

Vermittlungsaktionen in militärischen Konflikten der Nachkriegszeit im Zeitraum 1945-1994

Die relative Attraktivität der schweizerischen Guten Dienste im
internationalen Vergleich

Lionel Marquis
Département de science politique
Université de Genève

Gerald Schneider
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern

Bern, 12. April 1996

Schlussbericht zur Ressortforschungsstudie im Auftrag der "Arbeitsgruppe Gute Dienste und internationale Friedenssicherung" sowie des Ausschusses "Forschung und Studien"

Zusammenfassung

Die Guten Dienste werden oft als wesentlicher Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik dargestellt. Dabei wird herausgestrichen, dass die Neutralität und die daraus erwachsende Unparteilichkeit wesentlich zur Attraktivität der Schweiz auf diesem Gebiet beitragen. In den letzten Jahren scheinen nun aber andere Staaten wie z. B. Norwegen zunehmend auf diesem Feld aktiv zu werden. Aus diesem Grund scheint der Konnex zwischen der Neutralitätspolitik und den schweizerischen Guten Diensten nicht mehr so klar gegeben wie zu Zeiten des Kalten Krieges.

Die beiden Verfasser haben vor diesem Hintergrund untersucht, ob sich die Nachfrage nach schweizerischen Guten Diensten tatsächlich so stark gewandelt hat, wie aufgrund der veränderten weltpolitischen Lage zu erwarten wäre. Im besonderen wird in der vorliegenden Studie überprüft, wie beliebt schweizerische Vermittlungsaktionen im Vergleich zu entsprechenden Tätigkeiten anderer Staaten und internationaler Organisationen sind.

Die quantitative Untersuchung bezieht sich auf den vollständigsten Datensatz zu diesen Aktivitäten in der Nachkriegszeit. Unsere Analyse erbrachte vor allem vier Resultate:

1. Die Vermittlung in militärischen Konflikten hat nie einen grossen Stellenwert in der schweizerischen Aussenpolitik besessen. Signifikante Ausnahmen wie etwa im Rahmen des Algerienkrieges oder derzeit in Tschetschenien bestätigen diese Regel. Generell sind die kleineren und mittelgrossen europäischen Staaten auf diesem Gebiet nicht so aktiv, wie eigentlich zu vermuten wäre. Zudem sind sie auch keineswegs erfolgreicher als jene Grossstaaten, die sich ebenfalls als Vermittler versuchen.

2. Die internationalen Vermittlungstätigkeiten werden von den Grossmächten dominiert, insbesondere den Vereinigten Staaten. Obwohl es ein Aufholen der Dritten Welt gibt, sind vor allem Vermittler gefragt, die zu den entwickelten Staaten zu zählen sind.

3. Der oft postulierte Zusammenhang zwischen der Neutralitätspolitik und der Attraktivität der Guten Dienste ist nicht so eindeutig, wie oft behauptet wird. Bei den Vermittlungstätigkeiten spielen kulturelle, historische und machtpolitische Faktoren die entscheidende Rolle; Neutralität ist allenfalls eine Voraussetzung für die Ausübung von Schutzmandaten. Doch besonders in dieser klassischen Nische der schweizerischen Aussenpolitik ist immer weniger zu holen, da die Zahl der Fälle stark abnimmt, in denen die Schweiz die Interessen eines Staates wahrnimmt. Unparteilichkeit in Form von Neutralität erhöht auch nicht die Erfolgchancen für ein Vermittlungsmandat.

4. Im Einklang mit dem Bedeutungsschwund der Schutzmachtstätigkeiten scheinen für die kleinen und mittelgrossen europäischen Staaten auch die Vermittlungsaktionen an Bedeutung zu verlieren. Zugleich scheint die Bedeutung jener Aktivitäten zuzunehmen, die über das Mandat einer internationalen Organisation vergeben werden. So hat auf diesem Feld die Europäische Union beträchtlich an Gewicht gewonnen.

Als politische Konsequenz ergibt sich, dass eine verstärkte Nachfrage nach schweizerischen Leistungen nur zu erwarten ist, wenn die Mitwirkung in zentralen internationalen Organisationen ausgebaut werden kann. Dabei ist aber der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ein beträchtlicher Teil der Stimmbevölkerung immer noch von der Voraussetzung ausgeht, nur ein neutraler Staat könne Gute Dienste ausüben. Aus diesem Grunde drängt es sich auf, bei der Ausgestaltung der schweizerischen Guten Dienste vermehrt zu betonen, dass solche Tätigkeiten die Krönung einer engagierten und teilweise auch parteiischen Aussenpolitik sind.

Vermittlungsaktionen in militärischen Konflikten der Nachkriegszeit im Zeitraum 1945-1994

Die relative Attraktivität der schweizerischen Guten Dienste im internationalen Vergleich¹

1. Die Beziehung zwischen Guten Diensten und Neutralitätspolitik

In den offiziellen Darstellungen zur schweizerischen Aussenpolitik kommt den Guten Diensten traditionsgemäss eine grosse Bedeutung zu. Dabei wird der relative Erfolg, den unser Land auf diesem Gebiet erzielen konnte, oft mit der Neutralitätspolitik und der damit einhergehenden Unparteilichkeit der eidgenössischen Diplomatie in Verbindung gebracht. Geradezu programmatisch heisst es etwa in dieser Hinsicht bei Raymond Probst (1963: 24-25, Kursivauszeichnungen im Original):

«*Faktisch* ist es aber doch so, dass ein beträchtlicher Teil der «bons offices»im weitesten Sinne des Wortes Staaten zufällt, die in einem Konflikt neutral geblieben sind. Was die Einschaltung des Neutralen erleichtert und oft wünschbar macht, ist seine präsumtive Unbefangenheit, die Annahme, dass er am Austrag kein unmittelbares eigenes, nationales Interesse besitzt. Ein *ständig* neutraler Staat bietet diese Voraussetzungen in ganz spezifischer Weise. Permanenz und Konsequenz seiner Neutralitätspolitik, Objektivität und Unparteilichkeit, die als Korrelate der ständigen Neutralität vorausgesetzt werden können, seine erwiesene Disponibilität für die Übernahme «guter Dienste» schaffen ein erhöhtes Vertrauen der Konfliktparteien und bilden die Grundlage eines möglichen Erfolgs. Dieses Vertrauen wird einem Staat, der sich aus opportunistischen Gründen von Fall zu Fall für die Neutralität oder aber für die Beteiligung am Konflikt entscheidet, wohl weniger entgegengebracht als dem dauernd Neutralen (...)

Die von Probst vertretene Auffassung ist zu einer der wenigen aussenpolitischen Grundüberzeugungen geworden, welche die Stimmbevölkerung mit der politischen Elite teilt. Im Rahmen einer *VOX*-Umfrage im Nachgang zur UNO-Abstimmung wurde festgestellt, dass die Bevölkerung die von den Behörden bis anhin geführte Neutralitätspolitik stark unterstützte. Zugleich teilten 74% der Befragten die Auffassung, dass "die Schweiz ihre Guten

¹Die Verfasser möchten sich bei Jacob Bercovitch (University of Canterbury, Neuseeland) und Gary Goertz (University of Toronto) dafür bedanken, dass wir die von Ihnen erhobenen Daten benutzen konnten. Volker Krause (University of Michigan) hat uns in uneigennützigter Art und Weise schliesslich noch eine Liste mit der Anzahl anerkannter Staaten pro Jahr überlassen. Unser Dank geht auch an verschiedene Mitarbeiter des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten, die uns Dokumentationsmaterial bereitgestellt haben.

Dienste besser anbieten kann, wenn sie unabhängig und ausserhalb der UNO bleibt". Wie eine makroquantitative Analyse ergab, bildet dieses Argument sogar einen der wichtigsten Faktoren, um den Abstimmungsausgang zu erklären.²

In den letzten Jahren hat sich nun aber die weltpolitische Szene derart verändert, dass der Konnex zwischen Neutralitätspolitik und Guten Diensten nicht mehr so offensichtlich erscheint. Probst (1992) hat dies zur optimistischen Aussage verleitet, dass mit dem Abklingen des Ost-West-Gegensatzes die Chancen für Neutrale auf dem Felde der klassischen Diplomatie noch wachsen könnten:

"Es steht ausser Zweifel: Die Neutralität, namentlich die ständige Neutralität, die der Schweiz in ihrer strikten Ausprägung bis weit über die Nachkriegsjahre hinweg zu Gevatter stand, durchläuft notgedrungen eine Entschlackungskur. Hat die Neutralität damit an Attraktivität verloren? Reicht sie noch aus, um den 'guten Diensten' der Schweiz auch in der neuen, schlankeren Gestalt weiterhin den notwendigen Rückhalt zu verleihen? Sie wird es, wenn sie vital genug bleibt, Verkrustungen noch entschiedener abzustossen, das Fenster zur Welt weiter zu öffnen und sich bewusst neuen Herausforderungen zu stellen. (...) Der Rolle der Schweiz als Trägerin 'guter Dienste' eröffnen sich neue Horizonte. Die Chance ist zu nutzen" (Probst 1992: 674-675).

