

Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven

von Daniel Trachsler

Einleitung

Verhandlungen über die Wiedervereinigung Zyperns auf dem Bürgenstock, Lancierung der «Genfer Initiative» mit offizieller Unterstützung der Schweiz, Kontakte zwischen den Vereinigten Staaten und dem Iran über den Umgang mit dem Schiitenführer Muktada al-Sadr im Irak, welche über die schweizerische Botschaft in Teheran abgewickelt werden – die Guten Dienste der Schweiz stehen wieder stärker im Brennpunkt der Öffentlichkeit als auch schon. Auch in den Konzeptpapieren des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) tauchen sie wieder prominenter auf. Die Politische Direktion des EDA wolle «eine aktive Rolle als Vermittlerin im Rahmen von politisch-diplomatischen Friedensprozessen spielen und Gute Dienste in einer Form anbieten, welche den heutigen Realitäten Rechnung trägt»¹, lautet das erste von fünf Zielen, an welchen sich die zivile Friedensförderungspolitik der Schweiz künftig ausrichten soll. Gerade seit dem Wechsel am Steuerruder des EDA knüpft die Schweiz wieder bewusster an diese vielbeschworene Tradition an.² Nach der «Flaute»³ Mitte der neunziger Jahre, als der neue internationale Kontext und der Wegfall des ständigen Legitimationszwangs der Neutralität die Guten Dienste in eine Sinnkrise stürzten, scheint nun das ehemalige aussenpolitische Flaggschiff zumindest wieder seetüchtig gemacht zu werden. Doch wohin soll die Reise gehen? Und wie kann ein erneutes Auflaufen in den Untiefen der internationalen Politik vermieden werden?

Soll die schweizerische Politik der Guten Dienste nicht nur traditionsreich, sondern auch zukunftsfruchtig sein, so ist zweierlei unabdingbar: erstens gilt es eine nüchterne Bilanz über die bisherigen schweizerischen Aktivitäten zu ziehen; zweitens muss eine ebenso nüchterne Einschätzung der künftigen Anforderungen und Trends vorgenommen werden. Dies soll im vorliegenden Aufsatz geschehen. Zunächst wird der Stellenwert der Guten Dienste in der Ära des Kalten Krieges analysiert und anschliessend danach gefragt, welche Rolle diese unter den heutigen

* Der Autor dankt Daniel Möckli und Thomas Fischer für die Kommentierung des Manuskripts.

1 Vgl. Bundesrat. Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8006, (künftig zitiert als Botschaft Rahmenkredit). Vgl. weiter auch <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/dep/pdiv4/frpziv.html>.

2 Calmy-Rey, Micheline. Die Guten Dienste – Teil der Friedenspolitik: Ein Element der schweizerischen Aussenpolitik im Wandel. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 18. August 2003.

3 Stauffer, Paul. Über Gute und nicht ganz so gute Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. August 1994.

Bedingungen noch spielen können und welche internationalen Parameter es dabei zu berücksichtigen gilt.

Die «Guten Dienste» sind ein facettenreicher, aber auch diffuser Begriff. Häufig wird in Reden und Artikeln nur summarisch darauf verwiesen. Unter diesem Oberbegriff wird heute ein breites Spektrum an Aktivitäten subsumiert, die vom passiven Vertreten fremder Interessen als Schutzmacht oder einer Gastgeberrolle bei internationalen Konferenzen bis hin zur aktiven Tätigkeit als Vermittler oder der Unterstützung von Friedensmissionen in Konfliktsituationen reichen können. Hinter den divergierenden Interpretationen der Guten Dienste stehen damit jeweils auch sehr unterschiedliche Vorstellungen über das wünschbare aussenpolitische Profil der Schweiz. Ohne eine Präzisierung ist deshalb das Risiko gross, dass das in der Bevölkerung breit verankerte Konzept der Guten Dienste von allen Seiten für die jeweiligen Absichten instrumentalisiert wird, ohne dass deren konkreter Gehalt transparent gemacht wird.

Von welchem Begriffsverständnis wird im vorliegenden Aufsatz ausgegangen? Zunächst gilt es, zwei verschiedene Bedeutungen auseinanderzuhalten. Im ursprünglichen Sinne des klassischen Völkerrechts bezeichnen gute Dienste «ein spezifisches Verfahren, bei dem sich ein unbeteiligter Dritter, ohne selbst Stellung zu nehmen, lediglich darum bemüht, zwischen zwei im Streite auseinandergefallenen Staaten eine Verbindung herzustellen, damit sie wieder miteinander ins Gespräch kommen, um ihren Konflikt wenn möglich direkt zu bereinigen.»⁴ Allerdings findet diese sehr enge Auslegung, welche vor allem auf die Herbeiführung direkter Gespräche zwischen zwei staatlichen Konfliktparteien abzielt, im landläufigen Gebrauch kaum noch Anwendung. Diese Bedeutung wird heute vielmehr als Teilaspekt einer breit verstandenen, politischen Auslegung des Begriffs aufgefasst, die Konrad Walter Stamm wie folgt umriss: ««Gute Dienste» sind die von einer internationalen Organisation, einem Staat, dessen Behörden oder einzelner seiner Angehörigen unternommenen Initiativen, Massnahmen und Bemühungen, welche das Ziel verfolgen, zur Schlichtung eines zwischen anderen Staaten bestehenden Konflikts beizutragen.»⁵ Gemäss einer solchen Auslegung umfassen Gute Dienste im wesentlichen folgende Aktivitäten: 1) Gute Dienste im obenerwähnten, juristisch-engen Sinn, 2) Mediation und Vermittlung, 3) Streitschlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit, 4) internationale Rechtsprechung und 5) die Wahrnehmung internationaler Mandate. Zwei weitere, gerade für die Schweiz zentrale Kategorien der Guten Dienste bilden zudem die Tätigkeit eines Staates als Schutzmacht, d.h. die Vertretung von

4 Probst, Raymond. Die Schweiz und die «guten Dienste». In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, 11. Band), S. 659–676, hier S. 659; Vgl. auch Probst, Raymond. *«Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, S. 2f. Die Grundlage dieser engen völkerrechtlichen Definition bildet die Haager Konvention von 1907.

5 Stamm, Konrad W. *Die guten Dienste der Schweiz: Aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration*. Bern: Herbert Lang, 1974, S. 5.

fremden Interessen, und die Bereitschaft zur Übernahme der Gastgeberrolle für Konferenzen und internationale Organisationen.⁶

Bevor nun die konkreten Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Guten Dienste im Kalten Krieg und seit der geopolitischen Wende von 1989/91 genauer unter die Lupe genommen werden, sollen in einem ersten Teil vier verbreitete, jedoch unzutreffende Vorstellungen bezüglich der schweizerischen Guten Dienste korrigiert werden. Im darauffolgenden Teil geht es darum, die historische Entwicklung in den für die Schweiz zentralen Kategorien der Guten Dienste und die wichtigsten eidgenössischen Aktivitäten kurz zu skizzieren. Ausgehend von dieser Übersicht soll anschliessend Bilanz gezogen und danach gefragt werden, an welchen Grundsätzen sich eine schweizerische Politik der Guten Dienste ausrichten muss, damit sie sowohl den eigenen Interessen als auch den internationalen Bedürfnissen entspricht.

1 Verzernte Vorstellungen von den Guten Diensten der Schweiz

Die landläufigen Vorstellungen von den Guten Diensten sind bis heute stark vom Bild geprägt, das während des Kalten Krieges von diesem Zweig der schweizerischen Aussenpolitik vermittelt wurde. In dieser Zeit verfolgte die offizielle Schweiz mit der Leistung Guter Dienste hauptsächlich zwei Ziele. Erstens sollte dem Ausland damit die positiven Seiten der Neutralität vor Augen geführt und diese so legitimiert werden. Und zweitens wollte die Schweiz damit die Absenz von der Uno kompensieren und ihren Willen dokumentieren, trotz dieser Nichtmitgliedschaft einen Beitrag zu Frieden und Entspannung zu leisten und sich international solidarisch zu zeigen. Entsprechend dieser Ziele wurde das Bild der Guten Dienste für das in- und ausländische Publikum kommunikativ aufbereitet und auf einige eingängige Kernbotschaften getrimmt: die Schweiz hat beim Leisten Guter Dienste eine lange, erfolgreiche Tradition, ihre Neutralität verschafft ihr dabei gegenüber anderen Ländern einen komparativen Vorteil, zudem bietet die Schweiz solche Dienste selbstlos an und verfolgt damit keine Eigeninteressen. Deshalb ist die

6 Probst, *Good Offices*, S. 17–71; Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*. Vgl. auch Dreher, Michael E. *Die Institution der Guten Dienste im Völkerrecht*. Diss. Universität Zürich. Zürich, 1980, S. 103f. Zu den Schutzmandaten und der Gaststaatspolitik, vgl. weiter Knellwolf, Jean-Pierre. *Die Schutzmacht im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*. Diss. Universität Bern. Bern: Ackermann Druck, 1985; Vettovaglia, Jean-Pierre. *La Suisse en tant que pays d'accueil d'organisations et de conférences internationales*. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, 11. Band), S. 777–790.

Schweiz geradezu prädestiniert für die Übernahme solcher Aufgaben und im internationalen Vergleich auch entsprechend gefragt und beliebt.⁷

Dieses Bild entsprach der Realität allerdings bereits in der Vergangenheit genauso wenig wie in der Gegenwart. Wie anhand der Skizzierung der historischen Bilanz der schweizerischen Guten Dienste seit 1945 im folgenden zweiten Teil deutlich wird, prägen vier Fehleinschätzungen die populären Vorstellungen von den schweizerischen Guten Diensten: *Erstens* ist die Bilanz der Guten Dienste der Schweiz nicht speziell erfolgreich, im Gegenteil sind die Ergebnisse je nach Kategorie sehr unterschiedlich. *Zweitens* stellt die Neutralität speziell bei der Vermittlungstätigkeit keinen komparativen Vorteil dar, weder was die Berücksichtigung als Mediator noch was die Erfolgsbilanz solcher Aktivitäten betrifft. *Drittens* verfolgt die Schweiz mit der Leistung Guter Dienste sehr wohl auch Eigeninteressen und hat dies auch während des Kalten Krieges getan. *Viertens* schliesslich hat die Bedeutung einiger traditioneller Bereiche der schweizerischen Guten Dienste abgenommen, weil mit der Veränderung des internationalen Umfeldes seit 1989/91 und der gewachsenen Konkurrenz durch andere Staaten und internationale Organisationen eine neue Angebots- und Nachfragestruktur entstanden ist.

Gerade jetzt, wo die Neutralität unter einem geringeren aussenpolitischen Rechtfertigungsdruck als zur Zeit des Kalten Krieges steht, ist die Gelegenheit günstig, um zu hinterfragen, ob die traditionellen, passiven Guten Dienste nach wie vor die den Interessen der Schweiz am besten entsprechende Art ist, um dem aussenpolitischen Ziel des Beitrags zu Sicherheit und Frieden gerecht zu werden.

2 Die schweizerischen Guten Dienste von 1945 bis heute

Verschiedene Darstellungen haben die Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Guten Dienste teils detailliert dargestellt.⁸ Die vorliegende Darstellung erhebt denn auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr geht es im folgenden Kapitel darum, die grossen Linien der Entwicklung der Guten Dienste in ausgewählten, für die Schweiz zentralen Kategorien nachzuzeichnen. Folgende Bereiche sollen dazu untersucht werden: 1) die Schutzmachtstätigkeit, 2) die Gastgeberrolle für Organisationen und Konferenzen, 3) die Vermittlungs- und Mediationstätigkeit,

7 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. *BBl* 1973 II 112, hier S. 132; Probst, Raymond. Die «Guten Dienste» der Schweiz. In: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.). *Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Lausanne: 1963, S. 21–49, hier S. 21–25; Widmer, Paul. *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie: Von Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner*. Zürich: Ammann, 2003, S. 403.

8 Für die Zeit bis 1945 grundlegend: Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*. Für die Zeit ab 1945: Probst, *Good Offices*; Fischer, Thomas. From Good Offices to an Active Policy of Peace: Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution. In: Gabriel, Jürg Martin/Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, S. 74–104.

4) die Schiedsgerichtsbarkeit und 5) die Wahrnehmung internationaler Mandate und Beteiligung an Uno-Missionen. Damit werden zum einen die obenerwähnten Fehlwahrnehmungen dokumentiert, zum andern aber auch die Grundlagen für eine zukunftsorientierte Prioritätensetzung für die schweizerische Politik der Guten Dienste gelegt.

2.1 Die Schweiz als Schutzmacht

Für viele ist die Wahrung fremder Interessen *der* klassische Gute Dienst par excellence und die Schweiz *die* Schutzmacht par excellence.⁹ In der Tat reichen die eidgenössischen Aktivitäten in diesem Gebiet bis zurück ins 19. Jahrhundert, als die Schweiz im deutsch-französischen Krieg 1870/71 die Interessen des Königreichs Bayern und des Grossherzogtums Baden in Frankreich wahrnahm. Worum geht es bei Schutzmandaten grundsätzlich?

