

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte

**Band:** 64 (1984)

**Heft:** 9

**Artikel:** Erfahrungen eines Schweizer Diplomaten : "eine Herausforderung eigener Art"

**Autor:** Probst, Raymond

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-164151>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 22.02.2026

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

Raymond Probst

## Erfahrungen eines Schweizer Diplomaten

«Eine Herausforderung eigener Art»

Noch keine drei Monate sind es her, seitdem ich, nach bald 42 Jahren im Dienste der schweizerischen Aussenpolitik, darin eingebettet beinahe ein Jahrzehnt lang Delegierter für Handelsverträge speziell mit Aussenwirtschaftsfragen befasst, den Bundesdienst wegen Erreichung der unerbittlichen Altersgrenze verlassen habe. Ein *otium cum dignitate* hätte der neue Lebensabschnitt werden sollen, wie man sich landläufig den Ruhestand eines Pensionierten vorzustellen pflegt. Bisher haben sich diese wohlmeinenden Voraussagen nicht erfüllt. Viel eher wäre von einem *negotium* zu sprechen, wobei ich die *dignitas*, die mir nie besonders lag, dahingestellt sein lasse. So leicht ist es nicht, nach einem vielfältigen, ausgefüllten Berufsleben die Nabelschnur zur angestammten Tätigkeit zu durchschneiden. Zu sehr bleibt man mit dem, was man bisher getan hat, verbunden. Wenn der eine oder andere Kollege den «Pensionär» anruft oder besucht, nicht nur, um ihm zu erzählen, wie sich die eine oder andere Frage, die man im Amt behandelt hatte, weiter entwickelt hat, sondern auch, um Rat einzuholen oder sogar um einen Dienst zu bitten, so tut man dies gern und fühlt sich noch ein wenig mit dabei.

Dies zum einen. Zum anderen treten neue Aufgaben an einen heran, die es zu sichten, auszuwählen, zu ordnen gilt, die man erst materiell erarbeiten und für die man sich organisieren muss, bevor man wieder neu und nützlich wirken kann. Es ist eine Zeit des Umbruchs, der Unrast, des sich erst wieder Suchens und Findens, in der sich die äussere und die innere Ruhe, das seelische Gleichgewicht, die klärende Distanz noch nicht so recht einstellen will, um daraus wirklich schon Bilanz zu ziehen und über meine Erfahrungen im Dienste der schweizerischen Aussenpolitik zu referieren.

Wenn ich versuche, keine ausgereifte Analyse, eher einige Streiflichter, Eindrücke und Gravitationspunkte zwar nicht «aus dem Leben eines Taugenichts» – das bleibe für immer Joseph Eichendorffs Höhenflug –, sondern aus jenem eines schweizerischen Diplomaten darzubringen, so bitte ich um Nachsicht. Wie soll ich es anpacken, um mich dabei nicht ins Uferlose zu verlieren? Da ich es methodisch nicht tun will, noch nicht recht tun kann, habe ich als Ausweg eine Art chronologischer Schilderung gewählt, an die

sich je nach dem Gegenstand einige allgemeinere Hinweise und Gedanken anknüpfen lassen.

### **Ein Traumberuf**

Mitten im Krieg – ich hatte soeben, zwischen militärischen Ablösungsdiensten, mein juristisches Lizentiatsexamen bestanden – trat ich als 23jähriger in den Dienst des damaligen Eidgenössischen Politischen Departements in Bern. Zwar hatte ich beabsichtigt, vorerst noch in aller Ruhe meine Doktor-dissertation zu schreiben. Sie musste warten. Schuld an dieser Zäsur trug ein etwas älterer Dienstkamerad, Oblt. Felix Schnyder, der nachmalige UNO-Hochkommissar für die Flüchtlinge, mein späterer Vorgänger als Botschafter in Washington D.C., um seine wichtigsten Berufsetappen zu nennen; er war zu jenem Zeitpunkt noch aufstrebender Sektionschef im EPD, der dringend eines Mitarbeiters bedurfte und mich telephonisch rekrutierte. Kein rigoroses Eintrittsexamen, keine nachfolgende zweijährige Ausbildungszeit mit Schlussprüfung, lediglich noch der guten Form halber eine kurze Vorsprache beim Personalchef, und schon sass ich im Amt. Wahrlich eine risikoreiche Anstellungspraxis, die seither radikal geändert worden ist, damals aber den Gebräuchen eines Aussenministeriums entsprach, das erst die verbliebenen Hüllen einer langen, vornehmlich elitären und exklusiven Tradition abzustreifen im Begriffe war. Für mich waren damit die Weichen gestellt: ein Beruf fürs Leben, ein Traumberuf, der mir schon als Jüngling vorgeschwobt war und der mich nicht mehr loslassen sollte.

### **Sowjetinternierte — damals und jetzt**

Der Alltag des Bundeshauses inmitten der Kriegsjahre mit all ihren Problemen und Sorgen begann, für einige Zeit zwar interessant, doch eher unspektakulär, bis sich für den jungen Attaché drei Jahre später eine erste persönliche Herausforderung stellte: Wegen seiner Kenntnis der russischen Sprache wurde er auserkoren, das Politische Departement – dazu noch in Uniform und mit den Schnüren eines Bataillonsadjutanten – in der von Oberstdivisionär Hermann Flückiger geleiteten Militärdelegation zu vertreten, der es oblag, im Sommer 1945 mit einer aus Moskau entsandten sowjetischen, ebenfalls von einem Offizier im Generalsrang geleiteten Militärdelegation über die *Heimschaffung von gegen 8000 sowjetischen Militärpersonen* zu verhandeln, die aus deutscher Kriegsgefangenschaft in unser Land entwichen und hier gemäss den Regeln des Völkerrechts interniert worden waren.

Für einen jungen Diplomaten war eine solche Aufgabe, die ihn nicht nur mit den unmittelbaren Kriegsfolgen, sondern zudem mit einem hochpolitischen, mitunter fast explosiven Problem konfrontierte, ein Erlebnis und eine Bewährungsprobe ganz besonderer Art. Ich hätte dieses bald vier Jahrzehnte zurückliegende Ereignis freilich heute, so sehr es mich damals faszinierte und beschäftigte, nicht erneut ans Licht gezerrt, wenn es nicht gerade in letzter Zeit, und zwar im Zusammenhang mit der höchst gegenwärtigen Frage der Internierung einer Anzahl sowjetischer Militärpersönchen, welche in die Gefangenschaft des afghanischen Widerstands gegen die seit 1979 andauernde Invasion ihres Landes geraten waren, wieder aufgewärmt, aktualisiert und in Parallele zu heute gestellt worden wäre.

Schon letztes Jahr und erst kürzlich wieder sind, die Geschehnisse von 1945 betreffend, Artikel erschienen, die Richtiges und Falsches vermengten und damit ein irreführendes Bild gaben. In einem Fall wurde ein an sich objektiver Artikel, einer der besten zu dieser Materie, mit der reisserischen Ankündigung «wie Bern 9000 Russen in den Tod schickte» dem Publikum verkauft. In Wirklichkeit verhielten sich die Dinge damals so, dass – nach wochenlangen mühseligen Verhandlungen und einer sowjetischen Amnestiezusicherung – am 30. August 1945 rund 7100 sowjetische Internierte die Schweiz per Bahn in Richtung Heimat verliessen, während rund 400 weitere Sowjetinternierte, zur Hauptsache Aserbeidschaner aus dem Kaukasus, welche die Heimkehr verweigerten, dazu nicht genötigt wurden, trotz heftiger sowjetischer Proteste in der Schweiz verblieben und später, hauptsächlich nach Kanada, Australien und der Türkei, auswandern konnten.