Doch in den letzten Jahren waren es nicht unbedingt neutrale Staaten, die auf diesem Feld teilweise in spektakulärer Art und Weise aktiv geworden sind. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang nur an das norwegische Mitwirken am Nahostfrieden. Weil aber solche Einzelfälle noch nichts über den generellen Trend aussagen, werden im Rahmen dieser Untersuchung die schweizerischen Guten Dienste einer ersten systematischen Evaluation unterzogen. Das Ziel der Studie besteht dabei darin, die Veränderungen in der Nachfrage nach schweizerischen Leistungen festzuhalten und den behaupteten Zusammenhang mit der Neutralitätspolitik einer vertieften Überprüfung zu unterziehen.

In der vorliegenden Studie wenden wir uns dabei vorab einer Spielart der "bons offices" zu, nämlich den Vermittlungstätigkeiten in militärischen Konflikten. Wie in der internationalen Literatur üblich, stützen wir uns dabei auf eine relativ breite Definition von Vermittlung. Demnach ist Mediation im internationalen Umfeld ein "Prozess des Konfliktmanagements, in dem die Konfliktparteien um Hilfe suchen oder aber ein Hilfsangebot akzeptieren" (zitiert nach Bercovitch und Langley 1993: 671). Die Drittpartei kann dabei ein Individuum, ein Staat oder eine Organisation sein. Im Rahmen der

²Unter den 16 Argumenten, die den Befragten präsentiert wurden, ist das Argument der Guten Dienste am stärksten mit dem Abstimmungsverhalten verknüpft; der Pearson-Korrelationskoeffizient beträgt 0.20 (Signifikanz <0.05). Mit den Argumenten lassen sich insgesamt 97 Prozent der Varianz im deklarierten Abstimmungsverhalten erklären. Die Argumente wurden insgesamt folgenden Kategorien zugeteilt: Völlig einverstanden; eher einverstanden; eher nicht einverstanden; überhaupt nicht einverstanden.

vorliegenden Studie prüfen wir dabei, wie häufig die Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen tätig geworden ist. Begleitet wird die Untersuchung von einer Trendanalyse zu den anderen Komponenten der Guten Dienste.

Die vorliegende Studie ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Kapitel fassen wir zusammen, wie der "Markt" für die Guten Dienste strukturiert ist. Dabei wird besonders erörtert, welche Faktoren die Nachfrage nach diesen Leistungen beeinflussen. Der dritte Teil der Studie gilt der Frage, wie die schweizerischen Mandate im Ländervergleich zu bewerten sind. In einem vierten Kapitel schildern wir, wie sich die internationalen und die schweizerischen Vermittlungstätigkeiten im Zeitvergleich entwickelt haben. Das fünfte Kapitel fasst schliesslich die Resultate zusammen und diskutiert einige der politischen Implikationen. Angaben zu den Datenquellen sowie zur Operationalisierung der Variablen sind im Anhang zu finden.

2. Der "Markt" für Gute Dienste: Angebot und Nachfrage nach Vermittlungstätigkeiten

In der Analyse der Guten Dienste der Schweiz haben bis jetzt völkerrechtliche und historische Studien ein grosses Gewicht besessen (Probst 1963, 1989, 1992; Stamm 1974). Dazu kommen die persönlich gefärbten Berichte von Diplomaten und Privatpersonen, die mit einem solchen Mandat betraut worden sind (z.B. Long 1988). In dieser quantitativen Studie wählen wir einen anderen Blickwinkel und versuchen systematisch darzustellen, unter welchen Umständen sich die Nachfrage nach schweizerischen Leistungen ändert. Grundlegend ist die Annahme, dass es für die Wahrnehmung von Guten Diensten so etwas wie einen "Markt" gibt.

Selbstverständlich ist davon auszugehen, dass sowohl altruistische wie auch eigennützige Motive hinter den Bemühungen von Staaten stehen, auf diesem klassischen Gebiet der Diplomatie aktiv zu werden. So ist auf der einen Seite durchaus anzunehmen, dass Staaten sich aufgrund eines speziellen Verantwortungsgefühls für derartige Missionen entscheiden. Lumsdaine (1992) hat in diesem Sinne von moralischen Visionen in der Entwicklungshilfepolitik gesprochen. Zugleich sind Vermittlungstätigkeiten aber auch ein gutes Exerzierfeld, um im internationalen Umfeld an Prestige zu gewinnen. Kleine und mittelgrosse Staaten können in den Guten Diensten eine Möglichkeit sehen, um das Machtungleichgewicht gegenüber den Grossstaaten ein wenig zu korrigieren. Gleichzeitig ist nicht zu erwarten, dass alle Staaten im gleichen Ausmass an der Übernahme von Vermittlungsmandaten interessiert sind. Sie können einen Verzicht auf solche Leistungen auf

anderem Gebiet wettmachen, etwa durch ein erhöhtes Engagement in internationalen Verhandlungen, eine zielgerichtete Personalpolitik in internationalen Organisationen oder eine aktive Entwicklungspolitik. In diesem Sinne stellen die Guten Dienste eine Nische dar, die besonders für integrationsskeptische Staaten als attraktiv erscheint.

Auf der Nachfrageseite ist zunächst ins Auge zu fassen, dass der "Preis" für die möglichen Vermittler unterschiedlich hoch ist. Während bestimmte Drittstaaten ihre Tätigkeiten auch mit der Androhung militärischer Gewalt verbinden können, besteht für einen Kleinstaat und selbst für Mittelmächte diese Option kaum. Gerade diese wenig mächtigen Vermittler drohen, dabei unter Umständen Opfer des langfristigen Kalküls der Konfliktparteien zu werden. In bestimmten Fällen ist nämlich der Wunsch nach Vermittlung sicher nicht ernst gemeint; besonders risikoträchtige Akteure (Schneider und Weitsman 1996) können auf Zeit spielen.

Wichtig scheint aber trotzdem, dass die Reputation eines Landes eine grosse Rolle spielt. Nur eine vertrauenswürdige, auf Diskretion bedachte Diplomatie hat Chancen, eine ernstgemeinte Anfrage zur Übernahme eines Mandates zu erhalten. Das ist auch Teil der Argumentation, die seit Jahrzehnten von der schweizerischen Diplomatie ins Felde geführt wird. So verweist Probst (1963) auf die Vorzüge der Neutralität und erwähnt auch, dass die "international-institutionelle Abstinenz" (1963: 24-25) der Schweiz eine spezielle Attraktivität verliehen habe. Doch dieser Hypothese lässt sich auch die Vermutung entgegenhalten, dass die kulturelle, ideologische oder auch geographische Nähe zwischen einem Drittstaat und den Konfliktparteien ebenfalls die Nachfrage beeinflusst. Bei einem Konflikt zwischen arabischen Staaten kommen deshalb zunächst einmal andere arabische Staaten als Vermittler in Frage. Ferner beeinflusst die Geschichte, insbesondere die koloniale Vergangenheit von Konfliktparteien die Auswahl der Vermittler. So scheint es gerade in Westafrika selbstverständlich, dass Frankreich in irgendeiner Form an der Lösung eines militärischen Konfliktes mitarbeitet — sei es durch eine militärische Intervention, sei es durch eine Vermittlungs- oder Schlichtungsaktion. Schliesslich ist die Macht eines Drittstaates ein Faktor, der nicht zu unterschätzen ist. In Lateinamerika sind trotz der Angst vor einer Bevormundung oft die Vereinigten Staaten in die Konfliktlösung involviert. Wie der Bosnienkonflikt zeigt, erstreckt sich die Einflussosphäre der einzig verbliebenen Hegemonialmacht zudem immer noch auf Europa.

Im folgenden gilt es nun zu untersuchen, ob die Eigenheiten der Schweiz und besonders ihre Neutralitätspolitik tatsächlich zur Attraktivität der Schweiz als Vermittlerin

beigetragen haben. Es ist in der internationalen Literatur nämlich weitgehend ungeprüft, welche Staatenmerkmale die Auswahl eines Vermittlers beeinflussen. Umgekehrt konnte Dixon (1993, 1994) in diesem Sonderzweig der Konfliktforschung in den letzten Jahren immerhin nachweisen, dass Demokratien, die in militärische Dispute hineingezogen werden, eher für Vermittlungstätigkeiten zu haben sind als autoritär geführte Regime. Ferner ist aber zu bedenken, dass die Vermittlungsaktionen von Grossmächten in vielen Fällen den Charakter von Interventionen tragen — diese Staaten müssen sich letztlich nicht darum kümmern, ob die Konfliktparteien sie tatsächlich auch zur Mediation aufgerufen haben. Oft ist es sogar so, dass besonders konfliktträchtige Staaten als "Vermittler" walten können (Bercovitch und Regan 1996). In diesem Zusammenhang hat deshalb Neack (1996) bezeichnenderweise spekuliert, dass die UN-Friedensbemühungen immer mehr die Interessen der Grossmächte widerspiegeln. Deshalb überrascht es auch kaum, dass die Stringenz einer Vermittlungsstrategie nur einen marginalen Einfluss auf das Vermittlungsergebnis hat (Bercovitch und Regan 1996). Generell haben Mediationsmandate dann die grössten Erfolgsaussichten, wenn der Konflikt nicht stark ideologieladen und von grosser Gewalt geprägt ist (Bercovitch und Langley 1993, Miall 1992). In der Analyse von Bercovitch und Lamare (1993: 302) sind es dabei besonders fünf Faktoren, die in signifikanter Weise die Erfolgchancen von Vermittlungen beeinflussen: "Social homogeneity, a history of friendly relations between the disputing parties, an active and directive mediation strategy, conducting on neutral ground, and a low fatality rate, in that order, are particularly conducive to effective mediation."

