

# ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG ALS TÄTIGKEITSFELD DER AUSSENPOLITIK

Eine vergleichende Studie anhand von fünf Ländern

Ressortforschung  
zuhanden des Zentrums für Analyse und prospektive Studien, EDA

Zürich, November 2006

© 2006 Center for Security Studies

Contact:

Center for Security Studies

Seilergraben 45-49

ETH Zentrum SEI

CH-8092 Zürich

Switzerland

Phone: +41 (0)44 632 40 25

[css@sipo.gess.ethz.ch](mailto:css@sipo.gess.ethz.ch)

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>6</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>9</b>
<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>17</b>

## **TEIL I**

---

<b>INTERNATIONALE ENTWICKLUNG IN DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....</b>	<b>22</b>
---	-----------

## **TEIL II**

---

<b>1 LÄNDERSTUDIE DEUTSCHLAND .....</b>	<b>27</b>
1.1 <b>SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN DEUTSCHLAND.....</b>	<b>28</b>
1.2 <b>ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK .....</b>	<b>28</b>
1.3 <b>KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....</b>	<b>29</b>
1.4 <b>GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....</b>	<b>31</b>
1.5 <b>INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG .....</b>	<b>33</b>
1.6 <b>FINANZIELLE RESSOURCEN .....</b>	<b>37</b>
1.7 <b>MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS.....</b>	<b>38</b>
1.8 <b>DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG .....</b>	<b>39</b>
1.9 <b>FAZIT .....</b>	<b>43</b>
<b>2 LÄNDERSTUDIE KANADA .....</b>	<b>45</b>
2.1 <b>SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN KANADA .....</b>	<b>46</b>
2.2 <b>ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK .....</b>	<b>47</b>
2.3 <b>KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....</b>	<b>48</b>
2.4 <b>GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....</b>	<b>49</b>
2.5 <b>INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG .....</b>	<b>53</b>
2.6 <b>FINANZIELLE RESSOURCEN .....</b>	<b>59</b>
2.7 <b>MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS.....</b>	<b>61</b>
2.8 <b>DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG .....</b>	<b>62</b>
2.9 <b>FAZIT .....</b>	<b>67</b>

<b>3 LÄNDERSTUDIE NORWEGEN.....</b>	<b>69</b>
3.1    SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN NORWEGEN.....	70
3.2    ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK .....	71
3.3    KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....	72
3.4    GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....	74
3.5    INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG .....	76
3.6    FINANZIELLE RESSOURCEN .....	82
3.7    MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS.....	83
3.8    DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG .....	85
3.9    FAZIT .....	90
<b>4 LÄNDERSTUDIE SCHWEDEN.....</b>	<b>93</b>
4.1    SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN SCHWEDEN .....	94
4.2    ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK .....	95
4.3    KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....	95
4.4    GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....	98
4.5    INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG .....	101
4.6    FINANZIELLE RESSOURCEN .....	106
4.7    MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS.....	107
4.8    DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG .....	108
4.9    FAZIT .....	112
<b>5 LÄNDERSTUDIE SCHWEIZ.....</b>	<b>114</b>
5.1    SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN DER SCHWEIZ.....	115
5.2    ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK .....	116
5.3    KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....	116
5.4    GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE .....	118
5.5    INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG .....	120
5.6    FINANZIELLE RESSOURCEN .....	126
5.7    MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS.....	128
5.8    DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG .....	129
5.9    FAZIT .....	135

**TEIL III**

---

<b>DIE LÄNDER IM VERGLEICH.....</b>	<b>139</b>
-------------------------------------	------------

**TEIL IV**

---

<b>FOLGEN UND HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE SCHWEIZ.....</b>	<b>149</b>
--	------------

**ANHANG**

---

<b>ZUR QUANTIFIZIERUNG UND VERGLEICHBARKEIT DER FINANZIELLEN AUFWENDUNGEN EINZELNER STAATEN IM BEREICH DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG.....</b>	<b>158</b>
---	------------

<b>AUSWAHLBIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>162</b>
-----------------------------------	------------

1 QUELLEN.....	162
----------------	-----

2 LITERATURVERZEICHNIS .....	168
------------------------------	-----

3 ZEITUNGSARTIKEL .....	174
-------------------------	-----

<b>ZU DEN AUTOREN.....</b>	<b>175</b>
----------------------------	------------

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

---

APD	Aide publique au développement (öffentliche Entwicklungshilfe)
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAD	Kanadischer Dollar
CANADEM	Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights
CDU	Christlich Demokratische Union
CHF	Schweizer Franken
CIDA	Canadian International Development Agency
CIVPOL	Civilian Police
COPRET	Fachsektion für Konfliktprävention und -transformation der Deza
CPA	Canadian Police Arrangement
CPCC	Canadian Peacebuilding Coordinating Committee
CPDC DAC	Network on Conflict, Peace and Development Co-operation
CSS	Center for Security Studies
CSU	Christlich-Soziale Union
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DND/CF	Department of National Defence and Canadian Forces
Deza	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFAIT	Foreign Affairs and International Trade Canada
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union

Eufor	European Union Force
EUR	Euro
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GCSP	Geneva Centre for Security Policy
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GPSF	Global Peace and Security Fund
HSP	Human Security Program
ICC	Internationaler Strafgerichtshof
Isaf	International Security Assistance Force
Kfor	Kosovo Force
KOFF	Kompetenzzentrum Friedensförderung
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organization
NOK	Norwegische Krone
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NORDEM	Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA IV	Politische Abteilung IV des EDA
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden)
PSEPC	Public Safety and Emergency Preparedness Canada
PSO	Peace Support Operations

RCMP	Royal Canadian Mounted Police
S.	Seite
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEF	Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung
SEK	Schwedische Kronen
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
START	Stabilization and Reconstruction Task Force
Swisscoy	Swiss Company
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
Uno	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
USD	US-Dollar
v.a.	vor allem
VBS	Departement Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
ZAPS	Zentrum für Analyse und prospektive Studien, EDA
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
ZISP	Zentrum für internationale Sicherheitspolitik, EDA

## EXECUTIVE SUMMARY

---

### AUFTRAG UND THEMATIK

Die Entwicklungen im internationalen Umfeld zeigen, dass die zivile Friedensförderung speziell für mittlere und kleinere Staaten ein wichtiges Politikfeld darstellt. Zahlreiche Länder bauen ihre Kapazitäten auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene im Bereich der zivilen Friedensförderung systematisch aus. Die zivile Friedensförderung ist bereits heute in mehreren mittleren und kleineren Ländern ein Schwerpunkt ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik. Zu diesen zählen nebst der Schweiz unter anderen auch Deutschland, Norwegen, Kanada und Schweden.

Die zivile Friedensförderung hat seit Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz deutlich an Bedeutung gewonnen. Mit dem verstärkten Fokus auf die zivilen Aktivitäten in der Friedensförderung trägt die Schweiz sowohl den Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen als auch spezifischen Bedürfnissen des Landes Rechnung. In den vergangenen Jahren gelang es, verschiedene Erfolge auf diesem Gebiet zu erzielen. Die Schweiz befindet sich heute in einer guten Ausgangslage, die eine stärkere internationale Positionierung und Profilierung erlaubt. Es besteht weiteres Potential in der zivilen Friedensförderung, welches die Schweiz für sich nutzen kann.

Um die Möglichkeiten eines weiteren Ausbaus der schweizerischen zivilen Friedensförderung zu erfassen und beurteilen zu können, erscheint der Vergleich mit ähnlich ausgerichteten Ländern zweckdienlich. Aus diesem Grund wurden die Systeme der zivilen Friedensförderung Deutschlands, Norwegens, Kanadas und Schwedens als Vergleichsbeispiele in der vorliegenden Studie ausgewählt.

*Das Hauptziel der Studie besteht in der Bereitstellung von Grundinformationen und der Analyse des Politikfeldes «zivile Friedensförderung» auf der Grundlage des Vergleichs der Schweiz mit Deutschland, Schweden, Norwegen und Kanada, um Erkenntnisse und Inputs für die Weiterentwicklung der Strategie der schweizerischen Friedensförderung zu erhalten.*

Mit dieser Zielsetzung beauftragte das Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS) des EDA die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH mit der Ausarbeitung der vorliegenden Ressortforschungsstudie, die im Zeitraum von November 2005 bis November 2006 durchgeführt wurde.

Die Studie basiert im Wesentlichen auf Sekundärliteratur sowie Befragungen von Experten aus den jeweiligen Ländern.

## INTERNATIONALE ENTWICKLUNG IN DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Seit 1990 hat sich das relevante Bedrohungs- und Risikospektrum deutlich erweitert. Diese Entwicklung erfordert ein neues, umfassenderes Verständnis von Sicherheit und Verteidigung. Vor dem Hintergrund des Näherrückens von Gefahrenherden sowie asymmetrischer Bedrohungen in einem globalisierten Umfeld erhalten Massnahmen zur Prävention und Stabilisierung eine erhöhte Bedeutung. Das Debakel von Uno-Missionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre machte deutlich, dass die internationalen Instrumente zur Friedenssicherung aus der Zeit des Kalten Krieges den neuen Herausforderungen nicht mehr genügen können. Zudem wurde seitens der Regierungen erkannt, dass nichtmilitärische Rückwirkungen von innerstaatlichen Gewaltkonflikten an der Peripherie Europas die Sicherheit der europäischen Länder und Gesellschaften unmittelbar tangieren. Die Summe dieser Veränderungen und Entwicklungen im internationalen System trugen zu einem markanten Bedeutungsanstieg der zivilen Friedensförderung bei. Die Nachfrage nach ziviler Friedensförderung erhöht sich seit den 1990er Jahren und dürfte in Zukunft weiter ansteigen.

Es erfolgte eine konzeptionelle Ausweitung der zivilen Friedensförderung. Die zivile Friedensförderung umfasst seither den gesamten Eskalations- und Deeskalationsprozess, welcher von der Entstehung und Eskalation über die gewaltsame Austragung bis zur Beendigung des Konflikts und zur Friedenskonsolidierung reicht. Inhaltlich erfuhr die zivile Friedensförderung insofern eine Ausweitung, als zu den eher kurzfristig ausgelegten Aktivitäten wie etwa präventive Diplomatie, Mediation, Gute Dienste oder Beobachtungsmissionen langfristig ausgelegte Instrumente traten.

Im Weiteren gibt es einen Trend, wonach die Zahl der Akteure, die in der zivilen Friedensförderung tätig sind, steigt. Die komplexen Herausforderungen der heutigen Konflikte übersteigen die Kapazitäten einzelner Staaten. Vor diesem Hintergrund erhält die multilaterale Ebene für die zivile Friedensförderung eine zunehmende Bedeutung. Verstärkte Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Staaten sowie zwischen Staaten und anderen Akteuren werden inzwischen als Notwendigkeit für die Stabilisierung und Friedenssicherung in Konfliktherden anerkannt.

## DIE LÄNDER IM VERGLEICH

In den Länderstudien zu Deutschland, Norwegen, Kanada, Schweden und der Schweiz haben sich acht Themenbereiche als zentrale Parameter für die zivile Friedensförderung herausgestellt:

### **1. Steigender Stellenwert der zivilen Friedensförderung in der Aussen- und Sicherheitspolitik**

Die Bedeutung der zivilen Friedensförderung ist seit Beginn der 1990er Jahre in allen untersuchten Ländern gestiegen. Zudem erweisen sich Schaffung und Erhalt von Stabilität und Sicherheit im internationalen Umfeld vermehrt als gemeinsame Zielsetzung der zivilen und militärischen Friedensförderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Diese erkennbare Zielkongruenz drängt nach einer Gesamtstrategie, welche die drei Teilbereiche besser aufeinander abstimmt.

### **2. Verständnis von ziviler Friedensförderung als Interessenpolitik**

Durch die aktuelle Gefahren- und Bedrohungslage im internationalen Staatensystem, gekennzeichnet durch eine inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums, sind auch kleinere und mittlere Staaten verstärkt betroffen. Es liegt somit im eigenen sicherheitspolitischen Interesse der Staaten, vermehrt aktive Beiträge zur Stabilisierung ihres strategischen Umfeldes zu leisten. Da den neuen Risiken nur durch eine Bündelung der Ressourcen der Staatengemeinschaft begegnet werden kann, besteht zudem eine erhöhte Handlungserwartung auch an mittlere und kleinere Staaten, eigene Beiträge zu leisten. Im Weiteren hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges speziell für mittlere und kleinere Länder der Handlungsspielraum im internationalen Staatensystem relativ vergrößert. Die zivile Friedensförderung dient in allen untersuchten Ländern der Förderung der eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen.

### **3. Tendenziell steigende Ressourcen zugunsten der zivilen Friedensförderung**

Es gibt eine Tendenz in den untersuchten Ländern, die personellen und finanziellen Ressourcen für den Politikbereich der zivilen Friedensförderung zu erhöhen. Der Ausbau der finanziellen Ressourcen ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Sparmassnahmen im öffentlichen Bereich hervorzuheben. Die Verstärkung des personellen Bereichs wiederum stützt sich auf den Ausbau bestehender beziehungsweise die Neuschaffung spezifischer Verwaltungseinheiten. Die Reorganisationen sind in den Ländern allerdings nicht abgeschlossen, sondern ein laufender Prozess.

#### **4. Bedeutung von Spezialisierung und thematischer Schwerpunktsetzung**

International ist noch keine ausgeprägte thematische Schwerpunktsetzung der einzelnen Länder ersichtlich. Die Regierungen scheinen sich noch in einem Konzentrationsprozess zu befinden, der letztlich stark auf einer politischen Entscheidungsebene basieren muss. Ziel ist dabei der möglichst effiziente und effektive Einsatz der vorhandenen Mittel. Es zeigt sich, dass der Fokus auf thematische Schwerpunkte ein Land tendenziell eher befähigt, die Führungsrolle in einer Mission zu übernehmen.

#### **5. Bedeutung geografischer Schwerpunktsetzung**

International gibt es heute erste Ansätze zu einer geografischen Schwerpunktsetzung. Die Festlegung auf einen ausgewählten regionalen oder länderspezifischen Fokus basiert dabei im Wesentlichen auf einer ad-hoc-Basis und weniger auf festgelegten Kriterien, die stringent angewandt werden. Die erst einsetzende internationale thematische und geografische Ausdifferenzierung erlaubt noch nicht die Beantwortung der Frage, ob die Schwerpunktsetzung eine (faktische) Arbeitsteilung zwischen den Ländern begünstigt oder eher eine Konkurrenzsituation bewirkt.

#### **6. Herausforderungen und Potential von Kooperation/Koordination in der zivilen Friedensförderung**

In allen Vergleichsländern sind zahlreiche Akteure in der zivilen Friedensförderung tätig. Hauptverantwortlich sind die jeweiligen Aussenministerien beziehungsweise deren Subeinheiten. Der Stellenwert von NGOs in der zivilen Friedensförderung wird in den Ländern vermehrt anerkannt. Hinzu kommen Kooperationen mit *Think Tanks* und wissenschaftlichen Institutionen, was den Austausch sowie die Bündelung von Fachwissen und eine bessere Nutzung von Synergien erlaubt. Die Vielzahl an beteiligten Akteuren und die begrenzten finanziellen Ressourcen verlangen aber nach einer verstärkten Koordination innerhalb der Administrationen und zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteuren.

#### **7. Bedeutungszuwachs der multilateralen Ebene**

In den Vergleichsländern spielt die multilaterale Ebene eine wesentliche Rolle. Multilaterale Kooperationen in der zivilen Friedensförderung erfolgen in internationalen Organisationen, im Rahmen von strategischen Partnerschaften zwischen Ländern sowie in ad-hoc-Zusammenschlüssen von *Like-minded States*. Die wichtigsten multilateralen Plattformen bilden die Uno, regionale Organisationen wie die EU sowie teilweise die Nato. Bilaterale Engagements erhalten zwar mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Der Handlungsspielraum

für bilaterales Vorgehen erweist sich im Vergleich zum multilateralen jedoch als begrenzter.

### **8. Bedeutung einer spezifischen Kommunikationsstrategie**

Es zeigt sich international, dass eine effektive Steigerung des Stellenwerts der zivilen Friedensförderung als Element der Aussen- und Sicherheitspolitik nur mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen zu ermöglichen ist. Dies verlangt wiederum eine Akzeptanz in der Öffentlichkeit und im Parlament für diesen Politikbereich. Eine nach innen gerichtete Kommunikation kann dabei zur Sensibilisierung von Öffentlichkeit und Parlament beitragen. Die Kommunikationsstrategie sollte idealerweise aber auch eine aussenpolitische Komponente aufweisen. Bei der äusseren Komponente geht es darum, ein positives Image des Landes im internationalen System aufzubauen sowie die jeweiligen Interessen durchzusetzen.

## **FOLGEN FÜR DIE SCHWEIZ**

Ausgehend vom Ländervergleich und den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden nachfolgend für die Schweiz mit Blick auf den Bereich der Friedensförderung Thesen abgeleitet. Es geht in erster Linie darum, mögliche Folgen für die Schweiz im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der zivilen Friedensförderung aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen. Die Aussagen sind auf der strategischen Ebene angesiedelt. Es wird Sache des verwaltungsinternen und politischen Prozesses sein, konkrete Antworten auf die Herausforderungen und die auf strategischer Ebene skizzierten Handlungsoptionen zu geben.

### **These 1**

- 1a) In ihrer aussenpolitischen Zielausrichtung unterstreicht die Schweiz ihre Absicht, einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung von Gewaltkonflikten und zur Sicherung von Stabilität und Frieden leisten zu wollen. Da sich weltweit die Friedensförderung als ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieser Zielsetzung erweist und weiter an Bedeutung gewinnen wird, sollte die Schweiz ihr Engagement in diesem Bereich verstärken.
- 1b) Aufgrund der zunehmenden Notwendigkeit der Kooperation von ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit erscheint die konzeptionelle Zusammenführung dieser drei Bereiche in einer schweizerischen Gesamtstrategie «Friedensförderung» sinnvoll und gewinnbringend.

**These 2**

- 2a) Die gestiegene Betroffenheit durch die transnationalen Risiken im internationalen Umfeld und die erhöhte Erwartungshaltung seitens der Staatengemeinschaft an ihre Mitglieder, aktiv zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Gefahren und Bedrohungen beizutragen, zwingt auch die Schweiz zu einem erhöhten Engagement in der Friedensförderung.
- 2b) Der seit dem Ende des Kalten Krieges erweiterte aussenpolitische Handlungsspielraum für mittlere und kleine Staaten ist auch von der Schweiz angesichts der Ausweitung des Risikospektrums als Chance zu nutzen. Friedensförderung bedeutet damit in erster Linie die Betreibung von Interessenpolitik. Durch eine verstärkte Profilierung kann grössere aussenpolitische Visibilität gewonnen werden, die auch von weiteren Politikbereichen (etwa Wirtschafts- und Handelspolitik) genutzt werden kann.

**These 3**

Erfolgreiches, nachhaltiges Engagement in der zivilen Friedensförderung basiert auf einer Langfristplanung, deren Elemente auch eine solide personelle und finanzielle Grundlage einschliesst. Die Schweiz muss deshalb die personellen und die finanziellen Ressourcen für die zivile Friedensförderung langfristig garantieren, was auf der Basis des Rahmenkredits erfolgen sollte.

**These 4**

Die Schweiz sollte für die zivile Friedensförderung langfristig ausgerichtete thematische Schwerpunkte setzen. Die Schwerpunkte müssen sich an den spezifischen Stärken der Schweiz und an den internationalen Bedürfnissen orientieren sowie innenpolitisch und verwaltungsintern abgestützt sein. Die Spezialisierung auf Themenbereiche erhöht die Chance, in der zivilen Friedensförderung international mehr Visibilität zu gewinnen, etwa durch die Übernahme von Führungsrollen in internationalen Missionen.

**These 5**

- 5a) Die Schweiz sollte für die zivile Friedensförderung langfristig ausgerichtete geografische Schwerpunkte setzen. Die Schwerpunkte müssen sich an den historisch gewachsenen Beziehungen zu potentiellen Zielländern, an bestehenden/früheren Engagements (etwa auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit), an verwaltungsinternem Fachwissen und soweit möglich an der internationalen Nachfragesituation orientieren.
- 5b) Die geografische Schwerpunktsetzung ist im Sinne der Interessenpolitik der Schweiz auszurichten.
- 5c) Die geografische Schwerpunktsetzung in der zivilen Friedensförderung ist soweit möglich und sinnvoll mit jener der militärischen Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit zu koordinieren.

**These 6**

- 6a) Die in der zivilen Friedensförderung tätigen Verwaltungseinheiten müssen auf internationaler Ebene die Zusammenarbeit mit NGOs und wissenschaftlichen Institutionen weiter ausbauen.
- 6b) Der Aufbau von Expertise muss weiter unterstützt und der personelle Austausch von Wissensträgern zwischen Verwaltung, Praxis und Wissenschaft gefördert werden. Dadurch wird langfristig ein umfassender Wissenspool für den weiteren Ausbau der zivilen Friedensförderung aufgebaut.

**These 7**

- 7a) Die Schweiz sollte die ihr zur Verfügung stehenden multilateralen Plattformen für die Verfolgung ihrer friedenspolitischen Anliegen weiterhin nutzen (insbesondere die Uno).
- 7b) Die Zusammenarbeit mit der EU ist zu intensivieren, da die EU in Zukunft als Akteur der Friedensförderung weiterhin an Gewicht gewinnen dürfte und die Union mehrheitlich im auch für die Schweiz strategisch wichtigen Umfeld tätig ist.
- 7c) Im Weiteren sollten strategische Partnerschaften und ad-hoc-Zusammenschlüsse auch unter dem Aspekt des Fachwissens sowie der Ressourcenstärke der potentiellen Partnerländer beurteilt werden. Dies eröffnet einen grösseren Kreis an möglichen Partnerländern und bietet mehr Flexibilität beim Entscheid für ein Engagement.

**These 8**

Die Schweiz sollte eine umfassende und kohärente Kommunikationsstrategie für den Bereich der zivilen Friedensförderung erarbeiten und umsetzen. Eine solche Strategie dient der breiteren Verankerung der zivilen Friedensförderung in der Schweiz, der Generierung des notwendigen politischen Willens im Land sowie der Erhöhung der Visibilität im internationalen Umfeld.

# EINLEITUNG

---

## DIE ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNG

Die zunehmende Bedeutung der zivilen Friedensförderung ist ein internationaler Trend, der seit anfangs der 1990er Jahre anhält. Eine Hauptursache liegt in den fehlgeschlagenen Missionen der Uno in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Diese Debakel führten nicht nur zu einer Anpassung der Ausgestaltung von PSOs, sondern legten letztlich den Weg für einen bis heute anhaltenden Bedeutungsgewinn der zivilen Friedensförderung und des Gedankens der Prävention von gewaltsamen Konflikten.

Es ist davon auszugehen, dass die zivile Friedensförderung in Zukunft als Politikfeld international weiter an Bedeutung gewinnen wird. Dies hat vor allem zwei Gründe. Erstens besteht aufgrund der internationalen Bedrohungs- und Gefahrenlage ein Umfeld, in welchem der Bedarf nach Aktivitäten in der zivilen Friedensförderung weiter steigen wird. Zweitens hat die zivile Friedensförderung international eine markant höhere Bedeutung auf der *Policy*-Agenda zahlreicher Staaten und internationaler Organisationen wie der Uno oder vermehrt auch der EU erhalten, was als klares *Commitment* für die Zukunft seitens dieser Akteure gedeutet werden kann. Insbesondere ist ein Trend ersichtlich, wonach zivile Friedensförderung vermehrt als Interessenpolitik verstanden wird, wobei neben eigenen aussen- und sicherheitspolitischen teilweise auch wirtschaftliche Interessen mitspielen.

Gerade auch mittlere und kleinere Staaten, welche typischerweise in der militärischen Friedensförderung aufgrund von begrenzten Mitteln eher zurückhaltend agieren, bauten in den vergangenen Jahren ihre Aktivitäten im zivilen Bereich der Friedenspolitik deutlich aus. Es zeigt sich, dass sich hier ein Feld eröffnet, in welchem sich gerade diese Länder nachhaltig einbringen können. So wird die zivile Friedensförderung in zahlreichen mittleren und kleineren Ländern heute als ein Schwerpunkt ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik definiert. Die Staaten haben verschiedene wichtige konzeptionelle und organisatorische Schritte unternommen, um diesen *Policy*-Bereich zu festigen beziehungsweise weiter auszubauen. Zu diesen Ländern zählen nebst der Schweiz unter anderen auch die skandinavischen Staaten, Deutschland und Kanada.

## DIE ZIVILE FRIEDENSFÖRDERUNG DER SCHWEIZ

Seit Mitte der 1990er Jahre erhielt die Friedensförderung in der Schweiz eine deutliche Aufwertung. Die Friedensförderungs politik des Bundes umfasst dabei eine militärische und eine zivile Komponente. Lange Zeit stand vor allem der militärische Aspekt der schweizerischen Stabilisierungsbeiträge im Mittelpunkt der Öffentlichkeit. Einen ersten Umsetzungsschritt der neuen Konzeption der «Sicherheit durch Kooperation» stellte die Entsendung der *Swiss Company* (Swisscoy) zur Unterstützung der *Kosovo Force* (Kfor) dar und verhalf der Schweiz zu mehr Visibilität und sicherheitspolitischem Profil im In- und Ausland.

Parallel dazu gewannen friedensfördernde Massnahmen im zivilen Bereich an Dynamik und Konturen. Mit dem Bekenntnis zu einem stärker zivil ausgerichteten Engagement trug der Bundesrat sowohl den Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen als auch spezifischen Bedürfnissen der Schweiz Rechnung.

Dank dem rechtlichen, konzeptionellen, organisatorischen und finanziellen Ausbau auf Bundesebene sind die Aktivitäten der Schweiz inzwischen in klar definierte politische Leitlinien eingebettet und beruhen auf einer soliden Grundlage. Starke Säulen des schweizerischen Systems der zivilen Friedensförderung bilden das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung, der neu geschaffene Rahmenkredit für die entsprechenden Aktivitäten, die institutionelle Basis insbesondere in der PA IV und in der Deza sowie der Schweizerische Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF). Aspekte der zivilen Friedensförderung fanden in den letzten Jahren vermehrt auch in der Entwicklungszusammenarbeit einen verstärkten Fokus.

In den vergangenen Jahren konnte die Schweiz verschiedene Erfolge, insbesondere in den Bereichen Fazilitation und Vermittlung, verzeichnen. Die bekanntesten sind dabei jene im Zusammenhang mit dem sudanesischen Nord-Süd-Konflikt und den Verhandlungen in Sri Lanka. Insgesamt befindet sich die Schweiz heute in der zivilen Friedensförderung in einer guten Ausgangslage. Die Chancen für eine verstärkte und akzentuiertere internationale Positionierung und Profilierung sind als gut zu werten. Die Schweiz verfügt über noch ungenutztes Potential in der zivilen Friedensförderung.

## AUFTRAG

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Nachfrage nach Aktivitäten in der zivilen Friedensförderung auf der einen Seite und der guten Ausgangslage der Schweiz auf der anderen Seite ist die Schweiz gefordert, ihr Potential für einen weiteren Ausbau der zivilen Friedensförderung zu erfassen. Zu diesem Zweck erscheint eine Spiegelung der heutigen Praxis der Schweiz mit jener von ähnlich ausgerichteten Staaten als sinnvoll und diesem Zweck dienlich.

*Das Hauptziel der Studie besteht in der Bereitstellung von Grundinformationen und der Analyse des Politikfeldes «zivile Friedensförderung» auf der Grundlage des Vergleichs der Schweiz mit Deutschland, Schweden, Norwegen und Kanada, um Erkenntnisse und Inputs für die Weiterentwicklung der Strategie der schweizerischen Friedensförderung zu erhalten.*

Mit dieser Zielsetzung beauftragte das Zentrum für Analyse und prospektive Studien (ZAPS) des EDA die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH mit der Ausarbeitung der vorliegenden Ressortforschungsstudie. Die Studie wurde im Zeitraum von November 2005 bis November 2006 durchgeführt.

Bei der Wahl der Vergleichsländer wurde darauf geachtet, dass die untersuchten Länder eine gewisse Vergleichbarkeit mit der Schweiz aufweisen, trotzdem aber unterschiedliche Ausprägungen des Systems zivile Friedensförderung aufweisen.

Es wurde bewusst keine generelle Definition des Begriffs «zivile Friedensförderung» verwendet, da sich die Konzepte der Länder zu stark unterscheiden. Deshalb wurde für die einzelnen Länderstudien auf die jeweils länderspezifische Begrifflichkeit zurückgegriffen.

Als Grundlagenmaterialien dienten Sekundärliteratur sowie Befragungen von Experten aus den jeweiligen Ländern. Hierzu wurde auch ein Fragebogen erarbeitet, der zuständigen Stellen in den Verwaltungen der Vergleichsländer versandt wurde. Dazu wurden mündliche Interviews sowie verschiedene telefonische und schriftliche Abklärungen mit Vertretern der schweizerischen Bundesverwaltung geführt. Die verschiedenen Kontakte mit Experten der einzelnen Länder haben deutlich aufgezeigt, welche Problematik sich bei der Erfassung von verifizierbaren quantitativen Grundlagen ergeben. Eine umfassende Quantifizierung der Ausgaben sowie der Ressourcenbasis der einzelnen Länder im Bereich der zivilen Friedensförderung ist nicht möglich. Der Anhang in der vorliegenden Studie geht auf diese Problematik eingehender ein.

## AUFBAU

In einem ersten Teil wird im Überblick die internationale Entwicklung der zivilen Friedensförderung seit dem Ende des Kalten Krieges vorgestellt und diskutiert. Dieser Teil dient der Einbettung der Länderstudien in den Gesamtkontext der Thematik und vermittelt dem Leser die Hauptaspekte der zivilen Friedensförderung. Der zweite Teil enthält die fünf Fallstudien zu Deutschland, Kanada, Norwegen, Schweden und der Schweiz. Die Fallstudien sind nach einer einheitlichen Unterkapitelstruktur aufgebaut. Dies erleichtert die direkte, systematische Vergleichbarkeit einzelner Aspekte der zivilen Friedensförderung zwischen den ausgewählten Ländern. Teil III basiert auf den Analysen der fünf Länderstudien und enthält gewissermassen als Fazit die Kernaussagen des Vergleichs. Dieser Teil ist in insgesamt acht Themenbereiche untergliedert, die sich als zentrale Parameter auf dem Gebiet der zivilen Friedensförderung herausgestellt haben und im Hinblick auf die zivile Friedensförderung der Schweiz von speziellem Interesse sind. Die Themenbereiche verteilen sich auf Aspekte der konzeptionell-strategischen Ebene und solche der Umsetzungsebene der zivilen Friedensförderung. Ausgehend vom Ländervergleich und den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden im abschliessenden Teil IV Thesen für die Schweiz mit Blick auf den Bereich der Friedensförderung abgeleitet. Die Aussagen sind auf der strategischen Ebene angesiedelt.

# TEIL I

---

Internationale Entwicklung in  
der zivilen Friedensförderung

# INTERNATIONALE ENTWICKLUNG IN DER ZIVILEN FRIEDENS- FÖRDERUNG

---

## VERÄNDERUNGEN IM INTERNATIONALEN SYSTEM

Zu Beginn der 1990er Jahre war das internationale System durch den Wegfall des Ost-West-Antagonismus geprägt. Die jahrzehntelange Gefahr einer globalen nuklearen Konfrontation ging markant zurück. An ihre Stelle traten neue Gefahren und Risiken. Diese bedrohen in ihrem Ausmass nicht mehr ganze Gesellschaften, erfordern aber aufgrund der unbekannteren, im Hintergrund operierenden und schwer fassbaren (terroristischen) Täterschaft ein neues Risikomanagement seitens der staatlichen Akteure. Diese Zäsur in der globalen Bedrohungssituation kulminierte in den Anschlägen vom 11. September 2001.

Mit dem Ende der Bipolarität des Kalten Krieges entfiel der bis 1989/1991 stabilisierend und eindämmend wirkende Rahmen der beiden Supermächte. Aufgrund des Strukturwandels, insbesondere in den ehemaligen kommunistischen Ländern, und der Auflösung von Staatengebilden entstanden neue Risiken, etwa das Scheitern wirtschaftlicher Transformationsprozesse oder die unzureichende Kontrolle der Massenvernichtungswaffen. Aufgrund der im Zuge der Globalisierung weltweit geöffneten Märkte und Grenzen wurde die Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs enorm erschwert. Durch die Globalisierung erfolgte auch ein Aufweichen des staatlichen Gewaltmonopols. Dies führte zu einem steigenden Gewicht von zivilen und privaten Akteuren.

## VERÄNDERUNGEN IM RISIKOSPEKTRUM

Das relevante Bedrohungs- und Risikospektrum hat sich seit 1990 markant erweitert. Es wird durch mindestens fünf zentrale Merkmale geprägt: erstens durch eine Zunahme innerstaatlicher Konflikte und der Gefahr von regionalen Destabilisierungen. Mit dem Zerfall der UdSSR und des damaligen jugoslawischen Bundesstaates brachen ethnische Konflikte aus, was zu einer Rückkehr des Krieges nach Europa und zu hohen Opferzahlen führte. Fast gleichzeitig beschleunigten sich Marginalisierungsprozesse in Afrika, die insbesondere in Ruanda zu humanitären Tragödien führten.

Zweitens prägen zunehmende globale Sicherheitsrisiken wie der globale Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die organisierte Kriminalität oder Migrations- und Flüchtlingsströme das veränderte Risikospektrum. Zudem ist im Zuge der Globalisierung das Schadenpotential von nichtstaatlichen Akteuren wie terroristischen Gruppierungen deutlich ange-

wachsen. Solche Entwicklungen und Ereignisse machen vor den Grenzen der Nationalstaaten nicht halt und sind zu globalen Herausforderungen geworden, welchen nicht mehr alleine mit einem national ausgerichteten Krisenmanagement und Sicherheitsapparat begegnet werden kann.<sup>1</sup>

Drittens hat sich insbesondere seit den Anschlägen des 11. September 2001 ein deutlicher Trend in Richtung asymmetrischer Strategien herausgebildet. Der Terrorismus überlagert mehr und mehr lokale und regionale Konfliktherde in schwachen Staaten. Gerade die Beispiele Irak und Afghanistan zeigen deutlich die grosse Herausforderung, nach einem Feldzug den Aufbau und die Sicherung rechtsstaatlicher Institutionen und Verhältnisse zu garantieren.

Viertens hat sich der geografische Fokus der neuen Bedrohungen und Risiken stark erweitert. Das Konfliktpotential wird durch das Zusammenfallen von Staatenzerfall, autoritären Regimes, globalem Terrorismus und der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen insbesondere im weiteren Mittleren Osten potenziert.

Und fünftens rückt Europa näher an instabile Regionen. Der Europäischen Union kommt gerade auch durch die Osterweiterung eine zentrale Rolle als Sicherheitsproduzent zu. Die EU ist zum wichtigsten sicherheitspolitischen Akteur in Europa geworden. Sie verstärkt ihr operationelles Engagement sowohl in der zivilen als auch in der militärischen Friedensförderung.

## LEHREN AUS DEN HUMANITÄREN TRAGÖDIEN DER 1990ER JAHRE

Gewaltsame Auseinandersetzungen finden seit den 1990er Jahren häufig in Ländern statt, die von Bürgerkriegen zerrissen und von institutionellem Versagen geschwächt sind. Oft zeigen sich lokale und regionale Institutionen als unfähig, bei solchen Konflikten frühzeitig einzugreifen und eine nachhaltige Lösung zu finden. Allerdings stiess in der ersten Hälfte der 1990er Jahre das klassische *Peacekeeping*-Instrumentarium der Uno bei der Bewältigung solcher Konflikte wie etwa in Somalia (1992–1995) und in Ruanda (1993–1996) an seine Grenzen.

Gerade in Ruanda und Somalia reagierten die westlichen Staaten mit Zurückhaltung und letztlich zu spät, um die humanitären Katastrophen zu verhindern oder zumindest einzudämmen. In Ruanda wurden über 800'000 Personen ermordet; über eine Million Personen wurden zu Flüchtlingen innerhalb des Landes, und zwei Millionen Personen flüchteten in die Nachbarländer. Die Reaktionen der europäischen Staaten auf die Tragödien in Afrika – genauso wie auf jene in Ex-Jugoslawien – sind letztlich auf das perzipierte eigene Sicherheitsinteresse der Regierungen

---

1 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2002, S. 67.

zurückzuführen. Sie erkannten, dass nichtmilitärische Rückwirkungen von innerstaatlichen Gewaltkonflikten an der Peripherie Europas die Sicherheit der europäischen Länder und Gesellschaften unmittelbar tangieren.

## BEDEUTUNGSZUNAHME DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Die Erweiterung des Risikospektrums erfordert ein neues, umfassenderes Verständnis von Sicherheit und Verteidigung. Vor dem Hintergrund des Näherrückens von Gefahrenherden sowie asymmetrischer Bedrohungen in einem globalisierten Umfeld erhalten Massnahmen zur Prävention und Stabilisierung eine erhöhte Bedeutung. Um einen nachhaltigen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Risiken und Bedrohungen zu leisten, wird vermehrt nach dem Grundsatz «Vorbeugen ist besser als Heilen» vorgegangen werden müssen. Die Dynamik und Komplexität der neuen Risiken erfordert zudem eine Bündelung der Kräfte im Sinne einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie. Seit Ende der 1990er Jahre werden diese Zusammenhänge in den Administrationen anerkannt und in entsprechende Strategien und Konzepte gegossen. Es gibt erste Anzeichen, zivile und militärische Mittel der Sicherheitspolitik koordiniert zum Einsatz kommen zu lassen. Auf diese Weise ergänzen sich zivile und militärische Friedensförderungsmaßnahmen in ihrer Wirkung. Das Debakel verschiedener Uno-Missionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre trug seinerseits dazu bei, dass die zivile Friedensförderung seither einen markanten Bedeutungsanstieg erlebt.

Zudem erfolgte eine konzeptionelle Ausweitung der zivilen Friedensförderung, die eine zeitliche und eine inhaltliche Dimension umfasst. Hinsichtlich der zeitlichen Dimension beinhaltet die zivile Friedensförderung nunmehr den gesamten Eskalations- und Deeskalationsprozess von der Entstehung und Eskalation über die gewaltsame Austragung bis zur Beendigung des Konflikts und zur Friedenskonsolidierung. Inhaltlich erfuhr die zivile Friedensförderung insofern eine Ausweitung, als zu den eher kurzfristig ausgelegten Aktivitäten wie etwa präventive Diplomatie, Mediation, Gute Dienste oder Beobachtungsmissionen langfristig ausgelegte Instrumente traten. Zu diesen gehören unter anderem entwicklungspolitische Massnahmen, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung der Zivilgesellschaft oder der Aufbau von lokalen Kapazitäten zur friedlichen Konfliktbewältigung.<sup>2</sup> Friedensförderung braucht aber auch einen klaren völkerrechtlichen Rahmen und eine breite multilaterale Basis. Die grosse internationale Herausforderung besteht darin, eine aktive und kohärente Antwort auf diese Forderung zu finden und

---

2 Lund, Michael. A Toolbox for Responding to Conflicts and Building Peace. In: Reychler, Luc / Pfaffenholz, Thania (Hrsg.). *Peace-Building: A Field Guide*. Boulder: Lynne Rienner, 2001, S. 16–20.

umzusetzen. Zu sehr spielen heute noch Partikularinteressen grosser Staaten eine Rolle, was sich oft in den Entscheidungsprozessen des Uno-Sicherheitsrats widerspiegelt.

Die Verhinderung und Eindämmung der Auswirkungen der neuen Risiken hat die Nachfrage nach ziviler Friedensförderung erhöht und dürfte in Zukunft noch weiter steigen. Dabei besteht zwar einerseits bei den heutigen innerstaatlichen Konflikten eine grössere Chance für eine nachhaltige Lösungsfindung als bei den machtpolitisch bedingten Auseinandersetzungen während des Kalten Krieges, in denen das Ziel der beiden Supermächte systembedingt in der Eindämmung oder bestenfalls Deeskalation einer Konfliktsituation lag. Andererseits erweist sich aber auch die Dringlichkeit für die Lösung der innerstaatlichen Konflikte als weitaus grösser.<sup>3</sup>

## DIE ROLLE UND ZUNAHME VON AKTEUREN IN DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Aufgrund des generellen Bedeutungszuwachses der zivilen Friedensförderung sowie deren inhaltlicher Ausweitung ist in den letzten Jahren die Anzahl der Akteure gestiegen, die in diesem Bereich tätig sind. Nebst Staaten sowie den klassischerweise in der zivilen Friedensförderung involvierten internationalen Organisationen wie der Uno und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) traten neu die EU oder auch die OECD hinzu. Ebenso erhöhte sich die Anzahl nichtstaatlicher und gesellschaftlicher Akteure. Dies führte einerseits zu einem gewinnbringenden Ausbau von Fachwissen, Kapazitäten und Ressourcen und eröffnete neue Perspektiven für die *Multitrack*-Diplomatie auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene. Andererseits sind neue Herausforderungen hinsichtlich internationaler Koordination und Arbeitsteilung generiert worden.<sup>4</sup>

Die komplexen Herausforderungen der heutigen Konflikte wie in Somalia, Ruanda oder Bosnien-Herzegowina übersteigen die Kapazitäten einzelner Staaten. Diese Erfahrung führte dazu, dass die multilaterale Ebene für die zivile Friedensförderung zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Es wurde erkannt, dass Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Staaten sowie zwischen Staaten und anderen Akteuren für die Stabilisierung und Friedenssicherung in Konfliktherden eine Notwendigkeit geworden ist.

---

3 Bruno, Stefano. Zivile Konfliktbearbeitung in Deutschland – zwischen Tradition und neuem Rollenverständnis. In: Wenger, Andreas / Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2006, S. 11f.

4 Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2002, S. 71.

# TEIL II

---

Länderstudien

# 1 LÄNDERSTUDIE DEUTSCHLAND

---

Der Entscheid der Bundesrepublik Deutschland zugunsten einer aktiveren Rolle in der zivilen Friedensförderung ist aus einer Kombination aus einem neuen Rollenverständnis seit dem Ende des Kalten Krieges und dem traditionellen Eigenbild des Landes als zivile Macht erklärbar.<sup>5</sup> Nach der Wende von 1989/1991 sah sich Deutschland gezwungen, die eigene Rolle als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur im internationalen Umfeld neu zu definieren. Es wurde ein Umgewöhnungsprozess eingeleitet, der heute noch anhält. Allerdings dominiert weiterhin grösstenteils Kontinuität bei den aussen- und sicherheitspolitischen Zielen. Nach wie vor betreibt das Land eine insbesondere auf internationale Kooperation und Multilateralismus ausgerichtete Aussenpolitik einer «Zivilmacht».<sup>6</sup> Hinsichtlich der Mittelwahl erfolgten seit dem Ende des Kalten Krieges allerdings beträchtliche Veränderungen. Hierbei sind in erster Linie die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr zu nennen. Die zivile Friedensförderung wurde faktisch erst mit dem Regierungsantritt der rot-grünen Koalition im Oktober 1998 zu einem expliziten Schwerpunkt der Entwicklungs-, Aussen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik definiert.

Seither hat das Engagement in der zivilen Friedensförderung an Dynamik gewonnen. In Deutschland wurde die Bedeutung der zivilen Friedensförderung offiziell sowohl in den Koalitionsverträgen der früheren rot-grünen Regierung als auch im Koalitionsvertrag der seit November 2005 regierenden Grossen Koalition verankert. Dies kann als Ausdruck des Willens der deutschen Politik aufgefasst werden, die zivile Friedensförderung als eine Konstante der Aussen- und Sicherheitspolitik zu etablieren. Die Entwicklung und der Ausbau des Bereichs der zivilen Friedensförderung wurden seit Ende der 1980er Jahre vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet. Erstens liegt ein Hauptfokus der Aktivitäten auf Bundesebene auf der Entwicklung und Umsetzung neuer konzeptioneller, analytischer sowie operationeller Grundlagen und Initiativen. Zweitens erachten sowohl staatliche Akteure als auch nichtstaatliche Organisationen ein verstärktes Engagement für die zivilen Massnahmen der Friedensförderung als zunehmend notwendig. Drittens wird der zivilen Friedensförderung auch innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit eine wachsende Rolle zugewiesen.

---

5 Bruno, Stefano. Zivile Konfliktbearbeitung in Deutschland – zwischen Tradition und neuem Rollenverständnis. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2006). Zürich, 2006, S. 14.

6 Deutschland entwickelte seine Strategie einer «Zivilmacht» in den 1950er und 1960er Jahren, vgl. Maull, Hanns W. «Normalisierung» oder Auszehrung? Deutsche Aussenpolitik im Wandel. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 11 / 2004), S. 22 und Maull, Hanns W. Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: *Foreign Affairs* 69 (Winter 1990/91), Nr. 5, S. 92.

## 1.1 SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN DEUTSCHLAND

Im offiziellen Sprachgebrauch werden in Deutschland die Begriffe zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung benutzt.<sup>7</sup> Wenn im Folgenden von ziviler Friedensförderung – gewissermassen als Sammelbegriff – gesprochen wird, werden darunter alle drei Teilbereiche impliziert. In Deutschland werden die Begriffe im Zusammenhang mit der zivilen Friedensförderung häufig unterschiedlich angewendet und verstanden.<sup>8</sup> In Deutschland wird die Thematik zivile Friedensförderung manchmal als integraler Teil der Entwicklungszusammenarbeit verstanden und manchmal mit *Good Governance* und Demokratisierung gleichgestellt.<sup>9</sup> Es zeigt sich insgesamt, dass in Deutschland die Thematik der zivilen Friedensförderung konzeptionell noch etwas zu wenig präzise ausgearbeitet ist und tendenziell einen zu breiten inhaltlichen Rahmen abzudecken versucht.

## 1.2 ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK

Das Engagement Deutschlands in der zivilen Friedensförderung ist eine konsequente Weiterführung der traditionellen aussenpolitischen Rolle des Landes seit 1945 mit einem starken Fokus auf die Tätigkeiten im humanitären Bereich. In diesem Sinne werden von offizieller Seite die aussenpolitischen Zielsetzungen mit der zivilen Friedensförderung verbunden. Mit der Entwicklung und Anwendung von Strategien und Instrumenten für die Krisenprävention, friedliche Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung sollen Beiträge zur frühzeitigen Vorbeugung, zur Eindämmung von bereits ausgebrochenen gewalttätigen Konflikten und zum Wiederaufbau nach Beendigung der Feindseligkeiten geleistet werden.<sup>10</sup>

---

7 Auswärtiges Amt. Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung». Berlin, 12. Mai 2004.

8 Auf diese Problematik weisen auch die Verfasser der Deutschland-Länderstudie im Rahmen der Joint Utstein Study of Peacebuilding hin.

9 Kievelitz, Uwe / Kruk, Gabriele / Frieters, Norbert. Joint Utstein Study of Peacebuilding. National report on Germany. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2003, S. 5f.

10 <http://www.auswaertiges-amt.de>.

## 1.3 KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 1.3.1 RECHTLICHE UND KONZEPTIONELLE VERANKERUNG

Das deutsche Grundgesetz enthält keinen expliziten Artikel, auf welchen sich das Engagement in der zivilen Friedensförderung zurückführen liesse. Hingegen wurden zu Beginn des neuen Jahrtausends die Grundlagen auf der strategisch-konzeptionellen Ebene ausgearbeitet. So wurde im Jahr 2000 seitens der Bundesregierung das Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» entwickelt. Das Konzept geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus, der politische, ökonomische, ökologische sowie soziale Stabilität umfasst. Prävention wird als ein entscheidender Pfeiler der Sicherheitspolitik aufgefasst.

Nach dem erneuten Wahlsieg der rot-grünen Koalition im Herbst 2002 erfolgten weitere wichtige Schritte, um die zivile Friedensförderung zu festigen. Den wichtigsten stellt die Verabschiedung des Aktionsplans «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» durch die Bundesregierung am 12. Mai 2004 dar.<sup>11</sup> Der Aktionsplan beruht auf einer ressortübergreifenden Bestandaufnahme, womit eine breite verwaltungsinterne Abstützung angestrebt wurde. Dieses zentrale Grundlagendokument umfasst rund 70 Seiten mit Vorschlägen für Massnahmen auf der nationalen, bilateralen und multilateralen Ebene und insgesamt 161 operative Handlungsfelder (so genannte Aktionen) für einen mittelfristigen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren.<sup>12</sup> Die Aktionen verteilen sich auf drei zentrale Kapitel des Aktionsplans. Erstens «Deutsche Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention – Handlungsfelder und Akteure» (Aktionen 1–80): Hervorzuheben in diesem Zusammenhang ist die Absicht der Bundesregierung, sich verstärkt mit zivilem Personal und mit Soldaten an internationalen Missionen zu beteiligen. Zweitens «Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention» (Aktionen 81–134): Dieses Kapitel des Aktionsplans enthält zahlreiche innovative Ansatzpunkte. Insbesondere in diesem Kapitel offenbart sich das inhaltlich sehr breite Verständnis des deutschen Präventionsbegriffs. So werden Ansatzpunkte zu Recht einerseits und vor allem auf der institutionellen Ebene ausgemacht. Drittens «Voraussetzungen für effizientes Handeln schaffen – Infrastruktur der zivilen Krisenprävention» (Aktionen 135–161): Die Bundesregierung definiert hier die Stärkung der Krisenprävention

---

11 Es handelte sich um ein innovatives Werk, das unter der Federführung des Auswärtigen Amtes von Personen aus den für Krisenprävention wichtigsten Ressorts der Bundesregierung, aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet wurde. Auf Anregung von Parlamentsmitgliedern wurde der Aktionsplan im Jahr 2002 in den Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufgenommen.

