

Norwegische Friedensdiplomatie – Zwischen Altruismus und Eigennutz

von Daniel Trachsler

Einleitung

«*A Nation That Exports Oil, Herring and Peace*», titelte die *New York Times*; «*The Descendants of Vikings Are Now Raiders for Peace*», schrieb die *Washington Post*, und auch der Artikel mit der Überschrift «Oslos erfolgreichstes Produkt» in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung bezog sich darauf: Immer wieder fand Norwegens Einsatz für Frieden in den letzten Jahren den Weg in die Schlagzeilen.¹ Das erstaunt nicht, wirft man einen Blick auf einige der zahlreichen Regionen und Orte, an denen das skandinavische Land in Friedenprozesse involviert war oder ist: im Mittleren Osten, in Guatemala, in Kolumbien, in Haiti, auf den Philippinen, in Indonesien, in Sri Lanka oder im Sudan.

Die Aktivitäten Norwegens im Bereich der Friedensdiplomatie, der Mediation und der *Facilitation* sind beeindruckend, dies umso mehr, weil sie nicht isoliert dastehen, sondern durch weitere substantielle Bemühungen Oslos in den Bereichen von Entwicklungszusammenarbeit, langfristig ausgerichteter *Peacebuilding* und militärischer Friedensförderung ergänzt werden. Norwegen leistet, gemessen am Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE), den höchsten offiziellen Beitrag aller OECD-Länder zur Entwicklungshilfe. 2004 waren es umgerechnet 2,2 Milliarden US-Dollar oder 0,89 Prozent des BNE.² Mehr als 55 000 norwegische Staatsangehörige haben an Uno-Missionen teilgenommen. Auch ausserhalb der Uno beteiligt sich Norwegen an *Peace Support Operations* (PSO) und stellt beispielsweise Personal für die *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, für die *Kosovo Force* (Kfor) und für die Operation ALTHEA in Bosnien und Herzegowina, welche von der Europäischen Union (EU) geleitet wird und im Dezember 2004 die Nato-geführte *Stabilisation Force* (SFOR) abgelöst hat.³ Es verwundert deshalb nicht, dass die Monarchie an der

* Der Autor dankt Victor Mauer und Andreas Wenger für die Kommentierung des Manuskripts.

1 Bruni, Frank. A Nation That Exports Oil, Herring and Peace. In: *New York Times*, 21. Dezember 2002; Mellgren, Doug. The Descendants of Vikings Are Now Raiders for Peace. In: *Washington Post*, 21. April 2002; Oslos erfolgreichstes Produkt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar 2003.

2 <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/34700392.pdf>.

3 <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/PeacekeepingOperations/Norway+and+Peace-Keeping.htm>.

europäischen Peripherie immer wieder als Musterknabe in Sachen Friedensförderung und multilaterale Kooperation portraitiert wird.

Auch von der Schweiz aus schaut man häufig mit einer Mischung aus Bewunderung und leisem Neid auf das erfolgreiche Engagement und die hervorragende Reputation Norwegens, speziell was den Bereich der zivilen Friedensförderung und der Friedensdiplomatie betrifft. Immer wieder wird das Land als Vorbild zitiert, wenn im Parlament oder in der hiesigen Presse entsprechende Themen diskutiert werden. Gerade weil auch die schweizerische Aussenpolitik Ambitionen in dem Bereich der Friedensdiplomatie hegt und deklariert hat, im Rahmen der zivilen Friedensförderung auf Vermittlungs- und Mediationstätigkeiten einen Akzent setzen zu wollen, lohnt sich ein genauerer Blick nach Norden.⁴

Eine Analyse des norwegischen Erfolgs in der Konfliktbearbeitung ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Parallelen und Unterschiede zwischen der Schweiz und Norwegen interessant: Beides sind europäische Kleinstaaten⁵ ohne koloniale Vergangenheit; beide Länder sind nicht Mitglied der EU, gehören aber den Vereinten Nationen (Uno), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat an. Beide berufen sich auf eine ausgeprägte humanitäre Tradition – in Norwegen eng mit der Person Fridtjof Nansens verbunden – und leiten daraus eine spezifische Prädisposition ab, sich für Frieden, Entwicklung und Gerechtigkeit in der Welt einzusetzen. Augenfälligster Unterschied in institutioneller Hinsicht ist dagegen, dass sich Norwegen im Gegensatz zur Schweiz nicht auf die Neutralität beruft und seit 1949 (dem Gründungsjahr der Militärallianz) der Nato angehört – ein interessanter Aspekt vor allem mit Blick auf die schweizerische Debatte über die Frage, ob die Neutralität im Bereich der Friedensförderung und der Guten Dienste einen komparativen Vorteil darstellt.⁶

Die Vermittlungs- und Mediationstätigkeit Norwegens steht im Zentrum des vorliegenden Aufsatzes. Welchen Motiven entspringt dieses friedenspolitische Engagement? Ist es purer Idealismus oder stecken noch andere Gründe dahinter? Und wie erlangte Norwegen seinen guten Ruf in diesem Bereich? Der Aufsatz argumentiert, dass hinter den norwegischen Aktivitäten und dem damit verknüpften positiven Image eine solide Mischung aus weltpolitischem Idealismus, wohlverstandenen Eigeninteresse und geschickter PR-Strategie steckt. Der

4 Bundesrat. Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 7975, hier S. 8006.

5 Norwegen hat rund 4,5 Millionen Einwohner, die Schweiz rund 7,3 Millionen.

6 Calmy-Rey, Micheline. *Neutralität als Chance*. Ansprache an der Universität Zürich, 13. Januar 2005, vgl. <http://www.calmy-rey.admin.ch/AttachmentView.aspx?AttachmentID=271>; vgl. dazu auch Trachsler, Daniel. Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven. In: Andreas Wenger (Hrsg.). *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: 2004, S. 33–64.

vorliegende Artikel skizziert die Herausbildung und das Spektrum der norwegischen Tätigkeiten im Bereich der Friedensdiplomatie, lotet die Faktoren aus, die hinter diesem Engagement stecken, und geht der Frage nach, wie und weshalb sich Norwegen so erfolgreich in dieser Nische der internationalen Diplomatie positionieren konnte. Dazu werden in einem *ersten* Teil kurz die wichtigsten Parameter der norwegischen Aussen- und Sicherheitspolitik bis zum Ende des Kalten Krieges herausgearbeitet. Im *zweiten* Kapitel wird der Aufstieg Norwegens zur global aktiven «humanitären Supermacht»⁷ nach der Wende skizziert. Anschliessend daran wird einerseits analysiert, welche Voraussetzungen das skandinavische Land für diese Rolle mitbringt, und andererseits beleuchtet, welche Überlegungen hinter Oslos friedenspolitischem Engagement stecken. Im *dritten* Teil wird schliesslich gezeigt, wie und weshalb Norwegen sein Image als erfolgreicher Mediator und Vermittler durch eine geschickte *Public Diplomacy*-Strategie bewusst fördert.

1 Norwegische Aussenpolitik bis zum Ende des Kalten Krieges: Im Spannungsfeld von Isolationismus und Internationalismus

Woher rührt das nach aussen gerichtete, auf die Stabilisierung des internationalen Systems, die Schaffung von Frieden und die Stärkung des Völkerrechts und der multilateralen Sicherheitsstrukturen zielende Engagement, welches Oslos Aussen- und Sicherheitspolitik in den letzten Jahren charakterisiert hat? Diese Aussenorientierung ist nicht selbstverständlich. Blickt man zurück auf die letzten 100 Jahre, so stellt man fest, dass die norwegische Aussenpolitik zwischen dieser internationalistisch geprägten Ausrichtung und einer isolationistischen Grundhaltung oszillierte. Nach der Auflösung der schwedisch-norwegischen Union 1905 dominierten eine isolationistische Grundtendenz und der Wille, sich aus der internationalen Machtpolitik herauszuhalten. Der junge Staat richtete seine Aussen- und Verteidigungspolitik an den Maximen der Allianzfreiheit und der Neutralität aus. Oberflächlich betrachtet schien Norwegens Neutralität auch den Test des Ersten Weltkriegs erfolgreich zu bestehen, gelang es doch, das Land aus den Kriegshandlungen herauszuhalten. In der Realität hatte die Neutralität des wirtschaftlich von Grossbritannien abhängigen Norwegen während dieser Zeit deutlich Schlagseite zugunsten der Entente-Mächte erhalten.⁸

In der Zwischenkriegszeit gewann dann eine stärker internationalistisch und idealistisch ausgerichtete Politik die Oberhand. Wie die Schweiz trat auch Norwegen dem Völkerbund bei, nachdem der Storting, das norwegische Parla-

7 Leonard, Mark/Small, Andrew. *Norwegian Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2003, S. 3. http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10_018.pdf.

