

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 73

Thomas Fischer

Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981

**Eine Studie zur Politik
der Guten Dienste im Kalten Krieg**

Hrsg.: Andreas Wenger
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

für Barbara

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	7
EINLEITUNG	9
I DAS KONZEPT DER GUTEN DIENSTE IM KALTEN KRIEG	17
Ursprünge der Politik der Guten Dienste	19
Konzeptionelle Festigung und erste Erfahrungen im Kalten Krieg	23
Zentrales Rollenkonzept der schweizerischen Aussenpolitik	41
2 DIE ROLLE DER SCHWEIZ IN DER IRAN-GEISELKRISE	47
Die Beziehungen Schweiz–Iran nach der Revolution 1979	52
4. November 1979: Botschaftsbesetzung	55
November/Dezember 1979: Die USA sucht Verhandlungskanäle	57
Januar bis April 1980: Die Drähte laufen heiss	83
April bis September 1980: Zurück auf Feld 1	107
September 1980 bis Januar 1981: Algerien vermittelt	127
Fazit: Funktionen der Schweiz während der Iran-Geiselkrise	146
3 ANALYSE DER ROLLE DER DRITTPARTEIEN	153
Schweiz–Algerien – ein Vergleich	153
Fazit: Gründe für das Scheitern und den Erfolg von Vermittlungsaktionen	184
SCHLUSSWORT	187
BIBLIOGRAPHIE	191

Vorwort

Die Guten Dienste der Schweiz stehen seit einiger Zeit wieder vermehrt im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die schweizerische Beteiligung am Zustandekommen der Waffenstillstandsverhandlungen für die Region der Nuba-Berge im sudanesischen Bürgerkrieg, die offizielle Unterstützung der privaten «Genfer Initiative» für den Nahen Osten sowie die Beherbergung der Verhandlungen über eine Wiedervereinigung Zyperns unter UNO-Schirmherrschaft auf dem Bürgenstock sind die jüngsten Beispiele dieses Engagements. Als die Vereinigten Staaten im Frühling 2004 im Kontext des Irak-Krieges den Kontakt zum Iran im Hinblick auf den Umgang mit dem irakischen Schiitenführer Muktada al-Sadr suchten, rückte auch das Schutzmachtmandat, das die Schweiz seit 1979 für die USA in Teheran ausübt, für einen kurzen Moment wieder in den Brennpunkt der Weltpolitik. Dabei stellte sich einmal mehr die Frage, welche Rolle die Schweiz als Friedensstifterin und Anbieterin von Guten Diensten in den heutigen weltpolitischen Krisen spielen soll und auf welche historischen Erfahrungen sie dabei zurückgreifen kann.

Wie der Autor der vorliegenden Studie in früheren Arbeiten gezeigt hat, gibt es nur wenige Konflikte, in denen die schweizerischen Guten Dienste seit dem Zweiten Weltkrieg eine entscheidende Rolle gespielt haben. Unter diesen wenigen Referenzpunkten der vergangenen sechzig Jahre nimmt die Involvierung der Schweiz in die Iran-Geiselkrise in der Zeit zwischen 1979 und 1981, die am Ursprung des schweizerischen Schutzmachtmandates für die USA in Teheran steht, eine besondere Stellung ein. Die schweizerische Tätigkeit in Teheran während der Geiselkrise umfasste dabei weit mehr als die «blosse» Wahrung der diplomatischen Interessen der USA vor Ort. Die Schweizer Diplomatie war zeitweise an vorderster Front an der Suche nach einer Lösung der Krise beteiligt. Die mit dieser Aufgabe betrauten Diplomaten hatten von Seiten des Bundesrates weitgehend freie Hand und ihre Aktivitäten blieben den Medien lange verborgen – zwei Faktoren, die offensichtlich zur Wirksamkeit ihrer Aktionen beitrugen. Es fragt sich, ob ein solches «stilles Wirken im Hintergrund» im heutigen Kontext von Public Diplomacy und erhöhtem Medieninteresse an der Aussenpolitik überhaupt noch möglich wäre.

Es ist das Verdienst von Dr. Thomas Fischer, dass er zum ersten Mal die Geschichte der Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise umfassend aufarbeitet und eine differenzierte wissenschaftliche Analyse der Bedeutung der schweizerischen Guten Dienste im Kontext jener Ereignisse vornimmt. Die Studie leistet damit einen grundlegenden Beitrag zu der bislang noch wenig erforschten Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik der späten Jahre des Kalten Krieges und vervollständigt das Bild der Möglichkeiten und Grenzen der Politik der Guten Dienste des neutralen Kleinstaates Schweiz. Der Herausgeber dankt dem Verfasser für seine sehr sorgfältige und gehaltvolle Arbeit.

Zürich, 21. September 2004

Prof. Dr. Andreas Wenger

Leiter, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

Einleitung

Ein knappes Jahr nach dem islamistischen Umsturz durch Ayatollah Khomeini im Iran und der Vertreibung des bisherigen Machthabers Shah Reza Pahlavi ins Exil besetzten am 4. November 1979 revolutionäre Studenten die amerikanische Botschaft in Teheran und nahmen über sechzig Botschaftsangehörige zur Geisel. Die folgende politische Krise zwischen den USA und dem Iran sollte genau 444 Tage dauern, bis schliesslich im Januar 1981 alle Geiseln freikamen. Obwohl die formellen diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu Beginn der Krise noch weiterbestanden, konnte die US-Botschaft im Iran ihre Aufgaben nach der Besetzung durch die iranischen Studenten nicht mehr wahrnehmen. In dieser Situation wurde der Schweizer Botschafter Raymond Probst in Washington von den amerikanischen Behörden kontaktiert mit der Anfrage um informelle Unterstützung der Schweiz in Teheran. Dieses vorerst inoffizielle Mandat, die Interessen der USA im Iran zu vertreten, wurde formalisiert, als Washington und Teheran ihre diplomatischen Beziehungen im April 1980 nach einer gescheiterten militärischen Rettungsaktion der Amerikaner offiziell abbrachen. Im Zuge der Ausübung dieses Schutzmachtmandates kam es auch zu weitergehenden Anstrengungen der Schweiz, welche darauf abzielten, die Geiselkrise auf friedlichem Wege zu beenden. Die Krise konnte allerdings erst beigelegt werden, als die US-Regierung im Sommer 1980 über deutsche Kanäle erfuhr, dass das Ayatollah-Regime zu Verhandlungen über die Freilassung der Geiseln auf höchster Ebene bereit wäre. Schliesslich sollte es über die Vermittlung Algeriens, welches seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Interessen des Iran in den USA vertrat, gelingen, die amerikanischen Geiseln im Januar 1981 freizubekommen.

- * Dr. Thomas Fischer ist gegenwärtig als Research Affiliate am Österreichischen Institut für Internationale Politik (OIIP) in Wien tätig. Die Studie zur Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise entstand zu einem grossen Teil während eines Postdoc-Studienaufenthaltes am Center for Arab and Middle Eastern Studies der American University Beirut, Libanon. Der Autor dankt Prof. Dr. Andreas Wenger für wertvolle Kommentare zu dieser Arbeit und für die Herausgabe der Studie. Ein besonderer Dank gilt Corinna Nicolai für die Durchsicht des Manuskripts sowie Marco Zanoli für das Layout des vorliegenden Beitrags.

Nach dem Urteil des zuständigen Unterstaatssekretärs im amerikanischen Aussenministerium, David D. Newsom, kam der Schweiz während der Geiselkrise die Funktion eines feinfühligem Bindeglieds (*sensitive link*) zwischen Washington und Teheran zu, und auch in den Veröffentlichungen seines schweizerischen Gegenübers Raymond Probst wird auf die entscheidende Rolle der Schweiz in diesen 444 Tagen hingewiesen. Allgemein wird in der Literatur zur schweizerischen Aussenpolitik die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise immer wieder als erfolgreiches Beispiel Guter Dienste im Kalten Krieg angeführt. Eine detaillierte Analyse und Bewertung von akademischer Seite ist allerdings ausstehend. Diese Lücke beabsichtigt die vorliegende Studie zu schliessen.

Folgende drei Fragen stehen im Zentrum der Untersuchung: 1.) Wie kam es zur Übernahme des amerikanischen Mandats in Teheran durch die Schweiz und welche Aufgaben übte die Schweiz in der Folge aus? 2.) Welche weiterführenden Initiativen ergriff die Schweiz, um zu einer friedlichen Beilegung der Krise beizutragen und wie sind diese zu bewerten? 3.) Weshalb gelang die Beendigung der Geiselnahme letztlich über den Algerien-Kanal, respektive welche Faktoren waren entscheidend für eine erfolgreiche Vermittlung von dritter Seite?

Die Studie gliedert sich in drei Teile: In einem ersten Teil wird eine Einführung sowie ein kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte und das Konzept der Guten Dienste in der schweizerischen Aussenpolitik gegeben. Dabei wird namentlich auf frühere Beispiele schweizerischer Guter Dienste im Kalten Krieg eingegangen und deren Verankerung als zentrales Rollenkonzept im aussenpolitischen Selbstverständnis der neutralen Schweiz erläutert. Im zweiten chronologisch strukturierten Teil folgt eine detaillierte Untersuchung der Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise sowie die Schilderung der vermittelnden Aktivitäten anderer Drittparteien. Ziel ist es unter anderem aufzuzeigen, welche einzelnen Funktionen die Schweiz im Rahmen ihrer Schutzmachtätigkeit für die USA im Iran und auch darüber hinausgehend ausgeübt hatte. Im dritten Teil der Arbeit erfolgt die eigentliche Bewertung der schweizerischen Politik in der Iran-Geiselkrise. Dabei wird zuerst einmal untersucht, welche Bedeutung die schweizerischen Akteure ihren eigenen Aktionen beimessen und wie sie selbst ihre Motive und die Rolle der Schweiz wahrnahmen. Abschliessend wird untersucht, welche Faktoren für eine erfolgreiche Vermittlung ausschlaggebend waren und weshalb es letztlich der algerische und nicht der schweizerische Kanal war,

über den eine Beilegung der Krise zwischen den USA und dem Iran herbeigeführt werden konnte.

Die Untersuchung stützt sich nebst der existierenden Literatur zum einen auf die Auswertung mündlicher Zeugnisse von Direktbeteiligten sowie zum anderen auf die Methode der historisch-kritischen Quellenanalyse jener schriftlichen Dokumente, welche der Forschung heute bereits zugänglich sind. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass für die Akten im Schweizerischen Bundesarchiv generell eine Sperrfrist von 30 Jahren gilt. Im Falle der Dokumente bezüglich der Vertretung der fremden Interessen der USA durch die Schweiz im Iran besteht allerdings wegen des nach wie vor laufenden Mandats gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über die Archivierung eine erweiterte Schutzfrist von 50 Jahren, weshalb die Akten zur Iran-Geiselkrise noch länger nicht freigegeben werden dürften. Eine informelle Anfrage beim Departement für auswärtige Angelegenheiten ergab, dass ein formelles Gesuch um vorzeitige Aktenfreigabe höchstwahrscheinlich wegen eines «überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen Interesses», wie es im Archivierungsgesetz als Grund für eine Verweigerung der Einsichtnahme festgehalten ist, abschlägig beantwortet würde, da eine Akteneinsicht unter Umständen geeignet wäre, die Beziehungen der Schweiz zu ausländischen Staaten «dauernd zu beeinträchtigen».¹ Zudem müsste für eine Freigabe auch das Einverständnis der amerikanischen Behörden eingeholt werden, welche im Falle eines früheren (bewilligten) Gesuches des Autors betreffend die Akten zur Wahrung der diplomatischen Interessen der USA auf Kuba durch die Schweiz bereits darauf hingewiesen hatten, dass bezüglich der Freigabe des Materials zum schweizerischen Schutzmandat im Iran grösste Zurückhaltung geübt würde.²

Trotz dieser forschungstechnischen Einschränkung gibt es einige interessante Primärquellen, auf die in dieser Untersuchung zur Beurteilung der Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise zurückgegriffen werden konnte. Nebst den in der nachstehend besprochenen Literatur vorhandenen Zeugnisse sind dies vor allem die Stellungnahmen, welche die Hauptverantwortlichen auf schweizerischer Seite, Botschafter Raymond Probst und Edouard Brunner, der zuständige Diplomat in Bern, sowie der Vorsteher des Departements für auswärtige Angelegenheiten Bundesrat Pierre Aubert

- 1 Korrespondenz des Autors mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten im Dezember 2002/Januar 2003.
- 2 Schriftliche Antwort des US-State Department zu Handen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten vom 13. November 2000.

vor den aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat getätigt haben. Ergänzt werden diese Berichte und Einschätzungen durch zwei Interviews, die der Autor mit Botschafter Brunner und Erik Lang, während der Zeit der Geiselkrise Botschafter der Schweiz in Teheran, im Frühling 2004 in Genf geführt hat.

Namentlich im englischsprachigen Raum besteht eine Fülle an Literatur über die Iran-Geiselkrise. Ausgangspunkt eines jeden Überblicks stellen dabei die zahlreichen Schilderungen der Ereignisse während der Krise aus erster Hand von Mitgliedern der damaligen amerikanischen Regierung unter Präsident Carter dar. Als besonders aufschlussreich für die Untersuchung der Rolle der Schweiz erwiesen sich dabei die tagebuchartigen Aufzeichnungen von Hamilton Jordan, der rechten Hand des amerikanischen Präsidenten im Weissen Haus, sowie von Bruce Laingen, dem damaligen amerikanischen Geschäftsträger der Botschaft in Teheran.³ Die beste Darstellung der amerikanischen Politik in der Krise findet sich in einem vom amerikanischen Chefunterhändler Warren Christopher und anderen herausgegebenen Buchprojekt, welches die Hauptverantwortlichen auf der amerikanischen Seite während der Krise im Nachhinein zusammenbrachte, um eine Bewertung der damaligen Politik vorzunehmen.⁴ Dieses Werk bildet gemeinsam mit der äusserst detaillierten Studie von Russell Moses⁵ über die diversen Verhandlungsprozesse während der Krise, die Basis für den Erzählstrang im zweiten Teil der vorliegenden Studie. Moses hat selbst zahlreiche Interviews mit Beteiligten der damaligen US-Regierung geführt und sein Werk enthält

- 3 Jimmy Carter. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto/New York/London/Sidney: Bantam Books, 1982; Cyrus Vance. *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon & Schuster, 1983; Zbigniew Brzezinski. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*. New York: Farrar/Straus/Giroux, 1983; Gary Sick. *All Fall Down: America's Tragic Encounter With Iran*. New York: Random House, 1985; Gary Sick. *October Surprise: America's Hostages in Iran and the Election of Ronald Reagan*. New York: Times Books/Random House, 1991; Stansfield Turner. *Terrorism and Democracy*. Boston/Massachusetts: Houghton Mifflin, 1991; Hamilton Jordan. *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*. New York: Berkley, 1983; Bruce J. Laingen. *Yellow Ribbon: The Secret Journal of Bruce Laingen*. Washington, D.C.: Brassey's, 1992.
- 4 Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985.
- 5 Russell Moses. *Freeing the Hostages: Re-Examining the US-Iranian Negotiations and Soviet Policy, 1979–1981*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996; Siehe auch: Pierre Salinger. *America Held Hostage: The Secret Negotiations*. Garden City/New York: Doubleday, 1981. Salingers Buch enthält allerdings immer wieder Ungenauigkeiten und Fehler und wurde deshalb in dieser Studie nicht verwendet.

etliche Hinweise auf die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise. Für eine generelle Einführung ins Thema der iranisch-amerikanischen Beziehungen im Kalten Krieg empfehlen sich noch immer die Bücher von Richard Cottam und James Bill.⁶ Das neueste Werk über die US-Aussenpolitik in der Iran-Geiselkrise stammt vom Engländer David Patrick Houghton, welcher den Fokus nicht nur auf das Scheitern der Regierung Carter, die Krise rasch zu beenden, richtete, sondern auch die Beweggründe der iranischen Revolutionsstudenten untersuchte, die amerikanische Botschaft besetzt zu halten.⁷ Auf iranischer Seite bilden die Memoiren des früheren Präsidenten Bani-Sadr die einzige und leider im Hinblick auf die Rolle der Schweiz enttäuschende Informationsquelle aus erster Hand.⁸ Unter einer stattlichen Anzahl von Büchern über Ayatollah Khomeini und die iranische Revolution gibt die Biographie von Baqer Moin am besten Auskunft über die Motive und Handlungen des Imam sowie über die Beziehung zu seinen wichtigsten Beratern während der Geiselkrise. Hinweise auf die Schweiz fehlen allerdings in dieser Darstellung vollkommen.⁹

Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise wurde erstmals vom amerikanischen Unterstaatssekretär David D. Newsom in einer Festschrift für den früheren Schweizer Botschafter in den USA und damaligen Staatssekretär Raymond Probst beschrieben.¹⁰ Probst selbst ist Autor mehrerer Publikationen zum Thema der Guten Dienste der Schweiz, in welchen er

- 6 Richard W. Cottam. *Iran and the United States: A Cold War Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988; James A. Bill. *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*. New Haven and London: Yale University Press, 1988.
- 7 David Patrick Houghton. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- 8 Abol Hassan Bani-Sadr. *My Turn to Speak: Iran, the Revolution & Secret Deals With the U.S.*. Washington, D.C. et al.: Brassey's, 1991.
- 9 Baqer Moin. *Khomeini: Life of the Ayatollah*. New York: St. Martin's Press, 2000.
- 10 David D. Newsom. «The Sensitive Link: The Swiss Role in the U.S.-Iran Hostage Crisis.» In: Edouard Brunner, et al. (Hg.). *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik: zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1984. S. 291–303. Wiederabgedruckt in: David D. Newsom (Hg.). *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. Washington, D.C.: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, 1990. S. 32–43.

auch die Involvierung der Schweiz in die Geiselkrise schildert.¹¹ In seinen Veröffentlichungen vertrat Probst immer wieder die These, dass der neutrale Staat – und die Schweiz als *dauernd neutraler Staat* um so mehr – auf Grund seiner spezifischen Position besonders prädestiniert sei, anderen Staaten bei der Beilegung ihrer Konflikte beizustehen.¹² Diese Behauptung ist in der letzten Dekade zumindest teilweise von der Forschung widerlegt worden.¹³

- 11 Raymond R. Probst. «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz.» In: Daniel Frei (Hg.). *Konflikte unserer Zeit – Konflikte der Zukunft*. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Bd. 10 (Neue Folge). Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1981. S. 137–160; Raymond R. Probst. «*Good Offices*: in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989; Raymond R. Probst. «The «Good Offices» of Switzerland and Her Role as Protecting Power.» In: David D. Newsom (Hg.). *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. Washington, D.C.: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, 1990. S. 18–31; Raymond R. Probst. «Die Schweiz und die «Guten Dienste.»» In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992. S. 659–676; Raymond R. Probst. «Die «Guten Dienste» sind kein Auslaufmodell.» *Neue Zürcher Zeitung*, 25./26. Februar 1995. S. 101f.
- 12 Für eine frühe Kritik an diesem Argument siehe: Pierre Du Bois. «Neutrality and Political Good Offices: The Case of Switzerland.» In: Hanspeter Neuhold und Hans Thalberg (Hg.). *The European Neutrals in International Affairs*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1984. S. 7–16.
- 13 Lionel Marquis und Gerald Schneider. «Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten.» *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 2, Issue 3, 1996. S. 69–82; Lionel Marquis und Gerald Schneider. «Neutrale Vermittler sind wenig gefragt: Die schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich.» *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juli 1996. S. 13. Marquis und Schneider stützten sich dabei auf quantitative Auswertungen von Daten, die Jacob Bercovitch in seinen Arbeiten anfangs der neunziger Jahre zusammengetragen hat: Jacob Bercovitch, J. Theodore Anagnoson und Donnette L. Wille. «Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations.» *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, February 1991. Special Issue on International Mediation. Guest editor: Jacob Bercovitch. S. 7–17; Jacob Bercovitch. «Mediation in der Staatenwelt: Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen.» In: Norbert Ropers und Tobias Debiel (Hg.). *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995. S. 89–111. Siehe auch Borsanis Studien, welche sich speziell mit der Frage auseinandersetzen, ob ein EU-Beitritt der Schweiz die Möglichkeiten zur Leistung Guter Dienste einschränken würde: Reto Borsani. *La Suisse et les bons offices*. Mémoire. Genève: IUHEI, 1994; Reto Borsani. «Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang?» *Schweizerische Zeitschrift für Politische für Politische Wissenschaft*. Vol. 1, Issue 2–3, 1995. S. 113–138.

Wie bereits weiter oben festgestellt, existiert bis heute keine akademische Studie, die sich vertieft mit dem Thema der Guten Dienste der Schweiz in der Iran-Geiselnahme auseinandersetzt. Die einzige Monographie über die Beziehungen der Schweiz zum Iran im Kalten Krieg endet mit der islamistischen Revolution im Jahr 1978/79.¹⁴ Hingegen besteht eine Anzahl von Fallstudien über frühere Beispiele von schweizerischen Guten Diensten in Krisen des Kalten Krieges, namentlich während des Koreakrieges,¹⁵ der Suez-¹⁶ und der Kuba-Krise¹⁷. Ebenso gibt es eine jüngere Studie über die Schlüsselrolle, welche die Schweiz bei den Verhandlungen zwischen Frankreich und seiner Provinz Algerien einnahm, die 1962 zur Unabhängigkeit der nordafrikanischen Provinz führten.¹⁸ Diese früheren Erfahrungen dürften die Aktionen der Schweiz in der Iran-Geiselnahme entscheidend beeinflusst haben. Der Autor der vorliegenden Studie hat bereits früher einen Überblick zum Thema der Guten Dienste der Schweiz vorgelegt, welcher die Leistungen der Schweiz

- 14 Daniela Meier. *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron: Die Beziehungen der Schweiz zu Iran (1946–1978)*. Zürich: Orell Füssli, 2002.
- 15 Peter Duft. *Das Mandat der Neutralen Überwachungskommission in Korea*. Zürich: 1969; Institut für Geschichte ETHZ (Hg.). *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission 1953–1983*. Zürich: Archiv für Zeitgeschichte, 1983; Marius Schwarb. *Die Mission der Schweiz in Korea*. Bern/Frankfurt a. M./New York: Peter Lang, 1986.
- 16 Die schweizerische Politik in der Suez-Krise wird geschildert in: Mauro Mantovani. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999; Ann-Karin Wicki. *Kein Grund zur Änderung der Aussenpolitik: Die Stellung der Schweiz während der Suezkrise 1956/57 aus der Sicht der Schweizer Bundesbehörden*. Universität Bern: 1995 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).
- 17 Thomas Fischer. *Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 30. ETH Zürich: Center for International Studies, Oktober 2000; Thomas Fischer. «The ICRC and the Cuban Missile Crisis.» *International Review of the Red Cross*. Vol. 83, No. 842, June 2001. S. 287–309.
- 18 Marc Perrenoud. «La Suisse et les accords d'Evian.» *Politorbis*, Vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik, Hg. Zentrum für Analyse und prospektive Studien, EDA, No. 31 (2/2002), S. 8–37. Vgl. dazu die Aufzeichnungen des Schweizer Diplomaten Olivier Long, der im Wesentlichen für die Schweizer Vermittlung in den Algerien-Verhandlungen verantwortlich war: Olivier Long. *Le dossier secret des Accords d'Evian: Une mission suisse pour la paix en Algérie*. Lausanne: 24 heures, 1988.

auf diesem Gebiet seit 1945 einer ersten kritischen Beurteilung unterzog.¹⁹ Als Basis für den hier angestrebten Vergleich der Rolle der Schweiz mit jener Algeriens dient die Studie von Randa Slim, welche eine ausführliche Analyse der Motive und Resultate der algerischen Vermittlungstätigkeit in der Iran-Geiselkrise vorgenommen hat.²⁰

- 19 Thomas Fischer. *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945-2002*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 37. ETH Zürich: Center for International Studies, Dezember 2002. Eine leicht erweiterte Fassung dieses Beitrags wurde unter dem Titel «From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution» abgedruckt in: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave, 2003. S. 74–104. Vgl. dazu den jüngst erschienenen Aufsatz von Daniel Trachsler. «Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven.» In: Andreas Wenger (Hg.). *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2004. S. 33–64.
- 20 Randa M. Slim. «Small-State Mediation in International Relations: The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis.» In: Jacob Bercovitch und Jeffrey Z. Rubin (Hg.). *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*. Houndmills, Basingstoke and London: Macmillan, 1992. S. 206–231.

1 Das Konzept der Guten Dienste im Kalten Krieg

Als die Schweiz während der Iran-Geiselnahme 1979/80 die Vertretung der diplomatischen Interessen der USA im Iran übernahm, betrat sie kein ausserpolitisches Neuland. Die Schweiz kannte zu diesem Zeitpunkt bereits eine lange Tradition als Schutzmacht für andere Staaten in internationalen Konflikten. Der Grossteil ihrer Reputation für die Wahrnehmung dieser Aufgabe stammte dabei aus der Zeit der beiden Weltkriege. Im Ersten Weltkrieg vertrat die Schweiz insgesamt 18 Staaten mit 36 verschiedenen Mandaten. Auf dem Höhepunkt des Zweiten Weltkrieges repräsentierte die Schweiz gar die diplomatischen Interessen von 35 Staaten mit einer Gesamtzahl von weit über 200 Einzelmandaten. Die Aufgabe der Schutzmacht besteht dabei darin, zwischen zwei Staaten, die sich in einem bewaffneten Konflikt befinden oder aus einem sonstigen Grund die diplomatischen Beziehungen untereinander abgebrochen haben, bis zum Ende der Feindseligkeiten oder bis zur Wiederaufnahme direkter diplomatischer Beziehungen ein unerlässliches Minimum an gegenseitigen Kontakten aufrechtzuerhalten und den Schutz der Angehörigen des nicht vertretenen Staates vor Ort wahrzunehmen.¹

Konzeptionell werden die Schutzmachtmandate in der Schweizer Aussenpolitik dem umfassenderen Begriff der Guten Dienste zugeordnet. Dabei ist zwischen einer eng gefassten völkerrechtlichen und einer weit gefassten politischen Begriffsdefinition zu unterscheiden: Die ursprüngliche völkerrechtliche Definition gemäss den Haager Friedenskonventionen von 1907 bezeichnet als Gute Dienste ausschliesslich jene Massnahmen, welche eine Drittpartei (ein Staat, eine internationale Organisation, oder auch eine Einzelperson) ergreift, um zwei im Streit auseinandergefallene Staaten wieder

1 Das Institut der Schutzmacht beruhte ursprünglich lediglich auf Völkergewohnheitsrecht und erfuhr erst nach dem Zweiten Weltkrieg eine völkerrechtliche Kodifikation in den Wiener Übereinkommen von 1961 über die diplomatischen Beziehungen (Art. 45 und 46), sowie von 1963 über die konsularischen Beziehungen (Art. 8). Gemäss diesen Übereinkommen hat beim Abbruch der diplomatischen Beziehungen jeder von der Gegenseite anerkannte Staat (Sendestaats) grundsätzlich das Recht, seine Interessen durch einen dritten Staat wahrnehmen zu lassen. Die Bezeichnung dieser Schutzmacht bedarf jedoch, neben deren eigenem Einverständnis, auch der Zustimmung jenes Staates, bei dem die Interessen des vertretenen Staates übernommen werden (Empfangsstaats).

an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bewegen, *ohne* dass dabei die Drittpartei an den eigentlichen Gesprächen teilnimmt.²

Während des Kalten Krieges wurde der Begriff der Guten Dienste in der Schweiz allerdings wesentlich weiter gefasst: Im politischen Sinne bezeichnete er sämtliche Massnahmen und Initiativen, welche eine internationale Organisation, ein Staat, dessen Behörden oder einzelne seiner Bürger mit dem Ziel ergreifen, zu einer friedlichen Lösung eines bestehenden Konfliktes zwischen anderen Staaten beizutragen.³ Neben dem Institut der Schutzmacht und den Guten Diensten im klassischen (völkerrechtlichen) Sinn, umfasste diese weitere Begriffsdefinition auch die Mittel der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, die Vermittlung, resp. den Vergleich, sowie die Übernahme internationaler Mandate.

Mit Ausnahme der Schiedsgerichtsbarkeit, bei welcher sich die Streitparteien – haben sie sich einmal der Gerichtsbarkeit unterworfen – dazu verpflichten, das Urteil zu akzeptieren,⁴ zeichnen sich die verschiedenen Formen der Guten Dienste dadurch aus, dass sie grundsätzlich immer das Einverständnis aller Streitparteien voraussetzen und dass die Untersuchungsergebnisse und Lösungsvorschläge der Drittpartei keine rechtliche Bindung erlangen. Die Übergänge vom einen Verfahren zum anderen sind in der Praxis oft fließend. Dies gilt auch für die Schutzmachtätigkeit. In der Theorie tritt der mit der Interessenwahrung beauftragte Drittstaat nicht im eigenen Namen auf, sondern handelt vielmehr ausschliesslich als (freiwilliger) Vertreter seines Mandatgebers vor Ort, übt also im Prinzip keine eigentliche Vermittlungsfunktion aus. Entweder erfüllt die Schutzmacht Aufträge des vertretenen Staates oder sie kommt dabei Pflichten nach, die ihr die völkerrechtlichen Kollektivverträge, denen Sende-, Empfangs- und Schutzstaat

- 2 Die Haager Konvention über die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle von 1907 statuiert dabei explizit das Recht einer Drittpartei, den Streitparteien ihre Guten Dienste oder Vermittlung anzubieten (Art. 3, Para. 2), und dass ein solches Angebot unter keinen Umständen als ein unfreundlicher Akt betrachtet werden darf (Art. 3, Para. 3).
- 3 Diese in der gängigen Literatur weitverbreitete Definition stammt von Konrad Stamm. *Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Bern: Herbert Lang, 1974. S. 5.
- 4 Seit 1907 besteht ein ständiger Schiedsgerichtshof in Den Haag, der für alle Streitfälle zuständig ist, sofern nicht zwischen den Parteien über die Einsetzung eines besonderen Schiedsgerichts Einverständnis besteht (Art. 41 und 42 des Haager Abkommens von 1907).

beigetreten sind, sowie das Völkergewohnheitsrecht auferlegen. Die Praxis wird allerdings oft flexibler gehandhabt und die durch die Schutzmachttätigkeit bestehenden Kontakte auch zu weitergehenden Initiativen im Sinne der friedlichen Konfliktbeilegung genutzt. Was als Gute Dienste im klassischen Sinne beginnt (als Initiative, die Streitparteien an den Verhandlungstisch zu bewegen, ohne dass die Drittpartei dabei weiteren Einfluss auf den Inhalt der Gespräche nimmt), wächst sich oftmals, sind die Verhandlungen erst einmal aufgenommen, zu einem weitergehenden Vermittlungsmandat aus.

Ursprünge der Politik der Guten Dienste

Die historischen Ursprünge der schweizerischen Politik der Guten Dienste gehen auf die Zeit des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 zurück. Hatte die Schweiz der immerwährenden Neutralität als Grundlage ihrer Aussenpolitik im europäischen Mächtegleichgewicht in der Akte des Wiener Kongresses von 1815 internationale Anerkennung und Achtung verschafft, brachte der Zeitgeist der Mitte des 19. Jahrhunderts eine neue Dimension schweizerischer Aussenpolitik hervor: Die Verbindung der eigenen Neutralität mit der Idee der Berufung zum humanitären und friedensstiftenden Wirken in internationalen Konflikten.

Henry Dunants weitherum rezipierte Erinnerungen an die Grausamkeiten der Schlacht von Solferino führten 1863 zur Gründung der internationalen Rotkreuzbewegung und obwohl von privater Initiative ausgehend, erhob auch der Bundesrat wenig später im deutsch-französischen Krieg das humanitäre Wirken zur offiziellen Mission schweizerischer Aussenpolitik. In seiner *Botschaft betreffend der Wahrung der Neutralität* im Krieg von 1870/71 gab er erstmals seiner Aussenpolitik einen über die Sicherung der eigenen Unabhängigkeit hinausgehenden Sinn: Im Bewusstsein, «dass über aller Racenverschiedenheit doch die gemeinsame Menschennatur steht», solle die Schweiz «thätige Anteilnahme an den Leiden der Nachbarvölker» zeigen, hiess es in der bundesrätlichen Botschaft.⁵ Indem die Schweiz der Durchsetzung der neugeschaffenen Rotkreuzkonventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten und zur Verbesserung des Loses verwundeter Soldaten mit der Evakuierung der Zivilbevölkerung aus dem belagerten Strassburg und der Aufnahme der Reste der geschlagenen Bourbaki-Armee

5 *Bundesblatt*, 1870, Bd. III, S. 789–828, hier S. 827.

im Krieg von 1870/71 nachhaltige Anerkennung verschaffte, verankerte sie den Gedanken einer humanitären Sendung sogleich tief im Bewusstsein der Schweizer Bevölkerung.

Dieses neue ausserpolitische Selbstverständnis, jenseits der militärischen Neutralität die Folgen politischer Spannungen und Kriege zwischen benachbarten Staaten teilweise mildern zu wollen, bildete auch den geistigen Boden für die Entwicklung der Politik der Guten Dienste in ihrer spezifisch schweizerischen Ausprägung. Neben dem humanitären Engagement für die Kriegsoffer bot die Schweiz im Krieg von 1870/71 zusätzlich anderen Staaten ihre Dienste als diplomatische Schutzmacht an. Mit der Ausübung der Interessenvertretung für das Königreich Bayern und das Grossherzogtum Baden in Frankreich übernahm die Schweiz dabei erstmals die Verantwortung für Tausende von Angehörigen eines fremden Staates und legte damit das Fundament ihrer späteren Berufung für die Wahrnehmung dieser Aufgabe in den beiden Weltkriegen.⁶

Fast zur gleichen Zeit trat die Schweiz zum ersten Mal in der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit aktiv in Erscheinung. Als Kleinstaat mit limitiertem militärischem und politischem Gewicht war die Schweiz (im wohlverstandenen eigenen Interesse) bemüht, neben dem humanitären Gedanken ebenso der Achtung des Rechtsprinzips in den internationalen Beziehungen Gültigkeit zu verschaffen. Dabei sollten internationale Streitigkeiten wann immer möglich durch schiedsgerichtliche Verfahren oder sonstige Mittel des juristischen Vergleichs beigelegt werden. Als für eine solche Regelung des berühmten Streitfalls zwischen den USA und Grossbritannien um das südstaatliche Kaperschiff Alabama, das während des amerikanischen Sezessionskrieges in den 1860er Jahren im damals neutralen England ausgerüstet worden war, ein fünfköpfiges internationales Schiedsgericht eingerichtet wurde, bot sich der Schweiz erstmals Gelegenheit, sich international als Förderin des Schiedsgedankens zu profilieren. Nicht nur amtierte der ehemalige schweizerische Bundespräsident Jakob Stämpfli als einer der fünf Schiedsrichter in diesem Gremium, sondern das Gericht wählte auch die Stadt Genf zu ihrem Tagungsort während seiner Beschlussfindung in den Jahren 1871/72. In der Folge wurde der schweizerische Staat, seine Organe,

6 Dabei trat die Schweiz allerdings nicht als alleinige Vertreterin der Interessen der deutschen Fürstentümer in Frankreich auf. Der Norddeutsche Bund, Sachsen und Hessen liessen sich durch die USA in Paris vertreten, während Württemberg Russland zu seiner Schutzmacht bestimmte.

respektive einzelne prominente Bürger bis zum Ersten Weltkrieg mit zahlreichen weiteren schiedsrichterlichen Mandaten betraut.

Diese historischen Anfänge der schweizerischen Politik der Guten Dienste in den Bereichen der Ausübung der Schutzmachtstätigkeit, der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, sowie der Zurverfügungstellung eines Verhandlungsstandortes erfuhren im Lauf der folgenden Jahrzehnte einen kontinuierlichen Ausbau und eine Erweiterung namentlich in den Bereichen der Friedensvermittlung sowie – nach dem Ersten Weltkrieg und der Gründung des Völkerbundes – mit der Übernahme internationaler Mandate. Dabei wurde die Politik der Guten Dienste gleich dem humanitären Engagement von einem tief im nationalen Selbstverständnis verankerten Sendungsbewusstsein gespeist, denn die vielsprachige und multikonfessionelle Eidgenossenschaft fühlte sich auf Grund ihrer eigenen historischen Erfahrung und Konstituierung besonders berufen, dem Gedanken der Völkersöhnung nachzuleben.⁷

Im Kontext des europaweit aufblühenden Nationalismus des späten 19. Jahrhunderts verschieben sich bedeutende Schweizer Intellektuelle und Politiker der Idee des Vielvölkerstaates, der in den Worten von Rechtsprofessor Johann Caspar Bluntschli als Vorbild für eine künftige Einigung und das friedliche Zusammenleben der grossen Nationen Europas diene. Dem rassistisch geprägten Begriff der «Kulturnation» sollte die Schweiz als lebendiges Beispiel der «politischen Nation» gegenüber gestellt werden, welche durch inneren Ausgleich das Zusammenleben verschiedener Sprachgemeinschaften und Kulturen in Freiheit und gegenseitiger Anerkennung vordeemonstrieren würde.⁸

Nur wenige Jahre nach den Anfängen der Politik der Guten Dienste im deutsch-französischen Krieg und dem Alabama-Streitfall sollte Bundesrat Numa Droz die Aufgabe der Völkersöhnung bereits als die hohe Mission der Schweiz für die Zivilisation und das Völkerrecht bezeichnen: «La Suisse est devenue une sorte de Vorort intellectuel et moral dans le domaine des

7 Vgl. für die nachfolgenden Ausführungen: Daniel Frei. «Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik.» In: *Annuaire Suisse de Science Politique*. Lausanne: 1966. S. 89–113.

8 Johann Caspar Bluntschli. *Die schweizerische Nationalität*. (1875) Schriften für Schweizer Art und und Kunst, Bd. 5. Zürich: 1915. S. 23f.

relations internationales. (...) Comme la vestale antique, elle est vouée à entretenir une flamme éternelle, celle de la justice, du droit et de la paix.»⁹

Durch die Wahl Genfs und Berns als Treffpunkt zahlreicher internationaler Konferenzen und als Standort für die neugeschaffenen internationalen Organisationen im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert wurde der Gedanke der schweizerischen Mission der Völkerversöhnung weiter im Bewusstsein der eigenen Bevölkerung verankert, und mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges fühlte sich die Schweiz vollends berufen, den Ländern Europas im Kleinen vorzumachen, was die Völker im Grossen nachmachen müssten, wenn sich Europa nicht selbst zerstören wolle. Es war schliesslich Bundesrat Giuseppe Motta, der in der Völkerbundsdebatte von 1920 im Nationalrat den Bogen zum schweizerischen «Nationalheiligen» Niklaus von Flüe schlug, und in dem Schlichter und Mahner von der Tagsatzung zu Stans die urschweizerische Verkörperung der zugleich nationalen und universalen Idee der Friedensvermittlung erblickte und das Rütli als für die ganze Menschheit gültiges Symbol für das Ideal der Solidarität und das Recht bezeichnete.¹⁰ Als dann die Vielfalt Europas im Sog der nationalsozialistischen und faschistischen Machtergreifungen in den 1930er Jahren gänzlich unterzugehen drohte, stärkte dies den völkerversöhnenden Sendungsgedanken in der Schweiz noch zusätzlich, und die Idee der «Helvetia mediatrix»¹¹ wurde im Zweiten Weltkrieg endgültig zur nationalen Mission erhoben.

Aus dem Gesagten lässt sich erkennen, dass die Idee der Schweiz als Friedensvermittlerin und Anbieterin Guter Dienste historisch gesehen im Wesentlichen als Antwort auf und als geistige Abwehr gegen die jeweils andersgeartete internationale Umwelt entstanden ist. In seiner Wirkungsweise brachte der Sendungsgedanke der Völkerversöhnung eine aussenpolitische Prägung, die basierend auf einem moralischen Überlegenheitsgefühl das Recht und die Berufung der Schweiz zur Ausübung einer aktiven Rolle im Sinne der Friedensstiftung in internationalen Krisen und Konflikten begründen sollte.

9 Numa Droz. «Du rôle international de la Suisse.»(1883) In: *Etudes et portraits politiques*. Genève-Paris: 1895. S. 67f.

10 *Amtliches Stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung*. Nationalrat, 1920. S. 252 und S. 288–293.

11 Dieser Begriff wurde vor allem durch die Schriften von Fritz Ernst populär: Fritz Ernst. *Die Sendung des Kleinstaates*. Zürich: 1940; Ders. *Helvetia mediatrix*. Zürich: 1945².

Konzeptionelle Festigung und erste Erfahrungen im Kalten Krieg

Während die Guten Dienste seitens der Schweiz bereits zur Zeit des Ersten Weltkrieges verschiedentlich als Ausdruck einer «positiven Neutralität»¹² dargestellt wurden, erfolgte ihre eigentliche konzeptionelle Verankerung als zentraler Bestandteil der Neutralitätspolitik erst nach dem Zweiten Weltkrieg.¹³ Die Guten Dienste sollten zu einem wichtigen Mittel beim Ausbruch aus der aussenpolitischen Isolation werden, in der sich die Schweiz zum Kriegsende befand. Das internationale Ansehen der Neutralität war zu diesem Zeitpunkt auf einen historischen Tiefpunkt abgesunken, und der Vorwurf des Kriegsprofiteurs ging von Seiten der Siegermächte auf die Schweiz nieder. Zwar konnte nach dem «Freikauf» von diesem Vorwurf im Washingtoner Abkommen mit den USA von 1946 und der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion nach erfolgreichen Geheimverhandlungen in Belgrad im gleichen Jahr die faktische Isolation fürs erste überwunden werden, doch es stellte sich die Frage, wie die bisherige Leitmaxime der aussenpolitischen Neutralität im aufkommenden Kalten Krieg zu handhaben sei.

Die Neutralität war in der Schweiz als aussenpolitisches Konzept weitgehend unbestritten aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen. Allfällige Alternativen wurden in der Nachkriegsplanung nicht diskutiert. Dies obwohl sich eine erweiterte Diskussion um eine aussenpolitische Neuausrichtung durchaus aufgedrängt hätte. Die Führungsmächte der Siegerallianz des Zweiten Weltkrieges waren bei der Gründung der Vereinten Nationen 1945 nämlich nicht mehr bereit, der Schweiz einen neutralen Sonderstatus in der neuen Weltfriedensorganisation zuzugestehen, wie das noch im Völkerbund

12 Vgl. Daniel Frei. *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen*. Etudes et Travaux de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Genève: 1969. S. 173.

13 Zur Entwicklung der Guten Dienste nach 1945 siehe: Thomas Fischer. *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945–2002*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 37. ETH Zürich: Dezember 2002 (www.cis.ethz.ch/gabriel/docs/Publications/res_pap/37_Good%20offices.pdf). Der Beitrag ist in einer leicht abgeänderten Form unter dem Titel «From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution» erschienen in: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Houndmills/Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2003. S. 74–104.

der Fall gewesen war. Da der Bundesrat jedoch umgekehrt nicht bereit war, von der bisherigen Politik der Neutralität abzurücken, entschied sich die Schweiz 1946 *nolens volens* für das Abseitsstehen von der UNO.¹⁴

Die Guten Dienste als Ausdruck von «Neutralität und Solidarität»

Das neutralitätsbedingte Abseitsstehen von der UNO hatte zur Folge, dass sich die Schweiz erneut dem Vorwurf der internationalen Isolierung aussetzen drohte und ihre Neutralität unter einen moralischen Legitimationszwang geriet. Um die offensichtlichen Defizite des Festhaltens an der Neutralität – diesem nunmehr «axiomatischen Prinzip der schweizerischen Aussenpolitik»¹⁵ – zu kompensieren, entwickelte der Vorsteher des Politischen Departements, Bundesrat Max Petitpierre, die neue aussenpolitische Devise «Neutralität und Solidarität». Wie im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 die Neutralität durch die Verbindung mit dem humanitären Einsatz zu Gunsten der Kriegsoffer moralisch «aufgewertet» wurde, so sollte die Schweiz mittels ihrer Solidarität in der Nachkriegszeit des Zweiten Weltkrieges beweisen, dass sie keine grundsätzlich isolationistische Politik betreiben würde, sondern zur internationalen Kooperation bereit wäre. Die neue aussenpolitische Komplementärmaxime der Solidarität sollte dabei ihren Ausdruck in einer verstärkten humanitären und wirtschaftlichen Hilfe an die kriegsgeschundenen Staaten Westeuropas sowie im vermehrten Angebot Guter Dienste finden. Mit diesem Schritt wurde die Politik der Guten Dienste konzeptionell fest in der Neutralität verankert. Die Neutralität ihrerseits wurde in der offiziellen Diktion fortan zur unabdingbaren Voraussetzung zur Erbringung der schweizerischen Guten Dienste gemacht, wodurch sich die beiden Konzepte im aussenpolitischen Selbstverständnis der Schweiz von nun an gegenseitig bedingen.

Es war Raymond Probst, damals Sektionschef im Eidgenössischen Politischen Departement, der diese Zusammenhänge erstmals ausformulierte. In seinem grundlegendem Beitrag «Die ‹Guten Dienste› der Schweiz» im Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft von 1963 erläuterte er die These, wonach sich der ständig neutrale Staat in einer

14 Daniel Möckli. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 55. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der ETH Zürich, 2000. S. 284–287.

15 Ebd., S. 285.

besonders privilegierten Position befinde, um Gute Dienste zu leisten, mit folgenden Worten: «Die Erfahrung zeigt, dass der ständig neutrale Staat besonders häufig in die Lage kommt, anderen Gliedern der Völkerrechtsgemeinschaft bei der Überwindung gegenseitiger Differenzen seinen Beistand zu leihen. Zwischen den «Guten Diensten», die die Schweiz zu leisten vermag, und ihrer Stellung als ständig neutraler Staat besteht zweifellos ein enger Zusammenhang.»¹⁶

Die ständige Neutralität und namentlich jene der Schweiz, so Probst weiter, stelle *per se* schon einen Friedensfaktor dar, da der Staat dadurch von vornherein künftigen Konflikten entzogen würde. Zumal die schweizerische Neutralität eine bewaffnete Neutralität sei, komme ihr zusätzliche Glaubwürdigkeit zu. Die permanente Neutralität der Schweiz bilde somit ein Element der Stabilität in der Weltpolitik, welches durch ihre Kontinuität garantiert sei. Stabilität und Kontinuität machten ihrerseits die Politik des dauernd neutralen Staates berechenbar und gewährten somit anderen Staaten Sicherheit: «Die Gesamtheit der genannten Faktoren verschafft dem neutralen Staat das *Vertrauen* der Umwelt und lässt ihn in deren Augen für die Leistung «guter Dienste» in manchen Fällen besonders geeignet erscheinen.»¹⁷

Die neutrale Position ausserhalb der UNO wurde in dieser Logik zur besonderen «Reservestellung» emporstilisiert, die es der Schweiz erlauben würde, selbst dann glaubwürdig zu vermitteln, wenn die Mechanismen des kollektiven Sicherheitssystems wegen dem Vetorecht im Sicherheitsrat einmal blockiert sein sollten. Nur der ständig neutrale Staat, der nicht Teil der Vereinten Nationen sei, wahre sich die völlige Unabhängigkeit und das uneingeschränkte Vertrauen aller Parteien, das eventuell für die Suche nach politischen Ausgleichsmöglichkeiten in einem solchen Fall nutzbar gemacht werden könne.¹⁸

Korea 1951

Erste Gelegenheit, ihre Solidarität mit der internationalen Staatengemeinschaft und die besondere Nützlichkeit ihrer neutralen Reservestellung unter Beweis zu stellen, kam mit dem Ausbruch des Korea-Krieges 1950. Als Ende 1951 eine Anfrage aus dem amerikanischen Aussenministerium für

16 Raymond Probst. «Die «Guten Dienste» der Schweiz.» In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique* 1963. Lausanne: 1963. S. 21.

17 Ebd., S. 22.

18 Ebd., S. 23.

eine Teilnahme an einer neutralen Überwachungskommission eines möglichen Waffenstillstandes zwischen den UNO-Truppen unter amerikanischer Führung im Süden und der nordkoreanischen Volksarmee im Norden an die Schweiz gerichtet wurde, zögerte der Bundesrat keinen Moment.¹⁹ Trotz politischer Bedenken wollte die Regierung unter keinen Umständen den Eindruck erwecken, die Schweiz würde eine Anfrage zur Teilnahme an der internationalen Friedenswahrung ablehnen. Die aussenpolitische Wichtigkeit der Übernahme dieses Mandates wurde vom Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements, Bundesrat Karl Kobelt, gegenüber seinen Armeekommandanten mit folgenden Worten begründet: «Ich brauche wohl kaum zu betonen, dass die Schweiz ein grosses Interesse hat, dem Gesuch zu entsprechen, weil dadurch vor aller Welt gezeigt werden kann, dass auch neutrale Kleinstaaten in der Völkerfamilie wichtige Aufgaben erfüllen können und dass dadurch das Verständnis für unsere Neutralität nur gestärkt werden kann.»²⁰

In der schweizerischen Geschichtsschreibung wird denn auch die Teilnahme an der internationalen Korea-Mission allgemein als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige politische Umsetzung der Devise von «Neutralität und Solidarität» bezeichnet. Doch ebenso einig ist man sich heute, dass sie zur eigentlichen Aufgabe, der Konfliktbewältigung vor Ort, nur wenig beizutragen vermochte.²¹

- 19 Zur schweizerischen Mission in Korea siehe: Denise Bindschedler-Robert. «Les commissions neutres instituées par l'Armistice en Corée.» *Annuaire suisse de droit international*. Lausanne: 1953. S. 89–130; Raymond Probst. «Die «Guten Dienste» der Schweiz.» *Annuaire de l'Association suisse de science politique*. Lausanne: 1963. S. 29f; Peter Duft. *Das Mandat der Neutralen Überwachungskommission in Korea*. Zürich: 1969; Institut für Geschichte ETHZ (Hg.). *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission 1953–1983*. Zürich: Archiv für Zeitgeschichte, 1983; Marius Schwarb. *Die Mission der Schweiz in Korea: Ein Beitrag zur Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik im Kalten Krieg*. Bern/Frankfurt a.M./New York: Peter Lang, 1986; Raymond Probst. «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. S. 94–98; Jürg Martin Gabriel. *The American Conception of Neutrality After 1941*. Updated and Revised Edition. Houndmills/Basingstoke/New York: Palgrave, 2002. S. 132–137.
- 20 Brief vom 22. Dezember 1951 zitiert nach: Schwarb, *Die Mission in Korea*, S. 21.
- 21 Siehe: Klaus Urner. «Das Mandat und seine Problematik.» In: *Dreissig Jahre schweizerische Korea-Mission, 1953–1983*. Zürich: Institut für Geschichte ETHZ, Archiv für Zeitgeschichte, 1983. S. 7–17; Vgl. Paul Widmer. *Schweizer Aussenpolitik: Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*. Zürich: Ammann Verlag, 2003. S. 329–334.

Die Bilanz der Korea-Mission fiel also nicht nur positiv aus. In der Praxis zeigte sich bei der Ausübung des Mandates nämlich sehr bald einmal, dass es schwierig sein würde, die Neutralität im idealen Sinne von *ne-uter* (lat. keiner von beiden) aufrechtzuerhalten. Die paritätische Zusammensetzung der Überwachungskommission mit je zwei «Neutralen einer Partei» – Schweden und die Schweiz als «westliche Neutrale», die Tschechoslowakei und Polen als «östliche Neutrale» – konnte der schweizerischen Neutralitätskonzeption jedenfalls nicht entsprechen. Im Verlauf der Mission wurde die Obstruktion der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Seiten der östlichen Neutralen so offensichtlich, dass die Schweiz gar beabsichtigte, das Mandat wegen der Vorwürfe der Parteilichkeit der Kommission zurückzugeben. Dies war angesichts der internationalen Konsequenzen für das aussenpolitische Image der Schweiz allerdings nicht mehr möglich, und der Bundesrat hielt bis zum heutigen Tag an seiner Bereitschaft zur Teilnahme an der Mission – wenn auch in reduziertem Masse – fest.

Für die Weiterentwicklung des Konzepts der Guten Dienste hatte die schweizerische Korea-Mission vor allem eine Konsequenz: Der Bundesrat hielt zwar wie erwähnt an der grundsätzlichen Bereitschaft zur Teilnahme an internationalen Missionen im Sinne der Erbringung Guter Dienste fest, doch die Übernahme solcher Mandate sollte künftig nicht mehr *à tout prix* erfolgen. Konkret verlangte die Landesregierung, als sie im Herbst 1955 über eine Teilnahme an einer internationalen Kommission zur Überwachung des sudanesischen Unabhängigkeitsprozesses zu entscheiden hatte, eine klare zeitliche Begrenzung der Mission und ein praktikables Mandat, dessen Inhalt für die Schweiz (neutralitätspolitisch) unproblematisch sein müsse.²²

Iran 1952/53

Etwa zur gleichen Zeit machte die Schweiz auch erste Erfahrungen mit den Möglichkeiten und Grenzen der politischen Vermittlung im Kalten Krieg. Interessant im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie ist dabei, dass die erste Anfrage zu einer Schweizer Vermittlung nach dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1953 ausgerechnet im Iran erfolgte, weshalb diese Episode hier

22 Robert Diethelm. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern/ Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1997. S. 156.

etwas ausführlicher besprochen werden soll.²³ Die Krise zwischen England und der nationalistischen Regierung in Teheran um die Verstaatlichung der *Anglo-Iranian Oil Company* hatte Ende Oktober 1952 zum Abbruch der offiziellen Beziehungen zwischen den beiden Staaten geführt. Grossbritannien engagierte darauf die Schweiz für ihre Interessenvertretung im Iran, während Teheran das zweite traditionell neutrale Land Europas, Schweden, als seine Schutzmacht in London beauftragte. Der britische Botschafter in der Schweiz hatte bereits am 4. Oktober in Bern sondiert, ob Grossbritannien im Falle des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen die Guten Dienste der Schweiz in Anspruch nehmen könnte. Nur drei Tage später stimmte der Bundesrat dieser Aufgabe grundsätzlich zu. Die offizielle Übernahme der britischen Interessenvertretung im Iran durch die Schweiz erfolgte am 22. Oktober 1952.²⁴

Für die eigentliche Vermittlung im Ölstreit zwischen Grossbritannien und der Regierung Mossadeq in Teheran sollte nach dem Willen Londons allerdings weiterhin die USA zuständig sein, die schon zuvor als Schiedsrichter im Fall um die anglo-iranische Ölgesellschaft gewaltet hatten. Als die Verhandlungen nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen aber zusehends festgefahren waren, trat der iranische Premierminister am 22. Februar 1953 mit einer überraschenden Bitte an den Schweizer Gesandten Alfred Escher in Teheran: die Schweiz möchte sich anstelle der Amerikaner als Vermittlerin im britisch-iranischen Disput zur Verfügung stellen. Die Amerikaner, so Mossadeq, würden zu viele Eigeninteressen in den Verhandlungen verfolgen, weshalb er die Eröffnung einer neuen Verhandlungsschiene über ein Land wünsche, das keine politischen oder wirtschaftlichen Ambitionen im Iran hege.

In Bern stiess der Vorstoss Mossadeqs jedoch auf grosse Skepsis, zumal man das Ganze als politisches Manöver seitens des Irans interpretierte, um die Briten und Amerikaner gegeneinander aufzubringen. Auch der britische Botschafter in der Schweiz zeigte sich wenig begeistert und reagierte irritiert,

23 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf: Daniela Meier. *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron: Die Beziehungen der Schweiz zu Iran (1946–1978)*. Zürich: Orell Füssli Verlag, 2002. S. 156–169.

24 Dabei konnte die Schweiz bereits auf frühere Erfahrungen mit der diplomatischen Interessenvertretung für andere Staaten in Teheran zurückgreifen: Während des Zweiten Weltkrieges hatte die Schweiz die Interessen Frankreichs und Italiens im Iran vertreten. Zur gleichen Zeit hatte sie auch die Schutzmandate für den Iran in Deutschland (ab 1941) und in Italien, sowie von 1942–1944 in Frankreich und von 1945–1946 in Japan ausgeübt. Ebd., S. 62f.

dass die Schweizer die Anfrage des iranischen Premiers überhaupt nach London weiterleiten wollten. Er wies das Politische Departement darauf hin, dass die Schweiz bei der Übernahme der britischen Interessen im Iran ausdrücklich nicht in politische Angelegenheiten hatte verwickelt werden wollen. Weitere Erkundungen des schweizerischen Botschafters in London ergaben, dass die Briten keinerlei Interessen hatten, auf eine andere Verhandlungsschiene zu wechseln, und Bern wies demnach den Schweizer Vertreter in Teheran an, die Avance Mossadeqs zurückzuweisen.

Doch Mossadeq wollte noch nicht von seiner Idee abrücken. Als nämlich der Schweizer Gesandte die Nachricht überbrachte, dass Grossbritannien nicht an einer neuen Vermittlung in den Verhandlungen interessiert sei, bat ihn der iranische Premierminister zu seiner Verblüffung dennoch, einen neuen Vorschlag über Bern in London vorzubringen. Escher erklärte darauf Mossadeq, dass sein Angebot kaum via Politisches Departement ans Foreign Office gelangen könne, nachdem weder die Amerikaner von ihrer Vermittlungsaufgabe zurückgetreten waren, noch die Briten eine neue Verhandlungsschiene gewünscht hatten. Vielmehr solle Mossadeq den üblichen Weg über die amerikanische Botschaft wählen. Immerhin bot ihm der Schweizer Gesandte an, für ihn beim amerikanischen Botschafter zu sondieren. Mossadeq nahm das Angebot dankbar an, und Escher informierte darauf seinen amerikanischen Kollegen über die neue Offerte Irans sowie über den Wunsch des Premierministers, den Unterhändler für Grossbritannien zu ersetzen. Der amerikanische Botschafter liess darauf gegenüber dem Schweizer Gesandten durchblicken, dass die Engländer eine Lösung auf der Basis der neuen Offerte Irans bereits früher kategorisch ausgeschlossen und die Verhandlungen gemäss dem Willen Londons weiterhin über die amerikanische Vermittlung zu laufen hätten.

Das Politische Departement hatte sich von Anfang an gegenüber einer aktiven Vermittlungstätigkeit im Iran äusserst zurückhaltend gezeigt, da man zur Überzeugung gelangt war, dass die Briten gar kein Interesse an einer Einigung mit der nationalistischen Regierung in Teheran hatten, sondern vielmehr im Hintergrund bereits gemeinsam mit den Amerikanern auf den Sturz der Regierung Mossadeq hinarbeiteten. Nachdem der erwartete Coup d'Etat im August 1953 dann tatsächlich erfolgte, änderte sich die Situation allerdings, und die Schweiz sollte noch einmal als Vermittlerin zwischen dem Iran und Grossbritannien ins Gespräch kommen.

Der auf den persischen Thron zurückgekehrte Schah Mohammed Reza Pahlevi sondierte anlässlich einer Abendgesellschaft in seinem Palast am

26. August 1953 beim Schweizer Gesandten, ob dieser die Fühler zur Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Grossbritannien ausstrecken könnte. Über die Schweiz wollte der Schah die Regierung in London wissen lassen, dass die iranisch-britischen Beziehungen einzig auf Grund der Politik der nationalistischen Regierung unter Mossadeq in die Brüche gegangen seien, und dass die persische Monarchie diese alten Differenzen zu begraben wünschte. Vom amerikanischen Botschafter in Teheran erfuhr der Schweizer Vertreter, dass auch der neue iranische Premierminister Zahedi einen Neuanfang mit der britischen Krone begrüßen würde. Als auch die Briten erste positive Signale aussandten, packte Escher die Gelegenheit beim Schopf, um am Ende doch noch eine vermittelnde Funktion in der Irankrise übernehmen zu können. Gegenüber dem Politischen Departement in Bern wies er auf seine guten Kontakte zum Herrscherhaus im Iran hin und liess verlauten, dass die Briten dem Vernehmen nach diesmal auf die Vermittlung der Amerikaner verzichten wollten.²⁵ Bern gab darauf für eine schweizerische Vermittlungstätigkeit grundsätzlich grünes Licht.

Das englische Aussenministerium winkte jedoch erneut ab und ging nicht auf die schweizerische Offerte ein. Zu diesem Zeitpunkt war nämlich in London und Washington bereits über eine Expertenmission des ehemaligen amerikanischen Präsidenten Herbert Hoover in den Iran beschlossen worden, welche die Verhandlungen wieder in Gang bringen sollte. Offensichtlich waren die Briten inzwischen in der Lage, ihre Verhandlungen selbst zu führen und konnten auf die Vermittlung der Schweiz verzichten. In der Tat führten weitere Absprachen zwischen London und Teheran via amerikanische und schweizerische Vertretung in Iran wenig später zur Veröffentlichung einer gemeinsamen Note, die die unverzügliche Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen und die Aufnahme von direkten Gesprächen über die Ölfrage ankündigte.

Am 21. Dezember 1953 traf der neue englische Botschafter in Teheran ein und begann unverzüglich, die Neubesetzung der britischen Botschaft vorzubereiten. Die Schweiz wurde offiziell von ihrem Schutzmachtmandat enthoben, und trat fortan wieder in den Hintergrund der Ereignisse, ohne dass ihre mehrfach angebotenen Guten Dienste bei der endgültigen Beile-

25 Die Kontakte des Schweizer Botschafters in Teheran bestanden in einem direkten Draht zum iranischen Monarchen über dessen Privatsekretär, Ernest Perron, einem Schweizer Jugendfreund des Schahs, sowie der Freundschaft mit dem iranischen Arbeitsminister, der auch dem übergeordneten und in der Streitfrage zentralen Ölrat angehörte.

gung der britisch-iranischen Ölkrise noch einmal in Anspruch genommen worden wären.

Am Beispiel der Guten Dienste der Schweiz für den Iran in den Jahren 1952/53 zeigte sich vor allem eines: Die neutrale Schweiz war bei den Grossmächten als verlässliche diplomatische Schutzmacht auch im Zeitalter der Dekolonialisierung weiterhin gefragt, für eine weitergehende politische Vermittlungsfunktion bestand aber offensichtlich kein Spielraum, solange nicht alle beteiligten Parteien im Voraus ihr Einverständnis dazu gaben. In der ersten Phase der Ölkrise setzte Grossbritannien auf ein mit den USA abgestimmtes Powerplay der Macht gegenüber dem Iran, während sie in der zweiten Phase, nach dem Sturz der Regierung Mossadeq, eigene Kanäle zu direkten Verhandlungen mit dem Iran nutzen konnte. In diesem Kontext war eine neutrale Vermittlung der Schweiz weder in der einen noch in der anderen Phase gefragt.

