

# Zum Beitrag des Bundesparlaments zur Osteuropapolitik : persönliche Erlebnisse vor und nach der Zeit der Wende

Autor(en): **Bundi, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens**

Band (Jahr): **41 (1999)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-971918>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Gespräch zwischen Parlamentariern in Moskau 1986: Links die schweizerische Delegation, rechts die sowjetrussischen Gesprächspartner.

## Zum Beitrag des Bundesparlaments zur Osteuropapolitik

Persönliche Erlebnisse vor und nach der Wende

von Martin Bundi,  
alt Nationalrat

Als Bundesparlamentarier und Präsident der ausserpolitischen Kommission des Nationalrates war es mir vergönnt, die Wende in Osteuropa (1989 bis 1991) aus einer sehr intensiven Nähe mitzerleben und die Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik mitzugestalten. Als Wende wird hier der Zusammenbruch des kommunistischen Ordnungssystems in der Sowjetunion und in den von ihr ab-

hängigen «Volksdemokratien» Osteuropas und das Bemühen dieser Staaten verstanden, die Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte und der freien und sozialen Marktwirtschaft zu akzeptieren und umzusetzen. Diese Wende bedeutete denn auch das Ende des von einer massiven gegenseitigen Aufrüstung geprägten Spannungsverhältnisses zwischen Ost und West in Europa, d.h. das Ende des sogenannten Kalten Krieges und

die Beseitigung des «Eisernen Vorhangs».

### Schweizerische Aussenpolitik als Domäne von Bundesrat und Parlament

Zur Zeit des modernen schweizerischen Bundesstaates von 1848 war Aussenpolitik in erster Linie Sache des Bundesrates. In den Anfängen «verwaltete» jeweils der Bundespräsident das Äussere, später

übergab man es einem eigenen Departement. Gemäss Bundesverfassung ist es der Bundesrat, der die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen wahr, namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt besorgt. Das Grundgesetz unseres Staates enthält keine eigentliche Kompetenzzuscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Es gewährt aber auch dem Parlament grundsätzliche Mitbestimmung in der Aussenpolitik, so vor allem in der Gesetzgebung, beim Budget und im Rahmen seines Oberaufsichtsrechtes; Bündnisse und Verträge mit dem Ausland bedürfen seiner Zustimmung, soweit sie nicht von geringer Tragweite sind und in diesem Falle vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden. Diese *Aufgabenteilung* wird im wesentlichen auch im Rahmen der gegenwärtig laufenden Reform der Bundesverfassung beibehalten, wo es vorgesehen ist, dass sich die Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und die Pflege der Beziehungen zum Ausland beaufsichtigt.

Zwischen Bundesrat und Parlament bestehen in der Aussenpolitik gewollt *konkurrenzierende, sich überlagernde Zuständigkeiten*, welche Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination verpflichten. Wo es um die Definition der grossen Linien der Aussenpolitik geht, besteht ein gewisser Machtkampf zwischen Bundesrat und Parlament. Die Bundesversammlung besitzt zwar ein Weisungsrecht, vermag dieses in der Praxis aber kaum wahrzunehmen. Die aus-

senpolitische Kommission des Nationalrates hielt im Januar 1986 in einem Bericht über die «Koordination der schweizerischen Aussenpolitik» fest, sie selber verstehe sich als Mittlerorgan zwischen Exekutive und Ratsplenum und möchte zusammen mit dem Bundesrat an der Herstellung eines dauerhaften nationalen aussenpolitischen Konsenses mitarbeiten. Diese Zielsetzung haben die beiden aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat im allgemeinen beharrlich eingehalten, insbesondere in den ereignisreichen Jahren zwischen 1989 und 1991 – Zusammenbruch des Ostblocks, Golf- und Jugoslawienkrise und -krieg –, indem sie über die parteipolitischen Schranken hinweg in ihren Positionsbezügen im In- und Ausland den Konsens unter sich und mit dem Bundesrat anstrebten.

Seinen Willen zur verstärkten *Mitgestaltung der Aussenpolitik* hat das Parlament 1991 deutlich signalisiert, als es im Vorfeld des EWR-Vertrages seinen vermehrten Einbezug in die bundesrätlichen Grundsatzbeschlüsse forderte. So trat denn am 1. Februar 1992 ein neuformulierter Abschnitt «Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik» im Gesetz über den Geschäftsverkehr (GVG) zwischen den Räten in Kraft. Dessen Hauptpassus lautet: «Die beiden Räte verfolgen die internationale Entwicklung und begleiten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen.» Diese Formulierung soll sinngemäss in die revidierte Bundesverfassung aufgenommen werden. Der Bundesrat wurde zu einer regelmässigen,

frühzeitigen und umfassenden Information der Ratspräsidenten und aussenpolitischen Kommissionen über die Entwicklung der aussenpolitischen Lage verpflichtet und auch angehalten, bei wichtigen Verhandlungen mit internationalen Organisationen die betreffenden Kommissionen zu konsultieren. Insgesamt wurde hier eine Regelung gefunden, die sich in der Folge einspielte und auch nach 1992 im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen mit der EU bewährte.

