

RISIKO

GRUNDLAGEN

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix (Gastbeitrag)
[Andrey Burnashev]

Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball
[Tim Willmann / Elena Urech / Alain Brechbühl / Jonas Weber]

POLIZEI & MILITÄR

Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung?
[Lucien Müller]

TECHNIK & INFRA-STRUKTUR

Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025
[Fabian Teichmann]

RISIKO & RECHT

AUSGABE 03 / 2025

RECHT

RISIKO RECHT

Risiko & Recht macht es sich zur Aufgabe, Rechtsfragen der modernen Risikogesellschaft zu analysieren. Berücksichtigung finden Entwicklungen in verschiedensten Gebieten, von denen Sicherheitsrisiken für Private, die öffentliche Ordnung, staatliche Einrichtungen und kritische Infrastrukturen ausgehen. Zu neuartigen Risiken führt zuvorderst der digitale Transformationsprozess und der damit verbundene Einsatz künstlicher Intelligenz; des Weiteren hat die Covid-Pandemie Risikopotentiale im Gesundheitssektor verdeutlicht und auch der Klimawandel zwingt zu umfassenderen Risikoüberlegungen; schliesslich geben gesellschaftliche Entwicklungen, u.a. Subkulturenbildung mit Gewaltpotential, Anlass zu rechtlichen Überlegungen. Risiko und Recht greift das breite und stets im Wandel befindliche Spektrum neuartiger Risikosituationen auf und beleuchtet mit Expertenbeiträgen die rechtlichen Herausforderungen unserer Zeit.

Editorial	4
-----------	---

GRUNDLAGEN

GASTBEITRAG:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix [Andrey Burnashev]	6
--	---

Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball [Tim Willmann / Elena Urech / Alain Brechbühl / Jonas Weber]	27
---	----

POLIZEI & MILITÄR

Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung? [Lucien Müller]	53
---	----

TECHNIK & INFRASTRUKTUR

Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025 [Fabian Teichmann]	85
--	----

BUCHREZENSION

Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen [Patrice Martin Zumsteg]	99
--	----

Editorial

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorliegende Ausgabe 3/2025 der Risiko & Recht deckt ein breites Themenspektrum aktueller Sicherheitsfragen ab. Eingangs setzt sich der Historiker und Informations- und Dokumentationsspezialist Andrey Burnashev mit der Tradition von Neutralität und «guten Diensten» auseinander. Hierbei nimmt die Schweiz eine internationale Rolle als Vermittlerin ein. Der Autor analysiert dies anhand der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia.

Die Autorinnen und Autoren Tim Willmann, Elena Urech, Alain Brechbühl und Jonas Weber befassen sich mit dem Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball. Anhand eines Urteils des Amtsgerichts Karlsruhe werden die Problematik nachgezeichnet, eine Kontextualisierung des Berufsfelds erstellt, die rechtlichen Grundlagen dargelegt und schliesslich für eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts im Strafprozess argumentiert.

Lucien Müller befasst sich in seinem Beitrag mit der umstrittenen Frage, ob polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung eingesetzt werden dürfen.

Weiter analysiert Fabian Teichmann die Zunahme und Eskalation von Cyberangriffen auf Schweizer Unternehmen und Behörden in den Jahren 2023 bis 2025 und ordnet hierbei exemplarische Fälle sowohl technisch als auch juristisch ein.

Schliesslich setzt sich Patrice Martin Zumsteg im Rahmen einer Buchrezension mit der Dissertation von Roman Schuppli auseinander. Die besprochene Dissertation untersucht die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) im Gesamtkontext des Polizeirechts und zeigt auf, welche Aspekte davon in der Schweiz umsetzbar sind und welche Hindernisse ihrer Realisierung entgegenstehen.

Wir wünschen Ihnen, geschätzte Leserinnen und Leser, eine anregende Lektüre und erlauben uns noch auf die Möglichkeit eines [Print-Abonnements](#) hinzuweisen.

Tilman Altwicker
Dirk Baier
Goran Seferovic
Franziska Sprecher
Stefan Vogel
Sven Zimmerlin

 Wer das Verfahren kennt, kann das Verfahren führen. Berufsbegleitende Weiterbildung CAS Angewandtes Strafprozessrecht Startdatum: 20. Februar 2026 Weitere Informationen: www.zhaw.ch/abl/cas-aspr	School of Management and Law 
--	---

GASTBEITRAG:

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix

Das Konzept der «Guten Dienste» und die Umsetzung durch die Schweiz nach 1945 und 1989

Andrey Burnashev*

Die Schweiz hat eine lange Tradition von Neutralität und Guten Diensten. Diese nutzte sie, um den Wert eines Neutralen in der Welt hervorzuheben. Vor allem war sie bemüht, eine internationale Rolle als Vermittlerin einzunehmen. Dieser Artikel verdeutlicht dies anhand der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia. Mit diesen Missionen hat es die Schweiz erreicht, aus der Isolation nach den Zäsuren 1945 und 1989/90 auszubrechen und ihre Neutralität und Guten Dienste den neuen Anforderungen anzupassen.

Inhalt

I.	Ausgangslage und Forschungsfrage	7
1.	Ausgangslage: Eine historische Herleitung	7
2.	Forschungsfrage, Unterfragen und Eingrenzung der Fragestellung	8
II.	Definition «Gute Dienste», historischer Abriss und Vorstellung der Fallbeispiele	10
1.	Was sind «Gute Dienste»?	10
2.	Der Schweizerische Weg zur neutralité perpétuelle und die Zeit danach – ein kurzer Abriss	11

* ANDREY BURNASHEV, M.A., ist Historiker und Informations- und Dokumentationsspezialist in der Bibliothek der Universität St. Gallen. Er verfasste zu diesem Thema seine Masterarbeit an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg (DE) bei Frau Prof. Dr. Sabine Freitag sowie Frau Dr. Heléna Tóth. Dieser Artikel ist eine zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Arbeit.

III.	Vorstellung der Fallbeispiele	13
1.	Neutral Nations Supervisory Commission – Korea	13
2.	United Nations Transition Assistance Group Namibia	14
IV.	Die Fallbeispiele NNSC-Korea und UNTAG-Namibia als Vergleich Schweizer Engagements	15
1.	NNSC-Korea-Mission als Wende in der Isolation und erster Test für die Neutralität	15
2.	Die Chancen und Risiken von internationalen Friedensmissionen im neuen Zeitalter nach dem Kalten Krieg: Die UNTAG-Namibia-Mission und der Schweizer Beitrag	19
V.	Schlussfolgerungen und Thesen	22
1.	Schlussfolgerungen	22
2.	Thesen	23
	Literaturverzeichnis	24

Of all the neutrals, Switzerland has the greatest right to distinction. She has been the sole international force linking the hideously sundered nations and ourselves. What does it matter whether she has been able to give us the commercial advantages we desire or has given too many to the Germans, to keep herself alive? She has been a democratic State, standing for freedom in self-defence among her mountains, and in thought, despite of race, largely on our side.

