

105 Sacha Zala (Hg): *Diplomatische Dokumente der Schweiz*. Bd. 27 (1. 1. 1976–31. 12. 1978). 544 S., Chronos Verlag, Zürich 2022, 78,– €.

Im Jahre 1977 unterbreitete ein hochrangiger Schweizer Diplomat der US-Zeitschrift „Foreign Affairs“ einen Artikel über die Außenpolitik seines Landes, erhielt jedoch vom Herausgeber dieser renommierten Publikation eine Absage mit der Begründung: „*The subject is potentially an interesting one, although the pace and degree of change in Swiss foreign policy are not such that one can make the subject truly dramatic.*“ Was für einen Amerikaner langweilig erschien, war damals für schweizerische Verhältnisse eine wenn nicht gerade dramatische, so doch sehr bewegte außenpolitische Zeitspanne. Die 195 Dokumente von Band 27 der Diplomatischen Dokumente der Schweiz, welcher die Jahre 1976–1978 umfasst, legen davon ein beredtes Zeugnis ab, und als junger Diplomat im Außenministerium in Bern, das damals noch Eidgenössisches Politisches Departement (EPD) hieß und erst 1979 die heutige Bezeichnung Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erhielt, erlebte auch der Rezensent jene Jahre als eine Zeit des Aufbruchs. Die positiven Erfahrungen, welche die Schweiz während der KSZE-Verhandlungen von 1972 bis 1975 gemacht hatte (siehe Band 26 DDS) hatten zu einer weiteren Öffnung der bis anhin eher zurückhaltenden Außenpolitik geführt, auch dank dem seit 1970 amtierenden sozialdemokratischen Außenminister Bundesrat Pierre Graber, der diese Entwicklung als eines der sieben Mitglieder des Bundesrates, der Kollegialregierung der Schweiz, förderte, wiewohl mit gut helvetischer Vorsicht. Dabei musste er, wie seither auch seine Nachfolger, jedes Mal eine Mehrheit seiner sechs Kollegen – die erste Frau wurde erst 1984 in den Bundesrat gewählt – von seinen Anträgen überzeugen, so wie sich auch die anderen Mitglieder des Kollegiums für diejenigen ihrer Departemente einsetzten, wie die Ministerien in der Schweiz heißen. Die Mitglieder des Bundesrates werden vom Parlament einzeln und nach einem unter den vier stärksten Parteien vereinbarten Schlüssel gewählt, welcher ungefähr der Zahl ihrer jeweiligen Sitze entspricht, wodurch damals rund 80 % des Parlaments in der Regierung vertreten waren. Da diese vier Parteien ein politisches Spektrum abdecken, das in etwa der CDU/CSU, SPD und FDP in Deutschland entspricht, und die Schweiz keine Koalitionsverträge kennt, sind die Diskussionen im Bundesrat manchmal sehr intensiv, wie in zwei im Band 27 abgedruckten Beschlussprotokollen nachzulesen ist. Bundesrat Graber begann das Jahr 1976 mit der programmatischen Erklärung in einem Zeitungsinterview: „Nach der Teilnahme am Ost-West-Dialog der KSZE werden wir nunmehr Gelegenheit haben, unsere Ansichten im viel umfassenderen Nord-Süd-Dialog zur Geltung zu bringen.“ Ein wichtiges Hindernis auf dem Weg zu dieser weltweiten Öffnung bestand jedoch darin, dass die Schweiz damals noch nicht Mitglied der UNO war. Der Bundesrat hatte bereits 1969 einen ersten Bericht zu den Beziehungen zur Weltorganisation veröffentlicht, dem 1972 ein zweiter folgte. 1976 wurde der dritte vorbereitet, der 1977 mit dem Ziel erschien, als nächsten Schritt einen Antrag zum UNO-Beitritt auszuarbeiten, der 1981 dem Parlament vorgelegt wurde, das ihm zustimmte. Gemäß der Verfassung muss „der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften“ jedoch in letzter Instanz einer Volksabstimmung unterbreitet werden, doch 1986 lehnten die Schweizerinnen und Schweizer den UNO-Beitritt mit 75 % der Stimmen ab. Dieser wurde erst 2002 nach einer zweiten, positiven Abstimmung dank einer veränderten Weltlage möglich. Die Nicht-Mitgliedschaft in

