

Zeitschrift: Rote Revue - Profil : Monatszeitschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 65 (1986)
Heft: 5

Artikel: KSZE : schwacher Schweizer Leistungsausweis : Aussenpolitik : Handfeste Interessen unter dem humanitären Deckmantel
Autor: Tanner, Jakob
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-340365>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

weltgerechtes Wirtschaften mehr Nachteile denn Profit abwirft, bleibt Umweltschutz nichts anderes als ständig wiederholte Feuerwehrrübung, bestenfalls Korrektur im Detail,

nichts anderes als ermüdende und auch immer schwierige Sisypusarbeit.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Anreize um-

weltkonform zu gestalten, so dass der Produktions- und Verbrauchsprozess umweltfreundlich abläuft, ist unser eigentlicher Beitrag zur Umweltschutzdiskussion.

KSZE: Schwacher Schweizer Leistungsausweis

Aussenpolitik: Handfeste Interessen unter dem humanitären Deckmantel

Von Jakob Tanner

Militärische und wirtschaftliche Interessen dominieren die Schweizer Aussenpolitik.

An den entspannungs- und abrüstungspolitischen Verhandlungsrunden der KSZE oszilliert die Schweiz zwischen abrupten Alleingängen und einer im Rahmen der N+N-Gruppe konzertierten Aktion hin und her. Bei der N+N-Gruppe, die sich im Verlaufe der KSZE-Entspannungskonjunktur formiert hat, handelt es sich um einen lockeren und äusserst heterogenen Verbund von 9 Staaten: die vier traditionell neutralen Staaten Österreich, Finnland, Schweden und Schweiz, die drei nicht-gebundenen Staaten Jugoslawien, Zypern und Malta und die beiden Zwergstaaten Liechtenstein und San Marino gehören dazu. Einzelne dieser Länder nun haben zukunftssträchtige aussenpolitische Innovationen zustandegebracht und damit Gegenmodelle, alternative Leitbilder zur festgefahrenen Blocklogik entwickelt.

Frischer KSZE-Wind dank Jugoslawien, Finnland, Schweden

Jugoslawien, dessen Regierung direkt aus dem Widerstand ge-

gen den Faschismus im Zweiten Weltkrieg hervorging, trat 1948 aus der Kominform aus und wurde unabhängig von der Sowjetunion, ohne jedoch dem westlichen System beizutreten. Dies stellt eine historische Leistung dar, welche die Grundlage für die in den ausgehenden 50er Jahren sich bildende Bewegung der Blockfreien legte.

Finnland, dessen aussenpolitische Linie in den Vereinigten Staaten und in Westeuropa lange Zeit verächtlich als «Finnlandisierung» bezeichnet wurde, hat sich mit seinen Bestrebungen für die Verbesserung der Entspannung in Europa einen Namen geschaffen. Präsident Kekkonen hat sich wie kein anderer um den erfolgreichen Abschluss der zwischen 1973 und 1975 laufenden KSZE-Gespräche bemüht, so dass es kein Zufall ist, wenn die Schlussakte mit dem Namen der finnischen Hauptstadt verknüpft ist.

Schweden hat sich in den 60er Jahren mit seiner antiimperialistischen Aussenpolitik und seiner Kritik am Krieg der USA in Vietnam international exponiert. Mit einer weltweit beachteten Friedensforschung und einer ganzen Reihe von konkreten Abrüstungsvorschlägen hat

dieses Land auch immer wieder positive Impulse geliefert.

Solche Modelle hat die Schweiz keine zu bieten. Dafür ist ihr aussenpolitischer Handlungsspielraum zu beschränkt. Militärische und aussenwirtschaftliche Faktoren sind für diesen strukturellen Minimalismus der schweizerischen Aussenpolitik hauptsächlich verantwortlich: Ohne Armee und Wirtschaft geht nichts in der Aussenpolitik der Schweiz.

Militärs dominieren Schweizer Aussenpolitik

Die Aussenpolitik der Schweiz ist eine Funktion ihrer Verteidigungspolitik. Mit dieser engen Koppelung von Landesverteidigung und grenzüberschreitendem politischem Engagement nimmt die Schweiz eine Extremposition ein. (1) Diese restriktive Konzeption von Aussenpolitik durchzieht alle Stellungnahmen der Behörden. Im schweizerischen Dokument zuhanden der UNO-Abrüstungs-Sondergeneralversammlung vom 24. Mai 1978 wird sie folgendermassen formuliert:

«Der schweizerische Bundesrat ist bereit, alle entsprechenden Massnahmen (Rüstungsbegrenzung und -kontrolle) zu unter-

stützen . . . sofern sich . . . diese Massnahmen mit dem Status der Schweiz als ständig neutraler, bewaffneter Staat vereinbaren lassen. Dieser Status verpflichtet sie ja, eine der potentiellen Bedrohung und den eigenen Möglichkeiten entsprechende Verteidigungs Bereitschaft zu unterhalten. Diesem Zweck dient die schweizerische Armee.»