Es gehört zur Tragik der Geschichte, dass die grosse Masse der repatriierten sowjetischen Militärs in der stalinistischen Ära effektiv nicht zur eigenen Familie zurückkehren konnte, sondern, als Träger des gefürchteten westlichen Bazillus, gleich den von den Amerikanern und Engländern befreiten sowjetischen Kriegsgefangenen, offenbar direkt nach Sibirien verschickt wurde. Dabei sei keineswegs verhehlt, dass der Aktion schweizerischerseits auch einige unschöne Flecken anhafteten. Doch ist es unerlässlich, die Dinge nicht nur aus heutiger Sicht und späterer Kenntnis, sondern aus der damaligen Perspektive unmittelbar nach Kriegsende zu betrachten.

Nach dem erfolgreichen Kampf gegen die Nazis, als weltweit noch die Illusion einer friedlichen Zukunft unter der gemeinsamen Ägide der Siegermächte vorherrschte, war die neutral gebliebene Schweiz wie kaum je in ihrer neueren Geschichte in eine gefährliche politische Isolierung geraten, aus der sie der Bundesrat möglichst rasch herauszuführen bestrebt war. Es galt, das Misstrauen der Umwelt, die in der damaligen Euphorie für unser Abseitsstehen im Krieg wenig Verständnis mehr aufbrachte, zu überwinden. Wäre es für den Bundesrat, der die Landesinteressen zu wahren hat, ver-

antwortbar gewesen, sich den Bemühungen um die Repatriierung der heimkehrbereiten Sowjetinternierten aus der Schweiz ausgerechnet in einem Zeitpunkt zu widersetzen, in welchem die Westmächte ihren sowjetischen Kriegskameraden Hunderttausende in Deutschland befreiter sowjetischer Kriegsgefangener zurückgaben und dazu noch Tausende sogenannter Wlassow-Soldaten und anderer russischer Freiwilliger, die auf deutscher Seite weitergekämpft hatten, Moskau gewaltsam auslieferten?

Die Folgen hätten unabsehbar werden können. Das Verhältnis zur UdSSR war ohnehin schon durch das auf die Ära Motta zurückgehende Fehlen diplomatischer Beziehungen zu Moskau schwer belastet, ein Zustand, den zu korrigieren der Bundesrat bestrebt war. Auch auf Tausende von Schweizerbürgern in den von der Roten Armee besetzten Ländern und Gebieten Ost- und Zentraleuropas war Rücksicht zu nehmen, ebenso auf das Ergehen der fünf von den Sowjets in Gewahrsam genommenen schweizerischen Diplomaten und Konsularbeamten, denen ein ähnliches Schicksal wie jenes des bis heute verschollen gebliebenen schwedischen Diplomaten Raoul Wallenberg drohte. Ich glaube auch heute noch aus eigenem Erleben, dass der Bundesrat grundsätzlich richtig und verantwortungsbewusst gehandelt hat.

Was die gegenwärtigen *Sowjetinternierten auf dem Zugerberg* anbelangt, die der Schweiz auf Grund einer Abmachung des IKRK einerseits mit Moskau, anderseits mit dem afghanischen Widerstand für die Dauer von zwei Jahren anvertraut worden waren, so ist ihre Situation heute absolut klar, nachdem die drei ersten bei uns Eingetroffenen ihre Internierungszeit von zwei Jahren Ende Mai 1984 beendet haben. Obwohl sie sich seinerzeit dem IKRK gegenüber, bevor sie in die Schweiz verbracht wurden, ohne äussere Beeinflussung mündlich und schriftlich ausdrücklich bereit erklärt hatten, nach Ablauf ihrer Internierung in die Heimat zurückzukehren, sind sie von uns dazu nicht gezwungen worden. Es hätte unseren humanitären Traditionen widersprochen. Einer dieser Internierten ist zwar aus freien Stücken heimgekehrt, während sich die beiden anderen zum Verbleib in der Schweiz entschlossen, wo sie inzwischen vom Schweizerischen Arbeiterhilfswerk zur Betreuung übernommen worden sind. Inzwischen konnten zwei weitere Sowjetinternierte entlassen werden, die es vorzogen, in die Heimat zurückzukehren. Weitere Polemiken in dieser Sache, auch aus dem Ausland, dürften sich damit erübrigen.

### **Neun Auslandjahre**

Zurück zur Chronologie meines beruflichen Lebens. Nach dem Berner Beginn folgten *neun Auslandjahre*, und zwar 1947–1952 an der schweizeri-

schen Gesandtschaft in Athen – wir hatten damals noch keine Botschaften – als erster und einziger diplomatischer Mitarbeiter, der sich mit allem zu befassen hatte, und anschliessend, bis 1956, an der inzwischen zur Botschaft erhobenen gewichtigen Mission in Washington, wo ich unter der Oberleitung eines unserer grossen Diplomaten, des verstorbenen Wallisers, Botschafter Henry de Torrenté, als Stellvertreter des Wirtschaftsrates eingesetzt wurde. Meine direkten Vorgesetzten waren dort zunächst der spätere Botschafter Fritz Real und sodann der nachmalige Staatssekretär Albert Weitnauer, dem ich für die weitere Förderung meiner Karriere viel verdanke.

Von *Athen* ist anzuführen, dass wir die ersten beiden Jahre noch unter dem Druck des fast das ganze Land umfassenden Bürgerkrieges erlebten, eines Aufstandes, der wohl eher als kommunistische Aggression über die Grenze weg zu verstehen war. Sein Ende fand er erst, als die griechische Armee, unter der Leitung des Marschalls Alexander Papagos und unterstützt vom amerikanischen General James van Fleet – der später in Korea kommandierte –, sichtlich erstarkte und als zugleich Belgrad, nach seiner Loslösung aus dem Ostblock, den griechischen Aufständischen den jeweiligen Rückzug über die Grenze hinweg ins jugoslawische Refugium verschloss.

### **Schweizerisch-amerikanische Auseinandersetzungen**

*Washington* brachte mir erstmals die vollamtliche Befassung mit Problemen des zwischenstaatlichen Handelsverkehrs. An solchen fehlte es nicht. Schon 1952 begann es, mit Anrufung der uns von den USA nach dem Kriege aufgezwungenen *Zoll-Ausweichklausel* durch die einheimische Uhrenindustrie zur Abwehr unserer damals florierenden Uhrenexporte nach den USA. Sogleich nach meiner Ankunft wurde ich in unser hiergegen aufgezogenes Abwehrdispositiv eingespannt. 1952 gelang es noch, den damaligen demokratischen Präsidenten Harry Truman zur Ablehnung des Zollerhöhungsbegehrens zu bewegen. Sein republikanischer Nachfolger, Präsident Eisenhower, brachte diese Standhaftigkeit nicht mehr auf: die Zölle auf Uhrenprodukte wurden generell um 50 Prozent angehoben, und es bedurfte jahrelanger Kämpfe, bis dieser Zollsatz 1967 im Rahmen der Kennedy-Runde des GATT endlich wieder reduziert werden konnte. Auch sonst waren die damaligen Jahre auf der Botschaft dauernd vom Kampf gegen den immer wieder emporschiessenden amerikanischen Protektionismus erfüllt, einer Bestrebung, der es auch heute stets neu zu begegnen gilt.