Winston Churchill, 3 December 1944¹

I. Ausgangslage und Forschungsfrage

1. Ausgangslage: Eine historische Herleitung

Die Schweizerische Neutralität stellt für das Land selbst als auch die äusseren Grossmächte ein – in seiner heutigen Form – mindestens seit 1815 bestehendes Kontinuum dar. Dabei hat sie stets auf die Höhen und Tiefen der Weltpolitik reagiert und sich angepasst. War es doch gerade die Neutralität, welche der Schweiz in zwei Weltkriegen die Rettung gebracht hat. Dabei hat die aktive Neutralitätspolitik immer einen hohen Stellenwert eingenommen, in der Form einer Disponibilität in den Guten Diensten. Kodifiziert hat diese Devise Bun-

¹ GILBERT, 1028, Anmerkung 1.

desrat Max Petitpierre in seiner Idee einer «Neutralität und Solidarität».² Doch auch früher war eine solche Idee vorhanden, Beispiele sind schon in der alteidgenössischen Neutralität zu finden: die Aufnahme von Glaubensflüchtlingen, mehrere Versuche zur Friedensförderung (z.B. 1636 im Dreissigjährigen Krieg) oder die Rolle als Gastgeber internationaler Friedenskongresse (1714 Frieden von Baden, 1795 Frieden von Basel).³ Diese aktive Rolle versuchte das Land im Verlauf des Kalten Krieges wieder neu zu beleben bzw. darauf zu fokussieren. Es galt für Bundesrat Petitpierre, die Relevanz der Neutralität aufzuzeigen und das Land aus der Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg zu führen.⁴ Dies war sicherlich im Eigeninteresse der Schweiz. Es ist die legitime Politik des Kleinstaates gegenüber den Grossmächten. Mitunter wurde das nüchterne Kalikül durch die Idee einer humanitären Mission der Schweiz erweitert, so Riklin.⁵ Auch Churchill betont im Eingangszitat das demokratische Recht einer jeden Nation auf Freiheit, Selbstbestimmung und Selbstverteidigung. Für die Schweizerische Eidgenossenschaft bildet seit jeher, nicht erst seit dem Zweiten Weltkrieg, die bewaffnete Neutralität und ihre freien Guten Dienste das eigentliche Grundkapital ihrer heutigen Lebensweise, Legitimation und wohl auch fast eine historische Tradition im Sinne der Disponibilität.⁶

2. Forschungsfrage, Unterfragen und Eingrenzung der Fragestellung

Wie beeinflussen somit die Neutralität und das Erbe des Kalten Krieges die Schweiz und ihre Guten Dienste, vor allem in einer multipolaren Welt? Kann die Schweiz ihre traditionelle Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten neu einnehmen und sich in dieser neuen Weltordnung behaupten? Diese Fragen sind noch nicht abschliessend geklärt und bleiben auch heute noch relevant. Deshalb lautet die Fragestellung dieses Aufsatzes folgendermassen:

In welcher Weise ist die Schweizerische Eidgenossenschaft als neutraler Kleinstaat dafür prädestiniert, mit ihren Voraussetzungen und Traditionen eine internationale Rolle als Vermittlerin von guten Diensten einzunehmen?

Es stehen die traditionellen Guten Dienste im Vordergrund: 1) Schutzmacht-tätigkeit, 2) Gastgeberrolle für Organisationen und Konferenzen, 3) Vermitt-

² Vgl. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg, 298-346.

³ Vgl. RIKLIN, Abschnitt I: Die alteidgenössische Neutralität.

⁴ Vgl. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg, Kap. 5 Der Staatsmann auf dem Höhepunkt: Konzeptionelle Konsolidierung und aussenpolitische Erfolge (1953-1955).

⁵ Vgl. RIKLIN, Abschnitt Einleitung.

⁶ Vgl. RIKLIN, Abschnitt I: Die alteidgenössische Neutralität.

lungs- und Mediationstätigkeit, 4) Schiedsgerichtbarkeit und 5) Wahrnehmung internationaler Mandate und Beteiligung an UNO-Missionen.⁷ So wird auf die Schweiz ab 1848 Bezug genommen, methodisch findet ein historischer Vergleich der Zäsuren von 1945 und 1989 anhand von zwei Fallbeispielen statt. Vor allem beim fünften Punkt fand der grösstmögliche Wandel statt. Deshalb steht diese Ausprägung der Guten Dienste im Zentrum der Untersuchung (siehe untenstehend). Folgende Unterfragen stehen im Fokus dieser Analyse:

- Welche Rolle spielte die Neutralität der Schweiz für die Vermittlung Guter Dienste während und nach dem Kalten Krieg?
- Welche tatsächliche Bedeutung hatte die Schweiz als Vermittlerin von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieges?
- Inwiefern hat es die Schweiz nach dem Kalten Krieg erreicht, ihre Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen, mit Hinblick auf ihr Erbe aus dem Systemkonflikt (z.B. Bindschedler-Doktrin)?

Die heutige historische Forschung bietet ein ausgewogeneres Bild: «recent historical research paints a more nuanced picture of the possibilities and limitations of Switzerland as a bridge builder in the Cold War.»⁸ Laut dieser gehe es nicht mehr an, die Schweiz als «self-declared vocation as a <super-neutral> mediator outside the UN» zu sehen.⁹ Nach 1989 konnte dann auch das Konzept der Neutralität und Guten Dienste neu bewertet werden. Dieser Artikel reiht sich in diese Debatte ein und möchte ergründen, welchen Wert die Guten Dienste tatsächlich anzubieten hatten. Besonders hervorzuheben ist, dass neues Archivmaterial zum Wendejahr 1989/1990 und danach, vor allem zur UNTAG-Mission, Verwendung fand.¹⁰

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte eine Neuorientierung in der Politik der Guten Dienste und eine Feinjustierung der Neutralität im Hinblick auf die aktuellen internationalen Herausforderungen.¹¹ Deshalb möchte dieser Artikel den Wandel begreifbar machen. Aus diesem Grund wurden die beiden Zäsuren 1945 und 1989 gewählt und in zwei Fallbeispielen gegenübergestellt. Gerade hier fanden einschneidende Veränderungen statt. Die Schweiz war beide

⁷ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 36–37.

⁸ FISCHER/MÖCKLI, 24.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Vgl. DODIS – DIPLOMATISCHE DOKUMENTE DER SCHWEIZ: United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) (1989–1990), abrufbar unter <<https://dodis.ch/T1719>>.

¹¹ Vgl. FISCHER, a changing concept, 1 und 32.

Male isoliert und rasches Handeln war gefordert, um der Welt die Bedeutung und den Wert der eigenen Neutralität und der Guten Dienste verständlich zu machen. Es wurde zudem erkannt, dass die verschiedenen Guten Dienste wie Schutzmandate oder die Beherbergung von internationalen Konferenzen unterschiedliche Höhe- und Tiefpunkte erlebten. Zum Beispiel wurden Schutzmandate mal mehr oder mal weniger nachgefragt.¹² Gerade in der fünften Ausprägung der Guten Dienste fand der grösstmögliche Wandel statt, deshalb wurden in dieser Ausprägung diese zwei Fallbeispiele bzw. internationalen Missionen analysiert. Für diesen historischen Vergleich wurden die beiden Fallbeispiele der Korea-Mission «Neutral Nations Supervisory Commission – Korea» (NNSC-Korea) für die Zeit nach 1945 sowie die UNO-Mission in Namibia, die «United Nations Transition Assistance Group» in Namibia (UNTAG-Namibia) für die Zeit nach dem Kalten Krieg gewählt. Bei UNTAG-Namibia fand durch den Einsatz Schweizer Armeeangehöriger im Ausland der grösste Wandel von allen Kategorien der Guten Dienste statt, was ein Novum in der Geschichte der Schweiz und der Erbringung Guten Dienste darstellte. Hier war die Methode des historischen Vergleiches deshalb am lohnendsten einsetzbar.¹³

II. Definition «Gute Dienste», historischer Abriss und Vorstellung der Fallbeispiele

1. Was sind «Gute Dienste»?

Im 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.»¹⁴ Trachsler verweist weiter auf Stamm, der diese enge Auslegung, welche auf die Herbeiführung direkter Gespräche zwischen zwei staatlichen Konfliktparteien abziele und die heute kaum noch Anwendung finde, folgendermassen erweitert:¹⁵ ««Gute Dienste» sind die von einer internationalen Organisation,

¹² Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 41–42, die Grafik und Ausführungen dort.

¹³ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 59 und die Ausführungen und Literaturverweise dort.

¹⁴ PROBST, «gute Dienste», 659; vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34. TRACHSLER verweist auch auf PROBST, «Good Offices», 2f. «Die Grundlage dieser engen völkerrechtlichen Definition bilde die Haager Konvention von 1907», so TRACHSLER.