der UNO bewog die schweizerische Außenpolitik, die bilateralen Beziehungen zu den Staaten ausserhalb Europas und Nordamerikas zu verstärken, nicht zuletzt auch aus wirtschaftlichen Überlegungen. Da auch in der Schweiz die Rezession in der Folge der Ölkrise spürbar war, lag es nahe, ein besonderes Augenmerk auf die Staaten des mittleren Ostens zu legen, die nicht nur als Lieferanten von Rohöl, sondern auch als Absatzmärkte für schweizerische Produkte interessant waren. Die Beziehungen zu dieser Region ließen sich jedoch nicht auf die Wirtschaft beschränken, sondern enthielten auch eine politische Komponente, die selbst für einen neutralen Staat nicht zu umgehen war. Daher wagte Graber in einer vielbeachteten Rede von Ende 1975 eine erste indirekte Erwähnung der Zweistaaten-Lösung des Palästina-Problems, indem er vorschlug, „...ein separates und lebensfähiges Gemeinwesen für die Palästinenser“ (im Original: „...un foyer séparé et viable pour les Palestiniens“) zu schaffen, wobei er sich bewusst von der „Balfour Declaration“ inspirieren ließ, in welcher 1917 der damalige britische Außenminister „a national home for the Jewish people in Palestine“ in Aussicht gestellt hatte. Graber wiederholte seine Formulierung ein Jahr später denn auch vor dem jüdischen Weltkongress in Genf. In eben dieser Stadt hatte die Palästinensische Befreiungsorganisation PLO kurz zuvor auf der Grundlage einer Resolution der UN-Generalversammlung ein Verbindungsbüro beim europäischen UNO-Sitz eröffnet, welches die Schweiz gemäß ihrem Sitzabkommen mit der Weltorganisation von 1946 genehmigt hatte. Bern zögerte indessen, offizielle Kontakte mit der PLO aufzunehmen und deren „Außenminister“ zu empfangen. Wie heikel dieses Thema war, zeigte sich zu Beginn des Jahres 1978, als Israel von der Schweiz die Schließung des Genfer PLO-Büros mit der Begründung forderte, dieses unterstütze propagandistische und selbst terroristische Aktivitäten. Israel bestritt, dass das Sitzabkommen mit der UNO die Schweiz verpflichte, die PLO-Vertretung zuzulassen. Das EPD ließ die israelische Forderung unbeantwortet. Als Nicht-Mitglied der UNO mußte sich die Schweiz umso mehr um die Stellung Genfs als Sitz internationaler Organisationen bemühen, als die Konkurrenz aus Wien immer stärker wurde. Genf war aber auch Ausgangspunkt einer Krise mit dem Iran, als am 1. Juni 1976 anti-Schah-Aktivisten das dortige iranische Generalkonsulat besetzten und streng vertrauliche Dokumente entwendeten. Der Bundesrat bemühte sich, den Schaden für die gerade im Ausbau befindlichen wirtschaftlichen Beziehungen in Grenzen zu halten und entsandte einen Sonderbotschafter nach Teheran, um die Wogen zu glätten. Nur zwei Wochen später erlitt die offizielle Schweiz auch einen empfindlichen Rückschlag bei ihrer multilateralen Wirtschafts- Entwicklungs- und Finanzpolitik, als die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in einer Referendumsabstimmung ein Darlehen von 200 Millionen Franken an die International Development Association (IDA) ablehnten. Der Einfluß der direkten Demokratie auf die Außenpolitik war 1974 durch eine – ebenfalls durch eine Volksabstimmung herbeigeführte – Erweiterung der Möglichkeiten, gegen Staatsverträge das Referendum zu ergreifen, verstärkt worden. Die Angst, eine weitere derartige Niederlage zu erleiden, bewog den Bundesrat, auf die Ratifizierung der Sozialcharta des Europarats zu verzichten, u. a. wegen des in der Schweiz nicht bestehenden Streikrechts der Beamten und der fehlenden Gleichstellung von Schweizern und Ausländern bei den Sozialversicherungen. Obwohl letztere seither erreicht wurde, hat die Schweiz die Sozialcharta zwar 1976 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert. Hingegen ratifizierte sie 1977 den Atomsperrvertrag. Der Sommer 1976 brachte weiteres Ungeheuer, diesmal im Umgang mit der Sowjetunion: Ein hochrangiger Berufsoffizier

