Wie die Schweiz einen diplomatischen Coups landete

1992 will die Schweiz mehr Einfluss in der internationalen Politik erhalten: Sie schafft mehrere zentralasiatische Länder um sich – und ebnet Russland den Weg zurück.

Thomas Bruhnes · · 17.05.2025, 16:20 Uhr

Hören · Merken · Drucken · Teilen

Sie hatte man Ohs Stich noch nie gesehen: In blau glänzender Seidenrobe und mit Krummdolch am Gurt. Das Bild, aufgenommen am 23. April 1992, zeigt den Vorsitzenden der Kirgisischen Financeopartements auf Besuch in Buchara, der alten Handelsmetropole an der Seidenstrasse in Usbekistan. Das zentralasiatische Prachtgewand wolle zwar nicht recht zum «Operativ» der Nation passen, wie man Stich zu Hause nannte. Und doch zeigt sich daran eindrücklich, wie sich der Spektrum 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 «Eurotrip»-Zeitung die Reise Stichs durch die ehemaligen Sowjetrepubliken Turkmenistan, Kirgisien, Usbekistan und Kasachstan. Der Schweiz war damals ein Coup gelungen: Gegen den Willen der USA hatte sie ein einen gewichtigen Einfluss in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds (IMF) verschafft. Die geneigten 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 diesen Partner, denen der Finanzminister im April 1993 seine Aufwartung machte.

Wohl nie zuvor hatte die Schweiz so selbstbewusst auf der internationalen Bühne mitgespielt.

Das ganze Unternehmen war ein Abenteuer. Mit den 1990er Jahren war in westlichen Tempo eine neue Ära angebrochen. Nach dem Fall der Berliner Mauer, dem Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa und dem Ende des Kalten Kriegs war die Schweiz von den welthistorischen Umwälzungen gebeutelt. Die Forderungen der europäischen Integration wurden laut und einem Souveränitätsverlust. Gleichzeitig markiert allein «Helvetistan», im Windschatten der grossen Ereignisse jener Zeit, eine bemerkenswerte ambitionierte Initiative der Schweiz der Diplomatie. Wohl nie zuvor hatte dieses Land so selbstbewusst auf der internationalen Bühne mitgespielt. Dass es in diesem Abenteuer mitbedeutsam so kühn sein unbedarft agierte, wegen Aktion und wen Jahr 1992 im Schweizerischen Bundesrates, die ordnungst zugängiglich wurden.

Warum ging auf? Der IMF und die Weltbank wurden 1944 von den siegreichen Siegermächten des Zweiten Weltkriegs unter Führung der USA gegründet, an der Konferenz von Bretton Woods. New Hampshire. Ihnen wurden Eigenmeilung engagieren sich die eigenentlich Bretton-Woods-Institutionen, denen heute 190 Länder angehören, «für die Förderung der weltweiten wirtschaftspolitischen Zusammenwirkt, 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 beschafften der Bretton-Woods-Institutionen dem verwüsteten Westeuropa den Aufschwung, «ist die «Wirtschaftswunder» in der Geschichte engag. Bei den 1970er Jahren unterstützten sie mit Kredisten ihre Mitgliedsländer vermehrt arme und mehrheitlich Länder des Südens. Und nach dem Ende Kalten Kriegs beteiligen sie sich an Übergang der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Marktwirtschaft.

Das Gewicht der Quote von IMF und Weltbank

Die Schweiz trug zwei als bedeutende Gebietgebiets seit Jahrzehnten viel zu den Programmen von IMF und Weltbank bei. Aber erst Mitte der 1990er Jahre bei der Bundesrat das Verfahren für einen Beitritt zu diesen Institutionen ein. Als Mitglied sollte Ohs Stichs Land Kredite, Investitionsgarantien und Beratung für die Ärmsten Finanzhilfen engagiert werden. Mit der Mitgliedschaft allein wird sie aber nicht getan. Beim IMF bestimmt jeder Mitgliedstaat einen Gouverneur, eingesehen, die sich nach seiner Ökonomischen Leistungsfähigkeit richtet. Diese Quote bestimmt die Einzahlungsfähigkeit eines Mitglieds, seine Kreditmöglichkeiten und seine Partizipation des IMF sowie – das Entscheidende – das Gewicht seiner Stimme in den Entscheidungsgremien.

