

# **Annäherung im Zeichen von multilateraler Entspannungsdiplomatie und Menschenrechtspolitik : der KSZE-Prozess und die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen von Helsinki bis Madrid, 1972-1983**

Autor(en): Rosin, Philio

Objektyp: Article

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **16 (2009)**

Heft 2

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-99810>

## **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.

---

# Annäherung im Zeichen von multilateraler Entspannungsdiplomatie und Menschenrechtspolitik

## Der KSZE-Prozess und die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen von Helsinki bis Madrid, 1972–1983

Philip Rosin

Die Teilnahme der Schweiz an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hatte wesentlichen Anteil an der Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik in den 1970er-Jahren<sup>1</sup> und war ein Höhepunkt der helvetischen Diplomatie im Kalten Krieg. In den Worten des späteren Staatssekretärs im Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), Edouard Brunner, zeigte die KSZE, «que la Suisse pouvait se profiler dans une négociation essentiellement politique».<sup>2</sup>

Darstellungen zur Politik der Schweiz in der KSZE wurden für den Zeitraum 1972–1975 von dem ehemaligen schweizerischen Diplomaten Hans-Jörg Renk sowie von Christoph Breitenmoser verfasst.<sup>3</sup> Die Dissertation von Thomas Fischer über die «Grenzen der Neutralität»<sup>4</sup> umfasst den Zeitraum 1969–1986, wobei jedoch die innenpolitischen Debatten in Verbindung mit der zeitgleich geführten Diskussion über einen angestrebten UNO-Beitritt im Vordergrund stehen. Der folgende Aufsatz untersucht demgegenüber die aussenpolitischen Konsequenzen der aktiven Rolle Berns in der KSZE am Beispiel der diplomatisch-politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika.

Trotz Übereinstimmung im demokratischen Regierungs- und kapitalistischen Wirtschaftssystem war das schweizerisch-amerikanische Verhältnis seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einer Vielzahl von Konflikten ausgesetzt.<sup>5</sup> Der Hauptgrund bestand darin, dass der anfänglich noch bestehende gemeinsame Status der Neutralität in den beiden Weltkriegen und später im Ost-West-Konflikt nicht mehr vorhanden war.<sup>6</sup> Die Schweiz hielt an ihrer traditionellen Neutralitätspolitik fest, in deren Mittelpunkt das Souveränitäts- und Sicherheitsbedürfnis des Landes im europäischen Staatensystem stand.<sup>7</sup> Die Vereinigten Staaten von Amerika als aufstrebende Weltmacht hingegen konnten sich den Erschütterungen des krisengeplagten Kontinents auf die Dauer nicht entziehen. Sie begannen, ihre eigenen Wertvorstellungen von Freiheit und Demokratie in Systemen «kollektiver Sicherheit» zu verteidigen und zu verbreiten. Der an Neutralität und Souveränität ausgerichtete schweizerische

Politikansatz war mit der amerikanischen Vision der «einen Welt» und einem kollektiven Sicherheitssystem nicht kompatibel, so dass sich «two conflicting worldviews» herausbildeten.<sup>8</sup> Dieser Gegensatz kulminierte in wiederholten Auseinandersetzungen zum Verhältnis von Freihandel und Neutralitätspolitik in Kriegs- und Konfliktsituationen.<sup>9</sup> Anfang der 1970er Jahre entstand mit der KSZE dann jedoch ein multilaterales Forum, in dem sich beide Länder nun auf politisch-diplomatischer Ebene gleichsam neu begegneten. Im Rahmen dieses Aufsatzes soll gezeigt werden, dass die KSZE über die Ebene der multilateralen Konferenzdiplomatie hinaus auch Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA hatte. Während auf amerikanischer Seite nach und nach die Bedeutung der Schweiz als eigenständiger aussenpolitischer Akteur im KSZE-Prozess erkannt wurde, vergrösserte sich in der schweizerischen Diplomatie zunehmend die Bereitschaft, die menschenrechtlichen Forderungen der USA aktiv zu unterstützen. Diese beiderseitige Annäherung wirkte sich wiederum positiv auf die Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern innerhalb der KSZE aus.

### **Enttäuschung über das «low profile» der USA in Helsinki und Genf**

Die Entstehung der KSZE vollzog sich im Kontext der seit dem Ende der 1960er-Jahre aufkommenden Détente-Politik.<sup>10</sup> In der KSZE waren alle europäischen Staaten – ausser Albanien – sowie die USA, Kanada und die Sowjetunion vertreten. Als treibende Kraft hinter der Konferenzidee erhoffte sich Letztere von einer europäischen Sicherheitskonferenz die internationale Anerkennung des territorialen Status quo in Europa. Im November 1972 begannen multilaterale Vorgespräche im finnischen Konferenzzentrum Dipoli bei Helsinki, an deren Ende sich die Teilnehmerstaaten auf die Modalitäten zur Durchführung der KSZE einigten. Nach einer Aussenministerkonferenz in Helsinki fanden die eigentlichen Verhandlungen von September 1973 bis Juli 1975 in Genf statt. Am 1. August 1975 unterschrieben die Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten die Schlussakte von Helsinki.