8 Riste, Olav. *Norway's Foreign Relations – A History*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001, S. 69–110; Blakkisrud, Helge. *Norwegian foreign policy in the 20th century*. Mai 2000. <http://odin.dep.no/odin/english/norway/foreign/032001-990092/dok-bn.html>.

ment, den Beitritt 1920 mit deutlicher Mehrheit genehmigt hatte. Im Rahmen des Völkerbunds präsentierten sich die norwegischen Abgesandten als Vertreter eines Kleinstaates ohne egoistische oder partikuläre Ziele und Interessen und leiteten daraus eine spezielle Legitimation ab, sich mit einer beträchtlichen Portion moralischen Sendungsbewusstseins für eine Stärkung der Rolle des Völkerrechts zur Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten einzusetzen. So unterstützten sie die Etablierung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und befürworteten Schiedsgerichtsmechanismen zur Beilegung internationaler Streitigkeiten. Als sich in den dreissiger Jahren das Scheitern des Völkerbunds als Instrument der kollektiven Sicherheit abzuzeichnen begann, kehrte Norwegen zu einer an der Neutralität ausgerichteten Aussenpolitik zurück, ein Prozess, welcher Mitte 1938 abgeschlossen war.⁹

Zwei Faktoren waren schliesslich ausschlaggebend dafür, dass sich Norwegen in der Mitte des letzten Jahrhunderts einer aktiven, international und kooperativ ausgerichteten Konzeption der Aussenpolitik zuwandte: erstens die unter Missachtung der norwegischen Neutralität erfolgte Invasion und Besetzung durch Deutschland im Zweiten Weltkrieg und zweitens der Ausbruch des Kalten Krieges. Mit dem deutschen Überfall vom 9. April 1940 erlitt die neutralitätsorientierte Aussenpolitik Schiffbruch. Nach kurzer Gegenwehr musste das militärisch schwache Norwegen kapitulieren; König Haakon VII und die Regierung flüchteten ins Exil nach Grossbritannien.¹⁰

Die deutsche Invasion war ein Schlüsselereignis für die aussen- und sicherheitspolitische Strategie Norwegens. Wohl kehrte Oslo nach dem Ende des Krieges vorübergehend formal zu einer *Non-alignment*-Politik zurück, aber aus nowegischer Perspektive war die Lektion klar: Die Neutralität hatte als sicherheitspolitische Richtschnur versagt. Auch künftig würden sich Kleinstaaten nicht einfach von der internationalen Machtpolitik abkoppeln können. Um in Zukunft die norwegische Unabhängigkeit gegen potentielle Angriffe von Grossmächten schützen zu können, bedurfte es deshalb starker Alliiierter.¹¹

Als sich die geopolitischen Spannungen zwischen West und Ost Ende der vierziger Jahre verschärften, wurde rasch klar, dass die von Norwegen kurzfristig anvisierte Rolle als Brückenbauer illusorisch war und auch die kurz diskutierte Idee einer skandinavischen Allianz wegen zu geringen Abschreckungspotentials keine valable Option darstellte. Die Folge war, dass Norwegen am 4. April 1949 seine Unterschrift unter den Nato-Vertrag setzte.¹² Norwegens strategische Lage

9 Riste, *Norway's Foreign Relations*, S. 111–137.

10 Ebd., S. 138–182; Blakkisrud, *Norwegian foreign policy in the 20th century*.

11 Graeger, Nina/Leira, Halvard. Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective. In: *Cooperation and Conflict* 40 (2005), Nr. 1, S. 45–66, hier S. 47; Riste, *Norway's Foreign Relations*, S. 182.

an der nördlichen Flanke der Nato und mit einer direkten Grenze mit der Sowjetunion war exponiert. Um den übermächtigen Nachbarn im Osten nicht unnötig zu provozieren, orientierte sich Oslo in seiner Verteidigungspolitik am Grundsatz der Verteidigungsfähigkeit auf niedrigst möglichem Spannungsniveau und versah ihre Nato-Mitgliedschaft mit einigen selbstauferlegten Restriktionen.¹³ Wenn es sich in den nächsten Jahrzehnten auch manchmal als schwierig erweisen sollte, die Aufmerksamkeit des Bündnisses auf dessen nördliche Flanke zu lenken, so nahm Norwegen wegen seiner direkten Grenze mit der Sowjetunion und der sich daraus ergebenden Bedeutung im Spionagebereich und wegen der unmittelbaren Nähe zum weltgrößten sowjetischen Militärstützpunkt auf der Kola-Halbinsel eine geostrategisch relevante Position im Rahmen des Bündnisses ein.

Der Beitritt zur Nato war der eine Eckstein des Bekenntnisses zur internationalen sicherheitspolitischen Kooperation, welches die norwegische Aussen- und Sicherheitspolitik im Kalten Krieg prägte. Die Mitgliedschaft in der Uno war der zweite Markstein und der Beleg dafür, dass sich die internationalistische Ausrichtung nach dem Schock der Okkupationserfahrung im Zweiten Weltkrieg nun als Grundhaltung etablieren konnte. Während Norwegen im verteidigungspolitischen Bereich und als Nato-Mitglied eine eher defensive und reaktive Haltung einnahm, strebte das Land im Bereich der Uno eine profilierte Rolle an und versuchte so, die realistische, von nationalen Interessen inspirierte Komponente seiner Sicherheitspolitik mit der idealistischen, an moralischen Werten orientierten Seite zu kombinieren.¹⁴

Von der Gründung 1945 an verband Norwegen eine enge Beziehung mit der Uno. Dazu trug bei, dass der ehemalige norwegische Aussenminister Trygve Lie zum ersten Generalsekretär der Uno gewählt wurde. Vor allem aber bildeten die Vereinten Nationen einen idealen multilateralen Rahmen, in welchem Oslo die ethisch motivierte Seite seiner Aussenpolitik zur Geltung bringen konnte. Auch weiterhin betrachtete sich Norwegen als besonders geeignet, zu Frieden, internationaler Gerechtigkeit und zur Förderung von humanitären Werten beizutragen, ein Charakterzug, welchen Olav Riste als «missionarischen Impuls» umschrieb.¹⁵

12 Borch, Christian. *Norwegen und die Nato*. Oktober 1995. http://odin.dep.no/odin/tysk/om_odin/adresser/032005-990112/index-dok000-n-f-a.html; Riste, *Norway's Foreign Relations*, S. 183–205.

13 So betrieb die norwegische Regierung eine Politik des Stützpunktverzichts und bekannte sich dazu, auf seinem Territorium keine Errichtung von Stützpunkten für ausländische Streitkräfte zuzulassen, solange Norwegen nicht angegriffen oder bedroht werde. Weiter wurde die Bewegungsfreiheit ausländischer Truppen im grenznahen Gebiet zur Sowjetunion eingeschränkt. Zudem sprach sich die norwegische Regierung gegen eine Stationierung von Nuklearwaffen in Norwegen aus. Ebd., S. 214–217; Borch, *Norwegen und die Nato*.

14 Thune, Henrik/Ulriksen, Stale. *Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace*. Nupi Paper Nr. 637. Dezember 2002, S. 3.

15 Riste, *Norway's Foreign Relations*, S. 254–268.

Dieses Sendungsbewusstsein zeigte sich nicht nur auf der rhetorischen Ebene, sondern äusserte sich auch in konkreten Beiträgen. So engagierte sich Norwegen in Kooperation mit den skandinavischen Nachbarländern an vorderster Front gegen den Kolonialismus, auch wenn das Friktionen mit verbündeten Nato-Mitgliedern mit sich brachte. Ab Mitte der fünfziger Jahre begann Oslo, sich immer stärker im Bereich der Entwicklungshilfe zu engagieren. Zudem leistete Norwegen ab 1948 substantielle materielle und personelle Beiträge zu den *Peacekeeping*-Missionen der Vereinten Nationen. Auch der Einsatz für Menschenrechte rangierte weit oben in der norwegischen Prioritätenliste.¹⁶

Auf einen – etwas verkürzten – Nenner gebracht, war die norwegische Aussen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges «*as pro-American as it dared, as pro-Soviet as it had to be, and as pro-UN as it possibly could be.*»¹⁷ Die aussenorientierte Grundhaltung hatte sich gegenüber der isolationistischen Tendenz durchsetzen können, nachdem der Glaube, Kleinstaatlichkeit und Neutralität gewährleisteten Sicherheit, sich im Zweiten Weltkrieg als Illusion erwiesen hatte. Die so konzipierte Aussen- und Sicherheitspolitik genoss einen breiten innenpolitischen Konsens und blieb innerhalb einer gewissen Bandbreite über unterschiedlich zusammengesetzte Regierungen hinweg konstant. Ihre Stabilität rührte nicht zuletzt daher, dass sie dank ihrer Dualität die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungssegmente befriedigen konnte: einerseits erfüllte die Mitgliedschaft in der Nato die Sicherheitsbedürfnisse der realistisch ausgerichteten Traditionalisten, andererseits bot die Uno genügend Raum für Aktivitäten, um die idealistischen Zielen verpflichteten Verfechter einer wertorientierten Aussenpolitik zufriedenzustellen.¹⁸

2 Aufstieg zur «humanitären Supermacht» nach der Wende 1989/91

Die Überzeugung, dass der Kleinstaat Norwegen seine Sicherheit und seine nationalen Interessen am besten mit einem nach aussen gerichteten Engagement und der aktiven Partizipation an der Weltpolitik gewährleisten könne, blieb auch nach dem Ende des Kalten Krieges bestehen. Doch das Profil der norwegischen Aktivitäten veränderte sich. Prominent sticht bei einer Betrachtung der norwegischen Aussenpolitik der letzten eineinhalb Dekaden der Aufstieg zur «humanitären Supermacht»¹⁹ im Bereich der zivilen Friedensförderung ins Auge. Die Überzeugung, dass Norwegen auf der weltpolitischen Bühne bei der Schaffung von Frieden und der Durchsetzung humanitärer Werte eine spezielle

16 Ebd., S. 256–259; vgl. auch <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/PeacekeepingOperations/Norway+and+Peace-Keeping.htm>.