Suez 1956

Eine ähnliche Erfahrung musste die Schweiz auch mit einer missglückten Initiative zur Einberufung einer Friedenskonferenz wenige Jahre später anlässlich der Suez-Krise von 1956 machen. Dabei hatte sich der Bundesrat mit seiner Aktion auf eigene Faust weiter denn je zuvor aus dem Fenster gelehnt.²⁶

Kurz nachdem sich die britischen Kolonialtruppen im Sommer 1956 aus der Suez-Kanalzone zurückgezogen hatten, verstaatlichte der ägyptische Präsident Gamel Abdel Nasser die Suezkanalgesellschaft, welche für den Betrieb des Kanals zuständig war. In der Folge griffen britische und französische Truppen Ende Oktober 1956 auf der Seite Israels in den Krieg gegen Ägypten ein und besetzten die Kanalzone. Gleichzeitig hatten am 4. November sowjetische Panzer den Volksaufstand in Ungarn niedergewalzt, worauf sich die zur weltpolitischen Doppelkrise ausgewachsene Supermächte-Konfrontation zu einem dritten Weltkrieg zu entwickeln drohte. Als der sowjetische Aussenminister Nicolai Bulganin am 5. November Grossbritannien und

26 Zur schweizerischen Politik in der Suez-Krise siehe: Mauro Mantovani. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963: Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli Verlag, 1999. S. 208–214. Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich im Weiteren auf die unveröffentlichte Lizentiatsarbeit von Ann-Karin Wicki. *Kein Grund zur Änderung der Aussenpolitik: Die Stellung der Schweiz während der Suezkrise 1956/57 aus der Sicht der Schweizer Bundesbehörden*. Universität Bern: 1995.

Frankreich unverhohlen mit Krieg drohte, wenn sie ihre Truppen aus dem Suez-Gebiet nicht zurückzögen, musste das Schlimmste befürchtet werden. In diesem Moment entschloss sich der Schweizer Bundesrat zu einem gewagten Vorstoss. Noch am gleichen Sonntagnachmittag wie die sowjetischen Truppen in Budapest einmarschiert waren, hatte die Landesregierung den Plan erörtert, eine internationale Konferenz zur Beilegung der Krise in der Schweiz zu organisieren, falls die UNO handlungsunfähig sein sollte.

Am Morgen des 6. Novembers übermittelte die Schweiz den Vorschlag zu einer Gipfelkonferenz an den Präsidenten der USA sowie an die Regierungen von Frankreich, Grossbritannien, der Sowjetunion und Indien, welches als Leader der Blockfreienbewegung zu Gesprächen über die Doppelkrise auf schweizerischem Boden eingeladen werden sollte. Zur gleichen Zeit notifizierten die Schweizer ihre Initiative auch dem UNO-Generalsekretär:²⁷

La menace d'une troisième guerre mondiale et d'une nouvelle épreuve de force avec toutes leurs conséquences tragiques pèse sur l'humanité. La paix peut toutefois et doit encore être sauvée. Le Conseil Fédéral Suisse adresse dans ce but un pressant appel pour qu'une conférence des quatre Chefs de Gouvernement qui s'étaient réunis à Genève en Juillet 1955, c'est-à-dire ceux des Etats-Unis d'Amérique, de France, de Grande-Bretagne et de l'Union Soviétique, auxquels pourrait se joindre le Chef de Gouvernement Indien comme représentant des puissances de la Conférence de Bandoeng, ait lieu sans délai. Cette conférence pourrait se tenir sur le territoire de la Confédération Suisse. Le Conseil Fédéral offre ses bons offices pour l'organiser.²⁸

Obwohl die schweizerische Initiative vom britischen Botschafter in Bern ursprünglich als ein erfreulicher über die sonstige Zurückhaltung der Schweiz in weltpolitischen Fragen hinausgehender Schritt begrüsst wurde, vermochte die Démarche keinerlei Einfluss auf den Verlauf der Geschehnisse zu nehmen. Als das Telegramm nämlich kurz vor Mittag an jenem 6. November 1956 an der Downing Street in London eintraf, wurde vom britischen Kabinett gerade die Entscheidung getroffen, die militärische Aktion am Suez-Kanal einzustellen und einer Waffenstillstandsresolution der UNO-Generalversammlung vom 2. November sowie einer gleichlautenden Aufforderung des UNO-Generalsekretärs vom Morgen des 6. Novembers

27 Probst, «Die «Guten Dienste» der Schweiz», S. 28.

28 Zitiert in: Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963*, S. 210.

nachzukommen. Der Entscheid des britischen Premierministers zur Deeskalation war letztlich als Folge diplomatischen Drucks amerikanischerseits und der massiven Kriegsdrohung der Sowjetunion gefallen. Die schweizerische Initiative spielte dabei überhaupt keine Rolle mehr.

Der Fall der Suez-Krise zeigte dem schweizerischen Aussenministerium deutlich, was für eine delikate Angelegenheit es war, sich in die Politik der Supermächte im Kalten Krieg einzumischen: Nicht nur hatten es die Schweizer Behörden nämlich verpasst, den UNO-Generalsekretär Dag Hammarskjöld vorgängig zu kontaktieren, sondern sie provozierten mit ihrem Vorpreschen auch den Unmut der Grossmächte und der UNO-Generalversammlung. Die USA sahen in der schweizerischen Initiative eine Störung ihrer gemeinsamen Bemühungen mit dem UNO-Generalsekretär, eine Lösung im Rahmen der UNO zu suchen, und Hammarskjöld nahm der Schweiz den Vorstoss gar als persönliche Beleidigung übel – da nützte es auch wenig, dass der UNO-Generalsekretär ein persönlicher Freund von Bundesrat Petitpierre war. Frankreich kritisierte die Schweiz dafür, dass sie die britisch-französische Intervention im Mittleren Osten auf die gleiche Stufe wie die sowjetische Unterdrückung des Aufstandes in Ungarn stellte und Indien mit der Einladung zur Konferenz zur Grossmacht aufwerte. Nur die Sowjetunion und Indien reagierten letztlich positiv auf die Einladung der Schweiz, was wiederum heftige Proteste in der schweizerischen Öffentlichkeit hervorrief, die die Sowjetunion aufgrund ihres Vorgehens in Ungarn aufs Schärfste verurteilte. Der Applaus für die Schweizer Initiative kam somit eindeutig von der «falschen» Seite, und die ganze Aktion bereitete der Regierung letztlich mehr Kopfzerbrechen, als dass sie zur Stärkung des aussenpolitischen Ansehens beigetragen hätte. Der Bundesrat liess denn auch von einer Weiterverfolgung des Projekts ab.

Die Richtlinien von 1958

Die Erfahrungen in Korea, im Iran und während der Suez-Krise hatten zur Folge, dass sich die Schweiz in Zukunft in den Krisen des Kalten Krieges wesentlich zurückhaltender verhielt, wenn es um das aktive Anbieten ihrer Guten Dienste ging. Zwar wollte man sich weiterhin für die Übernahme der Interessenvertretung für andere Staaten zur Verfügung stellen, doch für politische Missionen würde man nur noch in klar definierten Fällen bereit sein. 1958 wurde vom Rechtsdienst des Eidgenössischen Politischen Departements erstmals ein Kriterienkatalog ausgearbeitet, unter welchen Umständen

eine Übernahme eines Mandates für die Schweiz überhaupt in Frage kam.²⁹ Der Autor dieser unveröffentlichten Studie war Raymond Probst, der sich ab diesem Zeitpunkt immer mehr zur konzeptionell prägenden Figur der schweizerischen Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg entwickelte. Auch wenn dieser Bedingungskatalog vom Gesamtbundesrat nie zur offiziellen Politik erhoben wurde, kam ihm doch verwaltungsintern – ähnlich wie der sogenannten «Bindschedler-Doktrin» von 1954 zur Neutralitätspolitik³⁰ – für die ganze Zeit des Kalten Krieges grundlegende Gültigkeit zu. Probst selbst nahm in seinen späteren Schriften immer wieder Bezug auf diesen Kriterienkatalog und auch der massgebende völkerrechtliche Berater des Politischen Departements, Professor Rudolf Bindschedler, stützte sich noch fast zwei Jahrzehnte später darauf.³¹

Die Kriterien, die der Katalog von Probst im einzelnen auflistete, umfassten sieben Punkte, die es bei der Beurteilung der Übernahme und Ausübung Guter Dienste künftig zu beachten galt:³²

1. *Gemeinsame Berufung durch sämtliche Konfliktparteien.* Hier schimmerten unverkennbar die Erfahrungen mit der Korea-Mission und im Iran durch: «Unklarheiten in diesem Punkt wären geeignet, die Schweiz als Beauftragte eines einzigen Staates oder einer Staatengruppe erscheinen zu lassen, und könnten zu einer Abwertung der schweizerischen Neutralität führen.»³³
2. *Einigung aller beteiligten Parteien über Inhalt und Ausmass des Mandates.*
3. *Eindeutige und klare Umschreibung des Mandates.*
4. *Neutralitätspolitische Unbedenklichkeit des Mandates.* Neben der Vereinbarkeit mit der schweizerischen Neutralitätskonzeption sollten auch

29 Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 156f.

30 Die sogenannten Leitsätze zur Neutralität des Politischen Departements vom 26. November 1954 sind abgedruckt in: Dietrich Schindler (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 9. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1984. S. 15–19.

31 Probst, «Die «Guten Dienste» der Schweiz», S. 49; Ders. «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. S. 162f. Rudolf Bindschedler. «Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik.» *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*. Jg. 16, Heft 6, 1976. S. 339–354, hier S. 346.

32 Der Kriterienkatalog ist abgedruckt und kommentiert bei Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 157.

33 Probst, «Die «Guten Dienste» der Schweiz», S. 49.

die guten Beziehungen zu Drittstaaten nicht gefährdet werden. Das Departement präziserte hierzu, dass eine Aufgabe «nicht politische Entscheidungen erfordern, sondern (...) lediglich juristische, technische oder sonstige vermittelnde Funktionen zum Inhalt haben»³⁴ dürfe.

5. *Materielle Durchführbarkeit und konkrete Aussicht auf Erfolg.* Die Übernahme eines Mandates wäre abzulehnen, wenn ein Scheitern der Mission vorauszusehen wäre.
6. *Handlungsfreiheit der Schweiz.* Auch hier schimmerten die Erfahrungen aus Korea durch. In Zukunft sollte verhindert werden, dass der politische Handlungsspielraum des Bundesrates durch die Ausübung von Guten Diensten beschränkt würde.
7. *Zeitliche Begrenzung der Mission.*

Obwohl Probst in seinem Aufsatz von 1963 beteuerte, diese genannten Richtlinien hätten keineswegs den Sinn, die Guten Dienste der Schweiz «einzuengen», und die grundsätzliche Bereitschaft, an Aufgaben der internationalen Solidarität mitzuwirken, würde dadurch nicht geschmälert, ist doch in den weltpolitischen Krisen Anfang der sechziger Jahre eine deutliche Zurückhaltung festzustellen, wenn es um die Beteiligung an internationalen Missionen und das zur Verfügung stellen Guter Dienste seitens der Schweiz ging. Eine Zurückhaltung, die unschwer als Folge von neutralitätspolitischen Bedenken zu identifizieren ist.

Berlin und Kuba-Krise 1961/62

Als sich der Kalte Krieg anlässlich der Berlin-Krise von 1961 und der Kuba-Krise von 1962 auf seinem Höhepunkt befand, wies das Politische Departement jegliche Gedanken weit von sich, die Schweiz könnte einen diplomatischen Vorstoss zur Beilegung der Krisen lancieren.³⁵ Der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten, Robert Kohli, hielt anlässlich des Mauerbaus in Berlin im August 1961 gegenüber den Amerikanern fest, dass die Schweiz keinerlei Initiative ins Auge fasse, da dies als Abweichung von ihrer Neutralitätspolitik betrachtet werden könnte. Und als ein Jahr später beim Ausbruch der Kuba-Krise im Oktober 1962 Gerüchte in der nationalen Presse kursierten, der Bundesrat habe die Möglichkeit diskutiert, die Guten

34 Bericht des Rechtsdienstes von 1958 zitiert bei: Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 157.

35 Mantovani, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947–1963*, S. 215f.

Dienste der neutralen Schweiz für eine Vermittlung anzubieten, wurde dies von Raymond Probst, zum damaligen Zeitpunkt Stellvertreter von Kohli in der Abteilung für Politische Angelegenheiten, gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Bern sogleich kategorisch dementiert. Tatsächlich war der Nachfolger Petitpierres im Politischen Departement, Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, auf der besagten Bundesratsitzung gar nicht anwesend, da er sich zu diesem Zeitpunkt auf einem Aussenministertreffen der EFTA-Staaten in Oslo befand.

Zwar spielte die Schweiz nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den USA und Kuba im Frühling 1961 eine nicht unwesentliche Rolle als Schutzmacht der amerikanischen Interessen in Havanna, doch als es im Verlauf der Oktober-Krise von 1962 zur Anfrage an die Schweiz kam, ob sie allenfalls zur Beteiligung an einer UN-Überwachungskommission auf Kuba bereit wäre, winkte Wahlen erneut ab. Gegenüber dem amerikanischen Botschafter erklärte er am 1. November, dass die Schweizer Regierung keinerlei Interessen an der Übernahme weiterer Guten Dienste in der Krise habe. Normalerweise würde man eine solche Anfrage sicher ernsthaft prüfen, doch die Tatsache, dass die Schweiz bereits mit der amerikanischen Interessenvertretung auf Kuba betraut sei, würde die Gefahr heraufbeschwören, bei der Ausübung anderer Guten Dienste in einen Interessenkonflikt mit diesem Mandat zu geraten.³⁶

Somit blieb unter der selbst auferlegten Zurückhaltung des Politischen Departements in der Kuba-Krise die vielbeschworene «aktive Neutralitätspolitik» der Schweiz in der effektiven Krisendiplomatie ein weitgehend rhetorisches Konzept, das auf Grund einer realistischen Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Guten Dienste nur beschränkt zur Anwendung gelangte. Auch ein auf den ersten Blick erfolgreicher Vorstoss der Amerikaner via die schweizerischen Botschaften in Washington und Havanna, zu Beginn der Kuba-Krise dem kubanischen «Lider maximo» Fidel Castro – einem persönlichen Freund des Schweizer Botschafters auf Kuba – eine dringende Nachricht zukommen zu lassen, blieb höchstwahrscheinlich wirkungslos. Die Botschaft, wonach die USA vorerst nur Aufklärungsflüge über der Karibikinsel und keine Bombardierungen ausführen würden, sollte den kubanischen Führer davon abhalten, seiner Luftabwehr in der ersten Nacht der Krise

36 Thomas Fischer. *Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 30. ETH Zürich: Oktober 2000. S. 21f. (www.cis.ethz.ch/gabriel/docs/Publications/res_pap/30_Schweiz-Kuba.pdf)

den Feuerbefehl zu erteilen und somit eine militärische Eskalationsspirale auszulösen.³⁷ Die Nachricht kam zwar zur rechten Zeit bei Fidel Castro an, doch dieser hatte, wie man später herausfand, keine Befehlsgewalt über die entscheidenden Luftabwehrgeschütze, welche die sowjetischen Mittelstreckenraketen schützten, um welche es bei dem Streit auf Kuba ging. Die Geschütze standen unter direktem sowjetischen Befehl, und somit hätte die Nachricht effektiv nach Moskau statt nach Havanna übermittelt werden müssen. Ein Vorfall, bei dem wenige Tage später ein amerikanisches Aufklärungsflugzeug über Kuba abgeschossen wurde, zeigte zudem, dass auch Moskau nur beschränkte Kontrolle besass, hatte der zuständige sowjetische Kommandant auf Kuba den Abschuss doch auf eigene Verantwortung und ohne Rücksprache mit der Zentrale angeordnet.³⁸

Das bis heute aktuelle Schutzmachtmandat der Schweiz für die USA auf Kuba sollte jedoch eine wichtige Referenz bei der Ausübung derselben Aufgabe für die USA während der Iran-Geiselkrise 1979/80 in Teheran werden. Sowohl in der Folge der Suez-Krise 1956 als auch der Kuba-Krise 1962 ist die Zahl der Schutzmachtmandate für die Schweiz im Übrigen jeweils sprunghaft angestiegen. Hatte die Schweiz 1954 gerade mal 5 solcher Mandate inne, war die entsprechende Zahl Ende 1956 auf 17 angewachsen, während sie im Zuge der Kuba-Krise von 8 auf 16 anstieg. Daneben äusserte sich die Bereitschaft zur Leistung Guter Dienste der Schweiz in jener Zeit vor allem durch die finanzielle Beteiligung, technische Unterstützung und die zur Verfügung Stellung von Transportmitteln für die ersten UNO-Friedenserhaltungsmissionen im Mittleren Osten (*United Nations Emergency Forces*, UNEF, 1956) und im Kongo (*Opérations des Nations Unies au Congo*, ONUC, 1960–64).

37 Edouard Brunner. *Lambris dorés et coulisses: Souvenir d'un diplomate*. Genève: Georg, 2001. S. 18–20.

38 «Tactical Weapons Disclosure Stuns Gathering: The Havana Conference on the Cuban Missile Crisis» *Cold War International History Project Bulletin*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Issue 1, Spring 1992. S. 2f.; «Soviet Tactical Nuclear Weapons and the Cuban Missile Crisis: An Exchange.» *Cold War International History Project Bulletin*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Issue 3, Fall 1993. S. 48. Vgl. Vladislav Zubok und Constantine Pleshakov. *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press, 1996. S. 267.

Algerien-Verhandlungen 1961/62

Nur einmal sollten die Guten Dienste der Schweiz eine wirklich entscheidende Rolle bei der Beilegung einer politischen Krise im Kalten Krieg spielen: Bei der Aufnahme und Förderung der französisch-algerischen Verhandlungen, welche zur Unabhängigkeit der algerischen Republik im Jahre 1962 führten, war der Schweizer Diplomat Olivier Long massgeblich am Zustandkommen einer erfolgreichen Lösung beteiligt.³⁹ Als der Widerstand gegen die französische Herrschaft in Algerien zu Beginn der 1960er Jahre zusehends gewalttätig wurde, kontaktierte ein Emissär der algerischen Exilregierung in Rom den Schweizer Botschafter Long mit der Anfrage, ob er nicht Kontakte zur französischen Regierung herstellen könnte, um eine friedliche Lösung für die Beilegung der Krise zu finden. Long, ein langjähriger Freund des französischen Ministers für Algerienfragen Louis Joxe, konsultierte als allererstes das Politische Departement in Bern. Von Bundesrat Petitpierre persönlich zu einem solchen Unterfangen ermächtigt, traf sich Long im Januar 1961 darauf mit dem französischen Minister. Joxe übermittelte den Inhalt der Friedensinitiative an Präsident Charles de Gaulle, der seinerseits sein Einverständnis zu Verhandlungen mit den Algeriern signalisierte und der Schweiz für ihre Hilfe dankte.

Eine französische Delegation unter der Leitung des späteren Staatspräsidenten Georges Pompidou, traf darauf im Februar 1961 zu ersten Gesprächen mit den Gesandten der algerischen Nationalen Befreiungsbewegung (FLN) in Luzern in der Schweiz zusammen. Long und die Mitarbeiter des schweizerischen Politischen Departements – darunter der spätere Botschafter und Staatssekretär Raymond Probst – organisierten auch zwei weitere Runden von Geheimverhandlungen im Mai und Juli 1961. Während dabei die eigentlichen Gespräche in Evian und Lugrin am Südufer des Genfersees auf französischem Staatsgebiet stattfanden, war die algerische Delegation während dieser Treffen in der Villa des Emirs von Katar in Bois d'Avault nahe Genf untergebracht. Die Schweizer übten dabei Gute Dienste im klassischen Sinne aus, indem sie für die Unterbringung, die Sicherheit und den täglichen Transport der algerischen Delegation (per Helikopter oder Boot)

39 Zur Rolle der Schweiz in den algerisch-französischen Unabhängigkeitsverhandlungen siehe: Marc Perrenoud. «La Suisse et les accords d'Evian.» *Politorbis*. Vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik. Hg. vom Zentrum für Analyse und prospektive Studien, Nr. 31. Bern: 2002. S. 8–37; Olivier Long. *Le dossier secret des Accords d'Evian: Une mission suisse pour la paix en Algérie*. Lausanne: 24 heures, 1988.

zum Verhandlungsort in Frankreich sorgten, und ihr die notwendigen Kommunikations- und Informationsmittel in Genf zur Verfügung stellten. An den Gesprächen selbst nahm sie dabei nicht teil. Als die Verhandlungen im Laufe des Jahres 1961 dann allerdings zu einem Stillstand kamen, gelang es Long in einem weiteren Geheimtreffen im Februar 1962 in Les Rousses nahe der französisch-schweizerischen Grenze erfolgreich, die Wiederaufnahme der Gespräche in die Wege zu leiten. Dieses Treffen sollte die Tür zu einer endgültigen Regelung der Algerienfrage in einer finalen Runde direkter Verhandlungen zwischen den Algeriern und den Franzosen im März 1962 in Evian aufstossen, welche zum Abschluss eines Waffenstillstandsabkommens und der Gewährung der staatlichen Unabhängigkeit Algeriens im Juli 1962 führte. Während dieser Schlussrunde spielte die Schweiz erneut die Rolle der Gastgeberin für die algerische Delegation, welche diesmal allerdings nicht in Genf sondern im Hotel Signal de Bougy über Lausanne untergebracht war.

Obwohl sowohl Botschafter Long als auch Probst später die Rolle der Schweiz in den Algerienverhandlungen als Beweis für die Nützlichkeit der neutralen Position in der Weltpolitik darstellten, waren andere Faktoren wohl fast noch entscheidender dafür, dass gerade die Schweizer Diplomatie als Vermittlerin zwischen dem FLN und der französischen Regierung zum Zuge kam: Longs über 25-jährige Freundschaft mit dem französischen Minister für Algerienfragen sowie die Tatsache, dass die Schweiz über keine Vergangenheit als Kolonialmacht verfügte, ihre sprachliche und geographische Nähe und die Bereitschaft, die finanziellen Kosten für die Sicherheit und die Unterbringung der algerischen Delegation zu übernehmen, dürften mitunter den Ausschlag für die Schweiz gegeben haben.

Erhebung zur eigenständigen Maxime der Disponibilität

Die schweizerische Politik der Guten Dienste erfuhr nach Mitte der sechziger Jahre konzeptionell bis in die achtziger Jahre faktisch keine Weiterentwicklung mehr, und die Erfahrungen in Korea, Suez, Kuba und Evian sollten die wesentlichen Referenzpunkte bei der Erbringung der Beiträge zur internationalen Konfliktbeilegung und Friedenssicherung bleiben. Dafür bemühte man sich nun im Politischen Departement vermehrt darum, die Politik der Guten Dienste als Rechtfertigung gegen innen für die Aufrechterhaltung

einer strikten Neutralitätspolitik in einem sich verändernden internationalen Umfeld heranzuziehen.⁴⁰

Unter Bundesrat Wahlen wurde die Bereitschaft zur Leistung Guter Dienste in den sechziger Jahren zur eigenständigen Maxime der «Disponibilität» neben Neutralität und Solidarität erhoben, und als es im Jahre 1971 zum Abbruch der offiziellen Beziehungen zwischen Indien und Pakistan kam, und zum ersten Mal zwei Entwicklungsländer die Schweiz mit der diplomatischen Interessen betrauten, zitierte der Vorsteher des Politischen Departements diese Mandatsübertragung in einem Referat vor der aussenpolitischen Kommission des Ständerates als Beleg dafür, dass die Neutralität der Schweiz auch in einer Welt, in der sich die drängenden Probleme von der Ost-West- auf die Nord-Süd-Achse verlagerten, eine wichtige Rolle spielen konnte.⁴¹ In der Tat erlebte die schweizerische Schutzmachtstätigkeit zwar in den auf den Yom Kippur-Krieg im Nahen Osten von 1973 folgenden Jahren mit 25 Mandaten ihren Höhepunkt während des Kalten Krieges, doch im Bereich der politischen Vermittlung ist für die siebziger Jahre kein einziger Fall einer schweizerischen Beteiligung bekannt. Die Guten Dienste hatten zu diesem Zeitpunkt immer deutlicher eine im wesentlichen innenpolitische Funktion zur Rechtfertigung der Aufrechterhaltung der strikten Neutralität bekommen, welche nicht unbedingt ihrer effektiven Bedeutung als Instrument der internationalen Konfliktbeilegung im Kalten Krieg entsprach. Diese Entwicklung ist nicht nur aus historischer Perspektive sondern auch aus politikwissenschaftlicher Sicht durchaus zu erklären, stellen doch die Guten Dienste bis zum heutigen Tag ein zentrales Rollenkonzept der schweizerischen Aussenpolitik dar.

40 Vgl. Thomas Fischer. *Die Grenzen der Neutralität: Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg, 1969–1986*. Zürich: Chronos, 2004.

41 Rede des EPD-Vorstehers, Bundesrat Pierre Graber, vor der aussenpolitischen Kommission des Ständerates. BAR, E 1050.12, 1995/512, 3, Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Ständerates, 10. Januar 1972.

Zentrales Rollenkonzept der schweizerischen Aussenpolitik

Die Politikwissenschaft versteht unter dem Begriff des aussenpolitischen Rollenkonzepts jene Vorstellungen, die ein Staat auf Grund eigener Weltbilder, Werte und Normen der nationalen Entscheidungsträger sowie auf Grund der Erwartungen der Aussenwelt hinsichtlich eines «angemessenen» Verhaltens in den internationalen Beziehungen entwickelt, und die als massgebende Richtschnur für das effektive aussenpolitische Handeln entscheidende Wirkung entfalten.⁴² Dabei kennen die meisten Staaten verschiedene aussenpolitische Rollenkonzepte, die je nach Situation und Kontext zur Anwendung gelangen können, und welche in ihrer Gesamtheit das nationale Rollenkonzept eines Staates bilden.⁴³

Damit die ursprünglich individuell gehaltenen Rollenkonzepte überhaupt eine aussenpolitische Wirkung entfalten können, ist es entscheidend, dass sie eine kollektive Normierung durch die nationalen Entscheidungsträger erfahren und – in einem stark partizipativen politischen System wie jenem der Schweiz – von breiten Teilen der Bevölkerung mitgetragen werden.⁴⁴

- 42 Die Anwendung der von der Soziologie und Sozialpsychologie herstammenden Rollentheorie als Analyseinstrument in der Aussenpolitikforschung geht auf eine grundlegende Arbeit von Kalevi J. Holsti anfangs der 1970er Jahre zurück: Kalevi J. Holsti. «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy.» *International Studies Quarterly*, Vol. 14, Issue 3, 1970. S. 233–309. Für den deutschsprachigen Raum haben vor allem die Dissertation von Gaupp sowie die jüngeren Arbeiten von Kirste und Maull zur Weiterentwicklung dieses Theorieansatzes beigetragen: Peter Gaupp. *Staaten als Rollenträger: die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Aussenpolitik und internationalen Beziehungen*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 6. Frauenfeld: Huber, 1983; Knut Kirste und Hanns W. Maull. «Zivilmacht und Rollentheorie.» *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2, 1996. S. 283–312; Knut Kirste. *Rollentheorie und Aussenpolitikanalyse: Die USA und Deutschland als Zivilmächte*. Frankfurt a. Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Peter Lang, 1998.
- 43 Holsti definierte den Begriff des nationalen Rollenkonzeptes folgendermassen: «A national role conception includes policymakers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions suitable to their states, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional systems.» Holsti, «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy», S. 245f.
- 44 Die folgenden Abschnitte stützen sich im Wesentlichen auf Überlegungen, die ich in der Einleitung zu meiner Dissertation über die Zusammenhänge von Rollenkonzepten, nationaler Identität und schweizerischer Aussenpolitik angestellt habe. Vgl. Fischer, *Die Grenzen der Neutralität*, S. 3–11.

Nationale Rollenkonzepte sind also letztlich das Ergebnis längerer Sozialisationsprozesse und gemeinsam geteilter historischer Erfahrungen, welche im kollektiven Selbstverständnis einer Nation verankert werden und als solches handlungsleitende Wirkung für das zukünftige ausserpolitische Verhalten eines Staates entfalten können. Dabei verstärken stabil gehaltene Rollenerwartungen der Aussenwelt (der anderen Staaten) das kollektive Selbstverständnis einer Nation zusätzlich.

Für den Fall der Politik der Guten Dienste ist unschwer feststellbar, dass sie sich seit ihrer Ursprünge im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 zu einem zentralen ausserpolitischen Rollenkonzept der Schweiz entwickelt haben. Gerade in Sachen Schutzmachtmandate traten immer wieder andere Staaten an die Schweiz heran mit der Bitte, ihre diplomatischen Interessen in einem dritten Staat zu vertreten. Diese über die Zeit konstante Rollenerwartung von aussen trug wesentlich zur Herausbildung der Tradition der Schweiz als Schutzmacht in internationalen Konflikten bei. Gleichzeitig verstärkten nationale Sendungsgedanken wie die Idee des humanitären Wirkens und der Völkerversöhnung die eigene Rollenvorstellung der Schweiz, als Anbieterin Guter Dienste in den internationalen Beziehungen aufzutreten.

Anhand der Politik der Guten Dienste der Schweiz im Kalten Krieg lässt sich besonders deutlich zeigen, wie sich die Ideen und das Verhalten nationaler Entscheidungsträger und ausserpolitische Rollenkonzepte gegenseitig beeinflussen. Raymond Probst, der konzeptionell prägende Diplomat in diesem Bereich im Politischen Departement, nahm in seinen Schriften immer wieder Bezug auf die historischen Erfahrungen der Schweiz, um die spezifisch schweizerische Ausprägung der Politik der Guten Dienste zu begründen.⁴⁵ Seine frühen Ausführungen wurden ihrerseits zu den massge-

45 Von Probst sind im Zeitraum zwischen 1958 und 1992 fünf wesentliche Schriften entstanden, die es bei der Historiographie der Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg zu beachten gilt: Raymond Probst. *Die <Guten Dienste> der Schweiz*. Studie des Rechtsdienstes des EPD. Bern: 1958; Ders. «Die <Guten Dienste> der Schweiz.» In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*. Lausanne: 1963. S. 21–49; Ders. *<Good Offices> in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988; Ders. «The <Good Offices> of Switzerland and Her Role as Protecting Power.» In: David D. Newsom. *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. London: Hurst, 1990. S. 32–43; Ders. «Die Schweiz und die <Guten Dienste>.» In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1992. S. 659–677. Hinzu kommen ein konzeptionell grundlegendes Referat, das er kurz nach seinem Amtsantritt als neuer Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten 1981 gehalten hat, sowie

benden Richtlinien für die offizielle Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg und prägten über einen Zeitraum von rund 40 Jahren die Entwicklung auf diesem Gebiet der schweizerischen Aussenpolitik. So ergab sich eine stetige Wechselwirkung zwischen den effektiven Erfahrungen mit der Politik der Guten Diensten und ihrer konzeptionellen Weiterentwicklung im Politischen Departement, welche über die Erklärung und Berichterstattung im Parlament und gegenüber der Presse wiederum an die breitere Öffentlichkeit weitergegeben wurde.

Aus dem Gesagten werden weitere Zusammenhänge deutlich: Aussenpolitische Rollenkonzepte sind auf Grund ihrer relativen Konstanz und ihrer Herausbildung in Prozessen der Sozialisierung und durch historisches Lernen immer auch Teil der übergeordneten nationalen Identität eines Staates und gehören als solche zu den gemeinsamen Ideen, Interpretationen und Vorstellungen einer nationalen Gesellschaft über sich selbst.⁴⁶ Das heisst aber umgekehrt, dass die nationale Identität auch einen begrenzenden Rahmen bildet, innerhalb dessen die aussenpolitischen Rollenkonzepte erst zur Anwendung gelangen können. Probleme, respektive eine Blockierung des innenpolitischen Entscheidungsfindungsprozesses in aussenpolitischen Fragen, können folglich vor allem dann auftreten, wenn die nationale Identität und eigene oder äussere Erwartungen an nationale Rollenkonzepte zu stark divergieren. Vermag das nationale Rollenkonzept nicht mehr jene breite Zustimmung zur Aussenpolitik durch Entscheidungsträger und Bevölkerung hervorzurufen, welche gemäss der Theorie die Voraussetzung einer wirksamen Aussenpolitik darstellt, bleibt ihre Wirkung auf das tatsächliche aussenpolitische Verhalten eines Staates aus. Dies erklärt wiederum das Bemühen des Politischen Departements, die Politik der Guten Dienste nach dem Zweiten Weltkrieg konzeptionell fest in der Neutralität zu veran-

ein grösserer Zeitungsartikel, den er 1995 für die Neue Zürcher Zeitung zum Thema der Guten Dienste verfasst hat: Raymond Probst. *Die Welt im Konflikt: Die Rolle der Schweiz*. Vortrag gehalten am Schweizerischen Institut für Auslandsforschung, Universität Zürich. 4. Februar 1981. Abgedruckt in: Daniel Frei (Hg.). *Konflikte unserer Zeit – Konflikte der Zukunft*. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Bd. 10, NF. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1981. S. 137–160; Raymond Probst. «Die ‹Guten Dienste› sind kein Auslaufmodell.» *Neue Zürcher Zeitung*, 25./26. Februar 1995, S. 101f.

46 Unter nationaler Identität wird dabei eine auf relativer Konstanz von Verhaltensweisen, Mentalitäten und ideellen Orientierungen beruhende Einheitlichkeit des Selbst- und Weltverständnisses verstanden. Nach: Ulrich Im Hof. *Mythos Schweiz: Identität – Nation – Geschichte, 1291–1991*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 1991. S. 12.

kern, und somit einer allfälligen Kritik am aussenpolitischen Verhalten der Schweiz den Boden zu entziehen.

Die Neutralität ist dabei unschwer als das zentrale Leitbild für die schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg auszumachen.⁴⁷ Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass die Neutralität zwar ursprünglich selbst als aussenpolitisches Mittel zur Erhaltung des übergeordneten Zieles der Unabhängigkeit gewählt, im Laufe der Zeit aber immer mehr eigentlichen Zielcharakter zugeschrieben bekam und schliesslich selbst zum prägendsten Element der nationalen Identität der Schweiz im Kalten Krieg wurde. Nicht erstaunlich also, dass die offizielle Schweizer Diplomatie in jenen Jahrzehnten immer wieder den engen Zusammenhang von Neutralität und Guten Diensten hervorzuheben versuchte. Gerade weil die Guten Dienste weitherum als Ausdruck einer «aktiven Neutralitätspolitik» von Politikern und Volk akzeptiert wurden, ergab sich letztlich eine Tendenz, praktisch sämtliche aussenpolitische Massnahmen unter dem Begriff der Guten Dienste zu subsumieren. Damit entging man zweifellos einer (ungewollten) öffentlichen Diskussion; durch den inflationären Umgang mit dem Begriff der Guten Dienste weckte man aber umgekehrt auch eine Erwartungshaltung bei der eigenen Bevölkerung, die den wirklichen Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik in internationalen Krisen nicht mehr entsprechen konnte.⁴⁸

Heute ist eine vermehrte Rückkehr zur ursprünglichen völkerrechtlichen Begriffsdefinition und eine Entkoppelung der Guten Diensten von der Neutralität festzustellen,⁴⁹ doch zur Zeit des Kalten Krieges stellten sie ein

47 Siehe dazu: Laurent Goetschel. «Neutrality, a Really Dead Concept?» *Cooperation and Conflict*. Vol. 34, Issue 2, 1999. S. 117f; Vgl. Laurent Goetschel, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002. S. 42–45.

48 Für eine frühe Kritik an einer allzu umfassenden Begriffsdefinition der schweizerischen Guten Dienste siehe: Luzius Wildhaber. «Neutralität und Gute Dienste.» In: Louis-Edouard Roulet (Ed.). *Les Etats neutres européens et la seconde guerre mondiale*. Colloque International des Universités de Neuchâtel et de Berne. Neuchâtel: La Baconnière, 1983. S. 80; Ders. «Neutralität, Aussenpolitik und internationale Organisationen aus Schweizer Sicht.» In: Friedrich Kojas und Gerald Stourzh (Hg.). *Schweiz – Österreich: Ähnlichkeiten und Kontraste*. Studien zur Politik und Verwaltung, Bd. 14. Wien/Köln/Graz: Hermann Böhlau Nachf., 1986. S. 218f.

49 Der Annex zum *Aussenpolitischen Bericht 2000* des Bundesrates bringt klar zum Ausdruck, dass die Neutralität ihre Bedeutung als unabdingbare Voraussetzung zur Erbringung Guter Dienste verloren habe, und eine Studie des Aussenpolitischen Departements von 1999 zu den komparativen Vorteilen der Schweiz bei der Erbringung von Leistungen im Bereich der internationalen Konfliktprävention erwähnt die Neutralität in diesem

unverrückbares Element schweizerischer Neutralitätspolitik sowie ein gegen aussen wie innen gleichermaßen wirksames Mittel zur Rechtfertigung und Aufrechterhaltung ebendieser Politik dar. Dabei verschleierte die oftmals vor allem rhetorische Bemühung des Konzepts der Guten Dienste lange eine realistische Einschätzung ihrer tatsächlichen Bedeutung im Kalten Krieg. Zu dieser Beurteilung soll die nachfolgende Untersuchung zur Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise einen Beitrag leisten.

Zusammenhang mit keinem Wort mehr. Siehe: Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, vom 15. November 2000. Annex S. 7f; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Politische Abteilung III/B. *Konzept friedensfördernde Massnahmen (Legislaturperiode 2000–2003)*. Dezember 1999. S. 4.

2 Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise

Seit der Wiedereinsetzung des Shah nach dem von den amerikanischen und britischen Geheimdiensten orchestrierten Sturz der nationalistischen Regierung Mossadeq im Jahr 1953¹ hatte die persische Herrschaft unter Shah Mohammed Reza Pahlevi zusehends autokratische Züge angenommen.² Der 1957 mit amerikanischer Unterstützung gegründete iranische Nachrichten- und Sicherheitsdienst SAVAK sorgte für die gewaltsame Ausschaltung sämtlicher Opposition und die Schwächung der traditionellen Eliten. Dank amerikanischer Finanzhilfe und den steigenden Einnahmen aus der Ölproduktion wies der Iran in den folgenden zwei Jahrzehnten ein rasantes wirtschaftliches Wachstum aus und leistete sich eine der modernsten Armeen im Mittleren Osten. 1967 liess sich der nunmehr unumstrittene Alleinherrscher Mohammed Reza Pahlevi in einer pompösen Zeremonie zum Shah-e Shah, dem König der Könige, krönen. Der Westen erblickte im persischen Thron ein sicheres Bollwerk gegen allfällige kommunistische Machteinflüsse in der Region und unterstützte den Shah politisch und militärisch grosszügig. Zudem garantierte die enge Verbindung zum iranischen Herrscherhaus namentlich den USA sicheren Zugang zu den strategisch wichtigen Ölreserven des Mittleren Osten. Nach der drastischen Erhöhung der Ölpreise durch die ölfördernden Länder in Folge des arabisch-israelischen Krieges von 1973 stiegen die Staatseinnahmen des Irans kurzfristig zusätzlich an, und der Shah träumte gar davon, seinen Staat in einem weiteren Modernisierungsschub zu einer der fünf Grossmächte der Welt zu machen.

Zur gleichen Zeit verstärkte sich jedoch der Widerstand gegen die politische Unterdrückung im eigenen Land, welcher sich zuerst unter den im europäischen und amerikanischen Ausland lebenden iranischen Studenten formierte. Mit der einsetzenden Rezession in den Industrieländern als Folge des erhöhten Ölpreises in den 1970er Jahren flossen auch die Petrodollars

1 Vgl. das Kapitel «Iran 1952/53» in Teil I dieser Arbeit.

2 Das folgende Kapitel stützt sich im Wesentlichen auf: Richard W. Cottam. *Iran and the United States: A Cold War Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988; James A. Bill. *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*. New Haven and London: Yale University Press, 1988; Gary Sick. *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*. New York: Random House, 1985; Moin Baqer. *Khomeini: Life of the Ayatollah*. London: I.B. Taurus, 1999.

entgegen den ursprünglichen Erwartungen nicht mehr im gleichen Masse in den Iran zurück, so dass der Shah gezwungen war, 1977 zu drastischen Kürzungen der Staatsausgaben zu schreiten. Der Gewinn der Erdölförderung kam nunmehr nur noch einer dünnen Bevölkerungsschicht zugute und die Schere zwischen Arm und Reich öffnete sich zusehends, während das Herrscherhaus weiterhin einen verschwenderischen Lebensstil pflegte.

Die *Konföderation iranischer Studenten* (CISNU), der Zusammenschluss der im Ausland lebenden oppositionellen Studenten, hatte bereits im Jahr 1976 mit der aufsehenerregenden Besetzung von diversen iranischen Vertretungen im Ausland, darunter auch dem iranischen Generalkonsulat in Genf am 1. Juni 1976, das Informantennetz und die illegalen Machenschaften des iranischen Sicherheitsdienstes gegenüber der iranischen Opposition in Europa aufgedeckt.³ Nun wurde auch der Protest in der Heimat gegen das Pahlevi-Regime immer lauter. Von der westlichen Welt weitgehend ignoriert gingen 1977 immer häufiger diverse Gruppen auf die Strasse, um gegen die wirtschaftliche und politische Situation zu demonstrieren. Dabei entwickelte sich der im irakischen Exil lebende Geistliche Ayatollah Khomeini immer mehr zum Sprachrohr der religiösen Opposition der islamistischen Kreise.

Ein offizieller Besuch des Shahs in Washington im November 1977 und ein Gegenbesuch des neuen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter im Dezember in Teheran hatten zur Folge, dass die Stimmung im Iran zusätzlich aufgeheizt wurde und die Vorwürfe der imperialistischen Einmischung immer lauter wurden. Die revolutionäre Stimmung entlud sich, als es im Januar 1978 in einer regierungsnahen Zeitung zu einer massiven Verunglimpfung des Ayatollah Khomeini kam. Dies rief innerhalb kürzester Zeit die gut organisierten Basarhändler und die Kleriker auf die Strasse. Als die Proteste von Theologiestudenten in Qom von der Polizei blutig niedergeschlagen wurden, nutzten dies die traditionalistischen und religiösen Kreise, um – auf das Ritual der alle 40 Tage stattfindenden Trauerzüge zum Gedenken der Toten zurückgreifend – regelmässig in den grossen Städten Irans auf die Strasse zu gehen. Diese Trauerzüge zogen riesige Massen von arbeitslosen Tagelöhnern an, welche seit den Kürzungen der Staatsausgaben keine Arbeit mehr hatten, und die nun lauthals Parolen gegen den Shah skandierten und den Trauerprozessionen politischen Charakter verliehen. Die Unruhen fanden ihren traurigen Höhepunkt, als am 8. September 1978 in Teheran Hunderte von Demonstranten von der Armee und der Polizei getötet wurden. In der

3 Meier, *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron*, S. 246f, 274.

Folge brachten Streiks und weitere Demonstrationen praktisch das ganze öffentliche Leben im Lande zum Erliegen, und es kam zum revolutionären Aufstand der iranischen Bevölkerung gegen das unbeliebte Shah-Regime.

Der Shah erreichte im Oktober 1978 bei der irakischen Regierung zwar noch die Ausweisung des Ayatollah Khomeini, dessen Übersiedlung ins neue Exil nach Paris sorgte allerdings nur für zusätzliches internationales Aufsehen. Am 16. Januar 1979 mussten der Shah und sein Gefolge unter dem Druck der Öffentlichkeit selbst das Land verlassen und einer von den Islamisten angeführten Revolution weichen. Der Shah hatte ursprünglich beabsichtigt nach Beruhigung der Situation wieder zurückzukehren, doch die Demonstranten auf der Strasse riefen nun nach ihrem neuen politischen und geistigen Vorbild Ayatollah Khomeini. Dieser zelebrierte eine triumphale Rückkehr in den Iran, als er und seine Gefolgsleute am 1. Februar 1979 von einer frenetischen Menge auf dem Teheraner Flughafen empfangen wurden. Die Revolution war nun endgültig nicht mehr aufzuhalten und wenige Tage später wurde die Regierungsgewalt an die Koalition von Khomeinis Anhängern übertragen.

Obwohl sich Khomeini selbst zunächst in die heilige Stätte von Qom zurückzog und die formelle Regierungsmacht einigermaßen gemässigten Kräften überliess, waren die Zeichen deutlich, dass der Machtwechsel unwiderruflich und die Epoche der amerikanischen Einflussnahme in die iranische Politik vorüber war: Am Morgen des 14. Februars stürmte ein aufgebrauchter Mob linksgerichteter Fedajin die amerikanische Botschaft und hielt den US-Botschafter William Sullivan und den Rest des Personals für kurze Zeit gefangen. Nur dank der sofortigen Intervention der Regierung von Premierminister Mehdi Bazargan – Aussenminister Ibrahim Yazdi begab sich sofort vor Ort, um mit den Besetzern zu verhandeln – war die Geiselnahme um die Mittagszeit schon wieder beendet und die amerikanische Botschaft unter der Kontrolle der moderaten Regierungskräfte. Der Zwischenfall, der als «St. Valentins-Tag der offenen Tür» in die amerikanische Literatur einging, verdeutlichte trotz des glimpflichen Ausgangs, dass die revolutionären Kräfte einen erneuten, von den USA orchestrierten Gegenputsch zugunsten des Shahs wie 1953 nicht zulassen würden.

Der Shah selbst sollte ursprünglich direkt von Teheran ins Exil in die Vereinigten Staaten fliegen, doch er beschloss einen Zwischenaufenthalt in Ägypten, von wo er nach einer Woche auf Einladung von König Hassan nach Marokko weiterflog. Der Shah glaubte wie gesagt in diesen ersten Tagen und Wochen an eine baldige Rückkehr auf den Thron und blieb deshalb in der

«Nähe»; eine Rückkehr aus einem muslimischen Land, so vermutlich sein Kalkül, würde von seinen Landsleuten wesentlich besser aufgenommen, als wenn er aus dem Land des imperialistischen Erzfeindes USA zurückkäme. Doch mit der Ankunft Khomeinis, dem Kollaps der traditionell königstreuen Armee und der vorübergehenden Besetzung der US-Botschaft in Teheran am 14. Februar hatte sich die Stimmung definitiv gewendet. Nun konnte der vertriebene persische Herrscher auch nicht mehr, wie zuerst vorgesehen, ohne weitere politische Probleme zu verursachen, in die USA weiterreisen. Als auch dem marokkanischen König die Anwesenheit des Shahs im Laufe des März 1979 zusehends zu einem politischen Risiko wurde, begann deshalb eine lange und mühselige Suche nach einem geeigneten Aufenthaltsland. Der Shah, der nun gerne in die USA gereist wäre, musste zur Kenntnis nehmen, dass die US-Regierung nach dem St.Valentins-Tag Zwischenfall einen solchen Schritt als höchst unwillkommen ansah. Mit der Hilfe einflussreicher amerikanischer Freunde wurde zwar zunächst ein neuer Bleibeort auf den Bahamas gefunden, wohin der Shah Ende März dislozierte, doch das Luxus-Resort erwies sich als ungeeignet, da es zu wenig von der Öffentlichkeit abgeschirmt war. Nach nur zwei Monaten verliess der Shah deshalb die Bahamas in Richtung Mexico City.

Die Entourage des Shah drängte allerdings auf eine Einreiseerlaubnis in die USA, da sich der Gesundheitszustand des bereits vor ein paar Jahren an Krebs erkrankten Monarchen zusehends verschlechterte. Lange Zeit hatte der Shah seine schwere Krankheit geheimgehalten, doch nun schien eine stationäre Behandlung in einer modernen Klinik unumgänglich. Am 21. Oktober willigte die amerikanische Regierung «aus rein humanitären Gründen» schliesslich ein, dem Shah ein Touristenvisum für die USA auszustellen, damit er sich in ein New Yorker Spital zur Behandlung begeben konnte. Obwohl der US-Vertreter in Teheran der iranischen Regierung Bazargan versicherte, dass diese Einreisegenehmigung keinerlei politische Entscheidung implizierte, respektive kein Entscheid im Sinne eines längerfristigen Bleiberechts für den Shah in den USA bedeute, machten Bazargan und Yazdi deutlich, dass diese Entwicklung keine positiven Nachrichten seien. Der Entscheid würde die anti-amerikanische Stimmung im Iran weiter aufheizen.

Das ganze Frühjahr und den Sommer über hatte die US-Administration Carter zwar versucht, die Beziehungen zur Regierung Bazargan zu verbessern, doch die Rückschläge kamen nicht zuletzt aus dem eigenen Land. Mitte Mai hatte der Senat eine Resolution beschlossen, welche die Regierung Bazargan für die Hinrichtung eines jüdischen Geschäftsmannes im Iran

wegen der Verletzung der Menschenrechte verurteilte. Im Gegenzug hatte die iranische Regierung ihr Agrément zur Ernennung des als Nachfolger Sullivans als Botschafter in Teheran vorgesehenen Robert Cutler verweigert. Eine Massnahme gegen die die USA nicht viel anderes unternehmen konnten, als sie zähneknirschend zu akzeptieren und mit Bruce J. Laingen eine andere Person für den Posten zu nominieren.

Ein weiteres Ereignis sollte den Furor der religiösen Kräfte gegen die USA im Iran schüren. Khomeini hatte seit seiner Rückkehr in seinen Reden wiederholt sowohl die amerikanische wie auch die sowjetische Einflussnahme im Iran und der Dritten Welt gegeißelt. Ein Treffen zwischen dem amerikanischen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski mit Bazargan und Yazdi in Algier am 1. November 1979 führte definitiv zum Wiederaufleben der alten Befürchtungen, die USA könnten wie 1953 mit Hilfe moderater Kräfte einen Gegencoup im Iran inszenieren und den Shah reinthronisieren. Brzezinski war anlässlich des 25. Unabhängigkeitstag nach Algerien gereist und wollte die Gelegenheit nutzen, die Basis für die Verbesserung der Beziehungen zur Regierung Bazargan zu testen. Als am 2. November dann allerdings im ganzen Iran Bilder von dem Zusammentreffen in Algier auf den Titelseiten der Tagespresse prangten, hatte dies einen gewaltigen Negativ-Effekt. Das Gespenst von 1953 war in breiten Bevölkerungsschichten wiederbelebt, und es kam zu massiven öffentlichen Demonstrationen gegen die USA, welche von Khomeinis Aufruf begleitet wurden, die Attacken gegen die Vereinigten Staaten aufrechtzuerhalten, um die Rückkehr des Shahs zur Verurteilung vor einem iranischen Gericht zu erzwingen und einen erneuten Staatsstreich zu verhindern.

Heute wird allgemein die Kombination dieser drei Faktoren – die Einreise des Shahs am 22. Oktober in die USA, das als Zeichen einer bevorstehenden Verschwörung interpretierte Aufeinandertreffen von Brzezinski mit Bazargan und Yazdi am 1. November in Algier sowie die öffentlichen Aufrufe von Khomeini, die USA wo immer möglich anzugreifen – als Auslöser der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran durch bewaffnete iranische Studenten am 4. November 1979 gesehen.⁴

4 Die beste und vollständigste Untersuchung der verschiedenen Erklärungsmöglichkeiten und Gründe für die Botschaftsbesetzung findet sich im Kapitel «The origins of the crisis» bei Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 46–74.

Die Beziehungen Schweiz–Iran nach der Revolution 1979

Bevor im nächsten Kapitel auf die Geiselnahme in Teheran vom 4. November 1979 im Detail eingegangen wird, soll hier ein kurzes Streiflicht auf den Stand der bilateralen Beziehungen der Schweiz zum Iran im Sommer 1979 geworfen werden, um die Voraussetzungen zu klären, unter welchen die Schweiz während der Geiselnahme aktiv wurde. Als Quelle dient vor allem eine Stellungnahme von Bundesrat Pierre Aubert in der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats vom 23. August 1979, in welcher er im Anschluss an einen allgemeinen Überblick zur Lage im Iran über die Beziehungen der Schweiz zu diesem Land Auskunft gab.⁵ Dabei ging Aubert auf vier Aspekte ein, welche in den Beziehungen zwischen den beiden Ländern nach der Revolution in Teheran als relevant erschienen: die offiziellen diplomatischen Beziehungen, die Schutzmachtstätigkeit der Schweiz für den Iran in anderen Staaten, die Asylgesuche von Personen aus dem unmittelbaren Umfeld der Shah-Familie sowie die Frage nach den in der Schweiz gelagerten Vermögenswerten des Shaha.

Zum Punkt der offiziellen diplomatischen Beziehungen konnte Aubert feststellen, dass sich trotz der früher engen Beziehungen der Schweiz zum Shah-Regime, die sich in den letzten Jahren seiner Herrschaft allerdings deutlich abgekühlt hatten,⁶ auch nach der Revolution im Iran keine wesentlichen Veränderungen ergeben hatten: «En dépit de quelques cas particuliers, les relations diplomatiques entre la Suisse et l'Iran n'ont pas été sérieusement affectées par les événements dans ce dernier pays.»⁷ Die Schweiz sei nach der Abberufung des früheren iranischen Botschafters in Bern das vierte Land gewesen, für welches die neue Regierung in Teheran einen neuen Botschafter ernannt habe, was man in Bern als Hinweis darauf ansah, dass der Iran weiterhin Wert auf gute Beziehungen zu den neutralen und nicht-alliierten Staaten lege: «Ce fait semble confirmer l'importance que l'actuel Gouvernement iranien paraît vouloir donner à ses relations avec les pays neutres et les pays non-alignés.»⁸

Auch der zweite Aspekt der schweizerisch-iranischen Beziehungen, die Schutzmachtstätigkeit, schien die Annahme zu bestärken, dass der Iran wei-

5 Siehe: BAR, E 2850.I(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats, 23. August 1979.

6 Vgl. Meier, *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron*, S. 272–282.

7 BAR, E 2850.I(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der ausserpolitischen Kommission des Nationalrats, 23. August 1979.

8 Ebd.

terhin an guten Beziehungen mit der Schweiz interessiert war. Das Mandat, welches die Schweiz seit 1958 für den Iran in Israel ausübe, sei auch von der neuen Regierung bestätigt worden, erklärte Aubert der aussenpolitischen Kommission. Viel wesentlicher schien aber, dass der Iran die Schweiz nach der Revolution zusätzlich mit zwei neuen Schutzmandaten betraut hatte: Seit dem 9. Mai 1979 vertrat die Schweiz offiziell die diplomatischen Interessen des Irans in Ägypten und seit dem 22. August auch jene in Südafrika⁹ – ein Hinweis auf die Vertrauenswürdigkeit, die die neue Regierung in Teheran der Schweiz in dieser Sache offensichtlich zubilligte.

Etwas mehr Schwierigkeiten bereiteten der Schweizer Regierung die weiteren Punkte der Beziehungen zum Iran: Bei der Frage nach der Gewährung von politischem Asyl für Mitglieder des ehemaligen persischen Herrscherhauses, stellte Aubert in einem knappen Satz fest, dass ein solches Gesuch zumindest für den Shah persönlich bisher nicht eingetroffen sei: «De la part du Shah une telle demande n'a jamais été faite.»¹⁰ Damit gab er allerdings noch keine Auskunft darüber, wie die Schweiz im gegebenen Fall reagieren würde. Die iranische Regierung hatte nämlich der Schweiz eine Liste zukommen lassen mit Personen, die im Iran wegen Vergehen gegen das öffentliche Recht verfolgt wurden und denen kein Asyl im Ausland gewährt werden dürfe: «Cette liste comprend le Shah, la famille impériale, son entourage, des hommes de confiance, etc. A plusieurs reprises, des représentants du gouvernement iranien ont insisté pour que la Suisse ne donne pas l'asile à ces personnes.»¹¹ Gegenwärtig sei erst von einer Person auf dieser Liste ein offizielles Asylgesuch bei den Schweizer Behörden eingegangen. Bei dieser Person handelte es sich um den früheren iranischen Botschafter in den USA und Ex-Schwiegersohn des Shahs, Ardesir Zahedi, der für sich und seine Mutter Asyl in der Schweiz beantragt hatte.¹² Der Fall Zahedi, so Aubert gegenüber der aussenpolitischen Kommission, sei aber gegenwärtig noch

9 Ebd.

10 Ebd.

11 Ebd.

12 Der Vater von Ardesir, General Fazlollah Zahedi, war nach dem Gegencoup von 1953 für kurze Zeit Premierminister im Iran gewesen, ehe ihn der Shah 1955 von diesem Posten wegkomplimentierte. General Zahedi nahm anschliessend als Sonderbotschafter des Shahs – jedoch ohne offizielle Akkreditierung – Wohnsitz am Genfersee in der Schweiz. Sein Sohn verheiratete sich 1956 mit Sahnaz Pahlavi, der Tochter aus erster Ehe des Shahs mit der ägyptischen Prinzessin Fuziyeh. Der Vater Zahedi verstarb 1959 in der Schweiz. Meier, *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron*, S. 210f.

pendent. Wie die Schweizer Behörden letztlich entschieden, ist aufgrund der bisher zugänglichen Quellen nicht bekannt.

Die Vermögenswerte des Shahs in der Schweiz, welche die Regierung in Teheran als Eigentum des iranischen Volkes einforderte, hatten bereits mehrmals seit der iranischen Revolution im Februar 1979 Anlass zu parlamentarischen Interventionen in der Schweiz gegeben, welche Auskunft darüber verlangten, wie sich die Regierung diesbezüglich zu verhalten gedenke. Wie Aubert nun vor der aussenpolitischen Kommission in Erinnerung rief, stellte sich die Schweiz auf den Standpunkt, dass diese Frage einer juristischen Klärung bedürfe, und hatte die iranischen Behörden zur formellen Einreichung eines Rechtshilfesuches aufgefordert: «On se souvient que le Conseil fédéral avait renvoyé les autorités iraniennes à la voie judiciaire ordinaire. Depuis lors, celles-ci ont, par l'entremise de leur ambassade à Berne, chargé deux avocats suisses de s'occuper de l'affaire.»¹³

Mit dem Verweis auf den Rechtsweg in der Frage der Shah-Vermögen sowie auf das auf niedererem behördlicher Stufe hängige Verfahren bei der Prüfung des Asylgesuchs des Ex-Schwiegersohnes des Shas stellten sich Aubert und das Aussendepartement auf einen eher legalistischen Standpunkt und umgingen damit eine politisch heikle Stellungnahme in der aussenpolitischen Kommission. Das Schicksal der Shah-Familie sowie deren in der Schweiz gelagerten Vermögenswerte sollten den Bundesrat allerdings auch im folgenden Jahr noch verschiedentlich beschäftigen. Im Zusammenhang der vorliegenden Studie über die Guten Dienste der Schweiz während der Geiselkrise gilt es jedoch festzuhalten, dass die offiziellen diplomatischen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Iran zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise offensichtlich intakt waren, und dass auch die post-revolutionäre Regierung in Teheran im Laufe des Jahres 1979 mit der Beauftragung der Schweiz als Schutzmacht in zwei anderen Staaten (Ägypten und Südafrika) Vertrauen in die Schweizer Diplomatie bei der Ausübung dieser Aufgabe signalisiert hatte. Dieses Vertrauen dürfte ein wertvolles Kapital gewesen sein, als nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft anfangs November 1979 auch die Schweiz plötzlich eine wichtige Rolle im Beziehungsnetz zwischen Washington und Teheran zu spielen begann.

13 Ebd.

4. November 1979: Botschaftsbesetzung

Trotz erhöhter Spannungen deutete nichts an jenem Sonntag, dem 4. November 1979, in Teheran auf die tumultösen Ereignisse hin, die im Laufe dieses Tages folgen sollten. Die amerikanische Botschaft hatte ihre Arbeit am Morgen ganz normal aufgenommen.¹⁴ Wieder einmal demonstrierten die Studenten auf der Strasse im Gedenken an die vor einem Jahr von den Sicherheitskräften des Shahs ermordeten Studenten von Qom. Als eine kleinere Gruppe vor die amerikanische Botschaft zog und dort «Tod für Amerika» und «Tod dem Shah» skandierte, schenkte das Botschaftspersonal diesem Auflauf vorerst keine weitere Beachtung.¹⁵ Gegen halb elf Uhr sollte sich das Bild jedoch dramatisch ändern; die Studenten hatten sich mit einer unter dem Tschador einer weiblichen Teilnehmerin versteckten Drahtschere Zugang durch den Haupteingang verschafft und drangen nun in grosser Zahl auf das Botschaftsgelände und begannen über die Mauern der Botschaft zu klettern. Das amerikanische Sicherheitspersonal konnte den bewaffneten Ansturm der Demonstranten nicht mehr aufhalten, und das Botschaftspersonal, welches sich in die inneren Gebäude der Botschaft geflüchtet und mit der Zerstörung sensibler Dokumente begonnen hatte, musste sich nach kurzer Zeit ergeben. Nach wenigen Stunden hatten die Studenten das gesamte Gelände besetzt und 66 Amerikaner unter ihre Kontrolle gebracht.¹⁶ Die Geiseln versammelten sie mit verbundenen Augen im Hof der Botschaft, wo sie später den TV-Kameras der Welt vorgeführt werden sollten. Die 444-Tage dauernde Geiselkrise hatte begonnen.¹⁷

Lange Zeit wurde in den USA angezweifelt, dass es sich bei den Geiselnehmern wirklich um Studenten handelte, und die Botschaftsbesetzer als von Khomeini befohlene militante Revolutionäre angesehen. Diese Annah-

14 Der Freitag ist in den muslimischen Ländern der heilige Tag, so dass die amerikanische Botschaft im Iran den Sonntag als ersten Tag der Arbeitswoche festlegte.

15 Laut Aussagen des Personals war man sich solche Protestaktionen gewohnt, da die Studenten fast bei jeder Demonstration auch vor der US-Botschaft, welche für viele am Weg zur Universität lag, vorbeizogen. Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 51.

16 Fünf Mitarbeitern des Konsulats, welches sich am entfernten Ende des Botschaftsgeländes befand, gelang die Flucht über einen Nebenausgang. Die fünf hielten sich anschliessend zusammen mit einem *Agricultural attaché*, der sich zur Zeit der Besetzung in einem Gebäude ausserhalb des Botschaftskomplexes aufhielt, in der kanadischen Botschaft versteckt, ehe ihnen im Januar 1980 die Ausreise aus dem Iran unter falscher Identität gelang.