In seiner Antwort auf die Interpellation Braunschweig «Für eine aktive schweizerische Aussenpolitik» vom 28. Sept. 1983 erklärte der Bundesrat u.a.: «In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Militärdepartement bereitet das Departement für auswärtige Angelegenheiten aktiv die Beteiligung der Schweiz an der Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung vor, die vom 17. Januar 1984 an in Stockholm tagen wird. . . . In Stockholm wird sich die Schweiz unter anderem von folgenden Grundsätzen leiten lassen: Die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen sind für uns nur annehmbar, wenn sie a) nicht im Widerspruch zur dauernden und bewaffneten Neutralität und zu den Grundsätzen ihrer Gesamtverteidigungskonzeption stehen.»

KSZE-Konferenzteilnahme: ein Gesamtverteidigungs-Akt

Die sogenannte Relativierung der militärischen Landesverteidigung durch eine übergreifende schweizerische Sicherheitspolitik (die «Gesamtverteidigung») hat faktisch zu einer Durchdringung aller anderen Politikbereiche mit den Erfordernissen der Gesamt- und der bewaffneten Landesverteidigung geführt. Militärstrategen diktieren auch den Aussenpolitikern den Aktionsradius. Unter dem Schlagwort «dissuasive Kommunikation» werden auch

grenzüberschreitende Informationskanäle in das sicherheitspolitische Kalkül des Staatswesens integriert. Das Auftreten der Schweiz an internationalen Konferenzen wird auf diese Weise Element der Gesamtverteidigung. Für kühne Entwürfe bleibt unter diesen Bedingungen kein Platz. So hält die Landesregierung zu den erwähnten KVAE-Verhandlungen in Stockholm fest, es liege «ganz auf der Linie der Schweiz, . . . dass zunächst Vertrauen und Sicherheit wiederhergestellt werden müsse, bevor man zur eigentlichen Abrüstung schreiten kann».

Auf der Schmalspurbahn «schweizerischer Sicherheitsinteressen» befindet sich der Bundesrat allerdings in guter Gesellschaft mit all den militärisch mächtigeren Staaten, die auch bloss vertrauens- und sicherheits- und damit letzten Endes «konferenzbildende» – Massnahmen und keine Abrüstung wollen: «Die Konferenz wird somit einen Prozess einleiten, dessen erste Phase der Verhandlung und Annahme eines Satzes einander ergänzender vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen gewidmet sein wird, die darauf gerichtet sind, die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa zu vermindern», lautet beispielsweise das Mandat aus dem Madrider Schlussdokument für die KVAE-Verhandlungen in Stockholm.

Auf dieser Plattform kann man dann zwar mit originellen Vorstössen und prozeduralen Einfällen glänzen. Eine innovative, die blockierende Konstellation in Frage stellende Haltung ist jedoch nicht mehr möglich. Nicht nur in der militärischen Rüstung, sondern auch in der aussenpolitischen Orientierung verhält sich die Schweiz wie eine «Grossmacht im Taschenformat». «Die Sicherheit unseres Landes beruht auf zwei

Grundpfeilern, der Armee und der Aussenpolitik», erklärte dazu kürzlich Aussenminister Aubert. Im Klartext heisst das also, dass unsere Sicherheit auf der Armee, der Armeeaussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik (siehe dazu im folgenden) beruht . . .

Überkommenes Dogma – bewaffnete Neutralität

Dieses Problem sitzt in der Schweiz tief. Die Neutralitätspolitik hat sich zwar über Jahrhunderte hinweg entwickelt, in ihrer heutigen Ausprägung ist sie jedoch stark durch die Blockkonfrontation des Kalten Krieges geprägt. Die klassische neutrale Politik war ein Produkt des internationalen Systems des 19. Jahrhunderts, ihre Funktionsfähigkeit beruhte auf einem Gleichgewichtssystem der Mächte und dem Krieg als potentiell Mittel der Konfliktlösung. (2)

Die Schweiz hat diese «klassische Konzeption» in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hinübergerettet. Der Ost-West-Gegensatz und später das «Gleichgewicht des Schreckens» ersetzen das komplexe Mächtegleichgewicht des vergangenen Jahrhunderts. Das militärische Bedrohungsbild wurde – unbeschadet der Zäsur, welche der Einsatz der ersten Atombomben markierte – quasi unverändert in die Gegenwart hineinverlängert.

Diese Abhängigkeit der schweizerischen Neutralität von der Spaltung Europas findet ihre Entsprechung in einer starken Verankerung des Kalten Krieges in der politischen Mentalität der Bevölkerung. Es ist erstaunlich, wie resistent hierzulande die Freund-Feind-Stereotypen sind. Diese Beständigkeit resultiert aus einem «kognitiven Teufelskreis»: die Fixierung auf den «Feind von aussen» fördert eine verzerrte Wahrnehmung

der Realität, so dass die «normative Kraft des Faktischen» innerhalb der Schweizer Grenzen nie recht zur Entfaltung kommt.

Befangen im Teufelskreis der Rüstung

Dieser Teufelskreis wird gestützt durch eine «induzierte Rüstungsdynamik». Ihre relative wirtschaftliche Stärke ermöglicht es der Schweiz, ihre materielle Kriegsrüstung den internationalen Massstäben anzugleichen. Mit den neuen Waffensystemen werden aber auch wiederum Bedrohungsbilder importiert, welche die eingeschlagene Politik als gerechtfertigt erscheinen lassen. So bleibt die Welt aus der Sicht der Schweiz intakt: Rüstungskontrollkonferenzen werden mit dem vom Bundesrat propagierten Konzept nie solche Erfolge erzielen, die direkte Auswirkungen auch auf die Rüstungspolitik der Schweiz haben, und so wird sich die internationale Situation auch künftig zuspitzen, was wiederum die schweizerische Gesamtverteidigung rechtfertigt.