Eine andere Front, an der es in Washington zu schweizerisch-amerikanischen Auseinandersetzungen kam, war die des amerikanischen Antitrust-

rechts. Eines seiner Charakteristika ist, dass es sich nicht nur auf amerikanische, sondern auch auf wesentlich im Ausland gesetzte Sachverhalte erstreckt, sofern diese eine voraussehbare Auswirkung auf den amerikanischen Markt zur Folge haben.

Dieses sogenannte Auswirkungsprinzip ist zwar im Kartellrecht, auch im schweizerischen, heute allgemein anerkannt. Probleme ergeben sich aber bei der Frage, wie stark diese Auswirkungen sein müssen, um tatsächlich eine Zuständigkeit des betroffenen ausländischen Staates zu begründen. In diesem Punkte ist die amerikanische Praxis noch immer recht weitgreifend, so dass für den ausländischen Unternehmer, der in Amerika tätig werden will, grosse Vorsicht und sorgfältige rechtliche Beratung unerlässlich bleiben.

Immerhin konnte die Schweiz in einem der grossen Antitrustfälle, dessen Beginn in meine damalige Washingtoner Zeit fiel und mit dem ich mich auch später in Bern noch jahrelang zu befassen hatte, zu einer uns zugutekommenden Klärung der amerikanischen Antitrustpraxis beitragen. Der Fall geht auf das Jahr 1954 zurück, als das amerikanische Justizdepartement gegen Organisationen der schweizerischen Uhrenindustrie sowie gegen amerikanische Importeure und Produzenten der Uhrenbranche wegen behaupteter Verletzung der amerikanischen Antitrustgesetze Klage erhob, wobei aber die ins Recht gezogenen Tatbestände nicht nur die autochthone Geschäftspolitik der schweizerischen Unternehmen erfassten, sondern darüber hinaus in wesentlichen Punkten auch den Bundesbeschluss zur Erhaltung der schweizerischen Uhrenindustrie, das sogenannte Uhrenstatut sowie die in dieses Statut eingebetteten Kollektivkonventionen innerhalb der Industrie.

Die Schweiz erhob eine Reihe diplomatischer Proteste und nahm, was in solchen Fällen nach amerikanischem Prozessrecht möglich ist, als *amicus curiae* sogar direkt am Verfahren teil. Ich war an den damaligen Schritten intensiv beteiligt. Unsere Gegenmassnahmen waren schliesslich, nach rund zehnjähriger mühseliger Auseinandersetzung, von Erfolg gekrönt. Zwar liess sich zunächst ein für uns negatives «*final judgement*» nicht verhindern. Es gelang schliesslich doch, dieses als endgültig bezeichnete Urteil in ein «*modified final judgement*» umzuwandeln, so eigenartig dies begrifflich auch erscheinen mag. Das derart revidierte Urteil trug den Einwänden der schweizerischen Seite gegen den ursprünglichen Text weitgehend Rechnung. Vor allem wurden jene Teile des Spruches ausgemerzt, die als Übergriff in die schweizerische Rechtssphäre empfunden werden konnten und unserem «*ordre public*» zuwiderliefen. Das Urteil enthält zudem eine präzis gefasste Klausel, die jede Beschränkung des souveränen Rechts der Schweiz von seinem Anwendungsbereich ausdrücklich ausschliesst.

Die Erfahrung zeigt, dass es sich lohnt, Fälle dieser Art, ungeachtet der sehr grossen Beanspruchung, unter Berufung auf unseren Rechtsstandpunkt in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Wirtschaft zur Verteidigung unserer territorialen Hoheit auch gegenüber einer Grossmacht unbeeindruckt, wachsam und unerschrocken durchzukämpfen. Wir halten damit unsere Position, verschaffen uns Respekt – schliesslich ist die kleine Schweiz wirtschaftlich keineswegs ein «nobody» – und sichern uns auch für die Zukunft ab. In der Folge, auch dies sei unterstrichen, haben sich im schweizerisch-amerikanischen Verhältnis nur noch wenige Fälle grundsätzlicher kartellrechtlicher Probleme ergeben, was auch der sorgfältigen Planung unserer Unternehmer zuzuschreiben ist. So wurde etwa die Fusion von Ciba und Geigy unter Mithilfe Berns – auch daran hatte ich meinen Anteil – von den beiden Brautleuten der «Basler Heirat» zusammen mit den zuständigen amerikanischen Behörden in einer Art geplant und durchgeführt, die zwar nicht ganz schmerzlos blieb, aber den wettbewerbspolitischen Segen Washingtons erhielt.

Der abrupte Übergang vom Studienabschluss zum Eintritt ins Politische Departement hatte mich daran gehindert, eine Doktordissertation in Angriff zu nehmen. Ich habe es in der Washingtoner Freizeit der fünfziger Jahre nachgeholt. Ich erwähne das, weil es sich auch hier um ein Thema handelte, das der Sphäre konkurrierender Souveränitätsansprüche der grosszügig besitzergreifenden Supermacht Amerika und des demgegenüber ebenso eifersüchtig auf seinen unantastbaren Rechtsbereich bedachten neutralen Kleinstaates Schweiz entspringt, nämlich um die zwischenstaatliche Abgrenzung der Wehrpflicht. Der Kern des Problems ist, dass Amerika eigenmächtig beansprucht, nicht nur die eigenen Staatsangehörigen, sondern auch die sogenannten Immigranten, die es aus historischer Erfahrung potentiell als künftige Staatsbürger betrachtet, der – gewissermassen vorweggenommenen – Wehrpflicht zu unterstellen, während die Schweiz alle Bürger, also grundsätzlich auch jene im Ausland, weiterhin in der angestammten Heimat als wehrpflichtig betrachtet und fremden Militärdienst unter Strafe stellt. Dass für den einzelnen aus dieser Gesetzeskollision tragische Verwicklungen entstehen können, liegt auf der Hand. Es würde zu weit führen, hier auf alle Einzelheiten dieses zurzeit ruhenden Fragenkomplexes näher einzutreten, für den schliesslich brauchbare ad-hoc-Lösungen gefunden wurden. Er könnte aber jederzeit wieder akut werden, wenn sich die USA genötigt sähen, neben der freiwilligen Berufsarmee wieder auf die allgemeine Wehrpflicht zurückzugreifen. Im Zeitpunkt des Koreakrieges war das Problem von drängender Aktualität, so dass meine Dissertation auch manchem auswanderungswilligen Schweizer Bürger nützlich sein mochte.

