

Und im Notfall zahlen

Die Schweiz verhandelt wieder mit der EU. Was kann sie dabei aus früheren diplomatischen Krisen lernen? Ein Streifzug durch die Geschichte mit dem Historiker Sacha Zala. **Von Alan Cassidy**

Es beginnt mit Misstönen, einmal mehr. Seit dieser Woche verhandelt die Schweiz mit der EU über ein neues Paket von bilateralen Abkommen – und bereits regt sich vielerorts Widerstand. Kann das gut kommen? Oder ist das geplante Vertragswerk schon jetzt zum Scheitern verurteilt? Vielleicht hilft ein Blick in die jüngere Geschichte der Schweizer Verhandlungen. Wenige kennen diese Geschichte so gut wie Sacha Zala, Professor an der Universität Bern und Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Ein Gespräch über Erfolge und Fehlschläge der Schweizer Diplomatie, über erfolgreiche Unterhändler und unangenehme Einsichten – und mögliche Lektionen für heute.

Die krachendsten Niederlagen

Im Herbst 1950 steckt der Bundesrat in einer heiklen Lage. Die USA sind dank einem Wirtschaftsabkommen von 1936 zu einem wich-

tigsten Handelspartner der Schweiz geworden. Besonders für die Uhrenindustrie ist der Zugang zum amerikanischen Markt überlebenswichtig – die USA beziehen bis zu 80 Prozent ihrer Uhrwerke aus Schweizer Produktion.

Um weiteren Schaden von ihrer eigenen Industrie abzuwenden, drängt Washington aber seit längerem darauf, eine Ausweichklausel in das Abkommen aufzunehmen. Damit könnten die USA die Zölle auf Uhrenimporte erhöhen. Der Bundesrat versucht, die Amerikaner hinzuhalten – bis diese Bern vor ein Ultimatum stellen: Entweder die Schweiz nimmt die Sonderklausel nachträglich in den Vertrag auf – oder die USA kündigen das ganze Abkommen einseitig. «Dem Bundesrat blieb faktisch keine Wahl», sagt Zala. «Er musste die Klausel ohne Bedingungen akzeptieren. Das Abkommen war zu wichtig.»

Für Zala zeigt diese wenig bekannte Episode ein grundlegendes Muster der Schweizer Aussenpolitik: «Wenn die ausgeübte Macht auf der anderen Seite des Tisches zu gross wird, kann die Schweiz eigentlich nur noch kapitulieren.»

In den Beziehungen zu den USA sei das besonders ausgeprägt: 1951 stimmte Bern mit dem Hotz-Linder-Agreement widerwillig der Teilnahme an den US-Handelssanktionen gegen den Ostblock zu, 1972 ritzte die Schweiz das Bankgeheimnis, indem sie den USA in einem neuen Abkommen Rechtshilfe im Fall von organisierter Kriminalität gewährte (was nur der Anfang war). Doch das Muster beschränke sich längst nicht auf die Amerikaner. «Nüchtern betrachtet ist das auch völlig normal», sagt Zala. Kein Land der Welt sei schliesslich absolut souverän. «Das Problem der Schweiz ist: Wir können nicht damit umgehen, wir wollen es nicht akzeptieren. Wir leiden an einem Souveränitätskomplex.»

Zala führt diesen Komplex zurück auf den jungen Bundesstaat, der seine ganze Aussenpolitik dem Ziel unterordnete, die Souveränität des Landes in einer feindlichen Umgebung zu sichern. Damals ging es für die Schweiz vor allem darum, von einem blossen Spielball der Grossmächte zu einer handelnden Akteurin auf der internationalen Bühne zu werden. Von diesem Verständnis sei man nie mehr los-

gekommen. «Wir sehen in uns einen Asterix, der sich erfolgreich gegen die römische Übermacht wehrt. Wir glauben, dass der schiere Wille sowie der Zaubertrank der Neutralität genügen, um Druck von aussen zu parieren. Das entspricht nicht der Realität.»

Die schlausten Unterhändler

Als diplomatischer Vertreter eines Kleinstaats zu glänzen: Das ist schwierig, aber nicht unmöglich. Das zeigt das Beispiel des Spitzendiplomaten Edouard Brunner. Er prägte mitten im Kalten Krieg die Mitwirkung der Schweiz an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Europa. In ausländischen Medien nannte man Brunner den «Metternich der KSZE», nach dem österreichischen Staatsmann des 19. Jahrhunderts. «Die Vermittlungsrolle zwischen Ost und West im KSZE-Prozess markiert für die Schweiz eine Wende hin zu einer aktiven Aussenpolitik», sagt Zala.

Brunner bemühte sich auch mit unorthodoxen Mitteln um den Dialog zwischen den Mächten. Dies zeigte sich bei der Geiselnahme auf der amerikanischen Botschaft in Teheran. Staatssekretär Brunner organisierte kurzerhand Geheimgespräche zwischen den USA und dem iranischen Mullah-Regime im Hotel Bellevue, unweit des Bundeshauses.