17 Zitiert in: Egeland, Jan. *Norway and the United Nations – a love story*. <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/ALoveStory/A+love+story.htm>.

18 Thune/Ulriksen, *Norway as an Allied Activist*, S. 3, 18.

19 Blakkisrud, *Norwegian foreign policy in the 20th century*.

Rolle erfüllen kann, scheint sich seit 1989/91 noch einmal deutlich akzentuiert zu haben. Gleichzeitig scheint diese Auffassung im neuen geopolitischen Kontext sowohl innenpolitisch als auch international auf fruchtbaren Boden gefallen zu sein. In den folgenden Ausführungen soll zunächst anhand einiger Beispiele gezeigt werden, auf welchem Engagement der exzellente Ruf Norwegens als *Peacemaker* und *Facilitator* beruht. Zudem sollen die wichtigsten Grundlagen und Erfahrungen, welche die norwegische Friedensdiplomatie in dieser Zeit geprägt haben, kurz skizziert werden. Anschliessend geht es darum zu eruieren, wie Norwegen dazu kam, auf diesem Gebiet eine so herausragende Position einzunehmen. Dazu soll einerseits nach den Voraussetzungen gefragt werden, welche das skandinavische Land für die Erfüllung der Aufgabe mitbringt, und andererseits analysiert werden, welche Faktoren Oslo dazu motivierten, in diesem Bereich einen Akzent bei seinen aussenpolitischen Aktivitäten zu setzen.

2.1 Norwegisches Friedensengagement rund um den Globus

Die Unterzeichnung des Oslo-Abkommens am 13. September 1993 und die zentrale Rolle Norwegens bei dessen Zustandekommen sind die Grundlagen für den Ruhm und den unvergleichlichen Ruf des Landes im Bereich der Friedensdiplomatie. Durch die *Facilitation* und Mediation der geheimen Direktverhandlungen zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) in Oslo leistete Norwegen einen wesentlichen Beitrag zum damaligen spektakulären Durchbruch im Nahost-Friedensprozess. Die Geheimverhandlungen führten zur gegenseitigen Anerkennung zwischen Israel und der PLO und zur Unterzeichnung der *Declaration of Principles* (Oslo I-Abkommen) durch Jitzhak Rabin und Yassir Arafat.²⁰

Damit wurde Norwegen auf einen Schlag ins Rampenlicht und in die oberste Liga der internationalen *Peacemaker* katapultiert. Es schien, als habe das skandinavische Land mit seinen diskreten Guten Diensten das Unmögliche möglich gemacht. Entsprechend stieg die Nachfrage nach den norwegischen Dienstleistungen im Bereich der *Facilitation* und der Mediation markant an. Oslo nutzte dieses *window of opportunity*, welches sich durch den Vermittlungserfolg im Nahostkonflikt geöffnet hatte, und positionierte sich geschickt in der aussenpolitischen Nische der internationalen Friedensdiplomatie.

Die Aktivitäten Norwegens decken ein breites Spektrum ab. Sie reichen von der offiziellen oder geheimen Unterstützung von Verhandlungsprozessen über die Überwachung der Einhaltung von eingegangenen Verpflichtungen durch Konfliktparteien bis hin zu Wiederaufbauhilfe unmittelbar nach Konflikten.

20 Eine ausgezeichnete, kritische Evaluation der Rolle Norwegens findet sich in: Waage, Hilde Henriksen. *Peacemaking is a Risky Business: Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993–96*. Oslo: International Peace Research Institute, 2004.

Häufig geht Norwegen dabei nicht alleine, sondern multilateral vor, sei es im Rahmen der Uno oder zusammen mit anderen Staaten.²¹ Norwegen wirkte so bei der Beilegung eines über drei Jahrzehnte dauernden Bürgerkrieges in Guatemala mit, zunächst als *facilitator*, indem es 1990 die finanziellen Mittel und die Räumlichkeiten für direkte Treffen zwischen den Rebellen, der Regierung und Vertretern der Zivilgesellschaft zur Verfügung stellte. 1994 schaltete sich die Uno als Mediator ein; Norwegen blieb aber weiterhin zusammen mit den USA, Spanien, Mexiko, Kolumbien und Venezuela im Rahmen der «Freunde des Friedensprozesses» aktiv und trug so dazu bei, dass 1996 Abschluss ein Friedensabkommen abgeschlossen werden konnte.²²

Auch in Sri Lanka ist Norwegen seit 1998 als *facilitator* aktiv. In dem seit 1983 andauernden Bürgerkrieg zwischen der Regierung und der tamilischen Rebellenbewegung der *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) gelang es Norwegen 2002, einen Waffenstillstand zu vermitteln. Norwegen übernahm anschliessend auch die Leitung der *monitoring mission*, welche aus Vertretern der fünf skandinavischen Staaten bestand und die Einhaltung des Waffenstillstands überwachte. Der Waffenstillstand reduzierte die Zahl der Opfer massiv. Der weitere Friedensprozess geriet jedoch immer wieder ins Stocken, und im April 2003 wurden die offiziellen Verhandlungen zwischen der Regierung und den LTTE unterbrochen. Verschiedene Versuche Norwegens, die Parteien zur Wiederaufnahme der Gespräche zu bewegen, sind seither gescheitert, die politische Lage ist nach wie vor labil. Verschiedentlich wies Oslo darauf hin, dass Norwegen den Friedensprozess solange unterstützen werde, als dies von den Kontrahenten erwünscht sei, dass diese jedoch selbst für dessen Fortschritt verantwortlich seien. Die Hoffnung, dass die Bewältigung der Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die Konfliktparteien zu einer engeren Kooperation veranlassen werde, hat sich inzwischen wieder relativiert.²³

21 Norwegisches Aussenministerium. *Norway's peace and reconciliation efforts in conflict-affected areas*. <http://www.norway.org/policy/peace/peace/peace.htm>. Petersen, Jan. *Perspectives on International Peace and Security*. Mr Jan Petersen, Norwegian Minister of Foreign Affairs. *First Annual Canada-Norway Peace Prize Symposium «Prospects for Human Security in the 21st Century»*. University of British Columbia, Vancouver 3–5 February 2005. http://www.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090337/dok-bn.html.

22 Helgesen, Vidar. *Peace, Mediation and Reconciliation: The Norwegian Experience*. Mr. Vidar Helgesen, State Secretary of Foreign Affairs of Norway, Brussels, 21 May 2003. http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/politisk_ledelse/032171-990088/dok-bn.html.

23 Ein Silberstreifen am Horizont Sri Lankas. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. Februar 2005; Petersen, Jan. *Norwegian Perspectives on peaceful conflict resolution*. Moscow State Institute for International Relations, 7 April 2005. http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090376/dok-bn.html.

