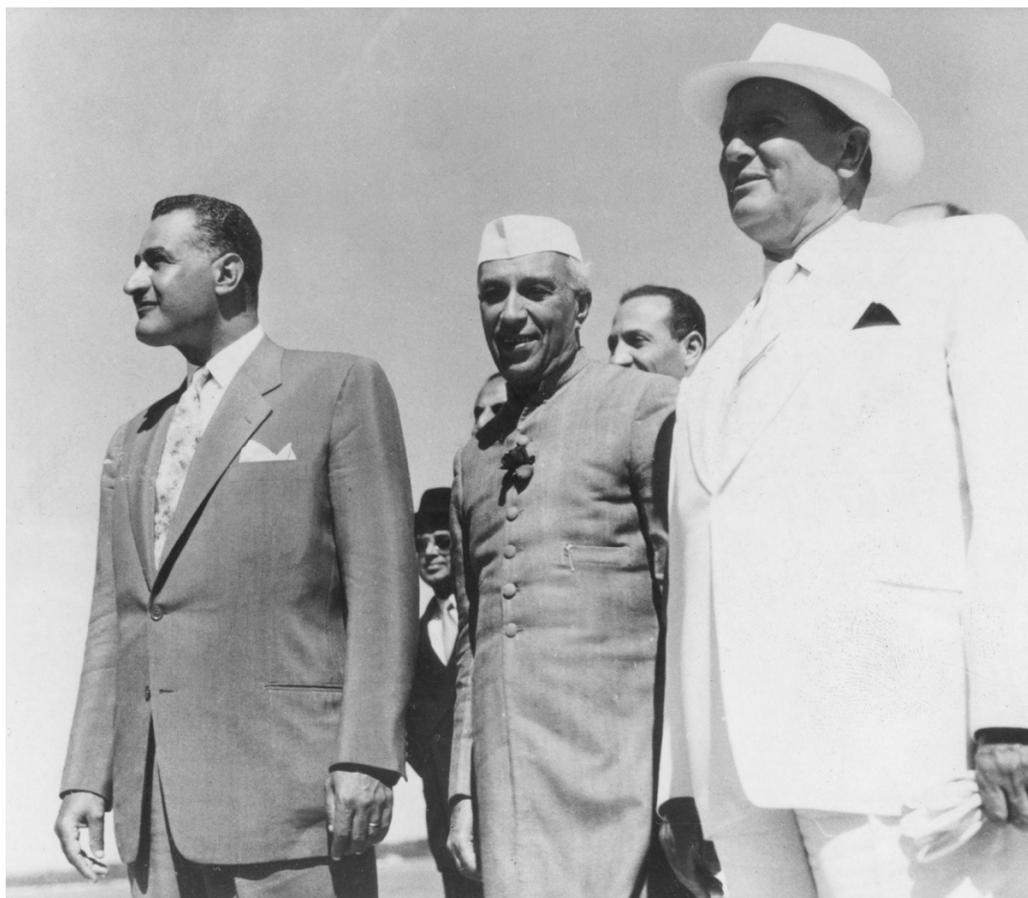


## AUSSENPOLITIK IM KALTEN KRIEG

# «Neutralster unter den Neutralen»

Die Bewegung Blockfreier Staaten war der Schweizer Diplomatie in den 1960er Jahren ein Dorn im Auge. Erst mit der Ölkrise fand 1973 ein Umdenken statt. Ein Rückblick auf eine kaum mehr bekannte Episode im Ost-West-Konflikt.

VON THOMAS BÜRGISSE



Kein Schweizer in Sicht: Gamal Abdel Nasser (Ägypten), Jawaharlal Nehru (Indien) und Josip Broz Tito (Jugoslawien) an der ersten Konferenz des Non-Aligned Movement 1961 in Belgrad. FOTO: ULLSTEIN

West oder Ost? Die Gretchenfrage des Kalten Kriegs stellte Menschen und Nationen bald nach dem Zweiten Weltkrieg vor weitreichende Entscheidungen. Die entgegengesetzten Ideologien, Wirtschaftsordnungen und Machtansprüche, die Washington und Moskau vertraten, kümmerten sich nicht um Graustufen: Mit uns oder gegen uns. Die Schweiz wählte nur scheinbar einen Mittelweg. Antikommunismus war ein prägender Wesenszug des demokratisch und liberal verfassten kapitalistischen Kleinstaats mit seiner starken Exportindustrie und seinem potenten Finanzplatz. Neutralität war kaum mehr als ein Etikett, mit dem die staatlichen Interessen auf internationalem Parkett vertreten wurden. Wie flexibel dieses Instrument eingesetzt wurde, zeigt nicht zuletzt diese fast vergessene Geschichte.

