DIPLOMATIE

«Helsinki» als Inspiration schweizerischer Aussenpolitik

Daniel Woker
13. November 2026

Die Schweiz hält sich seit dem Zweiten Weltkrieg von den zwei für das Schicksal von Europa entscheidenden Organisationen fern, der EU und der Nato. Der «Helsinki Prozess», also die KSZE/OSZE (Konferenz, seit 1995 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), ist eine zentrale, aber geopolitisch im Moment zweitrangige Struktur. Die schweizerische Teilnahme von Anbeginn war dem Weitblick einiger weniger Personen zu verdanken. Eine kürzliche Tagung unter der Leitung von Dodis hat dies beleuchtet.

Mit der Ausnahme ganz weniger Länder in Europa, bislang von Autokraten regiert, gehört die Schweiz weder der EU noch der Nato an. In ihrer multilateralen Aussenpolitik ist die Schweiz damit stark eingeschränkt.

Multilaterale und bilaterale Aussenpolitik

In politisch weniger verpflichtenden Strukturen macht die Schweiz immerhin mit, so in der OSZE und im Europarat, den im Moment der ehemalige Bundesrat Alain Berset präsidiert und wo die Schweiz auf Ebene Verwaltung und Parlament teilnimmt. Mitglied ist die Schweiz auch in spezialisierten grenzüberschreitenden Organisationen wie der ESA (Weltraum) und im CERN (Kernforschung).

Bilaterale Aussenpolitik betreibt die Schweiz wie vergleichbare Staaten. Hier trifft man sich, wenn gegenseitige Abhängigkeiten, Interessen oder auch Probleme bestehen, um diese im strikt bilateralen Rahmen einer Lösung zuzuführen. Was bei solchen Treffen, auch und gerade auf höchster Ebene – der Schreibende hat an solchen als Protokollschreiber teilgenommen – kaum stattfindet, sind intensive politische Diskussionen zu Gegenwartsproblemen, welche über den unmittelbaren Einflussbereich der beiden Seiten hinausgehen.

Aussenpolitik in EU, Nato und Uno

Es geht um Diskussionen und Verhandlungen, wie sie in den beiden Hauptquartieren von Nato und EU in der europäischen Hauptstadt Brüssel Tag für Tag zwischen den ständigen Vertretern der Mitgliedsländer, oft zwischen Fachministern und regelmässig auf Regierungsebene geführt werden. Parlamentarier der Mitgliedsländer sind im direkt gewählten Europäischen Parlament der EU respektive in der Parlamentarischen Versammlung der Nato mit einbezogen. Allen aussenpolitisch tätigen Schweizern und Schweizerinnen fehlt diese Praxis des täglichen Austausches mit den Vertretern anderer Staaten über die unseren Kontinent im Moment besonders stark herausfordernden Probleme, so der Sicherheit des Kontinents und seinem Platz in der Weltwirtschaft.

In selbstgewählter und einzigartiger Isolation sind schweizerische Politikerinnen von all diesen Kontakten ausgeschlossen und müssen sich mit einem Platz am Katzentisch und nachträglichen Informationsbrocken begnügen. Was auch den Diplomaten in den schweizerischen Botschaften vertraut ist.

In der Uno, dem einzigen Beispiel, wo die Schweiz vom Beobachter zum Vollmitglied mutiert ist, zeigt sich seit dem Beitritt das Ausmass des Gewinns vollberechtigter Teilnahme. Vorher musste bei jedem Beschluss um Einbezug der Schweiz gerungen werden – auch das hat der Schreibende von nahe miterlebt. Seither kann das diplomatische Kapital der Schweiz sinnvoller eingesetzt werden, so etwa als Mitglied des Sicherheitsrates.

«Helsinki» als erster Auslauf

Als zu Beginn der 1970er Jahre sich die Idee einer atlantischen Friedens- und Kooperationsstruktur abzuzeichnen begann, bestand auf hoher politischer Ebene in der Schweiz Skepsis, ob ein Platz am Konferenztisch im Interesse des Landes liege. Als dann aber klar wurde, dass das schliesslich 1975 abgeschlossene Abkommen alle Staaten Europas und Nordamerikas, auch Zwergstaaten wie Liechtenstein und sogar San Marino, umfassen werde, war offensichtlich, dass auch die Schweiz sich an den Verhandlungen zur Charta von Helsinki beteiligen sollte. Dass sie dies tat, entsprach aussenpolitischer Notwendigkeit. Wie sie das tat, ist eines der wenigen Beispiele dafür, dass die von nationalkonservativer Seite oft gehörte Litanei des «Kleinstaates Schweiz ohne Einfluss auf hohe Politik» ein Märchen ist.

Hauptakteur in diesem Prozess, sowohl im Innern als auch gegen aussen in den KSZE-Verhandlungen in Finnland und in Genf, war der leider früh verstorbene ehemalige Staatssekretär im EDA, Edouard Brunner. Als damals noch junger Diplomat scharte er einige Kollegen um sich und vermochte zunächst seine Chefs und dann auch den Bundesrat zu überzeugen, dass die Schweiz als ureuropäischer Staat sich hier unter keinen Umständen fernhalten könne.

