

KEYSTONE

Willkommen in Helvetistan

1992 will die Schweiz mehr Einfluss in der internationalen Politik erhalten: Sie scharf mehrere zentralasiatische Länder um sich – und stösst die USA vor den Kopf. Die Geschichte eines diplomatischen Coups. Von Thomas Bürgisser

So hatte man Otto Stich noch nie gesehen: in blau glänzender Seidenrobe und mit Krummdolch am Gurt. Das Bild, aufgenommen im April 1993, zeigt den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements auf Besuch in Buchara, der alten Handelsmetropole an der Seidenstrasse in Usbekistan. Das zeremonielle Prachtgewand wollte zwar nicht recht zum «Sparonkel der Nation» passen, wie man Stich zu Hause nannte. Und doch zeigt sich daran eindrücklich, wie sich der Spielraum der schweizerischen Aussenpolitik nach dem Kalten Krieg erweiterte: Ausgerechnet ein Vertreter der kleinen Schweiz wurde in Zentralasien empfangen wie ein morgenländischer Fürst. Eine «Triumphfahrt» – so nannte die «Sonntags-Zeitung» die Reise Stichts durch die ehemaligen Sowjetrepubliken Turkmenistan, Kirgistan, Usbekistan und Aserbaidschan. Der Schweiz war damals ein Coup gelungen: Gegen den Willen der USA hatte sie sich einen gewichtigen Einfluss in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds (IMF) verschafft. Die genannten zentralasiatischen Länder halfen ihr dabei: Die Schweiz hatte sie für eine Allianz gewonnen, die von ihr angeführt und bald «Helvetistan-Gruppe» genannt wurde. Es waren diese neuen Partner, denen der Finanzminister im April 1993 seine Aufwartung machte.

Das ganze Unternehmen war ein Abenteuer. Mit den 1990er Jahren war in rasantem Tempo eine neue Ära angebrochen. Nach dem Fall der Berliner Mauer, dem Sturz der kommunistischen Regime in Osteuropa und dem Ende des Kalten Kriegs war die Schweiz von den welthistorischen Umwälzungen gelähmt. Die Dynamik der europäischen Integration weckte Angst vor einem Souveränitätsverlust. Gleichzeitig markiert die «Aktion Helvetistan», im Windschatten der grossen Diskussionen jener Zeit, eine bemerkenswerte ambitionierte Initiative der Schweizer

Diplomatie. Wohl nie zuvor hatte dieses Land so selbstbewusst auf der internationalen Bühne mitgespielt. Dass es in diesem Abenteuer mindestens so kühn wie unbedarft agierte, zeigen Akten aus dem Jahr 1992 im Schweizerischen Bundesarchiv, die unlängst zugänglich wurden.

Worum ging es? Der IMF und die Weltbank wurden 1944 von den späteren Siegermächten des Zweiten Weltkriegs unter Führung der USA gegründet, an der Konferenz von Bretton Woods, New Hampshire. Gemäss Eigenwerbung engagieren sich die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen, denen heute 190 Länder angehören, «für die Förderung der weltweiten währungspolitischen Zusammenarbeit, die Sicherung der Finanzstabilität, die Erleichterung des internationalen Handels, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie die Verringerung der Armut in der Welt».

Erste Erfolge liessen sich zeigen. In der Nachkriegszeit bescherten die Bretton-Woods-Institutionen dem verwüsteten Westeuropa den Aufschwung, der als «Wirtschaftswunder» in die Geschichte einging. Seit den 1970er Jahren unterstützten sie mit Krediten ihrer Mitgliedstaaten vermehrt arme und verschuldete Länder des Südens. Und nach dem Ende des Kalten Kriegs beteiligten sie sich am Übergang der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Marktwirtschaft.

Das Gewicht der Quote

Die Schweiz trug zwar als bedeutende Geldgeberin seit Jahrzehnten viel zu den Programmen von IMF und Weltbank bei. Aber erst 1989 leitete der Bundesrat das Verfahren für einen Beitritt zu diesen Institutionen ein. Als Mitglied sollte die Schweiz vermehrt Einfluss darauf nehmen können, wie und wo die Finanzhilfen eingesetzt wurden. Mit der Mitgliedschaft allein war es aber nicht getan. Beim IMF bekommt jeder Mitgliedstaat eine Quote zugewiesen, die sich nach seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit richtet. Diese

zent zugesichert, womit sie unter allen Mitgliedstaaten an vierzehnter Stelle stand. Zum Vergleich: Die gesamte westafrikanische Ländergruppe hält 1,3 Prozent.

