

WILLKOMMEN IN HELVETISTAN

Das Vorgehen war geradezu draufgängerisch. 1992 bot die Schweiz den USA die Stirn und scharte mehrere postsowjetische Länder um sich, um mehr Einfluss in der internationalen Politik zu erhalten. Die Geschichte eines diplomatischen Coups.

Von Thomas Bürgisser

So hatte man ihn noch nie gesehen: Angetan mit dem blau glänzenden Chalat, der traditionellen Seidenrobe, die ihm Präsident Islam Karimow übergestreift hat, und zu Ehren der usbekischen Gastgeber mit einem Krummdolch am Gurt – Bundesrat Otto Stich. Das Bild aus der Presse, aufgenommen im April 1993, zeigt den Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements auf Besuch in Buchara, der alten Handelsmetropole an der Seidenstrasse, anlässlich der Einweihung einer Textilfabrik der Firma Benninger aus Uzwil. Das zeremonielle Prachtgewand wollte zwar nicht recht zum knorrigen sozialdemokratischen Magistraten aus dem Solothurner Schwarzbubeland passen, zum «Sparonkel der Nation», wie man ihn 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 (IWF) verschafft, der wichtigsten finanz- und entwicklungspolitischen Organisation der Uno. 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 bemerkenswert 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 bislang nicht frei zugänglich waren. Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) hat die wichtigsten davon per 1. Januar 2023 auf ihrer Online-Datenbank publiziert. Sie geben Einblick in den Verhandlungskrimi, mit dem die Schweiz ihr Ziel erreichte.

Worum ging es? Der IWF 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 auf jeden Fall 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.

Die Schweiz trug zwar als bedeutende Geldgeberin seit Jahrzehnten viel zu den Programmen von IWF und Weltbank bei. Es dauerte jedoch bis 1989, bis der Bundesrat das Verfahren für einen Beitritt zu diesen Institutionen einleitete. 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 IWF bekommt jeder Mitgliedstaat eine Quote zugewiesen. Sie richtet sich nach seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit, errechnet anhand des Bruttoinlandprodukts, der Währungsreserven, der Zahlungsbilanz und weiterer Wirtschaftsdaten. Dieser Anteil wiederum bestimmt die Einzahlungspflichten, mit denen das Mitglied den Fonds alimentiert. Gleichzeitig bestimmt die Quote den potenziellen An-

spruch des Landes auf Finanzhilfen des IWF sowie – das Entscheidende – das Gewicht seiner Stimme in den Entscheidungsgremien.

Anfang der 1990er Jahre gibt es je 22 Sitze in den ausführenden Organen von IWF und Weltbank, den «Exekutivräten». Sieben dieser Sitze halten die Mitglieder mit den grössten Quoten – die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien –, dazu kommen China und Saudi Arabien. 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.

Die Schweiz steuerte zwar seit Jahrzehnten viel Geld zu den Programmen von Weltbank und IWF bei. Als Nichtmitglied hatte sie aber wenig zu sagen.

Wenn es in den Exekutivräten zu Abstimmungen über Kreditvergaben oder Finanzhilfen kommt, verfügen die einzelnen Direktoren über einen Stimmenanteil, welcher der Quote ihres Landes beziehungsweise der Quotensumme der von ihnen vertretenen Ländergruppe entspricht. 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 Prozent 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 IWF und Weltbank, um Marktöffnungen von Entwicklungsländern zu erzwingen und sie in eine Schuldenwirtschaft zu drängen. Hilfeleistungen und Entwicklungskredite würden von strengen Spar- und Struktur Anpassungsauflagen abhängig gemacht, etwa der Streichung von Sozialleistungen, was die betrof-

fenen Bevölkerungen weiter in die Armut treibe und soziale Spannungen schüre.

Solcherlei musste sich 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. Die grüne Nationalrätin Rosmarie Bär sah «hinter den nackten Statistiken die Augen der vielen hungernden Kinder», die «auf den Abfallhalden von Tegucigalpa nach etwas Essbarem suchen». Nicht nur Lateinamerika, das in den 1980er Jahren von einer schweren Schuldenkrise getroffen wurde, sondern fast alle Länder der «Dritten Welt» litten unter den Auflagen des IWF. «Für uns Grüne», erklärte Bär, «ist das Mitmachen bei den Mächtigen noch keine tragfähige Philosophie für eine verantwortungsvolle Aussenpolitik.»