17 Saunders, «The Crisis Begins», S. 38–40.

me erwies sich jedoch gleich in doppelter Hinsicht als falsch. Der Grossteil der Geiseln der amerikanischen Botschaft in Teheran war tatsächlich Studenten im «westlichen» Sinne, wie ein griechisch-stämmiger Akademiker aus den USA feststellte, der sich auf abenteuerliche Weise Zutritt zur besetzten Botschaft verschaffen konnte.¹⁸ Die Studenten hatten zwar ihre Operation von langer Hand geplant und, nachdem dem Shah Ende Oktober die Einreiseerlaubnis in die USA erteilt wurde, in die Tat umgesetzt, doch sie handelten dabei nicht auf Befehl Khomeinis. Dieser machte sich die Botschaftsbesetzung erst nach ein paar Tagen zu nutzen, als er sah, welche breite Unterstützung die Aktion in der Bevölkerung genoss.¹⁹

Doch dies alles wurde der amerikanischen Regierung von Präsident Carter erst viel später klar. Vorerst rechnete man in Washington an diesem 4. November 1979 mit einer raschen Beendigung der Krise und einer baldigen Freilassung der Geiseln. Schliesslich hatten die moderaten Kräfte in der iranischen Regierung im vergangenen Februar schon einmal die Freigabe der amerikanischen Botschaft nach einer vorübergehenden Besetzung durch revolutionäre Kräfte verhandelt. Die ersten Anstrengungen der US-Regierung gingen denn auch dahin, sofort Kontakt zu Premierminister Bazargan und Aussenminister Yazdi herzustellen, mit denen Brzezinski ja erst gerade in Algier zu Gesprächen zusammengetroffen war. Yazdi und Bazargan versuchten zwar sofort nach ihrer Rückkehr nach Teheran, die Geiseln dazu zu bewegen, ihre Besetzung abzubrechen und die Geiseln freizulassen, doch diese liessen sich nicht von ihrer Aktion abbringen.

Als Yazdi ins Aussenministerium zurückkehrte, traf er dort auf den amerikanischen Geschäftsträger²⁰ Bruce Laingen, dessen politischen Berater Victor Tomseth und den Sicherheitsbeauftragten der amerikanischen Botschaft Michael Howland. Laingen und seine zwei Berater waren nach dem üblichen *Staff meeting* am frühen Morgen ins iranische Aussenministerium zu einem Treffen wegen dem erhöhten Sicherheitsrisiko für die amerikanische Botschaft seit der Einreise des Shahs in die USA gefahren. Gerade als

18 Christos Ioannides. «The Hostages of Iran: A Discussion with the Militants». *Washington Quarterly*, Issue 3, 1980. S. 12–35.

19 Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 51–64.

20 Die Amerikaner hatten als politische Massnahme nach der iranischen Ablehnung ihres ursprünglich vorgeschlagenen Kandidaten Cutler für den Botschafterposten im Iran im Sommer 1979 nur noch einen Vertreter im Rang eines Geschäftsträgers (Chargé d'affaires) ernannt, der erst nach der Verbesserung der diplomatischen Beziehungen wieder als Botschafter akkreditiert werden sollte.

sie das Ministerium wieder verlassen wollten, erreichte sie über Funk die Nachricht von der Botschaftsbesetzung, worauf die drei umgehend ins Aussenministerium zurückkehrten in der Absicht, von dort aus auf die Ereignisse einwirken zu können. Daraus ergab sich die etwas paradoxe Situation, dass der amerikanische Vertreter in Teheran, trotz der Besetzung seiner Botschaft, vorläufig weiterhin über eine Faxmaschine und einen Telefonapparat im iranischen Aussenministerium Kontakt zu seiner Regierung in Washington halten konnte. Tatsächlich schien sich die Krise auch von hier aus lösen zu lassen, versicherte Yazdi Laingen nach seinem Eintreffen im Ministerium doch, dass trotz seiner gescheiterten Intervention bei den Studenten, die Geiselnahme spätestens in ein bis zwei Tagen beendet sein würde, nachdem er mit Khomeini gesprochen habe. Diese Hoffnungen wurden allerdings jäh zerstört, als sich am 5. November Ayatollah Khomeinis Sohn Ahmed zu den Geiselnehmern auf die amerikanische Botschaft begab und – zur Konsternation der Entscheidungsträger in Washington – ihnen Unterstützung zusagte und die Regierung Bazargan vor der Einmischung in die Affäre warnte.

Am nächsten Tag reichte Regierungschef Bazargan aus Protest seinen Rücktritt ein. Khomeini nahm den Rücktritt an und löste darauf auch den Rest der Regierung auf. Die politische Gewalt ging bis zur Wahl einer neuen Regierung an den Revolutionären Rat über, einem für die amerikanischen Entscheidungsträger undurchschaubaren Gremium, das von den islamischen Geistlichen im Iran dominiert wurde. Spätestens am Abend des 5. Novembers war auch in Washington klar geworden, dass sich die Krise nicht in wenigen Tagen beilegen liesse.²¹

November/Dezember 1979: Die USA sucht Verhandlungskanäle

Im gleichen Masse wie die Erkenntnis reifen musste, dass sich diesmal die Geiselnahme der Botschaftsangehörigen nicht mit Hilfe einer raschen Intervention der moderaten Kräfte in der iranischen Regierung regeln liesse, begann in Washington die intensive Suche nach einer alternativen Lösung, um mit Khomeini – den die verschiedenen Regierungsstellen in den USA als eigentlichen Kopf des nun bestimmenden Revolutionären Rates ausgemacht hatten – in Verhandlungen über das Schicksal der Geiseln zu treten.

21 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 10f.

Das Ziel der US-Regierung war klar: Die amerikanischen Geiseln mussten möglichst rasch freibekommen werden. Die Strategie dafür wurde auf der Sitzung des Nationalen Sicherheitsrates am 6. November festgelegt: Einerseits sollte basierend auf Vorschlägen der *Iran Working Group*, welche als Krisenstab im Aussenministerium unter der Leitung des Stellvertretenden Staatssekretärs für den Mittleren Osten und Südasien Harold H. Saunders gebildet worden war, eine doppelspurige Verhandlungsstrategie verfolgt werden, welche sowohl auf Anreizen zu einer Verhandlungslösung als auch politischer Druckausübung zum Zweck der Erhöhung des politischen Preises der Geiselnahme basierte. Andererseits setzte der Nationale Sicherheitsberater Brzezinski durch, dass gleichzeitig die Planung für eine Rettungsaktion der Geiseln und im Fall, dass den Geiseln etwas geschehen würde, für einen militärischen Vergeltungsschlag an die Hand genommen wurde.²² Die prioritäre Strategie sollte allerdings vorläufig die Verhandlungsschiene bleiben. Das Hauptproblem der Carter Administration war in diesem Moment jedoch, jemanden zu finden, der einen Kontakt zu Khomeinis Revolutionärem Rat herstellen und ihn allenfalls im Sinne einer Verhandlungslösung beeinflussen konnte.²³

Vorläufig war allerdings noch nicht einmal klar, was die Geiselnnehmer überhaupt verlangten. Diese hatten zwar ursprünglich zwei Bedingungen genannt, die sie erfüllt sehen wollten: Zum einen die Rückkehr des Shahs in den Iran, wo er sich für seine vergangenen Verbrechen vor einem Gericht verantworten sollte, zum anderen die Übergabe sämtlicher Vermögenswerte des früheren Herrschers, welche im Ausland lagerten, an das neue Regime in Teheran. Diesen Bedingungen sollten aber in den kommenden Wochen noch weitere hinzugefügt werden, so dass Mitte Dezember auch die Einsetzung einer internationalen Kommission zur Untersuchung der amerikanischen Vergangenheit im Iran, eine Entschuldigung der USA für ihre frühere Unterstützung des Shahs, sowie eine Erklärung von amerikanischer Seite, in Zukunft auf die Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten zu verzichten, von den Geiselnnehmern gefordert wurde.²⁴

Laingen und seine zwei Berater befanden sich zwar im iranischen Aussenministerium, von wo aus sie den Kontakt zu Washington halten konnten,

22 Für die spezifische Arbeitsweise der «Krisenmaschinerie» Präsident Carters und die daran beteiligten Personen und Verwaltungseinheiten in Washington siehe: Saunders, «The Crisis Begins», S. 60–66.

23 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 21f.

24 Ebd., S. 17f.

jedoch wurde bald klar, dass sie dort mit niemandem ins Gespräch kamen, der über effektive Entscheidungsgewalt in der Geiselfrage verfügte.²⁵ Folglich entschied Carter am 6. November zwei Sondergesandte nach Teheran zu schicken, in der Hoffnung, dass diese zu Khomeini vorgelassen würden, um dort mehr über die Bedingungen einer Freilassung der Geiseln zu erfahren. Aus einer Liste mit möglichen Namen für eine solche Mission, welche die *Iran Working Group* vorbereitet hatte, wählte der Präsident den früheren Justizminister Ramsey Clark sowie den früheren Diplomaten und damaligen Direktor des *Intelligence Committees* des Senats William Miller. Auf Clark fiel die Wahl, da er als bekannter Verfechter der Bürgerrechte, der den Ärger der iranischen Bevölkerung über die Unterdrückung durch das vormalige Shahregime verstehen würde, im Iran als vertrauenserweckend erscheinen müsste, während Miller in den sechziger Jahren als Diplomat im Iran gedient und damals Kontakte zur Opposition gepflegt hatte. Beide verfügten über Kontakte zum engeren Umfeld Khomeinis, als dieser noch im Exil war. Miller war überdies von iranischer Seite im Sommer 1979 als annehmbarer Kandidat für die Nachfolge des amerikanischen Botschafters in Teheran bezeichnet worden, einen Posten, den Miller allerdings aus persönlichen und beruflichen Gründen abgelehnt hatte.

Die Mission Clark-Miller

Am Nachmittag des 6. Novembers übergab Carter im Weissen Haus Clark und Miller einen Brief mit einer Nachricht an Ayatollah Khomeini, worin er diesen bat, die Situation in Teheran (gemeint war die Geiselfrage) und die Gesamtheit der gegenwärtigen Beziehungen zwischen dem Iran und den USA mit seinen beiden Sondergesandten zu diskutieren und ihnen die Sichtweise des Revolutionären Rates mitzuteilen. Im Weiteren forderte er Khomeini in dem Schreiben auf, sämtliche amerikanische Geiseln unverehrt freizulassen und ihnen die Rückkehr in die USA zu gestatten. Für diese Forderung machte er zwingende humanitäre Gründe gemäss internationalen Rechtsstandards geltend.²⁶

- 25 Laingen und seine beiden Kollegen konnten zwar anfangs noch einige Telefongespräche innerhalb Teherans führen, mit dem Rücktritt Bazargans und der Entlassung Yazdis aus der Regierung am 6. November wurden sie aber fortan «zu ihrem eigenen Schutz» im Aussenministerium festgehalten und ihre Kontaktmöglichkeiten nach aussen massiv eingeschränkt.
- 26 Zur Clark-Miller Mission siehe: Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 74–77; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 43–45.

Während Clark und Miller mit einer Sondermaschine des Präsidenten von der Andrews Luftwaffenbasis aus die USA Richtung Teheran verliessen, versuchten Mitglieder der *Iran Working Group* Ayatollah Beheshti zu erreichen, der eine Schlüsselposition im Revolutionären Rat einnahm, und von ihm ein Einverständnis zu einem Treffen der beiden Gesandten Carters mit Khomeini zu erwirken. Am Abend des 6. Novembers gab Beheshti schliesslich Laingen in Teheran seine Zustimmung zu einem solchen Zusammentreffen und versprach, die Angelegenheit vor den Revolutionären Rat zu bringen.

Zum Zeitpunkt, als das Flugzeug von Clark und Miller zu seinem ersten Nachfüllstopp in Spanien zwischenlandete, hatte sich die Situation allerdings bereits wieder geändert. Die Mission der beiden Emissäre hätte ursprünglich geheim bleiben sollen, doch der amerikanische Nachrichtensender NBC hatte von der Abreise Clarks und Millers nach Teheran Wind bekommen und gross darüber berichtet. Als nun Henry Precht, der Direktor für Iran-Angelegenheiten im State Departement, der Clark und Miller auf ihrem Flug begleitete, bei der Zwischenlandung mit dem Unterstaatssekretär für politische Angelegenheiten David D. Newsom in Washington telefonisch Kontakt aufnahm, musste er zur Kenntnis nehmen, dass die Veröffentlichung der Nachricht von der Mission in Teheran zu einem Stimmungswandel beigetragen hatte. Bereits zuvor hatte Beheshti verlangt, dass die Gruppe auf ein kleineres Flugzeug wechselte – einerseits damit im Iran keinesfalls der Eindruck entstehen würde, die Geiseln könnten direkt mit dem amerikanischen Flugzeug in die Heimat zurückkehren, andererseits weil man in Teheran anscheinend auch befürchtete, das amerikanische Flugzeug könnte Truppen für eine militärische Befreiungsaktion transportieren – und dass Precht nach einem weiteren Nachfüllstopp in Athen bei der letzten Zwischenlandung in Istanbul aussteigen und Clark und Miller mit einem kommerziellen Flug nach Teheran weiterreisen sollten. Als die kleine Delegation in Istanbul eintraf, erwartete sie am Flughafen eine Nachricht aus Washington, dass Khomeini inzwischen entschieden habe, dass das Flugzeug der Amerikaner keine Landeerlaubnis in Teheran erhalten würde und niemand aus dem Revolutionären Rat mit den beiden Emissären reden sollte. Clark wollte trotzdem den Versuch wagen, nach Teheran zu fliegen, doch Precht sprach sich dagegen aus, da die Gefahr zu gross wäre, dass Clark auch gleich zur Geisel genommen würde. Die Delegation begab sich stattdessen ins amerikanische Generalkonsulat in Istanbul, um von dort aus mit Washington zu beraten, wie weiter vorzugehen wäre. Gleichzeitig versuchten Clark und Miller, über diverse persönliche Kontakte telefonisch zu den Vertrauens-

leuten Khomeinis vorzudringen, jedoch ohne Erfolg. Obwohl die beiden noch einige weitere Tage in Istanbul bleiben sollten, in der Hoffnung, doch noch nach Teheran reisen zu können, mussten sie am 15. November ihre Mission erfolglos abbrechen, als klar geworden war, dass die Mitglieder des Revolutionären Rates der Anweisung Khomeinis, keinen Kontakt mit den Amerikanern zu pflegen, Folge leisteten und ihre Bemühungen Gespräche aufzubauen umsonst waren.²⁷ Der Brief Carters für Khomeini fand somit nie seinen Weg nach Teheran.

Die PLO und die Freilassung der *Lucky thirteen*

Während Clark und Miller in Istanbul festsassen, eröffnete ein eher unerwarteter Partner den USA die Perspektive, sich für die Freilassung der Geiseln in Teheran stark zu machen: Wichtige Exponenten der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) hatten bereits vor der Clark-Miller-Mission Mitglieder des amerikanischen Kongresses und der Regierung Carter kontaktiert und die Unterstützung ihrer Organisation in der Iran-Geiselkrise angeboten. Die PLO verfügte über äusserst enge Kontakte zu Khomeini, für dessen Sicherheit sie im Exil in Frankreich gesorgt hatte. Die Palästinensische Befreiungsorganisation hatte sich immer lautstark hinter die iranische Revolution gestellt, mit der sie ihr gemeinsamer Kampf gegen Israel verband,²⁸ und ihr Führer Yassir Arafat war mit an Board des Flugzeugs gewesen, als Khomeini seine triumphale Rückkehr nach Teheran gefeiert hatte. Informelle Quellen der USA hatten zudem bestätigt, dass die PLO in Teheran aktiv war und bereits mit Khomeini über die Geiselfrage diskutierte.²⁹

Vermutlich dürfte Clark von den Angeboten der PLO gewusst haben, als er von Istanbul aus versuchte, einige seiner palästinensischen Kontakte in Beirut, Europa und den USA anzurufen, um auf diesem Weg an Khomeini heranzukommen. Obwohl die Palästinenser offiziell von den Amerikanern keine Gegenleistung für ihre angebotene Unterstützung erwarteten, war klar, dass sie sich langfristig eine Verbesserung ihrer Position im israelisch-arabischen Konflikt erhofften, wenn sie den USA bei der Befreiung der

27 Precht war auf Drängen Newsoms bereits am 10. November wieder in die USA zurückgekehrt.

28 Die PLO hielt unter anderem zum Zeitpunkt der Iran-Geiselkrise die israelische Botschaft in Teheran besetzt.

29 Zur Rolle der PLO zu Beginn der Geiselkrise siehe: Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 77–79; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 45–47.

Geiseln behilflich sein würden. Welchen Einfluss die Anrufe Clarks (und die gleichzeitigen Ermunterungen von Seiten des State Departments gegenüber ihren palästinensischen Gewährsleuten) gehabt haben, ist unklar, doch ein Tag nachdem Clark und Miller ihre Telefonanrufe getätigt hatten, traf eine hochrangige dreiköpfige PLO-Delegation in Teheran ein und begann, mit den iranischen Behörden über die Geiselfrage zu verhandeln. Die PLO beharrte gegenüber den Iranern stets darauf, aus eigener Initiative zu handeln und nicht im Auftrag der Vereinigten Staaten zu vermitteln, und auch die US-Regierung zeigte angesichts der zu erwartenden innenpolitischen Opposition einige Zurückhaltung, ihre Kontakte zur PLO offenzulegen.³⁰

Zwar weigerten sich die Botschaftsbesetzer mit den Vertretern der PLO zu sprechen, doch es scheint, dass die Delegation zumindest von einigen wichtigen Vertretern des Revolutionären Rates empfangen wurde und auch Khomeini seine anfängliche Skepsis gegenüber der palästinensischen Initiative ablegte. Jedenfalls erfuhr man in Washington am 9. November über die PLO-Kanäle, Khomeini ziehe ernsthaft die Freilassung der weiblichen und schwarzen Geiseln in Betracht, sofern sie nicht als Spione angesehen würden. Die Ziele einer solchen Aktion von iranischer Seite waren eindeutig: Die Freilassung sollte gegenüber der Weltöffentlichkeit ein Zeichen der Humanität des revolutionären Regimes setzen und gleichzeitig seine Solidarität mit den «Unterdrückten» der amerikanischen Gesellschaft demonstrieren, während der Vorwurf der Spionagetätigkeit der USA im Iran weiter verstärkt wurde.³¹ Am 14. November hiess es erst, dass die iranischen Behörden

30 Im Mai 1980 verlangte Senator Stone in einem Hearing des Aussenpolitischen Komitees vom Stellvertretenden Aussenminister Warren Christopher Auskunft darüber, welche (politische) Gegenleistung die PLO für ihre Hilfe verlangt und allenfalls bekommen habe, und in einem Hearing des Aussenpolitischen Komitees des Repräsentantenhauses im Januar 1981 unmittelbar nach der Beendigung der Geiselkrise sollte es erneut zu heftigen Vorwürfen kommen, dass sich die USA bei ihrer Suche nach Unterstützung, um die Geiseln in Teheran freizubekommen, auch mit der PLO eingelassen hatte. *The Situation in Iran*. Hearing Before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, Ninety-Sixth Congress, Second Session, May 8, 1980. Washington: U.S. Government Printing Office, 1980; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 79.

31 Den Geiselnehmern waren bei der Botschaftsbesetzung grosse Mengen Dokumente zur US-Politik im Iran in die Hände gefallen. Die Studenten machten sich gar die Mühe, jene Dokumente wieder zusammenzusetzen, welche die Amerikaner zu Beginn der Botschaftsbesetzung noch durch den Reisswolf lassen konnten. Diese und weitere Dokumente wurden in den folgenden Jahren bis 1984 in einer Reihe von über 40 Bänden in Teheran veröffentlicht und der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit als Beweis für die amerikanische «Spionagetätigkeit» im Iran in den vergangenen dreissig Jahren vorgelegt. Sick, *All Fall Down*, S. 224.

einer Freilassung der Schwarzen und Frauen zustimmen würden unter der Voraussetzung, dass die US-Regierung ein genaues Datum für die Abreise des Shahs aus den Vereinigten Staaten bekannt geben würde. Doch diese Bedingung wurde zwei Tage später fallengelassen, so dass am 18. November eine erste kleine Gruppe mit zwei schwarzen Marinesoldaten und einer weissen Botschaftsangestellten freigelassen wurde.³² Am folgenden Tag wurden noch einmal zehn weitere Geiseln, sechs Schwarze und vier weisse Frauen, freigelassen und nach Westdeutschland ausgeflogen, wo sie auf der amerikanischen Luftwaffenbasis in Wiesbaden erste medizinische Versorgung erhielten. Drei weitere Geiseln – die erste Botschaftssekretärin (politische Beraterin) Ann Swift, die Direktorin der Iran-Amerika-Gesellschaft Kate Koob sowie der Schwarze Dechiffrierer Charlie Jones –, welche bei dieser Aktion ursprünglich ebenfalls freigelassen werden sollten, wurden allerdings unter dem Vorwurf der Spionagetätigkeit weiter festgehalten.³³

Saunders betont in seiner Darstellung, dass die Freilassung der 13 Geiseln, die bald einmal als *Lucky thirteen* bekannt wurden, nicht aufgrund von Verhandlungen der USA mit dem Iran zustande gekommen sondern vielmehr das Resultat eines autonomen Beschlusses der iranischen Seite gewesen sei.³⁴ Letztlich ist auch der Einfluss, den die PLO auf diese Entscheidung gehabt hat, nicht restlos geklärt, doch einiges spricht dafür, dass die Freilassung der Schwarzen und Frauen im Wesentlichen dem Einwirken der Palästinenser auf die Entscheidungsträger in Teheran zuzuschreiben ist; unter anderem auch die Tatsache, dass die Palästinenser nach der Freilassung der *Lucky thirteen* noch einige Zeit in Teheran aktiv waren, ehe sie den Amerikanern im Januar 1980 klarmachten, dass auch ihr Einfluss auf Khomeini zu wirken aufhöre und zuerst die machtpolitischen Wirren im Inneren des Irans enden müssten, ehe eine Lösung der Geiselkrise ins Auge gefasst werden könnte.³⁵

32 Die Literatur gibt unterschiedliche Daten für die Freilassung der Geiseln an, die auch nicht mit der Zeitverschiebung zwischen Washington und Teheran erklärt werden können. Die unterschiedlichen Angaben dürften sich aus dem Zeitpunkt der *Ankündigung* der Freilassung (16. November) und der *effektiven Freisetzung* der Geiseln (18./19. November) erklären. Das Tagebuch von Bruce Laingen belegt eindeutig, dass die ersten drei Geiseln erst am 18. November freigelassen wurden und folglich die zweite Gruppe am 19. November. Diese Daten werden auch von Harold Saunders genannt. Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 26. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 79. Moses gibt hingegen den 16. und 17. November als Tag der Geiselfreilassung an: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 47.

33 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 25.

34 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 79.

35 Ebd.; vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 47.

Der Schweizer Kanal wird aktiv

Etwa zur selben Zeit wie sich Miller und Clark und die PLO um die Freilassung der Geiseln in Teheran bemühten, begann sich auch die Schweiz zum ersten Mal in der Iran-Geiselkrise bemerkbar zu machen. Als bekannt wurde, dass Khomeini sein Einverständnis zur Freilassung der schwarzen und weiblichen Geiseln gegeben hatte, bot die Schweiz ein Flugzeug der staatlichen Luftfahrtgesellschaft Swissair an, um die Freigelassenen aus dem Iran zu transportieren. Die iranische Seite lehnte den Gebrauch einer Spezialmaschine allerdings ab, und die Geiseln verliessen das Land auf einem anderen Weg. Den Gebrauch einer Sondermaschine wollten die iranischen Behörden vermutlich wie schon bei der Mission Clark-Miller deswegen nicht zulassen, weil eine solche Maschine allenfalls amerikanische Spezialtruppen für eine militärische Befreiungsaktion nach Teheran transportieren könnte.³⁶

Obwohl die Offerte der Schweiz nicht genutzt werden konnte, hatte sie in den Augen der USA ein deutliches Zeichen gesetzt, dass die Schweiz willens war, bei der Lösung der Geiselkrise behilflich zu sein. Über einen Kanal, der beim Schweizer Botschafter in Teheran Erik Lang begann und über den für den Mittleren Osten zuständigen Chef der Politischen Abteilung II im Aussendepartement in Bern Edouard Brunner nach Washington zum Schweizer Botschafter Raymond Probst und von dort weiter zum amerikanischen Unterstaatssekretär David D. Newsom lief, hielten die Schweizer die amerikanische Seite während der Freilassungen am 18. und 19. November ständig informiert über den Verbleib der 13 Geiseln.³⁷ Von diesem Zeitpunkt an entwickelte sich eine zusehends engere Zusammenarbeit zwischen den amerikanischen Behörden und den Schweizer Vertretern Probst und dessen Stellvertreter Franz Muheim in Washington, und die Schweizer Verbindung zu Botschafter Lang wurde für die Amerikaner zu ihrem «most reliable secret channel» zur Übermittlung ihrer Nachrichten nach Teheran.³⁸

36 Die genauen Umstände, wie und auf welchem Weg die 13 Geiseln aus dem Iran gebracht wurden, sind bis heute nicht öffentlich bekannt gemacht worden. Botschafter Lang meint, es sei denkbar, dass die Geiseln auf einem Linienflug der Swissair das Land verlassen hätten. Interview Erik Lang, Genf, 19. April 2004. Vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48, 381 (Anm. 81). Gegen diese Möglichkeit spricht allerdings die Tatsache, dass die schweizerische Fluggesellschaft nur zwei Flüge pro Woche von Teheran nach Zürich an auseinanderliegenden Tagen hatte und die Geiseln an zwei aufeinanderfolgenden Tagen freigelassen und gemäss Angaben von Sick jeweils umgehend auf zwei separaten Flügen hinaus transportiert wurden. Sick, *All Fall Down*, S. 264.

37 Newsom, «The Sensitive Link», S. 37.

38 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 89.

Dass sich die USA in dieser Situation vermehrt auf den Schweizer Kanal zu stützen begannen, dürfte noch andere Gründe gehabt haben als die schweizerische Offerte zum Rücktransport der 13 Freigelassenen mit einer Swiss-air-Maschine. So hatte der Schweizer Botschafter in Teheran schon zuvor durch dezidierte Stellungnahmen zugunsten der amerikanischen Geiseln auf sich aufmerksam gemacht.³⁹ Als sich wenige Tage nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft das diplomatische Corps in Teheran unter dem Vorsitz ihres Doyen (dem amtsältesten Botschafter auf Platz) aus der Tschechoslowakei in der türkischen Botschaft versammelt hatte,⁴⁰ um die Reaktion auf die Geiselnahme zu diskutieren, habe er sich sofort für eine scharfe Verurteilung der Botschaftsbesetzung ausgesprochen. Dies, so Lang, sei ohne Rücksprache mit Bern geschehen und habe die erstaunte Reaktion einiger Kollegen in Teheran zur Folge gehabt, dass er als Schweizer Botschafter einen so eindeutigen Standpunkt einnehmen könne. Seine Intervention sei zwar insofern ergebnislos geblieben, als dass der russische Vertreter Druck auf den tschechischen Doyen ausgeübt und eine Beschlussfassung respektive eine Stellungnahme des diplomatischen Corps verhindert habe. Doch als Lang einige Tage später erneut lautstark zugunsten der US-Geiseln intervenierte, dürfte man auch in Washington hellhörig geworden sein. Als nämlich Abdolhassan Bani-Sadr, der zum neuen iranischen Aussenminister nach der Entlassung Yazdis bestimmt worden war, am 12. November das diplomatische Corps einberief, um eine Stellungnahme der Regierung bezüglich der Botschaftsbesetzung zu verlesen, protestierte Lang erneut *coram publico* gegen die Geiselnahme, welche eindeutig internationales Völkerrecht verletze und deshalb so rasch als möglich zu beenden sei.⁴¹

39 Lang wurde im Juli 1978 auf den Botschafterposten im Iran entsandt, wo er als einer der letzten drei Botschafter (gemeinsam mit dem irakischen und afghanischen Vertretern) sein Akkreditierungsschreiben dem Shah überbrachte, ehe dieser das Land und seinen Thron wegen der Revolution verlassen musste. Der studierte Jurist und Anwalt Lang, der 1958 ins Departement eingetreten war, sollte ursprünglich vor allem die Pflege und Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zum Iran zur Aufgabe haben. Er sei eigentlich als Wunschkandidat der Handelsabteilung auf diesen Posten versetzt worden und niemand habe zu dieser Zeit in Bern die bevorstehenden revolutionären Ereignisse im Iran vorausgesehen. Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004; Vgl. Meier, *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron*, S. 284.

40 Die tschechoslowakische Botschaft war zu klein, um das ganze diplomatische Corps zu beherbergen, weshalb man die Versammlung bei den Türken abhielt, die über eine riesige Residenz aus Zeiten des osmanischen Reiches verfügten.

41 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

Diese Version der Ereignisse wird gestützt durch die Aussage von alt Staatssekretär Brunner, dass Lang auf der Versammlung des diplomatischen Corps in Teheran die Initiative ergriffen habe, um zu einer raschen Freilassung der Geiseln beizutragen. Lang habe in der Folge nach Bern telegraphiert und um die Autorisierung für seine Aktivitäten nachgesucht, worauf er, Brunner, die Amerikaner benachrichtigt habe, dass sich der Schweizer Botschafter vor Ort aktiv um die Geiseln bemühe.⁴² Somit dürfte Lang bei seiner zweiten Intervention anlässlich der von Bani-Sadr einberufenen Versammlung bereits mit der Rückendeckung des schweizerischen Aussendepartments unter der Führung von Bundesrat Pierre Aubert sowie vermutlich auch der Unterstützung der Amerikaner gesprochen haben.

Während Brunner davon ausgeht, dass der Schweizer Kanal zwischen Teheran und Washington aufgrund der Interventionen von Lang und der Initiative von Bern zustandekam,⁴³ schreibt Probst, dass ihn die amerikanische Regierung in seiner Funktion als Schweizer Botschafter in Washington bereits kurz nach Ausbruch der Geiselkrise mit der Bitte um informelle Unterstützung in Teheran kontaktiert habe. Eine Unterstützung, die die Schweiz sofort zugesagt habe.⁴⁴ Diese Darstellung deckt sich wiederum mit der Aussage von Saunders, wonach im amerikanischen Aussenministerium unmittelbar nach dem Beginn der Geiselkrise das übliche Memorandum über die Beauftragung eines Drittstaates als Schutzmacht der amerikanischen Interessen im Iran für den Fall des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen verfasst worden sei, und dass dabei die Wahl auf die Schweiz fiel.⁴⁵ Probst schreibt an anderer Stelle, dass die amerikanische Regierung bereits zu diesem frühen Zeitpunkt in diese Richtung bei ihm sondiert habe, ohne dass dabei allerdings die Schweiz bereits mit der formellen Übernahme des Interessenschutzes für die USA betraut worden wäre.⁴⁶ Noch hatten die Vereinigten Staaten ihre Beziehungen zum Iran ja nicht abgebrochen. Faktisch konnte ihre Vertretung in Teheran aber nach der Besetzung durch die iranischen Studenten und der Festsetzung ihres Geschäftsträgers im iranischen Aussenministerium die Aufgaben einer Botschaft nicht mehr ausüben.

42 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

43 Ebd.

44 Probst, «The «Good Offices» of Switzerland and Her Role as a Protecting Power», S. 27.

45 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 88f.

46 Probst, «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz», S. 151.

Vermutlich dürften beide Versionen, jene von Brunner und Lang, wonach die Eröffnung des Schweizer Kanals auf die Initiative der Schweiz zurückging, ebenso wie jene von Probst, der die Anfrage zur faktischen Übernahme der amerikanischen Interessenvertretung im Iran als Ursprung der amerikanisch-schweizerischen «special relationship»⁴⁷ sieht, aus ihrer jeweiligen Perspektive zutreffen und zur Etablierung der Schweizer-Verbindungsline von Washington nach Teheran beigetragen haben.⁴⁸

Es gilt allerdings festzuhalten, dass die beiden Initiativen von etwas unterschiedlichen Absichten ausgingen. Während der Schweizer Botschafter Lang und mit ihm Brunner in Bern offensichtlich eher an eine Rolle für die Schweiz bei der Suche nach einer *Lösung der Krise* dachten, zielte die ursprüngliche amerikanische Anfrage spezifisch auf die allfällige *Übernahme des Schutzmachtmandates* durch die Schweiz für die USA in Teheran ab. In ihrer grundlegenden Stossrichtung waren die beiden Initiativen aber gleich ausgerichtet und der Schweizer Kanal nach Teheran sollte im weiteren Verlauf der Krise eine zentrale Rolle spielen. Dabei gilt es anzumerken, dass die US-Regierung zu diesem frühen Zeitpunkt jeden nur erdenklichen Kanal, der Informationen über die Situation in Teheran versprach, zu ergründen versuchte, und der Schweizer Kanal – ebenso wie die Kontakte Clarks und Millers sowie der PLO – folglich anfangs einer von vielen Wegen war, auf denen die Amerikaner versuchten, das Los ihrer Geiseln zu verbessern.⁴⁹ Dabei setzten die USA ursprünglich grosse Hoffnungen auf jene (vorwiegend muslimischen) Staaten und Organisationen mit guten Beziehungen zur revolutionären Regierung im Iran.⁵⁰

47 Zitat Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 88.

48 Auch Brunner gab im Interview zu erkennen, dass es durchaus denkbar sei, dass sich die beiden Initiativen ergänzt hätten. Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

49 Saunders nennt eine ganze Anzahl privater Personen und offizieller Vertreter und Organisationen, die ihre Hilfe anboten oder gar auf eigene Faust nach Teheran reisten, um die Freilassung der Geiseln zu erwirken. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 84f.

50 Saunders spricht davon, dass das amerikanische Aussenministerium im Dezember 1979 über 22 aktive Kanäle nach Teheran verfügt habe. Saunders, «The Crisis Begins», S. 68f.

Schweiz als de-facto-Schutzmacht

Es dürfte allerdings kaum ein Zufall gewesen sein, dass die US-Regierung gerade die Schweiz darum ersucht hatte, für sie als de-facto-Schutzmacht im Iran zu wirken. Newsom schreibt, dass auch ohne das Angebot für den Rücktransport der 13 freigelassenen Geiseln die Wahl der Schweiz als Vertreterin der diplomatischen Interessen in Teheran eine naheliegende Variante gewesen wäre: «Even without that offer, it would have been natural for the United States to turn to Switzerland when a third country was needed to assist the United States or to represent the United States in the event of a break in diplomatic negotiations.»⁵¹ Newsom erwähnt ausdrücklich, dass die Schweiz mit der Ausübung des Schutzmachtmandates für die USA auf Kuba seit 1961 eindrücklich ihre Fähigkeit bewiesen habe, die Vereinigten Staaten in einem schwierigen Land zu vertreten – ein Mandat mit dem der Schweizer Botschafter Probst in Washington bestens vertraut war und das auch dem Schweizer Vertreter in Teheran von seinen früheren Posten auf der Abteilung Fremde Interessen in Bern (1960–64) und als diplomatischer Mitarbeiter auf der Botschaft in den USA (1967–71) geläufig war. Der Fall der Iran-Geiselkrise war jedoch in mancherlei Hinsicht neu, wie Newsom bemerkt: «The Swiss reputation for professional, objective, and effective service on behalf of a nation in a troubled relationship had already been well established, but the Iranian hostage crisis was unusual in many ways.»⁵² Denn trotz der tiefgehenden Krise zwischen den USA und dem Iran, wollte zu Beginn der Geiselkrise keine der beiden Nationen die diplomatischen Beziehungen abbrechen. Die USA wollten vor allem die Möglichkeit nicht verspielen, über ihren Chargé d'affaires Bruce Laingen, der sich im iranischen Aussenministerium in Halbgefangenschaft befand, sowie über die iranische Vertretung in Washington allenfalls etwas zu bewirken. So lange diese Hoffnungen noch bestanden, sollten die offiziellen diplomatischen Beziehungen zum Iran aufrechterhalten bleiben. In der Praxis brauchten die Amerikaner allerdings jemanden vor Ort, der ihre funktionsuntüchtige Botschaft ersetzte. Unter diesen Umständen entwickelte sich die enge Zusammenarbeit mit den Schweizern, eine Entwicklung, die Saunders mit folgenden Worten beschreibt: «It is a customary step when diplomatic relations are broken for each government to appoint a <protecting power> to do its business in the other's capital. Although relations between the United

51 Newsom, «The Sensitive Link», S. 38.

52 Ebd.

States and Iran were not broken till later, the Washington team developed close working and personal relationships with the Swiss that became central in later dealings with Tehran. The Swiss ambassador in Tehran and his colleagues in Berne and Washington were gradually drawn into the crisis.»⁵³ Auch wenn es noch ganze fünf Monate bis zum effektiven Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Staaten dauern sollte, ehe dieser Schritt im April 1980 auf dem Tiefpunkt der Geiselnahme vollzogen wurde, wirkte die Schweiz faktisch seit November 1979 – ohne formelles Mandat zwar aber im quasi-offiziellen Auftrag – als Interessenvertreterin der USA in Teheran und war für den Schutz der Geiseln und des amerikanischen Eigentums im Iran besorgt.

Dieses Mandat war nicht zuletzt deshalb schwierig zu handhaben, da sich die Schweiz dabei nur auf das humanitäre Völkerrecht stützen und sich nicht auf die Gebräuche und Regeln gemäss den Wiener Konventionen von 1961 über die diplomatischen Beziehungen berufen konnte.⁵⁴ Als etwas vom ersten mussten Botschafter Lang und seine Mitarbeiter sicherstellen, dass die Privathaushalte der amerikanischen Geiseln in Teheran nicht auch von den Iranern durchsucht und in Beschlag genommen wurden.⁵⁵ Überdies bat Washington den Schweizer Vertreter in Teheran, den lokalen Angestellten der amerikanischen Botschaft, die plötzlich arbeitslos geworden waren, weiter ihr Gehalt zu bezahlen. Im Weiteren bemühte sich Lang darum, dass ein Arzt die drei im Aussenministerium festgehaltenen Geiseln besuchen und ihren gesundheitlichen Zustand überprüfen konnte. Im gleichen Sinne intervenierte er wiederholt bei den iranischen Behörden, um Besuchsrechte für Ärzte und christliche Geistliche bei den übrigen Geiseln auf der Botschaft zu erwirken. Über den diplomatischen Kurier der Schweizer gelangten ganze Säcke von Post der Angehörigen der Geiseln zu Lang, welcher sie dann an Laingen auf dem iranischen Aussenministerium übergab. Zudem versuchte die Schweizer Vertretung die Geiselnehmer immer wieder dazu zu bringen, eine komplette Liste mit den Namen aller Gefangenen herauszurücken – blieb damit allerdings, wie Newsom schreibt, bis zum Ende ohne Erfolg.⁵⁶

Zwar hatten Lang und seine Mitarbeiter keinen Zugang zum besetzten amerikanischen Botschaftsgelände und konnten also die dort festgehaltenen Geiseln nicht persönlich besuchen, doch der Kontakt mit Laingen und

53 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 89.

54 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

55 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48.

56 Newsom, «The Sensitive Link», S. 41.

seinen beiden Kollegen im iranischen Aussenministerium fand regelmässig statt. Im Prinzip habe er jederzeit zu ihnen gehen können, und er habe sie, so Lang, vielleicht zwei oder drei Mal pro Woche besucht.⁵⁷ Laingen schreibt in seinem Tagebuch, normalerweise sei der Schweizer Botschafter einmal pro Woche – jeweils am Montag – vorbeigekommen und habe dabei die Post aus der Heimat, die über den Schweizer Diplomatenkurier gekommen war, gebracht.⁵⁸ Die Schweizer Diplomaten waren nicht die einzigen, die Zugang zu den drei Geiseln im Aussenministerium hatten. Nebst dem Schweizer Lang gehörten vor allem der kanadische und britische sowie der norwegische und dänische Botschafter zu den häufigeren Besuchern Laingens. Mit dem deutschen Botschafter stand er nach eigenen Angaben hin und wieder brieflich in Kontakt.⁵⁹ Allerdings gab es auch immer wieder Phasen, wo den Botschafterkollegen Laingens der Besuch im iranischen Aussenministerium für ein, zwei Wochen versagt blieb, meist in der Folge von Ereignissen in der Geiselkrise, die zur Zunahme der Spannungen in Teheran geführt hatten.⁶⁰ Allerdings waren Laingen und seine Kollegen auch in diesen Momenten nie ganz von der Umwelt abgeschnitten, gab es doch einen Radioempfänger sowie einen Fernsehapparat im Zimmer ihrer Wache, welcher das Programm des staatlichen iranischen Senders übertrug.

Laingen beklagt sich allerdings in seinem Tagebuch mehrmals über die Langeweile und das schlechte und ungenügende Essen.⁶¹ Da war es schon ein aussergewöhnliches Ereignis, wenn der Schweizer Botschafter einen frischgebackenen Kuchen seiner Frau bei seiner Visite im Aussenministerium mitbrachte: «The Canadian ambassador brought in more paperbacks yesterday, and the Swiss ambassador brought in a round tin of freshly baked cakes from his wife. What wonderful people!»⁶² Die Ernährung schien aber auf die Länge nicht das Hauptproblem zu sein, sondern vielmehr die psychische Belastung durch die immer länger andauernde Gefangenschaft: «Physically we are all right, aside from occasional minor problems and aside from losing

57 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

58 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 103, 124, 193. Siehe weitere Verweise auf «Postlieferungen» bei Laingen, S. 54, 58, 126, 172, 207, 229, 231f, 242.

59 Ebd., S. 83.

60 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

61 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 54, 58. Im späteren Verlauf der Geiselkrise sollte Laingen aufgrund der mangelhaften Ernährung so ernsthaft erkranken, dass Lang bei den iranischen Entscheidungsträgern darauf drängte, den amerikanischen Gesandten für einige Zeit in ein Spital zu verlegen. Ebd., S. 192f.

62 Ebd., S. 35.

a few pounds (good, anyway) on food that has become infinitely boring and dull ... We could only tell the Swiss that we are fine, but inevitably our frustrations, our occasional anger, our sense of irrelevance – these things wear on us physically as well as in a psychological sense.»⁶³ Ebenso wichtig wie die medizinische und kulinarische Unterstützung durch befreundete Botschafter wurde folglich mit zusehender Fortdauer der Krise der psychologische Effekt der regelmässigen Kontakte mit Aussenstehenden für die Geiseln, und dabei kam den Besuchen des schweizerischen Botschafters besonderer Stellenwert zu. Abgesehen vom Kontakt untereinander sahen die drei Geiseln im Aussenministerium gemäss Laingen einzig den Chef des iranischen Protokolls, der für sie von Seiten der iranischen Regierung zuständig war, sowie den Schweizer Botschafter über die ganze Zeit der Geiselnahme regelmässig.⁶⁴

Der Schweizer Botschafter als Informationsquelle und Nachrichtenübermittler

Neben der Wahrnehmung der geschilderten Aufgaben im Rahmen der klassischen diplomatischen und humanitären Schutzmachtstätigkeit begann die Schweiz nach der Freilassung der *Lucky thirteen* zusehends, eine Sonderstellung im amerikanischen Kontaktnetz als Informationsquelle und zuverlässigster Übermittlungskanal von wichtigen Nachrichten nach Teheran einzunehmen. Newsom beschreibt diese zusätzliche Aufgabenwahrnehmung durch die Schweiz während der Geiselkrise ausführlich: «The diplomats of Switzerland performed three valuable tasks during this period. Throughout these many months they provided the principal channel of communication for the United States to Iran. There were other diplomatic friends prepared to deliver and transmit messages. There was also the strange fact that the teletype into the Iranian Foreign Ministry continued to work during most of the period, and it was possible for the U.S. State Department to send unclassified messages to Laingen himself. To those of us in the State Department at that time, however, no channel equaled in reliability that through Ambassador Probst and the Swiss Foreign Department to Ambassador Erik Lang in Tehran. Ambassador Lang often went to extraordinary efforts to assure that a message was delivered. (...) The second valuable service was that of providing assessments of the situation in Iran and descriptions of

63 Ebd., S. 146.

64 Ebd., S. 130.

the atmosphere in Tehran. Cut off from its own embassy and with only the occasional reports from other friendly missions, the United States lacked the kind of on-the-spot description of conditions, personalities, and events that are essential in evaluating the nature of a problem and the prospects for solution. Ambassador Lang, by his own astute observation and his diligent inquiries, provided this kind of essential observation for the United States in a manner thoroughly appropriate for a representing power. (...) Finally, Ambassador Probst, with the full support and assistance of his foreign minister and his colleagues in Bern, was a valuable counselor to us in the State Department. The Swiss often had a different and valuable perspective on the possible alternatives open to the United States.»⁶⁵

Die Schweiz hatte sich ihre Position als verlässlicher Informations- und Kommunikationskanal schon früh in der Geiselkrise erworben. Auch hier waren es bestimmte Ereignisse, die die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen in der Iran-Geiselkrise in diese Richtung beeinflussen sollten: Noch bevor die ersten 13 Geiseln am 18. und 19. November freigelassen worden waren, hatte sich eine neue Verhandlungsplattform für die USA in den Vereinten Nationen aufgetan, als der iranische Aussenminister Bani-Sadr in einem Brief an den UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim am 13. November die Einberufung einer Sondersitzung des UNO-Sicherheitsrates verlangte. Noch am selben Tag erfuhr die US-Regierung aus einer anderen Quelle – vermutlich Sadeq Ghotbzadeh, Mitglied des Revolutionären Rats und wichtiger Vertrauter Khomeinis –, dass der Iran zu direkten Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten bereit sei, falls die USA die früheren Missetaten des Shahs zugeben und einer internationalen Kommission zur Untersuchung der Verbrechen des Shah-Regimes zustimmen würden. Dies liess in Washington zum ersten Mal ernsthafte Hoffnungen auf ein Zustandekommen von Verhandlungen aufkommen, nachdem Bani-Sadr noch am Vortag in einer Rede die Rückgabe der Vermögen des Shahs, das Ende der Einmischung in die iranische Politik sowie eine Entschuldigung USA für frühere Interventionen im Iran zur Bedingung für die Aufnahme von Verhandlungen über die Geiseln gemacht hatte. Immerhin realisierte man im amerikanischen Aussenministerium, dass bereits in Bani-Sadrs Rede die ursprüngliche Forderung der Geiselnnehmer der Auslieferung des Shahs an den Iran fallengelassen worden war, und wenige Tage später erklärte der iranische Aussenminister in einem Interview am 16. November sogar, dass

65 Newsom, «The Sensitive Link», S. 40–42.

es denkbar sei, dass die Einberufung einer internationalen Untersuchungskommission über die früheren Verbrechen und die Korruption des Shah-Regimes genügen könnte als Voraussetzung zur Freilassung der Geiseln. Die USA setzten ihrerseits nun grosse Hoffnungen darauf, dass aufgrund dieser Signale eine Lösung der Geiselkrise unter Vermittlung des UNO-Generalsekretärs gefunden werden könnte, und konzentrierten sich dabei vermehrt auf Bani-Sadr als Gesprächspartner, der – so schien es zumindest dem amerikanischen Aussenministerium – offensichtlich autorisiert war, im Namen des Revolutionären Rates zu sprechen:⁶⁶ «Moreover, Bani-Sadr was communicating with the United States through a channel that the administration was already relying upon heavily: the Swiss ambassador in Tehran, Erik Lang.»⁶⁷

Am 14. November trafen der amerikanische Aussenminister Cyrus Vance und sein Berater für Iran-Fragen Harold Saunders mit dem UNO-Generalsekretär in New York zusammen, und kamen überein, dass ein privates Treffen mit Bani-Sadr wohl am meisten Erfolg versprechen würde. Waldheim leitete die Einladung am folgenden Tag an Bani-Sadr weiter, worauf dieser – über Lang⁶⁸ – eine positive Antwort gab und somit einen neuen Kanal zum UNO-Generalsekretär eröffnete. Als am 17. November Khomeini öffentlich die Freilassung der 13 Geiseln bekannt gab, traf Vance in New York erneut mit Waldheim zusammen und übergab ihm ein Papier mit der amerikanischen Verhandlungsposition gegenüber dem Iran, welches vier Punkte enthielt: Darin verlangten die USA (vorgängig) die Freilassung sämtlicher amerikanischer Geiseln in Teheran. Als Gegenleistung für die Freilassung würde die US-Regierung der Einberufung einer internationalen Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen des Shah-Regimes im Iran zustimmen. Im Weiteren würde dem Iran Zugang zu den amerikanischen Gerichten gewährt, um ihre Klagen bezüglich der Herausgabe der Shah-Vermögen in den USA vorzubringen. Falls eine Lösung aufgrund dieser Schritte gefunden werden könnte, sollten beide Regierungen abschliessend ein Bekenntnis zum Abkommen über die Prinzipien des internationalen Rechts bezüglich der Einhaltung der friedlichen Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten gemäss der UNO-Charta sowie zu den Grundsätzen der Wiener Abkommen über die diplomatischen Beziehungen abgeben.⁶⁹

66 Saunders, «Diplomacy and Pressure», 80f; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48.

67 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48

68 Ebd., S. 49.

69 Ebd.; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 84; Sick, «*All Fall Down*», S. 265.

Waldheim versprach, das amerikanische Papier an die iranischen Vertreter bei der UNO und an Bani-Sadr zu übergeben, doch am 18. November erhielten die amerikanischen Hoffnungen einen argen Dämpfer. Khomeini erwähnte nun zum ersten Mal persönlich die Auslieferung des Shahs an den Iran als Bedingung für die Freilassung der Geiseln, eine Forderung, welche bisher einzig von den Geiselnehmern gestellt worden war. Ansonsten so Khomeini würden jene US-Geiseln, die unter Spionageverdacht stünden, im Iran vor Gericht gestellt. Am folgenden Tag wiederholte Khomeini die Forderung nach der Übergabe des Shahs an den Iran und drohte diesmal gar damit, sämtliche amerikanischen Geiseln vor iranischen Gerichten aburteilen zu lassen.

In den USA befürchtete man, ein gross angelegter Schauprozess im Iran könnte für einige der amerikanischen Geiseln mit dem Todesurteil enden. Am 20. November entschloss der amerikanische Präsident deshalb, eine öffentliche Warnung an die iranischen Behörden auszusprechen, dass ein solches Ende der Geiselnahme als Angriff auf die Sicherheit der Vereinigten Staaten angesehen und die US-Regierung unter Berufung auf das Recht zur Selbstverteidigung gemäss UNO-Charta entsprechend reagieren würden. Eine private Botschaft, die diese mündlich ausgesprochene Warnung Carters präziserte, wurde über den Schweizer Kanal nach Teheran gesandt.⁷⁰ Newsom erinnert sich, weshalb man für die Übermittlung dieser Botschaft die Schweiz wählte und nicht etwa versuchte, direkt eine Nachricht an die Entscheidungsträger in Teheran zu senden: «Late in November 1979, the United States, fearful of a possible trial of the hostages and the possible execution of some, decided that a very clear message must be sent to Iran on the consequences of such actions. The sending of a message from the United States to Iran at that period was not an easy matter. It was unlikely that the Iranians would have accepted any message directly from an American, and a number of America's other friends were having their own problems in postrevolutionary Iran. (...) At a meeting in Secretary of State Cyrus Vance's office, the question of how best to transmit such a message was discussed. It was finally decided that the Swiss channel represented the best possibility. I can recall making the request to a receptive Ambassador Probst. He promptly put the matter to the Foreign Department, which subsequently agreed. It was

70 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 50.

the first of many messages that were to be transmitted by the Swiss through the duration of the crisis.»⁷¹

Derweil waren die Gespräche zwischen Generalsekretär Waldheim und den iranischen Vertretern bei der UNO sowie weiteren Privatpersonen, die sich um eine Vermittlung bemühten – unter ihnen der in die USA zurückgekehrte Ramsey Clark –, weiter fortgeschritten und Vorbereitungen für einen Besuch Bani-Sadrs in New York getroffen worden. Der offizielle Grund für seine Reise sollte die Anrufung des UNO-Sicherheitsrates sein, sich mit der Iran-Frage zu beschäftigen, doch in Washington und New York erhoffte man sich, hinter der Bühne zu einer Lösung der Geiselkrise im direkten Gespräch mit dem iranischen Außenminister zu kommen. Allerdings stand für die iranische Seite immer noch die amerikanische Anerkennung der Schuld des Shahs, die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission zu seinen Verbrechen im Iran, die Rückgabe sämtlicher in den USA gelagerten Vermögenswerte sowie eine gegenseitige Garantieerklärung der Nichtintervention in die Politik des jeweils anderen Landes im Vordergrund. Erst wenn diese Bedingungen erfüllt wären, würde die Botschaftsbesetzung beendet und die amerikanischen Geiseln könnten aus dem Iran in die USA zurückkehren. Die Differenzen zwischen den Positionen der USA und dem Iran schienen jedoch nicht mehr unüberbrückbar.

Am 23. November versetzte allerdings erneut Khomeini den Hoffnungen auf eine baldige Lösung einen heftigen Rückschlag: In einer langen Rede, in der er die USA aufs Schärfste kritisierte, wiederholte er eine frühere Drohung, die US-Botschaft zu zerstören und sämtliche Geiseln zu töten, falls die US-Regierung einen militärischen Angriff auf den Iran wagen sollte. Noch am selben Tag kam die Spitze der US-Regierung auf dem Wochenendsitz des amerikanischen Präsidenten in Camp David zusammen, um über die Antwort auf diese ernstzunehmende Drohung zu beraten. Carter entschied, eine erneute Warnung an die Führungsriege in Teheran zu senden, dass der Iran mit den schwersten Konsequenzen zu rechnen habe für den Fall, dass den amerikanischen Geiseln etwas geschehen sollte. Und erneut sandte Carter eine private Nachricht über den Schweizer Kanal nach Teheran, um seiner Haltung Klarheit und Nachdruck zu verschaffen: «The note, probably delivered by Lang directly to Bani-Sadr, stated that while <the U.S. preference remained a peaceful solution ... any public trial or government trial of U.S.

71 Newsom, «The Sensitive Link», S. 38f.

personnel in Iran would result in the interruption of Iranian commerce» and that «any harm to any hostage would result in direct retaliatory action».»⁷²

Die Hoffnungen auf eine baldige Lösung, die sich allenthalben nach der Freilassung der *Lucky thirteen* und den Vorgesprächen mit den iranischen Delegierten in der UNO aufgebaut hatten, wurden Ende November vollends geknickt, als Khomeini der Idee der Verhandlungen unter der Ägide des UNO-Generalsekretärs eine endgültige Absage erteilte und am 27. November bekannt gab, diese Initiative sei von allem Anfang an von den Amerikanern bestimmt gewesen und deshalb zum Scheitern verurteilt. Die geplante UNO-Sicherheitsratssitzung wurde auf den 1. Dezember verschoben – offiziell wegen der Einhaltung der muslimischen Ashura Feiertage – doch statt wie vorgesehen zu den Gesprächen nach New York zu reisen, wurde Bani-Sadr am 28. November von Khomeini seines Amtes als iranischer Außenminister enthoben und durch Sadeq Ghotbzadeh ersetzt. Dieser – wie Bani-Sadr ein Vertreter des säkularen Flügels innerhalb der iranischen Revolution – sollte sogleich bekannt geben, er würde nur unter der Bedingung nach New York reisen, dass dort die legitime Forderung des Irans nach einer Auslieferung des Shahs diskutiert würde, ansonsten gebe es momentan keinen Raum für Verhandlungen. Die amerikanischen Versuche, eine Freilassung ihrer Geiseln zu erreichen, sollten damit bereits zum zweiten Mal nach der gescheiterten Clark-Miller Mission eine heftige Frustration durch die persönliche Intervention Khomeinis erleiden.

Der Schweizer Kanal war inzwischen allerdings so weit etabliert, dass er auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Geiselkrise spielen sollte. Saunders beschreibt den Stellenwert, den der Schweizer Kanal im Laufe dieser ersten Versuche, die Krise zu beenden, für die US-Regierung bekommen hatte, mit folgenden Worten: «Increasingly, Lang became the bearer of sensitive U.S. messages to key Iranians, a principal analyst of the political dynamics in Tehran, and an independent source of judgement on other negotiating channels. Probst would bring Lang's thoughtful analytical messages into David Newsom's office or mine and read them to us. When we had replies, we would often drive them to the Ambassador's office late in the day, keeping him and his communicators at work well into the evening.»⁷³ Der Schweizer

72 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 51. Vgl. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 89f.

73 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 89. Newsom beschreibt die Funktionsweise des Schweizer Kanals folgendermassen: «Communication involved more than the simple transmission of messages. At the Washington end, Ambassador Probst would telephone either to me or to Assistant Secretary Harold Saunders, saying that he had a message.

Botschafter in Teheran funktionierte bei der Übermittlung der Nachrichten nicht nur als Briefträger für die Amerikaner, sondern liess auch immer wieder seine persönliche Einschätzung der Lage in die Kommunikation mit Washington einfließen. Brunner erinnert sich explizit an die Länge der Telegramme mit der ausführlichen Berichterstattung Langs.⁷⁴ Der privilegierte Zugang Langs zu Informationen aus erster Hand in Teheran liess ihn faktisch die Position des amerikanischen Botschafters in der iranischen Hauptstadt einnehmen, wie Saunders in einem Interview mit Moses bemerkte: «Lang through his contacts with Iranian officials, particularly Bani-Sadr, also wrote lengthy reports of the political situation in Tehran, including struggles in the Revolutionary Council. Some of Lang's information came from conversations with Bruce Laingen in the Iranian Foreign Ministry, whom he visited quite often. In the words of Hal Saunders, 'he was typically treated as our ambassador there'.»⁷⁵ Der Informationsfluss von Washington nach Teheran und umgekehrt war also dank des Schweizer Kanals sichergestellt. Das Problem, jemanden zu finden, der direkt auf Khomeini Einfluss nehmen konnte, blieb allerdings bestehen.

We would clear our calendar and be ready to sit with him as he read and translated the latest from Tehran, together with any interpretive comment that may have been added by Bern. At the other end, Ambassador Lang often attempted to convey, not only the text of the message, but the mood of Washington and, possibly, separate comments of his own Foreign Department.» Newsom, «The Sensitive Link», S. 40.

74 Dabei gestaltete sich die eigentliche Übermittlung der Botschaften nicht gerade einfach. Die Nachrichten konnten aus Gründen der Sicherheit nicht direkt von der Schweizer Botschaft in Teheran nach Washington gesandt werden, sondern mussten jeweils in Bern erst empfangen und dann als neu verschlüsseltes Telegramm weitergeleitet werden. Bei dieser Gelegenheit wurde je nachdem auch noch eine Stellungnahme oder Einschätzung des Aussendementes hinzugefügt. Aufgrund der Zeitverschiebungen – drei Stunden von Teheran zu Bern und sechs Stunden von dort zu Washington – wurde während der Nachrichtenübermittlung an allen drei Orten oftmals rund um die Uhr gearbeitet. Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

75 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48.

Der Ghotbzadeh-Cottam-Kanal und das Schicksal des Shahs: Kein Asyl in der Schweiz

Trotz des Ende November 1979 gescheiterten Versuchs, Verhandlungen über das Schicksal der Geiseln im Rahmen der UNO-Sicherheitsrats-sitzung in New York zu initiieren, und der damit einhergehenden Entbindung Bani-Sadrs von seiner Verantwortung als iranischer Aussenminister durch Khomeini,⁷⁶ gab es im Kreis der Mitglieder des Revolutionären Rates in Teheran noch immer Befürworter einer raschen Beendigung der Geiselkrise. Zu ihnen gehörte auch der Aussenminister Sadeq Ghotbzadeh, der unmittelbar nach seiner Ernennung versuchte, eine neue Formel zur Lösung des Konfliktes zu finden.⁷⁷ Dabei bediente er sich allerdings nicht der bereits etablierten Kommunikationskanäle des amerikanischen Aussenministeriums mit Teheran, sondern bevorzugte den Weg über einen langjährigen persönlichen Freund, Richard W. Cottam, Professor für Politikwissenschaften an der Pittsburgh University und vormaliger Diplomat der USA im Iran.⁷⁸ Die Bemühungen Ghotbzadehs (und der US-Regierung) konzentrierten sich nun primär auf die Frage nach dem Schicksal des Shahs, welche sowohl von Khomeini als auch von den Studenten, die die Botschaft besetzt hielten, wiederholt zum zentralen Element einer Beendigung der Geiselkrise gemacht worden war. Ghotbzadeh verfolgte zudem eine übergeordnete Strategie, die dem Ayatollah nahelegen sollte, dass die Ziele der Botschaftsbesetzung – namentlich die Demütigung der Macht der USA vor aller Welt – erreicht wären und die Geiseln deshalb nicht mehr länger gebraucht würden. Ghotbzadeh selbst erachtete ähnlich wie Bani-Sadr die andauernde Geiselnahme sowohl innen- wie aussenpolitisch als nachteilig für den Iran.⁷⁹ Dabei ging er aber von der grundsätzlichen Annahme aus, dass nur Khomeini die Geiselnahme beenden konnte. Seinen strategischen Ansatz, wie er der *Iran Working Group* durch Cottam vermittelt wurde, fasst Saunders wie folgt zusammen:

76 Trotz seiner Amtsenthebung durch Khomeini blieb Bani-Sadr Mitglied des Revolutionären Rates und übte auch weiterhin die Funktion des Wirtschafts- und Finanzministers aus, die er parallel zum Posten des Aussenministers innegehabt hatte.

77 Auch Ayatollah Beheshti gehörte laut Moses weiterhin zu den Befürwortern einer Freilassung der Geiseln, doch es gelang der *Iran Working Group* zu diesem Zeitpunkt, drei Wochen nach Ausbruch der Geiselkrise, nicht mehr, den Kontakt zu ihm wiederherzustellen. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 54, 382 (Anm. 99).

78 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 53.

79 Vgl. Cottams Schilderung der Strategie von Ghotbzadeh, eine Lösung der Geiselkrise herbeizuführen: Cottam, *Iran and the United States*, S. 213f.

«The art, we were told, lay in presenting a picture of a situation to Khomeini in a way that would lead him to a desired conclusion about it. If he responded as hoped, a decision was made, but one was never sure how firm the decision was. In any case, those of us who spent a lot of our time with these intermediaries began to think of the problem in terms of devising steps we could honorably take that would enable those around Khomeini who wanted to free the hostages to present those steps positively to Khomeini.»⁸⁰

Als erster Schritt in diesem Prozess, der Khomeini letztlich im Sinne eines «positiven» Beschlusses in der Geiselfrage beeinflussen sollte, bot sich die möglichst baldige Ausreise des Shahs aus den USA an. Auch wenn die amerikanische Regierung nicht bereit war, eine Auslieferung des früheren persischen Machthabers an Teheran zu diskutieren, erkannte man doch, dass der Shah das Land verlassen sollte, sobald dies sein Gesundheitszustand zulassen würde. Als mögliche Destinationen standen jedoch einzig Mexiko und Ägypten zur Diskussion, welche beide früher schon die Aufnahme des Shahs angeboten hatten. Die US-Regierung hatte dabei eine klare Präferenz für Mexiko, da ein Aufenthalt in Ägypten die Position des dortigen Machthabers Anwar el-Sadat, der innenpolitisch bereits wegen seines Separatfriedens mit Israel angeschlagen war, weiter untergraben könnte.⁸¹

Am 28. November gaben die Ärzte von Mohammed Reza Pahlevi bekannt, der Shah sei bereit, am 2. Dezember in sein Haus nach Mexiko zurückzukehren. Doch noch während die Vorbereitungen für die Abreise des Shahs und seiner Entourage aus den USA liefen, gab das mexikanische Außenministerium am 29. November völlig überraschend bekannt, das Visum für den Shah würde nicht mehr erneuert und die Regierung würde ihm die Einreise und das Exil in Mexiko verwehren. Es blieb der amerikanischen Regierung nichts anderes übrig, als wieder einmal in aller Eile einen anderen Aufenthaltsort zu finden, doch die Absicht, mit einem raschen Entschluss in Sachen Ausreise des Shahs günstige Voraussetzungen für weitere Schritte in Richtung einer Lösung der Geiselkrise in Teheran zu schaffen, wurde durch die sich nun ergebende Verzögerung zweifellos durchkreuzt. Während der Shah und sein Gefolge am 2. Dezember von New York vorübergehend nach Texas auf die Lackland Air Force Basis gebracht wurden, machte sich die

80 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 96f.