### **Parlamentarische Aussenpolitik**

Im März 1986 kam es zur Volksabstimmung über den *UNO-Beitritt der Schweiz*. Der Bundesrat und eine grosse Parlamentsmehrheit hatten den Bürgern ein Ja empfohlen. Das Nein an der Urne war ein niederschmetterndes Erlebnis. Bundesrat und Parlamentarier mussten sich eingestehen, dass es ihnen nicht gelungen war, ein wichtiges Anliegen der Aussenpolitik im Innern genügend zu erklären und abzustützen. Ihr Einsatz für die Sache der UNO war auch eher lau gewesen.

Nach der Niederlage an der Urne schlug der Bundesrat eine aussenpolitische Stossrichtung vor, die ein grösseres Engagement des Bundes auf bewährten Feldern und in den Organisationen, wo die Schweiz schon Mitglied war, zum Ziele hatte. Solidarität und Verfügbarkeit (für «gute Dienste» verfügbar sein) sollten verstärkt zum Zuge kommen. Konkret hiess das mehr Einsatz in der Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt und in der humanitären Hilfe, zusätzliche Anstrengungen in den

Nebenorganisationen der UNO, eine profiliertere Politik im Europarat und in der Konferenz für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE). Diese «Philosophie» wurde von den eidgenössischen Räten gutgeheissen. Manche Parlamentarier erblickten nunmehr in der Aussenpolitik einen Nachholbedarf und nahmen sich vor, sich dafür stärker zu engagieren. Das Interesse an der Mitgliedschaft in den aussenpolitischen Kommissionen, das jahrelang gering gewesen war, nahm nun rasch zu.

Im Juni 1986 durfte ich in der Funktion als Nationalratspräsident zusammen mit Ständeratspräsident Peter Gerber unser Parlament an der Europäischen Parlamentspräsidentenkonferenz in Lissabon vertreten. Hauptthema der Tagung war die *«Hilfe an Parlamente in jungen oder werdenden Demokratien»*; gedacht wurde dabei an Länder in der Dritten Welt und in Osteuropa. Die Meinung war, dass die Parlamente der westlichen Länder einen speziellen Dienst für Studienaufenthalte und Betreuung von Parlamentariern und deren Mitarbeiter aus werdenden Demokratien einrichten sollten: der Ablauf demokratischer Entscheidungsfindung sollte am praktischen Beispiel demonstriert werden. – Ein Besuch beim britischen Unterhaus in London im Juli des gleichen Jahres belehrte mich, dass das englische Parlament einen ansehnlichen Budgetposten für solche Zwecke reserviert hatte. Gemäss Meinung des damaligen Generalsekretärs des englischen Parlaments, Sir Kenneth Bradfaw, bildete dieser Spezialdienst für

England ein hochgeschätztes Element im Rahmen der «public relations». Zurückgekehrt, schlug ich unseren Ratsbüros den Aufbau einer ähnlichen Einrichtung vor, ein Anliegen, das erst 1992 in Ansätzen realisiert wurde.

1986 erhielt die Schweiz eine *Einladung der Sowjetunion*, ihrem Land einen parlamentarischen Delegationsbesuch abzustatten. Nach Jahren relativer Beziehungslosigkeit zwischen den beiden Staaten wich langsam die eisige Stimmung und machte einer abtastenden Neupositionierung platz. Die Politik der Entspannung des sowjetischen Generalsekretärs Michail Gorbatschow und seine Parole von «*Glasnost und Perestroika*» machten sich auch in den diplomatischen Gepflogenheiten bemerkbar. Unsere Wünsche hinsichtlich einiger Vorbedingungen für die diversen vorgesehenen Parlamentarier-treffen wurden ausnahmslos erfüllt: Es sollten keine Monologe geführt werden – abschreckende Beispiele von Treffen mit bulgarischen Parlamentariern sassen noch manchen von uns in den Knochen –, sechs vorgeschlagene Themen sollten besprochen werden, es sollte die Meinungsvielfalt der Delegationsmitglieder auf beiden Seiten zum Ausdruck kommen. Der Besuch im Oktober wurde zu einem vollen Erfolg. Er gipfelte in einem nicht geplanten *Treffen mit Andrei Gromyko*, dem Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets. Dieser ehemalige Aussenminister, der die schweizerischen Verhältnisse gut kannte, zeigte sich in einem eineinhalbstündigen Gespräch mit uns in einer umgänglichen Art und bei bester Laune und doku-