12 Eine sehr gute Analyse des Aktionsplans liefert Deibel, Tobias. Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools. In: *Die Friedens-Warte* 79 (2004), Nr. 3–4, S. 253–396.

als Querschnittsaufgabe und die verbesserte Koordination zwischen den Ressorts als Voraussetzung, um effizientes Handeln in diesem Politikbereich zu gewährleisten.

Der Aktionsplan stellt für das Themenfeld der zivilen Friedensförderung zweifellos ein Novum dar, obwohl es mittlerweile auf nationaler und internationaler Ebene zahlreiche Aktionsprogramme gibt. Was den deutschen Aktionsplan von anderen abhebt, ist dessen Konkretisierungsgrad. So wird eine Vielzahl an Vorschlägen geliefert, die Fragen der Umsetzung ansprechen.<sup>13</sup> In diesem Sinne kann dem Aktionsplan international durchaus eine Vorreiterrolle attestiert werden. Allerdings enthält das Dokument vereinzelte etwas zu allgemein gefasste Vorschläge, die weniger auf die Umsetzung ausgerichtet sind.

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	Das deutsche Grundgesetz bezieht sich nicht explizit auf die zivile Friedensförderung.
<b>Konzeptionelle / strategische Grundlagen</b>	<i>Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005.</i>
	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. <i>Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding), 2005.</i>
	Auswärtiges Amt. <i>Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung», 2004.</i>
	Bundesregierung. <i>Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung», 2000.</i>

### 1.3.2 STELLENWERT DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Die Prävention von Krisen und Konflikten als Ziel der deutschen Aussenpolitik ist zwar nicht neu. Das Auswärtige Amt verweist allerdings in der offiziellen Verlautbarung insbesondere auf die veränderte Qualität dieser Zielsetzung hin. Es wird das Argument aufgeführt, dass die Prävention von Krisen und möglichen Konflikten heute dringender sei, weil sich die Natur der Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges verändert habe. Die Staatengemeinschaft stehe durch die Zunahme von Regionalkonflikten, durch zerfallende Staaten, durch die Verbreitung von

13 Ein Beispiel hierfür ist die folgende Aktion: «Die Beauftragten bzw. Ansprechpartner bilden einen ‚Ressortkreis zivile Krisenprävention‘, der nach aussen und innen für das Thema verantwortlich zeichnet. Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen. Entsprechend der im Gesamtkonzept der Bundesregierung festgelegten Federführung hat der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes im Range eines Botschafters den Vorsitz im Ressortkreis inne. Dem Auswärtigen Amt obliegt es, die Implementierung des Aktionsplanes ressortübergreifend zu koordinieren.»

Massenvernichtungswaffen, durch den transnationalen Terrorismus oder auch aufgrund der organisierten Kriminalität vor neuen und grösseren Herausforderungen als bisher.<sup>14</sup> Die stärkere Betonung der Konfliktprävention und Friedenssicherung im Rahmen der aussen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung ist als Antwort auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld zu betrachten.

## 1.4 GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

### 1.4.1 GEOGRAFISCHE SCHWERPUNKTE

Deutschland richtet sein Engagement in der zivilen Friedensförderung geografisch auf Südosteuropa, Afrika, Zentralasien, den Kaukasus sowie den Nahen Osten aus. Diese Fokussierung steht im Einklang mit der sicherheitspolitischen Perzeption des Landes: Mit einer direkten Gefährdung ihres Territoriums durch konventionelle Streitkräfte rechnet auch die Bundesrepublik in absehbarer Zukunft nicht.

Die Dynamik der neuen Risiken macht eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie unverzichtbar.<sup>15</sup> Es kommt zu einer engen Verzahnung von zivilen und militärischen Mitteln. Genau dieser Mechanismus lässt sich im Fall von Deutschland gut aufzeigen. Deutschland ist, wie die EU als Ganzes, einem grösseren Wandel ausgesetzt: Dem schrittweisen Wandel vom Sicherheitskonsumenten zum Sicherheitsproduzenten. Neben die klassische Politik der Sicherheit durch Integration tritt eine Politik der Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der neuen Nachbarschaft. So wird sich aus geografischer Sicht der Blick auch für Deutschland künftig von den Konflikten auf dem Balkan über den nordafrikanischen Gürtel, den Nahen und Mittleren Osten bis nach Zentralasien richten. Damit erklärt sich aus einer sicherheitspolitischen Perspektive die regionale Konzentration Deutschlands sowohl in der militärischen als auch in der zivilen Friedensförderung. Auffallend ist allerdings, dass sich für die Bundesrepublik hinsichtlich der Aktivitäten in der zivilen Friedensförderung zwar eine gewisse geografische Konzentration auf der grossen regionalen Ebene nachweisen lässt, das Land jedoch keine länderspezifischen Schwerpunkte festgelegt hat.

---

14 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html).

15 Mauer, Victor / Bruno, Stefano. Das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz in Europa. In: ASMZ (2005), Nr. 11, S. 6.

#### 1.4.2 THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

Die Bundesregierung sieht die strategischen Ansatzpunkte für ihre Bemühungen in der zivilen Friedensförderung in folgenden Handlungsfeldern:<sup>16</sup> 1) Internationale Beobachter- und Friedensmissionen; 2) Sicherheitssektorreform; 3) Nichtverbreitung, Abrüstung, Entwaffnung; 4) Unterstützung des Aufbaus rechtsstaatlicher Strukturen und Konfliktverrechtlichung; 5) Gute Regierungsführung, Demokratisierungshilfe und Demokratieförderung sowie 6) der Bereich *Gender*. Im Weiteren Sinne werden auch Aktivitäten im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes, im Gesundheitswesen sowie in Kultur, Bildung und Medien subsumiert, sofern sie Aspekte der zivilen Friedensförderung tangieren. Insgesamt operiert Deutschland mit einem sehr breiten Verständnis von ziviler Friedensförderung. Dies könnte auf zwei Gründe zurückzuführen sein. Erstens besteht konzeptionell etwas zu wenig Klarheit darüber, wie und ob die zivile Friedensförderung von anderen Politikfeldern abzugrenzen ist. Zweitens könnte dieses breite Verständnis von ziviler Friedensförderung damit erklärt werden, dass sich in Deutschland eine sehr grosse Zahl an Akteuren aus verschiedenen *Policy*-Feldern der Verwaltung mit der Thematik befassen und versuchen, ihre Partikularinteressen in die Grundlagendokumente einfließen zu lassen, was letztlich zu einer wenig übersichtlichen thematischen Auslegeordnung führt.

Zu Recht wird aber in Deutschland argumentiert, dass die tieferen Ursachen für Krisen und Konflikte nicht selten im wirtschaftlichen Bereich liegen. Mehr und mehr wird der Zusammenhang zwischen kriegerischen Konflikten und Gewaltökonomien erkannt. In Deutschland wird zunehmend die Rolle der Privatwirtschaft als friedensfördernder Akteur betont. Konkret unterstützt die Bundesregierung etwa die so genannte *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI). Diese ist der Korruptionsbekämpfung und der Stärkung von verantwortlicher Regierungsführung in Entwicklungsländern verpflichtet.<sup>17</sup>

---

16 Bundesregierung. «Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken» – 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung». Berlin, 2006.

17 Bruno, Zivile Konfliktbearbeitung, S. 23f.

## 1.5 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG

### 1.5.1 MIT ZIVILER FRIEDENSFÖRDERUNG BEFASSTE VERWALTUNGSSTELLEN UND EXPERTENPOOLS

In Deutschland zeichnen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hauptsächlich zwei Ministerien für den Politikbereich der zivilen Friedensförderung verantwortlich. Insgesamt sind zahlreiche weitere Ministerien (und Ressorts) tätig, die zudem ihre eigenen Strategien zur Umsetzung des Aktionsplans erarbeitet haben.<sup>18</sup>

Innerhalb des Auswärtigen Amtes ist die zivile Friedensförderung in der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (GF) angesiedelt.<sup>19</sup> Hierbei ist vorwiegend das Referat GF 02 für das Thema zivile Friedensförderung zuständig.<sup>20</sup>

Innerhalb des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist die Abteilung 2 (mit insgesamt 15 Referaten) für die Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern und Regionen sowie für die Bereiche Friedenssicherung, Demokratisierung und Vereinte Nationen zuständig. Zu den entsprechenden Aufgaben gehören die Grundsatzarbeit mit den Ländern, der Politikdialog und die Gestaltung der bilateralen Zusammenarbeit.<sup>21</sup> Das Referat 210 als Teil der Abteilung 2 befasst sich explizit mit Friedensentwicklung und Krisenprävention, Aussen- und Sicherheitspolitik und Forschung.

Zu den neuen Institutionen der Bundesregierung für krisenpräventive Massnahmen gehört das 2002 gegründete Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das vom Auswärtigen Amt finanziert wird.<sup>22</sup> Das ZIF wurde aufgebaut, um den gestiegenen Anforderungen an qualifiziertes Personal für internationale Einsätze gerecht zu werden. Das ZIF übernahm die Verantwortung der Personalrekrutierung vom Auswärtigen Amt. Mit der Übernahme dieser Aufgabe gelang dem ZIF durch eine Zentralisierung eine Vereinfachung der Führung des Mitgliedsverzeichnis und der

---

18 OECD, Development Assistance Committee. *DAC Peer Review: Germany*. 2006, S. 41.

19 Diese Abteilung entstand im Frühling 2001 aus der früheren Abteilung für die Vereinten Nationen.

20 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aamt/aufgaben/abteilungen/abt\\_gf.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aamt/aufgaben/abteilungen/abt_gf.html).

21 <http://www.bmz.de/de/ministerium/aufbau>.

22 <http://www.zif-berlin.org>.

Auswahl von Einsatzpersonal.<sup>23</sup> Im Vordergrund der Tätigkeit des ZIF stehen Ausbildung, Vermittlung und Betreuung der Kräfte.<sup>24</sup>

Ende Dezember 2005 umfasste der ZIF-Pool für ziviles Friedenspersonal 947 Personen (davon 38% Frauen und 62% Männer), die nach Prüfung aufgenommen wurden und im Prinzip für einen Einsatz bereitstehen. Die Personen verfügen entweder über Missionserfahrung und/oder haben ein entsprechendes Training absolviert.<sup>25</sup> Seit Ende der 1990er Jahre lässt sich in Deutschland ein Trend im organisatorischen Bereich aufzeigen, wonach neue Einrichtungen für krisenpräventive Massnahmen geschaffen wurden. Die neuen Einrichtungen betreffen insbesondere die Bereiche Personalentsendung und Finanzierung spezifischer Projekte. Die Bundesregierung hat dabei zwei neue Schwerpunkte im Bereich Vorbereitung und Einsatz von Personal in der zivilen Friedensförderung gesetzt: 1) Ausbildung von zivilem Personal für den Einsatz in internationalen Friedensmissionen durch das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und 2) Aufbau des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) für den Einsatz von Fachkräften in bilateralen Projekten der Friedensförderung.

---

23 Catriona, Gourlay: *Lessons Learned – Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*, 2006. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20Capabilities%2014%20Feb%202006.pdf>, S. 30f.

24 Durch die systematische Abfrage und Nachbetreuung der eingesetzten Experten werden jeweils wertvolle Erkenntnisse für künftige Einsätze gewonnen.

25 Von den rund 200 Deutschen, die Ende 2005 in Friedenseinsätzen von Uno, EU und OSZE arbeiteten, war die Mehrzahl mit juristischen, politischen und administrativen Aufgaben befasst.

Deutsche Verwaltungsstellen		
Ministerien	Federführende Organisationseinheiten	Bemerkungen
<b>Auswärtiges Amt</b>	Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Referat GF 02	Das Auswärtige Amt ist das eine von zwei hauptsächlich für die zivile Friedensförderung zuständigen Ministerien. Insgesamt befassen sich verschiedene Referate mit der Thematik. Im Vordergrund steht allerdings die Tätigkeit des Referats GF 02 innerhalb der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe.
<b>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)</b>	Abteilung 2, Referat 210	Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist das zweite für die zivile Friedensförderung hauptsächlich zuständige Ministerium. Die Abteilung 2 (mit insgesamt 15 Referaten) ist für die Entwicklungszusammenarbeit mit Ländern und Regionen sowie für die Bereiche Friedenssicherung, Demokratisierung und Vereinte Nationen zuständig. Das Referat 210 als Teil der Abteilung 2 befasst sich explizit mit Friedensentwicklung und Krisenprävention.
<b>Weitere Einheiten</b>	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)	Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) wurde 2002 gegründet und wird vom Auswärtigen Amt finanziert. Das ZIF übernahm die Verantwortung der Personalrekrutierung vom Auswärtigen Amt. Im Vordergrund der Tätigkeit des ZIF stehen Ausbildung, Vermittlung und Betreuung der Kräfte. Ende Dezember 2005 umfasste der ZIF-Pool für ziviles Friedenspersonal 947 Personen (davon 38% Frauen und 62% Männer).

### 1.5.2 KOORDINATIONSMECHANISMEN

Vor dem Hintergrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren auf Bundesebene ist für eine gesamtdeutsche kohärente Politikumsetzung die Koordination von entscheidender Bedeutung. Verbesserungspotential sieht die Bundesregierung in erster Linie im Rahmen der ressortübergreifenden Koordination. Die Basis hierfür sind Ressortbesprechungen, Abstimmungen zwischen den Aussenstrukturen in den betroffenen Ländern oder auch ressortübergreifende Fachgruppen, wie sie etwa zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ zu Kolumbien eingerichtet worden sind. Insgesamt setzt Deutschland jedoch weiterhin vorwiegend auf eine horizontale Koordination zwischen den Ministerien. Dahinter lässt sich die Vorstellung einer vernunftgeleiteten Politik erkennen, die normative Leitbilder wie Multilateralismus, internationale Verrechtlichung oder auch Rechtsstaatlichkeit schrittweise in die Realität umsetzt.

Das zentrale Koordinationsgremium auf Stufe Bund im Bereich der zivilen Friedensförderung bildet der so genannte Ressortkreis Zivile Krisenprävention. Er wurde am 20. September 2004 konstituiert und ist für die Umsetzung der im Aktionsplan aufgeführten Massnahmen zuständig. Der Ressortkreis soll Kontinuität, Transparenz, Konsens und Kontrolle der einzelnen Aktionen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ministerien gewährleisten und inhaltliche Schwerpunkte setzen.<sup>26</sup>

Im Ressortkreis sind alle Bundesministerien vertreten. Das Gremium setzt sich aus den Beauftragten für Zivile Krisenprävention der jeweiligen Ressorts zusammen und trifft sich durchschnittlich alle sechs Wochen.<sup>27</sup> Dabei nimmt der Ressortbeauftragte des Auswärtigen Amtes im Rang eines Botschafters den Vorsitz ein. Aus rein institutionellem Blickwinkel würde der Botschafter als Gesamtkoordinator über eine starke Stellung verfügen. In der Umsetzung ist er allerdings auf eine direkte Rückendeckung der politischen Führung angewiesen, um sich gegen die Partikularinteressen der einzelnen Ministerien durchzusetzen. Die effektive Rolle des Botschafters wird insbesondere dadurch relativiert, dass er über keine Budgethoheit verfügt.<sup>28</sup> Eine der weiteren grossen Herausforderungen des Ressortkreises besteht darin, klarere operationelle Strukturen zu erarbeiten.<sup>29</sup>

---

26 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html).

27 Bundesregierung, *Sicherheit und Stabilität*, S. 69.

28 Die eigentliche Idee, die Leitung des Ressortkreises institutionell höher anzusiedeln und einem «Beauftragten der Bundesregierung für Krisenprävention» zu übertragen, hatte sich übrigens nicht durchgesetzt. Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 272.

29 Vgl. auch OECD, *DAC Peer Review: Germany*, S. 41.

### 1.5.3 ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

Die Koordinierung mit nichtstaatlichen Akteuren ist in Deutschland Sache der einzelnen Ressorts in den Ministerien. Zur besseren Verzahnung mit nichtstaatlichen Akteuren wurde innerhalb des Auswärtigen Amtes am 11. Mai 2005 der Beirat Zivile Krisenprävention eingerichtet. Es handelt sich um einen neuartigen Ansatz im institutionell-organisatorischen Bereich. Der Beirat setzt sich aus insgesamt 19 Vertretern von relevanten Organisationen und Dachverbänden sowie Persönlichkeiten mit besonderer krisenpräventiver Expertise zusammen. Er umfasst Vertreter und Vertreterinnen aus den Bereichen Wissenschaft, Politik, Politikberatung, Umwelt, Kirchen, Wirtschaft und Politische Stiftungen.<sup>30</sup> Zusammen mit dem Ressortkreis bildet der Beirat ein Netzwerk zwischen Bundesregierung, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen und parlamentarischem Umfeld zur Stärkung der krisenpräventiven Handlungsfähigkeit der Bundesregierung.<sup>31</sup>

Um die Aktivierung krisenpräventiver Massnahmen stärker voranzutreiben und eine grössere Kohärenz entwicklungspolitischer Massnahmen in Krisenregionen zu erzielen, wurde am 31. August 2001 die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) gegründet. Sie verfügt über eine staatlich-nichtstaatlich gemischte Trägerschaft. FriEnt setzt sich aus sieben Organisationen zusammen.<sup>32</sup>

## 1.6 FINANZIELLE RESSOURCEN

Eine Gesamtübersicht der Ausgaben für die zivile Friedensförderung in Deutschland lässt sich nicht erstellen. Gründe hierfür sind die grosse Anzahl von Akteuren (Ministerien, Ressorts), welche Aspekte dieser Thematik behandeln, und das damit fehlende Gesamtbild.<sup>33</sup> Es lassen sich nur einzelne Budgetposten eruieren, die Teil der Gesamtaufwendungen für die zivile Friedensförderung in Deutschland sind. So verfügt das Auswärtige Amt zur Umsetzung seines Auftrags zur zivilen Friedensförderung über jährliche Mittel im Bundeshaushalt. Im Jahr 2004 betragen diese rund 13 Mio. EUR.<sup>34</sup> Aus dem beim Auswärtigen Amt angesiedelten Titel «Friedenserhaltende

30 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/beirat\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/beirat_html).

31 Ebd. und [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html).

32 FriEnt setzt sich aus sieben Organisationen zusammen, die im Bereich der Friedensentwicklung, Konfliktprävention und zivilen Konfliktbearbeitung tätig sind: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Misereor / Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE), Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZFD) und Plattform Zivile Konfliktbearbeitung / Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).

33 Auskunft des deutschen Auswärtigen Amtes, August 2006.

34 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aa\\_konzept\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aa_konzept_html).

Massnahmen» (FEM) wurden zwischen Ende 1999 und Anfang 2004 etwa 250 Projekte mit einem Gesamtbetrag von 21 Mio. EUR gefördert.<sup>35</sup>

	2004
Budgetposten des Auswärtigen Amtes	13 Mio. EUR <sup>36</sup> (ca. 20 Mio. CHF)

Nachstehend werden die offiziellen OECD-Angaben zu den Entwicklungshilfeausgaben in US-Dollar für die Jahre 2002–2004 aufgeführt.

	2002	2003	2004
Entwicklungshilfe (in Mio. US-Dollar, zu laufenden Preisen) <sup>37</sup>	5'324	6'784	7'534
Entwicklungshilfe (in % des Bruttonationaleinkommens, zu laufenden Preisen und Wechselkursen) <sup>38</sup>	0,27 %	0,28 %	0,28 %

## 1.7 MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Hinter dem Entscheid der Bundesrepublik zugunsten einer aktiveren Rolle in der zivilen Friedensförderung stehen zweifellos auch ideelle Motive. Deutschland versteht sich als bedeutender Industriestaat, der eine entsprechende globale Verantwortung zu tragen hat. Die Zunahme der Aktivitäten seit etwa Mitte der 1990er Jahre ist aber vor allem aus zwei Gründen erklärbar. Erstens nutzt die bundesdeutsche Regierung den neu gewonnenen aussenpolitischen Handlungsspielraum für ein verstärktes militärisches und ziviles Engagement. Allerdings wurde dabei nicht von den bisherigen Prinzipien der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik abgewichen. Somit spielt das traditionelle Rollenverständnis von einer «Zivilmacht», welche mit vorwiegend zivilen Mitteln ihren Beitrag zur Sicherung und Stabilisierung von Frieden in der Welt leistet, das zweite erklärende Motiv für das Engagement der Bundesrepublik in der zivilen Friedensförderung. Insgesamt verfolgt Deutschland mit den Aktivitäten in der zivilen Friedensförderung klar auch aussen- und sicherheitspolitische Eigeninteressen.

35 Debiel, Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?, S. 267.

36 [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aa\\_konzept\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aa_konzept_html).

37 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Development Co-operation Report 2005: OECD Journal on Development*, Jahrgang 7, Nr. 1, März 2006, 164f.

38 Ebd.

## 1.8 DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 1.8.1 KRITERIEN FÜR EINSÄTZE UND PRIORISIERUNGEN

Im Auswärtigen Amt sind im Zusammenhang mit dem Förderkonzept Kriterien für Einzelprojekte deutscher und internationaler NGOs erarbeitet worden. Zusammenfassend handelt es sich um die folgenden Kriterien:

#### *Formale und inhaltliche Ausrichtung*

- Zivilgesellschaftlicher Beitrag zu internationalen Friedensbemühungen oder Friedenseinsätzen (v.a. der Uno und der OSZE);
- Prozesse gesamtgesellschaftlicher Verständigung über Lösungsmöglichkeiten gewaltträchtiger Konflikte;
- Zurückhaltung bei Anträgen auf Förderung akademischer Vorhaben (z.B. Studien, Konferenzen).

#### *Abgrenzung von und Koordination mit der Entwicklungszusammenarbeit*

- Keine Förderung von entwicklungspolitischen Massnahmen, auch nicht, wenn diese auf Krisenprävention/Konfliktbearbeitung ausgerichtet sind. Vielmehr sollen gegenseitig Synergien zwischen Auswärtigem Amt und BMZ genutzt werden.
- Förderung auch von kurzfristigen zivilgesellschaftlichen Massnahmen

#### *Abgrenzung zu komplementären Haushaltstiteln*

- Projekte mit überwiegend humanitärem, menschenrechtlichem oder demokratieförderndem Charakter werden aus dafür eigens vorgesehenen Titeln gefördert;
- Massnahmen zum humanitären Minenräumen werden in der Regel ebenfalls nicht finanziert (anderer Titel zuständig).

#### *Antragsteller und Projektträger*

- Massnahmen werden über deutsche oder internationale Nichtregierungsorganisationen abgewickelt.

### 1.8.2 EINGESETZTE INSTRUMENTE

Zu den wichtigsten eingesetzten Instrumenten in der zivilen Friedensförderung Deutschlands zählen:<sup>39</sup> 1) Ländergesprächskreise; 2) Krisenprävention in der Entwicklungszusammenarbeit; 3) Zivil-militärische Kooperation; 4) Förderung zivilgesellschaftlicher Einzelprojekte der Konfliktbearbeitung deutscher und internationaler Nichtregierungsorganisationen und 5) Öffentlichkeitsarbeit.

### 1.8.3 TRACKS, ROLLEN- UND PHASENSPEZIALISIERUNGEN

Deutschland ist auf allen Ebenen (*Track* 1, 2 und 3)<sup>40</sup> tätig; eine Quantifizierung lässt sich jedoch nicht machen. Im «Übersektoralen Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit» des BMZ wird spezifisch darauf hingewiesen, dass sich in der Regel für die Entwicklungszusammenarbeit bei der Friedensförderung die mittlere und untere *Track*-Ebene anbieten, also die Ebene der Führungseliten in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie die *Grassroot*-Ebene.<sup>41</sup>

### 1.8.4 BILATERALES UND MULTILATERALES ENGAGEMENT

Als ein zentraler Grundsatz des deutschen Engagements im Bereich der zivilen Friedensförderung gilt der Fokus auf die multilaterale Ebene. Deutschland ist in politische, wirtschaftliche und militärische Bündnisse eingebunden und fühlt sich damit internationalen Mandaten verpflichtet. Das Land bringt seine Interessen in die entsprechenden Organisationen ein, sucht den Interessenausgleich und entscheidet danach über den Umfang seiner Beteiligung.<sup>42</sup> Diese Politik ist auf der einen Seite mit historischen Gründen zu erklären. Auf der anderen Seite liegt es im grundsätzlichen Interesse der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik. Die politischen Entscheidungsträger sind sich bewusst, dass Eigeninteressen immer weniger im Alleingang durchzusetzen sind, sondern nur noch im Verbund realisiert werden können. Allerdings ist es notwendig, über genügend Einfluss zu verfügen, um eine starke Position im multilateralen Rahmen einzunehmen. Konkret leistet Deutschland seine Beiträge im multilateralen Bereich in den folgenden Gefäßen: Uno, Nato, EU, OSZE,

---

39 Bundesregierung, Sicherheit und Stabilität.

40 *Track* 1: höchste offizielle (Regierungs-)Ebene; *Track* 2: einflussreiche inoffizielle Ebene; *Track* 3: Basisorganisationen.

41 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding)*. Bonn / Berlin, 2005, S. 10f.

42 Clement, Rolf. Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 11 / 2004), S. 46.

Europarat, regionale Kooperationsstrukturen in Südosteuropa und Afrika sowie internationale Finanzinstitutionen wie zum Beispiel IWF, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken.<sup>43</sup>

Zusammen mit den nordischen Ländern war Deutschland als Mitglied der so genannten «Nördlichen Dimension»<sup>44</sup> eine der treibenden Kräfte, welche die Thematik der zivilen Friedensförderung in den vergangenen Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU) stark vorangetrieben haben. Diese Anstrengungen flossen in die Gipfeltreffen von Köln, Helsinki (beide 1999) und Feira<sup>45</sup> (2000) sowie in die Vertragsrevision von Nizza (2001) ein.<sup>46</sup> Deutschland versucht gezielt, in der sicherheitspolitischen Ausrichtung der EU eine Balance zwischen der zivilen und der militärischen Komponente herzustellen.

### 1.8.5 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG SOWIE ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Insbesondere die Militäreinsätze im Kosovo und in Afghanistan verdeutlichen die gewachsene internationale Verantwortung, welche Deutschland nunmehr in militärischen Missionen zunehmend einzunehmen gewillt ist. Im Jahr 2002 stellte Deutschland nach den USA sogar das grösste Truppenkontingent bei Friedensmissionen im Ausland. Zurzeit stehen mehr als 6'300 Soldaten der Bundeswehr in unterschiedlichen Missionen für die Staatengemeinschaft im Einsatz – schwergewichtig auf dem Balkan und in Afghanistan.<sup>47</sup>

Mit dem Ende des Kalten Krieges endete die statische Rolle Deutschlands. Seither sieht sich das Land praktisch gezwungen, seine eigene Rolle als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur im internationalen Umfeld neu zu definieren und zu spielen. So wurde mit den Veränderungen der aussen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Deutschland gewissermassen zu mehr Engagement in der Welt aufgefordert. Auf die Übernahme dieser neuen Rolle wirkten sowohl innenpolitische als vor allem auch aussenpolitische Faktoren ein. Bei den politischen Entscheidungsträgern setzte sich die Erkenntnis durch, dass die Wahrnehmung deutscher Interessen nicht mehr ausschliesslich in der Sicherung der territorialen Integrität des Landes besteht, sondern wesentlich breiter aufgefasst werden muss.<sup>48</sup> Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen überrascht

---

43 Vgl. ausführlicher Auswärtiges Amt, *Aktionsplan*, S. 10–35.

44 Das Ziel der sogenannten «Nördlichen Dimension» besteht darin, durch eine intensivere Kooperation zwischen der EU, Assoziierten Staaten der EU in der Region sowie Russland zur Sicherheit, Stabilität, Wohlfahrt und nachhaltigen Entwicklung in Nordeuropa beizutragen.

45 In Feira wurden vier prioritäre Bereiche festgelegt, in denen die EU zivile Kapazitäten für Kriseneinsätze bereithalten möchte.

46 Mauer, Victor. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2003). Zürich, 2003, S. 48.

47 <http://www.bundeswehr.de>.

48 Clement, Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik, S. 40.

es letztlich nicht, dass parallel zum militärischen Engagement das politisch weitaus weniger sensible Engagement in der zivilen Friedensförderung forciert wird. Es ist Ausdruck davon, dass Deutschland mehr als ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges die international offenkundig politisch gewichtigere Rolle und wachsende Verantwortung wahrzunehmen bereit ist.

Auch in Deutschland setzt sich zudem mehr und mehr ein neues Bewusstsein innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit durch, Beiträge im Rahmen der zivilen Friedensförderung leisten zu können.<sup>49</sup> Das Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» aus dem Jahr 2000 weist der Entwicklungspolitik denn auch eine zentrale Rolle zu: «Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen.»<sup>50</sup>

Im Juni 2005 veröffentlichte seinerseits das BMZ das «Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit». Es handelt sich um die strategische Grundlage für die Verknüpfung von entwicklungspolitischer Tätigkeit mit ziviler Friedensförderung.<sup>51</sup> Das BMZ entwickelte im Weiteren ein Indikatorenmodell für die Risikoanalyse von Partnerländern, das seit Oktober 2005 angewendet wird. Das Modell besteht im Wesentlichen aus einem umfassenden Indikatorenfragebogen, der jährlich einmal durch ein unabhängiges Institut im Auftrag des BMZ ausgewertet wird. Das Indikatorenmodell erlaubt einen raschen Überblick über die Gesamtsituation, vermag allerdings keine vertiefte Analyse zu bieten. Einzigartig am BMZ-Modell ist, dass es keine Vorauswahl an Ländern trifft, für welche eine Erhebung durchgeführt werden soll. Vielmehr werden in einem ersten Schritt alle Partnerländer des BMZ in die Erhebung aufgenommen; eine Priorisierung erfolgt erst in einem zweiten Schritt.

Die Neuausrichtung innerhalb der Entwicklungspolitik in Deutschland lässt sich bereits in der Umsetzung von Programmen nachweisen: So wurde etwa der Bereich *Governance* als prioritäres Feld in rund 50% der deutschen Zielländer in der Entwicklungszusammenarbeit eingeführt. Zwischen 2000 und 2004 konnten die Ausgaben für *Governance*-Programme beinahe verdreifacht

---

49 Weller, Christoph / Kirschner, Andrea. Zivile Konfliktbearbeitung – Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines viel versprechenden Konzepts. In: IPG 2005, No. 4, S. 18.

50 Auswärtiges Amt. Gesamtkonzept der Bundesregierung: «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung». 2000. In: [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/konfliktpraev.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev.html).

51 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. S. 8f.

werden.<sup>52</sup> Zudem wurden Konfliktprävention sowie *Peacebuilding* in vier Partnerländern (Kolumbien, Guatemala, Senegal und Sri Lanka) als prioritäre Felder sowie in acht weiteren Ländern als Querschnittsthemen festgelegt.<sup>53</sup> Die *Joint Utstein*-Studie von 2003 wies nach, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich einen wesentlichen Einfluss auf Friedensprozesse ausübt.<sup>54</sup>

## 1.9 FAZIT

Die Entwicklung der zivilen Friedensförderung seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland ergibt die folgenden Erkenntnisse:

- Der Entscheid der Bundesrepublik zugunsten einer aktiveren Rolle in der zivilen Friedensförderung ist aus der Kombination aus einem neuen Rollenverständnis seit dem Ende des Kalten Krieges und aus der traditionellen Selbstperzeption als zivile Macht erklärbar.
- Seit 1990 nutzt die bundesdeutsche Regierung den neu gewonnenen aussenpolitischen Handlungsspielraum für ein verstärktes zivil-militärisches Engagement.
- Obwohl es mittlerweile auf nationaler und internationaler Ebene zahlreiche Aktionsprogramme gibt, stellt der deutsche Aktionsplan von 2004 für das *Policy*-Feld «zivile Friedensförderung» ein Novum dar. Der Aktionsplan liefert mehrheitlich konkrete Vorschläge für die Umsetzung der zivilen Friedensförderung. Ein Problem im Kontext des deutschen Aktionsplans besteht allerdings darin, dass er mit den insgesamt 161 vorgeschlagenen Aktionen zur Überkomplexität tendiert.
- In Deutschland ist innerhalb der Verwaltung eine ausgeprägt grosse Zahl an Akteuren in der zivilen Friedensförderung tätig. Damit kommt der Koordination eine entsprechend hohe Bedeutung zu. Sie ist zudem eine der grossen Herausforderungen auf der organisatorisch-institutionellen Ebene.
- Dieser Problematik versucht die Bundesebene in erster Linie mit dem im Jahr 2004 neu geschaffenen Ressortkreis Zivile Krisenprävention entgegenzutreten. Der Ressortkreis ist als zentrales Koordinationsgremium konzipiert. Ihm steht der Ressortbeauftragte des Auswärtigen Amtes im Rang eines Botschafters als Gesamtkoordinator vor. Dessen institutionell

---

52 Konkret von 80 Mio. auf 220 Mio. EUR.

53 OECD, *DAC Peer Review: Germany*, S. 41.

54 Die vier in der Utstein-Gruppe zusammengefassten Länder Norwegen, Grossbritannien, Deutschland und die Niederlande führten ein gemeinsames Projekt zur Evaluierung ihrer jeweiligen Aktivitäten der Jahre 1997–2001 im *Peacebuilding*-Bereich durch.

eigentlich starke Stellung wird aber dadurch geschmälert, dass er sich gegen Partikularinteressen der einzelnen Ministerien durchsetzen muss und dabei über keine Budgethoheit verfügt.

- Seit Ende der 1990er Jahre lässt sich eine Intensivierung der Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nachweisen. Die Bundesregierung sucht für ihre Aktivitäten im Bereich der zivilen Friedensförderung gezielt die Kooperation mit und die Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren, die aufgrund ihres langjährigen Engagements bereits über ein entsprechendes Know-how verfügen.
- Die Ausarbeitung des übersektoralen Konzepts des BMZ, die eingeleitete Umsetzung von Friedensentwicklung und Krisenprävention als Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit und die Konzipierung und Anwendung des Indikatorenmodells des BMZ sind wesentliche Schritte, mit denen Deutschland in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen das Ziel angegangen ist, innerhalb der Entwicklungspolitik eine zunehmende Verankerung der zivilen Friedensförderung als Querschnittsaufgabe zu etablieren.

## 2 LÄNDERSTUDIE KANADA

---

Die aktive Unterstützung multilateraler Anstrengungen zur Förderung von Frieden und Sicherheit – insbesondere in den Bereichen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie Weiterentwicklung von Völkerrechtsnormen – ist seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein Eckpfeiler der kanadischen Aussenpolitik.<sup>55</sup> Nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation und dem Aufbrechen zahlreicher innerstaatlicher Konflikte hat Kanada seine Anstrengungen auf die neuen internationalen Rahmenbedingungen ausgerichtet und sein Instrumentarium angepasst. 1996 erklärte der damalige Außenminister Lloyd Axworthy das Konzept der Menschlichen Sicherheit zum Leitmotiv der kanadischen Aussenpolitik. Trotz teilweise heftiger Kritik an der konzeptionellen Unschärfe des Ansatzes und Vorwürfen der mangelnden Verankerung in der Regierung gelang es der kanadischen Diplomatie, ihr Engagement in diesem Bereich voranzutreiben, zu verankern und das Land international mit thematischen Initiativen als Vorreiter der Menschlichen Sicherheit zu positionieren. Heute mag das Thema *Human Security* etwas aus den Schlagzeilen verschwunden sein. Dennoch ist deutlich erkennbar, dass Kanada den Bereich der zivilen Friedensförderung mit Ressourcen und Personal ausbaut, Know-how bündelt sowie den operativen Spielraum des Außenministeriums mit neuen institutionellen Strukturen und Finanzierungsmechanismen erweitert. Der massgebliche Beitrag für eine «sicherere Welt» ist einer von vier Schwerpunkten der aussenpolitischen Agenda und die Stabilisierung von *Failed and Fragile States* ein erklärtes Anliegen der Regierung.<sup>56</sup> Bezeichnend für Kanada ist darüber hinaus, dass Ottawa über das gesamte Spektrum an Instrumenten der Friedensförderung, inklusive der militärischen und polizeilichen, verfügt und diese einzusetzen gewillt ist. Dabei strebt Kanada sowohl im Bereich der zivilen Friedensförderung als auch der militärischen Friedenseinsätze eine Nischenleitfunktion an, die dem Land mehr Einfluss als internationaler Akteur sichern soll.

---

55 Zu den kanadischen Überlegungen, Interessen und Aktivitäten in Bezug auf die Uno, die Nato und multilaterale Handelsorganisationen seit 1945 siehe: Keating, Tom. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002.

56 Die übrigen drei Schwerpunkte der kanadischen Aussenpolitik bestehen in der Intensivierung der bilateralen Beziehungen zu den USA («*fostering the North American Partnership*»), in der Unterstützung, Förderung und Weiterentwicklung des multilateralen Systems («*promoting a new multilateralism*») und im Ausbau des Netzwerks mit staatlichen und multilateralen Akteuren («*realigning bilateral relationships and building new networks*»). Government of Canada. *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World – Overview; Diplomacy; Defence; Development*. Ottawa: Government of Canada, 2005.

## 2.1 SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN KANADA

Die in Kanada im Bereich der Friedensförderung verwendete Terminologie ist departement-spezifisch und uneinheitlich; teilweise werden verschiedene Begriffe parallel verwendet. International am bekanntesten ist das Konzept der Menschlichen Sicherheit des kanadischen Ministeriums *Foreign Affairs and International Trade Canada* (DFAIT). Dieses fasst unter dem Begriff der Menschlichen Sicherheit ein weites Spektrum an Aktivitäten zur Erhöhung der Sicherheit von Menschen vor Gewaltbedrohungen zusammen und definiert den Ansatz wie folgt: «*Human security focusses on the security of people, complementing the traditional emphasis on the security of states. ... [H]uman security encompasses a spectrum of approaches to prevent and resolve violent conflicts, to protect civilians where conflicts do exist, and to increase the capacity of states to ensure security for their populations.*»<sup>57</sup> Die Aktivitäten kommen im gesamten Konfliktzyklus zum Zug, und sie bezwecken neben der Durchführung länderspezifischer Initiativen und dem Aufbau kanadischer Kapazitäten den Auf- und Ausbau der internationalen Expertise, die Verbesserung der Kohärenz, die Etablierung und Stärkung von Völkerrechtsnormen, die Freisetzung von Ressourcen und die Stärkung multilateraler Instrumente und Institutionen in fünf als prioritär erklärten Politikbereichen.<sup>58</sup> Demgegenüber hat sich der Begriff der Menschlichen Sicherheit in den Dokumenten des *Department of National Defence and Canadian Forces* (DND/CF) nicht durchgesetzt.<sup>59</sup>

Parallel dazu und als entwicklungspolitische Voraussetzung für die Erhöhung der Menschlichen Sicherheit und für nachhaltige Entwicklung verwendete die *Canadian International Development Agency* (CIDA) jahrelang den Begriff *Peacebuilding* und definierte ihn 1997 folgendermassen: «*Peacebuilding is the effort to strengthen the prospects for internal peace and decrease the likelihood of violent conflict. The overarching goal of peacebuilding is to enhance the indigenous capacity of a society to manage conflict without violence. Ultimately, peacebuilding aims at*

---

57 Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. Ottawa: DFAIT, 2002, S. 2.

58 Office of the Inspector General, Evaluation Division. *Summative Evaluation of the Human Security Program, Foreign Affairs Canada: Final Report*. 2004. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departement/auditreports/evaluation/evalHumanSecurity04-en.pdf>; DFAIT, *Freedom from Fear*, 2002, S. 3. Zu den geographischen und thematischen Schwerpunkten siehe: Kapitel II.2.4.

59 Der Begriff der Menschlichen Sicherheit findet weder im Bericht Kanadas zur nationalen Sicherheit von 2004 noch im Teil zur Verteidigung im *International Policy Statement* von 2005 Erwähnung. Vgl. Canada, Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Ottawa: Privy Council Office, 2004; Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Defence*, 2005. Dies ist umso erstaunlicher, als Bill Graham 2002 als Aussenminister die *Freedom from Fear*-Strategie und 2005 als Verteidigungsminister das *International Policy Statement* zur Verteidigung verabschiedet hat. Siehe auch: Dewitt, David B., with the assistance of Jeffrey P. Plante. National Defence vs. Foreign Affairs: Culture Clash in Canada's International Security Policy? In: *International Journal* 59 (Summer 2004), Nr. 3, S. 579–595.

*building human security [...]. Peacebuilding may involve conflict prevention, conflict resolution, as well as various kinds of post-conflict activities. It focuses on the political and socio-economic context of conflict, rather than on the military or humanitarian aspects.»<sup>60</sup> In der Regierungserklärung von 2005 zur internationalen Politik Kanadas wird im Teil zur Entwicklungszusammenarbeit jedoch ersichtlich, dass die Entwicklungspolitik nicht (mehr) direkt in Beziehung zum Konzept der Menschlichen Sicherheit gesetzt wird, sondern die Förderung der guten Regierungsführung (*Good Governance*) als Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und eine nachhaltige politische und sozio-ökonomische Entwicklung im Vordergrund steht. *Peacebuilding* stellt in diesem Zusammenhang neben der Förderung der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sowie dem Aufbau von Institutionen im öffentlichen Bereich lediglich ein Element von mehreren zur Unterstützung der guten Regierungsführung dar.<sup>61</sup>*

Departementübergreifend setzt sich der Begriff der Stabilisierung von *Failed and Fragile States* durch, die 2005 zur Priorität der Aussenpolitik, der Entwicklungspolitik und der Verteidigungspolitik erklärt wurde.<sup>62</sup>

## 2.2 ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK

Die Regierungserklärung von 2005 definiert in ausdrücklicher Anlehnung an die beiden Uno-Berichte *A More Secure World* von 2004 und *In Larger Freedom* von 2005 den «Beitrag zu einer sichereren Welt» als Ziel der kanadischen Friedensförderung.<sup>63</sup> Der Export liberal-demokratischer Werte und die Förderung kanadischer Interessen sind dabei zwei Seiten derselben Münze. Als Mittelmacht weiss Kanada um seine Abhängigkeit von einem stabilen und sicheren Umfeld. Es sieht sich als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft in der Verantwortung, sich sowohl für die von gewaltsamen Konflikten betroffenen Länder zu engagieren als auch die für Streit-schlichtung und Konfliktbeilegung wesentlichen multilateralen Organisationen, allen voran die Uno, im eigenen Interesse zu stärken. Dabei strebt Kanada bewusst eine Führungsposition an, um das eigene Gewicht als internationaler Akteur zu festigen.

---

60 Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and Canadian International Development Agency (CIDA). *Peacebuilding Initiative Strategic Framework*. 1997.

61 Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Development*, 2005, S. 12f.

62 Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Overview; Diplomacy; Defence; Development*, 2005.

63 Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Diplomacy*, 2005, S. 2 und 9–14; Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Defence*, 2005, S. 24–30; High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. 2004. <http://www.un.org/secureworld/>; UN Secretary-General. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. 2005. <http://www.un.org/largerfreedom/>. Zur inhaltlichen Entwicklung des *Human Security Program* von 2000 bis 2005 vgl. Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 28–31.

## 2.3 KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 2.3.1 RECHTLICHE UND KONZEPTIONELLE VERANKERUNG

Den ersten Versuch, den Ansatz der Menschlichen Sicherheit als aussenpolitisches Konzept offiziell zu fassen, unternahm das DFAIT 1999 mit der Publikation *Human Security: Safety for People in a Changing World*. Seit 2000 werden die aussenpolitischen Anstrengungen zur Erhöhung der Sicherheit von Menschen vor Gewaltbedrohungen unter dem Begriff *Freedom from Fear* zusammengefasst.

Im April 2005 legte die kanadische Regierung unter dem damaligen Premierminister Paul Martin das *International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World* vor, eine umfangreiche Regierungserklärung zur internationalen Politik Kanadas in den Bereichen Aussen-, Verteidigungs-, Entwicklungs- und Handelspolitik. Die Erklärung verspricht einen departementübergreifenden Ansatz zur Stabilisierung von *Failed and Fragile States* und den zeitgerechten und kohärenten Einsatz ziviler und militärischer Instrumente. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die neue konservative Minderheitsregierung unter Premierminister Stephen Harper an den Zielsetzungen im Bereich der zivilen Friedensförderung konzeptionelle oder inhaltliche Änderungen vornehmen wird.

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	Keine explizite Bezugnahme auf die zivile Friedensförderung.
<b>Konzeptionelle / strategische Grundlagen</b>	Government of Canada. <i>Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World – Overview; Diplomacy; Defence; Development; Commerce</i> . Ottawa: Government of Canada, 2005.
	Canada, Privy Council Office. <i>Securing an Open Society: Canada's National Security Policy</i> . Ottawa: Privy Council Office, 2004.
	Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). <i>Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security</i> . Ottawa: DFAIT, 2002.
	Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). <i>Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security</i> . Ottawa: DFAIT, 2000.
	Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). <i>Human Security: Safety for People in a Changing World</i> . Ottawa: DFAIT, 1999.
<b>Weitere Grundlagen (Auswahl)</b>	Canadian International Development Agency (CIDA). <i>Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness</i> . Québec: CIDA, 2002.
	Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and Canadian International Development Agency (CIDA). <i>Peacebuilding Initiative Strategic Framework</i> . 1997.

### 2.3.2 STELLENWERT DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Mit der Lancierung des *Human Security*-Konzepts 1996 knüpfte der damalige Aussenminister Lloyd Axworthy ganz bewusst an die traditionellen Anliegen der kanadischen Aussenpolitik an – die Unterstützung multilateraler Organisationen, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Entwicklungszusammenarbeit und *Peacekeeping*-Missionen.<sup>64</sup> Trotz Kritik am Nutzen des Konzepts der Menschlichen Sicherheit für Forschung oder Politik<sup>65</sup> und Vorwürfen der mangelnden Verankerung und fehlenden Umsetzung der Agenda auf Regierungsstufe<sup>66</sup> gelang es der kanadischen Diplomatie, den Bereich zu verankern und Ottawa international als Vorreiter der Menschlichen Sicherheit zu positionieren. Nach dem Rücktritt Axworthys 2000 und mehrfachen Wechseln an der Spitze des Aussenministeriums mag das kanadische Engagement für die Menschliche Sicherheit etwas aus den Schlagzeilen verschwunden sein. Als aussenpolitisches Anliegen fügt es sich jedoch in das fest verankerte und breit gefächerte Instrumentarium der kanadischen Friedenspolitik ein und genießt breite und anhaltende innenpolitische Unterstützung.

### 2.4 GEOGRAFISCHE UND THEMATICHE SCHWERPUNKTE

Aktivitäten der zivilen Friedensförderung werden sowohl vom kanadischen Aussenministerium im Rahmen des *Human Security Program* (HSP) durchgeführt als auch von der CIDA als Bestandteil ihrer Hilfsprogramme zur Entwicklung und Armutsbekämpfung realisiert. Da die Förderung der guten Regierungsführung in der kanadischen Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsthema verankert ist, sind keine Angaben zu den Ressourcen der CIDA für diesen Politikbereich ausgewiesen, und die Schwerpunktsetzung in der Praxis ist nicht ersichtlich.<sup>67</sup> Demgegenüber ist das HSP thematisch breiter ausgerichtet; über dessen geografische und thematische Schwerpunkte während des Zeitraums von 2000 bis 2005 wird in den folgenden beiden Unterkapiteln ein kurzer Überblick gegeben.

---

64 Axworthy, Lloyd. Canada and Human Security: The Need for Leadership. In: *International Journal* 52 (Spring 1997), Nr. 2, S. 183–196, hier: S. 185–189.