Schon in seiner ersten öffentlichen Stellungnahme zum finnischen Vorschlag der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz ging der Bundesrat am 24. Juli 1969 auf eine mögliche Teilnahme der USA ein, indem er erklärte, eine solche Konferenz müsse «auch aussereuropäischen Mächten offenstehen, die seit dem zweiten Weltkrieg an der Sicherheit Europas beteiligt sind».<sup>11</sup> Die neutrale Schweiz hatte also von Beginn an ein eigenes Interesse an einer Einbeziehung Washingtons. Bern beurteilte den Ost-West-Konflikt zu jener Zeit primär unter dem Aspekt des Mächtegleichgewichts zwischen den USA und der Sowjetunion.



In historischer Perspektive ist die Sicherheit des Neutralen bei einem Gleichgewicht der Grossmächte am ehesten gewährleistet und sein Handlungsspielraum dementsprechend am grössten.<sup>12</sup> Darüber hinaus hing auch aus Sicht der neutralen Schweiz die Sicherheit des Landes wesentlich von dem Umfang des sicherheitspolitischen Engagements der USA in Europa ab.<sup>13</sup> Folgerichtig hiess es in dem Abschlussbericht der «Arbeitsgruppe KSZE» des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) vom 7. Juli 1970, «in schweizerischer Sicht ist es ein vordringliches Anliegen, dass eine ausreichende amerikanische Präsenz in Europa die Glaubwürdigkeit der NATO als Gegengewicht zum Warschauer Pakt gewährleistet».<sup>14</sup>

Bei den im November 1972 in der Nähe von Helsinki beginnenden Vorbereitungskonsultationen traten die USA jedoch sehr zurückhaltend auf und überliessen die Führungsrolle den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Dies war auch eine Konsequenz der im Mai 1972 beim Staatsbesuch von US-Präsident Nixon in Moskau getroffenen Entscheidung zur Abtrennung der Verhandlungen über eine beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierung (MBFR) von der KSZE.<sup>15</sup> Generell brachte die Nixon-Administration der KSZE nur geringes Interesse entgegen.<sup>16</sup> Hierfür gab es zwei Gründe. Zum einen verfolgten die USA mit den erfolgreichen Verhandlungen zur nuklearen Rüstungsbegrenzung (SALT-1-Vertrag) und Nixons Besuch in Moskau eine erfolgreiche bilaterale Détente politik, und waren darüber hinaus in anderen Bereichen stark engagiert, von der Annäherung an China über die Vietnam-Verhandlungen bis hin zur Nahost-Krise. Zum anderen widersprach das multilaterale Format der KSZE dem von persönlichen bilateralen Kontakten und Diskretion geprägten diplomatischen Stil von Nixons Sicherheitsberater Henry Kissinger.<sup>17</sup>

Auch nach Beginn der Verhandlungen der KSZE in Genf änderte sich die amerikanische Haltung nicht, wie die schweizerische Delegation in einem Bericht vom Dezember 1973 konstatierte: «Le rôle des Etats-Unis à Genève, comme à Helsinki, est resté modeste.»<sup>18</sup> Gleichwohl zeigte sich, dass das schweizerische Engagement innerhalb der KSZE den USA nicht verborgen geblieben war. So drückte der neue amerikanische Delegationschef Albert Sherer im Gespräch mit dem schweizerischen Delegationsleiter Rudolf Bindschedler am 21. Februar 1974 den Wunsch der USA nach weiteren Vermittlungsaktionen der neutralen Staaten aus und äusserte die Absicht zu einer engeren Kooperation mit der Schweiz in KSZE-Angelegenheiten.<sup>19</sup> In einem Bericht an den Generalsekretär des EPD, Ernesto Thalmann, über ein gemeinsames Mittagessen mit der amerikanischen Delegation vom 27. Februar 1974 berichtete Bindschedler dann, dass die amerikanische Position dabei sei, sich in Richtung einer etwas aktiveren Haltung zu verändern und dass eine engere Zusammenarbeit mit den Neutralen in bestimmten Fragen angestrebt werde.<sup>20</sup> Diesem Schreiben fügte der Generalsekretär die



Marginalien hinzu: «Attention! Ne pas devenir les Neutres des E[tats] U[nis]!»<sup>21</sup> Daran zeigt sich, dass zu jener Zeit in Bern durchaus noch die Befürchtung bestand, dass sich die schweizerische Delegation in Genf zu stark exponieren und die traditionelle Neutralität des Landes Schaden nehmen könnte. Insbesondere als Gastgeber musste die Schweizer Delegation nach aussen hin eine gewisse Zurückhaltung wahren. Dennoch war es ihr möglich, sich beispielsweise im Bereich der Informationsfreiheit erfolgreich für die Festsetzung menschenrechtlicher Bestimmungen im sogenannten Korb 3 der Schlussakte einzusetzen. Darüber hinaus agierte die Schweiz erfolgreich als Vermittlerin zwischen den westlichen Staaten und der Sowjetunion.<sup>22</sup> Dieses Engagement brachte ihr Respekt und Anerkennung bei der amerikanischen Delegation ein.<sup>23</sup> Aufgrund ihrer aktiven Mitarbeit innerhalb der KSZE, in der die Schweiz gemäss dem geltenden Konsensprinzip als gleichberechtigtes Mitglied auf gleicher Ebene wie die USA teilnahm, wurde die Eidgenossenschaft von amerikanischer Seite nun auch als relevanter politisch-diplomatischer Faktor in der multilateralen Konferenzdiplomatie der Ost-West-Beziehungen in Europa wahrgenommen.