81 Ebd., S. 99.

rechte Hand von Präsident Carter im Weissen Haus Hamilton Jordan auf die Suche nach einem neuen Exil für den Shah.⁸²

Das Problem war offensichtlich: Wenn Mexiko nicht bereit war, den Shah wieder aufzunehmen, weil es negative politische Konsequenzen durch einen solchen Schritt befürchtete, war auch nicht zu erwarten, dass andere Staaten freiwillig in die Lücke springen würden, wie Jordan Präsident Carter in einem Gespräch am 11. Dezember darlegte: «All the European countries where the Shah would like to go don't want him. Most of them are dependent on Iranian oil and have embassies in Teheran. I don't see any prospect for getting our people out as long as the Shah is in the U.S.»⁸³ Aufgrund der Tatsache, dass sich Mexiko weigerte, den Shah erneut aufzunehmen, die amerikanische Regierung sich gegen einen Aufenthalt des Shahs in Ägypten aussprach und anscheinend kein europäisches Land für das Exil in Frage kam, erinnerte sich Präsident Carter der guten Beziehungen seines Landes zum panamaischen Staatschef General Omar Torrijos, einem persönlichen Bekannten Jordans aus Zeiten der Kanal-Vertragsverhandlungen. Noch am 11. Dezember flog Hamilton Jordan in geheimer Mission nach Panama und konnte dort vom panamaischen Präsidenten die Zustimmung zu einer Aufnahme des Shahs in seinem Land erwirken.

Als Jordan am nächsten Tag den Shah auf dem Lackland Luftwaffenstützpunkt aufsuchte, um ihm den neuen Aufenthaltsort schmackhaft zu machen, zeigte sich dieser alles andere als begeistert. Statt nach Panama würde er es vorziehen nach Österreich oder in die Schweiz zu gehen, doch Jordan erklärte, dass keines der beiden Länder gegenwärtig bereit sei, den Shah zu empfangen. Auf die explizite Nachfrage «are you sure?» gab Jordan laut seinen politischen Memoiren zur Antwort: «Yes, Your Majesty. Our ambassadors have seen the foreign ministers of both countries in the last forty-eight hours.»⁸⁴ Auch wenn sich der Dialog nicht genau in diesem Wortlaut zugetragen haben sollte, so scheint die Aussage doch plausibel, dass der US-Botschafter in Bern irgendwann im Zeitraum zwischen dem 10. und 12. Dezember 1979 mit der Schweizer Regierung die Möglichkeit einer Aufnahme des Shah in der Schweiz diskutiert hatte. Dass die Schweiz für den Shah eine naheliegende Wahl gewesen wäre, ergibt sich aus der Tat-

82 Für eine ausführliche Schilderung dieser Suche nach einem neuen Aufenthaltsort für den Shah siehe: Jordan, *Crisis*, S. 72–98.

83 Ebd., S. 75.

84 Ebd., S. 90.

sache, dass er seit seiner Jugend über enge Bande zu diesem Land verfügte und seit 1968 ein Haus im Engadin besass, in dem er sich früher regelmässig für längere Zeit während der Wintermonate aufgehalten hatte.⁸⁵ Auf der anderen Seite gab es sowohl für die amerikanische wie die schweizerische Regierung gute Gründe, sich gegen eine Aufnahme des früheren persischen Herrschers in der Schweiz auszusprechen. Die Schweizer Botschaft in Teheran war mittlerweile für die Amerikaner zu einer wichtigen Schaltstelle in ihren Bemühungen geworden, die Geiseln freizubekommen. Das Risiko, diese Position aufs Spiel zu setzen, falls der Shah Exil in der Schweiz nehmen würde, war zweifellos zu gross, so dass weder Bern noch Washington ein ernsthaftes Interesse an einer solchen Lösung gehabt haben können. Dass sich die Schweiz 1979 grundsätzlich gegen eine Aufnahme des exilierten Shahs entschieden hat, scheinen auch andere Quellen zu bestätigen. Zumindest wurden Spekulationen der *Schweizer Illustrierten*, welche sie in ihrer Ausgabe vom 18. Februar 1980 anstellte, wonach der schweizerische Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Albert Weitnauer bei seinem letzten Amtsbesuch in Washington ohne Wissen seines Vorgesetzten Bundesrat Pierre Aubert Asyl für den Shah aus Persien in der Schweiz angeboten habe, sowohl von Aubert wie von Weitnauer im Nachhinein entschieden dementiert.⁸⁶ Überdies hatten die Vertreter der neuen iranischen Regierung nach der Revolution mehrmals bei der Schweiz dahingehend interveniert, dass weder dem Shah, noch seiner Familie oder ihr nahestehenden Personen im Falle einer konkreten Anfrage Asyl gewährt werden dürfe.⁸⁷ Eine Forderung, der vermutlich Rechnung getragen werden musste, wollte die Schweiz ihre diplomatischen Beziehungen zum Revolutionären Rat in Teheran aufrecht

85 Meier, *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron*, S. 235–242.

86 Albert Weitnauer. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*. Zürich und München: Artemis, 1981. S. 240. Aubert nahm am 21. Februar 1980 zu diesem Gerücht Stellung in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats: BAR, E 1050.12 1995/511, 15, Parlamentsdienste, Kommission für auswärtige Angelegenheiten NR: Sitzungsprotokoll, 21. Februar 1980. Die Stellungnahme Auberts fand im Kontext der Diskussion über die vorzeitige Entlassung von Weitnauer durch seinen Chef am 18. Januar 1980 statt, welche auf einem persönlichen Zerwürfnis der beiden wie auf inhaltlichen Differenzen über die Aussenpolitik der Schweiz fusste. Siehe: Fischer, *Die Grenzen der Neutralität*, S. 247–263.

87 Vgl. die Auskunft von Bundesrat Aubert zu Händen der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats über die Situation im Iran und den bilateralen Beziehungen der Schweiz zu diesem Land vom 23. August 1979. BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 23. August 1979.

erhalten, woran sowohl die USA wie die Schweiz nach den ersten Wochen der Geiselkrise grösstes Interesse hatten.

Die Gründe für eine Verwerfung der Option, den Shah in die Schweiz ins Exil zu schicken, lagen also auf der Hand. Trotz der eindeutigen Auskunft, dass ein Exil in der Schweiz oder Österreich nicht in Frage kam, wiederholte der Shah im Gespräch mit Jordan am 13. Dezember jedoch noch einmal seinen Wunsch in eines der beiden Länder zu gehen: «I would feel comfortable getting on a plane right now and flying to Austria or Switzerland, as I know these countries and their leaders, but it is not easy to wake up one morning and learn that my only choice is to go to a country I know nothing about.»⁸⁸ Letztlich konnte der Shah aber von Jordan und weiteren amerikanischen Freunden zur Einsicht gebracht werden, dass Panama die beste (und einzige) Wahl in einer schlechten Situation war, worauf der gefallene persische Herrscher die USA schliesslich am 15. Dezember auf einem Flug Richtung Panama City verliess.⁸⁹

Im Gesamtkontext der Bemühungen um die Freilassung der amerikanischen Geiseln, zeigte die Verzögerung der Ausreise des Shahs aus den USA wegen der überraschenden Absage Mexikos vor allem negative Auswirkungen auf die Pläne Ghotbzadehs, die übrigen Mitglieder des Revolutionären Rates und namentlich Ayatollah Khomeini von den Vorteilen der Beendigung der Geiselnahme zu überzeugen, denn bis Mitte Dezember sollten zwei weitere Ereignisse zu einer Zunahme der Spannungen und weiteren Verhärtung der Position der Geiselnnehmer in Teheran führen: Auf der einen Seite hatte am 15. Dezember der von den USA angerufene Internationale Gerichtshof in Den Haag einstimmig beschlossen, die Botschaftsbesetzung verletze internationales Recht und die Geiseln seien unverzüglich freizulassen. Ein Urteil, dessen Anerkennung die Studenten in der US-Botschaft rundheraus ablehnten und stattdessen erneut damit drohten, die Geiseln im Iran vor Gericht zu stellen. Auf der anderen Seite scheiterte der Versuch Ghotbzadehs, eine internationale Kommission zur Untersuchung der Shah-Verbrechen im Iran auf die Beine zu stellen – eine Massnahme, die an sich zu diesem Zeitpunkt die Unterstützung Khomeinis genoss – Mitte Dezember vorerst an der härteren Haltung der Regierung Carter. Die Hardliner um Sicherheitsberater Brzezinski hatten den Präsidenten davon überzeugt, die militärische Optionenplanung weiter auszudehnen sowie gestützt auf die Entscheidung des

88 Jordan, *Crisis*, S. 92.

89 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 99; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 56.

Internationalen Gerichtshofes den Druck auf den Iran zu erhöhen und die Verhängung von Wirtschaftssanktionen im UNO-Sicherheitsrat zu verlangen. Unter diesen Umständen war an eine Verwirklichung der Strategie Ghotbzadehs, Khomeini eine Veränderung der Haltung der USA gegenüber dem Iran naheulegen, nicht mehr zu denken. Ohne die Unterstützung aus Washington blieb der Vorstoss Ghotbzadehs über den Cottam-Kanal wirkungslos. Erst das neue Jahr sollte wieder neue Hoffnungen auf eine Verhandlungslösung der Geiselkrise bringen.⁹⁰

Januar bis April 1980: Die Drähte laufen heiss

Zum Jahresende verfolgte die US-Regierung unter dem zunehmenden Einfluss der Verfechter einer härteren Linie gegenüber dem Iran zunächst noch die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen den Iran durch den UNO-Sicherheitsrat. Obwohl der iranische Aussenminister Ghotbzadeh mit der Eröffnung des Cottam-Kanals im Dezember 1979 demonstriert hatte, dass er willens war, eine Lösung der Geiselkrise zu finden, wollte Washington vorerst den Druck auf Teheran erhöhen, ehe wieder über eine Verhandlungslösung diskutiert würde. Die Chancen, die nötige Unterstützung für die Sanktionsmassnahmen im UNO-Sicherheitsrat zu finden, standen an sich nicht schlecht, zumal die Sowjetunion die Geiselnahme im Iran grundsätzlich verurteilte. Am 22. Dezember verlangte der amerikanische Botschafter bei den Vereinten Nationen in New York offiziell, dass die UNO Sanktionsmassnahmen gegen den Iran ergreifen solle, um die illegale Geiselnahme in Teheran zu beenden. Darauf trat der Sicherheitsrat über die Weihnachtstage zu einer Sondersitzung zusammen. Doch dann erfolgte am 25. Dezember 1979 die sowjetische Invasion in Afghanistan, was die Kooperationsbereitschaft im Sicherheitsrat deutlich sinken liess.

Am 29. und 30. Dezember weilte der amerikanische Aussenminister Cyrus Vance persönlich in New York, um die Sache der USA zu vertreten. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Sicherheitsratsmitglieder in ihrer Mehrheit übereingekommen, ein zweistufiges Verfahren in Sachen Iran anzuwenden: In einer ersten Resolution sollte über das Ausmass der zu treffenden Sanktionen Beschluss gefasst werden, deren Anwendung sollte allerdings zugunsten einer Vermittlungsmission von Generalsekretär Kurt Waldheim nach Teheran

90 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 56–59; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 98–102.

aufgeschoben werden. Aufgrund der Berichterstattung von Waldheim über die Verhandlungsbereitschaft in Teheran würde dann der Sicherheitsrat in einer zweiten Resolution über die effektive Umsetzung der Sanktionen entscheiden. Am 31. Dezember beschloss der Sicherheitsrat schliesslich eine erste Resolution, welche ein weiteres Treffen für den 7. Januar vorsah, um über die definitive Verhängung der Sanktionen zu entscheiden. In der Zwischenzeit sollte sich der Sicherheitsrat im Detail über die zu ergreifenden Sanktionsmassnahmen einigen, während Waldheim noch am 31. Dezember zur weiteren Abklärung nach Teheran flog.⁹¹

Die Mission Waldheim

Die Mission des UNO-Generalsekretärs nach Teheran fand unter ungünstigen Vorzeichen statt. Die iranischen Vertreter bei der UNO in New York hatten Waldheim bereits vor dessen Abreise mitgeteilt, dass die Chancen auf eine erfolgreiche Vermittlung momentan schlecht stünden. Die Mehrheit des Revolutionären Rates sei zwar für eine Verhandlungslösung, doch Khomeini spreche sich nach wie vor dagegen aus. Waldheim selbst hatte sich eher widerstrebend zu der Mission bereit erklärt. Wenn er sich dennoch nach Teheran begab, dann im Wesentlichen aus der Sorge heraus, dass die Verhängung von UNO-Sanktionen nur eine weitere Verschlechterung des iranisch-amerikanischen Verhältnisses und somit eine Verschlechterung der Lage der Geiseln in Teheran provozieren würde. Das Angebot seiner Guten Dienste erfolgte auf der Basis einer früheren Sicherheitsratsresolution zur Iran-Geiselnkrise vom 4. Dezember 1979, welche zur Freilassung der Geiseln sowie zur friedlichen Beilegung der Streitigkeiten zwischen den USA und dem Iran aufgerufen und den Generalsekretär dazu aufgefordert hatte, seine vermittelnden Dienste den Streitparteien zur Verfügung zu stellen.⁹²

Als Waldheim am Abend des 31. Dezember in Teheran eintraf, war die Stimmung auf den Strassen aufgeheizt. Iranische Zeitungen hatten Bilder veröffentlicht, die den Generalsekretär händeschüttelnd mit dem Shah und dessen Schwester zeigten, und Waldheims Auftritt wurde praktisch überall in Teheran von heftigen Protesten begleitet. Der Generalsekretär habe in einer Geste der Unterwürfigkeit die Hand des Shahs geküsst, stand unter den Bildern zu lesen, und mehr als einmal während seines Aufenthaltes musste Waldheim vor dem wutentbrannten Mob fliehen. Aussenminister Ghotbzadeh

91 Ebd., S. 100f.

92 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 97; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 114.

empfang den Generalsekretär zwar mehrmals, gab ihm aber gleich zu Beginn seines Aufenthaltes zu verstehen, er sei willkommen, Informationen über die Situation vor Ort zu sammeln, doch es würden keine Verhandlungen mit ihm über die Geiseln stattfinden.⁹³ Auch die Gespräche Waldheims mit den anderen Vertretern des Revolutionären Rates blieben ohne Resultate. Vor allem blieb dem Generalsekretär der UNO letztlich ein persönliches Treffen mit Ayatollah Khomeini verwehrt, so dass er seine Mission am 6. Januar vorzeitig abbrach und mit leeren Händen aus Teheran abreisen musste.⁹⁴

Ein paar Erkenntnisse hatte die Mission Waldheims dennoch gebracht. So hatte er während seines Zusammentreffens mit dem Revolutionären Rat festgestellt, dass Aussenminister Ghotbzadeh offiziell zur Verbindungsperson zwischen dem Rat und den Botschaftsbesetzern bestimmt worden war, was dessen zentrale Position in der Geiselfrage zu bestätigen schien. Im Weiteren hatte Waldheim in mehreren Gesprächen mit Ghotbzadeh die Möglichkeit einer internationalen Untersuchungskommission zu den Shah-Verbrechen diskutiert. Von der Diskussion über die Einsetzung einer solchen Kommission versprach man sich auch in den USA durchaus gewisse Impulse in Richtung einer Lösung der Geiselkrise. Weitere Informationen gewann der UNO-Generalsekretär bei seinem Aufenthalt in der iranischen Hauptstadt auch aus dem Zusammentreffen mit dem Schweizer Botschafter Lang sowie dessen beiden Botschafterkollegen aus Österreich und Schweden. Die Botschafter der drei in Teheran vertretenen neutralen Staaten gaben Waldheim bei ihrem Treffen ein ausführliches Briefing über die Situation vor Ort.⁹⁵ Weiter hatte der Generalsekretär Gelegenheit am 3. Januar mit Laingen und dessen Kollegen auf dem iranischen Aussenministerium zu sprechen, doch der Zugang zu der besetzten Botschaft blieb ihm von den Studenten versperrt.⁹⁶ Der Misserfolg der Waldheim-Mission lag somit nicht zuletzt darin begründet, dass die beiden wichtigsten Akteure auf iranischer Seite in der Geiselfrage, Khomeini und die Botschaftsbesetzer, ein Zusammentreffen mit dem UNO-Generalsekretär während dessen Aufenthalt in Teheran abgelehnt hatten.

93 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 116; Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 52.

94 Kurt Waldheim. *Im Glaspalast der Weltpolitik*. Düsseldorf/Wien: Econ, 1985. S. 9–27; vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 115; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 109.

95 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004. Lang bestätigt im Übrigen, Waldheim habe während seiner Mission grosse Angst gehabt, vom iranischen Mob gelyncht zu werden.

96 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 52f.

Die Berichte, die der Schweizer Botschafter während der Waldheim-Mission von Teheran über die Schweiz nach Washington sandte, erwiesen sich einmal mehr als zuverlässige Informationsquelle für das amerikanische Aussenministerium und halfen der US-Regierung dabei, zu einer realistischen Einschätzung der Lage zu kommen, wie Newsom schreibt: «His reporting was particularly useful during periods when there were visiting delegations, such as that of the secretary-general of the United Nations or the special commission set up by the secretary-general. (...) Ambassador Lang's reporting helped us to understand the conditions under which these missions were operating and the realistic limits of their accomplishments.»⁹⁷

Waldheim selbst sollte unmittelbar nach seiner Rückkehr in die Vereinigten Staaten mit dem amerikanischen Präsidenten Carter und Aussenminister Vance im Weissen Haus zusammentreffen und Bericht über seine Mission erstatten. Dabei drängte er den Präsidenten trotz der dürftigen Resultate seiner Mission, den Beschluss im Sicherheitsrat über die Sanktionen noch einmal zu verschieben, um mehr Zeit für eine diplomatische Lösung der Krise zu gewinnen. Ghotbzadeh und andere Gesprächspartner in Teheran hätten in Aussicht gestellt, dass die Geiseln freigelassen werden könnten, nachdem eine internationale Kommission zur Untersuchung der Verbrechen des Shah-Regimes ihre Arbeit durchgeführt hätte. Als dann am 11. Januar eine offizielle Anfrage aus dem Iran an den UNO-Sicherheitsrat gerichtet wurde, die Einsetzung einer solchen Kommission in Betracht zu ziehen, um die Voraussetzungen für eine Lösung der Geiselkrise zu schaffen, willigte die US-Regierung schliesslich ein, dem UNO-Generalsekretär zwei weitere Tage Zeit zu geben, um die Ernsthaftigkeit dieses Vorschlages festzustellen.

Zwar hatte die Waldheim-Mission selbst keine Vermittlung zustande gebracht, doch sie hatte die Tür aufgestossen für ein Szenario, das zu einer Lösung der Geiselkrise auf der Basis der Idee der Etablierung einer internationalen Untersuchungskommission im Iran führen könnte.⁹⁸ Wie sich herausstellen sollte, liefen in Teheran inzwischen ernstzunehmende Bemühungen, die Krise unter Einbezug der UNO und mit Hilfe der Vermittlung einer Drittpartei beizulegen.

⁹⁷ Newsom, *The Sensitive Link*, S. 41.

⁹⁸ Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 109f; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 116f.

Die Bourget-Villalon-Ouvertüre

Der amerikanische Versuch, die iranischen Behörden durch die Erhöhung des diplomatischen Drucks und die Verhängung von UNO-Sanktionen zu einer Lösung der Geiselkrise zu bewegen, scheiterte definitiv, als die USA die Sanktionenfrage am 13. Januar im Sicherheitsrat zur Abstimmung brachten. Bei zwei Stimmenthaltungen gewann die von den Amerikanern eingebrachte Resolution zwar zehn Stimmen im Sicherheitsrat, doch es blieben zwei ablehnende Staaten, darunter die Sowjetunion, welche über ein Vetorecht verfügte und damit die Beschlussfassung verhinderte. Dieser Weg war also vorläufig an ein Ende gelangt, und die US-Regierung wandte sich wieder vermehrt der Suche nach einer Verhandlungslösung zu. Weitere Versuche, den Sicherheitsrat zu einer Unterstützung der amerikanischen Position zu bewegen, wurden vorläufig vom Ausgang der iranischen Präsidentschaftswahlen abhängig gemacht, welche für den 24. Januar angesetzt waren.⁹⁹

Die sowjetische Invasion in Afghanistan und die damit einhergehende Verhärtung der Positionen hatte jedoch nicht nur negative Auswirkungen auf die Suche nach einer Lösung der Geiselkrise im Iran. Die sowjetische Truppenpräsenz im nördlichen Nachbarland führte nämlich auch beim iranischen Aussenminister Ghotbzadeh zu grösserer Beunruhigung und zu der Befürchtung der zunehmenden Einflussnahme der kommunistischen Tudeh-Partei im Iran. Jedenfalls war dies die Erklärung der Amerikaner dafür, dass nun zum ersten Mal auch die iranische Seite daran interessiert schien, Verhandlungen zu eröffnen.¹⁰⁰ Am 11. Januar hatte Hamilton Jordan einen geheimnisvollen Telefonanruf aus Panama erhalten, er möge sich sofort zu einem Treffen nach Panama City begeben. Jordan etwas skeptisch bezüglich der Dringlichkeit dieser Sache sträubte sich vorerst, willigte aber nach Rücksprache mit dem Aussenministerium ein, die panamaischen Emissäre am 12. Januar auf halbem Weg in Florida zu treffen¹⁰¹ – die US-Regierung stand schliesslich in der Schuld des panamaischen Staatschefs, der dem vertriebenen Shah Asyl angeboten hatte.

Von seinem Treffen auf der Homestead Luftwaffenbasis brachte Jordan die überraschende Neuigkeit ins Weisse Haus zurück, dass Teheran offensichtlich über Panama versuchte, Kontakte zur amerikanischen Regierung herzustellen. Am Weihnachtstag waren anscheinend zwei von Ghotbzadeh

99 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 119.

100 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 114.

101 Zum Treffen in Florida siehe: Jordan, *Crisis*, S. 101–108.

gesandte «französische Gewährsleute» in Panama gewesen, um über ein Auslieferungsverfahren des Shahs zu sprechen. Dabei, so machten Jordans panamaische Gesprächspartner klar, strebte Ghotbzadeh mit diesem Manöver nicht wirklich die Auslieferung des früheren persischen Herrschers an den Iran an, sondern wollte mit einer eigentlichen Charade die Freilassung der amerikanischen Geiseln in die Wege leiten. Nachfolgende Abklärungen der panamaischen Gesprächspartner Jordans bei Ghotbzadeh vor Ort in Teheran hatten ergeben, dass der Kontakt der beiden «Pariser Anwälte» zu den iranischen Behörden authentisch und autorisiert war, was die US-Regierung dazu veranlasste, diese Overtüre ernst zu nehmen und Jordan und Saunders zu einem Treffen mit den rätselhaften Vertrauensleuten Ghotbzadehs zu schicken.

Begleitet von zwei panamaischen Vertretern trafen die beiden Amerikaner unter falscher Identität reisend am 19. Januar in London zum ersten Mal mit den Anwälten Christian Bourget und Hector Villalon zusammen.¹⁰² Villalon war eigentlich ein argentinischer Geschäftsmann, der unter der Regierung Peron Exil in Frankreich gesucht und sich dort seither als internationaler Anwalt einen Namen gemacht hatte. Sowohl Bourget als auch Villalon waren enge Freunde und politische Gesinnungsgenossen Ghotbzadehs geworden in jener Zeit, als dieser Khomeini ins Exil nach Frankreich begleitet hatte. Beide waren als Anwälte für den Iran tätig: Der eine vertrat den Iran in internationalen Öl- und Finanzfragen im Ausland, der andere repräsentierte die Interessen des Irans bei der Europäischen Atomenergiebehörde.

Bei ihrem Zusammentreffen mit Saunders und Jordan erklärten Bourget und Villalon, dass sie im Auftrag Ghotbzadehs im Dezember nach Panama gegangen waren, um herauszufinden, ob durch das Auslösen eines Auslieferungsverfahrens für den Shah allenfalls ein symbolischer Akt ergriffen werden könnte, der es Ghotbzadeh erlauben würde, den politischen Kontext für eine Freilassung der Geiseln in Teheran zu schaffen. Gemäss diesem Plan würde die Eröffnung des Auslieferungsverfahrens nur den Anlass dazu liefern, dass die von Ghotbzadeh mit Waldheim diskutierte internationale Untersuchungskommission zu den Verbrechen des Shah-Regimes in Teheran ihre Arbeit aufnehmen könnte und deren Ergebnisse dann den Vorwand für die Freilassung der Geiseln liefern könnten. Der Shah würde dabei im Endeffekt nicht ausgeliefert sondern im Exil in Panama verbleiben.¹⁰³

102 Zu dem Treffen in London siehe: Jordan, *Crisis*, S. 114–118; Saunders, «Diplomacy under Pressure», S. 115–118.

103 Vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 124f.

Insgesamt hatte das Treffen in London die Glaubwürdigkeit der beiden Anwälte als Unterhändler Ghotbzadehs untermauert, und ihre Einschätzung der politischen Situation in Teheran deckte sich gemäss Saunders mit jener aus anderen diplomatischen Quellen – namentlich des Schweizer Botschafters – vor Ort: «Conspiratorial in character, their interpretation apparently squared with that provided to the Working Group by Swiss ambassador Erik Lang, and with those of other diplomatic contacts still in Iran.»¹⁰⁴ Offensichtlich fand inzwischen in Teheran ein mehr oder weniger offener Machtkampf zwischen den eher «westlich» orientierten säkularen Kräften, die an einer Beendigung der Geiselkrise interessiert waren, und den islamistisch ausgerichteten religiösen Kräften im Revolutionären Rat statt, welche die Geiselnahmer nach wie vor unterstützten.

Deshalb wollten die Amerikaner, als sie eine Woche später am 25./26. Januar in Washington erneut mit Bourget und Villalon zusammentrafen, genau wissen, inwiefern das von Ghotbzadeh ausgearbeitete Szenario zur Eröffnung von Verhandlungen die Unterstützung der übrigen Mitglieder des Revolutionären Rates genoss. Die Anwälte, welche die Zwischenzeit in Teheran verbracht und dort dem Revolutionären Rat über ihr Treffen in London berichtet hatten, konnten die US-Regierung immerhin versichern, dass zumindest die Hauptkandidaten für das Präsidentenamt über die Bemühungen im Bilde waren und dass Ghotbzadeh – ein politisch äusserst vorsichtiger Mann – einen solchen Plan kaum allein verfolgen würde. Was allerdings die Autorisierung durch Khomeini anging, musste die Antwort wie immer unbestimmt bleiben. Ghotbzadeh verfuhr ganz offensichtlich nach der Devise, den Ayatollah laufend über seine Aktionen informiert zu halten und diese, solange kein Widerspruch des Imam erfolgte, auf eigene Verantwortung weiterzuverfolgen. Das Stillschweigen des Ayatollah musste den Amerikanern folglich als implizites Einverständnis zu den bisherigen Schritten Ghotbzadehs genügen. Immerhin bestätigten Villalon und Bourget die Meldung von Waldheim, dass Ghotbzadeh vom Revolutionären Rat zum alleinigen Verantwortlichen in der Geiselfrage bestimmt worden war, bis eine neue Regierung gewählt wäre. Damit verfügte er zwar über weitgehende Handlungsfreiheit, die anderen Ratsmitglieder konnten sich allerdings jederzeit von seinen Aktionen distanzieren und den Aussenminister politisch desavouieren.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ebd., S. 125.

¹⁰⁵ Jordan, *Crisis*, S. 130–139; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 119f.

Das US-Aussenministerium und das Weisse Haus hatten zu diesem Zeitpunkt allerdings gar keine andere Wahl als auf den Plan von Ghotbzadeh und die Vermittlung von Bourget und Villalon zu setzen. Zudem konnten sie sich über Richard Cottam, der laut Saunders zu diesem Zeitpunkt praktisch täglich in telefonischem Kontakt mit Ghotbzadeh stand,¹⁰⁶ ein ziemlich detailliertes Bild über die Ziele und Absichten machen, welche der iranische Aussenminister mit seinen Manövern verfolgte. Cottam, dessen Student Ghotbzadeh früher einmal in den USA gewesen war, beschrieb diesen als jemanden, der sein ganzes Erwachsenenleben der Revolution gegen den Shah gewidmet habe. Er sei zwar ein gläubiger Moslem, doch sei er vor allem anderen ein iranischer Nationalist, der befürchte, dass die iranischen Kleriker die Geiselkrise dazu benutzen, um die säkularen Kräfte innerhalb der neuen iranischen Führung zu isolieren und ihnen Verrat an der Revolution und dem Imam vorzuwerfen und sie politisch auszuschalten. Sein Bemühen um eine Beendigung der Geiselkrise lag in der Überzeugung begründet, dass die andauernde Geiselnahme der Sache der iranischen Revolution sowohl auf der internationalen wie der nationalen Ebene letztlich mehr Schaden als Nutzen brachte. Seine eigene Stärke bezog Ghotbzadeh nicht zuletzt aus seinem engen Verhältnis zu Khomeini. Als einer der ersten hatte er die Anziehungskraft des Imam bei der breiten Masse erkannt und war ihm seit dem Exil in Paris als politischer Berater zur Seite gestanden. Khomeini dankte es ihm mit der Mitgliedschaft im Revolutionären Rat und der Ernennung zum Direktor des iranischen Radio und Fernsehens, was Ghotbzadeh einen weitgehenden Einfluss auf die öffentliche Meinung sicherte. Ghotbzadeh seinerseits war offensichtlich überzeugt, dass er allein verstand, wie Khomeini seine politischen Entscheidungen zu treffen pflegte, und dass es ihm gelingen würde, ihn im Sinne einer Lösung der Geiselkrise zu bewegen.¹⁰⁷

Die Chancen auf eine Verwirklichung des Ghotbzadeh-Planes schienen weiter zu steigen, als am 25. Januar bekannt wurde, dass der ebenfalls gemässigte Bani-Sadr, der noch Ende November von Khomeini als Aussenminister entlassen worden war, voraussichtlich die Volkswahl ins Präsidentenamt gewonnen hatte. Mit der eher überraschenden aber zum Schluss deutlichen Wahl Bani-Sadrs zum neuen Präsidenten des Irans hatten die säkularen Elemente im Revolutionären Rat in Teheran weiter Aufschwung erhalten, was die

106 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 123; vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 126.

107 Cottam, *Iran and the United States*, S. 213–218; Vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 127–132.

Bereitschaft in Washington erhöhte, den Bourget-Villalon-Kanal respektive den von ihnen vorgebrachten Ghotbzadeh-Plan weiter voranzutreiben. Im amerikanischen Aussenministerium glaubte man, endlich einen wirklichen Willen in Teheran zu einer Verhandlungslösung zu erkennen sowie in Bourget und Villalon zwei eindeutig autorisierte Vermittler gefunden zu haben. Was die Bourget-Villalon-Ouverture in den USA besonders hoffnungsvoll erscheinen liess, war die Tatsache, dass damit zum ersten Mal ein Verhandlungskanal auf Bestreben Teherans eröffnet worden war.¹⁰⁸

Langs Kontakte in Teheran

Die zunehmende Konzentration auf Ghotbzadeh und Bani-Sadr als Ansprech- und Verhandlungspartner der amerikanischen Regierung innerhalb des iranischen Revolutionären Rates ab Januar 1980 wirkte sich auch auf die Benutzung des Schweizer Kanals nach Teheran aus, da der Schweizer Botschafter Lang mit beiden Persönlichkeiten ausgezeichnete persönliche Beziehungen unterhielt. Sowohl der in den USA studierte Ghotbzadeh wie auch der an einer französischen Universität ausgebildete Bani-Sadr waren Personen, mit denen westliche Diplomaten – im Unterschied zu den religiösen Kräften in Teheran – leicht eine gemeinsame Gesprächsebene fanden. Sie kannten sich in «beiden Welten», jener des revolutionären Irans als auch jener der diplomatischen Gepflogenheiten der westlichen Institutionen, gleichermassen aus. Gemäss Lang ging er während der Geiselkrise in seiner Funktion als faktischer Vertreter des amerikanischen Botschafters fast täglich entweder bei Ghotbzadeh oder bei Bani-Sadr vorbei, um Nachrichten aus Washington zu überbringen, oder sich nach dem Schicksal der Geiseln zu erkunden.¹⁰⁹ Vor allem zu Bani-Sadr stand Lang in besonders engem Kontakt, was sich nicht zuletzt aus der Tatsache ergab, dass die Residenz des Schweizer Botschafters auf dem Nachbargrundstück des Präsidentensitzes in Teheran stand und Lang somit mit Bani-Sadr nach dessen Wahl Ende Januar 1980 Tür an Tür wohnte.¹¹⁰ Offensichtlich hatten die Stellungnahmen Langs vor

108 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 120; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 120, 404 (Anm. 132).

109 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004. Lang schildert die beiden als Typ «Dandy» (Ghotbzadeh) und «ewiger Student» (Bani-Sadr), was auf einen eher westlich geprägten Lebensstil verweist.

110 Lang schildert, dass gewisse Zusammentreffen in Bani-Sadrs Wohnsitz geradezu in familiärer Atmosphäre stattfanden «praktisch in Pantoffeln» im Beisein der Frau und der spielenden Kinder des iranischen Präsidenten. Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

dem versammelten diplomatischen Corps zu Beginn der Krise zu keiner Beeinträchtigung des Verhältnisses zum damaligen Aussenminister Bani-Sadr geführt. Lang schildert Bani-Sadr als überaus integre Persönlichkeit, der allerdings ein wenig das politische Gespür gefehlt habe.¹¹¹

Brunner betont, dass die guten Kontakte Langs zu Bani-Sadr und Ghotbzadeh für die Verwendung des Schweizer Kanals zwischen Washington und Teheran von grösster Bedeutung waren.¹¹² Eine Aussage, die durch verschiedene Hinweise aus der amerikanischen Literatur gestützt wird. So schreibt zum Beispiel Moses, dass der intensive Kontakt zwischen Lang und Bani-Sadr in Washington im Lauf der kommenden Wochen dazu geführt habe, dass man sich noch stärker auf diesen Kanal konzentrierte: «Bani-Sadr's willingness to confide in Lang and Washington's growing reliance on the Swiss as interlocuters, contributed directly to the decision to pursue a formula based on Bani-Sadr's positions as perceived by the Iran Working Group.»¹¹³ Und an anderer Stelle schildert er, dass das Interesse an Bani-Sadr als Verhandlungspartner im amerikanischen Aussenministerium direkt durch das enge Verhältnis zwischen dem iranischen Präsidenten und Lang auf der einen Seite sowie durch die bereits bestehenden guten Kontakte Washingtons zu den Schweizern auf der anderen Seite geweckt worden war: «The Working Group's attraction to Bani-Sadr may have been due, in large part, to the close association the State Department had with the Swiss ambassador in Iran, Erik Lang, and Lang's own regular interactions with the new Iranian President.»¹¹⁴

Als die amerikanische Regierung nach dem zweiten Treffen der von Ghotbzadeh gesandten Vermittler Bourget und Villalon mit Jordan und Saunders vom 25./26. Januar in Washington beschloss, ihre bisherige Bedingung fallenzulassen, dass die vorgängige Freilassung der amerikanischen Geiseln der Ausgangspunkt für eine friedliche Lösung der Krise sein sollte, und stattdessen dem Ghotbzadeh-Plan folgte, welcher eine Freilassung als Schritt in einem mehrstufigen Szenario vorsah,¹¹⁵ reisten die beiden Anwälte umgehend

111 Lang über Bani-Sadr: «Er war ein ganz ehrlicher Mann, aber (...) er hatte nicht das Format eines Staatschefs.» Ebd.

112 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

113 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48.

114 Ebd., S. 149.

115 Für die einzelnen Schritte des Szenarios siehe: Saunders, «Diplomacy under Pressure», S. 122.

nach Teheran zurück, um dort über das weitere Vorgehen zu verhandeln.¹¹⁶ Da die Amerikaner nun aber realisierten, dass sie sowohl beim Bourget-Villalon-Kanal wie auch beim Cottam-Kanal, den sie zur Überprüfung der beiden nutzten, letztlich auf die gleiche Quelle zur Einschätzung der Lage in Teheran zurückgriffen – beide Kanäle erhielten ihre Informationen von Aussenminister Ghotbzadeh –, beschloss das US-Aussenministerium die beiden Anwälte ebenfalls mit dem Schweizer Botschafter in Teheran in Kontakt zu bringen: «We realized of course that we were depending on Ghotbzadeh's analysis in both channels, so we also put the lawyers in touch with the Swiss ambassador in Tehran to open through that channel yet another perspective on their activities. Then we settled down to await the result of the lawyers' efforts to gain agreement of the Revolutionary Council to the scenario.»¹¹⁷ Der Schweizer Kanal gewann noch zusätzlich an Bedeutung, als eine weitere Episode in Teheran zum vorübergehenden Unterbruch der direkten Leitungen von Washington ins iranische Aussenministerium führten. Nachdem sich am 29. Januar sechs amerikanische Botschaftsangehörige, welche der Geiselnahme am 4. November 1979 entgangen waren und sich seither mit Hilfe der kanadischen Botschaft versteckt hielten, mit falschen Papieren ausgerüstet über den Teheraner Flughafen unbemerkt ins Ausland in Sicherheit bringen konnten, wurde der Kontakt von Laingen zum amerikanischen Aussenministerium von den erzürnten iranischen Behörden, als sie die Flucht entdeckten, für einige Wochen unterbunden,¹¹⁸ und auch Bourget und Villalon waren in der Folge auf die Kommunikationsmittel der Schweizer Botschaft angewiesen, um mit Washington in Kontakt zu bleiben: «Throughout the following week, the two lawyers communicated through

116 Lang sprach im Interview von einem dritten französischen Anwalt, der für die Verhandlungen nach Teheran gekommen sei, und Bani-Sadr schreibt in seinen Memoiren, das Szenario, das man ihm vorgelegt habe, sei von Christian Bourget und François Chéron, einem weiteren französischen Anwalt, ausgearbeitet worden. Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004; Bani-Sadr, *My Turn to Speak*, S. 26f. François Chéron war Bourgets Partner in dessen Anwaltskanzlei in Paris, wo er die iranische Staatsbank Bank Markazi in rechtlichen Angelegenheiten vertrat. Somit dürfte Chéron mit höchster Wahrscheinlichkeit der dritte Anwalt gewesen sein, den Lang zusammen mit Bourget und Villalon in Teheran getroffen hatte. Laut Moses war Chéron vor allem in die separat laufenden Verhandlungen mit den amerikanischen Banken über die iranischen Vermögen im Ausland involviert: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 237, 241, 243, 357. Zu den Bankenverhandlungen siehe: John E. Hoffmann, Jr. «The Bankers' Channel» In: Christopher (ed.), *American Hostages in Iran*, S. 235–280. Auch Hoffmann erwähnt, dass Chéron der Anwaltspartner von Bourget gewesen sei, S. 250 (Anm. 10).

117 Saunders, «Diplomacy under Pressure», S. 123.

118 Ebd., S. 123f; Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 63f.

phone calls to Jordan and by using the facilities of the Swiss embassy in Tehran.»¹¹⁹ Laut Lang hatten Villalon und Bourget keine eigenen Kommunikationsmittel in Teheran und benutzten den Schweizer Kanal häufig in jener Zeit: «Je les ai vu souvent; Je les ai vu pour les aider et pour communiquer leurs messages à Berne pour les Etats-Unis, alors dire quelles étaient les impressions qu'ils avaient de leurs contacts avec Bani-Sadr, que Bani-Sadr avait lui-même. (...) Ils venaient parfois à trois heures le matin.»¹²⁰ Der Schweizer Kanal erfüllte also zwei Funktionen in dieser Situation: Zum einen diente er den Amerikanern als Back-channel zur Überprüfung der aktuellen Lage und der Verhandlungsaktivitäten in Teheran, zum anderen ermöglichte er es den USA, ständig mit den beiden Vermittlern Bourget und Villalon in Kontakt zu bleiben.

Geheimes Treffen in Bern I

Es war auch der Schweizer Kanal, der schliesslich am 6. Februar die Meldung von Bourget und Villalon nach Washington übermittelte, wonach die beiden das grundsätzliche Einverständnis vom Revolutionären Rat für das amerikanische Verhandlungsszenario, welches auf dem Plan von Ghotbzadeh basierte, bekommen hatten.¹²¹ Die Details dieses Szenarios waren allerdings nach wie vor unklar. Um die weiteren Schritte genau abzustimmen, schlugen Saunders und Jordan ein weiteres Treffen mit den Unterhändlern vor. Bourget und Villalon wollten allerdings nicht in Paris – so der ursprüngliche Vorschlag – zusammenkommen, da die französische Presse kurz davor sei, ihre Aktivitäten aufzudecken. Deshalb habe Saunders, so Jordan, die Idee gehabt, das Treffen in der Schweiz abzuhalten.¹²² Jordan gibt die Konversation folgendermassen wieder: «[Saunders] suggested that we go to Switzerland, but I hesitated to bring yet another group of bureaucrats into this. <You know,> I said, <if we arranged a meeting for someone in the States, dozens of people would know about it and there would be a lot of memos floating around.> Hal [Saunders] smiled. <The Swiss Foreign Ministry isn't like the State Department. It's very small.> <And very discreet?> I shot back. Saunders laughed. <They would probably execute anyone responsible for

119 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 136.

120 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

121 Jordan, *Crisis*, S. 148.

122 Moses schreibt, es seien Bourget und Villalon gewesen, die die Schweiz «for reasons of security» als Treffpunkt vorgeschlagen hätten. Es scheint aber, dass er dabei Jordan falsch zitiert. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 136, 405 (Anm. 143).

a leak.> <Switzerland sounds like a great place for us to meet.>»¹²³ Es gab wohl mehrere Gründe, die für die Abhaltung des geheimen Treffens in der Schweiz sprachen: Rein geographisch gesehen lag die Schweiz in etwa auf halbem Weg zwischen Washington und Teheran. Zudem waren die Schweizer Behörden bereits in die Verhandlungen über die Geiseln in Teheran involviert und mit der besonderen Problematik und den an den Gesprächen beteiligten Personen vertraut – und *vice versa*. Überdies hatte sich die Schweizer Diplomatie bisher stets hilfsbereit gezeigt, wenn es darum ging, die Amerikaner in ihren Bemühungen um die Freilassung der Geiseln zu unterstützen.

Jedenfalls erklärte sich die Schweiz offenbar ohne weitere bürokratische Umstände bereit, das geheime Treffen für die Amerikaner in Bern zu arrangieren, so dass eine kleine amerikanische Delegation am 9. und 10. Februar in aller Vertraulichkeit mit den Iran-Vermittlern zusammenkommen konnte: «The Swiss offered to arrange a secret meeting for us, and close to midnight on Saturday, February 9, our foursome – Jordan, Precht, [the interpreter] Van Reigersberg, and I – sat down with the Paris lawyers in a suite they had reserved for our meetings at the Hotel Bellevue in Berne.»¹²⁴ Der Hauptverantwortliche für den organisatorischen Ablauf in Bern, Botschafter Brunner, bestätigte im Interview, dass die Organisation dieses Treffens auf Anfrage aus Washington zustandekam. Die Schweiz sei bei den Gesprächen allerdings nicht mitdabei gewesen: «Nous étions les facilitateurs, nous avons organisés les rencontres. Nous n'avions pas assistés aux négociations directes.»¹²⁵ Von schweizerischer Seite waren nebst Brunner seine beiden diplomatischen Mitarbeiter Christian Blickensdorfer und Jean-Jacques De Dardel an der Organisation des geheimen Treffens beteiligt sowie ein weiterer Mitarbeiter, der die beiden Anwälte vom Flughafen abgeholt hatte. Dabei habe sich die Wahl des Hotels Bellevue als Treffpunkt inmitten von Bern in unmittelbarer Nachbarschaft zum Bundeshaus nicht schlecht bewährt. Ein abgeschiedenerer Versammlungsort hätte vermutlich nur noch mehr Spekulationen über die ausländischen Gäste ausgelöst.¹²⁶ Das Hotel Bellevue im Gegensatz empfang häufiger ausländische Staatsgäste, wodurch der Besuch der amerikanischen Delegation nicht weiter aufgefallen sein dürfte. Jordan schreibt, das Eintreffen auf dem Flughafen Zürich, wo sie von zwei Schweizer Diplomaten

123 Jordan, *Crisis*, S. 148f.

124 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 124.

125 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

126 Ebd.

abgeholt und durch den Zoll geschleust wurden, sowie der Zimmerbezug im Hotel Bellevue unter falschem Namen sei wie in einem Spionagefilm gewesen. Trotzdem machten sich die Schweizer offensichtlich nicht allzu grosse Sorgen um die Geheimhaltung der Anwesenheit der Amerikaner, führten sie sie doch, während sie auf die Ankunft der beiden Anwälte aus Teheran warteten, gegen Abend zu einem kleinen Stadtbummel durch Bern.¹²⁷

Das Ergebnis des Geheimtreffens von Bern war ein detailliertes Szenario, welches die amerikanische Delegation mit Bourget und Villalon ausgehandelt hatte, das einen minutiösen Ablaufplan für die kommenden fünf Tage vorsah, eine Vereinbarung über die Arbeitsweise der vorgesehenen internationalen Untersuchungskommission in Teheran mit einschloss, sowie die weiteren Schritte, die zur Freilassung der Geiseln führen sollten, skizzierte. Das Konzept für die erste Phase des Szenarios sah folgende Schritte für die kommenden fünf Tage vor: Als erstes sollten die USA und der Iran ihr Einverständnis zu einer von UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim zusammengestellten internationalen Untersuchungskommission erklären, «to hear Iran's grievances and to allow an early solution of the crisis between Iran and the U.S.»¹²⁸ Diese Kommission würde das Recht haben, mit allen Geiseln in Teheran zu sprechen. Am Montagabend würde Waldheim, falls möglich, eine Nachricht an Ghotbzadeh schicken, in der er seine Bereitschaft bestätigen würde, eine solche Kommission, wie sie die beiden anfangs Januar in Teheran diskutiert hatten, innerhalb einer Woche in den Iran zu entsenden. Am Dienstag würde Ghotbzadeh sein Einverständnis zu dieser Kommission geben und den Wunsch des Irans bekräftigen, dass die Mitglieder der Untersuchungskommission mit allen Geiseln über die Vergangenheit der US-Politik im Iran sprechen würden. Noch am selben Abend würde sodann die US-Regierung ihre bisherige offizielle Weigerung gegen eine solche Kommission in einer privaten Nachricht an den UNO-Generalsekretär aufgeben unter der Bedingung, dass die UNO-Mission beide Seiten anhören und sich für die Freilassung der Geiseln einsetzen würde. Darauf würde Waldheim eine zweite Nachricht an Ghotbzadeh schicken, worin er den Zweck der UNO-Kommission als Fact-finding-Mission (und nicht als Tribunal) festhalten und fünf bis sieben Namen für die Besetzung der Kommission vorschlagen würde. Bis spätestens Freitag würde dann entweder Bani-Sadr in einem Telefonanruf an den Generalsekretär bestätigen oder

127 Jordan, *Crisis*, S. 150.

128 Saunders, «Diplomacy under Pressure», S. 125.

Khomeini persönlich in einer öffentlichen Stellungnahme bekanntgeben, dass er den Revolutionären Rat autorisiert habe, die Krise zwischen den USA und dem Iran zu lösen. Darauf würde der UNO-Generalsekretär offiziell die Zusammenstellung der Kommission bekanntmachen, worauf der iranische Präsident das Zustandekommen der Kommission als Erfolg der iranischen Diplomatie darstellen würde, während die amerikanische Seite sich öffentlich weiterhin gegen die Befragung der Geiseln über die US-Politik im Iran durch die Kommission aussprechen würde. Die iranischen Behörden würden der Kommission ihre Dokumente zugänglich machen und ihnen den Zugang zu den Geiseln auf der amerikanischen Botschaft ermöglichen. Aufgrund ihrer Arbeit in Teheran würde die Kommission nach der Befragung der Geiseln schliesslich einen vorläufigen Bericht zusammenstellen, würde dann aber den Revolutionären Rat dazu auffordern, die amerikanischen Geiseln freizulassen oder mindestens in ein Spital zu überführen – ansonsten würde es ihrem Bericht an Glaubwürdigkeit mangeln. Die finale Phase des Szenarios sah sodann den Transfer der Geiseln von der Kontrolle der Studenten unter die Hoheit der iranischen Regierung (Bani-Sadr/Ghotbzadeh) sowie die Beendigung der Botschaftsbesetzung vor. Die UNO-Kommission würde darauf nach New York zurückkehren, um ihren Bericht zu veröffentlichen, worauf in einem allerletzten Schritt die Geiseln freigelassen und ihnen die Ausreise aus dem Iran erlaubt würden. Jeweilige Stellungnahmen von Bani-Sadr und Carter würden sodann die Regelung der verbleibenden Differenzen zwischen den beiden Staaten in Aussicht stellen – unter anderem die Frage nach dem persönlichen Schicksal des Shahs. Auch diese letzten Schritte zur Normalisierung der bilateralen Beziehungen waren in dem in Bern ausgearbeiteten Szenario bereits ziemlich detailliert ausformuliert.¹²⁹

Zum ersten Mal gab es nach dem Treffen von Bern eine klare Idee, auf welchem Weg die amerikanischen Geiseln im Iran befreit werden könnten. Die Frage war nur, ob sich dieses auf dem Reissbrett durchgeplante Szenario auch auf dem wirklichen Schachbrett der Mächteranküne in Teheran so durchspielen liess, wie sich dies Ghotbzadeh vorstellte: «The UN Commission of Inquiry was not a vehicle to release the hostages so much as, in Ghotbzadeh's mind, a means by which to convince Khomeini to do so. As Ghotbzadeh reportedly stated, «Iran must be able to claim a victory over the United States.» The UN Commission of Inquiry would be the way this aim

129 Das Szenario von Bern ist ausführlich beschrieben bei Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 125–127.

could be realized.»¹³⁰ Während der schwierigste Teil der Aufgabe, Khomeini in Teheran zu überzeugen, weiter in den Händen der beiden Anwälte sowie von Ghotbzadeh und Bani-Sadr lag, begab sich die amerikanische Delegation direkt nach dem Treffen von Bern nach New York, um mit dem UNO-Generalsekretär die ersten Schritte des Szenarios von amerikanischer Seite sowie die Etablierung der UNO-Kommission zu besprechen.

Die UNO-Kommission

In New York trafen Jordan und Saunders zuerst mit Aussenminister Vance zusammen, um dann gemeinsam mit UNO-Generalsekretär Waldheim die weiteren Schritte zu besprechen. Dieser erklärte sich grundsätzlich mit dem Szenario von Bern einverstanden und löste den ersten Schritt aus, indem er am Montagabend, dem 11. Februar, die Nachricht an Ghotbzadeh sandte, in welcher er die Bereitschaft der UNO erklärte, innerhalb einer Woche eine Untersuchungskommission nach Teheran zu entsenden. Während man in New York auf die formelle Antwort aus dem Iran wartete, besprach Waldheim im intensiven telefonischen Austausch mit Ghotbzadeh die endgültige Zusammensetzung der Kommission. Der Kommission gehörten schliesslich fünf Personen an. Angeführt würde sie von zwei *co-chairmen*, dem venezolanischen Botschafter in den USA und ständigen Vertreter seines Landes bei der UNO in New York Andres Aguilar sowie dem früheren algerischen Justizminister und damaligen Botschafter bei den Vereinten Nationen Mohammed Bedjaoui. Sie wurden begleitet von Adib Daoudi, dem aussenpolitischen Berater des syrischen Präsidenten Hafez al Assad, Harry W. Jayewardene aus Sri Lanka, Mitglied der UNO-Kommission für den Schutz der Minderheiten, sowie Lewis Edmond Petitti, einem früheren Präsidenten der französischen Anwaltsvereinigung, bekannt für sein Engagement für die internationalen Menschenrechte. Die beiden Chairmen trafen am 18. Februar mit Waldheim in New York zusammen, um die Aufgabe ihrer Kommission zu besprechen. Dabei wurden sie auch über die «Szenario-Pläne» aufgeklärt. Anschliessend versammelten sie den Rest der Kommission am 20. Februar in Genf, von wo sie nach Teheran aufbrechen sollten, sobald der Revolutionäre Rat im Iran sein Einverständnis dazu geben würde. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt zeigte sich jedoch, dass sich das Szenario von Bern nicht einfach nach dem vorbereiteten Schema durchführen liess, sondern immer wieder durch widersprüchliche Signale und Nachrichten aus Teheran durchkreuzt

130 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 139.

wurde. So kam es bereits zu ersten Komplikationen zwischen Washington, Teheran und New York, bevor die UNO-Untersuchungskommission am Samstag dem 23. Februar von Genf in Richtung Iran aufbrechen konnte. Begleitet wurde sie dabei vom Stellvertretenden UNO-Generalsekretär für politische Angelegenheiten Diogo Cordovez.¹³¹

Noch während sich die UNO-Kommission unterwegs nach Teheran befand, erlitt das Szenario von Bern seinen ersten entscheidenden Rückschlag. Meldungen aus dem Iran berichteten davon, Khomeini habe eine neue Entscheidung in Sachen Geiseln getroffen: Ihr Schicksal, so wurde Khomeini in der iranischen Presse zitiert, sollte nach seinem Willen von den gewählten Vertretern des iranischen Volkes entschieden werden. Damit würde die Entscheidungsbefugnis über die amerikanischen Geiseln vom Revolutionären Rat in das erst noch zu wählende iranische Parlament, den sogenannten Majlis, transferiert. Dieser überraschende Entscheid lief den Szenarioplänen von Ghotbzadeh in zweierlei Hinsicht zuwider, denn damit wurde einerseits die endgültige Lösung der Geiselfrage der Einflussnahme Ghotbzadehs und Bani-Sadr im Revolutionären Rat entzogen und andererseits würde der Majlis frühestens in zwei bis drei Monaten gewählt sein, was eine Freilassung auf lange Wochen hinaus unmöglich erscheinen liess. Obwohl Ghotbzadeh eine plausible Erklärung für die Stellungnahme Khomeinis geben konnte, und sie nicht als Absage an seine Pläne zur Geiselfreilassung ansehen wollte, stellte sie im Ergebnis doch eine klare Abkehr vom ausgearbeiteten Szenario dar, an welches man sich in Washington zu diesem Zeitpunkt so sehr geklammert hatte.¹³²

Während die UNO-Untersuchungskommission ihre Arbeit in Teheran aufnahm und sich anfangs durchaus positive Anzeichen für einen möglichen Transfer der Geiseln von der Botschaft unter die Kontrolle des iranischen Aussenministeriums von Ghotbzadeh finden liessen, wurde die Verwirrung und Skepsis in den folgenden Tagen in Washington und New York zusehends grösser. Einen weiteren entscheidenden Rückschlag erhielten die Szenariopläne am 27. Februar, als klar wurde, dass es Bani-Sadr bisher nicht gelungen war, ein Besuchsrecht für die UNO-Kommission bei den Geiseln auf der amerikanischen Botschaft zu erwirken. Angeblich waren die Botschaftsbesetzer nicht bereit, den UNO-Kommissären Zugang zu allen Festgehaltenen zu gewähren.

131 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 127–130; vgl. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 141–145.

132 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 145–151; vgl. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 130.

nen zu gewähren. Während sich die Arbeit der Kommission dadurch weiter verzögerte, da sie wiederholt klarstellte, dass sie ihre Untersuchung nicht abschliessen würde, bevor sie nicht mit allen Geiseln gesprochen hätte und diese unter die Kontrolle der iranischen Regierung transferiert worden wären, begannen am 5. März zwischen Washington und New York Gespräche über einen allfälligen Abbruch der UNO-Mission in Teheran. Am 6. März schien sich das Blatt in Teheran noch einmal zu wenden, als die Botschaftsbesetzer erstmals ihr Einverständnis gaben, mit dem Revolutionären Rat über eine Überführung der Geiseln unter Regierungskontrolle zu diskutieren. Nach vier weiteren Tagen des Ringens zwischen Bani-Sadr und Ghotbzadeh und den Studenten, die die Botschaft besetzt hielten, erklärte schliesslich Khomeini am 10. März, dass die amerikanischen Dokumente, welche die Besetzer auf der Botschaft sichergestellt hätten, an die UNO-Kommission übergeben werden sollten und diese zuerst einmal jene Geiseln befragen solle, welche aufgrund dieser Dokumente unter dem Verdacht der Spionage stünden. Auf der Basis dieser Befragung solle die Kommission sodann ihren Bericht über die Verbrechen der USA und des Shah-Regimes in Teheran vorstellen und erst danach würde sie dann das Recht erhalten, auch die übrigen Geiseln zu besuchen. Dies war nun aber ganz eindeutig entgegen der ursprünglich vereinbarten Konditionen, unter welchen die internationale Untersuchungskommission ihre Arbeit in Teheran aufgenommen hatte, und nach einer weiteren Nacht Bedenkfrist beschlossen die beiden Chairmen Bedjaoui und Aguilar in Absprache mit dem UNO-Generalsekretariat und dem US-Aussenministerium, die Mission abzubrechen und nach New York zurückzukehren. Das Szenario von Bern war gescheitert.¹³³

Die Aufgabe der Schweiz während der Zeit, in der sich die UNO-Kommission in Teheran befand, bestand vor allem darin, die amerikanische Regierung über die Entwicklungen vor Ort auf dem Laufenden zu halten und als Kontakt zu Bourget und Villalon zu dienen, die sich gleichzeitig mit der UNO-Kommission in der iranischen Hauptstadt aufhielten und dem Ghotbzadeh-Szenario zum Durchbruch verhelfen wollten. Während Newsom die Rolle

133 Die ausführlichste Darstellung und Analyse der hier nur verkürzt dargestellten Ereignisse in Washington, New York und Teheran während der Mission der UNO-Untersuchungskommission in Teheran zwischen dem 23. Februar und 11. März findet sich bei Moses, *Freeing the Hostages*, S. 151–162; vgl. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 130–132.

der Schweiz während dieser Tage eher summarisch zusammenfasst,¹³⁴ finden sich bei Jordan verschiedene Hinweise auf das Eingehen von Berichten Langs in Washington; so am 25. Januar, als man in der amerikanischen Hauptstadt noch immer bemüht war, die Bedeutung von Khomeinis Stellungnahme vom 23. Januar einzuschätzen, in welcher er die endgültige Entscheidung der Geiselfrage durch den Majlis angekündigt hatte,¹³⁵ oder am 27. Februar, als klar wurde, dass Bani-Sadr's Bemühungen um ein Besuchsrecht für die Kommission bei den Geiseln nicht fruchteten.¹³⁶ Noch am gleichen Tag benutzte das Weisse Haus offenbar den Schweizer Kanal, um Bourget und Villalon eine deutliche Mahnung zukommen zu lassen, dass man das Bern-Szenario in den USA der Presse bekanntmachen würde, um den Druck auf die iranische Regierung zu erhöhen, falls weiterhin keine Fortschritte in den Verhandlungen mit den Geiselnehmern erzielt würden.¹³⁷ Eine Nachricht, die offensichtlich bei ihren Adressaten ankam, beklagten sich doch Villalon und Bourget in Washington zwei Tage später über die ihnen von den Schweizern zugestellte Nachricht und drohten ihr Mandat niederzulegen, falls die US-Regierung Druck auf sie auszuüben gedenke.¹³⁸ Und auch während des weiteren Verlaufs der Arbeit der UNO-Kommission in Teheran sollte der Schweizer Kanal jeweils in kritischen Phasen eine wichtige Informationsquelle und zuverlässiger Nachrichtenkanal bleiben, namentlich als sich die Lage in Teheran in der zweiten Woche der Arbeit der Kommission zwischen dem 4. und 10. März beinahe stündlich zu ändern schien.¹³⁹

134 Die bereits anlässlich der Mission Waldheim zitierte Stelle lautet: «[Lang's] reporting was particularly useful during periods when there visiting delegations, such as that of the secretary-general of the United Nations or the special commission set up by the secretary-general. (...) Ambassador Lang's reporting helped us to understand the conditions under which these missions were operating and the realistic limits of their accomplishments.» Newsom, «The Sensitive Link», S. 41.

135 Jordan, *Crisis*, S. 182.

136 Ebd., S. 184. Allerdings beklagt sich Jordan an dieser Stelle auch, dass die Berichte (aus verschiedenen Quellen in Teheran) nicht immer zur Klärung der Situation beitragen: «[The State Department] had yet another long cable from Ambassador Lang. As was so often the case with reports from Iran, there were so many rumors, theories, and conspiracies floating around that you could find support for any assumption about events there.»

137 Ebd.

138 Ebd., S. 186.

139 Ebd., S. 189, 190.

«Bern II» und das vorläufige Scheitern der Verhandlungen

Nach dem Bekanntwerden des Scheiterns der UNO-Kommission und der Szenario-Pläne von Ghotbzadeh begannen in Washington erneut die Diskussionen um die Alternativen zu den bisherigen Verhandlungen mit den gemäßigten Kräften in Teheran. Dazu gehörten die Wiedererwägung einer UNO-Sicherheitsratsresolution, weitere Anhörungen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag, der Abbruch der offiziellen diplomatischen Beziehungen zum Iran oder zumindest die Anwendung weiterer Restriktionen gegenüber den iranischen Diplomaten in Washington.¹⁴⁰ Auch die Frage nach der Einführung von unilateralen Wirtschaftssanktionen sowie die Möglichkeit einer Blockade wurde diskutiert.¹⁴¹

Bourget und Villalon (respektive Ghotbzadeh und Bani-Sadr) wollten allerdings die Hoffnungen auf eine Verhandlungslösung noch nicht aufgeben und schlugen deshalb umgehend nach der Abreise der UNO-Kommission aus Teheran vor, sich erneut mit Jordan, Saunders und Precht in Bern zu treffen, um von dem ursprünglichen Verhandlungsszenario zu retten, was noch zu retten war.¹⁴² So kam es, dass sich die amerikanische Delegation am 12. und 13. März erneut im Hotel Bellevue in Bern wiederfand.¹⁴³ Anlass zu der Hoffnung, den Verhandlungsprozess doch noch retten zu können, gab vor allem eine Nachricht von Bani-Sadr vom 10. März an den amerikanischen Präsidenten Carter, wonach die amerikanischen Geiseln innerhalb der nächsten zwei Wochen unter die Kontrolle der iranischen Regierung transferiert würden.¹⁴⁴ Auf der Basis dieses Versprechens wurde nun ein neues Szenario aufgestellt, genannt «Bern II», welches zur Freilassung der Geiseln in Teheran bis Ende des Monats führen sollte. Dabei ging man zumindest

140 Bereits Mitte Dezember hatte der amerikanische Präsident als erste Massnahme die Beschränkung der Anzahl der iranischen Diplomaten und Konsulatsangestellten in den USA auf 35 angeordnet. Auf die Möglichkeit, das ganze iranische Botschaftspersonal des Landes zu verweisen, verzichtete man damals, um sich die Kommunikation mit Teheran auf diesem Weg nicht zu verbauen und den tausenden in den USA lebenden Iranern nicht die Kontakte zur Heimat zu kapfen. Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 100.