Anfang der 1990er Jahre gibt es je 22 Stühle in dem aufsichtsrat. Organen von IMF und Weltbank, den Exekutivdirektoren. Beiden Institutionen haben alle Mitglieder mit den grössten Quoten – die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien – dass kommen Chrom und Kanada dazu. Die Direktoren für die übrigen fünfzehn Stühle wanden alle zwei Jahre gewählt. Um genug Gewicht zu haben, schlossen sich die Mitgliedsstaaten zu 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 haben die USA mit Abstand die höchste Quote, vor Japan und Deutschland mit je knapp 6 Prozent. Der Einfluss der Vereinigten Staaten ist rund 18 Prozent ausgesichert, womit sie unter allen Mitgliedsstaaten an «einzelnen Stich» gewinnt. Zum Vergleich: Die gesamte westeuropäische Ländergruppe hält 13 Prozent.

Die Dominanz der reichen Länder ist offensichtlich. Kritische Stimmen monieren lex heute, der Westen beherrsche IMF und Weltbank, um Marktöffnungen und Entwicklungsbilder zu erzwingen und die in eine Schuldnerverhältnis zu drängen. Stichhalte mussie sich von Vinter Sarke auch Otto Stich entsteht, als er im September 1991 im Bundesrat vorschlug, Bundesratsvorlage über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vorlint.

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

Im Frühjahr wurde eine Partnerschaft zwischen der Schweiz und Russland sondiert, von Moskau aber mit der nonchalance einer Grossmacht zurückgewiesen.

Doch nun musste alles schnell gehen. Der offizielle Beitritt war schon an der Jahrestagung in Washington Ende September vorgesehen. Für die Schweiz gilt es, mit je einer Quote in jeder Länderkategorieren von IMF und Weltbank einzuschen, um sich die Mitsprache in den internationalen Währungs- Finanz- und Entwicklungsbehörde zu sichern. Dazu musste sich die Schweiz in einer der 22 Stimmrechtsgruppen überneinen oder aber die Schaffung einer neuen, eigenen Gruppe erreichen. Der Zeitpunkt für Letzteres schien mit dem Ende rund 1.8 Prozent ausgesichert, womit sie unter allen Mitgliedsstaaten an «einzelnen Stich» gewinnt. Zum Vergleich: Die gesamte westeuropäische Ländergruppe hält 13 Prozent.

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 dirmalb der Schweiz zu verstehen, sie solle eine bestehende Länderguppe «abtrennen». Zwei der USA aus ihrer Einfluss trans zurückzuholen, ersehnt sie die Schweiz dass bringen wollen. Teheran ob Maghrebstaaten «Bequeme zu machen». Alternativ könnte sie die Führung einer eines 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 Emiraten kommt aber nicht infrage, die Dominanz der industrialisierten aufbegehrten, erschien Bern ausgeschlossen oder wenig opportun.

Ein Dinar in Davos

Im Jahr legten sich die federführenden Beamten von Stichs Financeopartement, 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 Tschechoslowakei und vielleicht Rumänien. Das drei ganz kleine Mitglieder Gruppen unterstützen und die dort zu wenig Einfluss hatten. Zusätzlich sollten die Schweizer «gewisse asiatische Republiken der Ex-UdSSR» an Bord holen, wie es an der Sitzung hiess.

Die Unterbindet hatten die Amerikaner über diese Pläne informiert und die Zustimmung erlangtet, dass die USA die Schweizer Kandierung nach einer nebligsten Verhandlungen in der Exekutivrate unterstützen. Es gibt nun, nicht nur eine Länder für eine ziehte 24 Ländergruppe und einen 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 sollten. Das hielt jener Rumänien von einem Beitritt ab, der sich mit seinen Partnern wurde man auf einen «ausserordentlichen Stimmrechtsanteil» kommen.

Einen Trumpf hatte die Schweiz schon in der Hand. Mit den neuen zentralasiatischen Staaten hatte sie frühzeitig Kontakte geknüpft. Im ungewarteten Entscheidungsmarkt hatte der Bundesrat im Dezember 1991 pauschal alle Nachfolgestaaten der sowjet aufgelösten Sowjetunion anerkannt. Bereits Ende April hatte Stich in Bukarest und Moskau und schon am 16. April 1992 Usbekistan Forum in Davos Anfang 1992 die Präsidenten dieser Staaten zu einem informellen Dinar einladen.