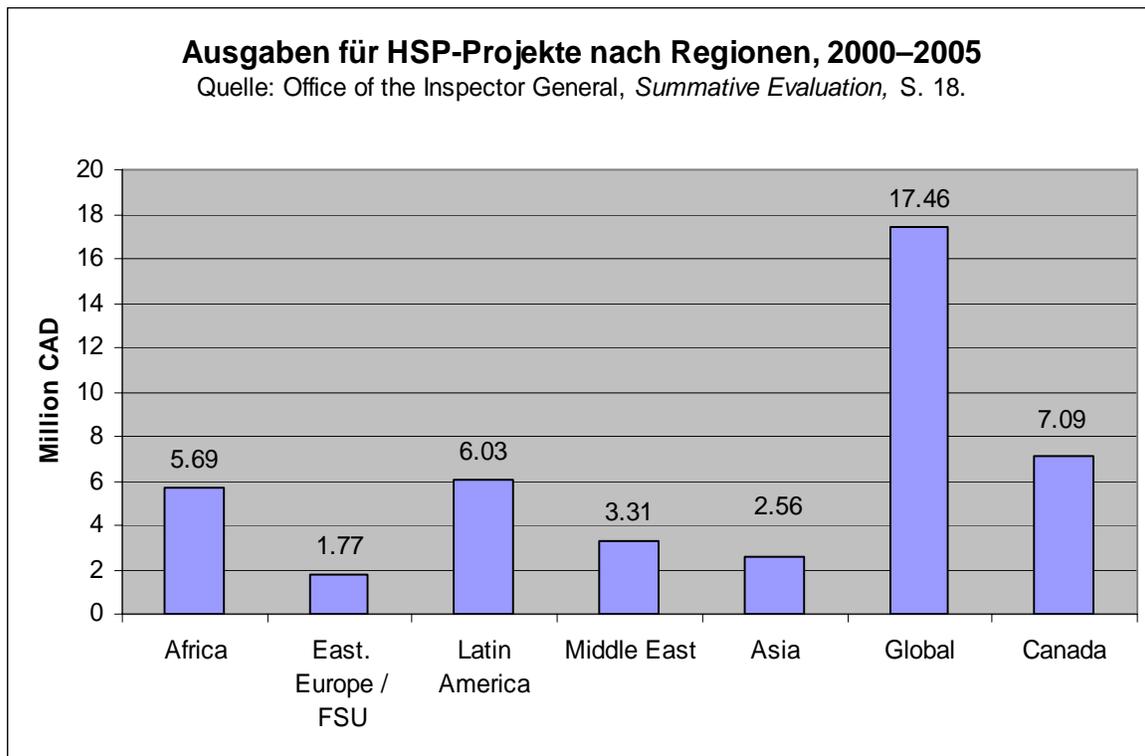
65 Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit findet sich in: Paris, Roland. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: *International Security* 26 (Fall 2001), Nr. 2, S. 87–102.

66 Hataley, T. S. and Kim Richard Nossal. The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis. In: *Global Change, Peace & Security* 16 (February 2004), Nr. 1, S. 5–17; Donaghy, Greg. All God's Children: Lloyd Axworthy, Human Security and Canadian Foreign Policy, 1996–2000. In: *Canadian Foreign Policy* 10 (Winter 2003), Nr. 2, S. 39–56, 39; Hay, Robin Jeffrey. Present at the Creation? Human Security and Canadian Foreign Policy in the Twenty-First Century. In: Hampson, Fen Osler, Martin Rudner, and Michael Hart (Hrsg.). *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?* Toronto: Oxford University Press, 1999, S. 215–232, hier: S. 222–224.

67 Development Assistance Committee (DAC). *Development Co-operation Review: Canada*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002, S. 36–38, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/38/2409572.pdf>; Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Development*, 2005, S. 24; Auskunft der CIDA, 8.8.2006.

### 2.4.1 GEOGRAFISCHE SCHWERPUNKTE

Die Auswertung der Aufwendungen des HSP nach Regionen im Zeitraum von 2000 bis 2005 zeigt, dass Projekte für Politikentwicklung auf globaler Ebene mit 17,46 Mio. CAD (ca. 19,72 Mio. CHF) unterstützt wurden, was beinahe 40 Prozent der Geldmittel entspricht. 7,09 Mio. CAD (ca. 8 Mio. CHF) bzw. 16 Prozent der finanziellen Ressourcen gingen an kanadische Organisationen für Aktivitäten in Kanada. Die regionalen Schwerpunkte des HSP liegen auf Lateinamerika (6,03 Mio. CAD, ca. 6,8 Mio. CHF, 14 Prozent), auf Afrika (5,69 Mio. CAD, ca. 6,42 Mio. CHF, 13 Prozent) und auf dem Nahen und Mittleren Osten (3,31 Mio. CAD, ca. 3,73 Mio. CHF, 7 Prozent).<sup>68</sup> Erklärte Schwerpunktländer sind insbesondere Afghanistan, Kolumbien, Haiti, der Sudan und Sierra Leone.<sup>69</sup> Begründet wird die Schwerpunktsetzung auf Afrika mit der grossen Zahl der Konflikte und den enormen Folgen derselben; nicht zuletzt ist sie jedoch auch ein Ergebnis des jahrzehntelangen militärischen Engagements Kanadas auf dem Kontinent.<sup>70</sup>



68 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 16–18 und S. 25.

69 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 54f. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Diplomacy; Defence; Development*, 2005; Auskunft des kanadischen Ausserministeriums, 18.7.2006. Zu den Aktivitäten Kanadas in Afghanistan siehe: <http://www.canada-afghanistan.gc.ca/>.

70 Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Diplomacy*, 2005, S. 27f.

## 2.4.2 THEMATISCHE SCHWERPUNKTE DES HSP

Die unter dem HSP laufenden Aktivitäten und Projekte gruppieren sich um die fünf Bereiche öffentliche Sicherheit, Schutz der Zivilbevölkerung, Konfliktprävention, Regierungsführung und Verantwortlichkeit sowie friedensunterstützende Operationen. Die Themen und Prioritäten waren 2000 in einem interdepartementalen Prozess herausgearbeitet und anschliessend vom Kabinett verabschiedet worden.<sup>71</sup>

Themenbereiche	Prioritäten	Ziele
<b>Öffentliche Sicherheit</b> ( <i>Public Safety</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drogenhandel</li> <li>• Organisierte Kriminalität</li> <li>• Terrorismus</li> </ul>	Auf- und Ausbau internationaler Expertise, Kapazitäten und Instrumente, um grenzüberschreitenden Bedrohungen entgegenzuwirken.
<b>Schutz der Zivilbevölkerung</b> ( <i>Protection of Civilians</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinder im Krieg</li> <li>• Intern Vertriebene</li> <li>• Rechtlicher und physischer Schutz (Landminen-Konvention, kleine und leichte Waffen, Internationaler Strafgerichtshof)</li> <li>• Menschenrechtsmissionen</li> <li>• Humanitäre Intervention / Entsendung von Militärkräften</li> </ul>	Stärkung der Völkerrechtsnormen, Aufbau internationaler Kapazitäten und Voranbringen des politischen Willens, um die menschlichen Kosten gewaltsamer Konflikte zu reduzieren.
<b>Konfliktprävention</b> ( <i>Conflict Prevention</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Targeted Sanctions</i></li> <li>• Nicht-Weiterverbreitung von kleinen und leichten Waffen</li> <li>• <i>Post-conflict Peacebuilding</i></li> <li>• <i>Cooperative Conflict Resolution</i></li> </ul>	Stärkung der Kapazitäten der internationalen Gemeinschaft auf globaler und regionaler Ebene und Aufbau lokaler Kapazitäten, um gewaltsame Konflikte zu verhindern, einzudämmen und gewaltlos zu lösen.

71 Office of the Inspector General, Evaluation Division. *Evaluation of the Human Security Program: Final Report*. 2003. S. 15f. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/department/auditreports/evaluation/evalHumanSecurity03-en.pdf>; Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 11f.; zur Umsetzung vgl. S. 56–63.

Themenbereiche	Prioritäten	Ziele
<b>Regierungsführung und Verantwortlichkeit</b> <i>(Governance and Accountability)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratische Regierungsführung</li> <li>• Internationaler Strafgerichtshof (<i>International Criminal Court</i>)</li> <li>• Reformen des Sicherheitssektors (Polizei, Militär und Justiz)</li> <li>• Korruptionsbekämpfung und Sicherstellung der Transparenz</li> <li>• Unterstützung des Rechts auf freie Meinungsäußerung</li> <li>• Förderung des gesellschaftlichen Verantwortungsbewusstseins von Firmen</li> </ul>	Unterstützung und Verbesserung der Verantwortlichkeit von Institutionen des öffentlichen und des privaten Sektors im Bereich Demokratie und Menschenrechte.
<b>Friedensunterstützende Operationen</b> <i>(Peace Support Operations)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expertenentsendung</li> <li>• Polizeikräfte in <i>Peace Support Operations</i> (PSO)</li> <li>• Stärkung der <i>Peacekeeping</i>-Kapazitäten</li> </ul>	Aufstockung der internationalen Kapazitäten zur Durchführung von friedensunterstützenden Operationen.

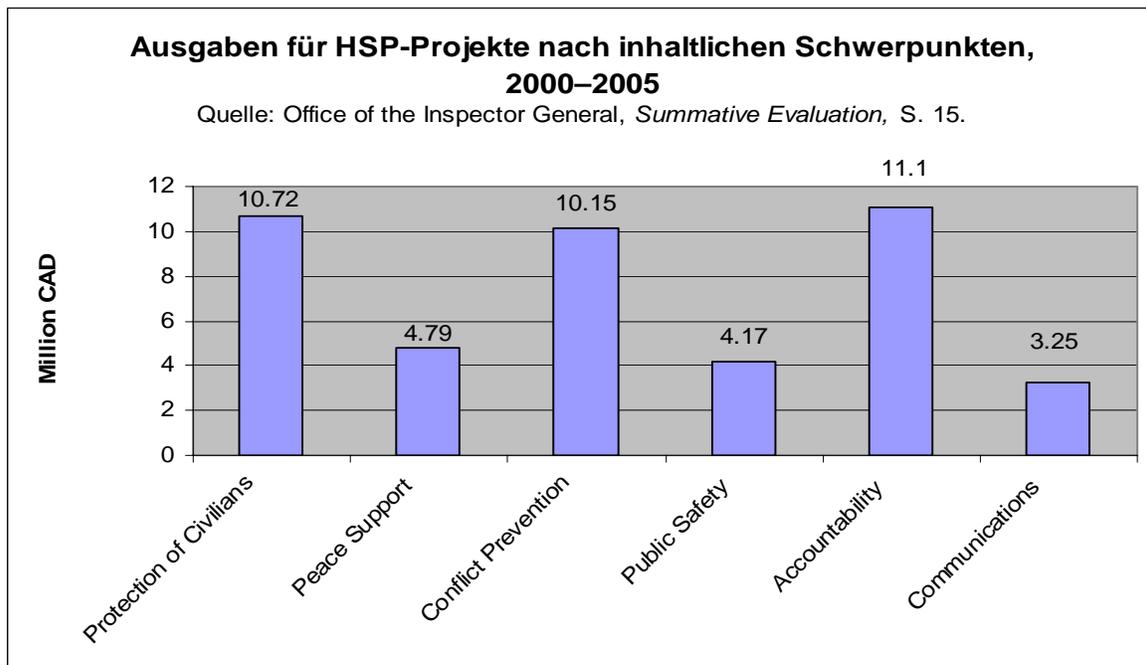
Die Aktivitäten dienen der Erreichung der folgenden vier Zielsetzungen:<sup>72</sup>

- Aufbau von Expertise, Freisetzung von Ressourcen der internationalen Gemeinschaft und Erhöhung des internationalen Ansehens und der Glaubwürdigkeit Kanadas
- Stärkung multilateraler Mechanismen, insbesondere der Uno, der internationalen Gerichtshöfe und des Netzwerks Menschliche Sicherheit
- Aufbau kanadischer Expertise durch die finanzielle Unterstützung von NGOs und wissenschaftlichen Einrichtungen
- Umsetzung länderspezifischer Initiativen in Konfliktregionen

Die Auswertung der Aufwendungen des HSP nach thematischen Schwerpunkten zeigt, dass 11,1 Mio. CAD (25 Prozent der Geldmittel, ca. 12,54 Mio. CHF) in Projekte zur Erhöhung der guten Regierungsführung und Verantwortlichkeit flossen sowie rund 10,72 Mio. CAD (24 Prozent, ca. 12,1 Mio. CHF) für Projekte zum Schutz der Zivilbevölkerung und weitere 10 Mio. CAD (23 Prozent, ca. 11,3 Mio. CHF) für die Konfliktprävention ausgegeben wurden.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 46–56.

<sup>73</sup> Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 14f.



Die Prioritäten des HSP haben während seiner Laufzeit mit den Veränderungen im internationalen System und Regierungswechseln leichte Anpassungen erfahren; seine inhaltlichen Kernelemente sind jedoch über den genannten Zeitraum grundsätzlich dieselben geblieben.<sup>74</sup>

## 2.5 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG

### 2.5.1 MIT ZIVILER FRIEDENSFÖRDERUNG BEFASSTE VERWALTUNGSSTELLEN UND EXPERTENPOOL

Die Hauptverantwortung für die Konzeptionierung und die Umsetzung von Kanadas Engagement im Bereich der zivilen Friedensförderung liegt beim Ministerium *Foreign Affairs and International Trade Canada* (DFAIT), dem der Aussenminister und der Minister für Aussenhandel gleichberechtigt vorstehen. Die *Canadian International Development Agency* (CIDA) ist Teil des Geschäftsbereichs des DFAIT und ist im Kabinett mit einer eigenen Ministerin vertreten.<sup>75</sup> Darüber hinaus sind insbesondere das Ministerium *Public Safety and Emergency Preparedness Canada* (PSEPC), die Bundespolizei (RCMP), das Verteidigungsdepartement (DND/CF) und das

<sup>74</sup> Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 28f.

<sup>75</sup> Website des DFAIT: [http://www.international.gc.ca/department/about\\_us-en.asp](http://www.international.gc.ca/department/about_us-en.asp).

Justizdepartement in Teilbereiche der Friedensförderung Kanadas involviert. Für die Implementierung des Vorhabens der Regierung, zivile und militärische Instrumente für die Stabilisierung von *Failed and Fragile States* umfassend und kohärent einzusetzen, hat das Aussenministerium seit 2005 das Mandat, departementübergreifende Strategien auszuarbeiten und Massnahmen zu koordinieren. Dafür wurde im September 2005 die *Stability and Reconstruction Task Force* (START) gegründet. Diese Einheit mit rund 70 Stellen beinhaltet die ehemalige *Conflict Prevention and Peacebuilding Group*, was darauf schliessen lässt, dass nicht alle Stellen neu geschaffen wurden. Dennoch kann von einem Ausbau der personellen Ressourcen gesprochen werden.<sup>76</sup> START ergänzt die Aktivitäten der *Human Security Policy Division* des DFAIT, die bereits seit einigen Jahren besteht und deren Schwerpunkt auf *Policy and Research* liegt, mit einer operativen Kapazität.

Innerhalb der CIDA werden Aktivitäten der zivilen Friedensförderung von einer Vielzahl von CIDA-Einheiten im Rahmen der bi- und multilateralen Hilfsprogramme realisiert. Zentrale Akteure sind hier die *Peace and Security Group* sowie die *Democratic Institutions and Conflict Division*. Darüber hinaus wurde 2004 das *Canada Corps* etabliert, das für den Aufbau von Expertise im Bereich der demokratischen Entwicklung und der guten Regierungsführung verwaltungswert federführend ist.

Die Reorganisierungen bestehender Stellen und die Schaffung neuer Einheiten zu den genannten Themen weisen darauf hin, dass sich die zivile Friedensförderung innerhalb der kanadischen Aussen- und Entwicklungspolitik auf der institutionellen Ebene deutlich und nachweisbar etabliert hat.

---

76 Auskunft der CIDA, 9.8.2006.

Kanadische Verwaltungsstellen		
Ministerien	Federführende Organisations-einheiten	Bemerkungen
Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT)	Stabilization and Reconstruction Task Force (START)	Planung und Implementierung kohärenter und wirksamer Massnahmen im Bereich Konfliktprävention, <i>Crisis Response</i> , Zivilschutz und Stabilisierung von <i>Failed and Fragile States</i> ; Ziel ist die Erhöhung von Kanadas Kapazität, departementübergreifend, zeitgerecht und koordiniert auf internationale Krisen zu reagieren (seit September 2005; rund 70 Stellen).
	Human Security Policy Division (GHS)	Koordination und Entwicklung der gesamten <i>Human Security</i> -Agenda Kanadas; verantwortlich für die diplomatischen Aktivitäten zur Förderung der <i>Responsibility to Protect</i> -Initiative; globale Politikentwicklung im Bereich der Konfliktprävention, der Friedensförderung (inkl. der neu gegründeten <i>UN Peacebuilding Commission</i> ), der guten Regierungsführung und der Demokratie. Die Abteilung arbeitet eng mit START zusammen und ergänzt deren operative Funktionen.
	Defence and Security Relations Division (IDR)	Hauptakteur im Bereich von Koordination und Entwicklung der kanadischen Sicherheitspolitik im Rahmen der OSZE, der OAS und der Nato. Die Abteilung beobachtet Aktivitäten und Programme im Zusammenhang mit oder zur Unterstützung von ziviler Friedensförderung im Rahmen der genannten internationalen Organisationen.
Canadian International Development Agency (CIDA)	Peace and Security Group, Multilateral Programs Branch (ehemals Peacebuilding Unit) Democratic Institutions and Conflict Division, Policy Branch	

Kanadische Verwaltungsstellen		
Ministerien	Federführende Organisations-einheiten	Bemerkungen
CIDA (Fortsetzung)	Canada Corps	Aufbau von Expertise im Bereich der demokratischen Entwicklung und der guten Regierungsführung; Unterstützung der Realisierung der CIDA-Hilfsprogramme und der Programme im Bereich <i>Institution Building</i> in Entwicklungs- und Krisenländern (seit 2004).
Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)		Departementübergreifende Koordination sämtlicher für die nationale Sicherheit zuständigen Bundesstellen; verantwortlich für Sicherheit, Notfall-Management, Strafverfolgung, Strafvollzug, Kriminalitätsprävention und Grenzkontrollen; Politikentwicklung in einer Reihe von Bereichen, die für die zivile Friedensförderung relevant sind, insbesondere im Zusammenhang mit der Entsendung von Polizeikräften.
Royal Canadian Mounted Police (RCMP)	International Peacekeeping Branch	Stellt Expertise und Personal für internationale Polizeimissionen zur Verfügung; übernimmt Auswahl, Ausbildung, Entsendung und Unterstützung der Polizeixperten.
Department of National Defence and Canadian Forces (DND/CF)	DND Policy Group	
Department of Justice Canada	Justice Reconstruction Group (JRG)	Unterstützung von Justizreformen in <i>Failed and Fragile States</i> zur Unterstützung und Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung. Massnahmen konzentrieren sich auf die Etablierung von Institutionen zur Gewährleistung der Menschenrechte und der politischen Rechte; auf den Sicherheitssektor; auf den Kampf gegen die Korruption; auf die Unterstützung beim Verfassungsprozess; auf die Ausbildung von Richtern, Strafverfolgungsbehörden und Anwälten.

Als Spezialeinheit ist ferner die *Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights* (CANADEM) zu nennen.<sup>77</sup> Die Nichtregierungsorganisation unterhält im Auftrag des DFAIT den Expertenpool und ist für die Rekrutierung ziviler Expertinnen und Experten für internationale Missionen zuständig. Der Pool beinhaltet zurzeit rund 7'500 Einträge und weist ein breites Spektrum an inhaltlicher Expertise auf (Menschenrechte, Friedensförderung, Rechtsstaatlichkeit, Regierungsführung, Demokratisierung, Wahlen, Polizei, Sicherheit, Verwaltung/Logistik, Wiederaufbau).<sup>78</sup> CANADEM platziert pro-aktiv und sehr erfolgreich kanadische Expertinnen und Experten in Uno-Missionen.<sup>79</sup>

Expertenpool	
<b>Canadian Resource Bank for Democracy and Human Rights (CANADEM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nichtregierungsorganisation (1997 gegründet); Unterhalt des zivilen Expertenpools und Rekrutierung von Personal für internationale Missionen zuhanden der kanadischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft.</li> <li>• Finanzierung durch das kanadische Aussenministerium; jährliche Unterstützung: 500'000 CAD (ca. 565'000 CHF).</li> </ul>

## 2.5.2 KOORDINATIONSMECHANISMEN

Die departementübergreifende Abstimmung der Aussenbeziehungen Kanadas findet formell auf Kabinettsebene statt; informell erfolgt die Koordination sachspezifisch und ad hoc.<sup>80</sup> Aufgrund der kürzlich durchgeführten verwaltungsinternen Reorganisationen sind die konkreten Koordinationsmechanismen im Bereich der Friedensförderung nur als Momentaufnahme und nicht detailliert fassbar. Mit der Etablierung von START hat die Regierung allerdings einen wesentlichen Schritt zur Gewährleistung einer besseren Kohärenz bei der Planung und Implementierung von zivilen und militärischen Massnahmen (den *three D's* – *Diplomacy, Development, Defence*) der Friedensförderung unternommen. START beinhaltet ein *Inter-departmental Advisory Board*, das Vertreterinnen und Vertreter der CIDA, des DND/CF, des PSEPC, der Bundespolizei und des

77 <http://www.canadem.ca/>.

78 Auskunft des kanadischen Aussenministeriums, 18.7.2006; Auskunft der CIDA, 8.8.2006.

79 Gourlay, Catriona. *Lessons Learned Study: Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*. United Nations, 2006, S. 28f.  
<http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20Capabilities%2014%20Feb%202006.pdf>.

80 DAC, *Development Co-operation Review: Canada*, 2002, S. 15, 44, 52.

*Privy Council Office* umfasst und das für die Umsetzung des «drei D-Ansatzes» verantwortlich ist.<sup>81</sup>

Auf der Arbeitsebene ist die Kooperation und die Koordination innerhalb des Aussenministeriums sowie zwischen den Stellen des Aussenministeriums und denen der CIDA und des DND/CF insbesondere in Bezug auf die Durchführung von Programmen und die Prioritätensetzungen gut eingespielt.<sup>82</sup> Inwiefern der im Evaluationsbericht zum *Human Security Program* (HSP) festgestellte Bedarf an Kooperation und Koordination auf strategischer Ebene mit der Etablierung von START gedeckt ist, wird sich zeigen.<sup>83</sup>

### 2.5.3 ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

Eine der vier Zielsetzungen der *Human Security*-Agenda Kanadas besteht im Aufbau kanadischer Expertise durch die finanzielle Unterstützung von NGOs und wissenschaftlichen Einrichtungen, die auf nationaler oder internationaler Ebene im Bereich der Menschlichen Sicherheit aktiv sind.<sup>84</sup> Die Aufschlüsselung des HSP von 2000 bis 2005 nach geografischen Kriterien zeigt, dass 16 Prozent der finanziellen Ressourcen für Aktivitäten in Kanada ausgegeben wurden; die Kategorisierung der Ausgaben für bewilligte Projekte nach Empfängern ergibt, dass rund 12 Prozent an Nichtregierungsorganisationen und 13 Prozent an wissenschaftliche Einrichtungen gingen.<sup>85</sup> Rund 80 kanadische NGOs haben im erwähnten Zeitraum Gelder für die Durchführung von Projekten erhalten; die grössten Beträge erhielten das *Centre for International Relations* für die Publikation des jährlichen *Human Security Report*, der Expertenpool CANADEM sowie das *Canadian Consortium on Human Security*, ein wissenschaftliches Netzwerk zur Förderung des Dialogs und der Kooperation zu Themen der Menschlichen Sicherheit.<sup>86</sup>

Die wichtigste Verbindung zwischen dem Aussenministerium und der kanadischen NGO-Gemeinschaft im Bereich der zivilen Friedensförderung ist das *Canadian Peacebuilding Coordinating Committee* (CPCC), das ebenfalls teilweise über das HSP unterstützt wird. Das CPCC ist ein Zusammenschluss kanadischer Nichtregierungsorganisationen, wissenschaftlicher Institutionen und Einzelpersonen im Bereich der Friedensförderung im weitesten Sinn, einschliesslich auf dem Gebiet der humanitären Hilfe, der internationalen Entwicklungs-

---

81 Auskunft der CIDA, 8.8.2006.

82 Auskunft der CIDA, 9.8.2006. Zu diesem Befund kam 2004 auch der Evaluationsbericht zum Human Security Program (HSP): Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 36f.

83 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 36f.; siehe auch: DAC, *Development Co-operation Review: Canada*, 2002, S. 44.

84 Vgl. Kapitel II.2.2.; Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 52–54.

85 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 16–18, 22f.

86 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 52–54.

zusammenarbeit, der Konfliktprävention und -bearbeitung, der Friedenserziehung, der Menschenrechtsförderung und des Menschenrechtsschutzes, der friedensunterstützenden Operationen und des Wiederaufbaus. Ziele des CPCC sind die Analyse der Praxis der Friedensförderung, die Förderung des Informationsaustauschs und der Koordination zwischen der Zivilgesellschaft und kanadischen Regierungskreisen sowie die nationale und internationale Vernetzung der kanadischen NGO-Gemeinschaft.<sup>87</sup>

## 2.6 FINANZIELLE RESSOURCEN

Wie in den anderen Vergleichsstaaten der vorliegenden Studie erweist sich der Versuch, die Summe der Ausgaben Kanadas für Aktivitäten der zivilen Friedensförderung annähernd zu bestimmen, als aussichtslos. Gewisse Aktivitäten wurden in der Vergangenheit über spezifische Programme abgewickelt, insbesondere über den *CIDA Peacebuilding Fund* und das bereits erwähnte *Human Security Program* (HSP). Der *CIDA Peacebuilding Fund* (Budget: 10 Mio. CAD pro Jahr, ca. 11,3 Mio. CHF) wurde 1996 als Instrument für kurzfristige Massnahmen der Konfliktprävention in Ländern der Entwicklungszusammenarbeit etabliert, wenn weder humanitäre Hilfe noch langfristige Entwicklungsmassnahmen möglich waren. Heute orientiert sich die kanadische Entwicklungszusammenarbeit insgesamt am Ziel der guten Regierungsführung, und der *CIDA Peacebuilding Fund* ist nicht mehr die einzige Finanzierungsgrundlage für die friedensfördernden Aktivitäten der CIDA.<sup>88</sup> Weitere Mechanismen für die Finanzierung von Aktivitäten der zivilen Friedensförderung sind der *IDRC Peacebuilding and Reconstruction Fund*<sup>89</sup>, der *Canadian Landmine Fund* (CLF) und das *Canadian Police Arrangement* (CPA) zur Finanzierung der Polizeisendungen. Die Umsetzung der fünf Schwerpunkte der *Freedom from Fear*-Agenda wird durch das HSP finanziert.

---

87 <http://www.peacebuild.ca/>. Gemäss Website gehören dem CPCC zurzeit rund 40 Organisationen und 19 Personen an.

88 Auskunft des kanadischen Aussenministeriums, 18.7.2006; Auskunft der CIDA, 8.8.2006.

89 <http://www.idrc.ca/peace/>.

		2000	2001	2002	2003	2004
<b>Human Security Program<sup>90</sup></b>	Human Security Program	5,46 Mio. CAD (ca. 6,16 Mio. CHF) (2000/01)	8,37 Mio. CAD (ca. 9,45 Mio. CHF) (2001/02)	8,67 Mio. CAD (ca. 9,79 Mio. CHF) (2002/03)	8,71 Mio. CAD (ca. 9,84 Mio. CHF) (2003/04)	9,77 Mio. CAD (ca. 11,04 Mio. CHF) (2004/05)
<b>Entwicklungshilfe<sup>91</sup></b>	Kanada	1'744 Mio. USD	1'533 Mio. USD	2'004 Mio. USD	2'031 Mio. USD	2'599 Mio. USD
	Kanada (in % des Bruttonationaleinkommens, zu laufenden Preisen und Wechselkursen)	0,25 %	0,22 %	0,28 %	0,24 %	0,27 %

Mit der zunehmenden Bedeutung des Politikbereichs *Human Security* sind in Kanada die finanziellen Rahmenbedingungen angepasst worden. 2005 lancierte die kanadische Regierung den *Global Peace and Security Fund* (GPSF), der einen Budgetrahmen von 100 Mio. CAD (ca. 113 Mio. CHF) pro Jahr während der nächsten fünf Jahre hat. Diese Ressourcen sind insbesondere für die Unterstützung von START und ihrer operativen Tätigkeiten in den Bereichen Konfliktprävention, Krisenmanagement, Schutz der Zivilbevölkerung und Stabilisierung von *Failed and Fragile States* vorgesehen. Von wesentlicher Bedeutung ist, dass der GPSF vom Aussenministerium verwaltet wird, womit dieses zu einem Akteur im operativen Bereich der zivilen Friedensförderung wird. Das HSP mit seinem Fokus auf Forschung und Politikentwicklung wird im Rahmen des GPSF weitergeführt. Analog zur Analyse der personellen Ressourcen lässt sich auch im Bereich der finanziellen Ressourcen nicht abschliessend beurteilen, um wie viel die für die zivile Friedensförderung zur Verfügung stehenden Geldmittel real angewachsen sind und wie weit es sich um Umverteilungen handelt; dennoch darf von einem Anwachsen der finanziellen und personellen Ressourcen ausgegangen werden.<sup>92</sup>

90 Die Beträge weisen ausschliesslich die Ausgaben des DFAIT im Rahmen des *Human Security Program* aus; Angaben gemäss Auskunft des kanadischen Aussenministeriums, 18.7.2006.

91 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Development Co-operation Report 2005: OECD Journal on Development* 7 (March 2006), Nr. 1, S. 164f.

92 Auskunft der CIDA, 9.8.2006.

## 2.7 MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Das substantielle kanadische Engagement zur Förderung von Frieden und Sicherheit ist ein seit Jahrzehnten etablierter und von der Öffentlichkeit nicht in Frage gestellter Bestandteil der kanadischen Aussenpolitik. Der Einsatz für ein stabiles und friedliches Umfeld ist und bleibt ein Grundanliegen der Mittelmacht Kanada. Der Multilateralismus, der sich in der Mitgliedschaft Kanadas in zahlreichen internationalen Organisationen manifestiert, wurde nie mit Souveränitätsverlust gleichgesetzt, sondern wird als Instrument zur aussenpolitischen Interessendurchsetzung und zur Einbindung mächtigerer Akteure wahrgenommen und eingesetzt. Vor diesem Hintergrund nutzt Kanada die Uno seit ihrer Gründung sowohl für die Einbringung eigener Sicherheitsinteressen als auch für die Positionierung im internationalen System. Die Entstehungsgeschichte des Konzepts der Menschlichen Sicherheit belegt, dass Kanada mit der *Human Security*-Agenda auf Veränderung des globalen Risikospektrums reagierte. Gleichzeitig suchte Ottawa mit der frühen Besetzung dieser Nische den Bedeutungseinbruch der traditionellen *Peacekeeping*-Missionen, eines klassischen Kernelements der Aussenpolitik Kanadas, zu kompensieren.<sup>93</sup> Axworthy begründete das Engagement Kanadas mit der Fähigkeit und dem Anspruch, international als *Innovative Player*<sup>94</sup> eine führende Rolle spielen zu können und zu wollen. Als Mittelmacht ohne koloniale Vergangenheit sei Kanada ideal positioniert, Einfluss über bestehende internationale Organisationen, *Networking* und Koalitionen mit *Like-minded States* und internationalen Nichtregierungsorganisationen zu generieren und so als *«leader in a world where soft power is increasingly important»*<sup>95</sup> das kanadische Anliegen für Frieden und Sicherheit umzusetzen.

---

93 Hay, Present at the Creation?, S. 219f.; Claas, Oliver. Human Security – Aussenpolitik für ein neues Jahrhundert? In: Von Bredow, Wilfried (Hrsg.). *Die Aussenpolitik Kanadas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 119–138, hier: S. 119f. und 132; Donaghy, Greg. *All God's Children*, S. 41.

94 Axworthy, Lloyd. *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Toronto: Vintage Canada, 2004, S. 4.

95 Axworthy, Lloyd. *Canada and Human Security*, S. 193.

## 2.8 DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 2.8.1 KRITERIEN FÜR EINSÄTZE UND PRIORISIERUNGEN

Offizielle Kriterien für zivile und/oder militärische Friedensförderungseinsätze Kanadas sind keine bekannt. Dennoch liegt auf der Hand, dass Kanada aufgrund begrenzter Ressourcen und je nach Interessenlage Prioritäten setzt.<sup>96</sup> Das Vorhandensein einer Diaspora kann den Entscheid für einen Einsatz begünstigen (beispielsweise in Haiti); ganz allgemein spielen die wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen, migrationspolitischen und humanitären Auswirkungen eines Konflikts auf Kanada eine Rolle. Darüber hinaus wird der Übereinstimmung mit den Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit (beispielsweise in Sri Lanka) und mit dem militärischen Engagement (das Engagement in Afghanistan ist der erste Testfall) erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt.

### 2.8.2 EINGESETZTE INSTRUMENTE

Im Rahmen der *Human Security*-Agenda hat sich Kanada insbesondere mit thematischen Initiativen auf multilateraler Ebene positioniert. Dazu gehören die Kampagne, die zum Abschluss des internationalen Vertrags zum Verbot der Landminen führte, die Verabschiedung des Römer Statuts und die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) sowie die von der Uno eingesetzte und von Kanada unterstützte Expertengruppe, die unter dem Begriff *Responsibility to Protect* (R2P) einen Kriterienkatalog zur Zulässigkeit von humanitären Interventionen erarbeitete. Darüber hinaus verfügt Kanada über ein breites Spektrum an Instrumenten im Bereich der Friedensförderung. Über die Hilfsprogramme der CIDA und das *Human Security Program* (HSP) des DFAIT werden länderspezifische Projekte zu den genannten fünf Schwerpunkten finanziert oder selbst durchgeführt. Der 2005 etablierte und vom Aussenministerium verwaltete *Global Peace and Security Fund* (GPSF) mit einem Budgetrahmen von 100 Mio. CAD (ca. 113 Mio. CHF) pro Jahr während fünf Jahren wird es Kanada ermöglichen, die Aktivitäten auf operationeller Ebene weiter auszubauen. In institutioneller Hinsicht zu nennen sind CANADEM zur Rekrutierung ziviler kanadischer Expertinnen und Experten, das *Canadian Police Arrangement* (CPA) zur Finanzierung und Administration von Polizeieinsendungen sowie START zur Erhöhung von Kanadas Kapazität, departementübergreifend, zeitgerecht und koordiniert auf internationale Krisen zur reagieren.

---

<sup>96</sup> Hatalay / Nossal, *The Limits of the Human Security Agenda*; Donaghy, *All God's Children*, S. 51f.; Auskunft des kanadischen Aussenministeriums, 18.7.2006; Auskunft der CIDA, 9.8.2006.

### 2.8.3 TRACKS, ROLLEN- UND PHASENSPEZIALISIERUNGEN

Kanada legt sich in Bezug auf die bevorzugte Interventionsebene nicht fest. Eine kursorische Aufschlüsselung der Ausgaben des HSP von 2000 bis 2005 ergibt, dass die Gelder zu 42 Prozent für Aktivitäten auf Regierungsebene (*Track 1*), zu 12 Prozent für die *Track 2*-Ebene und zu 46 Prozent für Projekte auf der Ebene der Basisorganisationen und der Zivilbevölkerung verwendet wurden.<sup>97</sup> Eine Rollenspezialisierung ist nicht ersichtlich. Demgegenüber ist die Abdeckung des gesamten Konfliktzyklus' sowohl auf konzeptioneller Ebene ausdrücklich verankert als auch in der Praxis kontinuierlich sichtbar.

### 2.8.4 BILATERALES UND MULTILATERALES ENGAGEMENT

Kanada engagiert sich sowohl im bilateralen Rahmen als auch auf multilateraler Ebene für die zivile Friedensförderung. Während Aktivitäten in Friedensprozessen im Gegensatz zu Norwegen «*behind the scenes*» ablaufen,<sup>98</sup> setzt sich Kanada auf multilateraler Ebene sehr prononciert für völkerrechtliche Normbildung und den Auf- und Ausbau internationaler Expertise und Kapazitäten ein. Dabei wird die Uno als wichtigste Plattform für das multilaterale Vorgehen bevorzugt. Die Kampagne gegen die Landminen und der Abschluss des Vertrags über den Internationalen Strafgerichtshof zeigen allerdings, dass Kanada nicht ausschliesslich auf die Vereinten Nationen und auf traditionelle diplomatische Kanäle angewiesen ist. Parallel zum Engagement innerhalb der Uno versteht sich Kanada auf die Bildung von Koalitionen mit internationalen Organisationen, *Like-minded States* und Nichtregierungsorganisationen. Die Anliegen der *Human Security*-Agenda wurden in internationalen Foren thematisiert und multipliziert. Beispiele hierfür sind der G-8-Gipfel in Köln 1999, der das Thema in die Abschlusserklärung aufnahm,<sup>99</sup> das *Human Security Network* (HSN), an dessen Gründung Kanada massgeblich beteiligt war, oder die Verabschiedung einer Erklärung zur Konfliktprävention und Menschlichen Sicherheit an der Ministerkonferenz der Frankophonie im Mai 2006.<sup>100</sup> Themen der internationalen Sicherheit und der Friedensförderung sind ferner fester Bestandteil des Dialogs und der Kooperation zwischen Kanada und der EU.<sup>101</sup>

---

97 Office of the Inspector General, *Summative Evaluation*, 2004, S. 24f.

98 Auskunft der CIDA, 9.8.2006.

99 G 8 Foreign Ministers' Meetings. *Conclusions of the Meeting of the G 8 Foreign Ministers*. Gürzenich, Köln. 10.6.1999. <http://www.g7.utoronto.ca/foreign/fm9906010.htm>.

100 International Organization of la Francophonie. *Conflict Prevention and Human Security: St. Boniface Declaration*. 14.5.2006. [http://www.international.gc.ca/foreign\\_policy/francophonie/st\\_boniface-en.asp](http://www.international.gc.ca/foreign_policy/francophonie/st_boniface-en.asp).

101 Canada-EU Summit. *Joint Summit Declaration*. Niagara-on-the-Lake. 19.6.2005. <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/06/19uecanada/index.html>; EU-Canada. *Joint Statement on Human*

Auch das länderspezifische Vorgehen findet in enger Abstimmung mit der Uno und weiteren internationalen Organisationen, insbesondere der EU und der Nato, sowie den involvierten Staaten statt. In Haiti beispielsweise beteiligt sich Kanada mit rund hundert kanadischen Polizeikräften an der Uno-Stabilisierungsmission (MINUSTAH). In Bosnien-Herzegowina und im Kongo beteiligte sich Kanada an den zivilen und den militärischen EU-geführten Friedensoperationen. Das entsprechende Rahmenabkommen zwischen der EU und Kanada wurde 2005 unterzeichnet.<sup>102</sup>

### 2.8.5 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG SOWIE ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Kanada nimmt weder auf der konzeptionellen noch auf der operativen Ebene eine grundlegende Abgrenzung zwischen zivilen und militärischen Massnahmen der Friedensförderung vor. Der Einsatz der kanadischen Armee zum Schutz von Zivilpersonen vor Kriegsgreueln und -verbrechen wird in der *Human Security*-Agenda ausdrücklich vorgesehen.<sup>103</sup> Entsprechend wurde die kanadische Beteiligung an der Nato-Luftoperation im Kosovo 1999, die ohne Mandat des Uno-Sicherheitsrats durchgeführt wurde, mit Überlegungen der Menschlichen Sicherheit begründet.<sup>104</sup> Im Nachgang der Kontroverse über die Vereinbarkeit der Luftoperation mit völkerrechtlichen Normen suchte Kanada mit der *Responsibility to Protect*-Initiative einen internationalen Konsens über die Grundbedingungen von humanitären Interventionen zu erreichen, die Kanada als wesentlichen Bestandteil des Instrumentariums der Friedensförderung versteht. Darüber hinaus ist die Unterstützung des Aufbaus internationaler PSO-Kapazitäten für Interventionen mit umfassenden Mandaten, die die enge Zusammenarbeit zwischen militärischen und zivilen Akteuren bedingen, ebenfalls ein Schwerpunkt der *Human Security*-Agenda Kanadas.<sup>105</sup> Die in der Regierungserklärung zur internationalen Politik Kanadas dargelegte Absicht, die zur Verfügung stehenden zivilen und militärischen Instrumente für die Stabilisierung von *Failed and Fragile States* besser aufeinander abgestimmt einzusetzen, wird zurzeit in Afghanistan erstmals erprobt.<sup>106</sup>

Der Einsatz der kanadischen Armee als Instrument zur Förderung von Frieden und Sicherheit im multilateralen Rahmen ist ein seit Jahrzehnten fest verankerter Bestandteil der kanadischen

---

*Security: Peace Building and Conflict Prevention*. June 2000.

[http://www.delcan.cec.eu.int/en/eu\\_and\\_canada/official\\_documents/statements/eu-ca\\_js\\_hspcb\\_2000-06-00.shtml](http://www.delcan.cec.eu.int/en/eu_and_canada/official_documents/statements/eu-ca_js_hspcb_2000-06-00.shtml).

102 Council of the European Union. *Javier Solana signs EU-Canada Agreement Establishing a Framework for the Participation of Canada in EU Crisis Management Operations*. 24.11.2005.

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/declarations/87119.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/87119.pdf).

103 DFAIT, *Freedom from Fear*, 2002, S. 6f.

104 Hatalay / Nossal, *The Limits of the Human Security Agenda*, S. 9f.

105 DFAIT, *Freedom from Fear*, 2002, S. 12f.

106 Zu den Aktivitäten Kanadas in Afghanistan im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, der Diplomatie, der Polizei und der Armee siehe die Website des DFAIT: [http://www.canada-afghanistan.gc.ca/prov\\_reconstruction-en.asp](http://www.canada-afghanistan.gc.ca/prov_reconstruction-en.asp).

Aussenpolitik. Kanada beteiligte sich bereits an den ersten Uno-Missionen zur Überwachung der Waffenstillstände im Nahen Osten und in der Kaschmir-Region Ende der 1940er Jahre und initiierte die *Peacekeeping*-Mission der Uno im Nachgang der Suezkrise 1956.<sup>107</sup> In der Folge haben die kanadischen Streitkräfte substantielle Einsätze in zahlreichen internationalen *Peacekeeping*-Missionen geleistet.<sup>108</sup> Die Motive lagen – analog zu den Gründen für das Engagement im zivilen Bereich – in der Besetzung einer aussenpolitischen Nische, um als internationaler Akteur an Gewicht und Einfluss zu gewinnen. Obwohl Kanadas Territorium während des Kalten Krieges nicht direkt durch konventionelle Streitkräfte bedroht war, hatte Ottawa wegen des Eskalationspotentials regionaler Konflikte ein vitales Sicherheitsinteresse an der Verhinderung und Eindämmung von Feindseligkeiten.<sup>109</sup> Nach der strategischen Wende von 1989/91 hat das kanadische Berufsheer den Wandel der Anforderungen an internationale PSO einschliesslich der Ausrichtung auf die neuen Einsatzszenarien rascher als das Gros der europäischen Verbündeten bewältigen können. Vereinfacht wurde dieser Prozess durch die jahrzehntelange Einsatzerfahrung der Armee in internationalen Missionen und den Umstand, dass Kanada als Gründungsmitglied der Nato bereits während des Kalten Krieges immer auf Verteidigungsszenarien in Europa – also *out-of-area* – ausgerichtet gewesen war. Vor diesem Hintergrund verfügt Kanada heute über militärische Kapazitäten, die in Uno-, Nato- und EU-geführten Missionen aufgrund ihres Eskalationspotentials auch am oberen Ende des militärischen Gewaltspektrums eingesetzt werden und weltweit relevante Beiträge an internationale PSO zu leisten vermögen. Traditionell legt Kanada einen regionalen Schwerpunkt auf afrikanische Länder (Demokratische Republik Kongo, Sudan, Sierra Leone); das Land bleibt aber weiterhin auf dem Balkan (Bosnien-Herzegowina) sowie im Nahen und Mittleren Osten engagiert.<sup>110</sup> Der zurzeit personalintensivste Einsatz der kanadischen Streitkräfte mit rund 2'000 Soldaten findet in der afghanischen Provinz Kandahar statt und geht auf einen Entscheid der vorangehenden liberalen Regierung zurück. Das Engagement ist trotz heftiger innenpolitischer Kritik von der neuen Regierung bestätigt und vom Parlament bis 2009 verlängert worden.

Im Weiteren verfügt Kanada über eine gut fünfzehnjährige Erfahrung im Bereich der internationalen Polizeieinsätze. 1989 entsandte Kanada erstmals 100 Bundespolizisten der *Royal*

---

107 Keating, *Canada and World Order*, S. 38–41.

108 Gemäss Angaben des DFAIT von 2003 waren im Zeitraum von 1947 bis 2003 rund 16'320 kanadische Militärangehörige (ohne Polizeikräfte) in 58 internationalen Missionen im Einsatz. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/missions-en.asp>.

109 Winslow, Donna. *Canadian Warriors in Peacekeeping*. In: Callaghan, Jean and Mathias Schönborn (Hrsg.). *Warriors in Peacekeeping: Points of Tension in Complex Cultural Encounters*. Münster: Lit, 2004, S. 51–82, hier: S. 55–59.

110 Eine Übersicht über die Beteiligung Kanadas an laufenden Missionen findet sich auf der Website des DND/CF: [http://www.forces.gc.ca/site/operations/current\\_ops\\_e.asp](http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_e.asp) und [http://www.forces.gc.ca/site/operations/past\\_ops\\_e.asp](http://www.forces.gc.ca/site/operations/past_ops_e.asp); ergänzend: Website des DFAIT: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/missions-en.asp>; Jockel, Joseph T. *Canada and International Peacekeeping*. Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1994, S. 69–77.

*Canadian Mounted Police* (RCMP) zuhanden einer Uno-Mission in Namibia zur Überwachung der Wahlen. Seither sind rund 2'000 Polizeikräfte der RCMP und rund 30 weiterer Polizeieinheiten in internationalen Missionen eingesetzt worden. Deren Mandat beinhaltet je nach Auftrag und Einsatzland die Ausbildung und Reform von Polizeieinheiten, die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen, die Überwachung der Gewährleistung der Sicherheit und der Einhaltung der Menschenrechte von zurückkehrenden Flüchtlingen und intern Vertriebenen, die Ausübung der Polizeihohheit, die Unterstützung humanitärer Aktivitäten und die Überwachung von Wahlen. Zurzeit unterstützt Kanada die *Stabilization Mission* der Uno in Haiti mit rund 100 Polizeikräften sowie weitere Polizeimissionen in Irak, Afghanistan, Kongo-Kinshasa, Sierra Leone, im Sudan und in der Elfenbeinküste mit ungefähr 50 Beamten.<sup>111</sup>

Der Einsatz kanadischer Polizeikräfte wird seit 1997 über das interministerielle *Canadian Police Arrangement* (CPA) zur Finanzierung und Administration der Entsendungen geregelt. Dieses weist dem DFAIT die politische Federführung zu, der CIDA die teilweise Finanzierung und der RCMP die Rekrutierung des Personals; im Lenkungsausschuss ist ausserdem das Ministerium *Public Safety and Emergency Preparedness Canada* (PSEPC) vertreten. Das Budget für die Jahre 2003 bis 2006 betrug 19 Mio. CAD (ca. 21,46 Mio. CHF); die Entsendungen werden teilweise über weitere Budgetlinien finanziert.<sup>112</sup> Obwohl der Beitrag der kanadischen Polizeikräfte international für deren Professionalität geschätzt wird, weisen kritische Stimmen darauf hin, dass Kanada sein Potenzial in diesem Bereich bei weitem nicht ausschöpfe. An der Schnittstelle zwischen Aussenpolitik, Entwicklungspolitik und Polizei fehle den kanadischen Polizeimissionen die Verankerung in eine übergreifende Strategie; bemängelt werden ferner das Fehlen einer *Stand-by Force* zur Überbrückung von Kapazitätsengpässen und der schwerfällige Rekrutierungsprozess.<sup>113</sup>

Was das Verhältnis der Friedensförderung zur Entwicklungszusammenarbeit angeht, so hat die CIDA mit der Einrichtung des *Peacebuilding Fund* 1996 begonnen, Konfliktprävention und Stabilisierungsmassnahmen nach Beendigung eines gewaltsamen Konflikts als kurzfristige Bestandteile in die langfristigen Programme für Entwicklung und Armutsbekämpfung zu integrieren. Seither ist die kanadische Entwicklungszusammenarbeit intensiv auf konfliktrelevante Programmschwerpunkte ausgerichtet worden. Die Erklärung zur internationalen Politik stellt die Förderung der gu-

---

111 Royal Canadian Mounted Police (RCMP) International Peacekeeping Branch. *RCMP International Peacekeeping Branch Review 2004 / 2005*. Ottawa: RCMP, 2006, S. 20–27. [http://www.rcmp-grc.gc.ca/peacekeeping/peacekeeping\\_review\\_04-05\\_e.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/peacekeeping/peacekeeping_review_04-05_e.htm); Media Relations Office, Foreign Affairs Canada. *Canadian Police Peacekeepers Deploying to Sudan*. Ottawa, 21.4.2006. [http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/n\\_0601\\_e.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/n_0601_e.htm); RCMP Media Relations. *Canadian Police Officers Head for Jordan to Train Iraqi Police*. 8.1.2004. [http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/n\\_0401\\_e.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/news/n_0401_e.htm).

112 RCMP International Peacekeeping Branch, *RCMP International Peacekeeping Branch Review 2004/2005*, S. 11; Donais, Timothy. *Peacekeeping's Poor Cousin: Canada and the Challenge of Post-conflict Policing*. In: *International Journal* 59 (Autumn 2004), Nr. 4, S. 943–963, hier: S. 948–953.