141 Ebd., S. 132.

142 Jordan, *Crisis*, S. 193.

143 Zum zweiten Treffen in Bern siehe: Ebd., S. 193–195; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 132f; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 165f.

144 Auch diese Nachricht war über den Schweizer Kanal nach Washington gelangt. Ein Beleg dafür, dass die iranische Seite genauso auf Botschafter Lang als verlässlichen Kurier setzte wie die amerikanische Regierung. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 413 (Anm. 223).

implizit von der Annahme aus, dass Bani-Sadr in der ersten Runde der Parlamentswahlen am 14. März ein starkes Mandat und die moderaten Kräfte somit die Oberhand über die Kleriker im Revolutionären Rat gewinnen würden. Anschliessend an diese erste Wahlrunde würde Carter Bani-Sadr eine Nachricht zukommen lassen, in der ihm noch einmal Zeit eingeräumt würde, um die Geiseln der Kontrolle der Botschaftsbesetzer zu entziehen und der UNO-Kommission eine Rückkehr nach Teheran zu ermöglichen, um ihre Arbeit doch noch zu Ende zu führen. Die Kommission ihrerseits würde Bani-Sadr und Ghotbzadeh in privaten Nachrichten wissen lassen, dass sie ihren Bericht erst abschliessen würde, wenn sie mit allen Geiseln gesprochen hätte, und würde eine Rückkehr in den Iran für die Zeit vom 21. bis 25. März vorschlagen. Bis dahin hätten Bani-Sadr und Ghotbzadeh Zeit, die Überführung der Geiseln unter ihre Kontrolle und das Einverständnis Khomeinis zur Freigabe aller in der amerikanischen Botschaft gefundenen Dokumente zu erwirken. Wenn diese Schritte offiziell getätigt worden wären, würde die UNO-Kommission nach Teheran abfliegen. Der letzte Schritt des Szenarios sah wie schon bei «Bern I» die Befragung aller Geiseln, die Aufforderung der Kommission an den Revolutionären Rat, die Geiseln freizulassen, da ansonsten ihr Bericht unglaubwürdig erscheine, sowie die Zusicherung vor, dass der UNO-Bericht über die Shah-Verbrechen am Tag der Freilassung der Geiseln veröffentlicht würde.¹⁴⁵

Das Bern II-Szenario stützte sich im Unterschied zum ursprünglichen Plan vermehrt auf Bani-Sadr als Schlüsselfigur in Teheran, um Khomeini zur friedlichen Beendigung der Geiselkrise zu bewegen. Bani-Sadr schien nach seiner deutlichen Wahl zum Präsidenten Ende Januar eine starke Stellung innerhalb des Revolutionären Rates zu haben, während gleichzeitig Ghotbzadehs Einfluss auf Khomeini im Sinken begriffen war. Wie sich allerdings bald einmal zeigen sollte, verfolgte Bani-Sadr aber seinerseits in dieser Situation ein eigenes Szenario, welches sich nicht mit dem von Bourget und Villalon ausgehandelten Plan deckte. Der iranische Präsident wollte offenbar den Untersuchungsbericht der UNO-Kommission dazu nutzen, doch noch eine Auslieferung des Shahs von Panama an den Iran zu bewirken. Die Freilassung der Geiseln würde dann erst als Nebenprodukt dieses Zuges erfolgen. Eine Auslieferung des Shahs, so vermutlich Bani-Sadrs Kalkül, würde seine Stellung gegenüber den hohen Geistlichen deutlich stärken.

145 Zum Szenario «Bern II» siehe: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 166; vgl. Carter, *Hard Choices*, S. 405f.

Namentlich Ayatollah Beheshti, der Anführer der Islamisch-Republikanischen Partei (IRP), der immer mehr zum Hauptopponenten von Bani-Sadr wurde und der vehement die Verurteilung des Shahs im Iran forderte, könnte damit ausgeschaltet werden.¹⁴⁶

Sowohl das Bern-II-Szenario als auch die Pläne Bani-Sadrs erlitten allerdings Schiffbruch, als sich nach dem 14. März abzeichnete, dass die Kandidaten von Beheshtis IRP mit einer Mehrheit der Sitze aus der ersten Runde der Parlamentswahlen hervorgehen würden, und sowohl Bourget und Villalon als auch das amerikanische Aussenministerium die Einflussmöglichkeiten der moderaten Kräfte im Iran überschätzt hatten.¹⁴⁷ Zudem musste man sich in Washington nun mit der drohenden Auslieferung des Shahs aus Panama auseinandersetzen, denn das Verfahren war – gemäss dem ursprünglichen Szenario von Ghotbzadeh – formell bei den panamaischen Behörden ausgelöst worden, und diese hatten bis zum 31. März eine Entscheidung zu fällen.

Der Gesundheitszustand des früheren persischen Herrschers hatte sich in der Zwischenzeit drastisch verschlechtert, so dass eine Operation zur Entfernung der vom Krebs befallenen Milz unumgänglich wurde. Die USA wollten den Eingriff in Panama vornehmen lassen, doch der Shah befürchtete, dass ein Auslieferungsbeschluss diesen dringend notwendigen Schritt verunmöglichen würde – obwohl sowohl der panamaische Staatschef General Torrijos als auch die US-Behörden versicherten, man werde eine Auslieferung nicht zulassen. Der Shah drängte nun allerdings auf eine Verlegung in ein amerikanisches Krankenhaus, was ihm ursprünglich von der US-Regierung für den Fall der Verschlechterung seines Gesundheitszustandes zugesagt worden war. Dies hätte aber mit Sicherheit das endgültige Aus aller noch verbleibenden Hoffnungen auf die Realisierung der Szenario-Pläne für die Freilassung bedeutet,¹⁴⁸ weshalb der Shah schliesslich die immer noch offenstehende Einladung und Zusicherung der medizinischen Hilfe des ägyptischen Präsidenten Sadat annahm; eine Variante, welcher auch die US-Regierung als einzige Alternative zu einer Rückkehr in die USA zustimmte. Der Shah

146 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 167f.

147 Ebd., S. 169f.

148 In Washington befürchtete man ganz konkret, dass die Geiseln als Reaktion auf eine Rückkehr des Shahs in die Vereinigten Staaten umgehend in Teheran vor Gericht gestellt und zumindest einige zum Tod verurteilt würden.

flog am 23. März nach Ägypten, wo er nur wenige Monate später am 27. Juli als vertriebener Mann sterben sollte.¹⁴⁹

Derweil bemühten sich Bourget und Villalon in Teheran verzweifelt um die Rettung der Verhandlungen. Dabei wollten sie gar die Verlegung des Shahs von Panama nach Ägypten zu einer Auslieferung desselben an den Iran im Gegengeschäft für eine Zusage des Revolutionären Rates für den Geiselnutzen. Doch sowohl Torrijos als auch Carter machten zum wiederholten Male klar, dass ein solches Manöver nicht in Frage kam. Die beiden Unterhändler gaben sich allerdings noch nicht geschlagen und versuchten die Scherben, die der zerbrochene Verhandlungsprozess hinterlassen hatte noch einmal zusammenzukitteln. Bourget war – auf dem Rückweg von Panama – am 25. März zum ersten Mal direkt mit Präsident Carter in Washington zusammengetroffen, der ihm versicherte, die USA wünschten die Normalisierung der Beziehungen zum Iran unter der Voraussetzung der Freilassung der amerikanischen Geiseln und unter der Garantie, dass der Iran Gelegenheit haben würde, seine Klagen vor der UNO und dem Internationalen Gerichtshof vorzubringen. Diese Zusage verwoben Bourget und Villalon zusammen mit früheren Zugeständnissen Jordans zu einem «Brief von Präsident Carter» an Bani-Sadr, in dem der amerikanische Präsident ein Schuldeingeständnis und eine Entschuldigung für die US-Politik im Iran offerierte.¹⁵⁰ Es war der Schweizer Botschafter Lang, der die Amerikaner als erster auf das Auftauchen dieses «gefälschten Briefes» am 27. März in Teheran aufmerksam machte: «It was Ambassador Lang in late March of 1980 who first alerted the United States to a false letter, purportedly from President Carter to Khomeini, circulating in Tehran at that time. The Swiss channel enabled the United States to send authentic letters to President Bani-Sadr very soon thereafter.»¹⁵¹ Die Schweizer Regierung sorgte laut Moses allerdings zuerst für weitere Verwirrung, indem sie bekanntgab, sie könne nicht ganz ausschliessen, dass eine Nachricht von Präsident Carter über ihren Kanal nach Teheran gelangt sei, da kürzlich mehrere Nachrichten von Washington nach Teheran übermittelt worden seien und somit auch der fragliche Brief dabei gewesen sein könnte.¹⁵² Dies konnte zwar rasch einmal ausgeschlos-

149 Ebd., S. 170–172; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 133f.

150 In diesem Sinne war die Nachricht zwar nicht authentisch aber auch nicht eine komplette Fälschung wie Moses festhält, der die Geschichte um den «gefälschten Brief» aufarbeitete. Siehe Moses, *Freeing the Hostages*, S. 174–178.

151 Newsom, «The Sensitive Link», S. 42.

152 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 175.

sen werden, doch die Alarmierung des US-Aussenministeriums durch Lang konnte nicht mehr verhindern, dass der angebliche Brief Carters Khomeini zur Kenntnis gebracht und zwei Tage später am 29. März in der iranischen Presse veröffentlicht wurde. Immerhin ermöglichte es der Schweizer Kanal, wie im Zitat von Newsom oben erwähnt, zwei authentische Nachrichten des Präsidenten an Bani-Sadr zu übermitteln, in denen der aktuelle Sachverhalt in Washington richtig gestellt wurde. In einer dieser beiden Nachrichten stellte Carter dem iranischen Präsidenten ein eindeutiges Ultimatum, die amerikanischen Geiseln bis zum 31. März unter Regierungshoheit zu bringen, anderenfalls hätte der Iran weitere nicht kriegerische Massnahmen von Seiten der USA zu gewärtigen, von denen er bisher noch abgesehen habe.¹⁵³ Die Nachricht sollte nicht ohne Wirkung bleiben. Am 30. März, einen Tag vor dem Ablauf von Carters Ultimatum, meldeten Bourget und Villalon nach Washington, Bani-Sadr werde am kommenden Tag ankünden, der Revolutionäre Rat werde – mit dem Einverständnis Khomeinis – am 1. April den Transfer der Geiseln unter Regierungskontrolle vornehmen. Wieder war es, laut Saunders, der Schweizer Kanal, der die Details des Planes nach Washington übermittelte: «During the first morning hours of April 1 (...) the Iran Working Group learned that a message was coming from the Swiss ambassador in Tehran through the Swiss channel. About dawn, Swiss Ambassador Probst in Washington telephoned me at the White House, where the President's advisers were gathered with him awaiting news on the reported transfer. The word was that Bani-Sadr had announced that the hostages would be transferred to governmental control if the United States would recognize the role of the Iranian parliament in the hostage crisis and refrain from propaganda, provocation, or claims against Iran.»¹⁵⁴

Bis zum Abend des 1. April veränderte sich allerdings nichts an der Situation auf der amerikanischen Botschaft in Teheran. Doch in den nächsten Tagen wurde ruchbar, der Transfer der Geiseln sei für den 5. April vorgesehen. Die Meinungen im Revolutionären Rat waren aber weiterhin gespalten und nach einer internen Abstimmung die acht zu drei Stimmen für den Plan Bani-Sadrs ergab, wurde die Entscheidung Khomeini am 6. April vorgelegt.

153 Ebd., S. 175–177; Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 134.

154 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 135f. Newsom bestätigt den genannten Zeitpunkt der Übermittlung der Nachricht durch den Schweizer Kanal: «On April 1, it was Ambassador Probst who telephoned the White House early in the morning to report Bani-Sadr's plan to transfer the hostages to government control.» Newsom, «The Sensitive Link», S. 42.

Doch dieser wollte den Beschluss des Revolutionären Rates nicht unterstützen, da er nicht einstimmig zustande gekommen war – Beheshti und zwei weitere Kleriker hatten sich dagegen ausgesprochen – und versagte Bani-Sadr's Plan die Zustimmung. Am 7. April veröffentlichte das Büro Khomeinis eine Stellungnahme, worin dieser bekanntgab, seine Haltung zur Geiselfrage habe sich nicht verändert und dass die Geiseln in den Händen der Studenten verbleiben würden, bis der neue Majlis geformt wäre und eine Entscheidung über das Schicksal der Geiseln im Namen des iranischen Volkes gefällt hätte.¹⁵⁵ In diesem Moment waren die Chancen auf ein Gelingen der diversen Szenario-Pläne, die unter Vermittlung von Bourget und Villalon seit dem Januar 1980 ausgearbeitet worden waren, auf Null gesunken, und in Washington musste man erkennen, dass der Ansatz, über Verhandlungen mit Bani-Sadr und Ghotbzadeh Khomeini zur Freilassung der Geiseln bewegen zu können, gescheitert war.

April bis September 1980: Zurück auf Feld 1

Nach dem Scheitern der Verhandlungen anfangs April 1980 machte sich in Washington Frustration breit.¹⁵⁶ So hoffnungsvoll das Auftauchen der Unterhändler Bourget und Villalon im Januar gewesen war, so gross war nach vier Monaten ergebnislosen Verhandeln mit den moderaten Kräften in Teheran die Enttäuschung, dass sich die Möglichkeiten, die amerikanischen Geiseln auf diesem Weg freizubekommen, erschöpft hatten. In der Folge wandte sich die US-Regierung, die angesichts der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im eigenen Land für den Herbst des gleichen Jahres einen erhöhten Handlungsbedarf in der Geiselkrise verspürte, der Suche nach Alternativen Möglichkeiten zu, den Druck auf den Iran zu erhöhen. Am 7. April 1980 beschloss Carter deshalb eine Reihe von sofortigen Massnahmen, von wel-

155 Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 135; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 182.

156 Offensichtlich befand sich zu diesem Zeitpunkt die Moral auch bei den in Teheran an den Verhandlungen beteiligten Personen auf dem Tiefpunkt, wie Laingen anlässlich eines Besuches von Lang, Bourget, Villalon und zwei christlichen Geistlichen bei den Geiseln auf dem iranischen Aussenministerium am 8. April feststellte: «Withal there was an atmosphere, as we talked, of depression that I think we all felt. I was especially struck by Ambassador Lang's clearly exhausted state; he had been active a long time representing our interests here in both formal and informal ways. The two lawyers, too, looked tired.» Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 102.

chen die USA zugunsten von Verhandlungen mit den iranischen Behörden bisher abgesehen hatten:

- Abbruch der diplomatischen Beziehungen und Ausweisung aller iranischen Botschafts- und Konsulatsangehörigen aus den USA.
- Unilaterale Durchführung der Wirtschaftssanktionen, welche im UNO-Sicherheitsrat am 13. Januar abgelehnt worden waren. Gleichzeitig sollte die US-Regierung Druck ausüben auf die europäischen Alliierten und Japan, sich den Sanktionen anzuschliessen – was diese in einem Abkommen vom 17. Mai auch taten.
- Aufstellung aller im Ausland eingefrorenen iranischen Vermögenswerte und der ausstehenden finanziellen Ansprüche der USA gegenüber der revolutionären Regierung in Teheran.
- Ungültigerklärung sämtlicher Visa iranischer Staatsangehöriger für die USA und Ausstellung neuer Visa nur noch in zwingenden humanitären Fällen.

Während die Sanktionsmassnahmen voraussichtlich erst längerfristig wirksam würden, waren die anderen Massnahmen vor allem dazu bestimmt, vorerst einmal die amerikanische Öffentlichkeit zu befriedigen, welche nach den abgebrochenen Verhandlungen eine härtere Haltung gegenüber dem Iran verlangte.¹⁵⁷

Die offizielle Übernahme des Schutzmachtmandates durch die Schweiz

Der Abbruch der offiziellen diplomatischen Beziehungen war unter den gegebenen Umständen nur noch eine Formalität. Der Moment, als dies dem iranischen Geschäftsträger in Washington mitgeteilt werden sollte, entbehrte jedoch nicht einer gewissen Komik, wie Saunders schreibt: Es war beschlossen worden, dass der stellvertretende amerikanische Aussenminister Warren Christopher den iranischen Gesandten ins Aussenministerium rufen sollte, um ihm die formale Note der US-Regierung zu übergeben. Während einer der Mitarbeiter Saunders die Note noch einmal säuberlich abtippte, trafen die Iraner, der Geschäftsträger Ali Agah und einer seiner Mitarbeiter Mohammed Lavasani, bereits im Aussenministerium ein, wo sie von Henry Precht empfangen und in dessen Büro geführt wurden. Während sie dort auf die Fertigstellung der Note warteten, soll Lavasani folgende Bemerkung

¹⁵⁷ Saunders, «Diplomacy and Pressure», S. 140f.

zur Situation der Geiseln gemacht haben: «The hostages are really quite happy in Iran, some of them even want to stay.» Was der entnervte Precht mit einem «Oh bullshit!» quittiert haben soll. Worauf der iranische Chargé d'affaires Agah, der natürlich wusste, weshalb sie ins amerikanische Ausenministerium zitiert worden waren, umgehend aufgestanden sei und sich zum Gehen gewendet habe mit der Bemerkung, dass er so nicht mit sich reden lasse. Precht, der nun seinerseits verhindern wollte, dass Agah ohne die formale Note zurückkehren würde, sprang hinterher, drückte die Stop-Taste im Aufzug, in welchem sich die Iraner schon befanden, und versuchte über den Hörer im Lift den Mitarbeiter zu erreichen, der die Note in sein Büro liefern sollte. Es war in diesem Moment, da der iranische Chargé d'affaires wutentbrannt bemerkt habe, dass er von den Amerikanern als Geisel gehalten würde! Nach diesem kleinen Intermezzo gelang es ihm jedoch, den Lift wieder in Gang zu bringen und das Gebäude vor Eintreffen der diplomatischen Note zu verlassen. Precht blieb nichts anderes übrig, als einen der Mitarbeiter der *Iran Working Group* in einen eigenen Wagen zu setzen und ihn mit der Note, als diese endlich bereit war, zur iranischen Botschaft zu schicken. Als Christopher wenige Minuten später von der Episode erfuhr, befürchtete er, der Mitarbeiter, der mit der Note unterwegs war, könnte am Ende noch als Geisel auf der iranischen Botschaft festgehalten werden, worauf er befahl, den Wagen sofort zur Umkehr zu beordern. Als man den Mitarbeiter endlich erreichte, hatte dieser die Note allerdings bereits ohne weitere Komplikationen abgeliefert und befand sich schon wieder auf dem Rückweg von seiner Mission. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen ging damit ohne weitere Geiselnahme weder im amerikanischen Ausenministerium noch auf der iranischen Botschaft über die Bühne.¹⁵⁸

Nach all dem, was die Schweiz und namentlich ihre Botschaften in Washington und Teheran seit Beginn der Geiselnahme im November 1979 bereits für die Amerikaner getan hatten, war es bloss eine weitere Formalität, die Schweizer Diplomatie nun auch offiziell mit dem Schutzmachtmandat für die USA in Teheran zu beauftragen. Nach fünf Monaten der faktischen Interessenvertretung vor Ort war die Schweiz die naheliegendste und logische Wahl für diese Aufgabe, wie Newsom schreibt: «It was not until April that, in a period of maximum pressure, the United States formally broke diplomatic relations with Iran and asked Switzerland to assume the responsibilities of protecting power. Switzerland, which already has been involved

158 Ebd., S. 141f.

and helpful to the United States since early in the crisis, was a natural choice for the role.»¹⁵⁹

Für die Schweiz bedeutete die Formalisierung des Schutzmachtmandates vor allem einen erhöhten Aufwand in Visa- und Konsulatsangelegenheiten, welche bisher noch direkt zwischen Washington und Teheran abgewickelt worden waren. Das Personal auf der Schweizer Botschaft im Iran wurde in der Folge aufgestockt, und es mussten zusätzliche Büroräumlichkeiten zugemietet werden, wie Lang erläuterte: «On a loué un grand immeuble et j'ai eu tout d'un coup la plus grosse ambassade de Teheran. J'avais plus que 100 personnes. Mais c'était surtout pour des questions de visa, questions consulaires plutôt que diplomatique.»¹⁶⁰ Nicht nur in Teheran stieg durch die Übernahme des Mandats der Personal- und Arbeitsaufwand sprunghaft an sondern auch an der Zentrale in Bern, wie Botschafter Brunner in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates anfang Mai 1980 erklärte: «Depuis le 24 avril, nous avons officiellement été chargés de la représentation diplomatiques (...). Depuis lors, naturellement, le volume de travail de notre ambassade s'est encore accru. Nous avons dû envoyer une dizaine de fonctionnaires comme renfort et avons également dû renforcer considérablement notre section des intérêts étrangers à Berne. Le travail est immense et difficile.»¹⁶¹

Auch wenn die Aufgabe der Schweiz nun von einem faktischen in ein formelles Schutzmachtmandat umgewandelt wurde, blieb die Situation namentlich in Teheran immer noch einzigartig, zumal der Schweizer Botschafter, wie sonst in solchen Fällen üblich, weiterhin nicht über die Räumlichkeiten und das Personal der amerikanischen Botschaft in Teheran verfügen konnte. Diese befanden sich immer noch in den Händen der iranischen Studenten, die nach wie vor die Botschaft besetzt hielten. Immerhin hatte Lang Zugang zum amerikanischen Chargé d'affaires Laingen auf dem iranischen Aussenministerium erhalten und konnte mit ihm in einem Gespräch am 16. April

159 Newsom, «The Sensitive Link», S. 38.

160 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

161 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Schriftliche Antwort von Edouard Brunner auf eine einfache Anfrage von Nationalrätin Josi Meier in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, 1. Mai 1980. Am 8. Mai 1980 notierte der gefangengehaltene amerikanische Chargé d'affaires Bruce Laingen, der an jenem Morgen Besuch vom Schweizer Botschafter Lang und dessen Mitarbeiter Castelli erhalten hatte, welcher für die Organisation der US-Interessensektion auf der Schweizer Botschaft gewesen sei, dass bisher sieben Personen zur Verstärkung aus der Schweiz eingetroffen seien. Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 124.

die Übernahme des Mandats vorbereiten: «Yesterday, the Swiss ambassador and his deputy, Kaiser, were allowed in to see us, in response to my request to the chief of protocol, the visit personally approved by the minister. We had one and a half hours of good talk, much of it on the practical problems faced by the Swiss in assuming protecting power responsibility for our interests here – a role in which the Swiss have much experience, but there being no precedents for the situation they face here, where our embassy remains occupied and its personnel held hostage.»¹⁶²

Während die US-Regierung nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Schweiz mit der Wahrung ihrer Interessen in Teheran beauftragte, wählten die iranischen Behörden das ihnen – aufgrund seiner eigenen islamisch revolutionären Vergangenheit – nahestehende Algerien, diese Aufgabe für sie in Washington auszuüben. Aus dieser Wahl sollte sich eine günstige persönliche Konstellation ergeben, welche zu einer engen Kooperation der Algerier und der Schweizer in Washington führte, wie der damalige Schweizer Botschafter in der amerikanischen Hauptstadt Raymond Probst später festhielt: «It was a lucky coincidence that the Algerian ambassador to the United States turned out to be an old acquaintance [of mine] from the days of the Evians negotiations. Thus, we were soon able to establish a useful and trustful collaboration.»¹⁶³ Als der algerische Botschafter in Washington Redha Malek und Probst zum ersten Mal die Übernahme der Schutzmandate miteinander besprachen, stellten sie fest, dass sie bereits anlässlich der algerischen Unabhängigkeitsverhandlungen, welche dank schweizerischer Vermittlung zwischen Frankreich und der algerischen Unabhängigkeitsbewegung in den frühen sechziger Jahren in Evian am Genfersee stattgefunden hatten, miteinander in Kontakt gekommen waren. Malek war damals der Pressesprecher der algerischen Delegation gewesen, für deren Unterbringung auf Schweizer Boden Probst im Namen des schweizerischen Aussendepartements zuständig gewesen war.¹⁶⁴

Die schweizerischen und algerischen Schutzmandate für die USA und den Iran traten schliesslich nach intensiven Vorbereitungen am

162 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 109.

163 Probst, «The «Good Offices» of Switzerland and Her Role as Protecting Power», S. 28.

164 Auch Newsom erwähnt, dass diese frühere Bekanntschaft Probsts mit Malek zu einer engen Zusammenarbeit der beiden in der Iran-Geiselkrise geführt habe. Newsom, «The Sensitive Link», S. 42.

24. April 1980 in Kraft; just an jenem Tag, an dem die US-Regierung eine im geheimen geplante militärische Rettungsaktion ihrer Geiseln in Teheran durchzuführen gedachte.

Das amerikanische Debakel bei *Desert One*

Seit Beginn der Geiselkrise waren in Washington nicht nur alle möglichen Verhandlungskanäle nach Teheran ausprobiert sowie diplomatische und wirtschaftliche Druckmittel besprochen und teils eingesetzt worden, sondern parallel dazu liefen auch immer Planungen für eine militärische Aktion, um die amerikanischen Geiseln im Iran zu befreien. Vor allem der Nationale Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski und Finanzminister Harold Brown sprachen sich wiederholt für die Erwägung dieser Option als Alternative zu Verhandlungen aus. Als gegen Ende März 1980 die Gespräche mit dem Revolutionären Rat über die Freilassung der Geiseln im Sande verliefen, erwog auch Präsident Carter erstmals ernsthaft diese Möglichkeit.¹⁶⁵

Die im Pentagon ausgearbeiteten Pläne sahen eine militärische Rettungsaktion von möglichst kurzer Dauer vor. Konkret sollte die Operation in zwei Phasen durchgeführt werden: Die erste Phase sah vor, das amerikanische Rettungsteam vom Ausgangspunkt der Operation am Horn von Afrika mit Helikoptern auf etwas mehr als halbe Distanz in Richtung Teheran zu bringen, wo an einem verstecktem Ort in der iranischen Wüste für die zweite Phase nachgetankt würde. Die acht Hubschrauber vom Typ RH-53 sollten im Schutz der Dunkelheit vom amerikanischen Flugzeugträger USS Nimitz, welcher vor der iranischen Küste im Golf von Oman lag, bis zu diesem ersten Treffpunkt *Desert One* gelangen, während gleichzeitig Transportflugzeuge vom Typ Hercules C-130 von der Insel Masirah vor der omanischen Küste zum selben Ziel aufbrechen sollten. Diese Maschinen würden den Treibstoff zum Nachtanken der Helikopter sowie das militärische Einsatzkommando nach *Desert One* transportieren, wo die Mannschaft, welche die Rettungsaktion durchführte, dann in die Helikopter umsteigen würde. In der zweiten Phase der Operation sollte das Rettungsteam zu einem zweiten Versteck in der Wüste nahe Teheran – genannt *Desert Two* – geflogen werden, wo man

165 Für eine umfassende Diskussion der Planung und Durchführung der militärischen Rettungsoperation in der Iran-Geiselkrise siehe: Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 105–136; Gary Sick. «Military Options and Constraints.» In: Christopher (ed.), *American Hostages in Iran*, S. 144–172; Vgl. Sick, *All Fall Down*, S. 329–256.

auf das Eindunkeln der kommenden Nacht warten würde. Während sich die Helikopter vorläufig dort versteckt hielten, würde die Mannschaft per Pick-up Truck in die Nähe des amerikanischen Botschaftsgeländes gefahren, welches dann erstürmt werden sollte. Währenddessen würden die Helikopter zum nahe gelegenen Amjadieh Fussballstadion in Teheran geflogen, wo sie das Rettungsteam und die befreiten Geiseln nach geglückter Aktion aufnehmen würden. Die Helikopter würden allerdings nur eine kurze Distanz bis zu einem verlassenem Flugfeld im Süden Teherans zurücklegen, wo die befreiten Geiseln und das Rettungsteam auf grössere Transportmaschinen umsteigen und die Hubschrauber zurückgelassen würden. Die Grossmaschinen würden sodann unter massivem Begleitschutz der amerikanischen Luftwaffe den Iran verlassen.¹⁶⁶

Der Entscheid Carters, grundsätzlich grünes Licht zu geben für die Durchführung der militärischen Rettungsaktion, fiel auf einer Sitzung des Nationalen Sicherheitsrates am 11. April 1980 unmittelbar nach dem Scheitern der Verhandlungen in Teheran und dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Iran.¹⁶⁷ Aussenminister Cyrus Vance, der sich stets gegen eine militärische Operation ausgesprochen hatte und auch nach dem Abbruch der von Bourget und Villalon vermittelten Gespräche mit Teheran weiter auf eine Verhandlungslösung setzte, war auf dieser Sitzung nicht anwesend. Als er im Nachhinein davon erfuhr, sprach er sofort bei Carter vor und erreichte immerhin eine weitere Anhörung im Nationalen Sicherheitsrat am 15. April. Doch der Entscheid zugunsten der militärischen Operation war bereits gefallen, und Carters Beschluss liess sich nicht mehr umstossen. Vance, der sich unter keinen Umständen mit einer militärischen Aktion einverstanden erklären wollte, bot darauf Carter einige Tage später seinen Rücktritt als Aussenminister an, was der Präsident akzeptierte. Dieser Schritt sollte der Öffentlichkeit allerdings erst nach der Durchführung der Rettungsaktion bekannt gemacht werden.¹⁶⁸

Am 24. April 1980 startete die Operation des US-Militärs gemäss des oben skizzierten Rettungsplans. Sie sollte jedoch nie über die Durchführung der Phase eins hinausgelangen und in einem eigentlichen Desaster in der iranischen Wüste am ersten Treffpunkt in *Desert One* enden. Bis zu diesem

166 Zum Operationsplan siehe: Sick, «Military Options and Constraints», S. 154–156; Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 124f.

167 Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 125–127; Vgl. Carter, *Keeping Faith*, S. 516.

168 Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 127–129. Vgl. Vance, *Hard Choices*, S. 407–413.

Zeitpunkt waren bereits eine Reihe von unvorhergesehenen Problemen aufgetreten, die einen Abbruch der Aktion nötig machten. Es begann damit, dass die C-130 Hercules Transportmaschinen zu früh in den iranischen Luftraum eingedrungen waren, und somit immer noch bei Tageslicht ihr Ziel bei *Desert One* anfliegen. Schwerwiegender für das Gelingen der Aktion war allerdings, dass ein erster Helikopter bereits auf dem Weg zum Treffpunkt in der iranischen Wüste zurückgelassen werden musste, nachdem eine Warnleuchte die Gefahr eines Rotorbruchs angezeigt hatte. Die Crew wurde von einem der anderen Helikopter aufgenommen, doch nur wenig später gerieten die verbliebenen sieben Hubschrauber in einen heftigen Sandsturm, was einen von ihnen nach einem beinahe Absturz zur Umkehr zum Flugzeugträger USS Nimitz bewog, womit für die Durchführung der Operation nur noch sechs RH-53 übrigblieben. Wegen der schlechten Flugbedingungen trafen diese sechs mit über einer Stunde Verspätung beim Treffpunkt *Desert One* ein. Da sich das provisorische Flugfeld nahe einer Strasse befand, blieben die amerikanischen Transportmaschinen nicht lange unentdeckt. Ein iranischer Bus, der zum «falschen Zeitpunkt» vorbeikam, wurde deshalb mit Schüssen in die Reifen von der amerikanischen Kommandoeinheit zum Stillstand gebracht und die Insassen festgehalten bis die Aktion in Teheran vorüber wäre. Soweit sollte es jedoch nicht mehr kommen, denn bei einem weiteren Helikopter wurden nach der Landung in *Desert One* technische Probleme festgestellt, welche einen Einsatz für die Rettungsoperation verunmöglichten. Damit war die Anzahl der funktionsfähigen Helikopter auf fünf geschrumpft. Die Planung der Operation hatte aber ganz klar sechs als das absolute Minimum der Anzahl der Maschinen festgelegt, welche zu einer erfolgreichen Durchführung der Aktion in Teheran notwendig wäre. Der Einsatzleiter beschloss deshalb nach dem Wiederauftanken der verbliebenen Helikopter den Abbruch der Aktion. Das eigentliche Desaster sollte aber erst noch folgen: Als die Maschinen ihre Triebwerke wieder starteten, löste dies einen solchen Sandsturm aus, dass einer der Helikopter beim Abflug mit einer C-130 kollidierte und beide in einer heftigen Explosion sofort in Flammen aufgingen. Acht Soldaten des amerikanischen Einsatzkommandos verloren dabei ihr Leben. Fünf weitere erlitten Verletzungen, konnten aber mit dem Rest des Teams in den Transportmaschinen aus dem Iran ausgeflogen werden. Die restlichen Helikopter wurden bei der überstürzten Rückzugsaktion bei *Desert One* zurückgelassen.¹⁶⁹

169 Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, S. 131f; Sick, «Military Options and Constraints», S. 158f.

Das politische und militärische Debakel war allerdings nicht mehr zu verhindern. Am Morgen des 25. Aprils gab der amerikanische Präsident der Öffentlichkeit bekannt, dass eine militärische Rettungsaktion versucht worden sei und übernahm persönlich die Verantwortung für das Fehlschlagen der Operation. Mit der sofortigen Bekanntgabe der gescheiterten Aktion sollte nicht zuletzt sichergestellt werden, dass der Iran die Vorkommnisse bei *Desert One* nicht als Teil einer amerikanischen Invasion missdeutete und mit Vergeltungsmassnahmen gegenüber den Geiseln reagieren würde.¹⁷⁰ Denn zumindest war es dem amerikanischen Einsatzkommando geglückt, die Pläne der Operation bis zuletzt geheimzuhalten. Die Botschaftsbesetzer in Teheran reagierten auf die misslungene Rettungsaktion der Amerikaner vorerst einmal damit, dass sie die Geiseln auf verschiedene Standorte in Teheran und anderen iranischen Städten verteilten, um so einen weiteren Versuch einer militärischen Befreiungsaktion zu verunmöglichen. Die radikalen Kleriker im Revolutionären Rat in Teheran bezeichneten die Operation in ihren Stellungnahmen als einen kläglich gescheiterten Versuch der USA, die iranische Regierung zu stürzen und nutzten die Ereignisse propagandistisch aus, um die Stimmung gegen die bisher verhandlungsbereiten moderaten Kräfte aufzuheizen.¹⁷¹

Hillarion Capucci und die Rückführung der toten amerikanischen Soldaten

In der Folge der gescheiterten US-Militäraktion brachen im Iran erneut heftige anti-amerikanische Demonstrationen auf den Strassen aus, und die Leichen der getöteten amerikanischen Soldaten wurden als Trophäen öffentlich zur Schau gestellt. Die US-Regierung wollte diesem erniedrigenden Treiben nach Möglichkeit Einhalt gebieten, und bat deshalb Botschafter Lang, im Rahmen der Schutzmachtstätigkeit der Schweiz für die USA um die Rückgabe der Leichname und die Überführung derselben an ihre Familien bei der iranischen Regierung zu ersuchen. Damit hatte Lang gleich zu Beginn nach der offiziellen Übernahme des Schutzmachtmandates eine äusserst delikate diplomatische Angelegenheit zu lösen. Newsom bezeichnet dies als eine

¹⁷⁰ Ebd., S. 159.

¹⁷¹ Saunders, «Beginning of the End», S. 285f.

der schwierigsten Aufgaben überhaupt, welche der Schweiz im Verlaufe der Geiselkrise zugefallen sei.¹⁷²

Dabei erhielt der Schweizer Botschafter handfeste Unterstützung vom früheren griechisch-orthodoxen Erzbischof von Jerusalem Hillarion Capucci, einer der schillerndsten Figuren, die im Laufe der Geiselkrise in Teheran auftauchten. Capucci war während seiner Zeit in Jerusalem wegen Waffenschmuggels für die PLO von einem israelischen Gericht verurteilt und für einige Zeit ins Gefängnis gesteckt worden, von wo er dank einer päpstlichen Intervention freigelassen wurde und nun unter dem Schutz der römisch-katholischen Kirche in Rom lebte.¹⁷³ Aus der Zeit in Palästina stammten mehrere Kontakte, die ihm nun in der Iran-Geiselkrise zugute kamen. So war sein verteidigender Anwalt in dem Prozess vor dem israelischen Gericht niemand anderes als der Franzose Christian Bourget gewesen und seine guten Beziehungen zur PLO, welche wiederum direkten Zugang zum engen Umfeld Khomeinis hatte, waren seither offenbar bestehen geblieben.¹⁷⁴ Der umtriebige Erzbischof war gemäss amerikanischen Angaben im Februar 1980 zum ersten Mal mit den Geiseln in Kontakt gekommen.¹⁷⁵ Laut Laingen hatte Capucci darauf auf Einladung der iranischen Regierung gemeinsam mit drei amerikanischen Geistlichen, welche die Studenten «ausgewählt» hatten, und dem päpstlichen Gesandten in Teheran an Ostern eine Messe mit den Geiseln gehalten. Damals besuchte er am 8. April auch gemeinsam mit dem Schweizer Botschafter, den beiden Unterhändlern Bourget und Villalon sowie dem päpstlichen Gesandten den amerikanischen Chargé d'affaires Bruce Laingen und dessen beiden Kollegen auf dem iranischen Aussenministerium.¹⁷⁶

172 Newsom, «The Sensitive Link», S. 41: «One of the most difficult tasks effectively carried out by the Swiss was arranging for the return of the bodies of the eight U.S. military men killed in the abortive rescue mission.»

173 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004; vgl. Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 101.

174 Saunders, «Beginning of the End», S. 285f. Vgl. die Auskunft des stellvertretenden Aussenministers Warren Christopher vor dem US-Senat über die Beziehungen und Aktivitäten Capuccis in Teheran: *The Situation in Iran*. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Sixth Congress, Second Session, May 8, 1980. Washington: U.S. Government Printing Office, 1980. S. 34–36.

175 *The Iran Agreements*. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, First Session, February 17, 18 and March 4, 1981. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981. Insertions for the record: *The Hostage Crisis in Iran: 1979–1981*, submitted by Secretary Muskie, S. 17.

176 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 101f.

Nach der gescheiterten Rettungsaktion erfuhr Laingen vom päpstlichen Nuntio, dass sich dieser gemeinsam mit Capucci und Lang um die Rückgabe der Leichname bemühe.¹⁷⁷ Formell war es ganz klar die Schweizer Botschaft, welche diese Aufgabe abwickelte, doch sowohl Brunner als auch Lang bestätigten in Interviews, dass Capucci dabei eine hilfreiche Rolle gespielt hat. Brunner beschreibt die Vergangenheit und die daraus hervorgehende Verbindung Capuccis zur iranischen Regierung folgendermassen: «Il était un palestinien qui était expulsé par les Israéliens et alors le pape l'a mis quelque part dans un couvent à Rome. Mais il avait gardé une réputation d'être un homme ami du monde musulman et du monde islamiste et donc les Iraniens avaient confiance en lui comme émissaire.»¹⁷⁸ Auch wenn es nicht ganz klar gewesen sei, wer ihn eigentlich Ende April nach Teheran geschickt habe, ob er selber, der Vatikan oder gar Arafat, so hat die Anwesenheit Capuccis offensichtlich einiges zur Sicherheit Langs bei der Aufgabe der Rückforderung der amerikanischen Leichen beigetragen, wie dieser bestätigt: «C'est moi, c'est mon ambassade qui a fait la demande pour le retour des corps. Mais, [Capucci] m'a aidé par ses très bons rapports. (...) Il m'a évité d'être lynché dans la morgue de Teheran où il y avait toutes les cadavres.»¹⁷⁹ Als er von einer aufgebrachtten Masse bedroht worden sei, habe sich Capucci vor ihn gestellt und geschrien: «Makhbar! Mort les Américains! Lui mon ami, c'est le safrir [= ambassadeur] suisse, il est contre l'impérialisme américain!»¹⁸⁰ Das habe gewirkt, so Lang, und er habe das Leichenschauhaus unbehelligt verlassen können.

Die Verhandlungen mit den iranischen Behörden dauerten zwar noch ein paar Tage an, doch nach gut zwei Wochen konnten Lang, Capucci und der päpstliche Nuntio die Freigabe der Leichname der acht toten amerikanischen Soldaten bewirken,¹⁸¹ wie aus der Eintragung vom 8. Mai in Laingens Tagebuch hervorgeht: «Usually the [Swiss ambassador] comes on Mondays with our mail, but he was delayed this week until today, Thursday, because of his preoccupation until yesterday with the sad and difficult task of working with the papal nuncio and Archbishop Capucci in the dispatch of the eight

177 Ebd., S. 120.

178 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

179 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

180 Ebd.

181 Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz soll in die Verhandlungen über die Rückgabe der amerikanischen Leichen involviert gewesen sein. Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

bodies of U.S. servicemen killed in the rescue mission. He told us of the great difficulties involved – the normal difficulty of getting action out of the Iranian bureaucracy, vastly complicated in this instance by the political sensitivities over the U.S. military intrusion. He told us of the gruesome scenes at the morgue (...). But the matter is now resolved, as far as the eight are concerned...»¹⁸² Damit war die Aufregung allerdings noch nicht ganz überstanden. Als nämlich Botschafter Brunner die Särge der amerikanischen Soldaten auf dem Flughafen Zürich in Empfang nahm, um an die amerikanischen Behörden zu übergeben, welche ein Flugzeug aus den Vereinigten Staaten nach Zürich geschickt hatten, stellte man fest, dass nur sieben statt acht Särge aus Teheran eingetroffen waren. Der Pilot der amerikanischen Maschine habe sich daraufhin geweigert, die Leichname in Empfang zu nehmen, da einer fehle. Also habe man die Särge aufmachen müssen, um die Sache zu überprüfen. Dazu wurde die delikate Fracht auf die Gerichtsmedizin in Zürich gebracht, wo die Kisten aufgebrochen und deren Inhalt untersucht wurde. Dabei sei man, so Brunner, nie ganz sicher gewesen, ob die Iraner nicht noch eine Bombe in den Särgen versteckt hätten. Doch die Überprüfung brachte weder eine verborgene Sprengladung noch das Fehlen eines Leichnams an den Tag. Von den bei *Desert One* getöteten Soldaten waren nur mehr sechs als Personen zu identifizieren gewesen, weshalb man die von den anderen zwei Leichen übriggebliebenen Körperteile einfach in eine Kiste gelegt habe. Erst nachdem die «fehlende» Leiche also wiedergefunden worden war, konnten die Särge offiziell den amerikanischen Behörden übergeben werden und die Schweiz den Dank der US-Regierung für ihre Hilfe bei der Rückführung der Leichen in die Heimat entgegennehmen.¹⁸³

Die Suche beginnt von vorne

Nach dem gescheiterten Abenteuer von *Desert One* und der Rückführung der Leichen der dabei ums Leben gekommenen amerikanischen Soldaten in die Heimat begann die Suche nach einer Lösung der Geiselkrise in Washington wieder ganz von vorne. Die militärische Option hatte sich auf längere Zeit zerschlagen, da die Studenten und die Regierung im Iran nun schon beim geringsten Anzeichen vermutlich mit einer Vergeltung an den Geiseln reagieren würden. Ebenso hatten sich sämtliche Versuche, über die moderaten

182 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 124.

183 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

Elemente im Revolutionären Rat an Khomeini heranzukommen und eine Freilassung der Geiseln zu bewirken, bisher als ergebnislos erwiesen. Die einzige Erkenntnis, die immer noch Gültigkeit besass, war die Tatsache, dass eine Freilassung der Geiseln nur mit dem Einverständnis Khomeinis zu erwirken war. Gleichzeitig hatte dieser klargemacht, dass er die Entscheidung über das Schicksal der Geiseln in die Hände der Volksvertreter des neugewählten Majlis legen würde. Die zweite Runde der Parlamentswahlen fand zwar am 9. Mai statt und brachte wie erwartet eine weitere Stärkung der radikalen Kräfte der IRP von Ayatollah Beheshti, doch bis das neue Parlament zum ersten Mal zusammengetreten wäre, würde es noch einige Wochen dauern. In dieser Übergangszeit bemühte sich die US-Regierung, einen neuen Ansatz für eine Verhandlungslösung der Krise zu finden.¹⁸⁴

Der ehemalige Senator Edmund Muskie, der anfangs Mai 1980 den zurückgetretenen Cyrus Vance als amerikanischen Aussenminister abgelöst hatte, sprach sich sogleich mit Nachdruck für die Rückkehr auf die Verhandlungsschiene in der Iran-Geisellaffäre aus. Nach einer umfassenden Überprüfung der verbleibenden Optionen wurde am 8. Mai 1980 eine neue Strategie im Aussenministerium festgelegt, welche zur Beendigung der Geiselnkrise führen sollte. Diese Strategie enthielt drei wesentliche Elemente: 1.) würden per sofort strengste Wirtschaftssanktionen gegen den Iran verhängt. 2.) sollte die Geiselfrage aus dem Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit in den USA genommen und die Zeit der Neukonstituierung des iranischen Parlaments für einen Neuanfang der stillen Diplomatie genutzt werden. 3.) würde das Spektrum der diplomatischen Aktivitäten auf eine breitere Basis gestellt und namentlich die Anstrengungen verdoppelt, neue Verhandlungskanäle zu den religiösen Kräften in Teheran zu eröffnen. Zu diesem Zweck sollten Precht und Saunders auf eine Europatournee nach Paris, Bonn, Wien, London und Bern aufbrechen. Dabei würden sie eine Liste mit den Namen von 17 Schlüsselfiguren in Teheran – vorwiegend Kleriker – bei sich tragen, die im Zuge der internen Überprüfung der bisherigen Massnahmen im amerikanischen Aussenministerium als mögliche neue Ansprech- und Verhandlungspartner ausgemacht worden waren. Die befreundeten Regierungen in Europa sollten dabei gebeten werden, ihre Kanäle und Kontaktmöglichkeiten zu diesen Personen zu überprüfen und ihnen falls möglich eine Nachricht der USA zukommen lassen. Auf diesem Weg erhoffte man

184 Saunders, «Beginning of the End», S. 284.

sich in Washington, neue Verhandlungen mit Khomeini über die Geiselfrage initiieren zu können.¹⁸⁵

Diese Strategie hatte nun auch Auswirkungen auf die Benutzung des Schweizer Kanals nach Teheran, wie Moses schreibt: «In its effort to move away from the old in order to convince the new, the State Department reportedly also began to decrease the use of the Swiss ambassador in Tehran, Erik Lang, as a contact in Tehran. Lang's relationship with Bani-Sadr evidently started to restrict the former's access to other members of the Iranian leadership, particularly the clerics and the IRP.»¹⁸⁶ Lang blieb zwar weiterhin eine wichtige Informationsquelle und agierte nach wie vor als Briefträger für Washington in Teheran,¹⁸⁷ doch der Schweizer Kanal sollte nicht mehr länger im Zentrum der Bemühungen um eine Verhandlungslösung stehen, wie das zwischen Januar und April 1980 während der Aktivitäten von Bourget und Villalon der Fall gewesen war. Brunner bestätigt, dass die Schweiz in Teheran nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen und der gescheiterten Militäroperation der USA keine über die Wahrnehmung der Schutzmachtätigkeit hinausgehende Rolle mehr gespielt habe: «Après [Mai 1980] on avait plus de rôle. C'était juste la protection des intérêts étrangers, pas plus.»¹⁸⁸

In der dritten Maiwoche brachen Precht und Saunders in Begleitung einer Übersetzerin zu ihrer Reise in die europäischen Hauptstädte auf. Dabei trafen sie bei einem ihrer ersten Zwischenstopps auf dem Flughafen in Zürich auch mit Erzbischof Hillarion Capucci zusammen. Das Treffen in einer abgeschirmten Ecke einer Flughafenlounge war von der Schweizer Diplomatie arrangiert worden, nachdem sich Capucci gemeinsam mit Lang in Teheran um die Rückgabe der amerikanischen Leichen gekümmert hatte.¹⁸⁹ Der Gedanke, sich auf der Suche nach neuen Verhandlungskanälen nach Teheran, mit Capucci kurzzuschliessen, war nach dessen offensichtlich guten Kontakten zu Khomeinis engstem Umfeld naheliegend.¹⁹⁰ Inwiefern

185 Ebd., S. 284f. Gleichzeitig waren die amerikanischen Botschaften in 46 Staaten aufgefordert worden, die Regierungen vor Ort mit der Bitte nach Unterstützung zur Etablierung neuer Kanäle nach Teheran zu kontaktieren. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 219.

186 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 219.

187 Ebd., S. 429 (Anm. 35).

188 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

189 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 215.

190 So hatte auch der in Teheran gefangengehaltene amerikanische Chargé d'affaires Laingen in einem Brief an seine Frau nach der Rückführung der toten Soldaten diese Idee

die Initiative zu diesem Treffen gar von Capucci selbst ausgegangen war, ist nicht schlüssig zu beantworten, jedenfalls brachte er aber offenbar einen konkreten Vorschlag für eine Vermittlung zwischen den USA und dem Iran vor, der eine konzertierte Aktion mehrerer arabischer Staaten und Organisationen vorsah. Das amerikanische Außenministerium dachte laut Precht vor allem über Algerien, Syrien und die PLO als diplomatische Vermittler nach. Dabei kam Syrien von Seiten der Amerikaner aus politischen Gründen nicht in Frage, während Algerien die Aufgabe zu diesem Zeitpunkt als aussichtslos bezeichnete, und die PLO ihre Möglichkeiten, auf Khomeini einzuwirken, nach der Freilassung der *Lucky thirteen* im vergangenen November als erschöpft erachtete. Zudem war für die amerikanische Administration relativ offensichtlich, dass Capucci mit seinem Plan eigene Interessen verfolgte, welche vorwiegend auf Zugeständnisse der US-Regierung in ihrer zukünftigen Rolle im israelisch-arabischen Konflikt abzielten, weshalb die Sache letztlich nicht weiterverfolgt wurde.¹⁹¹

Während Precht und Saunders ihre Tour durch Paris, Bonn, Wien und London fortsetzten, traf sich Capucci mit Bourget und Villalon in Paris, von wo aus die drei versuchten, ihre Bemühungen um eine Lösung der Geiselkrise aufrechtzuerhalten. Dabei konzentrierten sie sich anscheinend vermehrt auf Kontakte zu den sozialdemokratischen Regierungen in Europa, welche sie für ein stärkeres Engagement in der Geiselfrage zu gewinnen hofften. Ihre Bemühungen schienen insofern eine gewisse Wirkung zu erzielen, als dass der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, der spanische Parteichef der Sozialdemokraten Felipe Gonzalez sowie der frühere schwedische Ministerpräsident Olof Palme Ende Mai gemeinsam nach Teheran reisten, um dort mit der iranischen Führung die Geiselkrise zu diskutieren. Kreisky blieb offenbar auch während der nachfolgenden Wochen in Kontakt mit Ghotbzadeh, wie Saunders und Precht feststellen konnten, als sie mit dem österreichischen Kanzler in Wien zusammentrafen in ihren Bemühungen, einen neuen Zugang zu den geistlichen Führern in Teheran zu finden. Precht begab sich während dieser Zeit auch nach Genf zu einem Treffen mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), um zu besprechen, wie

geäußert: «Capucci could well prove to be a person who can act as an intermediary at some stage.» Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 125. Da die mit der Geiselkrise befassten Stellen in der amerikanischen Regierung in engem Kontakt mit den Angehörigen der Geiseln standen, ist anzunehmen, dass diese Äusserung dem US-Außenministerium bekannt war.

191 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 215.

weitere Informationen über den Gesundheitszustand der nunmehr über ganz Teheran verstreuten Geiseln gesammelt werden könnten.¹⁹²

Der interessanteste Kontakt ergab sich allerdings in Bonn. Aussenminister Muskie, der sich auf eine separate Reise nach Europa begeben hatte, um die Unterstützung der Alliierten für die amerikanischen Wirtschaftsanktionen zu gewinnen, war in Bonn mit dem westdeutschen Botschafter in Teheran, Gerhardt Ritzel, zusammengetroffen. Ritzel, der zur Behandlung eines hartnäckigen Fiebers in Bonn weilte, erklärte Muskie, dass er über die vergangenen eineinhalb Jahre einen direkten Kontakt zu einer wichtigen Person in der iranischen Führung entwickelt habe. Doch Ritzel wollte den Namen der Person vorerst nicht freigeben, ehe er nicht die persönliche Garantie Muskies habe, dass die USA keine weitere Militäroperation gegen den Iran planten. Erst als Muskie diese Zusage machte, gab Ritzel die Identität seines Kontaktes Sadeq Tabatabai, einem Staatssekretär in der neuen iranischen Regierung, preis. Ritzel und Tabatabai hatten sich während der iranischen Revolution befreundet, als Tabatabai, der vom Shah als Presseattaché ins deutsche Exil «vertrieben» worden war und dort seine deutsche Frau kennengelernt hatte, und Ritzel in regelmässigen Konversationsstunden ihre jeweiligen Sprachkenntnisse verbesserten. Gemäss Precht, hatte das US-Aussenministerium schon vor der Geiselnahme auf der Botschaft Kenntnis von Ritzels Kontakt zu Tabatabai, der auch als einer der siebzehn Namen auf der amerikanischen Liste erschien, mit der die US-Regierung im Mai 1980 hausieren ging.¹⁹³

Die Kontakte Muskies, Prechts und Saunders in Europa hatten alle mehr oder weniger dieselbe Einschätzung der Lage widergegeben: Die Geiselkrise in Teheran würde keine Lösung finden, ehe nicht die internen Machtkämpfe zwischen den verschiedenen Kräften im Iran geklärt wären, was im Klartext bedeutete, dass erst nach der Vereidigung des neuen Parlaments sowie der Wahl eines neuen Premierministers mit einer weiteren Entwicklung in der Geiselfrage gerechnet werden konnte. Derweil nützte es auch nicht viel, wenn Bani-Sadr und auch Ghotbzadeh, der zumindest formell immer noch iranischer Aussenminister war, in Teheran weitere Vorschläge zu einer Beilegung der Krise machten,¹⁹⁴ und anfang Juni eine internationale Konferenz

192 Ebd., S. 216.

193 Ebd., S. 216–218.

194 Ghotbzadeh schlug eine Sieben-Nationen-Konferenz mit Beteiligung der USA und dem Iran sowie Saudi Arabien, Algerien, Kuwait, Syrien, Griechenland und Spanien vor, welche in der Schweiz zusammenkommen sollte, um die Gesamtheit der Probleme

mit nicht-alliierten Staaten und privaten Gruppierungen einberufen wurde, die die Beweise der «aggressiven US-Politik» im Iran prüfen sollte. Gleiches gilt es von einer erneuten Mission des Syers Adib Daoudi, vormaliges Mitglied der UNO-Untersuchungskommission, zu sagen, der am 17. Mai als Sondergesandter des UNO-Generalsekretärs nach Teheran gereist war, um die Idee der UNO-Kommission wiederzubeleben.¹⁹⁵

Brunners Vorstoss in Washington

Waldheim hatte die Idee, Daoudi als seinen Sondergesandten nach Teheran zu schicken, in einem Gespräch mit Ghotbzadeh vorbesprochen, als er diesen auf dem Begräbnis des am 4. Mai verstorbenen jugoslawischen Staatschefs Josef Tito in Belgrad getroffen hatte.¹⁹⁶ Ein anderes Aufeinandertreffen, welches Ghotbzadeh auf besagtem Begräbnis mit dem Schweizer Aussenminister Pierre Aubert zusammenbrachte, sollte jedoch längerfristig grössere Konsequenzen für die Beendigung der Geiselkrise haben. Gemeinsam seien Aubert und Ghotbzadeh, so erzählt Brunner die Geschichte, von der Beerdigung in Belgrad im Flugzeug des iranischen Aussenministers nach Zürich zurückgekehrt – etwa zur selben Zeit wie die Leichen der amerikanischen Soldaten aus dem Iran nach Zürich geflogen und dort von Brunner den amerikanischen Behörden übergeben wurden.¹⁹⁷ Bei dieser Gelegenheit sei er mit Aubert und Ghotbzadeh in Zürich zusammengetroffen und habe eine lange Unterredung mit dem iranischen Aussenminister geführt. Dabei habe ihm der iranische Minister erklärt, dass die Situation für ihn in Teheran zusehends schwieriger geworden sei und er an Einfluss in der Regierung verloren habe.¹⁹⁸

Anschliessend an dieses Treffen war Brunner nach Washington geflogen, um der amerikanischen Regierung Bericht zu erstatten über die Unterhaltung, die er mit Ghotbzadeh in Zürich geführt hatte (und vermutlich auch, um den Dank für die Überführung der Leichen aus dem Iran in Empfang zu nehmen). Dabei sei er von den Amerikanern, die offensichtlich auf Neu-

zwischen den USA und dem Iran zu besprechen. Saunders, «Beginning of the End», S. 287.

195 Ebd.; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 218f.

196 Saunders, «Beginning of the End», S. 287.

197 Die Überführung der Särge aus Teheran nach Washington erfolgte am 8. Mai 1980, und am 9. Mai fand das Begräbnis der Leichen der getöteten amerikanischen Soldaten auf dem Arlington Friedhof in Washington statt. Jordan, *Crisis*, S. 290.

198 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

igkeiten aus Teheran erpicht waren, wie ein hoher Staatsgast empfangen worden.¹⁹⁹ Im Gespräch mit dem schweizerischen Chargé d'affaires Muheim in Washington – Botschafter Probst weilte gerade in den Ferien – habe er dann folgende Idee entwickelt: Da die Schweiz trotz ihres weiterlaufenden Schutzmandats für die USA an die Grenzen ihrer Möglichkeiten in Teheran gestossen sei – die Kontakte Langs zu Bani-Sadr waren wie gesagt weitgehend erschöpft –, würde es jetzt an den Algeriern liegen, welche schliesslich den Iran in den USA vertraten, ihre Kontakte für eine friedliche Lösung der Krise nutzbar zu machen: «Alors j'ai demandé d'être reçu par l'ambassadeur de l'Algérie à Washington. (...) J'étais lui voir et j'ai lui dit, écouter maintenant c'est à vous de jouer. Vous êtes un pays musulman, vous êtes un pays progressiste, les Iraniens qui sont maintenant au pouvoir sont plus proches de vous que de nous. Pourquoi est-ce que n'essayerez pas vous maintenant de trouver une solution?»²⁰⁰ Der algerische Botschafter Malek habe sich grundsätzlich mit seinem Vorstoss einverstanden erklärt, wollte aber erst das Einverständnis seiner Regierung einholen, dass er in diese Richtung aktiv werden könne. Falls er die Zusage aus Algier erhalten würde, werde er am kommenden Tag ein Mittagessen mit Brunner und den Amerikanern organisieren. Das Einverständnis erfolgte offenbar umgehend, denn am nächsten Tag kam es laut Brunner zu dem vereinbarten Treffen auf der algerischen Botschaft mit Brunner und Muheim sowie einer amerikanischen Delegation mit «Jordan et les autres...».²⁰¹

Brunner bezeichnet dieses Treffen als den Moment, wo die Rolle des Vermittlers in der Geiselkrise an die Algerier übergeben worden sei.²⁰² Es bleibt allerdings anzumerken, dass weder Jordan noch Newsom das Treffen auf der algerischen Botschaft in Washington in ihren Aufzeichnungen erwähnen, und auch in Saunders und Moses' Darstellungen findet sich kein Hinweis darauf, dass dies der Ursprung des Algerien-Kanals gewesen sei, der einige Monate später tatsächlich entscheidend zur Lösung der Geiselkrise beitragen sollte. Auch wenn die Erinnerung Brunners zutreffen dürfte, scheint es doch eher so, dass sich seine Initiative in eine Serie gleichlautender Vorstösse von verschiedenen Seiten einreihen dürfte, welche alle die Benut-

199 «J'étais reçu comme l'émmissaire du dieu... first class treatment!» Interview mit Edward Brunner, Genf, 19. April 2004.

200 Ebd.

201 Ebd. Nebst Hamilton Jordan dürfte auch David Newsom bei diesem Treffen anwesend gewesen sein. Saunders und Precht waren vermutlich zu diesem Zeitpunkt noch in Europa unterwegs.

202 Ebd.: «Et là on a passé un peu le «bébé» aux Algériens.»

zung Algeriens als Vermittler zwischen den USA und den revolutionären Kräften in Teheran nahelegten. Zu erinnern wäre beispielsweise daran, dass Saunders Algerien als eines jener Länder nennt, welches schon ganz zu Beginn der Krise von der amerikanischen Regierung in Erwägung gezogen wurde, um Einfluss auf die iranische Regierung auszuüben.²⁰³ Eine Idee, die Capucci der amerikanischen Regierung nach dem Scheitern der militärischen Rettungsaktion im Frühling 1980 erneut empfahl und die überhaupt seit der offiziellen Bezeichnung als Schutzmacht für die iranischen Interessen in den USA in der Luft lag. Die Akzeptanz Algeriens bei der iranischen Obrigkeit im Revolutionären Rat hatte sich nicht zuletzt anlässlich der Ernennung von Mohammed Bedjaoui als eines der fünf Mitglieder der UNO-Kommission gezeigt. Diese Gesamtsituation dürfte zusammen mit dem Vorstoss Brunners in Washington dazu beigetragen haben, dass Algerien als potentieller Vermittler vermehrt ins Blickfeld der US-Regierung rückte. Jedenfalls schreibt Moses, dass Saunders und Precht nach ihrer Rückkehr aus Europa Ende Mai 1980 gemeinsam mit Newsom erneut darüber nachzudenken begonnen hätten, unter dem Rückgriff auf Algerien eine Lösung der Geiselkrise zu finden.²⁰⁴ Brunners Initiative scheint dabei einer von mehreren Anstößen gewesen zu sein, der zu diesen Erwägungen beigetragen hat.