3. Die relative Bedeutung der schweizerischen Vermittlungstätigkeiten

3.1. Die Neutralität als fördernde Bedingung für die Betrauung mit Vermittlungsmandaten

Die quantitative Analyse stützt die Aussage von EDA-Mitarbeitern, dass die Vermittlung in militärischen Konflikten nie sehr relevant für die schweizerische Diplomatie gewesen ist. Unsere Untersuchung stützt sich dabei auf eine Datenbank, die unter der Leitung von Jacob Bercovitch (1994) an der University of Canterbury in Neuseeland erarbeitet wurde.³ Insgesamt lassen sich nach dieser Auszählung 1540 Vermittlungsaktionen — verteilt auf 288 Konflikte — in der Nachkriegszeit unterscheiden. Die Schweiz ist dabei nur viermal alleine oder im Verbund mit anderen Vermittlern auf den Plan gerufen worden. Das sind 0.3% aller

³ Der Anhang enthält eine Beschreibung des *International Conflict Management (1945-1994)* Datensatzes sowie eine genaue Operationalisierung der Variablen, die wir zur empirischen Überprüfung entwickeln.

Mediationsanstrengungen. Wenn man die Bemühungen von Edouard Brunner im Nahen Osten unter der Ägide der UNO hinzu nimmt, ist eine Steigerung auf 16 Fälle zu verzeichnen (1% aller Mediationsaktionen).

Zum einen spiegelt sich in der geringen Attraktivität der Schweiz als Vermittlerin die relativ marginale Rolle wider, die Europa auf diesem Gebiet spielt. Wenn unter Europa die Europäische Union und sämtliche europäischen Staaten mit Ausnahme der Sowjetunion beziehungsweise Russlands verstanden wird, dann beträgt der Anteil dieses Kontinentes nur 16% aller Vermittlungsbemühungen der Nachkriegszeit. Die wichtigste Vermittlerin war die UNO, auf die rund ein Viertel aller Aktivitäten entfielen.

Tabelle 1 fasst diese relative Bedeutung der verschiedenen Akteure⁴ zusammen. Aufgeführt ist dabei auch in Prozentzahlen, wieviele Aktionen von Erfolg gekrönt waren.

Tabelle 1: Anteil verschiedener Staaten und Organisationen an den Vermittlungsaktionen der Nachkriegszeit

| Vermittler | % (n=1540) | % an Erfolgen |
|------------------------|------------|---------------|
| UNO | 28.7 | 36.0 |
| Arabische Staaten | 17.3 | 39.3 |
| USA | 16.4 | 32.0 |
| Europäische Staaten/EU | 15.9 | 28.2 |
| Afrikanische Staaten | 13.5 | 40.4 |
| Sowjetunion/Russland | 7.9 | 43.8 |
| Andere | 18.0 | 34.7 |

Anmerkung: Das Gesamttotal der Aktionen kann 100% übertreffen, da verschiedene Staaten und Organisationen in ein Vermittlungsmandat eingebunden sein können.

Mit dieser ersten Übersicht ist zwar die Bedeutung der Schweiz und Europas relativiert. Doch ist noch nicht beantwortet, ob die Neutralität und die damit einhergehende Unparteilichkeit die Attraktivität eines Staates als möglichen Vermittler markant beeinflussen. Um diesen Gesichtspunkt zu diskutieren, beschränken wir uns zunächst auf eine Analyse der europäischen Vermittlungsbemühungen. Auf dem alten Kontinent finden sich nämlich sowohl die meisten neutralen Staaten wie auch zahlreiche Vertreter der einstigen verfeindeten ideologischen Blöcke. Wenn wir die europäischen Vermittlungsbemühungen weiter aufschlüsseln und eine Gruppe der EFTA-Staaten (Schweiz, Österreich, Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Liechtenstein) und der Nichtgebundenen (Jugoslawien, Zypern, Malta) bilden, lässt sich der Stellenwert der Neutralität genauer beurteilen. Parallel bilden wir

⁴ Zuteilung der einzelnen Staaten auf die Staatengruppen im Anhang.

auch eine Gruppe der kleinen europäischen Staaten, deren Bevölkerung nicht 10 Millionen Einwohner übertrifft, um das *Gewicht der kleineren Vermittler* in die Analyse einzuführen. Tabelle 2 fasst die Resultate dieser Untersuchung zusammen:

Tabelle 2: *Relative Anteile am Total der europäischen Vermittlungsaktionen*

| Vermittler | % (n=245) | % an Erfolgen |
|----------------------------|------------|---------------|
| Grossbritannien | 38.8 | 21.1 |
| Europäische Gesellschaft | 22.9 | 46.4 |
| Frankreich | 18.8 | 21.7 |
| Andere Staaten der EG | 12.2 | 40.0 |
| EFTA und Nichtgebundene | 6.9 | 11.8 |
| Spanien, Portugal (45-86) | 4.9 | 41.7 |
| Warschaupakt-Staaten | 2.0 | – |
| Schweiz | 1.6 | (25.0) |
| Kleine europäische Staaten | 11.8 | 34.5 |

Anmerkung: Das Total kann 100% übertreffen, da verschiedene Staaten an einer Vermittlungsaktion teilhaben können.

Offensichtlich können die westlichen Staaten und die Europäische Union den Löwenanteil aller Aktionen beanspruchen; die Warschaupakt-Staaten sowie die Neutralen und Nichtgebundenen befinden sich dagegen klar im Hintertreffen. Die Mitgliedstaaten der EU (inklusive Grossbritannien, auch vor 1973) beanspruchen einen Anteil von 67%; dieser Prozentsatz steigt auf 87%, wenn die Aktionen der EU selber mitberücksichtigt werden. Augenfällig ist die grosse Bedeutung Grossbritanniens und Frankreichs, die besonders in ihren ehemaligen Kolonien immer noch über eine beträchtliche Macht verfügen. Die grosse Zahl ihrer Mandate ist aber auch auf Aktivitäten in Zeiten der Dekolonisation zurückzuführen.⁵

Die Länder Mitteleuropas sind von diesem Zweig der klassischen Diplomatie praktisch ausgeschlossen, während die EFTA-Staaten (ohne Grossbritannien) einen Anteil von 5% beanspruchen können.⁶ Das sind 0.8% aller Vermittlungsbemühungen auf globaler Ebene. Der Anteil der EFTA-Staaten entspricht im übrigen dem Anteil, den diese Staaten an der Bevölkerung Europas haben.

Eine Verzerrung diese Resultate könnte insofern vorliegen, als gewisse Mandate nicht auf Verlangen der Konfliktparteien zustande kamen. Vielleicht ergibt sich aus schweizerischer

⁵Gleichzeitig ist jedoch zu beobachten, dass der Aufschwung der britischen Vermittlungstätigkeiten letztlich im Rahmen des Konflikts in Ex-Jugoslawien stattgefunden hat.

⁶Einschliesslich Grossbritanniens steigt dieser Anteil auf 24% der europäischen Vermittlungen, wovon 17% erfolgreich waren.

Perspektive eine positivere Bilanz, wenn unter der relativen Attraktivität eines Staates nur die von den Kontrahenten verlangten Vermittlungen ins Auge gefasst werden.

Doch auch unter Berücksichtigung dieses Aspektes resultiert kein sehr viel besseres Bild: Zu beachten ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass zwei Drittel aller Vermittlungsaktivitäten der Grossmächte (USA, Grossbritannien, Frankreich und der Sowjetunion) nicht auf Anfrage der Konfliktparteien entstanden.⁷ Wenn es in einem zwischenstaatlichen Disput einzig und allein um den Willen der Kontrahenten ginge, wären diese Staaten nicht sonderlich gefragte Vermittler; die Prozentangaben schwanken zwischen 9% (Grossbritannien) und 31% (Frankreich).⁸ Demgegenüber sind die europäischen Kleinstaaten und Mittelmächte mit bis zu 10 Millionen Einwohnern bei den Konfliktparteien relativ begehrte Vermittler (46%); aus schweizerischer Sicht ist zu bedenken, dass die Neutralen und Nichtgebundenen nur 13% beanspruchen können. So bleibt als wichtigstes Resultat der vergleichenden Analyse festzuhalten, dass die Neutralität kaum als attraktivitätssteigerndes Attribut für die Ausübung von Vermittlungstätigkeiten gelten kann.

3.2. Die Neutralität als Bedingung des Erfolgs von Vermittlungsbemühungen

Die Neutralitätshypothese beruht aber nicht nur auf der Annahme, dass ungebundene Staaten generell begehrt sind für die Ausübung von Vermittlungstätigkeiten. Die zweite Facette der klassischen Auslegung besteht darin, dass die Neutralität eines Vermittlers die Erfolgchancen eines Mediationsmandates sogar positiv beeinflusst. Dieser Vermutung von Probst (1963) gehen wir im folgenden nach. Wir untersuchen, inwiefern die Bemühungen der europäischen Neutralen (*Schweden, Finnland, der Schweiz und Österreich*)⁹ von Erfolg gekrönt waren, wobei eine Vermittlungstätigkeit dann als erfolgreich gilt, wenn sie mindestens in einen Waffenstillstand der Konfliktparteien mündet; unter die Kategorie der erfolgreichen Vermittlung fällt natürlich auch der Abschluss von Teil- oder Vollabkommen. Im Gegensatz dazu sprechen wir von Misserfolg, wenn kein Einverständnis erreicht werden konnte oder wenn eine Vermittlung nur angeboten und nicht angenommen wurde.¹⁰

⁷Die Prozentzahlen schwanken zwischen 66.7% (Frankreich) und 68.6% (UdSSR). Das einheitliche Verhalten der Grossmächte ist umso erstaunlicher, als keine andere Vermittlergruppe diesen Anteil auch nur annähernd erreicht. Am nächsten kommen noch die arabischen Staaten mit einem Anteil von 56.7%.