Dazu kommt, dass die anhaltende «neutrale Vermittlerrolle» für die Schweiz auch ein Geschäft ist. Das Land verdient an den 17 zwischenstaatlichen Organisationen, die hier – mit Schwerpunkt in Genf – ihren Sitz haben, direkt gut zwei Milliarden Franken, indirekt kommen nochmals etwa drei Milliarden hinzu. Zusammen sind das etwa 2% des Bruttosozialproduktes, eine Grössenordnung, die den Ausgaben für die militärische Landesverteidigung entspricht (BaZ, 15.2.86).

Wirtschaftlich gelenkte Aussenpolitik . . .

Die schweizerische Aussenpolitik vermochte sich im weiteren nie aus dem Gravitationsfeld

der aussenwirtschaftlichen Interessen zu befreien. Seit dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere seit den 60er Jahren, haben die internationalen Austauschbeziehungen auf allen Gebieten stark zugenommen. Resultat ist ein komplexes Geflecht funktionaler Abhängigkeiten, auf das der von Souveränitätseinküssen und Autonomieverlusten bedrohte Nationalstaat widersprüchlich reagiert. In der Schweiz sind diese Abhängigkeiten besonders ausgeprägt. Fast jeder zweite Franken, der hierzulande verdient wird, stammt aus aussenwirtschaftlichen Quellen, die Ausfuhrquote ist fast dreimal so hoch wie jene des «Exportwunderlandes» Japan. Punkto Pro-Kopf-Direktinvestitionen im Ausland liegt die Schweiz weltweit an der Spitze, und ihr wirtschaftliches Auslandimperium hat heute den drei- bis vierfachen Umfang der (noch) in der Schweiz verbleibenden Exportproduktionskapazitäten.

Die Schweiz hat auf diese zunehmende Verflechtung und Abhängigkeit nicht mit einer Intensivierung der politischen Kooperation, sondern mit Abgrenzungs- und Kompensationsstrategien reagiert und auf der Fiktion «nationaler Unabhängigkeit» insistiert. Die Wirtschaftsverflechtungen haben aber durchaus einen Einfluss auf das aussenpolitische Gebaren, jedoch nicht in einem aktivierenden-dynamisierenden, auf Zielsetzungen wie Entspannung, Abrüstung, Durchsetzung von Menschenrechten und Schaffung einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung ausgerichteten Sinn.

Wenn in einer Untersuchung zur schweizerischen Aussenpolitik herausgestrichen wird, zwischen dieser und der Aussenwirtschaftspolitik herrsche kein Gegensatz, sondern weitgehende Harmonie, so ist dies ein Hinweis auf die starke Prä-

gung, welcher die Politik auch hier durch die Wirtschaft unterliegt. Die Aussenpolitik wird ja keineswegs nur vom EDA bestritten, mehrere Departemente verfügen über hauseigene «Aussenministerien», am ausgeprägtesten ist dies sicher im Volkswirtschaftsdepartement mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft.

Die staatliche Aussenwirtschaftspolitik wiederum stellt nur die «Spitze eines Eisbergs» dar, darunter gibt es die «auf den ersten Blick weniger sichtbaren, aber weit grösseren . . . faktischen Aussenwirtschaftsbeziehungen . . .», die auf Entscheidungen von Unternehmungen beruhen, die vom Staat weitgehend unbeeinflusst sind und die durch ihr Handeln die formalen Grundprinzipien der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik mitbestimmen und mit realem Gehalt füllen» (3).

. . . bedingt doppelbödige Haltung zu den Menschenrechten

Aus dieser mehrschichtigen Aussenpolitik resultiert eine durchgreifende Doppelbödigkeit der schweizerischen Haltung in der Menschenrechtsfrage. Es ist bekannt, dass Schweizer Unternehmungen intensive Handelsbeziehungen mit Ländern pflegten und pflegen, welche die Menschenrechte in krasser Weise verletzen. Hier kommt die quasi «wertfreie», im Dienste einer reibungslosen Abwicklung von Geschäften funktionierende «Aussenpolitik» zum Zuge. Diese arbeitet mit der allen finanziellen und handelsmässigen Transaktionen eigenen Diskretion und Effektivität. Öffentlichkeit ist ihr peinlich. Menschenrechtsverletzungen werden, je nachdem, als «störendes Element» übersehen, als «notwendige Bedingung» für politische Stabilität

toleriert, oder – etwa durch die Beteiligung an menschenvertreibenden Grossprojekten – direkt mitverursacht.

Daneben gibt es einen öffentlichkeitstauglichen, ja aus der öffentlichen Aktion gerade seine Legitimation beziehenden Zweig der offiziellen Aussenpolitik. Im Rampenlicht zum Beispiel der KSZE-Konferenzen liebt es die Schweiz, sich gegenüber den osteuropäischen Ländern und der Sowjetunion zum Anwalt von Menschenrechten aufzuspielen, und sich damit als sympathische Vorhut für bessere Zustände in der Welt zu profilieren.