¹⁵ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34.

einem Staat, dessen Behörden oder einzelner [sic!] seiner Angehörigen unternommenen Initiativen, Massnahmen und Bemühungen, welche das Ziel verfolgen, zur Schlichtung eines zwischen anderen Staaten bestehenden Konflikts beizutragen.»¹⁶ Stamm betont weiter, dass diese Definition neben den im klassischen Völkerrechtslehrbuch definierten «Guten Diensten» auch die «Vermittlung» sowie die «Untersuchungs-, Vergleichs-, Schieds- und Gerichtsverfahren» umfasse. Ausgeschlossen blieben jedoch humanitäre Aktionen, welche nicht eigentlich eine Regelung des Konflikts, sondern nur eine Milderung seiner Auswirkungen anstrebten. Dieser Artikel wird an diesem Ausschlusskriterium festhalten. Nach solcher Auslegung umfassten, so Trachsler, Gute Dienste im Wesentlichen folgende Aktivitäten:¹⁷ «1) Gute Dienste im oben erwähnten, juristisch-engen Sinn, 2) Mediation und Vermittlung, 3) Streit-schlichtung 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 fremden Interessen, und die Bereitschaft zur Übernahme der Gastgeberrolle für Konferenzen und internationale Organisationen.»¹⁸

2. Der Schweizerische Weg zur neutralité perpétuelle und die Zeit danach – ein kurzer Abriss

Im Folgenden soll eine kurze Zusammenfassung des Schweizerischen Weges von der immerwährenden Neutralität hin zur sogenannten «Bindschedler Doktrin» stehen. Dabei entstand die «neue Schweiz» ab 1798.¹⁹ Der Wiener Kongress und die beiden Pariser Frieden bildeten die Basis für die Zukunft der Schweiz: Seitdem blieben die Landesgrenzen unverändert, noch heute bestehen die gleichen Kantone in den gleichen Grenzen wie 1815 (Ausnahme: Jura) und, was wohl der wichtigste Punkt ist, die schweizerische Aussenpolitik und die Stellung der Schweiz in der Welt basieren immer noch auf der Neutralitätserklärung vom 20. November 1815, welche immerhin dazu beitrug, dass die Schweiz zwei Weltkriege fast unbeschadet überstand.²⁰

¹⁶ STAMM, 5.

¹⁷ Vgl. TRACHSLER, Gute Dienste, 34–35. Siehe auch die Literaturverweise auf S. 35, Anmerkung 6.

¹⁸ Ebenda; PROBST, «Good Offices», 17–71; PROBST, «gute Dienste».

¹⁹ Vgl. JORIO, Wiener Kongress, 121.

²⁰ Vgl. ebenda, 131.

Während des Zweiten Weltkrieges wurde die politische Unabhängigkeit über alles gestellt.²¹ Die Schweizerische Handhabung der Neutralität wurde schon Kritik unterzogen. Im historischen Kontext wird die prekäre Lage jedoch deutlich. Ein Schreiben spricht hier vom grösseren Kontext. So schreibt der britische Aussenminister Anthony Eden an John G. Winant, US-Botschafter in London, am 01.09.1944:

*«The reservation to which I referred above is this. We attach very high importance to avoiding forcing the Swiss to take action which would result in a rupture of Swiss diplomatic relations with Germany. This would necessarily mean that Switzerland would cease to act as Protecting Power at a moment when this may be more necessary than ever before. After the recent murder of our airmen in Germany, we are genuinely alarmed at the possibility that at the last moment before total defeat the Gestapo might run amok and commit wholesale murder of British and American prisoners of war. Obviously this is more likely to happen if the restraining influence of the Protecting Power is removed.»*²²

Diese Quelle zeigt demonstrativ die wichtige Rolle der Schweiz als internationale Vermittlerin während der so dramatischen letzten Jahre des Krieges auf. Die Neutralität war zwar kritikwürdig, aber dennoch ebenfalls von Nutzen, zumal die Funktion einer vermittelnden Schutzmacht umso mehr von Wichtigkeit war.

Nach Ende dieses Krieges war die Schweiz isoliert und die Neutralität in den Augen des Auslandes diskreditiert.²³ Es musste ein neues «Image» in der Aussenpolitik aufgebaut werden. In einer Rede habe der schweizerische Bundesrat und Aussenminister Max Petitpierre, so Stamm, «zwei in der Sphäre des abstrakten Denkens sich ausschliessende Begriffe» zu «einer glücklichen Synthese zusammenzufügen erreicht»: die Devise der «Neutralität und Solidarität». Mit dem neuen Begriffspaar wollte Petitpierre, so Jorio, aussagen, dass die Schweiz zwar weiterhin neutral, das heisst militärisch bündnisfrei und ausserhalb bewaffneter Konflikte verbleiben wolle, aber gleichzeitig die Tradition der Humanität, der Vermittlung («*Helvetia mediatrix*») und der Guten Dienste verstärkt weiterführen wolle. Der Grundsatz der Neutralität wurde später um die beiden Grundsätze der Universalität (Beziehungen zu allen Staaten unabhängig von ihrem Regime) und der Disponibilität (Gute Dienste, humanitäre Hilfe) erweitert, so der Autor weiter. Dies war sicherlich ein kluger Schach-

²¹ Vgl. WYLIE, 334.

²² EDEN ANTHONY, Anthony Eden [Britischer Aussenminister] an John G. Winant [US-Botschafter in London] am 1. September 1944, London, abrufbar unter <dodis.ch/17321>.

²³ Vgl. STAMM, 198.

zug Petitpierres und es gab der Schweizerischen Aussenpolitik die Stabilität und Offenheit, welche diese nach der Isolation so dringend nötig hatte. Die abschliessende Rehabilitierung fand wohl dann im Moskauer-Memorandum statt, in welchem sich Österreich international verpflichtete, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Eidgenossenschaft gehandhabt wurde – namentlich wurde dieses Dokument ebenfalls von einer sowjetischen Regierungsdelegation unterzeichnet. Damit ist die Schweiz aus der Isolation ausgebrochen und hat sich weltweites Ansehen erarbeitet. Dieses Ansehen verdankte sie ebenso sehr Bundesrat Petitpierre.²⁴

Abschliessend wird auf die Bindschedler-Doktrin eingegangen. Bentele und Zala betonen in ihrem kritischen Aufsatz das Überleben der Neutralität als ein «byproduct of the growing confrontation between the two blocks.»²⁵ Dabei habe die Bindschedler-Doktrin zwischen technischen sowie politischen Organisationen unterschieden. Um die Neutralität nicht zu gefährden, solle die Eidgenossenschaft allen kollektiven Sicherheitsinstitutionen Abstinenz zollen. Demgegenüber sei die Kooperation in wirtschaftlichen und technischen multilateralen Institutionen durchaus möglich gewesen. So seien, gemäss Autoren, Fragen von internationaler Wirtschaftskooperation von denen mit politischen Aspekten getrennt. Auf den detaillierten Wortlaut kann nicht eingegangen werden, es sei nur auf die Bindschedler Doktrin verwiesen.²⁶ Diese Regelungen waren durchaus restriktiv. Positiv, aus schweizerischer Sicht, ist die sehr genaue Trennlinie und damit politische Deutlichkeit nach innen und aussen.²⁷

III. Vorstellung der Fallbeispiele

1. Neutral Nations Supervisory Commission – Korea

«Die Neutrale Überwachungskommission für den Waffenstillstand in Korea (NNSC) stellt die älteste friedensfördernde Mission der Schweizer Armee dar. [...] Die Hauptaufgabe der NNSC stellt nach wie vor die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens dar, welches 1953 unterzeichnet wurde.»²⁸ So lautet(e) der Grundauftrag der Mission. Deshalb wurde dieses Fallbeispiel ge-

²⁴ Vgl. ebenda, 199–202; vgl. JORIO, Neutralität, 364.

²⁵ Vgl. BENTELE/ZALA, 178.

²⁶ Vgl. BINDSCHEDLER, RUDOLF: Der Begriff der Neutralität, Bern 26.11.1954, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2001E#1979/28#2*, abrufbar unter <[do-dis.ch/9564](https://dis.ch/9564)>.