Am 11. und 12. April 2005 war Norwegen Gastgeber für Vertreter von mehr als 60 Ländern, die in Oslo an einer Geberkonferenz für den Sudan teilnahmen und in deren Rahmen über 4.5 Milliarden US-Dollar zugunsten des Sudans versprochen. Es war kein Zufall, dass diese Konferenz in der norwegischen Hauptstadt stattfand. Das Friedensabkommen, das am 9. Januar 2005 in Nairobi zwischen der Regierung in Karthum und der *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) abgeschlossen worden war, war zwar in erster Linie von der regionalen *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD) unter der Leitung Kenias vermittelt worden. Aber auch Norwegen war seit 1993 in die Mediationsbemühungen involviert gewesen und hatte den Prozess vor allem in Kooperation mit den USA und Grossbritannien politisch begleitet. Auch hier hatte Norwegen vorgängig Überwachungsmissionen zur Durchsetzung von Vereinbarungen unterstützt. Ob es tatsächlich gelingt, den Frieden auf dem Papier für zumindest einen Teil des Sudans auch in die Realität umzusetzen, bleibt abzuwarten. Norwegen hat seine Unterstützung bei diesem Prozess zugesagt und dafür im Rahmen der Geberkonferenz selbst 250 Millionen Dollar an die Gesamtsumme beigesteuert.²⁴

Diese drei Beispiele vermitteln einen Eindruck vom norwegischen Engagement auf dem Gebiet der Unterstützung von Friedensprozessen. Nach welchen Kriterien wird in Oslo über die Realisierung solcher Einsätze entschieden? Erstaunlicherweise gibt es keine offizielle Liste von Bedingungen, welche für einen positiven Entscheid erfüllt sein müssen, genausowenig wie es ein offizielles strategisches Grundlagendokument für den Bereich der friedensdiplomatischen Aktivitäten gibt.²⁵ Trotzdem können einige zentrale Kriterien ausgemacht werden. Unabdingbar ist für die norwegische Regierung die Einwilligung aller beteiligten Konfliktparteien. Ebenfalls zentral ist vorhandene Expertise über die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Hintergründe eines Konfliktes, was die Chancen eines Engagements erhöht, wenn Norwegen bereits zuvor in einem Land präsent war. Dies war durch eine bereits etablierte Entwicklungszusammenarbeit oder die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen beispielsweise in Guatemala, in Sri Lanka und auch im Sudan der Fall. Eine weitere Überlegung, die in den Entscheidungsprozess einfließt, ist die Frage, ob die allfällige Übernahme einer

24 Ebd.; Johnson, Hilde F. *Peace in Sudan: From Word to action*. Referat der norwegischen Ministerin für internationale Entwicklung, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 13. April 2005; http://www.odin.no/ud/norsk/dep/minister_b/p30006734/032171-090381/dok-bn.html. Geberländer versprechen dem Südsudan mehr als 3 Milliarden Dollar Aufbauhilfe. In: *Tages Anzeiger*, 12. April 2005; Pelda, Kurt. Neubeginn mit Hindernissen im Südsudan. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai 2005.

25 Auskunft des norwegischen Aussenministeriums vom 26. April 2005. Es gibt jedoch ein strategisches Rahmendokument für den längerfristiger ausgerichteten *Peacebuilding*-Bereich: Norwegisches Aussenministerium. *Peacebuilding – a Development Perspective*. 2004. <http://odin.dep.no/filarkiv/221493/peace-engelsk.pdf>.

Aufgabe den Interessen wichtiger Grossmächte oder relevanter Regionalmächte zuwiderläuft. So kommt es vor, dass Oslo die Übernahme von Mediations- oder Vermittlungsmandaten ablehnt, wie dies beispielsweise beim Kaschmir-Konflikt oder bei der Geiselnahme durch tschetschenische Rebellen in einem Moskauer Musical-Theater 2002 der Fall war.²⁶

Diese Kriterien beruhen auf dem grossen praktischen Wissen, welches Norwegen sich erarbeitet hat. Durch ihre vielfältigen Tätigkeiten in Friedensprozessen rund um den Globus konnten die Beteiligten einen bedeutenden Erfahrungsschatz aufbauen. Viele der daraus gezogenen Lehren sind leicht nachvollziehbar. So erstaunt es nicht, dass die grundsätzliche Bereitschaft der beteiligten Konfliktparteien, auf Frieden hinzuarbeiten, unverzichtbar für den Erfolg von Friedensprozessen ist. Ebenso wichtig ist das Vorhandensein von Expertise seitens der Drittpartei und deren Fähigkeit, adäquate Verhandlungsinfrastrukturen bereitzustellen.²⁷ Aussenminister Jan Petersen kam kürzlich in einer Rede ebenfalls auf die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse zu sprechen. Er betonte erstens die Wichtigkeit des koordinierten Vorgehens der internationalen Gemeinschaft im Rahmen einer kohärenten Strategie; zweitens die Bedeutung von für die betroffene Bevölkerung rasch spürbaren Verbesserungen im alltäglichen Leben, was Friedensprozessen einen positiven Impuls verleihe; und drittens die grosse Bedeutung des längerfristig ausgerichteten Aufbaus tragfähiger staatlicher Strukturen.²⁸

Mit Blick auf die Position als Drittpartei war auch die Evaluation von Norwegens Rolle im Oslo-Prozess sehr aufschlussreich. In einer höchst lesenswerten Studie wurden auch die problematischen Aspekte dieser «Erfolgsgeschichte» aufgezeigt, so beispielsweise wie sich Norwegen mit der Zeit von einem passiven *facilitator* zu einem aktiven Mediator wandelte, wie die unparteiische Beurteilung durch das Ziel, die Beziehungen zu den USA nicht zu trüben, eingeschränkt wurde oder wie der ausgeprägte Wille einzelner norwegischer Verantwortungsträger, den Prozess am Leben zu erhalten und zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, dazu führte, dass man sich von den Absichten des stärkeren Verhandlungspartners Israel vereinnahmte und sich bis zu einem gewissen Grad von ihm instrumentalisieren liess.²⁹ Gerade vor dem Hintergrund dieser Erfahrung ist die

26 Ebd.; Oslos erfolgreichstes Produkt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar 2003; Norway turned down request to mediate in Chechen hostage crisis. Agenturmeldung von *Agence France-Presse* vom 22. Oktober 2003. http://quickstart.clari.net/qs_se/webnews/wed/bp/QRussia-chechnya-norway.Rk6q_DOM.html.

27 Egeland, Jan. Norway as International Peacemaker. In: *International Affairs* 43 (1997), Nr. 5, S. 169–179, hier S. 178.

28 Petersen, Jan. *Welcome address. Conference on «Conflict Prevention and Resolution: Challenges and Change for the UN», Stockholm, 12 April 2005*. http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032201-090005/dok-bn.html.

29 Waage, 'Peacemaking is a Risky Business'.

Aussage von Vidar Helgesen, einem Staatssekretär im Aussenministerium mit praktischen Erfahrungen aus den Sri Lanka-Verhandlungen, als Lehre absolut zentral, als er festhielt, es sei eminent wichtig, sich selber über die eigene Rolle klar zu sein.³⁰ Alles in allem gelte es zudem nie zu vergessen, hielt Helgesen fest, dass jeder Konflikt einzigartig sei und eigenen Gesetzmässigkeiten unterliege. Deshalb müsse eine Drittpartei auf jeden Fall über viel Geduld, detailliertes konflikt-spezifisches Wissen und die Bereitschaft zu nachhaltigem Engagement verfügen.³¹

2.2 Profil und Wille als Erfolgsfaktoren

Weshalb kam ausgerechnet Norwegen dazu, eine solch prominente Rolle in Friedensprozessen rund um die Welt zu spielen? Die Antwort ist auf den ersten Blick simpel: Norwegen kann es und will es. Spannender ist die Frage, warum es das Land kann, und vor allem, warum es dies will.

«*Norway is small, we're way up here and we have no colonial past*», antwortete Staatssekretär Vidar Helgesen auf die Frage, weshalb das skandinavische Land in den Augen der unterschiedlichsten Konfliktparteien wohl so attraktiv als *Facilitator* und Vermittler sei.³² In verschiedenen Äusserungen haben norwegische Verantwortungsträger dies noch genauer erläutert und auf weitere erklärende Faktoren hingewiesen, welche mit der speziellen Stellung Norwegens in der Welt zu tun haben.

Immer wieder als erklärende Variable für die häufige Nachfrage nach norwegischen Diensten in der Konfliktbearbeitung erwähnt wird Norwegens *Kleinstaatlichkeit*. Diese und die damit verbundene Machtlosigkeit biete den Konfliktparteien Gewähr dafür, dass die norwegischen Vermittler ihnen keine Lösung aufoktroyieren könnten. Im Gegensatz zum Fehlen der machtpolitischen «Peitsche» verfüge Norwegen dafür über die Möglichkeit zu *positiven Anreizen* – oder, mit anderen Worten, über das «Zuckerbrot»: Norwegen besitze den Willen und die Mittel, sowohl den eigentlichen Friedensprozess wie auch nachfolgende mittel- und langfristig ausgerichtete Programme und Entwicklungsprojekte finanziell zu unterstützen.³³ Die Tatsache, dass Norwegen keine Grossmacht sei, keine koloniale Vergangenheit und keine versteckten wirtschaftlichen oder politischen Hintergedanken habe, führe dazu, dass das Land als *unparteiischer* und trotz

30 Helgesen, *Peace, Mediation and Reconciliation*.

31 Ebd.

32 Bruni, *A Nation That Exports Oil, Herring and Peace*.

33 Norwegisches Aussenministerium, *Norway's peace and reconciliation efforts in conflict-affected areas*; Helgesen, *Peace, Mediation and Reconciliation: The Norwegian Experience*.

