



Die Guten Dienste der Schweiz in internationalen Konflikten sind nach wie vor gefragt. Im Bild: der Schweizer Aussenminister Didier Burkhalter (rechts) bei einem Treffen mit dem ukrainischen Regierungschef Arseni Jazenjuk 2014.

EPA/Andrew Kravchenko

Gute Dienste in neuem Kleid

DIPLMATIE Die traditionellen Guten Dienste der Schweiz haben an Bedeutung verloren. Dennoch spielt unser Land als Vermittlerin in Konflikten nach wie vor eine wichtige Rolle – allerdings in anderer Form.

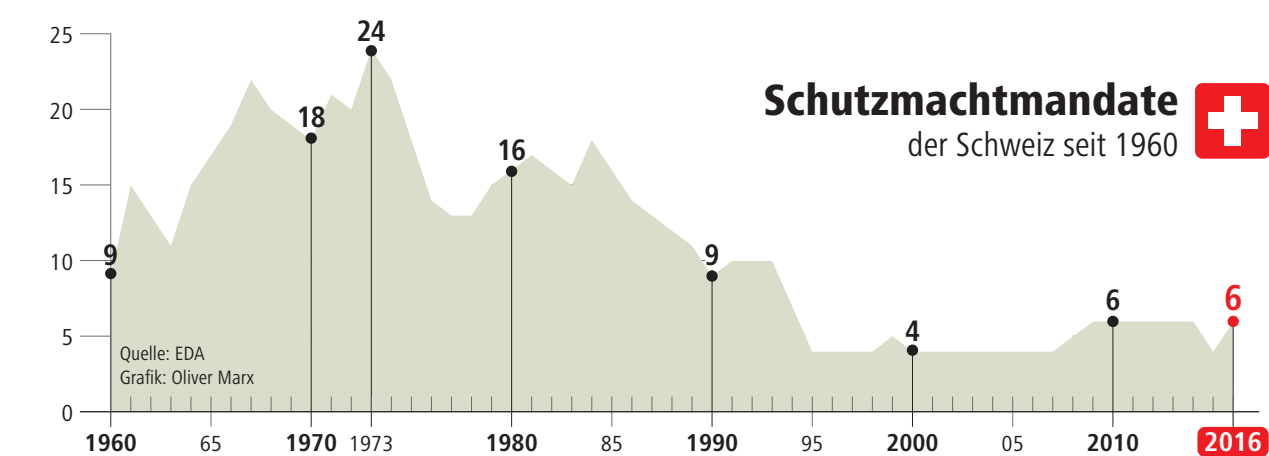
LUKAS LEUZINGER
lukas.leuzinger@luzernerzeitung.ch

Die Beziehungen zwischen Saudi-Arabien und dem Iran sind schon seit längerer Zeit unterkühlt. Im Januar eskalierte der Konflikt, nachdem das sunnitische Saudi-Arabien den schiitischen Geistlichen Nimr al-Nimr wegen angeblichen Schürens religiöser Konflikte hingerichtet hatte. Daraufhin brachen im schiitischen Iran gewaltsame Proteste gegen Saudi-Arabien aus, in deren Folge Riad seinen Botschafter aus Teheran abzog und die diplomatischen Beziehungen abbrach.

In der diplomatischen Krise bot sich die Schweiz als Vermittlerin an: Mitte Februar gab das Aussendepartement EDA in Bern bekannt, dass die Eidgenossenschaft im Iran und in Saudi-Arabien die Interessen des jeweils anderen Landes vertritt. Dies, nachdem beide Länder ihr Einverständnis dazu gegeben hatten. Dies erlaubt es den beiden Staaten, trotz diplomatischer Eiszeit ein Minimum an Kontakt aufrechtzuerhalten.

Neutralität als Pluspunkt

Der Einsatz als Schutzmacht ist die Paradedisziplin der Guten Dienste, welche die Schweiz in internationalen Konflikten leistet. Der Begriff ist aber umfassender. Der Historiker Konrad Stamm definierte die Guten Dienste allgemein als «Initiativen, Massnahmen und Bemühungen, welche das Ziel verfolgen, zur Schlichtung eines zwischen anderen Staaten bestehenden Konflikts beizutragen». Somit kann auch von Guten



Diensten gesprochen werden, wenn die Schweiz in Friedensverhandlungen vermittelt, im Rahmen eines Schiedsgerichts Konflikte schlichtet oder als Gastgeber internationaler Konferenzen auftritt, wie das derzeit bei den Genfer Friedensgesprächen zu Syrien der Fall ist. Als neutraler Staat sei die Schweiz besonders für solche Aufgaben geeignet, sagt der ehemalige Botschafter Paul Widmer, der heute als Lehrbeauftragter für Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen lehrt.

Lange Tradition

Es verwundert denn auch nicht, dass die Eidgenossenschaft bereits im 19. Jahrhundert in Konflikten zwischen Staaten als Schutzmacht hinzugezogen wurde: Im deutsch-französischen Krieg 1870/71 nahm die Schweiz die Interessen des Königreichs Bayern und des Grossherzogtums Baden in Frankreich wahr. Die Zahl solcher Mandate stieg im Zuge des Ersten Weltkriegs an und erreichte dann im Zweiten Weltkrieg einen Höhepunkt, als die Schweiz die Interessen von insgesamt 35 Staaten vertrat.