⁸Diese Angaben stellen die Zahl der von den Streitparteien angefragten Aktionen eines Vermittlers in Prozent dar.

⁹Wir schliessen andere Staaten wie Irland oder Costa Rica von der Analyse aus, da ihre "Neutralität" eine andere Qualität aufweist als die Neutralität der vier erwähnten Staaten.

¹⁰Weitere Hinweise zur Operationalisierung dieser Variablen sind im Anhang zu finden.

Tabellen 1 und 2 haben bereits gezeigt, dass sich die Erfolgchancen der verschiedenen Vermittlergruppen nicht stark voneinander unterscheiden. Am günstigsten schneiden die EU (46%) und die Sowjetunion (44%) ab; es folgen arabische und afrikanische Vermittler sowie die UNO (36%) und die USA (32%). Unterdurchschnittlich ist hingegen die Erfolgsrate der europäischen Neutralen, bei denen nur 17% aller Friedensaktionen von Erfolg gekrönt waren.

Die Schweizer Bemühungen fallen hierbei kaum aus dem Rahmen, auch wenn die geringe Zahl der Mandate zu wenig repräsentativ ist, um weiterreichende Schlussfolgerungen zu erlauben. Von insgesamt vier Aktionen blieb einzig eine Friedensmission erfolgreich. So besteht ein breiter Konsens, dass im Konflikt zwischen Frankreich und Algerien (1954-1962) eine schweizerische Aktion zum Unterzeichnen des Waffenstillstands von Evian (16.03.1962) beigetragen hat. Die Unabhängigkeit Algeriens war letztlich die Konsequenz dieses Friedensschlusses, der in der schweizerischen Öffentlichkeit vor allem mit der Person von Olivier Long verbunden worden ist. Ohne Wirkung blieb demgegenüber die 1968 formulierte Offerte des Bundesrates, im Konflikt zwischen Nord-Vietnam und den USA zu vermitteln. Ein ähnliches Schicksal war 1969 den Mediationsabsichten im Biafrakonflikt beschieden; auch die parallelen Angebote von Österreich, Schweden und Jugoslawien blieben erfolglos. Zu den Fehlschlägen gehörte letztlich auch die Mission von Staatssekretär Jacobi im Rahmen des Afghanistankonfliktes im Jahre 1991.

Zugleich mit Bercovitch und Langley (1993) ist zu bedenken, dass die Leistung eines Vermittlers bei weitem nicht die einzige gültige Determinante für die Erfolgchancen einer Mediationsmission ist. Doch ist in diesem Zusammenhang auch anzumerken, dass die EFTA-Staaten und die europäischen Neutralen im Durchschnitt nicht schwierigere Bedingungen angetroffen haben als andere Staatengruppen oder internationale Organisationen. Nennenswert ist allenfalls, dass die EFTA-Länder sich fast immer in Konflikten einsetzten, die schon sehr lange (mehr als drei Jahre) dauerten und durch besondere Gewalt gekennzeichnet waren. Vielleicht haben diese kleineren europäischen Staaten deshalb erst dann eine Chance erhalten, wenn sich andere Vermittler bereits die Finger verbrannt hatten.¹¹ Auf alle Fälle ergibt sich aus dieser Analyse als politische Konsequenz nicht zuletzt, dass Neutralität scheinbar keine besondere Voraussetzung darstellt, damit ein Konflikt erfolgreich durch Vermittlung abgeschwächt oder beigelegt werden kann.

¹¹ Die EFTA- und nichtgebundenen Staaten bilden eine besondere Kategorie von Vermittlern, die weder früh noch spät in einem Konflikt intervenieren — das heisst meistens, wenn eine mittlere Zahl von

Natürlich wäre es ungerechtfertigt, die Guten Dienste der Schweiz nur aufgrund dieser vier Vermittlungsfälle zu betrachten. Doch hat die Untersuchung auch den Nachweis erbracht, dass neutrale Staaten und damit auch die Schweiz keineswegs jene erfolgreichen Vermittler sind, wie es sich die Förderer der Guten Dienste noch vor Jahrzehnten erhofft hatten. Die dahingehende Vermutung von Probst (1963) ist unseres Erachtens weitgehend aus ihrer Zeit zu erklären. Neben dem Evian-Abkommen konnte der Bundesrat damals auf seiner Leistungsbilanz besonders hervorheben, dass die Schweiz für die Abhaltung von internationalen Konferenzen recht begehrt war. 1956 rief die Regierung im Nachgang zur Ungarn- und zur Suez-Krise zur Durchführung einer Gipfelkonferenz auf schweizerischem Boden auf. Wenn dieser Aufruf letztlich auch wirkungslos blieb, so mag er doch zum Prestige der Guten Dienste der Schweiz beigetragen haben. Ferner sind zwischen 1952 und 1962 fünf wichtige Konferenzen in Genf abgehalten worden (die letzte 1962 über Laos; siehe Vettovaglia 1992), während die Schweiz gleichzeitig 26 neue und oft überaus gewichtige Schutzmandate erhielt. Besonders erwähnenswert ist das Mandat, das die Schweiz seit 1961 für die Vereinigten Staaten in Kuba wahrnimmt. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang die Teilnahme der Schweiz an der neutralen Überwachungskommission (NNSC) in Korea anzuführen (siehe Probst 1989: 95-98).

4. Die Entwicklung der Vermittlungstätigkeiten im Zeitvergleich

Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob sich über das Ende des Kalten Krieges hinaus eventuell neue Perspektiven für die klassische Diplomatie schweizerischer Prägung eröffnen. Im folgenden werden wir die zeitliche Entwicklung der internationalen und schweizerischen Vermittlungstätigkeiten mit einer Analyse anderer Zweige der Guten Dienste verbinden.

4.1. Vermittlungstätigkeiten

In der Nachkriegszeit haben die Vermittlungstätigkeiten zunehmend an Bedeutung gewonnen.¹² Zugleich ist eine Multilateralisierung dieser Bemühungen festzustellen, die sich in einer wachsenden Zahl von Vermittlern im Rahmen der einzelnen Aktionen äussert und

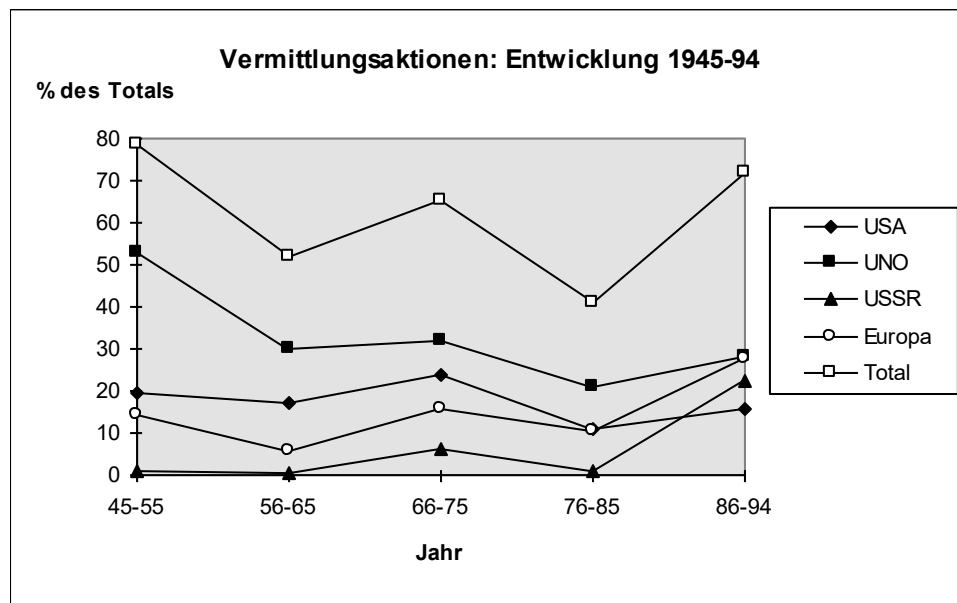
Vermittlungsversuchen (zwischen 3 und 10) schon stattgefunden hat. Dabei lösen sie selten andere europäische Vermittler ab, aber häufig Vermittler aus der Dritten Welt oder die UNO.

¹² Dies äussert sich unter anderem darin, dass die relativen Anteil am Gesamttotal (n=1540) im Zehnjahresvergleich praktisch stetig gewachsen ist: 1945-1955: 7%; 1956-1965: 11%; 1966-1975: 22%; 1976-

daneben auch Ausdruck der "Konkurrenz" zwischen den verschiedenen Anbietern dieser Leistungen ist. Graphik 1 veranschaulicht die Entwicklung auf globaler Ebene.

1985: 33%; 1986-1994: 27%. Der leichte Rückgang im letzten Jahrzehnt ist gewiss teilweise durch einer kleineren Zeitspanne (9 Jahre anstatt 10 Jahre) erklärbar.