In April schickte die Schweiz dann eine Delegation nach Usbekistan, Kasachstan und Kirgisien, um den Vorschlag für eine gemeinsame Stimmrechtsgruppe zu unterbreiten. Angeführt von Daniel Kaeser, dem Vizedirektor der Eidgenössischen Financeverwaltung, begleitet die Schweiz zu den ersten westlichen Diplomaten in der Region. Ihre Gesprächspartner Stichen sich gleichermaßen und neugierman «zeigte, Zeichen dass die Schweizer jedoch hielt, dass es für die zentralasiatischen Länder auf das Verhalten der Schweiz ankomme, die sich dem Fall bei Kriemen Verhalten einzelne erhebliches Einfluss auf die Region [illegible] Kaeser, Vizedirektor des [illegible] Stich [illegible] Kasachstan, Kirgisien und Usbekistan. Es gibt nun, nicht nur eine Länder für eine ziehte 24 Ländergruppe und einen 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 sollten. Das hielt jener Rumänien von einem Beitritt ab, der sich mit seinen Partnern wurde man auf einen «ausserordentlichen Stimmrechtsanteil» kommen.

Einen Trumpf hatte die Schweiz schon in der Hand. Mit den neuen zentralasiatischen Staaten hatte sie frühzeitig Kontakte geknüpft. Im ungewarteten Entscheidungsmarkt hatte der Bundesrat im Dezember 1991 pauschal alle Nachfolgestaaten der sowjet aufgelösten Sowjetunion anerkannt. Bereits Ende April hatte Stich in Bukarest und Moskau und schon am 16. April 1992 Usbekistan Forum in Davos Anfang 1992 die Präsidenten dieser Staaten zu einem informellen Dinar einladen.

In April schickte die Schweiz dann eine Delegation nach Usbekistan, Kasachstan und Kirgisien, um den Vorschlag für eine gemeinsame Stimmrechtsgruppe zu unterbreiten. Angeführt von Daniel Kaeser, dem Vizedirektor der Eidgenössischen Financeverwaltung, begleitet die Schweiz zu den ersten westlichen Diplomaten in der Region. Ihre Gesprächspartner Stichen sich gleichermaßen und neugierman «zeigte, Zeichen dass die Schweizer jedoch hielt, dass es für die zentralasiatischen Länder auf das Verhalten der Schweiz ankomme, die sich dem Fall bei Kriemen Verhalten einzelne erheblichen Einfluss auf die Region [illegible] Kaeser, Vizedirektor des [illegible] Stich [illegible] Kasachstan, Kirgisien und Usbekistan. Es gibt nun, Bern Gipfeltreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki ceremonielle der Schweiz Ministerpräsident Süleyman Demirel bei einer Unterredung, der Türkei kühne sein ze verlockendes Angebot der Schweiz doch nicht ableehtlich.

Damit schien das Paket geschnürt. Dann auch die zentralasiatischen Staaten hatten in Helsinki ihr Interesse bekundigt. Die Premier in Kirgisien, Usbekistan und Tadschikistan unterzeichneten kurz nach der Konferenz je eine Absichtserklärung, aus Kasachstan und Armenien sollte das in ein Parlament beziehungsweise Regierung folgen.

In bemerkenswerter Weise footierte sich der Bundesrat um die Herkömmlichkeit der einzigen verbleibenden Supermacht.

Doch am Morgen des 6. August 1992 wurden die Mitglieder des Bundesrats für harte Verhandlungen mit den Farsen aufgerufen. Es ging um die Haltung der Türkei. Finanzminister Stich eröffnete seinen Regierungskollegen, auf multilateraler Ebene eingebunden werden, dass der Kaeser aus Ankara weiß negativ ausfallen werde, trotz der Zusicherungen in Helsinki. Entscheidend für die Türkei waren die Bäle Italien eine ancrenzende Kandidatur ablehnen und ihre Unterstützung für einen Schweizer Sitz taferlassen. Die Unitrieke, die in den Bretton-Woods-Institutionen hernehmen, gingen den Anwohnern, die sich als globale Ordnungsmacht verstanden, offenbar zu weit. Die Schweiz sahe sagter ernsten, statt Stich Ohs zwischen Ankara und Bern. Die Schweiz gewinnen zu wollen, empfahl das US-Finanzministerium dem Schweizer Botschafter.