²⁷ Vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 41–45.

²⁸ Vgl. VBS, NNSC.

wählt: Erstens ist die Korea-Mission, wie bereits im oberen Zitat betont, der bis heute am längsten andauernde friedensfördernde Auftrag der Schweiz. So könnten hier mögliche Erfolgsfaktoren identifiziert werden.²⁹ Fischer betont, zweitens, ausdrücklich den wichtigen Teil in der Schweizerischen Entwicklung hin zum aktiven Mitglied in der Völkergemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, welchen die Korea-Mission spielte: «In der schweizerischen Geschichtsschreibung wird denn auch die Teilnahme an der internationalen Korea-Mission allgemein als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige politische Umsetzung der Devise von «Neutralität und Solidarität» bezeichnet.»³⁰ Drittens habe diese Mission für die Weiterentwicklung des Konzepts der Guten Dienste die Konsequenz gehabt, dass die Übernahme solcher Mandate anschliessend nicht mehr «à tout prix» erfolgen sollte. Ab jetzt waren eine klare zeitliche Begrenzung der Mission und ein praktikables Mandat (= neutralitätspolitisch unproblematisch) unbedingt notwendig.³¹

2. United Nations Transition Assistance Group Namibia

Vor 36 Jahren beteiligte sich die Schweiz erstmals an einer friedensfördernden UNO-Mission. Dies, um den Unabhängigkeitsprozess in Namibia zu unterstützen. So wurde eine Swiss Medical Unit für die medizinische Betreuung des militärischen und zivilen UNO-Personals entsandt.³² Das «Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport» (VBS) schreibt dazu auf seiner Website: «Die UNTAG wurde mit der Resolution 632 vom 16. Februar 1989 gegründet, um unter der Aufsicht und Kontrolle der UNO sicherzustellen, dass der Übergang zur Unabhängigkeit Namibias auf friedliche und faire Weise ablief. [...] Zu den Aufgaben der UNTAG gehörten unter anderem die Überwachung des Waffenstillstands, die Gewährleistung, dass politische Häftlinge freigelassen werden und Flüchtlinge zurückkehren dürfen, sowie die Unterstützung bei der Durchführung freier und fairer Wahlen. Ab 1. April 1989 war die UNTAG operationell.»³³ Auch hier liegen verschiedene Gründe vor, weshalb dieses Fallbeispiel gewählt wurde. Erstens sei eine akti-

²⁹ Vgl. PROBST, «gute Dienste», 659–677, 666–667. PROBST sieht hier sogar die Schweiz als «Garant gegen ein kriegerisches Wiederaufflammen.» (S. 667) Sie stehe deshalb «immer noch auf dem Wachposten.» (S. 667) Ob sich dieser sehr positive Befund bestätigen wird, soll auch in diesem Artikel anhand der Fragestellung gezeigt werden.

³⁰ Vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 26.

³¹ Vgl. ebenda, 27.

³² Vgl. VBS, UNO-Mission.

³³ Ebenda.

vere Rolle erst nach einer Neuinterpretation der Neutralität möglich geworden, so Fischer.³⁴ Dies macht die Untersuchung dieser Mission umso wichtiger. Zweitens nahmen mit der Etablierung des UN-Systems internationale Mandate an Bedeutung zu.³⁵ Drittens gilt die UNTAG-Namibia-Mission als Präzedenzfall für weitere solche Missionen in den frühen 90er-Jahren in Afrika.³⁶ Es bot sich deshalb an, im Wendejahr 1989/90 deshalb speziell auf eine Afrika-mission der Schweiz unter dem Patronat der UNO und somit im Spezifischen auf den Bereich der «internationalen Mandate» in den Guten Diensten zu spezialisieren.

IV. Die Fallbeispiele NNSC-Korea und UNTAG-Namibia als Vergleich Schweizer Engagements

Im Hauptteil dieses Beitrags soll nun ein Vergleich der beiden Missionen NNSC-Korea und UNTAG-Namibia dazu dienen, die Entwicklung der Neutralität und der Disponibilität in den Guten Diensten begreifbar zu machen.

1. NNSC-Korea-Mission als Wende in der Isolation und erster Test für die Neutralität

1953 seien die amerikanische und chinesische Regierung mit der Anfrage einer Kooperation in den beiden neutralen Kommissionen in Korea an den Bundesrat gelangt, so Probst: in der sogenannten «Neutral Nations Supervisory Commission» (NNSC) zur Kontrolle des Waffenstillstandes, die bis heute existiert, und die «Neutral Repatriation Commission» (NNRC) zur Einführung der Regulierungen für Kriegsgefangene, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren möchten. Trotz Bedenken betreffend der Neutralität nahm die Schweiz den Auftrag rasch an, um nicht das in sie gesetzte Vertrauen zu verspielen. Zudem werde die Korea-Mission in der Schweizerischen Geschichtsschreibung als definitive Überwindung der aussenpolitischen Isolation nach dem Zweiten Weltkrieg und als wichtige Umsetzung der Devise von «Neutralität und Solidarität» bezeichnet, so z.B. Fischer. Zur eigentlichen Aufgabe der Konfliktbeilegung vor Ort, habe sie jedoch nur wenig beizutragen vermocht.³⁷ Doch wie wurden die Guten Dienste in dieser Mission im Lichte der Neutralität konkret

³⁴ Vgl. FISCHER, a changing concept, 1.

³⁵ Vgl. WENGER/MAUER, 9.

³⁶ Vgl. FISCHER, a changing concept, 27.

³⁷ Vgl. PROBST, «Good Offices», 94–98; vgl. FISCHER, Iran-Geiselkrise, 26.

umgesetzt und welcher Wandel lässt sich hier nach dem Zweiten Weltkrieg ersehen?

Diese Frage könnte in Ansätzen durch die folgende Quelle beantwortet werden. 1952 schreibt der Chef des «Eidgenössisches Politisches Departements» (heute «Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten», kurz «EDA»), Alfred Zehnder, in einer Notiz an den Bundesrat von der Dringlichkeit der Wahrung der Neutralität. Bereits die Vorbereitungen zu solch einem Gespräch werden somit gut durchdacht und auf die Übereinstimmung mit der Neutralität untersucht. So schreibt Zehnder zum Antrag Washingtons, vorgängig einen höheren Offizier als Vertreter zu den Gesprächen zu senden:

«Vom politischen Standpunkte aus glaube ich nicht, dass es richtig wäre, wenn die Schweiz vorgängig der formellen Annahme einer Mission als neutraler Staat bereits einen Offizier nach Washington entsendet. Es würde ja aussehen, als ob dieser Instruktionen von der amerikanischen Regierung in Empfang nehmen müsste. Deshalb wäre das Politische Departement für Ablehnung.»³⁸

Es galt, zu Beginn die Weichen zu stellen. Die Schweizer Vertreter mussten in diesem dynamischen Umfeld agieren. Die Schweizer Diplomaten und Bundesräte und ihre Delegationen waren sich der heiklen Situation bewusst. Wahrscheinlich noch aus Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg war den Führungskräften im Eidgenössischen Departements des Äusseren die Sensibilität bekannt, mit der vorgegangen werden musste. Deshalb ihre vorsichtige Herangehensweise.

Das Besondere dieser Mission macht bereits der Bericht zum Treffen der Überwachungskommission der NNSC 1952 deutlich, in den einleitenden Worten wird der rein informative Charakter betont. Es ginge nicht um Verpflichtungen, sondern darum, die Bedingungen ausfindig zu machen. Der Bericht scheint typisch unspektakulär und zurückhaltend gehalten zu sein. Die Schweiz bemühe sich hier, demonstrativ die Befehlsketten deutlich zu machen und ihre Neutralität zu betonen. Um die Kontrollen effektiv zu gestalten, seien die Neutralen weder für Südkorea noch für Nordkorea aktiv engagiert.³⁹ Es gälte zwar, das Gleichgewicht der Kräfte aufrechtzuerhalten. Doch: «En de-

³⁸ ZEHNDER ALFRED, Betrifft: Neutrale Militärmission nach Korea, Bern 30. April 1952, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2001E-01#1988/16#2723*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/7623>.