Graphik 1: Die Entwicklung der Anzahl Vermittlungsaktionen in der Nachkriegszeit (1945-1994)



Anmerkung: das Total (weisse viereckige Symbole) entspricht dem Anteil der von USA, UNO, UdSSR und Europa durchgeführten Aktionen an der Gesamtzahl aller Vermittlungen in einer Dekade.

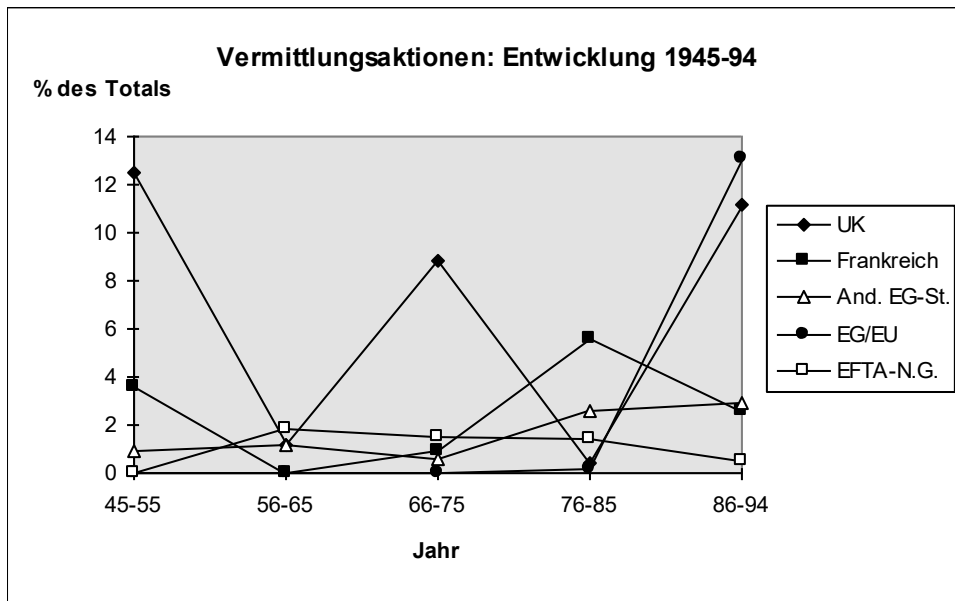
Die Übersicht zeigt deutlich, dass der "Norden" und vor allem die westlichen Staaten als Vermittler dominieren. Das gilt auch für die UNO, deren Interessen auf sicherheitspolitischem Gebiet relativ oft mit den Präferenzen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates übereinstimmen (zu diesem Punkt vgl. etwa Neack 1996).¹³ In der letzten Untersuchungsdekade haben dabei Europa und die Sowjetunion/GUS als bisher schwächste Akteure relativ gesehen an Bedeutung gewonnen.¹⁴

Der Blick auf die europäischen Vermittlungsaktionen ergibt ein uneinheitliches Bild. Im Falle von Grossbritannien und Frankreich ist die Mediation stark mit Dekolonisationsprozessen und Ereignissen verbunden, welche die Nationalinteressen dieser Staaten unmittelbar berühren. Graphik 2 fasst diese Ergebnisse zusammen.

¹³In der letzten Periode sind 67% aller Aktionen von Vermittlungsgruppen wahrgenommen worden, die mehrheitlich dem "Norden" zuzuzählen sind.

¹⁴Anzumerken ist allerdings auch, dass die Krise um Ex-Jugoslawien teilweise für diese Auswertung verantwortlich ist. Die Vermittlungsaktivitäten im Rahmen dieses Konfliktes stellen 10% aller Mediationsbemühungen seit Ende des Zweiten Weltkrieges dar. Handkehrum hat der Einfluss der Vermittlungstätigkeiten des "Nordens" in den nicht-europäischen Gebieten ständig abgenommen, was zum Teil auf die politische Emanzipation dieser Regionen zurückzuführen ist.

Graphik 2: Die Entwicklung der Anzahl europäischer Vermittlungsaktionen in der Nachkriegszeit (1945-1994)



Im Zusammenhang mit unserer Fragestellung ist besonders von Interesse, dass die EFTA-Staaten kontinuierlich an Einfluss verloren haben.¹⁵ Im Gegenzug haben die EG-Staaten (mit Ausnahme von Grossbritannien und Frankreich) seit zwei Jahrzehnten — parallel zum Aufkommen der EG als eigentlicher Macht — an Gewicht gewonnen und sind heute viel aktiver als die EFTA-Länder. Aber die Tätigkeiten der EFTA- sowie der EG-Staaten sind im Vergleich zu den Kolonialmächten und letztlich der EG zu relativieren. Nur einmal, in den zehn Jahren von 1956 bis 1965, ist es dieser Staatengruppe gelungen, relativ prominent als Vermittler zu wirken. Noch heute scheint die EFTA von den Tätigkeiten dieser Jahre zu zehren. Zwischen 1986 und 1994 wurden nur zwei Mandate wahrgenommen.

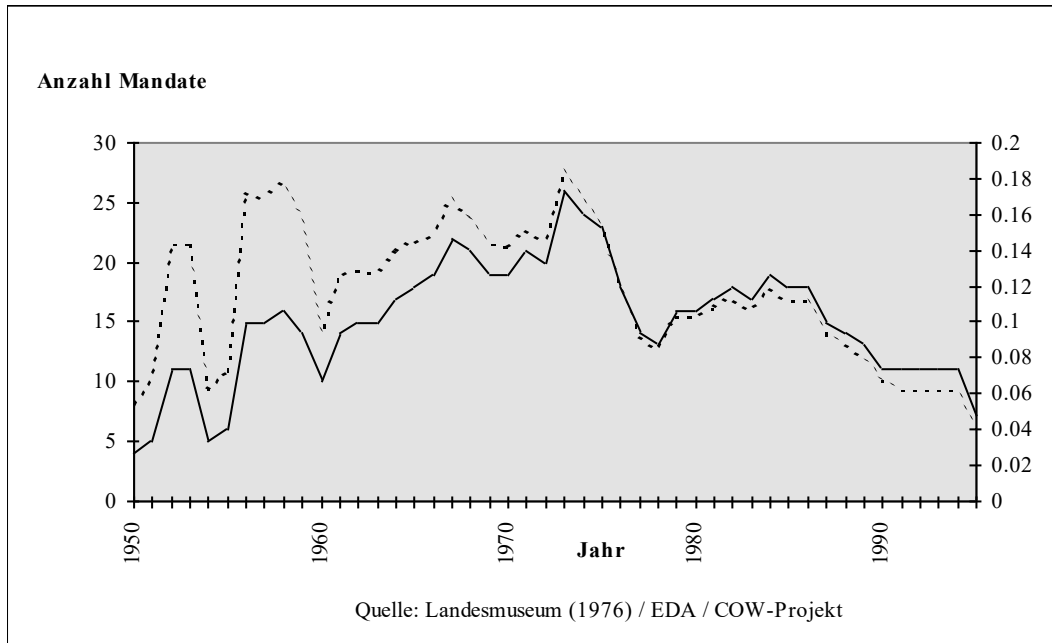
4.2. Schutzmachtmandate

Es wäre nun möglich, diesen negativen Befund mit der Aussage aufzufangen, dass die Schweiz diesen Bedeutungsverlust eventuell auf anderen Gebieten der klassischen Diplomatie wettmachen konnte. Wir überprüften dies, indem wir die Entwicklung der Anzahl der jährlich

¹⁵Im Gegensatz dazu haben die USA und die UNO einen kontinuierlich starken Einfluss in der ganzen Untersuchungsperiode ausgeübt, wobei im letzten Abschnitt noch ein Ausbau erfolgte. Grossbritannien, die EU und die Sowjetunion/Russland haben ihre Vermittlertätigkeiten ebenso beständig ausgebaut. Dies hat den Effekt, dass diese fünf Vermittlergruppen heute 69% aller Vermittlungsaktivitäten in den Jahren 1986 bis 1994 wahrgenommen haben.

wahrgenommenen Schutzmandate einer näheren Analyse unterzogen. Graphik 3 stellt die Ergebnisse dieses Untersuchungsschritts dar.

Graphik 3: Zahl der jährlich von der Schweiz wahrgenommenen Schutzmandate



Anmerkung: Die durchgezogene Linie stellt die Zahl der jährlich wahrgenommenen Mandate dar und bezieht sich auf die linke Vertikalachse. Die gestrichelte Linie repräsentiert die relative Zahl der Schutzmandate (Zahl der Mandate geteilt durch die Zahl der im betreffenden Jahr anerkannten Staaten) und bezieht sich auf die rechte Vertikalachse.

Aus der Übersicht wird deutlich, dass sich auch auf diesem Gebiet ein Bedeutungsverlust abzeichnet. So ist seit Ende der achtziger, in einem gewissen Sinne sogar seit Mitte der siebziger Jahre ein stetiger Rückgang der Mandate zu beobachten, welche die Schweiz im Jahresschnitt wahrgenommen hat. Die Resultate werden noch eindeutiger, wenn dafür die Zahl der Staaten im internationalen System berücksichtigt wird. Generell zeigt sich, dass ein Höhepunkt für diese Art von Aktivitäten in den siebziger Jahren zu verzeichnen war. In der gesamten Untersuchungsperiode (1950-1995) sind rund 70 Mandate von der Schweiz wahrgenommen worden, was etwa einem Wert von 700 Mandatsjahren (durchschnittlich 10 Jahre pro Mandat) entspricht. Diese vorteilhafte Bilanz ist laut Probst (1989) unter anderem dank der schweizerischen Neutralität erzielt worden. Daneben waren noch Schweden, Österreich und Finnland auf diesem Gebiet besonders aktiv. Zugleich ist aber auch dieses Tätigkeitsfeld immer weniger eine Domäne der Neutralen. So berichtet Probst von einer wachsenden Bedeutung des Südens und schreibt: "More and more, there is, however, a noticeable trend, especially among countries of the Third World, to turn to other nations with

which they enjoy cordial relations and which are from the same region or from the same cultural background, rather than to appeal to neutral States *per se*» (Probst 1989: 113).