### **Unsicherheit über die Haltung der USA nach dem Antritt der Carter-Administration**

Im Mittelpunkt der schweizerischen KSZE-Aktivitäten nach Helsinki stand die Vorbereitung des für das Jahr 1977 vereinbarten Folgetreffens in Belgrad. Vor dem Hintergrund der amerikanischen Präsidentschaftswahlen und dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Jimmy Carter im Januar 1977 war Bern insbesondere an der Haltung der neuen Administration zur KSZE interessiert. Dass im EPD im Vorfeld eine gewisse Skepsis bezüglich des demokratischen Präsidentschaftskandidaten geherrscht hatte, zeigt ein Bericht von Generalsekretär Albert Weitnauer, der während des Wahlkampfs im Herbst 1976 die USA besucht hatte. «Jimmy Carter», so Weitnauer, sei für ihn «die personifizierte Ungewissheit».<sup>24</sup> Zudem erwähnte Weitnauer das «religiös begründete Sendungsbewusstsein» des Kandidaten. Der Schweizerische Botschafter in Washington, Raymond Probst, wies in seinen Berichten nach Bern vom Februar 1977 insbesondere «auf das sich von der früheren Indifferenz stark abhebende entschiedene Interesse der neuen Administration für die KSZE»<sup>25</sup> hin. So habe der Nationale Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski im Gespräch ausgeführt, die neue Regierung werde «der Folgekonferenz von Belgrad ihre ganz besondere Aufmerksamkeit schenke[n]».<sup>26</sup> Hintergrund dieser gewandelten amerikanischen Haltung war die hohe Bedeutung, welche die Regierung Carter der Menschenrechtspolitik beimass.<sup>27</sup> Sie war Ausdruck des Bestrebens, die durch

den Vietnamkrieg und den Watergate-Skandal verursachte innere Krise durch eine Reorientierung an den traditionellen amerikanischen Werten von Freiheit und Demokratie zu überwinden. Dieser idealistische Ansatz stellte zugleich einen Bruch mit der nüchternen Realpolitik Henry Kissingers dar.<sup>28</sup>

In einem Gespräch mit dem für die KSZE zuständigen Mitarbeiter des State Departments John Maresca erfuhr Botschafter Probst, dass das Aussenministerium unter grossem Druck von Seiten der Öffentlichkeit, des Kongresses und der neuen Administration stehe. Deshalb werde man das Menschenrechtsthema in Belgrad in den Mittelpunkt stellen müssen.<sup>29</sup> Die helvetische Diplomatie nahm gegenüber der neuen amerikanischen Aussenpolitik eine ambivalente Haltung ein. Generell begrüßte man das stärkere Engagement der USA, hatte jedoch gleichzeitig Bedenken, dass eine zu stark ideologisierte Menschenrechtspolitik dem Entspannungsprozess schaden könnte.<sup>30</sup>

### **Intensivierung der Kontakte im Hinblick auf die Belgrader Nachfolgekonzferenz**

Die Carter-Administration sah das Belgrader Folgetreffen als geeignetes internationales Forum, um die menschenrechtlichen Verfehlungen der Sowjetunion und ihrer Verbündeten in Osteuropa öffentlich anzuprangern. Im Verlauf der Verhandlungen in Jugoslawien wurde die KSZE somit zum Austragungsort der amerikanischen Menschenrechtskampagne.

Auf die veränderte Situation musste sich die Schweiz zunächst beim Vorbereitungstreffen zur Belgrader Konferenz im Sommer 1977 einstellen, wie sich aus einem Bericht vom 30. Juni 1977 ersehen lässt. Während bei sowjetischen Diplomaten grosse Unruhe bezüglich der Menschenrechtsfrage herrsche, sei bei dem «amerikanischen Auftreten das ganze durch die Administration Carter angefachte Engagement fühlbar».<sup>31</sup> In den folgenden Monaten bemühte sich die Schweiz um Gespräche mit den USA zum Thema KSZE. Der schweizerische Delegationsleiter auf der Belgrader Vorkonzferenz Edouard Brunner reiste hierfür im August 1977 nach Washington.<sup>32</sup> Die Belgrader KSZE-Konzferenz stand auch im Mittelpunkt von Generalsekretär Weitnauers USA-Reise im Oktober 1977. Weitnauers Hauptanliegen scheint es gewesen zu sein, die USA zu einer aktiven, aber konstruktiven Politik in Belgrad zu bewegen, denn, so Weitnauer, «le combat idéologique, inévitable ne doit pas amener à la confrontation ouverte».<sup>33</sup> In ähnlicher Weise hatte der Generalsekretär des EPD bereits wenige Tage zuvor bei der Eröffnung der Belgrader Konferenz die Teilnehmer dazu gemahnt, im Wettstreit der politischen Ideologien den Weg der Entspannung nicht zu verlassen.<sup>34</sup>



