

## ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG: POTENZIAL UND GRENZEN

Die zivile Friedensförderung bildet seit mehreren Jahren einen Schwerpunkt der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. In den letzten Jahren konnten beachtliche Erfolge erzielt werden. Diese dürfen jedoch nicht zu verzerrten Vorstellungen darüber führen, was die Friedenspolitik der Schweiz im Bereich der Konfliktbearbeitung und hinsichtlich einer Steigerung des eigenen politischen Einflusses zu leisten vermag. Unrealistisch hohe Erwartungen werden unweigerlich zu Enttäuschungen und zu einer Erosion der innenpolitischen Unterstützung führen.



*Friedenspolitik als Beziehungspflege: Micheline Calmy-Rey und Hillary Clinton anlässlich der Unterzeichnung des türkisch-armenischen Abkommens, 10. Oktober 2009. Reuters/Christian Hartmann*

Die Schweiz konnte mit ihrer Politik der zivilen Friedensförderung in jüngerer Zeit einige bemerkenswerte Erfolge verbuchen. So wurden am 10. Oktober 2009 in Zürich die Protokolle über die Normalisierung der Beziehungen zwischen Armenien und der Türkei unterzeichnet. Die Schweiz hatte mit ihren Vermittlungsbemühungen einen wichtigen Beitrag zu diesem armenisch-türkischen Annäherungsprozess geleistet. Nur wenige Tage vorher fungierte sie als Gastgeberin für die Genfer Gespräche zwischen den EU 3+3 (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, China, Russland und USA) und Iran über Sicherheits- und Nuklearfragen. Selbst als Schutzmacht kam die Eidgenossenschaft wieder zum Zug: Seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Russland und Ge-

orgien nach den kriegesischen Auseinandersetzungen im August 2008 vertritt die Schweiz die Interessen dieser beiden Staaten im jeweils anderen Land.

Diese Aktivitäten sind die sichtbaren Zeichen einer bewussten Schwerpunktsetzung im Bereich der zivilen Friedensförderung. Seit einigen Jahren steigen die aufgewendeten finanziellen und materiellen Ressourcen für dieses Politikfeld kontinuierlich an. Mit beharrlichem Engagement ist es der Schweiz gelungen, ihr Profil im Bereich der Friedenspolitik international zu schärfen.

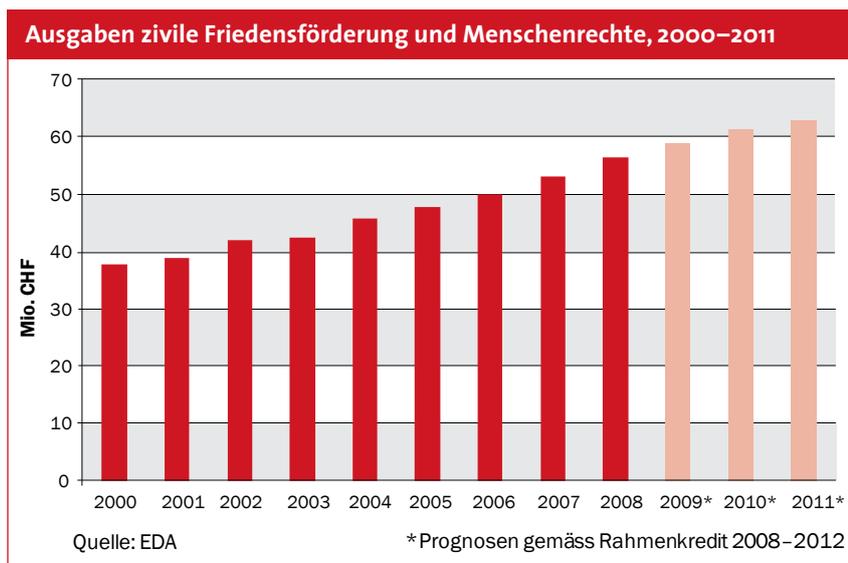
Mit dem Ziel, die zivile Friedensförderung auch innenpolitisch breiter abzustützen, hebt das EDA die helvetischen Aktivitäten

