund. Zwar ist es richtig, daß in einem kleinen Land wie der Schweiz – insbesondere vor dem Hintergrund der direkten Demokratie – „die Aussenpolitik der Innenpolitik völlig untergeordnet“³⁹ ist und in der Forschung daher vorrangig die innenpolitischen Entscheidungsprozesse Beachtung finden. Allerdings wird in neueren Untersuchungen verstärkt auf eine Diskrepanz „zwischen Neutralitätsrhetorik und Neutralitätspraxis“⁴⁰ in der schweizerischen Außenpolitik hingewiesen. Die politischen Entscheidungsträger stellten – gerade wegen der hohen Akzeptanz der Neutralität in der Bevölkerung – die Neutralitätspolitik im Kalten Krieg in der Öffentlichkeit nicht wahrheitsgemäß dar. Gegenüber der Bevölkerung wurde das strikte Festhalten an der Neutralität „als rhetorisches Verneblungsinstrument eingesetzt“⁴¹, in der Realität wurde die Neutralitätspolitik jedoch flexibel gehandhabt. Diese Beobachtung läßt sich auch im Zusammenhang mit der KSZE feststellen. So weist Thomas Fischer darauf hin, daß die aktive Rolle der Schweiz in Menschenrechtsfragen bei der Folgekonferenz in Madrid gegenüber der schweizerischen Öffentlichkeit heruntergespielt und die KSZE-Politik statt dessen als Kontinuität der traditionellen Neutralitätspolitik präsentiert wurde.⁴² Insbesondere vor diesem Hintergrund ist eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung zur Rolle der Schweiz in der KSZE als Beitrag zur „International History“⁴³ erforderlich, die die nationalen helvetischen Debatten zwar miteinschließt, aber noch darüber hinausgeht.

Die Betonung der innenpolitischen Aspekte hat auch dazu geführt, daß in der Forschung weniger die Bedeutung der schweizerischen Diplomatie für den Verlauf des KSZE-Prozesses gewürdigt, sondern umgekehrt die Auswirkungen des KSZE-Engagements auf die helvetische Außenpolitik hervorgehoben werden. Aussagen wie die von Paul Widmer, die Schweiz habe „in der KSZE mitgeholfen, den demokratischen Wandel in Europa herbeizuführen“⁴⁴, sind die Ausnahme. Demgegenüber betont Christoph Breitenmoser „die Vehikelfunktion der KSZE zur Aktivierung der [schweizerischen] Außenpolitik.“⁴⁵ Nach Ansicht von Urs Altermatt bildete die „aktive Mitarbeit am KSZE-Prozess das herausragende Element der schweizerischen Außenpolitik in den siebziger Jahren.“⁴⁶

³⁹ Paul Widmer, *Schweizer Außenpolitik und Diplomatie. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*, Zürich 2003, S. 14.

⁴⁰ Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zürich 2005, S. 16.

⁴¹ Hans Ulrich Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948*, Zürich 1998, S. 201.

⁴² Fischer, *Grenzen der Neutralität*, S. 462.

⁴³ Herren, *International History*, S. 376f.

⁴⁴ Widmer, *Schweizer Außenpolitik*, S. 393.

⁴⁵ Breitenmoser, *Sicherheit für Europa*, S. 171.

⁴⁶ Urs Altermatt, *Geschichte der schweizerischen Außenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)*, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hgg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*, Bern 1992, S. 61–78, S. 72.

Erst in der jüngeren Forschung wird auch Kritik an der KSZE-Politik der Schweiz geäußert. Thomas Fischer hebt zwar ebenfalls hervor, daß das schweizerische Engagement in der KSZE entscheidenden Anteil an der Dynamisierung der Außenpolitik gehabt habe, die hieraus resultierenden Möglichkeiten, insbesondere im Hinblick auf den diskutierten Beitritt zur UNO, seien jedoch nicht genutzt worden.⁴⁷ In seiner Dissertation zur schweizerischen Menschenrechtspolitik der Jahre 1961 bis 1978 kommt Jon Fanzun zu dem Ergebnis, die helvetische Außenpolitik habe das Menschenrechtsthema in der Phase bis zur Unterzeichnung der Schlußakte kaum wahrgenommen und sich ihm erst allmählich zugewandt. Aber auch dann noch war die schweizerische Diplomatie, so Fanzun, weiterhin „um einen moderaten Tonfall bemüht und verzichtete auch im KSZE-Prozess auf die öffentliche Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen.“⁴⁸ Beiden Arbeiten ist gemeinsam, daß sie die Grenzen der schweizerischen Außenpolitik im Kalten Krieg betonen, und hierfür jeweils das Festhalten an der Neutralitätspolitik verantwortlich machen. So hätten es die Entscheidungsträger in Bern laut Fischer bis zum Ende des Ost-West-Konflikts nicht vermocht, sich aus dem „Gefängnis der Neutralität“ zu befreien und ein neues Rollenverständnis zu entwickeln.⁴⁹ Die Entwicklung einer aktiven Menschenrechtspolitik gestaltete sich gemäß Fanzun deshalb so schwierig, „weil durch diesen Prozeß das Souveränitäts- und Neutralitätsverständnis der Schweiz in Frage gestellt wurde.“⁵⁰ In dieser Arbeit wird im Sinne der obengenannten Leitfragen hingegen die These vertreten, daß die Schweiz gerade aufgrund des Festhaltens an der außenpolitischen Neutralität in der Lage war, im Rahmen des KSZE-Prozesses Einfluß auszuüben und eine wichtige diplomatische Rolle in den Verhandlungen zu übernehmen.

Aufbau

Zunächst sollen die Grundlinien der schweizerischen Außenpolitik von 1945 bis zum Beginn der Entspannungsperiode im Jahre 1969 dargestellt werden, da in diesem Zeitraum wichtige Weichenstellungen vorgenommen wurden, die sich auf die weitere Entwicklung auswirkten. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bedeutung der dauernden Neutralität als dem prägnantesten Merkmal der helvetischen Außenpolitik und die Reaktion der Schweiz auf die Herausbildung der bipolaren Weltordnung des Kalten Krieges. Die Kapitel zwei bis vier beleuchten den Weg der Schweiz von den multilateralen Vorgesprächen in Dipoli im November 1972 über die Genfer Verhandlungsphase bis hin zur Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki am 1. August 1975. Die Teilnahme der Schweiz an der KSZE-Folgekonferenz von Belgrad (Oktober 1977 bis März 1978) vollzog sich vor

⁴⁷ Fischer, Grenzen der Neutralität, S. 465.

⁴⁸ Fanzun, Grenzen der Solidarität, S. 308.

⁴⁹ Fischer, Grenzen der Neutralität, S. 458.

⁵⁰ Fanzun, Grenzen der Solidarität, S. 294.

dem Hintergrund zunehmender Spannungen zwischen den Blöcken. Dabei dominierte das vom amerikanischen Präsidenten Carter zur obersten Priorität erklärte Menschenrechtsthema die Agenda. Wie sich die Schweizer Diplomatie auf die Konferenz vorbereitete und auf die veränderte weltpolitische Lage in Belgrad reagierte, wird in den Kapiteln fünf und sechs untersucht. Anschließend werden in Kapitel sieben die Auswirkungen des KSZE-Engagements auf die schweizerische Außenpolitik und die damit verbundene Diskussion innerhalb des Außendeptements über das Verhältnis von Menschenrechtspolitik und Neutralität dargestellt. Die nachfolgenden Kapitel acht bis zehn behandeln die Rolle der Schweiz auf der im November 1980 eröffneten KSZE-Folgekonferenz in Madrid bis zur Unterbrechung der Konferenz, während der Konferenzpause und nach Wiederaufnahme der Verhandlungen bis zu ihrem Abschluß im September 1983. Vor dem Hintergrund des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan und des NATO-Doppelbeschlusses verliefen die Verhandlungen sehr kontrovers. Nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 wurde die Konferenz im März 1982 zudem für acht Monate unterbrochen. Abschließend wird eine Einordnung der Rolle Berns in der KSZE in die schweizerische Außen- und Neutralitätspolitik sowie eine Bewertung der KSZE-Politik der Eidgenossenschaft von Dipoli bis Madrid vorgenommen. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung des KSZE-Prozesses insgesamt für die Entwicklung des Ost-West-Konflikts in Europa Erwähnung finden.

Mit Klaus Hildebrand gesprochen, geht es in dieser Darstellung zur internationalen Geschichte im Kontrast zur aktuellen historiographischen Tendenz, „Geschichte als ein vornehmlich subjektiv verstandenes Ensemble aus Sinneswahrnehmungen und Deutungsmustern, Symbolen und Repräsentationen, sozialer Praxis und Ritualen zu verstehen, [...] darum, Sachverhalte zu konstruieren und Entscheidungslagen zu analysieren, also festzustellen, wie es eigentlich gewesen ist und warum es so gewesen ist.“⁵¹

⁵¹ Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich, Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler*, München 2008, Vorwort zur Studienausgabe.