Während der Belgrader KSZE-Verhandlungen (1977–1978) sah sich die Schweiz stärker als in vergangenen Jahren mit dem Problem konfrontiert, einerseits ihre neutrale Position zu wahren ohne andererseits als indifferent in Sachen Menschenrechte zu erscheinen. Hier setzte sich im Eidgenössischen Politischen Departement noch einmal die «traditionelle Linie» durch. Unter Verweis auf die Instruktionen des Bundesrats für die Delegation, in denen eine einseitige Parteinahme untersagt worden war, erhielten die schweizerischen Diplomaten in Belgrad aus Bern die Anweisung des Delegationsleiters Bindschedler, keine Mitautorschaft bei amerikanischen Vorschlägen im Bereich Menschenrechte zu übernehmen.<sup>35</sup> In der Folge übte die Schweiz zwar generelle Kritik an der Menschenrechtssituation in Osteuropa, vermied jedoch konkrete Anschuldigungen.<sup>36</sup> Die Sowjetunion sah sich durch das offensive amerikanische Auftreten in die Defensive gedrängt und zog sich auf die Position der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten zurück. Vor diesem Hintergrund nahm die Konfrontation im Verlauf der Belgrader Tagung stetig zu. Der Versuch der neutralen und blockfreien Staaten (N+N), mit einem eigenen Entwurf für ein Abschlussdokument eine Annäherung herbeizuführen, scheiterte. Die USA und die Sowjetunion lehnten den Entwurf jeweils ab und zeigten den neutralen Staaten die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten auf.<sup>37</sup> Abgesehen von der Einigung auf die Einberufung mehrerer Expertentreffen und der Abhaltung einer weiteren Folgekonferenz in Madrid endete das Belgrader Treffen schliesslich ohne substantielle inhaltliche Ergebnisse.

Trotz der Divergenzen in der Schlussphase der Verhandlungen wurden die bilateralen KSZE-Kontakte zwischen der Schweiz und den USA nach der Belgrader Konferenz fortgesetzt. Bei einem Gespräch mit dem amerikanischen Delegationsleiter, Arthur J. Goldberg, in Bern am 23. Juni 1978 vereinbarte Botschafter Edouard Brunner einen engen Meinungsaustausch zur Vorbereitung des für 1980 geplanten Madrider Folgetreffens.<sup>38</sup>

Mit Blick auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA kann festgestellt werden, dass es vor dem Hintergrund des KSZE-Prozesses seit Mitte der 1970er Jahre zu einer Intensivierung der bilateralen Kontakte kam. Für diese Entwicklung gab es auch vereinzelte Unterstützung im Parlament. Auf einen Vortrag von Bundesrat Pierre Graber zur KSZE in der Sitzung der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten vom 8. September 1977 eingehend, vertrat der freisinnige Ständerat Dr. Peter Hefti die Position, man dürfe sich nicht zu stark mit den übrigen Neutralen identifizieren, sondern «[u]nser natürlicher Freund sind heute weitgehend die USA, mit denen wir zu einem ähnlichen Verhältnis gelangen sollten wie die Schweiz des 19. Jahrhunderts zu England».<sup>39</sup>

## Staatsbesuch von Bundesrat Pierre Aubert in den USA im Mai 1979

Der amerikanische Präsident Carter trat nach der Belgrader Konferenz weiterhin sehr selbstbewusst auf. So hiess es in der *Presidential Directive on CSCE* vom 6. Dezember 1978 mit Blick auf die Beschlüsse der Schlussakte von Helsinki: "I believe that our own record of implementation has been second to none among the 35 participating states."<sup>40</sup> Zur selben Zeit gab es jedoch erste Hinweise aus dem State Department auf eine Veränderung der amerikanischen Haltung. Gemäss einer Äusserung des damals mit der KSZE befassten Diplomaten und späteren US-Botschafters in Deutschland, John Kornblum, habe sich gezeigt, «qu'une politique des droits de l'homme trop agressive n'était pas payante».<sup>41</sup>

Den vorläufigen Höhepunkt im schweizerisch-amerikanischen Verhältnis bildete der Staatsbesuch von Bundesrat Pierre Aubert in den USA vom 18. bis 26. Mai 1979 – der erste offizielle Besuch eines schweizerischen Aussenministers in Washington überhaupt. Der spätere Aussenminister Warren Christopher, damals ein hoher Beamter des State Department, führte im Gespräch mit Aubert aus, dass Präsident Carter diesen Besuch als einen «Meilenstein»<sup>42</sup> in den Beziehungen beider Länder betrachte. Zwar kam es nicht zu einem persönlichen Treffen mit dem US-Präsidenten, jedoch zu einem Gespräch mit Vizepräsident Walter Mondale, der der Schweiz für ihre Gastgeberrolle bei der zweiten Verhandlungsrunde zur nuklearen Rüstungsbegrenzung (SALT II) dankte und insbesondere Gemeinsamkeiten in der Menschenrechtspolitik hervorhob.<sup>43</sup> In den Besprechungen zur KSZE wurde dann die veränderte Haltung der US-Regierung deutlich, die sich Ende 1978 bereits abgezeichnet hatte. So betonte der mit den KSZE-Angelegenheiten befasste Unterstaatssekretär des State Department, James Goodby, die USA würden in Madrid «sans esprit polémique, à la différence de Belgrade»,<sup>44</sup> auftreten. In der Bewertung seiner USA-Reise kam Bundesrat Aubert zu dem Schluss, dass es auf amerikanischer Seite den Wunsch gäbe, «de rendre ces contacts avec la Suisse au niveau politique plus fréquente».<sup>45</sup>

## Annäherung zwischen der Schweiz und den USA im Vorfeld der Konferenz von Madrid

In der Zeit nach Belgrad führten mehrere Faktoren dazu, dass sich das Verhältnis zwischen beiden Ländern weiter verbesserte. Eine wichtige Rolle spielte der Amtsantritt von Bundesrat Pierre Aubert<sup>46</sup> als Aussenminister im Jahre 1978. In seinem Konzept einer «Dynamisierung der Aussenpolitik» kam neben der