Die abnehmende Bedeutung wird etwas aufgewogen, indem die der Schweiz anvertrauten Mandate immer länger dauern.¹⁶ Ferner sind die noch verbliebenen Mandate besonders wichtig, z.B. das gegenseitige Mandat (*crosswise mandate*) zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba, oder die Schutzmachtstätigkeiten, die für die Vereinigten Staaten im Iran ausgeübt werden. Unzweifelhaft steht aber fest, dass die Relevanz dieses traditionellen Instrumentes der Interessenwahrung in den letzten Jahren einer steten Erosion unterworfen war.

4.3. Ein neuer Trend im Bereich der Guten Dienste

Ein Ersatz für diese klassische "Nische" könnte jedoch in neuen Formen der Guten Dienste gefunden werden. Hier werden wir zwei Gelegenheiten, die sich der Schweiz derzeit bieten, genauer unter die Lupe nehmen: 1. die Beteiligung unseres Landes in der OSZE; 2. die Zusammenarbeit mit der UNO und den von ihr abhängigen Organisationen. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben beide Institutionen einen Aufwind erhalten, weil bei der Konfliktlösung vermehrt multilaterale Lösungen angestrebt werden (Schneider und Weitsman 1996).

4.3.1. Beteiligung an OSZE-Aktionen und -Massnahmen

In der Ausbauphase der KSZE hat die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen neutralen und nichtgebundenen Staaten einen Vermittlungsdienst geleistet, indem sie häufig als Koordinator zwischen den Blöcken wirkte und mithalf, konsensfähige Texte zu erarbeiten (Von Grünigen und Schärli 1992: 583). Als die KSZE 1992 in Helsinki zum «Regional-Abkommen der UNO» erklärt wurde, legte die Schweiz diesen Beschluss wie folgt aus: «La Suisse, bien qu'elle ne soit pas membre des Nations Unies, suit une politique étrangère qui correspond aux buts et principes des Nations Unies. La Suisse appuie par conséquent sans réserve la déclaration selon laquelle l'OSCE est un accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des NU. Cependant, si le Conseil de sécurité, aux termes de l'Article 53 de la Charte des NU,

¹⁶Wenn man die durchschnittliche Dauer der Mandate betrachtet, die während einer Periode begannen, erhält man die folgenden Werte: 1945-1955: 8 Jahre; 1956-1965: 10½ Jahre; 1966-1975: 10½ Jahre; 1976-1985: 12 Jahre; 1986-1994: 7½ Jahre. Die Zahlen für die zwei letzten Perioden fallen deshalb so niedrig aus, weil drei wichtige Mandate immer noch gültig sind.

demande à l'OSCE de prendre des mesures coercitives sous son autorité, la Suisse, n'étant pas membre des Nations Unies, aurait à décider au cas par cas si elle prendra part, et de quelle manière, à une telle action» (EDA 1995: 8). Diese Stellungnahme widerspiegelt das Bestreben, die schweizerische Neutralität nochmals zu schützen. Trotz dieser abwägenden Äusserung hat die Schweiz seit der Geburt der KSZE keine unbedeutende Rolle gespielt; ihr Einsatz ist mit der Ausübung der Präsidentschaft in 1996 sozusagen «gekrönt» worden.¹⁷ Gleichzeitig ist zu beachten, dass schon von 1973 bis 1975 die vorbereitenden Verhandlungen zur Helsinki-Konferenz in Genf stattfanden. Nachher sind eine Reihe von Konferenzen auf schweizerischem Boden abgehalten und im rechtlichen Rahmen der OSZE mehrere praktischen Massnahmen von der Schweiz unternommen worden.¹⁸ Schliesslich wurde im Mai vergangenen Jahres der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof in Genf geschaffen, der zu den Konfliktmanagement-Instrumenten der OSZE gehört. Auch wenn diese Gründung sicher einen Erfolg darstellt, ist die Schweiz damit im Vergleich zu Wien, Prag, Warschau und Den Haag mit einer eher zweitrangigen Institution bedacht worden.

Der Einsatz der Schweiz in der OSZE ist für sie von besonderer Wichtigkeit und hat sich auch auf finanzieller Ebene auswirkt;¹⁹ in der Tat ist die Konferenz "bis heute das einzige politische Forum, in dem unser Land gleichberechtigt mit allen anderen Teilnehmerstaaten die Zukunft unseres Kontinents mitgestalten kann" (Von Grünigen und Schärli 1992: 584). Bis jetzt hat die Schweiz den rechtlichen Rahmen der OSZE in diesem Sinne auch überwiegend dazu genutzt, um für ihre eigenen Interessen (z.B. Neutralitätsrecht, Milizarmee) Anerkennung zu finden. Mehr altruistisch motiviert ist hingegen die Beteiligung an verschiedenen OSZE-Missionen (siehe Fussnote 16), der *Ukrainian Round Table* von Locarno zum Status der Krim (Mai 1995), die Wahlbeobachtung durch schweizerische Experten

¹⁷ Die Schweiz nimmt dieses Jahr die Präsidentschaft wahr (*Chairman-in-Office*) und hat in dieser Funktion Einsitz in der Troika, zusammen mit dem Vorgänger- und dem Nachfolgerstaat (Ungarn und Dänemark 1996). Das EDA schreibt zu dieser Präsidentschaft: " Selon son mandat, le Président assume durant une année civile la responsabilité générale de l'exécution des tâches de l'OSCE (...) Seul un petit nombre d'Etats entrent en ligne de compte pour cette fonction. Les grandes puissances et les Etats de régions en crise ou en conflit ne peuvent en effet être pris en considération. Il en va de même des Etats qui ne peuvent se permettre les importantes dépenses d'organisation induites par cette fonction (...) Selon une règle d'alternance non écrite, après d'une part l'Italie en sa qualité de membre de l'UE et de l'OTAN et d'autre part la Hongrie comme Etat d'Europe centrale, la Présidence devait revenir en 1996 à un Etat occidental non membre de l'UE" (EDA 1995: 14).

¹⁸Die Schweiz hat 13 Personen für fünf Langzeitmissionen der OSZE zur Verfügung gestellt (Serbien-Montenegro, Moldawien, Mazedonien, Ukraine, Tschetschenien). Zur Überwachung der Sanktionen gegen Serbien-Montenegro hat die Schweiz unter anderem sechs Zollbeamte eingesetzt. Ferner hat unser Land mehrere Male an der Inspektion von militärischen Anlagen mitgewirkt und auch Delegationen zu diesem Zweck auf ihrem eigenen Gebiet empfangen. Schliesslich fanden einige OSZE-Expertentreffen in der Schweiz statt.

¹⁹Die über den jährlichen Mitgliedsbeitrag (1994 0.83 Mio. Fr. oder 2.30% des Globalbudgets der OSZE) hinausgehende Beteiligung der Schweiz setzt sich nach Angaben des EDA aus freiwilligen Beiträgen an verschiedene Missionen zusammen. 1994 beliefen sich diese Beiträge auf 0.990 Mio. Fr., 1995 auf 2.120 Mio. Fr.

während der Parlamentswahlen in Kirgistan (5. und 19. Februar 1995) (siehe OSCE 1995: 11, 18). Insgesamt scheint die Schweiz die OSZE durchaus zu nutzen und im Gegenzug auch in die friedenspolitischen Aktivitäten dieser Organisation eingebunden zu werden. Da die OSZE erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, ist es aber verfrüht, hier von einem generellen Trend zu sprechen.

4.3.2. Beteiligung an UNO-Friedensmissionen

Obwohl die Schweiz nicht UNO-Mitglied ist, nimmt sie an friedenspolitischen Aktivitäten auch im Rahmen der Vereinten Nationen teil: Zum einen ist sie Mitglied der meisten Spezial- und Sonderorganisationen der UNO (Keusch 1992); zum anderen entrichtet sie, teilweise auf freiwilliger Basis, finanzielle Beiträge an verschiedene friedenspolitische Missionen und stellt unter Umständen Material und Personal bereit (Hofer 1992). Auf finanzieller Ebene sind die Beiträge der Schweiz für verschiedene UNO-Friedensmissionen eher gestiegen, auch wenn für 1995 ein Rückgang zu verzeichnen war.²⁰ Insgesamt stellen diese Summen jedoch nur einen geringen Teil des Gesamttotals dar, den die Schweiz den UNO-*Institutionen* überweist.