mentierte damit eine seit kurzem erfolgte Änderung des Stils im Umgang mit dem Ausland. Mit der Anwesenheit auch seines ersten Stellvertreters und der Präsidenten der beiden Parlamentskammern wurde der Schweizer Delegation die höchstmögliche Ehre erwiesen. Es kamen dabei die Fragen über die schweizerische Neutralität, die Rolle der Schweiz in der KSZE, die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der Sowjetunion sowie über den Gipfel von Reykjavik (nukleare Abrüstung) zwischen Gorbatschow und Reagan – ein Thema, das in keiner Unterredung fehlte – ins Gespräch. Gromyko erwähnte, die Schweiz sei in seinem Land sehr populär, ihre traditionelle Neutralität geachtet, weil die Schweiz eine wichtige *Rolle als Organisatorin von internationalen Konferenzen* spiele und vor allem in der KSZE einen beträchtlichen Beitrag für die Zukunft Europas leiste. Allerdings vertrat er auch die Ansicht, die Schweiz könnte als neutrales Land noch mehr tun, mehr Prinzipientreue und Flexibilität würden ihr gut anstehen. Von Seiten der schweizerischen Delegation musste sich Gromyko erklären lassen, dass es nicht im Vermögen von Landesregierung und Parlament gelegen habe, den Beitritt zur UNO zu beschliessen; der Volkswille gehe in entscheidenden Fragen voran. Ebenso mussten die Russen den Willen der Schweiz zur Kenntnis nehmen, dass die Sowjetunion bei Katastrophen wie im Fall von Tschernobyl, den nuklearen Reaktorunfall vom April 1986, die internationale Gemeinschaft besser zu informieren habe. Das Gespräch endete in aufgeräumter

Stimmung nach Austausch gegenseitiger Anekdoten. Sowohl Gromyko als auch der Präsident der schweizerischen Delegation konnten darauf im sowjetischen Fernsehen kurz zu diesem Treffen Stellung nehmen. So trug diese parlamentarische Begegnung wesentlich zur weiteren Entspannung zwischen den beiden Ländern bei.

Im Spätherbst 1986 waren es 40 Jahre her, dass *Winston Churchill* seine berühmte Rede in Zürich über die notwendige Einigung Europas gehalten hatte. Dieses Anlasses wurde am 6./7. Nov. 1986 in Zürich feierlich gedacht, indem hier eine Sitzung der Ständigen Kommission der Parlamentarischen Versammlung des Europarates unter Anwesenheit weiterer hoher europäischer Politiker stattfand. Die beiden schweizerischen Ratspräsidenten luden die europäischen Ehrengäste und Parlamentarier zu einem Nachtessen im «Haus zum Rüden» ein. In meiner Tischrede erinnerte ich an die Idee Churchills über die Vereinigten Staaten Europas, welche Frieden, Sicherheit und Freiheit gewähren sollte; Churchill schwebte ein Europa als moralische, kulturelle und geistige Vorstellung vor. Er gab schon 1946 seiner Hoffnung Ausdruck, dass auch die Sowjetunion zu den Freunden und Förderern des neuen Europa gehören müsste. Zunächst galt es darauf hinzuwirken, Osteuropa für die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie, der Menschenrechte und der sozialen Marktwirtschaft zu gewinnen.

## Die Zeit der Wende 1989–1992

Nun rückte dieses Ziel plötzlich in greifbare Nähe. Der grosse Umbruch in Osteuropa mit dem Zerfall der kommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnung und dem Bemühen um Aufbau neuer demokratischer Strukturen fiel teilweise zusammen mit der grossen Krise am Persischen Golf und dem Irakkrieg. Gleichzeitig zerfiel auch der jugoslawische Bundesstaat, dessen Teilrepubliken sich zu eigenständigen Staaten erklärten, was kriegerische Auseinandersetzungen und die Bosnien-Tragödie zur Folge hatte. Die Schweiz handelte gegen den Schluss dieser Phase einen Vertrag mit der EU für den Beitritt zu einem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) aus. So bildeten diese Jahre auch für unser Land aussenpolitisch eine grosse Herausforderung, hauptsächlich für unseren Aussenminister René Felber und seine Diplomaten und für die beiden aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments. Im EWR-Prozess war zudem das Departement von Bundesrat Jean Pascal Delamuraz stark involviert.