Vorerst musste allerdings die Inauguration des Majlis abgewartet werden, welcher am 28. Mai zum ersten Mal zusammentrat, aber sogleich in eine längere Auseinandersetzung über die Beglaubigung der einzelnen Mitglieder fiel. Nachrichten aus Teheran legten die Vermutung nahe, dass dieser Prozess weitere vier Wochen in Anspruch nehmen könnte und sich das Parlament frühestens im September erstmals ernsthaft mit der Geiselfrage auseinandersetzen würde. Diese Voraussage sollte ziemlich genau zutreffen: Am 20. Juli wurde Ayatollah Ali Akbar Hashemi Rafsanjani zum Parlamentssprecher gewählt, was allgemein als Zeichen dafür gewertet wurde, dass Khomeini sich endgültig auf die Seite von Ayatollah Beheshtis IRP geschlagen und sich gegen Bani-Sadr entschieden hatte. Auf jeden Fall hatte sich die Islamisch-Republikanische Partei bis Mitte August als neues Zentrum der Macht herauskristallisiert und die politische Stärke der säkularen Kräfte weiter nachgelassen. Das Ringen um diese interne Auseinandersetzung über die Ziele der Revolution fand mit der Ernennung von Mohammed Ali Rajai zum neuen Premierminister am 11. August durch das Parlament einen vorläufigen

203 Saunders, «The Crisis Begins», S. 68.

204 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 219.

Abschluss. Auch wenn die US-Regierung die Stärkung der islamistischen Kräfte grundsätzlich ungern beobachtete, stiegen doch die Hoffnungen, dass die Stabilisierung der Regierung in Teheran einen positiven Einfluss auf die Lösung der Geiselfrage haben würde.

Zwei weitere Ereignisse hatten die Aussichten auf günstigere Voraussetzungen für eine Beendigung der Geiselkrise den Sommer über gesteigert: Am 11. Juli wurde der an Multipler Sklerosis erkrankte Richard Queen aus der Geiselhaft auf der amerikanischen Botschaft entlassen.²⁰⁵ Die Amerikaner versuchten sofort, daraus Kapital zu schlagen, und liessen den iranischen Behörden über Lang eine Nachricht zukommen, dass eine weiter andauernde Botschaftsbesetzung nur dazu führen werde, dass noch weitere Geiseln erkrankten. Doch die Mullahs in Teheran gingen auf diesen Versuch der Amerikaner, in einen neuen Dialog über die Geiselnahme zu treten, nicht ein. Am 27. Juli 1980 verstarb der schwerranke Shah Mohammed Reza Pahlavi in seinem letzten Exil in Ägypten, womit die Frage einer Auslieferung, welche bisher von den Geiselnehmern immer zur Bedingungen für eine Freilassung gemacht wurde, hinfällig wurde.²⁰⁶

Noch blieben allerdings klare Anzeichen von den neuen Machträgern in Teheran aus, dass man zu einer Beendigung der Geiselkrise bereit wäre, so dass die US-Regierung weiterhin den Schweizer Kanal nutzte, um den Druck auf die iranischen Behörden aufrechtzuerhalten. So zum Beispiel als anfang August erneut Gerüchte in Washington zirkulierten, dass die Geiseln vor Gericht gestellt werden könnten und die Amerikaner den Iran über den Schweizer Kanal davor warnten, diesen Schritt zu tun. Diese Intervention hatte allerdings zur Folge, dass der Majlis die Diskussion über das Schicksal der Geiseln vorerst einmal ganz einstellte, weshalb die US-Regierung ihre Botschaften in den befreundeten Staaten bat, die Regierungen in ihren Gastländern um ihre Unterstützung zu bitten, um den Druck auf den Iran aufrechtzuerhalten, die Geiseln endlich freizulassen. Aufgrund dieser Initiative schloss sich auch die Schweizer Regierung einem gemeinsamen Vorstoss mit sieben anderen Staaten an, in dem die Botschafter Australiens, Finnlands, Griechenlands, Neuseelands, Norwegens, Österreichs, Spaniens und der Schweiz in Teheran beim neuen Parlamentssprecher Rafsanjani vorstellig

205 Richard Queen wurde von den Geiselnehmern an den Schweizer Botschafter Lang übergeben, verliess den Iran dann aber auf einem Linienflug – vermutlich der Luft-hansa – nach Westdeutschland zur medizinischen Erstuntersuchung auf der amerikanischen Luftwaffenbasis in Wiesbaden. Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

206 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 220.

wurden und ihn dazu drängten, das Parlament mit der Lösung der Geiselfrage zu befassen.²⁰⁷ Ansonsten blieb die Rolle der Schweiz in Teheran in dieser Zeit allerdings auf ein niedriges Profil und im Wesentlichen auf die Übernahme ihrer Aufgaben im Rahmen der Schutzmachtstätigkeit beschränkt.

September 1980 bis Januar 1981: Algerien vermittelt

Trotz bisher geringer Rückmeldungen aus Teheran rissen die amerikanischen Bemühungen im August 1980 nicht mehr ab, mit der neuen iranischen Regierung in einen Dialog über das Schicksal der Geiseln zu treten.²⁰⁸ In einer persönlichen Nachricht an Premierminister Rajai, welche am 31. August über den Schweizer Kanal nach Teheran gelangte, offerierte der amerikanische Aussenminister Edmund Muskie die Verbesserung der amerikanisch-iranischen Beziehungen, falls die Geiseln freigelassen würden. Ein Angebot, das von Rajai am 8. September in aller Öffentlichkeit zurückgewiesen wurde mit der Bemerkung, der Iran würde keine Kompromisse oder gar Geschäfte mit den USA eingehen. Auch der Vorschlag Muskies, die Kontakte über die diplomatischen Kanäle entweder der schweizerischen oder algerischen Botschaft zu intensivieren, fand kein Gehör in Teheran, und Ayatollah Musavi Khoini, Vize-Sprecher des Parlaments, erklärte in einer Rede am 9. September, dass eine Freilassung der Geiseln ein Zeichen der Schwäche darstellen und einzig die USA dazu verleiten würde, weitere Bedingungen an den Iran zu stellen.²⁰⁹ Während in diesen öffentlich getätigten Aussagen eine unvermindert harte Haltung in der Geiselfrage der iranischen Regierung gegen aussen vermittelt wurde, trafen praktisch gleichzeitig erste Signale in Washington ein, dass sich Teheran doch langsam zu einem Kompromiss bereit erklären könnte.

Signale aus Teheran

Am selben Tag wie Ayatollah Khoini seine Brandrede hielt, gelangte eine Nachricht aus dem unmittelbaren Umfeld Khomeinis ans amerikanische Aussenministerium, die den Schluss nahelegte, dass der Imam erstmals ernsthaft an einer Lösung der Geiselkrise interessiert sein könnte. Die Meldung

207 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 221.

208 Saunders, «Beginning of the End», S. 289.

209 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 252f.

kam über den Kanal des westdeutschen Botschafters Ritzel in Teheran, der, wie er Aussenminister Muskie in einem ersten Treffen im Mai 1980 eröffnet hatte, regelmässigen Kontakt zu Sadeq Tabatabaei, einem iranischen Minister im Wirtschaftsministerium, pflegte. Die besondere Bedeutung dieser Quelle zeichnete sich wiederum durch die Tatsache aus, dass die Schwester Tabatabaeis mit dem Sohn von Ayatollah Khomeini, Ahmad Khomeini, verheiratet war. Die Nachricht von Ritzel lautete nun, dass sich Tabatabaei am Morgen des 9. Septembers mit ebendiesem Ahmad Khomeini und dem Präsidenten des Majlis Rafsanjani getroffen hatte und dass er dabei autorisiert worden sei, eine Nachricht an seinen Kontakt weiterzugeben, wonach der Imam schwer erkrankt sei und die Verantwortungsträger in Teheran eine Beendigung der Geiselkrise wünschten – unter der Einhaltung folgender drei Bedingungen: 1.) müssten alle iranischen Vermögenswerte freigegeben werden, die die Vereinigten Staaten kurz nach Ausbruch der Geiselkrise eingefroren hätten; 2.) müsste das Privatvermögen des Shahs und seiner Familie, das in den USA lagerte, an den Iran zurückgegeben werden; und 3.) sollte die US-Regierung eine Erklärung abgeben, wonach zukünftig auf die politische und militärische Einmischung in die iranische Politik verzichtet würde.²¹⁰

Ritzel hatte darauf sofort den westdeutschen Aussenminister Hans Dietrich Genscher informiert, der die Nachricht umgehend an die deutsche Botschaft in Washington weiterleitete, von wo sie um acht Uhr früh lokale Zeit ans amerikanische Aussenministerium gelangte. Fast noch wichtiger als die Spezifizierung der Voraussetzungen für eine Geiselfreilassung war allerdings die der von Ritzel beigefügte Nachricht, dass Tabatabaei von Khomeini autorisiert worden sei, sich mit einer amerikanischen Delegation in Westdeutschland zu treffen, um die genannten Forderungen zu diskutieren und eine Lösung für die Geiselkrise auszuarbeiten. In Washington war man sich schnell einig, dass diese Meldung zum ersten Mal seit langem substantielle Fortschritte in der Geiselfrage versprach, und Präsident Carter entschied noch am selben Tag, dass der stellvertretende Aussenminister Warren Christopher mit einer Delegation nach Bonn reisen solle, um Tabatabaei zu treffen. Der seit Mai 1980 gesuchte direkte Verhandlungskanal zu Khomeini und den Klerikern in der iranischen Regierung schien endlich eröffnet – und dies erst noch auf Betreiben von Teheran.²¹¹

210 Ebd., S. 253; vgl. Saunders, «Beginning of the End», S. 289.

211 Moses, Freeing the Hostages, S. 253f.

212 Ebd., S. 257f.

Um sicher zu gehen, dass die Nachricht von Ritzel authentisch war, verlangte die US-Regierung in ihrer am gleichen Tag gesandten Antwort allerdings weitere Beweise für die Echtheit der Botschaft und die Autorisierung Tabatabais als Unterhändler. Gleichzeitig wurde die Bereitschaft der USA bestätigt, an einem Treffen am kommenden Wochenende in Bonn teilzunehmen. Der Beleg für die Echtheit seiner ersten Nachricht, so Tabatabai in einer weiteren Botschaft, die über Ritzel und das westdeutsche Aussenministerium am 11. September nach Washington gelangte, würde in Form einer Rede erfolgen, die der Ayatollah am folgenden Tag halten würde und in der er die Bedingungen für eine Freilassung der Geiseln wiederholen würde. So geschah es, als Khomeini am 12. September in einer Radioansprache die drei Bedingungen, die Tabatabai gegenüber Ritzel genannt hatte, wiederholte – und ihnen eine vierte beifügte: Die Erklärung, dass die USA respektive einzelne ihrer Bürger nach der Freilassung der Geiseln auf sämtliche Klagen gegen den Iran verzichten würden.²¹²

Für die US-Regierung war dies vorläufig Beweis genug, um sich grundsätzlich auf das Gespräch mit Tabatabai einzulassen. Zwar würde man sich sicher nicht mit allen Bedingungen einverstanden erklären, doch die nicht nachlassenden amerikanischen Bemühungen, einen neuen Verhandlungskanal aufzubauen, während gleichzeitig weiter diplomatischer und wirtschaftlicher Druck auf den Iran ausgeübt wurde, schien aus der Perspektive Washingtons Resultate zu zeitigen, weshalb die Delegation um Christopher am 13. September durchaus optimistisch nach Bonn reiste.²¹³

Geheimtreffen in Bonn

Mit einer Maschine der *US Air Force* traf die fünfköpfige amerikanische Delegation auf einer deutschen Luftwaffenbasis nahe Bonn am Morgen des 14. Septembers 1980 ein, von wo aus sie unter strenger Geheimhaltung in ihre temporäre Unterkunft auf dem herrschaftlichen Schloss Gymnich gebracht wurde, welches der deutschen Regierung als Gästehaus diente. Ein erstes Zusammentreffen von Christopher mit Tabatabai, der erst vierundzwanzig Stunden nach den Amerikanern eintreffen sollte, fand am 15. September im Beisein des westdeutschen Aussenministers Genscher in

213 Für die amerikanische Verhandlungsposition, mit der die Delegation von Christopher nach Bonn reiste, siehe: Roberts B. Owen. «The Final Negotiation and Release in Algiers.» In: Warren Christopher (ed.), *American Hostages in Iran*, S. 301–305.

einer anderen staatlichen Villa ausserhalb Bonns statt.²¹⁴ Zum ersten Mal diskutierten die beiden dabei die vier Bedingungen, die Khomeini in seiner Radioansprache genannt hatte, und welche laut Tabatabaei inzwischen von der iranischen Regierung als die offiziellen Leitlinien für die Verhandlungen mit den USA abgesegnet worden waren. Probleme bereiteten den USA dabei vor allem jene Bedingungen, die nicht allein von der US-Regierung zu entscheiden waren, sondern weitere Privatpersonen und Unternehmen, namentlich die amerikanischen Banken betrafen, welche die iranischen Vermögen in den USA verwalteten.²¹⁵ Eine weitere Frage, welche bisher ausgespart geblieben war, sollte auf dem dreistündigen Treffen von Christopher mit Tabatabaei ebenfalls diskutiert werden: Die Lieferung von Ersatzteilen und Munition für amerikanisches Kriegsgerät, das der Iran noch unter der Herrschaft des Shah-Regimes erworben hatte, welche vertraglich vereinbart, nach dem Ausbruch der Geiselkrise aber von den USA zurückgehalten worden war. Tabatabaei verlangte im Namen der iranischen Regierung die Freigabe dieses von den Amerikanern auf rund 50 Millionen Dollar geschätzten Materials, sobald eine Lösung der Geiselfrage gefunden würde. Das Gespräch zwischen Tabatabaei und Christopher verlief insofern positiv, als es beide Seiten nicht darauf angelegt hatten, eine direkte Lösung zu finden oder ein Abkommen zu skizzieren, sondern vielmehr darum bemüht waren, jene Bereiche einzugrenzen, wo eine Einigung erzielt werden könnte und die Positionen der beiden Regierungen zu erläutern, wo die Parteien noch weit auseinander lagen. Schliesslich schlug Christopher vor, dieses erste Gespräch zu beenden und sich in zwei Tagen erneut zu treffen, damit beide Seiten mit ihren Regierungen Rücksprache nehmen und die Verhandlungen in detaillierterem Rahmen fortgesetzt werden könnten.

Auch das zweite Treffen der beiden Emissäre am Morgen des 17. September begann insofern unter positiven Vorzeichen, als dass Tabatabaei zu erkennen gab, dass die amerikanische Haltung durchaus mit Verständnis

214 Zu den beiden Treffen von Christopher mit Tabatabaei in Bonn siehe: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 258–262; Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 305f.

215 Über den sogenannten *Bankers' Channel* liefen seit dem Mai 1980 private Verhandlungen zwischen den amerikanischen und iranischen Finanzinstituten, welche seit der Bekanntgabe der Bedingungen Khomeinis immer mehr Teil einer Gesamtlösung der Geiselfrage wurden. Zum *Bankers' Channel* siehe: Hoffmann, «The Bankers' Channel», S. 235–280.

aufgenommen worden sei in Teheran.²¹⁶ Allerdings strich er die Bedeutung der Herausgabe des Shah-Vermögens als zentrales Element einer Lösung der Geiselkrise heraus, weshalb der Iran nicht ewig auf das Urteil der vor amerikanischen Gerichten hängigen Verfahren zu dieser Frage warten könne. Diese Bemerkung löste offenbar einige Irritationen auf der amerikanischen Seite aus. Es brauchte schon die Intervention des westdeutschen Außenministers Genscher, um diese neu entstandenen Spannungen zu mildern, indem er Tabatabaei erklärte, das amerikanische Angebot in den Fragen der iranischen Vermögen und den Shah-Besitzümern gehe wesentlich weiter, als es im vergleichbaren Fall unter deutscher Rechtsprechung möglich wäre.²¹⁷ Darauf habe sich die Stimmung wesentlich gebessert und Tabatabaei habe sich zum Schluss des zweiten Gesprächs dazu einverstanden erklärt, in Kürze erneut mit den Amerikanern zusammentreffen; vorerst wollte er aber seine Reise durch Westdeutschland abschliessen, wo er verschiedene Referate halten würde, und anschliessend am 22. September nach Teheran zurückkehren, um sich mit der iranischen Führung weiter zu besprechen. Die amerikanische Regierung könne kurz darauf eine Antwort aus Teheran auf ihre letzten Vorschläge erwarten.

Die amerikanische Delegation kehrte am 18. September in der Erwartung nach Washington zurück, in nicht allzu ferner Zukunft erneut mit Tabatabaei zusammenzutreffen, doch soweit sollte es nicht mehr kommen. Just am 22. September brach der Krieg zwischen dem Iran und seinem Nachbarn Irak aus, und Tabatabaei blieb, nachdem alle Flüge nach Teheran gestrichen worden waren, in Westdeutschland hängen und konnte seine Mission vorerst nicht mehr weiterverfolgen. Auch wenn der Tabatabaei-Kanal in der Folge «austrocknete», wie Owen schreibt, waren sich doch die Hauptprotagonisten in Washington einig, dass die Zusammentreffen von ihm mit Christopher in Bonn im September 1980 den eigentlichen Wendepunkt in der Geiselkrise

216 «Tabatabaei told Christopher that he had been in touch with Tehran and that the U.S. position <was not unwelcome>.» Moses, *Freeing the Hostages*, S. 262.

217 Genscher scheint sich überhaupt – anders als die Schweizer bei den Geheimgesprächen von Bourget und Villalon mit Jordan und Saunders in Bern – sehr direkt an den Gesprächen zwischen Tabatabaei und Christopher beteiligt zu haben. So hatte er in der Zwischenzeit der beiden Gesprächsrunden der iranischen Regierung auch zugesagt, dass Deutschland im Falle einer Einigung in den finanziellen Streitfragen die Rolle des Clearing Hauses zwischen den beiden Staaten übernehmen würde. Ebd., S. 262.

bedeuteten.²¹⁸ Die von Teheran ausgesandten Signale deuteten darauf hin, dass der politische und wirtschaftliche Preis der andauernden Botschaftsbesetzung inzwischen zu hoch geworden war und die amerikanischen Geiseln in der internen Auseinandersetzung um die Macht nach der Wahl des Parlaments und einer neuen Regierung keinen weiteren Zweck mehr erfüllten und dass zu guter Letzt auch Khomeini eine Lösung der Krise mit den USA anstrebte.

Algerien offeriert seine Vermittlungsdienste

Ursprünglich sah es nach dem Ausbruch des Iran-Irak Krieges am 22. September nicht gut aus für eine Fortsetzung der Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran. Der Majlis erklärte am 23. September, dass die Entscheidung der Geiselfrage bis auf weiteres vertagt würde, bis der Krieg vorüber wäre, und eine für den 28. September vorgesehene Debatte zum Schicksal der Geiseln wurde vorerst verschoben. Doch auch wenn für die nächsten sechs Wochen ein effektiver Unterbruch in den direkten Verhandlungen erfolgen sollte, konnte der Prozess im Hintergrund doch am Laufen gehalten werden. In Teheran setzte sich insbesondere Präsident Bani-Sadr dafür ein, dass die Geiselfrage trotz des Konflikts mit dem Irak wieder auf die Tagesordnung des Parlaments gesetzt würde, und da auch Khomeini keine Order gegeben hatte, die Verhandlungen mit den USA abzubrechen, liefen auch die Bemühungen in Washington weiter.²¹⁹

Am 1. Oktober liess Muskie dem iranischen Premierminister Rajai erneut eine Nachricht zukommen, in der er ihn dazu drängte, die Behandlung der Geiselkrise unabhängig vom Krieg mit dem Irak voranzutreiben. Am 2. Oktober wählte dann das iranische Parlament die Mitglieder des Komitees, das endgültig über das Schicksal der Geiseln bestimmen sollte. Die meisten von ihnen waren zwar dem amerikanischen Aussenministerium als Vertreter einer harten Linie in dieser Frage der USA gegenüber bekannt, und auch ihr von Khomeini direkt ernannter Vorsitzender Behzad Nabavi

218 Saunders, «Beginning of the End», S. 290f.; Owen, «The Final Negotiations and Release in Algiers», S. 306; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 263. vgl. Bernard Gwertzman. «How Hostage Pact Was Forged: Turning Point Was in September.» *New York Times*, January 28, 1981. Appendix to: *The Iran Agreements*. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, First Session. February 17, 18 and March 4, 1981. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981. S. 301–305.

219 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 270f.

galt als Mitglied des radikalen Flügels. Doch am 3. Oktober intervenierte Khomeini persönlich mit einer Rede, in der er nur noch drei Bedingungen nannte, welche für eine Beendigung der Geiselkrise erfüllt sein müssten: Ein Ende der aktuellen Einmischung der USA im Iran; das Versprechen, auch in Zukunft auf amerikanische Einflussnahme zu verzichten; und die Rückgabe der Vermögenswerte des Shahs. Khomeini erwähnte interessanterweise die Frage der privatrechtlichen Klagen von US-Bürgern und Firmen gegen den Iran mit keinem Wort in seiner Rede. Allerdings liess sich darauf der Parlamentssprecher Rafsanjani am folgenden Tag verlauten, dass sich der Majlis vorbehalten werde, weitere Bedingungen zusätzlich zu jenen des Imam zu definieren.²²⁰

Eine weitere Chance, auf eine baldige Beendigung der Geiselkrise hinzuwirken, ergab sich, als der iranische Premierminister Rajai anfangs Oktober einen Besuch in New York ankündigte, wo er eine Rede vor dem UNO-Sicherheitsrat zur irakischen Aggression gegen den Iran halten wollte und die internationale Staatengemeinschaft um Hilfe ersuchen würde. Die US-Regierung machte diverse öffentliche und private Angebote für ein Treffen mit Rajai anlässlich seines Besuchs in den Vereinigten Staaten, die Offerten blieben jedoch alle unerwidert. Warren Christopher reiste deshalb persönlich mit einem Mitarbeiter am 15. Oktober nach New York, wo er den algerischen Botschafter bei den Vereinten Nationen Mohammed Bedjaoui bat, eine Note mit einer Einladung zu einem Treffen mit einem amerikanischen Vertreter an Rajai zu übergeben. Doch auch dieser Avance zeigte der iranische Premier zwei Tage später nach seiner Ankunft in den Staaten die kalte Schulter.²²¹

Allerdings konnte Rajai während seines Aufenthalts in New York nicht entgehen, wie stark sich die iranische Regierung mit ihrer Haltung in der Geiselfrage bisher ins internationale Abseits manövriert hatte. Obwohl er eigentlich gekommen war, um Unterstützung für den Iran im Krieg mit dem Irak zu gewinnen, wurde ihm vor allem in den Gesprächen mit den Vertretern der Entwicklungsländer immer wieder klar gemacht, dass inzwischen kein Verständnis mehr in diesen Nationen für die Geiselnnehmer vorhanden war. Dabei war es den Amerikanern inzwischen offensichtlich gelungen, sich namentlich die Unterstützung Algeriens zu sichern. Bedjaoui und der algerische Botschafter in den USA, Rehda Malek, machten Rajai in zwei

220 Ebd., S. 270–272.

221 Ebd., S. 274.

langen Gesprächen am 18. und 19. Oktober deutlich, dass eine Beendigung der Geiselkrise in den Augen vieler blockfreier Staaten nicht mehr länger hinausgezögert werden dürfe. Offensichtlich waren es nicht zuletzt die algerischen Vertreter selbst, die die Situation in Teheran inzwischen anders einschätzten und ihre Möglichkeiten, auf eine Lösung der Geiselkrise hinzuwirken, inzwischen positiv einstuften. Jedenfalls anboten sie Rajai die Vermittlungsdienste Algeriens, um die Krise zwischen dem Iran und den USA zu lösen,²²² ein Angebot, das bereits wenige Tage zuvor vom algerischen Aussenminister Mohammed Ben Yahia persönlich gegenüber dem amerikanischen Unterstaatssekretär David Newsom gemacht worden war.²²³

Während seines Aufenthaltes in New York erreichte Rajai eine Nachricht von Ayatollah Khomeini, die ihn anwies, auf seinem Rückweg nach Teheran in Algerien zu stoppen, um der dortigen Regierung in einer humanitären Geste das Mitgefühl des Irans für die Opfer eines kürzlich erfolgten Erdbebens auszudrücken. Obwohl der Besuch in Algerien rein humanitären Charakter hatte, blieben die Gespräche, die der iranische Premier mit algerischen Vertretern dort führte, laut amerikanischen Quellen nicht nur auf die Folgen der Erdbebenkatastrophe beschränkt, sondern drehten sich auch um die Lösung der Geiselfrage.²²⁴ Zumindest eine Untersuchung spricht davon, dass Rajai bei diesem Zwischenhalt die algerische Regierung offiziell gebeten habe, den Vermittler zwischen dem Iran und den USA zu spielen.²²⁵ Mit der formellen Zusage, dass Algerien für diese Aufgabe zur Verfügung stehen würde, kehrte der iranische Premierminister schliesslich am 22. Oktober nach Teheran zurück.

Algerische Pendel-Diplomatie

Nach der Rückkehr Rajais von New York via Algerien nach Teheran wurde die Debatte über die Geiseln im Majlis am 26. Oktober wieder aufgenommen. Nach einer langen Sitzung hinter verschlossenen Türen, kündigte Parlamentssprecher Rafsanjani am 29. Oktober an, dass die vom Parlament festgelegten Bedingungen für eine Freilassung der Amerikaner am nächsten Tag bekanntgegeben würden. Bis dann allerdings eine Mehrheit für diesen

222 Noch im Mai hatten die Algerier eine solche Rolle für sich ausgeschlossen, da sie keine Aussichten auf einen Erfolg für eine solche Mission sahen.

223 Moses, *Freeing the Hostages*, S. 275f.

224 Ebd., S. 276.

225 Slim, «The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis», S. 209.

Beschluss im Parlament erreicht war, dauerte es noch einmal zwei Tage, so dass die Bedingungen schliesslich am 2. November 1980 nur gerade zwei Tage vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen der Öffentlichkeit bekanntgemacht wurden. Der Beschluss des iranischen Parlaments nannte vier Bedingungen, die es zur Freilassung der Geiseln zu erfüllen gelte: 1.) Ein Versprechen der USA, künftig in keiner Weise mehr weder politisch noch militärisch im Iran zu intervenieren; 2.) Die sofortige Freigabe aller eingefrorenen iranischen Vermögenswerte in den USA und den Verzicht respektive Abbruch sämtlicher Klagen vor den amerikanischen Gerichten, welche iranische Säumnisse gegenüber US-Firmen betrafen; 3.) Das Ende der Wirtschaftssanktionen gegen den Iran und den Verzicht auf jegliche finanziellen Ansprüche von Seiten der US-Regierung, einzelner Firmen und Bürger nach Beendigung der Geiselkrise gegenüber dem Iran; und 4.) die Anerkennung der Ansprüche des Irans auf das Shah-Vermögen und die Ergreifung von administrativen Massnahmen um diese Vermögen an den Iran zu transferieren.²²⁶

Präsident Carter reagierte umgehend auf die Bekanntgabe der iranischen Bedingungen, indem er auf einer Pressekonferenz am gleichen Tag sagte, der Beschluss des Majlis sei eine bemerkenswerte Entwicklung und schein eine hoffnungsvolle Basis für eine Beendigung der Krise darzustellen. Eine Note mit gleichlautendem Inhalt sandte er via westdeutschem Kanal und Botschafter Ritzel sowie gleichzeitig über den Schweizer Botschafter Lang als offizielle Antwort an Premierminister Rajai in Teheran.²²⁷ Probleme bereite der US-Regierung vor allem die zweite Bedingung und namentlich der Verzicht respektive Abbruch aller privatwirtschaftlichen Klagen. Auf der anderen Seite gab es zum ersten Mal ein klares Bekenntnis von der iranischen Seite zu Verhandlungen: Als nämlich der algerische Botschafter in Washington Malek am 3. November die Note mit den vier Bedingungen des Majlis überbracht hatte, teilte er den amerikanischen Behörden mit, dass Algerien vom Iran offiziell als alleiniger Vermittler zwischen Washington und Teheran für alle weiteren Verhandlungen betreffend der Geiselkrise beauftragt worden sei.

Die Wahl Algeriens als Vermittler war aus mehreren Gründen naheliegend: Sowohl die USA als auch der Iran hatten Algerien bereits im früheren Verlauf der Geiselkrise um Unterstützung gebeten. Die Kontakte waren

²²⁶ Moses, *Freeing the Hostages*, S. 283f.

²²⁷ Ebd., S. 284.

namentlich seit der Übernahme des Schutzmachtmandates für Teheran in Washington im April 1980 auf beiden Seiten intensiviert worden. Algerien genoss bei den revolutionären Kräften im Iran gar eine gewisse Vorbildfunktion, da sich das Land in einem beispielhaften Prozess von seiner Kolonialmacht losgesagt hatte. Die algerischen Behörden hatten umgekehrt immer die iranische Revolution gegen den Shah unterstützt. Die Regierung in Algier hatte zwar die Geiselnahme auf der amerikanischen Botschaft offiziell nie gutgeheissen, doch sie hatte sich auch nie öffentlich dagegen ausgesprochen. Die guten Beziehungen der beiden Staaten wurden nicht zuletzt durch die humanitäre Hilfe Teherans nach dem schweren Erdbeben von Al-Asnam im Nordwesten Algeriens im Oktober 1980 illustriert – eine Hilfe, die umso höher einzuschätzen war, als dass sich der Iran zu dieser Zeit selbst im Krieg mit dem Irak befand. Die Beziehungen Algeriens zu den USA konnten zwar nicht gerade als besonders eng bezeichnet werden, doch sie waren zumindest nicht unfreundlich und auf der persönlichen Ebene durchaus von gegenseitigem Respekt füreinander geprägt. Schon einmal hatte zudem Algerien für die USA in einer früheren Krise vermittelt: Im August 1970 hatte die Regierung Nixon Algerien um Unterstützung in den Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der südvietnamesischen nationalen Befreiungsbewegung über einen Gefangenen austausch gebeten. Somit verfügte Algerien in der Geiselkrise auf beiden Seiten über eine gleichermassen hohe Glaubwürdigkeit als Vermittler.²²⁸

Am 10. November brach ein von Warren Christopher angeführtes amerikanisches Verhandlungsteam nach Algier auf, um die offizielle Antwort der amerikanischen Regierung auf die vier Bedingungen des iranischen Majlis den algerischen Unterhändlern zu überbringen und den weiteren Verlauf der Verhandlungen zu diskutieren. Dabei traf die amerikanische Delegation auf eine äusserst fähige Gruppe von Vermittlern. Der Kopf der algerischen Mannschaft war der junge Aussenminister Ben Yahia, der von drei äusserst erfahrenen Persönlichkeiten aus Politik und Diplomatie unterstützt wurde: Rehda Malek, Botschafter in den USA, der ebenso wie Ben Yahia schon bei den Unabhängigkeitsverhandlungen zwischen Algerien und Frankreich in den frühen sechziger Jahren dabei gewesen war; Abdel Karim Gheraieb, algerischer Botschafter in Teheran, welcher zur Zeit der algerische Revolution eine prominente Rolle im europäischen Exil gespielt hatte und während der Geiselkrise zu einer wichtigen Informationsquelle der USA vor Ort im Iran

228 Slim, «The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis», S. 208f.

geworden war; sowie Seghir Mostefai, Direktor der algerischen Nationalbank seit 17 Jahren und eine der führenden Personen der algerischen Regierung in Finanzfragen. Die Zusammenarbeit der amerikanischen Delegation mit diesen Leuten wurde zusätzlich durch den Umstand begünstigt, dass der amerikanische Botschafter in Algier Ulric Haynes, Jr. offenbar über gute Kontakte zum algerischen Aussenministerium verfügte.²²⁹

Während zwei Tagen diskutierte die amerikanische Verhandlungsdelegation mit dem algerischen Vermittlungsteam am 11. und 12. November. Dabei wurde die amerikanische Antwort auf die Bedingungen des Majlis minutiös durchgesprochen, wobei die Algerier immer wieder um Klärung und Erläuterung gewisser Punkte fragten, um sicherzugehen, dass sie den Iranern die amerikanische Haltung adäquat wiedergaben. Gleichzeitig wiesen sie auf Aspekte hin, wo Probleme zu erwarten waren, oder die amerikanische Position schwierig zu vertreten sein würde. Durch die Übersetzung vom Englischen ins Französische und wieder zurück entstand immer wieder Gelegenheit, das Gesagte zu überdenken und allenfalls zu präzisieren. Diese Art der Verhandlungsführung sollten die Algerier in den folgenden Wochen bei jeder neuen Gesprächsrunde mit einer der beiden Seiten pflegen, wodurch ein ständiger Prozess des Überprüfens der jeweiligen Positionen sowie die Suche nach einer gemeinsamen Basis für ein Abkommen zur Lösung der Geiselkrise gefördert wurde.

Nachdem die Algerier mit der amerikanischen Delegation gesprochen hatten, reisten sie mit den Ergebnissen dieser Diskussionen umgehend nach Teheran, wo sie mit der iranischen Seite auf die gleiche Weise weiterverhandelten, um danach mit den dort erzielten Resultaten nach einem kurzen Zwischenstopp in Algier nach Washington weiterzufliegen, um dort den Amerikanern wiederum die Antwort des Irans zu erläutern. Diese Art der Vermittlung wurde von den Algeriern in den folgenden Wochen intensiv weitergeführt, und die algerische Pendel-Diplomatie zwischen Teheran und Washington brachte die Verhandlungen bis Weihnachten 1980 einer Lösung der Krise ein ganzes Stück näher. Formell überbrachten die Algerier bei diesen Treffen in Teheran und Washington nur die Antwort der Gegenseite, doch die algerischen Vermittler betrieben dabei, wie es Botschafter Malek einmal beschrieb, jeweils eine Art politisches Seminar mit ihren Gesprächspartnern, in welchem sie der anwesenden Konfliktpartei jeweils die Sichtweise und

229 Ebd., S. 209; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 275, 292; Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 307f.

die realistischen Einschränkungen des Verhandlungsspielraums der anderen Partei vermittelten. Dieses Vorgehen brachte einen relativ stetigen Prozess in Gange, wobei immer mehr Punkte herausgearbeitet wurden, welche später die Basis für ein Abkommen zur Lösung der Krise bilden sollten.²³⁰

Ein neuer Verhandlungsvorschlag

Trotz der Fortschritte, die bis kurz vor Weihnachten erzielt worden waren, begann langsam die Zeit für einen Abschluss der Verhandlungen zu drängen. Jimmy Carter hatte die Wahl für die amerikanische Präsidentschaft gegen seinen republikanischen Herausforderer Ronald Reagan verloren, und am 20. Januar 1981 würde eine neue Regierung in Amerika das Ruder übernehmen. Das bedeutete auch, dass zu diesem Zeitpunkt die wichtigsten mit der Geiselkrise befassten Politiker in Washington ihren Posten verlassen und die Verantwortung an die Nachfolgeadministration abgeben würden. Die Verhandlungen mit dem Iran drohten nicht zuletzt deshalb zu kollabieren, als das Komitee des Majlis, welches über das Schicksal der Geiseln zu befinden hatte, das nach ihrem Vorsitzenden benannte Nabavi-Komitee, am 17. Dezember eine für die amerikanische Seite überrissene finanzielle Forderung zur Entschädigung für die in den USA blockierten Gelder stellte. Am 21. Dezember gab Radio Teheran – entgegen der bisherigen Vereinbarung den Inhalt der Verhandlungen geheim zu halten – öffentlich bekannt, dass sich der Iran zwar dazu einverstanden erklären würde, einem amerikanischen Vorschlag zu folgen, wonach die Klärung der wirtschaftlichen Streitigkeiten einer internationalen Gerichtsbarkeit unterstellt werden sollte, doch gleichzeitig wurde bekanntgegeben, dass die Geiseln erst freigelassen würden, nachdem die amerikanische Regierung 14 Milliarden Dollar eingefrorener iranischer Vermögenswerte an die algerische Zentralbank überwiesen und eine Garantie über weitere 10 Milliarden Dollar gesprochen hätte zur Absicherung, dass die Shah-Vermögen letzten Endes auch wirklich an den Iran übergeben würden. In Washington begannen darauf einmal mehr die Diskussionen über den Abbruch der Verhandlungen, da man eigentlich davon ausgegangen war, dass der iranischen Seite inzwischen klar wäre,

230 Slim, «The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis», S. 221; Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 308f; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 298–300, für den detaillierten Verlauf der Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran unter der Vermittlung Algeriens zwischen dem 10. November und dem 21. Dezember 1980 siehe: Ebd., S. 300–310.

dass eine Freigabe der iranischen Vermögenswerte erst nach Abschluss der vermutlich noch mehrere Monate dauernden Gerichtsverfahren der Kläger aus der amerikanischen Wirtschaft möglich wäre und dass eine Rückgabe des Shah-Vermögens unverändert nicht zur Diskussion stehen würde. Ein Abbruch der Verhandlungen in diesem Moment hätte aber vermutlich gleichzeitig bedeutet, dass das Problem in Washington an die Nachfolgeregierung von Carter übergeben werden müsste, was zur Folge hätte, dass es noch viele Wochen bis Monate dauern würde, bis die Geiseln allenfalls freikamen. Zudem befürchtete man in der US-Regierung, ein Abbruch des Verhandlungsprozesses könnte erneut die Gefahr heraufbeschwören, dass die Geiseln im Iran vor Gericht gestellt und allenfalls einzelne mit dem Tod bestraft würden. Deshalb beschloss Präsident Carter, egal wie klein die Chancen wären, die bestehenden Differenzen mit dem Iran zu überwinden, die Verhandlungen mit Teheran fortzusetzen.²³¹

Die US-Regierung reagierte als erstes damit auf die iranische 24-Milliarden-Dollar-Forderung, dass sie ihren eigenen Vorschlag zu einer Lösung der finanziellen Streitpunkte bekanntmachte. Gleichzeitig benachrichtigte Christopher Ben Yahia, dass sich die USA ernsthaft den Abbruch der Verhandlungen überlegten und dafürhielten, das Problem an die nachfolgende Regierung zu übergeben, da eine Einigung mit dem Iran unter den gegenwärtigen Umständen in der verbleibenden Zeit von Carters Präsidentschaft unwahrscheinlich erscheine. Doch falls die Algerier ein weiteres Treffen als nützlich erachteten, würde es der Präsident autorisieren. Im Weiteren schlug Christopher ein neues Vorgehen vor: Das Ziel der Verhandlungen sollte nicht mehr länger die Formulierung eines gemeinsamen Abkommens zur Beilegung der Krise sein, sondern beide Seiten sollten separate Dokumente mit der algerischen Regierung unterzeichnen, in welchen sie sich zur Einhaltung gewisser Massnahmen im Rahmen der Beilegung der Krise verpflichteten. Das Versprechen würde damit nicht gegenüber der anderen Streitpartei sondern gegenüber der algerischen Regierung gemacht, welche gewissermassen als Garantiemacht der Urkunden auftreten würde. Dieses Vorgehen würde es beiden Seiten erleichtern, die gemachten Zugeständnisse im eigenen Land sowie gegen aussen zu vertreten und dabei nicht das Gesicht zu verlieren. Die zu unterzeichnenden Dokumente würden dabei in zwei Teile gegliedert: Im ersten Teil würden die Beschlüsse und Vereinbarungen festgehalten, die

231 Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 309–310; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 310f.

bezüglich der zu treffenden Massnahmen vor, während und nach der Freilassung der Geiseln getroffen worden waren. Der zweite Teil würde sich spezifisch mit den finanziellen Aspekten der Beilegung der Geiselkrise im Rahmen der privatwirtschaftlichen Klagen befassen. So erklärte sich Christopher im Namen der amerikanischen Regierung erstmals bereit, die iranischen Vermögenswerte bis zur Freilassung der Geiseln treuhänderisch bei der algerischen Zentralbank zu hinterlegen – ohne allerdings dabei eine genaue Summe zu nennen. Überdies schlug er vor, die bisher separat geführten Banken-Verhandlungen in die Bemühungen um ein Gesamtabkommen zur Beilegung der Krise zu integrieren. Dies alles sei allerdings an eine zeitliche Limite gebunden, die verlange, dass die gesamten Verhandlungen bis zum 16. Januar abgeschlossen wären.²³²

Im Gespräch mit Christopher erklärte Ben Yahia, dass das algerische Vermittlungsteam eine Lösung der Geiselfrage in der verbleibenden Zeit nach wie vor für möglich hielt und dass der neue amerikanische Vorschlag einen guten Ausgangspunkt für eine endgültige Beilegung der Krise bilde. Die algerische Delegation, so Ben Yahia weiter, werde sich Ende Dezember erneut nach Washington begeben, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Vorerst reisten die Algerier allerdings über die Weihnachtstage nach Teheran, wo es ihnen gelingen sollte, mit allen Geiseln zu sprechen und somit zum ersten Mal seit langem Klarheit über ihren Zustand zu gewinnen. Mit diesen Neuigkeiten traf die algerische Delegation am 27. Dezember in Washington ein, wo sie zuerst mit den Angehörigen der Geiseln zusammenkam, um dann am 30. Dezember erneut die Verhandlungen mit den Vertretern der US-Regierung aufzunehmen. Diese Gespräche, welche mehrere Besuche auf Camp David miteinschlossen, wo Präsident Carter mit einem gebrochenen Schlüsselbein nach einem Skiunfall lag, dauerten bis zum 6. Januar und hatten im Wesentlichen die Ausformulierung und Präzisierung des neuen amerikanischen Vorschlags mit den zwei separaten Dokumenten zum Inhalt. Bei ihrer Rückkehr nach Algier zeigten sich die algerischen Vermittler gegenüber dem amerikanischen Botschafter Haynes zuversichtlich, dass nun eine rasche Lösung der Krise gefunden werden könnte.²³³

²³² Ebd., S. 311f.

²³³ Ebd., S. 313f.

Finale Verhandlungen in Algier und die Freilassung der Geiseln

Die Antwort aus Teheran auf den neuen Verhandlungsvorschlag der US-Regierung kam prompt. Am 7. Januar gab das Nabavi-Komitee bekannt, dass die Geiseln erst freigelassen würden, wenn die US-Regierung 9,5 Milliarden Dollar an den Iran oder zur treuhänderischen Verwaltung an die algerische Zentralbank überwiesen hätte. Das waren nun zwar 4,5 Milliarden Dollar weniger als in der Forderung vom vergangenen Dezember und die Forderung einer 10 Milliarden Dollar Garantie für die Shah-Vermögen wurde ganz fallengelassen, doch die geforderte Summe beinhaltete noch immer Gelder über welche die US-Regierung gar nicht verfügen konnte. Während 2,5 Milliarden der iranischen Staatsgelder, die auf der amerikanischen Staatsbank lagerten, von der amerikanischen Regierung allenfalls freigegeben werden konnten, war dies für weitere 4,8 Milliarden auf US-Banken im Ausland sowie 2,2 Milliarden Dollar, die auf amerikanischen Konten privater Banken lagen, nicht möglich, da über diese nur die Banken selbst entscheiden konnten. Die Verfahren zur Deblokierung der 2,2 Milliarden auf den amerikanischen Banken waren noch immer vor amerikanischen Gerichten hängig, und es konnte noch gut sechs Monate dauern, bis ein Urteil zu erwarten war. Um den Algeriern und damit den Iranern diese realen Einschränkungen des Verhandlungsspielraums der amerikanischen Regierung zu erklären und vor allem um den Verhandlungsprozess zu beschleunigen, beschloss Präsident Carter am Nachmittag des 7. Januars, Warren Christopher und sein Team erneut nach Algier zu schicken. Damit würden immerhin die ständigen Verzögerungen entfallen, die durch die Zeitdifferenz und die Übermittlungswege zwischen der algerischen Hauptstadt und Washington entstanden. Es verblieben schliesslich nur mehr knapp vierzehn Tage, um die Verhandlungen zum Abschluss zu bringen.²³⁴

Christopher, Saunders und die übrigen Mitglieder der amerikanischen Delegation hatten nur gerade für zwei Tage gepackt, als sie Washington am Abend des 7. Januars verliessen, doch es sollte sich zeigen, dass sie bis zum Ende der Geiselkrise mit den wenigen persönlichen Sachen auskommen müssten, die sie nach Algier mitgenommen hatten. In einem eigentlichen Verhandlungsmarathon gelang es den Amerikanern bis zum 14. Januar schliesslich, die Regierung in Teheran von der Idee abzubringen, dass iranische Gelder, die auf US-Banken im Ausland lagerten, vor einem Entscheid

234 Ebd., S. 316; Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 314.

im Rechtsstreit der Banken überwiesen werden könnten.²³⁵ An diesem Tag empfahl Nabavi dem Majlis einem Beschluss zuzustimmen, wonach sich der Iran zur Unterwerfung unter eine internationale Gerichtsbarkeit zur Klärung der wirtschaftlichen Klagen gegen den Iran bereiterklären würde. Ein Entscheid, der vom iranischen Parlament in einer Sitzung hinter verschlossenen Türen abgesehen wurde, auf der ebenfalls beschlossen wurde, die Frage der Rückgabe der Shah-Vermögen auf später zu vertagen, da ihr für eine Lösung der Geiselkrise keine entscheidende Bedeutung mehr zugemessen wurde. Am Morgen des 15. Januars trafen sich Nabavi und Rajai mit Khomeini und besprachen dabei aller Wahrscheinlichkeit nach die endgültige Regelung der Geiselfrage.²³⁶ Jedenfalls sandte das Nabavi-Komitee am Nachmittag eine Nachricht zu Händen der US-Regierung an die Algerier, welche einen Abschluss der Verhandlungen wesentlich erleichtern sollte: Die iranische Regierung hatte sich bereit erklärt, sämtliche ausstehenden Kreditforderungen an die Amerikaner zurückzubezahlen, womit die ganze Zahlenrechnung über geforderte und geschuldete Gelder um einiges einfacher wurde.

Am 17. Januar präsentierte Christopher Ben Yahia die revidierten Zahlensätze, und die beiden beschlossen, sich am nächsten Tag zum ersten Mal mit dem effektiven Prozedere der Freilassung der Geiseln zu befassen. Von der Annahme ausgehend, dass Algerien mit der Aufgabe des Rücktransports der Amerikaner aus Teheran beauftragt würde, schlug Ben Yahia die Benutzung von zwei Boeing 727 der staatlichen Fluggesellschaft Air Algérie vor, welche die 52 verbliebenen Geiseln aus Teheran ausfliegen würden. Die beiden Maschinen sollten am 18. Januar in den Iran geflogen werden und wären gross genug, nicht nur die Geiseln an Board zu nehmen, sondern auch ein Kontingent algerischer Sicherheitskräfte mitzutransportieren. Ein kleineres Flugzeug mit einem algerischen medizinischen Unterstützungsteam würde bereits am Vortag nach Teheran fliegen und sich dort um die Geiseln kümmern. Aus Sicherheitsgründen würden die beiden Boeings kein Benzin in Teheran tanken, sondern auf dem Rückweg in Athen zwischenlanden, um Kerosin nachzufüllen. Auf dem offiziellen Flugplan würden zur weiteren Täuschung allfälliger Sabotageabsichten Damaskus respektive Ankara als Nachfüllstopps angegeben. Sobald die Maschinen mit den Freigelassenen

235 Für eine detaillierte Schilderung der Verhandlungen in Algier siehe: Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 314–320; Moses, *Freeing the Hostages*, S. 316–319.

236 Ebd., S. 319.

den iranischen Luftraum verlassen hätten, würde die amerikanische Luftwaffe die beiden Flugzeuge mit einer Jagdstaffel begleiten.²³⁷

Während im Hintergrund bereits die Vorbereitungen für den Transport der Geiseln liefen, wurden in Teheran und Algier die endgültigen Vereinbarungen zur Beilegung der Krise geschnürt und die letzten Details des finanziellen Teils des Deals geklärt. Am Morgen des 19. Januars war es schliesslich soweit. Gerade als Christopher nach einer langen letzten Nacht, die sein Team und die algerische Delegation mit der Formulierung der Schlussdokumente zugebracht hatten, eine Dusche nehmen wollte, kam der Anruf von Ben Yahia, dass der Iran soeben die Freilassung der Geiseln angekündigt habe und dass das Prozedere zur Überweisung der ersten Zahlungen über die Bank of England an die algerische Zentralbank ausgelöst worden sei. Christopher schlüpfte noch einmal in das gleiche Hemd und denselben Anzug, den er schon seit Tagen trug, und begab sich umgehend zum algerischen Aussenministerium, wo er und Ben Yahia in einer kleinen öffentlichen Zeremonie die beiden Dokumente der amerikanischen Seite zur Beilegung der Krise unterzeichneten.²³⁸

Doch noch sollte das Drama nicht vollkommen ausgestanden sein. Während die Finanztransaktionen bereits liefen, begann sich der Chef der iranischen Nationalbank gegen eine der Zusatzklauseln im Abkommen über die finanziellen Aspekte der Beendigung der Geiselkrise zu stellen und verlangte in letzter Minute eine Abänderung dieser Bestimmung. Da die amerikanische Seite wohl zurecht ein Scheitern der ganzen Übereinkunft befürchtete, beschlossen Carter und seine Berater in Washington in der Nacht auf den 20. Januar, noch einmal auf die iranischen Forderungen einzugehen. Allerdings lehnte Carter es ab, die neuformulierte iranische Version der Zusatzklausel zu akzeptieren, sondern zeigte sich mit einer dritten Variante einverstanden, die vom europäischen Rechtsberater der iranischen Staatsbank Roger Brown formuliert worden war. Es entspann sich noch einmal eine erhitzte Diskussion zwischen den amerikanischen und iranischen Finanzbehörden, während Christopher in Algier gleichzeitig den Algeriern damit drohte, am kommenden Abend abzureisen, wenn die Amtszeit der Regierung Carter und somit sein Mandat offiziell ablaufen würde. Doch soweit sollte es nicht kommen. Am 20. Januar 1981 um 7 Uhr morgens Lokalzeit Washington (12 Uhr in Algier, 18 Uhr in Teheran) kam die erlösende Nachricht, dass die vereinbarten

237 Ebd., S. 322; Owen, «The Final Negotiation and Release in Algiers», S. 320f.

238 Ebd., S. 321. Moses, *Freeing the Hostages*, S. 323.

Summen an die algerische Nationalbank transferiert worden waren und der Freilassung der Geiseln im Iran nichts mehr im Weg stünde.²³⁹

Das 444 Tage lange Leiden der amerikanischen Geiseln hatte ein Ende. Mit verbundenen Augen wurden sie zum Teheraner Flughafen Mehrabad gebracht, wo ihnen die Augenbinden abgenommen und sie zu einer der beiden Maschinen der Air Algérie geführt wurden. Die andere Maschine wurde von den algerischen Sicherheitskräften geboardet, welche nur wenige Momente zuvor einen Weg für die Geiseln von den Kleintransportbussen zu den Flugzeugen durch die aufgebrachte iranische Menge gebahnt hatten. Der amerikanische Chargé d'affaires Bruce Laingen schildert den Moment, als die Geiseln an Board der algerischen Maschine gebracht werden: «I have a sense of uncertainty as to what kind of, or whose aircraft, I am on – quickly becoming aware, however, that it is Algerian. (...) Then I notice the lights of a TV camera crew and a group of men, seated and poring over papers, which I learn later to be rosters of all of us, our names being carefully checked as we board the aircraft. There are Swiss Ambassador Lang and his deputy, Meroni; both look tired and harassed, Meroni unshaven, and both men tense. The Algerian ambassador to Tehran is there. We are introduced, and he embraces me, as does Ambassador Malik, the Algerian Ambassador to Washington. I also meet the governor of the Algerian Central Bank, the Algerian Foreign office representative who had visited us at Christmas, and other Algerian officials. (...) All this takes place in the midst of what matters more – meeting those of my colleagues already aboard and others as they come up the aisle from the rear of the aircraft. (...) During all this commotion, a steward and one or two Algerian stewardesses do their best to get us to take our seats and remain in them, to little avail with most of us, until their tone becomes insistent and it is clear that we are about to take off. I say good-bye, with great reluctance, to our tried-and-true friends, the Swiss, after accepting Ambassador Lang's counsel that I should not volunteer a statement to the Iranian TV team that is aboard.»²⁴⁰ Während die Schweiz in den erfolgreichen Verhandlungen zwischen Teheran und Washington unter algerischen Vermittlung zwischen September 1980 und Januar 1981 keine zentrale Rolle eingenommen hatte, sollte sie ganz zum Schluss also doch noch einmal eine wichtige Funktion bei der Freilassung der Geiseln ausü-

239 Zu diesen Nachverhandlungen in letzter Minute siehe: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 323–326.

240 Laingen, *Yellow Ribbon*, S. 271f.

ben, denn in Washington wusste man inzwischen zwar, dass die Flugzeuge den Flughafen Mehrabad verlassen hatten, doch ob sich alle Amerikaner an Board befanden, war noch immer ungewiss. Erst als die Nachricht über den Schweizer Kanal an die amerikanische Hauptstadt übermittelt wurde, dass der Schweizer Botschafter Lang vor dem Abflug an Board gegangen sei und die Unterschrift aller 52 noch in Teheran verbliebenen Geiseln in Händen halte, konnte man in Washington aufatmen: «About an hour after the <wheels up> from Mehrabad, word came from the aircraft trackers that the planes had left Iranian airspace. Then the critical call came from the Swiss Embassy. It was deputy Franz Muheim with a message relayed by phone through the Swiss Foreign Ministry in Berne. [Foreign Service Officer] Lindstrom took the call. The Swiss ambassador in Tehran had boarded the Algerian plane before takeoff and had in hand the signatures of all fifty-two hostages! Having been burned by false hopes so many times before, only then could members of the Working Group begin to let themselves believe that the moment they had waited so fervently for had come.»²⁴¹

Während die freigelassenen Geiseln am Abend des 20. Januars 1981 auf dem Flughafen von Algier einschwebten und von den sich offiziell bereits nicht mehr im Amt befindenden Mitgliedern der Regierung Carter empfangen wurden, war die Aufgabe für die Schutzmacht Schweiz in Teheran noch nicht ganz gelöst. Botschafter Lang und seine Mitarbeiter mussten in der Folge dafür besorgt sein, dass nicht nur die Geiseln in die USA zurückkehren konnten, sondern dass auch ihr Gepäck und ihre persönlichen Sachen den Weg zurück von Teheran in die Heimat fanden. Und schliesslich gelang es den Schweizer Vertretern nach längeren Anstrengungen im Februar 1981 auch, die Freilassung einer amerikanischen Journalistin, welche seit neun Monaten in einem iranischen Gefängnis inhaftiert war, zu erwirken.²⁴² Die Aufgabe, die rund 300 im Iran verbliebenen amerikanisch-iranischen Doppelbürger zu betreuen und die Rückforderung der amerikanischen Botschaft und der amerikanischen Konsulate voranzutreiben, blieb jedoch weiterhin bestehen, und da die diplomatischen Beziehungen zwischen den USA und

241 Saunders, «Beginning of the End», S. 294.

242 Probst, «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz», S. 153f.

dem Iran nach der Beendigung der Geiselkrise nicht wiederaufgenommen wurden, übt die Schweiz bis zum heutigen Tag die Aufgabe als Schutzmacht der US-Interessen im Iran aus.²⁴³

Fazit: Funktionen der Schweiz während der Iran-Geiselkrise

Die Rolle der Schweiz während der Iran-Geiselkrise wird generell in der bestehenden Literatur unter dem Aspekt der Schutzmachtstätigkeit der Schweiz im Kalten Krieg beleuchtet – eine Aufgabe, die die Schweiz für die USA in Teheran ab November 1979 zuerst auf informeller Basis, seit April 1980 bis zum heutigen Tag auch formell wahrnimmt. Eine genauere Analyse ergibt, dass die Schweiz über die Wahrnehmung der klassischen Schutzmachtstätigkeit hinaus im Laufe der Krise weitere wesentliche Funktionen ausübte, welche auf eine Spannungsminderung und eine Begünstigung einer friedlichen Beilegung der Krise abzielten. Es lassen sich insgesamt fünf Funktionen feststellen, die die Schweiz während der Geiselkrise ausübte, welche hier im Sinne einer Zusammenfassung des vorstehenden Kapitels noch einmal erläutert werden sollen:

1.) *Diplomatische Schutzmacht*. Diese Aufgabe konnte die Schweiz anfangs trotz einer formellen Sondierung aus Washington beim Schweizer Botschafter in diese Richtung nur informell ausüben, da ein offizielles Mandat gemäss Wiener Konventionen rechtlich erst nach dem gegenseitigen Abbruch der diplomatischen Beziehungen möglich wurde. Zu den Aufgaben, die unter dieses Mandat fielen, gehörten unter anderem der Schutz der Privatwohnungen der amerikanischen Botschaftsangehörigen, nachdem diese von den Botschaftsbesetzern zur Geiseln genommen wurden, sowie die

243 In einem Interview mit Swissinfo beschrieb der gegenwärtige Schweizer Botschafter in Teheran Philippe Welti die Aufgaben, welche seine Botschaft im Rahmen des Schutzmandates der Schweiz für die USA im Iran wahrnimmt, folgendermassen: «Typically what happens is that I will get a message of a political or diplomatic nature from one side or the other and it is my job to pass this on. Of course I don't change the message at all, I just transmit it. The delicate thing is to preserve the confidentiality of whatever request or piece of information is being passed between Iran and the US. On a more routine level, we are also responsible for looking after the interests of US citizens here and we have a special section dedicated to this within the Swiss embassy.» Swissinfo-interview by Ramsey Zarifeh, «Diplomat heads delicate Swiss mission in Tehran», 11. August 2004.

Rücksendung der persönlichen Güter in die Heimat nach deren Freilassung im Januar 1981. Im Weiteren überbrachte Botschafter Lang als faktischer Stellvertreter des amerikanischen Gesandten vor Ort unzählige formelle Noten der US-Regierung an das iranische Aussenministerium. Zur Übernahme der diplomatischen Schutzmachtstätigkeit gehörte nach dem formellen Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Washington und Teheran auch die Wahrnehmung der Aufgaben der konsularischen Abteilung der amerikanischen Botschaft durch die Schweiz. Botschafter Probst in Washington übernahm es überdies, den algerischen Vertretern, welche mit der Interessenvertretung des Irans in den USA betraut worden waren und weniger Erfahrung mit dieser Aufgabe hatten, bei der Übernahme des Schutzmandates behilflich zu sein. In Teheran fiel es dem Schweizer Botschafter kraft seines Mandates für die USA zu, sich um die Rückgabe der Leichen der acht amerikanischen Soldaten, welche bei *Desert One* getötet wurden, zu bemühen, respektive sich um die Rückführung einer schwerkranken Geisel im Sommer 1980 in die Heimat sowie die Freilassung einer während der Geiselkrise in iranische Haft gelangten amerikanischen Journalistin zu kümmern. Und nicht zuletzt waren es der Schweizer Botschafter und seine Mitarbeiter, die, als die Geiseln im Januar 1981 schliesslich freigelassen wurden, feststellten, dass alle noch in Teheran verbliebenen Gefangenen auch auf das Flugzeug in die Freiheit gebracht wurden.

2.) *Humanitäre Schutzmacht.* Während normalerweise die Funktionen der diplomatischen und der humanitären Schutzmacht getrennt sind, und letztere bei Gefangenenbesuchen meist dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz übertragen wird, fiel diese Aufgabe während der Geiselkrise ebenfalls zu einem grossen Teil dem Schweizer Vertreter in Teheran (und seinen Kollegen anderer Botschaften sowie einigen Geistlichen mit Zugang zu den Geiselnern) zu. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass das Rote Kreuz lange keinen Zutritt zum besetzten Botschaftsgelände erhielt, andererseits ist es dadurch zu erklären, dass der Schweizer Botschafter aufgrund seiner diplomatischen Schutzmachtstätigkeit in regelmässigem Kontakt mit dem auf dem iranischen Aussenministerium festgehaltenen amerikanischen *Chargé d'affaires* stand. Die Schweizer Vertreter hatten zwar nie Zugang zum amerikanischen Botschaftsgelände und den dort festgehaltenen Geiseln, doch konnte Botschafter Lang seine wöchentlichen Besuche bei Laingen doch immer wieder dazu nutzen, sich über das physische und psychische Wohlergehen der dort Gefangengehaltenen Klarheit zu verschaffen. Für die übrigen Geiseln konnte die Schweiz insofern etwas tun, als sie ihren diplomatischen

Kurier für die Zustellung von Briefen und Nachrichten der Angehörigen aus der Heimat zur Verfügung stellte und sich für die Übergabe und Verteilung dieser Post an die Geiseln über das iranische Aussenministerium kümmerte. Das humanitäre Wirken der Schweiz während der Geiselkrise ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass dies zumindest während der ersten fünf Monate, solange die diplomatischen Beziehungen zwischen den USA und dem Iran noch nicht abgebrochen waren, die einzige völkerrechtliche Basis darstellte, auf welcher der Schweizer Botschafter vor Ort agieren konnte.

3.) *Kommunikationskanal.* Der Schweizer Botschafter in Teheran funktionierte nicht nur als Briefträger formeller Noten aus dem US-Aussenministerium an die iranischen Behörden, wie dies einer klassischen Schutzmacht obliegt, sondern die Verbindung über Lang in Teheran, Brunner in Bern und Probst in Washington wurde bald einmal zum wichtigsten Kommunikationskanal der US-Regierung nach Teheran überhaupt. Verschiedene Male sandte der amerikanische Präsident persönliche Nachrichten über diesen Kanal an die Verantwortungsträger in der iranischen Hauptstadt, um sicherzugehen, dass seine Antworten oder Stellungnahmen die andere Seite auch erreichten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich nicht nur die amerikanische Seite auf den Schweizer Kanal stützte, um persönliche Nachrichten zu übermitteln, sondern dass auch einige iranische Schlüsselfiguren, namentlich Ghotbzadeh und Bani-Sadr immer wieder davon Gebrauch machten, um die Kommunikation mit Washington aufrechtzuerhalten. Dies gilt insbesondere für die Zeit zwischen Januar und April 1980, als intensive Verhandlungen zwischen der US-Regierung und den moderaten Kräften in der provisorischen iranischen Regierung unter Vermittlung der beiden Anwälte Bourget und Villalon liefen. Da diese beiden abgesehen von den nicht abhörsicheren offenen Telefonleitungen über keine eigenen Kommunikationsmittel verfügten, benutzten auch sie während ihrer Aufenthalte in Teheran die Möglichkeiten der Schweizer Botschaft, um mit Washington in Kontakt zu bleiben. Die Zuverlässigkeit und Beständigkeit des Schweizer Kanals war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Schweizer Botschafter Lang über ausgezeichnete persönliche Beziehungen zu Ghotbzadeh und Bani-Sadr verfügte. Gleichzeitig hatte dieser Umstand zur Folge, dass nach den im Frühling 1980 gescheiterten Verhandlungen von Bourget und Villalon mit Ghotbzadeh und Bani-Sadr eine deutliche Abnahme im Gebrauch dieses Kanals festzustellen ist, da sich die US-Regierung um einen neuen Ansatz zur Beendigung der Geiselkrise bemühte und deshalb vermehrt alternative Kanäle zur Anbahnung von neuen Verhandlungen

suchte. Doch immer, wenn es darauf ankam, übermittelte die US-Regierung auch fortan wichtige Nachrichten oftmals zusätzlich über den Schweizer Kanal, um sicherzugehen, dass die Botschaft in Teheran ankam. So zum Beispiel, als Aussenminister Muskie am 31. August 1980 eine Nachricht an Premierminister Rajai sandte, um darauf zu drängen, dass der Majlis sich mit der Geiselfrage befasste, und um eine intensivere Kommunikation zwischen Washington und Teheran anzuregen, oder als Präsident Carter am 2. November auf die vier Forderungen des iranischen Parlaments reagierte und seine Antwort sowohl über den Ritzel-Tabatabaei-Kanal als auch über den Schweizer Kanal übermittelte.