## Zwanzig Jahre in Bern

Den neun Auslandjahren in Griechenland und den USA folgte für mich 1956–1976 eine *zwanzigjährige Periode des Dienstes an der Zentrale in Bern*, zunächst – um zum besseren Verständnis die heutige Terminologie zu verwenden – anderthalb Jahre an der Völkerrechtsdirektion, dann für längere Zeit als Leiter der Politischen Direktion I im alten EPD und schliesslich seit 1977 als Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge in der alten Handelsabteilung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements. Dies war ein Übertritt von entscheidender Bedeutung für den Juristen aus der durch die ständige Neutralität unseres Landes umgrenzten «reinen» Aussenpolitik in die ganze Weite und Vielfalt der in Bewegung und Umbruch geratenen schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Eine Erfahrung, die mir für die spätere Tätigkeit als Botschafter in Washington und als Staatssekretär im Departement für auswärtige Angelegenheiten von unschätzbarem Wert geworden ist.

Ein Schwergewicht, als Teil der Mitgestaltung unserer Aussenpolitik, lag in dieser Zeit in der Führung *bilateraler Verhandlungen*: Abschluss von Abkommen mit Nassers Ägypten und Fidel Castros Kuba zur Entschädigung der umfangreichen in diesen Ländern verstaatlichten schweizerischen Vermögenswerte; Erneuerung unserer zeitlich überholten Handels- und Zahlungsabkommen mit den osteuropäischen Staatshandelsländern durch modern ausgestaltete, zeitgerechte Wirtschaftsabkommen, die, ohne uns zu Illusionen zu verleiten, den möglichen Handelsaustausch auf eine realistische Basis stellten, Schaffung gemischter bilateraler Kommissionen, namentlich auch mit der Sowjetunion, Abschluss eines ersten Handelsabkommens mit der Volksrepublik China, Abschluss des Ergänzenden Uhrenabkommens Schweiz–EWG als unerlässliche Voraussetzung für den Einschluss des Uhrensektors in das generelle Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften von 1972, um hier nur die wichtigsten Etappen meines damaligen Aufgabenkreises zu nennen.

Welche Erfahrungen lassen sich im Rückblick aus dieser Tätigkeit ziehen? Worin besteht die Kunst des Verhandelns? Das ist nicht leicht zu sagen, auch wenn viel darüber geschrieben worden ist. Ein sehr beachtenswertes Buch dazu stammt aus der Feder unseres in jungen Jahren nach den USA ausgewanderten Landsmanns Fred Charles Iklé, heute dort als Under Secretary of Defense for Policy die Nr. 3 des Pentagons. Nun, eine gewisse Veranlagung zum Verhandeln muss wohl von Haus aus mitgebracht werden. Jeder Negotiator wird zudem seinen eigenen Stil entwickeln. Dennoch lassen sich auch gewisse Leitsätze herauskristallisieren. Geistige Beweglichkeit ist gewiss eine gute Voraussetzung. Eine sorgfältige materielle Vor-

bereitung des Verhandlungsgegenstandes erscheint aber mindestens ebenso bedeutsam. Sie verleiht dem, der sich ihr unterzogen hat, in mancher Hinsicht, in der Beurteilung und der Reaktion, von Anfang an einen entscheidenden Vorteil. Wenn immer möglich habe ich danach getrachtet, bei Vertragsverhandlungen als erster einen Textentwurf auf den Tisch zu legen. Auch wenn daran noch etliches geändert werden mag, gibt es erfahrungs-gemäss in der Regel doch einen taktisch schwer einholbaren Vorsprung, zumal wenn der andere selbst noch nicht so weit ist und deshalb wohl oder übel genötigt sein wird, unseren Text «faute de mieux» schliesslich zumindest als formelle Diskussionsbasis zu akzeptieren.

Sodann ist, sobald die Verhandlung beginnt, ein rasches Einfühlen und Hineindenken in die Mentalität des Gesprächspartners, aber möglichst auch die Erkundung der diesem vorgegebenen Zwänge, Wegleitungen und Verhandlungsspielräume wichtig, um entsprechend vorgehen zu können und sich nicht in Sackgassen zu verrennen. Das heisst durchaus nicht, dass man sich den Zielen des andern anzupassen hätte. Man wird vielmehr danach trachten, mit Phantasie nach neuen Varianten, vielleicht auch nach Umgewegen zu suchen, die den «stumbling blocks» ausweichen, um dann doch zum gewünschten Ziel zu gelangen. Welches die eigenen Ziele sind, muss aber dem guten Negotiator selbst von Anfang an klar sein, ebenso die Linie, bis zu der er äusserstens zurückgehen kann. Festigkeit in der Sache und Beharrlichkeit lässt sich dabei ohne weiteres mit Verbindlichkeit in der Methode und im Ton vereinbaren. Wesentliche Elemente sind Geduld und Ruhe. Emotion und Affront, die den Gegenpart sein Gesicht verlieren lassen und nur zu unerwünschter Verhärtung führen, sind ungute Ratgeber, was anderseits im geeigneten Moment eine kühl kalkulierte Gefühlsaufwallung, die manchmal Wunder wirkt, nicht ausschliesst. Will man bluffen, soll man es tun, wenn man sicher genug ist, nachher nicht zurückkrebsen zu müssen. Doch sogar wenn man blufft, wird man gut beraten sein, sich flaganter Unwahrheit zu enthalten. Zwar braucht man nicht stets mit der ganzen Wahrheit herauszurücken. Unwahrheit aber, schon an sich verwerflich, ist nie eine gute Taktik und droht auf den, der sich ihrer bedient, zurückzufallen. Was zählt, ist das Resultat.

## **Internationale Organisationen**

Es drängt sich auf, noch einiges über die Erfahrung im *Umgang mit internationalen Organisationen* zu sagen. Das bringt uns ins Feld der *multilateralen Diplomatie*. Ihre Schauplätze sind heute zur Hauptsache die Vereinten Nationen samt ihren Sonderorganisationen, dann auch regionale

Gremien, wie für uns der Europarat oder die EFTA, zudem die verschiedenen Institutionen der europäischen Integration. Doch nicht nur in diesen Organen eines institutionellen Multilateralismus, dessen Anfänge auf die Völkerbundszeit zurückgehen, sondern auch in Kongressen und Konferenzen wurde schon früh multilaterale Diplomatie praktiziert.