1. Grundlinien schweizerischer Außenpolitik im Kalten Krieg

1.1 Die Bedeutung der Neutralität für die Außenpolitik der Schweiz

Bis heute ist die Schweiz der Inbegriff eines neutralen Staates.¹ Die Herausbildung der Neutralität zum dominanten Prinzip der Außenpolitik vollzog sich als Entwicklungsprozeß über einen längeren Zeitraum.² Der Zürcher Professor Paul Schweizer kam im Jahr 1895 am Schluß seiner Untersuchung zur Geschichte der schweizerischen Neutralität zu der idealisierenden Feststellung, diese habe sich „durch eine vierhundertjährige Geschichte bewährt und dabei zu immer größerer Vollkommenheit entwickelt.“³ Traditionelle Erklärungsmuster zur Entstehung der Neutralität der Schweiz gehen zurück bis zum Ausgang des Mittelalters, als die Eidgenossen in der Schlacht von Marignano im Jahr 1515 eine schwere Niederlage gegen französische Truppen erlitten. Die diesem Ereignis nachfolgende außenpolitische Zurückhaltung der Schweiz wurde 1674 durch die Tagsatzung – einer regelmäßigen Zusammenkunft von Abgesandten aller Kantone – erstmals als Beschluß schriftlich fixiert.⁴ Mit Blick auf die politische und konfessionelle Heterogenität der Eidgenossenschaft sieht Edgar Bonjour hingegen nicht die äußeren Gegebenheiten, sondern innenpolitische Faktoren als entscheidend an: „Um des gliedstaatlichen Charakters willen haben die Eidgenossen auf kräftige Außenpolitik verzichtet und sich der Staatsmaxime der Neutralität genähert.“⁵

Die neuere Forschung hat sich mit Blick auf die Entstehung der Neutralität vom Zeitpunkt des 16. Jahrhunderts und von Marignano als „eine[r] erfundene[n] Tradition“⁶ gelöst und betont andere Faktoren. So hätten die Herausbildung der modernen Staatenwelt und die Entwicklung des Völkerrechts in der Frühen Neuzeit der Neutralität zum Durchbruch verholfen.⁷ Im Mittelpunkt des neuen Denkens stand die Staatsraison auf Grundlage der Souveränität. Eine weitere wichtige Entwicklung war die Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die europäischen Großmächte infolge der Neuordnung des Kontinents nach den napo-

¹ Widmer, Sonderfall, S. 10.

² Vgl. Alois Riklin, Neutralität am Ende? 500 Jahre Neutralität der Schweiz, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 125 (2006), S. 583–598.

³ Paul Schweizer, Geschichte der schweizerischen Neutralität, Frauenfeld 1895, S. 1030.

⁴ Alois Riklin, Die Neutralität der Schweiz, in: Ders./Hans Haug/Raymond Probst (Hgg.), Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern 1992, S. 191–209, S. 192.

⁵ Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität Bd. 1, S. 22.

⁶ Thomas Maissen, Wie die Eidgenossen ihre Neutralität entdeckten. Frühneuzeitliche Anpassungen an eine veränderte Staatenwelt, in: Georg Kreis (Hg.), Die Schweizer Neutralität. Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?, Zürich 2007, S. 51–65, S. 62.

⁷ Ders., Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006, S. 209.

leonischen Kriegen. Die von den Regierungen Österreichs, Frankreichs, Großbritanniens, Rußlands und Preußens am 20. November 1815 unterzeichnete Akte von Paris beinhaltete „une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse.“⁸ Darüber hinaus erklärten die Großmächte, „que la neutralité et l’inviolabilité de la Suisse sont dans les vrais intérêts de la politique de l’Europe entière.“ Dieser Schritt bedeutete „einen Wendepunkt in der Geschichte der Schweiz“⁹ Sie verfügte nun über einen festen Platz in der europäischen Staatenwelt und konnte ihre Neutralität als souveränes Recht wahrnehmen. Gleichzeitig wurde ihre Souveränität jedoch de facto eingeschränkt, denn die Erklärung der europäischen Mächte stellte umgekehrt auch ein Verbot zum Abschluß von Bündnisverträgen mit einem anderen Land dar.¹⁰

Mitte des 19. Jahrhunderts kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen der Schweiz und Preußen um das Gebiet Neuenburg. Es war dies „der schwerste außenpolitische Konflikt, den der schweizerische Bundesstaat je zu bestehen hatte.“¹¹ Seit dem Wiener Kongreß war Neuenburg sowohl ein Fürstentum der Hohenzollern als auch Teil des schweizerischen Staatsgebildes. Mit der Errichtung des schweizerischen Bundesstaates infolge des Sonderbundkrieges von 1847/48 wurde auch das Neuenburger Gebiet Teil einer demokratischen Republik. Der preußische König Friedrich Wilhelm IV. hielt seine Besitzansprüche hingegen aufrecht. Anfang September 1856 kam es in Neuenburg zu einem Aufstand preußenfreundlicher Royalisten, der jedoch niedergeschlagen wurde. Friedrich Wilhelm IV. forderte die Freilassung seiner gefangenen Anhänger und wollte seine historischen Besitzrechte wiederhergestellt sehen. Der Konflikt zwischen Preußen und der Schweiz eskalierte bis an den Rand eines Krieges, bevor auf einer Konferenz in Paris im Frühjahr 1857 unter englischer und französischer Vermittlung ein Kompromiß zustande kam. Der Preußenkönig mußte auf seine Besitzansprüche verzichten, im Gegenzug wurden die Gefangenen amnestiert und konnten die Schweiz verlassen. Auch nach der Reichsgründung blieb das Verhältnis zwischen Bern und Berlin problembelastet. Der Höhepunkt der Spannungen war das Jahr 1889, als die Verhaftung des deutschen Geheimpolizisten August Wohlgenuth in der Schweiz sich zu einem diplomatischen Zwischenfall der europäischen Politik ausweitete.¹² Dem Deutschen Reich war die Eidgenossenschaft als Zufluchtsort für politische Oppositionelle ein Dorn im Auge. Nach Ansicht Bismarcks unterstützte die Schweiz hierdurch die Revolution und untergrub seinen Kampf gegen die Sozialdemokratie.¹³ In dem zunehmenden Rechtfertigungsdruck der republikanischen Schweiz gegenüber den Entscheidungsträgern in Berlin, Wien und

⁸ Zit. nach Schweizer, Neutralität, S. 593ff.

⁹ Daniel Frei, Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre außenpolitisches Denken in der Schweiz, Frauenfeld 1967, S. 9.

¹⁰ Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität Bd. 1, S. 221.

¹¹ Ders., Der Neuenburger Konflikt 1856/57. Untersuchungen und Dokumente, Basel 1957, S. 7.

¹² Vgl. Hans-Jörg Renk, Bismarcks Konflikt mit der Schweiz. Der Wohlgenuth-Handel von 1889. Vorgeschichte, Hintergründe und Folgen, Basel 1972.

¹³ Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität Bd. 2, S. 464f.

St. Petersburg in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sieht der Historiker Andreas Suter die Ursache dafür, daß „die Behauptung einer bis zu Beginn der Frühen Neuzeit zurückreichenden Tradition der Schweiz als neutrales Land entstand. Sie war im Kern eine Antwort auf die schwerwiegende außenpolitische Krise und Bedrohung durch die europäischen Monarchien.“¹⁴

Eine besondere Phase der schweizerischen Außenpolitik im 20. Jahrhundert war die Zwischenkriegszeit.¹⁵ Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges ging die Schweiz von der vollständigen, „integralen Neutralität“ zum Prinzip der „differenziellen Neutralität“ über. Sie trat unter dem Vorbehalt des Fortbestands der militärischen Neutralität dem neugegründeten Völkerbund bei, erklärte sich jedoch zur Mitwirkung an Wirtschaftssanktionen bereit.¹⁶ Infolge der gegen Italien wegen des Abessinienkrieges verhängten Sanktionen kehrte die Schweiz im Jahr 1938 kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges jedoch bereits wieder zum Status quo ante zurück.¹⁷ Vor dem Hintergrund der auswärtigen Bedrohung kam es während des Zweiten Weltkrieges in der Schweiz „zu einer gewaltigen Überdehnung des Neutralitätsbegriffs.“¹⁸ In Verbindung mit dem Rechtfertigungsdruck der Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland führte dies in der Nachkriegszeit zu einer Dogmatisierung der Neutralität.

