

Die guten Dienste werden masslos überschätzt

Slogan ohne Substanz? Schweiz verliert weiteres Schutzmachtmandat.

Christoph Bernet

Vor Wochenfrist haben sich die bisherigen Erzfeinde Saudi-Arabien und Iran unter Vermittlung Chinas darauf geeinigt, ihre Beziehungen zu normalisieren. Vom «Beginn einer neuen Ära» war bei CNN die Rede. Der Deal unterstreicht das Selbstbewusstsein Chinas als globale Führungsmacht – und gilt als schwerer Schlag für den Anspruch der USA als Ordnungsmacht in Nahost.

Das Tauwetter hat auch Auswirkungen auf die Schweiz. Denn Iran und Saudi-Arabien wollen innerhalb von zwei Monaten wieder diplomatische Beziehungen aufnehmen. Damit wird eines von aktuell noch fünf Schutzmachtmandaten der Schweiz obsolet, wie das Aussendepartement EDA auf Anfrage im Grundsatz bestätigt. Die Eidgenossenschaft hat seit Oktober 2017 auf Wunsch beider Staaten die Interessen im jeweils anderen Land vertreten.

Im Rahmen ihrer Schutzmachtmandate übernimmt die Schweiz einen Teil der konsularischen oder diplomatischen Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen ganz oder teilweise abbrechen. Damit hilft sie gemäss EDA in einer Art «Briefträgerfunktion» dabei, minimale Beziehungen zwischen verfeindeten Staaten aufrechtzuerhalten. Das aktuell wichtigste Schutzmachtmandat ist jenes für die USA in Iran.

EDA: «Nachfrage nach wie vor gegeben»

Das Mandat für Saudi-Arabien und Iran gehört gemäss der Aussenpolitischen Strategie 2020–23 zu den «prioritären Aktionsfeldern der guten Dienste». Laut EDA ist dessen Wegfall «grundsätzlich eine positive Sache». Die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den beiden Staaten bedeute «mehr Stabilität und Sicherheit in der Region, beides Ziele der Schweiz».

Die Schutzmachtmandate seien «eines von mehreren Ins-

trumenten der guten Dienste der Schweiz», neben Mediation und Dialogunterstützung zur friedlichen Konfliktbeilegung sowie der Rolle als Gaststaat für Verhandlungen.

Diese guten Dienste führt der Bundesrat stets ins Feld, wenn er seine im In- und Ausland in die Kritik geratene Neutralitätspraxis verteidigt. «Unsere Neutralität ist für die humanitäre Politik der Schweiz und die guten Dienste wichtig», sagte etwa Aussenminister Ignazio Cassis (FDP) im Februar gegenüber dieser Zeitung. Die Nachfrage nach schweizerischen guten Diensten, schreibt das EDA auf Anfrage, sei «nach wie vor gegeben».

Doch deren Substanz ist umstritten. «Die guten Dienste werden im heutigen Diskurs masslos überschätzt», sagt Historiker Sacha Zala, Professor an der Universität Bern und Direktor von Dodis, der Forschungsstelle für die Geschichte der schweizerischen Aussenbeziehungen. Der Begriff sei schon «semantisch problematisch», sagt Zala: «Wir alle wollen Gutes bewirken, deshalb kann niemand wirklich gegen die «guten Dienste» sein.» Dies verschleierte den Blick auf die Substanz des Konzeptes.

Im Zweiten Weltkrieg 35 Staaten vertreten

Dieses reicht laut Zala historisch weit zurück. In der Frühphase der Kodifizierung des internationalen Rechts Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts übernahm die Schweiz viele Schiedsgerichtsmandate in Verfahren zur Beilegung von zwischenstaatlichen Konflikten, etwa wegen Grenzverläufen. Mit dem Entstehen eines Systems von permanenten internationalen Gerichten verschwand aber dieses Standbein weitgehend.

Die Anzahl Schutzmachtmandate erreichte während des Zweiten Weltkriegs ihren Höhepunkt, als die Schweiz die Interessen von 35 Staaten mit über 200 Einzelmandaten vertrat.

Nach Kriegsende nahm die Zahl rapide ab.

Die Schweiz entschied sich nach dem Zweiten Weltkrieg als einer von wenigen souveränen Staaten freiwillig gegen einen UNO-Beitritt. «Diesem Fernbleiben vom UNO-System setzte die Schweiz das Narrativ der guten Dienste entgegen», sagt Historiker Sacha Zala. Doch entgegen der überhöhenden Erzählung im Inland sei die Wirkung der guten Dienste der Schweiz überschaubar gewesen.

Für die Vermittlung von Konflikten fehlte der Schweiz oft der notwendige machtpolitische Einfluss: «Hier waren es eher die Grossmächte, die wie die USA eine «Pax Americana» vermittelten, die sie auch durchsetzen konnten.» Eine Rolle als Vermittlerin oder Gastgeberin komme nur dann zustande, wenn Konfliktparteien explizit danach fragten.

Hier herrscht laut Zala eine Konkurrenzsituation: «Es gibt viele Länder, die, auch aus Imagegründen, gerne gute Dienste anbieten.» Die Schweiz bringe zwar sicherlich gute Voraussetzungen dafür mit. Das fliesse in die Beurteilung der Schweizer Neutralität durch andere Staaten mit ein. «Aber man darf das Gewicht nicht überschätzen, welche diese guten Dienste in die Waagschale bringen», so Zala.

SVP-Nationalrat und Aussenpolitiker Franz Grüter (LU) weiss, dass auch andere Länder gute Dienste leisten. Aber die Schweiz könne bei dem Thema durchaus selbstbewusst auf ihre «grosse Erfahrung und Akzeptanz» pochen, etwa bei den Schutzmachtmandaten. Es sei nicht erstaunlich, dass die Schweiz aufgrund ihrer Neutralität derzeit von den Konfliktparteien kritisiert werde und unter Druck gerate. «Neutral sein ist immer unbequem», sagt er. Aber für die Welt sei es wichtig, dass die Schweiz als neutrale Mittlerin und Gastgeberin zur Verfügung stehe, wenn verfeindete Staaten miteinander sprechen wollten.