Aufgabe einer Schutzmacht ist es, zwischen zwei Staaten, welche wegen kriegेरischen Auseinandersetzungen oder aus anderen Gründen keine diplomatischen und/oder konsularischen Beziehungen unterhalten, ein Minimum an gegenseitigem Kontakt aufrechtzuerhalten. Dabei vertritt die Schutzmacht einen anderen Staat (Entsendestaat) in einem dritten Staat (Empfangsstaat), nachdem die beiden letzteren ihre Beziehungen abgebrochen haben. Eine Schutzmacht kann, muss jedoch nicht die reziproke Vertretung der Interessen der jeweiligen Länder übernehmen.¹⁰ Bedingung für die Übernahme eines Schutzmandates ist – neben der Bereitschaft des angefragten Staates, diese Funktion zu übernehmen – das Einverständnis des Empfangsstaates mit dem für die Interessenwahrung vorgeschlagenen Land. Die Schweiz macht zudem eine allfällige Vertretung fremder Interessen – neben der Grundvoraussetzung, dass sie selber Beziehungen mit dem Empfangsstaat unterhält – von der Bedingung abhängig, dass sie im entsprechenden Land eine eigene Botschaft unterhält. Über die Annahme solcher Mandate entscheidet der Bundesrat.¹¹

Der genaue Umfang der Aktivitäten, welche eine Schutzmacht für den Entsendestaat ausübt, wird normalerweise in einer Vereinbarung geregelt. Typischerweise umfassen diese die hauptsächlich diplomatisch-konsularischen Tätigkeiten wie das Entgegennehmen und Überbringen von Nachrichten («Briefträgerfunktion») und den Schutz und die Betreuung von Angehörigen und Eigentum des vertretenen Staates. Dagegen gehört wirtschaftliche und politische Berichterstattung in der Regel nicht zu den Aufgaben einer Schutzmacht. Rechtliche Grundlage des

9 Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 670.

10 So vertritt die Schweiz seit 1961 die Interessen der USA in Kuba, umgekehrt wurden jedoch die kubanischen Interessen in Washington bis Ende 1990 von der Tschechoslowakei wahrgenommen. Nach dem Umbruch in der Tschechoslowakei übertrug Havanna dieses Mandat neu ebenfalls der Schweiz, so dass Bern seit 1991 sowohl die USA in Kuba wie auch umgekehrt Kuba in den USA vertritt.

11 Auskunft des Dienstes für fremde Interessen des EDA vom 20. Februar 2004.

Schutzmachtwesens bilden die beiden Wiener Übereinkommen von 1961 über diplomatische (Art. 45 und 46) und von 1963 über konsularische Beziehungen (Art. 8).¹² Neben diesen «Hauptfunktionen» einer Schutzmacht sei auch auf ihre Zuständigkeit für die Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts verwiesen. Dabei geht es in erster Linie um den Schutz von Kriegsoptionen.¹³

Untersucht man die Tätigkeiten der Schweiz als Schutzmacht, so kommt eine eindruckliche Leistungsbilanz zutage. Schon im Ersten Weltkrieg nahm die Schweiz 36 Mandate wahr. Einen zahlenmässigen Höhepunkt fand die schweizerische Schutzmachtstätigkeit im Zweiten Weltkrieg, als die Eidgenossenschaft 1943/44 für insgesamt 35 Länder 219 Einzelmandate ausübte.¹⁴ Neben der Schweiz war in dieser Zeit vor allem Schweden in massgeblichem Umfang als Schutzmacht aktiv. Stockholm nahm im Ersten Weltkrieg 17 Vertretungen wahr, im Zweiten Weltkrieg waren es 114 Mandate für 28 Länder.¹⁵

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nahmen die ehemals verfeindeten Länder ihre diplomatischen Beziehungen nach und nach wieder auf, was schrittweise auch zu einer Reduktion der Schutzmachtmandate der Schweiz führte. 1946 wurde die 1939 eigens eingerichtete Abteilung für Fremde Interessen wieder aufgehoben. Damals hatte Bern noch 53 Mandate inne, diese Zahl sank bis Ende 1948 auf sieben.

Zu einer derartigen Akkumulation von Mandaten wie im Zweiten Weltkrieg kam es seither nie mehr. Das Maximum an Vertretungen wurde 1973 erreicht, als Bern gleichzeitig 24 Schutzmachtmandate innehatte. Die Schweiz blieb aber nach wie vor eine der ersten Adressen für die Repräsentation von fremden Interessen. Die grosse Erfahrung mit diesem Instrument, ihre neutrale, weltpolitisch ambitionslose Haltung und das ausgebaute Netz an Vertretungen, das mit den zunehmend universellen Beziehungen einherging, waren wohl die drei Hauptgründe, welche die Schweiz in den Augen der Drittstaaten dafür besonders attraktiv machten. Der Schweiz selbst wiederum kamen solche Mandate gelegen, da sie mit diesen die Nützlichkeit eines neutralen Kleinstaates unterstreichen und die Neutralität so in einem skeptischen internationalen Umfeld legitimieren konnte.¹⁶

12 Probst, *Good Offices*, S. 105–112; Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, S. 168. Schärer, Martin R. *Die Schweiz im Dienste des Friedens: Sonderausstellung des Schweizerischen Landesmuseums Zürich, 7.–14. Oktober 1977*. 3. Auflage. Zürich: Verlag des Schweizerischen Landesmuseums, 1977, S. 15.

13 Dieser ist in den vier Genfer Abkommen von 1949 und im Zusatzprotokoll I von 1977 geregelt. Für detaillierte Angaben zu dieser Thematik, vgl. Probst, *Good Offices*, S. 123–143.

14 Stamm, *Die guten Dienste der Schweiz*, S. 166; Vgl. auch Probst, *Good Offices*, S. 112; Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 669. Schärer gibt für den Zweiten Weltkrieg insgesamt eine Zahl von 273 Mandaten an (165 offizielle und 108 *de facto* Vertretungen), vgl. Schärer, *Die Schweiz im Dienste des Friedens*, S. 16.

15 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums vom 16. März 2004. Vgl. auch Probst, *Good Offices*, S. 112, Fn. 12.

16 Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 79.

Untersucht man die Schwankungen der Anzahl schweizerischer Schutzmandate während des Kalten Krieges etwas genauer (vgl. Grafik: Die Schutzmandate der Schweiz 1950 bis 2004), so kann man sie relativ direkt mit einzelnen Krisen in Verbindung setzen. Die Krise im Iran Anfang der fünfziger Jahre, die Suez-Krise 1956 und leicht verzögert die Regierungsübernahme Fidel Castros 1959 in Kuba hinterliessen deutliche Spuren. Die zahlenmässigen Spitzen hingen jedoch in beiden Fällen mit kriegerischen Auseinandersetzungen im Nahen Osten zusammen: 1967, nach dem Sechstagekrieg, stieg die Anzahl der schweizerischen Vertretungen auf 22 Fälle, nach dem Yom-Kippur-Krieg erreichte sie 1973 mit 24 Einzelmandaten die Höchstmarke in der Periode des Kalten Krieges. Der erneute Rückgang auf 13 Vertretungen im Jahr 1977 ist vor allem auf die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mehrerer lateinamerikanischer Länder mit Kuba zurückzuführen. Der zeitlich eng beieinanderliegende Ausbruch mehrerer kriegerischer Auseinandersetzungen (u.a. Iran-Irak-Krieg, Falkland-Krieg) führte in der ersten Hälfte der achtziger Jahre nochmals zu einem letzten deutlichen Anstieg auf 19 Mandate. Am Ende des Kalten Krieges sank die Anzahl schliesslich auf zehn schweizerische Vertretungen.¹⁷

Insgesamt übernahm die Schweiz zwischen 1950 und 1991 72 Mal die Funktion einer Schutzmacht. Die Dienste der Schweiz am meisten in Anspruch nahmen in dieser Zeit Grossbritannien (7 Mandate), Israel (6 Mandate), Frankreich (5 Mandate) und die USA und der Iran (je 4 Mandate). Wichtigste Empfängerländer waren Kuba (12 Fälle), der Iran (9 Fälle), Syrien und Ägypten (je 6 Fälle).¹⁸

In der schweizerischen Politik der Guten Dienste blieb die Schutzmachtstätigkeit damit auch während des Kalten Krieges ein substantielles Element. Es fällt auf, dass die Schweiz aber kaum als Schutzmacht zwischen den Hauptantagonisten zum Einsatz kam. Entsprechend wurde die zahlenmässige Fluktuation der Schutzmandate auch stärker von regionalen Konflikten wie im Nahen Osten als von den Hauptentwicklungen der Ost-West-Konfrontation beeinflusst. Trotzdem diente gerade die Wahrung fremder Interessen immer wieder dazu, die Sonderrolle und die Neutralität der Schweiz zu legitimieren, und zwar sowohl im Ost-West-Kontext wie später auch in einem Nord-Süd-Kontext, wie Bundesrat Pierre Graber anfangs der siebziger Jahre betonte.¹⁹

Schutzmandate im Kalten Krieg waren jedoch weder exklusiv der Schweiz noch alleine dauernd neutralen Staaten vorbehalten. Die manchmal vertretene Sichtweise, die Schweiz habe hier ein «Quasi-Monopol»²⁰ besessen, trifft nicht zu. Bei den anderen europäischen Neutralen spielte wie schon während den

17 Ebd., S. 76–80; Probst, *Good Offices*, S. 112–118; Auskünfte des Dienstes für fremde Interessen des EDA vom 20. Februar 2004.

18 Auskünfte des Dienstes für fremde Interessen des EDA vom 20. Februar 2004.

19 Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 77.

20 Brunner, Edouard. *Lambris dorés et coulisses: Souvenirs d'un diplomate*. Genf, Paris: Georg Editeur, 2001, S. 154.

Weltkriegen vor allem Schweden eine beachtliche Rolle. Stockholm fungierte zwischen 1952 und 1991 ebenfalls 21 Mal als Hüterin fremder Interessen.²¹ Auch Österreich war zwischen 1960 und 1991 sechsmal als Schutzmacht tätig.²² In manchen Fällen bevorzugten es die Entsendestaaten zudem, ihre Interessenwahrung nicht neutralen, sondern vielmehr eng verbündeten Staaten anzuvertrauen. So vertrat Grossbritannien bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1973 die US-amerikanischen Interessen in der Volksrepublik China²³ und Kuba liess seine Interessen in Washington bis 1991 durch die Tschechoslowakei repräsentieren. Dass das Nato-Mitglied Holland die Interessen Israels u.a. in der Sowjetunion und in Polen vertrat, demonstriert weiter, dass auch im Kontext des Kalten Krieges die Neutralität keine Voraussetzung dafür war, dass ein Staat für die Wahrnehmung eines Schutzmandates als geeignet erachtet und vom Empfängerstaat auch akzeptiert wurde. Gar als ehemalige Kolonialmacht vertrat Holland für einige Jahre die Interessen Portugals in Indonesien.²⁴

Wie entwickelte sich die Bedeutung der Schweiz als Schutzmacht nach dem Ende des Kalten Krieges? Bereits Mitte der achtziger Jahre setzte ein abnehmender Trend ein, ab 1984 ging die Anzahl der Mandate schrittweise zurück (vgl. Grafik). Kontinuierlich sanken die Interessenvertretungen in Kuba und die israelischen Mandate. Mitte der neunziger Jahre konnte nach dem Fall des Apartheid-Regimes in Südafrika auch die Mandate für Südafrika im Iran und in Peru beendet werden. Aktuell hat die Schweiz noch vier Schutzmandate inne: Sie vertritt die USA in Kuba und im Iran, Kuba in den USA und den Iran in Ägypten.

Dieser Rückgang an Mandaten – der an sich begrüssenswert ist, da damit ja in der Regel die Wiederaufnahme von direkten Beziehungen zwischen Entsende- und Empfangsstaat verbunden ist – betraf nicht nur die Schweiz, sondern auch die anderen traditionellen Schutzmächte. Besass Schweden Ende 1991 ebenfalls noch acht Schutzmandate, so nimmt Stockholm zur Zeit formell noch deren drei