Der Begriff der Neutralität besitzt sowohl eine rechtliche als auch eine politische Dimension.¹⁹ Die Neutralitätspolitik umfaßt insbesondere das Instrument der „Guten Dienste“. Hierzu gehören Vermittlungsinitiativen zwischen Konfliktparteien sowie die Übernahme von Schutzmachtvertretungen beim Abbruch oder Nichtbestehen diplomatischer Beziehungen zwischen anderen Staaten. Das Neutralitätsrecht hingegen begründet im Fall eines Krieges anderer Staaten gegeneinander besondere Rechte und Pflichten für ein neutrales Land, die während der Zweiten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907 kodifiziert worden sind (Konvention V). Der Schlüsselsatz lautet: „Das Territorium der neutralen Mächte ist unverletzlich.“²⁰ Die den neutralen Staaten auferlegten Pflichten beinhalteten unter anderem die Gleichbehandlung von Kriegsparteien sowie das Verbot von Waffenlieferungen an in Kriegshandlungen verwickelte Mächte.²¹

¹⁴ Andreas Suter, Neutralität. Prinzip, Praxis und Geschichtsbewußtsein, in: Manfred Hettling/Mario König/Jakob Tanner u. a. (Hgg.), Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt/Main 1998, S. 133–188, S. 166.

¹⁵ Vgl. Jean Claude Favez, Geschichte der schweizerischen Außenpolitik. De la Première Guerre mondiale à la Deuxième Guerre mondiale (1914–1945), in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hgg.), Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern u. a. 1992, S. 41–59.

¹⁶ Tobias Kaestli, Selbstbezogenheit und Offenheit. Die Schweiz in der Welt des 20. Jahrhunderts. Zur politischen Geschichte eines neutralen Kleinstaats, Zürich 2005, S. 120f.

¹⁷ Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität Bd. 3, S. 275f.

¹⁸ Georg Kreis, Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943, Bern u. a. 2004, S. 29.

¹⁹ Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 29f.

²⁰ Zit. nach Jost Dülffer, Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 in der internationalen Politik, Frankfurt/Main 1981, S. 302.

²¹ Matthias Herdegen, Völkerrecht, 2. Auflage, München 2002, S. 362.

Im Fall der Eidgenossenschaft bedeutet Neutralität mehr als nur das temporäre Abseitsstehen im Falle eines konkreten militärischen Konflikts zwischen zwei Mächten oder Bündnissen. Die Schweiz verfolgt eine Politik der dauernden und bewaffneten Neutralität²². Das außenpolitische Verhalten der Schweiz ist also nicht abhängig von einer konkreten Allianzbildung oder Konfliktsituation. Die „dauernde Neutralität“ bezeichnet spätestens seit 1815 den Status der Schweiz im europäischen Staatensystem und wird sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten praktiziert. Für die Nachbarländer und Großmächte bringt dies einerseits Verlässlichkeit, bedeutet für die Schweiz gleichzeitig aber auch Distanz aufgrund nicht vorhandener Bündnisperspektiven. Ein neutraler Staat ist an sich militärisch wenig gefährdet, da er selbst keine aggressiven Absichten verfolgt und auch keiner Allianz angehört. Allerdings gilt dies nur solange, wie die Neutralität von den anderen Staaten akzeptiert und respektiert wird. Diese schmerzliche Erfahrung mußte die Schweiz in den revolutionären Wirren der Jahre 1797/98 beim Einmarsch napoleonischer Truppen machen.²³ Das prägnanteste Beispiel einer Neutralitätsverletzung stellt wohl der Angriff des Deutschen Reiches auf Belgien im Jahre 1914 dar, dessen Neutralität aus rein militärstrategischen Gründen – Realisierung des Schlieffen-Plans zur Niederringung Frankreichs – nicht respektiert wurde.²⁴ Der potentiellen militärischen Gefährdung waren sich die Entscheidungsträger des neuen schweizerischen Bundesstaates seit seiner Gründung im Jahr 1848 bewußt und haben deshalb der Unterhaltung eigener militärischer Kräfte nicht nur in Kriegszeiten immer eine große Bedeutung beigemessen. In diesem Sinne äußerte der damalige Verteidigungsminister Rudolf Gnägi noch im Jahr 1973: „Aus Gründen des Neutralitätsrechts ist der neutrale Staat der letzte, der seine militärische Bereitschaft aufgeben darf.“²⁵

Der Status der Neutralität verweist immer auf eine Alternative zum bestehenden Status quo. In Kriegszeiten zeigt die Neutralität optimistisch die Alternative eines friedlichen Zusammenlebens auf, in Friedenszeiten verweist sie pessimistisch auf die potentielle Gefahr eines Krieges.²⁶ In der Geschichte der Eidgenossenschaft diente die Wahrung der Neutralität wie bereits angedeutet auch dem Ziel, Konflikte innerhalb der Schweiz zu vermeiden, die das heterogene Staatsgebilde hätten gefährden können. Im Zeitalter der Konfessionskriege ging es um die Vermeidung von Spannungen zwischen Protestanten und Katholiken, bezogen auf die europäische Machtpolitik galt es, Ausgleich zwischen den Befürwortern einer Anlehnung an Frankreich, beziehungsweise Österreich zu schaffen. Im Ersten Weltkrieg dann stellte die Parteinahme des deutschsprachigen und des französischsprachigen Landesteils für ihren jeweiligen Kulturraum die neu-

²² Riklin, Neutralität der Schweiz, S. 197.

²³ Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität Bd. 1, S. 144f.

²⁴ Hildebrand, Das vergangene Reich, S. 314.

²⁵ Zit. nach Renk, Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 53.

²⁶ Widmer, Sonderfall, S. 138.

trale Schweiz vor eine „mentale Zerreißprobe, die das Land nur mit Mühe bestand.“²⁷

Stärker als von den Bestimmungen des Völkerrechts wird die Bedeutung der Neutralität von den politischen Gegebenheiten einer Zeitepoche und den internationalen Rahmenbedingungen bestimmt. Im Europa der Großmächte war nach 1815 ein unparteiischer Kleinstaat wie die Schweiz gefragt, der als ruhender Pol und später auch als Verhandlungsort und Sitz früher internationaler Organisationen im Bereich Post- und Telegraphie dienen konnte, was „ihr internationales Ansehen zweifellos erhöht“²⁸ hat. Mit ihrer Neutralität trug die Schweiz im 19. Jahrhundert somit zur „auf dem Gleichgewicht der Mchte beruhende[n] Stabilität“²⁹ des Wiener Systems bei. Am Ende des Zweiten Weltkrieges stellte sich die Situation der Eidgenossenschaft hingegen vollkommen anders dar. Der politische Status der Neutralität war geblieben, doch ihre Bewertung durch die Siegermächte war sehr negativ.

1.2 Die Überwindung der außenpolitischen Isolation

Auf den ersten Blick bedeutete das Jahr 1945 für die Schweiz im Vergleich zu den meisten anderen Ländern Europas keine historische Zäsur.³⁰ Sie war nicht am militärischen Geschehen beteiligt gewesen, die Erfahrung einer fremden Besatzung war ihr erspart geblieben, und im politischen System und seinen Institutionen herrschte Kontinuität. Dennoch ist dieser Befund zumindest mit Blick auf die Außenpolitik einzuschränken. Die Schweiz sah sich nämlich mit zwei großen Herausforderungen konfrontiert. Erstens hatte die helvetische Diplomatie bisher konstant im Schatten der Hegemonie- beziehungsweise Gleichgewichtsbestrebungen der europäischen Großmächte agiert.³¹ Der Zweite Weltkrieg brachte jedoch den endgültigen Zusammenbruch des traditionellen europäischen Staatensystems, „au milieu duquel la Suisse avait toujours conçu sa place comme Etat-charnière neutre.“³² Insofern stellte sich für die Schweiz die Frage nach dem zukünftigen Handlungsrahmen helvetischer Diplomatie in der internationalen Politik. Außenminister Petitpierre formulierte diese Veränderung der Staatenwelt aus Sicht der Schweiz gegenüber seinen Bundesratskollegen im März 1948 folgendermaßen: „L’équilibre européen est aujourd’hui rompu pour longtemps peut-être. La Suisse n’est plus située entre trois ou quatre Grandes Puissances qui

²⁷ Max Mittler, *Der Weg zum Ersten Weltkrieg. Wie neutral war die Schweiz? Kleinstaat und europäischer Imperialismus*, Zürich 2003, S. 899.

²⁸ Bonjour, *Geschichte der schweizerischen Neutralität* Bd. 2, S. 519.

²⁹ Henry Kissinger, *Das Gleichgewicht der Großmächte. Metternich, Castlereagh und die Neuordnung Europas 1812-1822*, Zürich 1986, S. 8.

³⁰ Fanzun, *Grenzen der Solidarität*, S. 55.

³¹ Vgl. Edgar Bonjour, *Europäisches Gleichgewicht und schweizerische Neutralität*, Basel 1946 (Basler Universitätsreden 20).