³⁹ Vgl. BREMOND LUDOVIC DE, Rapport sur la réunion au sujet de la Commission de surveillance des Nations Neutres pour l'Armistice en Corée (Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC), Washington DC vom 5. Juni 1952, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2200.36-08#1967/17#96*, S. 1–3, abrufbar unter <dodis.ch/7624>.

hors de ces zones très étroites, la Military Armistice Commission peut demander l'inspection des neutres [...], mais même dans le cas le plus favorable, ces observations n'auront qu'un caractère absolument symbolique.»⁴⁰ Hier zeigt sich die Betonung des rein informativen, des nur symbolischen. Weiter wird auf die Wirkung auf die Öffentlichkeit verwiesen. Die Worte «neutral» und «supervisory» im Titel der Kommission könnten zu gewissen voreiligen Schlüssen führen.⁴¹ Es wird betont:

*«Si la Commission est mise sur pied, il sera je crois de toute importance de souligner très clairement les conditions particulières dans lesquelles les neutres ont accepté de mettre à disposition leurs bons offices en Corée et de faire ressortir qu'ils n'ont cette fois-ci aucune responsabilité quant au fonctionnement de l'armistice et que leur indépendance est des plus restreinte. Sans ces précautions la notion de neutralité risquera fort d'être une fois de plus démonétisée.»*⁴²

Diese Quelle ist somit besonders. Spricht sie doch, wie die eingangs zitierte Notiz an den Bundesrat, von der Dringlichkeit und der allerhöchsten Güte und Unantastbarkeit der totalen Parteilosigkeit. Selbst die Vorbesprechung wird als bloss symbolisch bezeichnet. Einhergehend mit der Neutralität wird die Wirkung auf die Öffentlichkeit mitgedacht. Der Schweiz ist es somit, wie dieses Beispiel zeigt, wichtig, wie sie im In- und Ausland wahrgenommen wird. Hängt doch davon der Erfolg der Neutralität im Konkurrenzkampf mit anderen Konzepten ab. Auf die Fragestellung hin analysiert, tritt hier bereits die Idee der Neutralität und Solidarität schon sehr deutlich zu Tage.

Doch wie können diese Aussagen auch kritisch betrachtet werden? Raymund Probst äusserte die These, der ständig neutrale Staat sei besonders für die Erbringung Guter Dienste befähigt.⁴³ Dies mag für die Schweiz so stimmen. Dennoch ist die Schweiz selbstredend nicht nur neutral um ihrer Guten Dienste willen. Die Aussagen an mehreren Stellen im Bericht zeigen: Die Schweiz ist auch neutral, um ihre ureigensten Interessen zu wahren. So, wie alle Nationen dies auch tun würden, betont Probst ausdrücklich: «Das ist eine politische Entscheidung, die in ihrem souveränen Ermessen liegt und nach aussen keiner Rechtfertigung bedarf.»⁴⁴ Er betont weiter auch das proaktive Handeln der Schweiz. Die Schweiz sei bereit, dort, wo dies gewünscht sei, ihre «Guten Dienste» zur Verfügung zu stellen. Diese oben genannten Quellen untermau-

⁴⁰ Vgl. ebenda, 3.

⁴¹ Vgl. ebenda, 4.

⁴² Ebenda.

⁴³ Vgl. PROBST, Die «guten Dienste» der Schweiz, 21–22.

⁴⁴ PROBST, «gute Dienste», 661.

ern die These Probsts nach der eigenen «Machtpolitik» eines Kleinstaates gegenüber den Grossmächten. Diese «Machtpolitik» liegt selbstverständlich im Interesse des neutralen Kleinstaates und ist deshalb vollständig legitim.

Es kann in diesem Artikel nicht auf alle relevanten Quellen eingegangen werden. Doch soll nochmals eine abschliessende für die Wichtigkeit der Einhaltung der Neutralität sprechen, eine Direktive, welche der Bundesrat und der Vorsteher des Politischen Departements, Petitpierre, dem schweizerischen Mitglied der Kommission übermittelt hatte. Darin äussert dieser gegenüber dem Chef der schweizerischen Delegation bei der NNSC, E. Gross, vertraulich, dass die Kommission besonders jetzt, während der Dauer der Genfer Konferenz, die sich auch mit dem Korea-Problem zu befassen hat, von der Weltöffentlichkeit mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet werde. Damit erhalte das Verhalten der Teilnehmer eine «über ihren praktischen Aufgabenbereich hinausgehende aktuelle politische Tragweite.»⁴⁵ Damit ist der Horizont aufgetan, unter welchem die Teilnehmer jetzt handeln müssen (erster Punkt im Dokument). Der zweite Punkt thematisiert die unnötig scharfe Kommunikation, der dritte betont sogar die Vorbildfunktion, welche die NNSC für die Gespräche in Genf und im Hinblick auf einen möglichen Frieden in Indochina hat. Punkt vier spricht davon, dass alles zu vermeiden sei, was der kommunistischen Tendenz Vorschub leisten könnte, solche Äusserungen als Unterstützung des politischen Spiels der Gegenseite zu bezeichnen. Schlussendlich wird betont, dass ein Entgegenreten der einseitigen Betrachtungsweise der Kommunistischen Mitglieder zwar gut sei, jedoch:

«Wir glauben vielmehr, dass Sie immer versuchen sollten, der Polemik der kommunistischen Mitglieder der Kommission nur einfache Tatsachen entgegenzuhalten und auf jede unnötige Verallgemeinerung oder Schlussfolgerung zu verzichten. [...] Wir sind vielmehr überzeugt, dass, je mehr Sie sich an die nackten konkreten Tatsachen halten, um so mehr Gewicht Sie ihren Äusserungen geben werden und gleichzeitig jedem Anschein einer Parteilichkeit ausweichen können. Da alles, was sich im Moment im Rahmen der NNSC ereignet, starke politische Nebenwirkungen haben könnte, bitten wir Sie, uns laufend – nötigenfalls auf telegraphischem Wege – einlässlich unterrichtet zu halten und uns vor allem Entscheidungen, welche ausserhalb der normalen Routine-Arbeit der Kommission liegen sollten, zu konsultieren, damit wir Sie nötigenfalls über die Gesichtspunkte, die sich aus der Perspektive von Bern ergeben, informieren können.»⁴⁶

⁴⁵ PETITPIERRE MAX, Schreiben Max Petitpierres an Ernst Gross (NNSC), Bern 31. Mai 1954, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2200.148-02#1971/93#79*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/9675>.

⁴⁶ PETITPIERRE.

Deshalb ist diese Quelle so interessant, weil hier an verschiedenen Stellen die Brisanz und Notwendigkeit einer totalen Neutralität gezeigt wird. Der Spielraum für die Mitglieder der NNSC ist somit klein gehalten. Eine mögliche These und Schlussfolgerung daraus ist, dass nach dem Ende der bipolaren Weltordnung somit weniger Richtlinien vorherrschten bzw. Angst vor Fehlritten und Schäden an der Neutralität und dafür mehr aktive Handlungsspielräume in der Schweizer Diplomatie möglich wurden. Eine Antwort auf die Frage nach dem Nutzen der Korea-Mission kann so nicht pauschal gegeben werden. Die Schweiz agierte sicherlich weitaus offener und direkter als noch im Zweiten Weltkrieg, da ist sicher ein Unterschied im direkten Vergleich. Die bipolare «Ordnung» machte dies möglich, im Chaos dieser Ordnung neutralitätspolitisch zu wirken. Der Bundesrat und die Diplomaten agierten sehr vorsichtig. Viel stand auf dem Spiel und die Schweiz, als eine «Insel» in Europa, hatte verständlicherweise keinen unendlichen Handlungsspielraum.