Als Präsident der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates 1990 und 1991 drängte es mich, Initiativen für konkretes Handeln im Hinblick auf schweizerische Hilfeleistungen für den Wiederaufbau Osteuropas, aber auch für ein stärkeres Engagement in der übrigen Welt zu entwickeln. So erarbeitete ich als erstes zusammen mit hohen Beamten des Aussendepartements ein Konzept zur *«Ausbildung und Betreuung von Parlamentariern aus Osteuropa»* aus. Die aussenpolitische Kommis-

sion übernahm dieses Anliegen und reichte es im Februar 1990 in der Form einer Kommissionsmotion ein. Der Vorstoss wurde vom Nationalrat als Postulat angenommen und die Verwaltungskommission angewiesen, das Vorhaben mit den Parlamentsdiensten weiter zu verfolgen. Erstes konkretes Ergebnis dieser Bemühungen war ein fünftägiges Seminar für Parlamentarier aus der Tschechoslowakei im Herbst 1992, welches sowohl wissenschaftliche Kenntnisse vermittelte als auch mit der praktischen Arbeit im Parlamentsgebäude vertraut machte. Die Vertreter der noch aus Tschechen und Slowaken bestehenden CSR versicherten uns, es werde nie zur Aufteilung ihres Staatswesens kommen; ein Jahr später war dies trotzdem Tatsache! – Ein Schweizer Föderalismus-Seminar in Moskau hatte das Auswärtige Departement schon im Juni 1991 noch innerhalb der kommunistischen Strukturen der UdSSR durchgeführt.

Angesichts der schwierigen Situation des Wiederaufbaues in Osteuropa hatten Bundesrat und Parlament rasch reagiert und bereits im Herbst 1990 einen ersten Kredit von 250 Millionen für die *Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten* beschlossen. Dieser erste Kredit konzentrierte sich schwergewichtig auf Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei, die im Reformprozess fortgeschrittensten Staaten. Das Ziel solcher Hilfe war, Osteuropa aus der schweren Wirtschaftskrise herauszuhelfen, drohenden sozialen Spannungen und Nationalitätenkonflikten entgegenzuwirken, aber auch den Menschen-

rechten Nachachtung zu verschaffen und allfälligen Flüchtlingsströmen nach Westen vorzubeugen. Diese Hilfe lag auch im sozialen und Sicherheitsinteresse der Schweiz selber! – In meiner Eigenschaft als Präsident der aussenpolitischen Kommission bemühte ich mich, im Jahre 1990 in Eigenregie, in mehreren südosteuropäischen Staaten ein Bild von der Situation an Ort und Stelle zu gewinnen. Besuche in *Bukarest, Belgrad und Budapest* mit Treffen mit dortigen Parlamentariern, dem schweizerischen Botschaftspersonal und Vertretern von Nichtregierungsorganisationen (NGO) vermittelten konkrete Anschauungen von der Situation. Es wurden dabei diverse Wünsche für Kontakte und unterschiedliche Akzentsetzungen für Zusammenarbeit mit unserem Land geäussert. Unter anderem wünschte sich der damalige Präsident der aussenpolitischen Kommission der jugoslawischen Bundesversammlung, H. Simovic, ein Treffen mit Schweizer Parlamentariern – die grosse Krise seines Landes zeichnete sich schon ab. Staaten wie Rumänien und Jugoslawien hofften ferner, auch in die osteuropäische Hilfsaktion einbezogen zu werden. Die Erfahrungen dieses Besuches wurden dem Departement des Äusseren zur Kenntnis gebracht.

Im November 1990 stattete der neugewählte tschechoslowakische Staatspräsident *Vaclav Havel* der Schweiz einen Staatsbesuch ab. Dieser Staatsmann, damals noch «Präsident der föderativen Tschechischen und Slowakischen Republik», weitherum als Dramatiker und Bürgerrechtler bekannt, wur-



de in Bern mit hohen Ehren empfangen. Das Parlament war mit seinen Ratspräsidenten und Vertretern der aussenpolitischen Kommissionen bei einem Gespräch im Bundeshaus beteiligt. Luregn Matthias Cavelti, Präsident des Ständerates, hielt die Begrüssungsrede, in der er Havel als mutigen und würdigen Nachfolger von Thomas Mazaryk bezeichnete und ihn des schweizerischen Beistandes bei der Wiederherstellung einer gesunden Wirtschaftslage und Umwelt versicherte. Auffallend ist, wie mehrere osteuropäische Länder Persönlichkeiten mit humanistischer Bildung und häufig im Widerstand gegen das frühere Diktaturregime erstarkt, eigentliche «Philosophen», an die Spitze ihrer Staaten wählten, so Bulgarien Jelio Iliew, Ungarn Arpad Göncz und eben die Tschechei Vaclav Havel. Solche Autoritäten stärkten im Volke in jenen schwierigen Jahren des Übergangs das Vertrauen in die Zukunft ihrer Länder.