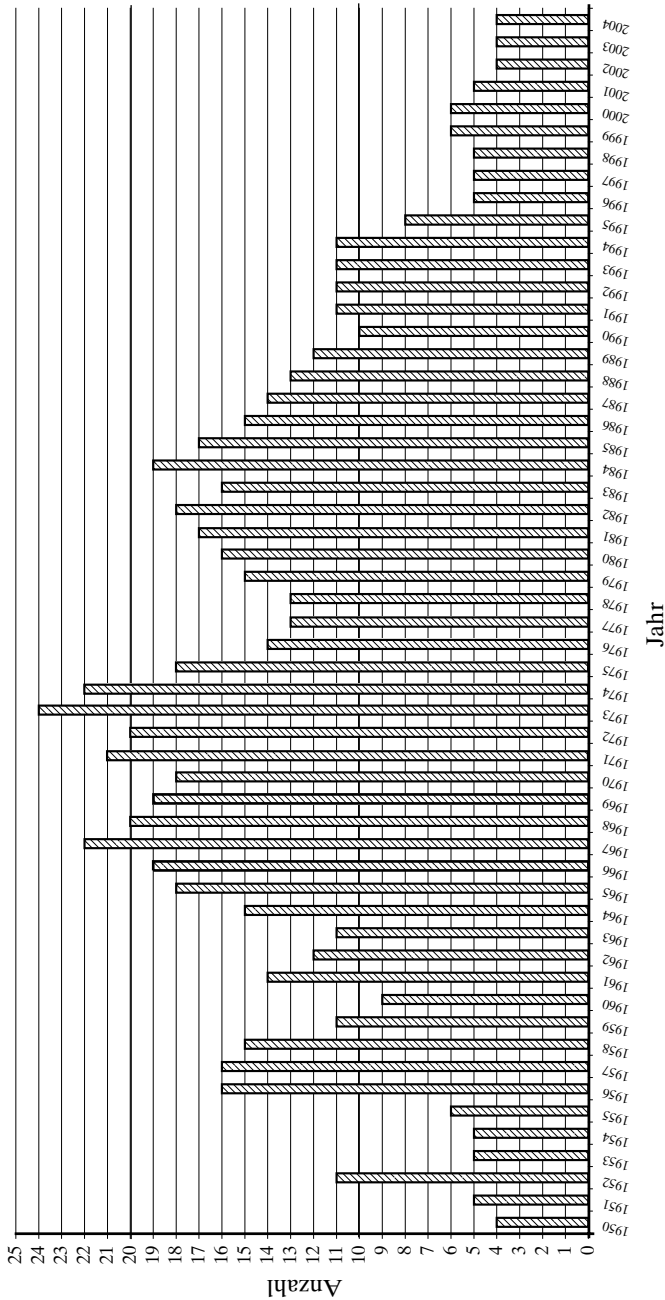
21 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums vom 16. März 2004. Dabei handelte es sich um folgende Mandate: Iran in Grossbritannien (1952–1954), die Sowjetunion in Australien (1954–1959), Jugoslawien in der Bundesrepublik Deutschland (1957–68), Tunesien in Frankreich (1961–1962), Grossbritannien im Irak (1967–1968), Ungarn in Israel (1967–1991), Israel in Bulgarien (1967–1991), Israel in der Tschechoslowakei (1967–1991), Sambia in Nigeria (1968–1970), Nigeria in Sambia (1968–1970), Grossbritannien im Irak (1971–1974), Kuba in Chile (1973–1994), Israel in Tansania (1973–1995), Tansania in Israel (1973–1995), Israel in Sambia (1973–1992), Israel in Äthiopien (1973–1990), Liberia in Israel (1973–1983), Australien in Nordkorea (1975 bis heute), Grossbritannien im Iran (1980–1988, 1989–1990), Deutschland in Nordkorea (1990–2001). Die jeweiligen Enddaten sind insofern approximativ, als dass in verschiedenen Fällen beim Auslaufen eines Mandats kein Austausch von formellen Noten stattfand.

22 Auskunft des österreichischen Aussenministeriums vom 11. März 2004. Folgende Mandate wurden von Wien wahrgenommen: Tschechoslowakei und Bulgarien in Israel (1967–1990), Jugoslawien in Israel (1967–1992), Ungarn und Bulgarien in Chile (1973–1990) und Indien in Marokko (1986–1988).

23 Auskunft des britischen Aussenministeriums vom 18. März 2004.

24 Auskunft des holländischen Aussenministeriums vom 18. März 2004.

Die Schutzmandate der Schweiz 1950 bis 2004



Quelle: Eigene Darstellung gemäss Angaben des Dienstes für fremde Interessen des EDA (Stand Februar 2004). Die Angaben beziehen sich jeweils auf das Jahresende. Nicht in der Übersicht enthalten ist ein de facto-Mandat, welches die Schweiz zwischen Februar und Oktober 1962 für El Salvador in Kuba ausübte.

wahr und vertritt Australien, Kanada und die USA in der Volksrepublik Korea.²⁵ Österreich besitzt bereits seit 1992 keine Schutzmachtvertretungen mehr.²⁶

Zum Bedeutungsverlust der schweizerischen Schutzmachtmandate trugen sowohl externe wie interne Gründe bei.²⁷ Ein wichtiger externer Faktor war das Ende des Kalten Krieges, welches bei vielen Staaten zur Normalisierung der diplomatischen Beziehungen führte. Selbst Staaten wie Kuba und Nordkorea intensivierten ihre direkten diplomatischen Kontakte wieder. Eine zweite, von der Schweiz ebenfalls nicht direkt beeinflussbare Ursache ist die verhältnismässige Zunahme von innerstaatlichen Konflikten in den neunziger Jahren. Das auf zwischenstaatliche Friktionen ausgerichtete Instrument der Schutzmachtstätigkeit ist für solche Konflikte ungeeignet. Als dritter Grund kann angeführt werden, dass die Tendenz, nicht formell neutrale, sondern vielmehr dem Entsendestaat nahestehende Länder mit Schutzmachtmandaten zu betrauen, seit dem Ende des Kalten Krieges eher im Steigen begriffen ist. So wurden die Interessen Washingtons im Irak in den neunziger Jahren beispielsweise von Polen vertreten.

Es ist aber eine Tatsache, dass die Schweiz auch selbst zur Reduktion ihrer Bedeutung als Schutzmacht beigetragen hat. So reagierte das EDA ablehnend, als Grossbritannien und Deutschland bereits im Oktober 1998 im Vorfeld der Nato-Intervention im Kosovo sondierten, ob Bern gewillt wäre, gegebenenfalls ihre Interessen in Belgrad zu vertreten. Im Parlament verteidigte der damalige Aussenminister Flavio Cotti diese Haltung mit dem Argument, dass man sich für den Fall eines Militärschlages gegen Serbien die Option der Evakuierung der Botschaft offen halten wolle.²⁸ Diese Begründung überzeugte jedoch nicht. Als eigentliche Motive hinter dem negativen Signal wurden vielmehr die verstärkte Koordination der eigenen Aussenpolitik mit derjenigen der EU-Staaten, eine ostentative Distanzierung vom Regime Milosevic und innenpolitisch die Zurückhaltung gegenüber einer traditionellen, nischenorientierten Neutralitätspolitik vermutet.²⁹

Diese ablehnende Reaktion auf die Sondierungen war insofern unglücklich, weil sie nicht Ausdruck eines grundsätzlichen Strategiewechsels war. Selbstverständlich ist kein Staat dazu *verpflichtet*, auf Abruf Gute Dienste zu leisten, und dagegen, dass auch die Schweiz solche Anfragen kritisch prüft, ist nichts einzuwenden. Doch sehr nachhaltig konnten die für die Ablehnung ausschlaggebenden Argumente nicht gewesen sein. Schon kurze Zeit später kam das EDA auf seine Haltung gegenüber einer Schutzmachtfunktion in Belgrad zurück und übernahm im April 1999 die Ver-

25 In der Praxis ist jedoch nur noch das Mandat für Washington aktiv, da Australien und Kanada inzwischen in Nordkorea akkreditiert sind. Auskunft des schwedischen Aussenministeriums vom 16. März 2004.

26 Angaben der jeweiligen Aussenministerien vom März 2004.

27 Vgl. dazu Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 79.

28 http://www.parlament.ch/Poly/Suchen_aml_Bulletin/cn98/hiver/UD267.HTM.

29 Schlechter Start für Gute Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. April 1999; Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 80; Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 412.

tretung der französischen Interessen. Einem entsprechenden Wunsch Washingtons konnte nicht nachgekommen werden, da das *Agrément* Belgrads ausblieb.³⁰

Die abschlägige Beantwortung der Sondierungen, die entgegen aller schweizerischen Usanz erfolgte, kann man – gerade mit Blick auf die nachträglich übernommene Verpflichtung – berechtigterweise als bedauerlich und vor allem unnötig kritisieren. Ebenso nüchtern gilt es jedoch zu konstatieren, dass die schweizerische Schutzmacht-Funktion problemlos substituiert werden konnte. Deutschland übertrug sein Mandat an Japan, Grossbritannien wurde in Belgrad von Brasilien vertreten.³¹ Verschiedene weitere Nato-Mitgliedstaaten wurden von Schweden repräsentiert.³² Eine realistische Selbsteinschätzung zeigt, dass die schweizerische Schutzmacht-tätigkeit nützlich und willkommen sein mag, unersetzlich ist sie jedoch nicht.

Wie fällt eine Bilanz der schweizerischen Rolle als Hüterin fremder Interessen aus? Ihren Ruf als exemplarische Schutzmacht trägt die Schweiz zu Recht. Kein anderes Land hat mehr Mandate wahrgenommen als die Eidgenossenschaft. Unzutreffend ist jedoch die Annahme, die Schweiz habe darauf ein Monopol oder auch nur ein «Quasi-Monopol». Andere Staaten wie Schweden, Österreich, Holland, Polen und viele andere nahmen teils in substantiellem Ausmass, teils vereinzelt ebenfalls Schutzmachtaufgaben für Drittländer wahr. Betrachtet man weiter die zahlenmässige Entwicklung, so kommt man nicht darum herum festzustellen, dass die Bedeutung der zwischenstaatlichen Interessenvertretung im allgemeinen wie auch für die Schweiz im speziellen abgenommen hat. Seit 20 Jahren ist die Anzahl der schweizerischen Mandate deutlich rückläufig. Der Einwand, für den Bedeutungsschwund sei wegen der verpassten Möglichkeit im Rahmen der Kosovo-Krise in erster Linie der Bundesrat verantwortlich, greift zu kurz, berücksichtigt man die Langfristigkeit dieses Trends und die Tatsache, dass diese Entwicklung auch nicht nur auf die Schweiz beschränkt ist. Ins Bild passt auch, dass in der jüngsten internationalen Krise des Irak-Kriegs keine Anfrage um eine Schutzmachtvertretung in Bern einging.³³

Welche Schlüsse kann man aus diesem Überblick ziehen? Sicher soll sich die Schweiz weiterhin für Schutzmandate zur Verfügung stellen, wenn der entsprechende Bedarf besteht und diese den schweizerischen Interessen entsprechen. Solche Mandate können in speziellen Situationen nützlich sein, wie jüngst die Kontakte zwischen den USA und dem Iran bezüglich des Umgangs mit dem Schiitenführer Muktada al-Sadr im Irak zeigten, welche über die schweizerische

30 «Gute Dienste» nach wie vor gefragt – Schweiz vertritt Frankreich in Belgrad. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. April 1999; Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 80.

31 Schlechter Start für Gute Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. April 1999.

32 So vertrat Stockholm beispielsweise Belgien, Holland, Norwegen und für kurze Zeit die USA. Schweden vertrat zudem Belgrad in Bonn. Auskunft des schwedischen Aussenministeriums vom 16. März 2004.

33 Auskunft des Dienstes für fremde Interessen des EDA vom 20. Februar 2004.

Botschaft in Teheran abgewickelt wurden.³⁴ Auch ein erneuter Bedeutungsanstieg dieses Instrumentes kann nicht ausgeschlossen werden. Die Schweiz ist zur Schutzmachtätigkeit denn auch weiterhin bereit.³⁵ Nimmt man die Absicht jedoch ernst, die hinter einer Politik der Guten Dienste steckt, nämlich einen aktiven Beitrag zur Friedensförderung und Stabilität zu leisten, so genügt ein solches «Reservistendasein» nicht. Eine aktivere Form zur Leistung von Guten Diensten muss ergänzend dazukommen.

2.2 Die Schweiz als Gaststaat für Konferenzen, Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen

Ebenso wie die Schutzmachtätigkeit ist auch die schweizerische Rolle als Gastgeberin und Sitzstaat für Konferenzen, Internationale Organisationen und *Non Governmental Organizations* (NGOs) eine Tradition, die weit zurückreicht. Hervorzuheben gilt es bereits die Gründung des Internationalen Roten Kreuzes 1863 in Genf, das seither Hauptsitz dieser Organisation ist. Einen massgeblichen Vorteil gegenüber konkurrierenden Städten wie Paris, Brüssel, London oder Wien errang Genf 1919, als die Stadt Calvins zum Sitz des Völkerbunds erkoren wurde. Auch als Verhandlungsort nahm die Schweiz in der Zwischenkriegszeit eine bedeutende Stellung ein, so wurde 1923 am Genfersee der «Lausanner Frieden» ausgehandelt, 1925 fand die Gastgeberrolle der Schweiz bei der Vereinbarung der «Locarno-Verträge» breite Würdigung.³⁶

Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es erneut, Genf als Stand- und Konferenzort international zu positionieren. Entscheidenden Einfluss darauf und eine auch längerfristig katalysatorische Wirkung hatte der Beschluss der Vereinten Nationen, die Räumlichkeiten des Völkerbunds zu übernehmen und in der Rhonestadt den europäischen Sitz der Uno zu etablieren.³⁷ In der Folge siedelten sich zahlreiche Uno-Spezialorganisationen und weitere Internationale Organisationen in Genf an.

Eine Mischung von politischen und praktischen Gründen führte zur Ausstrahlung der Schweiz als Lokalität für die Durchführung von Konferenzen und als Standort für Internationale Organisationen und NGOs: die politische Stabilität, die Position

34 Al-Sadr will verhandeln. In: *Tages-Anzeiger Online*, 14. April 2004, <http://www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/ausland/367488.html>.

35 Auskunft des EDA vom 20. Februar 2004.

36 Vettovaglia, *La Suisse en tant que pays d'acceuil*, S. 779; Stamm, *Die Guten Dienste der Schweiz*, S. 131–136, 143f.