in der Öffentlichkeit seit einiger Zeit verstärkt hervor. Es unterstreicht zum einen die Bedeutung der Beiträge für die Bewältigung von Konflikten und die Erhöhung der menschlichen Sicherheit in den betroffenen Regionen. Zum anderen verweist das Aussenministerium auf den Nutzen für die Schweiz selbst. Dies betrifft zunächst ihre Sicherheitsinteressen. Darüber hinaus wird geltend gemacht, dass sich das schweizerische Engagement positiv auf das Image der Schweiz, den Zugang zu internationalen Schlüsselakteuren, den Einfluss des Landes in der Friedens- und Sicherheitspolitik und auf ausenwirtschaftliche Interessen auswirkt.

Eine solche Kommunikationsstrategie ist eine Gratwanderung. Während sie darauf abzielt, die innenpolitische Unterstützung für die zivile Friedensförderung zu vertiefen, birgt sie gleichzeitig die Gefahr, unrealistische Erwartungen darüber zu schüren, was diese effektiv zu leisten imstande ist. Bei aller Genugtuung über die Erfolge dürfen die Grenzen der schweizerischen Friedensförderungs politik nicht übersehen werden.

### Gründe für den Bedeutungszuwachs

Die Bedeutung der zivilen Friedensförderung im Rahmen der Schweizer Aussenpolitik ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Einerseits ist auf internationaler Ebene die Nachfrage nach zivilen Beiträgen zur Konfliktbearbeitung nach dem Ende des Kalten Krieges angestiegen. Es zeigte sich rasch, dass die Prävention und Bewältigung der neuen, häufig innerstaatlichen Konflikte und der Umgang mit fra-



gilen Staaten oder mit den Phänomenen von Extremismus und Terrorismus nicht nur militärische Massnahmen, sondern auch ein breites Spektrum an zivilen Instrumenten erforderten.

Die Aufwertung der Friedenspolitik zu einem Kerngeschäft der schweizerischen Aussenpolitik war andererseits auch das Resultat einer innenpolitischen Weichenstellung. Auch hierzulande wuchs das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich. Die Erkenntnis, dass auch die Schweiz von den Auswirkungen selbst geografisch weit entfernter Konflikte direkt oder indirekt betroffen war, erhöhte den politischen Willen, sich substantieller an der kooperativen Erzeugung von Sicherheit zu beteiligen.

Weil das Engagement in der militärischen Friedensförderung aus innenpolitischen Gründen sehr begrenzt blieb, wurden die zivilen Aktivitäten umso stärker aufgewertet. Dass man sich dabei auf die Tradition der Guten Dienste berufen konnte, wirkte sich positiv auf die innenpolitische Zustimmung zum Ausbau der zivilen Friedensförderungspolitik aus. Die Schweiz als demokratischer, neutraler Kleinstaat ohne koloniale Vergangenheit und mit Erfahrung im Umgang mit Minderheiten und Föderalismus schien zudem auch vom Profil her für entsprechende Aufgaben besonders geeignet zu sein. Auch die Aussicht, wie Norwegen mit einer profilierten Friedenspolitik den eigenen Einfluss auf internationaler Ebene zu erhöhen und so gewisse institutionell bedingte Mitwirkungsdefizite wettzumachen, liess ein verstärktes ziviles Engagement aus schweizerischer Optik attraktiv erscheinen.