Der Star der Schweizer KSZE-Diplomaten, Edouard Brunner, ist auch schon soweit gegangen, die KSZE-Funktion als reines Propagandaforum für die Schweiz indirekt zuzugeben: Aus «rein schweizerischer Sicht» nannte er als einen der zentralen «positiven Punkte»: «Die Schlussakte gibt jedem Staat das Recht, bei andern Unterzeichnern wegen Menschenrechtsverletzungen zu protestieren.» (TA, 18.4.83)

Mit diesem aufgrund der geschilderten Umstände nicht sehr glaubhaften Insistieren auf den Menschenrechten im Rahmen eines «ausgewogenen Entspannungsprozesses» trägt die Schweiz allerdings eher zur Blockierung dieses Prozesses bei. Blaise Schenk, der Leiter der Schweizer Delegation an der KVAE-Konferenz in Stockholm, umriss dieses Konzept mit den folgenden Sätzen: «Sie wissen, die Schweiz hat immer darauf gedrungen, dass zwischen den verschiedenen Körben des KSZE-Prozesses ein Gleichgewicht besteht. Nur so ist gesichert, dass auf allen Gebieten Fortschritte erzielt werden. Bereits jetzt müssen wir feststellen, dass dieses Gleichgewicht gefährdet ist.» (TA, 11.12.85)

Im Klartext heisst das, dass die

Schweiz konkrete Schritte zur Abrüstung als nicht opportun erachtet, bevor nicht ebensolche im Bereich der Menschenrechte in Osteuropa erzielt worden sind. Dass – gerade wenn es um die längerfristige Durchsetzung von Menschen- und Bürgerrechten geht – die Dynamik eines Veränderungsprozesses von «ungleichen Entwicklungen», von vertrauensbildenden Vorleistungen der einen Seite abhängen könnte: solche Idee übersteigen das Fassungsvermögen der schweizerischen Diplomatie. Sie sonnen sich in vornehmen Postulaten, und die «Doppelstrategie» einer gleichzeitigen Verletzung und Verteidigung der Menschenrechte durch die Schweiz zahlt sich aus. Es handelt sich hier also um eine selektive Strategie der optimalen Wahrung eigener Interessen: eine «stille», informelle Kooperation im Dienste wirtschaftlicher Expansion wird kombiniert mit einer effekthascherischen Politik für Frieden und Humanität.

Schweizer KSZE-Leistungen: Fragwürdige Handelsförderung!

Die schweizerische Aussenpolitik steht also stark im Bann verteidigungspolitischer Anforderungen und aussenwirtschaftspolitischer Interessen. Der verbleibende Spielraum ist gering. Durch publizitätsträchtiges Auftreten kann ein solcher jedoch zumindest teilweise simuliert werden. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Rolle der Schweiz im Helsinki-Prozess darstellen und bewerten. Es zeigt sich, dass die Schweiz immer wieder «mit von der Partie» war. Sie glänzte mit prozeduralen Einfällen, sie vermochte die Zielsetzung «friedliche Streitbeilegung und Konfliktaustragung» in «Modelle» umzusetzen und hat – natürlich – auch ein Interesse an den po-

tentiell lukrativen Märkten und Produktionsstandorten im anderen Block.

Zu diesem wirtschaftlich motivierten Interesse am Entspannungsprozess schrieb Paul R. Jolles in der Entstehungsphase der Helsinki-Schlussakte: «Die Schweiz hat ihre Aufgabe konsequenterweise auch darin erblickt, mit den anderen Neutralen die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Ost- und Westeuropa zu fördern. Sie nimmt aus gleichermassen aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Erwägungen an der KSZE eine entsprechend aktive Haltung ein.» (4)

Die beiden Politologen A. Riklin und K. Wohnlich zeigten, dass die Schweiz die KSZE in diesem Bereich für bereits schon vorher verfolgte Zielsetzungen instrumentalisiert hat: «Seit 1970 bemüht sich die Schweiz, die in der Nachkriegszeit (mit osteuropäischen Ländern) abgeschlossenen Abkommen über den Warenverkehr und den Zahlungsaustausch zu erneuern . . . Obwohl der vorwiegend privatwirtschaftliche Charakter der schweizerischen Aussenwirtschaftsbeziehungen die Institutionalisierung der intersystemaren Zusammenarbeit behindert, sind deren Chancen gestiegen; die Bildung einer gemischt schweizerisch-sowjetischen Kommission, die prinzipielle Einigung auf die detaillierte Tagesordnung zu Abschnitt II der Genfer Konferenzphase der KSZE . . . und ein schweizerischer Vorschlag zur Exportförderung sind die Wegmarken einer kontinuierlichen Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.» (5)

Sicher ist die Intensivierung des blocküberschreitenden Wirtschaftsverkehrs ein begrüßenswertes Phänomen, das sich wohlthuend von der in den 50er Jahren praktizierten und von pogromartigen Verfolgungen

der «Landesverräter» begleiten antikommunistischen Abwehr gegen Waren aus dem Ostblock abhebt. Doch das Motto «Wandel durch Handel» hat heute seine Plausibilität verloren. Es fragt sich, welche Art von Handel einer auf lange Frist konzipierten Entspannung förderlich ist. Dass hier das am «Wodka-Cola»-Modell orientierte Investitions- und Handelsverhalten der Schweiz weiterhilft, muss verneint werden.