³² Herbert Lüthy, *La Suisse des deux après-guerres*, in: *Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft* 35 (1964), S. 63-75, S. 72.

avaient un intérêt réciproque à ce que le massif des Alpes ne fût pas dominé par l'une d'elles.³³

Zweitens hatte das internationale Ansehen der Schweiz stark gelitten. Es war auf einen „Tiefpunkt herabgesunken.“³⁴ Aus der Sicht der Siegermächte hatte sich die Schweiz durch ihr Abseitsstehen von der Anti-Hitler-Koalition und durch eine enge Wirtschaftskooperation mit dem nationalsozialistischen Deutschland kompromittiert.³⁵ Am Ende des Zweiten Weltkrieges „befand sich die Schweiz in einer gravierenden außenpolitischen Isolation.“³⁶

Besonders prekär war das Verhältnis zu den neuen Weltmächten USA und Sowjetunion. Aufgrund ihrer strukturellen Gemeinsamkeiten, dem demokratischen Regierungssystem und der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, war das bilaterale Verhältnis zwischen den „Schwesterrepubliken“ Schweiz und USA bis ins 20. Jahrhundert hinein weitgehend ungetrübt.³⁷ Dies änderte sich, als die USA als aufstrebende Weltmacht in den beiden Weltkriegen die dritte traditionelle Gemeinsamkeit, den Status der außenpolitischen Neutralität, aufgaben, um ihre eigenen Wertvorstellungen von Freiheit und Demokratie zu verteidigen und zu verbreiten, während die Schweiz an ihrer traditionellen Neutralitätspolitik festhielt. Aus diesen unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen heraus resultierte ein Grundkonflikt, der für die bilateralen Beziehungen beider Länder im Zweiten Weltkrieg und zu Beginn des Kalten Krieges charakteristisch sein sollte.³⁸ Bereits im März 1945 hatten die USA im sogenannten „Currie-Abkommen“ mit der Schweiz durchgesetzt, daß die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen mit dem „Dritten Reich“ weitgehend eingestellt wurden³⁹. Nach Kriegsende forderte die amerikanische Regierung von der Schweiz die Herausgabe deutscher Vermögenswerte. Um ihrer Forderung Nachdruck zu verleihen, blieben die schweizerischen Konten in den USA weiterhin eingefroren und auch die „schwarzen Listen“, durch die Schweizer Unternehmen vom Handel mit amerikanischen Firmen ausgeschlossen waren, wurden aufrechterhalten.⁴⁰ Zur Klärung dieser Fragen beschloß der Bundesrat am 8. März 1946, eine schweizerische Delegation zu Gesprächen mit den westlichen Alliierten in die USA zu entsenden.⁴¹ Nach zähen Verhandlungen wur-

³³ DDS Bd. 17, Nr. 61: Le Chef du Département Politique, M. Petitpierre, au Conseil Fédéral, 8./9. März 1948, S. 200.

³⁴ Edgar Bonjour, Schweizerische Neutralität. Kurzfassung der Geschichte in einem Band, Basel/Stuttgart 1978, S. 206.

³⁵ Vgl. hierzu den Schlußbericht („Bergier-Bericht“) der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg, Zürich 2002.

³⁶ Jakob Tanner, Grundlinien der schweizerischen Außenpolitik seit 1945, Bern 1993, S. 5.

³⁷ Catherine Schiemann, Neutralität in Krieg und Frieden. Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949, Chur 1991, S. 3.

³⁸ Jürg Martin Gabriel, Swiss Neutrality and the „American Century“. Two Conflicting Worldviews, Zürich 1998, S. 2.

³⁹ Jost, Politik und Wirtschaft im Krieg, S. 154.

⁴⁰ Walter Spahni, Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation. Untersucht anhand ihrer Außenhandelspolitik 1944–1947, Frauenfeld 1977, S. 63.

⁴¹ DDS Bd. 16, Nr. 67: Bundesrat. Protokoll der Sitzung vom 8. März 1946, S. 206ff.

de am 25. Mai 1946 das sogenannte „Washingtoner Abkommen“ geschlossen.⁴² Darin verpflichtete sich die Eidgenossenschaft zur Zahlung einer Summe von 250 Millionen Franken. Außerdem wurden die deutschen Konten liquidiert und zu 50 Prozent den Alliierten ausgehändigt. Im Gegenzug wurden die schweizerischen Konten in den USA freigegeben und der Handel mit schweizerischen Firmen wieder erlaubt.⁴³ Professor William Rappard, Mitglied der schweizerischen Delegation in Washington, beurteilte das Verhandlungsergebnis als „presque un miracle diplomatique“⁴⁴. In der Tat stellte das Washingtoner Abkommen einen wichtigen Schritt zur Überwindung der Isolation dar, denn es verschaffte „der Schweiz die notwendige Respektabilität, um in Europas Kabinetten, Kongressen und Märkten wieder auftreten zu können.“⁴⁵

Noch schwieriger gestaltete sich die Annäherung an Moskau, denn zur Sowjetunion bestanden seit dem Jahre 1918 keine diplomatischen Beziehungen mehr.⁴⁶ Wie die meisten anderen Länder waren die Beziehungen in den Wirren, die auf die Oktoberrevolution folgten, abgebrochen worden, als es in Rußland zu Enteignungen und Konfiszierungen von ausländischen Besitztümern gekommen war. Nach dem russischen Bürgerkrieg gab es auch in der Schweiz Überlegungen bezüglich einer Wiederannäherung, die jedoch durch ein tragisches Ereignis jäh unterbrochen wurden. Am 10. Mai 1923 wurde der sowjetische Diplomat Worowski, der sich anlässlich einer internationalen Meerengenkonferenz in Lausanne aufhielt, von einem aus der Sowjetunion heimgekehrten Schweizer erschossen.⁴⁷ Dieses Attentat hat in der Folge „das Verhältnis zwischen beiden Ländern außerordentlich belastet und letztlich die Annäherung der Beziehungen unmöglich gemacht.“⁴⁸ Die Sowjetunion machte die Schweiz für den Vorfall verantwortlich, diese wies die Anschuldigungen von sich. Die Situation eskalierte soweit, daß es im Jahre 1923 zu einer Handelsblockade zwischen beiden Ländern kam. Die Sowjetunion begann nun, über das Ausland Druck auf die Schweiz auszuüben. Sie nahm die Haltung ein, daß sie keine diplomatischen Vertreter zu internationalen Konferenzen entsenden werde, falls diese in der Schweiz stattfänden und auch keine Beobachter zum Völkerbund nach Genf abordnen werde.⁴⁹ Damit traf die Sowjetunion die Schweiz an einem empfindlichen Punkt, denn die Rolle des

⁴² Daniel Frei, Das Washingtoner Abkommen von 1946. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Außenpolitik zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Kalten Krieg, in: SZG 19 (1969), S. 567–619, S. 601f.

⁴³ Urs Allematt, Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart, S. 62.

⁴⁴ DDS Bd. 16, Nr. 75: Le Professeur W. E. Rappard au Chef du Département politique, M. Petitpierre, 27. Mai 1946, S. 233.

⁴⁵ Jost, Politik und Wirtschaft im Krieg, S. 185.

⁴⁶ Alfred Zehnder, Die außenpolitische Lage der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkrieges, in: Louis-Edouard Roulet (Hg.), Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), Neuchâtel 1980, S. 13–32, S. 18.

⁴⁷ Dietrich Dreyer, Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917, Zürich 1989, S. 92.

⁴⁸ Walther Hofer, Der Abbruch der Beziehungen mit dem revolutionären Rußland 1917–1927, in: SZG 43 (1993), S. 223–240, S. 233.

⁴⁹ Ebd. S. 235.

Gastgebers internationaler Konferenzen und als Sitzland des Völkerbundes stellte einen Kern der helvetischen Außenpolitik dar. Länder wie Deutschland und Frankreich, die jeweils ein Interesse an der Reintegration Rußlands in die internationale Politik hatten, begannen nun, Druck auf die Schweiz auszuüben. Nachdem mehrere Vermittlungsversuche gescheitert waren, wurde bei Verhandlungen in Berlin im April 1927 schließlich eine Einigung erzielt. Die Schweiz drückte noch einmal deutlich ihr Bedauern über den Vorfall im Jahre 1923 aus und erklärte sich zur Entschädigung der Tochter des Ermordeten bereit. Im Gegenzug gab die Sowjetunion ihren Widerstand gegen die Gastgeberrolle der Schweiz auf.⁵⁰ Allerdings war das Verhältnis weiterhin so belastet, daß eine Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen in den folgenden Jahren nicht möglich war. Aktuell wurde die Thematik aus Schweizer Perspektive erst wieder in der Endphase des Zweiten Weltkrieges, als sich abzuzeichnen begann, daß das „Rote Rußland“ bei der Frage der Neugestaltung Mittel- und Osteuropas eine ähnlich dominierende Rolle spielen würde wie nach den napoleonischen Kriegen. Ein erster Annäherungsversuch des Schweizer Außenministers Pilet-Golaz erwies sich jedoch als kompletter Fehlschlag. Die Sowjetunion machte den Annäherungsversuch öffentlich und übte via Radio Moskau scharfe Kritik an der schweizerischen Außenpolitik, die sie als „profaschistisch“ bezeichnete. Die Absage an die Adresse Berns war eindeutig: „As a result of the above said the Soviet Government refuses to accept the proposals of the Swiss government for the restoration of diplomatic or other relations with Switzerland.“⁵¹