Trotz der Restriktionen der direkten Demokratie hat die Landesregierung laut Hofer (1992) ihre Zurückhaltung auf diesem Gebiet aufgegeben und 1988 eine vermehrte Beteiligung an UNO-Missionen gutgeheissen. Doch bis jetzt war der schweizerische Einsatz im Vergleich zu den Leistungen anderer neutraler Staaten tatsächlich sehr bescheiden. Unter den 18 von Neack (1995) zwischen 1948 und 1990 gezählten UNO-Missionen war die Schweiz nur an sechs beteiligt, während Schweden und Finnland 15 bzw. 12 Aktionen unterstützt haben.²¹ Seit 1988 hat sich die Schweiz jedoch in 15 neuen UNO-Missionen eingesetzt. Parallel zu dieser Entwicklung haben sich andere Möglichkeiten eröffnet. Darunter ist vor allem anzuführen, dass die Schweiz in diesem Jahr im Namen der OSZE vor der Generalversammlung der UNO sprechen darf und Dokumente unterbreiten kann. Diese Privilegien sind normalerweise UNO-Mitgliedstaaten vorbehalten (Saameli 1996: 5).

²⁰Die Beiträge beliefen sich im Jahre 1991 auf 15.5 Mio. Fr. (gemäss vorgesehenem Budget; siehe Hofer 1992: 758-759) auf 32 Mio. Fr. im Jahr 1994 und 20 Mio. Fr. im vergangenen Jahr. Aus genauerer Quelle ist der Rückgang vor allem auf eine Verkleinerung der EMD-Beiträge zurückzuführen, da die Schweiz 1994 ihre sog. «Swiss Medical Unit» im Rahmen der Mission in West-Sahara (MINURSO) zurückgezogen hat.

²¹Zu den Vorreitern (mehr als 10 Missionen) gehören auch Kanada (17), Irland (13), Norwegen (12), Dänemark (11), Italien (11) und Indien (11). Laut einer anderen Quelle (Hofer 1992: 758-759) war die Schweiz an 8 UNO-Missionen (1948-1990) beteiligt. Diese Zahl ist jedoch kleiner als die von allen skandinavischen Ländern.

4. Zusammenfassung und weiterführende Implikationen

Die Guten Dienste besitzen einen besonderen Stellenwert im Bild, das sich die politische Elite und die Stimmbürgerschaft von der schweizerischen Aussenpolitik machen. Seit Jahrzehnten ist die Ansicht populär, dass gerade die Neutralität eine Vorbedingung für die erfolgreiche Ausführung von Vermittlungs- oder Schutzmandaten sei.

In der vorliegenden Studie haben wir diese Hypothese aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht. Deutlich wird, dass der Neutralität besonders für die Ausübung von Vermittlungsmandaten ein zu hoher Stellenwert beigemessen wird. So sind neutrale Staaten nicht signifikant häufiger mit solchen Tätigkeiten betraut worden als andere Staaten. Das gleiche Resultat gilt auch für Gruppen von Staaten, die aufgrund ihrer Kleinheit über eine gewisse Unparteilichkeit verfügen. Zugleich waren diese Staatengruppen auch nicht erfolgreicher als andere Vermittler in ihren Bemühungen, die Konfliktparteien zum Abschluss eines Abkommens zu bewegen. Dazu kommt, dass die Schutzmachtstätigkeiten der Schweiz immer weniger gefragt sind. Die Erosion in der Nachfrage nach diesen klassischen Guten Diensten ist sicher auch mit dem Ende des Kalten Krieges und dem damit verbundenen Bedeutungsverlust der Neutralität in Verbindung zu bringen.

Da für die Ausübung von Vermittlungsmandaten und anderer Formen von Guten Diensten internationale Organisationen immer wichtiger werden, kann die Schweiz das verloren gegangene Terrain wohl längerfristig nur innerhalb dieser Organisationen wiedergutmachen. Gerade dort kann sie auch die Stärken der eidgenössischen Diplomatie einbringen. Die verstärkte Mitwirkung in internationalen Organisationen ist keine Hürde; im Gegenteil, die Attraktivität der schweizerischen Diplomatie würde bei einer grösseren Partizipation wohl noch steigen (Borsani 1995).

Dies kann jedoch nur dann gelingen, wenn sich das Image der neuen Diplomatie in der Öffentlichkeit verbessert. Gerade die Nachanalyse der Abstimmungen zur Mitwirkung an Blauhelm-Aktionen hat gezeigt, dass noch grosse Hürden zu überspringen sind (siehe Wernli et al. 1994). Besonders schwierig ist das Unterfangen deshalb, weil die Einstellung sehr stark mit dem Kenntnisstand korrespondiert und sich deshalb für die Befürworter des Status Quo ein grosses Manipulationspotential eröffnet. Aus diesem Grund müssten der Bevölkerung die gewandelten Rahmenbedingungen für die Guten Dienste auf eine Art und Weise vermittelt werden, dass die Mitwirkung in internationalen Organisationen als Chance für die Interessenwahrung der Schweiz erscheint.

Anhang: Datenquellen und benutzte Variablen

Gewisse in diesem Bericht vorgestellten Ergebnisse stammen aus einer Datenbank, die im Departement für politische Wissenschaften der Universität Canterbury (Christchurch, Neuseeland) erarbeitet wurde. Die Datenbank (*International Conflict Management Dataset*) umfasst alle erfolgreichen und erfolglosen Mediationsversuche in der Zeit von 1945 bis 1994. Sie wurde unter der Leitung von Dr. Jacob Bercovitch aufgebaut, welchem wir an dieser Stelle herzlich für das Bereitstellen dieses wertvollen Materials danken möchten.

Was ist in dieser Datenbank unter Mediation zu verstehen? Nach den Autoren der Datenbank, «a mediation attempt is defined as the formal or institutionalised non-violent and non-judicial intervention of an outsider or third party willing to help both disputants seek an acceptable outcome. An offer of mediation services is included in this understanding of an intervention. Other forms of conflict management that are encompassed are negotiation, arbitration/adjudication, multilateral conference, and referral to an international organisation» (Bercovitch et al. 1994: 4). Jedes «Ereignis», welches sich auf einen Mediationsversuch bezieht, wurde nach 54 Parametern kodiert, welche Informationen über die Natur des Konflikts, die Merkmale der kriegführenden Parteien wie auch den Vermittler enthalten. Als Quellen zur Erfassung der Ereignisse dienten verschiedene Tageszeitungen, Presseagenturen und Archive (siehe Bercovitch et al. 1994: 5).

Für das vorliegende Forschungsprojekt nützen wir natürlich nur einen kleinen Teil des empirischen Materials unserer Kollegen aus Neuseeland aus. Die Datenbank hilft uns, einige zentrale Fragen im Bereich der internationalen Beziehungen zu beantworten: «how do international mediation, and other forms of conflict management work? and under what conditions are respective management efforts most effective?» (id: 4). Unser Interesse richtete sich hauptsächlich auf den internationalen Vergleich von verschiedenen Vermittlergruppen und im besonderen die Schweiz, um die Bedeutung der von den verschiedenen Vermittlern unternommenen Anstrengungen und den relativen Erfolg ihrer Dienste zu erfassen. Da in der Datenbank die Vermittler nicht systematisch erfasst wurden, entwickelten die Autoren des vorliegenden Berichts eigene Beurteilungskriterien.

A. Die Identität des Vermittlers

Die erste von uns eingeführte Variable betrifft die Identität des Vermittlers. Wir unterschieden die folgenden Gruppen: 1. UNO; 2. USA; 3. UdSSR; 4. arabische Staaten; 5. afrikanische Staaten; 6. europäische Staaten und EU; 7. andere. Insgesamt wurden 1540 «Ereignisse» internationaler Mediation unter einer oder mehreren Kategorien kodiert. Wir berücksichtigten höchstens drei Vermittlergruppen (nur in 17 «Vermittlerteams» waren mehr als drei Gruppen betroffen: In diesen Fällen wurden nur die als am wichtigsten erachteten Vermittler kodiert). Deshalb ist es für mehrere Kategorien nötig, die zugehörigen Länder oder Organisationen zu präzisieren.

UNO: alle Organisationen oder speziellen Organe, die von der Dachorganisation abhängen (Sicherheitsrat, UNESCO, UNIFIL, UNOSOM, MINURSO, UNTAC, UNPROFOR, etc.). Nähere Angaben über die Nationalität der UNO-Vermittler wurden nicht berücksichtigt; in diesen Fällen wurde nur die UNO kodiert.

UdSSR: Sowjetunion bis 1990, dann später die GUS (insbesondere Russland und Kasachstan).

Arabische Staaten: ausser den eigentlich arabischen Ländern (Marokko, Algerien, Libyen, Tunesien, Ägypten, Syrien, Jordanien, Irak, Saudi-Arabien, Arabische Emirate, Kuwait, Mauretanien, Jemen, Qatar, Oman,...) zählt auch der Iran zu dieser Kategorie. Somalia, Pakistan, der Sudan sowie der Libanon sind trotz ihrer moslemischen Bevölkerungsanteile nicht in dieser Kategorie enthalten, während Organisationen wie die ICO (Islamic Conference Organisation), die Arabische Liga, die PLO, die ACOM (Arab Observer Cease-fire Mission) oder die Arab Maghreb Union dazuzählen. Wenn Personen anderer Herkunft mit diesen Organisationen in Verbindung stehen (z.B. Vertreter aus Guinea oder Pakistan), so werden beide Provenienzen kodifiziert.

Europäische Staaten: diese Kategorie enthält alle europäischen Länder, einschliesslich der Ostblockstaaten, sowie die EU; nicht enthalten sind die UdSSR und die Türkei.