37 Diese Entwicklung erfolgte übrigens nicht so organisch, wie es den Anschein hat. Der Entscheid fiel erst nach durchaus kontroversen Verhandlungen zwischen dem Bundesrat und dem Uno-Generalsekretär Trygve Lie, in deren Verlauf die schweizerische Regierung auf den Anspruch verzichten musste, als neutralitätswidrig eingeschätzte Aktivitäten der Uno in der Schweiz unterbinden zu können. Die Uno verpflichtete sich im Gegenzug, keine militärischen Operationen von schweizerischem Territorium aus zu leiten. Vgl. Möckli, Daniel. *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2000, S. 218–225.

der neutralen Schweiz zwischen den Blöcken, das Fehlen einer kolonialen Vergangenheit, die zentrale geographische Lage und die gute Infrastruktur. Aber auch das grosse Interesse der Eidgenossenschaft, mit ihrer Disponibilität ihre Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft, ihre Unterstützung für die internationale Kooperation und die Nützlichkeit ihres neutralen Status unter Beweis zu stellen, trug zu einem entsprechenden Engagement und zur Attraktivität der Schweiz bei.³⁸

Während des Kalten Krieges fanden zahlreiche wichtige Konferenzen und Verhandlungen in der Schweiz und meist in Genf statt, so beispielsweise die Rotkreuzkonferenz von 1949, die Indochinakonferenz von 1954, die Viermächte-Konferenz von 1955, die Laos-Konferenz 1961/62 oder auch die Nahostkonferenz von 1973. Ins Rampenlicht der Weltöffentlichkeit gerückt wurde die Schweiz durch das Gipfeltreffen zwischen Ronald Reagan und Michail Gorbatschow, welches 1985 in Genf stattfand.³⁹ Auch nach dem Ende des Kalten Krieges und bis heute blieb Genf ein bedeutender Konferenzort. Aktuelle Beispiele dafür sind die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes oder der Uno-Weltgipfel über die Informationsgesellschaft, welche beide im Dezember 2003 in der Rhonestadt stattfanden. Insgesamt werden in Genf jährlich rund 3 500 internationale Tagungen und Konferenzen abgehalten.⁴⁰

Auch als Gaststaat spielt die Schweiz nach wie vor eine sehr bedeutsame Rolle. Rund 23 Internationale Organisationen haben ihren Sitz in der Schweiz, 20 davon sind in Genf domiziliert. Von den rund 230 Nichtregierungsorganisationen haben ca. 170 das Hauptquartier oder zumindest eine Vertretung in Genf. Weiter sind zur Zeit 153 Staaten mit insgesamt über 200 Missionen, ständigen Vertretungen und Delegationen in der Rhonestadt präsent.⁴¹

Die Schweiz verfügt über einige spezifische Standortvorteile zur Erfüllung dieser Rolle als Drehscheibe für internationale Beziehungen und Kontakte. Durch die hohe Dichte bereits hier ansässiger Institutionen und Organisationen und die grosse Anzahl staatlicher Vertretungen ergeben sich Synergien. Doch längst ist Genf nicht mehr die sich aufdrängende «logische» Wahl für den Sitz einer Organisation oder die Durchführung von Konferenzen. In den letzten Jahren ist der Konkurrenzdruck stark gestiegen. Auch andere Städte wie Bonn, Montreal, Wien, Madrid oder Den Haag können attraktive Rahmenbedingungen bieten, der Standortwettbewerb

38 Vettovaglia, *La Suisse en tant que pays d'accueil*, S. 780–785; *Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (Uno) vom 1. Juli 1998*, Sonderdruck, S. 28.

39 Vettovaglia, *La Suisse en tant que pays d'accueil*, S. 784.

40 <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intorg/ioch.html>. Zur Rolle Genfs ist jüngst ein Buch erschienen: Mettan, Guy. *Genève, Ville de Paix: De la Conférence de 1954 sur l'Indochine à la coopération internationale*. Genf: Slatkine, 2004.

41 Bundesrat. *Bericht 2003 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Organisation der Vereinten Nationen und mit den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz vom 26. Februar 2003*, Anhang 4. http://www.eda.admin.ch/sub_uno/g/uno/publi/pdf.Par.0002.UpFile.pdf/rp_030414_UNreport_d.pdf. Vgl. auch http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/instit.html.

hat sich markant akzentuiert. Mit einer aktiven Gaststaatspolitik bemüht sich die Schweiz darum, in diesem verschärften Umfeld ihre Stellung zu behaupten und Internationalen Organisationen und Konferenzen optimale Bedingungen anzubieten. Zu diesem Massnahmenpaket gehören die Bereitstellung von geeigneten Räumlichkeiten, die unentgeltliche Benutzung des Internationalen Konferenzentrums in Genf, das Gewähren von Privilegien für die Mitarbeitenden entsprechender Organisationen und deren spezifische Betreuung, die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder bei der Eröffnung einer diplomatischen Vertretung in Genf und die (vorwiegend kantonale) Hilfe für Nichtregierungsorganisationen.⁴² Auch weitere Elemente wie die vom Bund und dem Kanton Genf unterstützte Immobilienstiftung für die Internationalen Organisationen (FIPOI) oder eine spezifische Steuerpolitik gegenüber Internationalen Organisationen und NGOs sind Teil des so betriebenen Standortmarketings. Unabdingbar für die internationale Bedeutung Genfs ist auch die Garantie ausreichender Sicherheit, sowohl für den normalen Objektschutz wie auch in speziellen Fällen wie während des G8-Gipfels im französischen Evian im Juni 2003.

Eine gezieltere Profilierung soll zudem durch die Bildung von inhaltlichen Schwerpunkten erreicht werden. Kernbereiche sind dabei die Sicherheits- und Abrüstungspolitik, humanitäre Fragen, Wirtschaftsfragen und Gesundheits- und Umweltthemen. Gerade auf letztere soll im Genferseegebiet ein Akzent gesetzt werden, so bewirbt sich die Schweiz aktuell beispielsweise um den Sitz des ständigen Sekretariats, welches für die Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zum Handel mit Chemikalien etabliert werden soll. Auch hier muss sich Genf gegen die Konkurrenz aus Bonn und Rom durchsetzen, ein Entscheid soll im Herbst 2004 fallen. Dieses Beispiel macht deutlich, dass eine aktive Gaststaatspolitik angesichts des verschärften Standortwettbewerbs wichtiger denn je ist. Der Beitritt zur Uno eröffnet hier zusätzliche Optionen. Von einer starken Position Genfs profitiert die Schweiz schliesslich nicht nur politisch, kulturell oder wissenschaftlich, sondern auch ganz direkt wirtschaftlich.⁴³

Ein Problem, welches sich aus der Optik der Guten Dienste im Zusammenhang mit der Durchführung von Konferenzen immer wieder stellt, ist das Dilemma zwischen einer reinen Gastgeberrolle («Hotelierfunktion»), wobei den Verhandlungsparteien lediglich eine adäquate Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird, und

42 <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intorg/iioch.html>. Vgl. dazu auch EDA, Sektion Internationale Organisationen und Sitzstaatspolitik. *Les organisations internationales en Suisse*. 4. Auflage. Bern: 2001.

43 So beliefen sich die Ausgaben der in der Schweiz ansässigen Internationalen Organisationen im Jahr 2000 auf rund 4.25 Milliarden Franken, wovon rund 2.4 Milliarden in Form von Löhnen oder zur Bezahlung von Waren oder Dienstleistungen im Land selbst ausgegeben wurden. In der Region Genf ist zudem ca. jeder zehnte Arbeitsplatz von der Präsenz internationaler Organisationen abhängig. Bundesrat, *Bericht 2003 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Uno*, S. 49, 77; Bundesrat, *Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» vom 4. Dezember 2000*, S. 1216. <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/1183.pdf>.

einer zusätzlichen, vermittelnden Rolle. Zur Zeit scheint die Tendenz eher in die Richtung zu gehen, dass die Schweiz vor allem daran interessiert ist, Konferenzen auszurichten, bei welchen sie auch selbst einen aktiven Beitrag leisten kann. Auch Bundesrätin Calmy-Rey hat deutlich gemacht, dass sie von der Schweiz einen substantielleren Beitrag zur Lösung von Problemen und Konflikten erwartet als nur die Organisation von Konferenzen in Genf.⁴⁴ Zentral für die Vermeidung von Missverständnissen dürfte sein, dass von Beginn weg klar ist, für welche Rolle sich die Schweiz bei der Ausrichtung von Konferenzen entscheidet. Gerade wenn die Schweiz in der Rolle als reine Gastgeberin auftritt, ist zudem Zurückhaltung mit eigenen Anliegen angebracht. So können Irritationen, wie sie in der Vergangenheit hervorgerufen wurden, vermieden werden.⁴⁵

Jüngst wurde in einem Buch zur schweizerischen Aussenpolitik davor gewarnt, gleich in Nervosität zu verfallen, wenn einmal ein anderes Land eine Konferenz beherberge oder ein Gipfeltreffen zwischen Wladimir Putin und George W. Bush in Ljubljana stattfinde. Gleichzeitig wurde gerätselt, ob diese Nervosität ein Ausdruck von Hybris oder im Gegenteil von mangelndem Selbstbewusstsein sei.⁴⁶ Der Forderung nach etwas mehr Gelassenheit ist sicher zuzustimmen. Gerade in der Frage des Standortwettbewerbs um den Sitz von Internationalen Organisationen oder die Ausrichtung von Konferenzen darf dies aber keine Anleitung zur Passivität sein. Natürlich ist es schmeichelhaft, wenn man ohne eigenes Dazutun um die Leistung solcher Guter Dienste gebeten wird. Die Schweiz sollte jedoch nicht zu stolz oder selbstgefällig sein darauf hinzuarbeiten, dass sie darum gebeten wird. Dazu gehört es, solche Dienste aktiv anzubieten, zu bewerben und optimale Rahmenbedingungen zu schaffen. Es wäre eine Illusion zu glauben, dass dies die konkurrierenden Standorte nicht tun.

2.3 Schweizerische Vermittlungs- und Mediationstätigkeit

Die Vermittlungs- und Mediationstätigkeit ist innerhalb der Guten Dienste eine jener Aktivitäten, auf welche das EDA künftig einen deutlichen Akzent setzen möchte. Das jüngste Engagement der Schweiz bei den Verhandlungen um die Wiedervereinigung Zyperns, welche im Rahmen der Uno im Frühling 2004 u.a. auf dem Bürgenstock stattfanden, ist ein aktuelles Beispiel dafür. Diese Absicht kann mit viel *Goodwill* aus der Bevölkerung rechnen: 87% der Schweizerinnen und Schweizer

44 Calmy-Rey, Micheline. *La diplomatie suisse dans la nouvelle configuration mondiale. Discours prononcé au Forum Le Temps – TSR de Glion*. 31. Oktober 2003. http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/recent/speech/speech_mcr/2003.Par.0026.UpFile.pdf/sp_031031_ForumTemps_f.pdf.

45 Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 407–411. Jacobi, Klaus. Missbrauch Guter Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Februar 2001.

46 Widmer, *Schweizer Aussenpolitik*, S. 403f.

zeigten sich in einer Umfrage überzeugt, dass die Schweiz dank ihrer Neutralität in Konflikten vermitteln und so international Gute Dienste leisten kann.⁴⁷

Auch in der Vergangenheit wurde sowohl von privater wie von offizieller Seite das Bild der «Helvetia mediatrix» gepflegt und behauptet, dass die Schweiz als neutraler Kleinstaat im Gegensatz zu Supermächten, ehemaligen Kolonialstaaten oder Internationalen Organisationen besonders für Vermittlungsaufgaben geeignet sei.⁴⁸ Dieses Bild ist positiv und schmeichelhaft, hat jedoch einen Nachteil: Es ist falsch, und dies in zweierlei Hinsicht. Statistische Untersuchungen von 1 540 Vermittlungsaktionen in 288 militärischen Konflikten haben erstens gezeigt, dass die neutrale Schweiz keinen entscheidenden komparativen Vorteil bei der Vergabe von Mediationsmandaten genoss und dass generell neutrale Staaten nicht häufiger als andere Staaten mit Vermittlungsaufgaben betraut werden. Mit Abstand wichtigster Akteur bei Vermittlungsaktionen war die Uno, die in rund einem Viertel aller Fälle involviert war. Die Analyse der Daten hat zweitens ergeben, dass auch wenn die Schweiz oder andere neutrale Staaten ausgewählt wurden, die Erfolgsaussichten der Vermittlungstätigkeit gegenüber anderen Akteuren nicht signifikant höher war, sondern im Gegenteil eher unterdurchschnittlich.⁴⁹

Ein kurzer Überblick über die (versuchten) Vermittlungsaktivitäten der Schweiz während der Zeit des Kalten Krieges bestätigt diese eher ernüchternde Bilanz. Der Versuch, zur Beendigung der Suezkrise 1956 auf eigene Faust und ohne Absprache mit der bereits im Krisenmanagement involvierten Uno eine Friedenskonferenz in Genf einzuberufen, endete in einem diplomatischen Fiasko. Dies führte dazu, dass sich der Bund künftig bei der Lancierung weiterer Initiativen und der Annahme von Vermittlungsmandaten sehr zurückhaltend verhielt. In den wenigen Fällen, in welchen die Schweiz aktiv involviert war, scheiterten die Bemühungen zumeist, so bei den Verhandlungen zwischen Nordvietnam und den USA 1968, im Biafra-Konflikt 1969 und im Falkland-Krieg zwischen Grossbritannien und Argentinien 1984.⁵⁰ Die einzige erfolgreiche Mission gelang der Schweiz im Rahmen der

47 Haltiner, Karl W./Wenger, Andreas/Bennett, Jonathan/Szvircev Tresch, Tibor. *Sicherheit 2003: Aussen- Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich und Militärakademie an der ETH Zürich, 2003, S. 105.