Das Modell «friedliche Streitbeilegung»

Das inhaltliche Präsentierstück schweizerischer Verhandlungsdiplomatie ist der 1973 in die KSZE-Vorbereitungsphase eingespeiste Entwurf für einen «Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten». R.L. Bindschedler erklärte dazu: «Ausgangspunkt war die Überlegung, dass eine Annahme allgemeiner Grundsätze ohne ergänzende Massnahmen in keiner Weise das Hauptziel der Konferenz, nämlich die Erhöhung der Sicherheit in Europa erreichen würde.»

Hinter dieser Formulierung steht die zur Zeit des Völkerbundes aufgestellte und historisch falsifizierte Verhandlungsphilosophie «arbitrage-sécurité-désarmement» (Schiedsgericht-Sicherheit-Abrüstung). Das Festhalten der Schweiz an der Vorstellung, die Welt könne sicher gemacht werden vor einer Abrüstung, verschliesst sich der Einsicht in die Dynamik der Aufrüstung. Innenpolitisch ist ja die Schweiz selber ein Beispiel für die Tatsache, dass die «Aufrüstung der anderen» zu Misstrauen und damit zur Rechtfertigung eigener Aufrüstung führt. Und der Vorschlag, Sicherheit ohne Waffen anzustreben, wird rasch als «psychologische Kriegsführung» interpretiert.

Faktisch ist dieser neben der Wirtschaftsförderung einzige nennenswerte schweizerische KSZE-Vorschlag bisher folgenlos geblieben. Die beiden ihm gewidmeten Nachfolgetreffen in Montreux (1978) und Athen (1984) endeten ohne Ergebnis.

Verfahrenstechnische Tricks

An Verfahrensvorschlägen, welche die Schweiz im Rahmen der KSZE machte, seien zwei erwähnt. Einmal hatten unsere Delegationsmitglieder 1973 die Idee mit den «Körben» geboren, in welche im Hinblick auf die Gestaltung der Schlussakte die Helsinki-Vereinbarungen aufgeteilt wurden. Ein anderes Beispiel spricht für die konferenztechnische Spitzfindigkeit der Vertreter aus dem Uhrenland Schweiz:

«Die Schweizer Delegation unter Leitung von Minister Blaise Schenk hatte in den Vorbereitungssitzungen zum KSZE-Treffen in Ottawa im Mai 1985 massgeblich zu Rettungsversuchen beigetragen. Am Freitag um Mitternacht, als sich das Scheitern zum erstenmal abzeichnete und die sowjetische Delegation bereits ihre Akten zusammenpackte, kam Schenk dem Bonner Tagesvorsitzenden Ekkehard Eickhoff zur Hilfe. Der Deutsche hatte sich nach Abwicklung des Antrags, die «Uhr festzuhalten», ganz einfach geweigert, auf die Uhr zu sehen. Schenk präsentierte ihm darauf seinen Einfall, dass die Uhr Sommerzeit anzeige und nach normaler Zeitrechnung noch fünfzig Minuten bis Mitternacht bleiben. Einem solchen Schweizer Kompromiss vermochte sich selbst die Sowjetunion nicht zu verschliessen. Am Ende nützte es aber auch nichts, das Scheitern kam am Dienstag früh.» (NZZ, 8.5.85)

Die beiden Beispiele markieren die Pole eines Spektrums, das

von tragfähigen, den weiteren Konferenzverlauf mitbestimmenden Gestaltungsvorschlägen bis hin zu originellen Flops reicht.

Der Leistungsausweis ist insgesamt karg. Weit schwerer wiegen demgegenüber die Unterlassungen, die Bremsmanöver und die Torpedierungsaktionen der Schweiz im Helsinki-Prozess, denen im folgenden nachgegangen wird.

Aufgrund ihrer Fixierung auf die Gesamtverteidigung hat die Schweiz kein Sensorium für die kollektiv-suprastaatlichen Dimensionen von Friedenssicherung in der Gegenwart entwickelt. Zwar legt sie in der KSZE grosses Gewicht auf die Verbesserung der «Mechanismen der friedlichen Streit-schlichtung». Aber dieses Konzept ist technokratisch und statisch. Die Einsicht, dass die Staaten ihre eigenen Sicherheits- und Verteidigungsvorstellungen revidieren müssten, bleibt ausser Sicht. Zuerst muss der Friede eingeführt werden, erst dann kann zur Abrüstung geschritten werden (weil es dann nicht mehr gefährlich ist, abzurüsten): das ist die Grundposition der Schweiz.

Schweizer Torpedoaktionen gegen Rüstungskontrolle

Bei der seit 1984 laufenden Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm hat sich dieses Konzept als eigentlicher Bremsklotz für den Fortgang der Gespräche erwiesen. Aufgrund des Klimasturzes im Entspannungsprozess zwischen den Supermächten seit 1980 waren die Rüstungskontrollverhandlungen seit Jahren sistiert, und ihr Neubeginn sollte die vermittelnde Gruppe der N+N-Staaten einfädeln. In der Gruppe dieser Staaten sperrte sich die Schweiz zuerst einmal mit Erfolg gegen eine «Schritt-für-

Schritt»-Verhandlungsstrategie. Der schwedische Vorschlag, eine Dynamisierung des Verhandlungsprozesses durch eine Konzentration auf die jeweils konsensfähigen Punkte zu erzielen und einen sich laufend über kleine Erfolge regenerierenden Verhandlungswillen zustandezubringen, wurde aus dem Feld geschlagen zugunsten einer Strategie, die irgendwo im luftleeren Raum das «Vertrauen» für den schliesslichen Breitedurchbruch (gleichzeitige Erfolge auf allen Gebieten) zu schaffen versucht. Das relative Scheitern dieser Verhandlungsrunde war auf diese Weise vorprogrammiert.