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

Die Schweiz ist «wenig nützlich»

Ein erster Bewährungsfrieg wurde aus Bäeu gemeistert. Erste August unterzeichnete auch der zentralasiatischen Financeminister 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 in Herbst kamen der schliesslich zustimmen. Das Bündnis mit Polen und den «Stan»-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 sofortigen Direktoriums-Amt Gerhard Gerber im neuen Gremium als Exekutivdirektor Emeritz. Gerber 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 die Russendelegiertenrat ja eine Delegation nach Transkaukasien und Zentralasien entsandt. Die Diplomaten wollten Wirtschaftsbeziehungen knüpfen und ausbauen, als die Zu Bundesrat in den Genuss von Unterstützungen aus dem neuen schweizerischen Rahmenkredit für Osteuropa kommen. Verzweiselung war der Russen Ausdruck dieser Länder zu Reformen in Sachen Marschwirtschs, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Beim Besuch in der Usbekistan-Hauptstadt Taschkent bemühte sich Gerber gleichzeitigen Kaeser die zentralasiatischen Emissären aber, noch von selben Tag wieder abzuffliegen, da die Lage ernsterer zu gefährlich werden könnten. Der Boykotting zwischen der Regierungspartei und der Opposition drohte auf die Hauptstadt überzugehen.

Dass die Schweizer ihnen «Lektionen in Menschenrechten» erteilen wollten, verstanden die zentralasiatischen Länder als «Stamp» an Respekt».

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 anders als heiter. Vizeministerpräsident Wasiri Oweltschow erklärte gereizt, der Westen neige zu «unlogischen Diskussionen». Zehn Prozent des Erdgases, das die Schweiz über Russland bezieht, stammte aus Turkmenistan. Oweltschow drohte mache diese Lieferungen nicht dann abhängig, als die Schweiz eine gute Demokratie und Marktwirtschaftsbeziehungen.

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

Postkoloniales Paternalismus

Der erste Eklat fand also schon im Hauptsitzbereich der Helvetistan-Gruppe statt. Aber auch kühnig wartete Stipotentiere auf die Zusammenarbeit der Schweiz mit ihren neuen Partnerstaaten. So sahen die ersten Ernüchterung in Richtung Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weit entfernt, dafür liessen Skandale 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 erstreckte Islam Karimow bis zu seinem Tod 2016 jede Opposition im Keim – und platzierte die Baltscheche seines Landes auf Schweizer Kosten. Ende 2013 bekannt gewordene Affäre um mutmaßliche Schmiergelder in Kasachstan Mittelsmänner, die Karimow Tochter in der Schweiz wuschen liess, wirft ein Licht darauf, wie sich die Beziehungen zu Usbekistan entwickelten. Mehr wird sich in den diplomatischen Akten finden, die heute noch unter Verschluss sind.

«Der Gibt» lenkt seine Patenkinder in «Helvetistan» kennens, schrieb der Berner «Bund» im April 1993 über Bundesrat Otto Stichs Reise nach Zentralasien. Ein gewisser paternalistischer Paternalismus prägte bisweilen die Beziehungen – wobei, mit dem Schweizer in unbeworbene Geltäte aufgebrochen war. In einer dynamischen Epoche hatte die eidgenössische Diplomatie auf bemerkenswerte Weise die Initiative ergriffen, um machpolitische Ansprüche zu verwirklichen. Wie viel Leichtsinn dabei im Spiel war, wird sich an den Überlieferungen zeigen, die Helvetistan «aufleben» wird.

Die Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis) hat die wichtigsten für neg zugänglichen Akten aus den Schweizerischen Bundesarchiv zum 1. Januar 2023 auf ihrer Online-Datenbank publiziert. Sie sind hier abrufbar.

NZZ Geschichte

Geschichte ist kein eng eines erfolgreich entdeckt in der «Geschichte Ausgabe von «NZZ Geschichte» (Nr. 46, Mai 2025). Das Magazin beschreibt die Vergangenheit und erhellt die Gegenwart.» NZZ Geschichte erscheint sectional gibtrich und ist an Kiosk, als ihre oder im Shop der NZZ erhältlich.