## Lose Gruppe mit hehrer Absicht

Die Frage West oder Ost trieb besonders die ehemaligen europäischen Kolonien um. An der Afroasiatischen Konferenz im indonesischen Bandung erörterten 1955 erstmals die Staats- und Regierungschefs solcher Länder die Möglichkeiten, nach Jahrzehnten der Fremdbestimmung eine Politik der Unabhängigkeit zu praktizieren. Tonangebend waren in Bandung Indien und Ägypten. 1956 trat auch Jugoslawien, das zwar sozialistisch war, jedoch schon 1948 mit der Sowjetunion gebrochen hatte, diesem engeren Zirkel bei. In der jugoslawischen Hauptstadt Belgrad konstituierte sich 1961 auch die Bewegung Blockfreier Staaten (Non-Aligned Movement, NAM). Das NAM umfasste eine wachsende Zahl an asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten mit ganz unterschiedlichen politischen, Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen. Die lose Gruppe vereinte nicht viel mehr als die hehre Absicht, die internationalen Beziehungen auf der Basis von Selbstbestimmung und Gleichberechtigung zu reformieren. Die Blockfreien ergriffen entschieden Partei gegen «Imperialismus, Kolonialismus und Rassismus», erachteten sich in Bezug auf den Ost-West-Konflikt jedoch als neutral.

## «Afrikanisches Palaver»

In Bern beobachtete man diese Entwicklungen mit Argwohn. Im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD, heute EDA) fürchteten die Diplomaten um das helvetische Alleinstellungsmerkmal in den internationalen Beziehungen. In ihren Augen drohte eine Begriffsverwischung zwischen der eigenen «immerwährenden Neutralität» und dem als opportunistisch eingestuften «Neutralismus» der Blockfreien. Als im Zusammenhang mit einer neuen Gipfelkonferenz des NAM 1964 in Kairo die Frage im Raum stand, ob sich die europäischen Neutralen als Beobachter daran beteiligen wollten, lag eine strikt ablehnende Haltung «auf der Hand». Mit Genugtuung wurde im EPD

registriert, dass die Schweiz, im Gegensatz zu Österreich, Schweden und Finnland – deren Neutralität man nicht als ebenbürtig erachtete –, nicht einmal eine offizielle Einladung erhielt.

Auch bei den zwei folgenden Gipfelkonferenzen blieb es bei kühler Zurückhaltung. Die bürgerliche Schweizer Presse teilte den Argwohn der Behörden. Über die Debatten am NAM-Gipfel von Lusaka (1970) schrieb etwa die «Ostschweiz» hämisch vom «typisch afrikanischen Palaver» in Sambias Hauptstadt. An der Konferenz von Algier (1973) nahmen erstmals alle drei übrigen europäischen Neutralen teil – als «Gäste» ohne Stimm- oder Mitspracherecht. Dem EPD war jedoch nach wie vor daran gelegen, «unsere Neutralität» von der sogenannten «Blockfreiheit» klar ab(zu)grenzen. Unter dem «schillernd(en) Begriff des «non-alignment» liessen sich selbst Staaten subsumieren, die militärisch klar an die UdSSR oder die USA gebunden seien, hiess es: «Entsprechend werden die Konferenzarbeiten durch scharfe politische Gegensätze kompliziert, die uns auch in Zukunft davon abhalten dürften, auf einen Platz «mitten im Wespennest» abzu zielen».