### Eckwerte und Spannungsfelder

Die Bedeutungszunahme der zivilen Friedensförderung in der Schweiz kommt in der Ausgabenentwicklung zum Ausdruck (s. Grafik). Von 37,9 Mio. CHF im Jahr 2000 sind die Aufwendungen auf 57 Mio. CHF im Jahr 2008 angestiegen. Auch für die nächsten Jahre ist ein moderates Wachstum vorgesehen. Seit 2003 sind diese Ausgaben Bestandteil eines vierjährigen Rahmenkredits. Dies erhöht die Planbarkeit der Aktivitäten. Die Hauptinstrumente der zivilen Friedensförderungspolitik umfassen Gute Dienste und Vermittlung, Programme zur zivilen Konfliktbearbeitung, Menschenrechtsdialoge, einen Expertenpool, diplomatische Initiativen sowie strategische Partnerschaften.

Thematisch und geografisch fand in den letzten Jahren ein Konzentrationsprozess statt. Dieser basierte auf der Überzeugung, dass ein seriöses Engagement fundiertes Know-how sowie einen erheblichen Zeit- und Mittelaufwand erfordert und eine Bündelung der Ressourcen die Effektivität der schweizerischen Beiträge erhöhen würde. Inhaltlich wurden die Schwerpunkte auf Mediation, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Föderalismus, Wahlunterstützung, humanitäre Minenräumung, Menschenrechte, Gerechtigkeit und Frieden sowie Vergangenheitsarbeit gelegt. Zu Schwerpunktregionen wurden Südosteuropa, der Nahe Osten, Nepal, Sri Lanka, Kolumbien, die Grossen Seen/Burundi und der Sudan erklärt.

Bisweilen wurde angesichts der begrenzten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Relevanz gewisser Schwerpunktregionen Kritik laut, diese Prioritätensetzung sei zu stark von Opportunitäten und zu wenig von Interessen bestimmt. Dieses

Spannungsfeld zwischen interessen- und wertegeleiteten Engagements kommt auch in den Kriterien zum Ausdruck, welche die Schweiz als Entscheidungshilfe hinsichtlich der Übernahme neuer Aktivitäten festgelegt hat (s. Kasten). Angesichts des in jüngster Zeit erhöhten ausserpolitischen Drucks auf die Schweiz und der angespannten Finanzlage könnten die Forderungen zunehmen, die schweizerischen Eigeninteressen künftig stärker zu berücksichtigen.

Die Frage, ob sich die Schweiz in erster Linie als unabhängiger Nischenakteur profilieren oder ihre zivile Friedensförderungspolitik vielmehr als Instrument einer intensivierten Kooperationsstrategie mit strategischen Partnern wie der Uno, der EU oder den USA einsetzen soll, bildet ein zweites Spannungsfeld. Zeitweise lag der Akzent auf Ersterem. Ein Beispiel ist die Dialogpolitik. Die Schweiz verfolgte bei ihren Vermittlungsaktivitäten den berechtigten Ansatz, mit allen für eine Konfliktlösung relevanten Akteuren zu sprechen. Dabei betrieb sie bisweilen eine explizite Nischenstrategie. So rief sie mit ihrer anhaltenden Gesprächsbereitschaft gegenüber der Hamas im Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts und der damit einhergehenden Distanzierung von der Isolationsstrategie der EU und der USA teils heftige Kritik hervor (vgl. CSS Analyse Nr. 35). Weniger ausgeprägt ist hingegen der Einsatz der zivilen Kapazitäten der Schweiz als strategisches Instrument der internationalen Kooperation. An den zivilen Missionen der EU im Rahmen der ESVP nimmt die Schweiz nur punktuell teil. Zurzeit ist sie mit einzelnen Experten an der EU-Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina und an der EULEX Kosovo beteiligt.

### Heterogene Bilanz

Zivile Friedensförderung ist heikel, aufwändig und häufig mit Rückschlägen verbunden. Die Frage, ob sich für die Schweiz ihr Einsatz lohnt und die bisherigen Aktivitäten erfolgreich waren, muss berücksichtigen, dass unterschiedliche Erfolgskriterien existieren. Es stellt sich die Frage erstens nach der direkten Wirkung eines Engagements im konkreten Friedensprozess, zweitens nach der Wahrnehmung der Schweiz durch die involvierten internationalen Akteure und einem damit verbundenen Reputations- und Einflussgewinn und drittens nach den innenpolitischen Reaktionen. Entsprechend heterogen fällt die Beurteilung einzelner Friedensförderungsaktivitäten aus.