48 Probst, *Die «Guten Dienste» der Schweiz*, S. 25f.; Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 665–668; Motion Maurer, Ueli. Bekenntnis zu den Guten Diensten. 5. Oktober 2001, 01.3599. <http://www.parlament.ch/af/data/d/gesch/2001/d%5Fgesch%5F20013599.htm>.

49 Marquis, Lionel/Schneider, Gerald. Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* (1996), Nr. 3, S. 69–82; Marquis, Lionel/Schneider, Gerald. Neutrale Vermittler sind wenig gefragt: Die schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Juli 1996. Borsani, Reto. Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang? In: *Swiss Political Science Review* 1(1995), Nr. 2/3, S. 111–137, hier S. 116f., <http://www.spsr.ch/Archive/Vol1/Issue23/Articles/t05.pdf>.

50 Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 83–89; Illusionen um die Guten Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. August 2003.

Verhandlungen zwischen Algerien und Frankreich, die zum Waffenstillstand von Evian und schliesslich 1962 zu Unabhängigkeit Algeriens führten. Dabei spielte der Schweizer Botschafter Olivier Long eine bedeutende Rolle.⁵¹

Eine Revision des verbreiteten Selbstbilds, was Häufigkeit und Erfolg der schweizerischen Vermittlungstätigkeit im Kalten Krieg betrifft, ist demnach angezeigt. Entgegen der gängigen Vorstellungen verfügte die Schweiz nie über bevorzugte Wirkungsmöglichkeiten im Bereich der Friedensvermittlung und genoss keinen generellen «Neutralitätsbonus». Eine solche realistische Selbsteinschätzung relativiert auch die zuweilen beklagte Diskrepanz zwischen den Aktivitäten der jüngeren schweizerischen Friedenspolitik im Vergleich zu einem vermeintlich «goldenen Zeitalter schweizerischer mediatorischer Bravourleistungen».⁵²

Wie entwickelten sich die schweizerischen Vermittlungsaktivitäten nach dem Ende des Kalten Krieges? In der Bundesverwaltung nahm man schon bald wahr, dass die Nachfrage nach klassischen, passiven Guten Diensten im Sinken begriffen war. Die Rahmenbedingungen waren nicht mehr dieselben, die Natur gewaltsamer Konflikte hatte sich verändert, der Anteil innerstaatlicher Auseinandersetzungen stieg an. In diesem Kontext nahm auch die Bedeutung internationaler Organisationen, speziell der Uno, und nichtstaatlicher Akteure zu. Entsprechend wurden multilaterale Ansätze in der Konfliktbearbeitung und -bewältigung immer wichtiger.⁵³ Gleichzeitig kann man feststellen, dass mit dem ausserpolitischen Bericht von 1993 der Wille zu einer aktiveren Gestaltung der Aussenpolitik zum Ausdruck kam, wobei der Beitrag zu Frieden und Sicherheit als eines von fünf ausserpolitischen Zielen einen prominenten Platz einnahm. Auch die Bedeutung der zivilen Friedensförderung wurde in diesem Kontext konzeptionell bedeutend gestärkt.⁵⁴

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass gerade Mediations- und Vermittlungstätigkeiten als aktivste Form der Guten Dienste den Schwerpunkt der gegenwärtigen «Wiederbelebung» dieses Zweigs der schweizerischen Aussenpolitik darstellen. Typisch für diese ist jedoch auch, dass die überwiegende Mehrheit der Vermittlungs- und Mediationsaktivitäten der Schweiz nun in einem multilateralen Rahmen stattfinden. Auch wenn die Häufigkeit des Engagements zugenommen hat, zeigt ein kurzer Überblick über einige jüngere Beispiele schweizerischer Vermittlungstätigkeit, dass man die Erwartungen nicht zu hoch schrauben darf.

51 Long, Olivier. *Le Dossier secret des Accords d'Evian: une mission suisse pour la paix en Algérie*. Lausanne: Editions 24 Heures, 1988; Kaestli, Tobias. «Dites-lui qu'il peut continuer»: Olivier Long und die Guten Dienste der Schweiz. In: *Schweiz global* (2004), Nr. 1, S. 28f.; Perrenoud, Marc. La Suisse et les Accords d'Evian. In: *Politobis* (2002), Nr. 31, S. 8–38.

52 Stauffer, Paul. Über Gute und nicht ganz so gute Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 3. August 1994.

53 Staehelin, Jenö C.A. Ein Markt mit vielen Anbietern: Die Guten Dienste, die Schweiz und die Uno. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 19. Februar 2001.

54 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas (Hrsg.), *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2002, S. 63–96.

Im kolumbianischen Bürgerkrieg begleitete die Schweiz zusammen mit einigen anderen Staaten (u.a. Frankreich, Spanien, Norwegen und Kuba) als Beraterin und Moderatorin die Gespräche zwischen der Regierung und den beiden grössten Rebellengruppen, dem *Ejercito de Liberacion Nacional* (ELN) und den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC). Die Schweiz war angefragt worden, weil sie bereits im humanitären Bereich in Kolumbien engagiert gewesen war, keine direkten wirtschaftlichen Interessen verfolgte und von allen Parteien als Vermittlerin akzeptiert worden war. Im Jahr 2000 wurde unter Einbezug von Vertretern der Zivilgesellschaft zweimal in Genf verhandelt, die Schweiz nahm auch an den Friedensgesprächen vor Ort teil. Mitte 2002 wurden die Verhandlungen nach einer erneuten Rebellenoffensive jedoch abgebrochen.⁵⁵ Erfolgreicher verliefen die schweizerischen Bemühungen im Sudan. In diesem Konflikt gelang es, unter dem Vorsitz der Schweiz und mit Beteiligung der USA im Januar 2002 auf dem Bürgenstock einen Waffenstillstand zwischen der Regierung der Republik Sudan und der *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) spezifisch für die Region der Nuba-Berge zu vermitteln. Wesentlichen Anteil daran hatte der schweizerische Sonderbotschafter für Konfliktbearbeitung, Josef Bucher, welcher sein dichtes regionales Beziehungsnetz in die Verhandlungen einbringen konnte. Der Waffenstillstand für die Nuba-Berge, welcher für jeweils sechs Monate gültig ist, wurde schon mehrmals verlängert.⁵⁶ In anderen Regionen des Landes hält der Konflikt allerdings mit unverminderter Heftigkeit an.

Grosse internationale Beachtung hat ein Lösungsvorschlag für den israelisch-palästinensischen Konflikt gefunden, bei welchem die Schweiz involviert war: die «Genfer Initiative». Ins Rollen gebracht hatte dieses Projekt der Genfer Universitätsdozent Alexis Keller, der aus seinem familiären Umfeld auch die Startfinanzierung generieren konnte. In rund zweieinhalbjährigen Geheimverhandlungen einigten sich Vertreter der israelischen und der palästinensischen Zivilgesellschaft – ohne Auftrag der jeweiligen Regierungen – unter der Führung des ehemaligen israelischen Justizministers Yossi Beilin und des früheren palästinensischen Informationsministers Yasir Abed Rabbo schliesslich auf einen rund 45-seitigen Friedensplan, der auch für bisher ausgeklammerte, besonders strittige Fragen (Flüchtlinge, Status Jerusalems, Grenzziehung, israelische Siedlungen in besetzten Gebieten) Lösungen vorschlug.⁵⁷ In einer Zeremonie, an welcher prominente Persönlichkeiten wie der

55 EDA/Politische Direktion. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2001, S.8f.; Vgl. auch http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/humsec/Public/fokolu.Par.0002.UpFile.pdf/dc_040201_focus9_g.pdf; <http://www.deza.admin.ch/countrydoc.php?userhash=1&l=d&navID=99>.

56 <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/nubamt.html>; Einigung zwischen Khartum und den Rebellen: Waffenstillstand für die Nuba-Berge vereinbart. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Januar 2002.

57 Für den Text der Initiative, vgl. <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Nahost/genf.html>. Vgl. weiter: Die «Genfer Initiative» – Vorschlag für einen Frieden im Nahen Osten. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. November 2003; Genfer Initiative – wie weiter? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. März 2004.

frühere US-Präsident Jimmy Carter teilnahmen und an der Grussbotschaften von Bill Clinton, Nelson Mandela, Romano Prodi und Jacques Chirac übermittelt wurden, wurde dieses privat ausgehandelte Dokument, welches die jeweiligen offiziellen Regierungen zu nichts verpflichtet, am 1. Dezember 2003 in Genf verabschiedet.⁵⁸ Die Vorschläge der Verhandlungsparteien riefen sowohl in der betroffenen Region wie auch auf internationaler Ebene höchst kontroverse Reaktionen hervor. Die israelische Regierung lehnte den Plan vehement ab, auch von palästinensischer Seite blieb die offizielle Unterstützung gering. In der jeweiligen Bevölkerung waren die Ansichten gemäss Meinungsumfragen geteilt. International war das Echo ermutigender, selbst die USA spendeten der Initiative dosiertes Lob, auch wenn sie weiterhin an der *Road Map* als Richtschnur festhielten.⁵⁹

Eine kurze Rede hielt an der Feier in Genf auch die Vorsteherin des EDA, Micheline Calmy-Rey.⁶⁰ Nach anfänglicher Zurückhaltung unter ihrem Vorgänger hatte das EDA die Verhandlungen als sogenannter *Facilitator* («Erleichterer/ Ermöglicher») massgeblich unterstützt, nachdem die Initianten das Aussenministerium diesbezüglich kontaktiert hatten. In dieser Mediatorenrolle waren die beteiligten EDA-Diplomaten Urs Ziswiler und Nicolas Lang nicht in die inhaltliche Aushandlung des Friedensplans involviert. Ihre Aufgabe war vielmehr, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten sicherzustellen und logistische Hilfe zu leisten.⁶¹ Daneben alimentiert die Schweiz die Initiative auch finanziell, zunächst direkt, nun indirekt über das *Centre Henri Dunant* in Genf, wo auch die Beiträge weiterer Länder und Spender zusammenfliessen. Für das laufende Jahr stehen von Bundesseite rund zwei Millionen Franken zur Verfügung. Die Schweiz und Bundesrätin Calmy-Rey persönlich hatten sich darüber hinaus auch auf diplomatischer Ebene für die Genfer Initiative eingesetzt und mit respektablem Erfolg versucht, internationale Unterstützung für dieses Projekt zu generieren. Inzwischen ist es gelungen, 25 Mitglieder – darunter Deutschland, Russland, die EU und acht arabische Staaten – für das *Geneva Initiative Network* zu gewinnen, welches dem Friedensplan Aufwind verschaffen soll. Unabdingbar für eine nachhaltige Wirkung ist jedoch auch, dass dafür Unterstützung vor Ort erzeugt werden kann. Dies soll in den kommenden Monaten mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit versucht werden. Ob es gelingt, genügend lokalen und internationalen Support für das Projekt zu generieren, bleibt abzuwarten. Was der Initiative jedoch gelang ist, dem Friedensprozess neue Impulse zu verleihen und zu zeigen, dass – zumindest bei bestimmten

58 Welche Wirkung hat die Genfer Initiative? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2003; Nahost-Friedensmodell in Genf unterzeichnet. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2003.

59 Rückendeckung der USA für Genfer Initiative. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. Dezember 2003; Genfer Initiative: 25 Länder unterstützen Micheline Calmy-Rey. In: *NZZ am Sonntag*, 14. März 2004.

60 *Speech by Federal Councillor Micheline Calmy-Rey on the occasion of the Geneva Initiative Public Commitment*. Genf, 1. Dezember 2003. http://www.eda.admin.ch/eda/e/home/recent/speech/speech_mcr/2003.Par.0005.UpFile.pdf/sp_031201_genfinitita_e.pdf.

61 Vom Berner Chalet auf die Weltbühne. In: *NZZ am Sonntag*, 19. Oktober 2003.

Gruppen – ein Konsens in diesem Konflikt auch unter Einbezug der heikelsten Fragen grundsätzlich möglich ist.⁶²

Genauso kontrovers wie der Plan an sich wurde auch die Rolle der Schweiz bei dessen Entstehung beurteilt. Die hiesige Presse bezeichnete die schweizerische Unterstützung für den auf privater Initiative basierenden Friedensplan als «politischen Hochseilakt».⁶³ Die geharnischte Reaktion der brüskierten israelischen Regierung auf die Initiative warf die berechnete Frage auf, wie opportun die offizielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure unter Umgehung der staatlichen Autoritäten sei, wenn das Vertrauen aller Konfliktparteien eine unabdingbare Voraussetzung für eine Friedensvermittlung sei.⁶⁴ Andernorts wurde gar eine Desavouierung der Neutralitätspolitik und ein Widerspruch zu den nationalen Interessen der Schweiz moniert.⁶⁵ Eines zeigt dieses Beispiel deutlich: ob sie es will oder nicht hat sich die Schweiz mit diesen – wie von offizieller Seite wiederholt unterstrichen wurde – rein finanziellen und logistischen Beiträgen zur Genfer Initiative international stark exponiert und entsprechend polarisiert. Überaus deutlich zeigt sich deshalb auch, wie zentral eine klare Interessenabwägung und eine sorgfältige Risikoevaluation vor der Übernahme eines solchen Engagements sind.