Dann setzte sich die Schweiz auch aktiv gegen materielle Vorschläge zur Wehr, welche neue Dimensionen in die Verhandlungsagenda hätten einbringen können. Unter Androhung eines Austritts aus der N+N-Gruppe setzte sie sich schliesslich mit ihren Minimalvorstellungen bei der Abfassung eines Grundlagenpapiers durch. Jugoslawien wollte damals die Idee teilweise entmilitarisierter Zonen rund um die N+N-Staaten ins Gespräch bringen. Obwohl dieser Vorschlag für Jugoslawien nicht zuletzt dazu hätte dienen können, einen entspannteren Raum gegen die Sowjetunion hin zu erreichen, wurde er von der Nato (und der Schweiz) mit dem Hinweis auf die entstehenden militärfreien Zonen in Westeuropa abgelehnt. Für die Schweiz seien solche Truppenentflechtungszonen «aus militärischen Gründen nicht annehmbar», erklärte Botschafter Muheim vom EDA.

Ebenfalls vom Bremser Schweiz wurde innerhalb der N+N die schwedische Konzeption gebodigt, die Diskussion über atomare Waffen in die KVAE-Konferenz einzuführen, zum Beispiel den Vorschlag einer atomwaffenfreien Zone in Mit-

teleuropa. Angeblich hätte dies den vorgegebenen Auftrag für die Stockholmer Konferenz gesprengt, ebenso der Einbezug des Gedankens der «gemeinsamen Sicherheit».

Aus dieser Not eines Mangels an Ideen und Elan macht die Schweiz allerdings die Tugend eines Verhandlungserfolgs. So erklärte der Schweizer KVAE-Delegierte Jean-Pierre Ritter: «Wenn Sie nach dem Beitrag der Schweiz zur Konferenz fragen, möchte ich Sie auf unseren Anteil an der Ausarbeitung eines gemeinsamen N+N-Papiers hinweisen. Wenn wir dieses Dokument durchlesen, sehen wir viele Stellen, die schweizerischen Ursprungs sind.» (TA 12.2.85) Kein Wunder, hatten doch die Schweizer dank ihrer zum vornherein auf die Zustimmung der Grossen schielenden «go-between»-Mentalität aus ihrem Vorschlag kaum einen Satz streichen müssen . . .

Der lange Arm des Militärdepartementes in Stockholm

Dass in der Schweizer Delegation westliche und schweizerische sicherheits- und militärpolitische Vorstellungen derart an erster Stelle stehen, ist sicher auch dem offenbar übermächtigen Einfluss zuzuschreiben, welcher der Mann des EMD in Stockholm auszuüben vermag. Major Schärli, Chef im Büro Sicherheitspolitik im Eidgenössischen Militärdepartement und KVAE-Delegationsmitglied, ist es wohl auch zu verdanken, dass die kriegsgenügende Ausbildung unserer Soldaten in Stockholm nicht etwa eingeschränkt wird; «Ein wichtiges Anliegen der Schweiz ist zum Beispiel, dass die KVAE nicht eine Begrenzung der Manövrierfähigkeit vorschlägt, die eine kriegsgenügende Ausbildung der Schweizer Truppen verhin- dert.» (TA 10.10.85)

Politik mit Menschenrechten statt Menschenrechtspolitik

Die Schweiz hat eine unverkennbare Neigung zu souverän kaschierten Kniefällen vor den USA. Dies zeigt sich insbesondere in ihrer KSZE-Menschenrechtspolitik. «Menschenrechte» sind eine sichere Nummer, für sie einzustehen ist immer vornehm. Aber penetrantes Insistieren auf einer Schwachstelle der Gegenseite – die Menschenrechtssituation ist in der Sowjetunion und in osteuropäischen Ländern ein massives Problem – ist jedoch kein Verhandlungskonzept, keine Erfolgsstrategie für diplomatische Konferenzen, insbesondere, wenn dies durch ein Land geschieht, das in dieser Beziehung genug vor der eigenen Türe zu kehren hat. Es geht darum, eine solche «billige» – weil ohne grosse Kosten moralische Dividende abwerfende – Haltung unter funktionalen Gesichtspunkten zu bewerten und nach dahinterliegenden Motivationen zu fragen.

In den Vereinigten Staaten ist nach dem Watergate- und Vietnamdebakel seit Mitte der 70er Jahre eine Hinwendung zu moralischen Werten festzustellen. «Im Interesse gesamtatlantischer Gemeinsamkeit schlossen sich auch diejenigen Staaten, die eine in der Form behutsamere Erörterung der Menschenrechte und anderer humanitärer Fragen im KSZE-Rahmen wünschten, der amerikanischen Linie in wesentlichen Punkten an. Demzufolge kam es auf dem Belgrader Folgetreffen zur KSZE 1978 zu einer konfrontativ wirkenden politischen Offensive der Nato- und der EG-Länder namens des Menschenrechtsprinzipes», ist im «Handwörterbuch internationale Politik» zu lesen (6).