Andere: in dieser Kategorie werden alle Staaten zusammengefasst, die in keiner der andern Kategorien figurieren (Lateinamerika, ein Grossteil Asiens, Australien, Kanada, usw.); eine Anzahl von IGOs und NGOs sind ebenfalls eingeschlossen (z.B. Commonwealth, NATO, OPEC, ASEAN, OAS, Socialist International, World Bank, Red Cross, International Court of Justice,...). Ausserdem finden sich auch Kirchen und christliche Vereinigungen in dieser Kategorie (Vatikan einschliesslich päpstliche Missionen und Gesandte, Landeskirchen, Lutheran World Federation,...).

Um gewisse wichtige Akteure innerhalb Europas zu unterscheiden, wurden Frankreich, Grossbritannien und die Europäische Gemeinschaft einzeln berücksichtigt: diese letzte Kategorie umfasst die EG/EU und die KSZE/OSZE. Genauere Angaben bezüglich der Nationalität der Vermittler wurden ausser acht gelassen, i.e. nur die EG wurde kodiert.

Die Kodierung von mehreren Vermittlergruppen ermöglicht es, die verschiedenen «Vermittlerteams» gesondert zu analysieren (z.B. UNO-USA, USA-EG-Europäische Staaten). Somit kann auch ein Index der Vermittleranzahl erstellt werden; wobei wir die Kategorien 1, 2, 3 und mehr unterscheiden. In bezug auf die Schweiz, welcher ja unser Hauptinteresse gilt, weist die beschriebene Klassifizierung jedoch einen grösseren Nachteil auf: Die Schweiz kann nicht von möglichen «Konkurrenten» wie Österreich, Schweden oder Norwegen unterschieden werden. Die Anzahl Ereignisse der betreffenden Länder ist in der Tat zu gering für eine statistische Analyse. Die Schweiz ist beispielsweise nur in vier Missionen (allein oder zusammen mit andern Ländern) vertreten. Die Attraktivität der guten Dienste der Schweiz muss also in einem breiteren Rahmen, unter Berücksichtigung von gewissen gemeinsamen Kriterien, gesehen werden.

Indem wir die Gruppe der EFTA- und Nichtgebundenen Länder (E+N) von den übrigen europäischen Ländern unterscheiden, finden wir ein minimales Kriterium für die Ähnlichkeit der Länder, die sich einerseits von den beiden Grossmächten (USA und UdSSR) und andererseits von der sich formierenden EG abgrenzen. Ausserdem beansprucht ein Grossteil der EFTA-Staaten immer noch Neutralitätsstatus. Dies ermöglicht es, die Rolle der Neutralität in Bezug zur Attraktivität der guten Dienste zu setzen. Die Datenbank erfasst folgende Staaten der N+N Gruppe: Schweden, Norwegen, Finnland, Österreich, Schweiz, Jugoslawien (trotz seiner zeitweiligen EFTA-Mitgliedschaft wurde Grossbritannien nicht in diese Liste aufgenommen). Schliesslich wurde eine Kategorie neutraler Staaten im engen Sinn definiert: Schweden, Finnland, Österreich, Schweiz. Ebenfalls unter dem Blickwinkel eines europäischen Vergleichs wurden noch folgende Kategorien gebildet:

- *Länder des Warschaupakts* (ausser der UdSSR);
- *Länder der EG* (alle EG-Länder, einschliesslich Frankreich und Grossbritannien);
- *die übrigen Länder der EG* (ausser Frankreich und Grossbritannien);
- *Spanien und Portugal* (bis zu ihrem EG-Beitritt 1986);
- *die kleinen europäischen Länder* (Länder mit weniger als 10 Millionen Einwohnern, i.e. Österreich, Belgien, Finnland, Ungarn, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz).

Die Grenzen dieser Vermittler-Klassifizierung sind evident. Dennoch scheint sie die «am wenigsten schlechte» Lösung zu sein, um die Bedeutung und den relativen Erfolg von mehreren Mediationsgruppen statistisch zu untersuchen. Insbesondere sollte sie erlauben, die Behauptung zu relativieren, gemäss derzufolge kleine neutrale Länder im Bereich der Guten Dienste glaubwürdiger und attraktiver sind als andere Staaten (Probst 1963).

B. Der Erfolg und die Initiative der Vermittlungen

Der Erfolg bzw. Misserfolg eines Vermittlungsversuches ist auf der Basis einer Variable operationalisiert worden, die zwischen fünf Resultaten unterscheidet: 1. die Vermittlung ist nur angeboten und nicht angenommen worden (oder folglos geblieben) (11% aller Fälle); 2. sie führte zu keinem Abkommen (53%); 3. sie konnte einen Waffenstillstand erreichen (13%); 4. sie brachte ein Teilabkommen (19%); 5. sie brachte ein Vollabkommen (4%). Die beiden ersten Ergebnisse charakterisieren einen Misserfolg, während die drei anderen als Erfolg gewertet werden können.

Da es aber in etwa 90% der Fälle tatsächlich eine Vermittlung gab, wäre es auch von Interesse zu wissen, bei wem die Initiative für die Aktion lag. Zu diesem Zweck haben wir eine Variable benutzt, die zwischen fünf Initianten unterscheidet: 1. eine der Streitparteien (9% aller Fälle); 2. beide Streitparteien (11%); 3. der Vermittler selbst (46%); 4. eine regionale Organisation (10%); 5. eine internationale Organisation (24%) — zur Hauptsache die UNO.

Literatur

- Bercovitch, Jacob und James W. Lamare 1993. «The Process of International Mediation: An Analysis of the Determinants of Successful and Unsuccessful Outcomes», *Australian Journal of Political Science* 28: 290-305.
- Bercovitch, Jacob und Jeffrey Langley 1993. «The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation», *Journal of Conflict Resolution* 37 (4): 670-691.
- Bercovitch, Jacob et al. 1994. *International Conflict Management 1945-1994. Official Codebook for the International Conflict Management Dataset*. Department of Political Science, University of Canterbury (Christchurch, N.Z.).
- Bercovitch, Jacob/Regan, Patrick M. 1996. "Managing Risks in International Relations: The Mediation of Enduring Rivalries". In *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*, Gerald Schneider und Patricia A. Weitsman Hrsg. London: MacMillan (i.E.).
- Borsani, Reto 1995. «Die Schweiz und die Guten Dienste: Ein weiterer Grund für den Alleingang?», *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft* 1(2-3): 113-138.
- Dixon, William J. 1993. «Democracy and the Management of International Conflict», *Journal of Conflict Resolution* 37 (1): 42-68.
- Dixon, William J. 1994. "Democracy and the Peaceful Settlement of Conflict." *American Political Science Review* 88/1:14-32.
- Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten, Sektion OSZE 1995. *Une introduction à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*. Bern: EDA.
- Hofer, Erwin 1992. «Die Beteiligung der Schweiz an den friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen» pp. 751-760 in *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Bern: Haupt.
- Keusch, Jean-Pierre 1992. «Relations de la Suisse avec les organes subsidiaires et les institutions spécialisées du système des Nations Unies» pp. 339-354 in *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Bern: Haupt.
- Landesmuseum 1976. *Die Schweiz im Dienste des Friedens. Katalog zur Sonderausstellung des Schweizerischen Landesmuseums*. Zürich: Verlag des Schweizerischen Landesmuseum (plus aufdatierte Liste der Schutzmandate 1976-1996, EDA).
- Long, Olivier 1988. *Le dossier secret des Accords d'Evian*. Lausanne: 24 Heures.
- Lumsdaine, David 1992. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime*. Princeton: Princeton University Press.
- Miall, Hugh 1992. *The Peacemakers: Peaceful Settlements of Disputes since 1945*. New York: St. Martin's.

Neack, Laura. 1996. "Multilateral Responses to Risky States: The Case of UN Peacekeeping". In *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*, Gerald Schneider und Patricia A. Weitsman Hrsg. London: MacMillan (i.E.)

Neack, Laura 1995. «UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?», *Journal of Peace Research* 32 (2): 181-196.

Organization for Security and Co-operation in Europe, The Secretary General 1995. *Annual Report 1995 on OSCE Activities*. Wien: OSZE.

Probst, Raymond 1963. «Die «Guten Dienste» der Schweiz», *Jahrbuch der schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft*: 21-49.

Probst, Raymond 1989. *'Good Offices' in the Light of Swiss International Practice and Experience*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Probst, Raymond 1992. «Die Schweiz und die "guten Dienste"» pp. 659-676 in *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (hrsg.). Bern: Haupt.

Saameli, Daniel 1996. «L'OSCE: Institutions et mode de fonctionnement. Une organisation sans structures bureaucratiques», *La Suisse et le Monde* 1: 5-7.

Schneider, Gerald und Patricia A. Weitsman Hrsg. 1996. *Enforcing Cooperation: Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. London: MacMillan (i.E.)

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

Vettovaglia, Jean-Pierre 1992. «La Suisse en tant que pays d'accueil d'organisations et de conférences internationales» pp. 777-790 in *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (hrsg.). Bern: Haupt.

Von Grünigen, Marianne und Josef Schärli 1992. «Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)» pp. 569-588 in *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Bern: Haupt.

Wernli, Boris, Pascal Sciarini et José Barranco 1994. *Analyse des votations fédérales du 12 juin 1994* (Analyse VOX n. 53). Bern et Genève: GfS et Département de Science Politique, Université de Genève.