113 Donais, *Canada and Post-conflict Policing*, S. 948–953.

ten Regierungsführung als Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und eine nachhaltige politische und sozioökonomische Entwicklung in den Vordergrund. Die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, der Aufbau von Institutionen im öffentlichen Bereich und *Peacebuilding* sind Bestandteil der bi- und multilateralen CIDA-Hilfsprogramme; in einzelnen Ländern, die von Konflikten betroffen sind oder waren (beispielsweise Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kolumbien, Nepal, Afghanistan, Haiti, Sudan, Irak), werden die bilateralen Hilfsprogramme expliziter auf Ziele der Friedensförderung ausgerichtet.<sup>114</sup>

## 2.9 FAZIT

Kanada hat sich seit Mitte der 1990er Jahre mit dem Konzept der Menschlichen Sicherheit international profiliert und den Politikbereich innerhalb der Aussenpolitik finanziell und institutionell verankert und ausgebaut. Zusammenfassend lassen sich die folgenden Punkte festhalten:

- Die Entstehungsgeschichte der *Human Security*-Agenda zeigt, dass Kanada diese nicht nur als Antwort auf die neuen Sicherheits Herausforderungen formulierte. Das Konzept bot Ottawa auch die Gelegenheit, sich in einer Nische als internationaler Leader zu positionieren, die eigenen Werte nach aussen zu tragen und seinen Handlungsspielraum zu erweitern.
- Die unter der Agenda der Menschlichen Sicherheit vorangetriebenen diplomatischen Initiativen bedeuten ausserdem die inhaltliche Fortsetzung traditioneller Anliegen der kanadischen Aussenpolitik im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung, der völkerrechtlichen Normbildung und der Stärkung internationaler Institutionen.
- 2005 hat die kanadische Regierung einen strategischen Gesamtrahmen zur Stabilisierung von *Failed and Fragile States* unter dem Ansatz der *three D's* (*Diplomacy, Development, Defence*) deklariert und ist im Begriff, diesen in Afghanistan umzusetzen.
- Kanada verfügt über langjährige Erfahrung mit einem breiten Spektrum an zivilen und militärischen Instrumenten. Dazu gehören auch die Entwicklungszusammenarbeit und substantielle militärische Beiträge. Kanadas kontinuierlicher Einsatz von Polizei und Armee in internationalen Missionen macht das Land zu einem gefragten Partner der Uno, der Nato und der EU in zivilen wie militärischen Missionen.
- Die Uno wird als wichtigste Plattform für das multilaterale Vorgehen bevorzugt, sowohl für die völkerrechtliche Normbildung und den Auf- und Ausbau internationaler Expertise

---

<sup>114</sup> Government of Canada, *Canada's International Policy Statement – Development*, 2005, S. 12f.; Auskunft der CIDA, 9.8.2006.

und Kapazitäten als auch für das länderspezifische Vorgehen. Allerdings ist Ottawa nicht ausschliesslich auf die Vereinten Nationen und traditionelle diplomatische Kanäle angewiesen, sondern versteht sich ebenso auf die Bildung von Koalitionen mit internationalen Organisationen, *Like-minded States* und Nichtregierungsorganisationen.

- Kanada pflegt diese Partnerschaften nicht nur im Rahmen der eigenen Mitgliedschaft, sondern insbesondere auch mit der EU, und zwar sowohl über Austausch und Dialog als auch über die Teilnahme an EU-geführten zivilen und militärischen PSO.
- Kanada legt grossen Wert auf den Aufbau von Expertise und Know-how innerhalb der kanadischen NGO- und Wissenschaftsgemeinschaft, die sie finanziell unterstützt. Damit wird nicht zuletzt die eigene Bevölkerung auf Anliegen der Menschlichen Sicherheit sensibilisiert und deren innenpolitische Unterstützung weiter gefördert.

### 3 LÄNDERSTUDIE NORWEGEN

---

In der Regierungsplattform der im Oktober 2005 gewählten rot-grünen Regierung unter Premierminister Jens Stoltenberg gaben die Regierungsparteien zum Thema Friedenspolitik folgende Erklärung ab: «*Norway must be a clear peace nation. The Government will strengthen Norway's contributions to preventing, mitigating and settling conflicts and disputes.*»<sup>115</sup> Im Fall von Norwegen stellt dies mehr als ein Lippenbekenntnis dar. Norwegen nimmt im Bereich der zivilen Friedensförderung international eine Vorreiterrolle ein und dies sowohl in Bezug auf die finanziellen Ausgaben und das vorhandene Know-how als auch in Bezug auf die internationale Reputation, welche der Kleinstaat in diesem Bereich genießt.

Norwegen war eines der ersten Länder, welches die zivile Friedensförderung bewusst als eine aussenpolitische Priorität behandelte. Bereits während des Kalten Krieges war Oslo davon überzeugt, seine Sicherheit und seine nationalen Interessen am besten mit einer aktiven Partizipation an der Weltpolitik gewährleisten zu können und engagierte sich aktiv in der Uno und der Nato. Die Überzeugung, dass Norwegen bei der Schaffung von Frieden und der Durchsetzung humanitärer Werte eine spezielle Rolle erfüllen kann, akzentuierte sich nach 1989/91 weiter. Heute ist das friedenspolitische Engagement einer von drei deklarierten Schwerpunkten der norwegischen Aussenpolitik.<sup>116</sup> Die drei zentralen Beweggründe für dieses Engagement sind altruistische Motive, ausen- und sicherheitspolitische Eigeninteressen und die Erhöhung des norwegischen Einflusses in der internationalen Gemeinschaft.

Die aussenpolitische Prioritätensetzung im Bereich der Friedensförderung ist im letzten Jahrzehnt über verschieden zusammengesetzte Regierungen hinweg konstant geblieben und genießt breite und anhaltende innenpolitische Unterstützung. Dies ist umso bemerkenswerter, als spektakuläre Erfolge wie die Mediationsbemühungen, welche 1993 zum Abschluss des Oslo I-Abkommens führten, schon länger zurückliegen und auch der 2002 durch Norwegen vermittelte Waffenstillstand in Sri Lanka zurzeit zu Makulatur zu verkommen scheint. Dass trotz solcher Rückschläge an der Strategie festgehalten wird, Norwegen international als *Peacemaker* zu positionieren, lässt den Rückschluss zu, dass diese aussenpolitische Prioritätensetzung mehr als eine vorübergehende Erscheinung darstellt und auch in Zukunft Gültigkeit haben wird.

---

115 Labour Party, Socialist Left Party, Centre Party. *The Soria Moria Declaration on International Policy*. 13.10.2005. <http://www.sv.no/partiet/regjering/regjeringsplattform/kap2engelsk/>.

116 Støre, Jonas Gahr. *Foreign Policy Address to the Storting*. 8.2.2006. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090507/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090507/dok-bn.html).

### 3.1 SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN NORWEGEN

Die Verwendung der Terminologie im Bereich der zivilen Friedensförderung ist in Norwegen uneinheitlich. Grundlegend kann zwischen einem direkten politischen und diplomatischen Engagement in Friedensprozessen einerseits und längerfristig ausgerichteten Aktivitäten im Bereich des *Peacebuilding* andererseits unterschieden werden. Im diplomatischen Bereich konnte sich keine einheitliche Begrifflichkeit etablieren. In offiziellen Verlautbarungen wird für diese Aktivitäten meist die Umschreibung *Peace and Reconciliation Efforts* verwendet. Im Wesentlichen beinhalten die Tätigkeiten Norwegens auf diesem Gebiet die Unterstützung von Verhandlungsprozessen (*Mediation* und *Facilitation*), die Überwachung der Einhaltung von eingegangenen Verpflichtungen durch die Konfliktparteien (*Monitoring*) und die Wiederaufbauhilfe unmittelbar nach Konflikten.<sup>117</sup>

*Peacebuilding* definiert Norwegen anhand von Ziel und Kontext: «*The goal of peacebuilding is lasting and sustainable peace within and between states. Peacebuilding can be used to:*

- *help prevent violent conflict from breaking out*
- *pave the way for and support peacemaking processes in countries in conflict,*
- *help build societies in a post-conflict situation with a view to avoiding recurrence of violence.»<sup>118</sup>*

Inhaltlich orientiert sich diese norwegische *Peacebuilding*-Auffassung an den Richtlinien des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD.<sup>119</sup> *Peacebuilding* wird dabei in drei Dimensionen unterteilt: 1) Sicherheit; 2) politische Entwicklung; 3) wirtschaftliche und soziale Entwicklung.<sup>120</sup>

---

117 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Norway's peace and reconciliation efforts in conflict-affected areas*. <http://www.norway.org/policy/peace/peace/peace.htm>.

118 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective*. 16.8.2004, S. 15.

119 OECD. *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*. Paris: OECD, 2001. Weiter stützt sich die norwegische Regierung auf Dokumente der Uno und der Weltbank ab, vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Fighting Poverty Together. A Comprehensive Development Policy. Report No. 35 (2003–2004) to the Storting*. 30.4.2004, S. 195. Vgl. [http://www.odin.no/ud/english/doc/white\\_paper/032181-040002/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/doc/white_paper/032181-040002/dok-bn.html).

120 Diese drei Dimensionen beinhalten die folgenden Komponenten: 1) *Security: Disarmament, demobilization and reintegration of ex-combatants, including women and children; humanitarian mine-action; control of small arms and light weapons, security system reform;* 2) *Political Development: Support for political and administrative authorities and structures, reconciliation, good governance, democracy and respect for human rights; civil society, including the media; judicial processes and truth commissions;* 3) *Social and Economic Development: Repatriation and integration of refugees and internally displaced persons; reconstruction of infrastructure and important public functions; social development: education and health; economic development: private sector development, employment, trade and investment*. Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 16–34.

Diplomatische Aktivitäten in Friedensprozessen werden gemäss norwegischer Auffassung nicht zu *Peacebuilding* gerechnet. Hingegen gibt es zwischen *Peacebuilding* und dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Überschneidungen hinsichtlich der Instrumente und Massnahmen. Norwegen zählt Entwicklungsmassnahmen wie den Wiederaufbau der Infrastruktur oder die Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung dann zu den *Peacebuilding*-Aktivitäten, falls sie mit der expliziten Absicht implementiert werden, nachhaltigen Frieden zu fördern. Konsequenzen hat diese Kategorisierung für die Umsetzung der Massnahmen, in Konfliktsituationen muss dabei besonders vorsichtig vorgegangen werden (Zeitpunkt, «*Do no Harm*», mögliche Interessenkonflikte). Wird im weiteren Verlauf der Länderstudie zu Norwegen von dessen ziviler Friedensförderung gesprochen, so werden darunter sowohl die politischen und diplomatischen Aktivitäten Oslos in Friedensprozessen als auch das norwegische *Peacebuilding*-Engagement subsumiert.

Insgesamt geht Norwegen konzeptionell von einem breiten Verständnis von ziviler Friedensförderung aus. Während die Grenzen der diplomatischen *Peace and Reconciliation Efforts* relativ eng abgesteckt sind, geht Norwegen vor allem beim *Peacebuilding* von einem umfassenden Ansatz aus, der auch Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit beinhaltet.

### 3.2 ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK

Norwegens Politik der zivilen Friedensförderung ist sowohl werte- als auch interessengeleitet. Sie verfolgt im Wesentlichen drei Ziele:

1. Sie will erstens von gewalttätigen Konflikten betroffenen Ländern helfen und Solidarität mit deren Bevölkerungen demonstrieren. Damit soll das friedliche Zusammenleben, die Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Menschenwürde gefördert und so zur Durchsetzung fundamentaler norwegischer Wertvorstellungen beigetragen werden.<sup>121</sup>
2. Sie dient zweitens der Wahrung und der Förderung der nationalen Sicherheitsinteressen Norwegens. Vor dem Hintergrund des sich sowohl inhaltlich als auch geografisch ausweitenden Risikospektrums will Norwegen mit seiner Friedensförderungspolitik zur Prävention und zum Abbau von Bedrohungen (Terrorismus, organisierte Kriminalität, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, etc.) beitragen, welche Norwegen potentiell direkt tangieren.<sup>122</sup>

---

121 Støre, Foreign Policy Address to the Storting.

122 Ebd.; Norwegian Ministry of Defence. Relevant Force. Strategic Concept for the Norwegian Armed Forces. 11.10.2004, S. 17–19.

3. Sie verfolgt drittens norwegische Interessen in einem weiteren Sinn, indem durch eine aktive Friedensförderungspolitik das norwegische Ansehen und der norwegische Einfluss in der internationalen Gemeinschaft erhöht werden soll.<sup>123</sup>

### 3.3 KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

#### 3.3.1 RECHTLICHE UND KONZEPTIONELLE VERANKERUNG

Auf Verfassungsebene gibt es in Norwegen keine Bestimmungen, welche sich explizit auf die zivile Friedensförderung des Landes beziehen. Auch auf gesetzlicher Ebene existiert für diesen Politikbereich keine spezifische rechtliche Grundlage.<sup>124</sup> Einzig für das Thema Menschenrechte besteht mit dem 1999 verabschiedeten *Human Rights Act* ein spezifischer Erlass. Die im Oktober 2005 neu gewählte rot-grüne Regierung hat bis heute noch keine strategischen Grundlagendokumente zum Bereich der zivilen Friedensförderung erarbeitet. Die zentralen Eckpfeiler der norwegischen Aussen- und Sicherheitspolitik und auch für den spezifischen Bereich der zivilen Friedensförderung können jedoch einerseits der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom 13. Oktober 2005, andererseits auch den oben aufgeführten programmatischen Reden des Aussenministers entnommen werden. Noch von der vorhergehenden Regierung wurden die Grundlagendokumente zur Entwicklungspolitik (*Fighting Poverty Together. A Comprehensive Development Policy*) und zu *Peacebuilding (Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective)* erarbeitet, die in den wesentlichen Grundlinien jedoch auch den Überzeugungen der amtierenden Regierung entsprechen dürften. Für den Bereich der friedensdiplomatischen Aktivitäten existiert kein strategisches Grundlagendokument.<sup>125</sup>

---

123 «Since the early 1990s Norway has played an important role as a facilitator in a number of peace and reconciliation processes. Our efforts have enhanced Norway's positive image and we have been able to draw on this in other political contexts as well.» Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Norway's peace and reconciliation efforts. <http://www.odin.no/ud/english/topics/peace/bn.html>. Vgl. auch Trachsler, Daniel. Norwegische Friedensdiplomatie – zwischen Altruismus und Eigennutz. In: Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: 2005, S. 73–95.

124 Auskunft der Section for Peace and Reconciliation des norwegischen Aussenministeriums, 11.8.2006.

125 Auskunft der Section for Peace and Reconciliation des norwegischen Aussenministeriums, 26.4.2005.

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	<p>In der norwegischen Verfassung beziehen sich keine Artikel explizit auf die zivile Friedensförderung. Für den Bereich der zivilen Friedensförderung existiert auch keine spezifische gesetzliche Grundlage. Einzig für den Teilaspekt der Menschenrechte besteht der <i>Human Rights Act</i> (1999). Vgl. <a href="http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19990521-030-eng.pdf">http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19990521-030-eng.pdf</a>.</p>
<b>Konzeptionelle / strategische Grundlagen</b>	<p>Regierungsplattform der rot-grünen Regierung: Labour Party, Socialist Left Party, Centre Party. <i>The Soria Moria Declaration on International Policy</i>. 13.10.2005. Vgl. <a href="http://www.sv.no/partiet/regjering/regjeringsplattform/kapzengelsk/">http://www.sv.no/partiet/regjering/regjeringsplattform/kapzengelsk/</a>.</p>
	<p>Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <i>Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective</i>. 16.8.2004.</p>
	<p>Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <i>Fighting Poverty Together. A Comprehensive Development Policy. Report No. 35 (2003–2004) to the Storting</i>. 30.4.2004.</p>
<b>Weitere Grundlagen (Auswahl)</b>	<p>Da die neue norwegische Regierung erst seit Oktober 2005 im Amt ist, existieren zur Thematik der zivilen Friedensförderung nur wenige offizielle Dokumente. Deshalb werden im folgenden einige thematisch relevante Reden des Aussenministers Jonas Gahr Støre aufgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Norwegian foreign policy priorities</i>. London School of Economics, 26.10.2005. <a href="http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090437/dok-bn.html">http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090437/dok-bn.html</a>.</li> <li>• <i>Foreign Policy Address to the Storting</i>. 8.2.2006. <a href="http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090507/dok-bn.html">http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090507/dok-bn.html</a>.</li> <li>• <i>Managing conflict and building peace. Norwegian policy for peace and reconciliation</i>. Real Instituto Elcano, Madrid, 13.3.2006. Vgl. <a href="http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090530/dok-bn.html">http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090530/dok-bn.html</a>.</li> </ul>
	<p>Ergänzend sind einige Berichte des Aussenministeriums zu thematisch relevanten Bereichen aufgeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <i>Human Rights 2004/2005. Annual Report on Norway's Efforts to Promote Human Rights</i>. 2005.</li> <li>• Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <i>Report No. 36 to the Storting (2004–2005). Export of defence materiel from Norway in 2004, export control and international non-proliferation co-operation</i>. 2005.</li> <li>• Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <i>Fighting Poverty. The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South towards 2015</i>. 2002.</li> </ul>

### 3.3.2 STELLENWERT DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Die zivile Friedensförderung nimmt im Rahmen der norwegischen Aussenpolitik einen absolut zentralen Stellenwert ein. Die aktuelle Regierung unter Premierminister Jens Stoltenberg betrachtet die Förderung von Frieden, Wiederversöhnung und Entwicklung als einen ihrer drei aussenpolitischen Hauptpfeiler.<sup>126</sup> Sie beabsichtigt, das Engagement Norwegens in diesem Bereich zu intensivieren und die eigene Handlungskompetenz durch eine vermehrte Systematisierung der norwegischen Initiativen und Aktivitäten weiter zu stärken. Diese Prioritätensetzung im Rahmen der norwegischen Aussenpolitik findet die breite Zustimmung der öffentlichen Meinung, was die Kontinuität dieses Engagements über verschiedene Regierungen hinweg ermöglicht (z.B. in Sri Lanka).

### 3.4 GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

Norwegen war und ist an zahlreichen Orten und auf verschiedenen Kontinenten massgeblich in Friedensprozessen involviert. Die norwegische Regierung beabsichtigt, ihr Friedensengagement in Zukunft verstärkt zu konzentrieren. Aussenminister Jonas Gahr Støre hielt fest, Norwegen wolle nicht in möglichst vielen Friedensprozessen aktiv sein, sondern sich in denjenigen, in welchen Oslo tätig sei, nachhaltig engagieren.<sup>127</sup> Häufig ist Oslo in denselben Ländern sowohl langfristig (*Peacebuilding, Development*) wie auch kurzfristig (*Mediation and Facilitation*) aktiv. Beim längerfristigen Engagement haben Länder Priorität, in welchen Norwegen auch im Friedenprozess engagiert war.<sup>128</sup> Aktuelle Schwerpunkte im Bereich der diplomatischen und politischen Friedensbemühungen sind Sri Lanka, der Sudan, Afghanistan, die Philippinen, Haiti, Indonesien und der Nahe und Mittlere Osten.<sup>129</sup> Im Bereich von *Peacebuilding* und Entwicklungszusammenarbeit will sich Norwegen verstärkt auf die Kategorien der *Main Partner Countries* und der *Partner Countries* konzentrieren.<sup>130</sup> Diese Fokussierung soll es ermöglichen, in den ausgewählten Ländern

---

126 Die beiden anderen aussenpolitischen Prioritäten sind erstens der Einsatz für eine Verrechtlichung des internationalen Systems zur Regulierung der Rechte und Verpflichtungen der Staaten, insbesondere durch eine Stärkung der Uno, und zweitens die Förderung der Beziehungen zu zentralen Partnerorganisationen und -ländern, v.a. der Nato, der EU, den skandinavischen Staaten und weiteren wichtigen Partnerstaaten. Vgl. Støre, *Foreign Policy Address to the Storting*.

127 Ebd.

128 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 35.

129 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Fighting Poverty Together*, S. 202f.

130 *Main Partner Countries*: Bangladesh, Malawi, Mosambik, Nepal, Sambia, Tansania, Uganda. *Partner Countries*: Angola, Äthiopien, China, Eritrea, Guatemala, Indonesien, Kenia, Madagaskar, Mali, Nicaragua, Nigeria, Osttimor, Pakistan, die palästinensischen Gebiete, Sri Lanka, Südafrika, Vietnam. [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=1211](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1211).

substantielle und langfristige Beiträge zu leisten. Eine Unterstützung soll auch weitergeführt werden, wenn ein Konflikt nicht mehr im Rampenlicht steht.<sup>131</sup>

Einen Schwerpunkt möchte die rot-grüne Regierung beim Engagement in Afrika setzen, gerade auch im multilateralen Rahmen der Uno. Hintergrund für diese Schwerpunktsetzung ist neben der Grösse der Herausforderungen in Afrika (bewaffnete Konflikte, Entwicklung, *Peacebuilding*) die zunehmende Bedeutung afrikanischer Staaten in verschiedenen für Norwegen wichtigen Bereichen. So geht Norwegen beispielsweise von einer steigenden Bedeutung afrikanischer Staaten in der Erdölproduktion oder im Kontext von WTO-Verhandlungen aus. Der Fokus auf den afrikanischen Kontinent soll nicht nur die zivile, sondern auch die militärische Friedensförderung (*Peacekeeping*) und die Entwicklungszusammenarbeit umfassen.<sup>132</sup>

Bei den thematischen Schwerpunkten liegen die Prioritäten Norwegens im friedensdiplomatischen Bereich auf der Unterstützung von Verhandlungsprozessen (*Mediation* und *Facilitation*, z.B. in Sri Lanka, Haiti und auf den Philippinen), bei der Überwachung der Einhaltung von eingegangenen Verpflichtungen durch die Konfliktparteien (*Monitoring*, z.B. in Sri Lanka<sup>133</sup>) und bei der unmittelbar nach Konflikten einsetzenden Wiederaufbauhilfe.<sup>134</sup>

Beim *Peacebuilding* lassen sich die Schwerpunkte weniger leicht bestimmen. Im strategischen Grundlagendokument erhebt Norwegen den Anspruch, auf der ganzen Bandbreite der jeweiligen Gebiete aktiv zu sein.<sup>135</sup> In finanzieller Hinsicht liegen die Schwerpunkte bei der Sicherheitsdimension im Bereich der Entminung und bei der politischen Dimension im Bereich der Stärkung der Menschenrechte<sup>136</sup> und der Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft. In der Kategorie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sind die Aktivitäten breiter gestreut.<sup>137</sup> Als Querschnittsthema, welches es in der gesamten Friedenspolitik zu berücksichtigen gilt, werden die *Gender*-Aspekte angesehen. Dieser Bereich, welcher zeitweise etwas in den Hintergrund gerückt war, ist vor dem Hintergrund der *UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace*

---

131 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Fighting Poverty Together*, S. 201–203.

132 Støre, *Foreign Policy Address to the Storting*. Vgl. auch Støre, Jonas Gahr. *Briefing on Norway's UN policy – and other Topics. Meeting with the Forum of NAM Ambassadors Resident in Oslo*. 14.3.2006. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090531/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090531/dok-bn.html).

133 Vgl. <http://www.slm.lk>.

134 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Norway's peace and reconciliation efforts in conflict-affected areas*. <http://www.norway.org/policy/peace/peace/peace.htm>.

135 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 16–34.

136 Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Human Rights 2004/2005. Annual Report on Norway's Efforts to Promote Human Rights*. 2005.

137 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Fighting Poverty Together*, S. 148, 221. Diese Angaben beziehen sich auf den Stand von 2002. Vgl. auch Hauge, Wenche. *Norwegian Peacebuilding Policies: Lessons Learnt and Challenges Ahead. Contribution to the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Evaluation Report 2/2004*. Norwegian Ministry of Foreign Affairs: 2004, S. 22f.

*and Security* wieder prominenter geworden. 2006 hat Norwegen einen entsprechenden Aktionsplan lanciert und eine *Gender Unit* geschaffen.<sup>138</sup>

### 3.5 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG

#### 3.5.1 MIT ZIVILER FRIEDENSFÖRDERUNG BEFASSTE VERWALTUNGSSTELLEN UND EXPERTENPOOLS

Zentrales Organ für die Konzeptionierung und die Implementierung von Norwegens Friedenspolitik ist das norwegische Aussenministerium. Diesem stehen gleichberechtigt zwei Minister vor, einerseits der Aussenminister und andererseits der Minister für Internationale Entwicklung. Neben den Stabsfunktionen ist das Ministerium seit einer im Frühsommer 2006 umgesetzten Reorganisation in acht (bisher: zehn) Departemente gegliedert, welche wiederum in Sektionen unterteilt sind.<sup>139</sup> Im Bereich der *Peace Efforts* spielt das *Department for UN, Peace and Humanitarian Affairs* (bisher: *Department of Global Affairs*) und hier speziell die *Section for Peace and Reconciliation* die Hauptrolle. Diese Sektion verfügt über ein Jahresbudget von rund 580 Mio. Norwegischen Kronen (ca. 109 Mio. CHF). Einzelne, teils auch prominente Projekte (z.B. Sudan) werden jedoch von den regionalen Sektionen des *Department for Regional Affairs and Development* (entstanden aus der Zusammenlegung des *Regional Department* und des *Department for International Development Policy*) geführt. Diese Sektionen haben zudem die Budgetverantwortung für die *Transitional Assistance*. Ebenfalls diesem neugeschaffenen Departement ist die *International Development Policy Section* angegliedert, welche im Bereich *Peacebuilding* federführend ist (bisher im *Department for International Development Policy* angesiedelt). Speziell für den westlichen Balkan ist die *Western Balkans Section* im *Department for European Affairs and Trade Policy* (bisher: *European Department*) zuständig.

Die Ziele der Reorganisation des Aussenministeriums sind u.a. eine deutlichere Trennung zwischen strategischem und operativem Management, kürzere Entscheidungswege und eine bessere

---

138 Støre, Jonas Gahr. The launching of the Government's plan of action for the implementation of UN Security Council resolution 1325 (2000) on women, peace and security. 8.3.2006, [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090526/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090526/dok-bn.html). Der Aktionsplan der Regierung ist online unter [http://www.odin.no/filarkiv/279831/ActionPlan\\_Resolution1325.pdf](http://www.odin.no/filarkiv/279831/ActionPlan_Resolution1325.pdf) zugänglich.

139 Das aktuelle Organigramm des Aussenministeriums ist auf dessen Website zu finden: <http://www.odin.no/filarkiv/287090/200607eng.pdf>. Für die alte Gliederung vgl. <http://odin.dep.no/filarkiv/268371/orgkarte.pdf>.

Zusammenarbeit zwischen den Botschaften und der Zentrale.<sup>140</sup> Auch verursachten die hohe Zahl involvierter Stellen mit teils überschneidenden Verantwortlichkeiten und die komplizierten Abläufe gerade im Bereich der zivilen Friedensförderung einen hohen Koordinationsaufwand und waren auf Kritik gestossen.<sup>141</sup> Es bleibt abzuwarten, ob die umgesetzte Reorganisation hier Abhilfe schaffen wird.

Die *Norwegian Agency for Development Cooperation* (NORAD) ist seit 2004 als eigenständiges Direktorat dem Aussenministerium angegliedert. NORAD bietet Beratung im Bereich *Peacebuilding* und konfliktsensitive Entwicklungszusammenarbeit an. Zuständig dafür ist die *Unit for Development Strategies, Poverty Reduction and Peacebuilding*, welche zum *Department of Governance and Macroeconomics* gehört. Zusätzlich ist NORAD, insbesondere die *Civil Society Unit*, ein zentraler Akteur bei der Zusammenarbeit mit norwegischen und internationalen NGOs.

Als Spezialeinheiten sind noch der *Crisis Response Pool* und die *Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights* (NORDEM) zu erwähnen. Erstere ist dem Justizministerium angegliedert und vor allem im Bereich *Security Sector Reform* tätig. Für 2006 wird ein Personalbestand von 40 Personen angestrebt. Die NORDEM ist eine nationale Datenbank für zivile Expertinnen und Experten für Friedensmissionen. Sie umfasst zurzeit ca. 350 Einträge.

---

140 Støre, Jonas Gahr. *The Norwegian Foreign Service – a knowledge organization*. 22.3.2006. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090543/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090543/dok-bn.html).

141 Development Assistance Committee (DAC). *DAC Peer Review: Norway*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005, S. 54–60.

Norwegische Verwaltungsstellen		
	Federführende Organisationseinheiten	Bemerkungen
Federführende Einheiten	<p>Alle federführenden Verwaltungsstellen gehören zum norwegischen Außenministerium</p> <p>Department for UN, Peace and Humanitarian Affairs</p> <p>Department for Regional Affairs and Development</p> <p>Department for European Affairs and Trade Policy</p> <p>Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)</p>	<p>Zentrales <i>Departement</i> im Bereich der zivilen Friedensförderung mit ca. 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die 2002 gegründete <i>Section for Peace and Reconciliation</i> beschäftigt 11 Personen (Stand 2006; 2002: 4 Personen) und ist die Drehscheibe für den friedensdiplomatischen Bereich. Ebenfalls zu diesem Departement gehören die <i>UN Section</i>, welche für Uno-Aktivitäten auf diesem Gebiet zuständig ist, die <i>Section for Human Rights and Democracy</i> und die <i>Section for Humanitarian Affairs</i>.</p> <p>Die verschiedenen geographisch gegliederten Sektionen sind bei einzelnen Engagements Norwegens federführend (z.B. Sudan) und haben die Budgetverantwortung für die <i>Transitional Assistance</i>. Das <i>Department for Regional Affairs and Development</i> ist zudem Ansprechstelle für die Botschaften.</p> <p>Seit der Reorganisation gehört auch die <i>International Development Policy Section</i> diesem Departement an, diese ist massgeblich in die <i>Policy-Formulierung</i> im Bereich <i>Peacebuilding</i> involviert. Die Bereiche <i>Peacebuilding</i> und <i>Transitional Assistance</i> werden von je einer Person bearbeitet.</p> <p>In diesem Department ist vor allem die <i>Western Balkans Section</i> in die zivile Friedensförderung involviert.</p> <p>Die 1968 gegründete NORAD (200 Stellen) gehört seit 2004 als eigenständiges Direktorat dem Außenministerium an. Ihre Hauptaufgaben sind die technische Beratung für norwegische und multilaterale Entwicklungsprojekte, die Finanzierung norwegischer und internationaler NGOs aus dem Entwicklungsbereich und die Qualitätskontrolle von norwegischen Entwicklungsprojekten und -programmen. Vor allem bei der Beratung im Bereich <i>Peacebuilding</i>, Menschenrechte und Demokratie und bei der Zusammenarbeit mit NGOs ist die NORAD in die zivile Friedensförderung involviert. Die thematisch relevante Abteilung ist dabei das</p>

Norwegische Verwaltungsstellen		
	Federführende Organisationseinheiten	Bemerkungen
		<i>Department of Governance and Macroeconomics</i> (ca. 30 Stellen). Hier beschäftigt sich v.a. die <i>Unit for Development Strategies, Poverty Reduction and Peacebuilding</i> mit <i>Peacebuilding</i> . Momentan beschäftigen sich zwei Personen spezifisch mit diesem Thema; diese Zahl soll jedoch noch 2006 auf drei bis vier erhöht werden.
Weitere Einheiten	Crisis Response Pool	Gegründet 2004, ist der Pool dem Justizministerium angegliedert und vor allem im Bereich <i>Security Sector Reform</i> tätig. 2004 umfasste der Pool 30 Personen, 2006 wird ein Bestand von 40 Personen angestrebt: « <i>In 2004 Norway established a Crisis Response Pool to provide technical assistance in the justice, police and prison sector as a means of increasing Norway's participation in international civil crisis management. The pool consists of 30 people, 10 judges, five public/military prosecutors, six police lawyers and nine prison service employees. The object is to provide advice and training and assist with institution building in countries emerging from war or internal violent conflict, in countries in transition from a totalitarian regime and in weak democracies.</i> » <sup>142</sup>
	Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM)	NORDEM wurde 1993 gegründet und war eine der ersten nationalen Datenbanken für zivile Expertinnen und Experten für Friedensmissionen. Angesiedelt ist sie beim <i>Norwegian Centre for Human Rights</i> an der Universität Oslo. Es besteht eine enge Kooperation mit dem Aussenministerium. Aktuell umfasst die Datenbank 350 Einträge. Von diesen gehören 150 Personen einer speziellen <i>Stand-by force</i> an, welche kurzfristig Aufträge von bis zu sechs Monaten übernehmen können. « <i>The Stand-by force which is operated in co-operation with the Norwegian Refugee Council, is established for the rapid deployment of e.g. election observers, election supervisors, human rights monitors, democratisation officers and investigators of human rights violations.</i> » <sup>143</sup>

142 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 21.

143 Vgl. [http://www.humanrights.uio.no/english/nordem/index\\_ny.html](http://www.humanrights.uio.no/english/nordem/index_ny.html).

### 3.5.2 KOORDINATIONSMECHANISMEN

Institutionalisierte Koordinationsmechanismen existieren, doch sind sie nicht sehr zahlreich. Ein Beispiel sind die sogenannten *Harmonisation Teams*, welche Vertreter der verschiedenen Departemente des Aussenministeriums und der NORAD vereinen. Vielfach funktioniert die Führung von Projekten und Implementation von Aktivitäten jedoch auf der Basis von kleinen, ad hoc zusammengestellten Arbeitsgruppen. Der Vorteil einer solchen Arbeitsweise liegt in deren Flexibilität, der Nachteil in den unklaren Strukturen und Kompetenzen. Die Involvierung zahlreicher Verwaltungsstellen gerade im Bereich von *Humanitarian Assistance*, *Peacebuilding* und Entwicklungszusammenarbeit wird auch von der DAC kritisiert, weil sie einen hohen Koordinationsaufwand mit sich bringe und die inter- und intraministerielle Kooperation erschwere.<sup>144</sup>

### 3.5.3 ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

Die Zusammenarbeit mit norwegischen und internationalen NGOs sowie mit akademischen Institutionen ist einer der Schlüssel zum Verständnis des norwegischen Erfolgs im Bereich der zivilen Friedensförderung. Diese für die norwegische Entwicklungs- und Friedensförderungspolitik charakteristische Zusammenarbeit zwischen Nicht-regierungsorganisationen und dem Staat wird bezeichnenderweise *Norwegian Model* genannt.<sup>145</sup> Aus ihrer oft langjährigen Tätigkeit in spezifischen Ländern bringen die norwegischen NGOs drei wichtige Stärken in diese Zusammenarbeit ein: erstens eine gründliche länder- und konfliktspezifische Expertise; zweitens ein ausgezeichnetes, sowohl horizontale wie vertikale Dimensionen umfassendes Kontaktnetz und drittens eine daraus resultierende Vertrauensstellung gegenüber den lokalen Akteuren. Die Kooperation zwischen staatlichen norwegischen Stellen, NGOs und thematisch involvierten Forschungsinstitutionen geht soweit, dass inoffiziell gar von *Joint Decisionmaking* gesprochen wird. Unterstrichen wird die herausragende Bedeutung der NGOs auch durch die Tatsache, dass 2002 ca. 22 Prozent der gesamten und ca. 34 Prozent der bilateralen Entwicklungszusammenarbeitsausgaben Norwegens über NGOs abgewickelt wurden (für den Bereich der zivilen Friedensförderung existieren keine separaten Angaben).<sup>146</sup> Die starke Involvierung norwegischer NGOs bei der Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit erklärt ferner die breite innenpolitische Unterstützung,

---

144 DAC, DAC Peer Review: Norway, S. 55f.

145 Tjonneland, Elling N. Norway and the NGO Channel: The Case of South Africa. CMI Working Paper. Bergen: CMI, 2004, S. 1. Vgl. <http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2004/wp/wp2004-11.pdf>. Vgl. zur Thematik der Kooperation mit NGOs weiter: Kelleher, Ann/Taulbee, James Larry. Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style. In: *Peace & Change* 31(2006), Nr. 4, S. 479–505.

146 DAC, DAC Peer Review: Norway, S. 26.

welche diese Bereiche in der öffentlichen Meinung geniessen. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht, dass die norwegische Regierung Informationsaktivitäten von NGOs zum Bereich Friedensförderung, welche spezifisch auf ein norwegisches Publikum ausgerichtet sind, finanziell direkt unterstützt. Die neue Regierung hat diesen politisch umstrittenen Budgetposten noch erhöht.<sup>147</sup>

Zwei problematische Aspekte dieser engen Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen gilt es noch zu erwähnen: Erstens wird bisweilen kritisiert, der hohe Anteil an staatlicher Finanzierung schränke die Unabhängigkeit der norwegischen Nichtregierungsorganisationen übermässig ein. Und zweitens taucht ab und zu der Vorwurf auf, die norwegische Regierung schiebe NGOs in Friedensprozessen teilweise deshalb vor, um bei einem Scheitern über einen «Sündenbock» zu verfügen.

Was die Zusammenarbeit mit akademischen Institutionen betrifft, so wird der Aufbau von Expertise im Bereich der Friedensdiplomatie und des *Peacebuilding* vom Staat gezielt gefördert. 2005 wurde ein Sonderkredit von 20 Mio. NOK (ca. 3,8 Mio. CHF) für Forschungsprojekte gesprochen, welche die norwegische Expertise im Bereich der friedlichen Konfliktbearbeitung stärken. Dieser Kredit wird von der *Section for Peace and Reconciliation* verwaltet.<sup>148</sup> Über die NORAD finanziert das Aussenministerium auch das auf fünf Jahre angelegte Forschungsprogramm *Poverty and Peace*, welches vom *Research Council of Norway* administriert wird. Von den provisorisch budgetierten 140 Mio. NOK (ca. 26,6 Mio. CHF) sollen rund 40 Mio. NOK (ca. 7,6 Mio. CHF) in den Themenbereich *Violent Conflict, Peace and Development* fliessen.<sup>149</sup> Die neugewählte Regierung beabsichtigt, die Kooperation mit NGOs und Forschungseinrichtungen weiter zu intensivieren.

---

147 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Press Release: Increases in the Foreign Minister's budget areas for 2006*. 10.11.2005. Vgl. <http://www.odin.no/ud/english/news/news/032001-070386/dok-bn.html>.

148 Vgl. <http://www.dep.no/ud/english/topics/peace/research/bn.html>.

149 Das Budget wird vom Aussenministerium pro Jahr gesprochen und unterliegt der parlamentarischen Zustimmung. Vgl. <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?cid=1119339896023&pagename=povpeace%2FPPage%2FhovedSideEng>.

### 3.6 FINANZIELLE RESSOURCEN

Auch in Norwegen sind die Ausgaben im Bereich der zivilen Friedensförderung breit über verschiedene administrative Einheiten und unterschiedliche Budgetposten verteilt. Es ist deshalb nicht möglich, die Gesamtausgaben für diesen Politikbereich verlässlich zu beziffern. Ebenso wenig lassen sich die Aufwendungen für den Bereich *Peacebuilding* gesamthaft eruieren.<sup>150</sup> Um dennoch einen Eindruck von der Grössenordnung der Ausgaben und vom Trend zu geben, wurden für die untenstehende Tabelle die Zahlen für einige zentrale Budgetkategorien zusammengestellt.

Erstens handelt es sich dabei um den Budgetposten 164 des Aussenministeriums (*Peace, Reconciliation and Democracy*). Präzisierend ist festzuhalten, dass es sich um ein Budgetkonto mit sehr breitem thematischen Fokus handelt, das jedoch keine Beiträge an multilaterale Organisationen umfasst. Auch die administrativen Ausgaben sind in den Angaben nicht enthalten. Integraler Bestandteil dieses Budgetpostens ist zweitens das Jahresbudget der *Section for Peace and Reconciliation*. Im Jahr 2006 umfasste dieses 580 Mio. NOK (ca. 109 Mio. CHF). Drittens verdient der Budgetposten 162 (*Transitional Assistance, auch Gap Fund*) besondere Beachtung. Dieses 2002 eingerichtete Spezialbudget dient der Finanzierung von Massnahmen, wenn weder kurzfristige humanitäre Hilfe noch langfristige Entwicklungsmassnahmen adäquat sind. Die so finanzierten *Peacebuilding*- und Entwicklungsmassnahmen sollen vor allem auf Situationen nach Konflikten ausgerichtet sein und insbesondere den Boden für internationale *Peacebuilding*-Anstrengungen bereiten. Auch hier muss die Bedeutung der absoluten Zahlen jedoch insofern relativiert werden, als dass dieser Budgetposten auch im Kontext von Naturkatastrophen beansprucht wird (so beispielsweise nach dem Tsunami im Dezember 2005).<sup>151</sup> Ergänzt werden diese Daten durch die offiziellen OECD-Angaben zu den Entwicklungshilfeausgaben in US-Dollar.

Als grundlegende Ergebnisse der aufgeführten quantitativen Daten können erstens die vergleichsweise hohen zur Verfügung stehenden Summen und zweitens der deutlich steigende Trend der Ausgaben für diesen Politikbereich in den letzten Jahren festgehalten werden.

---

150 Auskunft der *Section for International Development Policy* des norwegischen Aussenministeriums, 25.8.2006.

151 Callan, Michael. Aide-Mémoire – Donor Models to Funding Transition. Aide-mémoire prepared for the Second International Meeting on Good Humanitarian Donorship. Ottawa, 21./22.10.2004.  
Vgl. <http://www.reliefweb.int/ghd/Aide%20M%C3%A9moire%20-%20Transition%20Funding%20Models.doc>; Hauge, Norwegian Peacebuilding Policies: Lessons Learnt and Challenges Ahead, S. 11f.

	2002	2003	2004	2005	2006
Budgetposten 164 des Aussenministeriums: <i>Peace, Reconciliation and Democracy</i> (in Mio. NOK) <sup>152</sup>	1'156 (Rechnung 2002)	1'193 (Rechnung 2003)	1'218 (Rechnung 2004)	1'399	1'628 (ca. 316 Mio. CHF)
Davon Budget der <i>Section for Peace and Reconciliation</i> (in Mio. NOK) <sup>153</sup>					580 (ca. 109 Mio. CHF)
Budgetposten 162 des Aussenministeriums: <i>Transitional Assistance</i> (in Mio. NOK)	345	366	475	1'090 <sup>154</sup>	711,5 (ca. 138 Mio. CHF)
Entwicklungshilfe (in Mio. US-Dollar, zu laufenden Preisen) <sup>155</sup>	1'696	2'042	2'199		
Entwicklungshilfe (in % des Bruttonationaleinkommens, zu laufenden Preisen und Wechselkursen) <sup>156</sup>	0,89 %	0,92 %	0,87 %		

### 3.7 MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Drei Kategorien von Anreizen für das beträchtliche norwegische Engagement für den Frieden können ausgemacht werden, wenn man die Aussagen von norwegischen Verantwortungsträgern auf diese Frage hin analysiert: 1) Idealistische Überlegungen; 2) sicherheitspolitische Eigeninteressen; und 3) die Absicht, über ein solches Engagement Einfluss und Zugang zu Entscheidungsträgern zu gewinnen, um politische und wirtschaftliche Interessen durchsetzen zu können.<sup>157</sup> In die erste Kategorie gehört somit der altruistische, einem idealistischen Welt- und Selbstbild verpflichtete Wille, anderen, welchen es schlechter geht, zu helfen und zu mehr Frieden in der Welt beizutragen. Fundament dieses Willens ist das Bekenntnis zur Solidarität und zum Respekt vor der Menschenwürde.<sup>158</sup>

152 Die Angaben für 2002 bis 2004 entstammen der Staatsrechnung, 2005 und 2006 entstammen dem Budgetantrag des Aussenministeriums für 2006, vgl. <http://www.odin.no/filarkiv/260038/STP0506001UD-TS.pdf>.

153 Auskunft der *Section for Peace and Reconciliation* des norwegischen Aussenministeriums, 11.8.2006.

154 Dieser hohe Betrag (ursprünglich waren 471,5 Mio. NOK (ca. 89 Mio. CHF) budgetiert gewesen) ist auf die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Tsunami vom Dezember 2005 zurückzuführen. Auskunft der *Section for International Development Policy* des norwegischen Aussenministeriums, 25.8.2006.

155 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Development Co-operation Report 2005: OECD Journal on Development*, Jahrgang 7, Nr. 1, März 2006, 164f.

156 Ebd.

157 Trachsler, *Norwegische Friedensdiplomatie*; Trachsler, Daniel. Norwegen – ein idealistischer Egoist. In: *Tages-Anzeiger*, 9.8.2005.

158 Støre, Foreign Policy Address to the Storting.

Die zweite Kategorie von Faktoren, welche für ein aktives Friedensengagement sprechen, wird von den sicherheitspolitischen Eigeninteressen gebildet. Die norwegischen Entscheidungsträger argumentieren, dass in einer vernetzten Welt gerade Kleinstaaten direkt von Konflikten und deren Folgen betroffen sind, auch wenn diese sich geografisch weit entfernt abspielen. So führte Außenminister Støre im Februar dieses Jahres vor dem Parlament aus: «*Many of the security threats we are facing today – terrorism, cross-border crime, environmental degradation and the spread of diseases – arise in areas of conflict far away from home. But nowhere is ‘far away from home’ on the world map today with its many lines of communication.*»<sup>159</sup> Aus dieser Erkenntnis der eigenen unmittelbaren Betroffenheit betonen die Verantwortungsträger, dass es im nationalen Eigeninteresse liege, wenn sich Norwegen global und sowohl in bi- als auch in multilateralem Rahmen für die Prävention und die Bewältigung von Konflikten einsetze.

Gleichzeitig steigt mit dem Friedensengagement Oslos seine Akzeptanz als Gesprächspartner bei relevanten Akteuren und Institutionen, was es ihm ermöglicht, eigene sicherheitspolitische Interessen und Anliegen zu vertreten. 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 zugrunde liegende Absicht. Auch hier setzt Norwegen geschickt sein spezifisches Wissen als Argument ein, um eigene Positionen vertreten zu können. In den Worten des Außenministers Støre: «*...Norway can only promote its own interests and values if there are other like-minded countries that are prepared to listen, understand and support our views.*»<sup>160</sup> So münzt Norwegen sein friedenspolitisches Know-how erfolgreich in Einfluss auf anderen politischen Gebieten um.

---

159 Ebd.

160 Støre, Jonas Gahr. *Managing conflict and building peace. Norwegian policy for peace and reconciliation*. Real Instituto Elcano, Madrid, 13.3.2006. Vgl. [http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister\\_a/032171-090530/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_a/032171-090530/dok-bn.html).

## 3.8 DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 3.8.1 KRITERIEN FÜR EINSÄTZE UND PRIORISIERUNGEN

Es gibt es kein offizielles Set von Bedingungen, welche für einen Entscheid Norwegens zugunsten eines spezifischen Engagements erfüllt sein müssen. Einige zentrale Kriterien für einen zivilen friedensfördernden Einsatz können jedoch ausgemacht werden: erstens der vorhandene Wille der involvierten Konfliktparteien, an Verhandlungen teilzunehmen; zweitens das Einverständnis aller Konfliktparteien mit einer norwegischen Beteiligung; drittens die vorhandene Expertise über die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Hintergründe eines Konflikts; viertens bestehende Erfolgsaussichten eines Engagements oder minimal die Möglichkeit, eine konstruktive Rolle zu spielen<sup>161</sup>; fünftens die Unterstützung oder Duldung eines Engagements durch interessierte Gross- und relevante Regionalmächte<sup>162</sup>; und sechstens die eigenen sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und politischen Interessen. Ein weiteres Element, welches als siebtes Kriterium in die Beurteilung einfließt, ist der für Norwegen charakteristische enge Konnex zwischen kurzfristigem friedensdiplomatischem und langfristigem entwicklungspolitischem und *Peacebuilding*-Engagement. Konkret bedeutet dies, dass die Chancen für ein friedensdiplomatisches Engagement Oslos steigen, wenn es gilt, bereits getätigte Investitionen Norwegens in den Bereichen Entwicklung und Menschliche Sicherheit zu schützen. Umgekehrt haben beim Entscheid über ein längerfristiges Engagement diejenigen Länder Priorität, in welchen Norwegen auch im Friedenprozess engagiert war.<sup>163</sup>

### 3.8.2 EINGESETZTE INSTRUMENTE

Oslo verfügt über ein breites Repertoire an Instrumenten, die in den Bereichen Friedensdiplomatie und *Peacebuilding* eingesetzt werden können. So bietet sich Norwegen in der Friedensdiplomatie als Drittpartei in den Bereichen Mediation und *Facilitation* an, lanciert und beteiligt sich innerhalb multilateraler Foren an thematischen Initiativen auf diplomatischer Ebene, finanziert Projekte im Bereich *Peacebuilding* oder führt solche in Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partnern selbst durch. Auch Menschenrechtsdialoge setzt Oslo im Bereich des *Peacebuilding* ein; solche Dialoge werden beispielsweise mit China, Indonesien und Vietnam geführt.<sup>164</sup> In

---

161 Støre, *Briefing on Norway's UN policy – and other Topics*.

162 Støre, *Managing conflict and building peace*.

163 Bondevik, Kjell Magne. *Altruism As National Interest*. In: *Russia in Global Affairs* 3 (2005), Nr. 3, S. 153–162; Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 8.

164 Støre, *Managing conflict and building peace*.

finanzieller Hinsicht speziell zu erwähnen ist die bereits erwähnte *Transitional Assistance*. In institutioneller Hinsicht kann zudem auf den *Crisis Response Pool* und auf die NORDEM hingewiesen werden, die Oslo als Sonderinstrumente im Bereich der Personalrekrutierung für zivile Friedensförderungseinsätze zur Verfügung stehen.