Die vielgelobte konferenztechnische vermittelnde Rolle, wel-

che die Schweiz gerade innerhalb der N+N-Gruppe angeblich wahrnimmt, erweist sich bezüglich der Menschenrechte nicht nur als unergiebig, sondern geradezu als kontraproduktiv. Mit ihrem «idealistischen» EDA-Chef Pierre Aubert verfügt die Schweiz zwar seit 1978 über einen persönlich integren Exponenten, um sich allenthalben als Musterknahe in Sachen Menschenrechte aufzuspielen. Immer, wenn Aubert etwas im Rahmen der KSZE sagt, konstruiert er – in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Konzept der «ausgewogenen Entwicklung aller drei Körbe» – alle möglichen Zusammenhänge zwischen Menschenrechten, Abrüstung, Sicherheit, Entspannung usw.

Nun stimmt es zweifelsfrei, dass Frieden ohne Menschenrechte nicht möglich ist. Die Frage ist, wie die Welt dahin gelangen kann. Wenn der Osten einfach «Abrüstung» und der Westen einfach «Menschenrechte» fordert, dauern die heutigen Blockierungen des Konferenzgeschehens an. Diese diplomatischen Deklamationen kaschieren ja bloss die Tatsache, dass der Osten eben auch aufrüstet und die Menschenrechte im Westen auch verletzt werden. Wenn die Schweiz in diesem Verwirrspiel glaubt, den moralisch integren Anwalt der Menschenrechte spielen zu können, ist sie entweder raffiniert zynisch oder einfältig dumm.

Mit seiner Vorstellung, ohne vorgängige Verbesserung der Menschenrechtssituation in osteuropäischen Ländern sei Abrüstung kein Verhandlungsthema, übersieht Aubert nicht nur die Tatsache, dass die laufende Ressourcenverschwendung durch Aufrüstung laufend Millionen von Menschen das Leben kostet, sondern auch, dass über Abrüstung hergestell-

tes Vertrauen erst eine Grundlage für eine innenpolitische Liberalisierung im Osten darstellen könnte.

Gesamtverteidigung oder Menschenrechte?

Ein Beispiel: Nach der vollkommen gescheiterten KSZE-Menschenrechtskonferenz in Ottawa im Sommer 1985 erteilte die Schweizer Delegation dem Osten eine öffentliche Schelte wegen dessen Weigerung, ein aussagekräftiges Abschlussdokument anzustreben. In dieser Schelte wurde sie von keinem einzigen N+N-Staat unterstützt, Jugoslawien und Zypern distanzierten sich sogar vom Schweizer Alleingang. Offenbar war es für einmal nicht gelungen, die N+N-Gruppe hinter die Schweizer Haltung zu zwingen.

Damit wurden – wieder einmal – keine (kleinen) Fortschritte erzielt, es bleibt wie es war, der Westen ist «besser» in den Menschenrechten, und die Sowjetunion zieht sich auf ihre intransigente Haltung zurück. Die Idee, dass konkrete Einzelschritte vielleicht den konkreten Spielraum konkreter Menschen in Osteuropa auszuweiten imstande wären, und dass auf diese Weise jener Fortschritt, der mit dem Hinweis auf nicht existierende Freiheiten abgeblockt wird, überhaupt erst eingeleitet werden könnte, scheint den vereinigten Anstrengungen östlicher und westlicher Eliten zum Opfer zu fallen. Für beide wäre ja eine solche Entwicklung unkomfortabel.

Momentan werden mit einem vom Parlament genehmigten Spezialkredit von einhunderttausend Franken fünf neue schweizerische sogenannte «Abrüstungsexperten» vom EMD ausgebildet. Dieses Projekt stammt ursprünglich von

alt Generalstabschef Jörg Zumbstein und wurde ausdrücklich in direktem Zusammenhang mit der KSZE und insbesondere mit den KVAE-Verhandlungen entwickelt. Es ist also anzunehmen, dass der lange Arm des EMD künftig noch energischer die Aussenpolitik der Schweiz dominieren wird.

Was bleibt: TV-Spektakel fürs Publikum zu Hause

Die für massenmediale Inszenierungen äusserst dankbare und anfällige Konferenzdiplomatie gewinnt seit einiger Zeit an Bedeutung. Mit ihrer öffentlichen Zurschaustellung wird die Aussenpolitik jedoch, insbesondere in «sicherheitspolitisch» sensiblen Bereichen wie der Rüstungskontrolle, nicht öffentlicher (im Sinne einer vermehrten Transparenz). Für die Protagonisten der Verhandlung springt jedoch ein «goodwill»-Bonus heraus. Die Bevölkerung im eigenen und im anderen Lager kann sehen, dass man es gut meint.