2. Die Chancen und Risiken von internationalen Friedensmissionen im neuen Zeitalter nach dem Kalten Krieg: Die UNTAG-Namibia-Mission und der Schweizer Beitrag

Nach der Wendezeit mussten neue Chancen ergriffen werden. Die UNTAG-Mission war ein Schritt auf diesem Weg. Wie strahlten diese Entwicklungen auf Neutralität und Gute Dienste aus? Sie konnte wohl ebenso wie die Korea-Mission nach dem Zweiten Weltkrieg als Befreiungsschlag gelten, um aus der eigenen Isolation auszubrechen. Durch ein Bekenntnis zu «Neutralität und Solidarität» wird auch hier den anderen Staaten der Wert der Guten Dienste und der schweizerischen Neutralität vor Augen geführt.

Nach 1989 hätten sich sowohl die äusseren als auch die inneren Rahmenbedingungen der ausgereiften Komponenten der Schweizer Sicherheitspolitik markant verändert, deshalb dränge sich eine Aufwertung der Beiträge der Aussenpolitik zu Frieden und Sicherheit auf. Die internationale Sicherheitsordnung befände sich in einer Umbruchsphase, in der sich die Handlungsspielräume für Beiträge auch mittlerer und kleinerer Staaten zur Krisen- und Konfliktbearbeitung sowie zur Mitgestaltung globaler Sicherheitsnormen insgesamt vergrössert hätten. Nach 1989 habe sich das Klima für die aktive Neutralitätspolitik somit stetig erweitert, wie die Autoren Wenger und Nünlist darstellen.⁴⁷ Diese positive Qualität der UNTAG-Mission bringt auch eine erste Bilanz

⁴⁷ Vgl. WENGER/NÜNLIST, 20-21 und 24-27.

an Bundesrat Villiger, Chef des Eidgenössischen Militärdepartements, deutlich zum Ausdruck. Zum Ist-Zustand sagt der Bericht des Stabs der Gruppe für Generalstabsdienste von Divisionär Vincenz folgendes aus:

«Mit einem gewissen Stolz darf festgehalten werden, dass der erste Einstand der Schweiz in einer operationell bedeutsamen UN-Mission gut gelungen ist und im Rahmen der <UNTAG> die erhoffte Wirkung erzielt hat. Im Felde aufgetauchte Schwierigkeiten sind für solche Aktionen normal und bedürfen zu deren Behebung einer flexiblen und situativen Führung vor Ort.»⁴⁸

Es wird auch an die «erhoffte Wirkung» erinnert. Dass diese Mission somit wiederum nur mit einer «Machtpolitik» des Kleinstaates zu tun hat, greift hier zu kurz. Denn in einer Informationsnotiz an die Mitglieder des Bundesrates vom 10. Juli 1989 ist von einem humanitären Geist die Rede. Aufgrund der Werte und des Erfahrungsschatzes der Schweiz tritt der Vertreter des Generalsekretärs der UNO mit dem Gesuch an die Schweiz, auch Wahlbeobachter für Namibia zur Verfügung zu stellen. Die Notiz thematisiert vorrangig technische Fragen des Auftrages, die bisherigen schweizerischen Schritte und das weitere Vorgehen. Auch wenn alles sehr diplomatisch und eben «technisch» gehalten ist: der Verfasser, Bundesrat René Felber, Chef des EDA 1988 – 1993, lässt es sich nicht nehmen, wohlwollend und genau in diesem positiven Geiste zu antworten:

«Angesichts der Tatsache, dass die rechtliche Grundlage mit dem BRB vom 2. März 1989 zur Entsendung schweizerischer Wahlbeobachter vorhanden ist und die entsprechenden finanziellen Mittel bereitgestellt sind sowie in Betracht ziehend, dass ein schweizerischer Beitrag an der Wahlüberwachung in Namibia bester schweizerischer Tradition und Berufung entspricht, wird das EDA dem UNO-Generalsekretär einen positiven Bescheid zukommen lassen. Dies im Bewusstsein, dass die Aktion gewisse Risiken beinhaltet, welche solchen Operationen eigen sind. In der Ausbildung der schweizerischen Wahlbeobachter wird diesem Umstand jedoch gebührend Rechnung getragen.»⁴⁹

Bemerkenswert ist hier, dass auch in einer solchen rein organisatorischen Informationsnotiz dennoch auf die Tradition Bezug genommen wird. Es wird sogar von einer «Berufung» gesprochen. Dies klingt dann fast schon mythisch an. Dies kann bereits hier als eine kleine Schlussfolgerung als Vergleich zur

⁴⁸ VINCENZ CARLO, Bilanz Projekt «Namibia» bzw. Swiss Medical Unit (SMU), Bern 8. Mai 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2010A#1999/250#5412*, S. 1, abrufbar unter <dodis.ch/56307>.

⁴⁹ FELBER RENÉ, Schweizerische Wahlbeobachter für Namibia vom 10. Juli 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E8001D#1997/5#2586*, S. 2, abrufbar unter <dodis.ch/61303>.

Quellenart des ersten Fallbeispiels gezogen werden. Es fällt doch auf, dass die Quellen und der Ton darin insgesamt offener und etwas «mutiger» gehalten sind. Die Schweiz tritt insgesamt, so der Eindruck, selbstbewusster auf. Dies alles in den Grenzen und im Rahmen der Neutralität und Solidarität und mit Bedacht auf die jahrhundertealte Tradition der Schweiz.

Es kann wiederum nicht auf alle Quellen eingegangen werden. Dennoch soll abschliessend eine besonders positive Rückmeldung eine Stimme finden. Denn die Schweiz kann anscheinend einen Unterschied machen mit ihrer Politik der Guten Dienste, so auch gezeigt in Namibia. Die Rückmeldungen sind wohlwollend:

«Les élections mêmes du 7 au 11 novembre se sont déroulées dans un calme étonnant, une grande discipline et avec une organisation quasi parfaite. Le mérite en revient d'une part aux services de l'Administrateur général de la Namibie, M.L. Pienaar, qui étaient responsables de l'organisation de ces élections, et d'autre part aussi au Groupe d'Assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT), qui pendant les élections comptait plus de 7000 dont 1800 observateurs électoraux. 900 observateurs ont été fournis par les gouvernements, dont les 31 observateurs suisses. Le GANUPT a par sa présence et son impartialité pu inspirer une confiance certaine aux électeurs.»⁵⁰

Die UNTAG-Mission hat es somit tatsächlich geschafft, bei den Wählerinnen und Wählern ein grundsätzliches Vertrauen zu schaffen. Damit konnten die Wahlen in einem Zustand von Ruhe und Frieden durchgeführt werden. Auch die Schweiz tat da ihren Beitrag. Es kann angenommen werden, dass, wenn eine solche Kommission oder ein solcher Einsatz ein Land wie die Schweiz zum Mitglied hat, dies noch viel stärker nach aussen ausstrahlt, als es schon durch das Image der UNO tut. Die Schweiz hat der Mission so wortwörtlich ihren «Stempel» aufgedrückt. Das Schweizerkreuz stand so für Stabilität und Vertrauen. Dieses Vertrauen hat anscheinend gewirkt. Ob die Mission ohne die Schweiz weniger glaubwürdig gewesen wäre, ist heute im Nachhinein schwierig zu sagen. Aber die These kann vertreten werden, dass die Mission durch die Mitgliedschaft der Schweiz so vielleicht zumindest einen «Vertrauensvorschuss» erhielt. Dies ist eine These, die weiterer Untersuchungen bedarf. Der Schlussbericht zum Einsatz unterstreicht dabei wichtige innen- und aussenpolitische Fragen. So sagt er zur Aussenpolitik aus, dieser Einsatz habe das Bild der Schweiz im Ausland gestärkt. Daraus resultiere ein verstärktes Vertrauen in den Willen und die Möglichkeiten der Schweiz, an internationalen Aktionen

⁵⁰ COUCHEPIN FRANÇOIS, No 2150. L'engagement suisse en Namibie, Bern 27. November 1989, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E1004.1#1000/9#991*, S. 2, abrufbar unter <dodis.ch/57309>.