der Luftschutztruppen der Schweizer Armee wurde der langjährigen Spionage für die UdSSR überführt und mußte sich vor einem Militärgericht verantworten. Nach der vorsichtigen Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen in der Folge der KSZE wurde dieser Fall in der schweizerischen Öffentlichkeit und den Medien als ein umso größerer Skandal empfunden. Der Botschafter der UdSSR sprach in diesem Zusammenhang von einer Kampagne einer „Clique von Sowjetfeinden“, welcher der Bundesrat entgegenwirken müsse und beteuerte, mit dieser Affäre nichts zu tun zu haben. Obwohl beide Seiten den Wunsch ausdrückten, die Beziehungen wieder zu verbessern, verzichtete Graber auf einen für Anfang 1977 geplanten Besuch in Moskau. Zu den Spezialitäten der schweizerischen Außenpolitik zählt die Leistung der „Guten Dienste“. In diesem Sinne war Bern 1976 Gastgeberin mehrerer Verhandlungsrunden zwischen Griechenland und der Türkei über deren jeweiligen Kontinentalsockel im Ägäischen Meer. Zwei Jahre später fand in Montreux am Genfersee ein Gipfeltreffen der Ministerpräsidenten der beiden Nachbarstaaten zum Konflikt über das seit 1974 geteilte Zypern statt, das jedoch ohne Einigung blieb. Eng verwandt mit den Guten Diensten ist die gegenseitige Vertretung von Staaten, welche ihre diplomatischen Beziehungen abgebrochen haben. So vertritt die Schweiz seit 1961 als Schutzmacht die Interessen der USA in Kuba. Während diese anfangs ausschließlich von schweizerischem Personal der Botschaft in Havanna wahrgenommen wurden, wurde dort 1977 im Zuge einer ersten Annäherung der beiden verfeindeten Staaten eine „US Interests Section“ mit bis zu 30 amerikanischen Beamten eingerichtet, und Kuba entsandte im Gegenzug eigenes Personal an die Botschaft der ČSSR in Washington, die dort dessen Interessen vertrat. In der Folge der KSZE verstärkte die Schweiz auch ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit den Staaten Osteuropas, insbesondere mit Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien, aber auch mit der DDR, die Bern 1972 anerkannt hatte. Am 1. Januar 1976 trat ein Handels- und Wirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und der DDR in Kraft und gegen Ende jenes Jahres tagte in Ostberlin erstmals die in diesem Abkommen vorgesehene Gemischte Kommission. 1978 wurde Außenminister Oskar Fischer zu einem offiziellen Besuch in Bern eingeladen, obwohl es auch DDR-Spionagefälle in der Schweiz gegeben hatte. Der Besuch fand jedoch erst zwei Jahre später statt. Die Schweiz vernachlässigte aber auch ihre Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland nicht und lud im September 1977 Bundespräsident Walter Scheel, begleitet von Außenminister Hans-Dietrich Genscher, zu einem Staatsbesuch ein, der trotz der für die Schweiz ungewohnten Sicherheitsmaßnahmen vor dem Hintergrund des „deutschen Herbsts“ ein großer Erfolg wurde und rund 200 Zeitungsartikel auslöste, darunter einen, der „die fast undeutsche Leichtigkeit“ Walter Scheels lobte. Neben den bilateralen Beziehungen standen für die Schweiz auch mehr und mehr diejenigen mit der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Vordergrund, welcher drei ihrer fünf Nachbarländer angehörten. Die gleichlautenden Freihandelsabkommen, welche die Mitglieder der 1960 gegründeten Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) 1972 mit der EG abgeschlossen hatten, brachten zwar den Abbau von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen, aber noch keine Abschaffung der nichttarifären Handelshindernisse wie z. B. unterschiedlicher Vorschriften. Die Abkommen enthielten zwar eine Evolutivklausel, deren Verwirklichung jedoch schon in den 1970er Jahren mit den raschen Fortschritten der EG im Hinblick auf das Fernziel eines europäischen Binnenmarkts nicht mehr Schritt halten konnte. Der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky schlug daher 1976 bei einem bilateralen Treffen