Nato-Mitgliedschaft *neutraler Akteur* wahrgenommen werde.³⁴ Gleichzeitig sei das Land aber *international gut vernetzt* und unterhalte enge Beziehungen mit Organisationen wie der Uno oder der EU und mit einflussreichen Staaten wie den USA, Japan, Russland, Indien, Brasilien oder Südafrika.³⁵ Den Einstieg in Friedensprozesse wiederum würden in vielen Fällen die häufig bereits vorhandenen Kontakte und das Know-how von norwegischen Nichtregierungsorganisationen erleichtern. Deshalb sei auch die *enge Kooperation mit NGOs*, welche von Regierungsseite seit langem gepflegt werde, von zentraler Bedeutung.³⁶ Von eminenter Bedeutung sei schliesslich die lange Tradition des Einsatzes für den Frieden und der *breite innenpolitische Konsens*, welchen die norwegischen Aktivitäten im Bereich der Friedensförderung geniessen würden. Dieser Konsens führe zudem zu *Konsistenz und Kontinuität* einmal lancierter Programme, selbst über allfällige Regierungswechsel in Norwegen hinweg.³⁷

Natürlich sind diese Aussagen und die darin zum Ausdruck kommende, tendenziell etwas idealisierende Selbstrepräsentation nicht unesehen für bare Münze zu nehmen und müssen kritisch beleuchtet werden. Fraglos ist jedoch eine je nach spezifischem Fall unterschiedliche Kombination der hier aufgeführten Merkmale für Kontrahenten mit ein Anlass dafür, sich ausgerechnet an Oslo zu wenden, wenn es um die Beilegung von Streitigkeiten geht. Dieses spezielle Profil Norwegens ist damit ein erklärender Faktor für Norwegens herausragende Rolle. Aber hinter der Entscheidung, das Engagement in Friedens- und Versöhnungsprozessen zu einer aussenpolitischen Priorität zu erklären³⁸, stehen auch spezifische norwegische Intentionen – und diese sind durchaus nicht nur altruistischer Natur.

Analysiert man die Aussagen von norwegischen Verantwortungsträgern zum Friedensengagement etwas eingehender nach der dahinterliegenden Motivation, so können grob drei Gründe ausgemacht werden: erstens idealistische Überlegungen, zweitens sicherheitspolitische Eigeninteressen und drittens die Absicht, über ein solches Engagement Zugang zu Entscheidungsträgern und generell Einfluss zu gewinnen, um so eigene politische, wirtschaftliche etc. Interessen durchsetzen zu können. Dieses Set von unterschiedlichen Gründen soll nun genauer untersucht werden. In die *erste* Kategorie gehört der genuin altruistische, einem idealistischen Welt- und Selbstbild verpflichtete Wille, anderen, welchen es schlechter geht, zu helfen und zu mehr Frieden in der Welt beizutragen. Als

34 Petersen, *Perspectives on International Peace and Security*; Helgesen, *Peace, Mediation and Reconciliation: The Norwegian Experience*.

35 Petersen, *Perspectives on International Peace and Security*.

36 Ebd.; Egeland, Jan. *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Right Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 1988, S. 124f., 187.

37 Petersen, *Perspectives on International Peace and Security*.

38 Ebd.

Illustration mag eine Aussage des norwegischen Aussenminister Jan Petersen dienen, der diese Motivation anlässlich eines Vortrags wie folgt auf den Punkt brachte: «*Most Norwegians share the conviction that if we can help other people to achieve a more secure, more decent life, we quite simply have an obligation to do so. Sixty thousand people have been killed in the conflict in Sri Lanka. If Norway's efforts can make a difference to the situation there, that is of course a good enough reason to be involved.*»³⁹

Die zweite Kategorie von Faktoren, welche für ein aktives Friedensengagement sprechen, wird von den sicherheitspolitischen Eigeninteressen gebildet. Mit dem Ende des Kalten Krieges brachen auch die bisherigen sicherheitspolitischen Konstellationen zusammen, und die herkömmlichen, im wesentlichen auf eine Blockkonfrontation ausgerichteten Bedrohungsszenarien wurden hinfällig. Abgelöst wurde der bisherige Zustand jedoch nicht von einer stabilen, friedlicheren und gerechteren internationalen Ordnung. Vielmehr kam es zu einer Verschiebung und einer inhaltlichen sowie geografischen Ausweitung des Risikospektrums. Charakterisiert wurde diese Entwicklung durch die zunehmende Verlagerung von zwischenstaatlichen hin zu innerstaatlichen Konflikten, von damit verbundenen Destabilisierungsprozessen, weiter von einer raschen Bedeutungszunahme von Bedrohungen transnationalen Charakters (Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, internationale organisierte Kriminalität) und von einer damit einhergehenden geografischen Ausbreitung des Ursprungs dieser Risiken.⁴⁰

Norwegen erkannte deutlich, dass in einer vernetzten Welt gerade Kleinstaaten direkt von Konflikten und deren Folgen betroffen waren, auch wenn diese sich geografisch weit entfernt abspielten. Konflikte bedrohten die internationale Stabilität und hätten direkt oder indirekt für alle Konsequenzen, führte Aussenminister Jan Petersen im April dieses Jahres anlässlich einer Konferenz zur künftigen Rolle der Uno aus. Die Auswirkungen seien Migration, Umweltzerstörung, organisierte Kriminalität oder globaler Terrorismus, konstatierte er und hielt fest: «*In a sense, in a globalised world, we are all victims.*»⁴¹ Aus dieser Erkenntnis der eigenen unmittelbaren Betroffenheit wuchs bei den Verantwortungsträgern die Überzeugung, dass es im nationalen Eigeninteresse liege, wenn sich Norwegen

39 Petersen, Jan. *Fighting Terror and Promoting Peace. The Norwegian Perspective. Stanford University, 14 April 2004.* http://www.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090223/dok-bn.html.

40 Vgl. dazu den Artikel von Andreas Wenger in diesem Bulletin.

41 Petersen, *Welcome address.*

global und sowohl in bi- als auch in multilateralem Rahmen für die Prävention und die Bewältigung von Konflikten einsetzen würde.⁴²

Oslos sicherheitspolitisches Eigeninteresse, sich neben seinen übrigen friedensfördernden Aktivitäten auch in der Nische der Friedensdiplomatie zu positionieren, hatte noch einen weiteren Hintergrund. Von einer solchen Positionierung und dem daraus entstehenden spezifischen Know-how erhoffte sich Norwegen, bei relevanten Institutionen und Partnern auch weiterhin Gehör zu finden und eigene sicherheitspolitische Anliegen vorbringen zu können. Denn Norwegens Einfluss in und der Zugang zu den sicherheitspolitisch zentralen Organisationen drohten sich durch die institutionellen Veränderungen der internationalen Sicherheitsarchitektur gravierend zu vermindern. Hatte das Land während des Kalten Krieges in der Nato durch seine spezielle geografische Lage noch ein spezifisches Interesse und eine gewisse strategische Bedeutung genossen, so fiel dieser «Standortvorteil» nun dahin. Die sich abzeichnende und 2004 schliesslich erfolgte Osterweiterung drohte Norwegens Stellung innerhalb der Allianz noch zusätzlich zu unterminieren. Verstärkt wurde dieser relative Bedeutungsverlust durch die Ende der neunziger Jahre einsetzende Herausbildung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Nachdem Norwegen in der Referendumsabstimmung 1994 den Beitritt zur EU abgelehnt hatte, blieb dem Land eine vollumfängliche Mitwirkung in diesem kontinuierlich an Bedeutung gewinnenden sicherheitspolitischen Rahmen verwehrt. Norwegen bemühte sich, diesen Marginalisierungstendenzen entgegenzuwirken. Zum einen wirkte das Land aktiv mit Truppenkontingenten an *out of area*-Einsätzen der Nato mit, beispielsweise im Rahmen der SFOR in Bosnien-Herzegowina. Dass dieses Engagement unmittelbar auf Kosten personeller Beteiligungen an *Uno-Peacekeeping*-Missionen ging, zeigt, wie wichtig diese Angelegenheit der norwegischen Regierung war. Zum anderen waren aber auch die verstärkten Aktivitäten im Bereich der Friedensdiplomatie ein Mittel, um sich einen besseren Zugang zu den sicherheitspolitischen Partnern zu verschaffen. Diese Überlegung wird auch in einer Aussage von Aussenminister Petersen aus dem Jahr 2002 deutlich: «*Peace processes make us interesting. We need a couple of such products. The Cold War is no longer such a product.*»⁴³

42 Petersen, *Perspectives on International Peace and Security*; Petersen, Jan. *Norwegian perspectives on international peace and security*. *China Institute of International Studies Forum*, Beijing 29 March 2005. http://odin.dep.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032201-090003/dok-bn.html.

43 Aussage von Aussenminister Jan Petersen anlässlich eines Seminars 2002, zit. in: Bátora, Jozef. *Multistakeholder Public Diplomacy of Small and Medium-Sized States: Norway and Canada Compared*. Paper presented to the International Conference on Multistakeholder Diplomacy, Mediterranean Diplomatic Academy, Malta, February 11–13, 2005, S. 11; Thune/Ulriksen, *Norway as an Allied Activist*, S. 6; Graeger/Leira. *Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective*, S. 54f.