Zusammen mit seinen Mitstreitern war er überzeugt, dass die extreme aussenpolitische Zurückhaltung der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg den wohlverstandenen Eigeninteressen der Eidgenossenschaft entgegelief. Und dass sich hier die ideale Gelegenheit bot, zu zeigen, dass sich auch unser Land für das damals unter der Eiszeit des Kalten Krieges leidende Schicksal von Gesamteuropa interessierte. Dass schliesslich schweizerische Neutralität nicht lediglich der Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen und politischer Abstinenz entsprach.

Dodis-Tagung in Bern

Die Würdigung von Edouard Brunner war denn auch Ausgangspunkt einer kürzlichen Tagung an der Universität Bern von Dodis (Documents diplomatiques suisses), der eidgenössischen Fachstelle für die Aufarbeitung der diplomatischen Dokumente und ihrer editierten Publikation nach Ablauf der Sperrfrist von 30 Jahren. Zugegen in Bern waren da auch zwei von Beginn weg involvierte Zeitzeugen, so die zweite je im EDA tätige Botschafterin Marianne von Grüningen und der Stellvertreter von Brunner der ersten Stunde, Hans-Jörg Renk, der eigenhändig für das zentrale menschenrechtliche Kapitel Medienfreiheit verantwortlich zeichnete, das in der Charta von Helsinki Eingang gefunden hat. An der Tagung nahmen zahlreiche ehemalige aber auch im Moment in der OSZE aktive Diplomaten teil, deren Erlebnisberichte, verbunden mit der unabhängigen Einschätzung von ebenfalls vertretenen Historikern, erlaubten, ein Gesamtbild der schweizerischen Politik im Rahmen KSZE/OSZE zu zeichnen.

Im Anschluss an den Workshop unter Eingeweihten fand am Abend in der Aula eine öffentliche Veranstaltung statt, in deren Rahmen die ehemalige Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini, die in den Neunzigerjahren für die OSZE-Verhandlungen in der zerbombten Hauptstadt Tschetschenien Grosny führte. Sie berichtete in eindrücklichen Streiflichtern über ihre damalige Tätigkeit unter schwierigsten Lebensbedingungen. Komfortabler, aber politisch nicht weniger heikel erscheint heute die Tätigkeit von Botschafter Christoph Späti, schweizerischer OSZE-Sonderbeauftragter für den Südkaukasus, der auf dem Podium von seiner täglichen diplomatischen Mühsal erzählte, mit dem Ziel, jederzeitiges Wiederaufflammen kriegerischer Auseinandersetzungen weniger wahrscheinlich zu machen.

Disponibilität, nicht Neutralität

Aufgehängt wurde der Dodis-Anlass an der diesjährigen OSZE-Präsidentschaft der Schweiz. Wie der schweizerische Botschafter an der OSZE-Front im Hauptquartier in Wien, Ralph Nägeli, darlegte, ist die Organisation im Vergleich zur KSZE-Zeit heute blockiert. Zwei Autokraten sind dafür verantwortlich: Einmal Putin, dessen Aggression in der Ukraine sämtliche, auch von seinen sowjetischen und russischen Vorgängern beschworenen Grundsätze und Verpflichtungen im Rahmen der KSZE/OSZE krass verletzt. Aber auch Donald Trump, für den Helsinki nur eine Rolle spielt, wenn er dort seinen *good friend* Putin treffen kann, hat den zentralen US-Beitrag an der OSZE verkümmern lassen. Umso dankbarer sind viele OSZE-Teilnehmerstaaten für die schweizerische Disponibilität, den momentan undankbaren Job der OSZE-Präsidentschaft zu übernehmen.

Bundesrat Petitpierre hat unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg neben der Neutralität die Disponibilität der Schweiz zum aussenpolitischen Leitsatz festgelegt. Spielte Neutralität während des Kalten Krieges noch eine gewisse Rolle, so war schweizerische Disponibilität – die Bereitschaft, die richtige Frau oder den richtigen Mann zum richtigen Zeitpunkt der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen und dies auch zu finanzieren – schon damals zentral und erscheint heute allein wichtig.

Die klassische schweizerische Neutralität ist im 21. Jahrhundert in Europa weder aus Eigeninteressen des Landes angebracht noch international nachgefragt. Das wird in einem kürzlich erschienenen Sammelband über zeitgemässe Neutralität von Experten und Expertinnen aus der Schweiz, Österreich und Deutschland breit dargelegt, wo in einem kurzen Beitrag des Schreibenden nachgelesen werden kann, warum gerade die frühe berufliche Befassung mit «Helsinki» zur Einsicht geführt hat, dass die herkömmliche Neutralität der Schweiz zu Ende ist (Peter Hilpold, Hrsg., Neutralität im Zeitalter des UN-Rechtes, Unter besonderer Berücksichtigung des Ukrainekonflikts, NOMOS Verlag, 2026)