Seit dem Krieg hat diese neue Methode der zwischenstaatlichen Beziehungen an Terrain gewonnen, ohne freilich die bilaterale Diplomatie auszuschalten. Meine eigene Konfrontation mit dem Multilateralismus begann 1958, nach meiner ersten Rückkehr aus den USA, als ich der schweizerischen Delegation an der damaligen von der UNO einberufenen Konferenz zur Kodifikation des Seerechts angehörte. Die Delegation stand unter der Leitung von Botschafter Paul Rüegger, einem der *«grand old men»* unserer schweizerischen Diplomatie. Für die Schweiz ging es an dieser Kodifikationskonferenz, abgesehen von unserem allgemeinen Interesse an der Entwicklung des Völkerrechts, als Binnenland namentlich darum, uns sowohl den Zugang zum Meer als auch die Benützung der offenen See für unsere junge Handelsmarine zu sichern. Seither ist der Kampf um die Reichtümer des Meeresgrundes und Untergrundes hinzugekommen, an dem auch wir nicht uninteressiert sind. Vor allem war ich in meiner Delegiertenzeit im EVD, neben Aktivitäten beim GATT, bei der UNO-Wirtschaftskommission für Europa und in Rohstoffkonferenzen, über Jahre hinweg als schweizerischer Delegationschef am Wirken der UNIDO, der in Wien beheimateten UNO-Organisation für industrielle Entwicklung der Dritten Welt, impliziert. Ein Jahr lang präsidierte ich ihr leitendes Organ, den Rat für industrielle Entwicklung, wo ich auf allseitigen Wunsch regelmässig als Schweizer der westlichen Staatengruppe vorstand. Wenn die bilaterale Negoziation viel Geduld erfordert, sollte sich diese Eigenschaft multilateral vervielfachen. Ist es schon schwierig genug, einen einzigen Verhandlungspartner zu überzeugen, wieviel mühseliger wird es da, eine Vielzahl davon unter einen Hut zu bringen! Die Multiplizität und Disparität der Verhandlungspartner, ihre je nach Diskussionsgegenstand kaleidoskopisch wechselnde Gruppierung konvergierender oder divergierender Auffassungen machen es oft erforderlich, ausserhalb der offiziellen Konferenzarbeit im kleineren Kreise Abprachen über gemeinsames Vorgehen und gegenseitige Unterstützung in besonders interessierenden Fragen zu treffen, den Austausch von Konzessionen und Gegenkonzessionen zu vereinbaren und so die Plenarsitzungen von zeitraubenden Detailausmarchungen weitgehend zu entlasten<sup>1</sup>.

Auch wir haben diese Methode des multilateralen Verhandelns – diese «Nervensäge», die dem nüchternen, auf praktische Resultate ausgerichteten Schweizer von Haus aus wenig behagt – erlernen müssen, um in

multilateralen Gremien, deren Wirken unser Dasein zusehends beeinflusst, die Interessen unseres Landes zu wahren.

Wie ist uns das gelungen? Nach den Ergebnissen zu urteilen, nicht so schlecht. Auch der Umstand, dass schweizerische Delegierte im Rahmen der Konferenzdiplomatie immer wieder zur Übernahme besonderer Verantwortungen berufen werden, lässt die Wertschätzung erkennen, die uns nicht nur wegen unseres Neutralitätsstatutes, sondern auch angesichts des Könnens und der Zuverlässigkeit unserer Vertreter entgegengebracht wird. Es ist keineswegs so, dass nur die Grossen, die Supermächte, in der Lage sind, die Richtung zu weisen, der dann ihre Klientel gefügig zu folgen hätte. Gerade kleinere Länder, keineswegs nur die Schweiz, vermehrt auch Entwicklungsländer, sind, wenn sie über geeignete Persönlichkeiten verfügen, in der Lage, durch Kompetenz und Überzeugungskraft einen Einfluss zu gewinnen, der weit über das faktische Gewicht des von ihnen vertretenen Staates hinausgehen kann.

## **UNO und Neutralität**

Dies bringt uns zum hängigen Problem eines UNO-Beitritts der Schweiz. Ich möchte hier keine Auseinandersetzung darüber entfachen, sondern lediglich den Umstand erwähnen, dass die bisher getroffene Unterscheidung zwischen der politischen UNO – im wesentlichen der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat –, von der sich die Schweiz bisher ferngehalten hat, und der technischen UNO – hauptsächlich deren Spezialorganisationen –, an denen wir weitgehend teilnehmen, heute in mancher Hinsicht überholt erscheint. Politische Probleme werden – mag man dies auch bedauern – immer häufiger in Spezialorganisationen eingebracht (Stichworte: Israel, Südafrika, Zentralamerika u. a. m.). Umgekehrt werden technische Fragen zunehmend auch in der Generalversammlung erörtert, von der dann die massgebenden Richtlinien und Impulse für die gesamte internationale Zusammenarbeit zurückfliessen, selbst wenn diese Fragen in den Aufgabenbereich von Spezialorganisationen gehören. Vom schweizerischen Standpunkte aus ist es angesichts der obigen Gewichtsverschiebungen bedauerlich, an der Ausgestaltung grundlegender Konzepte in der Generalversammlung nicht teilhaben zu können, solange wir Nichtmitglied bleiben, obwohl diese Konzepte bei der operationellen Durchführung durch die Spezialorganisationen unvermeidlich auf uns zurückwirken.

Wie steht es anderseits mit den Erfordernissen unserer dauernden Neutralität, wenn wir neuerdings auch in der technischen UNO zu politischen Fragen, die dort eingebracht werden, Stellung beziehen sollen? Hier pflegen

wir unsere Haltung besonders sorgfältig abzuwägen, bevor wir uns dazu äussern. Wir könnten uns freilich auch der Stimme enthalten, tun das mitunter sogar; doch kann unter Umständen auch eine Enthaltung als politische Frontstellung gewertet werden. Sofern wir uns aber äussern, was eher die Regel ist, tun wir es stets im Rahmen objektiver Kriterien, wobei namentlich die strikte Einhaltung des Völkerrechts, die Achtung der Menschenrechte und anderer Grundwerte unserer Gesellschaftsordnung sowie die Berücksichtigung humanitärer Gesichtspunkte für uns massgebend sind.

Schon Max Huber hatte 1919 in dem von ihm als Rechtsberater des Politischen Departements verfassten Bericht des Bundesrates betr. internationale Schiedsverträge lapidar festgestellt: «*Der kleine Staat hat seine grösste Stärke in seinem guten Recht.*» Wichtig scheint, dass wir überall dort, wo wir international auftreten, eine in den wesentlichen Fragen geradlinige, glaubwürdige und vorhersehbare Politik betreiben, die uns Achtung verschafft. Dies würde – davon bin ich überzeugt – *mutatis mutandis* auch im Falle eines UNO-Beitritts so bleiben.

### **Gute Dienste**

Nun zu dem für uns so gewichtigen Kapitel der «*guten Dienste*», die die Schweiz der Völkergemeinschaft zu erbringen pflegt. Mein frühester Kontakt mit dieser Materie geht auf meinen ersten Amerika-Aufenthalt zurück, als der Schweiz im Rahmen des Waffenstillstands bei Beendigung des bewaffneten Konflikts in Korea 1953 die Doppelrolle zufiel, sowohl an der Kommission zur Heimschaffung der Kriegsgefangenen als auch, zusammen mit Schweden, Polen und der Tschechoslowakei, an der neutralen Kommission zur Überwachung des Waffenstillstandes teilzunehmen. Es war für den jungen Botschaftssekretär in Washington eindrücklich, der mehr als hundertköpfigen militärischen schweizerischen Gesamtdelegation bei ihrer Durchreise zu begegnen. Während die Heimschaffungskommission nach Erledigung ihrer Aufgabe aufgelöst wurde, erfüllt die «*Neutral Nations Supervisory Commission*» nach mehr als 30 Jahren in Panmunjom auf der Demarkationslinie zwischen den beiden verfeindeten koreanischen Teilstaaten immer noch ihre von allen Parteien weiterhin als unerlässlich betrachtete Mission. Die Beschäftigung mit unseren «*guten Diensten*» hat mich seither über die Berner Zeit und die späteren Botschafterjahre hinweg bis in meine Funktion als Staatssekretär, also bis in die jüngste Vergangenheit, nicht mehr losgelassen, weshalb ich mich dazu, unter Missachtung der chronologischen Reihenfolge, in einem weiteren Zusammenhang äussern möchte.