**Kriterien für ein Engagement der Schweiz**

- Wirksamkeit:** Kann ein Engagement einen signifikanten Beitrag zur Förderung des Friedens, der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts leisten?
  - Interessenlage:** Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
  - Komparative Vorteile:** Bestehen besondere historische, politische oder wirtschaftliche Beziehungen zur Konfliktregion?
  - Nachfrage:** Ist ein Engagement seitens der Konfliktparteien erwünscht?
  - Synergien:** Besteht die Möglichkeit von Synergien mit anderen Aktivitäten der Schweiz (Entwicklungszusammenarbeit, militärische Friedensförderung etc.) oder mit multilateralen Massnahmen?
  - Risiko:** Ist das politische Risiko für die Schweiz und das individuelle Risiko für das Personal vor Ort kalkulierbar?
- Botschaft Rahmenkredit zivile Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte, 2008–2012 

Ein positives Beispiel in Bezug auf den konkreten Friedensprozess stellte die Vermittlung des Friedensabkommens in Nepal 2006 dar, welches dazu beitrug, einen zehnjährigen Bürgerkrieg zu beenden. Positiv kann auch die Mediation zwischen der Türkei und Armenien eingeschätzt werden, wenn auch die Tragfähigkeit der getroffenen Vereinbarungen noch unsicher ist. Doch deren Unterzeichnung in Zürich hatte nicht nur innenpolitisch eine positive Resonanz, sondern verschaffte Bundesrätin Calmy-Rey auch die Möglichkeit zu einem bilateralen Treffen mit US-Aussenministerin Hillary Clinton. Ähnlich gelagert waren die Genfer Gespräche zwischen den EU 3+3 und Iran von diesem Jahr. Zwar brachten sie inhaltlich keinen Durchbruch, doch nutzte die EDA-Vorsteherin auch hier die Gelegenheit für bilaterale Gespräche mit EU-Vertreter Javier Solana und mit dem iranischen Chefunterhändler Saed Jalili. Es steht ausser Zweifel, dass solche Treffen den Interessen der Schweiz dienlich sind. Sowohl die Entspannung im Konflikt mit den USA um die UBS und das Bankgeheimnis als auch der Abschluss des Gasdeals mit Iran profitierte von solchen Kontakten.

Natürlich gibt es auch problematischere und weniger erfolgreiche Aktivitäten. Gerade im Nahen Osten wurde die Schweiz aufgrund ihrer Aktivitäten mehrfach harsch kritisiert, so im Kontext der Genfer

Initiative oder der Dialogpolitik mit der Hamas. Auch der Verzicht der kolumbianischen Regierung auf die Fazilitationsdienste der Schweiz löste hierzulande heftige Kontroversen über Sinn und Umsetzung der schweizerischen Dialogpolitik aus.

**Herausforderungen**

Die Schwierigkeiten im Bereich der zivilen Friedensförderung liegen in der Natur der Sache. Es gibt keine Erfolgsgarantie. Die Schweiz hat mit ihrer Strategie zur Aufwertung der zivilen Friedensförderung im Rahmen ihrer Aussenpolitik innert relativ kurzer Zeit Beachtliches erreicht. Dies zeigt sich anhand der konkreten Beiträge zu Friedensprozessen, beim Aufbau von internem Know-how, bei der konzeptionellen und institutionellen Gestaltung oder auch bei der finanziellen Konsolidierung des Politikbereichs.