Gerade dadurch wird die Situation aber auch komplexer. Es kommt nicht mehr nur auf die kleinen Geländegewinne während der Verhandlungsrunden an, die eigene Position muss jetzt auch noch im massenmedialen Bereich möglichst gut verkauft werden. Aufgrund dieser vor allem der Konferenzdiplomatie eigenen Dynamik entsteht eine Kluft zwischen materiellen Verhandlungskonzepten und Medienbild. Die widersprüchliche Beurteilung der schweizerischen Aussenpolitik ist das Resultat dieses Sachverhalts: Die passiv-bremserische Grundlinie in aussenpolitischen Bereichen, die nicht direkt militärisch oder wirtschaftlich wichtig sind, wird überlagert durch eine Serie effektvoller konferenzdiplomatischer Klein-

initiativen. Das Fehlen eines innovativen Konzeptes wird durch regelmässig erzielte publizistische Knalleffekte wettgemacht.

Eine solche Optik befördert auch das Eigeninteresse der Schweiz an einer Fortführung dieser Konferenzunternehmungen und damit am «Entspannungsprozess». Wenn die schweizerische Delegation am Schluss einer wiederum (relativ) erfolglosen Verhandlungsrunde

in altruistischer Beflissenheit beteuert, wichtig sei jetzt vor allem, dass weiterverhandelt wird, so redet sie durchaus nicht «der Sache» das Wort, sondern hat die vielfältigen Profilierungsmöglichkeiten im Auge, die sie gerade bei einem schleppenden Gang der Dinge wahrnehmen kann – vorausgesetzt, sie hat auf toten Punkten immer wieder eine originelle Idee, für deren Produktion jetzt spezielle Experten ausgebildet werden – vom EMD.

Anmerkungen:

- (1) Annemarie Grosse-Jütte. Profile neutraler/blockfreier Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In: D.S. Lutz/A. Grosse-Jütte (Hg.): Neutralität – eine Alternative? Baden-Baden 1982, S. 215 ff.
- (2) Peter Hug. Die Haltung eines neutralen Kleinstaates zur Westeuropäisierung der Nato. In: Die Grünen. Euromilitarismus. Köln/Bonn 1985.
- (3) A. Riklin u.a. Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Bern /Stuttgart 1975, S. 695.
- (4) do., S. 414
- (5) do., S. 525
- (6) Wichard Woyke. Handwörterbuch internationale Politik. Opladen 1980, S. 222.

Nach den US-Bomben auf Tripolis

Hoffnungen für Europa

Von Hans Kaspar Schiesser, Zentralsekretär der SPS

Die amerikanische Aussenpolitik hat lange nicht mehr derart prominente Kommentare provoziert wie gerade im Falle des Bombenangriffs auf Libyen. Der Rückfall in die Kanonenbootpolitik der Zeiten, als Europa noch Kaiser zu ertragen hatte, wurde aber allzuoft isoliert unter dem Blickwinkel «nützt-oder-schadet-es-der-Terrorismus-Bekämpfung» gesehen. Wichtiger ist das, was es für Europa bedeutet. Und zwar im Zusammenhang mit den Ereignissen der vergangenen Monate:

1. Die nachösterliche Fortsetzung der amerikanischen Atomwaffenversuche in bewusster Provokation zur Sowjetunion ignoriert einmal mehr europäische Interessen um Entspannung.

2. Das sogar für Helmut Kohl langsam entwürdigende Spielchen um die SDI-Beteiligung der Bundesrepublik hat einen ersten Höhepunkt gefunden: der Kölner «Express» bestätigte mit Geheimdokumenten, was

die europäische Linke immer behauptet hatte. Nämlich dass die USA gar nicht daran denken, den Europäern interessantes technisches Know-how dieses Turmbaus von Babylon/Pentagon zu überlassen.

3. Die technische Überlegenheit der USA gegenüber Europa ist z.B. im Bereich der Weltraumtechnologie drastisch geschrumpft. Erst explodierte eine Raumfähre und liess das eine Weltraum-Transportmittel ausfallen, jetzt barst eine Titan-Rakete und machte vorläufig das zweite und letzte Weltraumtransportmittel der USA unbrauchbar. Europas Kapazitäten hingegen sind in dieser Branche intakt.

4. Der Angriff auf Libyen zeigt, dass die USA entweder nicht willens oder nicht fähig sind, bei ihren militärischen Angriffen Zivilisten weitgehend zu verschonen, auch wenn lasergesteuerte Bomben und Hochleistungsflugzeuge verwendet werden. Unter den europäischen Nationen hat sogar

Grossbritannien in seinem Falkland-Krieg auf Terror gegen die Zivilbevölkerung verzichtet.

5. Die USA haben vor dem Angriff auf Tripolis und Bengasi weder die NATO-Verbündeten noch die direkt betroffenen Anrainer wie Italien oder Spanien informiert. Italien, genau: das Eiland Lampedusa, wäre dann auch erstes Gegenschlagsopfer geworden, wenn Libyens Scud-Raketen nicht wegen mangelnder Reichweite ins Meer gefallen wären.

6. US-Präsident Ronald Reagan hat klar erklärt, dass die F-111-Bomber auch ohne Margret Thatchers Segen Richtung Afrika gestartet wären, notfalls.

7. Der internationale Terrorismus hat seit der Regierungszeit Ronald Reagans nicht ab-, sondern zugenommen. Opfer waren vorwiegend Europäer und europäische Einrichtungen.

8. Muammar Gaddhafi ging gestärkt aus dem Konflikt hervor. Die blockfreien Nationen der Dritten Welt haben zwar seine