Unserem Aussenminister des Kriegsendes und der Nachkriegsjahre, Bundesrat Max Petitpierre, kommt das grosse Verdienst zu, diesem Konzept durch die Verknüpfung der dauernden – und bewaffneten – Neutralität mit der Idee nicht nur der Solidarität und der Universalität, sondern namentlich auch der Disponibilität verbindlichen Ausdruck und neue Dimensionen verliehen zu haben.

Das Bewusstsein, dass die Neutralität auch Verpflichtungen impliziert, wurde geschärft. Natürlich versteigen wir uns nicht zur Behauptung, die Schweiz habe sich für die Neutralität entschieden, um andern Staaten Dienste leisten zu können. Wir haben sie aus wohlverstandenem eigenen Interesse gewählt, weil sie sich als bestes Mittel erwiesen hat, unsere Eigenständigkeit und die Souveränität unseres Staates zu gewährleisten. Im übrigen ist die Fähigkeit, «gute Dienste» zu erweisen, nicht auf den neutralen oder gar den dauernd neutralen Staat beschränkt. Das Völkerrecht gibt anderen Staaten die gleiche Möglichkeit. Zugunsten des Neutralen spricht aber seine Unparteilichkeit und das Fehlen einer näheren Bindung an eine potentielle Kriegspartei. Das gilt besonders für den nicht nur fallweise, sondern dauernd neutralen Staat. So sind denn die Konstanz der schweizerischen Politik, ihre Berechenbarkeit und Objektivität, ihre politische und militärische Glaubwürdigkeit samt der ständigen Disponibilität, die zu unseren Gunsten sprechen und die es zu bewahren gilt.

Mit der Schaffung der *UNO*, ihrer nicht zu unterschätzenden Funktion eines Diskussionsforums, wo Spannungen im Sinne eines Überdruckventils abgebaut werden können, und der Ausweitung ihrer diversen Aktionen, die der Friedenserhaltung dienen sollen, wozu neben Verhandlung und Vermittlung auch die Entsendung von Beobachtern und Friedenstruppen, den sogenannten «Blauhelmen», gehört, sind freilich nicht wenige «gute Dienste», die früher von neutralen Staaten erbracht wurden, auf die Weltorganisation übergegangen. Die Dienste, die die Schweiz leisten kann, sind indessen immer noch beachtlich genug. Wiederholt hat die *UNO* selbst schweizerische Persönlichkeiten, so die schweizerischen Botschafter August Lindt und Felix Schnyder, für besonders schwierige Mandate beigezogen. Als jüngstes Beispiel sei auf die erfolgreiche Vermittlung unseres Landsmanns Victor Umbricht hingewiesen, dem es letzten Herbst im Dienste der *UNO* nach jahrelangem Einsatz gelang, die vornehmlich finanzielle, aber auch politisch nachwirkende Auseinandersetzung zwischen Kenia, Tansania und Uganda zufolge des seinerzeitigen Auseinanderbrechens der Ostafrikanischen Union mit brillantem Einsatz zu einem allseits befriedigenden Ausgleich zu bringen.

Ein Ereignis zu Beginn der sechziger Jahre, an dem ich, damals von Bern aus, selbst recht grossen persönlichen Anteil hatte, sei hier erwähnt,

nämlich die helfende und vermittelnde Rolle unseres Landes an den französisch-algerischen Verhandlungen, die schliesslich im Vertrag von Evian 1962 zur Loslösung Algeriens von Frankreich führten.

Ein anderer gewichtiger Aspekt unserer «guten Dienste» in weiterem Sinn ist die Wahrnehmung fremder Interessen – die Rolle der *Schweiz als Schutzmacht*. Die Aufgabe der Schutzmacht besteht darin, nach genauen, vom Völkerrecht festgelegten Regeln zwischen zwei Staaten, die miteinander in einem bewaffneten Konflikt stehen oder aus einem sonstigen Grund die diplomatischen Beziehungen zueinander abgebrochen haben, bis zur Einstellung der Feindseligkeiten oder bis zur Aufnahme direkter diplomatischer Beziehungen ein unerlässliches Minimum an gegenseitigen Beziehungen aufrechtzuerhalten.

Diese Schutzmachtfunktion praktiziert die Schweiz schon seit langer Zeit. Ihre Ursprünge gehen auf den deutsch-französischen Krieg von 1870/71 zurück. Im Ersten Weltkrieg erweiterte sie sich stark und erreichte im Zweiten Weltkrieg mit der wechselseitigen Vertretung von insgesamt 43 Staaten einen absoluten Höhepunkt. Nach dem Kriegsende flaute diese Tätigkeit vorübergehend ab, gewann aber wegen zunehmender internationaler Spannungen wieder neuen Auftrieb. Gegenwärtig hat die Schweiz als Schutzmacht erneut 16 solcher Mandate inne. Zu den bekanntesten zählen die seit 1961 bestehende Vertretung der amerikanischen Interessen in Kuba, ebenso das Mandat für die USA in Iran seit 1979, ausgelöst durch die Geiselnahme der amerikanischen Diplomaten in Teheran, ein Ereignis, mit dem ich mich als Botschafter in Washington intensiv zu befassen hatte. Sowohl Präsident Carter wie später auch Präsident Reagan gaben mir persönlich der Dankbarkeit Amerikas für die Hilfe der Schweiz in bewegten Worten Ausdruck. Ins gleiche Kapitel gehört, diesmal aus meiner Schlusszeit als Staatssekretär in Bern, unsere Rolle als Schutzmacht Grossbritanniens in Argentinien seit Ausbruch des Falklandkonfliktes im Frühjahr 1982. Gerade dieses letzte Mandat scheint, nachdem ich als Vertreter des Bundesrates dem neuen, erstmals wieder demokratisch gewählten argentinischen Staatspräsidenten Raul Alfonsín bei dessen Amtseinsetzung letzten Dezember qua Schutzmacht eine Grussbotschaft der englischen Premierministerin Margaret Thatcher überbringen konnte, eine neue Dimension zu gewinnen.

Jüngste Mandate waren schliesslich jenes für Libanon im Iran und, seit Beginn des Monats Juni, der konsularische Schutz für Neuseeland in Libyen, natürlich jeweils mit der vorherigen Zustimmung des Empfangsstaates. Die Schweiz ist in unserer Welt immer noch die Schutzmacht «*par excellence*», zumal sie sich bereit findet, ihrem Ruf getreu auch schwierige Mandate, beispielsweise jene für Iran in Israel, Ägypten und Südafrika, zu übernehmen

und erfolgreich zu besorgen. Es besteht kein Grund, weshalb das nicht so bleiben sollte.