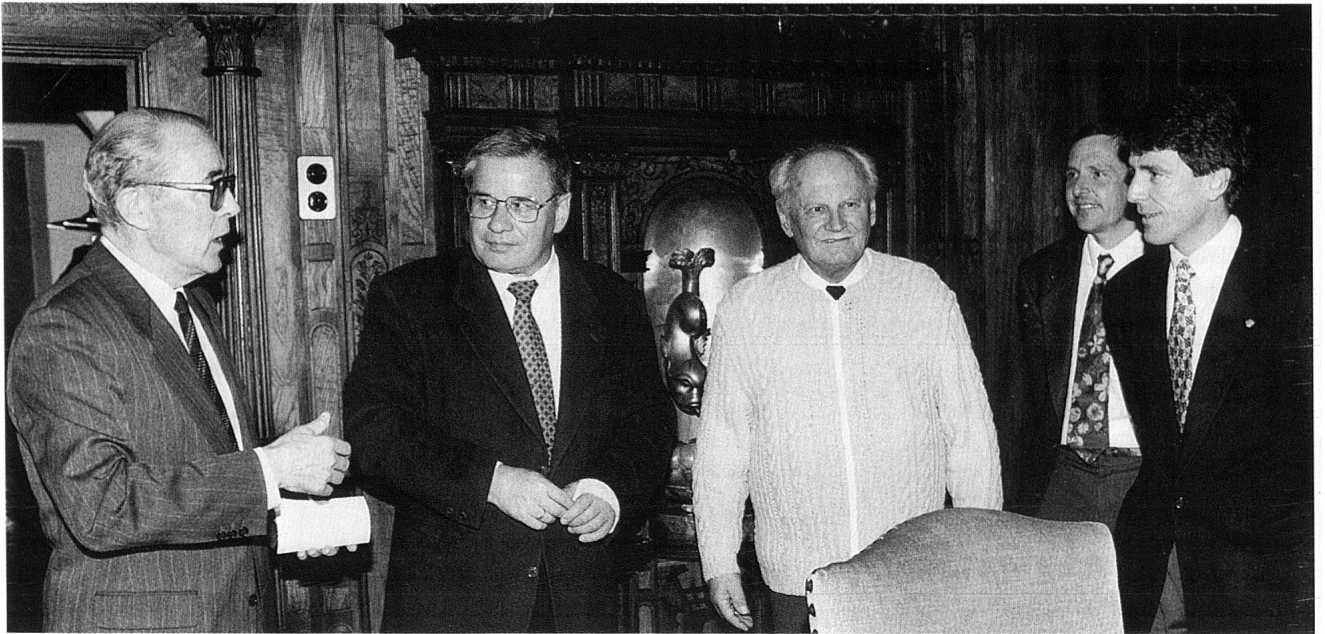
Die aussenpolitische Kommission des Nationalrates war in dieser Phase – nebst ihrer Zuwendung zu Osteuropa – noch stark beansprucht durch die Ereignisse am Persischen Golf, die Jugoslawienkrise und die Beziehungen zur EU. Sie versuchte, den Kurs des Bundesrates bei der Annäherung an die EU, d.h. den Anschluss an den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), zu begleiten und zu unterstützen. In diesem Sinne führte sie im November 1990 ein Seminar in Brüssel am Sitz der EU durch, das einerseits zur besseren Sachkompetenz der Parlamentarier verhalf und andererseits dazu beitrug, die schwierigen Verhandlungspunkte zu klären und zu verstehen. Sie be-

gleitete den Bundesrat auch in seiner Haltung und Neupositionierung gegenüber dem *Golfkrieg*. Auf dem Höhepunkt der Irak-Kuwaitkrise im Sommer 1990 musste sich der Bundesrat entscheiden, ob er weiterhin an der traditionellen Neutralitätspolitik (intergrale Neutralität) festhalten könne oder nicht. Die UNO hatte anfangs August den wirtschaftlichen Boykott gegen den Irak beschlossen und erklärte unumwunden, dass sie auch die Einhaltung desselben von Seiten von Nichtmitgliedern erwarte. Der Bundesrat schloss sich nach einigem Zögern diesem Begehren an, versuchte aber, im Inland den Anschein zu erwecken, als ob er seinen Entschluss autonom gefasst hätte und dieser keine Abkehr vom traditionellen Neutralitätskurs bedeute. Diese Uminterpretation des wahren Sachverhaltes bestritt die aussenpolitische Kommission in der Grundsatzdebatte vom 24. September 1990 im Nationalrat: ihrer Meinung nach hatte der Bundesrat gar keine andere Wahl gehabt, als mitzumachen; die Neutralitätspolitik hatte einen klaren Kurswechsel erfahren, der noch heute gilt. Die Schweiz bewegt sich nunmehr im Rahmen der *differenziellen Neutralität*, wie sie diese schon von 1920 bis 1937 im Schosse des Völkerbundes praktiziert hatte. Umfassende Massnahmen – wirtschaftliche Sanktionen – der UNO oder der Europäischen Union gegen einen Aggressor kann die neutrale Schweiz nicht anders als solidarisch mittragen.