Die demütigende Absage Moskaus führte in der Schweiz zu heftigen Diskussionen, in deren Folge Außenminister Pilet-Golaz im November 1944 von seinem Amt zurücktreten mußte.⁵² Sein Nachfolger Max Petitpierre wollte den Kurs der Annäherung an die Sowjetunion fortsetzen, allerdings mit Vorsicht und Geschick, denn, so Petitpierre, „nous devons à tout prix éviter un second échec.“⁵³ Das Verhältnis zwischen Moskau und Bern blieb zunächst weiter gespannt. Die Sowjetunion übte scharfe Kritik an der Behandlung sowjetischer Soldaten, die seit 1941 aus deutscher Kriegsgefangenschaft über die Grenze in die Schweiz geflüchtet und dort interniert worden waren. Petitpierre lud daraufhin eine sowjetische Delegation zu Gesprächen in die Schweiz ein. Nach schwierigen Verhandlungen wurde eine Einigung über die Rückkehr der Internierten gefunden.⁵⁴

In zwei Fällen allerdings handelte es sich um Personen, die sich aus politischen Gründen aus der Sowjetunion abgesetzt hatten, und nicht dorthin zurückkehren

⁵⁰ Ebd. S. 240.

⁵¹ Zit. nach Dietrich Dreyer, Schweizer Kreuz und Sowjetstern. Die Beziehungen zweier ungleicher Partner seit 1917, Zürich 1989, S. 186.

⁵² Christine Gehrig-Straube, Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten, Zürich 1997, S. 298f.

⁵³ DDS Bd. 16, Nr. 3: Exposé du Chef du Département Politique, M. Petitpierre 23. Mai 1945, S. 14.

⁵⁴ Widmer, Schweizer Außenpolitik, S. 340f.

wollten, weil ihnen harte Strafen drohten. Da die Sowjetunion als Druckmittel jedoch zwei schweizerische Diplomaten festhielt, sah sich die Schweiz schließlich zum Nachgeben gezwungen.⁵⁵ Trotzdem wurde der Dialog mit der Sowjetunion fortgesetzt. Über den Gesandten der Schweiz in Belgrad, Eduard Zellweger, kamen Geheimverhandlungen in Gang, die im März 1946 schließlich zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion führten.⁵⁶ Durch „das Schliessen der russischen Lücke“⁵⁷ sowie die Unterzeichnung des Washingtoner Abkommens mit den USA hatte sich die Schweiz im Frühjahr 1946 den neuen globalen Machtverhältnissen angepaßt und gleichzeitig damit begonnen, die außenpolitische Isolation zu überwinden.

Mit Blick auf den Abschluß von Handelsverträgen mit mehreren osteuropäischen Staaten in den Jahren 1945/46, der Vereinbarung eines Freundschaftsvertrages mit Indien (1948) sowie der frühen Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Volksrepublik China (1950), ist in der Forschung argumentiert worden, die Schweiz sei gar nicht isoliert gewesen.⁵⁸ Dem ist entgegenzuhalten, daß mit den genannten Handlungen ja gerade das Ziel verfolgt wurde, die schlechten Beziehungen zu den beiden neuen Weltmächten zumindest teilweise zu kompensieren. Die Handelspolitik als traditionelle Stärke der Schweiz war besonders gut dazu geeignet, die außenpolitischen Handlungsspielräume ab Mitte der vierziger Jahre zu erweitern.⁵⁹ Dasselbe Ziel verfolgte die Schweiz auch mit der frühen Anerkennung der Volksrepublik China. Traditionell verhält sich die Schweiz als neutraler Staat in Anerkennungsfragen eher zurückhaltend.⁶⁰ Außenminister Petitpierre war jedoch daran gelegen, die Außenpolitik des Landes im Sinne des Prinzips der „Universalität“⁶¹ auf eine breitere Basis zu stellen, also zu möglichst vielen Staaten diplomatische Beziehungen zu unterhalten. Die Wiederaufnahme

⁵⁵ Vgl. DDS Bd. 16, Nr. 51: Interne Notiz des Politischen Departements, 04. Januar 1946, S. 152ff.

⁵⁶ Georges Perrin, Les relations avec l'URSS et la République populaire de Chine, in: Louis-Edouard Roulet, Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active. Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961), Neuchâtel 1980, S. 121–128, S. 124f.

⁵⁷ Therese Steffen, Die Aufnahme und Entwicklung von diplomatischen Beziehungen zur UdSSR aus schweizerischer Sicht, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hgg.), Integration oder Isolation? Die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Staaten Mittel- und Osteuropas seit dem Zweiten Weltkrieg, Bern 1996, S. 23–28, S. 28.

⁵⁸ Peter Hug, Vom Neutralismus zur Westintegration. Zur schweizerischen Außenpolitik in der Nachkriegszeit, in: Walter Leimgruber/Werner Fischer (Hgg.), „Goldene Jahre“. Zur Geschichte der Schweiz seit 1945, Zürich 1999, S. 59–100, S. 85.

⁵⁹ Spahni, Der Ausbruch der Schweiz aus der Isolation, S. 267.

⁶⁰ Urban Kaufmann, „Nicht die ersten sein, aber vor den letzten handeln“. Grundsätze der Anerkennung von Staaten und Regierungen durch die Schweiz (1945–1961), in: Antoine Fleury/Horst Möller/Hans-Peter Schwarz (Hgg.), Die Schweiz und Deutschland 1945–1961, München 2004, S. 69–87, S. 87; dieses Vorgehen ließ sich auch noch im Februar 2008 hinsichtlich der Anerkennung des Kosovo durch die Schweiz beobachten; vgl. Ohne Anerkennung wenig Einfluß im Kosovo, in: NZZ vom 21. Februar 2001.

⁶¹ Walter Kälin/Alois Riklin, Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Außenpolitik, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hgg.), Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik, Bern 1992, S. 167–189, S. 176.

der 1918 abgebrochenen Verbindungen zur Sowjetunion bildete den „grösste[n] außenpolitische[n] Erfolg Petitpieres in seiner frühen Amtszeit“.⁶²

1.3 Neue Anerkennung in der Ära Petitpierre

In den fünfziger und sechziger Jahren erfuhr die Bedeutung der Neutralität in der schweizerischen Öffentlichkeit „einen markanten Bedeutungszuwachs“.⁶³ Für diese Entwicklung waren mehrere Faktoren verantwortlich. Erstens standen die Schweizer Diplomaten unter einem doppelten Rechtfertigungsdruck. Dabei galt es gegenüber dem Ausland sowohl die Außenpolitik während des letzten Weltkrieges als auch die Nichtmitgliedschaft der Eidgenossenschaft in der UNO und in den meisten europäischen Institutionen schlüssig zu erklären.⁶⁴ Zweitens vererbten öffentliche Diskussionen über die zukünftige Ausrichtung der Außenpolitik vor dem Hintergrund des aufkommenden Kalten Krieges bald wieder. Die „Teilung der Welt“⁶⁵ beförderte das Festhalten der Schweiz an der bewährten Tradition der Neutralität.⁶⁶ Für die Schweiz verband sich mit dieser historischen Erfahrung die Hoffnung, im Krisenfall „von einem weiteren europäischen Großkonflikt verschont zu bleiben.“⁶⁷ In diesem Zusammenhang wurde auch der Vergangenheitsdiskurs zunehmend von dieser historischen Sichtweise bestimmt, was in der Folge zu einer Überhöhung der Neutralität führte.⁶⁸

Auf offizieller Ebene fand das prinzipielle Festhalten an der Neutralität ihren Ausdruck in den „Internen Leitlinien des Eidgenössischen Politischen Departements zur Neutralitätspolitik“ vom 26. November 1954. Das Dokument bezog sich nicht nur auf die Zukunft, sondern formulierte gleichzeitig rückwirkend die idealtypische Variante schweizerischer Neutralitätspolitik seit Mitte der vierziger Jahre.⁶⁹ Diese „Neutralitätsdoktrin“⁷⁰ begrenzte die Mitwirkung der Schweiz auf internationale Organisationen und Konferenzen mit rein wirtschaftlicher, kultureller und technischer Ausrichtung und verbot die Mitarbeit in politischen Institutionen: „Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen

⁶² Trachsler, Max Petitpierre, S. 67.

⁶³ Kreis, Kleine Neutralitätsgeschichte, S. 34.

⁶⁴ Ebd. S. 36.

⁶⁵ Vgl. Wilfried Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955, München 2000.

⁶⁶ Tanner, Schweizerische Außenpolitik, S. 7.

⁶⁷ Mauro Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitätsdoktrin, Zürich 1999, S. 14.