Optimierungspotenzial besteht bei der Kooperation auf internationaler Ebene. Die autonomen Kapazitäten der Schweiz sind begrenzt und werden es auch bleiben. Auch in diesem Bereich ist die Schweiz auf starke Partner wie die Uno, die EU oder die Mitwirkung von gleichgesinnten oder potenten Staaten angewiesen. Ein Ausbau der Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der zivilen ESVP-Missionen könnte bei der stärkeren Ausrichtung der Aktivitäten auf die schweizerischen Sicherheitsinteressen helfen. Gleichzeitig wären Beiträge der Schweiz angesichts der Lücken, welche hinsichtlich der Erfüllung der *Civilian Headlinegoals* durch die Mitgliedstaaten bestehen, wohl auch der EU willkommen.

Auch auf inter- und intradepartementaler Ebene gibt es Spielraum zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der schweizerischen Friedensförderungsbemühungen. Eine höhere Bereitschaft zur Beteiligung an militärischen Friedensförderungseinsätzen würde es der Schweiz erlauben, ihre Vermittlungsaktivitäten verstärkt mit sicherheitspolitischen Elementen zu komplettieren. Die Steigerung der Kohärenz zwischen dem friedensfördernden Engagement und den entwicklungspolitischen Aktivitäten würde eine ähnliche Stossrichtung verfolgen (vgl. CSS Analyse Nr. 40 ). Idealerweise würde die Verbindung von zivilen und militärischen Aktivitäten der Schweiz in konkreten Missionen an einem departementsübergreifenden «Whole of Government»-Ansatz ausgerichtet. Entsprechende Bestrebungen verfolgt die Schweiz beispielsweise in Nepal und im Sudan.

**Warnung vor übersteigerten Erwartungen**

Abschliessend ist angesichts der hochgesteckten Ziele der zivilen Friedensförderungspolitik der Schweiz eine kritische Anmerkung angebracht. Um deren innenpolitische Unterstützung zu konsolidieren, wird von offizieller Seite unterstrichen, dass die Friedenspolitik der Schweiz nicht nur der Konfliktbeilegung in Krisenregionen und dem eigenen Sicherheitsgewinn dient, sondern auch der Aufbesserung des Images, der Steigerung des politischen Einflusses, der internationalen Positionierung und der Verfolgung ausenwirtschaftlicher Interessen. Angesichts dieser Zielvielfalt besteht die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit unrealistische Erwartungen geweckt werden, was die Schweiz mit ihrer Friedensförderungspolitik alles erreichen kann.

Es ist legitim, dass die Schweiz ihr im Bereich der Friedensförderung gewonnenes Gewicht auch anderweitig zugunsten ihrer Interessen einsetzt. Es muss jedoch klar sein, dass die Kerngrössen für die Beurteilung ihres Engagements der Beitrag an die Konfliktbewältigung und an die Generierung von Sicherheit für die Schweiz darstellt. Jeglicher Nutzen anderer Art, beispielsweise ein Einflussgewinn in anderen Politikfeldern dank des Zugangs zu Schlüsselakteuren, kann höchstens subsidiärer Natur sein.

Die zivile Friedensförderung darf nicht schwergewichtig zum Kompensationsinstrument für anderweitige Defizite in Bezug auf die internationale Positionierung der Schweiz mutieren und als Generaldispens für die Auseinandersetzung mit ausen- und sicherheitspolitischen Grundsatzfragen aufgefasst werden. Gerade angesichts der Unwägbarkeiten von Friedensprozessen und der hohen Wahrscheinlichkeit von Rückschlägen ist absehbar, dass die zivile Friedensförderungspolitik nicht alle in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen kann. Die Erwartungen müssen auf ein realistisches Niveau gebracht werden, sonst sind Enttäuschungen – und damit auch ein Erodieren der innenpolitischen Unterstützung für den Kernauftrag der zivilen Friedensförderung – vorprogrammiert.

**Verantwortlicher Editor:** Daniel Trachsler [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
**Bezug und kostenloses Abonnement:** [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)