mit Pierre Graber und dessen Kollegen Ernst Brugger vom Wirtschaftsdepartement ein erstmaliges EFTA-Gipfeltreffen vor, um gegenüber der EG eine koordinierte Verhandlungsposition zu erreichen. Brugger, dessen Departement in Handelsfragen einen stärkeren Einfluss hatte als das EDA, stand jedoch einer derartigen Stärkung der EFTA ablehnend gegenüber und forderte eine möglichst eigenständige schweizerische Außenhandelspolitik. Seine Handelsdiplomaten konzentrierten sich in der Folge auf langwierige, aber letztlich erfolgreiche bilaterale Verhandlungen mit der EG über wenig spektakuläre, aber für die Schweiz wichtige Verträge in Teilbereichen wie dem grenzüberschreitenden Omnibusverkehr und den Versicherungen, eine Art Vorläufer der bilateralen Verträge, welche die Schweiz nach der Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraumes EU-EFTA (EWR) durch eine Volksabstimmung von 1992 mit der EU abschloß. In einem anderen Bereich der Wirtschaft, nämlich den Banken, herrschte 1976 Alarmstimmung: Die Kritik der internationalen Medien am schweizerischen Bankgeheimnis hatte einen neuen Höhepunkt erreicht, zu welchem der auch im Ausland viel gelesene schweizerische Soziologe und sozialdemokratische Parlamentsabgeordnete Jean Zieger mit seinem Buch „Eine Schweiz über jeden Verdacht erhaben“ beigetragen hatte. Diese Welle der Kritik war sogar Diskussionsgegenstand einer Sitzung des Bundesrates, in welcher Pierre Graber seine Kollegen ermahnte, dieses Problem ernst zu nehmen, da es auch negative Auswirkungen auf eine mögliche Anbindung der Schweiz an die europäische Währungsschlange haben könne. Eine bessere Kontrolle des Bankensektors drängte sich auch im Hinblick auf eine Mitgliedschaft bei den Institutionen von Bretton Woods (Weltbank und Internationaler Währungsfonds IWF) auf, welche die Schweiz seit 1978 anstrebte, aber erst 1992 nach einer positiven Volksabstimmung erreichte, im gleichen Jahr, in welchem das Volk wenig später den EWR ablehnte. Im Herbst 1977 richtete sich das Augenmerk der schweizerischen Außenpolitik wieder auf die KSZE, deren erste Folgekonferenz in Belgrad begann. Der Chef der schweizerischen Delegation erinnerte seine Kollegen aus den 35 Teilnehmerstaaten am Eröffnungstag bei einem Empfang in der dortigen Botschaft daran, dass die Schweiz nicht trotz, sondern wegen ihrer Neutralität an der KSZE eine wichtige Rolle gespielt habe und dies auch in Belgrad zu tun gedenke. Da das Treffen die Aufgabe hatte, eine Bilanz der Durchführung der Schlussakte vorzunehmen, fürchtete die Schweiz, wegen ihrer Politik gegenüber den Gastarbeitern aus Italien und Jugoslawien kritisiert zu werden. Deren Kritik hielt sich jedoch in Grenzen, dank der generell guten Nachbarschaft zu Italien und der Zusammenarbeit mit Jugoslawien bei der KSZE im Rahmen der Gruppe der „Neutrals and Non-Aligned“ (N+N). Noch während die Belgrader Verhandlungen im Gang waren, erfolgte Anfang 1978 ein Generationenwechsel an der Spitze des EDA, als der 50jährige Pierre Aubert den 20 Jahre älteren Pierre Graber ablöste. Obwohl beide aus der gleichen sozialdemokratischen Partei und aus der französischsprachigen Westschweiz stammten, unterschieden sie sich nicht nur durch ihr Alter, sondern auch durch ihre Persönlichkeiten und ihre Prioritäten: Graber folgte der klassischen Neutralitätspolitik, zeigte sich jedoch zu einer vorsichtigen Öffnung gegenüber neuen Betätigungsfeldern bereit, wie etwa der KSZE und der UNO, und gewährte seinen Diplomatinen und Diplomaten im Rahmen seiner Vorgaben den gerade in multilateralen Konferenzen unverzichtbaren Freiraum. Aubert setzte sich zum Ziel, die schweizerische Außenpolitik zu „dynamisieren“, was bei der älteren Generation seiner Diplomaten, die noch vom restriktiven Neutralitätsverständnis der Nachkriegszeit geprägt war, nicht auf einhellige Begeisterung stiess. Aubert erklärte