Die Notwendigkeit, sich in einer interdependenten Welt, in der viele Norwegen direkt betreffende Entscheidungen nolens volens auf internationaler Ebene gefällt wurden, deutlicher und aktiver als bisher Gehör zu verschaffen, beschränkte sich in den Augen Oslos nicht nur auf den sicherheitspolitischen Bereich. Verallgemeinert man nun die Logik des im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Arguments, so kommt man dem *dritten* Motivationsfaktor hinter der Nischenstrategie Norwegens im Bereich der zivilen Friedensförderung auf die Spur: ganz generell wird damit Einfluss und der Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern angestrebt, um so spezifisch norwegische Interessen besser vertreten zu können – eine Absicht, die in der Regel deutlich weniger prominent als die idealistischen und altruistischen Motive in Erscheinung tritt, wenn es um die öffentliche Präsentation des norwegischen Engagements geht.

Der Mechanismus ist dabei einfach: Durch seine Arbeit in Friedens- und Mediationsprozessen gewinnt Norwegen einzigartige Erkenntnisse und sehr spezialisiertes Wissen. Dieses wiederum verschafft dem Land einen komparativen Vorteil und macht es zu einem nützlichen Gesprächspartner für unterschiedlichste Akteure. Aus der sich daraus ergebenden Position der Stärke kann Oslo dann bei Bedarf erwirken, dass bei Treffen auch zusätzliche Themen auf die Traktandenliste gesetzt werden und so eigene Anliegen – politische, wirtschaftliche etc. – zur Sprache kommen. Es gibt einige Beispiele, welche diesen Zusammenhang sehr unverblümt aufzeigen. Aussenminister Jan Petersen bestätigte, dass die Relevanz und Nützlichkeit Norwegens für diejenigen Staaten, mit welchen sein Land Handel treibe, durch das in Friedensprozessen gewonnene Know-how steige. So habe Norwegen über Hintergrundinformationen zu den Wahlen in Simbabwe verfügt. Einige europäische Länder hätten sich dafür interessiert und ein Treffen angeregt, da sie beabsichtigten, die Wahlen in Simbabwe zu überwachen. Oslo willigte ein, machte aber zur Bedingung, auch über den Export von Fisch zu diskutieren, da es sich bei den europäischen Ländern um Abnehmer von norwegischen Meerereserzeugnissen handelte. Schliesslich hätten sie über Simbabwe und über Fisch gesprochen, meinte Peteresen.⁴⁴ Auch der Staatssekretärs im Aussenministerium, Vidar Helgesen, unterstrich nachdrücklich die beinahe wörtlich zu verstehende «Schlüsselfunktion» von Norwegens Friedensarbeit, denn diese *«provides opportunities – access to key people in Washington, London and Brussels ... a Norwegian deputy foreign minister would never otherwise be in a position to meet the number two at the US State Department five times in one year.»*⁴⁵

44 Bruni, *A Nation That Exports Oil, Herring and Peace*.

45 Leonard, Mark/Small, Andrew. *Norwegian Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2003, S. 44f. http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10_018.pdf.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass es eine Kombination von strukturellen Faktoren und von norwegischen Intentionen ist, welche zur herausragenden Stellung Norwegens auf dem Gebiet der Friedensförderung geführt hat. Zum einen besitzt der skandinavische Staat ein spezifisches Profil, welches ihn für Konfliktparteien als Vermittler oder Mediator attraktiv erscheinen lässt. Und zum anderen besitzt er einen aus einer Mischung von altruistischen und eigennützigen Motiven gespiesenen Willen, sich in der aussenpolitischen Nische der internationalen Friedensdiplomatie zu positionieren. Es wurde gezeigt, dass die Aussicht, sich so Zugang zu und Einfluss auf Verantwortungsträger verschaffen zu können, einen wesentlichen Antrieb hinter Norwegens Efforts darstellt. Deshalb soll dieser Aspekt nun noch etwas vertieft werden. Das folgende Kapitel zeigt, dass zur erfolgreichen Umsetzung dieses Ziels eine geschickte *Public Diplomacy*-Strategie entwickelt wurde.

3 Public Diplomacy: Einflussgewinn durch Image-Vermarktung

Treffend umriss die damalige Staatssekretärin des norwegischen Aussenministeriums und heutige Energie- und Ölministerin, Thorhild Widvey, 2003 in einer Rede die Situation, mit welcher sich Norwegen als Kleinstaat konfrontiert sah: «*As a result of globalisation, there are ever more actors in the global market place battling for attention. Consequently, the efforts needed to make one's own voice heard must be enforced. If we don't get our message through, we will be unable to create understanding for our views and positions.*»⁴⁶ Und an anderer Stelle brachte sie es noch deutlicher auf den Punkt: Um Einfluss zu gewinnen, müsse man bemerkt werden.⁴⁷ Um die notwendige Aufmerksamkeit der relevanten Akteure zu finden und seine Ansichten zu unterschiedlichsten Themenbereichen bekanntmachen zu können – mit anderen Worten, um seine *soft power* zu vermehren⁴⁸ –, setzt Oslo geschickt seine Leistungsbilanz auf dem Gebiet der Friedensdiplomatie und seinen Ruf als führender Akteur in diesem Bereich ein, wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt wurde. Dies geschieht mittels einer *Public Diplomacy*-Strategie.

Die wesentlichen Grundzüge dieser Strategie wurden in einem Bericht des in London domizilierten *Foreign Policy Centre* dargelegt, welchen das norwegische Aussenministerium unter anderem mit Blick auf das 100-Jahr-Jubiläum

46 Widvey, Thorhild. *Public Diplomacy. Norwegian-American Chamber of Commerce, Ottawa 7 Nov 2003*. http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/politisk_ledelse/032171-090183/dok-bn.html.

47 Widvey, Thorhild. *Opening Speech. Images of Norway: A Conference on Public Diplomacy, Oslo, 7 March 2003*. http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/political_staff/032171-090116/dok-bn.html.

48 Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

der norwegischen Unabhängigkeit in Auftrag gegeben hatte.⁴⁹ Dieses Grundlagenpapier ging dabei von der Prämisse aus, dass in der globalen Auseinandersetzung um politischen Einfluss, Investitionen, Handel und Tourismus dem internationalen Image eines Landes eine zentrale Rolle zukomme. Je nachdem, ob die globale Wahrnehmung eher positiv oder negativ gefärbt sei, wirke sich dies auf die politischen und wirtschaftlichen Intentionen dieses Landes förderlich oder hinderlich aus. Ziel müsse es also sein, für Norwegen ein positives Image aufzubauen, welches sowohl für ein internes wie auch für ein externes Zielpublikum attraktiv sei.⁵⁰

Als Kernproblem identifizierten die Autoren Mark Leonard und Andrew Small, dass Norwegen international wenig bekannt sei und gemäss Umfragen über keine ausgeprägte Identität verfüge. Und wenn in den Köpfen bereits ein Bild von Norwegen vorhanden sei, dann drehe es sich meist um Fjorde, Schneeberge, Wikinger und Lachse. Diese faktische *Unsichtbarkeit* Norwegens auf der globalen Landkarte werde durch seine Kleinstaatlichkeit, seine geografische, politische und kulturelle Isolation, die sprachlichen Barrieren, das Fehlen von international bekannten Marken und die fehlende kulturelle Einheitlichkeit noch perpetuiert.⁵¹

Um das Image Norwegens zu verbessern und das Land international zu positionieren, schlugen die Verfasser des Strategiepapiers vor, im Rahmen dieser Imagekampagne bereits existierende, aber ungenügend bekannte Erfolgsgeschichten Norwegens einzusetzen, oder, wie sie es ausdrückten: «... *the key to success in public diplomacy strategy is in revitalising the unused capital latent within national heritage.*»⁵² Sie empfahlen vier potentielle Erzählungen, welche den Anforderungen im Rahmen einer *Public Diplomacy*-Strategie auf den ersten Blick genügen und damit für eine solche in Frage kämen: erstens Norwegen als «*Humanitarian superpower*»; zweitens die Verbundenheit mit der Natur («*Living with nature*»); drittens die Ausgeglichenheit und Gleichberechtigung in unterschiedlichsten Bereichen («*Equality*»); und viertens der extrovertierte und abenteuerlustige Charakter, durch welchen sich die norwegische Bevölkerung auszeichne («*Internationalist/Spirit of adventure*».)⁵³ Im Zusammenhang mit der Thematik dieses Artikels interessiert vor allem der erste Vorschlag, auf welchen hier ein kurzer Blick geworfen werden soll.

«*Norway might only be 115th in the world in terms of its size, but it is leading the world as a humanitarian power – outperforming all other countries in*

49 Leonard, Mark/Small, Andrew. *Norwegian Public Diplomacy*. London: Foreign Policy Centre, 2003. http://odin.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/m110_018.pdf.