### 3.8.3 TRACKS, ROLLEN- UND PHASENSPEZIALISIERUNGEN

Norwegens Engagement in der Friedensdiplomatie und der Friedensförderung ist sowohl hinsichtlich des Zielpublikums, der eigenen Rolle und der zeitlichen Dimension breit gefächert. Oslo vermittelt sowohl auf höchster offizieller (Regierungs-)Ebene (*Track 1*), auf einflussreicher inoffizieller Ebene (*Track 2*) und unterstützt im Rahmen von Projekten auch Basisorganisationen (*Track 3*). Oslo agiert fallweise direkt als Mediator/*Facilitator*, tritt bei anderer Gelegenheit aber auch nur als Geldgeber für multilaterale Programme in Erscheinung. Gerade was die zeitlichen Phasen eines Engagements betrifft, so deckt Norwegen das ganze Spektrum ab. Oslo ist sowohl vor Verhandlungen, während der Ausarbeitung eines Friedensabkommens und auch nach dessen Abschluss in Friedensprozessen aktiv. Gerade um eine durchgehende Unterstützung zu ermöglichen, welche auch die Phase zwischen humanitärer Hilfe in Konflikten und langfristig ausgerichteten *Peacebuilding*-Massnahmen abdeckt, wurde der spezielle Budget-Posten der *Transitional Assistance* eingerichtet.

### 3.8.4 BILATERALES UND MULTILATERALES ENGAGEMENT

Norwegen setzt sich sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Rahmen für die zivile Friedensförderung ein. Oslo betont jedoch die gerade für einen Kleinstaat essentielle Bedeutung des multilateralen Vorgehens. Das bilaterale Engagement Norwegens erhalte zwar häufig mehr Publizität, in der Regel unterstütze sein Land jedoch andere Akteure wie die Uno, die EU, Regionalorganisationen, andere Regierungen oder NGOs, hielt Aussenminister Støre diesbezüglich fest.<sup>165</sup> Die starke Position in der Uno und der Nato und die engen Beziehungen mit den USA, Kanada, der EU und anderen Schlüsselakteuren seien eine entscheidende Stärke Norwegens in der Friedenspolitik und vielfach sogar eine Voraussetzung für ein norwegisches Engagement, ob nun im bilateralen oder im multilateralen Kontext.<sup>166</sup>

---

165 Støre, Jonas Gahr. *Mediator's Retreat*. Lobsy Gods, 26.6.2006.  
Vgl. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090625/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090625/dok-bn.html).

166 Støre, *Managing conflict and building peace*.

Beim Einsatz im multilateralen Rahmen kommt der Uno eine dominierende Stellung zu. Ein Hauptziel der norwegischen Aussenpolitik ist die Verrechtlichung des internationalen Systems unter der Ägide der Uno. Weiter hat die neue norwegische Regierung die Absicht geäußert, das zivile und das militärische Engagement in Uno-Friedensmissionen zu erhöhen. Ein Schwerpunkt soll dabei auf die zivilen Elemente von *Peacekeeping*-Missionen gelegt werden.<sup>167</sup> Der Beitrag Norwegens zum *UN Peacebuilding Fund* soll unter der neuen Regierung von 100 Mio. NOK auf rund 200 Mio. NOK (ca. 38,9 Mio. CHF) verdoppelt werden.<sup>168</sup>

Auch die Zusammenarbeit mit der EU ist ein Standbein des multilateralen Einsatzes Norwegens. Gerade wegen Norwegens Nicht-Mitgliedschaft betont Oslo die Wichtigkeit der Kooperation mit Brüssel im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik. Eine wichtige Rolle spielen dabei die skandinavischen Mitgliedstaaten der EU. Darüber hinaus trifft sich der norwegische Aussenminister halbjährlich mit dem Amtskollegen des Landes, welches das EU-Präsidium innehat. Norwegen leistet auch konkrete personelle und materielle Unterstützung für zivile und militärische EU-Krisenmanagement-Operationen. Grundlage dafür ist ein Rahmenabkommen, das Norwegen am 1. Dezember 2004 für diesen Bereich mit der EU abgeschlossen hat.<sup>169</sup> Momentan beteiligt sich Norwegen im zivilen Bereich u.a. an der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (8 Polizeioffiziere und ein ziviler politischer Rechtsberater) und an der EU-Polizeimission PROXIMA in Mazedonien (5 Personen).<sup>170</sup> Der Polizeibereich ist ein Schwerpunkt der norwegischen Beiträge. Seit 1989 haben insgesamt rund 800 Angehörige der norwegischen Polizeikräfte an internationalen CIVPOL-Einsätzen teilgenommen. Norwegen strebt als nationales *Headline Goal* an, rund 1 Prozent seiner nationalen Polizei (d.h. ca. 80 Leute) für internationale Aufträge zur Verfügung zu stellen.<sup>171</sup> Neben Zivilpolizisten verfügt Norwegen auch über Experten für die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, Zivilschutz und Rettung, Friedensprozesse, Menschenrechtsbeobachtung und Demokratieförderung.

---

167 *Agreement between The European Union and The Kingdom of Norway establishing a Framework for the Participation of The Kingdom of Norway in The European Union Crisis Management Operations.*

Vgl. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_a/032171-090531/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_a/032171-090531/dok-bn.html).

168 Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Press Release: Increases in the Foreign Minister's budget areas for 2006.* 10.11.2005. Vgl. <http://www.odin.no/ud/english/news/news/032001-070386/dok-bn.html>.

169 *Agreement between The European Union and The Kingdom of Norway establishing a Framework for the Participation of The Kingdom of Norway in The European Union Crisis Management Operations*, 1.12.2004, vgl. <http://odin.dep.no/europaportalen/english/press/032191-290002/dok-bn!30005987.html>.

170 Vgl. <http://odin.dep.no/europaportalen/english/policy/towards/bn.html>.

171 Vgl. [http://www.politi.no/portal/page?\\_pageid=34,49023&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&articles7\\_mode=info&articles7\\_articleGroupName=Engelsk%20Versjon&articles4\\_mode=downloadinfo&articles4\\_articleGroupName=Engelsk%20Versjon&uicell=uicell08](http://www.politi.no/portal/page?_pageid=34,49023&_dad=portal&_schema=PORTAL&articles7_mode=info&articles7_articleGroupName=Engelsk%20Versjon&articles4_mode=downloadinfo&articles4_articleGroupName=Engelsk%20Versjon&uicell=uicell08); Vgl. weiter <http://www.eu-norway.org/relationship/>. Norwegische Polizisten sind auch in Afghanistan, im Kosovo, in Liberia, in Sierra Leone, in Osttimor, in Hebron und in Kyrgizstan im Einsatz.

Drittes multilaterales Standbein ist schliesslich die Zusammenarbeit im Rahmen von Länderkoalitionen. Von zentraler Bedeutung ist hier die nordische Zusammenarbeit.<sup>172</sup> Aber Norwegen war und ist auch mit anderen Ländern zusammen in Friedensförderungsprozessen aktiv, so beispielsweise in Guatemala (zusammen mit den USA, Spanien, Mexiko, Kolumbien und Venezuela) oder im Sudan, wo Norwegen zusammen mit den USA und Grossbritannien eine Troika bildet.

Auch bei der Analyse der Ausgaben wird die zentrale Bedeutung der multilateralen Ebene deutlich, wie das Beispiel der *Peacebuilding*-Aktivitäten zeigt. Rund die Hälfte der norwegischen Entwicklungshilfeausgaben werden über multilaterale Organisationen ausgegeben, wobei Norwegen auch in diesen Foren die Bedeutung von Konfliktprävention und *Peacebuilding* betont.<sup>173</sup> Von den Ausgaben im Bereich der *Transitional Assistance* gehen rund 70 Prozent an Programme der Uno, ca. 25 Prozent werden über norwegische Partner ausgegeben.

Die guten und engen Beziehungen Oslos zu zentralen internationalen und multilateralen Akteuren sind einerseits wie oben ausgeführt eine wesentliche und oft unverzichtbare Voraussetzung für das norwegische Friedensengagement. Die Kehrseite dieser Medaille ist, dass auch Norwegens Handlungsfreiheit in seiner Rolle als Drittpartei durch diese Beziehungen tangiert wird. Bei der Frage, ob Norwegen ein Mediations- oder Vermittlungsmandat übernehmen soll, berücksichtigt Oslo die Meinungen und Interessen wichtiger Grossmächte und relevanter Regionalmächte. So versicherte sich Oslo beispielsweise zuerst der indischen Zustimmung, bevor es sich im Friedensprozess in Sri Lanka engagierte.<sup>174</sup> Wie sich die Bemühungen der norwegischen Regierung, die guten Beziehungen zu den USA nicht zu trüben, in einem konkreten Fall auf die Rolle und das Selbstverständnis Oslos als Drittpartei in einem Konflikt auswirkte, ist Thema einer kritischen Studie zum Oslo-Prozess.<sup>175</sup> Zu erwähnen bleibt, dass in jüngerer Zeit – ob zu Recht oder zu Unrecht – manchmal der Vorwurf erhoben wird, dass Oslo bei Mediationsbemühungen bisweilen eine Monopolstellung anstrebe. Oslos Bereitschaft, unvoreingenommen mit anderen Akteuren zusammenzuarbeiten, habe wegen der zentralen Bedeutung der zivilen Friedensförderung auch für das norwegische Image eher abgenommen. Eine solche Entwicklung wäre kontraproduktiv und bedauerlich.

---

172 Støre, Briefing on Norway's UN policy – and other Topics.

173 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Peacebuilding – a Development Perspective*, S. 40.

174 Trachsler, *Norwegische Friedensdiplomatie*, S. 81f; Martin, Harriet. The Straight Talkers: Vidar Helgesen and Erik Solheim: Sri Lanka. In: Harriet Martin. *Kings of Peace, Pawns of War: The untold story of peace-making*. London: Continuum, 2006, S. 100–130, hier S. 103.

175 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.

### 3.8.5 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG SOWIE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Nicht nur im zivilen, auch im militärischen Bereich ist der norwegische Beitrag zur Friedensförderung substantiell. Seit 1945 haben über 50 000 norwegische Staatsangehörige an insgesamt 21 Uno-*Peacekeeping*-Missionen teilgenommen. Aktuell beteiligt sich Norwegen mit insgesamt 74 Personen (43 Militär, 31 Polizei) an sechs laufenden Uno-Missionen. Die Beteiligung an Uno-Missionen ist für die neue Regierung zentral, und sie hat bekräftigt, ihre Beiträge dazu nicht nur im zivilen, sondern auch im militärischen Bereich zu erhöhen. Auch im militärischen Bereich liegt der regionale Schwerpunkt auf Afrika. So hat Norwegen angeboten, im Fall einer Uno-*Peacekeeping*-Mission in Darfur 150 bis 200 Militärangehörige zur Verfügung zu stellen.<sup>176</sup> Auch ausserhalb der Uno beteiligt sich Norwegen an *Peace Support Operations* (PSO) und stellt aktuell insgesamt rund 480 Personen im Rahmen der *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, für die *Kosovo Force* (Kfor) und für die EU-geführte Operation ALTHEA in Bosnien-Herzegowina zur Verfügung.<sup>177</sup> Der norwegischen Beteiligung an PSO liegt dieselbe Überlegung zugrunde, auf welcher auch der zivile Beitrag basiert, dass nämlich der Beitrag zu Frieden und Stabilität auch in geographisch entfernten Regionen einem norwegischen Sicherheitsinteresse entspricht. Diese Überzeugung geht soweit, dass Oslo auch nicht davor zurückscheut, wie in Afghanistan an Kampfeinsätzen teilzunehmen. Diese Bereitschaft, auch Einsätze am oberen Ende des militärischen Gewaltpektrums zu leisten, verschafft Norwegen eine erhöhte Glaubwürdigkeit in multilateralen Foren wie der Uno und bei seinen Allianzpartnern.

Was die Entwicklungszusammenarbeit betrifft, so hat Norwegen diese wie die meisten Länder auch lange als nur am Rande mit Konflikten und Kriegen in Beziehung stehend betrachtet. Oslo hat dieses Wunschbild einer politisch neutralen Entwicklungszusammenarbeit aufgrund der Erfahrungen in Ländern wie Guatemala, Sri Lanka oder Afghanistan inzwischen aufgegeben. Der Entwicklungszusammenarbeit wird auch auf konzeptioneller Ebene eine eminent politische Funktion bei der Konfliktprevention, bei der Förderung von Friedensprozessen und bei der Stabilisierung von Krisenregionen zugesprochen. Neben langfristiger Entwicklungsförderung werden positive, für die Bevölkerung rasch sichtbare Entwicklungsfortschritte unmittelbar nach Friedensvereinbarungen als essentiell erachtet, da solche die Unterstützung für labile Friedensprozesse erhöhen können.<sup>178</sup> Friedensförderung ist ein zentraler Bestandteil der norwegischen Entwicklungszu-

---

176 Støre, *Briefing on Norway's UN policy – and other Topics*.

177 Stand Februar 2006, vgl. <http://www.norway-un.org/NorwayandtheUN/PeacekeepingOperations/Norway+and+Peace-Keeping.htm>.

178 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Fighting Poverty Together*, S. 193.

sammenarbeit, wie der Minister für Internationale Entwicklung, Erik Solheim, betonte: «*For we cannot create peace without development, and we cannot create development without peace.*»<sup>179</sup>

Die Kombination von kurzfristig ausgerichteten Mediationsbemühungen und mittel- und langfristiger *Peacebuilding*- und Entwicklungsunterstützung ist charakteristisch für die zivile Friedensförderung Norwegens.

Insgesamt läuft der Trend in Norwegen in die Richtung, dass zivile Friedensförderung, militärische Friedensförderung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe immer stärker als interdependente Bereiche angesehen werden. Norwegen beabsichtigt deshalb, sein Engagement auf diesen Feldern verstärkt zu koordinieren, betont aber gleichzeitig die Notwendigkeit einer klaren Rollenverteilung. Vor diesem Hintergrund unterstützt Norwegen – mit gewissen Vorbehalten – auch das Konzept für sogenannte *Integrated Missions* der Uno.<sup>180</sup>

### 3.9 FAZIT

Innert gut 15 Jahren hat der geografisch periphere Kleinstaat Norwegen es geschafft, sich als internationaler Vorreiter im Bereich der zivilen Friedensförderung zu etablieren. Dies ist kein Zufall. Oslo setzt auf die zivile Friedensförderung als langfristiger Schwerpunkt seiner Aussenpolitik. Die vorliegende Länderstudie hat versucht, die Überlegungen dahinter aufzuzeigen und die charakteristischen Merkmale des norwegischen Engagements zu analysieren. Als Quintessenz daraus können die folgenden Erkenntnisse festgehalten werden:

- Hinter Oslos Prioritätensetzung steht nicht nur Idealismus, sondern eine gezielte aussenpolitische Strategie der nationalen Interessenwahrung. Es handelt sich nicht nur um Werte-, sondern auch um Interessenpolitik. Diese Kombination sichert den norwegischen Aktivitäten eine stabile innenpolitische Unterstützung.
- Neben dem idealistischen Motiv geht es erstens um die Wahrung norwegischer Sicherheitsinteressen. Zweitens geht es um die Erhöhung des norwegischen Einflusses in der internationalen Gemeinschaft. Durch den Aufbau einer guten Reputation verschafft sich Oslo bei seinen Partnern Gehör für seine Anliegen und setzt dies sowohl im Sicherheitsbereich wie in anderen Politikfeldern zum eigenen Vorteil ein.
- Norwegen betrachtet die zivile Friedensförderung als Instrument einer aussen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie und flankiert die Aktivitäten in diesem Bereich durch sub-

---

179 Minister of International Development Erik Solheim. *International Development Minister Erik Solheim's statement to the Storting*, 16.5.2006. Vgl. [http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister\\_b/032171-090600/dok-bn.html](http://www.odin.no/ud/english/news/speeches/minister_b/032171-090600/dok-bn.html).

180 Ebd. Vgl. zu den *Integrated Missions* auch <http://www.norway-un.org/NorwegianStatements/PlenaryMeetings/humanit.htm>.

stantielle Beiträge in der Entwicklungszusammenarbeit und bei der militärischen Friedensförderung. Speziell die Entwicklungszusammenarbeit wird dabei explizit in einen friedensfördernden Kontext gestellt. Durch sein breites Engagement gewinnt Oslo sowohl bei den Verbündeten als auch in Konfliktregionen an Glaubwürdigkeit und erhöht seine Attraktivität als *Peacemaker*.

- Das konkrete norwegische Engagement zeichnet sich durch hohen Ressourceneinsatz, langfristige Orientierung und Risikobereitschaft aus. Oslo investiert finanziell und personell viel in die zivile Friedensförderung. Doch selbst dann sind rasche Erfolge die seltene Ausnahme. Norwegen konnte sich seine jetzige Stellung nur erarbeiten, weil die zivile Friedensförderung über mehrere Regierungen hinweg als Priorität behandelt, das Engagement auch bei Rückschlägen weitergeführt und das mit solchen Aktivitäten verbundene Risiko in Kauf genommen wurde.
- Geografisch konzentriert Norwegen seinen Mitteleinsatz. Dafür ist Oslo bereit, sich substantiell und nachhaltig (kurz-, mittel- und langfristig) einzusetzen, wenn der Entscheid zur Übernahme einer Rolle in einem Konflikt gefallen ist. Voraussetzung für ein solches Vorgehen ist eine sorgfältige Auswahl der Engagements und Klarheit über die eigenen Prioritäten.
- Norwegen ist sich bewusst, dass die eigenen Möglichkeiten bei der Friedensförderung begrenzt sind. Deshalb legt Oslo grössten Wert auf die Pflege guter Beziehungen zu internationalen Organisationen (Uno, Nato) und zu anderen Schlüsselakteuren und hat ein exzellentes internationales Netzwerk aufgebaut. In der Mehrzahl der Fälle agiert Norwegen auf multilateraler Ebene oder im Rahmen von Länderkoalitionen. Auch der EU misst Norwegen gerade als Nicht-Mitglied grosses Gewicht bei und partizipiert zivil und militärisch an deren Friedensförderungsmissionen. Bei bilateralem Vorgehen werden die Interessen anderer Schlüsselakteure berücksichtigt.
- Oslo arbeitet eng mit NGOs und *Think Tanks* zusammen und verfügt so über grosse themenspezifische Kompetenz. Der Aufbau dieser Expertise wird gezielt gefördert und durch eine enge Kooperation zwischen Staat, NGOs und *Think Tanks* praxisrelevant gemacht.
- Norwegen vermarktet seinen Einsatz für den Frieden gezielt im Rahmen einer *Public Diplomacy*-Strategie. Dies verschafft dem Engagement einerseits innen- und aussenpolitisch Visibilität und Unterstützung. Andererseits birgt dieses Vorgehen auch Risiken, da es auf Erfolge im Bereich der Friedensförderung angewiesen ist und Oslo so unter

Erfolgszwang setzt. Eine stabile innenpolitische Unterstützung, die auch bei Rückschlägen nicht bröckelt, ist Voraussetzung für eine solche Strategie.

## 4 LÄNDERSTUDIE SCHWEDEN

---

Friedensförderung ist traditionell ein starker Pfeiler der schwedischen Aussen- und Sicherheitspolitik. Dabei wird der Fokus auf Massnahmen zur Konfliktprävention, humanitäre und Frieden bewahrende Einsätze, Entwicklungshilfe (im Sinne der nachhaltigen Konfliktprävention), Schutz der Menschenrechte und des Völkerrechts sowie Terrorbekämpfung gelegt. Während des Kalten Krieges setzte Schweden einen starken Akzent auf die Vermittlerrolle zwischen Ost und West. Nach dem Ende des Ost-West-Antagonismus veränderte sich das sicherheitspolitische Umfeld für Schweden entscheidend.<sup>181</sup> Eines der hauptsächlichen Betätigungsfelder, die Mediationsrolle zwischen den beiden Blöcken, war verschwunden. Das skandinavische Land sah sich gezwungen, Anpassungen an seiner aussen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung vorzunehmen.

In den 1990er Jahren wurde Konfliktprävention als Teil der Sicherheitspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit und der Handelspolitik definiert. In verschiedenen Studien und den Regierungserklärungen wurde insbesondere ab 1995 diese Zielrichtung und damit ein verstärktes Engagement Schwedens in der zivilen (und militärischen) Friedensförderung regelmässig unterstrichen. Während seiner EU-Präsidentschaft im Jahr 2001 zeigte Schweden gerade im Bereich der EU-Aussenbeziehungen grosse Initiativkraft und Aktivität.<sup>182</sup> Dabei wurde insbesondere auf die Thematik «kurz- und langfristige Prävention von Gewaltkonflikten» ein Schwerpunkt gelegt.<sup>183</sup>

Aufgrund seines Status als Kleinstaat sieht Schweden die grössten Erfolgsaussichten für nachhaltige Beiträge zur Friedenssicherung in der Zusammenarbeit mit ähnlich gesinnten Staaten und im Rahmen internationaler Organisationen. Die multilaterale Zusammenarbeit ist traditionell eine starke Komponente der Aussen- und Sicherheitspolitik des skandinavischen Landes. Der Beitritt zur EU im Jahr 1995 bedeutete den einschneidendsten aussenpolitischen Schritt seit dem Ende des Kalten Krieges.<sup>184</sup> Die Mitgliedschaft in der Union übte einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Reform der Streitkräfte sowie auf die Entwicklung einer umfassenden sicherheitspolitischen Ausrichtung und Identität Schwedens aus.<sup>185</sup> Neben dem traditionell starken Engagement in Uno-Friedensmissionen erhielt nunmehr auch die EU eine bedeutendere Rolle für die aussen- und

---

181 Carlsnaes, Walter. Sweden Facing the New Europe: Whither Neutrality? In: *European Security* 2, (Spring 1993), No. 1, S. 71.

182 Vgl. Bilanz des schwedischen EU-Vorsitzes – Seriöse Politik der kleinen Schritte. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. Juli 2001.

183 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/20166>.

184 Der EU-Beitritt verlangte auch einen gewissen Mentalitätswandel, waren doch bis dahin die Neutralität und eine glaubwürdige unabhängige Verteidigungsfähigkeit die beiden Säulen der schwedischen Sicherheitsidentität.

185 Rieker, Pernille. *From Territorial Defence to Comprehensive Security? European Integration and the Changing Norwegian and Swedish Security Identities* (Nupi Paper, Nr 626). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2002, S. 31.

sicherheitspolitischen Aktivitäten des nordischen Landes. Das Handlungsspektrum auf der multilateralen Ebene erweiterte sich ab Mitte der 1990er Jahre eindeutig.

Trotz der zahlreichen Efforts ist Schweden bis heute ein eher zurückhaltender Akteur in der zivilen Friedensförderung geblieben, setzt selber eher wenige Akzente und verfügt momentan über keine ausgeprägten aussenpolitischen «Visionen». Schweden nimmt in der zivilen Friedensförderung vielmehr die Rolle des Gebers als jene des (proaktiven) Akteurs ein. Dies könnte auch mit den vergangenen Regierungszusammensetzungen zusammenhängen, in der mehrheitlich pragmatisches, zurückhaltendes Agieren dominierte. Im Gegensatz zu früheren Perioden fehlt dem Land auf der politischen Ebene auch seit einiger Zeit eine ausgeprägt charismatische Person, die für eine stärkere Akzentuierung der zivilen Friedensförderung eintreten könnte. Dies könnte sich möglicherweise mit dem neuen Aussenminister Carl Bildt etwas ändern.

#### 4.1 SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN SCHWEDEN

Sowohl konzeptionell als auch in der Umsetzung legt Schweden den Fokus in der zivilen Friedensförderung auf die Konfliktprävention. So wird im offiziellen Sprachgebrauch vorwiegend der Begriff Konfliktprävention (*Conflict Prevention*) verwendet. Insofern herrscht in Schweden eine einheitliche Terminologie im Zusammenhang mit der zivilen Friedensförderung. Dies kommt insbesondere auch in den Grundlagendokumenten und den offiziellen Verlautbarungen der Regierung und von Verwaltungsvertretern deutlich zum Ausdruck. Im Aktionsplan von 1999 (vgl. weiter unten) wird der Begriff Konfliktprävention im schwedischen Kontext definiert: «*Conflict prevention refers primarily to measures that can be implemented before a difference or dispute escalates into violence, or to measures for preventing violence from flaring up again after the signing of a peace agreement, cease-fire or similar document. It also refers to measures designed to counteract the spreading of conflict into other geographical areas.*»<sup>186</sup> Im weiteren wird im Aktionsplan aber auch auf die Problematik der Abgrenzung in der Praxis hingewiesen: «*In practice, a clear delimitation between conflict prevention measures and measures aimed at settling on-going armed conflicts is not always possible, or even desirable.*»<sup>187</sup>

---

186 Ministry for Foreign Affairs. *Preventing violent conflict – A Swedish action plan (1999)*. (Ministry Publication Series 1999:24). Stockholm, 1999, S. 2.

187 *Preventing Violent Conflict*, Ds 1999:24, S. 2.

## 4.2 ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK

Die schwedische Politik der zivilen Friedensförderung ist stark wertegeleitet. Die Verfolgung eigener Interessen steht zumindest in den offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen nicht im Vordergrund, was sich auch in einer eher zurückhaltenden Praxis manifestiert. Allerdings zeigt gerade das Engagement Schwedens zu Beginn der 1990er Jahre im baltischen Raum vor dem Hintergrund des damals drohenden Gewaltausbruchs zwischen den sich von der UdSSR loslösenden baltischen Teilrepubliken und der Zentralregierung in Moskau, wie das skandinavische Land durchaus auch aktiv eigene sicherheitspolitische Interessen verfolgt.<sup>188</sup>

Basierend auf dem Aktionsplan aus dem Jahr 1999 verfolgt Schweden fünf Hauptziele mit der zivilen Friedensförderung: 1) Förderung einer Kultur der Prävention; 2) Identifizierung von strukturellen Risikofaktoren; 3) Weiterentwicklung des internationalen Normensystems sowie Stärkung von dessen Umsetzung; 4) Stärkung des internationalen institutionellen Rahmens sowie dessen präventive Instrumente; und 5) Stärkung der Kapazitäten Schwedens für Aktivitäten in der internationalen Konfliktprävention innerhalb verschiedener *Policy*-Bereiche.<sup>189</sup> Eine Priorisierung der Ziele nimmt Schweden nicht vor; vielmehr werden diese gleich stark gewichtet. Es fällt auf, dass sich die Ziele der zivilen Friedensförderung mit Politikbereichen decken, in denen Schweden bereits über eine ausgedehnte Erfahrung aufgrund früherer Tätigkeiten aufweist. Es wird also versucht, vorhandene Synergien und Know-how aus anderen Politikfeldern zu nutzen.

## 4.3 KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 4.3.1 RECHTLICHE UND KONZEPTIONELLE VERANKERUNG

Ein übergeordnetes Grundlagendokument zur Friedenspolitik gibt es in Schweden nicht. Allerdings sind seit Ende der 1990er Jahre verschiedene konzeptionelle Ansatzpunkte erarbeitet worden. Eine Studie über die schwedische Teilnahme an internationalen militärischen Friedensförderungsaktivitäten folgerte Mitte der 1990er Jahre, dass vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, der Akzentverschiebungen hinsichtlich der Bedürfnisse im Zusammenhang mit friedensfördernden Aktivitäten sowie den bisherigen Erfahrungen Schwedens in der zivilen Friedensförderung in Zukunft ein stärkerer Fokus auf die Konfliktprävention, das inter-

---

188 Vgl. Schweden als Grossmacht in der Ostsee? Aussenpolitischer Tatendrang von Regierungschef Persson. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Januar 1997.

189 Vgl. ausführlich: Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 15–18.

ationale Krisenmanagement und die humanitäre Hilfe gelegt werden müsse.<sup>190</sup> Dabei wurde der Fokus der schwedischen Aussen- und Sicherheitspolitik auf die EU-Integration und die Erweiterung der Union auf die osteuropäischen und baltischen Staaten gelegt. Ab etwa 1995 lässt sich ein deutlich akzentuierteres *Commitment* für eine verstärkte internationale Ausrichtung aufzeigen. Schweden zeigte sich gewillt, mehr Verantwortung in der europäischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu übernehmen. Die zunehmende Nachfrage nach Beiträgen in der zivilen Friedensförderung, insbesondere bei innerstaatlichen Auseinandersetzungen, wurde explizit als Chance gewertet. Der erhöhte Stellenwert der zivilen Friedensförderung kommt auch in den verschiedenen aussenpolitischen Erklärungen der schwedischen Regierung der Jahre 1997–1999 zum Ausdruck.

Die beiden bis heute gültigen hauptsächlichen konzeptionellen Grundlagen der schwedischen zivilen Friedensförderung sind der Aktionsplan aus dem Jahr 1999 und das darauf aufbauende Dokument aus dem Jahr 2000.<sup>191</sup> Hinzu tritt das Dokument, auf dessen Grundlage die Tätigkeit der Sida, der Behörde für Internationale Entwicklungszusammenarbeit, basiert.<sup>192</sup> Im Aktionsplan von 1999 schlug die schwedische Regierung Ende der 1990er Jahre neue spezifische Instrumente und Methoden zur zivilen Friedensförderung vor, wobei der Fokus wiederum klar auf der Konfliktprävention lag. Die Regierung musste eingestehen, dass für die Umsetzung künftiger Beiträge in der zivilen Friedensförderung die konzeptionellen Grundlagen fehlten. Entsprechend wurde mit dem Aktionsplan das Ziel verbunden, eine Basis zu legen und diese Lücke auszufüllen.

Der Aktionsplan ist mit rund 60 Seiten ein umfangreiches Dokument. Trotz des Anspruchs, eine Grundlage für die operationelle Umsetzung zu legen, enthält der Plan kaum umsetzbare Massnahmen. Er ist zu stark normativ ausgerichtet und orientiert sich mehrheitlich an sehr generellen Absichtserklärungen. Es fehlt auch eine klare Priorisierung und Akzentsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen. Dies schmälert den praktischen Nutzen des Dokuments. Hinsichtlich der institutionellen Verankerung der Thematik begrenzt sich das schwedische Dokument auf Reformen innerhalb des Aussenministeriums und spricht die notwendigen Koordinationsaspekte zwischen den einzelnen administrativen Organisationseinheiten der zivilen Friedensförderung zu wenig explizit an.

---

190 Rieker, *From Territorial Defence to Comprehensive Security*. S. 34.

191 Ministry for Foreign Affairs. *Preventing Violent Conflict – Swedish Policy for the 21th Century* (2000). Stockholm, 2000.

192 Sida. *Promoting Peace and Security Through Development Cooperation*. Stockholm, 2005.

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	Die schwedische Verfassung bezieht sich nicht explizit auf die zivile Friedensförderung.
<b>Konzeptionelle / strategische Grundlagen</b>	Preventing violent conflict – A Swedish action plan (1999) (Ministry Publication Series 1999:24)
	Preventing Violent Conflict – Swedish Policy for the 21th Century (2000)
	«Policy, Democracy and Human Rights. Proposals for a Swedish Policy on Development Cooperation through Sida» (1997)
	Sida. <i>Promoting Peace and Security Through Development Cooperation</i> . Stockholm, 2005.
<b>Weitere Grundlagen (Auswahl)</b>	Regierungserklärung «Human Rights in Sweden’s Foreign Policy» (Comm. 19997/98:89)
	Regierungserklärung «Africa on the Move. Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century» (Comm. 1997/98:122). (Preventing Violent Conflict, 2000/01:2, Appendix 1)
	Studie von Sida, die schwedische Behörde für Internationale Entwicklungszusammenarbeit, «A Strategy for Conflict Prevention and Management in Connection with Humanitarian Aid» (1998)
	Aktionsplan von Sida «Justice and Peace», in der Regierungserklärung «Democracy and Human Rights in Sweden’s Development Co-operation» (Comm. 1997/98:76)

#### 4.3.2 STELLENWERT DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Das Engagement in der zivilen Friedensförderung ist als Fortführung der langjährigen Aktivitäten in der schwedischen Aussen- und Sicherheitspolitik zur Verhütung von internationalen Konflikten zu sehen. Dies kommt auch in den Verlautbarungen der Regierung zum Ausdruck: «*Seeking means to prevent violent conflict has long been a cornerstone of Swedish policy both on the domestic front and in the international arena.*»<sup>193</sup> Dabei erfolgt – bedingt durch die neue Form der meisten Konflikte – eine Akzentverschiebung auf die Lösung innerstaatlicher gewalttätiger Auseinandersetzungen. Die (überraschende) Ernennung des ehemaligen Ministerpräsidenten Carl Bildt zum neuen schwedischen Aussenminister im Rahmen des Regierungswechsels vom Herbst 2006 dürfte zur Kontinuität des schwedischen Engagements in der zivilen Friedensförderung wesentlich beitragen. So setzte Carl Bildt bereits als Ministerpräsident (1991–1994) einen starken Akzent auf die zivile Friedensförderung als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik. Später übernahm er im Auftrag der Uno Vermittlungsaufgaben auf dem Balkan.

<sup>193</sup> Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 12.

## 4.4 GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

### 4.4.1 GEOGRAFISCHE SCHWERPUNKTE

Schweden verfügt über verschiedene geografische Einsatzschwerpunkte. Allerdings nimmt das Land dabei keine dominierende, sondern vielmehr eine andere Partner unterstützende Rolle ein. Schweden leistet seine Unterstützung insbesondere durch die Finanzierung zahlreicher Projekte und ist damit eher Geber als Akteur.

Das verstärkte Engagement in der Ostseeregion ist ein gutes Beispiel dafür, wie Schweden einerseits auf die neuen politischen Rahmenbedingungen in seinem strategischen Umfeld nach dem Zerfall der Sowjetunion reagierte und welchen hohen Stellenwert die Konfliktprävention als Teil der zivilen Friedensförderung im schwedischen Kontext einnimmt. Bereits nach der Sezession der drei ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken im Baltikum im Jahr 1991 war sich die schwedische Regierung bewusst, dass sie fortan nicht länger auf einem Kurs der uneingeschränkten Neutralität insistieren konnte. So bedurfte es gerade auch zur Sicherung der eigenen vitalen sicherheitspolitischen Interessen in der Region einer Aussenpolitik, die aktiver war als die bisherige. Der damalige Ministerpräsident Carl Bildt leitete sogar Schritte ein, die auf eine Aufweichung der Politik der strikten Nichteinmischung zielten. Der konservative Regierungschef unterstrich, dass im Falle eines militärischen Konflikts im Baltikum das skandinavische Land nicht unter allen Umständen die Neutralität beibehalten werde.<sup>194</sup> Der Fokus auf die Ostseeregion wurde auch von den Nachfolgeregierungen aufrechterhalten. Das erweiterte schwedische Engagement unter Carl Bildt war von Beginn an auf die Prävention eines drohenden Konflikts ausgerichtet und hatte zudem einen sehr direkten Bezug zu schwedischen sicherheitspolitischen Interessen. Das Engagement in der baltischen Region bildet eine Konstante in der geografischen Schwerpunktsetzung Schwedens.<sup>195</sup>

Einen traditionellen Schwerpunkt in der schwedischen zivilen Friedensförderung bildet seit den 1960er Jahren Afrika. Parallel zu den Aktivitäten im friedensfördernden Bereich ist das Land auch in der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika stark engagiert. So befinden sich in den ersten 10 Empfängerländern schwedischer Entwicklungshilfe traditionell zahlreiche Länder aus dieser Region. Zudem hat Schweden im Rahmen seiner Entwicklungshilfe spezifische Strategien für die

---

194 Schweden als Grossmacht in der Ostsee? Aussenpolitischer Tatendrang von Regierungschef Persson. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. Januar 1997.

195 Vgl. Sida. *Annual Report 2005*. Stockholm, 2006.  
[http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA26077en\\_arsred\\_eng.pdf&a=21077](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA26077en_arsred_eng.pdf&a=21077). S. 101

Region der Grossen Seen in Zentralafrika, des Lake Victoria-Bassins und für Kenya ausgearbeitet.<sup>196</sup>

Zurzeit bildet bei den friedensfördernden Aktivitäten Westafrika einen klaren Schwerpunkt, was zu einem wesentlichen Teil durch die Tätigkeit von Hans Dahlgren als EU-Vertreter der *Mano River Union* zu erklären ist. Sein Mandat umfasst insbesondere Liberia, Sierra Leone und Guinea. Inhaltlich steht die Dialogführung für eine nachhaltige Friedenssicherung in den Konfliktgebieten im Mittelpunkt.<sup>197</sup> Schweden ist bestrebt, sein Engagement in Afrika weiter auszubauen und dabei an die bisherigen Uno-Missionen in Angola, Liberia, Mozambique, Eritrea, Äthiopien und in der Demokratischen Republik Kongo anzuknüpfen.

#### 4.4.2 THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

Der schwedische Aktionsplan definiert vier zentrale Bereiche, in denen Beiträge zur zivilen Friedensförderung geleistet werden sollen: 1) Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten; 2) wirtschaftliche und soziale Gleichheit sowie sozial und ökologisch nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung; 3) wirtschaftliche Interdependenz; und 4) transnationale Kooperationsstrukturen.<sup>198</sup>

Die Prioritäten bei den thematischen Schwerpunkten liegen in den Bereichen SSR (*security sector reform*), DDR (*disarmament, demobilization and reintegration*) und Polizeireform. Weitere Schwerpunkte bilden die *Gender-Policy* sowie der Einbezug von Menschenrechten in Friedensprozessen (etwa *Transitional Justice*). In Zukunft möchte Schweden vor allem einen stärkeren Akzent auf die Mediation und Fazilitation legen. Um die Fähigkeiten in diesen Bereichen zu stärken, wurde im Jahr 2006 ein Projekt innerhalb der Abteilung *Global Security* des Aussenministeriums lanciert. Das Projekt wird in enger Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen des Aussenministeriums durchgeführt. Geografisch richtet sich das Projekt auf das Horn von Afrika, die Region der Grossen Seen in Zentralafrika und auf die Koreanische Halbinsel aus.<sup>199</sup>

Die schwedische Behörde für Internationale Entwicklungszusammenarbeit Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) ist ihrerseits im Rahmen der zivilen Friedensförderung in drei Bereichen tätig: 1) *promoting dialogue* (Aktivitäten zur Bildung von Voraussetzungen zur friedlichen Konfliktlösung und Dialogführung zwischen den beteiligten Konfliktparteien); 2) *promoting security* (Aktivitäten zur Bildung eines Sicherheitsumfeldes für gefährdete Individuen und Gesellschaftsgruppen in einem konflikträchtigen Umfeld); und 3) *promoting structural*

196 Vgl. OECD. *DAC Peer Review Sweden*, 2005, S. 56–61.

197 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

198 Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 14.

199 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

*stability* (Aktivitäten zum Abbau von potentiellen Konfliktursachen). Die Verteilung der Schwerpunktsetzung (Anzahl Missionen) zeigt sich für das Jahr 2005 wie folgt: 32% im Bereich *promoting dialogue*, 30% im Bereich *promoting structural stability* und 27% im Bereich *promoting security*.<sup>200</sup>

Generell ist Schwedens Bestreben ersichtlich, vorrangig Missionen mit einem stark humanitären Aspekt zu unterstützen. Zudem wird stets versucht, eine möglichst hohe Legitimität des Einsatzes zu gewährleisten.

Welche Probleme sich bei Einsätzen ergeben können, zeigt das Beispiel des Einsatzes in Guatemala. Hier bemühte sich Schweden um einen multilateralen Friedenseinsatz mit ausgeprägt zivilen Elementen. Aufgrund des Mangels an Spanisch sprechendem Personal konnte jedoch das angestrebte Ziel, die eigene Leitung der Polizeieinheit, nicht erreicht werden. Es wurde letztlich nur ein kleineres Kontingent an zivilen Polizisten nach Mittelamerika geschickt.<sup>201</sup>

---

200 Ebd.

201 Anthonson, Mette. *Decisions on Participation in UN Operations: Do Media Matter? Danish and Swedish Response to Intra State Conflicts in the 1990s*. Göteborg, 2003, S. 101f.

## 4.5 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG

### 4.5.1 MIT ZIVILER FRIEDENSFÖRDERUNG BEFASSTE VERWALTUNGSSTELLEN UND EXPERTENPOOLS

In Schweden sind verschiedene Regierungsstellen für das Thema zivile Friedensförderung zuständig. Die federführende Einheit für die zivile Friedensförderung ist dabei das Aussenministerium. Innerhalb des Aussenministeriums befassen sich fünf Stellen mit ziviler Friedensförderung: die Abteilung für *Global Security*, die Abteilung für *Multilateral Development Cooperation*, die sieben geografischen Departemente, die Sida sowie die Folke Bernadotte Akademie.

Bei der Abteilung für *Global Security* handelt es sich um eines von mehreren sogenannten *Functional Departments*. Die Abteilung ist zuständig für multilaterale Politik und globale Friedens- und Sicherheitsfragen. Sie verfügt über die alleinige Kompetenz über den neu geschaffenen Fonds für Konfliktmanagement. Der Grossteil dieses Budgets wird für multilaterale Programme und Projekte verwendet, die hauptsächlich im Uno-Rahmen abgewickelt werden. Innerhalb der Abteilung befasst sich eine Sonderbotschafterin schwerpunktmässig mit friedenspolitischen diplomatischen Initiativen innerhalb der Uno. Zusammen mit der Abteilung für *Multilateral Development Cooperation* hat die Abteilung für *Global Security* die Hauptverantwortung innerhalb des Aussenministeriums. Diese beiden Abteilungen arbeiten im Rahmen der zivilen Friedensförderung mit den zuständigen *Desk Officers* aus den *Geographical Departments* zusammen.<sup>202</sup>

Die schwedische Behörde für Internationale Entwicklungszusammenarbeit Sida ist ebenfalls dem Aussenministerium untergeordnet, hat aber eine sehr eigenständige Stellung. Die Sida ist zuständig für die Umsetzung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Schwedens.<sup>203</sup> Das Budget sowie die Partnerländer, in denen die Sida arbeitet, werden durch Parlament und Regierung Schwedens festgelegt. Die Sida verwaltet rund 60% der schwedischen Entwicklungshilfe.

Die Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit werden zusehends unter friedensfördernden Aspekten konzipiert. Im Jahr 2005 unterstützte die Sida weltweit 194 Einsätze im Rahmen der zivilen Friedensförderung.<sup>204</sup> Die Mitarbeiterzahl der Sida beträgt gemäss Sida-Jahresbericht von 2004 759 Personen, von denen 172 in den rund 50 Aussenstellen (Büros im Ausland) arbeiten.<sup>205</sup>

---

202 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

203 Ebd.

204 Ebd.

205 <http://www.sida.se>.

Die Folke Bernadotte Akademie, welche ebenfalls dem Aussenministerium unterstellt ist, ist für die Ausbildung von Teilnehmern und Teilnehmerinnen an internationalen militärischen und zivilen *Peacekeeping*-Operationen zuständig.<sup>206</sup> Sie wird zu 100% aus Staatsmitteln finanziert und von ehemaligen Diplomat/innen geleitet.

Schweden hat keine dem schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung oder dem deutschen ZIF vergleichbare Struktur für die Entsendung von Fachleuten. Zweifellos besteht in diesem Bereich eine wichtige Lücke im Gesamtkontext der schwedischen zivilen Friedensförderung. Schweden zeigt denn auch grosses Interesse am Informationsaustausch insbesondere mit der Schweiz, um für einen möglichen Aufbau einer solchen Entsendeorganisation wichtige Informationen zu gewinnen.

---

<sup>206</sup> <http://www.folkebernadotteacademy.se>.

Schwedische Verwaltungsstellen		
	Federführende Organisationseinheit	Bemerkungen
Federführende Einheiten	Alle federführenden Verwaltungsstellen gehören zum schwedischen Außenministerium	
	Abteilung für Global Security	Die Abteilung für <i>Global Security</i> ist eines von mehreren sogenannten <i>Functional Departments</i> . Die Abteilung ist zuständig für multilaterale Politik und globale Friedens- und Sicherheitsfragen. Sie verfügt über die alleinige Kompetenz über den neu geschaffenen Fonds für Konfliktmanagement. Der Grossteil dieses Budgets wird für multilaterale Programme und Projekte verwendet, die hauptsächlich im Uno-Rahmen abgewickelt werden. Innerhalb der Abteilung befasst sich eine Sonderbotschafterin schwerpunktmässig mit friedenspolitischen diplomatischen Initiativen innerhalb der Uno.
	Abteilung für Multilateral Development Cooperation	Die Abteilung für <i>Multilateral Development Cooperation</i> ist grundsätzlich zuständig für Entwicklungs- und Reformangelegenheiten innerhalb der Uno, der EU sowie von Finanzinstitutionen wie etwa der Weltbank. In die Zuständigkeit der Abteilung fallen unter anderem Fragen der Entwicklungspolitik der EU. Die Abteilung teilt sich die Hauptverantwortung für den Bereich der zivilen Friedensförderung innerhalb des Außenministeriums zusammen mit der Abteilung für <i>Global Security</i> .
	geografische Departemente	Die <i>Desk Officers</i> aus den <i>Geographical Departments</i> arbeiten im Rahmen der zivilen Friedensförderung mit der Abteilung für <i>Global Security</i> und der Abteilung für <i>Multilateral Development Cooperation</i> zusammen.
	Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete)	Die schwedische Behörde für Internationale Entwicklungszusammenarbeit Sida ist zuständig für die Umsetzung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit Schwedens. Sie verknüpft ihre Tätigkeit vermehrt mit Aspekten der zivilen Friedensförderung, wobei drei Bereiche bearbeitet werden: 1) <i>promoting dialogue</i> , 2) <i>promoting security</i> und 3) <i>promoting structural stability</i>
Folke Bernadotte Akademie	Die Folke Bernadotte Akademie ist für die Ausbildung von Teilnehmern und Teilnehmerinnen an internationalen militärischen und zivilen <i>Peacekeeping</i> -Operationen zuständig. Sie wird zu 100% aus Staatsmitteln finanziert und von ehemaligen Diplomaten geleitet.	

#### 4.5.2 KOORDINATIONSMECHANISMEN

Spezifische oder innovative institutionalisierte Koordinationsmechanismen im Bereich der zivilen Friedensförderung lassen sich in Schweden keine ausmachen. Es erfolgen regelmässige Konsultationen zu jenen Bereichen der zivilen Friedensförderung, die mehr als eine Abteilung innerhalb des Aussenministeriums betreffen.<sup>207</sup> Koordination im Zusammenhang mit der zivilen Friedensförderung erfolgt in Schweden insbesondere auf der Verwaltungsebene. Anfänglich waren die entsprechenden Aktivitäten des Aussenministeriums und der Sida nur teilweise koordiniert gewesen. In den vergangenen Jahren spielte sich aber mehr und mehr eine sinnvolle Arbeitsteilung ein. Dabei achtet die Sida im Rahmen von Entwicklungsprogrammen auf Konfliktsensitivität und betreibt eine strukturelle Konfliktprävention. Konfliktmediation fällt hingegen in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung für *Global Security*.

Trotz dieser Bemühungen kann weiterer Bedarf und ein noch nicht ausgeschöpftes Potential für die Koordination zwischen dem Aussenministerium und der Sida ausgemacht werden. Darauf weist explizit der DAC *Peer Review Report* aus dem Jahr 2005 hin. Die Verfasser des Reports schlagen insbesondere vor, dass das Aussenministerium und die Sida gemeinsame Methoden und Systeme zur Überwachung der Umsetzung von Massnahmen im Bereich der humanitären Hilfe entwickeln sollten.<sup>208</sup>

Der Aktionsplan von 1999 fordert zudem, dass das Aussenministerium in Absprache mit der Sida und weiteren relevanten Behörden Schritte zur Entwicklung von Risikoevaluationskriterien für die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sowie Richtlinien für die Konfliktanalyse angehen solle, die für die Aufstellung von Länderstrategien, Länderanalysen, Projektvorbereitungen usw. als Grundlage benutzt werden könnten.<sup>209</sup>

Der Aktionsplan von 1999 adressierte zudem Vorschläge für eine zielgerichtetere Umsetzung der zivilen Friedensförderung an das Aussenministerium. Die Hauptpunkte betreffen den systematischen Aufbau von Know-how in der Konfliktprävention sowie verstärkte interdisziplinäre Aktivitäten.<sup>210</sup> Inwieweit diese Vorschläge tatsächlich umgesetzt werden oder werden können, lässt sich zur Zeit nicht abschliessend beurteilen.

---

207 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

208 OECD. DAC Peer Review Sweden. 2005, S. 37.

209 Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 51.

210 Ebd., S. 54.

### 4.5.3 ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

Schweden verfügt über eine Reihe von engen institutionellen Partnerschaften mit nichtstaatlichen Organisationen. Zu diesen gehören etwa das *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, *Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)*, *WSPI / Interpeace*, die *Crisis Management Initiative (CMI)* in Helsinki sowie die in den USA lokalisierten *CrisisGroup* und *Humanity Policy and Conflict Research (HPCR)*. Die langfristigen institutionalisierten Partnerschaften manifestieren das schwedische Verständnis von ziviler Friedensförderung: Sie wird primär als Netzwerk-Aufgabe interpretiert, die neben multilateralem und teilweise bilateralem Engagement zu einem wesentlichen Teil den Aufbau und die langfristige Pflege ausgewählter Partnerschaften mit ähnlich gesinnten Staaten und nichtstaatlichen Akteuren beinhaltet. Gerade in der Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen sieht denn auch der Aktionsplan von 1999 ein noch auszuschöpfendes Koordinationspotential für die staatlichen Akteure. Es werden jedoch auch kritischere Aussagen gemacht, indem etwa zahlreiche der neu gegründeten nichtstaatlichen Organisationen der letzten Jahre für ihren zu engen Fokus kritisiert werden, denen eine gewisse Legitimität abgesprochen wird.<sup>211</sup> Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren solle auf jene beschränkt werden, die im schwedischen Verständnis der zivilen Friedensförderung tatsächlich substantielle Impulse zu liefern fähig seien.