⁶⁸ Kreis, Kleine Neutralitätsgeschichte, S. 297 ff.

⁶⁹ Der Schweizerische Bundesrat bestätigte das Festhalten an der Maxime der Neutralität in zwei Grundsatzentscheidungen im März 1948 und im Juni 1952; vgl. Daniel Trachsler, Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges 1947–1952, Zürich 2002 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 63).

⁷⁰ Urs Allematt, Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart, S. 63.

oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen.“⁷¹ Bei der Implementierung ergaben sich jedoch praktische Probleme. So handelte es sich bei der neuen Weltordnung des Kalten Krieges sowohl um den Konflikt zwischen zwei politischen Systemen als auch um die Auseinandersetzung zwischen zwei Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen. Dieser Situation trug die Neutralitätsdoktrin nicht Rechnung. Die Schweiz beteiligte sich zwar am Marshallplan, obwohl hiermit eindeutig politische Ziele der USA verbunden waren. Eine Mitgliedschaft im Europarat wurde hingegen als politisch bedenklich – vorläufig – abgelehnt. Bundesrat Petitpierre war sich dieser Widersprüche durchaus bewußt. So formulierte er in einer internen Aufzeichnung mit Blick auf den Marshall-Plan: „Il ne me paraît guère douteux, que le plan Marshall qui poursuit un but économique [...] a aussi une portée politique et qu'il contrecarre les plans de l'URSS.“⁷² Hinzu kam, daß die Schweiz zwar ein neutraler Staat war, mit seiner demokratischen Regierungsform und seinem kapitalistischen Wirtschaftssystem aber sehr viel stärkere Berührungspunkte mit dem Westen besaß als mit den Staaten des Ostblocks.⁷³ Damit verbunden war auch eine größere Abhängigkeit vom Westen. So verpflichtete sich die Schweiz im Jahre 1951 auf amerikanischen Druck hin im sogenannten „Hotz-Linder-Agreement“ dazu, sich an Beschränkungen im Handel mit den Ländern des Ostblocks zu beteiligen.⁷⁴ Der Abteilungsleiter der Politischen Abteilung im EPD, Hans Zehnder, erklärte hierzu, man habe vor folgender Wahl zwischen West und Ost gestanden: „Einerseits Lieferung der für unsere Industrie unerläßlichen Rohstoffe und Halbfabrikate gegen Abnahme von Waren unserer traditionellen Exporte. Auf der anderen Seite Lieferungen von wenig interessanten Waren für uns.“⁷⁵ Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges gab es in der Schweiz zudem Befürchtungen hinsichtlich einer militärischen Bedrohung durch die Sowjetunion. Deshalb wurden geheime Kontakte mit verantwortlichen Militärs aus den USA und Großbritannien gepflegt sowie im Rüstungsbereich miteinander kooperiert.⁷⁶ Die Neutralitätsdoktrin wurde in der Praxis also ziemlich flexibel gehandhabt.⁷⁷ Im Mittelpunkt standen jeweils die

⁷¹ Dietrich Schindler (Hg.), Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945. Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983, Bern 1984, S. 16; der Bericht ist auch in der Internetdatenbank DoDiS verfügbar: DoDiS-9564, Der Begriff der Neutralität, 26. November 1954 (www.dodis.ch/9564) [letzter Zugriff am 28. 8. 2012].

⁷² DDS Bd. 17, Nr. 06: Notice du Chef du Département politique, M. Petitpierre, 22. Juni 1947, S. 20.

⁷³ Mantovani, Sicherheitspolitik, S. 13.

⁷⁴ André Schaller, Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel. Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern 1987, S. 2.

⁷⁵ DDS Bd. 18, Nr. 113: Rede des Chefs der Abteilung für Politische Angelegenheiten des Politischen Departements, A. Zehnder, anlässlich der Jahreskonferenz der Schweizerischen Gesandten, 07. September 1951, S. 347.

⁷⁶ Mantovani, Sicherheitspolitik; S. 251.

⁷⁷ Daniel Möckli, Neutralität, Solidarität, Sonderfall. Die Konzeptionierung der schweizerischen Außenpolitik der Nachkriegszeit 1943–1947, Zürich 2000, S. 271 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55).

nationalen Interessen. In der Forschung ist dieses Verhalten als „doppelbödig“⁷⁸ bezeichnet worden. Allerdings gab es im „Spannungsfeld“⁷⁹ zwischen der Bewahrung der Neutralität und der politisch-wirtschaftlichen Verankerung im Westen wohl keine wirkliche Alternative. Im Grundsatz wurde jedoch an der Neutralität festgehalten. Die Frage nach dem Verhältnis des Landes zu Internationalen Organisationen „zog sich wie ein roter Faden durch die Nachkriegszeit.“⁸⁰ Dies zeigte sich insbesondere am Umgang der Schweiz mit den Vereinten Nationen. Dabei ergab sich das prinzipielle Problem, daß der Status der Neutralität mit dem Prinzip der kollektiven Sicherheit nur schwer zu vereinbaren ist.⁸¹ In der Zwischenkriegszeit hatte die Schweiz dieses Problem im Hinblick auf ihre Mitgliedschaft im Völkerbund dadurch zu überbrücken versucht, daß sie einerseits eine Anerkennung ihrer Neutralität durch die Mitgliedsstaaten erreichte und andererseits von der „integralen“ zur „differenziellen“ Neutralität übergang, also wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen mitrug, sich aber nicht an militärischen Aktionen beteiligte.⁸² Bei Gründung der UNO im Jahre 1945 überwog bei den Siegermächten noch die „one world vision“. Da die Schweiz sich aus Sicht der Siegermächte nur unzureichend am Kampf gegen das nationalsozialistische Deutschland beteiligt hatte, wurde sie nicht zur Mitgliedschaft in der neuen Organisation eingeladen. Umgekehrt wäre die Schweiz allenfalls bei ausdrücklicher Anerkennung ihrer Neutralität zu einer Mitgliedschaft bereit gewesen, wie Außenminister Petitpierre⁸³ dem Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Paul-Henri Spaak, in einem Brief vom 19. Oktober 1946 mitteilte: „Rien n' empêcherait donc en principe la Confédération d'adhérer aux Nations Unies, si le maintien de son statut international lui était assuré au sein de la nouvelle Organisation. Ce statut international est celui de la neutralité perpétuelle.“⁸⁴ Diese Bereitschaft bestand jedoch seitens der UNO-Mitgliedsstaaten nicht. Für diesen Fall hatte Petitpierre im selben Brief die Konsequenzen für die Schweiz umrissen: „Si l'on admet, qu'il y a une incompatibilité absolue entre le statut international de la Suisse [...] et la qualité de membre des Nations Unies, la Suisse ne peut pas adhérer à celles-ci.“⁸⁵ In der Folge handelte die Schweiz nach den Prämissen der Neutralitätsdoktrin. Sie blieb der Hauptorganisation fern, trat jedoch den meisten Son-

⁷⁸ Tanner, Schweizerische Außenpolitik, S. 7.

⁷⁹ Möckli, Neutralität, S. 268.

⁸⁰ Volker Reinhardt, Geschichte der Schweiz, 2. Auflage, München 2007, S. 117.

⁸¹ Fischer, Grenzen der Neutralität, S. 46.

⁸² Riklin, Neutralität der Schweiz, S. 192f.

⁸³ Petitpierres Haltung zur UNO war während seiner Regierungszeit durchaus nicht statisch; in den Jahren 1955 und 1959 stellte er zumindest Überlegungen zur Modifikation der schweizerischen Position an, die jedoch ohne Auswirkungen blieben; vgl. Daniel Trachsler, Partizipation oder Alleingang? Die UNO-Beitrittsfrage aus der Sicht Max Petitpierres (1945–1961), in: Politorbis 44 (2008), S. 13–20.

⁸⁴ DDS Bd. 16, Nr. 98: Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, P.-H. Spaak, 19. Oktober 1946, S. 300f.