### **Botschafter in Washington**

Meine *Botschafterjahre in Washington* 1976–1980, zunächst mit Präsident Gerald Ford, dann mit Jimmy Carter, waren eine in jeder Hinsicht aus gefüllte Zeit. Dazu gehörten auch die wieder hervortretenden Konflikte zwischen der amerikanischen und der schweizerischen Rechtsordnung, die bis in die Gegenwart nachwirken und in diversen Punkten noch einer end gültigen Regelung harren, ebenso die vielschichtigen Auseinandersetzungen über die Nuklearpolitik. Ein Schwerpunkt sei hier noch angeführt: die Kompensationsabmachung zwischen unserem Militärdepartement und dem amerikanischen Defense Department, dem Pentagon, betreffend den Kauf einer ersten Serie amerikanischer Tiger-Kampfflugzeuge in den USA. Vereinbart war, dass die Kompensation innert acht Jahren durch entsprechende Gegenkäufe in der Schweiz in der Höhe von mindestens 30 Prozent des Tiger-Anschaffungspreises vollzogen werden sollte. Dabei gingen die Amerikaner von Anfang an offensichtlich von der Vorstellung aus, es bei den 30 Prozent als Vertragserfüllung bewenden zu lassen. Als ich, im zweiten Vertragsjahr, in Washington eintraf, war diese Kompensation noch kaum angelaufen. Da wir nicht Minimalisten bleiben wollten, setzten wir uns zusammen mit dem EMD und VSM unsererseits intern das Ziel einer 50prozentigen Quote, um deren Erfüllung wir uns in der Folge intensiv bemühten. Es war für uns alle eine besondere Genugtuung, schliesslich die Operation mit einer 55prozentigen Kompensation abschliessen zu können. Die Angelegenheit ist angesichts der neu aufgeflammteten Diskussion um die Beschaffung des deutschen Leopard-Panzers auch heute wieder nicht ohne Aktualität.

### **Staatssekretär in Bern**

Die Erinnerung an meine letzten dreieinhalb Jahre als *Staatssekretär im EDA* in Bern sind noch zu frisch und unausgegoren, um sich für eine aus gereifte Darstellung zu eignen. Lediglich zwei Akzente seien hier gesetzt. Der eine betrifft die wieder stark in den Vordergrund tretende Rolle der *Schweiz als Gastland internationaler Organisationen und Konferenzen*. Als europäisches Hauptquartier der UNO spielt Genf hier weiterhin eine eminente Rolle. Zwar ist in den letzten Jahren innerhalb der Weltorganisation eine gewisse Tendenz zur Dezentralisierung festzustellen. Auch andere Länder, darunter jene der Dritten Welt, suchen das Prestige und die

Vorteile, die mit der Niederlassung von Organisationen und vor allem mit der Durchführung internationaler Konferenzen verbunden sind. Dennoch kann Genf als neutrale Metropole dank hervorragender Infrastruktur seine privilegierte Stellung als internationales Zentrum weiter behaupten.

Wenn man gerade in den letzten Jahren, Monaten und Wochen besonders oft von Genf als Verhandlungsort spricht, wo entscheidende Probleme in einem ruhigen, unbelasteten Klima erörtert werden können, so tauchen vornehmlich drei aktuelle Bereiche auf: Zunächst die *INF- und START-Verhandlungen* zwischen den beiden Supermächten über den Abbau der eurostrategischen und der interkontinentalen Nuklearwaffen, Verhandlungen, die zwar Ende letzten Jahres, nach Beginn der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in Europa, von der UdSSR schroff suspendiert wurden, für die aber Genf unter einem hoffentlich günstigeren Stern weiter zur Verfügung steht; sodann die von der UNO letzten Herbst veranstaltete *Palästina-Konferenz*, die sowohl Paris wie Wien vornehmlich aus Sicherheitsgründen zu übernehmen sich nicht getraut, weshalb sie gestützt auf das Sitzabkommen zwischen der Schweiz und der UNO schliesslich in die Rhonestadt verlegt wurde, wo sie dank freundiggenössischen militärischen und polizeilichen Beistandes vorbildlich und reibungslos abgewickelt werden konnte; schliesslich die *innerlibanesische Versöhnungskonferenz*, die sich im eigenen Land als undurchführbar erwies und deshalb mit unserem Einverständnis und nicht ohne unseren geschätzten moralischen Beistand in einer ersten Phase Ende vorigen Jahres nach Genf, in einer zweiten Phase Mitte März 1984 nach Lausanne auswich, wobei sich nun, trotz dauernder Rückfälle, doch erste positive Ergebnisse dieser Zusammenkunft für den inneren libanesischen Frieden abzuzeichnen beginnen.

Nur kurz berühre ich die mit der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975 ins Leben gerufene *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, die KSZE, mit ihren Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid, die seit Beginn dieses Jahres in die KVAE, die Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa, mit Tagungsort Stockholm, ausgemündet ist. Weltweit ist die KSZE zwar nur einer von verschiedenen diplomatischen Schauplätzen. Ihre besondere Bedeutung liegt aber für uns nicht nur darin, dass sie Europa zum Gegenstand hat, sondern auch, dass sie das einzige Gremium ist, in dem die Schweiz mit den andern europäischen Ländern, seien sie aus West oder Ost, sowie mit den USA und Kanada auf der selben Ebene über die Zukunft unseres Kontinents von gleich zu gleich beraten kann. Erstmals seit dem Wiener Kongress von 1815 erlebt man wieder, was man einst das «europäische Konzert» nannte. Zwar ist dieses Konzert heute durch die Dissonanz zwischen den beiden Blöcken

gekennzeichnet, auch wenn der Antagonismus gerade in der KSZE gedämpfter erscheint als in anderen west-östlichen Gremien. Ausschlaggebend für uns erwies sich dabei, dass den neutralen und blockfreien Staaten, den sog. N + N, denen einerseits Österreich, Finnland, Schweden und die Schweiz, welchen sich Liechtenstein und San Marino angeschlossen haben, anderseits Zypern, Malta und Jugoslawien angehören, recht überraschend schon bald in der KSZE eine wesentliche Rolle zugefallen ist. Ohne selbst irgendwie einen Block bilden zu wollen, sind diese Staaten, oder doch einige unter ihnen, und namentlich die Schweiz, in der Lage gewesen, der Konferenz in kritischen Phasen immer wieder entscheidende Impulse zu einem doch eher positiven Ausgang zu verleihen.

Für die Schweiz bedeutete die KSZE von Anfang an nicht nur die Möglichkeit, dabei zu sein, sondern auch diejenige, zwei für uns bedeutsame Ideen zu fördern: einmal die Anerkennung des Rechts zur Neutralität auf gesamteuropäischer *und* atlantischer Ebene, wie dies in der Akte von Helsinki bekräftigt worden war und im Schlussdokument von Madrid übernommen wurde; sodann ein Thema, das uns seit jeher am Herzen liegt, nämlich jenes der friedlichen Streiterledigung als der logischen Konsequenz des grundsätzlichen Verzichts auf die Anwendung oder Androhung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Was das Schlussdokument von Madrid anbelangt, so bedurfte es dreieinhalbjähriger ebenso hartnäckiger wie subtiler Verhandlungen, bei denen Interesse gegen Interesse stand und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden musste, bis es gelang, sich auf ein doch substantielles, einigermassen ausgewogenes Dokument zu einigen<sup>2</sup>. Ohne die vermittelnde Tätigkeit der N + N, an der die schweizerische Delegation erheblichen Anteil hatte, wäre es schwerlich zustande gekommen. Auch auf der nun daraus hervorgegangenen, bereits angelaufenen KVSA für Vertrauensbildung, Sicherheit und Abrüstung in Europa wird von den N + N eine ähnliche Rolle erwartet, die aber gerade auf spezifisch militärischem Gebiet schwerlicher und belastender ausfallen dürfte. Dennoch glauben wir, uns dieser Aufgabe, im eigenen und im generellen Interesse, auch auf die Gefahr eines Scheiterns hin, nicht entziehen zu dürfen.