## Imagekrise und Ölschock

Diese Selbstgefälligkeit fand kurz darauf ein jähes Ende. Im Herbst 1973 erschütterte der Ölschock die westliche Welt. Die Embargopolitik der erdölexportierenden Länder führte zu einem massiven Preisanstieg für fossile Energieträger. Die Industrienationen stürzten in die erste Wirtschaftskrise seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Mit einem Schlag wurde die Abhängigkeit von den Entwicklungen in der rohstoffreichen sogenannten Dritten Welt augenfällig. Das NAM rückte plötzlich ins Zentrum internationaler Politik. Es trat mit der Forderung nach einer «Neuen Weltwirtschaftsordnung» auf und bemühte sich um koordinierte Handlungsstrategien seiner Mitglieder. Unter dem Schlagwort des «Nord-Süd-Dialogs» mussten nun die ökonomischen Verteilungskämpfe auf multilateraler Ebene neu ausgehandelt werden. Durch ihre Nichtmitgliedschaft bei der Uno drohte die Schweiz in vielen Debatten aussen vor zu bleiben. Vielerorts sei der Eindruck bestärkt worden, «der «Reiche» halte den Problemen der «Habenichtse» gegenüber vornehme Distanz», stellte man im EPD fest.

Allgemein wurde man in Bern zunehmend ernüchtert der Tatsache gewahr, dass es um das Image der Schweiz bei den armen Ländern nicht zum Besten stand. Zwar engagierte sich der Bund seit 1961 in ausgewählten «Schwerpunktländern» Asiens, Afrikas und Lateinamerikas in der Entwicklungshilfe. Gerade in Schwarzafrika überwog jedoch eine negative Haltung, weil in der Schweiz Wirtschaft und Politik eng mit den rassistischen Regimes in Südafrika und Rhodesien (heute Simbabwe) verbandelt waren. Alle diese Faktoren führten

zu einem bemerkenswert raschen Umdenken. Bald reifte im EPD der Entscheid, sich als «Gast» am nächsten Blockfreien-Gipfel beteiligen zu wollen. «Wenn die Neutralität es uns erlaubt, uns voll mit der Politik der reichen Länder zu assoziieren», hiess es 1975 in einer auf Französisch verfassten Notiz, «wird sie es uns auch erlauben, die Debatten der weniger begünstigten Länder schlicht anzuhören.»

## Zu Gast in Colombo

Beim NAM gab man sich befriedigt, dass «der Neutralste» der europäischen Neutralen sich nun endlich für die Bewegung interessierte. Als sich vor vierzig Jahren, im August 1976, die Staats- und Regierungschefs der 86 NAM-Staaten in Sri Lankas Hauptstadt Colombo trafen, war als Zaungast die Schweiz vertreten. Eine in gut eidgenössischer Bescheidenheit zusammengesetzte Delegation war bemüht, «sich ein Urteil aus erster Hand bilden zu können» und «die innere Entwicklung der blockfreien Bewegung zu verfolgen». Der Diplomat Hansjakob Kaufmann konnte sich in seinem Bericht einige höhnische Seitenhiebe nicht verkneifen. Vielzünftig sei die Konferenz nicht nur in linguistischer Hinsicht: Die «alteingesessenen» Blockfreien im Geiste der «friedlich-utopischen (und letztlich konservativen) Grundsätze» von Bandung standen mit «jungen, aber immer ungeduldiger sich gebärdenden Bilderstürmern» im Widerstreit, während «zielstrebige Marxisten» die Bewegung dem sozialistischen Lager zuführen wollten. Colombo bot Kaufmann «weithin ein schillerndes Bild einheitlicher Uneinheitlichkeit». Dennoch attestierte er den Debatten eine überraschend offene Gesprächskultur und gar «unverkennbare Elemente echter Demokratie».