Kritik kam aber auch von rechts. Für den damaligen SVP-Nationalrat Christoph Blocher war weniger die Tätigkeit des IWF ein Problem, sondern die Einbindung der Schweiz in internationale Organisationen. Blocher opponierte gegen den Beitritt, wie er 1986 schon die Uno-Mitgliedschaft der Schweiz bekämpft hatte und 1992 den EWR-Vertrag bekämpfen würde: Der Schritt, erklärte Blocher, koste die Schweiz ihre Unabhängigkeit. Otto Stich konterte die Angriffe von beiden Seiten wacker. Und bei der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 trug der Bundesrat den Sieg davon.

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 IWF 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 son-

diert, von Moskau hinter den Kulissen aber mit der Nonchalance einer Grossmacht zurückgewiesen. Washington gab deshalb der Schweiz zu verstehen, sie solle eine bestehende Ländergruppe «attackieren». Ziel der USA war es, den Einfluss Irans zurückzubinden, weshalb sie die Schweiz dazu bringen wollten, Teheran die Maghreb-Staaten 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 aufbegehrten, erschien Bern aussenpolitisch aber wenig opportun.

Im Juni legten sich die federführenden Beamten von Stichts Finanzdepartement, der Nationalbank sowie des Aussen- und des Volkswirtschaftsdepartements auf eine Strategie fest: Die Schweiz sollte eine neue, 24. Stimmrechtsgruppe ins Leben rufen, gemeinsam mit Polen, der Türkei und vielleicht Rumänien. Die drei Länder waren mit ihren bisherigen Gruppen unzufrieden, weil sie dort zu wenig Einfluss hatten. Zusätzlich wollten die Schweizer «gewisse asiatische Republiken der Ex-UdSSR» an Bord holen, wie es an der Sitzung hiess.

Die Unterhändler hatten die Amerikaner über diese Pläne informiert und die Zusicherung eingeholt, dass die USA die Schweizer Forderung nach einer «adäquaten Vertretung» 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. Sie sollte nicht nur die Gruppen des globalen Südens an Gewicht übertreffen, sondern auch eine oder mehrere Gruppen der Industrieländer, sonst drohte die Schweiz bei den Exekutivratswahlen im September leer auszugehen.

Zunächst lief alles nach Plan. Die Polen hatten bereits zugesagt, unter der Bedingung, dass sie in der Schweizer Gruppe «klar die Nummer 2» sein und in die Entscheidungen der Exekutivräte eingebunden würden. Polens starke Positionierung

hielt zwar Rumänien vor 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. So kam es im Steigenberger Grandhotel Belvédère zum Kontakt mit dem usbekischen Präsidenten Islam Karimow. Usbekistan war die bevölkerungsreichste der zentralasiatischen Republiken und verfügte über eine hochentwickelte Baumwollproduktion sowie bedeutende Bodenschätze wie Erdgas, Gold, Kupfer und Uran. Mitte Februar reiste zudem der kirgisische Präsident Askar Akajew nach Bern und besuchte Felber. Akajew bekundete «grosses Interesse für das politische Modell der Schweiz», wie es in den Akten heisst; er äusserte sich bewundernd über den Föderalismus und die Neutralität.

Im April schickte die Schweiz schliesslich 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 nun davon ab, ob die Türkei zur neuen Schweizer Gruppe wechseln würde. Bundesrat Stich reiste eigens nach Istanbul, um die türkische Wirtschaftsministerin Tansu Çiller zu überzeugen. Statt konkreter Zusagen holte er aber nur freundliche Worte ab.

Nun fuhr die Schweiz auf höchster diplomatischer Ebene schweres Geschütz auf. Am 9. und

10. Juli 1992 fand in Helsinki das Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) statt. Erstmals nahmen daran auch die früheren Sowjetrepubliken als unabhängige Staaten teil. Da Bundespräsident Felber wegen einer Krebserkrankung sein Amt mehrere Wochen nicht ausüben konnte, vertrat ihn sein Vize Adolf Ogi. Der charismatische Berner Oberländer sollte am Rand der Konferenz in bilateralen Gesprächen die Aufmerksamkeit auf die Stimmrechtsgruppe lenken und die Türen öffnen, damit den interessierten Ländern im Sommer konkrete Verträge unterbreitet werden konnten.

Ogi stellte «jeweils schnell eine entspannte und freundschaftliche Atmosphäre» her und bereitete so «geschickt den Grund für eine positive Reaktion», wie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in einer Notiz festhielt. Präsident Askar Akajew bekräftigte Kirgistans Bereitschaft, und Usbekistans Präsident Islam Karimow liess sich im letzten Moment vor einem Entscheid zugunsten der belgischen Gruppe abbringen und sagte Ogi zu. Zudem zeigten sich auch die Vertreter Aserbaidschans, Armeniens, Tadschikistans, Kasachstans und Georgiens interessiert. Und schliesslich konnte sich Ogi mit dem türkischen Ministerpräsidenten Süleyman Demirel treffen. Der verkündete in aufgeräumter Stimmung, die Türkei könne «ein so verlockendes Angebot der Schweiz doch nicht ablehnen». Das EDA jubilierte: «Die Mission war ein voller Erfolg.»