Fragt man Sacha Zala, wer der erfolgreichste Schweizer Diplomat der jüngeren Geschichte sei, nennt er jedoch überraschenderweise keinen Diplomaten - sondern einen Politiker. «Adolf Ogi gelang es, nach dem Nein zum EWR-Vertrag bei den entsetzten Europäern für einen Rest an Goodwill zu sorgen», sagt er. Dank dem eingereichten EU-Beitritts-Gesuch konnte der SVP-Mann als Bundespräsident eine eigentliche «Charmeoffensive» bei Frankreichs Präsident François Mitterrand und Deutschlands Kanzler Helmut Kohl lancieren, die er 1993 mehrfach traf - und die er mit seinen be-

Sacha Zala



Der Historiker, 1968 in Poschiavo geboren, ist Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz und Professor für Schweizer und Neueste Allgemeine Geschichte an der Universität Bern.

rühmten Bergkristallen beschenken. «Damit schaffte Ogi günstige Bedingungen für die Verhandlungen über die bilateralen Verträge, auf die sich die EU zunächst gar nicht einlassen wollte.»

Der verhängnisvollste Abend

Wenn Bundesräte direkt verhandeln, kommt es allerdings nicht immer gut. 1991 reisten die beiden Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz zu den finalen Gesprächen über den EWR-Vertrag nach Luxemburg. Beide Bundesräte sprachen kaum Englisch (und lasen grundsätzlich keine Dokumente, die auf Englisch abgefasst waren), beide wollten sich vom damaligen Schweizer Chefunterhändler Franz Blankart nichts sagen lassen, weil sie ihn nicht leiden konnten. Das Resultat: einer der grösseren Flops der jüngeren Verhandlungsgeschichte.

Blankart beschrieb das Treffen später einmal so: «Zunächst langer Apéritif, währenddessen sich die EG-Kommission und Island in einer Ecke über das Fischproblem unbemerkt einigten, so dass nur noch der Problemfall Schweiz übrig blieb. Dann zu Tisch, der erste Gang, ein Fisch mit bestem französischem Weisswein, dann ein Filet de bœuf, wie es nur belgische Köche zustande bringen, serviert mit einem exzellenten Bordeaux, dann Verteilung eines 17-seitigen Dokuments in englischer Sprache.»

Als die Europäer Punkt für Punkt auf wichtige Änderungen des Dokuments drängten, kam von Felber und Delamuraz keine grosse Gegenwehr mehr. Stattdessen traten sie um drei Uhr morgens übermüdet vor die Medien und erklärten den EWR zum Zwischenschritt hin zu einem EU-Beitritt - zum Entsetzen Blankarts und vieler anderer EWR-Befürworter zu Hause. Später sagte Blankart: «Man muss wirklich von allen guten Geistern verlassen sein, solch einen politischen Fehler zu begehen.»

Die wichtigsten Tricks

Washington 1946, das erste Jahr nach Kriegsende. Eine hochrangige Schweizer Delegation reist in die US-Hauptstadt. Ihre Ausgangslage: sehr schwierig. In den letzten Kriegsjahren hatten sich bei den Alliierten die Stimmen gemehrt, die in der Schweiz eine Kriegsgewinnlerin sahen, die aus der Neutralität ein Geschäftsmodell gemacht hatte.

Nach langen Verhandlungen einigten sich die Schweizer Diplomaten mit ihren Gegenparts auf einen Deal: Die Schweiz zahlte «Raubgold» im Wert von 250 Millionen Franken an die Alliierten, allerdings ohne Anerkennung einer Schuld. «Das Washingtoner Abkommen führte die Schweiz aus der Isolation und in die Nachkriegsordnung», sagt Zala.

Das Geld? War dabei ein gutes Schmiermittel. «Die Schweiz war immer wieder auch gut darin, sich Souveränität zu erkaufen, mit Geld und anderen Leistungen», sagt Zala.

Aber Geld ist nicht das einzige Mittel. «Die Schweizer Diplomatie hat ein ganzes Arsenal von Tricks, zu denen sie immer wieder greift», sagt Zala. Er nennt die von der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg oft bemühte Unterscheidung zwischen technischen und politischen internationalen Organisationen: Ersteren konnte man problemlos beitreten (der Europäischen Rundfunkunion, der Europäischen Weltraumorganisation), Letzteren nicht (der Montanunion, der Uno). «Dabei ist eine solche Unterscheidung immer willkürlich», sagt Zala.

Zu diesen Tricks zählt der Historiker auch die Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Gegenwärtig dient sie der Schweiz als Rechtfertigung dafür, warum sie zwar die Sanktionen gegen Russland übernommen hat, sich aber weigert, die Weitergabe von Waffen selbst an Drittstaaten zu bewilligen. «Diese Begriffe sind eine Schweizer Erfindung», sagt Zala. «Ausserhalb der Schweiz ergibt das für niemanden Sinn.»

Neben diesen Tricks gibt es auch Tugenden, ein beinharder Pragmatismus zum Beispiel - das, was Zala «erfolgreiches Durchwursteln» nennt. Die bilateralen Verträge seien ein gutes Beispiel dafür, das Freihandelsabkommen von 1972 mit der EU-Vorgängerorganisation EWG ebenso.

Schon damals rang die Schweiz mit der Frage, wie sie die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarn ausbauen könnte, ohne sich politisch zu eng anzubinden. «Die Abklärung geeigneter, neuartiger Modalitäten für die Zusammenarbeit erfordert schöpferische Phantasie und entsprechend Zeit», schrieb der damalige Spitzendiplomat Paul Jolles an den Bundesrat. Seither ist ein halbes Jahrhundert vergangen, und Jolles' Diagnose ist so aktuell wie eh und je. Oder in Zalas Worten: «Durchwursteln: Darin sind wir Weltmeister.» Vielleicht zeigt sich das auch diesmal wieder, in den neuen Verhandlungen, allen Misstönen zum Trotz.