Entwicklungshilfe den Menschenrechtsfragen eine zentrale Rolle zu. Hier bestand ein Anknüpfungspunkt zur Aussenpolitik der Regierung Carter. Hinzu kamen weitere personelle Veränderungen im EDA. Anfang der 1980er-Jahre hatten die beiden Exponenten einer traditionellen integralen Neutralitätspolitik das Auswärtige Departement verlassen. Der Schöpfer der Neutralitätsdoktrin von 1954 und Delegationsleiter der Schweiz bei den KSZE-Verhandlungen in Genf und Belgrad, Rechtsberater Rudolf Bindschedler, trat 1980 regulär in den Ruhestand. Demgegenüber wurde der höchste Beamte des EDA, Staatssekretär Albert Weitnauer, von Aussenminister Aubert vorzeitig aus seinem Amt entlassen.<sup>47</sup> Hintergrund waren sowohl persönliche Animositäten als auch aussenpolitische Divergenzen,<sup>48</sup> in deren Mittelpunkt die Menschenrechtspolitik stand.<sup>49</sup> Die nun in Führungspositionen aufrückenden Diplomaten wie der bisherige Botschafter in Washington und Nachfolger Weitnauers als Staatssekretär, Raymond Probst, sowie der Delegationsleiter für die Konferenz von Madrid, Edouard Brunner, waren in ihrer diplomatischen Laufbahn durch den Kalten Krieg geprägt worden.<sup>50</sup> Insbesondere Edouard Brunner fühlte sich den USA persönlich eng verbunden.<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang ist auch der dritte Grund für die schweizerisch-amerikanische Annäherung zu sehen, nämlich die Verschärfung des Ost-West-Konflikts seit dem Ende der 1970er-Jahre. Die Repressalien gegen Dissidenten innerhalb der Ostblockstaaten sowie der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan 1979 wurden von der Schweiz als Verstoß gegen die Bestimmungen und den Geist der Schlussakte von Helsinki interpretiert.<sup>52</sup> Als weiterer externer Faktor kam das schweizerische Engagement in der Geiselkrise nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran 1979 hinzu.<sup>53</sup>

Im Vorfeld der Konferenz von Madrid ergaben sich also günstige Voraussetzungen für eine Kooperation zwischen den USA und der Schweiz. Während sich die USA im Hinblick auf die nächste KSZE-Folgekonferenz für eine konstruktivere Strategie in ihrer Menschenrechtspolitik entschieden, gab es bei den verantwortlichen Schweizer Diplomaten eine gestiegene Sensibilität in Menschenrechtsfragen. Nach einer Washington-Reise im Mai 1980 kam Botschafter Brunner zu dem Schluss, die USA hätten «die Lektionen von Belgrad gelernt».<sup>54</sup> Die Schweiz und die USA stimmten darin überein, die Sowjetunion offensiv mit den Ereignissen in Afghanistan und der Menschenrechtssituation in Osteuropa zu konfrontieren, ohne jedoch durch Kompromisslosigkeit ein Scheitern des Treffens zu riskieren.

## Kooperation mit den USA auf der KSZE-Folgekonferenz von Madrid

In seiner Eingangsrede an der Madrider Konferenz am 13. November 1980 ging der Schweizerische Delegationsleiter Edouard Brunner hart mit der Politik der Sowjetunion ins Gericht.<sup>55</sup> Mit Blick auf Afghanistan hob Brunner zunächst die Unteilbarkeit der Entspannung hervor. Anschliessend setzte sich Brunner kritisch mit dem Vorschlag einer Abrüstungskonferenz auseinander. Diese sei nur sinnvoll, wenn zuvor ein Klima der Entspannung und Vertrauensbildung geschaffen worden sei. Darüber hinaus dürften andere Elemente der Schlussakte, insbesondere der Korb 3 zu Menschenrechtsfragen, hierdurch nicht abgewertet werden. In allen diesen Punkten nahm die Schweiz eine ähnliche Position wie die USA ein. Damit distanzierte sie sich gleichzeitig von der Haltung der anderen Neutralen.<sup>56</sup>

In den USA hatte sich mittlerweile erneut ein Machtwechsel vollzogen. Der neue amerikanische Präsident Ronald Reagan verband in seiner «Politik der Stärke» gegenüber der Sowjetunion rhetorische Schärfe mit militärischer Aufrüstung.<sup>57</sup> Der Leiter der US-Delegation, Max Kampelmann, brachte im April 1981 den Standpunkt seines Landes auf dem Madrider KSZE-Treffen auf den Punkt: “There can be no doubt that any progress achieved in military security [...] must be balanced by progress in human rights.”<sup>58</sup> Hieraus ergab sich im Verlauf der Konferenz ein weiterer Annäherungspunkt zwischen Bern und Washington. Ein Vorschlag zur Einberufung eines Expertentreffens über «menschliche Kontakte» sollte als inhaltliches Gegengewicht zur Abrüstungskonferenz dienen. Den neutralen Staaten fiel wiederum die Rolle zu, nach Kompromissformeln für ein Abschlussdokument zu suchen. Die Schweiz setzte sich im Rahmen dieser Arbeit intensiv für die Durchsetzung des Expertentreffens ein, hatte hiermit aber zunächst keinen Erfolg. Erst ein durch Vermittlung Spaniens – unter Mitwirkung der Schweiz – zustande gekommener Kompromiss sicherte schliesslich die Einigung auf ein Treffen über menschliche Kontakte in Bern und damit den erfolgreichen Abschluss des Madrider Folgetreffens.<sup>59</sup>