Die Dominanz der reichen Länder ist offensichtlich. Kritische Stimmen monieren bis heute, der Westen benütze IMF und Weltbank, um Marktöffnungen von Entwicklungsländern zu erzwingen und sie in eine Schuldenwirtschaft zu drängen. Solcherlei musste sich von linker Seite auch Otto Stich anhören, als er im September 1991 im Parlament die Bundesratsvorlage über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vertrat.

Kritik kam aber auch von rechts. SVP-Nationalrat Christoph Blocher erklärte, dass ein IMF-Beitritt die Schweiz ihre Unabhängigkeit kosten würde. Stich konterte die Angriffe von beiden Seiten wacker. Und bei der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 trug der Bundesrat den Sieg davon.

Partnerschaft mit Russland?

Doch nun musste alles schnell gehen. Der offizielle Beitritt war schon an der Jahrestagung in Washington Ende September vorgesehen. Für die Schweiz galt es, mit je einem Direktor in die Lenkungsgruppen von IMF und Weltbank einzuziehen, um sich die Mitsprache in der internationalen Währungs-, Finanz- und Entwicklungspolitik zu sichern. Dazu musste sie die Führung in einer der 22 Stimmrechtsgruppen übernehmen oder aber die Schaffung einer neuen, eigenen Gruppe erwirken. Der Zeitpunkt für Letzteres schien ideal: Mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren zahlreiche neue Akteure auf den Plan getreten. Allerdings fürchteten die USA um ihren Einfluss. Bereits die Schaffung eines 23. Sitzes für Russland hatte ihren Anteil geschmälert.

Eine Partnerschaft zwischen der Schweiz und Russland wurde im Frühjahr 1992 vorsichtig sondiert, von Moskau hinter den Kulissen aber mit der Nonchalance einer Grossmacht zurückgewiesen. Washington gab deshalb der Schweiz zu verstehen, sie solle eine bestehende Ländergruppe «attakieren». Ziel der USA war es, den Einfluss Irans zurückzubinden, weshalb sie die Schweiz dazu bringen wollten, Teheran die Maghrebstaaten abspenstig zu machen. Alternativ könnte sie die Führung einer anderen schwächeren Gruppe übernehmen, empfahlen die US-Gesprächspartner, etwa der lateinamerikanischen Gruppe unter Führung Argentiniens oder jener der frankofonen Staaten Westafrikas. Ein solcher Affront gegenüber Iran oder den Entwicklungsländern, die gegen die Dominanz der Industrienationen aufbegehren, erschien Bern ausserpolitisch aber wenig opportun.

Quote bestimmt die Einzahlungspflichten des Mitglieds, seinen potenziellen Anspruch auf Finanzhilfen des IMF sowie – das Entscheidende – das Gewicht seiner Stimme in den Entscheidungsgremien.

Anfang der 1990er Jahre gibt es je 22 Sitze in den ausführenden Organen von IMF und Weltbank, den «Exekutivräten». Sieben dieser Sitze halten die Mitglieder mit den grössten Quoten – die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien –, dazu kommen China und Saudiarabien. Die Direktoren für die übrigen fünfzehn Sitze werden alle zwei Jahre gewählt. Um genug Gewicht zu haben, schliessen sich die Mitgliedstaaten für die Wahlen in Gruppen zusammen, die sich meist um ein Land mit einer grösseren Quote scharen, das die Gruppe anführt und die Interessen ihrer Mitglieder vertritt.

Mit rund 19 Prozent halten die USA mit Abstand die höchste Quote, vor Japan und Deutschland mit je knapp 6 Prozent. Der Schweiz wurde eine Quote von rund 1,8 Pro-

Die Schweizer «Patenkinder» in Zentralasien

Beim Internationalen Währungsfonds und der Weltbank vertritt die Schweiz die Interessen mehrerer postsowjetischer Partnerländer



In bemerkenswerter Weise foutierte sich der Bundesrat um die Befindlichkeit der einzigen verbliebenen Supermacht.

tung» in den Exekutivräten unterstützten. Es galt nun, möglichst viele Länder für eine starke 24. Ländergruppe mit einem gemeinsamen Stimmrechtsanteil von drei bis vier Prozent zu gewinnen.

Zunächst lief alles nach Plan. Die Polen hatten bereits zugesagt, unter der Bedingung, dass sie in der Schweizer Gruppe «klar die Nummer 2» sein würden. Das hielt zwar Rumänien von einem Beitritt ab, aber mit anderen Partnern würde man auf einen ausreichenden Stimmrechtsanteil kommen.