mitzuwirken. Diese Art der Beteiligung habe das Bild der Schweiz als ein solidarisches und disponibles Land gestärkt.⁵¹

V. Schlussfolgerungen und Thesen

1. Schlussfolgerungen

In beiden Zäsuren, 1945 wie auch 1989, war die Schweiz gleichermassen isoliert. Es brauchte in beiden Fällen einen Befreiungsschlag. Dieser kam in Form von einer Anpassung der Neutralität und Guten Dienste an die Gegebenheiten, jedoch immer im Rahmen der Schweizerischen Tradition. Bei der NNSC-Mission wurde die Schweiz von den USA angefragt und so wieder rehabilitiert. Bei UNTAG-Namibia brauchte es sogar eine grössere Öffnung und die Teilnahme an einer UNO-Mission im Ausland mit Schweizer Militärpersonal. Die politische Führung musste in jedem Fall rasch handeln und hat das auch – rückblickend überraschend – schnell erreicht. Eine weitere Gemeinsamkeit ist sicherlich auch, dass in beiden Fällen ein Wandel in Form von internationalen Missionen stattfand. Somit fanden auch hier die grösstmöglichen Veränderungen statt. Wie hat die Schweiz das möglich gemacht? Es ist das ständige Bestreben, die Neutralität und Solidarität bzw. die Guten Dienste situationsgerecht anzupassen und einen gewissen Wandel zuzulassen. Dies bedeutete nach dem Kalten Krieg etwas mehr Öffnung, heute vielleicht etwas anderes. Es ist in jedem Fall die flexible Anpassung der Neutralität auf verschiedene Strömungen und Systeme. Einige würden darin eine Vorteilnahme durch die Schweiz sehen. Dieser Aufsatz zeigte, dass es sich um die legitime Strategie des neutralen Kleinstaates gegenüber den Grossmächten handelt.

Nun sollen die drei Unterfragen beantwortet werden. Zuerst (1) wurde nach der Rolle der Neutralität für die Vermittlung von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieg gefragt. Diese Frage lässt sich am deutlichsten beantworten. Die Neutralität ist untrennbar mit der Schweiz verbunden und eine Schweiz ohne Neutralität ist kaum denkbar. Auch namhafte Persönlichkeiten wie Winston Churchill – siehe Eingangszitat – hatten lobende Worte dafür. Die

⁵¹ Vgl. REGLI ANDRÉ, Schlussbericht an den Bundesrat betreffend den schweizerischen Einsatz im Rahmen der Beistandsgruppe der Vereinten Nationen für die Übergangsperiode (UNTAG) in Namibia, 14. März 1989-17. März 1989, Bern 16. August 1990, Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Signatur: CH-BAR#E2023A#1999/138#3016*, S. 4-6, abrufbar unter [<dodis.ch/56036>](https://dodis.ch/56036).

Neutralität ist nicht nur festes «Markenzeichen» der Schweiz, sie machte auch erst einige Aktionen in ihrer Form möglich.

In der nächsten Frage (2) ging es um die tatsächliche Bedeutung der Schweiz als Vermittlerin von Guten Diensten während und nach dem Kalten Krieg. Dies lässt sich schwieriger untersuchen, zumal nur zwei Fallbeispiele hier analysiert wurden. Doch was für eine Bedeutung hatte das «Schweizerkreuz» für diese beiden Missionen? Der Autor ist überzeugt, dass der Schweiz eine gewisse «Brückenbauerfunktion» zufiel. Die Quellen stützen diese These. Vielleicht hatte die Präsenz der Schweiz in diesen Missionen tatsächlich einen gewissen Effekt, vor allem durch den «Mythos» der Neutralität. Dies zeigen z.B. die Quellen zu UNTAG-Namibia.

Die letzte Frage (3) lautete: Inwiefern hat es die Schweiz nach dem Kalten Krieg erreicht, ihre Rolle als Vermittlerin von Guten Diensten den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen, vor allem mit Hinblick auf ihr Erbe aus dem Systemkonflikt (Bindschedler-Doktrin)? Diese Frage lässt sich ebenfalls nicht so einfach beantworten. Die Antwort ist mit Ambivalenz behaftet. Teilweise hat es die Schweiz erreicht, nach dem Kalten Krieg als Erbringerin von Guten Diensten angesehen zu werden und sich somit den neuen Gegebenheiten angepasst. Einige würden sagen, die Neutralität und Gute Dienste würden dafür genutzt, für sich eine möglichst gute Position auszuhandeln. Doch jede Politik, auch Neutralitätspolitik, ist auch Machtpolitik. Jeder Staat ist darauf bedacht, eine für sich vorteilhafte Situation zu erreichen – somit auch die Schweiz.

2. Thesen

Wie kann die Forschungsfrage beantwortet werden? Die Schweiz hat es in jedem Fall beide Male durch Wandel erreicht, ihre Guten Dienste an die neuen Systeme der Weltpolitik zu adaptieren. Der Systemkonflikt war sicherlich die «stabilere» Ordnung. Deshalb reichte hier, um aus der Isolation auszubrechen, bereits der Einsitz in eine Kommission. Nach Ende des Kalten Krieges brauchte es schon etwas mehr Flexibilität, auch das Überdenken der Bindschedler-Doktrin. Deshalb kann diese Frage teilweise bejahend beantwortet werden. Die Schweiz hat es wiederum (kurzzeitig) geschafft, als Vermittlerin von Guten Diensten anerkannt zu werden. Nicht zuletzt hatte die Schweiz eine gewisse Vorbildfunktion, siehe Moskauer-Memorandum 1955 und Österreichs Neutralität nach Schweizer Vorbild. Es lassen sich folgende Abschlussthesen generieren:

These 1: Die Neutralität der Schweiz ist ständig in einem Wandel begriffen. Diese Flexibilität war ihr schon seit jeher eigen. Nur so kann sie sich den ständig auftretenden neuen Chancen und Herausforderungen der Weltpolitik stellen.

These 2: Die Schweiz nahm für andere Staaten und internationale Prozesse eine Vorbildfunktion ein. Damit strahlte die positive Wirkung von Neutralität und Gute Dienste, die sie auf das Landesinnere haben, auch in die Welt hinaus. So generierte sie zusätzliche Sicherheit in der Welt.

These 3: Spezifisch internationale Missionen erhielten durch den «Stempel» des «Schweizerkreuzes» einen starken Vertrauensvorschuss. Die Schweiz konnte bei internationalen Missionen als «brokerin» von «peacebuilding ideas» auftreten.⁵² Dadurch stieg das Vertrauen in die Mission selbst. Somit hatte die Schweizer Neutralität über ihre Vorbild- und Symbolfunktion hinaus einen direkten praktischen Nutzen für die einzelnen Missionen.

Was das nun für die heutige Zeit bedeutet, muss wiederum neu ausgehandelt werden. Dies hat dieser Aufsatz offengelassen und müsste mit weiterer Forschung untersucht werden.

Literaturverzeichnis

BENTELE URSINA/ZALA SACHA, Neutrality as a business strategy: Switzerland and Latin America in the Cold War, in: Bott Sandra/Hanhimäki Jussi M./Schaufelbuehl Janick Marina u. a. (Hrsg.): Neutrality and neutralism in the global Cold War: between or within the blocs?, London 2016 (Cold War History).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT – GRUPPE VERTEIDIGUNG, NNSC, 08. Juli 2025, <<https://www.vtg.admin.ch/de/nnsch>> (zit. VBS, NNSC).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR VERTEIDIGUNG, BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND SPORT – GRUPPE VERTEIDIGUNG, UNTAG: Erste Schweizer Beteiligung an einer UNO-Mission, 18. März 2025, abrufbar unter <<https://www.vtg.admin.ch/de/untag-erste-schweizer-beteiligung-an-einer-uno-mission>> (zit. VBS, UNO-Mission).

FISCHER THOMAS, Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979-1981: Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg, Zürich 2004 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung), abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-A-004826990>> (zit. FISCHER, Iran-Geiselkrise).