Überschattet worden war die Konferenz von der Verhängung des Kriegrechts in Polen im Dezember 1981. Als Konsequenz forderten die USA die Behandlung des Themas im Rahmen der KSZE. Die Schweiz sagte in einer Unterredung mit einem amerikanischen Botschaftsangehörigen im EDA am 29. Dezember 1981 ihre Unterstützung zu.<sup>60</sup> Wie die meisten westlichen und neutralen Staaten entsandte auch die Schweiz ihren Aussenminister, Bundesrat Aubert, im Februar 1982 zur KSZE-Beratung über die Situation in Polen nach Madrid.

Die US-Regierung reagierte positiv auf das vielfältige Engagement der Schweiz im Rahmen der KSZE-Konferenz. Anlässlich des Konferenzabschlusses fand auf amerikanischen Wunsch hin am 9. September 1983 ein Frühstück zwischen



den Aussenministern George Shultz und Pierre Aubert statt. In einem Brief vom 19. September 1983 dankte Shultz dem Aussenminister zudem für seine Haltung in Madrid, die sich auf das Auftreten der Schweiz während der KSZE-Folgekonferenz insgesamt übertragen lässt: “I want to express my admiration for the firm, courageous stance which you took in Madrid in response to the Soviet action. You also concentrated convincingly the importance of human rights in the Helsinki Process, a position which is also most important to the United States.”<sup>61</sup>

## Fazit

Die gleichberechtigte Teilnahme der Schweiz und der USA an der multilateralen Konferenzdiplomatie im Rahmen des KSZE-Prozesses bewirkte im Verlauf der 1970er-Jahre eine Verbesserung in den politisch-diplomatischen Beziehungen zwischen «der amerikanischen Grossmacht und dem europäischen Kleinstaat».<sup>62</sup> Diese Entwicklung begann mit der zweijährigen Genfer Verhandlungsphase, in der beide Delegationen zwangsläufig näher miteinander in Berührung kamen und die Schweiz durch ihre Gastgeberrolle häufig Ansprechpartner für andere Delegationen war. Im Vorfeld der Belgrader Nachfolgekonferenz kam es dann zu einer Intensivierung der diplomatischen Kontakte mit dem Ziel, bessere Informationen über die jeweilige Position der anderen Regierung zu aussenpolitischen Fragen wie die der KSZE zu erhalten. Den Höhepunkt dieser Entwicklung stellte der Staatsbesuch von Bundesrat Pierre Aubert in Washington im Mai 1979 dar. Seit dem Ende der 1970er-Jahre vollzog sich vor dem Hintergrund des Madrider KSZE-Folgetreffens zunehmend auch eine inhaltliche Annäherung, insbesondere in Fragen der Menschenrechte. Die personellen Veränderungen im Aussendepartement wie der Amtsantritt von Aussenminister Pierre Aubert und die Betrauung von Edouard Brunner mit der Leitung der schweizerischen KSZE-Delegation in Madrid begünstigten auf schweizerischer Seite diese Entwicklung. In der Bewertung der Ereignisse in Afghanistan stimmten die Schweiz und die USA darin überein, dass der Entspannungsprozess unteilbar sei und die Ereignisse in Asien deshalb im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umfassend thematisiert werden müssten. Die enge Kooperation zwischen Washington und Bern auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen ist um so bemerkenswerter, als zur selben Zeit die bilateralen Finanzbeziehungen durch Ermittlungen der amerikanischen Börsenaufsicht wegen Insiderhandels und der damit verbundenen amerikanischen Forderung nach Offenlegung von Bankdaten belastet wurden. Das Problem der *two conflicting worldviews* trat im Rahmen der KSZE nicht so stark hervor, denn hier war die Neutralität der Schweiz nicht nur akzeptiert, sondern in der Vermitt-

lerrolle sogar erwünscht. Mit der Schlussakte von Helsinki bestand zudem ein gemeinsamer Bezugspunkt zwischen der Schweiz und den USA zur Beurteilung des Ost-West-Konflikts in Europa. In diesem Zusammenhang traten auch die traditionellen Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern, die demokratische Verfasstheit und die liberale Marktwirtschaft, wieder stärker in den Vordergrund. In der Bewertung der Konferenz von Madrid betonte Edouard Brunner, «dass die Schweiz zwar ein neutraler Staat und ihre Neutralität eine immerwährende und bewaffnete ist, dass sie aber auch eine Demokratie westlichen Typs bildet und in bezug auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten die gleichen Ideale hat wie die Mitglieder des Europarats und die beiden grossen Demokratien jenseits des Atlantiks». <sup>63</sup> Die politische Annäherung zwischen Bern und Washington zeigt exemplarisch die vielfältigen Auswirkungen des KSZE-Prozesses auf die Staatenwelt, die in ihrer bilateralen Dimension bisher kaum zur Kenntnis genommen worden sind.

