

Christoph Wehrli, Oktober 2026

Lesetipp

Die Schweiz in der KSZE: ein Win-Win

Home > Texte > Die Schweiz in der KSZE: ein Win-Win

Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bot der Schweiz eine einzigartige Chance zur Teilnahme an einem multilateralen politischen Forum und Prozess. Die DODIS-Auswahl von Dokumenten aus den Jahren 1969 bis 1996 gibt Einblick in diese Diplomatie, illustriert ihre Mühseligkeiten und Erfolge, Gute Dienste und Vertretung eigener Anliegen, die Kooperation unter Neutralen sowie die Grenzen, die beide Supermächte setzten.

Die KSZE ging auf eine Initiative der Sowjetunion zurück und war im Westen zuerst auf grosse Skepsis gestossen, zumal Moskau ursprünglich die NATO-Staaten USA und Kanada nicht einbeziehen wollte. Im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD, heute EDA) erwartete der Rechtsberater (und spätere Delegationschef) Rudolf Bindschedler 1969 in erster Linie neue «Verbalgebäude» und gefährliche Illusionen. Für eine Beteiligung sprach demgegenüber, dass die Schweiz «nicht völlig abseits stehen» könne und ein Interesse habe, ihre Neutralität anerkennen zu lassen. – 1996 führte Bundesrat Flavio Cotti mit grossem Engagement den Vorsitz des im Vorjahr zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannten Gebildes. Was sich in den dazwischenliegenden 27 Jahren abspielte, zeigen aus schweizerischer Sicht die amtlichen Quellen, die von der Forschungsstelle DODIS erschlossen worden sind. Sacha Zala, Direktor von DODIS, Thomas Bürgisser und Christian Bracher legen eine Selektion von 50 Aktenstücken vor, mit einer hilfreichen Einleitung und mit Verweisen auf zahlreiche weitere digital zugängliche Dokumente (für die Zeit von 1997 bis zum heutigen dritten Schweizer Vorsitz gilt noch die offizielle Sperrfrist). Ein weiterer, international ausgerichteter Band, auf den hier nicht eingegangen wird, vereinigt Quellen aus 15 Staaten über die Zeit bis zum Gipfel von Helsinki 1975.

Dynamik einer Dauerkonferenz

Die Kernkonferenz, an der die 35 Teilnehmerstaaten 1975 ein wichtiges Schlussdokument verabschiedeten, war durch jahrelange Verhandlungen, hauptsächlich in Genf, vorbereitet worden. Im Zuge der damaligen Ost-West-Entspannung gelang es, einen Konsens zu finden, der nicht nur Fragen der Sicherheit (darunter die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen) sowie die wirtschaftliche und kulturelle Kooperation, sondern auch menschliche Kontakte und Information betraf. Der Westen hatte diesen «dritten Korb» verlangt und damit einen Einstieg ins Thema Menschenrechte ermöglicht. Das Resultat war kein eigentlicher Vertrag, wohl aber eine politisch relevante Erklärung und eine Grundlage für Folgetreffen, an denen die Umsetzung überprüft und der Prozess weitergeführt werden sollte.

Gute Dienste der N+N

In den Verhandlungen erhielten die damaligen neutralen und teilweise auch die nichtalliierten Staaten wie Jugoslawien eine besondere Rolle: Ihren Vertretern übertrug man die Koordination in den Arbeitsgruppen, und zudem entwarfen die N+N oder einige von ihnen immer wieder Dokumente, die einen Konsens festhielten oder wenigstens als Diskussionsbasis dienten. *«It came as a surprise to many, including ourselves, that we can play, in the political field also, a meaningful, active and sometimes successful part (...), not in spite of our neutrality, but because of it »*, konstatierte Albert Weitnauer, Generalsekretär des EPD, 1977 vor KSZE-Diplomaten. Die Schweiz wurde sich ihres Interesses an der Mitwirkungsmöglichkeit umso mehr bewusst, als diese, wie es etwa in einem Dokument von 1985 hiess, die Nachteile der UNO-Nichtmitgliedschaft etwas mildern konnte.

Die Guten Dienste der N+N waren allerdings nicht unpolitisch, und die lose Gruppe war sich auch keineswegs immer einig. Als zum Beispiel sechs dieser Staaten 1983 zum raschen Abschluss der Madrider Folgekonferenz aufriefen, machte die Schweiz nicht mit, da sie mehr Wert auf ein gutes Resultat legte. 1987, als Gorbatschows Perestrojka Bewegung in alte Fronten gebracht hatte, war in einem Bericht von *«divergences profondes»* innerhalb des *«cercle disparate»* der N+N die Rede. – Heute wäre ein solcher Akteur schon deshalb nicht mehr denkbar, weil Österreich an der Sicherheitspolitik der EU mitwirkt und Schweden und Finnland zudem Mitglieder der NATO geworden sind.

Eigene Positionen

Eine eigene Initiative wollte die Schweiz 1972 just für die Bewegungs- und Informationsfreiheit nicht unternehmen, um nicht zu NATO-nahe zu erscheinen. Später wurde sie aktiver. Im Bereich der militärischen Sicherheit verhielt sie sich insofern defensiv, als sie eigene Abrüstungsschritte nie in Betracht zog. Ein Anliegen, das sie früh vorbrachte und beharrlich verfolgte, war indes ein System der friedlichen Streitregelung. Eine für Moskau akzeptable abgeschwächte Variante lehnte sie ab. 1992 kam es endlich zum Abschluss einer Konvention über Vergleichs- und Schiedsverfahren – ein solches ist aber bisher noch nie eingeleitet worden.