Schweden arbeitet traditionell eng mit wissenschaftlichen Institutionen zusammen und fördert durch regelmässige finanzielle Beiträge den systematischen Aufbau des entsprechenden Know-hows. Trotzdem könnte diese Kooperation durchaus engere und damit für beide Seiten noch gewinnbringendere Formen aufweisen. Als interessantes Modell ist der Aufbau eines speziellen Wissenschaftsrates unter Beteiligung verschiedener Universitätsinstitute, der Sida sowie privater Institutionen wie beispielsweise SIPRI im Gespräch.<sup>212</sup> Dadurch liesse sich das im wissenschaftlichen Bereich vorhandene Wissen noch besser bündeln und zielgerichteter nutzen.

---

211 Ebd., S. 52.

212 Ebd., S. 53.

## 4.6 FINANZIELLE RESSOURCEN

Schweden hat in den letzten Jahren eine breitere finanzielle Grundlage zum Ausbau der zivilen Friedensförderung gelegt. So wurde ein eigener Fonds für den Bereich der Konfliktprävention geschaffen. Diese Entscheidung konnte die schwedische Regierung in Eigenkompetenz, ohne die Zustimmung des Parlaments treffen. Aus diesem Fonds sollen insbesondere Aktivitäten im multilateralen Bereich gefördert werden.<sup>213</sup>

Eine abschliessende Gesamtübersicht der Ausgaben für die zivile Friedensförderung in Schweden lässt sich nicht erstellen, insbesondere auch deshalb, weil Aspekte der zivilen Friedensförderung eine grosse Anzahl von Politikbereichen berühren. Es sind hingegen (für einzelne Jahre) Ausgabenposten eruiierbar, die als Teil der Gesamtaufwendungen definiert werden können. Die *Budget Bills* des Aussenministeriums enthalten den Posten *Peace- and security building activities*. Im Jahr 2005 betragen die Ausgaben für die zivile Friedensförderung der Sida 944 Millionen SEK (ca. 156 Mio. CHF). Hierbei entfielen 43% des Budgets auf den Bereich *promoting security*, 28% auf den Bereich *promoting structural stability* und 23% auf den Bereich *promoting dialogue*. Im Weiteren unterstützte die Sida im Jahr 2005 weltweit insgesamt 154 Einsätze, welche als Zielsetzung entweder primär oder zusätzlich die Friedenssicherung anvisierten. Die Ausgaben für diese Tätigkeiten umfassten 1'348 Millionen SEK (ca. 223 Mio. CHF).<sup>214</sup> Zusätzlich finanzierte Schweden über die Sida im Jahr 2005 19 Einsätze im Rahmen der zivilen Friedensförderung von nichtstaatlichen Organisationen in der Höhe von 14'376'921 SEK (ca. 2,4 Mio. CHF). Die nachfolgende Tabelle<sup>215</sup> gibt einen Überblick über diese Daten. Sie werden ergänzt durch die offiziellen OECD-Angaben zu den Entwicklungshilfeausgaben in US-Dollar.

---

213 Auskunft der PA IV. 20.7.2006.

214 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

215 Die einzelnen Angaben in der Tabelle dürfen jedoch nicht summiert und als Gesamtausgaben für die zivile Friedensförderung interpretiert werden. So enthalten gerade die 1'348 Millionen SEK, mit denen die Sida im Jahr 2005 154 Einsätze unterstützte, auch Aktivitäten, die nicht der zivilen Friedensförderung zuzuordnen sind.

	2005
Budgetposten <i>Peace- and security building activities</i> des Aussenministeriums (in 1'000 SEK) <sup>216</sup>	130'451 SEK (Budget) (ca. 22 Mio. CHF)
Sida: Bereich zivile Friedensförderung (in 1'000 SEK) <sup>217</sup>	944'000 (ca. 156 Mio. CHF)
Sida: Unterstützung von Einsätzen mit Zielsetzung entweder primär oder zusätzlich im Bereich der Friedenssicherung (in 1'000 SEK) <sup>218</sup>	1'348'000 (ca. 223 Mio. CHF)
Sida: Unterstützung von Einsätzen im Rahmen der zivilen Friedensförderung von nichtstaatlichen Organisationen (in 1'000) <sup>219</sup>	14'377 SEK (ca. 2,4 Mio. CHF)

	2002	2003	2004
Entwicklungshilfe (in Mio. US-Dollar, zu laufenden Preisen) <sup>220</sup>	2'012	2'400	2'722
Entwicklungshilfe (in % des Bruttonationaleinkommens, zu laufenden Preisen und Wechselkursen) <sup>221</sup>	0,84 %	0,79 %	0,78 %

#### 4.7 MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Die Suche nach Mitteln zur Verhinderung von Gewaltkonflikten steht in einer langen Tradition der schwedischen Innen- und Aussenpolitik. Die schwedische Aussenpolitik basiert auf der Überzeugung, dass das Land durch die internationale Zusammenarbeit einen wesentlichen Beitrag zur Setzung von gemeinsamen Normen für die internationalen Beziehungen und die Menschenrechte leistet und damit auch zu einer grösseren Sicherheit beiträgt.<sup>222</sup> Darin kommt die langjährige humanitäre Tradition Schwedens zum Tragen. Diese eher altruistische Ausrichtung ist zweifellos eines der bestimmenden Motive für das Engagement des skandinavischen Landes in der zivilen Friedensförderung.

Daneben lassen sich auch Eigeninteressen aufzeigen. Der Aktionsplan von 1999 weist explizit darauf hin, dass Schweden ein langfristiges Interesse an einem Beitrag zur kollektiven Sicherheit

216 Ministry for Foreign Affairs. *Budget Bill 2005 – Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2005, presented to the Parliament on September 20, 2004*, in: [http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/english/publications/RK/PDF/RK%20Budget%20Bill%202005.pdf#search=%22budget%20bill%20sweden%202005%22](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/publications/RK/PDF/RK%20Budget%20Bill%202005.pdf#search=%22budget%20bill%20sweden%202005%22).

217 Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

218 Ebd.

219 Ebd.

220 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Development Co-operation Report 2005: OECD Journal on Development*, Jahrgang 7, Nr. 1, März 2006, 164f.

221 Ebd.

222 Preventing Violent Conflicts, Ds 1999:24, S. 12.

in Europa hat, wobei diese Sicherheit auf der Konfliktprävention basieren sollte und fähig sein müsste, die demokratische Entwicklung, Wirtschaftswachstum und soziale Wohlfahrt zu unterstützen.<sup>223</sup> Und die ausgeprägten Aktivitäten im Rahmen der baltischen Krise von 1991 zeigten beispielhaft, wie das Land durch aktive Konfliktprävention in seinem strategischen Umfeld letztlich auch eigene sicherheitspolitische Interessen verfolgt.

## 4.8 DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 4.8.1 KRITERIEN FÜR EINSÄTZE UND PRIORISIERUNGEN

Es gibt kein offizielles Set an Bedingungen oder Richtlinien, das für einen Entscheid Schwedens zugunsten eines spezifischen Engagements eingehalten werden müsste. Trotzdem lassen sich einige wichtige Kriterien ableiten, die in Schweden für einen zivilen friedensfördernden Einsatz berücksichtigt werden. So entscheidet sich Schweden insbesondere dann für ein Engagement, wenn 1) ein echtes Bedürfnis für einen friedensfördernden Einsatz ausgemacht werden kann; 2) vorhandene Synergien und Fachwissen aus anderen Politikfeldern genutzt werden können und Expertise über die politischen und kulturellen Hintergründe eines Konflikts vorhanden sind; 3) eine starke humanitäre Komponente mit einem Einsatz verbunden werden kann; 4) wenn die eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen tangiert werden; und 5) wenn ein hoher Legitimationsgrad des Einsatzes erzielt werden kann.<sup>224</sup> Zudem scheinen für ein Engagement vor allem jene Länder priorisiert zu werden, in welchen sowohl eine zivile als auch eine militärische Komponente der Friedensförderung eingebracht werden kann. Im Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien beispielsweise zeigte Schweden Bereitschaft, sich mit militärischen Offizieren über die internationale Schnelleinsatztruppe SHIBRIG an der Leitung der Uno-Mission zu beteiligen. Aber auch beim Engagement im ehemaligen Jugoslawien lässt sich nachzeichnen, wie das militärische Element gleichberechtigt neben die zivile Komponente gestellt wird. Während zu Beginn das Engagement im humanitären Bereich klar im Vordergrund gestanden hatte, wurde im Rahmen der UNPROFOR dieses zur *Peacekeeping*-Operation ausgeweitet und erhielt gegen Ende sogar den Charakter eines *Peace Enforcement*.

---

223 Ebd., Ds 1999:24, S. 13.

224 Auskunft des schwedischen Ausenministeriums, August 2006.

#### 4.8.2 EINGESETZTE INSTRUMENTE

Präventive Massnahmen umfassen im schwedischen Verständnis sowohl langfristige als auch kurzfristige Initiativen. Die bisherigen schwedischen Aktivitäten in der zivilen Friedensförderung umfassen vor allem 1) Diplomatische Mediation (in zahlreichen internationalen und innerstaatlichen Konflikten); 2) bilaterale und multilaterale Entwicklungsunterstützung; und 3) Unterstützung bzw. Teilnahme an diplomatischen und politischen Initiativen der EU.<sup>225</sup>

Die *Peer Review* der DAC OECD zu Schweden aus dem Jahr 2005 zeigt Aspekte auf, in denen das Land in den vergangenen Jahren wichtige Schritte vollzogen hat, um neue Ansätze in der zivilen Friedensförderung zu entwickeln beziehungsweise bestehende Ansätze zu verfeinern. Hierzu zählen Anstrengungen zum besseren Verständnis, wie Strategien, Programme und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durch Gewaltkonflikte beeinträchtigt werden beziehungsweise, wie diese auf Gewaltkonflikte Einfluss nehmen können. Im Jahr 2004 lancierte zudem das Ausserministerium die *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration (SIDDR)*.<sup>226</sup> Das Hauptziel dieser Initiative besteht darin, Wege und Mittel aufzuzeigen, um einen Rahmen zur Planung und Umsetzung von DDR-Prozessen (*disarmament, demobilization and reintegration*) zu konzipieren.

#### 4.8.3 TRACKS, ROLLEN- UND PHASENSPEZIALISIERUNGEN

Schweden scheint sich vor allem auf die politisch-diplomatische Ebene (Track 1) zu konzentrieren. Daneben erfolgen auch Tätigkeiten auf der Ebene von Track 2 (einflussreiche inoffizielle Ebene) und Track 3 (Basisorganisationen).<sup>227</sup> Insgesamt liessen sich die Verhältnisse jedoch nicht quantifizieren.

#### 4.8.4 BILATERALES UND MULTILATERALES ENGAGEMENT

Schweden engagiert sich in der zivilen Friedensförderung sowohl auf der bilateralen als auch auf der multilateralen Ebene. Dabei dominiert traditionell das multilaterale Engagement.<sup>228</sup> Im multilateralen Kontext kommt der Uno, der Nordischen Kooperation und der EU der grösste Stellenwert zu. Dies wird auch im Programm *Preventing Violent Conflict – Swedish Policy für the 21st*

---

225 Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 13.

226 OECD. DAC Peer Review Schweden, 2005, S. 37.

227 Auskunft des schwedischen Ausserministeriums, August 2006.

228 Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 12 und S. 15f.

Century unterstrichen: «*Co-operation within the EU ist most important for Sweden*»<sup>229</sup>. Hinzu tritt im europäischen Rahmen das Engagement innerhalb der OSZE sowie in der *Partnership for Peace* (PfP).<sup>230</sup>

Die Aktivitäten innerhalb der Uno stehen als Paradebeispiel für Schwedens Prinzip des multilateralen Vorgehens in der Aussen- und Sicherheitspolitik. So versteht das skandinavische Land seine Uno-Politik als *Preventive Diplomacy*, als eine Politik, welche die Entwicklung einer friedlichen internationalen Gemeinschaft aktiv fördert und vorantreibt. Insbesondere bei Abrüstungsvorhaben und in *Peacekeeping*-Missionen leistete Schweden traditionellerweise eigene Beiträge. Einen Grundpfeiler für das hohe Ansehen Schwedens in der Weltgemeinschaft als Friedensförderer legte die Amtszeit von Dag Hammarskjöld als Uno-Generalsekretär in den 50er Jahren. Bis heute perzipiert Schweden (über alle Regierungskoalitionen hinweg) eine gut funktionierende Uno sowie die intensive Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen als eine zentrale Voraussetzung für die Lösung von globalen und regionalen Problemen. Für Schweden ist deshalb die multilaterale Zusammenarbeit das wichtigste Instrument bei der Lösungsfindung für humanitäre Probleme im weiteren Sinne, was auch die zivile Friedensförderung umfasst.

Während seines EU-Ratsvorsitzes im Jahr 2001 unternahm Schweden zahlreiche Schritte, um die Zusammenarbeit zwischen der Uno und der EU im Bereich des Krisenmanagements zu vertiefen. Schweden nutzte zudem erfolgreich die neuen Handlungsmöglichkeiten innerhalb der EU, um seine Anliegen im Bereich der zivilen Friedensförderung im multilateralen Rahmen besser zu etablieren. Als Beispiel können die gemeinsam mit Finnland vorangetriebenen Anstrengungen für die Konzipierung von nichtmilitärischen Massnahmen zur Lösung internationaler Konflikte genannt werden.<sup>231</sup> Am EU-Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1999 schlug Schweden zudem die Einrichtung eines Komitees für ziviles Krisenmanagement vor. Und während der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft wurde der Vorschlag für ein Aktionsprogramm für die Prävention gewalttätiger Konflikte eingebracht. Diese Beispiele verdeutlichen, wie einerseits die sicherheitspolitische Ausrichtung Schwedens durch die EU-Mitgliedschaft beeinflusst wurde, andererseits das Land die Plattform EU einzusetzen vermag, um eigene aussen- und sicherheitspolitische

---

229 Ebd., Ds 1999:24, S. 13.

230 Rieker, *From Territorial Defence to Comprehensive Security*, S. 36.

231 Ojanen, *Sweden and Finland*, S. 168.

Vorstellungen einfließen zu lassen, wobei eine Fokussierung auf die zivile Komponente angestrebt wird.<sup>232</sup>

#### 4.8.5 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG SOWIE ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT

Grundsätzlich zeigt Schweden seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 ein verstärktes Bekenntnis zum Einsatz auch der militärischen Komponente zur Friedensförderung (PSO). PSO-Einsätze wurden zu einer der Hauptaufgaben der schwedischen Sicherheit erklärt.<sup>233</sup> Dabei steht der Beitrag des Landes, ganz im Sinne des traditionellen multilateralen Vorgehens, als Element in international zusammengesetzten Krisenmanagement- und Friedenseinsätzen im Vordergrund, wie dies etwa in Afghanistan, Liberia<sup>234</sup>, in Sierra Leone<sup>235</sup>, in der Demokratischen Republik Kongo, im Sudan, in Äthiopien/Eritrea oder auf dem Balkan der Fall ist.<sup>236</sup> Insgesamt bilden der Raum Balkan (52%) und der afrikanische Kontinent (32%) den eindeutigen Schwerpunkt des schwedischen Engagements in der militärischen Friedensförderung.<sup>237</sup> Eine prestigeträchtige Rolle an der militärisch-zivilen Schnittstelle konnte Schweden im Konflikttraum Ex-Jugoslawiens durch die Tätigkeiten Carl Bildts einnehmen, welcher als Bosnien-Vermittler agierte.<sup>238</sup>

Trotz des verstärkten Engagements im militärischen Bereich möchte Schweden seine Aktivitäten weiterhin auf den nichtmilitärischen Bereich konzentrieren. Dabei stehen Konfliktprävention sowie das zivile Krisenmanagement im Vordergrund.

Die Tatsache, dass rund die Hälfte des Sida-Portfolio in Transitionsländern beziehungsweise in Ländern mit militärischen Konflikten angesiedelt ist, führte die Sida dazu, einen stärkeren Fokus auf die Beziehung von Gewaltkonflikten und Armut sowie von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe zu legen.<sup>239</sup> Im Jahr 2004 entwickelte die schwedische Regierung ein *Policy-*

232 Der Vertrag von Amsterdam trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Zu den Petersberg-Aufgaben zählen unter anderem humanitäre Aktionen und friedenserhaltende Massnahmen.

233 Ebd., S. 34.

234 Das schwedische Engagement in Liberia dauert von 2004 bis November 2006 und umfasst 231 Militäranghörige, zehn Polizisten und drei Stabsoffiziere bei der Uno-Mission UNMIL. Für das Jahr 2005 wurden 100 Millionen SEK im Rahmen von Wiederaufbauaktivitäten gesprochen. Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

235 In Sierra Leone unterstützt Schweden die Uno-Mission UNAMSIL mit zehn Stabsoffizier und zwei Polizisten. Konkrete Unterstützung leistete hier Schweden auch zur Entmilitarisierung und in Reintegrationsprozessen. Auskunft des schwedischen Aussenministeriums, August 2006.

236 [http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage\\_\\_\\_8716.aspx](http://www.sweden.se/templates/cs/CommonPage___8716.aspx). Wenger, Andreas / Haltiner, Karl / Mauer, Victor et al. *Rekrutierungspotenzial für friedensunterstützende Operationen: Internationale Trends, Motivationsstruktur in der Schweiz, Empfehlungen*. Ressortforschungsstudie zuhanden des Zentrums für internationale Sicherheitspolitik ZISP / EDA und des Bereichs IB V / Stab CdA / VBS. Zürich: ETH Zürich, 2006, S. 111.

237 Wenger / Haltiner / Mauer et al., *Rekrutierungspotenzial für friedensunterstützende Operationen*, S. 17.

238 Schweden als Grossmacht in der Ostsee? Aussenpolitischer Tatendrang von Regierungschef Persson. In: *Neue Zürcher Zeitung*. 7. Januar 1997, S. 5.

239 OECD. *DAC Peer Review Schweden*, 2005, S. 36.

Dokument zur humanitären Hilfe (*Vision for a strengthened field orientation*, Sida). Die schwedische *Policy* bezieht sich explizit auf internationale Richtlinien im Zusammenhang mit dem Gebrauch von militärischen und zivilen Mitteln und anerkennt die Vorrangstellung von zivilen Organisationen für die Umsetzung von humanitären Aktionen. Im Aktionsplan von 1999 wird klar darauf hingewiesen, dass Konfliktprävention eine tragende Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielen soll und letztlich sogar integraler Teil davon werden müsste. Im Weiteren führt der Aktionsplan aus: *«Conflict prevention and management must be present as a self-evident component of Swedish development assistance, either bilaterally through Sida or through NGOs and multilateral development organizations.»*<sup>240</sup>

#### 4.9 FAZIT

Die Entwicklung der zivilen Friedensförderung seit anfangs der 1990er Jahre in Schweden ergibt die folgenden Erkenntnisse:

- Der verstärkte Fokus Schwedens auf die zivile Friedensförderung seit Ende der 1990er Jahre ist eine Fortführung der langjährigen Politik, Beiträge zur Lösung internationaler Konflikte zu leisten. Die Schwerpunktsetzung auf innerstaatliche gewalttätige Konflikte ist eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen und Bedürfnisse im internationalen Staatensystem.
- Seit dem EU-Beitritt sind für Schwedens aussen- und sicherheitspolitische Aktivitäten die «europäische» Identität und Verantwortung klare Leitlinien. Schweden sieht folglich seine nationalen Interessen in einem stark europäischen Kontext. Vor diesem Hintergrund ist auch das Engagement in der zivilen Friedensförderung zu sehen.
- Das verstärkte Engagement Schwedens in der zivilen und militärischen Friedensförderung muss vor allem vor dem Hintergrund der EU-Mitgliedschaft (seit 1995) gesehen werden. Schweden nahm eine Abkehr von der territorialen Verteidigung hin zu einem internationalen Krisenmanagement vor und hält sich für militärische Aktivitäten im Rahmen der Union bereit.
- Sowohl konzeptionell als auch in der Umsetzung steht in der schwedischen zivilen Friedensförderung die Komponente der Konfliktprävention im Mittelpunkt.

---

240 Preventing Violent Conflict, Ds 1999:24, S. 51.

- Schwedens Engagement in der zivilen Friedensförderung ist zwar vorwiegend Werte geleitet. Aber auch die eigenen sicherheitspolitischen Interessen können fallweise ein Motiv für ein Engagement sein.
- Die Ziele der zivilen Friedensförderung Schwedens decken sich stark mit Politikbereichen, in denen das Land bereits über eine breitere Basis an Erfahrung und Fachwissen verfügt.
- Eine Konstante hinsichtlich der geografischen Schwerpunktsetzung bildet für Schweden eindeutig Afrika. Die schwedische Regierung möchte ihr Engagement in Zukunft in Afrika noch verstärken. Thematisch will Schweden künftig die Bereiche Mediation und Fazilitation ausbauen.
- Trotz des verstärkten Engagements und der Erweiterung der finanziellen Basis ist Schweden bis heute ein eher «zurückhaltender» Akteur in der zivilen Friedensförderung.
- Schweden interpretiert die zivile Friedensförderung vor allem als Netzwerk-Aufgabe, die neben multilateralem auch bilaterales Engagement einschliesst. Langfristige Partnerschaften werden sowohl mit ähnlich gesinnten Staaten als auch mit nichtstaatlichen Organisationen geschlossen.

## 5 LÄNDERSTUDIE SCHWEIZ

---

Die Veränderungen im internationalen Staatensystem nach dem Ende des Kalten Krieges führten zu jenen äusseren Rahmenbedingungen, die dem Bundesrat die Ausweitung seines Handlungsspielraums ermöglichten, eine aktivere und stärker ausgreifende Aussen- und Friedensförderungs politik zu betreiben. Vor diesem Hintergrund erfolgte seit etwa Mitte der 1990er Jahre eine deutliche Aufwertung der zivilen Friedensförderung in der Schweiz. Im aussenpolitischen Bericht von 1993 und später in jenem von 2000 sowie im Bericht zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2000 wurde die Absicht, einen aktiveren Beitrag als bisher zur Schaffung von Sicherheit und Frieden zu leisten, als Zielsetzung auf strategischer Ebene festgehalten.<sup>241</sup> Dabei umfasst die schweizerische Friedensförderungs politik sowohl eine militärische als auch eine zivile Komponente.

Die Schweiz befindet sich hinsichtlich der zivilen Friedensförderung in einer guten Ausgangslage, die als Chance für eine stärkere Positionierung und Profilierung des Landes im internationalen Kontext zu werten ist. Zum einen kann die Schweiz gerade auf diesem Gebiet einen erweiterten aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum nutzen und im eigenen Interesse aktiv dazu beitragen, Frieden und Stabilität in ihrem strategischen Umfeld zu schaffen. Zum anderen kann die Schweiz an eine langjährige Tradition der Guten Dienste und des humanitären Engagements anknüpfen und dabei auf bestehende Synergien und vorhandenes Know-how zurückgreifen. In den vergangenen Jahren gelang es, namhafte Beiträge an friedensfördernde Prozesse zu leisten. Typischerweise standen zu Beginn jeweils Leistungen einzelner Diplomaten und Experten im Vordergrund. Mittlerweile sind die Aktivitäten in klar umrissene politische Leitlinien eingebettet und beruhen auf einer soliden konzeptionellen Grundlage. Erfolge konnten vor allem im Bereich der Fazilitations- und Vermittlungsdienste verzeichnet werden. Zu nennen sind etwa die Lösungsansätze im sudanesischen Nord-Süd-Konflikt, die Unterstützung des interkongolesischen Dialogs, die Verhandlungen in Sri Lanka oder der Friedensprozess im indonesischen Aceh.<sup>242</sup> Zur zivilen Friedensförderung werden im schweizerischen Kontext vorbeugende oder eindämmende Massnahmen gezählt, die sowohl vor dem Ausbruch von Gewalt, während der Gewaltaustragung und nach dem Ende der Auseinandersetzungen ansetzen. Mit dem Engagement in der zivilen Friedensförderung will die Schweiz aktiv mithelfen, Gewaltkonflikte einzudämmen, zu bearbeiten oder zu verhindern.

---

241 Vgl. Trachsler, Daniel. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2002). Zürich, 2002, S. 63.

242 Greminger, Thomas. Vermittlungs- und Verfassungskompetenzen – Erfolgsfaktoren der Schweizer Friedensförderung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. Juli 2005.

## 5.1 SPEZIFISCHE DEFINITION DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG IN DER SCHWEIZ

Bei der konzeptionellen Verankerung der Friedenspolitik und der zivilen Friedensförderung stellte der ausserpolitische Bericht aus dem Jahr 1993 einen wichtigen Meilenstein dar. In diesem Grundlegendokument nahmen die Förderung von Sicherheit und Frieden sowie von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat einen prominenten Platz ein. In seinem Bericht wertete damals der Bundesrat die Rolle der Friedensförderung und der Konfliktprävention auf und bezeichnete sie gemeinsam mit der kollektiven Sicherheit als bedeutende Leitideen.<sup>243</sup> In seiner Gesamtanalyse ging der Bundesrat im ausserpolitischen Bericht von 1993 von einem breiten Verständnis der zivilen Friedensförderung aus. Dabei wurde speziell die Wichtigkeit von präventiver Diplomatie und Aufbauhilfe nach der Beendigung von gewalttätigen Konflikten betont.<sup>244</sup>

In der Botschaft zum Bundesgesetz<sup>245</sup> wird die zivile Friedensförderung im schweizerischen Verständnis definiert: «Unter den Begriff der zivilen Friedensförderung gemäss diesem Bundesgesetz fallen Aktivitäten, bei denen die Förderung des Friedens mit zivilen Mitteln im Zentrum steht und handlungsleitend ist. Von Bedeutung ist dabei insbesondere auch die Beachtung und Förderung des humanitären Völkerrechts als grundlegender friedensfördernder Vektor. Zivile Friedensförderung ist nicht deckungsgleich mit dem umfassenderen Begriff der Friedenspolitik, der alle Massnahmen einschliesst, die direkt oder indirekt auf die Förderung des Friedens abzielen.»<sup>246</sup> Hinzu kommen in einem umfassenderen Sinne noch *Peacebuilding* und Konfliktpräventionsmassnahmen, wie sie vermehrt auch von Seiten der Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden.

---

243 Trachsler, *Zivile Friedensförderung*, S. 74f.

244 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität. 29.11.1993. In: BBl 1994 I 153. S. 24–27.

245 Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003. SR 193.9.

246 Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. 23.10.2002. In: BBl 2002 7611.

## 5.2 ZIELE DER NATIONALEN FRIEDENSFÖRDERUNGSPOLITIK

Die Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung definiert auf einer allgemeinen Ebene die Zielsetzung der zivilen Friedensförderung: «Die Massnahmen des Bundes zur zivilen Friedensförderung dienen der Prävention, Entschärfung oder Bearbeitung von Gewaltkonflikten.»<sup>247</sup> In der Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung erfolgt hingegen bereits eine Konkretisierung der Zielsetzungen im Hinblick auf die operationelle Tätigkeit:<sup>248</sup> 1) Aktive Vermittlung bei politisch-diplomatischen Friedensprozessen und Anbietung von Guten Diensten; 2) Aufbau wirkungsvoller Programme der zivilen Konfliktbearbeitung; 3) Unterstützung multilateraler Friedensmissionen und bilateraler Aktionen mit dem schweizerischen Expertenpool (SEF); 4) Aufbau von Partnerschaften mit Staaten, internationalen Organisationen, NGOs und Akteuren aus der Wirtschaft und Wissenschaft; und 5) Unterstützung diplomatischer Initiativen innerhalb der Uno und anderer Organisationen.

## 5.3 KONZEPTIONELLE BEDEUTUNG DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 5.3.1 RECHTLICHE UND KONZEPTIONELLE VERANKERUNG

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund in Artikel 54 Absatz 2 ausdrücklich zum Einsatz für die Achtung der Menschenrechte und zur Förderung von Demokratie sowie friedlichem Zusammenleben der Völker.<sup>249</sup> Die wichtigste gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der Schweiz im Bereich der zivilen Friedensförderung bildet das Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003.

Die wichtigsten aktuellen konzeptionellen Grundlagen für die zivile Friedensförderung bilden die Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte sowie der Aussenpolitische Bericht 2000.<sup>250</sup> Der Bericht von 2000 stellte eine weitere Etappe in der kontinuierlichen Aufwertung der zivilen Friedensförderung in der Schweiz dar. Interessant ist die Berücksichtigung der konzeptionellen Ausweitung der Konfliktprävention und Friedensförderung, welche Eingang in den Bericht 2000 fanden. So wurde zum

247 BBl 2002 7611.

248 Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. 23.10.2002. In: BBl 2002 7975.

249 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 29. März 2005). SR 101, Artikel 54 Absatz 2.

250 BBl 2002 7975; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt. 15.11.2000. In: BBl 2001 I 261.

Beispiel die Bedeutung von langfristigen, strukturell ausgerichteten Massnahmen für die Konfliktverhütung explizit hervorgehoben. Namentlich wurde auf die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die Stärkung der Zivilgesellschaft in Partnerländern, die Ostzusammenarbeit oder die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hingewiesen.<sup>251</sup> Im Zusammenhang mit der Stärkung der Menschenrechte stützt sich der Bundesrat im Weiteren vor allem auf den Bericht des Bundesrates über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. Februar 2000 und den Bericht des Bundesrates über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung 2005 vom 31. Mai 2006 ab.

<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 18.4.1999 (Stand 29.3.2005). SR 101.</li> <li>• Verordnung vom 2. Dezember 2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (PVFMH).</li> <li>• Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (vom 19. Dezember 2003). In: SR 193.9</li> <li>• Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. 23.10.2002. In: BBl 2002 7611.</li> <li>• Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. 23.10.2002. In: BBl 2002 7975.</li> <li>• Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS. 9.12.2002. In: BBl 2003 622.</li> </ul>
<b>Konzeptionelle / strategische Grundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung 2005: Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik. 31.5.2006.</li> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt. 15.11.2000. In: BBl 2001 I 261.</li> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz. 16.2.2000. In: BBl 2000 2586.</li> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation (SIPOL B 2000). 7.6.1999. In: BBl 1999 VII 7657.</li> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität. 29.11.1993. In: BBl 1994 I 153.</li> <li>• Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. 1.10.1990. In: BBl 1990 III 847.</li> </ul>

<sup>251</sup> Trachsler, *Zivile Friedensförderung*, S. 81.

### 5.3.2 STELLENWERT DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Zivile Friedensförderung ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Aussenpolitik.<sup>252</sup> Deren Stellenwert wird durch die explizite Nennung in der Bundesverfassung sowie in den zentralen aus- und sicherheitspolitischen Grundlegendokumenten wie etwa im Aussenpolitischen Bericht 2000 belegt: Zwei der fünf ausserpolitischen Ziele, wie sie in der revidierten Bundesverfassung von 1999 festgelegt sind, fokussieren speziell auf das Thema zivile Friedensförderung: 1) Friedliches Zusammenleben der Völker sowie 2) Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie. Diese Priorisierung wird unter anderem damit begründet, dass Stabilität und Frieden im Ausland auch der Schweiz mehr Sicherheit bieten, ausgehend von der Erkenntnis, dass die Schweiz in hohem Masse von anderen Ländern abhängig ist und dass Stabilität im strategischen Umfeld auch Stabilität im eigenen Land bedeutet.

Zwischen dem erhöhten Anspruch des Bundesrates an die Rolle der zivilen Friedensförderung und dem *Commitment* in der breiteren Öffentlichkeit besteht aber eine offensichtliche Kluft. Zudem hat sich innerhalb der Bundesverwaltung noch keine allgemeine Überzeugung durchgesetzt, wonach zivile Friedensförderung als Schnittstellenthema behandelt werden muss.<sup>253</sup> Insgesamt scheint auch die schweizerische Bevölkerung ein eher zwiespältiges Verhältnis zu einer aktiveren Aussenpolitik zu haben. Unterstützt wird zwar das Engagement für den Frieden, die Bereitschaft zur Übernahme einer Führungsrolle wird jedoch nicht getragen.<sup>254</sup>

## 5.4 GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

### 5.4.1 GEOGRAFISCHE SCHWERPUNKTE

Das ab Mitte der 1990er Jahre gesteigerte Engagement in der zivilen Friedensförderung wurde schwerpunktmässig auf den OSZE-Raum und hierbei vorwiegend auf das Gebiet Ex-Jugoslawiens, speziell Bosnien-Herzegowinas, ausgerichtet. Dieser Fokussierung lagen zweifellos verschiedene Faktoren zugrunde. Erstens liegt dieser geografische Raum im unmittelbaren strategischen Umfeld der Schweiz. Zweitens bestanden aufgrund der grossen Zahl von Immigranten und Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien ein direktes Eigeninteresse und eine direkte Betroffenheit für die Schweiz.

---

252 BBl 2002 7975.

253 Auskunft der PA IV, 20.6.2006.

254 Mason, Simon A. Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2006). Zürich, 2006, S. 43f.

Drittens bot sich der Schweiz in dieser Konfliktkonstellation die Möglichkeit, zwei thematische Hauptstärken einzubringen: Förderung von Demokratie sowie Minderheitenschutz.

Der Fokus auf Südost- und Osteuropa ist eine Konstante in der geografischen Ausrichtung des schweizerischen Engagements. So wurde die Bedeutung dieser Region im Aussenpolitischen Bericht 2000 noch einmal unterstrichen. Daneben wurde nunmehr auch die Mittelmeerregion verstärkt als ein Schwerpunktgebiet der friedenspolitischen Bemühungen definiert. Um flexibel auf kurzfristig auftretende Krisen zu reagieren, wurde daneben bewusst Raum für ein punktuelles Engagement offen gehalten.

Bezogen auf die Länderebene zeigt die geografische Verteilung der Aktivitäten für 2004 insgesamt 32 Länder, wobei zwischen geografischen Schwerpunkten der PA IV (Investitionen von 0,5 Mio. CHF oder mehr) und Ländern mit punktuellen Interventionen unterschieden wird. Zu den geografischen Schwerpunkten zählen: Angola, Mosambik, Burundi/République démocratique du Congo (RDC), Sudan, Sri Lanka, Afghanistan, Zentralasien (Tadschikistan, Usbekistan, Kirgistan), Nord- und Südkaukasus (Aserbaidschan, Georgien, Tschetschenien), Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Israel/Palästina, Guatemala und Kolumbien.

Im Jahr 2005 kamen Indonesien, Nepal und Mexiko neu als Schwerpunktländer hinzu (sie galten bisher nur als Länder mit punktuellen Interventionen). Dafür erfolgte der Ausstieg im Falle von Afghanistan.<sup>255</sup>

Zurzeit werden weiterhin die Vor- und Nachteile einer stärkeren geografischen Fokussierung diskutiert. Die Festlegung weniger Schwerpunktländer hat den Vorteil, dass die eingesetzten finanziellen Ressourcen nicht nach dem Giesskannenprinzip verteilt werden. Zudem verfügt ein Geberland durch das auf diese Weise eingebrachte Gewicht eher über die Chance, in einer multilateralen Mission eine Führungsrolle zu übernehmen. Andererseits lässt sich ebenso argumentieren, dass durch einen breiteren Kreis an Empfängerländern die Basis für mehr Flexibilität gelegt wird. Mit einer solchen Strategie ist es eher möglich, eine rasche Verschiebung der Akzente je nach sicherheitspolitischer Lage und Dringlichkeit vorzunehmen.

#### 5.4.2 THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

Eine erste konkretere Ausdifferenzierung der thematischen Schwerpunkte in der schweizerischen zivilen Friedensförderung lässt sich im Konzept der friedensfördernden Massnahmen vom Dezember 1999 nachweisen. Hier definierte der Bundesrat an erster Stelle präventivdiplomatische, vertrauensbildende und vermittelnde Aktionen. Diese sollten zur Entschärfung von beziehungs-

---

<sup>255</sup> Ebd. S. 8.

weise zur Lösungsfindung in Konflikten beitragen. In Übereinstimmung mit den eigenen Kompetenzen und Fähigkeiten wurde als zweiter thematischer Schwerpunkt die Förderung von demokratischen Strukturen und Rechtsstaatlichkeit, des Minderheitenschutzes, der Konfliktfähigkeit der Zivilgesellschaft, der Medien, der Zivilpolizei und der Justiz festgesetzt. Das dritte Standbein sollte die Förderung der «Menschlichen Sicherheit» bilden. Hierbei wurde der Fokus auf das Engagement zur Entschärfung der Situation der Kleinwaffenproliferation und der Personenminen gelegt.<sup>256</sup> Der thematische Fokus des schweizerischen Engagements konzentriert sich aktuell auf die folgenden Bereiche: 1) Begleitung von Friedensprozessen (inkl. Vermittlungsaktivitäten); 2) Minenräumung/Kleinwaffenproblematik; 3) Menschenrechtsförderung; 4) Humanitäre Politik; 5) Verfassungsfragen; 6) Friedensoperationen; 7) Vergangenheitsarbeit.<sup>257</sup> Dabei versucht die Schweiz in jenen Themenbereichen tätig zu sein, in denen sie komparative Vorteile aufweist.<sup>258</sup> Für unvorhergesehene, kurzfristig zu entscheidende Einsätze ist zudem ein spezifischer Teil des Budgets reserviert.

## 5.5 INSTITUTIONELLE VERANKERUNG DES POLITIKFELDES IN DER VERWALTUNG

### 5.5.1 MIT ZIVILER FRIEDENSFÖRDERUNG BEFASSTE VERWALTUNGSSTELLEN UND EXPERTENPOOLS

Der konzeptionellen Erhöhung des Stellenwerts der zivilen Friedensförderung folgte der entsprechende Ausbau auf der institutionell-organisatorischen Ebene. So kam es bei den beiden Hauptakteuren auf Bundesebene, der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) zu Umstrukturierungen und Neuschaffungen spezifischer Organisationseinheiten. Die neu strukturierte Politische Abteilung IV innerhalb des EDA ist dabei die federführende Organisationseinheit in der zivilen Friedensförderung. Sie erhielt in den letzten Jahren zusätzliche Kapazitäten und Kompetenzen. In der PA IV sind heute rund 70 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Sektionen Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik, Humanitäre Politik und Migration sowie dem Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) mit der zivilen Friedensförderung beschäftigt. Der Botschafter für Konfliktbearbeitung ist ebenfalls der PA IV zugeordnet. Diese Stelle wurde mit der Absicht geschaffen, die zivile Friedensförderung zu professionalisieren und damit auch

---

256 Trachsler, Zivile Friedensförderung, S. 79f.

257 Bundesrat, Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik, S. 11.

258 Trachsler, Zivile Friedensförderung, S. 82f.

effizienter und nachhaltiger zu gestalten.<sup>259</sup> Der Fokus dieser Stelle liegt bei der Mithilfe zur Lösung innerstaatlicher Konflikte.<sup>260</sup>

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erfuhren Friedensförderung und Konfliktprävention auch innerhalb der Deza eine Aufwertung.<sup>261</sup> Konzeptionell kam dies im 1999 verabschiedeten Leitbild sowie in der Strategie 2010 deutlich zum Ausdruck. So wurde der Abbau struktureller Konfliktsachen als ein prioritäres Thema definiert. In der Strategie 2010 wurden Krisenprävention und -bewältigung sowie die Förderung «Guter Regierungsführung» in den Partnerländern zu zwei der fünf Schwerpunktthemen definiert.<sup>262</sup> Der Bedeutungszuwachs der zivilen Friedensförderung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit manifestiert sich zudem durch die Anpassung auf der organisatorischen Ebene innerhalb der Deza. Im Frühling 2001 wurde eine eigene Fachsektion für Konfliktprävention und -transformation (COPRET) etabliert. Deren Aufgabe besteht darin, Projekte und Programme der Deza systematisch einer Analyse hinsichtlich der Friedensverträglichkeit zu unterziehen. Gleichzeitig mit COPRET wurde innerhalb der Deza eine Fachsektion zum Themenbereich *Good Governance* geschaffen.

Die Deza richtet sich bei der geografischen Schwerpunktsetzung ihrer Aktivitäten im Bereich der zivilen Friedensförderung klar auf die Schwerpunktsetzung bei der Entwicklungszusammenarbeit aus.<sup>263</sup> Auf der multilateralen Ebene erfolgt die Zusammenarbeit insbesondere mit den Organisationen des Uno-Systems, der Weltbank sowie regionalen Entwicklungsbanken.<sup>264</sup> Aspekte der zivilen Friedensförderung werden zudem auch von Seiten des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) behandelt.

Im Zuge der Entscheidung der internationalen Gemeinschaft im Jahr 1998, eine OSZE-Beobachtermission im Rahmen des Konflikts in Kosovo zusammenzustellen, wurde erstmals sehr deutlich, mit welchen Schwierigkeiten die OSZE-Mitgliedstaaten konfrontiert waren, geeignete Fachkräfte für solche Aufgaben zu finden. Dies war auch für den Bundesrat das Startsignal, um im Dezember 1999 den Aufbau eines Korps für zivile Friedensexperten anzukündigen. Bereits ein Jahr später wurde das Konzept für den Aufbau eines Schweizerischen Expertenpools für zivile

---

259 Ebd., S. 85.

260 Ein konkretes Beispiel für die Tätigkeit des Botschafters war die Leitung der Waffenstillstandsverhandlungen zwischen der Regierung des Sudan und der Sudan *People's Liberation Army*. Diese fanden im Januar 2002 unter schweizerisch-amerikanischer Schirmherrschaft auf dem Bürgerstock statt.

261 Vgl. Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). *Friedensentwicklung – DEZA Leitlinien*. Bern, 2003, S. 12f.

262 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. *Leitbild der Deza*. Bern, 1999 und Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. *Strategie 2010 der Deza*. Bern, 2000.

263 Auskunft der Deza, 28.7.2006.

264 BBL 2002 7975.

Friedensförderung (SEF) verabschiedet.<sup>265</sup> Es handelt sich um einen zentralen neuen Baustein innerhalb der Entsendestrukturen der schweizerischen zivilen Friedensförderung im multilateralen Bereich, der innerhalb der PA IV angesiedelt ist.<sup>266</sup> Zurzeit umfasst der SEF rund 500 Personen.

---

265 Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS. 9.12.2002. In: BBl 2003 622.

266 BBl 2002 7975.

Schweizerische Verwaltungsstellen		
	Federführende Organisationseinheit	Bemerkungen
<b>Federführende Einheiten</b>	<p>Alle federführenden Verwaltungsstellen gehören zum Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten:</p> <p>Politische Abteilung IV</p> <p>Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza)</p>	<p>Die Politische Abteilung IV ist die federführende Organisationseinheit in der zivilen Friedensförderung. In der PA IV sind heute rund 70 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Sektionen Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik, Humanitäre Politik und Migration sowie dem Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) mit der zivilen Friedensförderung beschäftigt. Der Botschafter für Konfliktbearbeitung ist ebenfalls der PA IV zugeordnet.</p> <p>Die Deza setzt sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verstärkt auch mit Aspekten der zivilen Friedensförderung auseinander. Konzeptionell kam dies im Leitbild (1999) sowie in der Strategie 2010 zum Ausdruck. In der Strategie 2010 wurden Krisenprävention und -bewältigung sowie die Förderung «Guter Regierungsführung» in den Partnerländern zu zwei der fünf Schwerpunktthemen festgelegt. Im Frühling 2001 wurde zudem eine eigene Fachsektion für Konfliktprävention und -transformation (COPRET) etabliert. Deren Aufgabe besteht darin, Projekte und Programme der Deza systematisch einer Analyse hinsichtlich der Friedensverträglichkeit zu unterziehen. Gleichzeitig mit COPRET wurde innerhalb der Deza eine Fachsektion zum Themenbereich <i>Good Governance</i> geschaffen.</p>
<b>Weitere Einheiten</b>	Schweizerischer Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)	Der SEF ist ein zentraler Baustein innerhalb der Entscheidungsstrukturen der schweizerischen zivilen Friedensförderung im multilateralen Bereich. Seit 2003 gibt es eine gesetzliche Grundlage. Zurzeit umfasst der SEF rund 500 Personen.

### 5.5.2 KOORDINATIONSMECHANISMEN

Die parallele Aufwertung der zivilen Friedensförderung in der PA IV und in der Deza enthält neben den Chancen auch gewisse Gefahren.<sup>267</sup> Dank dem langfristig ausgelegten Engagement der Deza in Schwerpunktländern bestehen bereits Know-how und wichtige Kontakte vor Ort. Die vorhandenen Synergien sollten genutzt werden können. Es besteht jedoch eine gewisse Gefahr von Koordinationsproblemen, Doppelspurigkeiten und unklaren Kompetenzverteilungen. Unabdingbar sind deshalb klare Zuweisungen von Kompetenzen, ein regelmässiger Informationsaustausch sowie verstärkte Koordinationsbemühungen sowohl bei der Planung als auch bei der Umsetzung von Aktivitäten. Einen Mehrgewinn für die zivile Friedensförderung der Schweiz könnte wohl auch eine verstärkte Harmonisierung der Schwerpunktländer zwischen der PA IV und der Deza ergeben.<sup>268</sup>

Ebenso bedeutend sind die interdepartementale Absprache und Koordination. Hierbei stehen die Schnittstellen zwischen dem EDA zum VBS (militärische Friedensförderung), zum Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) und zum Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Vordergrund.<sup>269</sup> Insgesamt braucht es sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Koordination innerhalb der Bundesverwaltung, um vermehrt Kohärenz in die Politik der zivilen Friedensförderung zu bringen und die vorhandenen Synergien besser zu nutzen.

Erste Ansätze zur Verstärkung und Verbesserung der Koordination in der zivilen Friedensförderung auf Bundesebene erfolgten in den letzten Jahren. Zu nennen ist etwa das neu geschaffene Büro des Koordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten, das sämtliche friedenspolitischen Aktivitäten in dieser Region koordiniert.<sup>270</sup> Zudem ist seit September 2005 der Politischen Abteilung IV ein Botschafter für Sonderaufgaben der Menschlichen Sicherheit unterstellt. Er kümmert sich schwergewichtig um diplomatische Initiativen und um den Friedensprozess im Sudan. Weitere Koordinationsanstrengungen sind in den letzten Jahren zwischen der PA IV und der Deza erfolgt.

Zu nennen sind allgemein die folgenden Koordinationsmechanismen: 1) Comité de Pilotage Deza/PA IV: hierbei handelt es sich um vierteljährliche Besprechungen aller Schnittstellen (Ländersegmente und thematische Schwerpunkte); 2) Sitzungen zwischen der Politischen Direktion und der Deza: in diesem Rahmen erfolgt halbjährlich eine Koordination unter dem Vorsitz der PA

---

267 Vgl. Saner, Raymond. Friedensförderung – Was tun, was lassen? Mögliche Wege zu einer wirksameren Umsetzung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. August 2004.

268 Auskunft der PA IV, 20.6.2006.

269 Trachsler, *Zivile Friedensförderung*, S. 87.

270 Der Koordinator für den Nahen Osten übt keinen Einfluss auf die Programme der Deza aus.

I auf Direktionsstufe (beispielsweise departementübergreifend die Auswahl von Schwerpunktländern); 3) Kerngruppe Frieden: hierbei erfolgen halbjährlich Abstimmungen der Aktivitäten und Konzepte zwischen Vertretern des EDA (PA IV; geografische Abteilungen; sowie Deza, hier im Bereich Ost- und Süd-Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe, Multilateral), des EVD (seco), des EJPD (fedpol, Bundesamt für Justiz), des EFD (Oberzolldirektion) und des VBS (Direktion für Sicherheitspolitik, Internationale Beziehungen, Verteidigung); 4) Comité de Pilotage für die Genfer Zentren: hierbei erfolgt die Koordination der Beiträge des EDA und des VBS für die Genfer Zentren.

### 5.5.3 ZUSAMMENARBEIT MIT NGOS

Im Konzept der friedensfördernden Massnahmen vom Dezember 1999 konstatierte der Bundesrat unter anderem die Zunahme nicht nur von nationalen und internationalen sondern ebenso von nichtstaatlichen Akteuren in der zivilen Friedensförderung und unterstrich deren Bedeutung.<sup>271</sup> Eine Schnittstelle zwischen Bundesverwaltung und nichtstaatlichen Akteuren stellt das Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) dar. Mit dem breiten Angebot, welches unter anderem die Erstellung von Fachpublikationen, Beratung sowie das Anbieten von Aus- und Weiterbildungen umfasst, versucht das KOFF seiner mehrdimensionalen Rolle als *Think Tank*, Koordinations-scheibe und Schnittstelle zwischen staatlichen und privaten Akteuren gerecht zu werden. Weitere wichtige Nichtregierungsorganisationen im Bereich der zivilen Friedensförderung sind für die Schweiz die *Geneva Call* (Initiative zur Ausdehnung der Ächtung von Antipersonenminen), das *Center for Security Studies* (CSS) der ETH Zürich sowie die Genfer Zentren *Geneva Centre for Security Policy* (GCSP), *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) und *Geneva International Centre for Humanitarian Demining* (GICHD). Es sind Partner, die über ein besonderes Fachwissen in der Friedensförderung verfügen oder ein Anliegen speziell gut weltweit vertreten können. Durch eine intensivere Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen liessen sich vorhandenes Know-how und Synergien noch besser nutzen, was zudem eine verbesserte Koordination auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren voraussetzt.