#### Anmerkungen

- 1 Urs Allematt, «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)», in Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, 61–78, 72.
- 2 Edouard Brunner, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Genf 2001, 53.
- 3 Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1972–1975*, Bern 1996; Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996.
- 4 Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg*, Zürich 2004.
- 5 Vgl. Heinz K. Meier, *Friendship Under Stress. US-Swiss Relations 1900–1950*, Bern 1970.
- 6 Catherine Schiemann, *Neutralität in Krieg und Frieden. Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941–1949. Eine diplomatiegeschichtliche Untersuchung*, Chur 1991, 3.
- 7 Zum Neutralitätsdiskurs in der Schweiz während des Kalten Kriegs vgl. Georg Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs seit 1943*, Bern 2004.
- 8 Jürg Martin Gabriel, *Swiss Neutrality and the American Century. Two Conflicting Worldviews*, Zürich 1998.
- 9 Das Verhalten der USA erscheint auf den ersten Blick inkonsequent. Während des Zweiten Weltkriegs warf die amerikanische Regierung der Schweiz die Nichteinhaltung der Neutralität gegenüber dem nationalsozialistischen Deutschland vor, wohingegen im Kalten Krieg umgekehrt Druck auf die Schweiz ausgeübt wurde, die wirtschaftliche Neutralität gegenüber der Sowjetunion und ihren Verbündeten einzuschränken. Allerdings zeigt sich an diesen unterschiedlichen Beispielen derselbe Grundkonflikt zwischen der nicht in den Kategorien von «Gut» und «Böse» agierenden neutralen Schweiz einerseits und der demokratisch-missionarischen Ausrichtung der amerikanischen Aussenpolitik andererseits.
- 10 Zum Entstehungsprozess der KSZE vgl. Breitenmoser (wie Anm. 3), 21–39.



- 11 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 2001 (E), 1980/83, Bd. 136 (EPD), Pressemitteilung des Eidgenössischen Politischen Departements, 24. 7. 1969.
- 12 Klaus Hildebrand, «Prinzip Ununiversalität. Neutralität – einst und jetzt», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. 9. 2002, 8.
- 13 Das Prinzip der Neutralität wurde nicht absolut verfolgt, sondern war abhängig von der nationalen Interessenlage. So gab es beispielsweise in der Sicherheitspolitik schon in der Frühphase des Kalten Kriegs Kontakte zwischen der Schweizerischen Militärführung und hohen Vertretern der NATO; zudem führten politische und wirtschaftliche Erwägungen dazu, dass die Anerkennung Nordvietnams bis 1971 hinausgezögert wurde.
- 14 BAR, E 2001 (EPD), 1980/83, Bd. 138 (EPD), Die Schweiz und die Europäische Sicherheitskonferenz. Bericht der Arbeitsgruppe, 7. 7. 1970.
- 15 Helga Haftendorn, «The Link Between MBFR and MBFR. Two Sprouts from one Bulb», in Andreas Wenger, Vojtech Mastny, Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited 1965–1975*, London 2008, 237–258, 250 f.
- 16 John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*, London 1987, 214.
- 17 Jussi M. Hanhimäki, ««They can write it in Swahili». Kissinger, the Soviets and the Helsinki Accords 1973–1975», *Journal of Transatlantic Studies* 1 (2003), 37–58, 40.
- 18 BAR, E 2001 E-01, 1987/78, Bd. 190 (EPD), Schweizerische KSZE-Delegation Genf, Rapport trimestriel, 19. 12. 1973.
- 19 BAR, E 2814, 1993/210, Bd. 1 (HA Bindschedler), Besuch des neuen amerikanischen Delegationschefs, 21. 2. 1974.
- 20 BAR, E 2001 E-01, 1987/78, Bd. 191 (EPD), Botschafter Bindschedler an Botschafter Thalmann, Déjeuner avec la Délégation USA du 27 février 1974.
- 21 Ebd.
- 22 Renk (wie Anm. 3), 134 f.
- 23 Maresca (wie Anm. 16), 127.
- 24 BAR, E 2814, 1988/159, Bd. 11 (HA Bindschedler), Amerika – September 1976.
- 25 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 211 (EPD), Botschafter Raymond Probst an Eidgenössisches Politisches Departement, 22. 2. 1977.
- 26 Ebd.
- 27 Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, revised edition, Washington D. C. 1994, 629 f.
- 28 Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Aussenpolitik von J. F. Kennedy bis G. W. Bush*, München 2005, 239.
- 29 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 211 (EPD), Telex Botschaft Washington an EPD Bern, 22. 2. 1977.
- 30 Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zürich 2005, 125.
- 31 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 213 (EPD), Eindrücke der ersten zwei Wochen des KSZE-Vorbereitungstreffens, 30. 6. 1977.
- 32 Fischer (wie Anm. 4), S. 215 f.
- 33 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 554 (EPD), Procès-verbal de l'entretien entre M. Philip Habib, sous-secrétaire d'Etat pour les affaires politiques, et M. Albert Weitnauer, secrétaire-général du Département Politique Fédéral, 26. 10. 1977.
- 34 BAR, E 2001, E-01, 1988/16, Bd. 220 (EPD), Allocution de M. l'Ambassadeur A. Weitnauer, Secrétaire d'Etat du Département Politique Fédéral, à la Conférence de Belgrade sur la sécurité et la coopération en Europe, 4. 10. 1977.
- 35 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (EPD), Telex EPD Bern an KSZE-Delegation Belgrad, 29. 11. 1977.
- 36 Fanzun (wie Anm. 30), 131.
- 37 Fischer (wie Anm. 4), 220 f.