Einen Trumpf hielt die Schweiz schon in der Hand: Mit den neuen zentralasiatischen Staaten hatte sie früh erste Kontakte geknüpft. In ungewohnter Entschlossenheit hatte der Bundesrat am 23. Dezember 1991 pauschal alle Nachfolgestaaten der soeben aufgelösten Sowjetunion anerkannt. Bundespräsident René Felber nutzte die Gelegenheit, um schon am World Economic Forum in Davos Anfang 1992 die Präsidenten dieser Staaten zu einem informellen Diner einzuladen. Im April schickte die Schweiz dann eine Delegation nach Usbekistan, Kasachstan und Kirgistan, um den Vorschlag für eine gemeinsame Stimmrechtsgruppe zu unterbreiten. Angeführt von Daniel Kaeser, dem Vizedirektor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, gehörten die Schweizer zu den ersten westlichen Diplomaten in der Region. Ihre Gesprächspartner fühlten sich geschmeichelt und reagierten positiv.

Zugleich stellten die Schweizer jedoch fest, dass es für die zentralasiatischen Länder auf das Verhalten der Türkei ankomme, die seit dem Fall des Eisernen Vorhangs einen erheblichen Einfluss auf die Region ausübte. Viel hing deswegen nun davon ab, ob die Türkei zur neuen Schweizer Gruppe wechseln würde. Im Juli schien das zu gelingen: Beim Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki versicherte der türkische Ministerpräsident Süleyman Demirel bei einer Unterredung, die Türkei könne «ein so verlockendes Angebot der Schweiz doch nicht ablehnen».

Damit schien das Paket geschnürt. Denn auch die zentralasiatischen Staaten hatten in Helsinki ihr Interesse bekräftigt. Die Partner in Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan unterzeichneten kurz nach der Konferenz je eine Absichtserklärung, aus Aserbaidschan und Armenien sollte das Ja von Parlament beziehungsweise Regierung folgen.

Doch am Morgen des 6. August 1992 wurden die Mitglieder des Bundesrats für eine Telefonkonferenz in den Ferien aufgeschreckt. Es ging um die Haltung der Türkei. Finanzminister Stich eröffnete seinen Regierungskollegen, auf inoffiziellen Kanälen sei signalisiert worden, dass die Antwort aus Ankara wohl negativ ausfallen werde, trotz den Zusicherungen in Helsinki. Entscheidend für die Türkei waren die USA: Sie hatten eine unerwartete Kehrtwende vollzogen und ihre Unterstützung für einen Schweizer Sitz fallenlassen. Die Umtriebe, die in den Bretton-Woods-Institutionen herrschten, gingen den Amerikanern, die sich als globale Ordnungsmacht verstanden, offenbar zu weit. Die Schweiz solle später antreten, statt ihren Sitz dieses Jahr «mithilfe einer «blutigen» Schlacht» gewinnen zu wollen, empfahl das US-Finanzministerium dem Schweizer Botschafter.

Stich plädierte an der Telefonkonferenz dafür, den Kraftakt trotz diesen Drohungen zu wagen und einen 24. Sitz anzustreben, zumal die zentralasiatischen Staaten wohl auch ohne die Türkei zur Schweiz halten würden. Der Bundesrat stimmte der Flucht nach vorn zu. In bemerkenswerter Weise foutierte er sich um die Befindlichkeit der einzigen verbliebenen Supermacht.

Ein erster Befreiungsschlag wurde aus Baku gemeldet: Ende August unterzeichnete auch der aserbaidschanische Finanzminister die schweizerische Absichtserklärung. Damit verfügte die Schweizer Gruppe von der Quote her über ausreichend Gewicht, um je einen Exekutivdirektor für den IMF und die Weltbank zu stellen. Mit Turkmenistan konnte zudem ein weiterer zentralasiatischer Staat gewonnen werden. Und im Herbst konnte man schliesslich aufatmen. Das Bündnis mit Polen und den «Stam»-Ländern hatte Bestand, an der Jahrestagung vom 23. September 1992 wurde die Zahl der Exekutivratsitze von IMF und Weltbank auf 24 aufgestockt. Daniel Kaeser nahm im ersten, der spätere Staatssekretär Jean-Daniel

Gerber im zweiten Gremium als Exekutivdirektor Einsitz. Seither vertritt die Schweiz nicht nur ihre eigenen Anliegen, sondern auch die von ganz Helvetistan.

Dort waren allerdings schon vor der Jahrestagung Wolken aufgezogen. Im Lauf des Spätsommers hatte auch das Aussendepartement je eine Delegation nach Transkaukasien und Zentralasien entsandt. Die Diplomaten wollten Wirtschaftskontakte knüpfen und ausloten, ob die Ex-Sowjet-Staaten in den Genuss von Unterstützungen aus dem neuen schweizerischen Rahmenkredit für Osteuropa kommen könnten. Voraussetzung war die Bereitschaft dieser Länder zu Reformen in Sachen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Beim Besuch in der tadschikischen Hauptstadt Duschanbe empfahl der Aussenminister den schweizerischen Emissären aber, «noch am selben Tag wieder abzufliegen, da die Lage ansonsten zu gefährlich werden könnte»: Der Bürgerkrieg zwischen der Regierungspartei und der Opposition drohte auf die Hauptstadt zugreifen.