Jüngstes Beispiel für die erhöhte Aktivität und Visibilität der Schweiz im Bereich der Friedensvermittlung ist ihre Mitwirkung bei den Verhandlungen um die Wiedervereinigung Zyperns, deren entscheidende Phase im Frühjahr 2004 unter der Ägide und auf Anfrage der Uno hin auf dem Bürgenstock stattgefunden hat. Offiziell fungierte dabei die Schweiz «nur» als Gastgeberland, eine Rolle, die von der Sektion für Internationale Organisationen und Sitzstaat-Politik des EDA koordiniert wurde. Doch die schweizerischen Hilfestellungen zugunsten des Wiedervereinigungsprozesses hatten durchaus auch eine diplomatische Seite. Neben dem bereits in den Diensten der Uno stehenden Schweizer Diplomaten Didier Pfirter stellte das EDA dem Uno-Verhandlungsleiter Alvaro de Soto auf dessen Anfrage hin nämlich auch zwei auf die Aspekte Mediation und Verfassungsrecht spezialisierte Juristen zur Verfügung, welche aus dem Expertenpool des EDA rekrutiert worden waren. Deren Aufgabe bestand vor allem darin, die Juristen der griechisch- und der türkischzyprischen Seite bei der Harmonisierung der jeweiligen Gesetzestexte zu beraten und Mediationsaufgaben zu übernehmen.⁶⁶

62 «Das ist kein unfreundlicher Akt.» Interview mit Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. In: *Tages Anzeiger*, 29. November 2003; Calmy-Reys heimliche Werbekampagne. In: *NZZ am Sonntag*, 26. Oktober 2003; Genfer Initiative: 25 Länder unterstützen Micheline Calmy-Rey. In: *NZZ am Sonntag*, 14. März 2004; Welche Wirkung hat die Genfer Initiative? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Dezember 2003.

63 Mit der «Genfer Initiative» wagt die Schweiz einen politischen Hochseilakt. In: *NZZ am Sonntag*, 30. November 2003.

64 Stille contra «Prime time»-Diplomatie. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11. November 2003.

65 Das Prinzip Lärm. In: *Weltwoche*, 6. November 2003.

66 EDA-Pressemitteilung vom 24.2.04, <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/press/02.html#0014>.

Dies war auch insofern passend, da das schweizerische Staatsmodell im Uno-Friedensplan explizit Vorbild für eine künftig föderativ organisierte «Vereinigte Republik Zypern» gewesen war.

Die Gespräche um die Wiedervereinigung der seit 1974 geteilten Mittelmeerinsel, die vor dem Hintergrund des für Mai 2004 vorgesehenen Beitritts des griechisch-zypriotischen Teils zur Europäischen Union (EU) stattfanden, scheiterten letztlich Ende März, obwohl sich auch Uno-Generalsekretär Kofi Annan persönlich für eine Bereinigung der Differenzen eingesetzt hatte. Die beiden Verhandlungsseiten konnten sich nicht auf eine für beide Seiten akzeptable Version des Planes einigen. Das letzte Wort lag schliesslich bei der Bevölkerung des Inselstaats, die am 24. April getrennt über die Wiedervereinigung abstimmte. Während der «Annan-Plan» von den Türkischzyprioten mit 65% der Stimmen gutgeheissen wurde, lehnten ihn 75% der Griechischzyprioten ab. Damit scheiterte der Wiedervereinigungsplan an der Urne, was auch bedeutete, dass nur der griechische Süden der Insel per 1. Mai 2004 der Europäischen Union (EU) beitreten konnte. Die Vereinten Nationen beendeten nach dem Referendum ihre Vermittlungsmission.⁶⁷ Unabhängig vom letztlich negativen Ausgang der Gespräche wurde die Schweiz für ihre Rolle sowohl von der Uno wie auch von den Verhandlungsdelegationen mit viel Lob bedacht. Schweizerischerseits waren an der Organisation rund 400 Personen beteiligt gewesen, ein beträchtlicher Teil davon zur Gewährleistung der Sicherheit der Verhandlungsteilnehmer. Auch die Armee war dabei subsidiär in diese Aufgabe involviert gewesen. Die Kosten für die Schweiz betragen insgesamt rund eine Million Schweizer Franken.⁶⁸

Mehrere Punkte fallen bei den jüngsten Mediations- und Vermittlungsaktivitäten der Schweiz auf. So ist klar der Trend zu erkennen, dass die Schweiz nicht mehr in erster Linie bilaterale Verhandlungsmandate anstrebt, sondern ihre Guten Dienste auch in einem multilateralen Rahmen einbringt. Dass dies nicht zum Nachteil der schweizerischen Standortpolitik ausfallen muss, zeigt die Beliebtheit des Bürgenstocks als Verhandlungslokalität. Ein zweiter Punkt ist die relativ magere Erfolgsbilanz auch der jüngeren Vermittlungsversuche. Spektakuläre Erfolge sind selten zu verzeichnen, Rückschläge dagegen an der Tagesordnung. Die Lehre daraus muss sein, dass der Wille zu einem langfristigen Engagement notwendig ist, will man sich aktiv in solche Friedensprozesse einschalten. Nur so können das notwendige Know-how, das erforderliche Beziehungsnetz und das Vertrauen der Parteien erarbeitet und die Erfolgsaussichten verbessert werden. Drittens ist deutlich geworden, dass man sich mit entsprechenden Aktivitäten international exponiert und damit häufig auch polarisiert. Die allfälligen – positiven oder negativen – Konsequenzen davon müssen vor einem Engagement in der Risikoabschätzung berücksichtigt werden.

67 Annans verschlungener Friedensplan für Zypern. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. April 2004; Klares Nein der Inselgriechen zum Uno-Plan. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 26. April 2004.

68 Ein Loblied auf den Bürgenstock. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 6. April 2004.

Mit dieser Frage zusammen hängt als weiterer Punkt der Grad der Öffentlichkeit, welchen die schweizerischen Vermittlungsaktivitäten und auch ihre Bemühungen im Bereich der Guten Dienste im allgemeinen erlangt haben. Diese Publizität ist auch kritisiert worden, teils wurde die offizielle Informationspolitik als rein auf die innenpolitische Arena ausgerichtete Effekthascherei angeprangert.⁶⁹ Nun ist es evident, dass heikle politische Verhandlungen der Diskretion bedürfen. Im Ausspruch «...*the perfect good offices operation is one which is not heard of until it is successfully concluded or even never heard of at all*»⁷⁰ des ehemaligen Uno-Generalsekretärs U Thant steckt sicher viel Wahres. Selbstverständlich muss vermieden werden, dass mit der Veröffentlichung heikler Informationen Verhandlungen kompromittiert oder involvierten Akteuren geschadet wird. Zumindest nachträglich besteht andererseits jedoch erstens eine Rechenschaftspflicht des Bundes über die Verwendung der Mittel, welche für die Leistung Guter Dienste und ziviler Konfliktbearbeitung aufgewendet werden. Diese machen immerhin rund 100 Millionen des auf vier Jahre angelegten Rahmenkredits über 220 Millionen Franken aus, welcher 2003 vom Parlament genehmigt wurde.⁷¹ Und zweitens gilt es ebenfalls zu verhindern, dass sich in der innenpolitischen Arena wegen übermässiger Diskretion weiterhin ein verzerrtes Bild der Guten Dienste und der schweizerischen Vermittlungsmissionen hält. Die längerfristigen Folgen davon wären negativ, unabhängig davon, ob sie sich nun in völlig falschen Annahmen über Ausmass und Erfolgsbilanz der schweizerischen Tätigkeiten oder gar in der Erosion der notwendigen innenpolitischen Unterstützung für diese Aktivitäten äussern würden. Angemessene Diskretion in Sachen Guter Dienste ist notwendig, doch darf dies nicht den Rückfall in die Kabinettpolitik des 19. Jahrhunderts bedeuten.

2.4 Schweizerische Schiedsgerichtstätigkeit

Mit ihrer Schiedsgerichtstätigkeit baute sich die Schweiz seinerzeit einen guten Teil ihres Rufs als Leisterin Guter Dienste auf. Bereits ab Mitte des 19. Jahrhunderts war die Eidgenossenschaft häufig in Schiedsgerichtsverfahren involviert gewesen, meist vertreten durch einzelne Schweizer Persönlichkeiten. Auftakt bildete der Alabama-Fall, als ein fünfköpfiges, internationales Schiedsgericht, dem der ehemalige Bundespräsident Jakob Stämpfli angehörte, 1872 in Genf mit einem Schiedsspruch den Disput zwischen den USA und Grossbritannien um das Südstaatenschiff «Alabama» beendete. Bis Ende des Jahrhunderts war die Schweiz in über 20 Fällen in Schiedsgerichtsfällen engagiert.⁷²

69 Das Prinzip Lärm. In: *Weltwoche*, 6. November 2003; Gute Dienste in Nordkoreas Atompoker? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. Mai 2003; Widmer, *Schweizer Aussenpolitik und Diplomatie*, S. 403.

70 Zitiert in: Staehelin, Jenö C. A. *Les bons offices, l'ONU et la Suisse*. New York, 10. Mai 2000. ftp://ftp.geneve.ch/chancellerie/protocole/onu_suisse.pdf.

71 Botschaft Rahmenkredit, S. 8049f.

72 Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 82f; Probst, *Good Offices*, S. 58f.

Das Schiedsgerichtsverfahren dient der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Bei einem Konflikt einigen sich die beiden Seiten auf eine Drittpartei (eine Persönlichkeit, ein *ad hoc*-Komitee, ein Staatsorgan oder auch ein permanentes Schiedsgericht), welche daraufhin einen Schiedsspruch fällt, um diesen zu lösen. Was die Schiedsgerichtsbarkeit dabei von anderen Formen der Guten Dienste unterscheidet ist, dass sich die Konfliktparteien vorgängig dazu verpflichten, den Schiedsspruch zu akzeptieren.⁷³

Nachdem die Schiedsgerichtsbarkeit bis Ende des 19. Jahrhunderts jeweils von Fall zu Fall geregelt worden war, wurden an den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 Richtlinien für die friedliche Regelung von Streitigkeiten erlassen und anschliessend der Ständige Haager Schiedshof gegründet. Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges stoppte diesen Anlauf zur Institutionalisierung und auch das internationale Vergleichs- und Schiedswesen im allgemeinen aber schon bald. Nach dessen Ende wurde jedoch 1920 unter der Schirmherrschaft des Völkerbundes der Ständige Internationale Gerichtshof gegründet, welchem zeitweise auch der Schweizer Jurist und Professor Max Huber als Präsident vorstand. Auch auf bilateraler Ebene blieb diese Art der Streitbeilegung für die Schweiz weiterhin wichtig, sie knüpfte in der Zwischenkriegszeit ein dichtes Netz von 23 bilateralen Schieds- und Vergleichsverträgen. Zudem erwuchsen der Schweiz oder schweizerischen Persönlichkeiten zahlreiche Schiedsrichtermandate aus den verschiedenen Friedensverträgen, welche nach dem Ende des Ersten Weltkrieges abgeschlossen wurden.⁷⁴

Doch bereits nach dem Zweiten Weltkrieg war die grosse Blütezeit des Schiedsgerichtswesens vorbei. Nach der Auflösung des Völkerbundes übernahm zwar der Internationale Gerichtshof (IGH) der Vereinten Nationen schiedsrichterliche Aufgaben, doch dessen Bedeutung war deutlich geringer als diejenige der entsprechenden Institution in der Zwischenkriegszeit. Auch auf bilateraler Ebene wurde die Schweiz nur noch sehr vereinzelt um die Übernahme von schiedsrichterlichen Aufgaben angegangen.⁷⁵

In den siebziger Jahren setzte sich die Schweiz noch einmal engagiert für ein Instrument der friedlichen Streitbeilegung auf internationaler Ebene ein, und zwar im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, heute Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE). Sie scheiterte damals jedoch mit ihrem ambitiösen Vorschlag, in der Helsinki-Schlussakte ein verbindliches Streitschlichtungsverfahren zu verankern. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges konnten sich die Mitgliedstaaten 1991 schliesslich in Malta auf einen Prinzipienkatalog einigen, worauf 1992 der Vergleichs- und Schiedsge-

73 Ebd., S. 7.

74 Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 662f.; Borsani, Reto. *La Suisse et les Bons Offices*. Diplomarbeit Universität Genf, Genf, 1994, S. 13–15 und Anhang 4.

75 Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 662f.; Borsani, *La Suisse et les Bons Offices*, S. 13–15 und Anhänge 6–12.

richtshof innerhalb der KSZE bzw. OSZE mit Sitz in Genf gegründet wurde. Ins Bild der heute marginalen Bedeutung des Schiedsgerichtswesens in Fragen der internationalen Sicherheit passt jedoch, dass dieser Mechanismus bis heute noch von keiner Partei in Anspruch genommen wurde.⁷⁶

Das Beispiel des Schiedsgerichtswesens führt geradezu klassisch vor Augen, wie verschiedene Instrumente der Konfliktbewältigung und der Guten Dienste konjunkturellen Schwankungen unterworfen sind. War dieser Streitschlichtungsmechanismus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in etwa bis zum Zweiten Weltkrieg ein adäquates und anerkanntes Mittel zur Beilegung von Disputen, so erlangte es in der Zeit des Kalten Krieges und auch seit dessen Ende in Sicherheitsfragen nie mehr dieselbe Bedeutung. Ursache dafür war jedoch nicht ein mangelndes Angebot an dafür geeigneten Institutionen. Ausschlaggebend war vielmehr die sinkende Nachfrage nach diesem Instrument in einer Zeit, in der politische Lösungen zur Bewältigung von Konflikten einer schiedsrichterlichen Beurteilung vorgezogen werden und vor diesem Hintergrund gerade die Bedeutung der Uno gestiegen ist.⁷⁷ Die Konsequenzen einer solchen Entwicklung für die Schweiz liegen auf der Hand. Will die Schweiz aktiv zu einer friedlichen Konfliktbewältigung und zur Erzeugung von Sicherheit und Stabilität beitragen, so muss sie ihre Guten Dienste in Bereichen anbieten, wo effektiv auch eine Nachfrage besteht. Dies bedingt auch die Bereitschaft, bisherige Traditionen zu hinterfragen und die Prioritäten neu zu setzen.