## Aussenpolitik im Dienst der Multis?

Der Bundesrat war zufrieden. Für die Landesregierung war der «Lokaltermin» in Colombo «gerechtfertigt»: Die «unverbindliche Geste» habe «in der Dritten Welt» Goodwill gestiftet. Auch in Zukunft sollte es die schweizerische Präsenz bei den Blockfreien ermöglichen, durch genaue Beobachtung «richtig, rechtzeitig und angemessen auf ihre Aktionen und Vorstösse zu reagieren». Die Schweizer Linke stand diesem «Vortasten der offiziellen Schweiz» zum NAM allerdings kritisch gegenüber: Dieses stehe im Dienst der Interessen der tonangebenden multinationalen Konzerne und der Schweizer Oligarchie. Die Multis sähen durch die bei den NAM-Gipfeln diskutierte Neue Weltwirtschaftsordnung ihre Felle davonschwimmen. Deshalb hätten sie die Diplomatie «aus dem Busch geklopft», so das Solidaritätskomitee für Afrika, Asien und Lateinamerika (Skaal) in einer Publikation von 1978. Der Zürcher Poch-Aktivist Martin Dettwiler beschrieb darin die «Aktivierung und Dynamisierung der schweizerischen Aussenpolitik» als «puren Egoismus mit einer Prise Opportunismus».

So falsch lag er damit wohl nicht. Allerdings widersprach das EPD auch in internen Papieren der Meinung, das Interesse am NAM

entspringe nur schnöden ökonomischen Motiven. Tatsächlich erachtete man es in Bern als wünschenswert, «dass die Blockfreien, über den Umweg eines wachsenden Selbstvertrauens, grösserer eigener Anstrengungen und in gegenseitiger Solidarität, früher oder später zu einem neuen und autochthonen Selbstbe-

## Die Blockfreien heute

Mit dem Zusammenbruch der UdSSR um 1990 wurde auch der Ost-West-Konflikt im Sinn des Kalten Kriegs zu Grabe getragen. Neutrale Staaten erlitten dadurch einen erheblichen Bedeutungsverlust. Das Non-Aligned Movement (NAM) geriet schnell zur Fussnote der internationalen Beziehungen und ist öffentlich überhaupt nicht mehr präsent. Es existiert allerdings bis heute.

Die Schweiz nahm letztmals 2012 am 16. NAM-Gipfel in Teheran teil. Heute misst das EDA dem NAM offensichtlich keine grosse Rolle zu. Weniger denn je finden die Mitglieder zu gemeinsamen Positionen in politischen Fragen. «Für das Land, das jeweils den Vorsitz innehat und das Gipfeltreffen organisiert, ist dies eine Gelegenheit, sich zu profilieren und die eigene Agenda voranzutreiben», lautet auf Anfrage die Einschätzung des EDA. Für das 17. Gipfeltreffen in Venezuela, das im August stattfindet, habe die Schweiz keine Einladung erhalten.

wusstsein gelangen werden». Die weltweite Förderung staatlicher Unabhängigkeit und Souveränität lag im aussenpolitischen Interesse der Schweiz – auch aus antikommunistischen Motiven. «Langfristig gesehen könnte die blockfreie Bewegung für den Welt-Kommunismus zum letzten Ufer werden, an dem sich seine Grundwelle bricht und ausläuft», schrieb Kaufmann in seinem Bericht 1976 zuversichtlich.

Wohl mögen wirtschaftliche Erwägungen das Umdenken befördert haben. Dieser Prozess setzte jedoch auch andere Dynamiken in Gang. Obwohl der Fortschrittsoptimismus der Nachkriegsjahre gebrochen war, befand sich damals in den internationalen Beziehungen einiges im Fluss. Tatsächlich nährte die Öffnung der schweizerischen Aussenpolitik in den 1970er Jahren auch Hoffnungen, dass das Konzept einer neu verstandenen Neutralität weltweit ein zukunftsweisendes Modell sein könnte, um der Hegemonie der Grossmächte in Ost und West wirkungsvoll entgegenzutreten. Beim Skaal spekulierte man derweil, die globale Politisierung wirtschaftlicher Verteilungskämpfe könnte in der Schweiz zu einer radikalen Demokratisierung aussenpolitischer Entscheidungsprozesse führen: «Der Gast – Schweiz – in Colombo ritzte unabsichtlich das erste Ventil.»

Die zitierten diplomatischen Dokumente sind unter [www.dodis.ch/32372](http://www.dodis.ch/32372), [dodis.ch/38987](http://dodis.ch/38987), [dodis.ch/48358](http://dodis.ch/48358), [dodis.ch/38984](http://dodis.ch/38984), [dodis.ch/48369](http://dodis.ch/48369), [dodis.ch/48361](http://dodis.ch/48361) und [dodis.ch/48362](http://dodis.ch/48362) einsehbar.