⁸⁵ Ebd. S. 301.

der- und Unterorganisationen der UNO bei.⁸⁶ Der Nichtbeitritt der Schweiz zur UNO ist in der neueren Forschung häufiger kritisiert und beispielsweise als eine „verpaßte Chance“⁸⁷ bezeichnet worden. Schon 1980 hatte Daniel Frei argumentiert, daß bei der von Bundesrat Petitpierre zugrunde gelegten Unvereinbarkeit von Neutralität und UNO-Mitgliedschaft „nur in der Theorie, nicht aber in der Wirklichkeit ein Gegensatz besteht – aus dem einfachen Grunde nämlich, dass die UNO ihr Prinzip der kollektiven Sicherheit gar nicht verwirklichen kann, solange die Mächte im Sicherheitsrat nicht einig sind.“⁸⁸ Allerdings stellt sich bei dieser Position umgekehrt die Frage, worin der außenpolitische Nachteil einer Nichtmitgliedschaft zumindest in der Frühphase des Kalten Krieges bestanden haben soll, wenn die UNO im Kalten Krieg doch sowieso politisch handlungsunfähig war. Einziges Gegenbeispiel ist der Korea-Krieg, wo die Schweiz jedoch trotz ihrer Nichtmitgliedschaft in die Internationale Überwachungskommission zur Überprüfung des Waffenstillstandes und zum Austausch von Kriegsgefangenen berufen wurde.⁸⁹ Das an die Schweiz herangetragene Gesuch hatte der Vorsteher des Militärdepartements, Karl Kobelt, bereits im Dezember 1951 als Beleg dafür gewertet, „dass auch neutrale Kleinstaaten in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben übernehmen können.“⁹⁰ In der Suez-Krise des Jahres 1956 zeigten sich hingegen die Grenzen der schweizerischen Diplomatie. Zwar transportierte die *Swissair* UN-Soldaten nach Ägypten, doch eine Initiative des Bundesrats am 6. November 1956 mit einem Aufruf zu einer Friedenskonferenz erfolgte in Unkenntnis der Tatsache, daß Frankreich und Großbritannien am selben Tag auf amerikanischen Druck hin ihre Militäroperation einstellen würden.⁹¹

Die Schweiz konzentrierte sich in den folgenden Jahren erfolgreich auf ihre Rolle als Vermittlerin und als Gastgeberin für internationale Organisationen und Konferenzen. Insbesondere die Stadt Genf wurde zu einem „carrefour des relations internationales“⁹². Trotz der Nichtmitgliedschaft der Schweiz war Genf europäischer Sitz der Vereinten Nationen. Im Jahre 1954 war die Schweiz zudem Gastgeberin der Indochinakonferenz und im darauffolgenden Jahre trafen sich dort die Regierungen der „Großen Vier“ (USA, Großbritannien, Frankreich, Sowjetunion). Anlässlich dieses Ereignisses sprach Bundespräsident und Außen-

⁸⁶ Urs Altermatt, *Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart*, S. 63.

⁸⁷ Peter Hug, *Verhinderte oder verpaßte Chancen? Die Schweiz und die Vereinten Nationen 1943–1947*, in: Georg Kreis (Hg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*, Basel 1996, S. 84–97, S. 84.

⁸⁸ Frei, *Die Ära Petitpierre*, S. 169.

⁸⁹ Marius Schwarb, *Die Mission der Schweiz in Korea. Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Außenpolitik im kalten Krieg*, Bern 1986, S. 20f.

⁹⁰ DDS Bd. 18, Nr. 127: Der Vorsteher des Militärdepartements, K. Kobelt, an die Kommandanten der 1.–4. Armeekorps und der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen, 22. Dezember 1951, S. 385; für kritische Bewertungen des Korea-Engagements vgl. Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte*, S. 65.

⁹¹ Kurt R. Spillmann/Andreas Wenger/Christoph Breitenmoser u. a. (Hgg.), *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, Zürich 2001, S. 52f.

⁹² Claude Altermatt, *La politique étrangère de la Suisse*, S. 28.

minister Petitpierre aus Schweizer Sicht von einem „sentiment de reconnaissance“ und bezeichnete die Wahl Genfs als Verhandlungsort als „un grand honneur“⁹³. In der Kubakrise übermittelte die Schweiz, die seit 1961 die Interessen der USA in Havanna vertrat⁹⁴, zudem Nachrichten der amerikanischen Regierung an das Castro-Regime. Den erfolgreichen Höhepunkt der „Guten Dienste“ der Schweiz stellte dann ihre diskrete und erfolgreiche Vermittlung zur Beendigung des Algerienkriegs dar.⁹⁵

1.4 Die sechziger Jahre zwischen Kontinuität und Wandel

Die sechziger Jahre waren auch in der Schweiz eine Zeit gesellschaftlicher Diskussionen und Veränderungen. Auf der einen Seite gab es den durch die anhaltende Hochkonjunktur genährten Glauben an stetigen Fortschritt und an die Planbarkeit der Zukunft.⁹⁶ Auf der anderen Seite waren immer mehr Schweizer Bürger der Meinung, daß es in ihrem Land politische und gesellschaftliche Defizite gab, so beispielsweise hinsichtlich des nicht vorhandenen Frauenwahlrechts.⁹⁷ Diese veränderte Wahrnehmung wirkte sich auch auf die schweizerische Außenpolitik aus, für die in den sechziger Jahren die Bundesräte Friedrich Traugott Wahlen (1961–1965) und Willy Spühler (1966–1970) zuständig waren. Neue Themenfelder wie die Entwicklungspolitik, Menschenrechtsfragen und Abrüstung traten in den Vordergrund und führten in der Schweiz zu einer grundsätzlichen Diskussion über die Ausrichtung der Außenpolitik.⁹⁸ Eine besondere Dynamik gewann die schweizerische Debatte durch den Übergang zu multilateralen Entscheidungsprozessen in der internationalen Politik der Nachkriegszeit⁹⁹ und der damit verbundenen Krise des Bilateralismus.¹⁰⁰ Die Neutralität als Mittel zur Wahrung der staatlichen Unabhängigkeit stand scheinbar im Gegensatz zu dieser Entwicklung.

⁹³ DDS Bd. 20, Nr. 22: Allocation du Président de la Confédération et chef du Département politique, M. Petitpierre, lors de la Conférence des Quatre Grands, 21 juillet 1955, S. 57.

⁹⁴ Vgl. DDS Bd. 21, Nr. 116: Der amerikanische Staatssekretär, Ch. A. Herter, an den schweizerischen Botschafter in Washington, A. Lindt, 04. Januar 1961, S. 262f.

⁹⁵ Vgl. Marc Perrenoud, *La Suisse et les Accords d'Évian. La Politique de la Confédération à la fin de la guerre d'Algérie*, in: *Politorbis* 31 (2002), S. 8–39; Olivier Long, *Le dossier secret des Accords d'Évian*, Lausanne 1988.

⁹⁶ Mario König/Georg Kreis/Franziska Meister u. a., Einleitung. Reformprojekte, soziale Bewegungen und neue Öffentlichkeit, in: Dies. (Hgg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 11–20, S. 12f.

⁹⁷ Peter Hug, *Der gebremste Aufbruch. Zur Außenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren*, in: Mario König/Georg Kreis/Franziska Meister u. a. (Hgg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 95–114, S. 112.

⁹⁸ Ebd. S. 111f.

⁹⁹ Antoine Fleury, *La Suisse et le défi du multilatéralisme*, in: Georg Kreis (Hg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950*, Basel 1996, S. 68–83, S. 68 (Itinera 18).

¹⁰⁰ Hug, *Der gebremste Aufbruch*, S. 95ff.

Die Schweiz hatte sich daher auch nicht am beginnenden europäischen Integrationsprozeß beteiligt¹⁰¹, wollte aber wirtschaftspolitische Nachteile vermeiden. Deshalb wurde nach der Devise „wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation“¹⁰² gehandelt. Ende der fünfziger Jahre gab es Pläne für eine gemeinsame westeuropäische Freihandelszone mit den EWG-Staaten, die aber am Widerstand de Gaulles scheiterte. Als Alternative kam es 1960 zur Gründung der European Free Trade Association (EFTA).¹⁰³ Allerdings verfolgte Großbritannien als das wichtigste EFTA-Mitglied das Ziel eines Beitritts zur Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft. Auch die Schweiz überdachte nun ihr Verhältnis zur EWG und strebte – ebenso wie Österreich und Schweden¹⁰⁴ – eine Form der Assoziierung an.¹⁰⁵ In einem Brief an Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard in seiner Funktion als Vorsitzender des EWG-Ministerrats vom 15. Dezember 1961 erklärte Bundesrat Wahlen das Interesse seines Landes „de rechercher avec la Communauté économique européenne une solution lui donnant la possibilité de contribuer à la formation du marché européen intégré. Au nom du Gouvernement suisse, j’ai l’honneur de vous proposer aujourd’hui l’ouverture de négociations entre la Suisse et la Communauté économique européenne en vue d’atteindre cet objectif d’une manière satisfaisante pour les deux parties.“¹⁰⁶ In einer Rede vor dem EWG-Ministerrat am 24. September 1962 in Brüssel betonte Bundesrat Wahlen zudem das Ziel eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums.¹⁰⁷ Die Ablehnung des britischen Beitritts zur EWG durch den französischen Präsidenten Charles de Gaulles im Januar 1963 wirkte sich indirekt auch auf die Assoziationsbestrebungen der Schweiz aus, denn im Juli 1961 hatten sich die EFTA-Mitgliedsstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen gegenüber der EWG verständigt.¹⁰⁸ Ohne die Vorreiterrolle Londons erschien der Schweiz eine Annäherung an die europäischen Institutionen wenig attraktiv. Der Gesamtbundesrat war mit dieser Entwicklung jedoch insgesamt nicht unzufrieden, „denn schon die Vorbereitungen

¹⁰¹ Jost, Europa und die Schweiz, S. 148f.