4.) *Informationsquelle und Überprüfung anderer Kanäle.* Während der Kommunikationskanal über Probst, Brunner und Lang seine aktivste Phase vor allem in der Zeit zwischen Januar und April 1980 hatte und danach etwas in den Hintergrund der über den deutschen Kanal angeregten und unter algerischer Vermittlung stattfindenden Verhandlungen rückte, blieb der Schweizer Botschafter bis zuletzt einer der hauptsächlichen Informationslieferanten über die tatsächlichen Zustände und Ereignisse vor Ort. Dies begann unmittelbar nach Ausbruch der Geiselkrise, als die Schweiz vom US-Aussenministerium bald einmal um informelle Unterstützung angefragt wurde. In der Folge entwickelten sich die Berichte von Botschafter Lang zu einer der wichtigsten Informationsquellen, die ihren Wert nicht zuletzt daraus schöpfte, dass Lang sowohl direkten Zugang zum amerikanischen Chargé d'affaires auf dem iranischen Aussenministerium hatte als auch gleichzeitig in seiner Funktion als faktischer Stellvertreter der USA in Teheran regelmässigen Kontakt zu Ghotbzadeh und Bani-Sadr pflegte. Lang befand sich somit in einer privilegierten Position, um über die Lage in Teheran Bericht zu erstatten und die interne Situation der iranischen Regierung zu beurteilen. Er nutzte dabei seine Aufgabe als Nachrichtenüberbringer oftmals dazu, eigene Eindrücke zu gewinnen und diese nach Washington zu übermitteln. Lang hielt die amerikanischen Behörden auf dem Laufenden, als sich im Frühjahr 1980 nacheinander und nebeneinander der UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim, die internationale Untersuchungskommission unter UNO-Schirmherrschaft sowie die beiden Unterhändler Bourget und Villalon zu Gesprächen mit der iranischen Führung in Teheran befanden. Langs Berichte halfen der US-Regierung während der ganzen Geiselkrise, über die Aktivitäten anderer Drittparteien im Iran im Bild zu sein. In der Schlussphase der im April 1980 gescheiterten Verhandlungen mit Ghotbzadeh über Bourget und Villalon war es auch der Schweizer Kanal, der die US-Regierung über

eine in Teheran kursierende Falschmeldung alarmierte, respektive über den aktuellen Stand der Ereignisse in Teheran informierte. Dabei verliess sich das US-Aussenministerium jedoch nicht nur auf Lang als «lokalen» Berichterstatter und Frühwarnsystem, sondern benutzte seine Verbindungen auch ganz gezielt dazu, um andere Kanäle, über welche sie eine Beendigung der Krise anstrebte, zu überprüfen. Zum Beispiel, als die Amerikaner wie beim Cottam-Kanal und den von Bourget und Villalon geführten Verhandlungen realisierten, dass diese sich auf ein und dieselbe Quelle – in diesem Falle Ghotbzadeh – beriefen, und über den Schweizer Kanal eine «Zweitmeinung» einholten, um eine realistische Einschätzung der Informationen aus den anderen Kanälen treffen zu können.

5.) *Organisation von Geheimtreffen.* Auch wenn die Schweizer Diplomaten während der ganzen Zeit der Geiselkrise selbst nie als Vermittler auftraten, leisteten sie wie bereits erwähnt verschiedentlich Unterstützung, wenn es darum ging, direkte Verhandlungen zwischen den beiden Parteien anzubahnen. Die Bereitschaft dazu signalisierte bereits die pointierte Stellungnahme von Botschafter Lang unmittelbar nach Ausbruch der Geiselkrise, als er die Botschaftsbesetzung auf einem Treffen des diplomatischen Corps in Teheran deutlich verurteilte und als kurz darauf die Schweiz über Botschafter Brunner nach Washington vermelden liess, dass sie bereit sei, sich bei der Suche nach einer Lösung der Krise zu engagieren. Diese Offerte sollte dazu führen, dass die Schweiz in der Folge von der amerikanischen Regierung mehr als einmal mit der Organisation von Gesprächen zwischen Vertretern der USA und ihren Kontaktleuten zum Iran auf Schweizer Territorium betraut wurde. Während der Verhandlungen zwischen der US-Regierung und Aussenminister Ghotbzadeh kam es im Februar und März 1980 zweimal zu einem Zusammentreffen einer amerikanischen Delegation mit den Vermittlern Bourget und Villalon im Hotel Bellevue in Bern, nachdem sich die beiden Anwälte mit den Amerikanern nicht in Paris treffen wollten wegen der Gefahr, dass ihre Aktivitäten von der dortigen Presse enthüllt werden könnten. Die Schweiz organisierte diese Treffen rasch und unbürokratisch, ohne allerdings selbst daran teilzunehmen. Sie war ausschliesslich für die Organisation und die Geheimhaltung der Gespräche zuständig. Gleiches gilt es über die Rolle der Schweizer Diplomatie zu sagen, als sie im Mai 1980 für eine Gelegenheit für Saunders und Precht sorgte, in aller Vertraulichkeit mit Erzbischof Capucci auf dem Zürcher Flughafen zusammenzutreffen, um dessen Vorschläge für eine Lösung der Krise anzuhören.

Insgesamt ist festzustellen, dass alle fünf genannten Funktionen, welche die Schweiz während der Iran-Geiselkrise ausübte unter den klassischen Begriff der Guten Dienste (Anbahnung und Erleichterung direkter Gespräche, ohne selbst daran teilzunehmen oder Lösungsvorschläge zu machen) fallen. Eine eigentliche Vermittlerrolle nahm die Schweiz also während der gesamten Krise nie ein. Im Rahmen der Politik der Guten Dienste zeigten sich die Hauptprotagonisten auf Seiten der Schweiz aber durchaus initiativ, wenn es darum ging, eine Verhandlungslösung der Krise zu begünstigen, wie Lang anfangs der Krise in Teheran, oder wie Brunner nach dem Abbruch der Bourget-Villalon-Verhandlungen und der gescheiterten militärischen Rettungsaktion der Amerikaner im Iran. Zumindest nimmt Brunner einen Teil des späteren Erfolgs der algerischen Vermittlung mit seiner Aktion in Washington für sich in Anspruch, bei der er, nachdem klar geworden sei, dass sich die Kontakte Langs in Teheran vorläufig erschöpft hätten, dem algerischen Botschafter in Washington und den zuständigen Beamten im amerikanischen Aussenministerium persönlich klagemacht habe, dass es nun an Algerien, das inzwischen das Schutzmachtmandat für den Iran in den USA übernommen hatte, liege, seine Kontakte und Möglichkeiten für eine Vermittlung in der Geiselkrise zu nutzen. Abgesehen von dieser noch nicht mit Dokumenten zu belegenden Episode konnten keine weiteren Aktivitäten der Schweiz festgestellt werden, welche die zum Schluss erfolgreichen Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran zwischen Oktober 1980 und Januar 1981 eingeleitet hätten. Dieser Kredit gebührt mehrheitlich dem Ritzel-Tabatabaei-Kanal, welcher im September 1980 erstmals einen direkten Willen des Ayatollah Khomeini zur Beilegung der Krise erkennen liess.

3 Analyse der Rolle der Drittparteien

Wie im vorangehenden Kapitel gezeigt, gab es im Verlauf der Iran-Geiselkrise zahlreiche Drittparteien, welche sich um eine Beilegung der Krise oder zumindest einen Spannungsabbau zwischen den beiden Parteien bemühten. Dazu gehörten Privatpersonen wie Clark und Miller, Cottam, Bourget und Villalon oder die Bankenvertreter, geistliche Repräsentanten wie der päpstliche Gesandte, Erzbischof Capucci sowie weitere Oberhäupter verschiedener Glaubensrichtungen, Vertreter internationaler Organisationen wie UNO-Generalsekretär Kurt Waldheim, die Mitglieder der UNO-Kommission oder das IKRK, die palästinensische Befreiungsorganisation PLO sowie diverse Einzelstaaten, welche der USA und dem Iran ihre diplomatischen Kanäle zur Verfügung stellten, oder selbst aktiv wurden, um eine Lösung zu finden. Bei der Beurteilung der schweizerischen Bemühungen während der Geiselkrise ist folglich in Erinnerung zu rufen, dass die Schweiz nur einer von vielen Kanälen war, über welchen die US-Regierung versuchte, die Geiseln auf der besetzten amerikanischen Botschaft in Teheran freizubekommen.

Schweiz–Algerien – ein Vergleich

Gleichzeitig ist festzustellen, dass dem Schweizer Kanal im Gesamtkontext der vielfältigen drittparteilichen Aktivitäten während der Krise auch in den Augen der Amerikaner eine Sonderstellung zukam, welche sonst nur noch der algerischen Vermittlung zugesprochen wurde, wie Aussenminister Edmund Muskie in einer Anhörung vor dem Komitee für ausserpolitische Beziehungen des amerikanischen Kongresses am 17. Februar 1981 nach Beendigung der Geiselkrise festhielt: «The good offices of Algeria during the final state of discussions were of crucial importance. The Algerian intermediaries carried out their responsibilities in a thoroughly professional and fair manner. The Government of Algeria and of our protecting power, Switzerland, whose diplomats worked tirelessly throughout the crisis, have made a major and vital contribution to the settlement of this crisis.»¹ Und

1 *The Iran Agreements*. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, First Session, February 17, 18 and March 4, 1981. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981. Insertions for the record: The Hostage Crisis in Iran: 1979–1981, submitted by Secretary Muskie, S. 24.

auch der Stellvertreter Muskies, Warren Christopher, bestätigte in derselben Sitzung, dass unter den zahlreichen Staaten, welche der US-Regierung im Lauf der Monate behilflich waren, Algerien und der Schweiz besondere Anerkennung gebührte: «The Declarations of Algiers were achieved through the active participation of a number of foreign governments who gave their assistance on the premise that the United States was acting in good faith. Algeria's skillfull and dedicated performance was absolutely indispensable to a resolution to the crisis, as Secretary Muskie has said. I have no personal doubt that without Algeria's participation as intermediary, the hostages would not have emerged from their chasm of fear. (...) The Federal Republic of Germany played an active part as intermediary in September and October of 1980 (...), [and t]hroughout the negotiations, the Swiss represented our interests in Tehran with great vigor and fidelity.»² Der Vergleich der Schweiz mit Algerien in der Geiselkrise bietet sich auch deshalb an, weil Algerien sozusagen als Gegenstück zur schweizerischen Schutzmachtätigkeit für die USA in Teheran die diplomatischen Interessen des Irans in Washington vertrat und ähnlich wie die Schweiz während längerer Zeit in zentraler Rolle in die Verhandlungen zwischen den Streitparteien involviert war. Sowohl die Schweiz als auch Algerien gehörten aufgrund ihrer Grösse und Ressourcen zu den Kleinstaaten in der internationalen Staatenwelt, und beide Länder waren im Kalten Krieg bemüht – der eine als Neutraler der andere als Nicht-alliiertes –, einen blockunabhängigen Kurs zu steuern. Algerien übte im Wesentlichen dieselben Funktionen wie die Schweiz während der Geiselkrise aus mit der Ausnahme, dass es in der Schlussphase der Verhandlungen ein eigentliches Verhandlungsmandat im Auftrag des Irans übernahm und mit dem Unterschied, dass die über die algerischen Kanäle geführten Verhandlungen letztlich die Freilassung der amerikanischen Geiseln herbeiführten. Bevor in der Folge die einzelnen Faktoren, welche eine erfolgreiche Vermittlung durch eine Drittpartei in der Geiselkrise beeinflussten, anhand der Beispiele der Schweiz und Algeriens herausgearbeitet werden, soll zuerst untersucht werden, wie die schweizerischen Entscheidungsträger selbst ihre Rolle in der Geiselkrise beurteilten.

2 Ebd., Prepared statement of Hon. Warren Christopher, S. 37.

Eigene Einschätzung der schweizerischen Entscheidungsträger

Auf Seiten der Schweiz gab es nur sehr wenige Personen, die direkt mit der Iran-Geiselkrise zu tun hatten und die Politik der Schweiz während dieser langen Monate bestimmten. Es waren dies im Wesentlichen jene Diplomaten, welche an zentraler Stelle des Schweizer Kanals zwischen den USA und dem Iran aktiv waren, namentlich Botschafter Probst und seine Mitarbeiter in Washington, die Politische Abteilung II in Bern, welche für den Mittleren Osten zuständig war, insbesondere deren Chef Botschafter Brunner sowie am Rande auch sein Vorgesetzter Bundesrat Aubert, und schliesslich Botschafter Lang und sein Team in Teheran. Auskunft, wie diese Beteiligten damals die Rolle der Schweiz einschätzten, geben unter anderem Stellungnahmen von Bundesrat Aubert, Botschafter Probst und Brunner, welche diese während und kurz nach der Geiselkrise vor den aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments gaben. Vom verstorbenen Botschafter und alt Staatssekretär Probst liegen weitere schriftliche Zeugnisse zur Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise vor, während der Autor der vorliegenden Arbeit mit den alt Botschaftern Brunner und Lang über zwanzig Jahre nach den Ereignissen Interviews führen konnte, um deren damalige Motivation und rückblickende Beurteilung zu erfragen.

Die schweizerische Unterstützung für die USA in Teheran gab erstmals im Frühling 1980 Anlass zu einer ausführlicheren Stellungnahme von Seiten des Departements in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, als Nationalrätin Josi Meier nach der offiziellen Übernahme des Schutzmandates Auskunft darüber verlangte, unter welchen Umständen der schweizerische Botschafter in Teheran im Zusammenhang mit der Botschaftsbesetzung und der Geiselnahme aktiv geworden war. In der schriftlichen Antwort vom 1. Mai 1980 erklärte darauf Botschafter Brunner vor der aussenpolitischen Kommission, dass sich der schweizerische Botschafter vor Ort erstmals bemerkbar gemacht habe, als er kurz nach der Geiselnahme auf der amerikanischen Botschaft gemeinsam mit seinen Kollegen aus den westlichen neutralen und aus den nicht-alliierten Staaten gegen diese Verletzung des internationalen Völkerrechts protestiert habe.³ Da die Kommunikationskanäle zwischen dem Iran und den Vereinigten Staaten aufgrund der Besetzung der amerikanischen Botschaft unterbrochen worden seien,

3 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Schriftliche Antwort von Botschafter Edouard Brunner auf die Einfache Anfrage von Nationalrätin Josi Meier, Ambassade de Suisse – Teheran, 1. Mai 1980.

hätten sich die beiden Staaten in der Folge der Schweiz bedient, um den Kontakt zueinander aufrechtzuerhalten: «En raison de confiance, je n'ai pas honte de le dire, dont la Suisse bénéficie tant aux Etats-Unis qu'en Iran, il est apparu très vite que ces deux pays voulaient se servir du canal suisse pour communiquer. Ce fut un rôle difficile à tenir qui a exigé beaucoup de doigté et de discrétion et sur certains aspects de cette activité vous comprendrez qu'avant que la crise ne soit terminée il m'est difficile de tout révéler.»⁴ Es ist interessant festzustellen, dass Brunner in seiner Antwort darum bemüht war, das ursprüngliche Aktivwerden Botschafter Langs in den Kontext der gemeinsamen Aktion der neutralen und nicht-alliierten Staaten zu stellen und das beidseitige Interesse sowohl der USA wie des Irans an der Schweiz als Kommunikationskanal zu betonen; dabei war Lang wohl die treibende Kraft hinter der Aktion der neutralen Staaten und die Errichtung eines Kommunikationskanals zwischen Washington und Teheran über Bern ging eindeutig auf eine Anfrage um Unterstützung der Amerikaner zurück. Das Bestreben, die Unparteilichkeit der Schweiz im Konflikt zu betonen, ist in Brunners Stellungnahme jedenfalls klar zu erkennen.

Brunner spricht in seiner Antwort auch zwei weitere Komponenten an, welche für das Funktionieren des Schweizer Kanals in seinen Augen wichtig waren: Das Vertrauen beider Seiten in die Schweiz, sowie die Diskretion und das Bemühen um Geheimhaltung der drittparteilichen Aktivitäten.⁵ Im Weiteren wies Brunner auch auf die humanitären Aspekte der Aktivitäten der Schweizer Botschaft in Teheran hin, namentlich bei der Übermittlung der Post der Angehörigen der Geiseln und den Gefangenenbesuchen Langs auf dem iranischen Aussenministerium. Beides, das Anbieten der Kommunikationsmöglichkeiten sowie die humanitäre Unterstützung vor Ort, füge sich dabei bestens in die bisherige Tradition der schweizerischen Aussenpolitik ein: «Ces deux aspects de ce que nous avons fait et continuons à faire en Iran se situent dans la meilleure tradition de notre politique étrangère et de notre diplomatie, car ils soulignent l'importance que la communauté internationale attache à la Suisse en tant que pays qui offre en toute circonstance et

4 Ebd.

5 Brunner betonte die Aspekte Vertrauen und Unparteilichkeit, respektive keine Blockzugehörigkeit, als ausschlaggebende Faktoren für die Wahl der Schweiz als Kommunikationskanal zwischen den USA und dem Iran auch im Interview: «Il y avait une certaine confiance dans la Suisse. Et puis nous avons aussi l'impression que du côté iranien ils étaient contents que ça soit un pays neutre qui n'appartenait pas à l'OTAN, qui était un pays qui n'était pas un allié des Etats-Unis, qui était un honnête courtier et qui n'avait pas de hidden agenda, etc.» Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

d'une façon désintéressée ses bons offices et son assistance humanitaire.»⁶ Damit verdeutlichte Brunner auch gleich, als was er die schweizerischen Aktivitäten im Iran verstand: als Ausdruck dafür, dass die Politik der Guten Dienste der Schweiz in den weltpolitischen Krisen der 1980er Jahre nach wie vor gefragt und nützlich sein konnte. Dies bestätigte er auch in einer Aussage aus dem Interview vom Frühling 2004, als er über die damaligen Motive der Schweiz sprach, in der Geiselkrise aktiv zu werden: «Moi je pensais, avec l'accord du Conseil Fédéral bien entendu, que là c'était un cas typique pour les bons offices de la Suisse, que si il y avait un cas de bons offices c'était celui là; Il y avait un côté politique, il y avait un côté humanitaire, il y avait un côté diplomatique.»⁷ Dabei bewertet Brunner das Engagement der Schweiz im Rückblick durchwegs positiv, da es nicht nur den beiden Streitparteien gedient sondern auch dazu beigetragen habe, ein gewisses Image der Schweizer Aussenpolitik zu transportieren: «On sentait qu'on faisait quelque chose d'utile, utile pour les malheureux [otages] qui étaient là, utile pour les Américains, utile pour les Iraniens, et utile aussi pour une certaine image de la Suisse, qui était une Suisse de bons offices (...). Politiquement il faut que notre neutralité soit de temps en temps utile aussi. Sinon ça sert à rien.»⁸ Die Motivation, sich in der Geiselkrise zu engagieren, war auf Seiten der Schweiz folglich nicht ganz uneigennützig, bot sich hier doch eine Möglichkeit, das Image der neutralen Schweiz als hilfreicher und nützlicher Kleinstaat in den internationalen Beziehungen mit Taten zu belegen und gleichzeitig das eigene aussenpolitische Rollenverständnis zu festigen.

Auch die Aussagen von Botschafter Probst belegen, dass sich die Schweizer Diplomatie nicht nur aus Altruismus in der Iran-Geiselkrise engagierte, sondern dabei ebenso die Pflege ihres eigenen aussenpolitischen Rollenverständnisses im Auge hatte. Als Botschafter Probst, der im Sommer 1980 seinen Posten in Washington verlassen hatte, um an der Zentrale in Bern als «Chefdiplomat» das Amt des Staatssekretärs im auswärtigen Departement zu

6 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Schriftliche Antwort von Botschafter Edouard Brunner auf die Einfache Anfrage von Nationalrätin Josi Meier, Ambassade de Suisse – Teheran, 1. Mai 1980.

7 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

8 Ebd. An anderer Stelle im Interview bekräftigte Brunner seine persönliche Überzeugung, dass die Schweiz für andere Staaten nützlich sein sollte: «J'ai toujours pensé, moi personnellement, que nous pouvions pas dans les circonstances – le hasard faisait que nous avions un ambassadeur qui avait des contacts utiles – tourner le dos et dire nous sommes neutres.»

übernehmen, am 2. September 1980 in der aussenpolitischen Kommission zur Frage Stellung nahm, ob es politisch und namentlich neutralitätspolitisch klug gewesen sei, das Schutzmachtmandat für die USA in der gegenwärtig verworrenen Situation im Iran zu übernehmen, gab er zur Antwort: «Ich habe mich immer auf den Standpunkt gestellt, dass wir, wenn wir uns immer mit unserer Neutralität und Solidarität brüsten, auch schwere Aufgaben übernehmen sollten.»⁹ Er habe bis jetzt, so Probst weiter, trotz aller Schwierigkeiten nicht das geringste Anzeichen dafür entdecken können, dass irgendwie die Glaubwürdigkeit der Neutralität wegen der Aktivitäten der Schweiz im Iran in Frage gestellt worden wären. Auch als nach Beendigung der Geiselkrise die Forderung laut wurde, das Schutzmachtmandat für die USA aufzugeben – diesmal nicht, weil es der Neutralität der Schweiz schaden könnte, sondern weil im Iran anhaltend das Völkerrecht gebrochen würde – vertrat Probst den Standpunkt, dass die Schweiz mit ihren Guten Diensten auch in problematischeren Fällen zur Verfügung stehen müsse: «Wir können uns nicht mit unseren Guten Diensten brüsten und, wenn es dann einmal schwierig wird, uns drücken. Damit wäre niemandem geholfen.»¹⁰ Und an anderer Stelle betonte er zur gleichen Frage: «Wir stellen unsere Guten Dienste nicht zu Propagandazwecken zur Verfügung, sondern sie sind ein Teil unserer neutralen Aussenpolitik, die das Element der Solidarität mit einschliesst.»¹¹ In diesem Punkt zeigt sich anschaulich das Spannungsfeld, das sich für den Neutralen beim Anbieten von Guten Diensten auftut, wenn er durch sein drittparteiliches Engagement in Konflikten die Position des strikten Abseitsstehens verlässt. Probst und Brunner waren jedoch überzeugt, dass der Neutrale die Nützlichkeit seiner Politik unter Beweis stellen musste, wenn er langfristig die Anerkennung der anderen Staaten für seine Position gewinnen und sich nicht dem Vorwurf der Isolierung aussetzen wollte.

Probst betonte denn auch verschiedentlich, dass das Engagement in Teheran der Schweiz grosse Anerkennung durch die USA einbrachte. Anlässlich seiner Abschiedsbesuche als Schweizer Botschafter im amerikanischen Aussenministerium im Sommer 1980 habe ihn Unterstaatssekretär David Newsom als verantwortlicher Chefbeamter während der Iran-Geiselkrise

9 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, 2. September 1980.

10 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Ständerates, 10. Februar 1981.

11 Zitat Probst: BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, 17. Februar 1981.

einmal mehr des tiefen amerikanischen Dankes für die vielfältigen Guten Dienste der Schweiz versichert, liess Probst Aussenminister Aubert in einem Telegramm vom 15. August wissen: «Die ‹Swiss connection› habe sich von Anfang an als einziger wirklich zuverlässiger und als beständiger Kanal erwiesen. Unser Beistand sei und bleibe, mit Newsom's eigenen Worten, ‹just magnificent›.»¹² Nach der Beendigung der Krise wies Probst auch öffentlich darauf hin, dass ihm Präsident Carter persönlich für den Einsatz der Schweiz gedankt habe, so zum Beispiel in einem Vortrag am Institut für Auslandsforschung der Universität Zürich am 4. Februar 1981: «Der vielfältige Dank der USA ist nicht ausgeblieben. Schon im Sommer 1980 hatte Präsident Carter dem Verfasser gegenüber die Überzeugung ausgedrückt, dass das schweizerische Eingreifen namentlich in den allerersten hektischen Monaten den Geiseln wohl das Leben gerettet habe.»¹³ Vor der aussenpolitischen Kommission des Ständerates betonte Probst wenige Tage später am 10. Februar nicht nur, dass Carter ihm vor seinem Weggang aus Washington für die Hilfe der Schweiz herzlich gedankt habe, sondern dass auch die neue Regierung von Präsident Reagan sich der Schweiz gegenüber sofort sehr positiv eingestellt und sie gebeten habe, das Schutzmachtmandat für die USA im Iran weiterzuführen.¹⁴ Brunner bestätigte im Interview mit dem Autor, dass den Schweizer Beteiligten in der Iran-Geiselkrise vielfältiger persönlicher Dank aus den USA nicht zuletzt von Präsident Carter zuteil geworden sei. Gleichzeitig habe sich aber auch das Ansehen der Schweiz im Iran durch die Aktivitäten in Teheran erhöht: «On était très bien vu là-bas; la Suisse c'était le pays qui aidait.»¹⁵

Die Zitate von Brunner und Probst verdeutlichen, dass sich in ihren Augen das (neutralitätspolitische) Risiko, das die Schweiz bei ihrem Engagement im Iran auf sich nahm, zumindest imagemässig gelohnt hatte. Die schweizerischen Aktivitäten in der Iran-Geiselkrise hatten das Profil der neutralen Schweiz als eines hilfreichen und nützlichen Kleinstaates in den

12 BAR, E 2010(A) 1991/17, 247, EDA, Generalsekretariat für politische Angelegenheiten: Telegramm von Raymond Probst and Bundesrat Pierre Aubert, Abschiedsbesuche Washington, 15. August 1980.

13 Raymond Probst. «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz». Vortrag von Staatssekretär Probst vor dem Schweizerischen Institut für Auslandsforschung der Universität Zürich, gehalten am 4. Februar 1981. Abgedruckt in: Daniel Frei (Hg.), *Konflikte unserer Zeit – Konflikte der Zukunft*, hier S. 154.

14 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Ständerates, 10. Februar 1981.

15 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

internationalen Beziehungen gestärkt, auch wenn sich Probst der sinkenden Bedeutung der Guten Dienste der Schweiz im internationalen Kontext der 1980er Jahre bewusst war, wie er in dem erwähnten Vortrag vom 4. Februar 1981 über die «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz» ausführte: «Was die Vermittlung zwischen Streitparteien und die Schlichtung von Streitigkeiten im ursprünglichen Sinne anbelangt, so ist diese Materie seit der Gründung der UNO generell weitgehend an die Weltorganisation und ihre Organisation übergegangen. (...) Dem neutralen Kleinstaat, der zudem noch ausserhalb der Weltorganisation geblieben ist, bleibt daneben nicht mehr viel Raum. (...) Es lässt sich nicht übersehen, dass unsere Rolle, jedenfalls als Vermittler und Schlichter, unter den neuen Realitäten gegenüber früher, als wir an vorderster Front standen, um etliches geschrumpft <diskreter> geworden ist. Unsere <guten Dienste> sind heute vornehmlich auf die Gewährung des Gastrechts an internationale Organisationen und Konferenzen (Genf) und namentlich auf die Wahrung fremder Interessen konzentriert, wo wir noch führend bleiben.»¹⁶ Auch wenn diese Äusserung im Kontext des beginnenden innenpolitischen Abstimmungskampfes zur Frage des UNO-Beitritts zu lesen ist, welche 1986 dem Volk vorgelegt wurde, scheint doch, dass die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise mit dazu beigetragen hat, die Möglichkeiten und Grenzen der Schweiz als Vermittlerin in internationalen Krisen des Kalten Kriegs realistisch einzuschätzen.

Interessant ist es deshalb auch zu sehen, wie die schweizerischen Beteiligten das Scheitern der Bourget-Villalon-Verhandlungen über den Schweizer Kanal respektive die erfolgreiche Vermittlung über den Algerien Kanal beurteilten. Als Probst am 17. Februar 1981 vor der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates ausführlich die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise erläuterte, gab er erstmals zu erkennen, dass die Schweiz im Frühjahr 1980 mit einer ziemlich grossen Chance gerechnet hatte, die Geiseln über die Verhandlungen mit Bourget und Villalon freizubekommen: «Mit Staatspräsident Bani-Sadr und Aussenminister Ghotbzadeh konnten wir ein einigermaßen vernünftiges Gespräch führen, weil wir mit ihnen nach geltenden Völkerrechtskategorien verhandeln konnten. Ende Februar und im Verlauf des Monats März rechneten wir mit einer Chance bis zu 70%, die Geiseln herauszubekommen. In jenem Moment lag die letzte Entscheidung bei Ayatollah Khomeini, der es jedoch nicht riskieren wollte, den Widerstand der sogenannten Studenten zu provozieren und deshalb

16 Probst, «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz», S. 144, 159.

beschloss, die Parlamentswahlen abzuwarten und den Entscheid dem Parlament zu überlassen. Unsere Möglichkeiten, die Befreiung der Geiseln zu erreichen, waren damit abgeschnitten.»¹⁷ Brunner bestätigte im Interview, dass man mehrmals im Laufe dieser Verhandlungen im Frühling 1980 einer Lösung sehr nahe gekommen zu sein glaubte.¹⁸ Als Faktoren, welche diese Verhandlungen begünstigten, sah er die guten persönlichen Kontakte von Botschafter Lang mit Ghotbzadeh und Bani-Sadr sowie die Tatsache, dass man mit Bourget und Villalon zum ersten Mal zwei Vermittler gefunden hatte, welche von Teheran mandatiert worden waren. Für das Scheitern der Verhandlungen verantwortlich war in den Augen Brunners die Weigerung Khomeinis zu agieren.¹⁹

Lang schildert die Gründe für das Scheitern der Verhandlungen mit Bourget und Villalon ähnlich wie Probst und Brunner. Obwohl Bani-Sadr und Ghotbzadeh zu Beginn die Unterstützung von Khomeini gehabt hätten, sei sehr rasch klar geworden, dass sie gewissen Limiten unterworfen wären. So lange die Position Khomeinis im internen Machtkampf in Teheran nicht endgültig gesichert gewesen sei, habe eine Freilassung der Geiseln nicht erreicht werden können: «Khomeini et les gens avec lui voulaient écarter complètement tous les éléments non-religieux du gouvernement. Ils voulaient une prise du gouvernement cent pour cent. Et un des éléments qui les aidait à garder cette prise du pouvoir c'était l'enjeu qui était les otages américains à Teheran.»²⁰ Khomeini habe immer wieder neue Bedingungen für eine Freilassung der Geiseln gestellt, Bedingungen, welche die Amerikaner nicht hätten akzeptieren können, und deshalb seien die Verhandlungen über den

17 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der ausserpolitischen Kommission des Nationalrates, 17. Februar 1981. Vgl. Probst, «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz», S. 152: «Am orakelhaften Zaudern und Schweigen der obersten religiösen und staatlichen Autorität des heutigen Iran, die den Entscheid schliesslich dem Parlament zuschob, sind dann diese Verhandlungen, die eine Zeitlang verheissungsvoll zu laufen schienen, damals schliesslich doch gescheitert.»

18 Man habe bereits einen Plan mit Ghotbzadeh ausgehandelt gehabt, um die Geiseln zu evakuieren, und ein Flugzeug der Swissair sei mit dem Einverständnis der Amerikaner und der Iraner in Zürich bereit gestanden, um die Geiseln im Fall der Freilassung aus dem Iran auszufliegen. Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

19 «Tout d'abord Monsieur Lang avait un esprit ouvert et fertile et lui avait des contacts avec ces gens comme Bani-Sadr qui avaient une éducation occidentale, qui avaient vécu en Occident et qui, je crois, voulaient trouver une solution. (...) On était souvent très proche d'une solution. Mais il n'y avait jamais l'accord de Khomeini qui devait donner le feu vert.» Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

20 Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

Schweizer Kanal letztlich gescheitert: «Peut-être qu'il voulait que ça casse Khomeini, il voulait que ça ne réussit pas parce que pour lui l'enjeu des otages détenus par les étudiants de la ligne d'Imam était devenu trop important.»²¹ Die Schweizer Diplomaten machten also zwei Hauptgründe für das Scheitern der Verhandlungen über Bourget und Villalon mit Ghotbzadeh und Bani-Sadr aus: 1.) der andauernde interne Machtkampf in Teheran zwischen den gemässigten und den radikalen islamistischen Kräften und 2.) die Weigerung Khomeinis, sein Einverständnis zu einer Freilassung der amerikanischen Geiseln zu geben, solange er ihnen in der internen Auseinandersetzung um die Regierungskontrolle noch eine wichtige Funktion beimass.

Die Blockade in den amerikanisch-iranischen Verhandlungen über die Geiseln habe sich erst gelöst, als sich im Sommer 1980 ein neugewähltes Parlament in Teheran konstituiert habe und eine neue Regierung bestimmt worden sei, so die Analyse Probsts: «Parallel zum unsrigen benutzten die Amerikaner auch gewisse andere Kanäle, zeitweise einen deutschen. Hier bot sich die Möglichkeit, verwandtschaftliche Beziehungen [zu Khomeini] auszunützen, um neue Fäden anzuknüpfen. Diese wurden aber effektiv von Algerien als Schutzmacht Irans in den USA übernommen. (...) In dieser Phase, als die Macht durch die Parlamentswahl vollständig in die Hände der religiösen Integristen übergegangen war, die den Koran als alleinige Grundlage betrachten und unser westliches Völkerrecht in keiner Weise anerkennen, waren die Algerier als Mohammedaner besser in der Lage, Kontakte zu den Iranern zu finden. (...) Dieses Vorgehen hat zum Ziel geführt. Wir waren über die Vorgänge orientiert und haben die Algerier auch als erste beglückwünscht. (...) Wir sollten es nicht empfinden, dass in der Endphase die Algerier die Verhandlungen führen konnten.»²² Auch Lang wies darauf hin, dass Algerien als muslimisches Land gegenüber der Schweiz im Verlauf

21 Ebd.

22 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Nationalrates, 17. Februar 1981. Vgl. dazu Probst, «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz», S. 153: «Blickt man zurück, so ist es nicht unverständlich, dass die Endphase im Zeichen des algerischen Dazwischentretens stand. Vom Moment an, wo die effektive Gewalt in Teheran dem westlich geschulten Präsidenten samt seinen Leuten entglitt und auf die religiösen Integristen überging, die in einer völlig anders gearteten, mittelalterlich-koranischen Gedankenwelt verwurzelt sind, mussten die Algerier, die ja ohnehin schon Schutzmacht des Irans in den USA waren, als aussichtsreichere Vermittler erscheinen. (...) Auf ihre jüngste revolutionäre Vergangenheit pochend, konnten die Algerier zugleich ihre Glaubensbrüder als Mitrevolutionäre ansprechen und sie aus eigener Erfahrung heraus glaubwürdig zur Vernunft mahnen.»

der Geiselkrise einen eindeutigen Vorteil bei den Verhandlungen in Teheran gehabt habe: «L'Algérie avait un énorme avantage sur nous, plusieurs en fait: C'est un pays musulman, révolutionnaire, qui a de très bons contacts avec l'Iran révolutionnaire même s'ils ne sont pas tout à fait sur la même longueur d'onde, l'Algérie est plutôt islamo-socialiste tandis que l'autre est tout à fait théocratique.»*

Im Nachhinein, gab Brunner zu erkennen, sei man in Bern einerseits schon ein bisschen enttäuscht gewesen, dass die Vermittlung letztlich über den algerischen Kanal und nicht über die Schweiz gelang, vor allem weil Botschafter Lang doch beträchtliche Anstrengungen unternommen hatte, um die Verhandlungen zwischen den USA und dem Iran zu unterstützen.²³ Andererseits sei man in der Schweiz im April 1980 zum Schluss gekommen, dass Lang seine Möglichkeiten ausgeschöpft und man deshalb selbst den Amerikanern vorgeschlagen habe, verstärkt den algerischen Kanal für eine Beilegung der Krise zu nutzen. So gesehen könne man im Rückblick nicht wirklich enttäuscht sein.²⁴ Sowohl Bundesrat Aubert als auch Staatssekretär Probst äusserten sich übrigens unmittelbar nach der Beendigung der Krise dahingehend, dass man durchaus glücklich sei, dass sich die Schweiz nicht an dem «nicht sehr schönen Handel» beteiligt habe, der zur Freilassung der Geiseln geführt habe.²⁵ Damit meinten sie wohl die Tatsache, dass sich die US-Regierung mit der Unterschrift unter die Deklarationen von Algier, insbesondere unter jene zu den Vermögens- und Bankenfragen, die Befreiung der Geiseln regelrecht erkaufte hatte. Dabei ist allerdings anzumerken, dass schon in den Szenarioplänen von Ghotbzadeh und Bani-Sadr, welche noch

* Interview mit Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

23 In der Literatur gibt es einen weiteren Hinweis darauf, dass die Schweizer Diplomatie eine gewisse Enttäuschung nicht verbergen konnte darüber, dass eine erfolgreiche Vermittlung Algerien und nicht der Schweiz gelang, vor allem weil ein solcher Erfolg eine beträchtliche Steigerung des aussenpolitischen Prestiges mit sich gebracht hätte. Siehe: Pierre du Bois. «Neutrality and Political Good Offices: The Case of Switzerland.» In: Hanspeter Neuhold und Hans Thalberg (Hg.). *The European Neutrals in International Affairs*. The Laxenburg Papers, 7. Wien: Braumüller, 1984. S. 10: «More recently there was the failure of the mediation efforts of the Confederation between the United States and Iran in the hostage crisis, a failure deeply felt by Berne, as is witnessed by the declarations of Swiss diplomats after the eventual release of the hostages, for which Algeria can take some of the credit. It is not to criticize Switzerland, or any other State, to point out the important role played by prestige in certain foreign policy initiatives.»

24 Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

25 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des Ständerates, 10. Februar 1981.

über den Schweizer Kanal verhandelt worden waren, klar geworden war, dass eine Lösung der Geiselkrise auch eine Klärung der finanziellen Streitigkeiten zwischen den USA und dem Iran miteinschliessen musste.

Auf den Vorwurf, der in der schweizerischen Presse laut geworden war, die Schweiz habe letztlich zu wenig getan, um die Befreiung der Geiseln herbeizuführen, reagierten Aubert und Probst mit entschiedener Zurückweisung, und das Departement für auswärtige Angelegenheiten sah sich, so Probst, gar veranlasst, eine Presseorientierung über die Rolle der Schweiz in der Geiselkrise durchzuführen.²⁶ Dass man die Öffentlichkeit nicht immer habe auf dem Laufenden halten können, begründete er mit der Notwendigkeit der Geheimhaltung der Aktivitäten der Schweiz in Teheran, deren Wirksamkeit ansonsten gefährdet gewesen wäre: «In der ersten Phase [zwischen November 1979 und April 1980] war es einfach unmöglich, Informationen zu geben. Als wir am aktivsten waren, mussten wir auch am diskretesten sein. Das Mass an Aufmerksamkeit, das die amerikanischen Medien dem kleinsten Vorgang widmeten, hat uns dazu gezwungen.»²⁷

Insgesamt lassen sich drei Faktoren feststellen, welche die schweizerischen Entscheidungsträger als entscheidend für den Erfolg der algerischen Vermittler erachteten: 1.) Die veränderte Situation in Teheran im Sommer 1980, als der interne Machtkampf im Iran zugunsten von Khomeini und der ihm nahestehenden religiösen Kräfte entschieden war und die Geiseln nicht mehr weiter als Faustpfand in dieser inneriranischen Auseinandersetzung gebraucht wurden. 2.) Die eindeutigen Signale Khomeinis über den deutschen Kanal im September 1980, dass er nun zu einer Beendigung der Krise bereit wäre, und 3.) die besondere Verbindung Algeriens zum Iran, welches als muslimischen Land mit seiner eigenen revolutionären Vergangenheit bei den «religiösen Integristen» in Teheran über eine besondere Glaubwürdigkeit als Vermittler verfügt habe. In den nachfolgenden Ausführungen sollen nun diese und allenfalls weitere nichtbeachtete Faktoren im einzelnen herausgearbeitet und im Zusammenhang der Rolle der Schweiz und Algeriens in der Geiselkrise erläutert werden.

26 Ebd.

27 BAR, E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert: Sitzungsprotokoll der ausserpolitischen Kommission des Nationalrates, 17. Februar 1981. Als zum Beispiel in den USA der Vorwurf laut geworden sei, dass sich niemand um die drei auf dem iranischen Aussenministerium festgehaltenen Diplomaten kümmere, habe Präsident Carter im Sinne der Öffentlichkeitsarbeit auf die regelmässigen Besuche und Betreuung durch den Schweizer Botschafter hingewiesen – mit der Konsequenz, dass die Iraner diese Besuchsmöglichkeiten unverzüglich für mehrere Wochen unterbunden hätten.

Faktoren, welche eine erfolgreiche Vermittlung beeinflussen

Die theoretische Literatur zur drittparteilichen Intervention in internationalen Konflikten kennt eine lange Liste von Faktoren, welche für eine erfolgreiche Vermittlung in zwischenstaatlichen Streitigkeiten in Betracht gezogen werden.²⁸ Einig sind sich die wichtigsten Vertreter dieser Forschungsrichtung dabei, dass grundsätzlich zwei übergeordnete Faktoren ausschlaggebend für den Erfolg sind: die Eignung des Vermittlers sowie die richtige Strategie im Verhandlungsprozess.

Unter dem Aspekt der Eignung des Vermittlers sind folgende Grundvoraussetzungen zu identifizieren, die ein Vermittler laut der Theorie erfüllen sollte:

- 1.) ist es von Vorteil, wenn es sich beim Vermittler um einen starken, *etablierten Akteur* im internationalen System handelt, der ein *klares Profil* aufweist. Dazu gehört unter anderem der Nachweis von Erfahrung mit Vermittlungen sowie die Frage nach den früheren Beziehungen des Mediators zu den Parteien.
- 2.) gilt es als unerlässlich, dass er das *Vertrauen* beider Konfliktparteien genießt, da er sich sonst die Kooperation der Beteiligten nicht sichern kann. *Glaubwürdigkeit und Vertrauen* werden allgemein als unabdingbare Voraussetzungen angesehen.
- 3.) sollte der Vermittler auch über ausreichende *Ressourcen und Kompetenzen* verfügen. Als entscheidend gilt vor allem die Qualität der personellen Ressourcen, die eingesetzt werden können. Aber auch die Verfügbarkeit materieller Ressourcen kann eine Vermittlung wesentlich begünstigen.

28 Oran R. Young. *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967; Saadia Touval und Ira William Zartman (Hg.). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, CO: Westview Press, 1985; Jacob Bercovitch, J. Theodore Anagnoson und Donnette L. Wille. «Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations.» *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, February 1991. Special Issue on International Mediation. Guest Editor: Jacob Bercovitch. S. 7–17; Jacob Bercovitch. «Mediation in der Staatenwelt: Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen.» In: Norbert Ropers und Tobias Diebel (Hg.). *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995. S. 89–110; Jacob Bercovitch und Gerald Schneider. «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management.» *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 2, March 2000. S. 145–165.

- 4.) ist die *Motivation* des Vermittlers aufgrund der oftmals langen Dauer von Verhandlungsprozessen und des hohen Ressourcenverschleisses für die Drittpartei ein weiterer wichtiger Faktor. Humanitäre Beweggründe genügen auf Dauer meist nicht, um das *Engagement* des Vermittlers aufrechtzuerhalten, deshalb sollte seiner Tätigkeit auch ein gewisses Eigeninteresse zugrunde liegen.
- 5.) ist sich die Literatur zuletzt uneinig über die Frage, ob *Neutralität* oder *Unvoreingenommenheit* des Vermittlers eine entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Intervention sind. Während frühere Studien dies als selbstverständlich bejahten,²⁹ weisen neuere Untersuchungen darauf hin, dass oftmals nicht Neutralität sondern Engagement der Schlüssel zu einer erfolgreichen Drittparteien-Intervention ist.³⁰ Bercovitch und Schneider gehen inzwischen sogar davon aus, dass ein formeller Neutralitätsstatus bei der Ausübung von Vermittlungsaktionen eher hinderlich ist, da er die Flexibilität des Vermittlers verhindert und ihn in seinen Möglichkeiten einschränkt, aktive Strategien im Umgang mit den Konfliktparteien zu wählen.³¹

Bei der Frage nach der richtigen Strategie im Mediationsprozess lassen sich ebenfalls einige Punkte ausdifferenzieren, welche eine erfolgreiche Vermittlung begünstigen:

- 1.) wird der Frage, von wem die *Initiative zur Vermittlung* ursprünglich ausging, grosse Bedeutung zugemessen. Dabei gilt generell die Annahme, dass Mediation am erfolgreichsten sei, wenn beide Gegner darum bitten.
- 2.) scheint im Weiteren eine erfolgreiche Vermittlung wesentlich davon abzuhängen, ob für die drittparteiliche Aktion der *richtige Zeitpunkt* gewählt wurde, respektive gegeben war.

29 Young, *The Intermediaries*, S. 81f. Vgl. dazu die Diskussion der Bedeutung der Neutralität der Drittpartei im Mediationsprozess bei Norbert Ropers. *Friedliche Einmischung: Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethopolitischer Konflikte*. Berghof Report Nr. 1. Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Oktober 1995. S. 44f.

30 Touval und Zartman, *International Mediation in Theory and Practice*, S. 10, 15, 255f; Bercovitch, et al., «Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations», S. 15; Bercovitch, «Mediation in der Staatenwelt», S. 101f, 107.

31 Bercovitch und Schneider, «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Mediation», S. 150.

- 3.) gilt mitunter die *Wahl der Strategie* des Vermittlers als entscheidend für den Erfolg einer Mediation. Ein aktiver Mediator wird eher eine inhaltsorientierte Vermittlung anstreben, das heisst er greift direkt in die Verhandlungen ein und macht eigene Lösungsvorschläge. Am anderen Ende der Skala wäre eine prozessorientierte Vermittlungsstrategie anzusiedeln, bei welcher der Mediator eine eher passive Rolle einnimmt und primär für die Organisation und den reibungslosen Ablauf der Verhandlungen sorgt, sowie als «Briefträger» zwischen den Parteien auftritt, ohne selbst zum Inhalt der Gespräche Stellung zu nehmen. Rein statistisch weisen direktive Strategien, bei denen der Vermittler sowohl den Prozess als auch den Inhalt der Mediation mitbestimmt, die höchste Erfolgsquote auf.
- 4.) wird in der Regel davon ausgegangen, dass ein Verhandlungsprozess dann Erfolg haben kann, wenn er den Streitparteien die Möglichkeit bietet, Kompromisse zu schliessen, ohne dabei das Gesicht zu verlieren. Unter diesem Aspekt kommt schliesslich der *Geheimhaltung* der Verhandlungen durch den Vermittler entscheidende Bedeutung zu. Nur in einem solchen Umfeld können der *Kommunikationsfluss* zwischen den Parteien über die Dauer des Mediationsprozesses aufrechterhalten und verschiedene Lösungsvorschläge in dem Masse diskutiert werden, bis eine Einigung erzielt werden kann.

Anhand der genannten neun Punkte – fünf die Eigenschaften des Vermittlers, vier den Mediationsprozess betreffend –, welche die theoretische Literatur als entscheidend für eine erfolgreiche Vermittlung ansieht, sollen nun anschliessend jene Faktoren herausgearbeitet werden, welche im konkreten Fall der Iran-Geiselkrise für den Erfolg der algerischen Vermittlung respektive für das Scheitern der Verhandlungen über den Schweizer Kanal verantwortlich waren.

Profil als Vermittler: Wie im einführenden Kapitel dieser Arbeit gezeigt, verstand es die Schweiz im Kalten Krieg als eine ihrer vorrangigen Berufungen, ihre Guten Dienste in internationalen Krisen zur Verfügung zu stellen. Die geographische Lage inmitten Europas, die multikulturelle Zusammensetzung der eigenen Gesellschaft, sowie eine lange Tradition des humanitären Wirkens und der Nichteinmischung in internationale Streitigkeiten bildeten die Voraussetzungen für die Etablierung dieses Rollenverständnisses, welches sich über lange Jahrzehnte herausgebildet hatte und auch von den anderen Staaten weitherum akzeptiert wurde. Das Selbstverständnis der Schweiz als

Gute-Dienste-Leistender in zwischenstaatlichen Konflikten war vor allem während der beiden Weltkriege gestärkt worden und besass auch während der Krisen des Kalten Krieges grosse Konstanz.

Im Unterschied dazu verstand sich Algerien stärker als eigentlicher Vermittler. Seine geographische Lage machte es dabei nach eigenem Dafürhalten zu einem «natürlichen» Brückenbauer zwischen Afrika und Europa wie auch zwischen dem afrikanischen und dem arabischen Kulturkreis. Die Voraussetzungen für dieses Selbstverständnis ergaben sich ähnlich wie im Falle der Schweiz aus einer höchst multikulturellen Zusammensetzung der algerischen Gesellschaft, welche römische, berberische, arabische und französische Einflüsse aufweist, sowie aus einer Tradition der Nichteinmischung in die Konflikte anderer Staaten, welche in der Ex-Kolonie seit der Erlangung der Unabhängigkeit 1962 von Frankreich stets als aussenpolitische Richtlinie gegolten hatte. Gleichzeitig galt der Verhandlungsweg, auf dem die staatliche Souveränität nach einer langen und blutigen Revolution erlangt wurde als Beispiel und Prototyp, wie zukünftige Konflikte gelöst werden sollten. Diese Mischung aus einer strategischen geographischen Lage, einer Geschichte des Kampfes gegen den Kolonialismus und der daraus hervorgehenden Politik der Nichteinmischung in die Politik anderer Staaten, sowie eine aussergewöhnliche Mischung verschiedener kultureller Einflüsse haben laut Slim zur Annahme eines nationalen Rollenkonzepts der Algerier geführt, welches ganz ähnlich wie das der Schweiz einer Kategorie zuzuordnen ist, welche Holsti in seinen theoretischen Arbeiten als *mediator-integrator*-Rolle identifiziert hat.³²

Sowohl das Profil Algeriens als auch jenes der Schweiz waren zum Zeitpunkt der Iran-Geiselkrise international bestens etabliert und beide suchten ihre Rolle in den internationalen Beziehungen aktiv zu pflegen. Während sich Algerien dabei allerdings mehr als aktiver Mediator in internationalen Konflikten verstand, beschränkte sich die Schweiz mehrheitlich auf die Leistung Guter Dienste. Diese leicht unterschiedliche Interpretation entsprach auch den Erfahrungen, welche die beiden Länder bisher im Kalten Krieg mit den Streitparteien in der Iran-Geiselkrise gemacht hatten: Die Schweiz war bereits in mehreren Fällen sowohl für die USA als auch für den Iran als diplomatische Schutzmacht tätig gewesen. Dass die Schweiz 1953 auch einmal in Folge des iranisch-britischen Ölstreits als Vermittlerin im Gespräch

32 Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 219f; Vgl. Holsti, «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy», S. 233–309.

war – ohne dabei allerdings je ein wirkliches Mandat auszuüben –, schie-
nen die meisten Beteiligten vergessen zu haben. Weder auf schweizerischer
noch auf amerikanischer Seite schien sich beim Ausbruch der Geiselkrise
irgendjemand daran zu erinnern; dagegen war auf amerikanischer Seite
vor allem das schweizerische Schutzmandat für die USA auf Kuba
eine wichtige Referenz und das revolutionäre Regime in Teheran hatte die
Schweiz erst gerade im Laufe des Jahres 1979 in Südafrika und Ägypten mit
zwei neuen Schutzmandaten betraut. Algerien war seinerseits schon
einmal als Vermittler für die USA tätig gewesen, als es 1970 auf Anfrage der
US-Regierung einen Gefangenenaustausch in Südvietsnam vermittelt hatte,
und auf iranischer Seite erinnerten sich laut Slim noch etliche Mitglieder
des Aussenministeriums der erfolgreichen Vermittlung des algerischen Prä-
sidenten Houari Boumedienne zwischen dem irakischen Vizepräsidenten
Saddam Hussein und dem Shah von Persien in einem Territorialkonflikt
zwischen dem Irak und dem Iran im Jahr 1975.³³ Insgesamt beschränkten
sich die Erfahrungen der Schweiz als Vermittlerin in internationalen Krisen
seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auf den einzigen Erfolg mit den
Evian-Verhandlungen von 1962, welche ausgerechnet zur staatlichen Unab-
hängigkeit von Algerien geführt hatten, während sich Algerien in jüngerer
Vergangenheit verschiedentlich als erfolgreicher Vermittler in Afrika und
dem Nahen Osten hervorgetan hatte, so zum Beispiel 1968 zwischen Syri-
en und dem Irak, 1972 zwischen den beiden Yemen, 1976 zwischen Syrien
und der PLO, 1977 zwischen Ägypten und Libyen und 1978 zwischen der
PLO und Jordanien.³⁴

Glaubwürdigkeit und Vertrauen: Als Schutzmacht für die US-Interessen
in Teheran genoss die Schweiz grundsätzlich eine sehr hohe Glaubwürdigkeit
auf beiden Seiten. Sie hatte ihre Vertrauenswürdigkeit für diese Aufgabe
bereits in unzähligen früheren Fällen – wie erwähnt auch für den Iran – unter
Beweis gestellt. In den USA hatte sich die Schweiz das Vertrauen vor allem
durch ihren Einsatz für die Interessenvertretung auf Kuba gesichert, was
die US-Regierung veranlasste, umgehend nach Ausbruch der Geiselkrise
im Iran, die Schweiz als Schutzmacht im Falle des Abbruchs der diploma-
tischen Beziehungen zu bezeichnen. Weiteres Vertrauen auf amerikanischer
Seite dürften die entschiedene Verurteilung der Geiselnahme durch den
schweizerischen Botschafter Lang in Teheran sowie das Angebot aus Bern,

33 Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 218.

34 Ebd.

bei der Suche nach einer Lösung der Geiselkrise behilflich sein zu wollen, geschaffen haben. Es ist durchaus auch als Ausdruck dieses Vertrauens zu werten, wenn Saunders in einem Interview mit Moses über die Funktion des Schweizer Botschafters Lang während der Geiselkrise in Teheran sagte: «He was typically treated as our ambassador there.»³⁵

Auf iranischer Seite ergab sich die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der Funktion der Schutzmacht eher aus der Tatsache, dass die Schweiz keinem militärischen Bündnis angehörte, keinerlei koloniale Vergangenheit aufwies und folglich keine strategischen Interessen im Mittleren Osten besass. Ein besonderes Vertrauensverhältnis ergab sich allerdings nur zu den gemässigten säkularen Kräften in der iranischen Regierung, namentlich Aussenminister Ghotbzadeh und Präsident Bani-Sadr, zu welchen Lang über enge persönliche Kontakte verfügte. Zu Ayatollah Khomeini und den Klerikern konnte von schweizerischer Seite nie dieselbe Verbindung aufgebaut werden, und die vormals enge private Bindung des exilierten Shahs zur Schweiz dürfte eher dazu beigetragen haben, dass das Vertrauen der religiösen Kräfte in Teheran in die Schweiz nicht allzu gross gewesen war. Die Schweiz identifizierte sich nicht zuletzt selbst als eindeutig westliche Nation, die nach den Gebräuchen und Gepflogenheiten des internationalen Völkerrechtes agierte und deshalb auch nie das Gespräch zu den Klerikern in Teheran fand, wie alle Schweizer Beteiligten im Nachhinein unumwunden zu erkennen gaben.

Während die Schweiz bei der Wahrnehmung ihrer Funktion als Schutzmacht der US-Interessen im Iran und als Briefträger zwischen Washington und Teheran hohe Glaubwürdigkeit und volles Vertrauen auf beiden Seiten genoss, heben Slim und andere Autoren zu Recht die Tatsache hervor, dass Algerien die einzige Drittpartei war, welche als potentieller Vermittler auf beiden Seiten *an den entscheidenden Stellen* über das nötige Vertrauen verfügte, um erfolgreich eine Beendigung der Krise herbeiführen zu können.³⁶ Die algerische Revolution genoss bei den islamistischen Kräften im Iran eine gewisse Vorbildfunktion und Algerien hatte seinerseits die iranische Revolution aufgrund seiner eigenen Geschichte immer unterstützt. Trotzdem verfügte Algerien auch über funktionierende Beziehungen zu den USA.³⁷ Eine Qualität, die beispielsweise Libyen und Syrien, die für die iranischen

35 Saunders zitiert in: Moses, *Freeing the Hostages*, S. 48.

36 Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 209.

37 Slim bezeichnet die Beziehungen zwischen Algerien und den USA nicht gerade als herzlich, aber auch nicht als unfreundlich. Die USA waren zudem der wichtigste Handelspartner Algeriens zu dieser Zeit. Ebd.

Kleriker ebenfalls als Vermittler in Frage gekommen wären, in Washington ganz eindeutig abging.

Umgekehrt verfügte die Schweiz zwar wie gesagt als Kommunikationskanal zwischen Washington und Teheran über sehr gute Kontakte über ihren Botschafter zu den moderaten Kräften in Teheran, doch als diese Kontakte im Frühling 1980 nach dem Scheitern der Bourget-Villalon-Verhandlungen erschöpft waren, wurde deutlich, dass der Schweiz die ideologische Nähe zur iranischen Revolution fehlte, die es offenbar brauchte, um die entscheidenden Figuren in der iranischen Führung zu einer Beilegung der Krise zu bewegen. Während sie als Nachrichtenübermittler bis zum Schluss der Krise für alle Beteiligten stets akzeptabel und willkommen war, wollten sich die religiösen Vertreter in Teheran mit einer Ernennung der Schweiz als eigentliche Vermittlerin zwischen dem Iran und den USA jedoch nicht einverstanden erklären. Als das amerikanische Aussenministerium im Sommer/Herbst 1980 den Iranern vorschlug, die Schweiz möge eine aktivere Vermittlungsrolle zwischen den beiden Streitparteien einnehmen, lehnte die iranische Führung diesen Vorschlag ab und erklärte, dass der Iran eine Vermittlung Algeriens bevorzugen würde, wie Newsom in einem Interview mit Moses bestätigte: «At some point, we had suggested the Swiss act as mediators and the Iranians made it clear they would prefer Algerians.»³⁸ Eine Variante, die für die USA ebenso annehmbar war wie eine Vermittlung durch die Schweiz. Das Vertrauen, das Algerien auf beiden Seiten genoss, sowie insbesondere die hohe Glaubwürdigkeit bei den islamisch-revolutionären Kräften in Teheran ist einer der Hauptgründe dafür, weshalb die erfolgreiche Vermittlung letztlich über Algerien und nicht über die Schweiz zustandekam.

Ressourcen und Kompetenzen: An den Ressourcen und vorhandenen Kompetenzen der Schweizer Diplomatie hatte es jedenfalls nicht gelegen, dass die schweizerischen Bemühungen im Iran nicht zu einer Lösung der Krise führten. Im Gegenteil ist festzustellen, dass während der Iran-Geiselnahme eine personelle Konstellation bestand, welche eine aktive Rolle seitens der Schweiz durchwegs begünstigte: Alle drei Hauptakteure – Lang in Teheran, Brunner in Bern und Probst in Washington – hatten ein sehr «aktives» Verständnis der schweizerischen Aussenpolitik, namentlich im Bereich der Guten Dienste, wie die weiter oben zitierten Interviews und Dokumente belegen. Zudem verfügten Probst, Lang und Brunner alle bereits über einschlägige Erfahrung mit dem schweizerischen Schutzmachtmandat

38 Zitat Newsom in Moses, *Freeing the Hostages*, S. 276.

für die USA auf Kuba.³⁹ Alle drei waren sich einig in ihrer Auffassung, dass die Schweiz grundsätzlich eine Rolle zu spielen hatte in der Iran-Geiselkrise und sandten, auf verschiedenen Wegen, entsprechende Signale an die Streitparteien aus. Dabei scheint aber Einigkeit geherrscht zu haben, dass die Schweiz primär einen Beitrag in Form des Angebots von Guten Diensten leisten könnte. Voreilige Initiativen oder Appelle, wie sie etwa 1953 bei dem britisch-iranischen Ölstreit oder 1956 anlässlich der Suez-Krise ausgesandt worden waren, blieben in der Iran-Geiselkrise jedenfalls aus, und die Schweiz reagierte, nachdem sie ihre grundlegende Bereitschaft einmal signalisiert hatte, im Wesentlichen auf die Bedürfnisse und Anfragen der Streitparteien. Im Unterschied zu anderen Akteuren versuchte sich die Schweizer Diplomatie nicht primär mit Lösungsvorschlägen zu profilieren, sondern konzentrierte sich auf ihre Kernkompetenz der Leistung klassischer Guter Dienste. Dabei genossen die beteiligten Diplomaten allerdings recht weitgehende Handlungsfreiheit und erfüllten ihre Aufgaben rasch und unbürokratisch, und konnten offensichtlich auf die nötigen finanziellen sowie personellen Mittel im Aussendepartement zählen.⁴⁰

Auch wenn man durchaus gerne eine Beilegung der Krise nach den von Bourget und Villalon mit Bani-Sadr und Ghotbzadeh geführten Verhandlungen über den Schweizer Kanal gesehen hätte und sich in Bern nach dem Scheitern dieser Gespräche ernüchert zeigte, erkannte man doch realistisch, dass die eigenen Möglichkeiten in Teheran direkt zu einer Vermittlung beizutragen an diesem Punkt erschöpft waren und dass es nun an anderen Drittparteien, namentlich Algerien, liegen würde, in diese Rolle zu schlüpfen. Auch dies ist durchaus als Beleg für die Kompetenz der Schweizer Diplomatie bei der Wahrnehmung der eigenen Rolle in der Geiselkrise zu sehen. Botschafter Probst unterstützte in der Folge die algerische Delegation in Washington bei

39 Probsts und Langs Erfahrungen mit dem Kuba-Mandat auf der Schweizer Botschaft in Washington wurden bereits an anderer Stelle erläutert. Brunner seinerseits war ganz zu Beginn seiner Karriere als junger Botschaftssekretär in Washington mit dem Mandat in Berührung gekommen, als er die dramatischen Ereignisse der Kuba-Krise von 1962 sozusagen live miterlebte. Siehe: Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 17–23.