50 Ebd., S. 1 und 13.

51 Ebd., S. 27–31; Widvey, *Public Diplomacy*.

52 Leonard/Small, *Norwegian Public Diplomacy*, S. 19.

53 Ebd., S. 34–43.

terms of its contributions to aid, its role in peace-keeping and its commitment to developing new kinds of global governance», begründeten die Autoren die Wahl des Friedensengagements als möglicher Kerngehalt einer Imagekampagne. Norwegen verfüge über eine einzigartige Expertise in den Bereichen Mediation und Friedensarbeit. Zudem durchdringe dieses Bekenntnis zum Engagement für den Frieden die gesamte norwegische Gesellschaft, eine Verankerung, die eine Voraussetzung für das Funktionieren einer solchen Botschaft nach aussen sei. Auch bei den übrigen Selektionskriterien für eine Hauptbotschaft schneide das Thema gut ab: es verbinde Vergangenheit und Zukunft, sei an- und erstrebenswert, spreche eine Schwäche an (Kleinstaatlichkeit), wecke die Vorstellungskraft und Gefühle und sei sowohl intern wie extern relevant.⁵⁴ Am wichtigsten jedoch sei, kamen die Verfasser schliesslich auf die grundlegende Zielsetzung ihrer vorgeschlagenen *Public Diplomacy*-Strategie zurück, dass Frieden ein essentieller Türöffner für politischen Einfluss sei. Norwegens Friedensengagement ermögliche den Zugang zu zentralen Verantwortungsträgern und verschaffe somit die Möglichkeit, bei diesen norwegische Positionen und Interessen zu vertreten.⁵⁵

Blickt man heute, 2005, auf die Inhalte, welche im Rahmen des 100jährigen Unabhängigkeitsjubiläums an die Aussenwelt transportiert werden, so erkennt man leicht, dass die damaligen Vorschläge in Oslo – mit leichten Änderungen – auf fruchtbaren Boden gefallen sind.⁵⁶ Drei Themen oder Geschichten konnten sich im Rahmen dieser internationalen Positionierung durchsetzen. Norwegen wird *erstens* als Partner im Bereich von Frieden und Entwicklung, *zweitens* als Land mit grossen natürlichen Ressourcen und *drittens* als moderne Kultur- und Wissensnation dargestellt.⁵⁷ Wie man sieht, konnte sich das Engagement für den Frieden als eine der Kernbotschaften halten. Allerdings kam man von der Verwendung des Begriffs der *humanitarian superpower* ab, da dieser Terminus als arrogant empfunden und als Hybris kritisiert wurde und Länder, welche ähnliche Intentionen verfolgen, vor den Kopf gestossen hätte. Dadurch, dass Norwegen auf dem Gebiet der Friedensförderung und der Entwicklung nun vor allem als Partner portraitiert wird, wurde das ursprüngliche, potentiell Irritationen verursachende Bild korrigiert und der multilaterale und kooperative Charakter des norwegischen Engagements ins Zentrum gerückt. In zahllosen

54 Ebd., S. 33–35.

55 Ebd., S. 44f.

56 <http://www.2005.norway.info>.

57 Petersen, *Norwegian perspectives on international peace and security*; Petersen, Jan. *Stand der norwegischen Aussenpolitik. Bericht an das Storting zum Stand der Aussenpolitik*, 15. Februar 2005. <http://www.amb-norwegen.ch/policy/Aussenpolitik.htm>.

Reden von norwegischen Regierungsmitgliedern und hohen Beamten wird nun diese Botschaft verbreitet und mit vielen Beispielen illustriert.⁵⁸

Die *Public Diplomacy*-Maschinerie Norwegens läuft derzeit also auf Hochtouren. Der Zweck des lancierten Programms ist dabei nicht nur der Aufbau eines attraktiven nationalen Images per se, sondern auch, über dieses positive Bild Gehör und Einfluss in der internationalen Arena zu finden. So definiert denn auch eine jüngere Studie, *Public Diplomacy* umfasse alle Aktivitäten von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, welche zur Erhaltung und zum Aufbau der *Soft Power* eines Landes beitragen würden.⁵⁹

Eine solche Strategie ist allerdings auch mit Risiken behaftet, gerade hinsichtlich des norwegischen Engagements in Friedensprozessen. Dieses hatte sich bis anhin häufig durch Diskretion ausgezeichnet. Norwegens Glaubwürdigkeit war durch das Fehlen von Ruhm- und Profilierungssucht tendenziell gestärkt worden. Die Frage stellt sich nun, ob dadurch, dass dieses Engagement nun im Rahmen dieser Imagekampagne ins Rampenlicht gestellt wird, diese Glaubwürdigkeit und Norwegens Ruf als uneigennütziger Vermittler und *facilitator* unterminiert wird. Die Verfasser der *Public Diplomacy*-Studie negieren diese Gefahr nicht, halten jedoch dagegen, dass Diskretion und Bescheidenheit nicht mit Unsichtbarkeit gleichzusetzen und die Verwendung dieses Themas dann legitim sei, wenn das Programm sorgfältig gestaltet und die Akzente auf die kooperative und multilaterale Facette des norwegischen Engagements gelegt würden.⁶⁰ Ein zweiter kritischer Einwand betraf den Umstand, dass die enge Verknüpfung des norwegischen Images mit seinen Efforts in Friedensprozessen dazu führen würde, dass Norwegen auf Gedeih und Verderb auf die Erfolge dieser Bemühungen angewiesen sei. Misserfolge in seiner Tätigkeit als Vermittler, Mediator und *facilitator* würden sich so ungefiltert auf den eigenen Ruf auswirken. Auch diese Vorbehalte sind durchaus nachvollziehbar. Wie man beispielsweise anhand des seit längerem stockenden Friedensprozesses in Sri Lanka sehen kann, versucht Oslo dieser Gefahr so zu begegnen, dass es sich verstärkt nicht als *peacemaker*, sondern als *peacehelper* darstellt und versucht deutlich zu machen, dass die Konfliktparteien selbst für das Vorankommen oder das Stillstehen von Friedensverhandlungen verantwortlich seien.⁶¹ Drittens wird auch auf die Gefahr hingewiesen, dass das «Vermarktungspotential» eines Engagements im Rahmen einer *Public Diplomacy*-Strategie ein zu grosses Gewicht erhalten würde und

58 Für Reden des norwegischen Aussenministers Jan Petersen, vgl. http://www.odin.no/ud/english/aktuelt/speeches/minister_a/.

59 Båtora, *Multistakeholder Public Diplomacy of Small and Medium-Sized States*, S. 2.

60 Leonard/Small, *Norwegian Public Diplomacy*, S. 50–52.

61 Ebd.; Bondevik, Kjell Magne. *Norway – 100 years of independence: Norwegian foreign policy and engagement in international peace processes. Speech at Victoria University of Wellington. Victoria University of Wellington, New Zealand 14 March 2005.* http://www.odin.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler/taler_statsmin/001001-090757/dok-bn.html.

bei der Ressourcenallokation inhaltliche Kriterien verdrängen könnte. So würden spektakuläre und eine grosse öffentliche Aufmerksamkeit versprechende Aktionen auf Kosten mindestens ebenso wichtiger, aber weniger sensationeller Einsätze bevorzugt.⁶²

Ungeachtet dieser kritischen Kommentare scheint die Rechnung bisher aufzugehen. Im Rahmen der festgelegten Kommunikationsstrategie vermarktet Oslo sein Engagement bemerkenswert überlegt und professionell und hat es so erreicht, vermehrt Aufmerksamkeit auf sein Friedensengagement zu lenken und dadurch sein Image positiv zu beeinflussen. Die wohlwollenden Schlagzeilen der eingangs zitierten Zeitungsartikel belegen dies. Zentrales Kriterium dafür, dass eine solche Strategie Erfolg hat, ist sicherlich deren Glaubwürdigkeit.⁶³ Um diese aufzubauen und zu erhalten, ist es erforderlich, dass das gegen aussen verkündete Bild auch mit den effektiven Bemühungen und Leistungen übereinstimmt oder, wie Olaf Riste dies treffend formuliert hat: «... *when a small country like Norway assumes a high profile foreign policy, it is important to make sure that there is a proper balance between shadow and substance. Grand ambitions need an underpinning of actual achievements.*»⁶⁴ Denn an den Leistungen wird Norwegen letztlich gemessen.

Schluss

Erfolgreich wie kein anderes Land hat es Norwegen geschafft, sich auf dem Gebiet der Friedensdiplomatie und der Konfliktbearbeitung international als Vorbild zu etablieren. Hinter dieser für einen geografisch peripheren Kleinstaat beeindruckenden Leistung steckt nicht nur Idealismus oder gar Zufall, sondern hauptsächlich eine gezielte aussenpolitische Strategie der nationalen Interessenwahrung. Sie ist das Resultat einer Anpassungsleistung an die veränderten geostrategischen Verhältnisse nach dem Ende des Kalten Krieges und damit eine Reaktion auf die veränderte Stellung Norwegens im Rahmen der transatlantischen und der europäischen Sicherheitsarchitektur, namentlich auf die reduzierte strategische Bedeutung in der Nato und auf die fehlende Mitwirkungsmöglichkeit beim Aufbau der ESVP als Nicht-EU-Mitgliedsland. In diesem Sinne kann die norwegische Positionierung auch als Kompensationsstrategie verstanden werden.