Nach Beendigung der Golfkrise lud unsere Kommission mit einem Postulat vom März 1991 den Bundesrat ein, Initiativen im Hinblick

auf den Wiederaufbau und bei der *Friedensregelung im Nahen und Mittleren Osten zu ergreifen*, insbesondere im Rahmen der friedenserhaltenden Aktionen der UNO. In der Folge beschloss die Landesregierung, Aegypten, Jordanien und der Türkei eine finanzielle Wirtschaftshilfe zukommen zu lassen. Diese Staaten litten am meisten durch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Sanktionen gegen den Irak. Weitere Hilfe stellte er im Rahmen humanitärer Aktionen zugunsten der Kurden sowie durch Zurverfügungstellen von Pilatus-Flugzeugen für die friedenserhaltenden Operationen der UNO im Grenzbereich Irak-Kuwait sowie auch von schweizerischen Experten für die Zerstörung von Massenvernichtungswaffen und zur Überwachung des Waffenstillstandes in Aussicht. Dieses Engagement war ein echtes Zeugnis schweizerischer Disponibilität.

Die aussenpolitische Kommission des Nationalrates stellte in einer Grundsatzdebatte fest, dass die Ereignisse der jüngsten Zeit zu komplexen Problemen geführt hatten, die auch unser Land stark herausforderten. Angesichts zunehmender politischer, wirtschaftlicher, ökologischer, demographischer, militärischer und sozialer Risiken bemängelte sie das Fehlen einer kohärenten aussenpolitischen Konzeption. Sie verlangte deshalb anfangs 1991 mit einer Motion, dass der Bundesrat mit einem *aussenpolitischen Konzept* die zukünftigen Beziehungen der Schweiz zum Ausland definiere und auch die einschlägigen Artikel der Bundesverfassung zur Aus-



Der ungarischer Staatspräsident Arpád Göncz in Chur, am 3. Februar 1997, in der Mitte, begleitet von Martin Bundi, dem ungarischen Botschafter Pál Gresznáryk und den Stadträten Martin Jäger und Christian Aliesch (v.l.n.r.).

senpolitik einer Revision unterziehe. Das Anliegen wurde vom Parlament als Postulat überwiesen. – Über das verlangte aussenpolitische Konzept erhielt das Parlament in der Folge Gelegenheit zu debattieren, und die Forderung nach einer Verankerung des Grundsatzes einer solidarischen Aussenpolitik hat ihren Niederschlag im Entwurf für die Reform der Bundesverfassung gefunden, wo im Zweckartikel der Einsatz der Schweiz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung enthalten ist und wo der Artikel 44 präzisierend festhält, dass der Bund zur Linderung von Not und Armut in der Welt sowie zur friedlichen Beilegung von Konflikten beiträgt.

Die Probleme in Osteuropa wurden immer drängender. Die westlichen Industrienationen entschlossen sich zu verstärkten Hilfsmassnahmen. Auch die Schweiz überlegte sich ein weitergehendes Engagement. In dieser Situation beschloss die aussenpolitische

Kommission des Nationalrates, je ein *Seminar in Ungarn und in Bulgarien* abzuhalten. Sie wollte in Ungarn an Ort und Stelle erfahren, wie die Projekte des ersten Kreditbeschlusses für die Osthilfe ange laufen waren, allfällige Fehler in deren Ablauf erkennen und die echten Bedürfnisse ausloten, und in Bulgarien, das bisher von der Zusammenarbeit ausgeschlossen gewesen war, die Situation näher kennen lernen. Die Büros der beiden Räte gaben für dieses Seminar, das in dieser Art ein Novum war, grünes Licht, und der Besuch im Juli 1991 erstreckte sich über je drei Tage in Sofia und Budapest mit kurzen Abstechern in unmittelbarer Nähe der beiden Hauptstädte. Mit grosser Genugtuung nahm unsere Delegation u.a. vom Projekt Fremdsprachenunterricht Kenntnis: Im Rahmen des Sofortprogrammes der Schweiz für Osteuropa waren in Ungarn und Polen begehrte Kurse zur Ausbildung von Lehrkräften in *Deutsch und Französisch* angelaufen. Nach der