gleich am ersten Tag seiner Amtszeit die Menschenrechte zu seiner Priorität, aber, vielleicht aus Rücksicht auf diese ältere Generation, ausdrücklich „ohne unserer gewohnten Politik der Neutralität und Zurückhaltung zu schaden“, und ordnete die Schaffung einer speziellen Abteilung für diesen Bereich an. Die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention und die aktive Mitarbeit an der KSZE hatten bereits unter Pierre Graber die Grundlage für diese Politik gelegt, die auch unter dem Einfluss des neuen US-Präsidenten Jimmy Carter zum Schwerpunkt der Folgekonferenz der KSZE in Belgrad geworden war. Diese ging kurz nach Auberts Amtsantritt mit dem minimalen Resultat zu Ende, sich 1980 in Madrid wieder zu treffen und in der Zwischenzeit einige Expertentreffen abzuhalten, darunter das von der Schweiz vorgeschlagene über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Dass Belgrad keine Fortschritte bei den Menschenrechten brachte, hielt Aubert nicht davon ab, sich weiter für diese zu engagieren, denn er wollte sie nicht nur in Europa stärken, sondern weltweit. Damit geriet er im Falle Südafrikas jedoch in Konflikt mit den Interessen der dort stark vertretenen schweizerischen Wirtschaft, deren Einfluss dazu beitrug, dass die Schweiz an ihrer bisherigen Politik gegenüber Südafrika festhielt: Sie hatte als eines der ersten Länder schon 1963 den Export von Waffen verboten und seit 1968 die Apartheid offiziell verurteilt, aber die UNO-Sanktionen gegen Pretoria nicht mitgetragen. Sozusagen als Ausgleich für dieses Abseitsstehen kündigte Aubert an, als erster schweizerischer Außenminister einige Länder Westafrikas zu besuchen und entsandte nach mehreren Jahren diplomatischer Eiszeit wieder einen Botschafter nach Algerien. Seine zweite Priorität war die Abrüstung, mit welcher die Schweiz an der KSZE zum ersten Mal seit den Zeiten des Völkerbunds wieder in Berührung gekommen war. Aubert liess einige seiner jüngeren KSZE-Diplomaten einen Vorschlag zu diesem Thema zuhanden der UNO ausarbeiten, aber als Nicht-Mitglied konnte die Schweiz diesen nicht direkt, sondern nur durch befreundete neutrale Staaten einbringen. Im ersten Amtsjahr Auberts verstärkten sich auch die Beziehungen zu China, durch einen mehrtägigen Besuch des für Wirtschaftsfragen zuständigen Politbüromitglieds Ku Mu, der verschiedene schweizerische Unternehmen besuchte und dabei Kontakte knüpfte, die diesen später die Schaffung erster Niederlassungen in China erleichterten. Aubert setzte sich ferner für einen Ausbau der schweizerischen Entwicklungspolitik in zahlreichen Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens ein. – Auch wenn sich die Welt – und die Schweiz – seither verändert haben, zeigen die Dokumente der Jahre 1976–1978 im Rückblick eine starke Kontinuität der schweizerischen Außenpolitik, die sich bis in die heutige Zeit fortsetzt, mit der Neutralität als permanentem Kompass. Hier gilt es allerdings, zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik zu unterscheiden. Während erstere an unveränderliche Regeln gebunden ist, die auf der Haager Landkriegsordnung von 1907 fußen, erlaubt die zweite eine größere Flexibilität, vorausgesetzt, dass sie die Einhaltung dieser Regeln, namentlich im Kriegsfall, nicht behindert. So hat die Schweiz 2022 die EU-Sanktionen gegen Russland nach dessen Überfall auf die Ukraine übernommen, ein absolutes Novum in ihrer Außenpolitik. Die erstmalige Mitgliedschaft im UNO-Sicherheitsrat in den Jahren 2023 und 2024 wird die Schweiz und ihre Neutralität vor weitere Herausforderungen stellen, auf die sie jedoch nicht zuletzt dank ihrer in den Dokumenten der Vergangenheit gespeicherten reichen Erfahrung gut vorbereitet ist.

Hans-Jörg Renk