40 Die Handlungsfreiheit der wenigen mit der Geiselkrise befassten Personen im schweizerischen Aussendepartement wurde zusätzlich durch die Tatsache «begünstigt», dass der Departementsvorsteher Bundesrat Pierre Aubert anfangs 1980 seinen Staatssekretär Albert Weitnauer aufgrund eines persönlichen Zerwürfnisses freistellte, wodurch Brunner als Chef der Politischen Abteilung II, welche für den Mittleren Osten zuständig war, weitgehend freie Hand bei der operationellen Führung der Politik in der Geiselkrise in Bern hatte. Interview mit Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

der Einrichtung des iranischen Schutzmachtmandates in den USA tatkräftig und Brunner wirkte nach einem längeren Gespräch mit Ghotbzadeh im Sommer 1980 in Zürich bei einem Besuch in der amerikanischen Hauptstadt aktiv darauf hin, dass die Amerikaner ihre Anstrengungen vermehrt auf den algerischen Kanal konzentrieren würden. Der Aufwand an personellen Ressourcen stieg allerdings auf Seiten der Schweiz nach dem offiziellen Abbruch der diplomatischen Beziehungen in Teheran noch einmal stark an, da die Schweizer Botschaft von nun an auch die konsularischen Aufgaben der amerikanischen Botschaft vor Ort wahrnehmen musste. Auch jene Aufgaben, die der Schweiz im Rahmen der diplomatischen Schutzmachtstätigkeit für die USA in Teheran verblieben, wurden vom Schweizer Botschafter Lang vor Ort weiterhin mit grossem Einsatz verfolgt wie bei der Freigabe und Rückführung der Leichen der getöteten amerikanischen Soldaten aus dem Iran in die Heimat. Am zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwand, den die Schweizer Diplomatie während der Geiselkrise leistete, lag es jedenfalls nicht, dass die Verhandlungen über den Schweizer Kanal scheiterten und eine Vermittlung letztlich über den algerischen Kanal zustandekam.

Die Algerier ihrerseits besaßen ähnlich wie die Schweiz eine Gruppe erfahrener und fähiger Leute an entscheidender Stelle im Aussenministerium, welche in die Geiselkrise involviert war. Aussenminister Ben Yahia persönlich widmete der Lösung der Krise beträchtlich Zeit und Aufwand. Seine Kompetenz als Verhandlungsführer ging ebenso wie die des algerischen Botschafters in den USA Redha Malek auf die algerischen Unabhängigkeitsverhandlungen zurück, an denen beide beteiligt gewesen waren; eine Kompetenz welche sie seither in weiteren Fällen internationaler Vermittlungen fortentwickelt hatten. Die beiden anderen Mitglieder der algerischen Verhandlungsdelegation, der algerische Botschafter in Teheran Gheraieb, der als Kenner der «Szene» in Teheran galt, und der Präsident der algerischen Zentralbank Mostefai, verfügten ebenfalls über besondere Erfahrungen und Fachwissen, die sich für einen erfolgreichen Verhandlungsabschluss als günstig erwiesen. Die vier algerischen Vermittler besaßen überdies nicht nur die nötigen diplomatischen Fähigkeiten sondern auch über die vom Iran verlangte «revolutionäre Glaubwürdigkeit».⁴¹ Dass es aber nicht allein an

41 Diese Qualität kann im Vergleich dazu den Schweizer Diplomaten selbstredend nicht als «fehlende Kompetenz» angekreidet werden, sondern ist einfach als ein spezifisches Erfordernis im Fall der Geiselkrise zu benennen, über welches die Schweizer nicht verfügten.

dieser Voraussetzung lag, zeigte sich nicht zuletzt an der Tatsache, dass sich die Algerier lange nicht in den Vordergrund spielten und eine Vermittlerrolle in der frühen Phase der Krise gar ablehnten. Erst als sie im späteren Verlauf der Geiselkrise eine ernsthafte Möglichkeit für einen Erfolg sahen und von beiden Seiten um die Annahme eines solchen Mandates gebeten wurden, erklärten sie sich zur Ausübung dieser Rolle bereit. Die Algerier wussten offensichtlich die Lage in Teheran sehr gut einzuschätzen.

Ähnlich wie die Schweiz hatte Algerien zuerst seinen diplomatischen Apparat nur zur Übernahme des Schutzmandates für den Iran in den USA zur Verfügung gestellt, schuf sich damit aber offensichtlich das nötige Vertrauen sowie die Kontakte, die ihre spätere Vermittlungstätigkeit begünstigten. Während der eigentlichen Verhandlungen stellte das algerische Außenministerium weiteres Personal und Ressourcen zur Verfügung – zum Beispiel seine Sprachenabteilung, um die Dokumente, die zwischen den beiden Seiten hin und her gingen, von Farsi ins Französische, vom Französischen ins Englische und wieder zurück zu übersetzen. Die vierköpfige algerische Vermittlungsdelegation selbst flog immer wieder zwischen Teheran, Algier und Washington hin und her, um die Gespräche voranzubringen, und die algerische Regierung stellte – ähnlich wie die Schweiz zu einem früheren Zeitpunkt – die Benutzung von Flugzeugen der staatlichen Fluglinie für den Rücktransport der Geiseln in Aussicht für den Fall einer erfolgreichen Beilegung der Krise. Auch die Sicherheitskräfte, welche die freigelassenen Geiseln schliesslich auf ihrem Flug von Teheran nach Algier begleiteten, kamen aus Algerien. In Sachen Kompetenzen und Ressourcen lässt sich festhalten, dass sowohl die Schweiz als auch Algerien den Konfliktparteien jene Mittel zur Verfügung stellten, die ihnen zur Verfügung standen. Sowohl in der Schweiz als auch in Algerien war eine Gruppe besonders qualifizierter und engagierter Diplomaten involviert, was grundsätzlich eine drittparteiliche Rolle ihrer Länder in der Geiselkrise begünstigte. Möglicherweise wussten die Algerier dabei die wirklichen Kräfteverhältnisse innerhalb der iranischen Führung etwas besser einzuschätzen als ihre Schweizer Kollegen.

Motivation: Die Motivation, in der Geiselkrise einen aktiven Part als Drittpartei zu spielen, war bei den Entscheidungsträgern in der Schweiz und in Algerien ähnlich gelagert. Zum einen betonten beide Länder die humanitäre Motivation ihres Wirkens, dies galt im Falle der Schweiz insbesondere solange das Schutzmandat für die USA nicht offiziell übernommen werden konnte, da das humanitäre Völkerrecht die einzige Grundlage für ein Aktivwerden zugunsten der amerikanischen Geiseln in Teheran bot.

Den regelmässigen Besuchen von Botschafter Lang auf dem iranischen Aussenministerium, wo der amerikanische Chargé d'affaires und zwei seiner Kollegen festgehalten wurden, erfüllten klare humanitäre Zwecke ebenso wie weitere Massnahmen, die auf die Milderung des Leidens der übrigen Geiseln abzielten. Der algerische Chargé d'affaires in Teheran seinerseits war gemeinsam mit dem schwedischen und syrischen Botschafter vor Ort sowie dem französischen Chargé der Erste gewesen, der am 10. November 1979 die Gefangenen auf der amerikanischen Botschaft besuchen konnte, und Kardinal Duval, der Erzbischof von Algerien, gehörte zu den vier Geistlichen, welche zu Weihnachten 1979 eine Messe mit den Geiseln lesen durften.⁴²

Zum anderen verfolgten sowohl Algerien als auch die Schweiz ganz eindeutig eigene Ziele mit ihren Aktivitäten im Verlauf der Krise. Im Falle der Schweiz lässt sich besonders deutlich belegen, dass die beteiligten Schweizer Diplomaten die Iran-Geiselkrise als Gelegenheit sahen, das aussenpolitische Image der Schweiz sowohl im Inland wie im Ausland zu stärken. Die seit der Nachkriegszeit gültige Devise von «Neutralität und Solidarität» wollte schliesslich immer wieder von Neuem mit Inhalt gefüllt werden, und die Geiselkrise bot Gelegenheit, die Nützlichkeit der Guten Dienste auch in einer Welt, in der sich der Fokus in den vergangenen zehn Jahren zusehends von der Ost-West auf die Nord-Süd-Problematik verlagert hatte, unter Beweis zu stellen. Vor allem Probst und Brunner, welche zu den konzeptionell prägenden Figuren der Schweizer Diplomatie der späten Jahre des Kalten Krieges gehörten, bezogen einen beträchtlichen Teil ihrer Motivation, sich im Namen der Schweiz in der Iran-Geiselkrise zu engagieren, aus der Überzeugung, damit die «positiven» Aspekte der Neutralität der Schweiz in Form ihrer friedensfördernden Komponenten zu stärken. Auf einer übergeordneten Ebene war somit das Bemühen um den Erhalt der Neutralität als zentrales Element der nationalen Identität eines der Hauptmotive der Schweiz für die Bereitschaft der Schweiz zur Leistung Guter Dienste in der Geiselkrise.

Ganz ähnlich beurteilt Slim die Motive Algeriens, in der Geiselkrise eine aktive Rolle zu übernehmen. Während die primäre Erklärung, sich zu engagieren, in humanitären Beweggründen zu suchen ist, strebten die algerischen Beteiligten aufgrund der noch relativ jungen Eigenstaatlichkeit fast noch stärker als die Schweizer mit ihren Aktionen auch eine Stärkung der nationalen Identität an. Die Übernahme von Vermittlungs- und Brückenbauerfunktionen zwischen den Kulturen wie im Fall der Iran-Geiselkrise

42 Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 208.

dienten zu einem grossen Teil diesem Zweck. Die Involvierung in die Geiselkrise ermöglichte es der algerischen Führung, jenes Image gegen aussen zu transportieren, um welches Algerien seit der Erlangung der Unabhängigkeit bemüht war – das Image eines blockfreien Staates, welcher sowohl in der arabischen wie der afrikanischen Kultur verankert war. Gleichzeitig fühlte sich Algerien, das im Rest der arabischen Welt trotz allem als Aussenseiter galt, Khomeini in seiner Entschlossenheit, sein Land auf einem blockfreien Kurs im Kalten Krieg der Supermächte zu halten, und dem Iran als islamischem Revolutionsstaat besonders verwandt.

Auch gegenüber den USA hatte Algerien ganz handfeste Ziele, welche mit der Ausübung einer vermittelnden Rolle zwischen den Streitparteien anscheinend verfolgt wurden. Sollte es nämlich gelingen, über eine algerische Vermittlung die Freilassung der amerikanischen Geiseln zu erwirken, würde dies mit Sicherheit beträchtlichen Goodwill in Washington schaffen, der sich in Form der Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen auszahlen sollte. Algerien und die USA hatten ihre diplomatischen Beziehungen zwischen 1967 und 1975 unterbrochen gehabt, und Algerien wollte nun als vom Erdgas- und Erdöl-Export abhängiges Land insbesondere die Handelsbeziehungen über den Atlantik verbessern. Aber auch eine Intensivierung der diplomatischen Beziehungen zu den USA war für die Algerier erstrebenswert, um den Verkauf von amerikanischer Militärtechnologie nach Marokko, Algeriens Rivalen im Konflikt um die Westsahara zu stoppen.⁴³

Die Tatsache, dass sowohl die Schweiz als auch Algerien mit ihren drittparteilichen Aktivitäten in der Iran-Geiselkrise ganz konkrete Eigeninteressen verfolgten und nicht aus reinem Altruismus handelten, wirkte sich durchaus positiv aus. Ein starkes Eigeninteresse, wie jenes des aussenpolitischen Imagegewinns, half beispielsweise in der Schweiz, das Engagement in der Geiselkrise trotz diverser Frustrationen und Rückschläge in den Bemühungen um eine Lösung der Krise aufrechtzuerhalten und gegen innenpolitische Anfechtungen zu verteidigen. Erst dieses längerfristige Engagement ermöglichte es überhaupt, dass der Schweizer Kanal als Relaisstation zwischen den Streitparteien eine solch zentrale Stellung in der Krisendiplomatie einnehmen konnte. Im Falle Algeriens garantierte das Vorhandensein konkreter Interesse gegenüber beiden Streitparteien, dass sich Algerien trotz seiner ideologischen Nähe zum Iran durchwegs ehrlich um eine Beilegung der Krise bemühte.

43 Ebd., S. 224f.

Neutralität und Unvoreingenommenheit: Das vorangehend Gesagte weist darauf hin, dass Neutralität, zumindest institutionelle Neutralität keineswegs die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermittlung, oder nur schon zur Leistung Guter Dienste in der Iran-Geiselkrise war. Während die Neutralität bei der Schutzmachtstätigkeit noch einen gewissen Vorteil bieten mochte, war gerade die ideologische Nähe eine der wichtigsten Ressourcen, welche es den Algeriern zum Schluss ermöglichte, überhaupt mit den entscheidenden Figuren in Teheran zu verhandeln. Umgekehrt wurde dieses Beziehungsverhältnis auf der amerikanischen Seite offensichtlich nicht als so eng eingestuft, als dass die Algerier nicht mehr als ehrliche Makler agieren konnten, oder dass Algerien nicht als Schutzmacht der iranischen Interessen in den USA in Frage gekommen wäre. Viel weniger der Status der Neutralität respektive der Blockfreiheit war für die Rolle der Schweiz und Algeriens in der Geiselkrise verantwortlich als die Tatsache, dass offensichtlich beide Kanäle – die Schweiz über ihre guten Verbindungen zu Ghotbzadeh und Bani-Sadr, Algerien über ihren direkten Draht zu den Klerikern in Teheran – von den Amerikanern als Möglichkeit angesehen wurden, die Gegenseite im Sinne einer Beendigung der Geiselnahme zu bewegen.

Die Kunst lag für die Drittparteien gerade darin, so viel von ihrer a priori unbeteiligten Position aufzugeben, dass sie von den Streitparteien überhaupt als potentieller Vermittlungskanal wahrgenommen wurden, und diese wiederum zu einer Kontaktnahme und allenfalls weitergehenden Gesprächen motivieren konnten. Wichtig war allerdings, dass das Engagement nicht einseitig ausfiel.⁴⁴ Auch die Schweiz nahm nach Ausbruch der Krise faktisch einen recht eindeutigen Standpunkt ein, was die Frage der Verurteilung der Geiselnahme anging. Vermutlich dürften die deutlichen Äusserungen von Botschafter Lang vor Ort in Teheran sogar mit dafür verantwortlich gewesen sein, dass die US-Regierung überhaupt erst auf die Schweiz als mögliche Unterstützung aufmerksam wurde. Gleichzeitig war es, wie bereits an anderer Stelle erwähnt, sicher von Vorteil, dass die Schweiz keinem militärischen Bündnis angehörte und über keine koloniale Vergangenheit verfügte und somit im Iran nicht einer «imperialistischen Politik» verdächtig war. In all den Hinweisen in der amerikanischen Literatur auf die Rolle der Schweiz in der Geiselkrise findet sich im Übrigen bloss eine einzige Anspielung darauf, dass die Neutralität der Schweiz in der revolutionären Atmosphäre

44 Vgl. die Diskussion des Faktors Unparteilichkeit in den Bemühungen Algeriens in der Iran-Geiselkrise bei Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 225f.

in Teheran hilfreich gewesen sei,⁴⁵ und dieser Hinweis stammt erst noch aus einer Publikation, die ursprünglich für ein Schweizer Publikum geschrieben worden war und somit auch unter dem Aspekt der diplomatischen Höflichkeit gelesen werden muss.⁴⁶

Nicht Unvoreingenommenheit sondern die Bereitschaft zur Leistung Guter Dienste respektive zu einem vermittelnden Engagement mit all den damit verbundenen politischen Risiken erwies sich somit sowohl auf Seiten der Schweiz als auch Algeriens als wichtige Voraussetzung für drittparteiliche Aktionen in der Iran-Geiselkrise. Nicht Neutralität sondern das Vertrauen, dass sich die dritte Partei dabei trotz einer gewissen Nähe zur einen der streitenden Parteien gleichwohl ehrlich um eine Regelung zugunsten aller Beteiligten bemühte, war letztlich entscheidend für den Erfolg ihrer Handlungen. Dass dabei die Schweiz selbst ihre Guten Dienste immer wieder als Ausfluss ihrer Neutralitätspolitik bezeichnete, hatte weiter keinen direkten Einfluss auf die Effektivität ihrer Aktivitäten, weder einen positiven noch einen negativen, und war primär für die Pflege eines gewissen aussenpolitischen Images relevant.

Initiative zur Vermittlung: Die ursprüngliche Etablierung des Schweizer Kanals ging ganz eindeutig auf die Initiative der Amerikaner zurück, welche die Schweiz um ihre Unterstützung in der Geiselkrise anfragten und sie in der Folge zuerst informell, später auch formell als Schutzmacht ihrer diplomatischen Interessen in Teheran beauftragten. Auf der anderen Seite versuchte der Iran jedoch nie, die Schweiz als Vermittlerin ins Spiel zu bringen, auch nicht in der Phase als Ghotbzadeh und Bani-Sadr ihre Szenario-Pläne verfolgten und dabei die Schweizer Verbindung verstärkt als Kommunikationskanal mit den Amerikanern benutzten. Als eigentliche Vermittler hatten die gemässigten Kräfte in der iranischen Führung zu diesem Zeitpunkt bereits die Anwälte Bourget und Villalon bestimmt, zu deren Aktivitäten der Schweizer Kanal

45 «The Swiss government first entered the scene in November of 1979 when, after negotiations involving the Palestine Liberation Organization, the Iranians agreed to release thirteen of the hostages, women and blacks. The Swiss government, aware of this, volunteered an offer to use a Swiss civilian aircraft to bring the thirteen out of Iran. (...) This first offer demonstrated the understanding on the part of the Swiss of the concern that this issue presented to the United States. It also demonstrated the capacity of neutral Switzerland to be helpful in the revolutionary atmosphere.» Newsom, «The Sensitive Link», S. 37f.

46 Der Aufsatz von Newsom über die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise wurde erstmals in einer Schweizer Festschrift zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst publiziert.

höchstens ein weiteres Bindeglied darstellte. Als die Amerikaner im Sommer 1980 nach dem Scheitern der Szenario-Pläne und dem Desaster der militärischen Rettungsaktion neue Verhandlungswege suchten und dabei zum ersten Mal dem Iran konkret vorschlugen, die Schweiz möge nicht bloss zur Erleichterung der gegenseitigen diplomatischen Kontakte dienen, sondern auch als aktive Vermittlerin zwischen den beiden Parteien auftreten, lehnte dies die iranische Seite ab. Die US-Regierung trug sich somit zwar mit dem Gedanken einer Erweiterung der schweizerischen Briefträgerfunktion zu einer eigentlichen Vermittlungsfunktion, doch diese Idee blieb stets einseitig und fand im Iran nie die nötige Unterstützung. Als Nachrichtenkanal und Schutzmacht für die USA in Teheran genoss die Schweiz zwar auf beiden Seiten absolutes Vertrauen, doch in der Rolle der Vermittlerin war sie in den Augen Teherans offensichtlich nicht erwünscht.

Hier liegt entsprechend einer der Hauptgründe, weshalb eine erfolgreiche Vermittlung in der Geiselkrise letztlich über die Algerier zustandekam. Denn nicht nur die USA bemühten sich nach dem Scheitern der Verhandlungen mit den moderaten Kräften in Teheran um ein stärkeres Engagement der Algerier, sondern auch die iranische Führung um Ayatollah Khomeini signalisierte, als sie sich im Herbst 1980 grundsätzlich für eine Beendigung der Geiselkrise ausgesprochen hatte, dass sie eine Vermittlung durch Algerien begrüßen würde. Dies war überhaupt das erste Mal in der Geiselkrise, dass eine Drittpartei explizit *von beiden Seiten* um ihre Vermittlungsdienste gebeten wurde, was die Chancen auf ein Gelingen ihrer Intervention massiv steigerte.

Richtiger Zeitpunkt der Intervention: Den schweizerischen Bemühungen um eine Beilegung der Krise im Frühling 1980 widerfuhr ganz eindeutig das Schicksal, dass sie zu einem ungünstigen Zeitpunkt erfolgten, wie praktisch alle Beteiligten auf Seiten der Schweiz im Nachhinein festhielten. In der Phase, als der schweizerische Kanal am aktivsten in die Verhandlungen zwischen Teheran und Washington involviert war, befand sich die iranische Führung selbst noch in einer harten Auseinandersetzung um die interne Macht zwischen den gemässigten säkularisierten Kräften, die eine rasche Lösung der Geiselkrise befürworteten, und den radikalen Klerikern, welche die Geiseln als wichtiges Pfand zur Konsolidierung der islamischen Revolution erachteten und deshalb keine Gesprächsbereitschaft zeigten. Die Einschätzung, dass diese internen Machtkämpfe im Iran die Erfolgsaussichten jeder drittparteilichen Intervention im Sinne einer Vermittlung zu diesem Zeitpunkt zunichte machten, scheint durchaus korrekt. Die Erkenntnis, dass ohne eine Zustimmung Ayatollah Khomeinis persönlich keine Lösung der

Geiselfrage gefunden werden konnte, gab es zwar auch in den USA und der Schweiz, doch im Nachhinein musste man erkennen, dass man zu grosse Hoffnungen in die Möglichkeiten Ghotbzadehs und Bani-Sadr gesetzt hatte, die Meinung des Imam beeinflussen zu können. Ein Hinweis darauf, dass der Zeitpunkt für eine Vermittlung von dritter Seite in dieser Phase noch nicht gegeben war, dürfte auch die Weigerung der PLO und Algeriens (die beide den revolutionären Kräften in Teheran deutlich näher standen als die Schweiz) gewesen sein, einen solchen Versuch zu unternehmen, obwohl sie von den USA ebenfalls in diese Richtung ausgeforscht worden waren. Die PLO hatte verschiedentlich erklärt, dass sie ihre Möglichkeiten, auf Khomeini einzuwirken, nach der Freilassung der 13 schwarzen und weiblichen Geiseln im November 1979 als erschöpft erachtete, und die Algerier lehnten es in der ersten Hälfte der Krise mehrmals ab, eine aktivere Rolle einzunehmen, da sie die Erfolgsaussichten einer solchen Aktion als zu gering einstufte.

Anders präsentierte sich die Situation erst ab August 1980, als sich das neue iranische Parlament konstituiert hatte und die wichtigsten Regierungsämter neu besetzt waren. Die Klärung der Machtverhältnisse in Teheran liess auch die Bedeutung der Geiseln als Hebel in der internen Auseinandersetzung schwinden und zusehends als Last in den äusseren Beziehungen des Irans erscheinen. Der Ausbruch des Kriegs mit dem Irak im September 1980 führte gleichzeitig dazu, dass sich die iranische Führung vermehrt um die Unterstützung anderer Staaten in den Vereinten Nationen bemühte, wobei sich die Geiselfrage immer mehr als unnötiger Klotz am Bein herausstellte. Somit kam das algerische Vermittlungsangebot anlässlich des Besuchs von Premierminister Rajai bei der UNO in New York genau zur richtigen Zeit, umso mehr als sowohl Khomeini über den Tabatabai-Kanal als auch die Amerikaner im Gespräch mit den Algeriern zuvor ernsthafte Bereitschaft zu einer Verhandlungslösung signalisiert hatten. Das Risiko eines Scheiterns einer Vermittlungsaktion war damit zu diesem Zeitpunkt einiges geringer als im Frühjahr 1980 und gleichzeitig waren die Voraussetzungen in Teheran ungleich besser.

Wahl der Strategie: Bei der Beurteilung der Strategie, welche die Schweiz respektive Algerien bei ihren Interventionen verfolgten, gilt es festzuhalten, dass die beiden Länder ihre Rolle grundsätzlich etwas unterschiedlich interpretierten: Während sich die Schweiz primär als Gute-Dienste-Leistender verstand, dessen Rolle und Funktion im wesentlichen auf die *Herbeiführung* und *Erleichterung* von Gesprächen zwischen den Streitparteien beschränkt war, sah sich Algerien – zumindest ab Herbst 1980 – als eigentlicher

go-between, der sich direkt in die Verhandlungen zwischen den beiden Parteien einschaltete und zumindest starken Einfluss auf die Gestaltung der Gespräche nahm. Diese Feststellung korrespondiert nicht ganz zufällig mit der höheren Beachtung, welche die Schweiz der Aufrechterhaltung ihrer neutralen Stellung beimass gegenüber Algerien, das sich stärker als aktiver Vermittler zwischen den Kulturen verstand.

Entsprechend wählte die Schweiz eine Strategie, die sich primär auf die Aufrechterhaltung und Förderung des Kommunikationsflusses zwischen den Streitparteien respektive zwischen deren Unterhändler sowie weiterer involvierter Akteure konzentrierte und die eigene Rolle eher passiv interpretierte. Passiv bezieht sich dabei nicht auf den Aufwand der von Seiten der Schweiz betrieben wurde, sondern auf die Art ihrer Aktivitäten, die von einer eigentlichen Kontrolle über den Verhandlungsprozess oder gar einer Einflussnahme auf die Substanz der Gespräche zwischen den Streitparteien absahen. Diese Strategie kann als typisch für die Leistung Guter Dienste bezeichnet werden. Bei einer über dieses Angebot hinausgehenden Vermittlungstätigkeit seitens der Schweiz – wären die Voraussetzungen und die Wünschbarkeit auf beiden Seiten dazu überhaupt gegeben gewesen – wäre vermutlich die Anwendung einer aktiveren Strategie unumgänglich gewesen. Diesen Schluss legt zumindest die Analyse der Vermittlungsstrategie nahe, welche Algerien während den von ihr mit beiden Seiten geführten Verhandlungen zwischen November 1980 und Januar 1981 verfolgte.

Algerien verfügte zwar auch nicht über die Möglichkeiten, eine direktive Vermittlungsstrategie zu verfolgen, bei welcher in Form von Zuckerbrot und Peitsche mit Anreizen und Belohnungen respektive Ultimativen und Strafen von der Drittpartei auf den Inhalt der Verhandlungen Einfluss genommen wird – diese Möglichkeit steht einzig einem Powerbroker mit entsprechender wirtschaftlicher, militärischer und politischer Macht offen. Doch die Algerier nahmen insbesondere auf die *Gestaltung des Verhandlungsprozesses* starken Einfluss. Diese prozessorientierte Strategie zielte darauf ab, die Gespräche zwischen den Streitparteien zu strukturieren und somit voranzubringen, während der Inhalt nach wie vor von den Parteien selbst bestimmt wurde.⁴⁷ Die Algerier übernahmen dabei die Funktion eines *advocatus diaboli* und Kulturvermittlers, der sich darauf konzentrierte, den jeweiligen Gesprächspartner über die Möglichkeiten und Grenzen der Gegenseite aufzuklären. Diese Form

47 Zur Verhandlungsstrategie der Algerier und der Funktionen, die sie dabei ausübten siehe: Slim, «The Algerian Mediation in the Iran Hostage Crisis», S. 221–224.

der Verhandlungsführung könnte als eine Art Kreuzverhör bezeichnet werden und wurde von Mitgliedern der algerischen Delegation selbst als politisches Seminar mit den Streitparteien beschrieben: «These weren't negotiations. They were more like an extended seminar. In Teheran, we explained to the Iranians the American legal, banking, and political systems. In Washington, we explained the politics of revolutionary Iran.»⁴⁸

Obwohl sie gegen aussen immer betonten, bloss als Übermittler der Nachrichten zwischen den beiden Parteien zu agieren, nahmen die Algerier doch beträchtlichen Einfluss auf die Gestaltung dieser Gespräche, indem sie die Position der einen der jeweils anderen Seite erklärten, auf offene Fragen hinwiesen und mögliche Punkte, die es im Fortgang der Verhandlungen zu beachten galt, erläuterten. Dabei kam es schon mal vor, dass sie sich auch bezüglich der Formulierung gewisser Punkte in den Entwürfen zu einem Verhandlungsabkommen äusserten oder eine Variante vorschlugen, die zwar nicht den Inhalt ändern jedoch die Akzeptanz der Formulierung auf beiden Seiten erhöhen würde. Im Verlauf der Verhandlungen weigerten sich die Algerier mehr als einmal, eine Nachricht oder einen Vorschlag zu übermitteln, da sie wussten, dass die andere Seite diesen nicht akzeptieren könnte. In diesem Sinne trug die algerische Strategie zur Fokussierung auf einen machbaren Kompromiss hin und verhinderte Komplikationen im Verlauf der Gespräche aufgrund unhaltbarer Positionen. Zu guter Letzt verstanden es die Algerier, die Verhandlungen so zu führen, dass zum Schluss beide Seiten ihr Einverständnis zu einem Abschluss der Gespräche geben konnten, ohne dabei das Gesicht zu verlieren. Nicht zuletzt die Regelung, dass die USA und der Iran kein gemeinsames Dokument unterzeichnen würden, sondern gegenüber der algerischen Regierung gewisse einseitige Garantien abgeben würden, welche die Beilegung der Geiselkrise ermöglichten, diente diesem Zweck. Somit brauchte sich der Iran nicht dem «grossen Satan» USA zu unterwerfen und die US-Regierung konnte ihrerseits den Eindruck verhindern, die Geiseln in einem Vertrag mit dem Iran freizukaufen.

Geheimhaltung: Gerade unter dem Aspekt der Gesichtswahrung kam der Geheimhaltung der drittparteilichen Aktivitäten in der Geiselkrise grosse Bedeutung zu. Dies zeigte sich an so kleinen Beispielen wie der Unterbrechung der Kontakte Laingens zum amerikanischen Aussenministerium, nachdem in den USA öffentlich bekannt gemacht worden war, dass sich der Schweizer Botschafter bei seinen regelmässigen Besuchen um die Gefangenen

48 Saunders, «The Crisis Begins», S. 51.

auf dem iranischen Aussenministerium kümmerte. Die Schweizer Beteiligten betonten selbst gegenüber den aussenpolitischen Kommissionen, dass es gerade in jener Zeit, als sie zwischen Januar und April 1980 besonders aktiv waren, wichtig gewesen sei, ihre Aktivitäten geheim zu halten, um deren Wirksamkeit nicht zu gefährden. Auch als die *Neue Zürcher Zeitung* am 15. Februar 1980 Spekulationen über die Rolle von Bourget und Villalon in der Geiselkrise just zu dem Zeitpunkt anstellte,⁴⁹ als diese zu einem Geheimtreffen mit den US-Vertretern in Bern weilten, konnte die schweizerische Involvierung in die Verhandlungen geheim gehalten werden. Dabei war gerade einer der Hauptgründe dafür, dieses Treffen in der Schweiz abzuhalten, dass Bourget und Villalon eine grössere Geheimhaltung ihrer Aktivitäten wünschten, und sich deshalb nicht in Paris mit den Amerikanern treffen wollten. Insgesamt gelang es den Schweizern, ein Umfeld zu schaffen, in dem der Kommunikationsfluss zwischen Washington und Teheran ungestört durch übermässige Publizität über den Probst-Brunner-Lang-Kanal funktionieren konnte. Erst als die Schweiz das Schutzmachtmandat für die Amerikaner im April 1980 auch offiziell übernahm, machte man das Engagement der Schweiz etwas breiter bekannt.

Welche Konsequenzen es haben konnte, wenn einmal der Inhalt der Gespräche zwischen den beiden Parteien publik gemacht wurde, bevor eine Einigung gefunden worden war, zeigt sich, als der Iran im Dezember 1980 überraschend seine 24-Mrd-US\$-Forderung an Washington über die Medien bekanntmachte. Diese auf amerikanischer Seite als vollkommen überrissen eingestufte Forderung führte beinahe zum Abbruch der Gespräche, da sich die drei beteiligten Länder USA, Iran und Algerien gegenseitig zu einer absoluten Geheimhaltung ihrer Verhandlungen verpflichtet hatten. Nur ein persönlicher Entscheid des Präsidenten Carter verhinderte in diesem Moment, dass sich die scheidende US-Regierung von den Gesprächen zurückzog, und ermöglichte, dass den Verhandlungen über die Algerier doch noch eine letzte Chance gegeben wurde.

49 *Neue Zürcher Zeitung*, 15. Februar 1980, S. 2.

Fazit: Gründe für das Scheitern und den Erfolg von Vermittlungsaktionen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz bei ihren Aktivitäten in der Iran-Geiselkrise vor allem die Voraussetzungen erfüllte, um erfolgreich als Schutzmacht für die USA, als Kommunikationskanal und als Dienstleister im Hintergrund für die Konfliktparteien agieren zu können: Ihr Ruf als Schutzmacht war bestens etabliert, ihre Akzeptanz in dieser Funktion auf beiden Seiten gegeben, ihre Kontakte in Teheran zumindest auf den ersten Blick vielversprechend, ihre Motivation hoch und die materiellen Ressourcen, die sie bereit war einzusetzen, sowie die personelle Kompetenz, die sie an entscheidender Stelle zur Verfügung hatte, durchwegs auf der Habenseite zu verbuchen. Bei genauerer Betrachtung ist allerdings auch festzustellen, dass für eine weitergehende Vermittlungstätigkeit der Schweiz in der Iran-Geiselkrise weder der richtige Zeitpunkt gegeben noch die entscheidenden Kontakte vorhanden waren. Das Vertrauen, das die Schweiz und namentlich ihr Botschafter vor Ort in Teheran genoss, beschränkte sich lediglich auf die gemässigten Kräfte im Iran, die direkte Kooperation Khomeinis, welche sich mit zunehmender Dauer als unabdingbare Voraussetzung für eine Beendigung des Dramas erwies, konnten sich diese Personen allerdings nie sichern. Somit hatte die Schweiz zwar gute, aber letztlich die «falschen» Kontakte in Teheran, um effektiv als Vermittler zwischen den Streitparteien in Frage zu kommen.

Den Zugang zu Khomeinis direktem Umfeld fanden – nach dem Einfädeln neuer Kontakte über den Tabatabaei-Kanal im Sommer 1980 – erst wieder die Algerier, und dies auch erst, nachdem sich die interne Situation im Iran eindeutig zugunsten einer Verhandlungslösung entwickelt hatte. Insofern sind die Gründe, welche die Schweizer Beteiligten für das Scheitern der Verhandlungen der Amerikaner mit Bani-Sadr und Ghotbzadeh über Bourget und Villalon über den Schweizer Kanal ausmachten, nämlich der schlechte Zeitpunkt aufgrund des internen Machtkampfes im Revolutionären Rat und die anhaltende Weigerung Khomeinis, die Freilassung der Geiseln zu diesem Zeitpunkt zu diskutieren, zwar korrekt, jedoch nur der eine Teil der Erklärung. Der andere Teil ist unter anderem in dem Umstand zu suchen, dass die guten Kontakte Langs zu Bani-Sadr die Amerikaner bis zu einem gewissen Grad gerade dazu «verleitet» hatten, ab Januar 1980 verstärkt auf diesen Kanal zu setzen. Es ist, wie Moses in seiner Analyse festgestellt hat,

nicht zu verkennen, dass die Verbindungen Langs zu Ghotbzadeh und Bani-Sadr auf Seiten der USA direkt dazu beigetragen haben, diesen Kanal zu verfolgen, obwohl man sich in Washington bewusst war, dass Ghotbzadeh und Bani-Sadr für ihre Szenario-Pläne keine direkte und explizite Autorisierung von Khomeini erhalten hatten.

Der Objektivität halber muss an dieser Stelle aber auch gesagt werden, dass die Kontakte von Lang zu Bani-Sadr und Ghotbzadeh zu jenem Zeitpunkt tatsächlich die besten Aussichten auf einen Verhandlungserfolg versprochen, da von dieser Seite ganz eindeutige Signale der Bereitschaft für eine Lösung der Krise ausgesandt worden waren. Mit der Kontaktierung der Amerikaner über Bourget und Villalon war überhaupt zum ersten Mal ein Verhandlungskanal von iranischer Seite aus eröffnet worden. Diese Initiative ging in diesem Sinne zwar von der «richtigen» Seite aber wie gesagt von den «falschen» Personen aus. Im Nachhinein muss man feststellen, dass die Amerikaner und mit ihnen wohl auch die Schweizer die Möglichkeiten ihrer Kontaktpersonen vermutlich etwas überschätzt haben. Ein Indiz dafür liefert nicht zuletzt die Zurückhaltung, die die PLO und Algerien – beides den islamisch-revolutionären Kräften im Iran deutlich näherstehende Akteure als die Schweiz – übten, sich in dieser Phase der Krise als Vermittler einschalten zu lassen, da die algerischen Führungskräfte die Gesamtsituation in Teheran offensichtlich nicht als günstig für eine drittparteiliche Intervention respektive die PLO ihre Möglichkeiten, auf Khomeini im Sinne einer Verhandlungslösung einzuwirken, für erschöpft erachteten.

Angesichts der genannten Unwägbarkeiten in der ersten Phase der Geiselkrise muss die schweizerische Strategie, den Streitparteien vorerst einmal ihre Guten Dienste anzubieten, darüberhinaus aber nicht die Rolle eines aktiven Vermittlers zu suchen, als durchaus angemessen bezeichnet werden. Dies und das ersichtliche Bemühen um Geheimhaltung ihrer weitergehenden Aktivitäten ermöglichte es auch, das schweizerische Schutzmandat für die USA in Teheran trotz des Scheiterns der Bourget-Villalon-Verhandlungen ohne Komplikationen zu formalisieren und in der Folge offiziell weiterzuführen. Algerien wiederum profitierte bei seiner Intervention im Herbst 1980 zum einen von seinen Kontakten zu den geistlichen Führern in Teheran sowie einer genügend grossen Glaubwürdigkeit in dieser Rolle bei den Entscheidungsträgern in Washington. Zum anderen war der algerischen Vermittlung vor allem auch ein gelungenes Timing beschieden, nachdem Khomeini erstmals im Spätsommer 1980 ein wirkliches Interesse an einer Beilegung der Krise gezeigt hatte und gleichzeitig der Verhandlungszeitraum

nach der Nicht-Wiederwahl von Jimmy Carter als amerikanischer Präsident anfangs November auch «nach hinten» zeitlich eingeschränkt wurde. Damit entstand auf beiden Seiten ein gewisser Druck, einem Kompromiss bei der Suche nach einer Lösung der Krise zum Durchbruch zu verhelfen. Sowohl die USA als auch der Iran bemühten sich in dieser Situation um Algerien als *go-between*, dessen Vermittlung ihnen offensichtlich Gelegenheit zu bieten schien, einen Streit ohne Gesichtsverlust beizulegen, welcher auf keiner Seite mehr eine wirkliche Funktion erfüllte.

Die ausgezeichneten Kontakte, die die Schweiz während der ganzen Zeit zur amerikanischen Seite unterhielt, konnten deshalb nicht zu einer Vermittlung genutzt werden, da das Problem der Geiselkrise nicht in Washington zu beheben war sondern nur in Teheran. Dort war es wiederum entscheidend, einen direkten Zugang zu Ayatollah Khomeini und den übrigen Geistlichen zu finden, welche im Endeffekt ihre Macht gegen die säkularisierten Kräfte in der iranischen Revolution durchgesetzt hatten und somit als einziger Verhandlungspartner mit wirklicher Entscheidungsbefugnis in der Geiselfrage in Betracht kamen. Es ist letztlich den Schweizern zugute zu halten, dass sie das Potential der Algerier als Vermittler nach dem Scheitern der Bourget-Villalon-Verhandlungen frühzeitig erkannten und in der Folge die Idee einer Vermittlung über den Algerien-Kanal förderten und unterstützten und sich selbst auf die Rolle der Schutzmacht und des Informationskanals beschränkten. Diesbezüglich zeichneten sich die beteiligten Schweizer Diplomaten im Unterschied zu einigen Parlamentariern, welche das Aussendepartement nach Abschluss der Geiselkrise kritisierten, durch eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Guten Dienste der Schweiz in der Iran-Geiselkrise aus.

Schlusswort

Die Untersuchung der Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise bekräftigt insgesamt das Bild, welches sich die neuere Forschung bisher von der Bedeutung der Guten Dienste im Kalten Krieg gemacht hat: Als eigentliche Vermittlerin spielte die Schweiz in den Krisen der Weltpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg keine Rolle mehr, die Dienste des westlich neutralen Kleinstaates Schweiz waren vor allem noch bei der Ausübung der Funktion der Schutzmacht, der Erleichterung der Kommunikation und der Ermöglichung von Treffen zwischen den Streitparteien gefragt. In dieser Rolle verfügte die Schweiz aufgrund früherer Erfahrungen über viel Know-how und ein klares Profil, was ihr auch im Fall der Iran-Geiselkrise die Übertragung entsprechender Aufgaben einbrachte. Insgesamt liess sich aber für die Beteiligten auf Schweizer Seite nicht übersehen, dass die Rolle der Schweiz als neutrale Vermittlerin und Schlichterin, welche noch in der ersten Hälfte des Jahrhunderts unbestritten schien, unter den veränderten Realitäten des Kalten Krieges deutlich geschrumpft war. Die Untersuchung der Iran-Geiselkrise zeigt, dass der institutionellen Neutralität wohl bei der Wahl zur Schutzmacht der USA im Iran und bei der Akzeptanz in dieser Funktion in Teheran eine gewisse Relevanz zukam, bei der Suche nach einer drittparteilichen Regelung des Konflikts aber keine entscheidenden Vorteile gegenüber anderen Akteuren brachte. Vielmehr erwiesen sich zum Schluss andere Faktoren wie eine aktive Vermittlungsstrategie, ein gelungenes Timing sowie eine gewisse ideologische Nähe zu den entscheidenden Leuten auf iranischer Seite als wesentliche Voraussetzungen für die erfolgreiche Vermittlung Algeriens.

Der Schweizer Diplomatie und namentlich den drei Hauptprotagonisten Probst, Lang und Brunner kann zugute gehalten werden, dass sie die Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Guten Dienste in der Iran-Geiselkrise realistisch einschätzten und gerade dadurch die Wirksamkeit der ihnen übertragenen Funktionen garantierten. Voreilige Initiativen und Vorstösse von Seiten der Schweiz blieben diesmal im Unterschied zu früheren Fällen im Kalten Krieg aus. Umgekehrt trug die Überzeugung der beteiligten Diplomaten, dass die Schweiz in internationalen Krisen den Nachweis der Nützlichkeit ihrer Neutralität zu erbringen hatte, dazu bei, dass sich die Schweizer Diplomatie in der Iran-Geiselkrise durchaus aktiv

um die Leistung (klassischer) Guter Dienste bemühte. Die Bedeutung der Guten Dienste der Schweiz in der Iran-Geiselkrise ist somit ebenso sehr unter dem Aspekt der aussenpolitischen Imagepflege im Kontext des Kalten Krieges wie unter dem Aspekt ihres effektiven Beitrags zu einer Beilegung der Krise zu sehen.

Für eine Gesamtbeurteilung der Politik der Guten Dienste der Schweiz im Kalten Krieg ist gerade dieser Kontext transparent zu machen, denn nur so ist etwa zu erklären, dass heute noch immer die grosse Mehrheit der Bevölkerung der Überzeugung ist, dass die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität eine besondere Befähigung zur Vermittlung und der Erbringung Guter Dienste in internationalen Konflikten habe.¹ Diese Zusammenhänge weiter zu ergründen, wird eine der Aufgaben der zukünftigen historischen Forschung sein. Dabei gilt es, weitere mündliche Zeugnisse zu sammeln und diese den nach Ablauf der Sperrfristen in den Archiven zugänglich werdenden Quellen gegenüberzustellen. Vor allem zu den Guten Diensten der Schweiz in den späteren Jahren des Kalten Krieges gibt es einige bekannte Fälle, die bisher noch nicht aufgearbeitet wurden. Dies beginnt in den sechziger Jahren mit der Luftbrücke, welche die Schweiz 1965 im erweiterten Rahmen ihrer Schutzmachtätigkeit für die USA auf Kuba für eine Viertelmillion auswanderungswillige Kubaner nach Florida errichtete, einem nicht genutzten Vermittlungsangebot eines Schweizer Parlamentariers in der Biafra-Krise gegen Ende des Jahrzehnts, über das wir bisher kaum etwas wissen, und setzt sich fort mit den schweizerischen Versuchen im Jahr 1984, Gespräche zwischen Grossbritannien und Argentinien über den Falkland-Konflikt in Bern zu initiieren, sowie den Missionen des früheren Staatssekretärs Klaus Jacobi nach Kabul ganz am Ende des Kalten Krieges mit dem Ziel, eine friedliche Machtverteilung zwischen den rivalisierenden Fraktionen im afghanischen Bürgerkrieg zu vermitteln.

Die historische Forschung wird sich aber auch noch vermehrt um die Aufdeckung bisher nicht bekannter (da vermutlich nicht erfolgreicher oder

1 Die jährlich von der Militärakademie an der ETH Zürich und der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich durchgeführten Meinungsumfragen zu aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Trends weisen für die letzten zehn Jahre konstant hohe Zustimmungswerte im Bereich von 85 bis 90% zur Aussage «Die Neutralität lässt die Schweiz in Konflikten vermitteln und international gute Dienste leisten» aus. Karl W. Haltiner, et al. *Sicherheit 2004: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2004. S. 135.

im Ansatz stecken gebliebener) Fälle schweizerischer Guter Dienste und Vermittlungsversuche im Kalten Krieg sowie die Leistung nicht-staatlicher Akteure respektive einzelner Privatpersonen auf diesem Gebiet bemühen müssen, wie zum Beispiel das Mandat des früheren Schweizer Botschafters Victor Umbricht als Treuhänder der Auflösung der Ostafrikanischen Gemeinschaft zwischen Kenya, Tanzania und Uganda nach deren Kollaps im Jahr 1977. Im Weiteren wird eine umfassende Beurteilung der Bedeutung der Guten Dienste der Schweiz im Kalten Krieg auch vergleichende Studien mit den Leistungen anderer (vergleichbarer) Länder mit einschliessen müssen, wie es zum Beispiel im Ansatz in einer Arbeit zur Politik der Schweiz und Schwedens im Zweiten Weltkrieges gemacht wurde.² Zu guter Letzt gibt es bisher nur wenige Zeugnisse, wie die Guten Dienste der Schweiz von aussen beurteilt wurden. Allgemein stellt diese Aussensicht auf die Schweizer Aussenpolitik im Kalten Krieg eine der bisher grössten Forschungslücken dar.

Die Politikwissenschaft muss ihrerseits die aus den historischen Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse und Einzelfallstudien nutzen, um neue Datensätze zu generieren, die nicht nur wie die bisherigen empirischen Untersuchungen von Bercovitch und Schneider einzig die Fälle drittparteilicher Vermittlungsversuche in bewaffneten Konflikten mit mehr als 100 Toten erfassen,³ sondern auch jene drittparteilichen Interventionen in weltpolitischen Krisen miteinbeziehen, die ohne bewaffnete Auseinandersetzung beigelegt werden konnten. Dazu gehören einige der dramatischsten Krisen der letzten fünfzig Jahre wie zum Beispiel die Kuba-Krise oder eben die Iran-Geiselkrise, in denen Drittparteien eine entscheidende Rolle spielten. Diese weiterführenden Studien werden das Bild der Guten Dienste der Schweiz weiter vervollständigen und eine differenzierte Einschätzung ihrer wirklichen Bedeutung im Rahmen der Geschichte des Kalten Krieges ermöglichen.

2 Siehe: Rudolf L. Bindschedler (Hg.). *Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1985.

3 Die bisherigen Untersuchungen stützen sich alle auf den von Jacob Bercovitch an der University of Canterbury in Neuseeland erarbeiteten Datensatz für den Zeitraum ab 1945, der in der Folge auch im Hinblick auf die Bewertung der schweizerischen Vermittlungstätigkeit in bewaffneten Konflikten in den letzten 60 Jahren operationalisiert und analysiert wurde. Siehe: Lionel Marquis und Gerald Schneider, «Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungen für Mediationsfähigkeiten.» *Swiss Political Science Review*, Vol. 2, Issue 3, 1996. S. 69–82; Jacob Bercovitch und Gerald Schneider. «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management.» *Journal of Peace Research*, Vol. 37, Issue 2, March 2000. S. 145–165.

Bibliographie

Ungedruckte Quellen

Interviews

Alt Botschafter Erik Lang, Genf, 19. April 2004.

Alt Staatssekretär Edouard Brunner, Genf, 19. April 2004.

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR)

E 1050.12 1995/511, Parlamentsdienste:

- Bd. 15 (Protokolle der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, NR, 1980)

E 1050.12, 1995/512, Parlamentsdienste:

- Bd. 3 (Protokolle der Kommission für auswärtige Angelegenheiten, StR, 1980)

E 2010(A) 1991/17, 247, EDA, Generalsekretariat für politische Angelegenheiten:

- Bd. 247 (Telegramm Probst an Aubert, 15. August 1980)

E 2850.1(-) 1991/234, 11, Handakten Aubert:

- Bd. 11 (Protokolle der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, NR & StR, 1979–81)

Gedruckte Quellen

Amliches Stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung. Nationalrat, 1920.

Bundesblatt, 1870, Bd. III.

Bundesrat. *Aussenpolitischer Bericht 2000 – Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt*, vom 15. November 2000.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Politische Abteilung III/B. *Konzept friedensfördernde Massnahmen (Legislaturperiode 2000–2003)*. Dezember 1999.

Probst, Raymond R. «Welt im Konflikt – Die Rolle der Schweiz.» In: Daniel Frei (Hg.). *Konflikte unserer Zeit – Konflikte der Zukunft*. Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Bd. 10 (Neue Folge). Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 1981. S. 137–160. (Vortrag gehalten am Schweizerischen Institut für Auslandsforschung der Universität Zürich, 4. Februar 1981).

Schindler, Dietrich (Hg.). *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Berichte und Stellungnahmen der schweizerischen Bundesbehörden zu Fragen der Neutralität 1945–1983*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 9. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, 1984.

The Iran Agreements. Hearings Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Ninety-Seventh Congress, First Session, February 17, 18 and March 4, 1981. Washington: U.S. Government Printing Office, 1981.

The Situation in Iran. Hearing Before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, Ninety-Sixth Congress, Second Session, May 8, 1980. Washington: U.S. Government Printing Office, 1980.

Zarifeh, Ramsey. «Diplomat heads delicate Swiss mission in Tehran.» *Swissinfo-Interview*, 11. August 2004.

Memoiren

Bani-Sadr, Abol Hassan. *My Turn to Speak: Iran, the Revolution & Secret Deals With the U.S.* Washington, D.C. et al.: Brassey's, 1991.

Brunner, Edouard. *Lambris dorées et coulisses: Souvenir d'un diplomate*. Genève: Georg, 2001.

Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*. New York: Farrar/Straus/Giroux, 1983.

Carter, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto/New York/London/Sidney: Bantam Books, 1982.

Jordan, Hamilton. *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*. New York: Berkley, 1983.

Laingen, Bruce J. *Yellow Ribbon: The Secret Journal of Bruce Laingen*. Washington, D.C.: Brassey's, 1992.

Turner, Stansfield. *Terrorism and Democracy*. Boston/Massachusetts: Houghton Mifflin, 1991.

Vance, Cyrus. *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon & Schuster, 1983.

Waldheim, Kurt. *Im Glaspalast der Weltpolitik*. Düsseldorf/Wien: Econ, 1985.

Weitnauer, Albert. *Rechenschaft: Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*. Zürich und München: Artemis, 1981.

Literatur

Bercovitch, Jacob. «Mediation in der Staatenwelt: Bedingungen für Erfolg oder Scheitern internationaler Vermittlungsbemühungen.» In: Norbert Ropers und Tobias Debiel (Hg.). *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 1995. S. 89–111.

Bercovitch, Jacob, J. Theodore Anagnoson und Donnette L. Wille. «Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations.» *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, February 1991. Special Issue on International Mediation. Guest editor: Jacob Bercovitch. S. 7–17.

Bercovitch, Jacob und Gerald Schneider. «Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management.» *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 2, March 2000. S. 145–165.

Bill, James A. *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*. New Haven and London: Yale University Press, 1988.

Bindschedler, Rudolf. «Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik.» *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*. Jg. 16, Heft 6, 1976. S. 339–354.

Ders. (Hg.). *Schwedische und schweizerische Neutralität im Zweiten Weltkrieg*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1985.

Bindschedler-Robert, Denise. «Les commissions neutres instituées par l'Armistice en Corée.» *Annuaire suisse de droit international*. Lausanne: 1953. S. 89–130.

Bluntschli, Johann Caspar. *Die schweizerische Nationalität*. (1875) Schriften für Schweizer Art und und Kunst, Bd. 5. Zürich: 1915.

Borsani, Reto. *La Suisse et les bons offices*. Mémoire. Genève: IUHEI, 1994.

Ders. «Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang?» *Schweizerische Zeitschrift für Politische für Politische Wissenschaft*. Vol. 1, Issue 2–3, 1995. S. 113–138.

Christopher, Warren, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985.

Cold War International History Project Bulletin. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Issue 1, Spring 1992 und Issue 3, Fall 1993.

Cottam, Richard W. *Iran and the United States: A Cold War Case Study*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.

Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, 1997.

Droz, Numa. «Du rôle international de la Suisse.» (1883) In: *Etudes et portraits politiques*. Genève-Paris: 1895.

Du Bois, Pierre. «Neutrality and Political Good Offices: The Case of Switzerland.» In: Hanspeter Neuhold und Hans Thalberg (Hg.). *The European Neutrals in International Affairs*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1984. S. 7–16.

Duft, Peter. *Das Mandat der Neutralen Überwachungskommission in Korea*. Zürich: 1969.

Ernst, Fritz. *Die Sendung des Kleinstaates*. Zürich: 1940.

Ders. *Helvetia mediatrix*. Zürich: 19452.

Fischer, Thomas. *Die guten Dienste des IKRK und der Schweiz in der Kuba-Krise 1962*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 30. ETH Zürich: Center for International Studies, Oktober 2000.

Ders. «The ICRC and the Cuban Missile Crisis.» *International Review of the Red Cross*. Vol. 83, No. 842, June 2001. S. 287–309.

Ders. *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept, 1945–2002*. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Nr. 37. ETH Zürich: Center for International Studies, Dezember 2002. (Eine leicht erweiterte Fassung dieses Beitrags wurde unter dem Titel «From Good

Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution» abgedruckt in: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave, 2003. S. 74–104.)

Ders. *Die Grenzen der Neutralität: Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg, 1969–1986*. Zürich: Chronos, 2004.

Frei, Daniel. «Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik.» In: *Annuaire Suisse de Science Politique*. Lausanne: 1966. S. 89–113.

Ders. *Dimensionen neutraler Politik: Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen*. Etudes et Travaux de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Genève: 1969.

Gabriel, Jürg Martin. *The American Conception of Neutrality After 1941*. Updated and Revised Edition. Houndmills/Basingstoke/New York: Palgrave, 2002.

Gaupp, Peter. *Staaten als Rollenträger: die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Aussenpolitik und internationalen Beziehungen*. Zürcher Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 6. Frauenfeld: Huber, 1983.

Goetschel, Laurent. «Neutrality, a Really Dead Concept?» *Cooperation and Conflict*. Vol. 34, Issue 2, 1999. S. 115–139.

Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002.

Haltiner, Karl W., et al. *Sicherheit 2004: Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2004.

Hoffmann, John E., Jr. «The Bankers' Channel.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 235–280.

Holsti, Kalevi J. «National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy.» *International Studies Quarterly*, Vol. 14, Issue 3, 1970. S. 233–309.

Houghton, David Patrick. *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

- Im Hof, Ulrich. *Mythos Schweiz: Identität – Nation – Geschichte, 1291–1991*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 1991.
- Institut für Geschichte ETHZ (Hg.). *Dreissig Jahre Schweizerische Korea-Mission 1953–1983*. Zürich: ETH Zürich, Archiv für Zeitgeschichte, 1983.
- Ioannides, Christos. «The Hostages of Iran: A Discussion with the Militants». *Washington Quarterly*, Issue 3, 1980. S. 12–35.
- Kirste, Knut. *Rollentheorie und Aussenpolitikanalyse: Die USA und Deutschland als Zivilmächte*. Frankfurt a. Main/Berlin/Bern/New York/Paris/Wien: Peter Lang, 1998.
- Kirste, Knut und Hanns W. Maull. «Zivilmacht und Rollentheorie.» *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Heft 2, 1996. S. 283–312.
- Long, Olivier. *Le dossier secret des Accords d'Evian: Une mission suisse pour la paix en Algérie*. Lausanne: 24 heures, 1988.
- Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947–1963): Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999.
- Marquis, Lionel und Gerald Schneider. «Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten.» *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 2, Issue 3, 1996. S. 69–82.
- Dies. «Neutrale Vermittler sind wenig gefragt: Die schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich.» *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juli 1996. S. 13.
- Meier, Daniela. *Helvetias guter Draht zum Pfauenthron: Die Beziehungen der Schweiz zu Iran (1946–1978)*. Zürich: Orell Füssli, 2002.
- Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 55. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der ETH Zürich, 2000.
- Moin, Baqer. *Khomeini: Life of the Ayatollah*. New York: St. Martin's Press, 2000.

Moses, Russell. *Freeing the Hostages: Re-Examining the US-Iranian Negotiations and Soviet Policy, 1979–1981*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996.

Newsom, David D. «The Sensitive Link: The Swiss Role in the U.S.-Iran Hostage Crisis.» In: Edouard Brunner, et al. (Hg.). *Einblick in die schweizerische Aussenpolitik: zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1984. S. 291–303. (Wiederabgedruckt in: David D. Newsom (Hg.). *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. Washington, D.C.: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, 1990. S. 32–43.)

Owen, Roberts B. «The Final Negotiation and Release in Algiers.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 297–234.

Perrenoud, Marc. «La Suisse et les accords d'Evian.» *Politorbis*, Vierteljährliche Zeitschrift zur Aussenpolitik, Hg. Zentrum für Analyse und prospektive Studien, EDA, Nr. 31. Bern: 2002. S. 8–37

Probst, Raymond R. «Die «Guten Dienste» der Schweiz.» In: *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique 1963*. Lausanne: 1963. S. 21–49.

Ders. «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience. Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

Ders. «The «Good Offices» of Switzerland and Her Role as Protecting Power.» In: David D. Newsom (Hg.). *Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations*. Washington, D.C.: Georgetown University, Institute for the Study of Diplomacy, 1990. S. 18–31.

Ders. «Die Schweiz und die ‚Guten Dienste‘.» In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 1992. S. 659–676.

Ders. «Die «Guten Dienste» sind kein Auslaufmodell.» *Neue Zürcher Zeitung*, 25./26. Februar 1995. S. 101f.

Ropers, Norbert. *Friedliche Einmischung: Strukturen, Prozesse und Strategien zur konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte*. Berghof Report Nr. 1. Berlin: Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, Oktober 1995.

- Salinger, Pierre. *America Held Hostage: The Secret Negotiations*. Garden City/New York: Doubleday, 1981.
- Saunders, Harold H. «The Crisis Begins.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 35–71.
- Ders. «Diplomacy under Pressure.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 72–143.
- Ders. «Beginning of the End.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 281–296.
- Schwarb, Marius. *Die Mission der Schweiz in Korea*. Bern/Frankfurt a. M./New York: Peter Lang, 1986.
- Sick, Gary. *All Fall Down: America's Tragic Encounter With Iran*. New York: Random House, 1985.
- Ders. «Military Options and Constraints.» In: Warren Christopher, Harold H. Saunders, et al. (Hg.). *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*. Yale University Press: New Haven, 1985. S. 144–172.
- Ders. *October Surprise: America's Hostages in Iran and the Election of Ronald Reagan*. New York: Times Books/Random House, 1991.
- Slim, Randa M.. «Small-State Mediation in International Relations: The Algerian Mediation of the Iranian Hostage Crisis.» In: Jacob Bercovitch und Jeffrey Z. Rubin (Hg.). *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management*. Houndmills, Basingstoke and London: Macmillan, 1992. S. 206–231.
- Stamm, Konrad. *Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Bern: Herbert Lang, 1974.
- Touval, Saadia und Ira William Zartman (Hg.). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder, CO: Westview Press, 1985.
- Trachsler, Daniel. «Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven.» In: Andreas Wenger (Hg.). *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, 2004. S. 33–64.

Wicki, Ann-Karin. *Kein Grund zur Änderung der Aussenpolitik: Die Stellung der Schweiz während der Suezkrise 1956/57 aus der Sicht der Schweizer Bundesbehörden*. Universität Bern: 1995 (unveröffentlichte Lizentiatsarbeit).

Widmer, Paul. *Schweizer Aussenpolitik: Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*. Zürich: Ammann Verlag, 2003.

Wildhaber, Luzius. «Neutralität und Gute Dienste.» In: Louis-Edouard Roulet (Ed.). *Les Etats neutres européens et la seconde guerre mondiale*. Colloque International des Universités de Neuchâtel et de Berne. Neuchâtel: La Baconnière, 1983. S. 79–92.

Ders. «Neutralität, Aussenpolitik und internationale Organisationen aus Schweizer Sicht.» In: Friedrich Koja und Gerald Stourzh (Hg.). *Schweiz – Österreich: Ähnlichkeiten und Kontraste*. Studien zur Politik und Verwaltung, Bd. 14. Wien/Köln/Graz: Hermann Böhlaus Nachf., 1986.

Young, Oran R. *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967.

Zubok, Vladislav und Constantine Pleshakov. *Inside the Kremlin's Cold War: From Stalin to Khrushchev*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press, 1996.

Lieferbare Bände aus der gleichen Publikationsreihe:

- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: *Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy* (1987)
- Nr. 4 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung* (1987)
- Nr. 5 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung* (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: *La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire* (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: *Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa* (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: *Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung* (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösl; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988* (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: *John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle* (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: *Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus* (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösl; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989* (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates* (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann; Kurt R. Spillmann: *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990* (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: *Die Strategie der «Flexible Response» und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy* (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: *Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz* (1991)
- Nr. 18 Christof Buri; Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: *Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung* (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: *Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy* (1991)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hg.): *Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991* (1992)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann; Mauro Mantovani (Hg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel; Otto Pick; Stefan Sarvas; Andreas Schaer; Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann; Hans Künzi (Hg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)

- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtsanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger; Christoph Breitenmoser; Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood; Shahram Chubin; Pál Dunay; Jozef Goldblat; Martin Schütz; Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger; Stephan Libiszewski; Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger; Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun; Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel «Ex-Jugoslawien» (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: «Making the Difference between Mutual Destruction and Survival». Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)

- Nr. 63 Daniel Trachler: Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952 (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment (2002). Unveränderter Nachdruck (2004)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002 (2002)
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Adress, ETH Zürich, 3. Juli 2002 (2002)
- Nr. 67 Doron Zimmermann: The Transformation of Terrorism. The «New Terrorism,» Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception (2003)
- Nr. 68 Tina Kempin: Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998–2002 (2003)
- Nr. 69 Marco Zanoli: Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939 (2003)
- Nr. 70 Doron Zimmermann: Tangled Skein or Gordian Knot? Iran and Syria as State Supporters of Political Violence Movements in Lebanon and in the Palestinian Territories (2004)
- Nr. 71 Alexandre Lambert: OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit. Zur Rolle der Streitkräfte in Demokratischen Gesellschaften (2004)
- Nr. 72 Xiaoyuan Liu; Vojtech Mastny (eds.): China and Eastern Europe, 1960s–1980s. Proceedings of the International Symposium: Reviewing the History of Chinese-East-European Relations from the 1960s to the 1980s. Beijing, 24–26 March 2004 (2004)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung» ist einsehbar im Internet unter www.css.ethz.ch.

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter <http://www.css.ethz.ch/publications/>