Wende, als in Osteuropa das Russische nicht mehr obligatorische Fremdsprache war, machte sich ein Trend zur Wiederbelebung der um 1900 hochgehaltenen Pflege westeuropäischer Sprachen bemerkbar. – Unsere Delegation brachte das Resultat ihrer Eindrücke und Wahrnehmungen, insbesondere auch der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit, in einem ausführlichen Bericht dem Parlament und dem Bundesrat zur Kenntnis. Dieser bildete denn auch eine nützliche Grundlage bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft für die *Weiterführung der Zusammenarbeit* mit ost- und mitteleuropäischen Staaten im Herbst 1991. Mit einem neuen Kredit von 800 Millionen Franken schlug nun der Bundesrat vor, über den Kreis der Länder Polen, CSSR und Ungarn hinaus die ganze mittel- und osteuropäische Region, d.h. auch Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen und die UdSSR einzubeziehen. Für die UdSSR

wurden nur gezielte Aktionen, nicht aber Finanzhilfe vorgesehen, Jugoslawien ging wegen der Kriege und Verbrechen im Innern der Zusammenarbeit verlustig. – Der 1998 vorgelegte dritte Kreditbeschluss für die Osteuropahilfe klammert die drei Staaten der ersten Stunde (Polen, Tschechien und Ungarn) aus, nachdem sich in diesen Ländern die Lage wesentlich verbessert hat.

### **Aussenpolitik im Rahmen der OSZE-Mitarbeit**

Nebst der Mitgliedschaft im Europarat bietet vor allem die *Mitarbeit in der OSZE*, früher KSZE genannt (Konferenz, nunmehr Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), für die Schweiz ein Forum des aktiven Auftretens. Diese Organisation, welche praktisch alle europäischen Staaten einschliesst, hätte eine bedeutende Rolle bei der Bewältigung der Jugoslawienkrise spielen sollen. Sie war mit ihren schwachen Strukturen aber auf die neuen Aspekte der nationalen Minderheitenkonflikte zu wenig vorbereitet; ihre Instrumente reichten nicht aus. Es fehlten auch genaue Abgrenzungen im Handeln zwischen OSZE, EU, UNO und NATO. – Die kleine Schweiz konnte damals in dieser Region kaum etwas beitragen. Allerdings lief hier nicht alles zum besten. In einer Sitzung im August 1991 erörterte die aussenpolitische Kommission des Nationalrates die *Jugoslawienfrage*. Sie machte den Bundesrat darauf aufmerksam, dass die Anerkennung der beiden Republiken Slowenien und Kroatien als selbständige Staaten durch die Schweiz nicht erfol-

gen dürfte, bevor nicht genügend Garantien für den Schutz der Minderheiten auf ihrem Gebiet vorlägen. Auch regte sie an, ein Treffen mit Experten aus den neutralen Ländern Schweden, Österreich und der Schweiz zu organisieren, das Lösungsmodelle für die jugoslawischen Minderheiten- und Föderalismusprobleme erarbeiten sollte. Ferner fasste sie ins Auge, eine kompetente jugoslawische Parlamentarierdelegation aus allen Republiken in die Schweiz einzuladen, um zusammen mit Schweizer Parlamentariern die Probleme jugoslawischer Minderheiten und des Föderalismus zu besprechen. Einen entsprechenden Vorschlag an das Büro des Nationalrates beantwortete dieses im September-Oktober negativ; insbesondere der damalige Nationalratspräsident glaubte, der Zeitpunkt sei nicht geeignet und meinte, es liesse sich das Ziel auch über Kontakte der zwölf schweizerischen, in Jugoslawien tätigen multinationalen Gesellschaften erreichen. Damit war das Anliegen abgeblockt, und von den genannten Gesellschaften war natürlich nichts zu erwarten.

Der Bundesrat liess sich etwas später zur Anerkennung von Kroatien und Slowenien herbei, obwohl die von ihm zuvor gestellten Bedingungen nicht gegeben waren: friedliche Verhandlungen zwischen allen beteiligten Parteien auf der Basis der Prinzipien der KSZE-Schlussakte von Helsinki, der Unverletzlichkeit der Grenzen, der Beachtung der Menschenrechte, der pluralistischen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Er wurde zur Anerkennung gedrängt, nachdem diese die meisten EU-

Staaten ausgesprochen hatten; diese ihrerseits waren durch das unkluge Vorpöhlen des deutschen Aussenministers Genscher dazu veranlasst worden.

