

Gute Dienste, überschätzte Dienste

Die Schweiz spielt in den grossen Konflikten keine Rolle mehr als Vermittlerin. Muss sie ihre Aussenpolitik überdenken? Eine Schadensbilanz.

Alan Cassidy und Andrea Kučera · 25.11.2023, 21.45 Uhr

Hören Merken Drucken Teilen

Manchmal stürzen alte Gewissheiten ein, plötzlich, ohne Vorwarnung. Es ist Mittwochnachmittag, als Aussenminister Ignazio Cassis einen Satz sagt, den man als Umbruch in der Schweizer Aussenpolitik deuten kann. «Es ist nicht die Rolle der Schweiz, mit der Hamas zu verhandeln.» Cassis sagt es nonchalant, als wäre es das Selbstverständlichste auf der Welt. Die Sonne geht im Osten auf, Berner sind langsam.

Dabei ist an diesem Satz nichts selbstverständlich. Er steht im Widerspruch zu allem, was der Bundesrat bis anhin erklärt hatte, wenn es darum ging, die Hamas als Terrororganisation zu verbieten: Das geht nicht, weil das die Rolle der Schweiz als Vermittlerin gefährde. Die Schweiz rede mit allen Konfliktparteien, sie rufe alle gleichermassen zur Einhaltung des Völkerrechts auf – [so die bisherige Argumentation](#).

Nun also doch ein Verbot. Damit verbunden ist der faktische Verzicht darauf, sich als Vermittlerin in Stellung zu bringen. Das Verständnis der Schweiz als neutraler Kleinstaat, der mit Verweis auf seine Guten Dienste möglichst keine Stellung bezieht, zerschellt an diesem Mittwoch im Soussol des Berner Medienzentrums an der Realität.

In dieser Realität scheint niemand auf die Schweiz als Friedensstifterin zu warten. Nicht im Nahen Osten, wo sich Katar zur diplomatischen Drehscheibe entwickelt hat. Nicht in der Ukraine, wo Gespräche am ehesten über die Türkei laufen – und die Schweizer Politiker höchstens zu Solidaritätsbesuchen empfangen werden, so wie dieses Wochenende Bundespräsident Alain Berset.

Der Satz von Aussenminister Cassis über die Rolle der Schweiz ist deshalb auch ein Eingeständnis: Da ist nichts mehr zu holen.

Eine bequeme Ausrede

Die Guten Dienste, die so lange das Kernstück der Schweizer Aussenpolitik waren, haben viel von ihrem Glanz verloren. Trotzdem sind sie immer noch der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich von links bis rechts alle einigen können – und sie dienen oft als Ausrede, um keine Aussenpolitik machen zu müssen.

Doch das Hamas-Verbot und zuvor schon die Übernahme der Sanktionen gegen Russland zeigen, dass die Schweiz den Guten Diensten nicht mehr länger alles unterordnen will. Etwas ändert sich gerade – auch in der Wahrnehmung.

Der Historiker Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle für die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen, hält die Guten Dienste für «masslos überschätzt». Tim Guldemann, der als früherer Botschafter in Iran das wichtigste Schutzmandat der Schweiz betreute, nennt sie ein «[Feigenblatt](#)». Und in der SVP trauert man den goldenen Zeiten nach, als die Schweiz noch richtig neutral gewesen sei – und deshalb eine gefragte Vermittlerin.

Doch wie golden waren diese Zeiten tatsächlich? Welche Rolle spielte dabei die Neutralität? Und was bedeutet es für die Schweiz, wenn nun auf der internationalen Bühne immer mehr Akteure als Vermittler auftreten?

Gute Dienste: Die Verklärung steckt bereits im Begriff. «Wer kann etwas gegen Gute Dienste haben?», fragt Sacha Zala. Nüchtern betrachtet (so viel Definition muss sein), sind mit den Guten Diensten drei Dinge gemeint. Da sind erstens die Schutzmandate. Als Schutzmacht übernimmt die Schweiz einen Teil der konsularischen Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen abbrechen. Da ist zweitens die Gaststaatspolitik, zu der die Austragung von Konferenzen und die Beherbergung von internationalen Organisationen gehören. Und da ist drittens das weite Feld der Vermittlung in Konflikten.

Dass alle unter den Guten Diensten etwas anderes verstehen, ist Teil der gegenwärtigen Krise. Dass sich die Diskussion über die Guten Dienste mit derjenigen über die Neutralität vermischt, macht es nicht besser. «Im Begriff ist schon angelegt, dass die Guten Dienste als Rechtfertigung dienen für die Neutralität, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Verruf geraten war», sagt Zala. Mit anderen Worten: Die Schweiz konterte Kritik an ihrem Abseitsstehen damit, dass sie gerade deswegen als Vermittlerin prädestiniert sei. Auch so wurden die Guten Dienste zu etwas hochstilisiert, das sie gar nie waren.

Tatsächlich redet man kaum je über die Fehlschläge der Schweizer Diplomatie. Dabei gibt es sie, zumindest dann, wenn die Schweiz sich in militärische Konflikte einmischte. Die Idee des Bundesrats, die Suezkrise von 1956 mit einer Friedenskonferenz zu beenden, endete in einem Fiasko. Der Versuch, 1968 zwischen Nordvietnam und den USA zu vermitteln, scheiterte. Und als die Schweiz den Briten 1982 anbot, im Falklandkrieg zu schlichten, ging eine genervte Margaret Thatcher nicht einmal ans Telefon. Einzig die Guten Dienste im algerischen Unabhängigkeitskrieg von 1962 waren erfolgreich.