- 38 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 216 (EPD), Telex EPD Bern an Botschaft Washington, 23. 6. 1978.
- 39 BAR, E 2850.1, 1991/234, Bd. 10 (HA Aubert), Ständerat/Kommission für Auswärtige Angelegenheiten. Protokoll der Sitzung vom 8. September 1977.
- 40 BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 216 (EPD), The White House. Presidential Directive on CSCE, 6. 12. 1978.
- 41 BAR, E 2814, 1988/159, Bd. 11 (HA Bindschedler), Telex Botschaft Washington an EPD Bern, 8. 11. 1978.
- 42 Gemäss der Schweizerischen Botschaft in Washington: BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 580 (EDA), Telex Botschaft Washington an EDA Bern, 24. 5. 1979.
- 43 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 580 (EDA), Telex I Botschaft Washington an EDA Bern, 22. 5. 1979.
- 44 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 580 (EDA), Telex II Botschaft Washington an EDA Bern, 22. 5. 1979.
- 45 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 580 (EDA), Rapport oral du Chef du Département des affaires étrangères sur sa visite aux Etats-Unis du 18 au 26 mai 1979.
- 46 Vgl. Pierre-André Stauffer, «Pierre Aubert», in Urs Altermatt (Hg.), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, 2. Aufl., Zürich 1992, 569–574.
- 47 Albert Weitnauer, *Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*, Zürich 1981, 239 f.
- 48 Fischer (wie Anm. 4), 281 f.
- 49 Brunner (wie Anm. 2), 35 f.
- 50 Paul Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*, Zürich 2003, 380 f.
- 51 Franz E. Muheim, Pierre Keller, «Hommage à Edouard Brunner», Forum suisse de politique internationale, <http://www.geneve.ch/protocole/news/ffspi.html>.
- 52 BAR, E 1050.12, 1995/511, Bd. 15 (Parlamentsdienste), Kommission für Auswärtige Angelegenheiten/NR, Sitzung vom 21. Februar 1980, Vortrag BR Aubert.
- 53 Vgl. Thomas Fischer, *Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselnkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg*, Zürich 2004.
- 54 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 246 (EDA), Schweiz – USA; Bilaterale Gespräche in Washington vom 12.–16. Mai 1980.
- 55 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 249 (EDA), Erklärung des Chefs der schweizerischen Delegation am KSZE-Treffen in Madrid, Botschafter Edouard Brunner, 13. 11. 1980.
- 56 Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess*, Baden-Baden 1990, 252 f.
- 57 Zur theoretischen Fundierung und praktischen Umsetzung von Ronald Reagans Aussenpolitik vgl. Patrick Keller, *Neokonservatismus und amerikanische Aussenpolitik. Ideen, Krieg und Strategie von Ronald Reagan bis George W. Bush*, Paderborn 2008.
- 58 BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 251 (EDA), Remarks by Max M. Kampelmann, Chairman, US Delegation, CSCE-Plenary 10 April 1981.
- 59 Fischer (wie Anm. 4), 376.
- 60 BAR 2001 E-01, 1991/17, Bd. 252, Telex EDA an Botschaft Washington, 30. 12. 1981.
- 61 BAR 2010 (A), 1995/313, Bd. 251 (EDA), Brief von Aussenminister George P. Shultz an Bundespräsident Aubert, 19. 9. 1983.
- 62 Schiemann (wie Anm. 6).
- 63 Edouard Brunner, «Das KSZE-Folgetreffen von Madrid aus Sicht der neutralen Schweiz», in Hermann Volle, Wolfgang Wagner (Hg.), *Das Madrider KSZE-Folgetreffen. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*, Bonn 1984, 79–84, hier 79.



## **Résumé**

### **Rapprochement sous le signe d'une diplomatie multilatérale de détente et politique des droits de l'homme. Le processus de la CSCE et le développement des relations américano-suisse de Helsinki à Madrid (1972–1983)**

L'article porte sur la diplomatie de la détente mise en place en 1969 dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui déboucha en 1975 sur la signature de l'Acte final d'Helsinki. Les années suivantes, plusieurs conférences discutèrent de l'application de cet Acte. Les Etats-Unis ont commencé par se tenir sur la réserve, alors que la Suisse comptait sur leur engagement pour constituer un contrepoids à l'URSS. Depuis janvier 1977, sous la nouvelle administration Carter, une collaboration intensive se développa et les relations politiques entre la Suisse et les Etats-Unis s'améliorèrent. La délégation américaine se rendit compte du rôle utile de la Suisse dans la CSCE, tandis que la Suisse s'engageait de plus en plus activement pour les droits humains aux Etats-Unis. Lors des préparatifs de la réunion de Belgrade (1977/78), les discussions entre les deux pays reprirent en intensité. En mai 1979, le conseiller fédéral Pierre Aubert fut le premier ministre des Affaires étrangères suisse à se rendre en visite officielle à Washington. Avec la détérioration des relations Est-Ouest, une coopération étroite se mit en place entre les délégations américaine et suisse pendant la conférence de Madrid (1980–1983), portant en particulier sur les questions de droits humains. Il avait fallu pour cela que l'ancienne génération de diplomates suisses, qui se méfiaient d'une coopération trop étroite au nom des principes de neutralité, disparaisse au profit d'une nouvelle génération qui s'était socialisée au cours de la guerre froide et craignait moins les contacts avec les Etats-Unis.

*(Traduction: Marianne Enckell)*