FISCHER THOMAS, Switzerland's good offices: a changing concept, 1945-2002, Beiträge / Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 37, Eidgenössische Technische Hochschule, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, Zürich

⁵² Vgl. GOETSCHEL, 312-333.

- 2002, abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004445304>> (zit. FISCHER, a changing concept).
- FISCHER THOMAS/MÖCKLI DANIEL, The Limits of Compensation: Swiss Neutrality Policy in the Cold War, in: Journal of Cold War Studies 18 (4), 2016, S. 12–35, abrufbar unter <https://doi.org/10.1162/JCWS_a_00678>.
- GILBERT MARTIN: Never despair: 1945–1965, Bd. 8, 1988 (Winston S. Churchill / by Martin Gilbert).
- GOETSCHEL LAURENT: Neutrals as brokers of peacebuilding ideas?, in: Cooperation and Conflict 46 (3), 2011, S. 312–333, abrufbar unter <<https://doi.org/10.1177/0010836711416957>>.
- JORIO MARCO, Die Schweiz und ihre Neutralität: eine 400-jährige Geschichte, Zürich 2023 (zit. JORIO, Neutralität).
- JORIO MARCO, Der Wiener Kongress und die Schweiz, in: Olechowski Thomas/Mazohl Brigitte/Schneider Karin u. a. (Hrsg.): Der Wiener Kongress 1814/1815, Bd. I: Internationale Politik, 2019 (Denkschriften der philosophisch-historischen Klasse), abrufbar unter <<https://doi.org/10.2307/j.ctvvh86g9>> (zit. JORIO, Wiener Kongress).
- PROBST RAYMOND, Die Schweiz und die «guten Dienste», in: Riklin Alois/Haug Hans/Probst Raymond (Hrsg.): Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik: = Nouveau manuel de la politique extérieure Suisse, Bd. 11, Bern 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik) (zit. PROBST, «gute Dienste»).
- PROBST RAYMOND, «Good Offices» in the Light of Swiss International Practice and Experience, 1989 (zit. PROBST, «Good Offices»).
- PROBST RAYMOND, Die «guten Dienste» der Schweiz, in: Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft (3), 1963, S. 21–49, abrufbar unter <<https://doi.org/10.5169/SEALS-170613>> (zit. PROBST, die «guten Dienste» der Schweiz).
- RIKLIN ALOIS, Neutralität, hls-dhs-dss.ch, 9. November 2010, abrufbar unter <<https://hls-dhs-dss.ch/articles/016572/2010-11-09/>>.
- STAMM KONRAD WALTER, Die guten Dienste der Schweiz: aktive Neutralitätspolitik zwischen Tradition, Diskussion und Integration, Bern, Frankfurt 1974 (Europäische Hochschulschriften: Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften).
- TRACHSLER DANIEL, Bundesrat Max Petitpierre: Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945 – 1961, Zürich 2011 (NZZ Libro) (zit. TRACHSLER, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg).
- TRACHSLER DANIEL, Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven, in: Wenger Andreas (Hrsg.), Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich 2004 (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000085484>>, Stand: 27. August 2025 (zit. TRACHSLER, Gute Dienste).
- WENGER ANDREAS/MAUER VICTOR, Die Schweiz und friedensunterstützende Operationen: Eine verteidigungspolitische Herausforderung mit strategischer Dimension, in: Wenger Andreas (Hrsg.): Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, 2004 (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), S. 199, abrufbar unter <<https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000085484>>.

WENGER ANDREAS/NÜNLIST CHRISTIAN, Aufwertung der Sicherheitspolitischen Beiträge der Schweizer Aussenpolitik, in: Nünlist Christian/Thränert Oliver (Hrsg.): Bulletin 2016 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich (Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik), abrufbar unter <https://css.ethz.ch/publikationen/bulletin-zur-schweizerischen-sicherheitspolitik/details.html?id=/b/u/1/1/bulletin_2016_on_swiss_security_policybu>.

WYLIE NEVILLE, Switzerland: a neutral of distinction?, in: Wylie, Neville (Hrsg.): European neutrals and non-belligerents during the Second World War, 7. Oktober 2001, S. 331–354., abrufbar unter <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511523793.016>>.

 Juristisch sicher handeln. Berufsbegleitende Weiterbildung CAS Angewandtes Strafprozessrecht Startdatum: 20. Februar 2026 Weitere Informationen: www.zhaw.ch/abl/cas-aspr	School of Management and Law 
---	---

RISIKO RECHT

3. Jahrgang

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Tilmann Altwicker, Universität Zürich;
Prof. Dr. Dirk Baier, Universität Zürich/ZHAW Departement Soziale Arbeit;
PD Dr. Goran Seferovic, Rechtsanwalt, ZHAW School of Management and Law;
Prof. Dr. Franziska Sprecher, Universität Bern;
Prof. Dr. Stefan Vogel, Rechtsanwalt, Flughafen Zürich AG/Universität Zürich;
Dr. Sven Zimmerlin, ZHAW School of Management and Law/Universität Zürich.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Dr. iur. Michael Bütler, Rechtsanwalt, Zürich;
Dr. iur. Gregor Chatton, Juge au Tribunal administratif fédéral, Chargé de cours à l'Université de Lausanne;
Prof. Dr. Alexandre Flückiger, Professeur ordinaire de droit public, Université de Genève;
Prof. Dr. iur. Regina Kiener, em. Ordinaria für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht, Universität Zürich;
Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Bern;
Prof. Dr. iur. Markus Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, Universität Bern;
Dr. iur. Reto Müller, Dozent ZHAW, Lehrbeauftragter an der Universität Basel und an der ETH Zürich;
Prof. Dr. iur. Benjamin Schindler, Ordinarius für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen;
Dr. Jürg Marcel Tiefenthal, Richter am Bundesverwaltungsgericht (St. Gallen), Lehrbeauftragter an der Universität Zürich.

REDAKTION

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt /
MLaw Sophie Tschalèr
Europa Institut an der Universität Zürich
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz

URHEBERRECHTE

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

ERSCHEINUNGSWEISE

R&R – Risiko & Recht erscheint dreimal jährlich online. Die Ausgaben werden zeitgleich im Wege des print on demand veröffentlicht; sie können auf der Verlagswebseite (www.eizpublishing.ch) sowie im Buchhandel bestellt werden.

ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 3/2025, ...

KONTAKT

EIZ Publishing
c/o Europa Institut an der Universität Zürich
Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt
Bellerivestrasse 49
8008 Zürich
Schweiz
eiz@eiz.uzh.ch

ISSN

2813-7841 (Print)
2813-785X (Online)

ISBN:

978-3-03994-045-5 (Print – Softcover)
978-3-03994-046-2 (ePub)

VERSION

1.01-20251120

DOI

Zeitschrift: <https://doi.org/10.36862/eiz-rrz01>;

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/70SK-JD1N>;

ANDREY BURNASHEV, Die Schweizerische Eidgenossenschaft, die internationale Rolle als Vermittlerin und der Gedanke der Helvetia Mediatrix, <https://doi.org/10.36862/60V3-GDIS>;

TIM WILLMANN ET AL., Zeugnisverweigerungsrecht für Sozialarbeitende im Kontext von Fanarbeit im Fussball, <https://doi.org/10.36862/6RRK-6DHI>;

LUCIEN MÜLLER, Polizeiliche Vorermittlungen als Mittel zur Verdachtsbegründung?, <https://doi.org/10.36862/64W3-8C9H>;

FABIAN TEICHMANN, Cyberangriffe auf Schweizer Unternehmen und Behörden 2023–2025, <https://doi.org/10.36862/64SK-EEII>

RISIKO

EIZ

Publishing

Herausgeber:

Prof. Dr. Tilmann Altwicker

Prof. Dr. Dirk Baier

Prof. Dr. Goran Seferovic

Prof. Dr. Franziska Sprecher

Prof. Dr. Stefan Vogel

Dr. Sven Zimmerlin

RISIKO & RECHT

AUSGABE 03 / 2025

RECHT