Gerade weil nichtstaatliche Akteure im Verlauf von Friedensprozessen wertvolle komplementäre Leistungen erbringen können, muss die Zusammenarbeit der staatlichen Akteure mit ihnen verstärkt werden. Ein gutes Beispiel für eine solche Kooperation stellt der kolumbianische Friedensprozess dar, in welchem die Schweiz zusammen mit anderen Ländern wie Frankreich, Spa-

---

<sup>271</sup> Trachsler, Zivile Friedensförderung, S. 79.

nien, Norwegen und Kuba ebenso wie mit schweizerischen und kolumbianischen nichtstaatlichen Akteuren zusammen arbeitet.

## 5.6 FINANZIELLE RESSOURCEN

Mit dem Bundesgesetz und der Einführung des Rahmenkredits erhielt die zivile Friedensförderung in der Schweiz eine rechtlich bessere Grundlage und eine grössere Planbarkeit. Die finanziellen Ressourcen müssen nicht mehr jährlich neu ausgehandelt werden. Allerdings ist mit dem Rahmenkredit keine zwangsläufige Erhöhung der finanziellen Mittel verbunden. Es hat sich in der jüngsten Vergangenheit auch gezeigt, dass das Wachstum im Vergleich zur ursprünglichen Planung vor dem Hintergrund der angespannten Bundesfinanzen verlangsamt werden musste, wie die folgende Übersicht zeigt:<sup>272</sup>

	Rechnung 2004	Rechnung 2005	Budget 2006
Beiträge an Projektkosten (in Mio. CHF)	29,8	32,1	32,5
Entsendungen von Experten (Personalkosten) (in Mio. CHF)	14,8	13,9	15,0
Verwaltungskosten (Personalkosten) (in Mio. CHF)	1,3	1,9	2,5
<b>Total (in Mio. CHF)</b>	<b>45,9</b>	<b>47,9</b>	<b>50,0</b>
<i>(ursprüngliche Planung gemäss Botschaft)</i> <i>(in Mio. CHF)</i>	<i>(47,5)</i>	<i>(52,5)</i>	<i>(57,5)</i>

Eine Gesamtsumme der Ausgaben für die zivile Friedensförderung in der Schweiz lässt sich nicht definitiv eruieren. Die Hauptursache liegt darin, dass oftmals innerhalb der in der zivilen Friedensförderung tätigen Organisationseinheiten der Bundesverwaltung keine klare Definition vorherrscht. Zudem werden die Angaben je nach Adressat (Parlament, DAC-OECD usw.) unterschiedlich ausgewiesen, was auch mit (finanz-) politischen Gründen zusammenhängt. So ergeben sich etwa deutliche Unterschiede zwischen den Angaben in der Staatsrechnung und jenen, welche der DAC-OECD weitergeleitet werden. Hingegen lassen sich zumindest einzelne Ausgabenposten aufzeigen, welche Teil der Gesamtsumme der zivilen Friedensförderung sind.

272 Bundesrat, Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik, S. 5.

Bei der folgenden Übersicht handelt es sich um jene Ausgaben für zivile Friedensförderung, die als APD-relevant definiert werden, also Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe sind.<sup>273</sup>

Organisationseinheit	2004	2005
<b>PA IV und Direktion für Völkerrecht (EDA)</b> Zivile Friedensförderung und Menschenrechte	31,4 Mio. CHF (total und bilateral), aus dem Rahmenkredit	43,5 Mio. CHF (total und bilateral), aus dem Rahmenkredit
<b>VBS</b> (a) Friedensfördernde Massnahmen und Sicherheit (b) Abrüstung zu humanitären Zwecken	38,6 Mio. CHF (total und bilateral)	44,0 Mio. CHF (total, davon 40,0 Mio. CHF bilateral und 4,0 Mio. CHF multilateral) <sup>274</sup> 22,7 Mio. CHF (total und bilateral)

Innerhalb des VBS macht vor allem die Finanzierung der Genfer Zentren einen Grossteil des Budgets für zivile Friedensförderung aus.<sup>275</sup> Bis im Jahr 2004 benutzte die Deza für die Zuteilung ihrer Projekte und Aktivitäten die Kategorie der zivilen Friedensförderung nicht explizit. Erst seit 2005 verwendet die Deza bei ihrer Codierung nunmehr auch die zivile Friedensförderung als eigene Kategorie.<sup>276</sup> Allerdings sind zurzeit keine verifizierbaren quantitativen Angaben zu den Ausgaben der Deza für den Bereich der zivilen Friedensförderung zu machen.<sup>277</sup> Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die erfassbaren Ausgaben zur zivilen Friedensförderung in der Schweiz. Die Daten werden durch die offiziellen OECD-Angaben zu den Entwicklungshilfeausgaben in US-Dollar ergänzt.

273 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) / Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). *Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005*. Bern, 2006, S. 13.

274 Multilaterale Aktivitäten werden erst seit 2005 aufgeführt.

275 Als APD-relevant anerkennt die DAC-OECD seit 2005 das GICHD; die beiden anderen Genfer Zentren fallen nicht in diese Kategorie, da nach Einschätzung der DAC-OECD der Hauptanteil der Aktivitäten dieser beiden Zentren nicht in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fällt. Die Anerkennung der Leistungen der Swisscoy als APD-relevant ist umstritten und wird innerhalb der DAC-OECD in den nächsten Jahren noch ein grösseres Diskussionsthema sein. Seit 2005 kann die Bereitstellung von Armeematerial für humanitäre Zwecke zu 50% des Anschaffungspreises als APD-relevant deklariert werden. Auskunft der Deza, 28.7.2006.

276 Auskunft der Deza, 28.7.2006.

277 Ebd.

	2002	2003	2004	2005	2006
Rahmenkredit im EDA (in Mio. CHF) <sup>278</sup>			45,9 (Rechnung)	47,9 (Rechnung)	50 (Budget)
VBS Friedensfördernde Massnahmen und Sicherheit (in Mio. CHF) <sup>279</sup>			38,6 (Rechnung)	44 (Rechnung)	
VBS Abrüstung zu humanitären Zwecken (in Mio. CHF) <sup>280</sup>				22,7 (Rechnung)	
Entwicklungshilfe (in Mio. US-Dollar, zu laufenden Preisen) <sup>281</sup>	939	1'299	1'545		
Entwicklungshilfe in % des Bruttonationaleinkommens, zu laufenden Preisen und Wechselkursen) <sup>282</sup>	0,32%	0,39%	0,41%		

## 5.7 MOTIVE DES FRIEDENSPOLITISCHEN ENGAGEMENTS

Im Bericht des Bundesrates über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung werden die verschiedenen Motive aufgeführt, welche die Aktivitäten der Schweiz in der zivilen Friedensförderung begründen:<sup>283</sup> Dabei fällt auf, dass das Engagement der Schweiz nebst der humanitären Tradition vor allem mit den direkten und indirekten politischen Interessen des Landes begründet werden. Ein Hauptargument bezieht sich auf die Möglichkeit, Konflikte durch ein frühzeitiges präventives Engagement einzudämmen und deren Ausbreitung zu unterbinden, was in letzter Konsequenz mehr Sicherheit für die Schweiz bedeutet. Ebenso spielt die Migrationsprävention ein wichtiges Motiv für das schweizerische Engagement. Ein erfolgreiches Engagement wird zudem zu Recht auch mit der Möglichkeit einer Türöffnerfunktion in Richtung anderer einflussreicher Staaten oder internationaler Organisationen in Verbindung gesetzt.

278 Bundesrat, Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik.

279 Deza / seco, Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005, S. 13.

280 Ebd., S. 13.

281 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Development Co-operation Report 2005: OECD Journal on Development, Jahrgang 7, Nr. 1, März 2006, 164f.

282 Ebd.

283 EDA, Bericht 2004 über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung, S. 2; Bundesrat, Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik, S. 4.

## 5.8 DIE PRAXIS DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

### 5.8.1 KRITERIEN FÜR EINSÄTZE UND PRIORISIERUNGEN

Für die Auswahl von thematischen und geografischen Schwerpunkten ist für das EDA entscheidend, in welchem Ausmass ein Engagement den aussenpolitischen Interessen der Schweiz dienen kann. Zu diesem Zweck wurden konkrete Kriterien aufgestellt:<sup>284</sup>

- Aussenpolitische Interessen: Hat ein Konflikt sicherheits-, wirtschafts-, migrations-, entwicklungspolitische, humanitäre oder ökologische Auswirkungen auf die Schweiz?
- Nachfrage: Ist ein friedenspolitisches Engagement erwünscht? Wird ein unparteilicher Akteur gesucht, der über keine belastende Vergangenheit oder offensichtliche politische und wirtschaftliche Interessen in der Konfliktregion verfügt?
- Einstiegspunkte: Bestehen besondere historische, politische, wirtschaftliche Beziehungen zwischen einer Konfliktregion und der Schweiz, die sich für ein friedenspolitisches Engagement nutzen lassen? Sind in der Schweiz spezifische Interessen vorhanden, die sich gewinnbringend in diesen Friedensprozess einbringen lassen?
- Internationale Zusammenarbeit: Fügt sich der schweizerische Beitrag sinnvoll in die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes ein? Sind Allianzpartner verfügbar, welche die Erfolgchancen der schweizerischen Intervention erhöhen?
- Synergien: Bestehen Synergien zwischen bilateralen und multilateralen friedensfördernden Aktionen der Schweiz? Sind Synergien mit anderen Aktivitäten des Bundes, beispielsweise der Entwicklungszusammenarbeit, zu realisieren?
- Kalkuliertes Risiko: Steht das politische Risiko, welches die Schweiz eingeht, in einem vernünftigen Verhältnis zum erwarteten friedenspolitischen Ertrag? Bewegen sich die Gefahren für Personen, die sich im Rahmen von friedensfördernden Aktionen vor Ort engagieren, in einem vertret- und kalkulierbaren Rahmen?

Die Anwendung der Kriterien erfolgt entweder nach dem Opportunitätsprinzip oder nach einem «strategischen Ansatz».<sup>285</sup> Im ersten Fall wird versucht, sich bietende Gelegenheiten optimal zu nutzen. Im zweiten Fall werden Prioritäten gesetzt und auf diese fokussiert. Beim schweizerischen Engagement im Sudan, das durchaus als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden kann, wurde das

---

284 BBI 2002 7975.

285 Auskunft der PA IV, 20.6.2006.

erste dieser beiden Modelle angewandt. So hatte sich die Schweiz nicht proaktiv um eine friedensfördernde Unterstützung bemüht, sondern wurde von sudanesischen Diplomaten angefragt. Gerade dieser Fall zeigt exemplarisch auf, welche Faktoren für ein Zustandekommen eines Engagements zentral sind. Botschafter Bucher, der Arabisch spricht, besetzte von 1994 bis 1997 den Posten in Libyen und pflegte in dieser Zeit engen Kontakt mit seinem sudanesischen Amtskollegen. Dadurch war die Basis geschaffen für die offizielle Anfrage Sudans an die Schweiz um die Unterstützung der Gespräche zwischen der Regierung in Khartum und der Rebellenbewegung SPLA. Während der Gespräche in der Schweiz, die über mehrere Jahre hinweg dauerten, wurde schliesslich ein tiefes Vertrauensverhältnis aufgebaut. Durch die zahlreichen Reisen Botschafter Buchers nach Khartum und in den Südsudan in dieser Zeit gelang es, die Hintergründe, Fragestellungen sowie möglichen Lösungen für den Konflikt zu eruieren. Und da die sudanesischen Diplomaten später in Khartum wichtige Posten besetzten, erhielt Botschafter Bucher nunmehr Kontakte zu Schlüsselfiguren in der sudanesischen Regierung. Somit waren insbesondere das intensive, mehrere Jahre dauernde Engagement sowie der Kontaktaufbau zu zentralen Akteuren Hauptgründe für das erfolgreiche Engagement der Schweiz.<sup>286</sup> Als ebenso bedeutsam erweist sich generell der Aufbau von Vertrauen gegenüber allen involvierten Konfliktparteien.

---

286 Mason, *Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan*, S. 50–52; Bucher, Josef. Innovative Ansätze für die Friedenspolitik – Zur Rolle von Institutionen in der Konfliktbewältigung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16. Januar 2004.

### 5.8.2 EINGESETZTE INSTRUMENTE

Zu den spezifischen Instrumenten der schweizerischen Tätigkeit in der zivilen Friedensförderung gehören die folgenden:

- **Bilaterale Konsultationen:** Jährliche bilaterale Konsultationen zu bestimmten Themenbereichen sind bereits «institutionalisiert» worden und haben sich bewährt. Bei den Konsultationen steht der gegenseitige (mündliche) Informationsaustausch im Vordergrund. Nebst den spezifischen bilateralen Konsultationen erfolgt der Informationsaustausch auf der Ebene der Botschaften sowie auf der Ebene der Zentralen.
- **Austausch von Dokumenten:** Nebst dem mündlichen Informationsaustausch bildet der auf Vertrauensbasis stehende Austausch von zentralen Dokumenten (Berichte, wissenschaftliche Studien usw.) ein weiteres wichtiges Instrument.
- **Unterstützung bei Missionen:** Ein typisches Instrument bei der bilateralen Partnerschaft ist die jeweilige (gegenseitige) Unterstützung des ausländischen Partners in Missionen.
- **Vorgehen gegen *Non-like-minded*-Staaten:** Zur besseren Durchsetzung gemeinsam getragener Interessen zwischen zwei oder mehreren Ländern werden oft auch Koalitionen gegen *Non-like-minded*-Staaten gebildet.
- **Länderresolutionen:** Ebenfalls von grosser Bedeutung sind Partnerländer beim Vorgehen für die Eingabe von Länderresolutionen (etwa innerhalb der Uno).
- **Abgleich von Themenschwerpunkten:** Absprachen zwischen Partnerländern sind gerade im Vorfeld der Vergabe von Mandaten ein wichtiges Instrument. Damit können Partnerländer frühzeitig untereinander ihre spezifischen Interessen im Rahmen eines zu vergebenden Mandats absprechen und komplementär aufteilen. Dadurch erhöhen sich oftmals die Chancen, dass beide Länder bei der Vergabe berücksichtigt werden (*Win-Win*-Situation).

### 5.8.3 TRACKS, ROLLEN- UND PHASENSPEZIALISIERUNGEN

Ein Blick auf die Interventionsebenen (*Track 1, 2 und 3*)<sup>287</sup> zeigt für das schweizerische Engagement einen eindeutigen Schwerpunkt. Das EDA konzentriert sich auf die politisch-diplomatische Ebene (*Track 1*). So zeigt eine Analyse der Ausgaben aus dem Rahmenkredit 2005, dass 61% auf Tätigkeiten im Bereich von *Track 1* und 1,5 entfielen (2004: 64%). Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (*Track 2 und 3*) machte im Jahr 2005 18% (2004: 19%) der Ausgaben aus. Aktivitäten, die mehrere Handlungsebenen kombinieren (*Multitrack*), umfassten im Jahr 2005 21% (2004: 17%) der Ausgaben.

### 5.8.4 BILATERALES UND MULTILATERALES ENGAGEMENT

Die gegenwärtigen Gewaltkonflikte sind meistens innerstaatlicher Natur. Die beteiligten Akteure lehnen dabei typischerweise die direkte Vermittlung von Drittstaaten als Einmischung in die inneren Angelegenheiten ab. Somit werden die Guten Dienste mehr und mehr internationalen Organisationen übertragen, wobei die Uno mittlerweile zur grössten Erbringerin von Guten Diensten geworden ist. Vor dem Hintergrund des Multilateralismus der internationalen Dienstleistungen tritt die Bedeutung des bilateralen Vorgehens in den Hintergrund, gefragt sind vielmehr Aktivitäten im multilateralen Rahmen.<sup>288</sup> Die Schweiz wird deshalb in Zukunft nur in seltenen Fällen im Alleingang tätig werden.

Von Anfang an mass deshalb der Bundesrat der multilateralen Ebene bei der zivilen Friedensförderung eine grosse Bedeutung zu.<sup>289</sup> Als wichtigstes multilaterales Forum wurde anfänglich die OSZE bezeichnet. Insgesamt nimmt allerdings die Bedeutung der OSZE ab. Trotz der damaligen Nichtmitgliedschaft betonte die Landesregierung früh die Bedeutung der Uno. Die bilaterale Ebene sollte zunehmend nur noch einen zur multilateralen Ebene ergänzenden Charakter erhalten, die vor allem dann als sinnvoll eingeschätzt wurde, wenn spezifische Umstände wie ausgeprägte lokale Kenntnisse oder eine langjährige Zusammenarbeit mit den involvierten lokalen Akteuren die Erfolgchancen erhöhen würden.<sup>290</sup> Ein gutes Beispiel für das multilaterale Vorgehen waren die von der Schweiz und den USA geführten Verhandlungen über einen Waffenstillstand in den Nuba-Bergen im Südsudan.

---

287 Die Interventionsebenen werden wie folgt definiert: *Track 1* und 1,5 = politische und diplomatische Aktivitäten; *Track 2* und 3 = Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft; *Multitrack* = kombinierte Aktivitäten.

288 Illusionen um die Guten Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. August 2003. Trachsler, Daniel. Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2004). Zürich, 2004, S. 61–64.

289 Gerade auch im Aussenpolitischen Bericht 2000 wurde die Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit deutlich hervorgehoben.

290 Trachsler, Zivile Friedensförderung, S. 77f.

Mit dem Uno-Beitritt wurde schliesslich eine wichtige institutionelle Lücke auf multilateraler Ebene geschlossen. Gerade dank ihrer humanitären Tradition befindet sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage, um im Bereich der zivilen Friedensförderung im multilateralen Rahmen der Uno ein markanteres aussenpolitisches Profil aufzubauen. Es liegt in erster Linie am Bundesrat, hierbei klare Akzente zu setzen und den durch die Mitgliedschaft gewonnenen Handlungsspielraum für eine solche Profilierung entsprechend zu nutzen.

Die EU wiederum beabsichtigt ihre Rolle in der zivilen Friedensförderung in Zukunft noch stärker auszubauen und möchte zu einem zentralen internationalen Akteur auf diesem Gebiet werden. Darauf muss sich auch die Schweiz einstellen. Für den Bund sind konzeptionelle Überlegungen über Kooperationsfelder mit der EU in der zivilen Friedensförderung von zunehmender Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der beschränkten finanziellen Mittel konzentriert sich die Schweiz bei ihrem bilateralen Engagement auf Regionen, in welchen 1) ein aussenpolitisches Interesse besteht; 2) die Schweiz in der Lage ist, einen relevanten Beitrag zu leisten; und 3) ein Engagement der Schweiz erwünscht und sichtbar ist. Damit soll das Ziel der möglichst grossen Wirkung des Engagements erreicht werden.<sup>291</sup> Die Partnerschaften mit ähnlich gesinnten Staaten, ausgewählten internationalen und nichtstaatlichen Organisationen sowie Akteuren aus der Wirtschaft und Wissenschaft tragen dazu bei, dass die Schweiz auch in der Uno und in weiteren internationalen Kreisen relevante friedenspolitische Initiativen einbringen kann.

Zu den wichtigsten Partnerländern der Schweiz im Rahmen der zivilen Friedensförderung gehören unter anderem Deutschland, Schweden, Norwegen, Kanada, Australien und Neuseeland. Mit solchen Ländern findet regelmässig ein Informationsaustausch statt. Je nach Themenbereich erfolgen ad-hoc-Kooperationen auch mit anderen Ländern.<sup>292</sup> Die Basis für den Aufbau von solchen Partnerschaften liegt in ähnlich gelagerten Interessen und Zielsetzungen. Es lässt sich aufzeigen, dass die Anstrengungen für eine engere Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren systematisiert und verstärkt worden sind. Ebenso besteht eine deutliche Absicht seitens der Schweiz, die Kooperation mit ihren strategischen Partnern in Zukunft noch zu vertiefen. Daraus kann geschlossen werden, dass die Schweiz eine Stärkung der eigenen Position als Akteurin in der zivilen Friedensförderung erwartet.<sup>293</sup>

Auf der multilateralen Ebene sind für die Schweiz in erster Linie die Uno sowie die OSZE die zentralen Plattformen für das Engagement in der zivilen Friedensförderung. Diese Ausrichtung

---

291 Bundesrat, Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik, S. 7.

292 Auskunft der PA IV, 20.6.2006.

293 Ebd.

wurde bereits Mitte der 1990er Jahre im Aktionsprogramm 1996–1999 des Bundesrates festgelegt.<sup>294</sup> Hier sprach sich der Bundesrat für ein gesteigertes Engagement in der zivilen Friedensförderung aus, wobei als Schwerpunkte unter anderem die Unterstützung von präventiven und friedenskonsolidierenden Projekten der Uno und der OSZE definiert wurden. Der Fokus auf die OSZE hing wohl auch mit der damals unmittelbar bevorstehenden Übernahme des OSZE-Vorsitzes der Schweiz zusammen.

#### 5.8.5 ZIVILE UND MILITÄRISCHE FRIEDENSFÖRDERUNG SOWIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die aufgewertete Friedensförderungs politik der Schweiz beinhaltet eine militärische und eine zivile Komponente. Einen ersten Umsetzungsschritt der Konzeption «Sicherheit durch Kooperation» stellte die Entsendung der *Swiss Company* (Swisscoy) zur Unterstützung der *Kosovo Force* (Kfor) dar. Es war ein wichtiger Schritt, welcher der Schweiz zu einer verstärkten aussen- und sicherheitspolitischen Visibilität im In- und Ausland verhalf. Einen weiteren Meilenstein stellte die Annahme der Vorlage über die Möglichkeit einer bewaffneten Teilnahme von schweizerischen Truppenkontingenten an Friedensoperationen vom 10. Juni 2001 dar.<sup>295</sup> Die schweizerischen Einsätze in der militärischen Friedensförderung werden schwerpunktmässig auf dem Balkan geleistet (87,5%)<sup>296</sup>, womit sich eine gewisse Kongruenz der geografischen Schwerpunktsetzung ergibt.

Gewissermassen wirkte die Ablehnung der Vorlage über das schweizerische Blauhelmkontingent vom 12. Juni 1994 als eine Art Katalysator für die Verstärkung der zivilen Komponente der Friedensförderung des Bundes. Die gestiegene Bedeutung der zivilen Seite der Friedensförderung manifestierte sich durch das im Dezember 1999 vom Bundesrat genehmigte Konzept der friedensfördernden Massnahmen, welches im Gegensatz zu seinem Vorgängerkonzept ausschliesslich auf die zivilen Aspekte fokussierte.

Mitte der 1990er Jahre erfolgte ebenfalls innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit eine konzeptionell stärkere Berücksichtigung von friedensfördernden und präventiven Überlegungen. Solche flossen etwa in das Leitbild Nord-Süd, der entwicklungspolitischen Strategie des Bundesrates

---

294 Beschluss des Bundesrates. Actions de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix pour la période 1996–1999. 18.12.1995.

295 Wenger, Andreas / Trachsler, Daniel. Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von «Sicherheit durch Kooperation» und Armee XXI. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2001). Zürich, 2001, S. 11–39.

296 Wenger, Andreas / Haltiner, Karl / Mauer, Victor et al. *Rekrutierungspotenzial für friedensunterstützende Operationen: Internationale Trends, Motivationsstruktur in der Schweiz, Empfehlungen*. Ressortforschungsstudie zuhanden des Zentrums für internationale Sicherheitspolitik ZISP / EDA und des Bereichs IB V / Stab CdA / VBS. Zürich: ETH Zürich, 2006, S. 16.

aus dem Jahr 1994 ein.<sup>297</sup> Hier sprach sich der Bundesrat dafür aus, einerseits mit positiven Massnahmen wie der Wahlhilfe oder Ausbildungsangeboten im Verwaltungs- und Justizbereich die «Gute Regierungsführung» zu fördern. Andererseits wurde aber die Absicht erklärt, Hilfe künftig vermehrt an die Erfüllung von politischen oder wirtschaftlichen Bedingungen zu knüpfen. Wenn sich der Bundesrat damals die Erhöhung der sozialen Gerechtigkeit durch Armutsbekämpfung zum Ziel setzte, um damit Konfliktursachen zu entschärfen, könnte dies nach heutiger Terminologie durchaus als strukturelle Prävention bezeichnet werden.<sup>298</sup>

## 5.9 FAZIT

Die Analyse der zivilen Friedensförderung seit Beginn der 1990er Jahre in der Schweiz ergibt die folgenden Erkenntnisse:

- Der Schweiz gelang es in den vergangenen Jahren, verschiedene namhafte Beiträge im Rahmen der zivilen Friedensförderung zu leisten. Diese Erfolge konnten insbesondere auf dem Gebiet der Fazilitation und von Vermittlungsleistungen erbracht werden. Dahinter steht eine Kombination von historischer Erfahrung (insbesondere auf dem Gebiet der Guten Dienste), Nutzung von Know-how, konzeptionellem Vorgehen, Aufbau langfristiger Beziehungen zu Entscheidungsträgern und Leistungen einzelner Persönlichkeiten. Es handelt sich um Hauptvoraussetzungen, damit ein potentieller Anbieter sich auf dem «Markt- platz» der zivilen Friedensförderung gegen Konkurrenten um dasselbe Mandat durchzusetzen vermag.
- Mit dem Bekenntnis zu einem stärker zivil ausgerichteten Engagement in der Friedensförderung trug der Bundesrat sowohl den Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen als auch spezifisch schweizerischen Bedürfnissen Rechnung. So reagierte er auf die redimensionierten Erwartungen gegenüber der Uno vor dem Hintergrund der fehlgeschlagenen Missionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, auf den Bedeutungszuwachs der multilateralen Ebene und auf die neuen und geografisch näher gerückten Konflikttherde, welche auch für die Sicherheit der Schweiz relevant waren.
- Im vergangenen Jahrzehnt erhielt die zivile Friedensförderung in der Schweiz einen deutlichen Ausbau und damit eine erhöhte Bedeutung als Teil der Aussenpolitik. Diese Entwicklung zeigt sich auf sechs Ebenen. Erstens erfolgten mit der Verabschiedung des

---

297 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren: Leitbild Nord-Süd. 7.4.1994. In: BBl 1994 II 1214.

298 Trachsler, Zivile Friedensförderung, S. 76.

spezifischen Bundesgesetzes und des Rahmenkredits eine verbesserte rechtliche Grundlage und eine erhöhte Planbarkeit. Zweitens wurden einzelne thematische Akzente gesetzt, die sich an den komparativen Vorteilen der Schweiz orientieren. Drittens wurden bis zu einem gewissen Grad geografische Schwerpunkte (vor allem auf der regionalen, weniger auf der länderspezifischen Ebene) gesetzt. Viertens erfolgte eine inhaltliche und zeitliche Ausweitung des Konzepts der zivilen Friedensförderung. Aspekte der zivilen Friedensförderung finden zudem vermehrt ein verstärktes Bewusstsein in anderen Politikfeldern wie etwa in der Entwicklungszusammenarbeit. Fünftens wurde die Zusammenarbeit der Schweiz mit verschiedenen Akteuren und auf multilateraler Ebene ausgeweitet. Sechstens ist der Expertenpool (SEF) eine Antwort auf ein internationales Bedürfnis und steht in Einklang mit Massnahmen der Professionalisierung auf der multilateralen Ebene.

- Der neu geschaffene Rahmenkredit führte insbesondere zu einer längerfristigen Planbarkeit der Aktivitäten. Die finanzielle Grundlage muss nunmehr nicht jedes Jahr ausgehandelt und festgesetzt werden. Allerdings ist der Rahmenkredit alleine keine Garantie für eine Erhöhung des Budgets. Ein Ausbau der finanziellen Basis ist jedoch eine Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches und nachhaltiges Engagement im Feld der zivilen Friedensförderung.
- Aspekte der zivilen Friedensförderung fanden auch in weiteren Politikfeldern wie etwa in der Entwicklungszusammenarbeit ein verstärktes Bewusstsein, das letztlich auch zu Anpassungen auf der organisatorisch-institutionellen Ebene (innerhalb der Deza) führte.
- Neben den positiven Effekten einer verstärkten Fokussierung verschiedener Verwaltungseinheiten auf den Bereich der zivilen Friedensförderung (Synergiegewinne, Know-how-Nutzung usw.) ist die Gefahr von Koordinationsproblemen oder Doppelspurigkeiten nicht zu unterschätzen. Trotz bereits umgesetzter erster Massnahmen dürfte depar-tementsübergreifend in erster Linie Potential für eine verstärkte Koordination zwischen dem EDA sowie dem VBS, dem EVD und dem EJPD liegen.
- Verstärkte Koordination ist auch auf multilateraler Ebene notwendig. Dabei sollten die Möglichkeiten der Uno-Mitgliedschaft vermehrt noch für dieses Ziel genutzt werden, eröffnet sich der Schweiz doch dadurch ein grösserer Handlungsspielraum, gerade auch bei der Mitbestimmung von Prioritätensetzungen. Die zunehmend stärkere Rolle der EU auf dem Gebiet der zivilen Friedensförderung bedingt ausserdem, dass die Schweiz mögliche Kooperationsfelder eruieren und bewerten und in diesem Rahmen Überlegungen zu komparativen Vorteilen machen sollte.

- Die zivile Friedensförderung ist als Thema der Aussenpolitik in der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt. Sowohl Inhalte als auch Zielsetzungen des Engagements sind in der Bevölkerung weitgehend unbekannt, womit noch kein breites *Commitment* für dieses Politikfeld vorhanden ist.
- Die Ausgangslage der Schweiz als Anbieterin friedensfördernder Massnahmen sind als gut zu bezeichnen. Das Themenfeld berührt sowohl schweizerische Tradition, die entsprechende Erfahrung und damit Know-how sowie die eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen. Im Weiteren besteht international eine Nachfrage gerade auch für spezifisch schweizerische Unterstützung, wie das Beispiel des Sudans zeigt. Allerdings sind die Erfolgsfaktoren solcher Missionen genau zu analysieren und in der Gesamtplanung zu berücksichtigen.
- Während zwar das Engagement für den Frieden grundsätzlich unterstützt wird, fehlt bei den Entscheidungsträgern sowie innerhalb der breiteren Öffentlichkeit die Bereitschaft zur Übernahme einer Führungsrolle.

# TEIL III

---

Die Länder im Vergleich

## DIE LÄNDER IM VERGLEICH

---

Die folgenden acht Themenbereiche haben sich in den Länderstudien als zentrale Parameter auf dem Gebiet der zivilen Friedensförderung herausgestellt:

1. der steigende Stellenwert der zivilen Friedensförderung in der Aussen- und Sicherheitspolitik,
2. das Verständnis von ziviler Friedensförderung als Interessenpolitik,
3. die tendenziell steigenden Ressourcen zugunsten der zivilen Friedensförderung,
4. die Bedeutung von Spezialisierung und thematischer Schwerpunktsetzung,
5. die Bedeutung geografischer Schwerpunktsetzung,
6. die Herausforderungen und das Potential von Kooperation/Koordination in der zivilen Friedensförderung,
7. der Bedeutungszuwachs der multilateralen Ebene und
8. die Bedeutung einer spezifischen Kommunikationsstrategie.

Diese acht Themenbereiche sind im Hinblick auf die zivile Friedensförderung der Schweiz von speziellem Interesse und werden in diesem vergleichenden Kapitel analysiert. Die Themen 1–3 beziehen sich auf die konzeptionell-strategische Ebene, die Themen 4–8 auf die Umsetzungsebene der zivilen Friedensförderung.

### **1. Steigender Stellenwert der zivilen Friedensförderung in der Aussen- und Sicherheitspolitik**

Die Bedeutung der zivilen Friedensförderung ist seit Beginn der 1990er Jahre in allen untersuchten Ländern gestiegen. Mit dem Ende des Kalten Krieges entfiel die Gefahr der globalen nuklearen Konfrontation zwischen den beiden Supermächten. An ihre Stelle traten neue Gefahren und Risiken, die in ihrem Ausmass zwar nicht mehr ganze Gesellschaften bedrohen, jedoch durch die Unberechenbarkeit und teilweise Unbekanntheit der (terroristischen) Täterschaft ein neues Risikomanagement auf staatlicher Ebene erfordern. So haben weltweit Regierungen erkennen müssen, dass die neuen Konfliktherde, die in ihrer Mehrzahl innerstaatlicher Natur sind, direkte und indirekte Auswirkungen auf die Stabilität im eigenen Land haben können. Der Imperativ, innen- und zwischenstaatliche Konflikte zu verhindern, einzudämmen und zu

lösen, erhöht die Nachfrage nach ziviler Friedensförderung. Dabei besteht zwar einerseits bei den heutigen innerstaatlichen Konflikten eine grössere Chance für eine nachhaltige Lösungsfindung als bei den machtpolitisch bedingten Auseinandersetzungen während des Kalten Krieges, in denen das Ziel der beiden Supermächte systembedingt in der Eindämmung oder bestenfalls Deeskalation einer Konfliktsituation lag. Andererseits erweist sich aber auch die Dringlichkeit für die Lösung der innerstaatlichen Konflikte heute als weitaus grösser. Die hohen Opferzahlen rufen nach einer raschen Deeskalation und Friedenssuche. Entsprechend wird zivile Friedensförderung von zahlreichen Administrationen als Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik definiert.

Die Schaffung und der Erhalt von Stabilität und Sicherheit im internationalen Umfeld erweisen sich zunehmend als Zielsetzung der zivilen *und* der militärischen Friedensförderung sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Zielkongruenz spricht für die Integration der drei Teilbereiche zivile und militärische Friedensförderung sowie Entwicklungszusammenarbeit in einer Gesamtstrategie. Eine solche Strategie dient als Voraussetzung für eine verstärkt gesamtpolitische Planung und Ausrichtung der Friedenspolitik. Zudem sind dadurch Synergien optimaler nutzbar und Doppelspurigkeiten vermeidbar.

In den Ländern werden auf strategisch-konzeptioneller und operativer Ebene die beiden Teilbereiche zivile Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit bereits verstärkt gesamthaft betrachtet. Die Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und ziviler Friedensförderung in Deutschland, Norwegen und Kanada hat bereits zu nachhaltigen Erfolgen geführt. In Norwegen und in Kanada sind zudem Ansätze zu einer Integration der militärischen Komponente in die Gesamtstrategie erkennbar. Zurzeit bildet der Afghanistan-Einsatz für die kanadische Regierung einen Testfall. In anderen Ländern ist die Zusammenführung des militärischen Aspekts mit der zivilen Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf gesamtstrategischer als auch auf der operativen Ebene erst noch zu vollziehen. Die Praxis Norwegens zeigt deutlich, dass das Anbieten des «Gesamtpakets» aus den drei Bereichen zivile und militärische Friedensförderung sowie Entwicklungszusammenarbeit dem Land sowohl betreffend Erfolgsaussichten als auch betreffend der internationalen Reputation einen komparativen Vorteil verschafft.

## 2. Zivile Friedensförderung als Interessenpolitik

Durch die aktuelle Bedrohungslage im internationalen Staatensystem, gekennzeichnet durch eine inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums und asymmetrische Gefahren, sind insbesondere auch kleinere und mittlere Staaten stärker betroffen. Somit verfügen die Staaten über ein grösseres eigenes sicherheitspolitisches Interesse, vermehrt aktive Beiträge zur Stabilisierung ihres strategischen Umfeldes zu leisten. Die Förderung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, der Achtung der Menschenrechte und von Demokratie und die Linderung von Not und Armut weltweit werden denn auch als wichtige strukturelle Voraussetzungen zur Sicherung von Stabilität und Frieden erkannt. Das Engagement in der Friedensförderung wird von den Staaten als ein Instrument zur Verfolgung der eigenen Interessen perzipiert. Friedenspolitik ist in erster Linie Interessenpolitik.

Den neuen Gefahren und Bedrohungen kann zudem nur durch eine Bündelung der Ressourcen der Staatengemeinschaft begegnet werden. Daraus ergibt sich eine erhöhte Erwartung auch an mittlere und kleinere Staaten, eigene Beiträge im Rahmen der Friedensförderung zu leisten. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich für mittlere und kleinere Staaten aber auch ein grösserer Handlungsspielraum im internationalen Staatensystem eröffnet. Diese Ausgangslage bietet den Ländern die Möglichkeit, durch eine akzentriertere Profilierung und Positionierung mehr Visibilität im internationalen Rahmen zu gewinnen. Der zivile Bereich der Friedensförderung eröffnet insbesondere mittleren und kleineren Ländern Felder, die mit begrenzten Ressourcen erfolgreich zu besetzen sind. Norwegen unterstreicht mit seinen Erfolgen in der zivilen Friedensförderung diese Aussage.

Aussenpolitische Profilierung und Positionierung kann dazu beitragen, den Wirkungsgrad eines Landes im internationalen Umfeld zu erweitern. Ein grösseres aussen- und sicherheitspolitisches Engagement vermag dadurch insgesamt einen Mehrwert für ein Land abzuwerfen. Allerdings gibt es Interessengegensätze insbesondere zwischen der Aussenpolitik und der Wirtschaftspolitik eines Landes, die es bei der Frage der aussenpolitischen Profilierung und Positionierung zu lösen gilt.

### 3. Steigende Ressourcen

In den untersuchten Ländern werden die personellen und finanziellen Ressourcen für den Politikbereich der zivilen Friedensförderung tendenziell erhöht. Diese Erhöhung lässt sich allerdings nicht vollumfänglich erfassen. Der Grund hierfür ist das Fehlen einer verwaltungsübergeordneten Definition von «ziviler Friedensförderung». Die finanziellen Mittel sind über zahlreiche Organisationseinheiten verteilt, und eine Gesamtstrategie, welche die Bereiche zivile und militärische Friedensförderung sowie die Entwicklungszusammenarbeit umfasst, existiert in den Vergleichsländern weitgehend noch nicht.

Für die meisten Länder lässt sich konstatieren, dass in den vergangenen Jahren substantielle Ausgaben im Bereich der zivilen Friedensförderung getätigt wurden und auch Massnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt mit dem Ziel der zivilen Friedensförderung verbunden werden. Der Ausbau der finanziellen Ressourcen ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Sparmassnahmen im öffentlichen Bereich bemerkenswert. Kanada hat 2005 die für die zivile Friedensförderung zur Verfügung stehenden Mittel für die kommenden fünf Jahre mit der Lancierung des *Global Peace and Security Fund* substantiell aufgestockt. Das Geld wird insbesondere für die operationellen Aktivitäten zur Verfügung stehen und die bislang bestehende Schwerpunktsetzung auf internationaler Politikentwicklung und globale Projekte ergänzen. Auch in Norwegen steigen die Ausgaben für Frieden, Wiederversöhnung und Demokratieförderung seit mehreren Jahren kontinuierlich an. Und in der Schweiz wurden in den vergangenen Jahren die Ausgaben für die zivile Friedensförderung im Zusammenhang mit dem Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung erhöht.

Die Verstärkung des personellen Bereichs manifestiert sich in allen Ländern durch den Ausbau bestehender beziehungsweise die Neuschaffung spezifischer Verwaltungseinheiten. Durch Neustrukturierungen im Verwaltungsbereich wird versucht, Fachwissen zu bündeln und vorhandene Synergien besser zu nutzen. Schweden versucht, den angestrebten Ausbau der eigenen Mediationskapazitäten durch die Ernennung von speziellen Sonderbotschaftern zu gewährleisten. Norwegen hat 2002 im Aussenministerium gar eine spezifische Verwaltungsstelle für *Peace and Reconciliation* geschaffen. Die Reorganisationen sind in allen Ländern noch nicht abgeschlossen, sondern ein laufender Prozess.

Deutschland, Norwegen, Kanada und die Schweiz verfügen über spezielle Personalpools. Diese Entsendestrukturen gewährleisten insbesondere im Bereich der Rekrutierung und der

Ausbildung eine erhöhte Professionalisierung und sind Ausdruck für einen zunehmenden Bedarf an Fachleuten.

#### 4. Spezialisierung und thematische Schwerpunktsetzung

Die thematische Schwerpunktsetzung in der zivilen Friedensförderung ist einem langjährigen Prozess unterworfen. Der Konzentrationsprozess muss dabei politisch gesteuert werden und kann Risiken unterliegen.

Ein Land versucht typischerweise in einem ersten Schritt, eine breite inhaltliche Palette abzudecken. In dieser Phase werden Erfahrungen und Fachwissen gesammelt sowie Beziehungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen aufgebaut. Auf dieser Grundlage erfolgt in einem zweiten Schritt eine Konzentration auf ausgewählte Schwerpunkte, die sich nach Einschätzung des Landes als besonders geeignet herauskristallisiert haben. Bei der thematischen Schwerpunktsetzung gibt es international noch keine klare Ausdifferenzierung. Gewissermassen machen «alle Länder fast alles». Insbesondere in Deutschland und in Kanada fällt die grosse Themenbreite auf. Hier steht der Konsolidierungsprozess noch bevor. Spezifische Aussagen zu Schwerpunkten in den einzelnen Ländern können zudem nur unter Vorbehalt gemacht werden. So wird zwar in strategischen Absichtserklärungen oft der Anspruch erhoben, auf der ganzen Bandbreite der jeweiligen Bereiche tätig zu sein (wie etwa in Norwegen für den Bereich *Peacebuilding*). Eine effektive Überprüfung solcher Erklärungen mit der Praxis ist jedoch eine nur schwierig durchführbare Aufgabe.

Eine Spezialisierung auf bestimmte Themenbereiche bedingt eine langfristige Ausrichtung des entsprechenden Engagements. Die Fokussierung auf Schwerpunkte befähigt ein Land eher, eine Führungsrolle in einer Mission zu übernehmen. Zu berücksichtigen gilt es andererseits aber auch, dass die langfristige Fokussierung auf wenige Themenbereiche innenpolitisch geleitet werden muss. Der Ausdifferenzierungsprozess des thematischen Portfolios ist letztlich ein politischer Entscheid. Dabei gilt es, die innenpolitischen und verwaltungsinternen unterschiedlichen Interessenlagen zu berücksichtigen. Beim Ausdifferenzierungsprozess ist Koordination eine zwingende Voraussetzung. Die Fokussierung auf ausgewählte Themenbereiche ist zudem mit einem gewissen (Klumpen-)Risiko verbunden: Das Know-how sowie die Mittel werden auf bestimmte Bereiche ausgerichtet, wobei bewusst auf den Aufbau und die Pflege von Fachwissen in anderen Themen verzichtet und damit das Tätigkeitsfeld anderen Ländern überlassen wird.

## 5. Geografische Schwerpunktsetzung

Es bestehen internationale Ansätze zu einer geografischen Schwerpunktsetzung. Die Festlegung erfolgt innerhalb der zuständigen Organisationseinheiten jedoch meistens auf einer ad-hoc-Basis. Festgelegte Kriterien bestehen kaum oder werden im Einzelfall nicht zwingend stringent angewandt.

In Norwegen wird der geografische Konzentrationsprozess mit einer Koordination des Engagements im Friedensförderungs- und im Entwicklungsbereich verbunden. Das Engagement in der zivilen Friedensförderung wird explizit auf einen längerfristigen Zeitraum ausgerichtet. Mit Ausnahme der Schweiz verfügen die untersuchten Länder über keine formalisierten Kriterien zur Definition von Schwerpunktregionen beziehungsweise -ländern. Allerdings wird auch in der Schweiz oftmals nicht streng nach diesen Kriterien entschieden, insbesondere wenn eine Anfrage von aussen eintrifft (wie etwa im Fall der Vermittlungstätigkeiten im Sudan). Zudem gibt es keinen verwaltungsübergeordneten Kriterienkatalog. Vielmehr verfügen die einzelnen Organisationseinheiten über ihre spezifischen Auswahlkriterien und entscheiden autonom über die geografische Schwerpunktlegung. Alle untersuchten Länder reservieren zudem finanzielle Ressourcen für mögliche politische Opportunitäten, um im Bedarfsfall auch kurzfristige Engagements zu ermöglichen.

Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft die geografische *und* thematische Schwerpunktsetzung in der Mehrheit der Länder zunehmen wird. Denn nur mit entsprechenden finanziellen Beiträgen lassen sich in spezifischen Themenfeldern nachhaltige Wirkungen erzielen. Das Beispiel von Norwegen zeigt, wie mit der einer thematischen, methodischen und geografischen Spezialisierung ein kleineres Land eine starke internationale Positionierung erzielen kann.

Aufgrund des erst einsetzenden Prozesses der internationalen thematischen und geografischen Ausdifferenzierung lässt sich die Frage noch nicht beantworten, ob die Schwerpunktsetzung eine (faktische) Arbeitsteilung zwischen den Ländern begünstigt oder eher eine Konkurrenzsituation bewirkt. Da jedes Land hinsichtlich der zivilen Friedensförderung von seinem aussenpolitischen Profil und den eigenen historischen Erfahrungen abhängt, spielt aber im internationalen Ausdifferenzierungsprozess Koordination auf jeden Fall eine zentrale Rolle.

## 6. Herausforderungen und Potential der Koordination und Kooperation

In der zivilen Friedensförderung sind zahlreiche Akteure tätig. Neben staatlichen Akteuren handelt es sich vor allem um internationale Organisationen und NGOs. Mit der steigenden Zahl von beteiligten Akteuren, dem zunehmenden Stellenwert der (zivilen und militärischen) Friedensförderung und der vermehrten Zielkongruenz zwischen ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit steigt in Zukunft der Koordinationsbedarf innerhalb der Administrationen sowie zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteuren.

Hauptverantwortlich für den Themenbereich zivile Friedensförderung sind in allen Ländern die jeweiligen Aussenministerien beziehungsweise ihre Untereinheiten. Daneben befassen sich typischerweise Organisationseinheiten der Entwicklungszusammenarbeit, innerhalb der Verteidigungsministerien sowie des Justizwesens mit dieser Thematik. Mit dem zunehmenden Stellenwert der zivilen Friedensförderung steigt auch der Koordinationsbedarf innerhalb der Administrationen. Die Einrichtung entsprechender Koordinationsmechanismen ist eine wichtige Voraussetzung, um die in den politischen Verlautbarungen und konzeptionellen Grundlagen geäußerten Zielsetzungen in die Tat umzusetzen. Kanada (*Stabilization and Reconstruction Task Force*, START) und Deutschland (Ressortkreis Zivile Krisenprävention mit der Vertretung aller Bundesministerien) haben bereits konkrete Schritte für eine bessere Koordination der Abläufe innerhalb ihrer Administrationen eingeleitet.

Neben der Koordination zwischen Einheiten in der Administration ist auch die Kooperation mit verwaltungsexternen Organisationen von Bedeutung. In allen Ländern wird der Stellenwert von NGOs in der zivilen Friedensförderung vermehrt anerkannt. Deren spezifisches Potential sehen die Regierungs- und Verwaltungsstellen vor allem im spezialisierten Fachwissen und ihrem Kontaktnetz in möglichen Einsatzregionen. Eine enge Kooperation mit NGOs kann aber auch problematische Aspekte nach sich ziehen. Durch eine zu starke staatliche finanzielle Unterstützung wird die Unabhängigkeit einer NGO eingeschränkt. Ein sehr erfolgreiches Beispiel für eine enge Zusammenarbeit ist das *Norwegian Model*, welches durch eine ausgeprägte, institutionalisierte Kooperation zwischen der Regierungs- und Verwaltungsebene und den Nichtregierungsorganisationen charakterisiert ist.

Im Weiteren besteht im Bereich der zivilen Friedensförderung in allen untersuchten Ländern eine starke bis sehr starke Kooperation mit *Think Tanks* und wissenschaftlichen Institutionen. Diese Zusammenarbeit äussert sich insbesondere in der finanziellen Unterstützung durch

öffentliche Gelder, die Durchführung von wissenschaftlichen Auftragsstudien sowie die Organisation und Durchführung von Fachveranstaltungen/Workshops, an denen auch der internationale Austausch gesucht wird.

## 7. Bedeutungszuwachs der multilateralen Ebene

Nationale Missionen erhalten oft die grössere öffentliche Aufmerksamkeit als multilaterale. Die Rolle des einzelnen Staates als Mandatssträger wird in der Öffentlichkeit stärker perzipiert, als wenn derselbe Staat im multilateralen Rahmen agieren würde. Andererseits wird das Scheitern einer Mission im Falle des bilateralen Vorgehens stärker mit dem entsprechenden Mandatsstaat in Verbindung gesetzt.

Der Multilateralismus spielt bei den untersuchten Ländern eine zentrale Rolle in ihrem Engagement in der zivilen Friedensförderung. Multilaterale Kooperation erfolgt in internationalen Organisationen, im Rahmen von strategischen Partnerschaften zwischen Ländern und in ad-hoc-Zusammenschlüssen von *Like-minded States*. Es gibt einen Trend in Richtung Kooperation mit ressourcenstarken Akteuren.