Damit schien das Paket geschnürt. Während Vizedirektor Kaeser von der Finanzverwaltung und seine Delegation Mitte Juli mit unterschiftreife Absichtserklärungen ins Flugzeug stiegen und die Finanzministerien zwischen Schwarzem Meer und Pamir-Gebirge abklapperten, zogen sich die Bundesräte in die Sommerferien zurück. Vorerst lief alles gut: Die Partner in Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan unterzeichneten das «Memorandum of Understanding», aus Aserbaidschan und Armenien sollte das Ja von Parlament beziehungsweise Regierung folgen.

Dann kam der Donnerschlag. 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 Edouard Brunner.

Stich hielt an der Telefonkonferenz dafür, den Kraftakt trotz diesen Drohungen zu wagen und einen 24. Sitz anzustreben, zumal die zentralasiatischen Staaten wohl auch ohne die Tür-

kei zur Schweiz halten würden. Der Bundesrat stimmte der Flucht nach vorn zu. In bemerkenswerter Weise focht er sich um die Befindlichkeit der einzigen verbliebenen Supermacht.

Ein erster Befreiungsschlag wurde aus Baku gemeldet: Ende August unterzeichnete auch der aserbaidshanische Finanzminister die schweizerische Absichtserklärung. Damit verfügte die Schweizer Gruppe von der Quote her über ausreichend Gewicht, um je einen Exekutivdirektor für den IWF und die Weltbank zu stellen. Und mit Turkmenistan konnte ein weiterer zentralasiatischer Staat gewonnen werden. Doch die Zitterpartie war noch nicht zu Ende. Informell hiess es zwar aus Washington, das US-Finanzministerium würde am Ende einlenken, falls die Schweiz hart bliebe. Die grösste Gefahr bestand in der Zwischenzeit jedoch darin, dass andere Gegner eines 24. Sitzes versuchen würden, einen Keil zwischen die Schweiz und ihren wichtigsten Partner Polen zu treiben.

Anfang September schwor Daniel Kaeser als Vizedirektor der Finanzverwaltung deshalb die Schweizer Botschaften in allen massgeblichen Ländern darauf ein, strikt das vereinbarte Ziel zu vertreten. Jedes Gespräch über mögliche Rückfalllösungen führe dazu, dass in Polen Zweifel über die schweizerische Loyalität aufkämen – Polen würde zur italienischen Gruppe zurückkehren, und der Traum von Helvetistan wäre ausgeträumt. Die bitteren Erfahrungen anderer Länder hätten es gezeigt, schrieb Kaeser in einem Zirkular: Wer bei den Bretton-Woods-Institutionen «nicht auf Anhieb sein Ziel erreicht und einen Klappsitz akzeptiert», werde «später nie wieder in die Nähe des Tisches kommen».

Am Ende konnte man aufatmen. Das Bündnis mit Polen und den «Stan»-Ländern hatte Bestand. An der Jahrestagung vom 23. September 1992 wurde die Zahl der Exekutivratssitze von IWF 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. Zwar hat sie in der Gruppe die absolute Mehrheit und kann damit ihren Willen durchsetzen. De facto gilt es jedoch, auf die Wünsche und Vorstellungen der Partnerstaaten einzugehen. Mit «Genugtuung und Freude» nahm Bundesrat Stich in Washington zur Kenntnis, dass das «beträchtliche Engagement» der Schweiz zum Erfolg geführt habe.

Allerdings waren schon vor der Jahrestagung Wolken über Helvetistan aufgezo-gen. 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 Emis-sären aber, «noch am selben Tag wieder abzuflie-

gen, da die Lage ansonsten zu gefährlich werden könnte»: Der Bürgerkrieg zwischen der Regierungspartei und der Opposition drohte auf die Hauptstadt überzugreifen.