Besser sieht die Bilanz der Schutzmandate aus. Während des Zweiten Weltkriegs betreute die Schweiz 219 Mandate, nach dem Jom-Kippur-Krieg 1973 waren es immerhin noch 24 Vertretungen. Doch die sinkende Tendenz ist eindeutig. Derzeit sind es gerade noch fünf Mandate. Der Job des Briefträgers: Er scheint nicht mehr sehr gefragt.

“

Die Vorstellung einer Schweiz, die alleine wegen ihrer Neutralität die ideale Vermittlerin ist, war schon immer falsch.

”

Liegt es daran, dass sich die Schweiz vermehrt von ihrer neutralen Haltung verabschiedet? So sieht das zumindest die SVP. Mit der Übernahme der Sanktionen gegen Russland habe sich die Schweiz die Möglichkeit verbaut, jemals zwischen der Ukraine und Russland zu vermitteln, sagt der SVP-Aussenpolitiker Franz Grüter.

Das klingt einleuchtend. Doch die Vorstellung einer Schweiz, die alleine wegen ihrer Neutralität die ideale Vermittlerin ist, war schon immer falsch. Mitte der 1990er Jahre [zeichneten Historiker anhand von mehr als 1500 Vermittlungsaktionen nach](#), dass die Schweiz keinen Vorteil bei der Vergabe von Mediationsmandaten hatte. Neutrale Staaten wurden nicht häufiger mit Vermittlungen betraut, und sie waren damit auch nicht erfolgreicher als andere.

Das ist auch heute noch so. Was die Vermittlung angeht, wird die Konkurrenz für die Schweiz immer härter, immer diverser – aber neutral ist keiner dieser Konkurrenten. Bis vor wenigen Jahren sahen die Schweizer Diplomaten die grössten Rivalen in den nordischen Staaten, besonders in Norwegen. Man bemühte sich um die gleichen Mandate, man gönnte sich nichts. «Ich habe genug von diesen Norwegern!», soll die frühere Aussenministerin Micheline Calmy-Rey laut «Tages-Anzeiger» einmal ausgerufen haben.

Die skandinavischen Staaten, die inzwischen alle Mitglied der Nato sind, werben für sich mit ähnlichen Argumenten wie die Schweiz: Sie haben keine koloniale Vergangenheit, keine eigenen Machtansprüche, sie stehen für eine politische Kultur, die auf Konsens und Kompromiss beruht – verlässliche Langeweile.

Und nun treten auch noch ganz andere Akteure auf. Nicht europäische, nicht einmal demokratische. Katar, Saudiarabien, die Türkei, China: Sie sind in vielen Konflikten als Vermittler aktiv, im Nahen Osten, in Afrika, in der Ukraine. Und sie tun das, indem sie die direkten Kontakte zwischen Staatschefs suchen.

Es ist eine Telefondiplomatie der starken Männer, oft verbunden mit einem dicken Checkbuch: Konfliktparteien werden mit Geld zu einem Deal bewegt. Die Golfstaaten erhoffen sich von ihrem Einsatz mehr Prestige. Die Türkei und China verfolgen damit knallhart ihre nationalen Interessen.

Mehr Realismus, bitte

In Bern sieht man diese Entwicklung gleichwohl entspannt. «Wir können und wollen uns nicht mit diesen Staaten messen», sagt Simon Geissbühler, Chef der Abteilung Frieden und Menschenrechte im Aussendepartement. «Das Vorgehen dieser Staaten unterscheidet sich wesentlich von unserer Art von Friedensförderung, die auf Nachhaltigkeit und zivilgesellschaftliche Vernetzung zielt.»

Der Schweiz gehe die Arbeit nicht aus. «Wir sind in rund zwanzig von weltweit über sechzig Konflikten aktiv, allein dieses Jahr kamen vier neue Anfragen für Mandate hinzu.» Viele dieser Konflikte sind innerstaatlich, viele spielen sich in Afrika ab, oft abseits der globalen Öffentlichkeit – zum Beispiel in Nigeria und Tschad.

Und doch: Die Mediation sei anspruchsvoller geworden, sagt Geissbühler. Konflikte dauerten länger und seien komplexer als früher. Das mache es schwierig, den Erfolg einer Vermittlung zu messen.

Fragt sich, was all dies für die Beurteilung der Guten Dienste heisst. Im Bundeshaus mehren sich schon seit dem russischen Überfall auf die Ukraine kritische Stimmen. «Es braucht einen realistischen Blick auf die Aussenpolitik und das Eingeständnis, dass wir nicht die grossen Friedensstifter sind, für die wir uns halten», sagt der Mitte-Präsident Gerhard Pfister. «Wenn sich die Schweiz mit Verweis auf die Guten Dienste davor drückt, sich bei Menschenrechtsverletzungen zu positionieren, sollten wir das mindestens hinterfragen.»

Und nicht einmal alle Diplomaten haben Freude an der Art, wie die Guten Dienste innenpolitisch überhöhrt werden. «Es wäre allen gedient, wenn man sie entmystifizieren und realistischer sehen würde», sagt Geissbühler – so wie das in der neuen [aussenpolitischen Strategie](#) angedacht sei. «Heute werden oft falsche Erwartungen geschürt, die gar nicht erfüllt werden können. Die Guten Dienste sind ein wichtiger Aspekt der Schweizer Aussenpolitik. Aber sie sind nicht ihre Raison d'être.»

So einfach könnte das sein. Aber ob das alle hören wollen?

—