Besonders in der menschlichen Dimension (Korb 3) kamen die Verhandlungen oft kaum voran, weil sich der Ostblock Lockerungen im Innern sowie internationaler «Einmischung» beharrlich entgegenstellte. Schon früh gab die Schweizer Delegation ihrer Haltung einmal das Adjektiv *«possibiliste»*: Sehr wenig Fortschritt bedeute schon einen Fortschritt. Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan Ende 1979 und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 verstärkten den Ost-West- Gegensatz erneut. Als der polnische Tagespräsident in Madrid eine Debatte über die Repression in seinem Land zu verhindern versuchte, verbarg Bundesrat Pierre Aubert seinen Ärger über dieses *«spectacle»* nicht. *«Une obligation de silence lorsque la vérité est en jeu et que la liberté est en cause »*, habe nie zu den Pflichten Neutraler gehört, sagte der Aussenminister weiter.

In späteren Situationen bekam die Schweiz trotz ihrer «westlichen Neutralität» auch die Macht Washingtons unangenehm zu spüren. 1986 konnten an einem Treffen in Bern über menschliche Kontakte dank einem neuen Kurs Moskaus die Fälle von rund tausend Personen (namentlich Familienzusammenführungen) gelöst werden, doch verhinderten die USA auf einer «maximalistischen Linie» die Einigung auf ein Schlussdokument, das zusätzliche Schritte erlaubt hätte. Aus der Genfer Konferenz über Minderheitenrechte wiederum resultierten 1991 nur schwache Verpflichtungen, weil die USA vermutlich Konsequenzen für die Stellung von Schwarzen, Hispanics und Indigenen befürchteten.

Spiegel und Faktor

War die KSZE ganz von der Ost-West-Grosswetterlage abhängig, oder war sie selbst ein Faktor des Wandels? Edouard Brunner, «der grosse Schweizer KSZE-Stratege», wie ihn die Herausgeber nennen, zog 1981 den Vergleich mit den Kaprizen eines Birnbaums, der im einen Jahr viele Früchte trage, im andern wenige und im dritten keine. Die KSZE biete Strukturen für bessere Zeiten, hiess es in einer schlechten. Das Madrider Dokument gehe vielleicht *«à contre-courant»* zur allgemein negativen Tendenz, schrieb das EDA hingegen 1983. Nach der Wende von 1989 hielt man in Bern fest, die KSZE habe «einen beträchtlichen Beitrag zum Aufbruch Europas» geleistet, und die Wende ihrerseits habe sich positiv auf die Konferenz ausgewirkt.

In den folgenden Jahren sollte die OSZE denn auch weiterentwickelt werden. Sie wurde operationell, schickte Missionen zur Wahlbeobachtung und zur Konfliktprävention in fragile Regionen, worüber beteiligte Schweizer einer Parlamentskommission ausführlich berichteten. Bundesrat Cotti hatte als Vorsitzender 1996 die schwierige Entscheidung zu fällen, in Bosnien Wahlen abzuhalten, obwohl die Voraussetzungen dafür noch nicht erfüllt waren.

Bereits zeichneten sich auch alt-neue Spannungen ab. Russland komme bei Konflikten im «grenznahen Ausland» eine militärische «Ordnungsfunktion» zu, erklärte Verteidigungsminister Pawel Gratschow 1993 Bundesrat Kaspar Villiger in Bern; dieser zweifelte nicht am «hegemonialen Hintergrund» eines solchen Anspruchs. Cotti sah die wichtigste Aufgabe der KSZE darin, «Russland die Angst vor der Isolierung zu nehmen». Während Moskau für eine Stärkung der Organisation gewissermassen als Alternative zur – energisch abgelehnten – Osterweiterung der NATO eintrat, sprach man in Washington, Ottawa und Bonn gegenüber Cotti von einer «Abfederung» der NATO-Expansion durch die OSZE. Das Gipfeltreffen in Lissabon, wo über die Stärkung der Organisation kein Konsens erreicht wurde, ist Thema des letzten Dokumentes in dem Band – ein wichtiger Ausgangspunkt für die weitere, damals noch offene «Vorgeschichte der Gegenwart».

#Diplomatie #Multilateralismus

Sacha Zala, Thomas Bürgisser und Christian Bracher (Hg.) Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diplomatische Dokumente der Schweiz von den Anfängen des KSZE-Prozesses bis zum ersten Schweizer OSZE-Vorsitz 1969-1996. Diplomatische Dokumente der Schweiz, Bern 2026. 314 S., Fr. 48.-. Bestellungen und Gratisdownload: dodis.ch

Sacha Zala and Thomas Bürgisser (Hg.): Geneva, Helsinki, and the Making of the CSCE. International Diplomatic Documents on the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969–1975. Quaderni di Dodis – fonti, Bd. 30. Bern 2026. 468 S., Fr. 48.-. Bestellungen und Gratis-Download: dodis.ch.