## **Bedeutungswandel der Diplomatie**

Zum Schluss die Frage: Wie steht es heute im Zeitalter der «Blitzkommunikationen», der raschen Verbindung, die den persönlichen Kontakt zwischen Staatsmännern so leicht gemacht, ohne dass es der Zwischenschaltung eines Botschafters bedürfte, in der Epoche multilateraler Diplomatie, die neue

Kontaktmöglichkeiten erschliesst, mit der traditionellen bilateralen Diplomatie? Sind die Botschafter noch nötig, oder sind sie überflüssig geworden? Darüber ist letzten Herbst, ausgelöst durch eine interessante amerikanische Publikation («*The Modern Ambassador – The Challenge and the Search*» von Martin E. Herz) mit verschiedenen Beiträgen prominenter Botschafter aus mehreren Nationen, eine lebhafte Diskussion, eine Art Gewissensbefragung in Gang gekommen. Ist es wirklich so, wie es Henry Kissinger, der mit seinen Mitarbeitern ohnehin stets grosse Mühe hatte, in seiner Vorliebe für das Paradox gesagt haben soll, dass Botschafter nicht mehr zählen (*Ambassadors don't count any more*) – eine Ansicht, in der ihm ausnahmsweise auch Jimmy Carters Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski beipflichtete? In Wahrheit verhalten sich die Dinge nuancierter. Sicher trifft es zu, dass die Rolle des Diplomaten durch die moderne Entwicklung verändert worden ist. Eigenartig erscheint immerhin, dass die Zahl der Diplomaten und unter ihnen der Botschafter noch nie so hoch gewesen sein soll wie heute, obwohl der bilateralen Diplomatie im Zeitalter des Telex und der Flugverbindungen ein baldiges Ende prophezeit worden war. In Wirklichkeit kann zwar wohl von einem Bedeutungswandel, aber kaum von einem Bedeutungsschwund der Diplomatie die Rede sein. Worin besteht dieser Wandel, und wo liegen die neuen Aufgaben? Gewiss hat – wie es Berndt von Staden, mein bundesdeutscher Kollege zuerst als Botschafter in Washington und dann gleichzeitig mit mir auch als Staatssekretär in Bonn, in seinem Beitrag zur oben erwähnten amerikanischen Publikation feststellt – die rasante Entwicklung dazu geführt, dass der direkte Kontakt zwischen den leitenden Persönlichkeiten stark zugenommen hat. Dies bewirke in der Tat Veränderungen in der Aufgabenstellung und der Rolle der Berufsdiplomatie namentlich auf dem bilateralen Felde, ohne aber die Verantwortung des Diplomaten zu mindern. Zwar sei für ihn ein ansehnlicher Teil der direkten Verhandlungsaufgaben dahingefallen. (Nebenbei bemerkt: bei einem kleinen Staat wie der Schweiz, wo der Staatsmann traditionell weniger reist als anderswo, ist der Missionschef in dieser Hinsicht noch privilegiert.) Dem Botschafter bleibt aber immer noch ein grosser Tätigkeitsbereich. Dazu gehört auf jeden Fall das gewichtige Mandat, die Begegnung des Bevollmächtigten aus der eigenen Kapitale mit der Regierung des Empfangsstaates – formell und materiell – sorgfältig, effizient und reibungslos vorzubereiten. Eine Funktion – ich kenne sie sowohl aus der Sicht des Auslandvertreters wie aus jener des Negoziators aus Bern –, die nicht unterschätzt werden darf. Gleichzeitig wächst die Aufgabe der Präsentation und der Interpretation. Wesentlich ist auch, dass der Botschafter die politische Leitung – ich zitiere wieder von Staden – «*über Vorgänge und Entwicklungstendenzen in anderen Ländern ... zuverlässig*

*und rasch unterrichtet*», um der eigenen Regierung die nötige Entscheidungs- und Reaktionsfähigkeit zu vermitteln. Nicht zu vergessen sind schliesslich die Aufgaben, die, zur Politik und zur inzwischen ebenfalls schon traditionell gewordenen Aussenwirtschaft hinzu, neu ins Pflichtenheft der Botschafter aufgenommen worden sind, wie der kulturelle und wissenschaftliche Austausch, der Verkehr mit den Informationsmedien, der Umweltschutz, die Nuklearenergie, um nur einige neue Aspekte zu nennen.

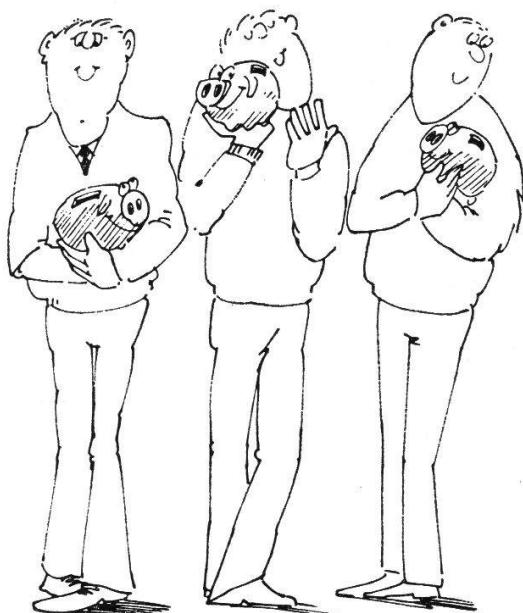
Kurz: Interesse, Spannung, Reichhaltigkeit, Verantwortung und Motivation werden dem Botschafter, wenn er das nötige *«feu sacré»* mitbringt, auch in Zukunft nicht fehlen. Der Beruf des Diplomaten bleibt eine Herausforderung eigener Art. Hätte ich nochmals die Wahl, ich täte es wiederum gleich.

<sup>1</sup> Vgl. Paul Stauffer, Diplomatie im Wandel, Schweizer Monatshefte, August 1971. – <sup>2</sup> Vgl. Rudolf Bindschedler, Die

Madrider Folgekonferenz der KSZE, Schweizer Monatshefte, Januar 1984.

## GZB – die sympathische Bank

103/83



**Sparer gesucht.**  
Junge Sparer oder alte Sparer.  
Gelegenheitssparer oder fleissige  
Sparer. Für perfekt zugeschnittene  
Sparanlagen, die grosse und  
kleine Beträge vorwärtsbringen.  
Aber es auch erlauben über  
grössere oder kleinere Beträge  
laufend zu verfügen. Es gibt bei  
der GZB acht verschiedene  
Spar-Varianten. Welche ist Ihre?

# GZB

Genossenschaftliche Zentralbank Aktiengesellschaft