Nach Kriegsende nahmen die verfeindeten Staaten ihre diplomatischen Beziehungen wieder auf. Doch der Kalte Krieg sowie regionale Konflikte führten bald zu einem neuen Anstieg der

Schutzmandate (siehe Grafik). So vertrat die Schweiz beispielsweise ab 1961 die Interessen der USA in Kuba (ab 1991 auch jene Kubas in den USA) oder von 1971 bis 1976 jene Indiens in Pakistan und umgekehrt.

Solche Mandate sind nicht nur im Interesse der Länder, die vertreten werden, sondern auch in jenem der Schweiz. «Die Guten Dienste tragen zum guten Ruf der Schweiz in der Welt bei und zeigen die positiven Seiten der Neutralität», sagt Christian Nünlist, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Security Studies der ETH Zürich. Dabei ergeben sich positive Nebeneffekte für die eigenen aussenpolitischen Interessen. So dienten die Schutzmandate, welche die Schweiz für die USA ausübte, laut Nünlist immer wieder als «Türöffner» im Aussenministerium in Washington.

Rückläufige Nachfrage

Mit dem Tauwetter zwischen Ost und West sank die Nachfrage nach den Diensten der Schweiz als Schutzmacht allmählich. Als Washington und Havanna vergangenes Jahr wieder offizielle diplomatische Beziehungen aufnahmen, ging eines der längsten Mandate der eidgenössischen Diplomatie zu Ende. Neben dem Iran und Saudi-Arabien

vertritt die Schweiz heute noch die Interessen der USA im Iran, jene des Irans in Ägypten sowie jene von Russland und Georgien im jeweils anderen Staat. Schutzmandate sind laut Paul Widmer vor allem in Kriegszeiten gefragt. So gesehen ist der Rückgang ihrer Zahl ein positives Zeichen.

Organisationen werden wichtiger

Ein genereller Trend, der sich zeigt, ist, dass heute mehr Aufgaben im Bereich der Guten Dienste nicht mehr von einzelnen Staaten übernommen werden, sondern von internationalen Organisationen, insbesondere der UNO, aber auch von regionalen Akteuren wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Ein aktuelles Beispiel ist der Ukraine-Konflikt, wo die Kriegsparteien unter Vermittlung der OSZE einen (wenn auch labilen) Waffenstillstand aushandelten. Auch im Fall von Syrien tritt mit der UNO eine multilaterale Organisation als Vermittlerin auf.

Braucht es angesichts dieser Entwicklung die Bemühungen einzelner Staaten wie der Schweiz überhaupt noch? Ja, sagt Christian Nünlist. Denn die Schweiz passe sich der veränderten Situation an. «Die Schweizer Vermittlungstätigkeit findet heute verstärkt im Rahmen inter-

nationaler Organisationen statt», sagt er. Die eidgenössische Diplomatie stelle immer wieder hochrangige Vermittler. Als Beispiel nennt er Heidi Tagliavini, welche Didier Burkhalter als Sondergesandte der OSZE an vorderster Front für eine Lösung des Konflikts in der Ostukraine einsetzte. Zudem stellt das EDA internationalen Organisationen jährlich rund 200 Experten im Bereich Friedensförderung zur Verfügung. Diese Expertise gelte es weiter zu fördern, sagt Nünlist.

Auch Paul Widmer ist überzeugt, dass die Guten Dienste der Schweiz nach wie vor gefragt sind und auch in Zukunft gefragt sein werden. Dabei sei die Glaubwürdigkeit das A und O, sagt der ehemalige Diplomat. «Die Schweiz muss eine eigenständige Aussenpolitik führen.» Kritisch sieht Widmer in diesem Zusammenhang, dass die Schweizer Diplomatie sich in jüngerer Vergangenheit zu stark an andere Staaten sowie die EU angelehnt habe. Wenn es um Gute Dienste geht, ist das laut Widmer jedoch ein Nachteil. «Dass die Schweiz beim Konflikt zwischen Russland und Georgien 2008 als Vermittlerin herangezogen wurde, war nicht zuletzt der Tatsache zu verdanken, dass sie nicht zur EU gehört.»

Diplomatischer Balanceakt

Laut Nünlist sind Gute Dienste oft ein Balanceakt, weil man als Vermittler schnell der Kritik der Konfliktparteien ausgesetzt sei, auf der Seite des jeweiligen Gegners zu stehen. In eine Zwickmühle geriet die Schweiz etwa, als sie während des Ukraine-Konflikts entscheiden musste, wie sie auf die EU-Sanktionen gegen die russische Regierung reagieren sollte. Der Bundesrat wählte schliesslich einen pragmatischen Mittelweg: Er übernahm die Sanktionen nicht, ergriff aber Massnahmen, welche die Umgehung der Sanktionen über die Schweiz verhindern sollen. Zudem verhängte er einen Exportstopp für Kriegsmaterial und beschloss Einschränkungen im Finanzmarkt für zahlreiche Personen in Russland und in der Ukraine.