2.5 Übernahme internationaler Mandate und Beteiligung an Uno-Missionen

Traditionell gehört auch die Übernahme von internationalen Mandaten durch die Schweiz oder schweizerische Persönlichkeiten zur Palette der Guten Dienste der Eidgenossenschaft, und zwar sowohl in bilateralem wie auch in multilateralem Kontext. Schon vor dem Zweiten Weltkrieg hatte die Schweiz eine Reihe solcher Aufträge angenommen. Beispiele aus dieser Zeit sind die vermittelnden Tätigkeiten des ehemaligen schweizerischen Bundespräsidenten Felix Calonder in Oberschlesien

76 Breitenmoser, Christoph. *Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 1996, S. 130–149; Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 82f.; Cafilich, Lucius/Godet, Blaise. *La Suisse et le règlement pacifique des différends internationaux*. In: Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, 11. Band), S. 957–971, hier S. 966–968. Vgl. auch die Homepage des *Court of Conciliation and Arbitration (CCA)* unter <http://www.osce.org/cca/>.

77 Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 83; Fanzun, Jon A./Lehmann, Patrick. *Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2000, S. 107–109.

von 1921 bis 1936, die Mithilfe der Schweiz bei der Durchführung des Saarland-Plebizits 1935 und die Berufung Carl J. Burckhardts zum Hochkommissar des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig.⁷⁸

Auch nach 1945 willigte die Schweiz in die Übernahme internationaler Mandate ein – nicht ohne damit handfeste Eigeninteressen zu verfolgen. So nahm die Schweiz nach dem Waffenstillstand im Korea-Krieg (1950–1953) Einsitz in die aus sogenannten «neutralen» Staaten zusammengesetzten Kommissionen zur Überwachung des Waffenstillstandes und zur Heimschaffung der Kriegsgefangenen. Ein zentrales Argument für die Zusage war in den Beratungen des Bundesrates gewesen, dass damit die Nützlichkeit der Neutralität auch im neuen internationalen Umfeld unter Beweis gestellt und so ihr Ansehen und auch dasjenige der Schweiz bei den Supermächten wieder verbessert werden könne.⁷⁹

Die Mission in Korea erwies sich als heikel. Bei der Besetzung der Kommissionen wurde Neutralität als Nichtbeteiligung am Koreakrieg definiert, neben der Schweiz und Schweden nahmen so auch Polen und die Tschechoslowakei (im Fall der Rückschaffungskommission zusätzlich Indien) Einsitz. Dies widersprach der schweizerischen Neutralitätsauffassung und führte in der Praxis bald dazu, dass die Schweiz und Schweden als «Neutrale des Westens» betrachtet wurden. Zudem waren Mandat und Kompetenzen insbesondere der Waffenstillstandskommission sehr problematisch. Im Gegensatz zur Heimschaffungskommission konnte diese ihren Auftrag denn auch kaum erfüllen. Bis heute ist ein Rumpfteam, dem fünf Schweizer Offiziere angehören, an der innerkoreanischen Demarkationslinie in Panmunjon stationiert.⁸⁰

Nach diesen Problemen in Korea wurde im Rechtsdienst des Politischen Departements (dem heutigen EDA) 1958 ein Kriterienkatalog erstellt, welcher künftig vor der Übernahme ähnlicher Mandate konsultiert werden sollte. Zwar wurde diese «Checkliste» vom Bundesrat nie zur offiziellen Handlungsanleitung erhoben, doch hatte sie im verwaltungsinternen Entscheidungsprozess doch einiges

78 Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 665f.

79 Trachsler, Daniel. *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der Schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2002, S. 266–274. Diethelm, Robert. *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995*. Diss. Universität St. Gallen. Bern: Haupt, 1997, S. 121–153.

80 http://www.eda.admin.ch/sub_uno/g/uno/chun/work1/peace.html.

Gewicht.⁸¹ In der Folge übte sich die Schweiz in grosser Zurückhaltung bei der Beteiligung an weiteren Missionen und setzte den Akzent auf humanitäre Missionen und auf finanzielle und logistische Unterstützung. So stellte die Schweiz der Uno im Nachgang der Suez-Krise Swissair-Flugzeuge zur Stationierung der *United Nations Emergency Force* (UNEF) zur Verfügung. Auch im Rahmen der Kongo-Krise (1960–1964) war die Schweiz der Uno mit Transportkapazitäten behilflich und entsandte zudem eine Ärztetequipe wie auch Fachleute zur Unterstützung der zivilen Aktivitäten. Einen finanziellen Beitrag leistete die Schweiz ab 1964 beispielsweise an die Uno-Mission auf Zypern.⁸²

Ein zweites Standbein der Schweiz in diesem Bereich der Guten Dienste waren Mandate, mit welchen einzelne Persönlichkeiten – meist vom jeweiligen Uno-Generalsekretär – betraut wurden. So übernahm Botschafter Ernesto Thalmann 1967 im Einverständnis mit dem Bundesrat einen Beobachtungsauftrag als Repräsentant des Uno-Generalsekretärs in Jerusalem. Botschafter Victor Umbricht fungierte nach dem Zerfall der Ostafrikanischen Föderation (Kenia, Tansania, Uganda) 1977 im Rang eines Unter-Generalsekretärs als Mediator und half bei der schwierigen Vermögensaufteilung. Zuvor war er bereits in Laos und in Bangladesch aktiv gewesen.⁸³

In verschiedenen Studien wurde schon gezeigt, dass die Wahl von schweizerischen Persönlichkeiten weniger mit dem neutralen Status der Schweiz oder ihrer Nichtmitgliedschaft in der Uno als vielmehr mit den persönlichen Verdiensten und Qualitäten der jeweiligen Personen zusammenhing. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich eine schweizerische Herkunft auch negativ auswirken konnte. So erwog Uno-Generalsekretär U Thant 1964 auf Anregung der USA und Grossbritanniens, einen Schweizer als Uno-Vermittler im Zypernkonflikt zu ernennen. Mit Botschafter August Lindt, dem Diplomaten Paul Rüegger und dem ehemaligen Bundesrat Max Petitpierre standen auch verdiente Persönlichkeiten zur Auswahl. Doch Makarios III, der Präsident der Zypriotischen Republik, lehnte einen schweizerischen Vertreter kategorisch ab, da er vermutete, ein solcher

81 Diese «Checkliste» enthielt folgende Punkte: 1) Die Anfrage zur Übernahme eines Mandates muss von allen involvierten Konfliktparteien ausgesprochen werden, 2) alle involvierten Parteien müssen sich über Inhalt und Ausmass eines Mandates einig sein, 3) das Mandat muss klar und unmissverständlich umschrieben sein, 4) es muss neutralitätspolitisch unbedenklich sein, 5) der Auftrag darf kein Risiko beinhalten, in die Feindseligkeiten hineingezogen zu werden oder Zwangsmassnahmen durchsetzen zu müssen, 6) der Auftrag muss praktikabel sein und konkrete Erfolgsaussichten bieten, 7) der mandatierte neutrale Staat muss über volle Handlungsfreiheit verfügen, 8) das Mandat muss zeitlich limitiert sein. Probst, «*Good Offices*», S. 162f. Erstmals veröffentlicht in Probst, *Die «Guten Dienste der Schweiz*, S. 49. Vgl. auch Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 156f.; Keine politischen Mandate mehr – Kriterienkatalog des EPD 1958. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12. September 2003.

82 Diethelm, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen*, S. 155–189.

83 Probst, «*Good Offices*», S. 157; Fischer, *From Good Offices to an Active Policy of Peace*, S. 92f.

werde aufgrund seiner Herkunft mit hoher Wahrscheinlichkeit auch für Zypern eine föderalistische «Kantonslösung» vorschlagen.⁸⁴

Bereits vor dem Ende des Kalten Krieges steigerte die Schweiz ihre Beteiligung an Friedensoperationen der Uno. Im Nachgang zur Uno-Abstimmung von 1986, bei welcher die Stimmberechtigten den Beitritt zu den Vereinten Nationen noch deutlich abgelehnt hatten, beschloss der Bundesrat, zumindest das Engagement im Bereich der Friedensmissionen auszubauen.⁸⁵ Die Umsetzung liess nicht lange auf sich warten. Im Dezember 1988 beschloss der Bundesrat, die *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) in Namibia mit einer rund 160 Personen zählenden Sanitätseinheit und weiterer logistischen Hilfe zu unterstützen; 1990 wurde eine 80 Personen umfassende Medizinal Equipe für die Uno-Mission in der Westsahara zur Verfügung gestellt.⁸⁶ Ein kleines medizinisches Kontingent aus der Schweiz stand von 1995 bis 1998 auch der Uno-Beobachtungsmission in Tadschikistan zur Verfügung. Die Ausweitung der schweizerischen Beiträge auf eine Beteiligung an militärischen Friedensförderungsoperationen scheiterte jedoch 1994 vorerst in einer Referendumsabstimmung über die Aufstellung eines schweizerischen Blauhelm-Kontingents. Dies wurde erst nach der Annahme der Bewaffnungs-Vorlage in der Referendumsabstimmung vom Juni 2001 möglich. Mit der auf den Selbstschutz ausgerichteten Bewaffnung der im Rahmen der internationalen *Kosovo Force* (KFOR) tätigen *Swisscoy* erreichte der Beitrag der Schweiz zu solchen Missionen eine neue Qualität. Auch unter der Ägide der 1994 aus der KSZE entstandenen OSZE nahm die Schweiz in den neunziger Jahren an Friedensmissionen teil. So waren zwischen 1996 und Dezember 2000 bis zu 50 unbewaffnete «Gelbmützen» der *Swiss Headquarters Support Unit* in Bosnien-Herzegowina stationiert, wo sie die OSZE u.a. mit Leistungen in den Bereichen Transport, Postdienst und medizinische Beratung unterstützen.⁸⁷

Steigende Bedeutung erlangten nach dem Ende des Kalten Krieges auch die Mandate, welche einzelnen Schweizerinnen und Schweizern im Rahmen der Uno oder der OSZE übertragen wurden. Zu Beginn der neunziger Jahre wurde erstmals die Leitung einer Uno-Mission einem Schweizer übertragen. Botschafter Johannes Manz übte diese Aufgabe 1991/92 in der Westsahara als Sonderbeauftragter des Uno-Generalsekretärs aus. Zahlreiche Funktionen hatte auch alt Staatssekretär

84 Ebd.

85 Spillmann, Kurt R./Wenger, Andreas/Breitenmoser, Christoph/Gerber, Marcel. *Schweizerische Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: NZZ Verlag, 2001, S. 132f.

86 Haudenschild, Roland. *United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) bzw. Mission des Nations Unies pour le Référendum aus Sahara Occidental (MINURSO)*. Beide in: *Jenseits der Landesgrenzen: Vier bewaffnete und unbewaffnete Auslandseinsätze von Schweizer Soldaten des 20. Jahrhunderts auf drei Kontinenten*. Beilage zur *Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift ASMZ* 167 (2001), Nr. 4. Frauenfeld: Huber & Co AG, 2001, S. 22–26 bzw. 27–30.

87 http://www.eda.admin.ch/sub_uno/g/uno/chun/work1/factsh.html.

Edouard Brunner inne. Im Dienste der Uno war er so im Nahen Osten und in Georgien/Abchasien aktiv.⁸⁸

Zur Zeit stellt die Schweiz der Uno rund drei Dutzend Personen zur Verfügung, welche in Georgien, im Kosovo, im Nahen Osten, im Kongo und in Äthiopien/Eritrea im Einsatz stehen.⁸⁹ Prominente Beispiele sind alt Bundesrat Adolf Ogi, der seit 2001 als Uno-Sonderberater für Sport im Dienste von Entwicklung und Frieden tätig ist und die Diplomatin Heidi Tagliavini, welche seit Mai 2002 als Sonderbeauftragte des Uno-Generalsekretärs die *United Nations Observer Mission in Georgia* (UNIMOG) leitet.⁹⁰ Im Rahmen der OSZE war dagegen 1995/96 Tim Guldemann zunächst in Tschetschenien und ab 1997 bis 1999 als Missionschef in Kroatien aktiv gewesen.