In Aserbaidschan, das mit Armenien in einem kriegerischen Konflikt über die Region Nagorni Karabach stand, schienen sich die Spannungen ebenfalls zu verschärfen. Und auch die Stimmung in Turkmenistan war alles andere als heiter. Vizeministerpräsident Waleri Otscherzow erklärte gereizt, der Westen neige zu «unnötigen Diskussionen». Zehn Prozent des Erdgases, das die Schweiz über Russland beziehe, stamme aus Turkmenistan. Und Turkmenistan mache diese Lieferungen auch nicht davon abhängig, ob die Schweiz eine gute Demokratie sei, bemerkte Otscherzow spitz.

Prompt äusserten an der Jahrestagung in Washington sowohl der Finanzminister Aserbaidschans als auch sein turkmenischer Kollege ihren Unmut über die «offenbar wenig subtile Haltung» der Schweizer. Dass sie ihnen «Lektionen in Menschenrechten und wirtschaftlicher Transition» erteilen wollten, verstanden sie als «totale Unkenntnis» der schwierigen Lage ihrer Länder und «Mangel an Respekt».

Postkolonialer Paternalismus

Der erste Ehekrach fand also schon am Hochzeitsfest der Helvetistan-Gruppe statt. Aber auch künftig warteten Stolpersteine auf die Zusammenarbeit der Schweiz mit ihren neuen Partnerstaaten. So schien eine generelle Entwicklung in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weit entfernt, dafür liessen Kaschdane nicht auf sich warten.

Der wichtigste Partner der Schweiz in der Region war Usbekistan, wo sie 1993 ihre erste Botschaft in Zentralasien eröffnet hatte. Als autokratischer Langzeitherrscher erstickte Islam Karimow bis zu seinem Tod 2016 jede Opposition im Keim – und plazierte die Geldvorräte seines Landes auf Schweizer Konten. Die 2013 bekannt gewordene Affäre um mutmassliche Schmieglerde in dreifacher Millionenhöhe, die Karimows Lichter in der Schweiz waschen liess, wirft ein Tadel darauf, wie sich die Beziehungen zu Usbekistan entwickelten. Mehr wird sich in den diplomatischen Akten finden, die heute noch unter Verschluss sind.

«Der Götti lernt seine Patenkinder in «Helvetistan» kennen», schrieb der Berner «Bund» im April 1993 über Otto Stichts Reise nach Zentralasien. Ein gewisser postkolonialer Paternalismus gehörte tatsächlich zum Selbstbewusstsein, mit dem die Schweiz in unbekannte Gefilde aufgebrochen war. In einer dynamischen Epoche hatte die eidgenössische Diplomatie auf bemerkenswerte Weise die Initiative ergriffen, um machtpolitische Ansprüche zu verwirklichen. Wie viel Leichtsinns dabei im Spiel war, wird sich an den Überraschungen zeigen, die Helvetistan vielleicht noch zeitigt.

Unterwegs zu mehr Macht

1944

Währungsfonds und Weltbank werden in Bretton Woods gegründet. Die neuen Institutionen sollen die währungspolitische Zusammenarbeit fördern.

1989

Der Bundesrat leitet ein Beitrittsverfahren zu den Bretton-Woods-Institutionen ein. Davor steuerte die Schweiz zwar Geld bei, hatte aber wenig zu sagen.

1992

Im Mai stimmt das Volk dem Beitritt zu. Die Schweiz bildet eine Stimmrechtsgruppe mit Polen, Aserbaidschan, Kirgistan, Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan (das wegen Bürgerkriegs wirren erst 1993 aufgenommen wird).

2010

Mit Kasachstan tritt ein weiteres zentralasiatisches Land der Schweizer Gruppe bei. Schon 2000 ist auch Serbien dazugestossen. Insgesamt kommt Helvetistan heute in den Bretton-Woods-Organisationen auf einen Stimmanteil von 2,89 Prozent.

«NZZ Geschichte»

Ein ungekürzte Fassung dieses Artikels erscheint in der nächsten Ausgabe von «NZZ Geschichte» (Nr. 46, Mai 2023). Das Magazin beleuchtet die Vergangenheit und erhebt die Gegenwart. Es erscheint sechsmal jährlich und ist am Kiosk, im Shop der NZZ oder im Abonnement erhältlich: go.nzz.ch/nzzg