Angesichts der Ohnmacht, vor welcher die OSZE dem Ausbruch der Jugoslawienkrise gegenüberstand, versuchten deren Mitglieder Strukturverbesserungen vorzunehmen. Solche erfolgten zwischen 1991 und 1995 unter diversen Titeln, wie Frühwarnung und vorbeugende Massnahmen, Dringlichkeitsmechanismen (Moskauer und Berliner Mechanismus), friedenserhaltende Massnahmen und solche für friedliche Beilegung von Streitfällen. All dies konnte nicht verhindern, dass noch 1995 ein grausamer Krieg in Bosnien-Herzegowina ausbrach. Es war das Jahr, da der schweizerische Aussenminister Flavio Cotti Vizepräsident der OSZE war und damit zur Troika, d. h. der Führungsspitze zu dritt, der Organisation gehörte. Schweizerische Initiativen waren gefragt! Zu Beginn des Monats Juli begingen die Truppen des Serbenführers Karadzic brutale Menschenrechtsverletzungen und schreckliche Übergriffe an den Bosniaken. Der Höhepunkt war das Massaker von Srebrenica. – Als Präsident der Parlamentarischen OSZE-Gruppe nahm ich mit unseren Vorstandsmitgliedern Kontakt auf und unterbreitete unserem Aussenminister am 21. Juli 1995 einen konkreten Vorschlag. In einem Aufruf ersuchte unsere Gruppe ihn, den Vizepräsidenten der OSZE, unverzüglich die Initiative für die Einberufung einer *dringlichen Konferenz der OSZE in der Bosnienfrage* zu ergreifen. Eine solche Möglichkeit figurierte im Katalog der Hand-





Aussenpolitiker im Bundeshaus 1990: Heiner Ott (BL), Doris Morf (ZH), Martin Bundi (GR).

lungsmöglichkeiten der OSZE. Diese Konferenz sollte Massnahmen beschliessen, um dank raschem Handeln der Aggression in Bosnien ein Ende zu setzen. Bundesrat Cotti konsultierte eine Reihe von europäischen Staaten im Hinblick auf die vorgeschlagene Aktion, stiess dabei jedoch grösstenteils auf Ablehnung. So verging leider noch einige Zeit, in der das Leiden der bosnischen Bevölkerung andauerte, bis dank gemeinsamen Vorkehrungen von Seiten der EU, der NATO und der UNO das Dayton-Abkommen als Werk des amerikanischen Präsidenten Clinton zustandekam und der Befriedigungsprozess beginnen konnte. Im Jahre 1996, als die OSZE mit einem bedeutenden Teil der Umsetzung des Friedensabkommens betraut wurde, war Bundesrat Cotti Präsident der Organisation. Dank umsichtigem Handeln gelang es ihm und einem bewährten Mitarbeiterstab, erhebliche Fortschritte zu erzielen, insbesondere die ersten freien Wahlen in Bosnien durchzuführen. Ein überdurchschnittliches schweizerisches Engagement, auch auf der humanitären Ebene und

mit dem Einsatz von Gelbmützen, fand entsprechende Anerkennung in weiten Kreisen.

Das Image der Schweiz wird aber auch sehr stark durch den Einsatz der vielen privaten Hilfswerke und *Nichtregierungs-Organisationen (NGO)* in zahlreichen Gegenden der Welt geprägt. Diese Organisationen verfügen häufig über erfahrene Spezialisten und eigene Kontaktnetze mit direkten Zugangsmöglichkeiten. Bei manchen Aktionen ist die Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) unerlässlich und von Vorteil für beide Seiten. So begleiten diverse Organisationen, wie z.B. die Schweizerische Helsinkivereinigung (SHV), die 1998 zwanzig Jahre alt wurde, und auch Amnesty International mit Interesse und beidseitigem Gewinn die Politik des bundesrätlichen OSZE-Prozesses. Die SHV z.B. hat in den letzten Jahren eine Reihe von Demokratieseminaren für tschechische und ungarische, nunmehr auch rumänische Politiker und Beamte in der Schweiz durchgeführt. Auch ein Projekt des Schweizeri-

schen Nationalparks (1996–1998) mit Ungarn, das den Aufbau eines neuen Nationalparks im nördlichen Balatonseegebiet und die Verstärkung des Naturschutzes dasselbst zum Ziele hat, gehört in den grösseren Rahmen der Zusammenarbeit mit Osteuropa. Alles in allem bemühen sich sowohl die offizielle schweizerische Aussenpolitik als auch viele Träger von privaten und halbstaatlichen Organisationen, die Grundsätze von Solidarität und Disponibilität in der Welt in die Tat umzusetzen.