Die steigende Bedeutung von Personaleinsätzen kommt nicht von ungefähr, sondern beruht auf dem Entschluss des Bundesrates, internationale Friedensförderungsmissionen nicht mehr vor allem mit finanziellen und logistischen Beiträgen zu unterstützen, sondern fortan mehr Gewicht auf eigene Projekte und die Entsendung von Personal zu legen. Hinter dieser Akzentverschiebung stand die Absicht, eine erhöhte Visibilität der Beiträge zu erreichen und spezifisch schweizerisches Know-how besser einbringen zu können.⁹¹ Um dieses Ziel zu forcieren, beschloss der Bundesrat im Dezember 2000 auch den Aufbau des Schweizerischen Expertencorps für zivile Friedensförderung (SEF), im letzten Jahr wurden 200 Personen in Einsätze entsandt.⁹²

In den letzten 15 Jahren hat die Schweiz ihre grosse Zurückhaltung gegenüber der Übernahme von internationalen Mandaten und der Beteiligung an friedensfördernden Aktivitäten in multilateralem Rahmen relativiert. Sowohl die Entsendung von Truppen wie auch die Anzahl individueller Mandate haben zugenommen und die Bereitschaft der Schweiz demonstriert, auch über eng verstandene Gute Dienste hinaus Aufgaben auch im Verbund mit oder im Auftrag von Internationalen Organisationen zu übernehmen. Diese Entwicklung hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die nach dem Ende des Kalten Krieges einsetzende Lockerung der «Neutralitätsfixiertheit» der Guten Dienste den Handlungsspielraum der Schweiz bei der Annahme solcher Aufgaben erweitert hat. Damit wurde das Engagement

88 Brunner, *Lambris dorés et coulisses*, S. 134–149; Probst, *Die Schweiz und die «guten Dienste»*, S. 673f.

89 http://www.eda.admin.ch/sub_uno/g/uno/chun/work1/peace.html.

90 <http://www.un.org/News/oss/srsg/table.htm>; Staehelin, Jenö C. A. *Les bons offices, l'ONU et la Suisse*. New York, 10. Mai 2000. ftp://ftp.geneve.ch/chancellerie/protocole/onu_suisse.pdf.

91 Die Entwicklung in diese Richtung ist drastisch. Beanspruchte der Posten «Personaleinsätze und Projekte» im Jahr 1991 nur 2% der zur Verfügung stehenden Ressourcen, so verkehrte sich dies seither geradezu ins Gegenteil, im Jahr 2000 wurden 96% der eingesetzten Mittel dafür verwendet. Bundesratsbeschluss vom 18.12.1995. *Actions de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix pour la période 1996–1999. Anhang: Konzept friedensfördernde Massnahmen*, S. 3; EDA/Politische Direktion. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Juli 2001, S. 14.

92 http://www.eda.admin.ch/sub_expool/g/home/peace.html.

der Schweiz von der jahrzehntelangen Daueraufgabe entbunden, immer auch als eine Rechtfertigung und Legitimierung der Neutralität fungieren zu müssen. Auch künftig sollte nicht mehr ausschliesslich dieses lange Zeit dominante Kriterium für die Annahme oder Ablehnung solcher Mandate ausschlaggebend sein. Zentral für einen solchen Entscheid sind vielmehr die Beurteilung des Nutzens solcher Einsätze für die friedliche Konfliktbearbeitung und die Frage, ob diese im Interesse der Schweiz liegen. Die vom EDA nicht nur für allfällige Mandate, sondern allgemein für Aktivitäten der Schweiz im Bereich ziviler Konfliktbearbeitung neu formulierten Leitfragen zur Überprüfung der Wünschbarkeit eines solchen Engagements sind vor diesem Hintergrund zu begrüssen.⁹³

3 Bilanz und Ausblick

Versucht man, über die Guten Dienste der Schweiz während der letzten sechzig Jahre eine Bilanz zu ziehen, so fällt eine pauschale Wertung schwer. Zu heterogen ist der Leistungsausweis in den verschiedenen Betätigungsfeldern, zu unterschiedlich waren auch die Zeitumstände, innerhalb derer die politischen Verantwortungsträgerinnen und -träger diese Form der schweizerischen Aussenpolitik zu etablieren suchten – oder dies eben auch unterliessen. Deutlich wurde jedoch, dass das idealisierte (Selbst-)Bild, welches die neutrale Schweiz als erfolgreichste, für derartige Aktivitäten geeignetste und deshalb im internationalen Vergleich am häufigsten angefragte Erbringerin Guter Dienste portraitiert, nicht mit der Realität übereinstimmt.

Eine differenziertere Betrachtungsweise ergibt auch eine nuanciertere Einschätzung. Durch die Übernahme problematischer Mandate und fehlgeschlagene Vermittlungsinitiativen wie in Korea und während der Suez-Krise schon in der Anfangszeit des Kalten Krieges vorsichtig geworden, war die schweizerische Politik der Guten Dienste während dieser Periode überwiegend von Zurückhaltung geprägt. Betrachtet man Häufigkeit und Erfolgsbilanz der Mediationstätigkeit während des Kalten Krieges, so konnte die Schweiz gerade im Bereich Vermittlung den Nachweis nicht erbringen, dass ein neutraler Reservist ausserhalb der Uno für

93 Paraphrasiert lautet dieser Fragenkatalog wie folgt: 1) Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz und sind damit ihre aussenpolitischen Interessen tangiert? 2) Ist ein friedenspolitisches Engagement der Schweiz gewünscht? Wird ein unparteilicher Akteur ohne belastende Vergangenheit und offensichtliche politische und wirtschaftliche Interessen in der Konfliktregion gesucht? 3) Bestehen besondere Beziehungen und verfügt die Schweiz über spezifische Kompetenzen, welche für ein friedenspolitisches Engagement sprechen? 4) Passt ein Beitrag zu den Bemühungen auf internationaler Ebene und existieren potentielle Partner, welche die Erfolgsaussichten erhöhen? 5) Bestehen Synergien zwischen den bi- und den multilateralen friedensfördernden Aktionen der Schweiz oder zu anderen Politikfeldern wie der Entwicklungszusammenarbeit? 6) Ist das Risiko für die Schweiz und für die eingesetzten Personen im Verhältnis zum erwarteten friedenspolitischen Ertrag kalkulier- und vertretbar? Vgl. Botschaft Rahmenkredit, S. 8007.

diese Rolle besser als andere Staaten oder Organisationen geeignet war. Ebenfalls begrenzt war das Engagement bei der Übernahme von internationalen Mandaten und der Beteiligung an multilateralen Missionen. Im Vordergrund standen lange Zeit logistische und finanzielle Beiträge. Auch die Blütezeit der Schiedsgerichtsbarkeit war nach dem Zweiten Weltkrieg vorbei. Obwohl sich die Schweiz intensiv für einen entsprechenden Mechanismus im Rahmen der KSZE engagierte, konnte sie die anderen Mitgliedstaaten davon nicht überzeugen.

Positiver fällt die Bilanz in den beiden Sparten der Schutzmachtstätigkeit und der Rolle als Gastgeber- und Sitzstaat aus. Auch wenn die Schweiz bei der Vertretung fremder Interessen bei weitem keine «Quasi-Monopolstellung» einnahm, wurden ihr international doch am meisten Schutzmachtmandate übertragen. Und auch der Einsatz für den Standort Genf als Sitz von Internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen oder als Konferenzlokalisierung machte sich bezahlt.

Mit dem geopolitischen Umbruch von 1989/91 veränderte sich das internationale Umfeld tiefgreifend. In diesem neuen Kontext entstand auch eine neue Angebots- und Nachfragestruktur im Bereich der Guten Dienste. Mit dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges, der Zunahme innerstaatlicher Konflikte und dem Bedeutungszuwachs sowohl multilateraler Organisationen wie auch nicht-staatlicher Akteure ging die Nachfrage nach traditionellen, auf zwischenstaatliche Konflikte ausgerichtete Formen der Guten Dienste wie Schutzmachtmandaten oder bilateraler Mediationstätigkeit zurück. Zudem etablierten sich neben den bereits zentralen und noch an Gewicht zulegenden Internationalen Organisationen auch neue Staaten auf dem Gebiet der Konfliktbewältigung und akzentuierten so die Konkurrenzsituation und den Bedeutungsverlust der schweizerischen Guten Dienste.

Es änderten sich aber nicht nur die äusseren Rahmenbedingungen, sondern auch die Absichten und die Prioritäten der Schweiz selbst. Die Neubeurteilung der aussen- und sicherheitspolitischen Situation anfangs der neunziger Jahre führte zu einer Verschiebung der schweizerischen Interessenlage. Die Einsicht setzte sich durch, dass der während des Kalten Krieges omnipräsente Legitimationszwang für die Neutralität abgenommen hatte und die Chancen für einen aktiveren schweizerischen Beitrag zur Produktion von Sicherheit, Frieden und Stabilität gestiegen waren.

Die Kombination von sinkender Nachfrage und Wegfallen der bisherigen Hauptmotivation führte Mitte der neunziger Jahre zu Zweifeln darüber, ob und wenn ja welche Formen der Guten Dienste nach dem Kalten Krieg noch einen Platz in der schweizerischen Aussenpolitik hatten. Diese Verunsicherung zeigte sich sowohl auf konzeptioneller wie auch praktischer Ebene, wie beispielsweise bei der Reaktion auf die Schutzmachtanfragen im Vorfeld des Kosovo-Kriegs. Erst nach und nach kristallisier(t)en sich die Schwerpunkte einer schweizerischen Politik der Guten Dienste heraus.

Qualitativ wie quantitativ vorsichtig ausgebaut wurde die Beteiligung an multilateralen Missionen und die Übernahme entsprechender Mandate. Schrittweise wurde die Distanziertheit gegenüber solchen Engagements abgelegt, wobei Uno und OSZE dafür geeignete Betätigungsfelder boten. Mit dem Aufbau des Expertencorps reagierte man im EDA auch auf die veränderten Anforderungen, welche das Agieren in einem multilateralen Kontext stellten. Der Beitritt zur Uno erhöhte die Chancen der Schweiz noch, ihre Guten Dienste gerade in diesem Umfeld noch besser zu verankern. Ebenfalls an Bedeutung zulegen oder diese zumindest beibehalten konnten die Aktivitäten der Schweiz als Vermittlerin bzw. Mediatorin und als Sitz- und Gaststaat. In beiden Bereichen wurden Anstrengungen übernommen, um das Profil der Schweiz zu akzentuieren, was – wie die Beispiele der Zypern- oder der Sudan-Verhandlungen zeigten – oft auch Hand in Hand ging. Ebenfalls konstatieren kann man jedoch, dass die Konkurrenz in beiden Bereichen gewachsen ist und dass auch bei der Vermittlung multilaterale Ansätze heute dominieren.

Abgenommen hat dagegen die Bedeutung der Schweiz als Schutzmacht, was in erster Linie auf das Sinken der Nachfrage nach diesem Instrument zurückzuführen ist. Nach wie vor erleichtern solche Schutzmandate in gewissen Fällen aber die Kommunikation zwischen zerstrittenen Staaten, und dass dieser abnehmende Trend wieder ändert, kann nicht ausgeschlossen werden. Die vom EDA geäußerte Bereitschaft, für solche Aufgaben auch weiterhin zur Verfügung zu stehen, ist vor diesem Hintergrund sicher richtig. Nur ist damit dem Beitrag der Schweiz zur Konfliktbewältigung noch keine Genüge getan und die oben erwähnten aktiven Bemühungen müssen diese Bereitschaft ergänzen. Was sich nach 15 Jahren ebenfalls abzeichnet ist, dass das Instrument der Schiedsgerichtsbarkeit im Bereich der Sicherheits- und Friedenspolitik auch nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr an die einstige Bedeutung anknüpfen kann. Dieser Zweig der schweizerischen Guten Dienste scheint auch in Zukunft nicht zu neuer Blüte zu finden.

Die Guten Diensten nehmen zu Recht wieder einen festen Platz im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik ein; auch künftig soll ihnen gemäss erklärter Absicht des Bundesrates ein bedeutender Stellenwert eingeräumt werden. Die begriffliche Kontinuität darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich das Profil der Guten Dienste seit der Epoche des Kalten Krieges substantiell verändert hat. Längerfristig erfolgsversprechend und mehr als ein Neuaufguss alter Traditionen um ihrer selbst willen kann eine Politik der Guten Dienste auch nur dann sein, wenn sie an die geänderten äusseren und inneren Rahmenbedingungen angepasst wird. Dies heisst *erstens*, dass sich die schweizerischen Aktivitäten an den Bedürfnissen des internationalen Umfeldes orientieren und die Akzente auch entsprechend gesetzt werden müssen. Diese Prioritätensetzung muss transparent gemacht und begründet werden. Es bedeutet *zweitens*, dass sich die Schweiz dem Trend zu multilateralem Vorgehen – sei dies im Rahmen von Internationalen Organisationen oder von Gruppen von Akteuren mit ähnlichen Interessen – nicht

verschliessen darf. *Drittens* bedingt dies, dass man sich bei der Evaluation eines Engagements von der während des Kalten Krieges dominierenden «Neutralitätsfixierung» lösen und das Interesse der Schweiz an der Produktion von Frieden und Sicherheit künftig im Zentrum stehen muss. Dies umso mehr, als dass es sich gezeigt hat, dass die Neutralität keinen komparativen Vorteil ausmacht, wie man dies lange Zeit geglaubt und verbreitet hatte. *Viertens* schliesslich muss eine Politik der Guten Dienste aktiv betrieben werden. In Anlehnung an eine vermeintlich gloriose Vergangenheit zu glauben, die Schweiz könne die Hände in den Schoss legen und sich aus hereinströmenden Anfragen zur Leistung Guter Dienste die attraktivsten herauspicken, hiesse, sowohl die vergangenen wie auch die heutigen Realitäten zu verkennen.