Dieser Artikel identifizierte drei Gründe, die hinter dieser aussenpolitischen Strategie stehen und Norwegen zu einer solchen Positionierung bewogen haben: *erstens* der von altruistisch-idealistischen Überlegungen inspirierte Wille, einen

62 Thune/Ulriksen, *Norway as an Allied Activist*, S. 19.

63 Henrikson, Alan K. Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway. In: Jan Melissen (Hrsg.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. Palgrave Macmillan (im Erscheinen).

64 Riste, *Norway's Foreign Relations*, S. 289.

Beitrag zu einer friedlicheren und gerechteren Welt zu leisten. Olav Riste hat diese mit einem gewissen Sendungsbewusstsein verknüpfte Motivation in einer historisch gewachsenen norwegischen Mentalität verortet. *Zweitens* will Oslo mit seinem global ausgerichteten Friedensengagement vor dem Hintergrund eines veränderten geografischen und inhaltlichen Risikospektrums sicherheitspolitische Eigeninteressen wahrnehmen. In Norwegen hatte sich nach der deutschen Invasion im Zweiten Weltkrieg und dem Beginn des Kalten Krieges die Überzeugung durchgesetzt, dass es auch für Kleinstaaten keine erfolgsversprechende sicherheitspolitische Strategie sei, sich einfach aus der internationalen Machtpolitik herauszuhalten. Als Folge davon gewann die nach aussen gerichtete Grundhaltung in der norwegischen Aussenpolitik die Oberhand. Diese Überzeugung hat sich in Norwegen mit der zunehmenden Interdependenz der heutigen Welt noch akzentuiert. Mit seinem Einsatz in Konfliktherden will Norwegen einen Beitrag zur Friedensförderung und zur Stabilisierung von Krisenregionen leisten und sich so selbst vor den direkten und indirekten Folgen dieser Konflikte schützen. Gleichzeitig steigt mit dem Friedensengagement Oslos seine Akzeptanz als Gesprächspartner bei sicherheitspolitisch relevanten Akteuren und Institutionen, was es ihm ermöglicht, eigene sicherheitspolitische Interessen und Anliegen zu vertreten. Norwegens Glaubwürdigkeit wird noch verstärkt durch den Umstand, dass sein friedensdiplomatisches Engagement nicht isoliert dasteht, sondern in eine umfassende Friedensförderungspolitik eingebettet ist, welche neben den zivilen auch substantielle militärische Elemente beinhaltet und von ebenfalls bemerkenswerten Aktivitäten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit flankiert wird. Die Steigerung seines Einflusses und der Zugang zu den Schlüsselfiguren nicht nur beim Thema Sicherheitspolitik, sondern auf allen relevanten Gebieten, ist die *dritte* dem Engagement zugrundeliegende Absicht. Auch hier setzt Norwegen geschickt sein spezifisches Wissen als Argument ein, um seine eigenen Positionen vertreten zu können.

Altruismus ist also nicht der einzige und wohl auch nicht der wichtigste Antriebsfaktor hinter Norwegens Aktivitäten im Bereich von Friedensförderung und Konfliktbearbeitung. Dies schmälert dessen Leistungen auf diesem Gebiet jedoch in keiner Art und Weise. Im Gegenteil verhelfen diese klar deklarierten Eigeninteressen seinem Engagement zu einer stabilen innenpolitischen Unterstützung und damit auch einer beachtlichen Kontinuität, was dann wiederum auch den betroffenen Krisengebieten zugute kommt – eine *win-win*-Situation.

Mit gewissen Risiken behaftet ist jedoch die Instrumentalisierung dieser Leistungen im Rahmen der norwegischen *Public Diplomacy*-Strategie. Die Strategie dient dem Aufbau eines positiven Images und trägt dazu bei, dass Norwegen sich auf der internationalen Bühne besser Gehör verschaffen und so seinen Einfluss steigern kann. Weil sich diese Imagekampagne jedoch markant auf das norwegische Friedensengagement abstützt, ist Oslo auf entsprechende

Aktivitäten und letztlich auch Erfolge in diesem Bereich angewiesen. Dass aus diesem «Erfolgszwang» ein ungesunder Druck entstehen kann, der sich potentiell auch auf die entsprechenden Friedensprozesse auswirkt, hat die Evaluation der Rolle Norwegens im Nahost-Friedensprozess aufgezeigt. Ein grosses Mass an Selbstreflexion, das Bewusstsein über die eigenen Intentionen und notfalls das Hintanstellen eigener Ambitionen ist Voraussetzung dafür, dass solche negativen Rückkopplungen auf Friedensprozesse vermieden werden können.

Im Moment scheint der Erfolg der eingeschlagenen Strategie Norwegen jedoch Recht zu geben. Dessen bemerkenswerte Aktivitäten in verschiedensten Konflikten waren – gemessen an realistischen Erfolgserwartungen – durchaus positiv, wenn man beispielsweise nur an den erreichten Waffenstillstand auf Sri Lanka und die dadurch geretteten Menschenleben denkt. Gleichzeitig hat Norwegen sich ein sehr positives Image aufbauen und seinen politischen Einfluss im internationalen Rahmen im Verhältnis zu seiner Kleinstaatlichkeit überproportional verstärken können. Die Rechnung scheint für Oslo aufzugehen.

Ist Norwegen für die Schweiz ein Vorbild, kann die Schweiz etwas von dem Land lernen? Dieser Artikel bietet keinen analytischen Vergleich der zivilen Friedensförderungspolitik beider Länder und kann damit nur eine eingeschränkte Grundlage für solche Schlüsse darstellen. Zumindest vier Erkenntnisse scheinen jedoch im Zusammenhang mit dem vorliegenden Artikel naheliegend: *Erstens* tut sich die Schweiz anders als Norwegen enorm schwer damit, sein friedenspolitisches Engagement als strategisches Mittel der (sicherheits-)politischen Interessenwahrung auf der internationalen Bühne wahrzunehmen. Dies schmälert den Nutzen, den die Schweiz auf internationaler Ebene aus ihren Aktivitäten generieren könnte, und erschwert deren innenpolitische Verankerung. *Zweitens* versteht man die Leistungen Norwegens und dessen Ruf besser, wenn man sieht, wie gezielt Oslo sein Engagement fördert und wie professionell es die entsprechende Reputation aufbaut und pflegt. Auch die Schweiz sollte sich nicht zu schade sein, auf ihre Stärken und Bemühungen im Bereich der Konfliktbearbeitung hinzuweisen. Was für Norwegen gilt, gilt auch für sie: Um Einfluss zu haben, muss man gehört werden. Bedingung dafür, dass eine solche Strategie erfolgreich ist und ihr Ziel erreicht, ist jedoch, dass die tatsächlichen Leistungen und das projizierte Bild in einer vernünftigen Relation zueinander stehen und dass durch die Absicht, sich wirkungsvoll zu profilieren, die effektiven Aktivitäten nicht negativ beeinträchtigt werden. Aus der Attraktivität Norwegens als Vermittler und *Facilitator* und aus der Tatsache, dass Norwegen und die Schweiz in vielen Konfliktgebieten parallel aktiv sind, lässt sich *drittens* der Schluss ziehen, dass für betroffene Konfliktparteien zentral ist, dass Mediatoren unparteiisch im Hinblick auf eine bestimmte Auseinandersetzung sind. Ob diese Unparteilichkeit mit einem offiziellen Status als neutrales Land oder mit einer Nato-Mitgliedschaft einher geht, ist dagegen offenbar nur von sekundärer Bedeutung. Es scheint daher

überzeichnet, in der Neutralität generell einen komparativen Vorteil zu sehen. Neben der Unparteilichkeit sind überdies weitere spezifische Merkmale wie die Möglichkeit mittel- und langfristiger Unterstützung oder die guten Kontakte zu anderen in die Konfliktbearbeitung involvierten Akteure wichtig für ein attraktives Profil als Drittpartei. *Viertens* schliesslich beruht die internationale Perzeption Norwegens als sicherheitspolitisch glaubwürdiger Akteur nicht nur auf den friedensdiplomatischen Tätigkeiten, sondern ebenso stark auf den weiteren zivilen und militärischen Aktivitäten in den Bereichen der Prävention, der Stabilisierung und der Entwicklungszusammenarbeit. Der Schlüssel zur Glaubwürdigkeit liegt damit nicht in einer einseitigen Nischenstrategie, sondern in einem kohärenten Engagement, welches das gesamte Spektrum der Friedensförderung abdeckt. Norwegen ist gerade in dieser Hinsicht ein sehr interessantes Fallbeispiel. Eine eingehendere komparative Beschäftigung mit dem skandinavischen Land wäre gerade für die Schweiz sehr vielversprechend.