Auch in Aserbaidtschan, das mit Armenien in einem kriegerischen Konflikt über die Region Nagorni Karabach stand, schienen sich die Spannungen zu verschärfen. Das Land werde «auf ab-sehbare Zeit» den Bedingungen der Schweizer Osteuropahilfe nicht genügen, folgerte die Delegation des EDA und legte, wie sie notierte, bei den Gesprächen über Unterstützungsmöglichkeiten «grosse Zurückhaltung» an den Tag. Schliesslich war auch die Stimmung in Turkmenistan alles andere als heiter. Vizeministerpräsident Waleri Otscherzow erklärte gereizt, der Westen neige zu

Von Turkmenistan bis Kirgistan: Die Nähe zu diesen autoritären Regimen barg Risiken für die Schweiz. Erste Skandale liessen nicht lange auf sich warten.

«unnötigen Diskussionen». Zehn Prozent des Erd-gases, 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 Aserbaid-schans 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», wie Ulrich Gygi, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, zu hören bekam. Noch am gleichen Tag setzte Gygi ein geharnischtes Schreiben ans EDA auf, in dem er sein «Erstaunen» über das Vorgehen der Schweizer Diplomaten formulierte.

Botschafter Jenö Staehelin, der die Delegation in Zentralasien geleitet hatte, sah sich ge-

zwungen darzulegen, dass es «zum täglichen Brot» seines Departements gehöre, gegenüber Würdenträgern autoritärer Staaten «höflich, aber deutlich» auf die Menschenrechte hinzuweisen. Das könne zwar besonders bei Ländern, mit denen die Schweiz enge Beziehungen unterhalte, eine «Gratwanderung» sein, entspreche jedoch den Leitlinien schweizerischer Aussenpolitik.

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. Über Turkmenistan herrschte Präsident Saparmurat Nijasow, der frühere Vorsitzende der Kommunistischen Partei, bis zu seinem Tod 2006 mit eiserner Hand. In einem bizarren Kult liess er sich als «Führer der Turkmenen» gottgleich verehren, und auch unter seinem Nachfolger zeichnete sich keinerlei Abkehr von diktatorischen Praktiken ab. In Aserbaidtschan putschte sich Gaidar Alijew im Oktober 1993 mithilfe des Militärs ins Präsidentenamt. Bevor er 2003 starb, hatte er mit der Ernennung seines Sohns die Herrschaft seines Clans gesichert. Auch aus den Wirren des tadschikischen Bürgerkriegs erwuchs kein demokratischer Staat: Seit dem Machtantritt im November 1992 baute Präsident Emomali Rachmon schrittweise seine Alleinherrschaft aus, die bis heute andauert. Und selbst der Hoffnungsträger Kirgistan verwandelte sich in eine Autokratie. Erst die «Tulpenrevolution» von 2005 zwang Präsident Askar Akajew zum Rücktritt.

Die Nähe zu diesen Regimen barg Risiken für die Schweiz, und das über ihre Politik in IWF und Weltbank hinaus. Erste Skandale liessen nicht lange auf sich warten: 1992 transferierte die Handelsfirma Seabeco in Dietlikon 1,6 Tonnen Gold aus der kirgisischen Staatskasse zum Schweizerischen Bankverein, der heutigen UBS, im Tausch für einen Kredit über 14 Millionen Dollar. Ein grosser Teil des Gelds verschwand im Sumpf der Korruption. Die «Goldaffäre» führte im Dezember 1993 zur Absetzung von Premierminister Tursunbek Tschyngyschew, mit dem Bundesrat Stich noch im April ausführlich parliert hatte.

Der wichtigste Partner der Schweiz in der Region war Usbekistan, wo sie 1993 ihre erste Botschaft in Zentralasien eröffnet hatte. Als autokratischer Langzeitherrscher erstickte auch Islam Karimow bis zu seinem Tod 2016 jede Opposition im Keim. Und auch er platzierte die Geldvorräte seines Landes auf Schweizer Konten. Die 2013 bekannt gewordene Affäre um mutmassliche Schmiergelder in dreifacher Millionenhöhe, die Karimows Tochter in der Schweiz waschen liess, wirft ein Licht darauf, wie sich die Beziehungen zu Usbekistan entwickelten. Mehr wird sich in den Akten der Bundesverwaltung finden lassen, die momentan noch unter Verschluss sind.

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



Thomas Bürgisser, Jahrgang 1979, ist Historiker und arbeitet als Redaktionsleiter bei der Forschungsstelle *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) in Bern. Dort ist er zuständig für die 1990er Jahre.



Quellen

- Diplomatische Dokumente der Schweiz 1991. Bern 2022 (www.dodis.ch/DDS-1991).
- Diplomatische Dokumente der Schweiz 1992. Bern 2023 (www.dodis.ch/DDS-1992).

Die im Artikel zitierten Dokumente können online abgerufen werden: www.dodis.ch/C2446.