Die wichtigsten multilateralen Plattformen bilden die Uno, regionale Organisationen wie die EU oder die *Organisation internationale de la francophonie* (im Fall Kanadas) sowie teilweise die Nato. Ad-hoc-Zusammenschlüsse zwischen *Like-minded States* sind im Gegensatz zum institutionalisierten Multilateralismus innerhalb von internationalen Organisationen und zu den strategischen Partnerschaften typischerweise stärker sach- und themenspezifisch sowie auf den Einzelfall ausgerichtet.

Die Länder zeigen Offenheit und Bereitschaft, in der zivilen Friedensförderung mit allen relevanten Akteuren im internationalen Staatensystem zusammenzuarbeiten. Es fällt auf, dass oft die Kooperation mit grösseren, einflussreichen Ländern gesucht wird. Für den Entscheid von strategischen Partnerschaften sowie ad-hoc-Zusammenschlüssen spielt neben dem Fachwissen die Ressourcenstärke eines Staates ein zunehmend wichtigeres Kriterium.

Deutschland und Schweden als Mitglieder der Europäischen Union priorisieren bei ihrem multilateralen Vorgehen neben der Uno eindeutig die EU. Die Union erweist sich als ideale Plattform für eine Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsländern: Auch wenn sich einige Staaten eher im militärischen Bereich engagieren, so haben doch alle die Bedeutung der Balance zwischen einem zivilen und militärischen Engagement erkannt. Im Rahmen der 1999 lancierten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entwickelt sich die EU auch im Bereich der Friedensförderung zunehmend vom regionalen zum globalen Akteur. Umso

stärker drängen sich für Nichtmitglieder wie die Schweiz Fragen der institutionell verankerten Kooperation auf. So hat etwa Norwegen 2004 in einem umfassenden Rahmenabkommen die Mitwirkung in militärischen und zivilen Friedensförderungsmaßnahmen der EU bereits geregelt.

## 8. Bedeutung einer Kommunikationsstrategie

Eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie dürfte in Zukunft eine immer wichtigere Stütze für den Ausbau des Engagements in der zivile, militärische und entwicklungspolitische Elemente integrierenden Friedensförderung bilden. Diese umfasst eine innenpolitische und eine aussenpolitische Komponente.

Wenn der Stellenwert der zivilen Friedensförderung in Zukunft weiter steigt, sind grössere personelle und finanzielle Ressourcen notwendig. Ein Ressourcenausbau muss innenpolitisch abgestützt und legitimiert sein. Hier setzt die innenpolitische Komponente der Kommunikationsstrategie an. Bei der Kommunikation nach innen geht es primär um eine verstärkte Sensibilisierung der Öffentlichkeit und des Parlaments für den Politikbereich zivile Friedensförderung. Deutschland verfolgt hier den Ansatz, die zivile Friedensförderung innerhalb der gesamten Zivilgesellschaft zu festigen. In Kanada werden so genannte *e-discussions* geführt, um die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. Norwegen finanziert u.a. auf die norwegische Öffentlichkeit ausgerichtete Informationskampagnen nationaler NGOs.

Bei dieser äusseren Komponente der Kommunikationsstrategie geht es darum, ein positives Image des Landes im internationalen System aufzubauen sowie die jeweiligen Interessen durchzusetzen. Als Paradebeispiel für eine solche Strategie gilt Norwegen, dem es gelang, seine Politik der zivilen Friedensförderung systematisch zu «vermarkten». Generell muss darauf geachtet werden, dass tatsächliche Leistungen und kommunizierte Botschaften in einem realistischen Verhältnis zueinander stehen. Hauptvoraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation nach aussen bildet ein ausgeprägtes *Commitment* zur zivilen Friedensförderung und Selbstbewusstsein des Landes, sich nach aussen klar zu positionieren und zu exponieren.

# TEIL IV

---

Folgen für die Schweiz

## FOLGEN FÜR DIE SCHWEIZ

---

Ausgehend vom Ländervergleich und den Entwicklungen im internationalen Umfeld werden nachfolgend für die Schweiz mit Blick auf den Bereich der Friedensförderung Thesen abgeleitet. Es geht in erster Linie darum, mögliche Folgen für die Schweiz im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der zivilen Friedensförderung aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen. Die Aussagen sind auf der strategischen Ebene angesiedelt. Es wird Sache des verwaltungsinternen und politischen Prozesses sein, konkrete Antworten auf die Herausforderungen und die auf strategischer Ebene skizzierten Handlungsoptionen zu geben.

### These 1

- 1a) In ihrer aussenpolitischen Zielausrichtung unterstreicht die Schweiz ihre Absicht, einen wesentlichen und deutlich sichtbaren Beitrag zur Verhütung von Gewaltkonflikten und zur Sicherung von Stabilität und Frieden leisten zu wollen. Da sich weltweit die Friedensförderung als ein wichtiges Instrument zur Erreichung dieser Zielsetzung erweist und weiter an Bedeutung gewinnen wird, sollte die Schweiz ihr Engagement in diesem Bereich verstärken.
- 1b) Aufgrund der zunehmenden Notwendigkeit der Kooperation von ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit erscheint die konzeptionelle Zusammenführung dieser drei Bereiche in einer schweizerischen Gesamtstrategie «Friedensförderung» sinnvoll und gewinnbringend.

An die Stelle der Gefahr der globalen nuklearen Konfrontation der Epoche des Kalten Krieges sind neue Gefahren und Risiken getreten. Insbesondere die Tragödie auf dem Balkan machte deutlich, wie Rückwirkungen von innerstaatlichen Gewaltkonflikten an der europäischen Peripherie unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheit der europäischen Gesellschaften haben können. Die terroristischen Anschläge des 11. September 2001 in den USA offenbarten ihrerseits eine neue Erkenntnis: Die alten Spielregeln, wonach Bedrohungen und Gefahren auf der Grundlage von Abschreckung, Eindämmung und rationalem Kalkül begegnet werden können, gelten nicht mehr. Für die Sicherung der Stabilität im internationalen Staatensystem braucht es neue Spielregeln und neue Instrumente.

Der internationalen Friedensförderung kommt dabei eine besondere Rolle zu. Seit den Rückschlägen in der ersten Hälfte der 1990er Jahren mit den gescheiterten Missionen etwa in Somalia oder Ruanda erfolgt eine strukturelle Anpassung der Friedensförderung an das veränderte

sicherheitspolitische Umfeld und an die damit verbundenen neuen Anforderungen an die Friedenseinsätze (gekennzeichnet etwa durch ein erweitertes Einsatzspektrum). Die Erfahrungen seit Mitte der 1990er Jahren zeigen, dass die dynamische, zivile und militärische Elemente verbindende Friedensförderung vor Ort heute über eine Verminderung des Eskalationspotentials von Konflikten hinausweist. Im Kern geht es um eine ursachenorientierte Konfliktlösung und die langfristige Stärkung der lokalen Institutionen und Zivilgesellschaft. Es ist davon auszugehen, dass der internationale Bedarf nach Friedensförderung weiter steigen wird.

Ausdruck der Anpassungsprozesse ist unter anderem die verstärkte Ausrichtung der Friedensförderung auf sogenannte integrierte Missionen sowie die Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie der Staaten. Konzeptionell erfolgt zunehmend sowohl auf staatlicher Ebene als auch etwa innerhalb der EU eine Zusammenführung der zivilen und militärischen Komponente im Rahmen einer Gesamtstrategie. Die Notwendigkeit der Kooperation von ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit macht gegenwärtig nicht nur, aber besonders der Fall Afghanistan deutlich. Die dort eingesetzten *Provincial Reconstruction Teams*, die sich aus zivilen und militärischen Elementen zusammensetzen, könnten Modellcharakter für künftige Missionen haben.

#### These 2

- 2a) Die gestiegene Betroffenheit durch die transnationalen Risiken im internationalen Umfeld und die erhöhte Erwartungshaltung seitens der Staatengemeinschaft an ihre Mitglieder, aktiv zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Gefahren und Bedrohungen beizutragen, zwingt auch die Schweiz zu einem erhöhten Engagement in der Friedensförderung.
- 2b) Der seit dem Ende des Kalten Krieges erweiterte aussenpolitische Handlungsspielraum für mittlere und kleine Staaten ist auch von der Schweiz angesichts der Ausweitung des Risikospektrums als Chance zu nutzen. Friedensförderung bedeutet damit in erster Linie die Betreibung von Interessenpolitik. Durch eine verstärkte Profilierung kann grössere aussenpolitische Visibilität gewonnen werden, die auch von weiteren Politikbereichen (etwa Wirtschafts- und Handelspolitik) genutzt werden kann.

Durch die aktuelle Gefahren- und Bedrohungslage im internationalen Staatensystem, gekennzeichnet durch eine inhaltliche und geografische Ausweitung des Risikospektrums, sind auch kleinere und mittlere Staaten wie die Schweiz verstärkt betroffen. Es liegt daher im eigenen sicherheitspolitischen Interesse der Staaten, vermehrt aktive Beiträge zur Stabilisierung ihres strategischen Umfeldes zu leisten. Das Engagement von Staaten in der (zivilen und militärischen)

Friedensförderung ist damit ein Instrument zur Verfolgung der eigenen Interessen. Friedenspolitik ist in erster Linie Interessenpolitik. Zugleich kann den neuen Risiken nur durch eine Bündelung der Ressourcen der Staatengemeinschaft begegnet werden. Es besteht damit eine erhöhte Handlungserwartung auch an mittlere und kleinere Staaten, eigene Beiträge zu leisten.

Neben der Handlungserwartung hat sich gerade für mittlere und kleinere Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges auch der Handlungsspielraum vergrössert. Dieses *Window of opportunity* bietet potentiell die Chance, durch eine entsprechende Profilierung und Positionierung an aussenpolitischer Visibilität zu gewinnen. Dies kann wiederum positive Rückwirkungen auf andere Politikbereiche wie etwa die Wirtschafts- oder Handelspolitik haben, womit ein verstärktes aussenpolitisches Engagement insgesamt einen Mehrwert für das Land abwirft. Aussenpolitische Profilierung und Positionierung können einem Staat erlauben, seinen Einfluss im internationalen Umfeld zu vergrössern.

### These 3

Erfolgreiches, nachhaltiges Engagement in der zivilen Friedensförderung basiert auf einer Langfristplanung, deren Elemente auch eine solide personelle und finanzielle Grundlage einschliesst. Die Schweiz muss deshalb die personellen und die finanziellen Ressourcen für die zivile Friedensförderung langfristig garantieren, was auf der Basis des Rahmenkredits erfolgen sollte.

Die zivile Friedensförderung ist gekennzeichnet durch langfristige Missionen und Projekte. Komponenten eines erfolgreichen Engagements sind deshalb eine nachhaltige, durch Kontinuität geprägte Gesamtstrategie. Eine solche Strategie umfasst eine Langfristplanung. Empirisch lässt sich der positive Zusammenhang zwischen dem langfristig ausgelegten Engagement und dem Erfolg in der zivilen Friedensförderung am Beispiel Norwegens nachzeichnen.

Eine solche Langfristplanung muss sich vor allem auf eine garantierte personelle und finanzielle Basis stützen können, die ihrerseits in eine wirkungsvolle Gesamtstrategie eingebettet ist. Für die untersuchten Länder in der vorliegenden Studie lässt sich konstatieren, dass in den vergangenen Jahren substantielle Ausgaben im Bereich der zivilen Friedensförderung erfolgten. Die ebenso nachweisbare Ausweitung des personellen Bereichs manifestiert sich in den Ländern durch den Ausbau oder teilweise sogar die Neuschaffung von spezifischen Verwaltungseinheiten. Ein Hauptziel der Neustrukturierungen ist dabei die verwaltungsinterne Bündelung von Fachwissen und die verbesserte Nutzung von bestehenden Synergien.

**These 4**

Die Schweiz sollte für die zivile Friedensförderung langfristig ausgerichtete thematische Schwerpunkte setzen. Die Schwerpunkte müssen sich an den spezifischen Stärken der Schweiz und an den internationalen Bedürfnissen orientieren sowie innenpolitisch und verwaltungsintern abgestützt sein. Die Spezialisierung auf Themenbereiche erhöht die Chance, in der zivilen Friedensförderung international mehr Visibilität zu gewinnen, etwa durch die Übernahme von Führungsrollen in internationalen Missionen.

Der zunehmend sichtbare internationale Wettbewerb im Bereich der zivilen Friedensförderung sowie die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen verlangen insbesondere von mittleren und kleineren Staaten in Zukunft eine Fokussierung auf ausgewählte thematische Schwerpunkte. Damit können Kräfte gezielt gebündelt und effektiv eingesetzt werden. Dies erhöht die Chance, in den entsprechenden Themenbereichen zu einem internationalen *Key player* im Feld der zivilen Friedensförderung zu werden, was sich etwa durch die Übernahme von Führungsrollen innerhalb von Missionen manifestieren kann. Die Auswahl und die Anzahl der Themenbereiche muss die historisch gewachsenen spezifischen Stärken eines Staates, dessen innenpolitischen Kontext, die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Nachfrageseite des internationalen Umfeldes berücksichtigen. Hinzu tritt eine prospektiv ausgerichtete Analyse möglicher künftiger Bedürfnisse, die bereits proaktiv angegangen werden sollte.

**These 5**

- 5a) Die Schweiz sollte für die zivile Friedensförderung langfristig ausgerichtete geografische Schwerpunkte setzen. Die Schwerpunkte müssen sich an den historisch gewachsenen Beziehungen zu potentiellen Zielländern, an bestehenden/früheren Engagements (etwa auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit), an verwaltungsinternem Fachwissen und soweit möglich an der internationalen Nachfragesituation orientieren.
- 5b) Die geografische Schwerpunktsetzung ist im Sinne der Interessenpolitik der Schweiz auszurichten.
- 5c) Die geografische Schwerpunktsetzung in der zivilen Friedensförderung ist soweit möglich und sinnvoll mit jener der militärischen Friedensförderung und der Entwicklungszusammenarbeit zu koordinieren.

International bestehen bereits Ansätze zur einer geografischen Schwerpunktsetzung. Es ist zu erwarten, dass in der Mehrzahl der Länder, die sich in der Friedensförderung engagieren, in Zukunft die geografische (wie auch die thematische) Konzentration auf Schwerpunkte weiter zuneh-

men wird. Dafür sprechen bisherige Erfahrungen aus der Praxis. So zeigt insbesondere das Beispiel Norwegens, wie auch ein kleineres Land mit einer thematischen und geografischen Spezialisierung eine starke internationale Positionierung zu erzielen vermag. Ein weiteres Element des Erfolges Norwegens bilden spezifische Koordinationsanstrengungen innerhalb der Verwaltung: So erfolgte der geografische Konzentrationsprozess im Rahmen von Abstimmungen zwischen den Bereichen Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit.

Insgesamt sprechen vor allem zwei Gründe für eine verstärkte, langfristig ausgelegte geografische Konzentration: Erstens vergrössert sich durch eine Fokussierung auf geografische Schwerpunkte die Chance, dass ein Staat im Bereich der Friedensförderung zu einem *Key player* in bestimmten Ländergruppen oder Regionen wird. Daraus kann sich zweitens im Idealfall eine Türöffnerfunktion entwickeln, welche dem entsprechenden Mandatsstaat erlaubt, eine über den eigentlichen Bereich Friedensförderung hinaus gehende Rolle zu spielen und damit weitere Eigeninteressen zu verfolgen (etwa im Bereich Wirtschafts- und Handelsbeziehungen). Solche Zusammenhänge sind bei der geografischen Schwerpunktsetzung durchaus einzubeziehen.

Der Auswahlprozess muss sich unter anderem an den historisch gewachsenen Beziehungen zu potentiellen Zielländern, an bereits vorhandenen Engagements in bestimmten Ländern/Regionen (etwa im Bereich Entwicklungszusammenarbeit), am verwaltungsinternen Fachwissen zu einzelnen Ländern/Regionen und an der – aktuellen sowie insbesondere auch künftig zu erwartenden – Nachfragesituation orientieren. Damit knüpft diese Argumentation teilweise an die Forderung von These 1b) nach einer übergeordneten Gesamtstrategie «Friedensförderung» für die drei Bereiche zivile und militärische Friedensförderung sowie Entwicklungszusammenarbeit an.

#### These 6

- 6a) Die in der zivilen Friedensförderung tätigen Verwaltungseinheiten müssen auf internationaler Ebene die Zusammenarbeit mit NGOs und wissenschaftlichen Institutionen weiter ausbauen.
- 6b) Der Aufbau von Expertise muss weiter unterstützt und der personelle Austausch von Wissensträgern zwischen Verwaltung, Praxis und Wissenschaft gefördert werden. Dadurch wird langfristig ein umfassender Wissenspool für den weiteren Ausbau der zivilen Friedensförderung aufgebaut.

In der zivilen Friedensförderung sind typischerweise zahlreiche Akteure tätig. Zunächst handelt es sich neben staatlichen Akteuren um internationale Organisationen. Mit der steigenden Zahl von beteiligten Akteuren, dem zunehmenden Stellenwert der (zivilen und militärischen) Friedensförde-

rung und der vermehrten Zielkongruenz zwischen ziviler Friedensförderung, militärischer Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit steigt in Zukunft der Koordinationsbedarf innerhalb der Administrationen sowie zwischen verwaltungsinternen und -externen Akteuren. *Lessons Learned* etwa der Friedensmissionen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo oder in Afghanistan zeigen die Notwendigkeit und die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der zivilen und der militärischen Seite deutlich auf.

Neben der Koordination spielen auch die Zusammenarbeit und der Wissensaustausch zwischen den in der zivilen Friedensförderung tätigen Verwaltungseinheiten, internationalen Organisationen, NGOs, wissenschaftlichen Institutionen und *Think Tanks* eine immer wichtigere Rolle. Eine umfassend verstandene Friedensförderung beinhaltet eine operationelle und eine strukturelle Ebene. Auf der operationellen Ebene bringen staatliche Akteure und internationale Organisationen ihre spezifischen Erfahrungen und ihr Know-how ein. Auf der strukturellen Ebene (etwa im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichen Fragestellungen) besitzen hingegen nichtstaatliche Akteure, wissenschaftliche Institutionen und *Think Tanks* komparative Vorteile gegenüber staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen. Nur durch eine Bündelung dieser spezifischen Stärken und Ressourcen kann Friedensförderung zielorientiert und nachhaltig betrieben werden. Das Zukunftsmodell der Friedensförderung dürfte in die Richtung von *Public Private Partnerships* (PPP) gehen. Denn gerade durch den Erfahrungsaustausch mit verschiedenen Wissensträgern können wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, welche für die konzeptionelle Ausrichtung der Friedensförderung sowie für die Umsetzung der Vorgaben von grossem Vorteil sein können.

#### These 7

- 7a) Die Schweiz sollte die ihr zur Verfügung stehenden multilateralen Plattformen für die Verfolgung ihrer friedenspolitischen Anliegen weiterhin nutzen (insbesondere die Uno).
- 7b) Die Zusammenarbeit mit der EU ist zu intensivieren, da die EU in Zukunft als Akteur der Friedensförderung weiterhin an Gewicht gewinnen dürfte und die Union mehrheitlich im auch für die Schweiz strategisch wichtigen Umfeld tätig ist.
- 7c) Im Weiteren sollten strategische Partnerschaften und ad-hoc-Zusammenschlüsse auch unter dem Aspekt des Fachwissens sowie der Ressourcenstärke der potentiellen Partnerländer beurteilt werden. Dies eröffnet einen grösseren Kreis an möglichen Partnerländern und bietet mehr Flexibilität beim Entscheid für ein Engagement.

Beispiele aus der Praxis verdeutlichen, dass nationale Missionen oft die grössere öffentliche Aufmerksamkeit erhalten als multilaterale. Die Rolle des einzelnen Staates als Mandatssträger

wird in der Öffentlichkeit stärker perzipiert, als wenn derselbe Staat im multilateralen Rahmen agieren würde. Andererseits wird das Scheitern einer Mission im Falle des bilateralen Vorgehens stärker mit dem entsprechenden Mandatsstaat in Verbindung gesetzt.

Kooperation im multilateralen Rahmen kann grundsätzlich auf drei Ebenen erfolgen: in internationalen Organisationen, im Rahmen von strategischen Partnerschaften sowie in ad-hoc-Zusammenschlüssen von *Like-minded States*. Es fällt dabei auf, dass international eine Bereitschaft gezeigt wird, mit allen relevanten Akteuren des Staatensystems zusammenzuarbeiten. Häufig wird die Kooperation mit grösseren, einflussreichen Ländern gesucht. Für den Entscheid von strategischen Partnerschaften und ad-hoc-Zusammenschlüssen scheint neben dem Fachwissen immer mehr auch die Ressourcenstärke des potentiellen Partnerstaates ein entscheidendes Kriterium zu sein. Als eindeutig wichtigste multilaterale Plattformen in der zivilen Friedensförderung dienen die Uno sowie regionale Organisationen wie zunehmend die EU.

Es gibt vor allem drei Gründe, die für ein Vorgehen auf multilateraler Ebene sprechen: Erstens können dadurch die bei den beteiligten Staaten vorhandenen Ressourcen gebündelt und zielgerichtet eingesetzt werden. Zweitens können unterschiedliches Know-how (etwa gerade die historischen Erfahrungen beteiligter Geberländer mit Zielländern) und verschiedene Stärken genutzt werden. Drittens wirkt multilaterales Vorgehen stets legitimationsfördernd.

#### **These 8**

Die Schweiz sollte eine umfassende und kohärente Kommunikationsstrategie für den Bereich der zivilen Friedensförderung erarbeiten und umsetzen. Eine solche Strategie dient der breiteren Verankerung der zivilen Friedensförderung in der Schweiz, der Generierung des notwendigen politischen Willens im Land sowie der Erhöhung der Visibilität im internationalen Umfeld.

Eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie dürfte in Zukunft eine immer wichtigere Stütze für den Ausbau des Engagements in der zivile, militärische und entwicklungspolitische Elemente integrierenden Friedensförderung bilden. Diese umfasst eine innenpolitische und eine aussenpolitische Komponente. Ziel der innenpolitischen Komponente ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und des Parlaments für die zivile Friedensförderung als integraler Bestandteil der Aussen- und Sicherheitspolitik eines Landes. Für die Erhöhung des Stellenwerts der zivilen Friedensförderung als Politikbereich ist eine breitere personelle und finanzielle Basis in den meisten Fällen unabdingbar. Die entsprechende Zustimmung der breiten Öffentlichkeit zu einem solchen Schritt kann durch eine erfolgreiche Kommunikationsstrategie erleichtert werden.

Mit der äusseren Komponente der Kommunikationsstrategie wiederum soll ein positiver Imageaufbau des Landes im internationalen Umfeld erzielt werden. Letztlich dient eine solche Strategie auch der besseren Umsetzung der eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen. Die Hauptvoraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation nach aussen stellt das klare *Commitment* des Staates zur zivilen Friedensförderung und ein entsprechendes Selbstbewusstsein, international eine profilierte Rolle spielen zu wollen, was eine klare Positionierung und ein Exponieren des Landes erfordert.

# ANHANG

---

## ZUR QUANTIFIZIERUNG UND VERGLEICHBARKEIT DER FINANZIELLEN AUFWENDUNGEN EINZELNER STAATEN IM BEREICH DER ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

---

Der Befund, dass sich die zivile Friedensförderung auf deklaratorischer, konzeptioneller und institutioneller Ebene zu einem substantiellen Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik der fünf Vergleichsstaaten entwickelt hat, ist auch in Bezug auf die finanziellen Aufwendungen in Einzelbereichen fassbar. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, die Gesamtausgaben der Administrationen für die zivile Friedensförderung über eine Zeitreihe hinweg quantitativ zu erfassen und auf dieser Grundlage Rückschlüsse auf die länderspezifische Relevanz des Politikbereichs zu ziehen und Trends zu erfassen. Ausserdem würden solche Daten im Quervergleich Aufschluss über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der interessierenden Staaten in Bezug auf Schwerpunktsetzungen und Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen erlauben. Daher war es ein ursprüngliches Ziel der vorliegenden Studie, die finanziellen Gesamtaufwendungen der fünf Vergleichsländer für die zivile Friedensförderung zu erheben und zu vergleichen. Bei der Erhebung sind allerdings beträchtliche methodische Probleme aufgetreten, die im Rahmen dieser Studie nicht zu bewältigen waren. Mit vernünftigem Aufwand waren weder die Summe der Ausgaben für die zivile Friedensförderung innerhalb einzelner Verwaltungen zu eruieren, noch konnten vergleichbare Ausgaben der Vergleichsländer für einzelne Massnahmenbereiche bestimmt werden.

Im Hinblick auf zukünftige Forschungsarbeiten und aufgrund des Interesses, das der Auftraggeber der Studie sowie sämtliche Interviewpartnerinnen und -partner in der Bundesverwaltung an diesen Daten geäussert haben, werden im folgenden die wesentlichen Erkenntnisse zur Problematik der Datenerfassung und -auswertung und zu den erwarteten Entwicklungen zusammengefasst.<sup>299</sup>

---

299 Den Ausführungen dieses Kapitels liegen im Wesentlichen die Auskünfte des Statistikdienstes und der Fachsektion für Konfliktprävention und -transformation (COPRET) der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) zugrunde.

## SCHWIERIGKEIT DER DATENERHEBUNG – LÄNDERSPEZIFISCHE KONZEPTIONEN, VIELZAHL VON BUDGETLINIEN UND UNEINHEITLICHE ERFASSUNG IN DEN STAATSRECHNUNGEN

Teil II der Studie zeigt, dass die Aktivitäten zur Förderung des Friedens mit zivilen Mitteln in den fünf Vergleichsländern ein weites Spektrum umfassen und die verwendeten konzeptionellen Grundlagen uneinheitlich sind. Voraussetzung für jede Annäherung an vergleichbare Gesamtausgaben einzelner Staaten für diesen Politikbereich wäre deshalb eine kongruente Definition der zivilen Friedensförderung. Für die Erfassung der Daten kommt erschwerend hinzu, dass die Aktivitäten in der Regel aus einer Vielzahl unterschiedlicher Budgetlinien finanziert und in Einzelrubriken ausgewiesen werden. Die Schweiz beispielsweise weist in den Staatsrechnungen 2004 und 2005 die Ausgaben der Politischen Abteilung IV und der Direktion für Völkerrecht des EDA sowie einzelne Rubriken des VBS als zivile Friedensförderung aus.

Darüber hinaus wird ein Teil der staatlichen Ausgaben bislang nicht als Friedensförderung ausgewiesen. In der Schweizer Staatsrechnung besteht weder für die Aufwendungen des EJPD für Polizeimissionen noch für diejenigen der Deza für die friedensrelevanten Aktivitäten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine Budgetrubrik «Friedensförderung». Im Deza-internen SAP-System hingegen werden die länder- und themenspezifischen Merkmale jedes einzelnen Projekts erfasst. Von Deutschland, Kanada, Norwegen und Schweden waren keine Angaben zu den Gesamtausgaben für die zivile Friedensförderung erhältlich bzw. zu eruieren; dies lässt darauf schliessen, dass auch in diesen Ländern die in den Staatsrechnungen ausgewiesenen Ausgaben nicht unter der Gesamtrubrik «Friedensförderung» fassbar sind. Eine Auswertung der administrationsinternen Daten wäre mit Sicherheit zeitintensiv und ausschliesslich in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Statistikdiensten zu erreichen.

## ZUGANG ZU QUANTITATIVEN DATEN ÜBER DEN OECD-ENTWICKLUNGS-AUSSCHUSS

Ein viel versprechender Ansatz, im Rahmen zukünftiger Studien Ausgaben einzelner Länder zumindest für Teilbereiche der zivilen Friedensförderung zu ermitteln und zu vergleichen, ergibt sich über die Arbeiten des OECD-Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee, DAC*) und dessen Untergruppe *DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation*

(CPDC).<sup>300</sup> Die Arbeiten des CPDC sind nicht zuletzt für die Erreichung eines kohärenten Verständnisses der Geberländer im Hinblick auf Massnahmen der zivilen Friedensförderung von wesentlicher Bedeutung. Die inhaltliche Annäherung der Instrumente der zivilen Friedensförderung an jene der öffentlichen Entwicklungshilfe (*Aide publique au développement*, APD) fördert gegenwärtig Bestrebungen der DAC-Mitgliedstaaten, die Aufwendungen der Geberländer für die Friedensförderung im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe umfassender und transparenter zu erfassen.<sup>301</sup> Im März 2005 wurde der DAC-Code 152 für die Bereiche «Konfliktprävention und -bearbeitung, Frieden und Sicherheit» in den Katalog der APD-anrechenbaren Aufwendungen aufgenommen.<sup>302</sup> Die unter dem genannten DAC-Code 152 ausgewiesenen und abrufbaren Aufwendungen sind deshalb interessant, weil sie gemäss den statistischen Richtlinien des DAC detailliert und mit einem Anspruch auf länderübergreifende Einheitlichkeit codiert werden und somit die Vergleichbarkeit der Aufwendungen bis zu einem gewissen Grad gewährleistet ist.

#### VERLÄSSLICHE DATEN FRÜHESTENS AB 2007

Nach dem Beschluss zur Revision des DAC-Codierungssystems 2005 wurden staatliche Ausgaben für die zivile Friedensförderung von 2004 teilweise nachträglich unter dem DAC-Code 152 als APD-relevant codiert. Diese Zahlen stehen somit für 2004 zur Verfügung. Allerdings wurden nicht die gesamten Ausgaben neu codiert – sowohl die Schweiz als auch Kanada werden das neue DAC-Codierungssystem für die Ausgaben ihrer Entwicklungshilfe erstmals für die Ausgaben von 2005 anwenden. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Codierung der Daten von 2004 um einen Testlauf für das neue Codierungssystem handelte, aufgrund dessen im Juni 2006 die Eingaben und die Anwendung der Richtlinien überprüft wurden. Qualitativ verwertbare und international vergleichbare Zahlen sind frühestens für die Statistik des Jahres 2005 zu erwarten, die im Frühjahr 2007 bereinigt und zugänglich sein wird.

---

300 Das Netzwerk vereint Expertinnen und Experten der Entwicklungshilfe-Geberländer, der EU, der Uno und der *Bretton Woods*-Institutionen im Bereich der Friedensförderung, und entwickelt und fördert *Good Practices* zur Verhütung und Eindämmung gewaltsamer Konflikte. Weitere Informationen zum DAC-Netzwerk finden sich auf der OECD-Website: <http://www.oecd.org/dac/conflict>.

301 Die Daten stehen sowohl den DAC-Mitgliedstaaten als auch – mit etwas eingeschränkten Funktionalitäten – der Öffentlichkeit über eine Webapplikation offen: OECD. *International Development Statistics (IDS) Online: Databases on Aid and Other Resource Flows*. <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>.

302 OECD. *Conflict Prevention and Peace Building: What Counts as ODA?* 3 March 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/32/34535173.pdf>. Der frühere DAC-Code 150 (*Government and Civil Society*) wurde in den DAC-Code 151 (*Government and Civil Society, General*) und den DAC-Code 152 (*Conflict Prevention and Resolution, Peace and Security*) aufgeteilt und mit neuen *Purpose Codes* ergänzt.

## INHALTLICHE EINSCHRÄNKUNGEN UND MÖGLICHER NUTZEN DER DAC-DATEN ZUR ZIVILEN FRIEDENSFÖRDERUNG

Konkret werden mit der Statistik 2005 die folgenden bilateralen Aktivitäten der DAC-Staaten in Empfängerländern der Entwicklungshilfe erfasst und ausgewiesen werden:<sup>303</sup>

- *Security system management and reform* (DAC-Code 15210)
- *Civilian peace-building, conflict prevention and resolution* (DAC-Code 15220)
- *Post-conflict peace-building (UN)* (DAC-Code 15230)
- *Reintegration and SALW control* (DAC-Code 15240)
- *Land mine clearance* (DAC-Code 15250)
- *Child soldiers (Prevention and demobilisation)* (DAC-Code 15261)

Die Ausgaben für die multilaterale Friedensförderung, die Ausgaben für globale Aktivitäten, die nicht einzelnen Ländern zugeordnet werden, sowie die bilateralen Aufwendungen für Friedensförderung in Ländern, die nicht auf der DAC-Liste der APD-Empfängerstaaten stehen, werden im DAC-Code 152 nicht ausgewiesen werden. Das bedeutet, dass auch in Zukunft keine Summe der Ausgaben für die zivile Friedensförderung einzelner Staaten auf der Grundlage der DAC-Daten bestimmt werden kann. Die einheitliche Codierung und das weite Spektrum der erfassten Aktivitäten dürften die Erhebung von Trends und länderspezifischen Schwerpunkten zukünftig dennoch erleichtern.

---

<sup>303</sup> Für Erläuterungen zu den einzelnen *Purpose Codes* vgl. OECD. *The List of CRS Purpose Codes*. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/23/34384375.doc>.

# AUSWAHLBIBLIOGRAPHIE

---

## 1 QUELLEN

### 1.1 DEUTSCHLAND

Auswärtiges Amt. *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 2004.

Auswärtiges Amt. *Ein Jahr Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» der Bundesregierung*. Berlin, 2005.

Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 1994 – Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*. Bonn, 1994.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding)*. Bonn / Berlin, 2005.

Bundesregierung. *Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 2000.

Bundesregierung. *«Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken» – 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 2006.

## 1.2 KANADA

Canada, Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Ottawa: Privy Council Office, 2004.

Canadian International Development Agency (CIDA). *Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness*. Québec: CIDA, 2002.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. Ottawa: DFAIT, 2002.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*. Ottawa: DFAIT, 2000.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). *Human Security: Safety for People in a Changing World*. Ottawa: DFAIT, 1999.

Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) / Canadian International Development Agency (CIDA). *Peacebuilding Initiative Strategic Framework*. 1997.

Government of Canada. *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World – Overview; Diplomacy; Defence; Development; Commerce*. Ottawa: Government of Canada, 2005.

Office of the Inspector General, Evaluation Division. *Summative Evaluation of the Human Security Program, Foreign Affairs Canada: Final Report*. 2004.

Office of the Inspector General, Evaluation Division. *Evaluation of the Human Security Program: Final Report*. 2003.

Royal Canadian Mounted Police (RCMP) International Peacekeeping Branch. *RCMP International Peacekeeping Branch Review 2004/2005*. Ottawa: RCMP, 2006.

### 1.3 NORWEGEN

Foreign Minister Jonas Gahr Støre. *Foreign Policy Address to the Storting*. 8.2.2006.

Labour Party, Socialist Left Party, Centre Party. *The Soria Moria Declaration on International Policy*. 13.10.2005.

Norwegian Ministry of Defence. *Relevant Force: Strategic Concept for the Norwegian Armed Forces*. 11.10.2004.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy. Report No. 35 (2003–2004) to the Storting*. 30.4.2004.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs. *Strategic Framework: Peacebuilding – a Development Perspective*. 16.8.2004.

### 1.4 SCHWEDEN

Government Declaration. *Africa on the Move: Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century* (Comm. 1997/98:122). (Preventing Violent Conflict, 2000/01:2, Appendix 1.) Stockholm, 1997.

Government Declaration. *Democracy and Human Rights in Sweden's Development Co-operation* (Comm. 1997/98:76). Stockholm, 1997.

Government Declaration. *Human Rights in Sweden's Foreign Policy* (Comm. 1997/98:89). Stockholm, 1997.

Ministry for Foreign Affairs. *Budget Bill 2005 – Fact Sheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2005, presented to the Parliament on September 20, 2004*.

Ministry for Foreign Affairs. *Preventing violent conflict – A Swedish action plan (1999)*. (Ministry Publication Series 1999:24). Stockholm, 1999.

Ministry for Foreign Affairs. *Preventing Violent Conflict – Swedish Policy for the 21th Century (2000)*. Stockholm, 2000.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). *Annual Report 2004*. Stockholm, 2005.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). *Annual Report 2005*. Stockholm, 2006.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). *A Strategy for Conflict Prevention and Management in Connection with Humanitarian Aid*. Stockholm, 1998.

Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). *Promoting Peace and Security Through Development Cooperation*. Stockholm, 2005.

## 1.5 SCHWEIZ

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. 1.10.1990. In: BBl 1990 III 847.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität. 29.11.1993. In: BBl 1994 I 153.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren: Leitbild Nord-Süd. 7.4.1994. In: BBl 1994 II 1214.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation (SIPOL B 2000). 7.6.1999. In: BBl 1999 VII 7657.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Menschenrechtspolitik der Schweiz. 16.2.2000. In: BBl 2000 2586.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt. 15.11.2000. In: BBl 2001 I 261.

- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung 2005: Frieden und Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik. 31.5.2006.
- Beschluss des Bundesrates. Actions de la Suisse dans le domaine de la promotion de la paix pour la période 1996–1999. Anhang: Konzept friedensfördernde Massnahmen. 18.12.1995.
- Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. 23.10.2002. In: BBl 2002 7611.
- Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. 23.10.2002. In: BBl 2002 7975.
- Botschaft des Bundesrates über einen Rahmenkredit für zivile friedensfördernde Massnahmen im Rahmen des VBS. 9.12.2002. In: BBl 2003 622.
- Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. 19.12.2003. SR 193.9.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 18.4.1999 (Stand 29.3.2005). SR 101.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). *Leitbild der Deza*. Bern, 1999.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). *Strategie 2010 der Deza*. Bern, 2000.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). *Friedensentwicklung – Deza Leitlinien*. Bern, 2003.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) / Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi). *Zehn Jahre internationale Zusammenarbeit der Schweiz: Bericht über die internationale Zusammenarbeit der Schweiz mit Ländern des Südens und Ostens 1986–1995*. 1996.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) / Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi). *Die Deza und die Uno: Entwicklungszusammenarbeit – Humanitäre Hilfe*. Bern, 2001.
- Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) / Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). *Jahresbericht der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2005*. Bern, 2006.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Bericht 2004 über Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung*. Genehmigt vom Bundesrat am 18. Mai 2005.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Politische Direktion. *Gewalt vorbeugen – Frieden mitgestalten – Demokratie stärken: Die Friedenspolitik der Politischen Direktion des EDA*. Bern, 2001.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Politische Abteilung IV, Menschliche Sicherheit. *Frieden und Rechte für alle Menschen. Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung der Schweiz 2004–2007*. Bern, 2004.

## 2 LITERATURVERZEICHNIS

ANTHONSEN, METTE. *Decisions on Participation in UN Operations: Do Media Matter? Danish and Swedish Response to Intra State Conflicts in the 1990s*. Göteborg, 2003.

AXWORTHY, LLOYD. Canada and Human Security: The Need for Leadership. In: *International Journal* 52 (Spring 1997), Nr. 2, S. 183–196.

AXWORTHY, LLOYD. *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Toronto: Vintage Canada, 2004.

BONDEVIK, KJELL MAGNE. Altruism As National Interest. In: *Russia in Global Affairs* 3 (2005), Nr. 3, S. 153–162.

BRUNO, STEFANO. Zivile Konfliktbearbeitung in Deutschland – zwischen Tradition und neuem Rollenverständnis. In: Wenger, Andreas / Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2006, S. 11–41.

BUCHER, JOSEF. Innovative Ansätze für die Friedenspolitik – Zur Rolle von Institutionen in der Konfliktbewältigung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.1.2004.

CALLAN, MICHAEL. *Aide-Mémoire – Donor Models to Funding Transition. Aide-mémoire prepared for the Second International Meeting on Good Humanitarian Donorship*. Ottawa, 21./22.10.2004.

CARLSNAES, WALTER. Sweden Facing the New Europe: Whither Neutrality? In: *European Security* 2 (Spring 1993), Nr. 1, S. 71–89.

CLAAS, OLIVER. Human Security – Aussenpolitik für ein neues Jahrhundert? In: Von Bredow, Wilfried (Hrsg.). *Die Aussenpolitik Kanadas*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, S. 119–138.

CLEMENT, ROLF. Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2004), B 11, S. 40–46.

- DEBIEL, TOBIAS. Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools. In: *Die Friedens-Warte* 79 (2004), Nr. 3–4, S. 253–298.
- Development Assistance Committee (DAC). *DAC Peer Review: Germany*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2006.
- Development Assistance Committee (DAC). *DAC Peer Review: Norway*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005.
- Development Assistance Committee (DAC). *DAC Peer Review: Sweden*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005.
- Development Assistance Committee (DAC). *DAC Peer Review: Switzerland*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2005.
- Development Assistance Committee (DAC). *Development Co-operation Review: Canada*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.
- DEWITT, DAVID B., with the assistance of Jeffrey P. Plante. National Defence vs. Foreign Affairs: Culture Clash in Canada's International Security Policy? In: *International Journal* 59 (Summer 2004), Nr. 3, S. 579–595.
- DONAGHY, GREG. All God's Children: Lloyd Axworthy, Human Security and Canadian Foreign Policy, 1996–2000. In: *Canadian Foreign Policy* 10 (Winter 2003), Nr. 2, S. 39–56.
- DONAIS, TIMOTHY. Peacekeeping's Poor Cousin: Canada and the Challenge of Post-conflict Policing. In: *International Journal* 59 (Autumn 2004), Nr. 4, S. 943–963.
- GOURLAY, CATRIONA. *Lessons Learned Study: Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*. United Nations, 2006.
- GREMINGER, THOMAS. Vermittlungs- und Verfassungskompetenzen – Erfolgsfaktoren der Schweizer Friedensförderung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.7.2005.
- Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt). *Übersektorales Konzept des BMZ zu «Friedensentwicklung und Krisenprävention»*. Fachgespräch. Bonn, 2003.

- HATALEY, T. S. / NOSSAL, KIM RICHARD. The Limits of the Human Security Agenda: The Case of Canada's Response to the Timor Crisis. In: *Global Change, Peace & Security* 16 (February 2004), Nr. 1, S. 5–17.
- HAUGE, WENCHE. *Norwegian Peacebuilding Policies: Lessons Learnt and Challenges Ahead. Contribution to the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Evaluation Report 2/2004.* Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004.
- HAY, ROBIN JEFFREY. Present at the Creation? Human Security and Canadian Foreign Policy in the Twenty-First Century. In: Hampson, Fen Osler / Rudner, Martin / Hart, Michael (Hrsg.). *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?* Toronto: Oxford University Press, 1999, S. 215–232.
- JOCKEL, JOSEPH T. *Canada and International Peacekeeping.* Toronto: Canadian Institute of Strategic Studies, 1994.
- KEATING, TOM. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy.* Oxford, New York: Oxford University Press, 2002.
- KELLEHER, ANN / TAULBEE, JAMES LARRY. Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style. In: *Peace & Change* 31 (2006), Nr. 4, S. 479–505.
- KIEVELITZ, UWE / KRUK, GABRIELE / FRIETERS, NORBERT. *Joint Utstein Study of Peacebuilding. National report on Germany.* Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2003.
- LUND, MICHAEL. A Toolbox for Responding to Conflicts and Building Peace. In: Reychler, Luc / Pfaffenholz, Thania (Hrsg.). *Peace-Building: A Field Guide.* Boulder: Lynne Rienner, 2001.
- MARTIN, HARRIET. The Straight Talkers: Vidar Helgesen and Erik Solheim: Sri Lanka. In: Martin, Harriet (Hg.). *Kings of Peace, Pawns of War: The untold story of peace-making.* London: Continuum, 2006, S. 100–130.

- MASON, SIMON A. Lehren aus den Schweizer Mediations- und Fazilitationsdiensten im Sudan. In: Wenger, Andreas / Mauer, Victor (Hrsg.). *Bulletin 2006 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2006, S. 43–96.
- MAUER, VICTOR / BRUNO, STEFANO. Das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz in Europa. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* (2005), Nr. 11, S. 6–7.
- MAUER, VICTOR. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2003, S. 43–68.
- MAULL, HANNS W. «Normalisierung» oder Auszehrung? Deutsche Aussenpolitik im Wandel. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2004), B 11, S. 17–23.
- MAULL, HANNS W. Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: *Foreign Affairs* 69 (Winter 1990/91), Nr. 5, S. 91–106.
- MAURER, PETER. Erfahrungen und Aussichten der staatlichen Zusammenarbeit mit Internationalen Organisationen im Bereich der Friedensförderung. In: *forumcinfo* (2002), S. 17–21.
- OJANEN, HANNA. Sweden and Finland: What Difference Does it Make to Be Non-Aligned? In: Graeger, Nina / Larsen, Henri / Ojanen, Hanna (Hrsg.). *The ESDP and the Nordic Countries: Four Variations on a Theme*. Berlin / Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 2002, S. 154–217.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Development Co-operation Report 2005. In: *OECD Journal on Development* 7 (2006), Nr. 1.
- PARIS, ROLAND. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? In: *International Security* 26 (Fall 2001), Nr. 2, S. 87–102.
- RIEKER, PERNILLE. *From Territorial Defence to Comprehensive Security? European Integration and the Changing Norwegian and Swedish Security Identities* (Nupi Paper No. 626). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2002.
- RISSE, THOMAS. Kontinuität durch Wandel: Eine «neue» deutsche Aussenpolitik? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2004), B 11, S. 24–31.

- SANER, RAYMOND. Friedensförderung – Was tun, was lassen? Mögliche Wege zu einer wirksameren Umsetzung. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.8.2004.
- TJONNELAND, ELLING N. *Norway and the NGO Channel: The Case of South Africa*. CMI Working Paper. Bergen: CMI, 2004.
- TRACHSLER, DANIEL. Gute Dienste – Mythen, Fakten, Perspektiven. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2004 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2004, S. 33–64.
- TRACHSLER, DANIEL. Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2003 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2003, S. 69–103.
- TRACHSLER, DANIEL. Norwegen – ein idealistischer Egoist. In: *Tages-Anzeiger*, 9.8.2005.
- TRACHSLER, DANIEL. Norwegische Friedensdiplomatie – zwischen Altruismus und Eigennutz. In: Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2005 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2005, S. 73–95.
- TRACHSLER, DANIEL. Schutzmacht zwischen Fiktion und Fakt – Die Vertretung fremder Interessen durch die Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13.10.2004.
- TRACHSLER, DANIEL. Zivile Friedensförderung: Chance für die Schweiz? In: Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2002, S. 63–96.
- 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.
- WELLER, CHRISTOPH / KIRSCHNER, ANDREA. Zivile Konfliktbearbeitung – Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines viel versprechenden Konzepts. In: *IPG* (2005), Nr. 4, S. 10–29.

WENGER, ANDREAS / HALTINER, KARL / MAUER, VICTOR et al. *Rekrutierungspotenzial für friedensunterstützende Operationen: Internationale Trends, Motivationsstruktur in der Schweiz, Empfehlungen*. Ressortforschungsstudie zuhanden des Zentrums für internationale Sicherheitspolitik ZISP / EDA und des Bereichs IB V / Stab CdA / VBS. Zürich: ETH Zürich, 2006.

WENGER, ANDREAS / TRACHSLER, DANIEL. Bewaffnete Teilnahme an Friedensoperationen – Schlüssel für die Umsetzung von «Sicherheit durch Kooperation» und Armee XXI. In: Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Bulletin 2001 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 2001, S. 11–39.

WINSLOW, DONNA. Canadian Warriors in Peacekeeping. In: Callaghan, Jean / Schönborn, Mathias (Hrsg.). *Warriors in Peacekeeping: Points of Tension in Complex Cultural Encounters*. Münster: Lit, 2004, S. 51–82.

### 3 ZEITUNGSARTIKEL

Bilanz des schwedischen EU-Vorsitzes – Seriöse Politik der kleinen Schritte. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2.7.2001.

Illusionen um die Guten Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 2.8.2003.

Schweden als Grossmacht in der Ostsee? Aussenpolitischer Tatendrang von Regierungschef Persson. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 7.1.1997.

Stille contra «Prime time»-Diplomatie: Seminar über die Zukunft der Guten Dienste. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.11.2003.

Weiter steigende staatliche Entwicklungshilfe – Vorgaben der Uno erst zu rund der Hälfte erfüllt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.4.2005.

## AUTORIN UND AUTOREN

---

**Prof. Dr. ANDREAS WENGER**, Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich  
(Projektverantwortung)

**Dr. VICTOR MAUER**, stellvertretender Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der  
ETH Zürich, verantwortlich für den Bereich Forschung  
(Projektverantwortung)

**Dr. STEFANO BRUNO**, Senior Researcher, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich  
(Projektorganisation, Redaktion, Fallstudien zu Deutschland, Schweden und zur Schweiz)

**CHRISTIANE CALLEN**, lic. phil. I, MAES, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsstelle für  
Sicherheitspolitik der ETH Zürich  
(Redaktion, Fallstudie zu Kanada)

**DANIEL TRACHSLER**, lic. phil. I, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsstelle für Sicherheits-  
politik der ETH Zürich  
(Redaktion, Fallstudie zu Norwegen)



Die **Forschungsstelle für Sicherheitspolitik / Center for Security Studies (CSS)** der ETH Zürich wurde 1986 gegründet und befasst sich in Lehre, Forschung und Dienstleistung mit Fragen der schweizerischen und internationalen Sicherheitspolitik. Die Forschungsschwerpunkte liegen auf Neuen Risiken, Europäischer und Transatlantischer Sicherheitspolitik, Strategie und Doktrin, Staatenzerfall und Staataufbau und Schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik leitet das International Relations and Security Network (ISN). Sie verfügt über ein breites Netzwerk aus nationalen und internationalen Partnerorganisationen und ist Mitglied des Center for Comparative and International Studies (CIS) der ETH und der Universität Zürich.