¹⁰² Vgl. Jakob Tanner, Die Schweiz und Europa im 20. Jahrhundert. Wirtschaftliche Integration ohne politische Partizipation, in: Paul Bairoch/Martin Körner (Hgg.), Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jahrhundert), Zürich 1990, S. 409–428.

¹⁰³ Die weiteren Mitglieder der EFTA neben der Schweiz waren Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal und Schweden.

¹⁰⁴ Für einen kurzen Augenblick kam es so zu einer Zusammenarbeit der europäischen Neutralen, die erst später für ihr Verhältnis in der KSZE charakteristisch werden sollte; vgl. Dieter Freiburghaus, Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik, Zürich 2009, S. 94ff.

¹⁰⁵ Vgl. Martin Zbinden, Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963. Ein Lehrstück schweizerischer Europapolitik, Bern u. a. 2006.

¹⁰⁶ DDS Bd 22, Nr. 34: Le Chef du Département politique, F. T. Wahlen, au Président du Conseil des Ministres de la CEE, L. Erhard, 15 décembre 1961, S. 77.

¹⁰⁷ Vgl. DDS Bd. 22, Nr. 102: Déclaration de la Suisse au Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles, S. 219–226.

¹⁰⁸ Martin Zbinden, Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hgg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien u. a. 2000, S. 389–420, S. 399.

zu einer Assoziation hatten ihm deutlich gemacht, dass eine solche Anbindung zu kaum lösbaren materiellen und institutionellen Problemen führen würde.¹⁰⁹ Eine leichte Korrektur der Europapolitik erfolgte dann im Jahre 1963. Wie Bundespräsident Spühler dem Generalsekretär der Organisation am 4. Januar offiziell mitteilte, erklärte die Schweiz ihren Beitritt zum Europarat.¹¹⁰ Diesem Schritt waren schwierige innenpolitische Diskussionen vorausgegangen.¹¹¹ Insbesondere Bundesrat Wahlen hatte sich dafür eingesetzt, daß die Schweiz dem Europarat beitreten sollte.¹¹²

Eine weitere Veränderung bestand im Aufkommen der Entwicklungshilfe als einem weiteren Feld der Außenpolitik. Von Seiten des Bundesrates wurde das Thema allerdings nicht als eine spezifisch neue Herausforderung im Sinne der „Globalen Fragen“ und der Nord-Süd-Problematik verstanden, sondern als traditionelles humanitäres Engagement nach Vorbild der Rotkreuzidee interpretiert: „Die Entwicklungshilfe entspricht der schweizerischen humanitären Tradition, die keine geographischen Grenzen kennt.“¹¹³ Während sich die Entwicklungshilfe problemlos mit der Neutralitätspolitik vereinbaren ließ, stellte die zunehmende Bedeutung von Menschenrechtsfragen die Schweizer Diplomatie vor ein Dilemma. Kritik am Verhalten fremder Regierungen wurde als Einmischung in deren innere Angelegenheiten und somit als Verstoß gegen die Neutralität bewertet. Die jüngere Forschung spricht deshalb von einer „asymmetrischen Solidarität.“¹¹⁴ Das humanitäre Engagement der Schweiz stand im Widerspruch zu ihrer Zurückhaltung in menschenrechtlichen Fragen. Dabei spielten neben der Problematik der Neutralität auch die Wirtschaftsinteressen der Schweiz eine wichtige Rolle.¹¹⁵ Eine leichte Veränderung erfolgte in der Amtszeit von Bundesrat Spühler. Die Schweiz entsandte im Jahre 1968 eine Delegation zur UN-Menschenrechtskonferenz nach Teheran, wo der Berner Delegationsleiter Lindt deutliche Kritik an dem Apartheidregime in Südafrika übte.¹¹⁶

Mit Blick auf die Rolle der Schweiz in der europäischen Staatenwelt bis in die späten sechziger Jahre läßt sich Folgendes feststellen. Die Erfahrung der Isolation Ende des Zweiten Weltkrieges war für die Eidgenossenschaft eine traumatische Erfahrung gewesen. Ihr ganzes Streben war deshalb darauf gerichtet, diesen Zu-

¹⁰⁹ Freiburghaus, Königsweg oder Sackgasse, S. 82.

¹¹⁰ Vgl. DDS Bd. 22, Nr. 120: Le Président de la Confédération, W. Spühler, au Secrétaire général Du Conseil de l'Europe, L. Benvenuti, 4 janvier 1963, S. 260.

¹¹¹ Vgl. Rudolf Wyder, Die Schweiz und der Europarat 1949–1971, Bern/Stuttgart 1984 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik 10).

¹¹² Georg Kreis, Friedrich Traugott Wahlen, in: Urs Altermatt (Hg.), Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, 2. Auflage, Zürich 1992, S. 478–483, S. 481.

¹¹³ Zit. nach René Holenstein, „Es geht auch um die Seele unseres Volkes.“ Entwicklungshilfe und nationaler Konsens, in: Mario König/Georg Kreis/Franziska Meister u. a. (Hgg.), Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich 1998, S. 115–125, S. 119.

¹¹⁴ Fanzun, Grenzen der Solidarität, S. 82.

¹¹⁵ Holenstein, Entwicklungshilfe und nationaler Konsens, S. 123.

¹¹⁶ Fanzun, Grenzen der Solidarität, S. 85f.

stand zu überwinden. Durch eine erfolgreiche Außenpolitik gelang es der Schweiz nach 1945, Ansehen in der internationalen Politik zurückzugewinnen. Der Preis dieses Erfolges war das Festhalten an der Neutralitätspolitik. Die Bewahrung und Festigung der Neutralität diente dabei sowohl als Begründung für die Vergangenheit als auch als Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit in der Gegenwart. Dabei profitierte die Schweiz von den Veränderungen der Weltpolitik, insbesondere vom Aufkommen des Kalten Krieges.¹¹⁷ Diese bipolare Konstellation erlaubte es der Eidgenossenschaft, ihre Neutralität nach innen und nach außen zu rechtfertigen. Zudem war es der Schweiz möglich, an ihre Rolle als internationaler Vermittler und Gastgeber internationaler Konferenzen in der Zwischenkriegszeit anzuknüpfen.¹¹⁸ Die Herausforderung der Schweiz bestand darin, den Status der Neutralität mit ihrer politischen und wirtschaftlichen Verankerung in der von Hannah Arendt so bezeichneten „atlantischen Zivilisation“ des Westens in Einklang zu bringen. In den sechziger Jahren zeigten sich dann zunehmend die Grenzen der bisherigen bilateralen außenpolitischen Konzeption, was in den folgenden Jahren zu internen Diskussionen und zu Akzentverschiebungen – insbesondere im Zusammenhang mit dem schweizerischen Engagement in der KSZE – führen sollte.

1.5 Diplomatischer Dienst und handelnde Akteure

Die Anfänge der modernen schweizerischen Diplomatie waren bescheiden. Zum Zeitpunkt der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 verfügte die Schweiz nur über zwei Auslandsvertretungen in Paris und Wien. Das zur Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen neu geschaffene Eidgenössische Politische Departement (EPD)¹¹⁹ bestand lediglich aus dem jährlich wechselndem Bundespräsidenten und einem Sekretär als Mitarbeiter.¹²⁰ In den folgenden Jahrzehnten verzichtete die Schweiz im „Bewusstsein sittlich überlegener republikanischer Enthaltsamkeit“¹²¹ auf den Aufbau eines größeren auswärtigen Dienstes. Diplomatie und staatliche Repräsentanz wurden als ein Bestandteil des monarchischen Systems interpretiert, von dem sich die junge Republik bewußt absetzen wollte.

Der Ausbau des Diplomatischen Dienstes bis Mitte des 20. Jahrhunderts verdankt sich wesentlich zwei Bundesräten. Numa Droz (1887–1892) gilt als erster Außenminister der Schweiz.¹²² Er schaffte die jährliche Rotation ab, die bisher die Verbindung von Außendepartement und Bundespräsidentenamt bewirkt hatte,

¹¹⁷ Antoine Fleury, De la neutralité „fictive“ à la politique de neutralité comme atout dans la conduite de la politique étrangère, in: *Politorbis* 44 (2008), S. 5–12, S. 8.

¹¹⁸ Vgl. Madeleine Herren/Sacha Zala, *Netzwerk Außenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Außenpolitik 1914–1950*, Zürich 2002.

¹¹⁹ Das EPD wurde 1979 in Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) umbenannt.

¹²⁰ Vgl. Claude Altermatt, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848–1914)*, Freiburg i. Ü. 1990.

¹²¹ Daniel Frei, *Neutralität – Ideal oder Kalkül?*, Frauenfeld 1967, S. 52.

¹²² Widmer, *Schweizer Aussenpolitik*, S. 152.